BELEDİYELERİN MAL VE HİZMET ALIMLARI: UYGULAMA, SORUNLAR VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Doktora Tezi

Yasin KUŞ

Eskişehir 2025

BELEDİYELERİN MAL VE HİZMET ALIMLARI: UYGULAMA, SORUNLAR VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Yasin KUŞ

DOKTORA TEZİ

Maliye Ana Bilim Dalı

Danışman: Prof. Dr. Canatay HACIKÖYLÜ

Anadolu Üniversitesi

Lisansüstü Eğitim Enstitüsü

Temmuz 2025

Eskişehir

JÜRİ VE ENSTİTÜ ONAYI

Yasin Kuş'un "Belediyelerin Mal ve Hizmet Alımları: Uygulama, Sorunlar ve Çözüm Önerileri" başlıklı tezi 26/06/2025 tarihinde aşağıdaki jüri tarafından değerlendirilerek Anadolu Üniversitesi Lisansüstü Eğitim-Öğretim ve Sınav Yönetmeliği'nin ilgili maddeleri uyarınca, Maliye Ana Bilim dalında Doktora tezi olarak kabul edilmiştir.

		Ünvanı Adı Soyadı	**İmza**
Üye (Danışman)	**:**	**Prof. Dr. Canatay HACIKÖYLÜ**	**.....**
Üye	**:**	**Prof. Dr. M. Erkan ÜYÜMEZ**	**.....**
Üye	**:**	**Prof. Dr. A. İlhan ORAL**	**.....**
Üye	**:**	**Prof. Dr. Filiz EKİNCİ**	**.....**
Üye	**:**	**Doç. Dr. Şebnem EKERYILMAZ**	**.....**

Prof. Dr. Nafiz ÖNCÜ CAN

Lisansüstü Eğitim Enstitüsü Müdürü

ÖZET

BELEDİYELERİN MAL VE HİZMET ALIMLARI: UYGULAMA, SORUNLAR VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Yasin KUŞ

Maliye Ana Bilim Dalı

Anadolu Üniversitesi, Lisansüstü Eğitim Enstitüsü, Temmuz 2025

Danışman: Prof. Dr. Canatay HACIKÖYLÜ

Belediyelerin kamusal hizmet arzı kapsamında, özel sektörden temin etmek zorunda oldukları ihtiyaçları çerçevesinde yaptıkları kamu alımlarından olan mal ve hizmet alımları, artan ve çeşitlenen toplumsal taleplere sınırlı kaynaklarla cevap verebilmek amacıyla etkili, şeffaf ve verimli süreçlerle yönetilmelidir. Adil rekabeti teşvik ederek maliyet açısından idarelere avantaj sağlamayı hedefleyen, yöresel ve ulusal ölçekte ekonomik, sosyal ve mali pek çok etkileri bulunan kamu alım süreçleri, yalnızca ulusal düzenlemelerle değil aynı zamanda uluslararası düzenlemelerle de disipline edilmektedir. Türkiye Cumhuriyeti'nde bu sürecin temel yasal çerçevesini, uluslararası kamu alım normları ve ilkeleriyle olan uyumuyla öne çıkan 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu oluşturmaktadır. Söz konusu kanun kapsamında belediyelerin mal ve hizmet alımlarına ilişkin uygulama süreçlerinin ortaya konulması, uygulamada karşılaşılan sorunlarının tespit edilmesi ve bu sorunlara yönelik çözüm önerileri geliştirilmesi bu araştırmanın temel amacını oluşturmaktadır.

Araştırma kapsamında derinlemesine bilgi edinilebilmesi amacıyla nitel araştırma yöntemi tercih edilmiştir. Durum çalışması desenine sahip olan araştırmada veri toplama teknikleri olarak görüşme ve belge incelemesi kullanılmıştır. Yarı yapılandırılmış görüşmeler, belediyelerin üst düzey yöneticilerinden oluşan 46 katılımcı ile gerçekleştirilmiştir. Elde edilen veriler, içerik analizi yaklaşımı ile analiz edilmiş ve süreçte yazılım destekli NVivo 14 Nitel Veri Analiz programından da yararlanılmıştır. Bulgulara dayalı olarak, belediyelerin kaynak eksikliğinden doğan sorunlarının ön planda olduğu, yasal düzenlemeler ve diğer faktörlerden kaynaklanan sorunların ise görece daha kolay ve hızlı çözülebileceği sonucuna ulaşılmıştır.

Anahtar Sözcükler: Kamu alımları, Belediyeler, İhale, Doğrudan temin, Nitel araştırma.

ABSTRACT

MUNICIPAL PROCUREMENT OF GOODS AND SERVICES: IMPLEMENTATION, CHALLENGES AND PROPOSED SOLUTIONS

Yasin KUŞ

Department of Finance

Graduate School of Anadolu University, July 2025

Supervisor: Professor Doctor Canatay HACIKÖYLÜ

The procurement of goods and services that municipalities are required to obtain from the private sector for the provision of public services must be managed through effective, transparent and efficient processes in order to meet increasing and diversifying public demands with limited resources. Public procurement processes which aim to promote fair competition and provide cost advantages to public administrations, have significant economic, social and financial impacts at both local and national levels. These processes are regulated not only by national legislation but also by international standards. In the Republic of Türkiye, the primary legal framework governing this area is Public Procurement Law No. 4734, which is notable for its alignment with international procurement principles and norms. This study aims to examine the implementation processes of municipal procurement under this law, identify the problems encountered in practice and propose relevant solutions.

A qualitative research method was adopted to obtain in-depth information within the scope of the study. The study is structured as a case study and the data were collected through interviews and document analysis. Semi-structured interviews were conducted with 46 senior municipal officials. The data were analyzed using a content analysis approach, supported by the use of NVivo 14 Qualitative Data Analysis Software. Based on the findings, it was concluded that problems arising from the resource constraints faced by municipalities are particularly prominent while the issues stemming from legal regulations and other factors could potentially be resolved more easily and quickly.

Keywords: Public procurement, Municipalities, Tenders, Direct procurement, Qualitative research.

..../..../20....

ETİK İLKE VE KURALLARA UYGUNLUK BEYANNAMESİ

Bu tezin bana ait, özgün bir çalışma olduğunu; çalışmamın hazırlık, veri toplama, analiz ve bilgilerin sunumu olmak üzere tüm aşamalarında bilimsel etik ilke ve kurallara uygun davrandığımı; bu çalışma kapsamında elde edilen tüm veri ve bilgiler için kaynak gösterdiğimi ve bu kaynaklara kaynakçada yer verdiğimi; bu çalışmanın Anadolu Üniversitesi tarafından kullanılan "Bilimsel İntihal Tespit Programı"yla tarandığını ve hiçbir şekilde "intihal içermediğini" beyan ederim. Herhangi bir zamanda, çalışmamla ilgili yaptığım bu beyana aykırı bir durumun saptanması durumunda, ortaya çıkacak tüm ahlaki ve hukuki sonuçları kabul ettiğimi bildiririm.

Yasin KUŞ

..../..../20....

STATEMENT OF COMPLIANCE WITH ETHICAL PRINCIPLES AND RULES

I hereby truthfully declare that this thesis/dissertation is an original work prepared by me; that I have behaved in accordance with the scientific ethical principles and rules throughout the stages of preparation, data collection, analysis and presentation of my work; that I have cited the sources of all the data and information that could be obtained within the scope of this study, and included these sources in the references section; and that this study has been scanned for plagiarism with "Scientific Plagiarism Detection Program" used by Anadolu University, and that "it does not have any plagiarism" whatsoever. I also declare that, if a case contrary to my declaration is detected in my work at any time, I hereby express my consent to all the ethical and legal consequences that are involved.

Yasin KUŞ

TEŞEKKÜR

Eğitim hayatımın en önemli aşamalarından biri olan doktora sürecim boyunca bana destek veren, doğrudan ya da dolaylı olarak katkılarını sunan ve yanımda olan herkese tüm samimiyetimle ayrı ayrı teşekkürlerimi sunarım.

Teşekkürlerin ilki, bana bu fırsatı sunan aziz devletime ve yüce milletimedir. Ayrıca tez çalışmamın belirlendiği ilk günden tamamlandığı ana kadar bilgisi ve deneyimiyle bana sabırla yol gösteren ve çalışmamın bu halini almasında çok büyük emekleri olan tez danışmanım, değerli hocam Prof. Dr. Canatay HACIKÖYLÜ'ye en içten teşekkürlerimi sunuyorum. Doktora eğitimimin başlangıcından itibaren tüm süreç boyunca hoşgörüsü ve desteğiyle benden rehberliğini esirgemeyen ve her zaman yanımda olduğunu hissettiren kıymetli hocam Prof. Dr. Mustafa Erkan Üyümez'e de en derin teşekkürlerimi sunuyorum. Yaklaşımı, yapıcı eleştirileri ve önerileriyle tez çalışmama katkı sağlayan Prof. Dr. Abdurrahman İlhan ORAL hocama da teşekkür ederim. Katkıları için Prof. Dr. Filiz EKİNCİ ve Doç. Dr. Şebnem EKERYILMAZ hocalarıma da teşekkür etmeyi bir borç bilirim.

Ve hayattaki en büyük dayanağım, bu çalışmayı ithaf ettiğim ailem…

Varlığıyla zor zamanları kolaylaştıran, ondan çaldığım zamanı sabır ve anlayışla karşılayıp beni motive eden, güler yüzüyle yoğun çalışmalarımda bana güç katan yol ve hayat arkadaşım, sevgili eşim Begüm. Sen olmasaydın bu yorucu ve sabır isteyen süreç belki de tamamlanamayacaktı. Hayatıma huzur katıp güzelleştirdiğin, beni her zaman desteklediğin için sana tüm kalbimle teşekkür ediyorum. Ayrıca doğduğum günden bugüne kadar duasını üzerimden eksik etmeyen, beni ben yapan değerlerimi borçlu olduğum ve oğlu olduğum için her an şükrettiğim, biricik annem Sebiye Kuş. Bana olan sonsuz sevgin, güvenin ve desteğin için sana şükranlarımı iletiyorum. Son olarak, 5 yıl önce fiziken aramızdan ayrılmasına rağmen her an kalbimde ve zihnimde yaşamaya devam eden, desteğini hep yanı başımda hissettiğim, bugünlerimi borçlu olduğum, yol göstericim, gurur ve şeref kaynağım Rahmetli babam Mensur Kuş'a sonsuz minnetimi sunuyorum.

..../..../20....

ÜRETKEN YAPAY ZEKÂ KULLANIM BEYANI

Bu tez çalışmasının hazırlanması, yürütülmesi, verilerin analizi vb. aşamalarının herhangi birinde üretken yapay zekâ programlarından yaralanmadığımı beyan ederim.

Yasin KUŞ

..../..../20....

DECLARATION OF GENERATIVE ARTIFICIAL INTELLIGENCE USAGE

I declare that I have not used generative artificial intelligence programs at any stage of the preparation, execution, data analysis, etc. of this study.

Yasin KUŞ

İÇİNDEKİLER

JÜRİ VE ENSTİTÜ ONAYI ... **ii**

ÖZET ... **iii**

ABSTRACT ... **iv**

ETİK İLKE VE KURALLARA UYGUNLUK BEYANNAMESİ ... **v**

STATEMENT OF COMPLIANCE WITH ETHICAL PRINCIPLES AND RULES ... **vi**

TEŞEKKÜR ... **vii**

ETİK KURUL BELGESİ BEYANNAMESİ ... Hata! Yer işareti tanımlanmamış.

ÜRETKEN YAPAY ZEKÂ KULLANIM BEYANI ... **viii**

DECLARATION OF GENERATIVE ARTIFICIAL INTELLIGENCE USAGE . **ix**

İÇİNDEKİLER ... **x**

TABLOLAR DİZİNİ ... **xv**

ŞEKİLLER DİZİNİ ... **xvi**

GÖRSELLLER DİZİNİ ... **xvii**

KISALTMALAR DİZİNİ ... **xviii**

GİRİŞ ... **1**

BİRİNCİ BÖLÜM ... **5**

1 YEREL YÖNETİMLER VE KAMU ALIMLARI ... **5**

1.1 Yerel Yönetimlerin Tarihsel Gelişimi ve Ortaya Çıkış Nedenleri ... 5

1.1.1 Tarihsel Gelişimi ... 5

1.1.2 Ortaya Çıkış Nedenleri ... 18

1.1.2.1 Yönetimsel (İdari) nedenler ... 20

1.1.2.2 Siyasal nedenler ... 22

1.1.2.3 Toplumsal nedenler ... 23

1.1.2.4 Ekonomik nedenler ... 23

1.2 Yerel Yönetimlerin Mali Kuramlarla İlişkisi ... 25

1.2.1 Yerel Yönetimlerin Genel Özellikleri ... 31

1.2.2 Yerel Yönetimlerin Türleri 41
1.2.3 Yerel Yönetimlerin Denetimi 44
1.2.4 Mahalli İdare Birlikleri 51
1.2.5 Mali Yerelleşme 56
1.3 Yerel Yönetim Birimlerinin İdari ve Mali Yapısı 63
1.3.1 İl Özel İdareleri 64
1.3.2 Belediyeler 68
1.3.3 Köyler 82
1.4 Yerel Yönetimlerin Mal ve Hizmet Satımı 86
1.5 Yerel Yönetimlerin Mal ve Hizmet Alımı 95
1.5.1 Kamu Alımları 98
1.5.2 Kamu İhale Kanununun Genel Nitelikleri 109
1.5.3 Kamu İhale Kanununun İlkeleri 113
İKİNCİ BÖLÜM **122**
2 YEREL YÖNETİMLERİN MAL VE HİZMET ALIM SÜREÇLERİ **122**
2.1 Doğrudan Temin ile Alım Süreci 124
2.1.1 Doğrudan Teminin Kapsamı 127
2.1.2 Doğrudan Teminde İş Akış Süreci 136
2.1.3 Doğrudan Temin ve İlkeler 142
2.1.4 Doğrudan Teminde Sorumluluk ve Denetim 144
2.2 İhale ile Alım Süreci 155
2.2.1 İhale Hazırlık Aşaması 155
2.2.1.1 Yapılacak işin tespiti 155
2.2.1.2 Yaklaşık maliyet ve ödeneğin tespiti 156
2.2.1.3 Eşik değer 163
2.2.1.4 İhale usulünün belirlenmesi 165
2.2.1.4.1 Açık ihale usulü 169
2.2.1.4.2 Belli istekliler arasında ihale usulü 171
2.2.1.4.3 Pazarlık usulü 175
2.2.1.5 İhale dokümanlarının hazırlanması 180
2.2.1.5.1 Şartnameler 182
2.2.1.5.1.1 İdari şartname 183

2.2.1.5.1.2 Ön yeterlik şartnamesi 184
2.2.1.5.1.3 Teknik şartname 185
2.2.1.5.2 Yeterlik kuralları 187
2.2.1.6 İhale onayının alınması 191
2.2.1.7 İhale kontrol komisyonunun kurulması 192
2.2.1.8 İhalenin ilanı 192
2.2.2 İhale Aşaması 196
2.2.2.1 İhale komisyonunun kurulması 196
2.2.2.2 Ortak girişim, alt yükleniciler ve kısmi teklif 198
2.2.2.3 İhale dokümanlarının satılması/görüntülenmesi 200
2.2.2.4 Tekliflerin sunulması 201
2.2.2.5 İhaleye katılımlarda yasaklama, ihale dışı bırakılma ve ihaleye katılamama 204
2.2.2.6 İhale komisyonu tarafından 1. oturumun düzenlenmesi 209
2.2.2.6.1 Tekliflerin açılması 209
2.2.2.6.2 Yaklaşık maliyetin açıklanması 211
2.2.2.7 İhale komisyonu tarafından 2. oturumun düzenlenmesi 212
2.2.3 İhalenin Sonuçlandırılma Aşaması 214
2.2.3.1 İhale komisyonunun değerlendirmesi 214
2.2.3.1.1 Aşırı düşük teklifler 215
2.2.3.1.2 Yaklaşık maliyetin üzerindeki teklifler 217
2.2.3.1.3 Ekonomik açıdan en avantajlı teklifler, fiyat dışı unsur ve yerlilik 218
2.2.3.2 İhale yetkilisinin kararı ve bildirim 222
2.2.3.2.1 İptal ve bildirim 222
2.2.3.2.2 Onaylama ve bildirim 224
2.2.3.3 Teminatların iadesi 224
2.2.3.4 İhale sonuç ilanı ve sözleşmeye davet 228
2.2.3.5 Şikâyet ve itirazen şikâyet 230
2.3 Yerel Yönetimlerin Mal ve Hizmet Alımlarında Sözleşme Aşaması 234
2.3.1 Sözleşme İmzalanması 235
2.3.2 Sözleşmenin Uygulanması 239
2.3.2.1 Fiyat farkı verilmesi 240
2.3.2.2 İşin ve işyerinin sigortalanması 241

2.3.2.3 Mücbir sebepler 243
2.3.2.4 Denetim, muayene ve kabul işlemleri 244
2.3.3 Sözleşmede Değişiklik ile Sözleşmenin Devri ve Feshi 246
2.4 İhale Süreçlerinde Sorumluluk 250
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM 258
3 BELEDİYELERİN MAL VE HİZMET ALIMLARINDA UYGULAMADA KARŞILAŞILAN SORUNLAR İLE ÇÖZÜM ÖNERİLERİNE YÖNELİK BİR ARAŞTIRMA 258
3.1 Yöntem 258
3.1.1 Araştırmanın Modeli 258
3.1.2 Araştırmanın Amacı 260
3.1.3 Araştırmanın Evreni ve Örneklemi 261
3.1.4 Araştırmanın Sınırlılıkları 265
3.1.5 Veri Toplama Araçları 267
3.1.5.1 Belge incelemesi 267
3.1.5.2 Görüşmeler 268
3.1.5.2.1 Pilot görüşme 269
3.1.5.2.2 Yarı yapılandırılmış görüşme 270
3.1.6 Araştırma Verilerinin Analizi 273
3.1.7 Araştırmanın Geçerlik ve Güvenirliği 277
3.1.8 Araştırma Etiği 280
3.2 Bulgular ve Tartışmalar 281
3.2.1 Doğrudan Temin ile Alım Sürecinde Yaşanan Sorunlara Yönelik Bulgular 284
3.2.2 İhale ile Alım Sürecinde Yaşanan Sorunlara Yönelik Bulgular 295
3.2.2.1 İhale hazırlık aşamasında yaşanan sorunlara yönelik bulgular 302
3.2.2.1.1 Yasal düzenlemelerden kaynaklanan sorunlara yönelik bulgular 303
3.2.2.1.2 Kaynak sorunlarına yönelik bulgular 314
3.2.2.1.3 Makroekonomik etkenlerle ilgili sorunlara yönelik bulgular 320
3.2.2.1.4 Yaklaşık maliyet kaynaklı sorunlara yönelik bulgular 322
3.2.2.1.5 İhale dokümanları kaynaklı sorunlara yönelik bulgular 326
3.2.2.1.6 Planlama ile ilgili sorunlara yönelik bulgular 331

3.2.2.1.7 İstekli kaynaklı sorunlara yönelik bulgular 339
3.2.21.8 Sürecin aktörleri arasında yaşanan güven eksikliğinden kaynaklanan sorunlara yönelik bulgular 340
3.2.2.2 İhale aşamasında yaşanan sorunlara yönelik bulgular 342
3.2.2.2.1 Aşırı düşük tekliflerden kaynaklanan sorunlara yönelik bulgular 342
3.2.2.2.2 Tekliflerin değerlendirilme sorunlarına yönelik bulgular 346
3.2.2.2.3 Takdir hakkı eksikliğinden kaynaklanan sorunlara yönelik bulgular 349
3.2.2.2.4 Bürokrasi ve kurumlar arası koordinasyon ve iletişim eksikliği ile ilgili sorunlara yönelik bulgular 352
3.2.2.2.5 Şikâyet yolu ve yargı süreci ile ilgili sorunlara yönelik bulgular..... 354
3.2.2.3 Sözleşme aşamasında yaşanan sorunlara yönelik bulgular 357
3.2.2.3.1 Muayene ve kabul süreçleri ile ilgili sorunlara yönelik bulgular 358
3.2.2.3.2 Sözleşme kaynaklı sorunlara yönelik bulgular..... 360
3.2.2.3.3 Dijital dönüşüm eksikliği ile ilgili sorunlara yönelik bulgular 364
3.2.2.3.4 Teminat ile ilgili sorunlara yönelik bulgular..... 366
3.2.2.3.5 İş sonunda değerlendirilme eksikliği ile ilgili yaşanan sorunlara yönelik bulgular..... 368
SONUÇ VE ÖNERİLER..... 370
KAYNAKÇA..... 397
EKLER
ÖZ GEÇMİŞ

TABLOLAR DİZİNİ

Sayfa

Tablo 1 Belediyelerin Mal ve Hizmet Harcamaları (2023) ...…….. 81

Tablo 2 Doğrudan Temin ile Yapılan Alımların Tüm Kamu Alımlarına Oranı…..... 123

Tablo 3 İhale Usullerine Göre Kamu Alımlarının Dağılımı (2024) …… 168

Tablo 4 Görüşme Bilgileri……... 272

Tablo 5 Katılımcılar ve Kapsanma Oranları……..…….. 287

Tablo 6 Katılımcılar ve Kapsanma Oranları……..……... 297

ŞEKİLLER DİZİNİ

Sayfa

Şekil 1 Temalar…… 282

Şekil 2 Temalar, Kategoriler ve Kodlar……... 283

Şekil 3 Tema 1 Katılımcıları ve Referansları…..…… ..…….. 284

Şekil 4 Doğrudan Temin ile Alımlarda Karşılaşılan Sorunlar Kelime Bulutu…..... 285

Şekil 5 Tema 2 Katılımcıları ve Referansları…..……..……..…….. 296

Şekil 6 İhale ile Alımlarda Karşılaşılan Sorunlar Temasının Kategorileri…….. 298

Şekil 7 İhale ile Alımlarda Karşılaşılan Sorunlar Temasına Ait Hiyerarşi Şeması…. 300

Şekil 8 İhale ile Alımlarda Karşılaşılan Sorunlar Temasına Ait Kategorilerin Dağılımı……... 301

Şekil 9 İhale ile Alımlarda Karşılaşılan Sorunlar Kelime Bulutu……...…. 301

Şekil 10 İhale Hazırlık Aşaması Sorunları Kategorisinde Yer Alan Kodlar, Alt Kodlar……. 303

Şekil 11 İhale Aşaması Sorunları Kategorisinde Yer Alan Kodlar, Alt Kodlar…...… 342

Şekil 12 Sözleşme Aşaması Sorunları Kategorisinde Yer Alan Kodlar, Alt Kodlar... 357

GÖRSELLLER DİZİNİ

Sayfa

Görsel 1 NVivo 14 Katılımcı Dosyaları Görseli…….. 276

Görsel 2 NVivo 14 Veri Analiz Görseli…….…….. 277

KISALTMALAR DİZİNİ

AA : Anadolu Ajansı

AB : Avrupa Birliği

ABD : Amerika Birleşik Devletleri

AYYÖŞ : Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı

BM : Birleşmiş Milletler

ÇED : Çevresel Etki Değerlendirme

DDK : Devlet Denetleme Kurumu

DİBS : Devlet İç Borçlanma Senetleri

DTÖ : Dünya Ticaret Örgütü

EKAP : Elektronik Kamu Alımları Platformu

EİUY : Elektronik İhale Uygulama Yönetmeliği

FAR : Federal Edinim Düzenlemesi

GATS : Hizmet Ticareti Genel Anlaşması

GATT : Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması

GES : Güneş Enerji Santrali

GİB : Gelir İdaresi Başkanlığı

GPA : Kamu Alımları Anlaşması

HAİUY : Hizmet Alım İhaleleri Uygulama Yönetmeliği

IMF : Uluslararası Para Fonu

İKN : İhale Kayıt Numarası

İŞKUR : Türkiye İş Kurumu

KAMK : Kamu Alımları Model Kanunu

KDV : Katma Değer Vergisi

KHGB : Köylere Hizmet Götürme Birliği

KHK : Kanun Hükmünde Kararname

KİB : Kamu İhale Bülteni

KİGT : Kamu İhale Genel Tebliği

KİK : Kamu İhale Kurumu

KMYKK : Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

KÖYDES : Köylerin Altyapısının Desteklenmesi Projesi

MAİUY : Mal Alım İhaleleri Uygulama Yönetmeliği

OECD : Avrupa Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü

OKAS : Ortak Kamu Alımları Sözlüğü

OSB : Organize Sanayi Bölgesi

SEGE : Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Endeksi Sıralama Araştırmaları

SGK : Sosyal Güvenlik Kurumu

STK : Sivil Toplum Kuruluşları

SUKAP : Su Kanalizasyon ve Altyapı Projesi

SUT : Sağlık Uygulamaları Tebliği

TBMM : Türkiye Büyük Millet Meclisi

TCK : Türk Ceza Kanunu

TDK : Türk Dil Kurumu

TL : Türk Lirası

TOBB : Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği

TÜİK : Türkiye İstatistik Kurumu

UNCITRAL : Birleşmiş Milletler Ticaret Hukuku Komisyonu

UNCTAD : Birleşmiş Milletler Ticaret ve Kalkınma Konferansı

YMM : Yeminli Mali Müşavir

GİRİŞ

Devletlerin temel yapı taşlarından kabul edilen yerel yönetimlerin yerel demokrasinin gelişiminde, farklılaştırılmış hizmet sunumuyla kaynakların tercihlere daha uygun ve verimli kullanılmasında, yönetimin karar süreçlerine katılım kolaylığı açısından mali disiplin ve şeffaflık gibi konulara yaptıkları olumlu katkılarda, vatandaşlara en yakın birimler olmaları gereği kamu hizmetinin hızlı ve etkin ulaştırılmasında, kamu yönetiminin yerel yönetim felsefesinin sağladığı avantajlardan yararlanmasında ve merkeziyetçi devlet anlayışının dengelenip merkezi idarenin sahip olduğu dezavantajların azaltılmasında kilit bir role sahip olduğu kabul edilmektedir. Bu rolün günümüzde vazgeçilmez olduğu birçok çalışmada ifade edilmekte ve yerel yönetimlerin demokrasi ile ayrılmaz bir bütün olduğu vurgulanmaktadır.

Devletin tüm bileşenleriyle etkin ve verimli kamu hizmet arzında bulunması toplumun yaşam kalitesinin yükselmesinde önemi bulunan bir etkendir. Devletin bir parçası olması gereği kamu hizmetlerinin bir kısmını üstlenen yerel yönetimler ve yerel yönetimlerin en öne çıkan birimi olan belediyeler, kentleşmenin hızla artması ve nüfusun çok büyük bir kısmının bu idarelerin sorumluluk alanlarında yaşaması nedeniyle altyapı, ulaşım, çevre, temizlik, kültür, eğitim ve sosyal yardım gibi birçok alanda önemli hizmetler sunmaktadır. Söz konusu hizmet sunumunun belirleyici unsurlarından biri de bu idarelerin gerçekleştirdikleri mal ve hizmet alımlarıdır.

Belediyeler kamusal hizmeti, kendisinin ya da diğer devlet kurumlarının imkanlarıyla gerçekleştirmekte veya kamu kaynağı kullanıp harcama yaparak özel sektörden temin etmektedir. Toplumsal ihtiyaçların artması ve çeşitlenmesiyle her geçen gün yeni taleplerin ortaya çıkması, belediyelerin sunduğu/sunacağı kamu hizmetlerinin gerek niceliğinde gerekse de niteliğinde artışla birlikte değişiklikler de meydana getirmektedir. Bu durum, belediye bütçelerinde yer alan mal ve hizmet alım süreçlerinde de artışa sebep olmaktadır. Söz konusu süreçler; idari, hukuki, beşerî ve mali birçok boyutu içeren karmaşık bir yapıda işletilmektedir. Bu yapının temel dayanağını ise ihale mevzuatı oluşturmaktadır.

Kamu alımlarının şeffaf, adil rekabet ortamına elverişli ve etkin yönetilebilmesi amacıyla 2003 yılında yürürlüğe giren 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu, kamunun önemli bir kesimi gibi belediyelerin de mal

ve hizmet alım kurallarını belirleyen ihale mevzuatı içerisindeki temel yasal düzenlemelerdir. Bu kanunlar ile kamu alım süreçlerinin sadece mahalli idareler açısından değil tüm kamu kesimi açısından verimli şekilde yapılabilmesinin yanı sıra süreçlerde Avrupa Birliği ile uyum yakalanabilmesi, yolsuzlukların önlenebilmesi, uluslararası kabul görmüş ilkelerle/normlarla uygunluk sağlanabilmesi ve kamu yararının gözetilmesi de amaçlanmaktadır.

Belediyelerin ilgili kanunlar kapsamında yer alan mal ve hizmet alımlarını gerçekleştirirken uygulamada çeşitli sorunlarla karşılaştıkları görülmektedir. Bu sorunlar arasında kaynak eksikliğinin ön planda yer aldığı söylenebilir. Kamu hizmeti sunabilmek için gerek finansman kaynağına gerekse de insan kaynağına ihtiyaç duyan belediyelerin bir kısmında her iki kaynağa da erişimde sorun yaşanmaktadır. Öz gelirlerindeki düşüklük, borçlanmanın efektif veya mümkün olmaması ya da ödeme dengesindeki bozukluklar gibi sebeplerle kamu hizmetinin maliyetlerini finanse edemediği için hizmet sunamayan ve/veya hizmet sunabilmek için yeterli nitelikte insan kaynağı bulunmayan belediyelerin öncelikle bu sorununun çözülmesi gerektiği açıktır. Ancak kaynak eksikliği uygulamada karşılaşılan tek sorun da değildir. Yasal düzenlemeler, bürokratik engeller, savaş ve pandemi gibi süreçte negatif etkileri bulunan dış faktörler, süreçte yer alan aktörler ve aktörlerin birbirlerine olan güven duygusunda yaşanan eksiklikler, ihalenin karar ve sözleşme aşamasında yaşanan olumsuzluklar gibi nedenlerden kaynaklanan birçok sorunun daha bulunduğu belirtilebilir. Bu sorunlar, kamu hizmet arzının kalitesini ve miktarını olumsuz etkilemekte ve kamu alım sürecinden beklenen etkinliğin tam olarak sağlanamamasına neden olmaktadır. Sürecin etkinliğinin azalması, kamu kaynaklarının boşa harcanma riskini ortaya çıkartmakta ve belediyelerin kamu hizmetini yöre halkına sunamama, geç sunma ya da kalitesiz sunma gibi istenmeyen sonuçlara yol açmaktadır.

Araştırmada belediyelerin 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamında gerçekleştirdiği mal/hizmet alım süreçleri detaylı olarak incelenmiş ve uygulamada karşılaşılan sorunların tespit edilmesi amaçlanmıştır. Bu bağlamda istatistiki bölge sınıflandırmasında TR41 düzey bölgede yer alan Bilecik, Eskişehir ve TR33 düzey bölgede yer alan Afyonkarahisar, Kütahya illerindeki belediyelerde görev yapan üst düzey yöneticilerle yarı yapılandırılmış görüşmeler gerçekleştirilmiştir. Bu şehirlerde yer alan belediyeler, aynı zamanda İller Bankası A.Ş. Eskişehir Bölge Müdürlüğü'nün

sorumluluk alanında yer alması nedeniyle ulaşımları görece daha kolay olan idarelerdir. Ayrıca bu illerdeki belediyelerin; tüm belediye türlerine sahip olması, gelişmişlik endeksinde üst düzey gruplardan alt düzey gruplara kadar birçok seviyedeki belediyeye ev sahipliği yapması, çeşitli ölçeklerdeki ayrı özellikleriyle öne çıkan yapılardaki belediyeleri barındırması bağlamında farklı uygulama deneyimlerini de gösterebilmesi ve analitik genellemelere fırsat vermesi açısından oldukça anlamlı bir örneklem sunmaktadır.

Çalışma nitel bir araştırmadır. Çalışmanın veri toplama sürecinde bilimsel araştırmalarda sıklıkla kullanılan yarı yapılandırılmış görüşmeler ve belge incelemesi tekniklerinden faydalanılmıştır. Bu teknikler, katılımcıların kendi deneyimlerini, algılarını ve bakış açılarını da derinlemesine analiz etme olanağı sunmasının yanı sıra görüşme verilerinin doğruluğunu sağlama konusunda da yardımcı olmaktadır. Verilerin analizi sürecinde içerik analizi yaklaşımı benimsenmiş, görüşmelerden elde edilen bulgular kodlanmış ve bu kodlardan temalar ile alt temalar (kategoriler) elde edilerek analitik genellemelere ulaşılmıştır. Süreçte yazılım destekli bilgisayar programı olan NVivo 14 Nitel Veri Analizi programından da faydalanılmıştır.

Araştırmanın birinci bölümünde yerel yönetimlere ilişkin genel bir çerçeve çizilmiştir. Bu kapsamda idarelerin tarihsel gelişim süreçleri, ortaya çıkış ve var oluş nedenleri ile mali kuramlarla olan ilişkileri incelenmiştir. Ayrıca yerel yönetim birimleri olan il özel idareleri, belediyeler ve köylerin idari ve mali yapılarına ilişkin bilgilere yer verilerek bu idarelerin daha derinlemesine anlaşılması amaçlanmıştır. Bölümün devamında mahalli idarelerin mal ve hizmet alımları ve satımları hakkında da genel bilgiler sunulmuş ve kamu alımları konusu ayrıca ele alınmıştır. Bölümün son kısmında ise kamu alım sürecinin temel yasal düzenlemesi olan 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun genel nitelikleri ve ilkeleri açıklanmıştır.

İkinci bölüm, araştırmanın odağını oluşturan belediyelerin mal ve hizmet alım süreçlerinin detaylı olarak incelendiği bölümdür. Bu süreçler ağırlıklı olarak doğrudan temin ve ihale ile alım şeklinde ifade edilebilecek iki yöntemle gerçekleştirilmektedir. Doğrudan temin süreci; kapsamı, iş akışı ve ilkeleri ile doğrudan teminde sorumluluk ve denetim konularının incelenmesini içermektedir. İhale usulleriyle gerçekleştirilen kamu alım süreçleri ise ihale öncesi hazırlık, ihale ve sonuçlandırılma aşamaları olarak ele

alınmıştır. Bölüm sözleşme aşaması ve ihale süreçlerinde sorumluluk konularının aktarılması ile tamamlanmıştır.

Üçüncü bölüm, belediyelerin mal ve hizmet alımlarında uygulamada karşılaşılan sorunlar ve çözüm önerilerine yönelik yapılan araştırmayı kapsamaktadır. Araştırmanın; modeli, amacı, evreni ve örneklemi, sınırlılıkları, veri toplama araçları, verilerinin analizi, geçerlik ve güvenirliği ile etiği de yine bu bölümde detaylarıyla birlikte açıklanarak çalışma hakkındaki tüm bilgilere yer verilmiştir. Yarı yapılandırılmış görüşmelerden elde edilen bulgular, "doğrudan temin ile alım sürecinde yaşanan sorunlar" ve "ihale ile alım sürecinde yaşanan sorunlar" başlıkları altında sınıflandırılmış ve tartışılmıştır.

Araştırmanın son bölümü olan sonuç ve öneriler kısmında ise görüşmeler ve belge incelemesi neticesinde ulaşılan bulgular ve tartışmalar, araştırmanın temel amacına yönelik olarak belediyelerin mal ve hizmet alımlarında uygulamada karşılaştıkları sorunlara yönelik getirilebilecek çözüm önerileri ve belge incelemesi bağlamında değerlendirilmiştir. Bu önerilerin, kamu alım süreçlerinin daha saydam, adil rekabete açık, hesap verilebilir, çağın imkanlarına uyumlu, hızlı, etkin ve verimli şekilde işletilebilmesine yardımcı olup uygulamaya katkı sağlaması ve sonraki çalışmalara yol gösterebilmesi de hedeflenmektedir.

BİRİNCİ BÖLÜM

1 YEREL YÖNETİMLER VE KAMU ALIMLARI

1.1 Yerel Yönetimlerin Tarihsel Gelişimi ve Ortaya Çıkış Nedenleri

1.1.1 Tarihsel Gelişimi

Tarihin başlangıcı olarak kabul edilen zamanlara bakıldığında insanların bir arada yaşadıkları görülecektir. Barınma, avlanma, korunma, doğa ile mücadele edebilme gibi birçok etmen, insanı hayatta kalabilmek için bu duruma yöneltmiştir. Zaman içerisinde temel ve hayati zorunlulukların yanı sıra yeni ihtiyaçlar/istekler de insanların bu yöndeki iradesini artırmıştır. Bu birliktelik, çeşitli süreçlerden geçerek yönetilen ve yöneten grupların ortaya çıkmasına zemin hazırlamıştır. İlk çağlarda küçük gruplar ve grup yöneticileri arasında ortaya çıkan bu ilişki günümüzde vatandaş-devlet ilişkisine kadar ulaşmıştır. Yönetilen kavramı, içerisinde yaşadıkları devlet ve topluma göre tebaadan vatandaşa kadar değişen çok farklı isimler ve anlamlarla adlandırılsa da yöneticiler dışında kalan geniş insan gruplarını ifade etmek için kullanılmıştır. Yönetenler ise genellikle yönetim olarak adlandırılan kişi, organ ya da aygıtı ifade etmiştir.

Sosyal bilimlerde bir kavramın birden çok tanımı bulunabilmektedir ve herkes tarafından kabul edilen ortak bir tanıma rastlamak zordur. Yönetim kavramı için de pekâlâ bu durum geçerlidir. Yönetim kavramı, Türk Dil Kurumu (TDK) sözlüğünde, "yönetmek işi" ve "idare" olarak karşımıza çıkmaktadır. Yönetmek ise "Bir kurum veya kuruluşun yasalara, kurallara ve belli şartlara uygun biçimde işlemesini sağlamak, idare etmek, tedvir etmek" olarak ifade edilmektedir[1]. Yönetimin tanımı "insanların iş birliğini sağlama ve onları bir amaca doğru yürütme iş ve çabalarının toplamı" şeklinde de yapılabilmektedir[2]. Bir başka tanıma göre yönetim, bir araya gelen kaynakların (emek, kapital, donanım vb.) belirli amaçları gerçekleştirmek üzere koordine edilmesi durumu olarak belirtilmektedir[3]. Tanımlara bakıldığında yönetimin var olabilmesi için öncelikle yönetilenin var olması gerektiği açıktır. Yönetilenlerin bir amaç doğrultusunda bir arada bulunmaları kadar iş birliği neticesinde bir amaca sevk edilip kurallarla idare edilmeleri de yönetim tanımlarının ortak özelliklerindendir. İdare olarak da adlandırılan yönetim

[1] Türk Dil Kurumu (TDK). 2025, *Genel Türkçe Sözlük*. http://sozluk.gov.tr/
[2] Tosun, K. (1992). *İşletme Yönetimi*. Savaş Yayınları, 161.
[3] Koç, H. ve Topaloğlu, M. (2010). *Yönetim Bilimi Temel Kavramlar, Kuramlar ve İlkeler*. Seçkin Yayınları, 17; Rachman, D. ve Mescon, M. ve Bovee, C.L. ve Thill, J. V. (1993). *Business Today*, McGraw-Hill Inc., 154.

kavramı, özel bir alanı/şirketi/grubu ifade etmek için kullanılabilirken; üniter yapılı devlet sistemlerinde merkezi yönetim ve yerel yönetimi belirtmek için de sıklıkla tercih edilmektedir.

İnsanların bir arada yaşadıkları dönemlerden itibaren kapsamı farklılaşmakla birlikte yönetim kavramıyla karşılaşıldığını söylenebilir. İfade edildiği gibi yönetim türlerinden birisi olarak adlandırılan yerel yönetim (yerel idare, mahalli yönetim/idare) kavramı da tıpkı yönetim kavramı gibi bilinen tarihin oldukça eski zamanlarına kadar ulaşmaktadır. Kentlerin ortaya çıkışlarına Mezopotamya ve Mezoamerika'da ulaşılabilmekteyken[4] yerel yönetimlerin bilinen ilk örneklerine polis adı verilen eski Yunan şehir devletlerinde ve Roma Devleti'nde[5] ulaşılabilmektedir.

Yunan şehir devletlerinden olan Atina ve Sparta polisleri kendi aralarında idari anlamında farklılık gösterseler de buralarda yerel yönetimler bağlamında ifade edilebilecek yapılara rastlanılmaktadır. Atina polisinde bu yönetim, meclisin (Ekklesia adı verilen bu meclisler doğrudan tüm vatandaşların katılımıyla oluşmaktaydı) aldığı kararları uygulayan bir konsey (Boule) eliyle yürütülmeyken; Sparta polisinde ise seçkinler ve halktan oluşan iki meclis (Gerousia, Apella) tarafından yürütülmüştür. Roma Devleti'nin Cumhuriyet ve İmparatorluk dönemi olarak adlandırılan iki farklı döneminde de yönetimsel anlamda çeşitlilik olmasına rağmen yerel yönetim özellikleri gösteren idarelerle karşılaşılmaktadır. Roma Devleti'nin Cumhuriyet döneminde yerel yönetimler, yerel senatolar (Curia) tarafından yönetilmekteyken devletin İmparatorluk döneminde ise merkezden atanan valiler tarafından idare edilmiştir[6]. Hem polisler hem de Roma İmparatorluğu'nda karşılaşılan yerel yönetimler, ağırlıklı olarak şehir planlamasında ve yereli ilgilendiren gündelik kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde rol almıştır[7]. Tarihi süreç içerisinde çeşitli değişimlerden geçerek evrilen bu yapılar, batılı toplumlarda karşılaşılan yerel yönetimlerin de kökeni olarak kabul edilmektedir.

---

[4] Parlak, B. ve Ökmen, M. (2015). *Yerel Yönetimler (4. Baskı).* Ekin Yayınevi. 23.

[5] *Municipium* ve *Colonia* olarak adlandırılan yönetimler, gerek şehir altyapısına yönelik görevleri olması gerekse de özerklik olarak ifade edilebilecek özellikleri bulunması nedeniyle yerel yönetim olarak adlandırılabilmektedir. Bu yönetimlerde yaşayan "vatandaş" statüsüne sahip kişilerin karar alma süreçlerine etkin katılımı olduğu da ifade edilmektedir. Konuyla ilgili detaylı bilgi için Bkz. Ağaoğulları, M. A. ve Köker, L. (2004). *İmparatorluktan Tanrı Devletine (5. Baskı).* İmge Kitabevi.

[6] Morris, I. (2000). Kent ve Devlet Olarak Erken Polis. İçinde J. Rich, A. Wallace-Hadrill (Ed.), *Antik Dünyada Kırsal ve Kent* (L. Özgenel, Çev.). Homer Kitabevi, 27; Onar, S. S. (1952). *İdare Hukukunun Umumi Esasları*. Marifet Basımevi, 716; Keleş, R. (2016). *Yerinden Yönetim ve Siyaset (10. Baskı)*. Cem Yayınevi, 38.

[7] Pustu, Y. (2005). Yerel Yönetimler ve Demokrasi. *Sayıştay Dergisi*, (57), 123.

Antik çağlardan Ortaçağ'a gelindiğinde özellikle büyük imparatorlukların çöküşüyle merkezi otoritenin zayıflaması, salgın hastalıklar, göç ve güçlenen feodal sistemin hüküm sürmesi gibi etmenler, yerel yönetimlerin de güçlenmesine yol açmıştır. Seçkin bir kişi/grup ya da kilise (piskoposluk) tarafından ve genelde özerk olarak yönetilen Ortaçağ Avrupa kentleri, şehir planlamasının dışında güvenlik, yargı ve diğer yönetimlerle ilişkiler konusunda da önemli yetkilere sahiptir[8]. Ticari faaliyetlerin bu dönemde önem kazanarak hızlanması, yerel yönetimlerin hem idari hem de mekânsal olarak şekil değiştirmesine yol açmıştır[9]. Yerel yönetimlerin özerklik seviyelerinde yaşanan artış başta olmak üzere yeni özellikler kazanarak güçlenmesi de yine bu dönemde gerçekleşmiştir. Komün olarak adlandırılan bu yönetimler, tüccarları bünyesinde barındırmış ve ticaretin gelişimine katkı sağlamışlardır. Büyüyen şehirlerle birlikte gelişen ticaret, burjuva adı verilen yeni bir sınıfının ortaya çıkıp güçlenmesini beraberinde getirmiş ve bu sınıf, mahalli idare yönetimlerinde söz sahibi olmuştur[10].

Ortaçağ'ın ilerleyen yıllarında yine ticaretin gelişmesine paralel olarak merkezi otoriteye duyulan ihtiyaç artmış ve feodalizm zayıflamıştır. Bu yıllar (1500-1700) modern devletin siyasal ve yasal teorisinin de oluşmaya başladığı yıllardır[11]. Komünler varlıklarını sürdürseler de önemleri azalmış ve merkezi devletlerin gücünde artış yaşanmıştır. Mutlak monarşinin yeniden güçlenmesi yerel yönetimlerin mutlak otoriteye bağlı görevliler ya da soylu seçkinler tarafından yönetilmesi sonucunu doğurmuştur. Bu durum, yerel ihtiyaçların tespiti, sorunlara yönelik çözüm önerileri ve karar alma gibi süreçlere yöre halkının katılımını büyük ölçüde engellemiştir[12]. Bu dönemde bilhassa Avrupa yerel yönetimlerinin hemen hepsinde çok farklı özellikler görebilmek mümkündür ancak Pirenne'e göre genel çizgiyi belirlemeye yarayan bazı ortak özellikler olduğu da söylenebilir. Bu yerel idareler, 11. yüzyılda hizmetlerini *"de facto"* olarak yerine getirmekteyken merkezi yönetimin güçlenmesiyle kontlar tarafından yasalarını günden güne düzenleyip bunları yasal zeminde sunabilme yetkisini almıştır. Bu idareler hukukun bu yönlü gelişimiyle kentte yaşayan köleler dahil herkesin eşit ve özgür olduğu

[8] Pirenne, H. (2005). *Ortaçağ Avrupası'nın Ekonomik ve Sosyal Tarihi*. (U. Kocabaşoğlu, Çev.). İletişim Yayınları, 53-55.
[9] Huberman, L. (2014). *Feodal Toplumdan Yirminci Yüzyıla (15. Baskı).* (M. Belge, Çev.). İletişim Yayınları, 35-39.
[10] Pirenne, H. (2009). *Ortaçağ Kentleri. Kökenleri ve Ticaretin Canlanması (8. Baskı).* (Ş. Karadeniz, Çev.). İletişim Yayınları, 125-157; Bumin, K. (1990), *Demokrasi Arayışında Kent*. Ayrıntı Yayınları, 50.
[11] Wickwar, H. (1970). *The Political Theory of Local Government*, University of South Carolina Press, 5.
[12] Görmez, K. (1997). *Yerel Demokrasi ve Türkiye (Gözden Geçirilmiş 2. Baskı).* Vadi Yayınları, 25; Pirenne, H. *a.g.e.,* 125.

alanlar haline gelmiştir. Çokça bilinen Alman atasözü "*Die Stadtluft macht frei*" (Kent havası özgür kılar) bu duruma işaret etmektedir ve dönemin Avrupa yerel yönetimlerinin büyük kısmında geçerlidir. Kişi özgürlüğünün yanında toprak özgürlüğünün de bu dönemlerde genel olarak kentte yaşayanlara verildiği söylenebilir. Önceki yıllarda ticaret sonraki yıllarda ise sanayi önündeki engeller de öncelikle buralarda kalkmıştır. Son olarak bu yerel idarelerde bir barış ikliminin[13] hâkim olduğu ve hukuktaki yeni düzenlemelerin yerel idareleri de güçlendirdiği söylenebilir. Kent duvarları arasında yaşayan herkesin hukuk alanındaki "iyileşmelerle" kişi ve toprak özgürlüğünü kazanması orta sınıfın da güçlenmesine yol açarak bu yönetimlerin karar süreçlerine dahil olmasını sağlamıştır[14].

Antik ve Ortaçağlardaki yerel yönetimler, modern anlamda ifade edilen idari şeklinden uzaktır. Farklı zamanlarda ve bölgelerde anılan idarelerin birbirinden ayrı örneklerine rastlamak mümkün olsa da literatüre bakıldığında bugün anlaşıldığı anlamında yerel yönetim olarak adlandırılabilecek idarelerle karşılaşılması da mümkün değildir. Bir diğer ifadeyle yöneticileri o yörede bulunanlar tarafından seçilen, yerel halkın karar süreçlerine katılım gösterdiği, özerk yapısı ve bütçesi olup yöresel ihtiyaçlara cevap üreten, denetlenmesi ile yetki ve sorumlulukları belirli kanunlara bağlı olan yerel yönetimlerle karşılaşılmamaktadır[15]. Değişen dünya şartları, konjonktür ve yönetilen ihtiyaçlarının çeşitliliğiyle zaman içerisinde yapısında ve görev alanlarında bazı değişiklikler yaşanması yerel yönetimlerin yapılarını günümüzdeki anlamına yakınlaştırabilmiştir. Bu yakınlaşma idarelerin tam olarak modern kimlik kazanmalarını sağlayamamış olsa da bugünkü yapılarına gelmelerine sebep olan yolu açmıştır. 1789 yılında gerçekleşen Fransız Devrimi ile birlikte söz konusu idarelerin halkın katılımına olanaklı hale gelmesi ve merkezi yönetimden bağımsız hareket edebilme serbestisi kazanması oldukça önemli bir dönüm noktasıdır. Bu dönemde çıkartılan yerel yönetimlerle ilgili kanunlar ve yerel yönetimlere tanınan yeni yetkiler yerel yönetimlerin önemini oldukça artırmıştır. Çıkartılan belediye kanunlarıyla Fransa kamu yönetimi 83

[13] Kentsoylular birbirlerine kardeş şeklinde hitap etmekteydi. Lille'de dostluk sözcüğü "*pax*" (barış) sözcüğüyle eş anlamlı kullanılmaktaydı. Belediye başkanlarının isimleri; Verdun'da barış koruyucusu, Lille'de dostluk ödülü, Valenciennes, Cambrai ve daha birçok kentte "barış için and içenler" anlamı taşımaktaydı. Pirenne, H. *a.g.e.,* 147-148.

[14] Pirenne, H. *a.g.e.,* 138-145.

[15] Özellikle Atina, Sparta, Thebes gibi Yunan şehir devletleri ve Batı Avrupa'da yer alan bazı komünler bu konudaki en başarılı ve kavrama en yakın örnekler olarak ifade edilebilse de tam olarak günümüz yerel yönetimler kavramını kapsadıkları söylenemez.

idareye bölünmüş ve bu yönetimler yörede yaşayanlar tarafından seçilen meclis ve yöneticiler eliyle yönetilmeye başlamıştır[16].

Fransız Devrimi gibi etkileri yerel olarak ortaya çıkmasına rağmen dünya ölçeğine yayılan bir diğer devrim de Sanayi Devrimidir. Yerel yönetimlerin gelişiminde ve değişiminde önemli köşe taşlarından biri olan bu devrim, Avrupa'da ortaya çıkıp tüm dünyayı idari, kültürel, sosyal, ekonomik vb. birçok alanda etkilemiş, özellikle kentlere göçün hızlanmasına yol açmıştır. Plansız büyüyen kent nüfusunun yol açtığı sorunlar gerek sanayi gerekse diğer sektörlerin ve hane halkının ihtiyaç duyduğu altyapı hizmetleri gibi çok farklı sebepler, yeni yönetimlerin ortaya çıkmasına ya da var olanların yapısının değişmesine yol açmıştır. Yerel yönetimler, anılan sebeplerden kaynaklanan sorunlara çözüm üretebilmek için değişmiştir[17]. Çünkü bu yönetimler altyapı, konut ve temizlik talebi gibi konularda yaşanan sorunlara çözüm üretmek zorunda kalmıştır. Anılan taleplerin yanı sıra ulaşım, sağlık ve temiz suya erişim gibi birçok kamu hizmetine duyulan ihtiyacın yerel yönetimler marifetiyle giderilmesi gerekmiştir. Bu durum, yerel yönetimlerin kapsamlı reformuna yol açmış ve yerel yönetimlere yeni görevler/yetkiler verilmiştir. Ayrıca yerel yönetimlerin daha demokratik, denetlenebilir, yöre halkının yönetim süreçlerine katılabileceği şeffaf bir yönetime sahip olmasının yolu da bu reformlarla açılmıştır[18].

Yönetimlerin ve yönetilenlerin zaman içerisinde gelişen yeni koşullarla birlikte değişim geçirmesi kaçınılmaz bir durumdur. Antikçağ, Ortaçağ, Fransız ve Sanayi Devrimleri dönemlerinde yaşanan gelişmeler ifade edildiği gibi yerel yönetimleri etkilenmiştir. Bazı zamanlarda yurttaşların yönetime katılımı tam anlamıyla yaşanırken bazı zamanlarda ise sınırlı olmuştur. Yine bazı dönemlerde merkezi yönetimin görev, yetki ve sorumluluklarında büyümeler görülürken bazı dönemlerde ise bu durum yerel yönetimler açısından gerçekleşmiştir. 1900'lü yıllarla birlikte yaşanan Birinci ve İkinci Dünya Savaşları da devlet yapılarını, yönetim şekillerini, kamuoyunu, halkın ihtiyaç ve önceliklerini doğrudan etkilemiştir. Bu dönemde yerel yönetimlerin yöre halkının katılımına daha açık hale geldiği ve yeni paylaşımda yer alan görev, yetki ve sorumlulukların kurumsallaşmasına geliştirici etkileri olduğu söylenebilir. Bu gelişim,

[16] Keleş, R. *a.g.e.,* 42; Bentham, J. (1830). *Constitutional Code: For the Use of All Nations and All Government Professing Liberal Opinions (1. Cilt).* Arkose Press, 2.
[17] Hobsbawn, E. (2014). *Sanayi ve İmparatorluk.* (A. Ersoy, Çev.). Dost Kitabevi Yayınları, 112-115.
[18] Yıldırım, S. (1993). *Yerel Yönetimler ve Demokrasi: Kavramlar, Yaklaşımlar.* IULA-EMME Yayınları, 65-66; Hill, D. M. (1974). *Democratic Theory and Local Government*. George Allen and Unwin Ltd., 30.

özerklikleri ve mali yapılarının iyileşmesi gibi konularda elde edilen kazanımlardan da görülebilecektir. Özellikle 20. yüzyılın ikinci yarısı ve post Soğuk Savaş dönemiyle birlikte dünya kamuoyunu etkileyen demokratikleşme, küreselleşme gibi kavramlar da Amerika Birleşik Devletleri (ABD) öncülüğünde gelişerek yerel yönetimlerin önemini artırmıştır[19].

Avrupa Birliği'nin (AB) kurulması ve büyümesi de yerel yönetimlerin güçlenmesinde rol oynayan önemli başka bir etmendir. Küreselleşmeyle birlikte birliğin politikalarıyla da şekillenen yeni gelişmeler ve kavramlar günümüzde yerel yönetimleri de farklı düzeylerde etkilemektedir. Bu gelişmeler ve kavramlar arasında yerel demokrasi, yönetişim, Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı (AYYÖŞ), çevre sorunları, yeni kamu yönetimi anlayışı, dijital dönüşüm, yerelleşme ve mali özerkleşmenin öne çıktığı söylenebilir. Tüm yerel yönetimler gibi Türkiye Cumhuriyeti yerel yönetimleri de bu gelişmelerden/kavramlardan etkilenmektedir. Günümüzdeki bu etkilerin yaşanması yerel yönetimlerin önemli bir kısmı için zaman bakımından benzeşirken, tarihsel süreç açısından Türk yerel yönetimlerinin *"batı tarzı"* bir gelişim gösterdiğini söylemek ise mümkün değildir. Yine benzer zamanlarda bu tipolojideki kurumların kurularak idari ve mali sistemlerdeki geri kalmışlığa çözüm aranmak istenmiş olsa da yapılan reformlarla birlikte kurulan ya da dönüştürülen yerel yönetimlerin Osmanlı Devleti'ne, Avrupalı devletlere sağladığı katkılara yakın bir katkı verdiğini söylemek de yine oldukça zordur. Bu katkının oluşmasını engelleyen durumlara; yerel yönetim ile merkezi yönetim arasındaki dengesizlik, merkeziyetçi bir devlet felsefesine sahip olunması, yereli ilgilendiren kararlara yöre halkının katılımının ve özerkliğin sınırlı seviyelerde kalması gibi etkenler örnek gösterilebilir[20].

Türk yerel yönetimlerinin tarihi aslında belediye teşkilatının ilk kurulduğu dönem olan Tanzimat Dönemiyle başlamaktadır. Ancak işlerlik açısından yerel yönetim benzeri yapılanmalarla, Orta Asya'da kurulan ilk Türk devletlerinde dahi karşılaşılmaktadır. Göktürk ve Uygur Devleti'nde hanedan üyelerinden seçilen ve yöneticiler tarafından yönetilen boylar, yerel yönetim birimleriyle benzerlik göstermektedir. Selçuklu Devleti'nde meliklikler ve atabeylikler de boy yönetimleriyle benzer özellikler

[19] Barron, D. J. (2003). Reclaiming Home Rule. *Harward Law Review,* 116(8), 2288-2289; Wickwar, H. *a.g.e.,* 56.
[20] Gül, H. ve Kiriş, H. M. ve Negiz, N. ve Gökdayı, İ. (2014). *Türkiye'de Yerel Yönetimler ve Yerel Siyaset.* Detay Yayıncılık, 2, 67, 275.

göstermekte ve yöneticileri hanedan üyeleri arasından seçilmektedir. Merkeze bağlı olan bu idareler, asayişin sağlanması hususunda merkezi idareye katkı sağlamışlardır. Selçuklu Devleti'nin yıkılışından sonraki dönemde ise Anadolu'da kurulan beyliklerin her birinin müstakil birer yerel yönetim olarak ifade edilmesinde ya da boyutları ve etki alanları açısından yerel yönetimlerle benzeştiğinin söylenmesinde bir sakınca yoktur. Bu yönetimler, beylikte egemen olan ailenin liderleri tarafından yönetilmektedir. İdari, askeri ve hukuki olarak kendine has özellikler gösteren bu idareler, etki alanlarındaki gündelik işlerle ilgili kararlar aldıkları gibi bu kararları ağırlıklı olarak merkezi yönetimden bağımsız olarak uygulama yeteneğine de sahiptir[21].

Osmanlı Devleti'nden önce kurulan Türk Devletleri'nin yerel yönetimleri ortak özellikler göstermektedir. Yöneticilerinin hanedan üyelerinden seçilmesi ile merkezi yönetime asker ve vergi sağlamaları bunlar arasında en önce çıkanlarıdır. Bu yapıların özerklik seviyeleri ise dalgalı bir seyir izlemektedir. Bu seyir, dünyadaki örnekleriyle benzeşmiş ve merkezi otoritenin güç kaybettiği dönemlerde yerel yönetimlerin özerklik seviyelerinde artış yaşanmış merkezi yönetimin güçlü olduğu dönemlerde ise beklenildiği gibi yerel yönetimlerin özerklik seviyelerinde azalma olmuştur. Farklı dönemlerde çeşitli özellikler göstermelerine rağmen genellikle toplumun idari şekillenmesinde yerel yönetimlerin pay sahibi olduğunu söylemek mümkündür. Osmanlı Devleti'nde ise yerel yönetimlerin bilhassa Osmanlı'da reform yılları olarak adlandırılan 19. yüzyıla kadar merkezi otoritenin gölgesinde ve öne çıkan etkilerinin sınırlı kaldığı görülmektedir[22].

Türkiye'de yerel yönetimlerin geçmişini ve günümüz kurumlarının temellerini Osmanlı Devleti ile başlatmak mümkündür. 19. yüzyıla kadar Osmanlı Devleti'nin yerel yönetimlerinde batılı tarzda bir gelişim görülmezken Tanzimat Fermanının ilan edildiği tarihle başlayan ve aynı isimle anılan Tanzimat Döneminde ise ilk bu yerel yönetimlerle karşılaşılmaktadır. 1856 yılında kurulan ilk belediye teşkilatı ve 1864 yılında çıkartılan Vilayet Nizamnamesi, yerel yönetimlerin Türkiye'deki gelişimi açısından son derece

---

[21] Aktaş, E. (2017). Selçuklularda Yerel Yönetimler ve Kent Sistemi. *Ankara Şehir Araştırmaları Merkezi Dergisi* (2), 96-101; Dursun, D. (1998). Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Doğuşu ve Siyasi/İdari Gelişme. İçinde D. Dursun ve H. Al (Ed.), *Türkiye'de Yönetim Geleneği*. İlke Yayınları, No:24, 96; Apan, A. (2014), *Türkiye'de Mülki İdare: Tarihsel Gelişimi ve İşlevsel Dönüşümü* (Yayın Numarası: 383414) [Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi]. Ulusal Tez Merkezi, 58-61.

[22] Ortaylı, İ. (1978). İmparatorluk Döneminde Mahalli İdarelerin ve Belediyeciliğin Evrimi. İçinde E. Türkcan (Ed.), *Türkiye'de Belediyeciliğin Evrimi (1. Cilt)*. Türk İdareciler Derneği, 18; Türkoğlu, İ. (2009). *Yerel Yönetimlerde Mali Reform Arayışları: Türkiye'de Belediyelerde Mali Özerklik ve Belediye Başkanlarının Mali Özerklik Algılaması.* T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın No:2009/389, Ümit Ofset Matbaacılık, 94.

önemlidir[23]. Aslında bu gelişmeler, Türkiye Cumhuriyeti'nin ilanından sonraki yerel yönetim birimlerinin temelini de oluşturmuştur.

Osmanlı Devleti'nde Tanzimat Dönemine kadar yerel yönetimler, merkezden atanan kişiler eliyle yönetilen "eyalet" ve eyaletlerin alt birimleri olan "sancak" idarelerinden oluşmaktadır. Eyaletlerin başındaki kişilere "beylerbeyi", sancakları yönetenlere ise "sancakbeyi" denilmektedir. Eyaletler oldukça geniş idari sınırlara sahipken sancaklar ise daha küçük ve idari açıdan yönetimi daha kolay olan birimlerdir. Eyalet sancaklardan, sancaklar ise şehir, kasaba, nahiye ve köylerden oluşmaktadır. Sancak yönetimlerinde merkezden atanan kadı, muhtesip ve subaşıların yanı sıra loncaların ve vakıfların da etkili olduğu söylenebilir. Bir sancak bölgesine atanan kadı, görev alanında bulunan yerin (şehir, kasaba, nahiye ve köy) yargı faaliyetlerinin yanında o bölgenin yönetimi, vakıflarının denetimi, asayişi ile temizlik ve altyapı gibi şehircilik faaliyetlerinden de sorumlu tutulmaktadır[24]. Kadılık kurumuna bu faaliyetleri yerine getirebilmesi için naib, subaşı ve muhtesipler de yardımcı olmaktadır. Kadıyı temsilen nahiyelere atanan kişilere ise "naib" denilmektedir. Subaşılar, asayiş hizmetlerinde muhtesipler ise özellikle pazar yerleri ile ticari hayatı[25] düzenleyen konularda kadıya yardımcı olmaktadır. Merkezi yönetim tarafından bir ödenek verilmeyen bu yönetimlerin kendi bütçeleri de bulunmaktadır. Bu bütçelerin giderlerini kamusal hizmetlerin yerine getirilmesinde yapılan harcamalar oluşturmaktayken gelirlerini ise yerel vergilerden alınan paylar ve kesilen cezalar meydana getirmektedir[26].

Ortaçağ Osmanlı Devleti'nde loncalar, kadılar kadar olmasa da yereldeki yönetim konusunda önemli bir konumda bulunmaktadır. Esnaf birlikleri olarak ifade edilebilen bu loncaların, meslek gruplarının faaliyetlerinin devletin emirleriyle örtüşüp örtüşmediğini denetlemek, mesleğe yeni katılacaklara eğitim vererek o mesleğe uygun yetişmelerini sağlamak, meslek üyelerinin kendi içlerindeki anlaşmazlıklarına çözüm bulmak, kadıya idare süreçlerinde yardımda bulunmak gibi rollere sahip olduğu söylenebilir. Yine

[23] Güler, B. A. (1994). Yerel Yönetimler Tarihi. *Belediye Dergisi,* 5.
[24] Lewis, B. (1996). Modern Türkiye'nin Doğuşu (M. Kıratlı, Çev.). TTK Yayınları, 382; Yeter, Ç. (2014). Geçmişten Günümüze Türkiye'de Yerel Yönetimler. *KSÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, 11(11), 56.
[25] Ekmek, su, yakacak gibi temel ihtiyaç maddelerinin tavan fiyatını muhtesip belirlemekteydi. Yine muhtesipler ürün fark etmeksizin tüm satılan malların fiyatlarını kontrol etme hakkına sahiplerdi. Karaborsanın önlenmesi, tartı ve ölçü aletlerinin doğruluğunu denetlenmesi, malların üretildiği ve satıldığı koşulların uygunluğunun kontrolü gibi konular da muhtesiplerin görevleri arasında yer almaktaydı. Detaylı bilgi için Bkz. Eryılmaz, B. (2000). *Kamu Yönetimi*. Erkan Matbaacılık, 172-173.
[26] Şengül, R. (2015). *Yerel Yönetimler (5. Baskı).* Umuttepe Yayınları, 26.

loncaların tebaa ile devlet arasında bir köprü görevi gördüğünü söylemek de yanlış olmayacaktır[27].

Bu dönemde vakıflar da merkezi yönetime yerel yönetim konusunda yardımcı olan etkili bir kurumdur[28]. Yerel hayata önemli katkıları olan vakıflar; hastane, aşevi, okul ve yurt gibi hizmetleri yerine getiren bir yapıya da sahiptir. Vakıfların etkileri öylesine büyüktü ki belediye hizmetleri ve şehir hayatının önemli bir kısmı vakıflara dayanmaktaydı. Vakıfların hizmet veremediği durumlarda yerel hizmetlerde ciddi aksamalar yaşandığı da bilinmektedir[29]. Yerel ihtiyaçların karşılanmasında yer alabilecek sürekli bir idare ve modern anlamda bir yerel yönetim birimi olarak vakıfları kabul etmek ise mümkün değildir. Çünkü vakıflar, devamlılık ve hizmet alanı anlamında bir kesinlik sunmamaktadır. Üstelik yöneticilerinin seçimleri ve denetimleri konusunda kesin kurallara sahip olup olmadığına dair bir bilgiye erişmek de zordur.

Tanzimata Fermanına kadar devam eden dönemin yerel yönetimleri, modern yerel yönetim birimleriyle ayrışmaktadır. Bu dönem yerel yönetimlerinde yerel yöneticilerin denetimi konusunda bir netlik bulunmamaktadır. Yerel yöneticilerin ve yardımcılarının seçimi merkezi yönetim tarafından yapılmakta ve yapılan bu atamanın hangi prensiplere dayandığı konusuna dair bir kurallar listesinden söz edilememektedir. Yöre halkının yönetime etki seviyesi de kurallara dayanmamaktadır. Taleplerini bir şekilde yönetime iletebilen yöre halkının karar alma süreçlerinde yer alabilmesi ile karşılaşmak zordur. Günümüz mahalli idareleriyle bulunan bu farklılıklara rağmen o dönemde genel olarak yönetimsel problemlerin bulunmadığını söylemek mümkündür. Merkezi yönetimin egemenlik alanında son derece güçlü olması ve dünya ölçeğinde de güçlü bir devlet konumunda bulunması bu durumun en önemli sebebidir. Ayrıca ifade edilen yerel yönetim yapıları ve onlara yardım eden teşkilatların ya da diğer bir ifadeyle sistemlerin işler konumda olması sebebiyle de yöre halkının ihtiyaçlarının genelde sorunsuz karşılandığı anlaşılmaktadır[30].

---

[27] Bayram, S. (2012). Osmanlı Devleti'nde Ekonomik Hayatın Yerel Unsurları: Ahilik Teşkilatı ve Esnaf Loncaları. *İstanbul Üniversitesi İlahiyat Fakültesi Dergisi*, (21), 81-115.

[28] Ünal, F. (2011). Tanzimattan Cumhuriyete Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Yasal ve Yapısal Dönüşümü. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 243.

[29] Ertem, A. (2011). Osmanlı'dan Günümüze Vakıflar. *Vakıflar Dergisi*, (36), 26-36; Eren, F. (1987). Osmanlı Dönemi Vakıfları, *Vakıf Haftası Dergisi*, (5). https://acikerisim.fsm.edu.tr/xmlui/bitstream/handle/11352/775/Eren.pdf?sequence=1&isAllowed=y

[30] Ökmen, M. ve Yılmaz, A. (2015). Klasik Dönemden Tanzimat'a Osmanlı Kenti ve Yerel Yönetimler. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (23), 106.

Tanzimat Dönemi; ülke kurumlarının işlerliğindeki bozulmaların fazlalaşması, mali alanda merkeziyetçiliğin yerleşmesine duyulan ihtiyaç ve dış devletlerin de kurduğu baskılar neticesinde ilan edilen Tanzimat Fermanı ile başlamaktadır. Ferman; idari, askeri, iktisadi, beşerî, hukuki ve mali alanlarda düzenlemeler içermektedir. Yine bu fermanla yerel yönetimlerin kurulması da hedeflenen hususlar arasındadır[31]. Bu dönemde yapılan reformlar ve çıkartılan kanunlarla yerel yönetimler açısından önemli gelişmeler elde edilmiştir. 1839 yılında başlayıp Türkiye Cumhuriyeti'nin kurulmasına kadar giden ve Ortaylı tarafından "İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı"[32] olarak adlandırılan bu dönemde yerel yönetimler alanında yapılan en önemli reformlar arasında 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesinin öne çıktığı söylenebilir. Osmanlı Devleti'nin taşra teşkilatını ve yerel yönetimlerini yeniden düzenleyen bu nizamname ile idari teşkilatın ve tabii olarak yerel yönetimlerin de modern bir anlayışa kavuşması hedeflenmiştir[33].

Uygulamaya alınan nizamname ile başında vali bulunan vilayetler en büyük idari birimi oluştururken sancaklar vilayetin alt düzeyi olarak konumlanmıştır. Tıpkı vali gibi merkezi yönetim tarafından atanan mutasarrıfların yönettiği sancakların alt birimini ise kaymakamların yönettiği kazalar oluşturmaktadır. Nihayet, kazanın alt birimleri nahiyeler olarak teşkilatlanmış ve yöneticilerine nahiye müdürü ismi verilmiştir. Tüm sayılan yöneticiler, merkezden atanan ve idari yetkilerinin yanı sıra askeri yetkilerle de donatılan kişilerdir. Bu düzenleme ile en büyük idari birim olan vilayetlerde yerel yönetici olan valilerin yanında vilayet meclislerinin de kurulması kararlaştırılmıştır[34]. Hem atanmış hem seçilmiş kişilerden oluşan bu meclis, sorunların tespitinden karar alma süreçlerine kadar pek çok konuda valiye danışmanlık yapmaktadır. Yerel halkın yönetime katılması ve yerel yönetimlerin özerkliği anlamında ilk uygulama olarak ifade edilebilecek olan bu meclislerin kararları merkezi yönetimin onayına sunulmakta ve ancak merkez tarafından onaylanırsa yürürlüğe girebilmektedir[35].

İdari alanın yanı sıra mali alanda da gelişme hedeflenen bu dönemde vergileri toplamak için muhassıllar ve onlara yardımcı olması için muhassıllık meclisleri

[31] Dursun, D. *a.g.e.,* 101.
[32] Ortaylı, İ. (2019). *İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı*. Kronik Kitap.
[33] Gençoğlu, M. (2011). 1864 ve 1871 Vilayet Nizamnamelerine Göre Osmanlı Taşra İdaresinde Yeniden Yapılanma. *Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 2(1), 29.
[34] Vilayet meclisleri hakkında detaylı bilgi için Bkz. Akarlı, E. D. (1998). *Osmanlı Taşra Yönetiminde Reform: Vilayet Meclisleri (1840-1918)*. Eren Yayınları.
[35] Ortaylı, İ. (1974). *Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840-1880)*. Türk Tarih Kurumu Yayınları, 45-48.

kurulmuştur. Bu düzenlemeyle yöneticiler tarafından kararlaştırılan ve mültezim adı verilen kişiler eliyle toplanan vergi sistemi terk edilmiştir. Yörenin ileri gelenleri ve merkezden atanan görevlilerden oluşan bu meclis ile muhassıl, verginin tespitini ve tahsilini yaptıktan sonra yöre için gerekli olan harcamaları da yapmaktadır. Harcamalar, toplanan vergiden mahsup edilerek kalan verginin hazineye gönderimi gerçekleştirilmektedir. Yerel yönetim yapılarının kökleri arasında sayılabilen bu meclisler, bazı çalışmalarda yerel yönetimlerin sınırlı bir örneği olarak ifade edilmektedir[36].

Yerel yönetimlerin en önemli birimleri olan belediyelerle Osmanlı Devleti'nde yine bu dönemde karşılaşılmaktadır. İstanbul'da yaşayan ve sayıları yüz bini aşan yabancıların; temiz, modern ve gelişmiş bir şehirde yaşama isteklerinin karşılanması için yabancı devletler tarafından yapılan baskılar, Osmanlı Devleti'ni etkilemiş ve Fransız komünlerinin modeli baz alınarak 1855 yılında İstanbul'da "müttefik etkisiyle" bir belediye kurulması kararlaştırılmıştır[37]. İstanbul Şehremaneti adı verilen ve Türkiye'deki ilk belediye olarak ifade edilen bu idare, belediye başkanı (şehremini) ve şehir meclisinden teşekkül etmektedir. Kentin zorunlu ihtiyaçlarını karşılama, temizliğini sağlama, esnafı kontrol etme, yol yapma ve çeşitli bakım işlerini yürütme gibi görevler bu idareye bırakılmıştır. İdareye görev tahsisi yapılırken geniş bir açıyla yaklaşım gösterilmiş olsa da benzer genişlik mali imkân ve nitelikli personel alanlarında geçerli olmamıştır. Dengedeki bu bozukluk ilk belediyenin başarılı hizmetler yapmasını engellemiştir. Anılan bu idarenin dışında yine İstanbul'da, özellikle yabancıların yaşadıkları yerler olan Beyoğlu ve Galata'da 1857 yılında bir idare kurulmuştur. Bu bölgeler gerek yapılaşma gerekse de ticari hayatın yoğun olarak yaşandığı yerler olmaları nedeniyle belediyecilik hizmetlerine yoğun ihtiyaç duymalarından dolayı tercih edilmiştir. Yine Fransız modelini (Paris) baz alan bu belediyeye Altıncı Daire-i Belediyye[38] adı verilmiş ve görece daha yeterli bir bütçeyle yönetilmiştir. İhtiyaç duyulan

[36] Lewis, B. *a.g.e.*, 382; Ortaylı, İ. (1985). *Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği*. Hil Yayınları, 34; Sunay, C. (2002). Belediyeciliğin Doğuşu Sürecinde Osmanlı Mirası. *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1(3), 124.

[37] Türe, F. (2000). Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Kökeni: Osmanlı İmparatorluğu'nda Yerel Yönetimler. *Yerel Gündem*, 2(5), 34-41.

[38] Örnek alınan Paris modelinde Paris yerel yönetimi 24 bölgeye ayrılmıştır. Bu bölgeler 1-24 arası numaralarla sıralanmıştır. Bu sıralama içerisinde altıncı sırada yer alan "Sixieme De Arrondismnet" ise Paris'in en gelişmiş ve modern birimi olarak öne çıkmaktadır. Bu semtte yaşamış olan Mustafa Reşit ve Ali Paşa bu yüzden kurulan idareye "altıncı idare" adını vermiştir. Konuyla ilgili olarak ve Beyoğlu Belediyesi'nin tarihçesi hakkında daha detaylı bilgi için Bkz.

bütçeye ve nitelikli personele sahip olan bu "ayrıcalıklı" idare, Cumhuriyet dönemine kadar başarılı uygulamalar yapmaya, yörede yaşayanların ihtiyaçlarına cevap vermeye ve belediyecilik alanında faaliyetlerini sürdürmeye devam etmiştir[39].

1869 yılında Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesinin çıkartılmasıyla Beyoğlu ve Galata dışında da tüm İstanbul'u kapsayan bir "şehreminlik" idaresinin kurulması kararlaştırılmıştır. Federatif bir yerel yönetim yapısı gösteren bu idarenin alt yönetiminde semtlerin yönetiminden sorumlu on dört yerel yönetim dairesi bulunurken üst yönetiminde ise şehremini ve şehremaneti meclisini de kapsayan yine on dört daire bulunmaktadır[40]. 1870 yılına gelindiğinde ise belediye idaresi İstanbul dışına da taşınmış ve her vilayet, sancak ve kazada birer belediye kurulmasına karar verilmiştir. Ancak belediye reisleri ve seçimle işbaşına gelen meclislerden oluşan bu belediyeler, teşkilatlanmadaki bazı yetersizliklerden dolayı birçok kazada/kasabada kurulamamış ve belediye idarelerinin tüm ülke sathına yayılması gerçekleşememiştir[41]. 1912 yılında kurulup 1930 yılına kadar hizmet vermeyi sürdüren belediye şubeleri ise Dersaadet Teşkilat-ı Belediyesi Hakkında Kanunu ile belediye dairelerinin yerini almıştır[42]. Belediye anlamındaki tüm bu yerel yönetim çalışmaları, her ne kadar Fransız modeli esas alınarak gerçekleştirilmiş olsa da merkeziyetçi bir devlet yapısına sahip olunması nedeniyle yerel yönetimlere komünal özellikler katamamıştır. Avrupa'da yerel yönetimler yöre halkının isteği ve baskısıyla gelişip dönüşürken Osmanlı Devleti'nde ise devlet eliyle kurulup gelişmiş ve belediyelerin görevi/yetkisi sadece şehirlere ilgili hizmetlerin verilmesiyle sınırlandırılmıştır[43]. Bu sınırlılık sebebiyle de yerel yönetimlerin merkezi idareyi batılı tarzda etkilemesi ve merkez ile olan güç dengesinde bir ağırlık sahibi olması mümkün olmamıştır[44].

Beyoğlu Belediyesi. (2025, 07). *Belediye Tarihçesi*. https://beyoglu.bel.tr/kurumsal/belediye-tarihcesi/#:~:text=Beyo%C4%9Flu%2C%20ilk%20uygulama%20olmas%C4%B1na%20ra%C4%9Fmen,kentin%20en%20mamur%20b%C3%B6lgesi%20olmas%C4%B1yd%C4%B1

[39] Ortaylı, İ. (1979). *Türkiye İdare Tarihi*. TODAİE Yayını, No:180, Doğan Basımevi, 297.

[40] Keleş, R. *a.g.e.,* 159.

[41] Yaşanan sorunlar hakkında detaylı bilgi için Bkz. Ortaylı, İ. (1978). İmparatorluk Döneminde Mahalli İdarelerin ve Belediyeciliğin Evrimi. İçinde E. Türkcan (Ed.), *Türkiye'de Belediyeciliğin Evrimi (1. Cilt).* Türk İdareciler Derneği, 19.

[42] Ünal, F. *a.g.m.*, 244.

[43] Tekeli, İ. (1982). Türkiye'deki Belediyecilik Deneyiminin Genel Bir Değerlendirilmesi ve Yeni Model Arayışı. İçinde E. Türkcan (Ed.), *Yeni Bir Belediyeciliğe Doğru*. Halkevleri Matbaası, 308; Gündüzöz, İ. (2023). Türkiye Cumhuriyeti'nin Yüzüncü Yılında Yerel Yönetimler. *Türk İdare Dergisi,* (2023 Ekim Özel Sayı), 317.

[44] Görmez, K. *a.g.e.*, 197.

Belediyeler gibi yerel yönetimlerin önemli birimlerinden olan il özel idareleri de imparatorluğun en uzun yüzyılında gelişim gösteren idarelerdendir. Eyalet yerine vilayet teşkilatına geçilmesini sağlayan Vilayet Nizamnamesi ile vilayetlerde yukarıda da ifade edildiği gibi valinin başında bulunduğu il yönetiminin yanına her sancaktan seçilen üyelerden oluşan bir Meclis-i Umumi'nin kurulması amaçlanmıştır. 1913 tarihinde çıkartılan İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu ile de il özel idareleri yeniden düzenlemiştir[45]. Türkiye Cumhuriyeti'nde yer alan günümüz il idarelerindeki vali ve il genel meclisinin köklerini de bu yapı oluşturmaktadır.

Modern yerel yönetim birimlerinden en küçüğü olarak tasniflenen köy yönetimleriyle belediye ve il özel idarelerinin aksine Tanzimat döneminden önce de karşılaşılmaktadır. Batı modelinde yer almayan köy yerel yönetimleri, "Türk toplumunun siyasi, sosyal ve idari gereksinmelerinin doğal bir sonucu olarak" yerel yönetimler içerisindeki yerini almıştır[46]. Bir topluluk içerisinde yaşama isteği ve geleneksel bilinç neticesinde ortaya çıkan bu idareler, zaman içinde kurumsallaşarak bir yerel yönetim birimi olarak günümüze ulaşmıştır.

Köy yönetimleri de süreç içerisinde tıpkı diğer yerel yönetim birimleri gibi çeşitli değişikliklerden geçmiştir. 1829 yılında köylerin başında bulunan imamların artık köylünün ihtiyaçlarına cevap verememesi muhtarlıkların kurulmasına yol açmıştır. Kurulan muhtarlıklar, köylerin kurumsallaşması adına önemlidir. 1858 yılında taşra teşkilatı yeniden düzenlenirken kazalardan sonra kariyelerin (köylerin) sayılmasıyla idari birim olarak da köylerin kurumsallaşmasına katkı sağlanmıştır[47]. Hem belediyeler hem il özel idareleri hem de köyler Türkiye Cumhuriyeti'nde de yerel yönetim birimleri arasında yerini almış ve günümüze kadar çeşitli değişimlerden geçerek ulaşmışlardır. Ancak diğer yerel yönetim birimleri 2000'li yıllarda kanun düzeyinde yapılan değişikliklerle yeniden yapılandırılıp çağa daha uyumlu hale getirilirken köyler açısından bu durum gerçekleşmemiştir. Üstelik Mayıs 2025'te belediye ve il özel idarelerinde mevcut durumun çağın gerisinde kaldığı düşüncesiyle yeniden bir düzenleme yapılacağına dair çeşitli açıklamalar kamuoyuyla yazılı ve görsel medya aracılığıyla paylaşılırken köyler

[45] Keleş, R. ve Yavuz, F. (1989). *Yerel Yönetimler (Genişletilmiş 2. Baskı)*. Turhan Kitabevi, 39; Ünal, F. *a.g.m.*, 244-245.
[46] Kavruk, H. (2021). *Yerel ve Bölgesel Yönetimler.* Nobel Yayınevi, 27; Ünal, F. *a.g.m.*, 245.
[47] Kavruk, H. (2004). *Köy ve Mahalle: Yerleşim ve Yönetim Birimi*. Odak Yayınevi, 55-57; Çadırcı, M. (1993). Osmanlı Döneminde Yerel Meclisler. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 2(5), 5.

açısından bir düzenleme ise gündemde değildir. Köyler halen yüz yıl önce[48] çıkartılan kanunla yönetilmeyi sürdürmektedir.

1.1.2 Ortaya Çıkış Nedenleri

İnsanların topluluk halinde yaşadıkları dönemden başlayarak günümüze kadar ulaşan ve tarihsel süreç içerisinde çeşitli gelişmelerden etkilenerek dönüşen yerel yönetimlere tarihin hemen her döneminde ihtiyaç duyulmuştur. Bu yapıların, belirli gereksinimleri karşılamak amacıyla toplumların tarihsel gelişimine paralel olarak ortaya çıktığı söylenebilir[49]. Osmanlı Devleti'nde 19. yüzyılla başlayan ve günümüze kadar ulaşan bu yapıların modern dönemde yer almasının nedenlerinin ortaya konulması onları anlamak konusunda fayda sağlayacaktır.

İnsan nüfusundaki artış, onları grup halinde yaşamdan topluluk halinde yaşama ve devlet organizasyonu altında yer almaya itmiştir. Özellikle nüfustaki bu artışla karmaşık hale gelen insan ihtiyaçlarına yönetimler tarafından cevap verilebilmesinin sürdürülmesi zorlaşmıştır. Yönetilmesi gereken alan ve kişi sayısı arttıkça merkezi idarenin insanları sevk ve idare edebilmesinde de çeşitli aksamalar yaşanmıştır. Örneğin boyutları bir beylik sınırından başlayan ve sonraları üç kıtaya ulaşan Osmanlı Devleti'nin merkezden uzakta bulunan yerlerde de egemenliğini sürdürerek asayişi sağlaması, vergi ve asker toplaması gibi konularda yerel yönetim birimlerine ihtiyaç duyması tabiidir.

Tarihsel süreç içerisinde insanların, dağınık olarak yaşamaktan kent gibi nüfus yoğunluğu fazla alanlarda yaşamaya yönelmesi de şehircilik faaliyetlerinde yeni taleplerin doğmasına neden olmuştur. Altyapı ihtiyacı, ulaşım, temizlik, yapılaşma, sağlık vb. kamu hizmetlerinin sunulmasına duyulan ihtiyaçlar merkezi yönetimin bu konulara cevap verememesini hızlandırarak yerel yönetimlerin önemini artırmıştır. Bu gelişmelerin yanında demokratikleşmenin küresel boyutlara ulaşmasıyla önem kazanan demokrasi bilincinin gelişmesi ve demokratik katılımdaki artış, yerel yönetimler eliyle ülke sathına yayılabilmiştir[50]. Bu açıdan değerlendirildiğinde demokratikleşmenin yerel yönetimlerin varlığına etkisi olan faktörler arasında yeri bulunduğu kolaylıkla söylenebilir.

---

[48] Yürürlükte bulunan 442 sayılı Köy Kanunu 18.03.1924 tarihinde kabul edilmiştir. https://mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=442&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=3

[49] Keleş, R. *a.g.e.*, 29.

[50] Tortop, N. ve Aykaç, B. ve Yayman, H. ve Özer, M. A. (2008). *Mahalli İdareler (2. Baskı)*. Nobel Yayınevi, 17.

İyi bir siyasal eğitim alanı olarak görülen yerel yönetimler, bahsedildiği gibi demokrasi kavramıyla ayrılmaz bir birliktelik içine girmiştir. Yöre halkına sundukları seçme ve seçilme haklarının yanı sıra yerel düzeyde siyasal eğitimin gelişiminde de önemli bir araç olarak yerel yönetimlerle karşılaşılmaktadır[51]. Yerel yönetimler bu özelliğiyle egemen milletlerin önemli bir gücünü oluşturan yerel meclislerin de ayrılmaz parçalarıdır[52]. Ülkelerin demokratik yapılarıyla yerel yönetimleri arasında güçlü bir korelasyon olduğu iddiası da çeşitli çalışmalarda yer almaktadır[53]. Buna göre, bir ülkede güçlü demokrasi varsa gelişmiş bir yerel yönetim de vardır ve hatta bu ülkelerin gelişmiş ülkeler olduğu da bu iddiaya dayanılarak kolayca söylenebilir.

Devletlerin gelirleri düşünüldüğünde bunlar arasında en öne çıkan unsur toplanan vergilerdir. Sınırları büyüyen devletlerin merkezi yönetim aracılığıyla etkin bir şekilde vergiyi toplamada zorluk yaşaması da olağandır. Bu zorluklar yerel yönetimlerin ortaya çıkışında yer alan bir diğer önemli sebep olarak ifade edilebilir. Merkezi yönetime büyük bir yük oluşturan bu görevin yerel yönetimlere devredilmesi ve bu idareleri mali açıdan denetleme görevinin üstlenmesiyle kaynakların etkinliğini sağlama açısından yönetimsel anlamda olumlu kazanımlar elde edilmiştir. Ayrıca yine yerel yönetimlerin, bazı yerel hizmetlerin finansmanında toplanan vergileri kullanması ya da bütçeden gerekli payları alarak kamusal hizmetleri sağlaması da merkezi idarenin mali yükünün hafiflemesine yardımcı olmuştur. Özellikle Osmanlı Devleti gibi nüfusu ve sınırları büyük olan merkezi yönetimlerin, bu şekilde mali yükü yerel yönetimlerle paylaşması zamanla bir zorunluluk haline gelmiştir[54]. Bu durumun da yerel yönetimi ortaya çıkartan sebeplerden biri olarak sayılabilen mali sebepler arasında olduğu iddia edilebilir.

Subsidiarite (hizmette yerellik) ilkesinin özellikle AB'nin çalışmalarında önemli bir yeri olması nedeniyle günümüzde bu ilkeyle tüm yönetimler sıkça karşılaşmaktadır[55]. Bu ilkenin de yerel yönetimlerin var oluş nedenleriyle ilgili olduğu söylenebilir çünkü bahsi geçen nedenlerin çoğu bir yörede sunulacak hizmetin yörede yaşayanlara en yakın

---

[51] Mill, J. S. (2010). *Considerations on Representative Government*, Camridge University Press, 276.
[52] Tocqueville, A. D. (1900). *Democracy in America (1. Cilt)*. (H. Reeve, Çev.), Revised Edition, The Colonial Press, 60.
[53] Tortop, N. vd. *a.g.e.,* 17.
[54] Genç, M. (2000). *Osmanlı İmparatorluğu'nda Devlet ve Ekonomi*. Ötüken Yayınları, 87.
[55] T.C. Adalet Bakanlığı. Avrupa Konseyi Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (AYYÖŞ) Madde 4: "Kamu sorumlulukları genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılacaktır. Sorumluluğun bir başka makama verilmesinde, görevin kapsam ve niteliği ile yetkinlik ve ekonomi gerekleri göz önünde bulundurulmalıdır." Şartın tam metni ve detaylı bilgi için Bkz. https://inhak.adalet.gov.tr/Resimler/Dokuman/2712020143139122_tur.pdf

birim tarafından sunulmasıyla etkileşim halindedir. Gerek merkezi yönetimin ilerleyen zaman ve artan nüfusun etkisiyle çeşitlenip fazlalaşan kamu hizmetlerini geniş coğrafi alanlara eşit/etkin/verimli sağlayabilmesinin mümkün olmaması gerekse de yerel yönetimlerin yereli ilgilendiren konularda daha yetkin olduğu varsayımı yerel yönetimlerin önemini de artırmaktadır. Bu durum kendiliğinden önemli bir var oluş nedenini de ortaya çıkartmaktadır. Tıpkı bu ilke gibi diğer nedenlerin de çoğu birbirleriyle girift bir ilişkiye sahiptir. Bazı nedenler hem siyasi hem toplumsal hem demokratik iken bazı nedenler ise ekonomik ve yönetsel özellikleri aynı anda gösterebilmektedir.

Yerel yönetimlerin ortaya çıkış nedenleri açısından çok farklı sınıflandırmalar yapılabilmektedir. Yönetimsel, siyasal, toplumsal, ekonomik, demokratik, kültürel, mali, beşerî, coğrafi vb. birçok ayrımla yerel yönetimlerin ortaya çıkışına yönelik nedenler sınıflandırılabilmektedir. Ancak literatürde sıkça karşılaşılan sınıflandırmanın yönetimsel, siyasal, toplumsal ve ekonomik[56] nedenler olduğu görülmektedir. Bu yüzden çalışmada bu sınıflandırmaya yer verilecektir. Ayrıca alan yazında diğer nedenlerin yanında demokratik nedenlerin de yerel yönetimleri ortaya çıkartan nedenlerden biri olarak sayılmasıyla karşılaşılmaktadır. Fakat demokratik nedenlerin hem siyasal nedenlerle çok benzeşmesi hem de yerel yönetimlerin ortaya çıkışından çok günümüzdeki önemlerini açıklamakta yardımcı olacağı düşüncesi nedeniyle demokratik nedenler ayrı bir başlık altında incelenmemiş ve yukarıda bahsedildiği şekilde aktarılmasıyla yetinilmiştir.

1.1.2.1 Yönetimsel (İdari) nedenler

Yönetimlerin kendi egemenlikleri altında yaşayan yönetilenlere vermesi gereken hizmetler, 19. yüzyıl ve sonrasında hızlı bir artış trendine girmiştir. Genellikle ihtiyaçlardan doğan taleplere cevap vermek durumunda kalan merkezi yönetimler, idari anlamda bazı sorunlarla karşılaşmıştır[57]. Yapılan denemeler ve başarısız girişimlerden sonra bu sorunların çözümünün merkezi yönetimler eliyle gerçekleşebilmesinin rasyonel olmadığı tecrübe edilmiştir[58]. Bürokrasi hızla büyümüş, kurumlar arası iletişimde çeşitli sınırlılıklarla karşılaşılmış ve idarenin vatandaş taleplerine hızlı cevap verebilmesi mümkün olmamıştır. Birçok soruna çözüm üretilemediğinden bazı sorunlar

[56] Tortop, N. vd. *a.g.e.*, 17-18.
[57] Keleş, R. *a.g.e.*, 50
[58] Görmez, K. (2015). Mahalli İdarelerin Siyasal Temelleri. İçinde K. Görmez (Ed.), *Yerel Yönetimler*. Orion Yayınları, 22.

kronikleşirken bazı sorunlar ise kendiliğinden ortadan kalkmış ve merkezi yönetimin müdahaleleri ancak sorun o yöreyi çok ciddi boyutlarda etkiledikten sonra gelebilmiştir.

Devletlerin[59] tüm kamusal ihtiyaçlara merkezden cevap verebilmesi kolay değildir. Günümüzde hemen herkesin aşina olduğu etkinlik, fayda-maliyet analizi, kamu yararı, yönetişim, performans ve verimlilik gibi kriterler açısından merkezi yönetimin birçok kamu hizmetini yürütmesinin hizmete en yakın birimler olan yerel yönetimlerin eliyle işletilmesine kıyasla geride kaldığı ifade edilebilir. Bu bakımdan özellikle sayılan kriterler dikkate alınarak merkezi yönetim ve yerel yönetim arasında optimum bir denge kurulmasının gerekliliği ortaya çıkmaktadır. Bu dengenin nasıl kurulabileceği ve özelliklerinin neler olması gerektiği birçok düşünürün ve çeşitli disiplinlerin araştırma konusu olmayı sürdürmesine rağmen her ülke açısından farklı şekillerde olacağı aşikardır. Çünkü merkez ve yerel yönetimlerin sahip olduğu avantajlar ile dezavantajlar, ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Keleş, bu denge için "merkezi yönetimde bir tür beyin kanaması hastalığı yüzünden bilinçsizliği, mahalli idarelerde ise kansızlığı önlemeli, merkezi yönetimin yükünü olabildiğince azaltmalıdır"[60] tavsiyesini vermektedir. Yerel yönetimlerin olumsuz özellikleri ve dezavantajları göz önünde bulundurularak olası tehdit ve riskler hesaplandıktan sonra merkez ile yerel arasında denge kurmanın yerinde olacağı söylenebilir. Bu hususları dikkate alan ülkelerin kamu hizmetlerini verimli olarak yerine getirebilme noktasında öne çıktığı da dünya örneklerinden görülebilmektedir.

Kaynakların etkin olmayan kullanımından vazgeçilmesi kamu maliyesi açısından oldukça önemlidir. Hem ihtiyaçların/sorunların tespiti hem de onların cevapları/çözümleri için yörenin dinamiklerini bilmek ve bu şekilde aksiyonlar almak merkezi yönetime kıyasla yerel yönetimlerin daha etkili yerine getirebileceği bir durumdur. Bu durum bile ülkenin tümünü ilgilendirmeyen yöresel kamu arzının yerel yönetimler tarafından yerine getirilmesinin önemini göstermektedir[61]. Ancak burada ifade edilen tasarruf ve verim açısından yerel yönetimlerin kusursuz olduğu değildir. Kaynak savurganlığı, adam kayırmacılık ve partizanlık gibi ahlaki risklere açık olan yerel yönetimlerin merkezi yönetim tarafından denetlenmesi bu bakımdan önemli olacaktır. Böylece merkezi yönetim tarafından sunulması zor ve etkinsiz olan kamu hizmetleri,

[59] Görece az nüfus ve küçük sınırlara sahip olan devletlerin dışında kalan devletler kastedilmektedir.
[60] Keleş, R. *a.g.e.*, 14.
[61] Tortop, N. vd. *a.g.e.*, 17.

denetimleri merkezi yönetim tarafından sağlanan yerel yönetimler marifetiyle yapılarak idari açıdan da verimliliğin sağlanmasına yardımcı olacaktır.

1.1.2.2 Siyasal nedenler

Yönetilen sınıfın yönetici sınıftan talep ettiği bazı ihtiyaçları bulunmaktadır. Bu ihtiyaçlar arasında faydalarının tüm topluma ait olduğu kamusal mallar da yer almaktadır[62]. Özel sektör tarafından sunulmayan bu ihtiyaçlar için arz ve talep dengesi oluşmayacağı için bir fiyat tespitinde de bulunulamayacaktır. Ancak kamusal malların fiyatı olmamasına rağmen yasama ve yürütme organı seçimle göreve getirilen sistemlerde yönetilenlerin oylarının belirleyiciliği söz konusu olmaktadır[63]. Bu oylar ile hangi maldan ne kadar üretileceği hangi hizmetin nasıl ve hangi şekilde sunulacağına dair sunulan siyasi programlar oylanarak seçilmektedir. Bu seçimlerin daha etkili örnekleri ise yerel yönetimlerin seçimlerinde net olarak görülmektedir[64]. Çünkü halka en yakın birim olan yerel yönetimlerin yöneticilerinin seçimle işbaşına gelmesi demek bir sonraki seçim döneminde yöre halkının değerlendirmesine yine bizzat tabi tutulması demektir. Siyasetin en yakın okulları olan yerel yönetimlerin sınırlarında yaşayan yöre halkı, oy tercihlerini merkezi yönetime kıyasla daha net bir şekilde kullanmakta ve taleplerini yönetime daha hızlı ve kolay ulaştırabilmektedir. Merkezi yönetimlerin seçiminde genellikle siyasi partilerin öne çıkmasına karşın yerel seçimlerde kişilerin ön planda olmaları da bu sebeple açıklanabilir[65].

Yerel yönetimler, kamu hizmetlerini sunarken yörede yaşayanların sürece katılımını ve denetlemesini da sağlamaktadır. Bu özellikleri ile güçlü demokrasilerin oluşumlarına katkı sundukları söylenebilir. Yerel idarelerin gelişmiş ülkelerin önemli bir kısmında güçlü ve az gelişmiş ülkelerde zayıf konumda olması da bu iddiayı desteklemektedir[66]. Yerel yönetimleri ortaya çıkartan nedenlerden olan nedenler arasına "mahalli idarelerin uluslaşma süreciyle ve bir ülkenin siyasal birliğinin sağlanmasıyla" doğrudan ilişki içinde olması da eklenebilir. Yine benzer olarak, bu idarelerin yerel

---

[62] Musgrave tarafından sosyal mal, Buchanan tarafından kollektif mal olarak tanımlanan bu mal ve hizmetler Samuelson tarafından kamusal mal olarak ifade edilmiş ve maliye literatüründeki yerini almıştır. Detaylı bilgi için Bkz. Akdoğan, A. (2014). *Kamu Maliyesi (16. Baskı).* Gazi Kitabevi, 39.
[63] Özay, İ. (1996). *Günışığında Yönetim*, Alfa Yayınları, 127.
[64] Coşkun, B. (2013). *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar, Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Üzerine Bir Değerlendirme (3. Baskı).* Seçkin Yayıncılık, 57.
[65] Tortop, N. vd. *a.g.e.*, 16-18.
[66] Ulusoy, A. ve Akdemir, T. (2012). *Mahalli İdareler (7. Baskı).* Seçkin Yayınevi, 33.

kültürlerin korunmasına yardımcı olması ve merkeziyetçi yapı karşısında denge unsuru olması da siyasi nedenler arasına ilave edilebilir[67].

1.1.2.3 Toplumsal nedenler

Ülkelerin gelişmişlik seviyeleri toplumsal gelişim ile doğrudan bağlantılıdır. Öyle ki ülkelerin gelişmişlik seviyelerini araştıran birçok çalışmada kullanılan kriterlerle toplumsal gelişmişliği ölçmede kullanılan kriterler paralellik göstermektedir. Toplumsal gelişimin yükselmesi de yerel yönetimlerle oldukça yakın bir korelasyon içindedir. Parçalara ayrılamayıp bir bütün halinde süren toplumsal gelişim, yerelle başlayarak tüm ülke gelişimine katkı sağlayabilme potansiyeline sahiptir[68]. Yerel yönetimlerin yerelde başlayan gelişim sürecine olumlu katkıları da özellikleri ve nitelikleri bakımından oldukça kolaydır. Bu yüzden ülkelerin kalkınmasında yerel yönetimlerin oynadığı rolün son derece önemli olduğu kabul edilmektedir[69].

Toplumsal nedenler arasında yerel ihtiyaçların yerel yönetimler tarafından etkin bir şekilde tespit edilerek cevaplanmasının da ağırlıklı bir yeri olduğunu iddia eden çalışmalar bulunmaktadır[70]. Topluma daha verimli, hızlı hizmetler sağlanması ve böylece toplumsal gelişimin sağlanmasına katkısı düşünülürse aslında idari nedenler arasında sayılan bu nedenin toplumsal neden açısından da değerlendirilmesi yerinde olacaktır. Aynı şekilde yerel yönetimlerin, toplumsal katılımı kolaylaştırması ve yöre halkının dayanışmasını üst seviyelere taşıyarak gelişime katkı sunması da benzer bir açıdan değerlendirilebilir. Merkezi planlama marifetiyle kalkınmayı amaçlayan ülkelerin planlarının başarıya ulaşabilmesi için yöre halkının ve yerel yönetimlerin katkılarının önemi de büyüktür. Ülkelerin kalkınma programlarında, il sınırlarının yetersiz kalması nedeniyle yerel yönetim ve bölge düzeyinde planlama yapmaları ve buraların kalkınmaya katkılarını yükseltme gayretleri de bu doğrultuda düşünülebilir[71].

1.1.2.4 Ekonomik nedenler

Yerel yönetimlerin ortaya çıkmasında rol oynayan bir diğer faktör, ekonomik nedenlerdir. Kamusal malların/hizmetlerin sunumunda kıt kaynaklardan optimum

[67] Tortop, N. vd. *a.g.e.*, 18.
[68] Keleş, R. *a.g.e.*, 17.
[69] Tortop, N. vd. *a.g.e.*, 18.
[70] Keleş, R. (2012). *Kentleşme Politikası.* İmge Kitabevi, 91.
[71] Keleş, R. ve Yavuz, F. *a.g.e.*, 36; Erbay, Y. (1999). Fransa'da İdari Sistem ve Yerel Yönetimler. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi.* 8(2), 66.

seviyede faydalanmak önemlidir[72]. Aynı zamanda bu malların/hizmetlerin bazılarının sunum ve tüketim süreçlerinde çeşitli dışsallıklar oluşmaktadır[73]. Özellikle yarı kamusal malların sahip oldukları yerel özellikler nedeniyle yerel ölçekte ortaya çıkan bu dışsallıklar, yörede yaşayanları olumlu ve olumsuz olarak doğrudan etkilemektedir. Bu etkilerin olumlu yanlarını artırmak ve olumsuz özelliklerini gidermek konusunda yerel idare merkezi idareye göre daha avantajlıdır[74]. Bu bağlamda anılan nitelikteki hizmetlerin/malların mahalli idareler marifetiyle sunulmaları ekonomik açıdan daha avantajlı olmaktadır.

Ekonomik nedenler arasında en öne çıkan neden, yerel kaynakların yerel yönetimler tarafından daha etkin ve verimli bir şekilde kullanılabileceği düşüncesidir. Merkezi otorite yerel otoriteye kıyasla çok daha büyük alanda faaliyet gösterdiği için yerel faaliyetleri önemsememekte ve/veya aksatabilmekte, aksatmadıklarını ise verimsiz bir şekilde sunma riski taşımaktadır. Yerel otoritenin yerel kaynakları tanıması ön kabulünden dolayı yerel yönetimlerin merkeze nazaran ekonomik açıdan daha avantajlı hizmet sunabilmesi beklenmektedir. Oysa merkezi yönetimin böyle bir avantajdan uzak olması aksatmadan sunması gereken kamu hizmetlerini de ekonomik açıdan etkinsiz sunmasına yol açabilmektedir[75]. Bu durumun tüm ülkeyi ekonomik olarak olumsuz bir şekilde etkileyeceği söylenebilir. Ekonominin her ülke açısından öneminin büyüklüğü nedeniyle ekonomide etkinliğin sağlanabilmesi için uygunluğu bulunan tüm kamu hizmetlerinin ve mallarının yerel yönetimler tarafından sunulması bu açılardan dolayı tavsiye edilmektedir.

Toplumsal nedenler aktarılırken ele alınan toplumsal gelişim gibi ekonomik kalkınma da yerelden ulusal ölçeğe ulaşabilen bir süreç özelliği gösterebilmektedir. Yerel yönetimlerde ortaya çıkan ekonomik kalkınma, ülke kalkınmasına da olumlu katkılar sağlayacaktır. Bu noktada önemli olan ise yerel ölçekli kalkınmanın başlayabilmesi için gerekli ortamın hazırlanmasıdır. Dünya Bankası da yerelleşmeyi bu açıdan desteklemektedir. Çünkü mahalli idare yerele merkezden daha hâkim olması nedeniyle

[72] Nadaroğlu, H. (2001). *Mahalli İdareler: Teorisi, Ekonomisi, Uygulaması (Yenilenmiş 7. Baskı).* Beta Yayınları, 31.
[73] Şener, O. (2010). *Kamu Ekonomisi (11. Baskı).* Beta Yayınevi, 87.
[74] Bilmen, M. S. (2022). *Yerel Yönetimlerde Mali Özerklik ve İstanbul İlçe Belediyelerinin 2014-2018 Yılları Gelir Bütçelerinin Mali Özerklik Yönünden Değerlendirilmesi* (Yayın Numarası: 774157) [Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi]. Ulusal Tez Merkezi, 31.
[75] Zafer, G. (2011). *Yerel Yönetimler ve Ekonomik Kalkınma.* Gazi Kitabevi, 78-81.

yerel ekonomik kalkınmanın önündeki potansiyelleri ve riskleri tespitte daha yetkindir[76]. Yerel girişimleri desteklemek, altyapı olanakları sunmak ve çeşitli teşviklerde bulunarak bazı mesleki dallarda yatırımı/gelişimi öncelemek gibi konular ekonomik kalkınmaya destek olarak ülke ekonomisine de katkı sağlayacaktır. Riski yüksek, katma değeri düşük veya alternatif maliyeti fazla olan alanlarda yine yerel otoritenin yönlendirici olması yöredeki ekonomik faaliyetlerin düzenlenmesine de yardımcı olacaktır. Ayrıca ulusal ölçekteki maliye ve para politikalarının yerel yönetimlerle koordinasyon içerisinde yürütülmesi ulusal çaptaki politikaların başarıya ulaşmasını kolaylaştıracaktır.

1.2 Yerel Yönetimlerin Mali Kuramlarla İlişkisi

Merkezi yönetim ve yerel yönetimler birlikte kamusal hizmet sunmaktadır. Her iki yönetim de toplamda devleti oluştururken sunulacak hizmetlerin kimin eliyle yürütülmesi gerektiği çeşitli disiplinlerde cevaplanmaya çalışılan sorular arasında yer almaktadır. İki idareli optimum bir denge kurulması fikri literatürde kabul görmekteyken bu dengenin nasıl kurulması gerektiğine dair çeşitli görüşler tartışılmaktadır. Bir diğer ifadeyle, mali kaynakların hangi ölçüde paylaşılacağına ilişkin teorilere literatürde sıkça rastlamak mümkündür[77]. Bu teoriler, anılan soruların yanı sıra kamu ekonomisindeki etkinsizlik sorununu giderebilmek için yerel yönetimlerin yerel hizmet sunmasını ve aralarında rekabet etmesi gerektiğini de ifade etmektedir[78]. Bunların kamu tercihi yaklaşımı ve mali federalizm yaklaşımıyla da ilişkileri bulunmaktadır. Kamu tercihi yaklaşımına göre kamu ekonomisinde politik menfaati bulunan kişilerin yer aldığı bir piyasa bulunmaktadır ve yaşanan piyasa başarısızlıkları kaynak dağılımda etkinlik sağlanırsa en aza indirgenebilir[79]. Mali federalizm ise toplum refahını maksimize etmeyi hedefler ve bunun için yerel ekonomilerin (yönetimlerin) optimum seviyede kaynak ve görev tanımlamasının yapılması gerektiğini belirtir[80].

İlgili teorilerin tümü çalışmada mali kuram olarak adlandırılmaktadır. Bahsi geçen mali kuramlar, toplum refahını maksimize etmeyi amaçlamaktadır. Bu teorilerden öne çıktığı düşünülen; üçlü tahsis, kulüp malları, mali denklik, desantralizasyon, katlı kek,

---

[76] Çınar, T. ve Güler, B. A. (2004). *Yerel Maliye Sistemi (1. Baskı).* TODAİE, No:313, 7-13.
[77] Gül, H. vd. *a.g.e.*, 35.
[78] Karagöz, B. (2020). *Yerel Yönetimler Ekonomisi ve Tartışmalar.* Nobel Bilimsel Eserler, 1-3.
[79] Aktan, C. C. ve Dileyici, D. (2007). *Modern Politik İktisat Kamu Tercihi.* Seçkin Yayınevi, 28; Lemieux, P. (2004). The Public Choice Revolution. *Regulation,* 22. https://www.researchgate.net/publication/256066444_The_Public_Choice_Revolution
[80] Bird, M. R. (2005). Fiscal Federalism. İçinde J. J. Cordes ve R. D. Ebel ve J. G. Gravelle (Ed.), *The Encyclopedia of Taxation & Tax Policy.* The Urban Institute Press, 145-147.

ayakla oylama teorileri ile hizmette yerellik ilkesine kısaca değinilmesi yerel yönetim ile merkezi yönetim kavramları arasındaki ilişkinin daha iyi anlaşılmasına fayda sağlayacaktır.

Kamu sektörünün *"Üçlü Tahsis Teorisi"* olarak adlandırılan teori, kamu ekonomisini incelemektedir. Musgrave tarafından tanımlanan bu teori üç sacayağından oluşmaktadır. İlk ayak olan tahsis fonksiyonuna göre tam kamusal nitelikte olan malların kamu tarafından sunulması elzemdir. Bu mallar, kamu tarafından sunulmadığı takdirde gerek piyasada başarısızlıklar yaşanması gerekse de olumsuz dışsal çıktılarla oluşan etkilerin tüm ülkeye yayılarak ülkede bazı sakıncalar doğurması beklenir. Kamusal malların, tüm ülkeyi ilgilendiren çapta olması durumunda merkezi yönetim tarafından, yereli ilgilendiren ölçekte olması durumunda ise yerel yönetim tarafından sunulması bu teorinin öne çıkan tavsiyesidir. İkinci ayak olarak adlandırılan gelirin yeniden bölüşümü fonksiyonuna göre ise merkezi idare gelirin yeniden bölüştürülmesinde temel bir konumda yer almalıdır. Yerel yönetimler ise bu noktada küçük bir etkiye sahip olan bazı politikalarla sınırlandırılmalıdır. Çünkü yerel yönetimler, maliye politikalarının ülke çapında uygulanması ve bölgeler arası dengenin sağlanması konularında merkeze kıyasla dezavantajlıdır. Teorinin son ayağını makroekonomik istikrar fonksiyonu oluşturmaktadır. Gelirin yeniden bölüşümü fonksiyonu gibi makroekonomik istikrar fonksiyonunda da aynı şekilde merkezi idare tüm yetkiyi elinde toplamalı ve yerel idarelerin bu konudaki politikaları küçük etkiler içeren seviyelerde kalmalıdır[81].

Kamusal mallar ve özel mallar arasında bulunan ve sosyal mal olarak da ifade edilen "*Kulüp Malları",* Buchanan tarafından literatüre kazandırılmıştır[82]. Sonraki yıllarda Sandler ve Tschirhart'ın da katkılarıyla genişleyen bu teoriden yerel yönetimler konusunda da faydalanılmaktadır. Bu teoriye göre benzer tercihlerde olan tüketicilerin bir araya gelerek oluşturduğu kulüplerin sunduğu mallara kulüp malları denilmektedir ve bu malların maliyeti kulüp üyelerince paylaşıldığı için bedavacılık sorunu da yaşanmaz ancak kulübe katılım sınırlı bir kapasiteye sahiptir. Kapasitenin zorlandığı durumlarda sistemde hizmet üretme noktasında sorunlar yaşanır. Teori, yerel yönetimler açısından düşünüldüğünde, yerel yönetimlerin sunduğu mal ve hizmetten yararlanan yöre halkının

[81] Musgrave, R. A. (2004). Kamu Maliyesi Teorisi. (O. Şener ve Y. Methibay Çev.). Asil Yayın Dağıtım Ltd. Şti., 3-52.
[82] Kulüp mallar teorisi hakkında detaylı bilgi için Bkz. Buchanan, J. M. (1965). An Economic Theory of Clubs. *Economica,* (32), 1-14; Sandler, T. ve Tschirhart, J. T. (1980). The Economic Theory of Clubs: An Evaluative Survey. *Journal of Economics Literature*, (SVIII), 1481-1521.

kulüp üyesi, yararlanılan mal ve hizmetin de kulüp malı olduğu varsayılmaktadır. Böylece üyelerinin üretimine razı oldukları mal ve hizmetlerin maliyetlerine katılmaları da kolaylıkla tavsiye edilebilecek ve yerel yönetimin maliyetlerden dolayı yaşayabileceği kaynak sorunları azaltılabilecektir. Teorinin tanımladığı kulüp mallarında dışlama imkânı da mümkündür ve hangi maldan ne kadar üretileceği önceden belirlenebilmektedir. Ancak yerel yönetimlerin bazı özellikleri nedeniyle kulüplere benzetilmesi mümkün olmasına rağmen hizmetten dışlama gibi önemli bazı açılarda ise benzerlik söz konusu değildir. Teori, ölçek ekonomilerini göz ardı etmesi ve tüm kulüp üyelerinin benzer tercihe/zevke sahip olması varsayımının gerçekçi olmaması nedeniyle eleştirilmektedir[83]. Bu yüzden teorinin, yerel yönetimlerle ilgili tüm sorulara açıklıkla cevap verebildiği söylemek doğru olmayacaktır.

Yerel yönetimlerle ilgili olarak ele alınan bir diğer kuram *"Mali Denklik"* kavramıdır. Olson tarafından tanımlanan bu kavram ile mal ve hizmetin maliyetine katlananlar ile tüketenler arasında bir eşitlik olması gerektiği söylenmektedir. Dışsallıklar bu teoride önemli bir yer tutmaktadır. Kavrama göre, yerel yönetimlerce sunulan hizmetlerden doğan olumlu dışsallıkların maliyetine merkezi yönetim katılmalı ve yerel yönetimlere kaynak aktarımı (transfer) gerçekleştirmelidir. Ancak yerel yönetimin sunduğu hizmetlerden kaynaklı olumlu bir dışsallık oluşmuyorsa merkezden yerel yönetime bir transfer yapılması önerilmemektedir[84]. Yine bu açıdan bakıldığında yerel yönetimlerin olumsuz dışsallık yayan hizmetlerinden kaynaklanan sorunların giderilmesini de merkezi yönetimin etki ederek çözmesi beklenebilir.

Fayda-maliyet ve dışsallık bakımından yerel niteliğe sahip olan kamusal hizmetlerin sunumunda merkezi idareye göre yerel idarenin çoğunlukla daha etkin olduğunu "*Desantralizasyon Teorisi"* de savunmaktadır. Yerellik adı da verilen bu teoriye göre merkezden sunulan hizmetlerde merkez, yöre halkının tercihlerini göz ardı etmektedir. Bu hizmetlerin sunumunda var olan çoğu seçenek merkezi idare tarafından fark edilemeyeceğinden farklı seçeneklere daha uygun imkân sağlanmasının da önü

[83] Cullis, J. ve Jones, P. (1998). *Public Finance and Fiscal Discipline.* Oxford University Press, 295-296; Bütüç, E. (2018). *Yerel Yönetimlerde Mali Yerelleşme ve Avrupa Birliği'ne Uyum Sürecinde Kosova Örneği* (Yayın Numarası: 526298) [Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi]. Ulusal Tez Merkezi, 26-28.
[84] Olson, M. (1969). The Principle of Fiscal Equivalence: The Division of Responsibilities Amon Different Levels of Government. *American Economic Review,* (59), 479-487.

kapanacaktır[85]. Desantralizasyon ile homojen ve küçük grup tercihlerinin tüketimlerine şekil verilmesi ile ekonomik refahın artma fırsatı doğabilir[86]. Bu kavram her ülkede çeşitli anlamlarda kullanılmış ancak çoğu uygulamada kısaca merkezden yerele yetkinin devredilmesi anlamı taşımıştır.

Yerel yönetimin görev ve yetkileri ile büyüklükleri ne olmalı, mali kaynakları nasıl sağlanmalı, merkezi idare ile arasında nasıl bir görev dağılımı yapılmalı gibi sorulara cevap arayan bir diğer teori *"Katlı Kek T*eorisi" olarak bilinen ve Tiebout ve Musgrave tarafından incelenen teoridir[87]. Bu teoride özellikle federal devletlerin yerel yönetimlere yaptığı yetki ve sorumluluk aktarımları ele alınmıştır. Bireylerin taleplerini, sorun ve ihtiyaçlarını belirlemede yerel idarenin merkezi idareye göre avantajlı olduğu kabulünden dolayı kaynakların tahsisinin yerel idareye bırakılması gerektiği teori tarafından iddia edilmiştir. Dışsallıkların göz ardı edildiği bu teoriye göre makroekonomik politikaların belirlenmesinin ve gelir bölüşümünün merkezi idareye bırakılmasının ise daha isabetli olacağı ifade edilmektedir[88]. Teoride, yönetimin alt kademelerinin bireylerin yerel tercihlerinin daha iyi yansıtacağı düşüncesiyle her bireyin kendi tercihleri doğrultusundaki yönetim yerlerine yerleşeceğine dair bir analiz de yapılmıştır. Bu durum da kamu mallarının etkin sunulması ve kamu mallarından etkin faydalanılması için sahte piyasa (piyasa benzeri) çözümü sağlamaktadır[89].

Günümüz gelişmiş demokrasilerinde yerel yönetimlerin fonksiyonlardaki artış ile makroekonomik istikrarın sağlanması ve bölüşümde yerel yönetimlerin daha fazla söz sahibi olması gibi nedenlerle katlı kek teorisi ve üçlü tahsis teorisi geçerliğini kısmen yitirirken desantralizasyon teorisinin ise daha fazla uygulama alanı bulabileceği düşünülmektedir. Desantralizasyon ve detayları sonraki başlıklarda ele alınacak olan mali yerelleşmenin yakalanmasında şartsız transferlerin de önemi bulunmaktadır. Ancak şartlı ve şartsız olarak merkezi yönetimden yerel yönetime yapılan transferlerin yerel

[85] Durmuş, M. (2006). Sosyal Kamusal Malların Yeniden Tanımlanması Gereği. *Ekonomik Yaklaşım*, 17(59), 75-76.
[86] Oates, W. E. (1991). *Studies in Fiscal Federalism.* Edward Elgar Publishing Ltd., 107.
[87] Katlı kek teorisi hakkında detaylı bilgi için Bkz. Brown, C. V. ve Jackson, P. M. (1990). *Public Sector Economic.* Oxford Blackwell Publishers Ltd.
[88] Bülbül, D. (2013). Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Kamu Kesimi Bütçesi Üzerine Etkileri. *International Anatolia Academic Online Journal*, 1(2), 48-69; Durmuş, M. *a.g.m*., 76.
[89] Brown, C. V. ve Jackson, P. M. *a.g.e.*, 256.

harcamalar üzerinde artırıcı etkisi olduğu da düşünülmektedir. Giderlerin artmasına yol açan bu etki alan yazında *"Sinek Kâğıdı Etkisi"* olarak adlandırılmaktadır[90].

Yerel halkın taleplerini ve tercihlerini daha kolay yansıtması yerel yönetimlerin avantajları arasında öne çıkan bir unsurdur. Çünkü yerel idarenin yönetiminden memnun olmayan kişiler, seçim dönemlerinde yerel yönetimin karar organlarını değiştirme ve yeni kamu hizmeti tercihlerini işbaşına getirme imkanına sahiptir. Ancak bu durum için çoğunluğu sağlama kriterinin gerçekleşmesi gerekmektedir. Bunun mümkün olmadığı durumlarda ise yörede yaşayanlar ikamet yerlerini değiştirerek kendi taleplerine daha uygun cevap verdiğini düşündüğü yerel yönetim sınırlarına taşınabilirler. Bu durum, yerel yönetimlerle ilgili mali kuramlar arasında bulunan Tiebout'un *"Ayakla Oylama"* teorisiyle ilgilidir. Bu teoriye göre çoğunluğun taleplerine en uygun hizmeti sunan yerel yönetim bölgelerine yerleşimin artması da beklenir[91].

Ayakla oylama teorisine göre, yerel yönetimler tarafından yapılan kamu harcamaları ve yerel vergi politikaları ülke içi göçte önemli rol oynamaktadır. Seçmenler kendilerine en uygun vergi planı sunan yerel yönetimin sınırları içerisine taşınma eğilimindedirler. Ancak taşınma, sosyal hayatta teoride olduğu kadar kolay gerçekleşmemektedir. Pratikte karşılığının oldukça zor olduğu düşünülen bu teorinin gerçekleşebilmesi için bazı şartların bulunması da gerekmektedir. Örneğin, seçmenler istedikleri yere taşınma konusunda kültürel veya ekonomik herhangi bir zorlukla karşılaşmamalıdır. Taşınabilecekleri başka yerel yönetimler ve taşınabilmeleri konusunda ekonomik güvencelerinin bulunması da teorinin temel koşullarındandır[92]. Yine teoriye göre yerel yönetimlerin seçmenleri, kendi bölgesine çekmesi o mahalli idarenin daha uygun koşullarda kamu hizmeti sunabilmesini de beraberinde getirecek ve yerel yönetimin gelişimine katkı sağlayacaktır. Ancak yerel yönetimler arasında gerçekleşecek vergi rekabeti nedeniyle yaşanacak vergi kayıpları ve kalabalık yerleşim yerlerinin optimum hizmet seviyesinin üstüne çıkmasının yol açabileceği olumsuzluklar

[90] Sinek kâğıdı etkisinde kamu bürokratlarının da rolünün büyük olduğu düşünülmekte ve yerel halkın transferleri hemen hissetmemesinden kaynaklanan eksik bilgi riskinin de olduğu düşünülmektedir. Detaylı bilgi için Bkz. Stiglitz, J. E. (2000). *Economics of The Public Sector.* W. W. Norton Company, 748.

[91] Blankart, C. B. ve Borck, R. (2004). Local Public Finance In J. Backhaus. İçinde R. E. Wagner (Ed.), *Handbook of Public Finance.* Kluwer, 451.

[92] Tiebout, C. M. (1956). *A Pure Theory of Local Expenditures. The Journal of Political Economy*. The University of Chicago Press, 64(5), 418.

nedeniyle bu teori eleştirilmektedir[93]. Türkiye'de yerel yönetimlerin vergilendirme yetkisi ise bulunmamaktadır. Türk kamu yönetimi, vergilendirme konusunda tüm yetkiyi Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde (TBMM) toplamaktadır. Dolayısıyla anılan teorinin yerel yönetimlerin vergilendirme yetkisine ilişkin olan kısımlarının ülkede uygulanması da söz konusu değildir.

AB hukukunda görülen ve daha önce de ifade edilen "*Subsidiarite"* ilkesi de kamusal hizmetin hangi idare tarafından sunulması gerektiğine cevap veren bir ilkedir. Bu ilke kısaca, bir hizmetin sunulacağı vatandaşa en yakın birim tarafından yerine getirilmesi gerektiğini ifade eder[94]. Bu durum, daha önce de vurgulandığı gibi yöre halkının ihtiyaçlarına daha uygun cevaplar üreterek tercihlerini daha iyi yansıtmasına ve hizmetten daha çok verim almasına yardımı olacaktır. Hizmete en yakın birim tarafından hizmet sunumu gerçekleşirken merkezi yönetim de bu hizmetleri denetleyecek ve olası sorunların yaşanması engellenecektir. Kamusal hizmet sunumunda ulusal birliğin sağlanabilmesi de idari vesayet adını taşıyan bu denetim ile gerçekleşmiş olacaktır. Bu ilke ile kamu hizmetlerinin yürütülmesindeki ağırlığın yerel yönetimlerde olması gerektiği ifade edilmektedir[95].

AYYÖŞ içerisinde kendisine yer bulan ve AB'nin önde gelen ilkelerinden biri olarak kabul edilen bu ilke, TBMM'nin koyduğu bazı çekinceler ve Anayasa Mahkemesi kararları gereği Türkiye Cumhuriyeti'nde tam anlamıyla uygulanmamaktadır[96]. AB ile uyum sürecinde 5272 sayılı Kanun ve 5393 sayılı Belediye Kanununda yer verilen ilkenin uygulaması, ilki 2005 ve ikincisi 2007 yıllarında alınan Anayasa Mahkemesi kararlarıyla iptal edilmiştir[97]. Bu iptal kararlarının arkasında ülkenin toplumsal yapısı ve olası risklerinden kaynaklı dinamiklerin bulunduğu düşünülebilir. Özellikle terör ile israf ve

---

[93] Beer-Toth, K. (2009). L*ocal Financial Autonomy in Theory and Practice: The Impact of Fiscal Decentralisation in Hungary*. Doctoral Thesis, Faculty of Economics and Social Sciences at the University of Fribourg Switzerland, 53. https://doc.rer.ch/record/12729/files/Beer-TothK.pdf

[94] Kaya, E. (2003). *Yerel Yönetimler Reformu ve Belediyelerde Yeniden Yapılanma*. İlke Yayınevi, 44.

[95] Aykaç. B. (1999). Türkiye'de Kamu Yönetiminin Küçültülmesi, Yerel Yönetimler ve Yerel Demokrasinin Amaçları. *Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi*, 7.

[96] Taştekin, A. ve Akca, H. (2020). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na Türkiye'nin Koyduğu Çekincelerin Yeniden Değerlendirilmesi. *Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi,* 3(3), 594-609. https://doi.org/10.33712/mana.811416

[97] İlkeye uygun olan ve "kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahalli müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetleri de yapar" maddesi; yerel yönetimlerin yetkilerinin bir coğrafi alan ve konu ile sınırlandırılmasına karşın ilgili kanun maddesiyle belediyelere genel bir yetki verildiği gerekçesiyle Anayasa Mahkemesi tarafından 24.01.2007 tarih ve E.2005/95-K.2007/5 sayılı karar ile iptal edilmiştir. Kararın tam metni için Bkz. https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/Dosyalar/Kararlar/KararPDF/2007-5-nrm.pdf

yolsuzluk gibi ahlaki endişeler de göz önüne alındığında, yerel yönetimlerin sadece sayılan görevlerde yetkili olmasıyla merkezi idarenin yerel yönetimle olan dengede ağır basan konumda bulunmasının riskleri daha düşük seviyede tutmaya yardımcı olabileceği düşünülebilir. Fakat bu düşünce, söz konusu durumun anayasaya aykırı olduğunun iddia edilmesinin önüne geçememiştir[98]. Yerel düzeyde sağlanacak demokrasinin yerel yönetimleri güçlendirerek tüm ülkeye olumlu katkı sağlayacağı bazı ülke örneklerinden görülebilmekteyken aksi durumların yaşanabilmesi de olasıdır. Bu açıdan yerel yönetim ile merkezi yönetim arasında kurulacak dengenin her ülkenin kendi yapısına uygun olarak ve optimum seviyede kurulması gerektiği tekrardan hatırlatılmalıdır.

1.2.1 Yerel Yönetimlerin Genel Özellikleri

Yerel yönetimler, tarihsel süreç içerisinde çeşitli değişimlerden geçmiştir. Bu değişimler, küresel ölçekte tüm yerel yönetimleri aynı düzeyde etkilememiştir. Yerel yönetimlerin içinde bulundukları; coğrafi koşulları, toplum yapısı, yönetim sistemi, anayasal düzeni ve devlet felsefesi gibi birçok etmen, değişimlerin daha verimli/verimsiz yaşanmasına ya da hiç yaşanmamasına sebep olmuştur. Bu yüzden değişim düzeyi yerel yönetimler açısından ülkeler arasında farklı şekillerde yaşanmıştır. Yerel yönetimlerin genel yapılarından bahsedilirken bu yapının tüm yerel yönetimler açısından geçerli olduğunu söylemek bu açıdan doğru olmayacaktır. Çalışmada, dünya ölçeğindeki türdeş ve çağdaş örnekleriyle genellikle benzeşen ama değişim süreci başta olmak üzere bazı farklılıklar gösteren Türk yerel yönetimleri ekseninde konu ele alınacaktır.

Türk kamu yönetimi teşkilatlanması, merkezi yönetim ve yerinden yönetim ilkelerine dayanmaktadır[99]. T.C. Anayasasının 126. maddesi ile merkezi yönetim anlatılırken, mahalli idareler başlıklı 127. maddesi ile de yerel yönetimlerin genel yapısı çerçevelenmektedir. Bu maddelere göre:

> 1. "Merkezi İdare
>
> Madde 126- Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere; iller de diğer kademeli bölümleri ayrılır.
>
> İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır.
>
> Kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulabilir. Bu teşkilatın görev ve yetkileri kanunla düzenlenir.

[98] Ulusoy ve Akdemir, bu iptalin anayasaya aykırı olduğunu düşünmektedir. Konuyla ilgili eleştiriler ve iddialar hakkında detaylı bilgi için Bkz. Ulusoy, A. ve Akdemir, T. *a.g.e.*, 41.
[99] T.C. 1982 Anayasası Madde 126, 127. https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.2709.pdf

2. Mahalli İdareler

Madde 127- Mahallî idareler; il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir.

Mahallî idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir.

Mahalli idarelerin seçimleri, 67 nci maddedeki esaslara göre beş yılda bir yapılır. (…) Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir.

Mahallî idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri, konusundaki denetim yargı yolu ile olur. Ancak, görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahallî idare organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir.

Merkezî idare, mahallî idareler üzerinde, mahallî hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idarî vesayet yetkisine sahiptir.

Mahalli idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile, kendi aralarında Cumhurbaşkanının izni ile birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır”[100].

Kamu hizmetlerinin tek merkezden tüm ülkeye yayıldığı ve tüm hizmet sürecine merkezin karar verdiği yönetim yapısı, merkezi yönetimi ifade etmektedir. Ancak kamu hizmetlerinin tamamının merkezi yönetim marifetiyle sunulmasının etkin ve mümkün olmadığı bilinmektedir. Bu yüzden kamu hizmetlerinin vatandaşa sunumu Türkiye Cumhuriyeti’nde merkezi idare ve mahalli idareler eliyle müştereken yapılmaktadır. Diplomasi, güvenlik, yargılama ve kanun koyma gibi görevlerin/hizmetlerin/yetkilerin dışında kalan ve çoğunlukla ulusal çapta olmayıp bir veya birden çok yöreyi ilgilendiren görevlerin/hizmetlerin bir kısmının yerine getirilmesi o yöreye en yakın idarelerin eliyle yapılmaktadır. Karma model olarak adlandırılabilecek bu sistemin, kamu hizmetlerinin sunumunu sadece merkezi yapı ya da sadece yerel yönetim eliyle gerçekleştirecek sistemlerden daha etkili olduğu iddia edilebilir. Bu modelle birlikte merkezi yapının ve/veya yerel yönetimlerin hizmet sunumundaki avantajlarından daha fazla faydalanılması olasıdır. Aynı durum, her iki idarenin hizmet sunumundaki dezavantajlarından kaçınılması için de geçerlidir.

Merkezi idare teşkilatlanması içerisinde yer alan iller ve alt düzeyinde yer alan kademeler, yetki genişliği ilkesine dayanırken mahalli idarelerin dayanağını ise yerinden yönetim ilkesi oluşturmaktadır. Yine merkezi yönetim teşkilatlanması, idare hiyerarşisi ve aynı tüzel kişilik içinde bulunurken, mahalli idareler de devletin bir parçası olmasına

[100] T.C. 1982 Anayasası Madde 126, 127.

rağmen başka bir kamu tüzel kişiliğine sahiptir. Bu sebeple, merkezi yönetimin yerel yönetimler üstünde hiyerarşik denetim yetkisi bulunmamaktadır. Çünkü hiyerarşik denetim aynı tüzel kişilik içerisinde yapılabilmektedir. Ancak bu husus, merkezin yerel yönetimleri denetleme yetkisine sahip olmadığı anlamına gelmemektedir. Yerel yönetimler, merkezi yönetim tarafından uygulanan idari vesayet denetimine tabidir[101]. Bu denetimin sebebi, yukarıda tam metni verilen Anayasa maddesinden de görüleceği gibi; yerel hizmetlerin yürütülmesinde idarenin bütünlüğü ilkesine uyulması, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, kamu yararının korunması ve ihtiyaçların gerektiği şekliyle karşılanmasıdır. Kanunla belirlenen bazı durumlarda İçişleri Bakanının yerel yönetimlerin organlarını ve üyelerini geçici olarak görevden uzaklaştırma yetkisi bulunduğu da söylenmelidir. Sayılanların sıfatlarını kaybetmeleri ise sadece yargı kararıyla mümkün olabilmektedir.

Üniter bir ulus devlet olan Türkiye Cumhuriyeti'nde âdem-i merkeziyet ilkesi, siyasi anlamda uygulanmazken idari anlamda uygulanmaktadır. Federal sistemlerde federe devletlere tanınan; yasa yapma, yargılama, güvenliği sağlama vb. yetkiler, üniter devlet yapılanmalarında yerel yönetimlere tanınmamıştır. Kısaca, "iktidar yetkilerinin" merkezle yerel idareler arasında paylaştırılması gibi bir durum üniter yapılarda söz konusu değildir[102]. Bu devletlerde merkeziyetçi yapının yerel idare ile merkezi idare arasında var olan yetki ve görev dağılımını merkezi idare lehine bozmaya yatkın olması da yerel yönetimlerin gücünün azalması riskini ortaya çıkartmaktadır. Kamu harcamalarında yerel yönetimlerin payının azalması, yerel yönetimlerin öz gelirlerinde yaşanan düşüşler, sunulan kamu hizmetlerinin yerel yönetimler yerine merkezi yönetim marifetiyle sunulması gibi durumlar da merkezle yerel yönetim arasındaki dengeyi bozmaktadır. Aynı şekilde merkezi idarenin yerel yönetimlere yaptığı transferlerin yerel yönetimlerin gelirleri arasında öne çıkması da yerel yönetimleri zayıflatmaktadır. Çünkü yerel yönetimlerin transfer gelirlerine ve doğal olarak merkezi yönetime olan bağlılığı onların mali özerklik seviyesinde düşüş yaşanmasına yol açabilir. Güçlü merkezi idareler karşısında bir kontrol/fren aygıtı görevi görüp, merkezin demokrasiden uzaklaşmasını engellemesi beklenen yerel yönetimlerin bu görevi, mali özerklik seviyesinde yaşanan

[101] Hacıköylü, C. ve Taraktaş, A. ve Varcan, N. (2019). Yerel Yönetim Personeli. İçinde C. Hacıköylü (Ed.), *Yerel Yönetimler.* Anadolu Üniversitesi Yayınları, 104.
[102] Şengül, R. *a.g.e.*, 7.

düşüşlerle yerine getirmesi ise oldukça zordur[103]. Yerel yönetimlerin güçlenmesi, öz gelirlerinin artması, demokrasiye sunacakları katkı gibi tüm bu durumlar, ülkenin içinde bulunduğu toplumsal şartlarla doğrudan bağlantılıdır. Çünkü yerel yönetimlerin sistemdeki konumu, ülkenin siyasal/yönetsel sisteminin bir sonucudur.

Siyasal/yönetsel sistemler, yerel yönetimlerle merkezi yönetim arasında kurulan dengeyi belirleyen önemli göstergelerdendir[104]. Yerel yönetimlerin sistemdeki konumlarını belirlerken de o ülkenin anayasasına bakılması gerekmektedir. Türk yerel yönetimlerinin genel özelliklerinin Anayasanın ilgili maddesiyle düzenlendiği ifade edilmişti. Bu madde çerçevesinde yerel yönetimlerin niteliklerine daha derinlemesine bakılması yerel yönetimlerin özelliklerini ve sistemdeki konumunu göstermesi bakımından önemlidir.

Anayasanın mahalli idareler başlıklı maddesinde yerel yönetimlerin, bir yörenin ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere kanunla kurulması özelliğinin bulunduğu görülecektir. Aynı şekilde, yürütme organlarının yöre halkınca seçilmesi, yerel yönetimlerin özellikleri arasında sayılmaktadır[105]. Seçilen organlar, yerel kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde yetkili ve sorumludur. Bu özellikler, yerel yönetimlerin yapısı bağlamında oldukça önemlidir. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa (KMYKK) göre de mahalli idareler; "Yetkileri belirli bir coğrafi alan ve hizmetlerle sınırlı olarak kamusal faaliyet gösteren belediye, il özel idaresi ile bunlara bağlı veya bunların kurdukları veya üye oldukları birlik ve idareler" olarak tanımlanmış ve Anayasa'ya paralel olarak coğrafi alan ile hizmet sınırı bu tanımda da yerini almıştır[106].

Yerel yönetimlerin merkezi yönetim dışında kendisine ait olan bir kamu tüzel kişiliğine sahip olması Anayasada yer alan bir diğer nitelik ve zorunluluktur. Bir yapının yerel yönetim olarak tanımlanabilmesi için kamu tüzel kişiliğine sahip bulunması gerekmektedir. Bir idare, söz konusu tüzel kişilikten yoksunsa, yerel yönetim olarak tanımlanması da mümkün olmayacaktır. Bu durum Avrupa ölçeğinde de benzerlik göstermektedir. Bir yerel yönetim birimi olan komünler, merkez hiyerarşisinin tamamen

---

[103] Tortop, Nuri vd. *a.g.e.,* 124-126.
[104] Demir, T. (2023). *Yerel Yönetimlerde Kamu Değeri: Doğu Karadeniz Belediyeler Birliği'ne Üye Belediyeler Üzerine Bir Araştırma* (Yayın Numarası: 816992) [Doktora Tezi, Karadeniz Teknik Üniversitesi]. Ulusal Tez Merkezi, 97.
[105] T.C. 1982 Anayasası Madde 127.
[106] 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK) Madde 3. https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=5018&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5

dışında yer alan farklı bir tüzel kişiliğe sahiptir. Türk yerel yönetimlerinin de ifade edildiği gibi kendilerine ait kamu tüzel kişilikleri bulunmaktadır[107].

Yerel yönetimler açısından bir diğer nitelik bütçelerinin, gelirlerinin ve personelinin bulunmasıdır. Bunlar da yerel yönetimden bahsedebilmek için bulunması gerekli temel özellikler arasındadır. Bütçesi, geliri ve personeli az/yetersiz olsa dahi bir yerel yönetimden bahsedilebilecekken hiç olmaması durumunda ise yerel yönetimden bahsetmek mümkün olmayacaktır. Bahsi geçen anayasal özelliklere sahip Türk yerel yönetimlerinin üç türü bulunmaktadır[108].

Mahalli idarelerin türlerini; belediyeler, il özel idareleri ve köyler oluşturmaktadır. Anayasada da kendisine yer bulan ve günümüzde sayıları 30 olan büyükşehir belediyeleri de belediyelerin özel bir türü olarak değerlendirilmektedir. Bu belediyeler, büyük yerleşim merkezlerinde kurulan özel yönetim biçimleridir. Büyükşehir belediyesinin sınırları içerisinde kalan ilçe belediyeleri, büyükşehir ilçe belediyesi olarak isimlendirilir.

Yerel yönetimler konusunda azımsanmayacak bir öneme sahip olan ve Anayasanın 127. maddesinde ifade edilen mahalli idare birlikleri ise anayasal bir kavram olmasına rağmen yerel yönetim birimleri arasında sayılmamıştır. Kaynak yetersizliği başta olmak üzere çeşitli sebeplerden dolayı tek başlarına kamusal ihtiyaçlara cevap veremeyen yerel yönetimler, birlikte hareket etmeye yönelmiştir. Bu yönelim de yerel yönetim birliklerinin kurulmasını sağlamıştır. Özellikle su, turizm ve atık toplama gibi konularda coğrafi yakınlıklar temelinde kurulan bu birliklere son zamanlarda afetlere hazırlık ve afet sonrası anlar gibi ivedilikle hareket gerektiren hayati konularda kurulan birlikler de katılmaktadır. Gün geçtikçe birliklerin kuruluş amaçları da fazlalaşmakta ve çeşitli bölgelere kamusal hizmet sunumu bu birlikler marifetiyle gerçekleşmektedir. Bu birliklerin kamuya sunduğu hizmetlerin özellikle yöresel ihtiyaçların giderilmesinde önemli bir rolü olduğunu söylenmelidir.

Anayasada yer alan nitelikleri, ilgili madde paralelinde sırasıyla bu şekilde sayılabilecek olan Türk yerel yönetimlerinin başka nitelikleri de bulunmaktadır. Yerel yönetimler, siyasal sistem açısından, üniter bir ulus devletin içerisinde bulunmaktadır. Fransız idarelerinden esinlenen hatta ismi dahi değişmeden Tanzimat Dönemi reform

[107] Dönmez, M. (2014). Merkezi Yönetim ve Yerel Yönetimler Arasında Görev ve Kaynak Bölüşümü. *Mülkiye Dergisi*, 26(235), 155.
[108] T.C. 1982 Anayasası Madde 126.

çalışmalarında kurularak hizmet vermeye başlayan yerel yönetimlerin tipoloji açısından Fransız tipolojisinde bulunduğu rahatlıkla belirtilebilir. Bu yüzden Türk yerel yönetimlerinin, Kıta Avrupası yerel yönetimleri tasnifinde ve Fransız tipolojisinde bulunduğu söylenebilir.

Yerel yönetimlerin genel özellikleri sayılırken karar organlarının seçimle işbaşına gelmesi, kamu hizmetlerini kendi personel ve organlarıyla yerine getirmeleri, kendilerine ait kamu tüzel kişiliğine, bütçeye ve gelire sahip olmaları gerektiği ifade edilmişti. Yerel yönetimlerin ortak özellikleri sadece anılanlar kadar da değildir. Bu yönetimlerle ilgili farklı sayılarda daha birçok ortak özellik sayılan çalışma mevcuttur. Keleş'e göre, yerel yönetimlerin ortak özellikleri aktarılırken sayılanların dışında yer alıp bahsedilmesi gereken son ortak özellik ise yerel yönetimlerin özerkliği ile ilgilidir[109]. Bu bağlamda özerkliğin bulunmaması durumunda yerel yönetimin varlığı da sorgulanabilir olmaktadır. Özerklik, bu açıdan her yerel yönetim için oldukça önemi olan bir niteliktir. Yerinden yönetim ilkesine dayanan Türk mahalli idarelerinin de idari ve mali özerklikleri bulunmaktadır. Ancak bu özerkliklerden idari özerkliğin çeşitli risk ve endişelerden dolayı; mali özerkliğin ise kaynak yetersizliğinden dolayı çağdaşı olan gelişmiş yerel yönetimlerinin gerisinde kaldığı görülmektedir.

Özerklik, bir yönetimin kamusal hizmetleri yürütürken sorumluluk alabilir olmasına ve tercihlerini özgürce yapıp harekete geçebilmesine yönelik serbestiyi ifade etmektedir[110]. Otonomi olarak da bilinen bu kelimenin Latince kökenlerine bakıldığında "*autos*" ve "*nomos*" kelimeleriyle karşılaşılmaktadır. "Kendi" anlamındaki autos ve "yönetme" anlamındaki nomos kelimelerinden meydana gelen "*autosnomos"* yani otonomi de kendi kurallarını alıp uygulama, yönetme ve kendiliğinden hareket edebilme özelliği anlamlarında kullanılmaktadır. Yönetimlerin kendi kendini yönetme hakkına sahip olması, sunacağı kamu hizmetlerinde öncelikleri kendisinin belirlemesi ve gereken idari iş ve işlemlerin tümünü yapabilmesi, idari özerkliğin niteliksel açıklamasıdır[111].

İdari özerklik, yerinden yönetim esasının doğal bir sonucudur ve bu yüzden de yerel yönetimlerle iç içe geçmiş bir kavramdır. İcrai işlem tesis edebilme yetkisine ve

[109] Keleş, R. (2016). *Yerinden Yönetim ve Siyaset (10. Baskı).* Cem Yayınevi, 54.
[110] Aktalay, A. (2010). *Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Çerçevesinde Merkezden Yönetim ve Yerinden Yönetim Arasındaki Denetim İlişkisi* (Yayın Numarası: 280787) [Doktora Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi]. Ulusal Tez Merkezi, 110.
[111] Kalabalık, H. (2005). *Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku*. Seçkin Yayıncılık, 345.

karar alıp harekete geçebilme özgürlüğüne sahip olmak idari özerkliğin temel unsurlarıdır[112]. Merkezi yönetimin uygulayacağı makro politikalarda yerel yönetimleri teşvik edici ya da engelleyici birtakım uygulamalara yer vermesi, yerel yönetimlerin idari özerkliğinin varlığına zarar vermez. Burada önemli olan son kararı yerel otoritenin verip veremediğidir. Son kararı yerel yönetim verebiliyorsa idari özerklikten bahsedilebilirken son kararı merkezi yönetim veriyorsa idari özerklik söz konusu değildir. Yine aynı şekilde, yerel yönetimlerin bütçe ve gelirlerinin yeterli olması da yerel yönetimlerin idari özerkliğini yapı olarak güçlendirmektedir. Düşük gelire sahip olan yerel yönetimlerin idari özerkliğinden bahsedilebilse de özerkliğini rahatça kullanabilir olduklarından bahsedilemeyecektir. Çünkü yerel idare, merkezin yapacağı transferlere ihtiyaç duyacak ve merkez yerele karşı istediklerini bu transferler nedeniyle kolayca yaptırabilecektir.

Yerel yönetimlerin sahip oldukları bir diğer özerklik, mali özerkliktir ve merkezi yönetimlerden farklı gelirlere sahip olmaları bu özerklik türünün öne çıkan niteliğidir. Ancak bu durumun varlığı mali özerklik için tek başına yeterli değildir. Yerel yönetimlerin mali özerkliğinden bahsedebilmek için bu gelirleri kendi karar alma süreçleriyle yönetmeleri ve harcamalarında da kullanabilmeleri gerekmektedir[113]. Bu yüzden mali özerkliğe sahip yerel yönetimlerin kendi bütçelerini hazırlamaları da beklenebilir. Nitekim kendi bütçesini oluşturabilen mahalli idareler, kendi mali kaynaklarını da oluşturup kullanabilir. Gelirlerinin düzeylerini belirleyebilmeleri, koşullara bağlı kalmadan (şartsız) merkezi idareden transfer alabilmeleri ve kendi gelirlerini harcamada serbestiye sahip olmaları yönetimlerde mali özerkliğin gereği gibi güçlenmesini de sağlamaya yardımcı olur[114].

Gelir toplama ve harcama yapma yetkilerinin merkezi idareden yerel idarelere devri olarak da tanımlanabilen mali özerklik, tıpkı idari özerklik gibi bazı unsurlara sahiptir[115]. Belediyelerin gelirleri arasında mali kaynakların ağırlıklı olarak öz gelirlerinden oluşması, mali özerkliği güçlendiren temel unsurdur. Ayrı tüzel kişiliğe ve seçimle işbaşına gelmiş organlara sahip olunması da yerel yönetimlerin olmazsa olmaz

---

[112] Ercan, E. (2016). *Anayasal Tartışmalar Işığında Yerel Yönetimlerde Mali Özerklik* (Yayın Numarası: 459765) [Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi]. Ulusal Tez Merkezi, 43-45.

[113] Sevsay, H. (2012). İdari Vesayet Mali Özerklik İlişkisi ve Belediyeler. *Yerel Siyaset*. http://www.yerelsiyaset.com/v4/sayfalar.php?goster=ayrinti&id=659

[114] Egeli, H. ve Diril, F. (2012) Türkiye'de Yerel Yönetimlerde Mali Özerklik ve Vergilendirme Yetkisi. *Sayıştay Dergisi,* (84), 27.

[115] Hayrullahoğlu, B. (2016). Anayasal İktisat Teorisi Perspektifinden Yerel Mali Özerklik. *Celal Bayar Üniversitesi Yönetim ve Ekonomi Dergisi,* 23(2), 340.

özelliklerinin arasında bulunmasının yanı sıra mali özerkliğin yaşanmasını mümkün kılan unsurlar arasında da yer almaktadır.

Mali özerklik, yerel yönetimlerin hesap verebilirliğini de kolaylaştırmaktadır. Yerel otoritenin kamu hizmetlerini, gelirlerini ve giderlerini nasıl yönettiği mali özerklik düzeyi arttıkça şeffaflaşan süreçle gerçekleşecek ve bu süreç yöre halkı tarafından takip edilebilecektir. Özerkliğin bulunması yönetim sürecini saydamlaştıracağı gibi yerel yönetimin sorumluluğu merkezi otoriteyle paylaşmamasını da doğuracağından yöre halkı tarafından idarenin direkt ve daha doğru bir şekilde değerlendirilmesine olanak sağlayacaktır. Bu durumun yerel demokrasi bilinciyle de tam uyumlu olduğu söylenebilir. Bilinç arttıkça yerel yönetimin denetlenmesi daha kolay ve mümkün bir hale gelecektir.

Mali özerklik yerel demokrasiye katkı sağlayan bir husustur. Ancak ifade edildiği gibi idarede bulunsa dahi bu var oluş çeşitli düzeylerde gerçekleşebilmektedir. Bunu belirleyen temel öğeler arasında yerel demokrasi bilinci, toplumun ahlaki yapısı ve ülkenin yönetim sistemi gibi çeşitli unsurlar yer almaktadır. Ayrıca bu özerklik bazı diğer kavramlarla da ilişki içerisinde bulunmaktadır. Güner'in 2006 yılında yaptığı çalışmasında mali özerklik, vergilendirme yetkisiyle ilişkilendirilmiş ve türlere ayrılmıştır. Bu türler; geniş mali özerklik, sınırlı mali özerklik ve merkezi bağlılık olmak üzere üç türdür. Mahalli idarelerin bir alanda vergi çıkartmalarına dair yetki tanınan bu türe *geniş mali özerklik* denilmektedir. Bu türde vergilendirme alanında bir belirlilik olmasına rağmen vergilerin; konu, matrah, oran, tarh, tahsil gibi tüm özelliklerini belirleyen otorite, yerel yönetimin ilgili organlarıdır. *Sınırlı mali özerklikte* ise yerel yönetimlere vergilendirme yetkisi verilmezken belirli bazı vergilerin tarh, tahakkuk, tebliğ ve tahsil edilme yetkisi devredilmektedir. Mali özerkleşmenin vergi ile ilişkili son türü olan *merkezi bağlılık,* yerel otoriteye ve yetkili organlarına tarh, tebliğ, tahakkuk ve tahsil yetkisinin bile verilmeyip bu aşamaların dahi merkezi idare tarafından yerine getirildiği durumu ifade etmektedir. Bu durumda merkezi yönetim, toplanan vergilerden uygun gördüğü kadarını yerel idareye aktarmaktadır[116]. Mali özerklik seviyesi, türlerin isimlerinden de anlaşılacağı gibi en yüksek geniş mali özerklikte en düşük ise merkezi bağlılık türünde yaşanmaktadır. Güner'in bu çalışmasına bakıldığında Türkiye'de uygulanan mali özerkliğin sınırlı mali özerklik olduğu görülmektedir.

[116] Güner, A. (2006). *Yönetimler Arası Gelir Bölüşümü: Temel İlke ve Uygulamalar, Mali Yerelleşme Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar.* Güncel Yayıncılık, 62.

Yerel özerkliğin de çeşitli araştırmalarla seviyesi ölçülmeye çalışılmıştır. Bu yapılırken yerel özerklik idari ve mali özerklik olmak üzere bileşenlerine ayrılmıştır. Bu bileşenlerin güçlü veya zayıf olmaları yerel özerklik seviyesinin düşük veya yüksek olmasını da belirlemektedir. Page ve Goldsmith'in hazırladığı modele[117] göre, yerel özerklik seviyelerini *yasal özerklik* ve *siyasi özerklik* kıstasıyla değerlendirerek düşük ve yüksek olarak kategorize etmek mümkündür. Bu modele göre Almanya, yasal ve siyasi özerklik açısından yüksek yerel özerklik seviyesinde yer alırken İngiltere ise yasal ve siyasi özerklik açısından düşük seviye olarak nitelendirilmiş ve düşük yerel özerklik grubuna dâhil edilmiştir. Bu ölçütler kullanılarak Türk yerel yönetimlerinin, yerel özerklik seviyesi incelendiğinde, modele göre önceden belirlenen kategorilerden birisine yerleştirmenin oldukça zor olduğu görülmektedir. Çünkü yapısı gereği Türk yerel yönetimleri modeldeki diğer yerel yönetim gruplarıyla ayrışmaktadır. Buna rağmen Türk yerel idarelerinin söz konusu kategoriler içinde bulunan düşük yasal özerklik ve düşük siyasi özerklik kapsamına daha yakın bir konumda bulunduğu ve bu yüzden de yerel özerklik seviyesinin bu modele göre düşük olarak ifade edilebileceği söylenebilir[118].

Yerel özerkliği ölçmede kullanılan iki model daha bulunmaktadır. Bu modeller, 2015 yılında yapılan İnanç ve Ünal'ın ile 2019 yılında Yaylı ve Polat'ın yaptığı çalışmalardır. İlk çalışmada AYYÖŞ esas alınarak Türk yerel yönetim birimlerinden olan belediyelerin, nitel olarak değerlendirilmesi hedeflenmiştir. Bu çalışmaya göre, belediyelerin genel idari ve mali yapısı ile AYYÖŞ arasında benzerlikler ile farklılıklar bulunmaktadır. Bu birimlerin yargısal olarak korunması ve denetimi konularında "Şart" ile belediyeler arası farklılıklar azalmış ve bir uyum yakalanmıştır. Belediye birlikleri ile de AYYÖŞ arasında paralellik olduğu söylenebilir. Ancak yapılan çalışmaya göre "Şart" ile belediyeler arasında mali ve idari özerklik açısından ciddi farklılıkların bulunduğu ortaya çıkmaktadır[119].

Yaylı ve Polat tarafından yapılan ikinci modellemede Türk yerel yönetimleri yine AYYÖŞ esasında ve Fransız yerel yönetimleriyle karşılaştırılmıştır. Özerklik şartının maddeleri tek tek karşılıklı olarak incelendiğinde Fransız yerel yönetimlerinin AYYÖŞ'e

[117] Modelle ilgili detaylı bilgi için Bkz. Page, E ve Goldsmith, M. (1987). *Central and Local Government Relations*, Sage.
[118] Koyuncu, B. (2000). Yerel Özerklik: Modeller ve Uygulamalar. *Muğla Üniversitesi SBE Dergisi,* 1(1), 97-117.
[119] İnanç, H. ve Ünal, F. (2015). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye'de Belediyeler. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi,* 17.

daha uygun olduğu ve Türk yerel yönetimlerinin gelişmiş ülke yerel yönetimlerinin gerisinde kalmaması için bazı reformlara ihtiyaç duyduğu tespit edilmiştir[120]. İdarede, vergide ve özellikle yerel yönetimlerde reform gerektiği konusu ise Tanzimat döneminden günümüze kadar gelen ve "bitmeyen senfoni" olarak tanımlanabilecek bir durumdur.

Genel özellikleri bu şekilde aktarılabilecek olan yerinden yönetim, birçok avantajı olan bir yönetim modelidir. Bu avantajların başında demokrasinin daha güçlü yaşanmasına sağladığı katkı gelmektedir. Aynı şekilde bireysel özgürlüklerin daha hissedilebilir olması için sunduğu elverişli ortam da avantajları arasındadır. Yine bu idarelerle bürokrasinin azalmasına katkı sağlanır. Yöre halkının; ihtiyaçlarını daha kolay yönetime iletebilme, karar alma süreçlerinde daha çok rol oynama ve daha kolay hesap sorabilme gibi özelliklere sahip olması bu yönetimlerin, işlevsel olduğu kadar yurttaşlık bilincinin gelişimine de katkı sağlar. Sunulacak hizmetler yerel yönetimler eliyle yörenin ihtiyaçlarına daha uygun, etkili ve verimli sunulabilir. Ayrıca yine bu idareler, yerel ekonominin gelişmesi için de uygun zemini oluşturma ve kalkınmaya olumlu bir şekilde etki etme gibi avantajları bünyesinde barındırmaktadır[121].

Yerel yönetimlerin ortaya çıkış ve var oluş amaçları göz önüne alındığında yukarıda da ifade edildiği gibi bazı avantajlara sahip olması dezavantajları bulunmadığı anlamına gelmez. Yerel yönetimler; adam kayırmacılık, lobicilik, partizanlık gibi uygulamalara merkezi yönetime kıyasla daha açıktır ve bölgelerarası eşitsizliği artırıcı bir rol oynayabilir. Ülkede bulunan tüm yerel yönetimlerin nitelikli personele ve yeterli mali güce homojen bir biçimde sahip olmaması bir diğer ifadeyle kaynak eksikliği yaşaması nedeniyle eşitsizliğin artması ve bazı kamu hizmetlerinin aksaması gibi sorunların yaşanması riski de yine dezavantajlar arasında sayılabilir[122]. Bu noktada başta İller Bankası A.Ş. olmak üzere çeşitli kamu kurum ve kuruluşlarının yerel yönetimlerin avantajlarını artırıp dezavantajlarını azaltıcı etkileri bulunduğu ifade edilebilir[123].

---

[120] Yaylı H. ve Polat S. (2019). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Bağlamında Türkiye ve Fransa Yerel Yönetim Sistemlerinin Değerlendirilmesi. *Ekonomi İşletme Siyaset ve Uluslararası İlişkiler Dergisi,* 5(2), 97-101.

[121] Ökmen, M. ve Parlak, B. (2010). *Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler: İlkeler, Yaklaşımlar ve Mevzuat.* Alfa Aktüel, 15.

[122] Keleş, R. *a.g.e.,* 24-28.

[123] Kuş, Y. (2018). *İlbank A.Ş. Kredilerinin Bölgesel Ekonomiye Etkilerinin Değerlendirilmesi: Eskişehir Masal Şatosu Örneği.* İller Bankası A.Ş. Uzmanlık Tezi, 55. Ayrıca Türkoğlu'na göre İller Bankası ve Mahalli İdare Birlikleri yerel yönetimlerin yardımcı kuruluşlarıdır. Türkoğlu, İ. *a.g.e.,* 159-165.

1.2.2 Yerel Yönetimlerin Türleri

Türkiye Cumhuriyeti devlet yapılanmasının merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayandığı Anayasanın ilgili maddesiyle hüküm altına alınmıştır. Merkezden yönetim, iktidar erkleri olan yasama, yürütme ve yargının tek elde toplanmasını ifade etmektedir. Yerinden yönetim ise merkezi idarenin yanında ve onun dışında olan bir tüzel kişiliğe ve organlara sahip yönetimler ile bazı kamusal hizmetlerin sunulmasıdır. Yerel yönetimler, yerinden yönetim anlamında kullanılan âdem-i merkeziyet modelinin bir türüdür ve devlet yapılanması içerisinde oldukça önemli bir yere sahiptir. Devletlerin geneli için bir değerlendirme yapılırsa ne merkezi yönetimin ne de yerinden yönetimin saf halleriyle ve tekil olarak uygulanmalarının mümkün olmadığı söylenebilir. Bu yüzden genellikle ülkelerde her iki yönetim türüne de sahip olan karma sistemler bulunmaktadır. Bu sistemlerde merkezi yönetimin ya da yerel yönetimin ağırlıklı olduğu yapılar mevcuttur ve bu durum ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. İki yönetimin bir arada ve uyumlu bir dengede bulunmasının ise ülke yönetimlerinin daha verimli ve hızlı hizmet sunmasını mümkün kılacağı düşünülmektedir. Bu denge için birçok teori ortaya atılmış olsa da her ülke ve zaman için geçerli olan net bir formül bulunmamaktadır. Her ülkenin kendi yapısına ve zamanın şartlarına en uygun olacak şekilde söz konusu dengeyi kurması önem taşımaktadır.

Devlet yönetimlerinde coğrafi alanların genişliği gereği merkezin dışında kalan alanlarda kamu hizmetlerinin verimli sunulabilmesi için bazı adımlar atılmıştır. Bunlardan ilki, merkezin taşra teşkilatlanmasının esası olarak da ifade edilen yetki genişliği prensibidir. Anayasal bir zemine sahip olan bu prensip temelinde il yönetimleri kurulmuştur. Yetki genişliği, merkezi yönetimin merkezin dışında kalan (taşra) alanları daha kolay yönetebilmek için merkezden atadığı kişilere yetkiyi kendi adına kullanma niteliği vermesidir. Bu prensibin merkeziyetçi yapının sertliğini azaltsa da onunla çelişmeyen bir uygulama olduğu söylenebilir[124]. Belirli alanlarda genişleyen bu yetki ile merkezi yönetimin temsilcisinin/bürokratının yetkilerinde artış yaşanmaktadır. Yetki, aynı teşkilat içerisinde kalmakta ve yerel yönetimlerin yöneticisi açısından genişleyen bir yetki şeklinde gerçekleşmemektedir.

[124] Tortop, N. vd. *a.g.e.,* 6.

Teşkilatlanmada atılan bir diğer adım olan yerinden yönetim ilkesi ise yetki genişliğinin aksine yetkilerin kullanımını yerel yöneticiler açısından artırmaktadır[125]. Yasayla kurulan, belirlenen usullerde seçilen, kendilerine bırakılan görevleri yerine getiren, verilen yetkileri kullanan yerinden yönetim yöneticileri, bunları merkezin değil kendisinin mali, idari, siyasi ve hukuki yetkileri ile kullanmaktadır[126]. Devlet yapılanmasının ilkelerinden olan yerinden yönetimlerin bazı türleri bulunmaktadır.

Yerinden yönetimler kendi içerisinde iki türe ayrılmaktadır. Bunlar; siyasi ve idari yerinden yönetimdir. Siyasi yerinden yönetim, kanun çıkartma ve bunları uygulama alanında yerinden yönetimlerle yetkinin paylaşıldığı durumu tanımlamaktadır. Bir diğer ifadeyle bu türde, yerel yönetimlerin de yasa çıkartma hakkı bulunmaktadır. Siyasi yetkiler, bu sistemde merkezde toplanmaz ve diğer yapılarla bölüşülür[127]. Bu yapılar, federe devlet, kanton, eyalet vb. isimlerle adlandırılır ve merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında ayrı bir yönetim kademesi oluştururlar[128]. Federalizm olarak da isimlendirilen bu yapı, üniter (merkeziyetçi) devletlerde tabii olarak uygulanmamaktadır. Siyasi yerinden yönetimin uygulandığı ülkeler incelendiğinde yasama ve yürütme erkinin yanında yargı erkinin de anılan yönetim kademelerine verilebildiği görülmektedir. Siyasi yerinden yönetimle vatandaş isteklerine daha uygun ve hızlı cevap verileceği düşünülmektedir. Yine bu yapıların geniş coğrafi alanlara sahip devletler açısından daha çok tercih edilir olduğu da ifade edilebilir. Keleş'e göre siyasi yerinden yönetim, ulusal birlikten uzak ve ulus kimliğini taşımayan federe devletlerde görülen ve yerel otoritelere tam özerk, özerk ya da yarı özerk statülerin verildiği bir yerinden yönetim türüdür[129].

İdari yerinden yönetim, yerinden yönetimin bir diğer türüdür. Merkezi yönetimin kamu hizmetlerini sunarken yetersiz kalması ve birçok yörede yerel müşterek ihtiyaçlara uygun cevaplar verememesi yerinden yönetimlere ihtiyaç duyulmasının temel nedenidir. En öne çıkan neden olarak bu husus görülse de yerel yönetimlerin var oluş sebepleri kısmında bahsedilen yönetsel açıdan yerel yönetimlerin ortaya çıkış nedenlerinin tümü

[125] Gözler, K. (2007). *Devletin Genel Teorisi*. Ekin Kitabevi, 134.
[126] Yılmaz, H. ve Emil, F. ve Kerimoğlu, B. (2012). *Yerel Yönetimler Maliyesi Temel İlkeler ile Mevzuat ve Uygulama Açısından Türk Yerel Yönetim Yapılanmasında Mali Yönetim ve Kaynak Kullanım Sistemi*. Mali Hizmetler Derneği Yayınları, 19.
[127] Uzun, T. ve Kurt, H. (2002). Avrupa Birliği'ne Giriş Sürecinde Türkiye'de Yerel Yönetimler ve Sorunları. İçinde B. Parlak ve H. Özgür (Ed.), *Avrupa Birliği ile Bütünleşme Sürecinde Türkiye'de Yerel Yönetimler*. Alfa Yayınları, 77.
[128] Eryılmaz, B. *a.g.e.*, 69.
[129] Keleş, R. *a.g.e.*, 18.

yerinden yönetimler açısından da geçerlidir. Yapının türünün siyasi ya da idari olması ise bahsedildiği gibi ülkelerin içinde bulundukları koşullara göre değişkenlik göstermektedir. Siyasi türünün aksine idari yerinden yönetim türü, üniter devletler içerisinde yer alabilmektedir. Merkeziyetçi yapının hiyerarşik yapısı yerine ayrı bir teşkilatlanma ve tüzel kişilik ile oluşturulan bu yerinden yönetimlerin denetimi, idari vesayet denetimiyle yapılmakta ve böylece hizmet sunumlarında etkinlik sağlanması hedeflenmektedir. Yöneticileri ve organları seçimle işbaşına gelebileceği gibi merkezden atama yoluyla da göreve gelebildiği örnekler az olsa da mevcuttur[130]. Bu yönetimlerin yürütmeye ilişkin görev ve yetkileri bulunmaktayken yasama ve yargılama güçlerine dönük yetkileri ise bulunmamaktadır. İdari yerinden yönetimler kendi içerisinde hizmet (fonksiyonel) yerinden yönetimler ve coğrafi yerinden yönetimler olarak ikiye ayrılmaktadır[131].

Hizmet yerinden yönetimler, sunulan kamusal hizmetlerden bazılarının teknik, siyasi ve idari faktörlerden dolayı merkez tarafından sunulmasının verimsiz olduğu durumlar sebebiyle yapılanmıştır. Bu yapılar, bu özelliği nedeniyle fonksiyonel olarak da adlandırılır ve anılan kamu hizmetlerini merkezi idareden bağımsız olarak yürütürler[132]. Yapıların bulunduğu yer merkezde bile olsa merkezi teşkilatlanma içerisinde yer almadıkları için hiyerarşik denetim bu yapılara uygulanamaz. Özerklik tanınan alan idareden çok hizmetin kendisidir[133]. Üniversiteler ve meslek kuruluşları bu yapılardandır. Hizmet yerinden yönetimler, mal topluluğu şeklinde teşkil edebilecekleri gibi kişi topluluğu da olabilirler[134].

Coğrafi yerinden yönetimler ise belirli bir alanda yaşayan kişilerin yerel ve müşterek ihtiyaçlarını daha verimli bir şekilde karşılayabilmek amacıyla kurulan yapılardır. Sıkça bahsedildiği gibi kamu hizmetlerinin yürütülmesinde kendi seçilmiş organlarıyla hareket eden bu yapılar da özerktir. İl özel idareleri, belediyeler ve köyler bu yapılara örnek olarak gösterilebilir. Mahalli idareler olarak da adlandırılan bu idarelerden olan belediyeler çalışmanın odağında ele alınan idarelerdir. Merkezin dışında yer almalarından dolayı bu yapılar üzerinde de merkezi idarenin sadece idari vesayet denetimi mümkünken hiyerarşik denetim uygulanması mümkün değildir.

---

[130] Sakınç, S. (2012). *Yerel Yönetimler Maliyesi.* Orion Kitabevi, 18.
[131] Eryılmaz, B. *a.g.e.*, 69.
[132] Keleş, R. *a.g.e.*, 19.
[133] Üniversiteler, kamu iktisadi teşebbüsleri, barolar ile odalar vb. yapılar hizmet yerinden yönetim birimlerinin bilinen örnekleridir. Şengül, R. *a.g.e.*, 9.
[134] Kalabalık, H. *a.g.e.*, 122.

1.2.3 Yerel Yönetimlerin Denetimi

Denetim, bir işin gereğiyle yapılıp yapılmadığını görmek veya işin layığıyla yapılması amacıyla yönlendirmelerde bulunmak için yapılan bir incelemedir[135]. Bu açıklamadan hareketle içinde insan bulunan her eylem, denetimin konusunu oluşturabilecektir. Denetimin kökleri de bu yüzden çok eski tarihlere kadar ulaşmaktadır. M.Ö. 3000'li yıllara gidildiğinde Ninova şehrinde denetimle karşılaşılmaktadır[136]. Modern şekline daha yakın olan ve hesap verme zorunluluğunu da içeren ilk denetim uygulamalarına ise M.S. 1600'lü yıllar İngiltere'sinde rastlamak mümkündür[137]. Uzun bir geçmişe sahip olan denetimin süreci de tıpkı yerel yönetimler gibi zaman içerisinde değişim/gelişim göstermiş ve günümüzdeki yapısına bürünmüştür. Özellikle demokrasinin gelişimiyle denetim fonksiyonu, iktidarın gerek birey gerekse yerel yönetimler ve diğer idareler karşısında bazı sınırlamalara tabi tutulmasını sağlamıştır. Yönetim anlayışında yaşanan değişmeler denetimin kamu yönetimi içerisinde kurumsal olarak bulunmasına da yön vermiştir[138]. İyi bir denetim ile yönetimlerde verimlilik ve etkinlik sağlanması ile özellikle bireyi merkezde tutan yeni anlayışların gelişmesi neticesinde yönetimlerin hesap verebilir ve şeffaf yapılar haline gelmesi hedeflenmektedir[139]. Bu açılardan bakıldığında denetim fonksiyonunun önemi daha da belirginleşmektedir. Ulusal birlik, kamusal hizmetlerde teklik ve bireylerin haklarının korunması gibi amaçlar, denetimin önemini artırmakta ve onu gerekli kılmaktadır.

Yerel yönetimlerin denetimi çeşitli yollarla yapılabilmektedir. İç denetim, siyasal denetim, idari denetim, performans denetimi ve yargı denetimi bu denetim yolları arasında sayılmaktadır. İdari ve siyasi denetim ile yargı denetimi gibi denetimler dış denetim türü olarak sınıflandırılırken kurumların kendi tüzel kişilikleri içinde yaptıkları denetimler ise iç denetim olarak sınıflandırılmaktadır. Denetim yollarına son zamanlarda önemi artan ve etkili yöntemlerden birisi olarak kabul edilen kamuoyu denetimi de

---

[135] Bozkurt, P. (2013). Denetim Kavramı ve Denetim Anlayışındaki Gelişmeler. *Denetişim Dergisi,* (12), 57.

[136] Sharkansky, I. (1991). The Development of State Audit. State Audit and Accountability, State of Israel Comptroller's Office, Jerusalem sayfa 5'ten aktaran, Aldemir, C. ve Şen, E. (2018). Yerel Yönetimlerde Denetim ve İyi Yönetişim İlişkisi: Muğla Büyükşehir Belediyesi Örneği. Kamu Hizmetlerinde İyi Yönetim İlkeleri. *Ombudsman Akademik,* (Özel Sayı 1), 215-216.

[137] Bezirci M. ve Karasioğlu, F. (2009). Türkiye'de Denetimin Tarihsel Gelişimi, *Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi,* 11(21), 574.

[138] Aldemir, C. ve Şen, E. *a.g.e.*, 216.

[139] Uzun, A. K. (2009). Kamu Yönetiminde İç Kontrol ve İç Denetim Yaklaşımı, *Denetişim Dergisi*, (3), 59.

eklenmiştir. Sayılanların dışında bazı çalışmalarda ayrı bir denetim türü olarak yer verilen yerindelik, hukukilik ve performans denetimlerinin daha çok denetimin uygulanma şekilleri olarak değerlendirilmesi yerinde olacaktır[140]. Bu yüzden çalışmada; siyasi, hukuki ve idari denetimler ile birlikte kamuoyu denetimi, kamu denetçiliği ve araştırmanın konusu gereği Kamu İhale Kurumu'nun (KİK) mal ve hizmet alımlarına yönelik denetimleri ele alınacak ve böylece yerel yönetimlerin denetimi konusu çalışma özelinde daha doğru aktarılabilecektir.

Denetim yollarından biri olan siyasal denetim; yasama organı başta ve ağırlıklı olmak üzere siyasi partiler ve yerel yönetim meclisleri tarafından gerçekleştirilen bir denetimdir. Bu denetimin en önemli şeklinin, yöre halkının müşterek ihtiyaçlarına cevap verilmesini sağlayacak yasal düzenlemelerin yapılması ve uygulanırlığının kontrolü olduğu söylenebilir. Meclis araştırması, görüşmesi ve soruşturmasının yanında soru ve gensoru yoluyla da yerel yönetimlerin meclis aracılığıyla denetlenmesi mümkün olmaktadır[141]. Yerel meclislerde ve TBMM'de belediyenin davranış ve eylemleri, anılan mekanizmalar işletilerek derinlemesine denetlenebilir.

Hukuk devletinin bir gereği olan yargı denetimi ile idareler kendilerini hukuk kurallarına bağlı kabul etmekte ve bu kurallara uyulmadığında ağırlığı değişen çeşitli yaptırımlarla karşılaşacaklarını bilmektedirler. Bu durum idareleri kendiliğinden yasalara uygun davranmaya itebilmektedir. Ayrıca denetimin gerekliliğinin unsurları arasında bireyin haklarının korunmasının bulunduğu ifade edilmişti. Yerel yönetimlerin hukuki denetimi ile de yörede yaşayanlar başta olmak üzere kişilerin hak ve menfaatlerinin korunması amaçlanmaktadır. Yöneticiler ile yönetilenler arasında ortaya çıkan hak ve menfaat çatışmalarını yasalar çerçevesinde karara bağlamak görevi yargıya bırakılmıştır. Yerel yönetimleri Türk milleti adına bağımsız yargı erki organları denetlemektedir. Sadece yönetilen ile yönetenin değil idare ile diğer yönetimler arasındaki uyuşmazlıkların

[140] Yerindelik denetimi, yerel yönetim dışındaki yapıların yerel yönetim yerine geçerek karar almasını ve müdahale etmesini içerir. Alınan kararların akla uygun olup olmadığı, ihtiyaçlara cevap verip vermediğinin incelenmesinin yanında karar alma mekanizması gibi hareket ederek idareye yön verilmesi de bu denetim ile mümkün olmaktadır. Hukukilik denetimi idarenin yerine geçme ve müdahale etme gibi bir nitelik taşımazken yapılan iş ve eylemlerin yasal mevzuata uygunluğu açısından değerlendirilmesi söz konusu olmaktadır. Son olarak performans denetiminde ise hedeflenen ile gerçekleşen bağlamında var olan durum ve bu durumun etkin, verimli ve ekonomik olup olmadığı incelenir. İnanç, H. ve Ünal, F. (2007). Türkiye'de Kamu Yönetiminin Denetlenmesinde Yönetimde Açıklığın Önemi ve Uygulanma Düzeyi. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, (*18). https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/55413

[141] Sanal, R. (2008). Yeni Yasal Düzenlemelerin Işığında Yerel Yönetimlerin Denetimi. *Türk İdare Dergisi*. (458), İçişleri Bakanlığı Yayını, 107.

da yargı denetimi yoluyla giderildiği görülmektedir. Anayasanın 125. maddesinde de açıkça belirtildiği gibi "İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır"[142]. Yargı denetimi, yerel yönetimin kamusal mal ve hizmetleri kanunlara uygun bir şekilde sunmasına da katkı sağlar[143]. Bu denetim ile yerel yönetimlerin özerkliklerinin zedelendiğini söylemek ise mümkün değildir. Yargı, yürütmenin alanına müdahale etmemekte, yürütmenin eylem ve eylemsizliklerinin yasalarla çevrili alanda bulunup bulunmadığını denetlemektedir. Eğer yargı organları hukukilik denetimi olarak isimlendirilen bu denetimin sınırlarını aşıp yerindelik denetimi yaparsa o zaman yerel yönetimlerin özerkliğinin zedelendiği bir durumun ortaya çıktığına dair endişelerden bahsedilebilecektir. Çünkü böyle bir durumda yargı, yerindelik denetimi ile yerel yönetimin iş ve/veya işlemini kanuna uygun mu diye denetlemekle kalmamakta yerel yönetimin karar organı yerine geçerek onun gibi hareket etmekte ve karara varmaktadır[144]. Ancak Türk yerel yönetimlerinin bağımsız mahkemeler marifetiyle denetimi açısından ifade edildiği gibi sadece hukukilik denetimi uygulanmaktadır. Son olarak, diğer denetimlerden elde edilen bilgi/belge ve bulguların incelenerek yargıya taşınması durumlarında bunların karara bağlanmasının da hukuki denetim kapsamında ele alınabileceği söylenebilir.

Siyasi (yasama) ve hukuki (yargı) denetimlerinin dışında kalan idari (yönetsel) denetim, idarenin gerçekleştirdiği/gerçekleştirmediği iş ve işlemleri yine idarenin denetlemesi olarak ifade edilmektedir. İdari denetimin iç ve dış denetim olmak üzere iki tür uygulaması bulunmaktadır. İç denetim, yerel yönetimin kendisini denetlemesi şeklinde gerçekleşen bir denetim türüdür. KMYKK 63. maddesi iç denetim başlığıyla yayımlanmıştır ve iç denetimin tanımını yapmaktadır. Buna göre söz konusu denetimle kamu idaresine değer katmak ve idareyi geliştirmek amaçlanmaktadır. Bu amaçla yapılan denetim, idareyi denetlemenin yanında idareye danışmanlık yapma ve rehberlikte bulunma gibi amaçları da yerine getirmeyi önemsemektedir[145]. Hiyerarşik denetim olarak

[142] T.C. 1982 Anayasası Madde 25.
[143] Öztürk, A. (1997). *21. Yüzyıl Türkiye'si İçin Yerel Yönetim Modeli*. Furkan Yayıncılık, 188.
[144] Fonksiyon (görev) gaspı olarak değerlendirilebilecek olan bu durum "devletin üç an fonksiyonunu ifa ile ayrı ayrı görevlendirilmiş bulunan organ ya da makamların, birbirlerinin fonksiyonlarına müdahale etmeleri" halidir. Açdoyuran, B. (1999). İdari İşlemin Yetki Unsuru ve Yetki Unsurundaki Sakatlıklar. *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi,* 7(1), 10. İdare Hukukunda yetki konusunda ayrıntılı bilgi için Bkz. Odyakmaz, Z. ve Kaymak, Ü. ve Ercan, İ. (2009). *Anayasa Hukuku – İdare Hukuku*. İkinci Sayfa Yayınları.
[145] Alıcı, O. V. (2008). Belediyelerin Denetlenmesi Üzerine Bir Değerlendirme. *Akademik İncelemeler*, 3(2), 225.

da isimlendirilen bu denetim türünde amirler kendileri ya da yetki verdikleri kişiler marifetiyle denetimi gerçekleştirmektedir. Sadece kurallara uyulup uyulmadığı değil aynı zamanda kamu hizmeti sunumunda yerine getirilen iş ve eylemlerin etkin ve verimli olup olmadığı da incelemeye konu olabilir[146]. 5393 sayılı Belediye Kanununun 54. ve 55. maddelerinde de yer alan bu denetim, ifade edildiği gibi idareye yardımcı olmak maksadıyla yapılmaktadır. Aynı zamanda idarenin bütünlüğü ve yerel yönetimin eylemlerinin hukuka uygunluğunun incelenmesi açısından belediye başkanı veya görevlendireceği kişilerin ve İçişleri Bakanlığının gerçekleştireceği iç ve dış denetime belediyelerin tabi olduğu da ilgili kanun maddelerinde açıkça ifade edilmektedir[147].

İç denetimde yerel yönetimin kendisini denetlemesi söz konusuyken dış denetimde ise yerel yönetimin ondan bağımsız ve dışında olan kişi/organ tarafından denetime tabi tutulması söz konusudur. Yerel yönetimin mali tablolarının incelenmesi, iş ve eylemlerin mevzuat açısından uygunluğu gibi konularda yapılan bu denetimi merkezi idare, yargı organları ve TBMM adına Sayıştay gerçekleştirmektedir. Sayıştay tarafından yerine getirilen dış denetim ile kamu kaynaklarının etkili ve verimli kullanılıp kullanılmadığının genel kabul gören uluslararası denetim standartları esas alınarak incelenmesinin ardından ulaşılan sonuç TBMM'ye raporlanmaktadır[148].

Yerel yönetimlerin denetimi denildiğinde en öne çıkan denetimin bir dış denetim olan ve temelde merkezi yönetimin yerel yönetimi denetlemesini içeren idari vesayet[149] denetimi olduğu söylenebilir. Bu denetim, idarenin bütünlüğünü sağlamayı amaçlamaktadır[150]. Yerel yönetimlerin merkezi yönetim dışında kalan başka bir kuruluş tarafından kanunla belirli olan bir çerçevede denetlenmesinin de geniş anlamda idari vesayet olduğu söylenebilir. Ancak ifade edildiği gibi bu denetim türü temelde merkezi yönetim tarafından gerçekleştirilmektedir[151]. Bu denetimin yetkisi bir kanuna dayanmadığı sürece uygulanamaz ve sadece kanunla kendisine yetki verilen kişi/kurum tarafından yerine getirilebilir[152]. İdari vesayet denetimi, yerel idarenin organlarına ve

---

[146] KMYKK Madde 63.
[147] 5393 sayılı Belediye Kanunu Madde 54-55.
https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=5393&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5
[148] KMYKK Madde 68.
[149] Kullanılan vesayet kavramı, seçimle işbaşına gelen yerel yönetim organlarının denetim yapanların hiyerarşik bir altı olarak değerlendirilmesine yol açmamalıdır.
[150] Şengül, R. *a.g.e.*, 157
[151] Gözübüyük, A. Ş. (2012). *Yönetim Hukuku (31. Baskı).* Turhan Kitabevi, 356.
[152] Gündüz, F. E. (2015). Anayasa Mahkemesi Kararlarına Göre İdari Vesayet. *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi,* 20(33), 68.

işlemlerine dönük olarak yapılır. Özerk yapıda olan yerel yönetimin seçilmiş organları üzerinde yapılacak denetim, bunların seçimleri, atanmaları, onaylanmaları, görevlerine son verilmeleri şeklinde dahi gerçekleşebilir. İşlemler üzerinde uygulanan denetim ise bunların yürürlüğe girmesini geciktirme ya da onaylama veya işlemleri bozma şekillerinde uygulanabilir[153]. Çok istisnai[154] durumlarda bu yetki ile merkezin yerel idarenin yerine geçerek işlem yapması dahi mümkün olmaktadır. Ancak bu durum ifade edildiği gibi çok nadir görülmektedir.

İdari vesayetle amaçlanan yerindelik denetimi yapmak değildir. Anayasada da belirtildiği gibi merkezi idare, hizmetlerin sunumunda birlik sağlamak ve idarenin bütünlüğü ilkesini yerine getirmek gibi amaçlarla idari vesayet denetimini uygulamaktadır. Hiyerarşik denetim, aynı tüzel kişilik içerisinde gerçekleşirken idari vesayet, devlet tüzel kişiliğinin (merkezi yönetimin) başka bir kamu tüzelkişiliği (yerel yönetim) üzerinde yapılmasıyla gerçekleşmektedir. Bu yüzden hiyerarşik denetim gerek merkez gerek taşra gerekse de diğer kuruluşların iç yapılarında uygulama alanı bulurken, idari vesayetin temel alanı merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki uygulamasını içermektedir. Hiyerarşik denetim geniş yetkilerle gerçekleştirilen bir iç denetimken idari vesayet ise daha dar ve özel bir yetki alanına sahip bir dış denetim türüdür. İdari vesayet, emir vermeyi ve müdahaleyi mümkün kılan bir denetim şekli de değilken hiyerarşik denetimlerde üst astın yerine geçerek işlem tesis etme yetkisine dahi sahiptir[155].

Kamuoyu, ombudsmanlık (kamu denetçiliği) ve KİK denetimlerinin de yerel yönetimlerin denetim türleri arasında bulunduğu söylenebilir. Her ne kadar kamuoyu denetimi bilinen denetim çeşitleriyle usul olarak benzeşmese de etkisi açısından oldukça önemli bir denetimdir. Seçimle işbaşına gelen yerel yönetim organlarının, her seçim döneminde yöredeki seçmenlerin oylarını tekrar alabilmek için yaptığı tercihler, verdiği kararlar ve diğer tüm eylemleri/eylemsizlikleri seçmenlerin denetimine tabi tutulmaktadır. Yöre halkının yanında sivil toplum kuruluşları (STK) ve medya da bu denetimin unsurları arasında yer almaktadır. Medya, yerel yönetimin kamuoyu desteği

[153] Gözübüyük, A. Ş. *a.g.e.*, 357.
[154] 442 sayılı Köy Kanununun 40. maddesine göre köy muhtarının köylü faydasına olmayan kararlarını kaymakam bozabilmekte ve yerindelik denetimi yapabilmektedir. 3194 sayılı İmar Kanununun 9. maddesiyle de Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının imar planlarını yapma, yaptırma, değiştirme ve ruhsat verme yetkileri de yine merkezin yerelin yerine geçerek işlem tesis ettiği nadir istisnalar arasındadır.
[155] Odyakmaz Z. vd. *a.g.e.*, 287.

sağlaması ve kaybedilmesi üzerinde etkili bir araç olabilmekteyken STK'lar ise etki alanlarıyla üyelerini ve yöre seçmenini etkileyebilme potansiyeline sahiptir[156].

İsveççede eski bir sözlük olan "ombud" (temsilci) ve "man" (kişi) kelimelerinin birleşiminden meydana gelen Ombudsmanlık kamu idarelerinin yaptığı işlemleri parlamento adına denetleyen bir kişi veya organdır[157]. Yüzden fazla ülkede her ülkenin toplumsal yapısına göre şekillenen bir denetçi olan ombudsman, Türkiye Cumhuriyeti'nde kamu denetçisi ismini taşımakta ve TBMM tarafından seçilmektedir. Yasama organına karşı sorumlu olan bu denetçinin amacı yönetilenlerin hakkını yönetenlere karşı korumaktır. Özellikle yargıda yaşanan gecikmeler ve yasada olmayan menfaat çatışmalarına mahkemeler aracılığıyla çözüm bulunamaması gibi sorunlar kamu denetçiliğinin önemini artırmaktadır[158]. Bu denetimle idare ile birey arasında yaşanan çatışmaların yargıya taşınmadan kamu denetçisi aracılığıyla giderilmesi ve yargının yükünün hafifletilmesi hedeflenmektedir. Ombudsmanın aldığı kararlar bağlayıcı ve/veya kısıtlayıcı nitelik taşımamaktadır[159]. Bu niteliğine rağmen dünya örneklerine bakıldığında çoğunlukla çözüme ciddi katkılar sunduğu görülecektir[160]. Özellikle bazı ülkelerde uygulama örnekleri olan ve kamu denetçiliğinin özel bir türü olarak kabul edilen yerel yönetim ombudsmanlığının Türkiye'de uygulaması ise bulunmamaktadır. Bu uygulamanın hayata geçirilmesi halinde hukuki ve idari bazı faydalar sağlayacağı düşünülebilir. Yerelde sağlanacak olan demokrasinin gelişimi, şikayetlerin giderilmesi, yönetişimde güçlenme gibi olumlu katkılar ve ülke sathında gerçekleşebilecek olan yargı yükünün hafiflemesi ve kamu yönetiminde etkili/verimli yönetime katkı sağlanması gibi unsurlar yerel yönetim ombudsmanının sağlayacağı faydalardan öne çıkanlarıdır[161].

---

[156] Erkul, H. ve Kara, H. (2014). Denetim Açısından Yunanistan, Bulgaristan ve Türkiye Yerel Yönetimlerinin Karşılaştırılması. *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 12(24), 226; Öztürk, A. *a.g.e.*, 190.

[157] Arslan, S. (1986). İngiltere'de Ombudsman Müessesesi. *Amme İdaresi Dergisi*, 19(1), TODAİE Yayınları, 157. Ombudsmanlık ile ilk kez İsveç'te karşılaşılmaktadır. İsveç Kralı XII. Charles'ın Osmanlı Devleti ziyaretinden sonra bu sistemi kurması nedeniyle Osmanlı'nın kurumlarından esinlendiği ve bu yüzden sistemin köklerinin Osmanlı Devleti olduğunu düşünen çalışmalar bulunmaktadır. Detaylı bilgi için Bkz. Aykanat, M. (2019). Ombudsmanlık Kurumunun Osmanlı Kökleri. *Turkish Studies,* 14(1), 91-110. http://dx.doi.org/10.7827/TurkishStudies.14948

[158] Kestane, D. (2006). Çağdaş Bir Denetim Organizasyonu Olarak Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği). *Maliye Dergisi*, (151), 128-142.

[159] Letowska'ya göre "Omdusman bir bekçi köpeği gibidir. Havlayabilir ancak ısıramaz". Erhürman, T. (1998). Ombudsman. *Amme İdaresi Dergisi,* 31(3), 95.

[160] Kanada'nın önemli eyaletlerinden birisi olan Quebec yönetiminde yer alan Ombudsmanlık her yıl aldığı yirmi binden fazla bilgi, şikâyet ve ihbarı değerlendirip bir karara varmakta ve aldığı kararları %98'den fazla bir oranda kabul edilmektedir. Önen, S. M. ve Küçük, Ü. (2021). Yerel Yönetim Ombudsmanlığı Sistemi: Türkiye'ye Uygulanabilirliği. *ASSAM Uluslararası Hakemli Dergi*, 8(19), 97.

[161] Önen, S. M. ve Küçük, Ü. *a.g.m.*, 91.

Sayılan denetim türlerinden sonuncusu, KİK'in yerel yönetimler üzerinde gerçekleştirdiği denetimdir. Her ne kadar literatürde böyle bir denetim türü ayrımına gidilmiş olmasa da çalışmada önemli bir yeri olduğu düşünüldüğü için burada kısaca bu denetime değinilmesi faydalı olacaktır. Yerel yönetimlerin iş ve eylemlerinin denetimi vesayet yetkisi dışında KİK tarafından da şikâyet bağlantısıyla yapılabilmektedir. Bir dış denetim türü olan bu denetim türünde inceleme neticesinde alınan kararlar ombudsman kararlarının aksine bağlayıcı bir nitelik taşımaktadır. KİK'in denetimi yerel yönetimin ihaleleri üzerinde gerçekleşmekte ve alınan kararlar; iptal, düzeltici işlem belirleme ve başvuru reddi şeklinde üç türden oluşmaktadır[162].

Yerel yönetimlerin denetimleri yukarıda ifade edilen şekillerde gerçekleşmektedir. Çalışmanın temel aldığı yerel yönetim türü olan belediyelerin denetimlerine de ilgili kanuna özgü olarak kısaca bakılması faydalı olacaktır. 5393 sayılı Belediye Kanununun 54. maddesinden 58. maddesine kadar olan maddeler, belediyelerin denetimi başlığına sahiptir. Buna göre belediyelerdeki denetimin amacı, "faaliyet ve işlemlerde hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışanların ve belediye teşkilâtının gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı duruma gelmesine rehberlik etmek" olarak ifade edilmektedir. Bu denetimle, "hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek; kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek, elde edilen sonuçları rapor hâline getirerek ilgililere" duyurmak gibi çıktılar da elde edilir[163].

Belediyelerde iç ve dış denetim yapılmaktadır. İç denetim, nüfusu on binin üzerinde olan belediyelerde iç denetçiler marifetiyle gerçekleştirilen bir denetimdir. Bu denetimleri belediye başkanı bizzat gerçekleştirebilir. Ayrıca belediye meclisleri, denetim komisyonlarıyla ya da faaliyet raporu değerlendirme, genel görüşme, soru ve gensoru gibi denetim araçlarını kullanarak da denetim yapabilmektedir. İçişleri Bakanlığı da belediyelerin idari ve mali işlemlerini hukuka uygunluk çerçevesinde denetleyebilmektedir. Denetimden elde edilecek sonuçlar yargıya da taşınabilir. Ayrıca 5393 sayılı Kanunun 57. maddesi gereği hizmetlerde yaşanan ciddi aksaklıklar ismi geçen bakanlık tarafından derhal belediyeye bildirilerek yerine getirilmesi istenir. Sorun

[162] Yıldız, H. (2021). Kamu İhale Kurumu'nun İhale Sürecindeki Kararları ve Bu Kararların Yargısal Denetimi. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 70(1), 314-315.
[163] 5393 sayılı Belediye Kanunu Madde 54.

çözülmezse konu valiye aktarılır ve hizmetler vali eliyle ve belediye imkânlarıyla giderilir. Belediyenin kaynakları hizmet verme noktasında yetersizse diğer kamu kurum ve kuruluşlarının imkânlarıyla aksayan hizmet sunulur. Hizmetin bedeli ise vali tarafından İller Bankası A.Ş.'ye bildirilerek gelecek ayın o belediyeye ait payından karşılanır[164]. Doğrudan idari vesayet denetimine tabi tutulan belediyelere hukukilik denetimi gerçekleştirilmektedir. Sayıştay tarafından gerçekleştirilen denetim ise bir dış denetim türüdür. Devlet Denetleme Kurumu (DDK) ve özellikle KİK gibi çeşitli kamu kurum ve kuruluşları da belediyeler üzerinde dış denetim gerçekleştirebilmektedir[165].

1.2.4 Mahalli İdare Birlikleri

Yerel yönetimler uygulamada kendisine bırakılan tüm kamu hizmetlerini sunma becerisine bazı sebeplerden dolayı sahip değildir. Özellikle mali yapıları ve nitelikli personel eksiklerinden kaynaklı olarak yörelerinde kamu hizmetlerinin sunumunda çeşitli zorluklar yaşamaktadırlar. Oysa yöresel ihtiyaçlar dâhil olmak üzere insan ihtiyaçları her geçen gün çeşitlenmekte ve fazlalaşmaktadır. Mevcut isteklere cevap vermekte dahi zorlanan yerel yönetimlerin yeni ihtiyaçlara cevap vermek konusunda da zorluk yaşayacağı açıktır. Bu zorluklara karşı çözüm üretmek ve kamusal ihtiyaçları sunabilmek amacıyla yerel yönetimler kendi aralarında birlik kurma yoluna gitmişlerdir.

Mahalli idare birlikleri anayasal zemine sahip idarelerdir. Anayasanın 127. maddesine göre belirli alanlardaki kamu hizmetlerini sunabilmek amacıyla yerel yönetimler bir araya gelmektedir. Kuruluşları Cumhurbaşkanının iznine tabidir. Yine aynı maddede bu birliklerin görevleri, yetkileri ve merkezi yönetim ile olan ilişkilerinin kanunla düzenleneceği ifade edilmektedir[166].

5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu 2005 yılında mahalli idare birliklerinin hukuki statüsünü, kuruluşunu, organlarını ve yönetimlerini görev, yetki ve sorumluluklarıyla birlikte çalışma usul ve esaslarıyla düzenlemek için çıkartılmıştır. Birlik; adını, amacını, üyelerinin isimlerini, merkezini, görev süresini, toplantı dönemlerini, gelir ve giderle ilgili hususlarını kararlaştırdıktan sonra bir tüzük oluşturur. Oluşturulan bu tüzüğün Cumhurbaşkanı tarafından onaylanmasıyla da birlik resmen

[164] 5393 sayılı Belediye Kanunu Madde 57.
[165] Tortop, N. vd. *a.g.e.*, 592.
[166] T.C. 1982 Anayasası Madde 127.

kurulur. Kurulan bir birliğe katılım için bakanlık (İçişleri Bakanlığı ve Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı) seviyesinde bir onay yeterli olmaktadır[167].

Birliğin meclisi, encümeni, başkanı, teşkilatı ve personeli mahalli idare birliklerinin idari yapısını oluşturmaktadır. Birliğin karar organı, birlik üyesi yerel yönetimlerin meclislerinden veya bu niteliğe sahip olması şartıyla meclisin göstereceği kişiler arasından seçilen üyelerden teşkil eden birlik meclisidir. Birliğe üye olan yerel yönetimlerin yöneticileri meclisin doğal üyesidir. Birlik encümeni de mahalli idare birliklerinin karar aşamasında yer alan bir organdır. Bu organ, meclis adına karar alma yetkisine sahiptir. Meclis, encümenini görev süresi bir yıl olmak üzere üyeleri arasından gizli oyla seçer. Tüzükte yazan şekil ve sürelerde toplanan encümen; kamulaştırmalara, öngörülmeyen ödenekler kararına, harcama yeri belirlemeye ve taşınmaz mal alım, satım, kiralanma ve takasına ilişkin tasarruflara ilişkin alınan meclis kararlarını uygulamaya yetkilidir[168].

Birliğin başkanı da birlik encümeni gibi (köylere hizmet götürme birlikleri hariç) meclis içerisinden gizli oyla seçilirken encümenin aksine bir yıllığına değil iki yıllığına görevlendirilir. Tüzel kişiliğin temsilcisi olan başkan, birlik idaresinin de başıdır[169]. İdari yapıları, teşkilatı ve personeli, birliğin amacına uygun olan teknik işler dairelerini/birimlerini de içinde barındıracak şekilde oluşturulur. Teşkilat yapısı, personeli ve görevlendirilecek kişilerle ilgili durumlar açısından 5355 sayılı Kanunda aykırı bir hüküm yoksa belediye kanununda uygulanan hükümler aynen mahalli idare birlikleri için de uygulanır.

Birliklerin idari yapısının yanında mali yapısı da kanunla düzenlenen hususlar arasında bulunmaktadır. Birlik üyelerinin ödediği katılma payları, sunulan kamu hizmetlerinden elde edilecek olan hizmet karşılığı ücretler, diğer kamu kurum ve kuruluşlarından aktarılan ödenekler, birliğin gelirlerindendir. Bu gelirler birliklerin mali yapılarında oldukça büyük bir öneme sahiptir. Taşınır/taşınmaz malların değerlendirilmesinden elde edilen gelirler (kira, satış vb.), faiz gelirleri ve bağışlar kanunda gösterilen başkaca gelirlerden olmasına rağmen toplam gelirler arasındaki oranları görece azdır. Birliğin bunun dışında kalan gelirleri ise kanun tarafından "*diğer*"

[167] 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu Madde 1.
https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=5355&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5
[168] 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu Madde 12-13.
[169] 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu Madde 14.

gelirler olarak sınıflandırılmıştır. İstisnai olarak köylere hizmet götürme birliklerinin (KHGB) gelirlerinde ise sayılan gelirlerin yanı sıra il özel idarelerin bütçelerinde söz konusu birlikler için ayrılan paylar da bulunmaktadır[170].

Gelirleri gibi giderleri de kanunla sayılan birliklerin en önemli gider kalemi, kuruluş amacını yerine getirmek için yaptığı harcamalardır. Hizmet karşılığı doğan ücretleri toplamak için yapılan giderlerden, dava takip, icra, danışmanlık, denetim ve proje giderleri gibi giderler de birliğin giderlerini oluşturmaktadır. İlgili kanun maddeleri incelendiğinde birliğin sunmak için bir araya geldiği kamusal hizmeti yapmak için üstlendiği giderler ile bu hizmetin sunulabilmesi için topladığı gelirlerin birliğin tüm mali yapısını oluşturduğu görülmektedir[171].

Birliklerin türlerine bakıldığında gerek ulusal gerekse uluslararası düzeyde genel kabul gören bir sınıflandırmanın bulunduğu söylenemeyecektir. Çerçeve çizmesi açısından ölçeklerine göre (ulusal, uluslararası, bölgesel, yerel) dört tür ve amaç/faaliyet alanlarına göre (ekonomik-ticari, sosyal-kültürel, altyapı, turizm, diğer) ise beş tür mahalli idare birliği türü bulunduğunu belirtilebilir[172]. Belediyelerin dahil olduğu Türkiye Belediyeler Birliği (TBB) ve il özel idarelerinin dahil olduğu Vilayetler Hizmet Birliği, ulusal çapta kurulan ve merkezi başkentte olan birliklerdir. Bunların dışında kalan tüm birlikler ise bölgesel seviyede bulunan birliklerdir. KHGB, içme suyu birlikleri, belediye hizmet birlikleri, turizm birlikleri, çevre altyapı birlikleri, özel idare-belediye birlikleri, kalkınma birlikleri ve sulama birlikleri mahalli idare birliklerinin türleri arasında bulunan diğer birliklerdir. Bunların arasında sayılmayan zeytin birliği, camili köyler birliği, hidroelektrik santrali birliği ve damızlık sığır yetiştiriciliği birlikleri gibi diğer amaçlara sahip birlikler ise diğer birlik türleri arasında sınıflandırılmaktadır[173].

5355 sayılı Kanunun mahalli idare birliklerini tanımlamasından hareketle yapılan sınıflandırmanın, Türkiye Cumhuriyeti'nde bulunan mahalli idare birlikleri açısından daha anlaşılır olacağı düşünüldüğünden bu konuda kanun koyucunun sınıflandırmasının önemli olduğu söylenebilir. Söz konusu kanuna göre; gönüllülük esasına, zorunlu üyelik esasına, doğal üyelik esasına dayanan birlikler ve köylere hizmet götürme ile sulama

[170] 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu Madde 15.
[171] 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu Madde 16.
[172] Zeren, H. E. ve Çubuk, S. ve Ecem, B. (2020). Türkiye'de Mahalli İdare Birliklerinin Bugünü ve Geleceğine Yönelik Bir Değerlendirme. *Türk İdare Dergisi*, 92(491), 369-372.
[173] Hacıköylü, C. vd. *a.g.e.*, 60.

birlikleri olarak beş tür birlik bulunmaktadır. İlk üç sırada anılan birliklerin adından da anlaşılabileceği gibi üyelik esasları üzerinden bir sınıflandırmaya tabi tutuldukları görülecektir. Yasa, ilk üç türün yanında KHGB ile sulama birliklerini ise ayrıca düzenlemiştir. KHGB'nin meclis yapısı, encümeni ve gelirlerinde diğer birliklere göre farklılıklar bulunması bu birliklerin ayrıca düzenlenmesinin altında yatan sebep olarak düşünülebilir. Sulama birlikleri de ayrı bir maddede anılan farklı özelliklere sahip başka bir birlik türüdür. Diğer birliklerden farklı olarak bu birliğin meclis üyeleri, yerel yönetim gözetiminde bulunmak şartıyla sulamadan yararlanan kişiler arasından seçilmektedir[174]. Yönetilenlerin karar sürecine katılımının artmasını teşvik eden bu yapı demokratik yerel yönetimlere de katkı sağlamaktadır.

Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının yayımlamış olduğu 2023 Yılı Mahalli İdareler Faaliyet Raporuna göre de mahalli idare birliklerini sınıflandırmaya tabi tutmak mümkündür. Bu sınıflandırmanın söz konusu birlikleri dokuza ayırdığı söylenebilir. Raporda, 2 ülke düzeyinde birlik, 42 belediye hizmet birliği, 3 özel idare-belediye hizmet birliği, 5 kalkınma birliği, 67 çevre altyapı hizmet birliği, 30 turizm altyapı hizmet birliği, 78 içme suyu birliği, 450 KHGB, 15 de diğer olmak üzere toplam 698 mahalli idare birliği farklı sınıflarda ele alınmıştır[175]. Bu birliklerde 346 memur, 30 sözleşmeli personel, 622 daimî ve 431 geçici işçi olmak üzere toplam 1.429 personel bulunmaktadır. Birliklerin şirketlerinde çalışan personel sayısı ise 605'tir. Personel harcamaları yerel yönetimlerle kıyaslandığında daha düşük kalan mahalli idare birliklerinin bu harcamalarının toplam harcamalar içerisindeki oranı %5,13'tür. Bu oran 588.034.000 Türk lirasına karşılık gelmektedir. Birliklerin kendilerine ait 282 aracı bulunurken 54 araçtan ise kiralık olarak faydalanmaktadırlar. Bu idarelerin 2023 yılı toplam bütçe giderleri 11.470.630.000 TL olmuştur. Mahalli idare birlikleri, mal ve hizmet alımlarına ise 4.769.165.000 TL harcama gerçekleştirmişlerdir. Bütçe gelirlerine bakıldığında birliklerin 2023 yılında 12.359.469.000 TL gelirleri olduğu görülmektedir. Bu gelirleri de sınıflandırmak mümkündür. Toplam gelire öz gelirlerin oranı %35,11'dir (4.339.008.000 TL). Gelirlerinin %12,14'ü teşebbüs ve mülkiyet gelirleri (1.500.218.000 TL) olarak ifade edilirken %64,83'ü alınan bağışlar ve yardımlar ile özel gelirlerden

[174] 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu Madde 18-19.
[175] T.C. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, 2024, Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü 2023 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, 37. https://webdosya.csb.gov.tr/db/yerelyonetimler/icerikler/2023_faal-yet_raporu_26072024-20240726161101.pdf

(8.012.544.000 TL) oluşturmaktadır. Faiz, pay ve ceza gelirleri %22,76 (2.813.376.000) iken %0,26'sı sermaye gelirleri (32.704.000 TL), %0,01'i (626.000 TL) alacaklardan tahsilatlar ve %0,06'sı ise genel bütçeden alınan paylardan (7.916.000 TL) oluşmaktadır[176]. Gelirlerin oranları açısından bakıldığında mahalli idare birliklerinin diğer yerel idarelerle kıyaslandığında daha yüksek bir mali özerklik seviyesinde bulundukları söylenebilecektir.

Anayasal zeminde kendisine ilk yeri 1961 Anayasası'nın 116. maddesinde bulan birliklerin kanuni yasal dayanak geçmişi ise 1930 yılına kadar ulaşmaktadır. Bu tarihten önceki dönemde ise mahalli idare birliklerine rastlanılmamaktadır[177]. 1930 yılında çıkartılan 1580 sayılı Belediye Kanunu ile mahalli idare birlikleri düzenlenmiştir. 1982 Anayasası da birliklere metninde yer vermiş ve 1961 Anayasası'ndan farklı olarak birliklerin kuruluşunu izne bağlamış ve birliklerin kuruluş amaçlarının belirli kamu hizmetleriyle sınırlı olmasını hüküm altına almıştır. 2005 yılında çıkartılan Mahalli İdare Birlikleri Kanunu da yerel yönetim birliklerinin yasal dayanakları arasındadır. Ayrıca AYYÖŞ'ün 10. maddesinin ilk paragrafı, yerel yönetimlerin müşterek ihtiyaçlar çerçevesinde kamu hizmetlerini yürütebilmeleri için başka yerel yönetimlerle iş birliği yapabilmek maksadıyla kanunlar çerçevesinde birlik kurabilmelerini düzenlemektedir. Bu maddenin söz konusu paragrafı TBMM tarafından da onaylanmış ve mahalli idare birliklerinin yasal dayanaklarından birisi haline gelmiştir[178].

Birlikleri doğuran sebeplerin başında hem var olan hem de değişen yerel hizmetlere yerel yönetimlerin cevap verebilme çabası geldiği ifade edilmişti. Ancak bu durum birlik kurulmasının altında yatan tek sebep değildir. Kamu hizmetlerinin sunumunda yeni yöntemlerin gelişmesi ve ölçek ekonomisi gereği birlik tarafından sunulan bazı hizmetlerin tek yerel yönetime kıyasla daha düşük maliyetle sunulabilme imkânı bulunması da sebepler arasında gösterilebilir. Son olarak, yerel yönetimler gibi mahalli idare birliklerinin de yerel demokrasiye, etkinliğe, yönetişime ve denetime olumlu katkılarının bulunmasının birliklerin kuruluşunu ve önemini artırdığı ve mali yerelleşme ile konumlarının daha önemli bir seviyeye geleceği söylenebilir.

---

[176] Gelirlerin toplamına bakıldığından oranın %100'ü geçtiği görülmektedir. Ancak burada bir hesaplama hatası bulunmamaktadır. Birliklerin gelirlerinden bazıları birkaç sınıflandırma içinde de yer alabilmekte ve tabii olarak oranların toplamı yüzü geçmektedir. Bu durumla yerel yönetim birimlerinin bütçe incelemelerinde de karşılaşılacaktır. T.C. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, *a.g.e.*, 67-134.
[177] Gül, H. vd. *a.g.e.*, 235.
[178] T.C. Adalet Bakanlığı. *a.g.k.,* Madde 10.

1.2.5 Mali Yerelleşme

Geleneksel maliye doktrini kamu harcamalarının düşük düzeyde tutulmasını tavsiye etmektedir. Öyle ki kamu idarecilerinin harcama yaparken tasarruf odaklı yaklaşım göstermesi gerektiği birçok çalışmada tavsiye edilmektedir. Ancak çağdaş maliye doktrini kamu harcamalarında bu yaklaşımı önermez. Kamusal hizmetlerin sunumu ve ihtiyaçlara/taleplere cevap verilmesi noktasında kamu idarecilerine etkili ve verimli olmak kaydıyla harcama yapabilmeleri ve bundan çekinmemeleri gerektiği tavsiye edilir. Ayrıca kamu harcamalarının, değişen şartlara da bağlı olarak iktisadi yaşama müdahale etmek ve çeşitli kuralları düzenlemek, teşvik etmek ya da engellemek gibi amaçlarla da yapılabileceği belirtilmektedir.

Merkezi idareler; makroekonomik istikrarı yakalamak, kaynak bölüşümünde etkinlik sağlamak ve gelir dağılımında adaleti tesis etmek gibi amaçlarla maliye politikasını kullanmaktadır. Bu politikaların başarılı/başarısız olmasında yerel yönetimlerin payı da her geçen gün artmaktadır. Hizmetlerin ve kaynakların bölüşümünde yerel yönetimlerin etkisinin daha fazla olduğu iddia edilirken kaynakların dağıtımı, istikrar ve adaletin tesisi alanında ise yine bu idarelerin etkisinin daha az olduğu düşünülmektedir[179]. Özellikle yerel yönetimlere, idarecilerin takdir hakkı çerçevesinde bulunan vergilendirme konusunda sağlanacak yetki nedeniyle yerel idareler arasında yaşanabilecek vergi rekabetinin kamu hizmetinin sayısının ve kalitesinin düşmesine yol açabileceği konusunda endişeler bulunmaktadır[180].

Son yıllarda yönetişim ve yerelleşme kavramlarının öneminin artmasıyla yerel yönetimlerin de önemi benzer şekilde artış göstermiştir. BM'nin 1999 tarihli raporunda; Subsidiarite ilkesiyle uyumlu olarak yerel ve merkezi yönetimlerde yönetişimi geliştirip ortak sorumluluk sistemi oluşturulması ve yerel yönetimlere daha geniş yetkiler verilmesi tavsiye edilmiştir[181]. Kamu hizmetlerinin sunumunda Musgrave, Tiebout, Oates gibi kişiler tarafından yapılan önerilerle de merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında yetki paylaşımının optimum seviyede yapılmasına yönelik getirilen çeşitli mali kuramlar yerelleşme konusu üzerinde durmaktadır. Buna göre yerel yönetimlerin hizmet sunumunu

---

[179] Oates, E. W. (1999). An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature,* (47), 1121. https://www.jstor.org/stable/2564874?seq=1#page_scan_tab_contents

[180] Oates, E. W. (1972). *Fiscal Federalism.* Harcourt Brace Jovanovich.

[181] Birleşmiş Milletler (BM). (1999). *Decentralization: A Sampling of Definitions, Working Paper, Joint UNDP-Government of Germany Evaluation Working Paper of the UNDP Role in Decentralization and Local Governance,* 2-3. http://web.undp.org/evaluation/documents/decentralization_working_report.PDF

daha ekonomik ve hızlı yapabilme avantajı olduğu düşünülmekte ve hizmet sunumunda yerel yönetimlere ağırlık verilmesi hedeflenmektedir.

Merkezi yönetimin zıttı olarak değil yardımcısı/tamamlayıcısı olarak görülmesi gereken yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklarını artıran yerelleşme kavramıyla, mali ve idari yerelleşme olarak karşılaşılmaktadır. Yürütmesi gereken kamu hizmetlerinde ve dolayısıyla sorumluluklarında artış yaşanan yerel yönetimlerin, idari yerelleşmenin yanı sıra mali yerelleşme ile de desteklenmesi gerekmektedir. Aksi takdirde yerel yönetimler, yetkileri olmasına rağmen sorumluluklarını yerine getiremeyecek ve bu durum ise kamu hizmetlerinin vatandaşa sunumunda aksamalar yaşanmasına sebep verecektir.

Mali yerelleşme ile merkezi idare ve yerel idare arasında gelir ve harcama bölüşümü yapılması tavsiye edilir. Bu bölüşüm yapıldıktan sonra yerel yönetimlere takdir hakkı tanınması da yerelleşmenin istenilen seviyelere çıkmasına yardımcı olacaktır. Anılan takdir hakkıyla yerel idarelerin kendi bütçelerini oluşturabilmeleri hedeflenmektedir. Bu durum yerel yönetimler eliyle yürütülecek hizmetlerin finansmanı konusunda idarelere yardımcı olacaktır. Yerel yönetimlere merkezden aktarılan paylardaki artış, borçlanma ve vergilendirme yetkileri getirilmesi de mali yerelleşmenin sağlanmasında önemlidir[182]. Bu açıdan bakıldığında mali özerklikle mali yerelleşmenin iç içe geçmiş kavramlar olduğu sonucuna varılabilir.

Mali yerelleşme ile mali özerklikleri artan yerel yönetimlerin kendi görevleriyle uyumlu bütçelerini kendilerinin belirleme hakkına sahip olacağı düşünülebilir. Bütçenin gerçekleşmesi için ise yine kendilerinin belirledikleri mali politikaları uygulamaları gerekmektedir. Ancak uygulanacak mali politikalarda tanınan serbestlik merkezi idarenin maliye politikasının üzerinde olumlu/olumsuz etkilere yol açabilecektir. Çünkü yerel yönetimlere tanınan bu serbesti; vergilendirmede rekabet yaşanması ihtimali, yerel yönetimlerin ortak politika uygulayabilmelerinin güç olması, çifte vergilendirme sorunu doğma riski gibi nedenlerle merkezi yönetimin hedeflerinde sapma yaşanmasına neden olabilir[183]. Merkezi idare tarafından sıkı bir maliye politikasının uygulandığı

[182] Bazı gelişmiş federal ülkelerin yerel yönetimlere mali yerelleşme çerçevesinde vergilendirme yetkisi verdiği görülmektedir. Ancak yerel yönetimlerin vergi tabanlarının zayıf olması, anılan yetkinin kullanılmasını engellemekte ya da ekonomik etkinlik sağlanmasının önüne geçmektedir. Ayrıca yerel idarecilerin vergi toplama konusunda oy kaygısıyla sıkıntı yaşama riskleri de bulunmaktadır. Üniter devletlerde ise vergilendirme yetkisi merkezi yönetimin elinde bulunurken toplanan vergilerden yerel yönetimlere pay olarak dağıtım gerçekleşmektedir. Şengül, R. *a.g.e.*, 174.
[183] Nas, A. (2011). *Belediye Gelirleri.* Seçkin Yayınevi, 29-30.

harcamaların azaltılıp vergilerin artırıldığı bir dönemde yerel yönetimlerin bu politikanın hilafına davranarak harcamalarını yükseltip vergileri azaltmaları ihtimali pekâlâ mümkün olacaktır[184]. Özellikle seçim dönemlerinde yerel yönetimlerin makroekonomik politikayı önemsemeyerek seçim ekonomisi olarak da ifade edilen popülist politikaları uygulaması günlük hayatta sıkça görülen bir durumdur. Bu durum ise maliye politikasının etkinliğini önemli ölçüde kısıtlamaktadır.

Anayasa ve AYYÖŞ'te yer alan hükümler gereği yerel yönetimlerin sorumluluklarına uygun olarak mali kaynak verilmesi yasal bir zorunluluktur. İdareler arası mali denkleştirme yoluyla yerel yönetimlere kaynak aktarımı yapılması bu hükümlerin gereğidir. Merkezin yerelle gelir bölüşümü anlamına gelen ve "Compromis Fiscal" ya da "Intergovernmental Fiscal" gibi isimlerle de adlandırılan idareler arası gelir bölüşümü, Türkiye'de mali tevzin, denkleştirme gibi isimlerle adlandırılmaktadır[185]. Bu aktarım ulusal istikrar amacını gerçekleştirmek için kullanılan maliye politikasının etkinliğinde azaltıcı rol oynayabilir. Yerel yönetimlerin pay aldıkları havuzun genişleyerek aktarılan payların yükselmesi, merkezi idarenin uygulamakta olduğu daraltıcı maliye politikasından beklenen hedeflerin gerçekleşmesini kısıtlayabilir. Çünkü daha çok paya sahip olan yerel yönetimin daha çok harcama yapma eğilimi bulunmaktadır. Ancak bu durum genellikle zamanla ilgilidir ve önlenemez bir sorun da değildir. Yerel yönetimlere dağıtılacak payların cari yıl oranıyla değil birkaç yıllık hareketlenmeleri kapsayan bir oran üzerinden verilmesiyle ekonomik dalgalanmaların getirdiği olumsuzlukların azaltılmasında çözüm olabilir. Benzer bir öneri olarak genişletici politikaların uygulandığı dönemlerde aktarılan paylardan belirli bir oranda kesinti yapılarak bunların ihtiyaten tutulması ve kesintilerin daraltıcı politika dönemlerinde yerele aktarılarak yeniden kullanılması ile hizmetlerin sunumunda aksaklık yaşanmaması ve maliye politikasının hedeflerinin kısıtlanmaması sağlanabilir[186].

İdareler arası denkleştirme, dikey bir düzeyde gerçekleşebileceği gibi örnekleri görece az olsa bile yatay düzeyde de gerçekleşebilir. Farklı kademelerdeki yönetimler arası bir aktarım varsa dikey denkleştirme, aynı düzeydeki yönetim kademeleri arasında

[184] Taraktaş, A. (2010). *Türkiye'de Mali Yerelleşme, Ekonomik Büyüme ve Enflasyon Arasındaki İlişkilerin Zaman Serisi Analizi* (Yayın Numarası: 263152) [Doktora Tezi, Anadolu Üniversitesi]. Ulusal Tez Merkezi, 122.
[185] Nadaroğlu, H. (1993). Londra'nın Yerel Yönetimi. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 2(5), 23.
[186] Ter-Minassian, T. (1997). *Intergovernmental Fiscal Relations in a Macroeconomic Perspective: An Overview. Fiscal Federalism in Theory and Practice*. International Monetary Fund, 9.

bir aktarım varsa yatay denkleştirme gerçekleşmektedir. Üniter devletlerdeki merkezi yönetimle yerel yönetim arasındaki mali denkleştirme dikey denkleştirmedir. Dikey denkleştirme ile yönetimler arası görev, yetki ve kaynak paylaşımından doğan eşitsizliklerin giderilmesi de hedeflenmektedir[187]. Ayrıca toplanan vergiler ve sunulan kamu hizmetlerinde dengenin olmaması dikey mali eşitsizliği doğurabilmektedir. Aynı zamanda yerel yönetimlere vergi yetkisinin verilmemesi, yürütülecek kamusal hizmetlerin sunumunda merkezden gelecek transferlere ihtiyaç duyulmasını gerektireceğinden bu durumun da dikey bir mali eşitsizlik doğurabileceği söylenebilir[188].

Maliye politikasının bir aracı olan idareler arası denkleştirme (mali tevzin) gibi harcama, vergi ve borçlanma politikaları da hem mali yerelleşme ile hem de maliye politikasıyla yakından ilgilidir. Harcama politikası, kamu yönetiminde hangi hizmetlerin hangi idarelerce sunulacağının belirlenmesiyle bağlantılıdır. Daha önce de aktarılan birçok teoriyle cevap aranan bu durumun en uygun dengesi için kesin bir tespitte bulunmak mümkün değildir. Ancak teorilere birlikte bakıldığında idarelerin sahip olduğu avantaj ve dezavantajların göz önünde bulundurularak özgün bir denge kurulması yoluna gidilmesinin tavsiye edildiği görülmektedir. Ölçek ekonomileri gereği büyük çapta sunulan hizmetlerin düşük maliyetle sunulabildiği varsayımıyla daha geniş yönetim alanına ve imkanına sahip merkezi yönetimin bu görevi üstlenmesi yerinde olacaktır. Yerel nitelik taşıyan bir ihtiyaç ise yöreyi ve yöre halkını görece daha iyi tanıyan idareler tarafından yerine getirildiğinde çok daha etkili, verimli ve hızlı sunulabilir varsayımından yola çıkılırsa bu tür hizmetlerin sunumunu da yerel idarelerin üstlenmesi gerektiği açıktır.

Kaynakların ve hizmetlerin merkezle yerel idare arasında bölüşümünde her ülkenin içinde bulunduğu koşullar göz önüne alınarak denge kurulması önemlidir. Ancak birçok devletin uygulamasında siyasi/tarihi düşünceler ve devlet felsefeleriyle bölüşümün yapıldığı görülmekte ve bu durum da hizmet sunumunda verimsizliğe yol açmaktadır. Bu etmenler yerine hizmetin niteliği esas alınarak yapılacak bölüşümlerin ekonomik ve yönetimsel olarak ülkeye daha olumlu faydalar sağlayacağı beklenebilir. Fonksiyonel olarak bir bölüşüm yoluna gidilebileceği gibi fayda-maliyet analizlerine göre bir bölüşüm yoluna gidilip harcamaları hangi idarenin yapacağı da tespit edilebilir. Olumlu dışsallığı; bir yöreye yayılan hizmetlerin maliyetini yöredeki idarelerin, ülkeye yayılan

[187] Yılmaz, H. vd. *a.g.e.*, 76
[188] Litvack, J. ve Seddon, J. (2000). *Decentralization Briefing Notes*, World Bank Institue, WBI Working Press in Collaboration with Prem Network, 28.

hizmetlerinkini ise merkezi yönetimin karşılaması daha doğru olacaktır. Ancak yerel yönetimler, faydası bir veya birden fazla yöreye yayılan hizmetlerin maliyetine katlanırken diğer yerel yönetimlerin söz konusu maliyete katılmadan fayda sağlama isteklerinden dolayı maliyete katlanmak konusunda isteksiz davranmaktadır[189]. Bu durumda merkezi yönetim ile yerel yönetimin ortak harcama yapması ya da diğer yerel yönetim birimlerinin maliyete katılmasının zorunlu tutulması gibi çözümler kullanışlı olabilir. Ayrıca mahalli idare birlikleri aracılığıyla bu tür hizmetlerin sağlanması ve sorunun çözülerek kamu hizmetinin sunulması da Türkiye'deki uygulamalarda çokça görülen ve sorunları azaltan bir durumdur.

Anayasaya göre, vergi yükünün tabana yayılması ve dengeli/adaletli dağılımı maliye politikasının sosyal amacıdır[190]. Bütçenin en önemli gelirini oluşturan vergilerle finanse edilen kamusal hizmetlerin yerel yönetimler eliyle yürütülmeleri yörede yaşayanların doğrudan idarecilerden kamuoyu denetimi yoluyla hesap sorabilmelerini kolaylaştırmaktadır. Bu hizmetlerin toplanan yerel vergilerle finanse edilmesi de yöre halkının yönetime katılması ve kamu hizmetleriyle daha ilgili olup hesap sorma isteklerinin artmasını beraberinde getirmektedir. Yerel vergi denildiğinde ilk akla gelen yerel yönetimlerin vergilendirme yetkisiyle çıkartmış olduğu vergilerdir. Ancak geniş anlamda yerel verginin kapsamına, merkezi yönetim tarafından belirlenen ve yerel yönetimlere aktarılan vergiler de girerken konuları gereği yerel nitelik taşıyan vergiler de yine bu kapsamda bulunmaktadır. Üniter yapılı devletlerde yerel yönetimlere vergi koyma ve belirleme yetkisi verilmezken bazı vergilerin oranlarını belirleme yetkileri verilmektedir[191]. Bu açıdan bakıldığında üniter devletlerdeki yerel yönetimlerin vergi politikası olmayacağı için makroekonomik denge ve istikrar gibi konular üzerinde de etkilerinin çok az olacağı söylenebilir. Federal devletlerde ise yerel yönetimlere bu yetki verilmektedir. Vergilendirme yetkisinden dolayı yerel yönetimlerin vergi politikalarıyla makroekonomik dengeler üzerinde bulunan etkisi olumlu/olumsuz olarak artmaktadır. Aynı zamanda bu yetki yerel yönetimler arasında rekabete de yol açabilecek ve ayakla oylama teorisi gereği vatandaşların yer değişikliklerine dahi sebep olacaktır.

[189] Çelikay, F. ve Taraktaş A. ve Tosunoğlu, Ş. (2000). Maliye Politikası ve Yerel Yönetimler. İçinde Ş. Çomaklı, (Ed.), *Maliye Politikası-II.* Anadolu Üniversitesi Yayınları, 133.
[190] T.C. 1982 Anayasası Madde 73.
[191] Çelikay, F. vd. *a.g.e.*, 134.

Borçlanma, yerel yönetimlerin önemli kaynaklarındandır. Altyapı yatırımları gibi uzun dönem ve yüksek maliyetli projeleri gerçekleştirebilmek, gelir-gider dengesizliğini gidermek ve bütçe açığını kapatmak gibi nedenlerle yerel idarelerin borçlanma yoluna gittikleri görülmektedir[192]. Yerel yönetimlerin uzun süreli yatırımlarında borçlanarak finansman kullanılabilmesi ekonomik etkinlikte fayda sağlamaktadır[193]. Faydaları gelecek nesillere de aktarılacak kamu yatırımlarında tüm maliyete o an yaşayanların katlanması yerine fayda elde edecek gelecek nesillerin de katılmasını sağlamak amacıyla bu tarz kamu hizmetlerinin borçlanarak finanse edilmesi verimli olabilir[194]. Ancak bunu eleştiren bazı görüşler de mevcuttur. Örneğin Petersen'e göre yatırım harcamalarını borçlanma marifetiyle finanse etmek gelecek nesillerin gelirlerini ipotek altına almaktır. Bu durum ise gelecekte uygulanabilecek daha iyi projelerin hayata geçmeme riskini ortaya çıkartır[195].

Faydası kısa sürede tükenecek kamu hizmetlerinin (cari harcamaların) finansmanında borçlanma yoluna gidilmemesi gerektiği tavsiyesiyle birçok çalışmada karşılaşılmaktadır. Cari harcamaların finansmanında borçlanmanın kullanılması yerel yönetimlerin gelir-gider dengelerinin bozulmasına ve ciddi borç yükü altında kalmalarına yol açabilir[196]. Ayrıca borçlanma yoluna giderken projeler ve planlamalar son derece özenli yapılmalıdır. Yeterli planlama yapılmayan yatırımlarda beklenen gelirlere ulaşılamaması yerel yönetimlerin borç ödemesinde sıkıntı yaşamasına neden olabilir. Özellikle nitelikli personel açısından kaynak sorunu yaşayan belediyelerde gerekli planlama ve hesaplamaların da doğruluğu önemli bir endişe oluşturmaktadır. Borç yükünü artıran bu durum diğer sunulacak kamu hizmetlerinin kalitesinde düşüş yaşanmasına veya o hizmetin hiç sunulamamasına neden olabilir. Ayrıca borçlanmayla yapılan bu yatırımların etkinsizliği gelecek kuşakları da borç yükü altına sokacağından ileride yapılabilecek verimli yatırımların da yapılmasını riske atabilir.

---

[192] Acartürk, E. ve Çakmak, O. (2005). Yerel Yönetimlerde Borçlanma. İçinde H. Özgür ve M. Kösecik (Ed.), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-1*. Nobel Yayın Dağıtım, 273.

[193] Swianiewicz, P. (2004). Local Government Borrowing: Risk and Rewards – A Report on Central and Eastern Europe. *Open Society Institue,* 5-7. http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/untc/unpan017496.pdf

[194] McKinsey Global Institute. (2013). *Infrastructure Productivity: How To Save $1 Trillion a Year*, 18. https://www.mckinsey.com/industries/capital-projects-andinfrastructure/our-insights/infrastructure-productivity

[195] Petersen, E. J. (1999). *Subnational Debt, Borrowing Process and Creditworthiness Proceedings.* The World Bank, 3. http://documents.worldbank.org/curated/en/234911468334455053/Subnational-debtborrowing-process-and-creditworthiness

[196] Yılmaz, H. vd. *a.g.e.*, 137.

Yerel yönetimlerin borçlanma yoluna gitmeleri sadece yerel düzeyde değil makroekonomik düzeyde de bazı olumsuzluklara sebep olabilir. Özel sektör tarafından daha verimli kullanılabilecek bazı kıt kaynakların, yerel yönetimlerce liyakatsizlik, popülizm, yanlış değerlendirme ve adam kayırma gibi nedenlerle verimsiz kullanılması ihtimali bu sebeplerdendir. Bu durum merkezi yönetimin yürüttüğü para politikalarında dahi sorunlar çıkmasına sebep olabilir. Benzer olarak borçlanmadan elde edilen kaynakların, kamu harcamalarının artışına yol açmasıyla harcama politikalarındaki negatif etkileri tetiklemesi, merkezi idarenin maliye politikasının da başarısını kısıtlayabilir. Böylelikle borçlanma hem para politikaları hem de maliye politikalarında başarısızlık yaşanmasına yol açabilir. Bu bakımdan merkezi idareler, yerel idarelere borçlanmada çeşitli sınırlamalar getirerek makroekonomik istikrar hedeflerine daha kolay ulaşmayı planlamaktadır[197]. Ancak borçlanma konusunda uygulanacak mali kurallar, yerelleşmenin gelişmesini engelleyecek ve merkezi idare tarafından yerel yönetimlerin özerkliğini azaltmak için kullanılacak şekillerde uygulanmamalıdır.

Kamu maliyesine göre yerel yönetimlerin bölüşümde etkinlik sağlaması bu idarelerin faydaları arasında öne çıkmaktadır. Kamu ekonomisinin görevleri arasında bulunan gelir dağılımında adalet sağlanması ve makroekonomik istikrara ulaşılmasına ise yerel yönetimlerin etkilerinin merkezi idareye kıyasla daha az olduğu söylenebilir. Ancak bu amaçların birbiriyle yakın ilişki içinde olmaları nedeniyle yerel yönetimlerin kaynak bölüşümünde sağlayacakları fayda diğer amaçların gerçekleşmesine de katkı sağlayacaktır.

Mali yerelleşme ile güçleneceği varsayılan yerel yönetimler, tahsis ve teknik etkinliğe katkı yaparak ekonomik büyümeyi desteklerken kaynak bölüşümünde ve kamu hizmetlerinin sunulmasında da verimlilik sağlayacaktır. Bu durum ise makroekonomik istikrarın gerçekleşmesine/sürdürülmesine olumlu katkılar yapacaktır[198]. Bu etki göz ardı edilerek hazırlanan maliye politikaları, amaçlarına ulaşırken çeşitli sorunlarla karşılaşabilir[199].

---

[197] Ter-Minassian, T. (1997). *Decentralization and Macroeconomic Management*. IMF Working Paper, 97(155), 7. https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/140311468780342550/credit-ratings-and-bond-issuing-at-the-subnational-level-training-manual

[198] Çelikay, F. vd. *a.g.e.*, 145.

[199] Öncel, M. ve Kumrulu, A. ve Çağan, N. (2005). *Vergi Hukuku (Gözden Geçirilmiş 12. Baskı)*. Turhan Kitabevi, 61.

1.3 Yerel Yönetim Birimlerinin İdari ve Mali Yapısı

Karar organları yöre halkı tarafından seçilen yerel idarelerin bu organları, kanunlarla belirlenen kamu hizmetlerini yerine getirirken kendi dışında hiçbir idarenin/organın müdahalesine ve/veya onayına ihtiyaç duymazlar. Farklı bir kamu tüzel kişiliğine sahip olmaları onları müdahalelerden ve hiyerarşik denetimden uzaklaştırır. Bu nitelikleri yerel yönetimlerin (seviyelerinde farklılık olsa da) özerk idareler olmalarını sağlar[200]. Yerel demokrasiyle yakın anlam taşıyan yerel özerklik seviyesinde özerkliği genişletici düzenlemeler olması yerel demokrasinin de gelişmesine katkı sağlayacaktır[201]. Artan yerel demokrasi yöre halkının karar alma süreçlerine daha fazla katılım sağlayabilmesinin yanında hesap sorma ve kamuoyu denetiminin etkisini de artıracaktır.

Yerel demokrasi, yönetişim ve yerinden yönetim ilkeleri kamusal hizmetlerin sunumunda gün geçtikçe ön plana çıkmaktadır. Özellikle AB tarafından çokça tavsiye edilen ve kısaca kamusal hizmetin sunulacağı yere en yakın olan yönetim marifetiyle sunulması gerektiği anlamına gelen Subsidiarite ilkesinin önemi AB ile uyum süreciyle fazlalaşmıştır[202]. Belirtilen ilkelerin uygulanma seviyelerinin artması, yerel yönetimlerin özerklik seviyesinin genişlemesine ve genişleme ise verimli kamusal hizmet sunumuyla yerel demokrasi anlayışının güçlenmesine katkı sağlamaktadır.

Yerel yönetimler idari özerkliğe sahiptir. Bu özerkliğin mali özerklikle desteklenmediği sürece bir anlam ifade edemeyeceğinden bahsedilmişti. Bu yüzden yerel yönetimlerin hem idari hem de mali özerkliklerinin güçlenmesi gerekmektedir. Özerkliği güçlenen yerel yönetimler yukarıda sayılan faydaların gerçekleşmesine yardımcı olabilecektir. Yerel idarelerin özerk yapılarından bahsedebilmek için; karar organları seçimle işbaşına gelmeli, ayrı tüzel kişilikleri bulunmalı, harcamalarında takdir hakkına sahip olmalı, kendi bütçesi ile personeli bulunmalı ve borçlanabilmelidir. Diğer ülke örnekleriyle farklılıklar gösterse de il özel idareleri, belediyeler ve köylerden oluşan Türk yerel yönetimlerinin birbirleriyle bazı konularda benzeşen bazı konularda aynılaşan ve bazı konularda da farklılaşan idari ve mali özellikleri bulunmaktadır. Genel olarak tüm

[200] Keleş, R. *a.g.e.*, 54.
[201] Lawrence P. (2004). *Local Autonomy, Local Democracy and the New Localism.* 362, https://www.researchgate.net/publication/4779998
[202] Toprak, Z. (2014). *Yerel Yönetimler (9. Baskı).* Siyasal Kitabevi, 41.

yerel yönetim birimlerinin görevleriyle orantılı gelirlere sahip olması gerekmektedir[203]. Ancak yerel yönetim birimlerinin çoğunun bu imkâna sahip olduğunu söylemek zordur.

Mahalli idarelerin idari ve mali yapılarının ayrı ve detaylı olarak incelenmesi konunun daha iyi anlaşılmasına katkı sağlayacaktır. Bu idarelerin mali yapıları incelenirken giderleriyle ilgili açıklamalara görece daha az yer verilecektir. Çünkü yerel yönetimlerin tamamının giderlerini, görevlerinde belirtilen konularda kamusal hizmet sunmak için katlandığı bedeller oluşturmaktadır. Yerel yönetimlerin giderlerinde fonksiyon açısından anlamlı bir farklılık bulunmazken gelirlerinde ise farklılaşmalar bulunmaktadır.

1.3.1 İl Özel İdareleri

Merkezi yönetimin taşra teşkilatının en üst düzeyindeki yapısı illerdir. İlçe ve bucak idaresine de ayrılabilen iller daha önce de belirtildiği gibi yetki genişliği ilkesiyle kurulmaktadır. Ayrı bir tüzel kişiliğe sahip olmayan iller, devlet tüzel kişiliği içerisinde bulunmakta ve bu özelliğiyle de hiyerarşik denetimin kapsamında yer almaktadır. İl yöneticisi merkezden atanan validir. Bakanlıkların illerdeki teşkilatları açısından vali, il müdürlüklerinde görevli tüm memurların da amiri konumundadır. Merkezin illerde yürüttüğü kamusal hizmetler valinin sorumluluğunda yapılmaktadır.

Anayasada yetki genişliği ilkesinin yanında yer verilen bir diğer ilke olan yerinden yönetim ilkesi esasına göre kurulan ve bir yerel yönetim birimi olan il özel idareleri ise illerden ayrı bir yönetim birimidir. Fakat il özel idarelerinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisi yetki genişliğiyle atanan il valisidir. Bu durum il özel idarelerinin özerkliğinin sınırlanmasına sebep olmaktadır.

İl özel idarelerinin varlıkları adından da anlaşılacağı gibi il ile bağlantılıdır. Bir il özel idaresinden bahsedebilmek için kurulduğu yerde ilin de olması zorunludur. Ancak ilin varlığı il özel idaresinin bulunması için yeterli değildir. 30 büyükşehir belediyesinin bulunduğu illerde il özel idareleri bulunmamaktadır. Bu yüzden Türkiye Cumhuriyeti'nde 51 il özel idaresi bulunmaktadır.

İlde yaşayanların yerel nitelikteki müşterek ihtiyaçlarına cevap vermek amacıyla kurulan il özel idarelerinin karar organları seçmenler tarafından seçilmektedir[204]. Kendine

[203] T.C. 1982 Anayasası Madde 127.
[204] 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu Madde 3.
https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=5302&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5

ait tüzel kişiliğe sahip olan bu yerel yönetim birimleri kentsel alanın yanı sıra kırsal alanlarda da hizmet vermektedir. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu 6. maddesinde bu yerel yönetim birimlerinin görevleri sırasıyla belirtilmiştir. İl özel idareleri;

> a) "Gençlik ve spor sağlık, tarım, sanayi ve ticaret; Belediye sınırları il sınırı olan Büyükşehir Belediyeleri hariç ilin çevre düzeni plânı, bayındırlık ve iskân, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, kültür, sanat, turizm, sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları; ilk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini, binalarının yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetleri il sınırları içinde
> b) İmar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma (...) ; orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetleri belediye sınırları dışında,
> c) Bisiklet yollarının ve şeritlerinin, bisiklet ve elektrikli skuter park ve şarj istasyonlarının, yaya yollarının ve gürültü bariyerlerinin planlanması, projelendirilmesi, yapımı, bakımı ve onarımıyla ilgili işleri"

yapmakla görevli ve yetkilidir[205].

İl genel meclisi, il encümeni ve vali il özel idaresinin organlarını oluşturmaktadır. Yerel halk tarafından seçilen kişilerden oluşan il genel meclisi, bu idarenin karar organıdır. Meclis, başkanını kendi üyeleri arasından seçmektedir. Taşınmaz mal alım ve satımına onay vermek, bütçe ve kesin hesabı onaylamak, borçlanma ve şirket kurma kararı almak gibi görev ve yetkiler meclisin uhdesinde yer almaktadır. İl özel idaresinin diğer bir organı olan il encümeni vali başkanlığında toplanır. Toplam on bir üyeden oluşan bu encümenin altı üyesi merkezi yönetimin görevlilerinden oluşmaktadır. Bu yapısı gereği il encümenin özerkliği sınırlandırıcı bir etkisi olduğu iddia edilebilir. Bu organın yetki ve görevlerinden öne çıkanların; taşınmaz mal satımı, trampa edilmesi ve tahsis edilmesine yönelik alınan kararları uygulamaya koymak, üç seneyle sınırlı olarak kiralanmalara karar vermek, kamulaştırma kararı almak, bütçe ve kesin hesabı inceleyerek il genel meclisine görüş bildirmek olduğu söylenebilir. Merkezi idarenin taşra teşkilatı olan il genel idaresinin en üst düzey yöneticisi olan vali de il encümeni gibi il özel idaresinin bir yürütme organıdır. İl özel idaresini temsil etmek, il genel meclisi ve il encümeninin kararlarını yürütmek gibi görevleri/yetkileri bulunmaktadır. Özerklik şartlarını taşıyan yerel bir yönetim olan il özel idarelerinin bu yürütme organları nedeniyle özerk yapıdan uzaklaştıkları tekrar belirtilmelidir. Bu durumda vali ve merkezi yönetim görevlilerinin sayıca çoğunlukta olduğu il encümeni marifetiyle il özel idarelerine merkezi idare tarafından yerindelik denetimi dahi yapılabilecektir[206].

[205] 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu Madde 6.
[206] 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu.

İl özel idaresinin gelirleri; öz gelirler, transfer gelirleri ve borçlanma gelirlerinden oluşmaktadır. Resim, harç, harcamalara katılım payları, hizmet karşılığı alınan ücretler, faiz ve para cezası gelirleri, iştiraklerden ve faaliyetlerden sağlanan gelirler öz gelirleri oluşturmaktadır. Ayrıca taşınmaz malların kira, satış veya benzeri usullerle değerlendirilmesinden elde edilen gelirler de il özel idarelerinin öz gelirine dâhil edilir. Transfer gelirleri; bağış ve yardımlarla merkezi idarenin aktardığı paylardan oluşmaktadır. Bağış ve yardımların çok büyük bir kısmı merkezi yönetim tarafından şartlı/şartsız olarak yapılmaktadır. Denkleştirme adı verilen ve her yılın mart ile temmuz aylarında İller Bankası A.Ş. tarafından ödenen denkleştirme ödeneği de yine bu tür gelirler arasında yer almaktadır. Borçlanma gelirleri ise bu yerel yönetimlerin başka bir gelir sınıfını oluşturmaktadır. Genellikle yatırım harcamalarının finansmanında gidilen bir yol olan borçlanma gelirleri yasalarla sınırlandırılmıştır. 5302 sayılı Kanunun 51. maddesine göre; "il özel idaresinin yatırım programında yer alan projelerin finansmanı amacıyla" borçlanma yoluna gitmesi mümkündür. "İller Bankasından yatırım kredisi ve nakit kredi kullanan il özel idaresi, ödeme planını bu bankaya sunmak zorundadır. İller Bankası hazırlanan geri ödeme planını yeterli görmediği il özel idaresinin kredi isteklerini" geri çevirebilir. Ayrıca "İl özel idaresi ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin %50'sinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin faiz dâhil iç ve dış borç stok tutarı, en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanununda belirlenen yeniden değerleme oranıyla artırılan miktarını aşamaz". Bunun yanı sıra, "İl özel idaresi ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin %50'sinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin, en son kesinleşen bütçe gelirlerinin, 213 sayılı Vergi Usul Kanununda belirlenen yeniden değerleme oranıyla artırılan miktarının yılı içinde toplam %10'unu geçmeyen iç borçlanmayı il genel meclisinin kararı; %10'u geçen miktarlar için meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve İçişleri Bakanlığının onayı" ile uygulamaya geçebilir[207].

Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının yayımladığı 2023 yılı faaliyet raporuna bakıldığında 51 il özel idaresinde 5.576 memur, 49 sözleşmeli personel, 3.715 daimî ve 62 geçici işçi olmak üzere toplam 9.402 personel bulunmaktadır. İl özel idare şirketlerinde çalışan personelin sayısı ise 10.046'dır. Sayı olarak en fazla personele sahip olan idareler olmamasına rağmen toplam harcamalar içerisinde personel harcamalarının

[207] 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu.

oranı en yüksek olan yerel yönetim birimi il özel idareleridir. %15,43 olan bu oran 8.795.335.000 Türk lirasına karşılık gelmektedir. 2023 yılında il özel idareleri toplam 56.997.360.000 TL'lik harcama gerçekleştirmiştir. Personel harcamalarının yanı sıra Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) prim ve vergi ödemeleri hariç harcamaların %22,57'si mal ve hizmet alımlarına (12.863.876.000 TL), %0,53'ü faiz harcamalarına (302.464.000 TL), %4,22'si cari transferlere (1.211.962.000 TL), %53,50'si sermaye harcamalarına (30.492.111.000 TL), %3,60'ı sermaye transferlerine (2.052.543.000 TL) yapılmıştır. Yapılan toplam 56.997.360.000 TL'lik harcamaların %56,69'luk orana isabet eden 32.310.326.000 TL'lik harcama yatırım harcamasıdır. İl özel idareleri 2023 yılında 63.628.701.000 TL'lik gelir elde etmişlerdir. Bu gelirlerin %8,11'ini öz gelirler (5.161.400.000 TL) oluşturmaktadır. Diğer yerel yönetimlerle kıyaslandığında en düşük öz gelir seviyesinin il özel idarelerinde olduğu rahatlıkla söylenebilir. Gelirlerin %0,21'lik kısmını vergi gelirleri, %1,81'lik kısmını teşebbüs ve mülkiyet gelirleri, %62,39'unu alınan bağış ve yardımlar, %35,09'unu faizler, paylar ve cezalar, %0,5'ini sermaye gelirleri ve %29,50'sini genel bütçe vergi gelirlerinden alınan paylar oluşturmaktadır[208].

İl özel idarelerinin en önemli geliri, toplam gelirlerinin %90'ını oluşturan merkezi yönetim kaynaklı ödemelerdir. Bu durum il özel idarelerinin mali özerkliğini sınırlamaktadır. Öz gelirlerini artırmak amacıyla herhangi bir vergilendirme yetkisi tanınmayan il özel idarelerinin borçlanma ve bütçe hazırlama yetkileri bulunmaktadır. Borçlanma yetkilerinin çok sıkı kurallara bağlı ve alan olarak sınırlı olduğu da söylenmelidir. Kendisine ait bütçenin hazırlanması ve uygulanmasında il encümeninin ve valinin etkinliği öne çıkmaktadır[209]. Tüm bu durumlar beraber değerlendirildiğinde il özel idarelerinin özerklikleri bulunmasına rağmen bulunan özerkliğin çeşitli kısıtlamalara tabi olduğu ifade edilebilir. Ayrıca büyükşehir belediyelerinin olduğu illerde yer almayan il özel idareleri, nüfusu görece az olan illerde yer almaktadır. Özerklikleri ve ekonomik büyüklükleri gereği eleştirilen il özel idarelerinin daha önceden yürütmekte olduğu birçok görevin ilgili bakanlıklara devredilmesi, yaşanan mali yetersizlikler ve belediyelerin yerel kamusal ihtiyaçların sunumunda daha ön plana çıkması gibi faktörler il özel idarelerinin

[208] Mahalli idare birlikleri konusunda da ifade edildiği gibi bazı gelirler fonksiyonları gereği birden çok sınıflandırmanın içerisinde yer almaktadır ve bu durumla diğer yerel yönetim birimlerinde de karşılaşılacaktır. T.C. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, *a.g.e.*, 67-134.
[209] Ercan, E. *a.g.e.*, 144-145.

etkili yönetim olma özelliğini azaltmaktadır[210]. Özerk olan il özel idarelerinin idari yapıları gereği idari özerklik, mali yapıları gereği de mali özerklik sahibi olduğu ancak özerklik seviyesinin düşük olduğu söylenebilir. Bu yapıların; yetki karmaşasına yol açması, kamu personellerinin yerel sorumluluk taşımaktan uzak olması ve hizmet bakımından yetersiz kalması gibi düşüncelerle yeniden düzenlemeye ihtiyaç duyduğu ve yerel yönetimler alanında yapılacak değişikliklerle birlikte yeniden düzenleneceği Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan tarafından ifade edilmiştir[211]. Bu bağlamda ilerleyen günlerde il özel idarelerinde yeni düzenlemelerin olacağı beklenmekte ve bu düzenlemelerinin belediyeler açısından da önemli olacağı düşünülmektedir.

1.3.2 Belediyeler

Yerel yönetim denildiğinde ilk akla gelen idare olan belediyeler, beldede yaşayanların ortak ve yerel taleplerine/ihtiyaçlarına daha verimli cevap verebilmek amacıyla kurulan ve karar organı yöre seçmenlerince işbaşına getirilen bir yerel yönetim birimidir. İdari ve mali özerkliğe sahip olan bu idarelerin kendilerine ait tüzel kişilikleri bulunmaktadır. Belediyeler; büyükşehir belediyesi, büyükşehir ilçe belediyesi, il ve ilçe belediyesi ile belde belediyesi olarak kurulabilmektedir. Büyükşehir belediyelerinin dayanağını, Anayasa'nın 127. maddesinde bulunan "büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirilebilir" cümlesi oluşturmaktadır. Bu yapıların, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile düzenlemeleri yapılmış düzenleme getirilmeyen konularda ise 5393 sayılı Belediye Kanunu esas tutulmuştur. 5216 sayılı Kanuna göre büyükşehir belediyelerinin sınırları il belediyesinden farklı olarak tüm ilin mülki sınırlarını kapsamaktadır. Bir diğer ifadeyle büyükşehir belediyelerinin mücavir alanı[212] tüm ildir. Bu belediyelerin bulunduğu illerde il sınırında yer alan tüm ilçe belediyelerine büyükşehir ilçe belediyesi denilmektedir. Büyükşehir ilçe belediyelerinin sınırları, ilçelerin mülki sınırlarıyla eşdeğerdir. Bu belediyeler arasındaki koordinasyonu sağlamak

[210] Eryılmaz, B. *a.g.e.*, 135.
[211] Sayın, A. (2025, Mayıs 15). *AKP'de belediyelerin yetkileriyle ilgili hangi seçenekler tartışılıyor?* BBC. https://www.bbc.com/turkce/articles/czelp56x298o
[212] Mücavir, kelime anlamı olarak yakın, komşu demektir. Mücavir alan ise belediyenin merkezinde bulunmamasına rağmen o belediyenin hukuki sorumluluğunda yer alan ve oraya karşı çeşitli görev ve yetkileri bulunan coğrafi alanı tanımlamaktadır. TDK, *a.g.k.*; Boulanger, Ö. D. (2023). Mücavir Alan Kavramı ve Köy Mücavir Alanlarının Anayasanın 127. Maddesine Uygunluk Sorunu. *Yeditepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi,* 20(1), 80.

ve kanunla verilen diğer görevleri yerine getirmek gibi sorumluluklar da büyükşehir belediyesinin görevleri arasında bulunmaktadır[213].

İl ve ilçe belediyeleri büyükşehir belediyesi bulunmayan illerde belediye hizmetlerini yerine getiren yerel yönetimlerdir. İl belediyelerinin sınırları tüm ili değil sadece il mücavir alanını kapsamaktadır. Benzer olarak ilçe belediyelerinin de sınırları ilçenin mücavir alanıyla sınırlıdır. Belde belediyeleri ise farklı örnekleri bulunsa da genellikle gerek bütçeleri gerek nüfusu ve etki alanı gerekse de personel sayıları bakımından belediyeler arasında büyükşehir, büyükşehir ilçe, il ve ilçe belediyelerine göre en dezavantajlı konumda olan belediyelerdir. Büyükşehir belediyesi olmayan illerde il ve ilçe dışı yerleşim yerlerinde sunulacak belediye hizmetleri bu belediyeler eliyle yürütülmektedir. 5393 sayılı Kanuna göre il ve ilin dışında kalan ve merkezinde belediye kurulmuş olan yerleşim bölgelerinin ismi beldedir.

Türkiye'de 30 adet büyükşehir belediyesi, 51 adet il belediyesi, 519 adet büyükşehir ilçe belediyesi, 403 adet ilçe belediyesi ve 400 adet belde belediyesi bulunmaktadır[214]. 1923 yılında 421 olan belediye sayısı 2008 yılında 3.215 adetle Cumhuriyet tarihinin en yüksek sayısına ulaşmıştır. Sonraki yıllarda mevzuatta yapılan düzenlemeler ve yerel yönetim reformları ile belediyelerin sayıları azaltılarak etkinliklerinin artırılması amaçlanmıştır. 2024 yılında toplam belediye sayısı 1.403'e gerilemiştir[215]. Cumhuriyetin kuruluş yıllarında köyde yaşayanların kentte yaşayan nüfusa oranı %76 seviyelerindedir. 1950'li yıllara gelindiğinde de bu oran %75 köy nüfusu %25 kent nüfusu şeklindedir[216]. Türkiye İstatistik Kurumu'nun (TÜİK) verilerine göre 2023 yılında ise il ve ilçe merkezlerindeki belediyelerde yaşayanların oranı nüfusun

[213] Adana, Ankara, Antalya, Aydın, Balıkesir, Bursa, Denizli, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, Gaziantep, Hatay, İstanbul, İzmir, Kahramanmaraş, Kayseri, Kocaeli, Konya, Malatya, Manisa, Mardin, Mersin, Muğla, Ordu, Sakarya, Samsun, Şanlıurfa, Tekirdağ, Trabzon ve Van illerinde Büyükşehir belediyesi bulunmaktadır. Bu illerde yer alan ilçe belediyeleri büyükşehir ilçe belediyeleri olarak adlandırılmaktadır. Büyükşehir belediyelerinin sınırları içerisinde il özel idaresi ve belde belediyesi bulunmamaktadır. https://www.tbb.gov.tr/Tr/Belediyeler_buyuksehir-belediyesi_0

[214] T.C. İçişleri Bakanlığı. 2024, *Belediye Sayıları,* https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx T.C. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının yayınlamış olduğu 2023 yılı faaliyet raporunun 36. sayfasında ise belde belediyesi sayısı 390 olarak ifade edilmektedir ve toplam belediye sayısı ise 1393 olarak belirtilmektedir. Çünkü raporların hazırlanış tarihlerinde farklılık bulunmakta ve söz konusu farklılık belediye sayılarının raporlarda ayrı sayılarda ifade edilmesine neden olmaktadır. Bu durum bile belediyelerin dinamik yapıları hakkında bir fikir vermektedir.

[215] T.C. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, *a.g.e.*, 18.

[216] Sağlam, S. (2016). 1923-1950 Yılları Arasında Türkiye'de Kent ve Kentleşme Olgusu. *Sosyoloji Konferansları,* (53), 259.

%93'u iken belde ve köylerde yaşayanların oranı ise %7'dir[217]. Beldelerin de bir belediye olmasından dolayı ülke nüfusunun çok büyük bir kısmının belediye sınırları içerisinde yaşadığı rahatlıkla söylenebilir. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının 2023 yılı faaliyet raporunda yer alan bilgiye göre toplam nüfusun %77,88'i büyükşehir belediyesi sınırlarında, %17,55'i diğer belediyelerin sınırlarında olmak üzere %94,45'i belediye sınırlarında yaşamaktadır. Diğer bir deyişle 85.372.377 kişi olan toplam nüfusta 80.637.800 kişi belediye sınırlarında yaşamaktadır[218]. Bu sayılara bakıldığında belediyelerin ülke ve toplum açısından ne kadar önemli olduğu daha rahat anlaşılacaktır. Belediyeler arasında en çok nüfusa sahip olan birimler ise büyükşehir belediyeleridir.

Büyükşehir belediyelerinin büyükşehir ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlamak görevi bulunduğu ifade edilmişti. Yine bu belediyelerin; stratejik plan ve yatırım programına uygun bütçe hazırlamak, çeşitli imar planları yapmak ve düzenlemek, ruhsat vermek, coğrafi ve kent bilgi sistemi kurmak, çevre kirliliğiyle mücadele etmek, zabıta hizmetlerini yerine getirmek, su ve kanalizasyon hizmeti sağlamak, toptancı hali ve mezbaha yapmak, toplu taşıma hizmetini sağlamak, yolcu ve yük terminalleri yapmak ve bunları işletmek gibi çok çeşitli görevleri bulunmaktadır[219].

Büyükşehir belediyesinin organlarını; büyükşehir belediyesi meclisi, büyükşehir belediyesi encümeni ve büyükşehir belediye başkanı oluşturmaktadır[220]. Büyükşehir belediye meclisi bu yönetim biriminin karar organıdır ve ilçe belediye meclisi üyelerinin beşte biri arasından seçilen üyelerden oluşmaktadır. Büyükşehir belediye başkanı meclise de başkanlık eder ve meclisin tabii üyesidir. Büyükşehir sınırlarında bulunan ilçe belediye başkanları da meclisin diğer tabii üyelerindendir. Organın görevleri ilgili kanunun çeşitli maddelerinde sayılmıştır. Meclisler, büyükşehir belediye bütçesi ile ilçe belediyelerinden gelen bütçeleri aynen ya da değiştirerek kabul etmektedir[221]. Büyükşehir belediye meclisi, ilçe belediyelerinin ilgili belediyenin bütçede ödeneği ayrılmışsa son yıl gelirlerinin

---

[217] Türkiye İstatistik Kurumu. 2023, *Belediye Sayıları,* https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Adrese-Dayali-Nufus-Kayit-Sistemi-Sonuclari-2023-49684#:~:text=%C4%B0l%20ve%20il%C3%A7e%20merkezlerinde%20ya%C5%9Fayanlar%C4%B1n,dan%20%257'ye%20y%C3%BCkseldi.

[218] T.C. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, *a.g.e.*, 36.

[219] 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu Madde 7'de büyükşehir belediyelerinin ve büyükşehir belediyesi sınırlarında bulunan ilçe belediyelerinin tüm görevleri tek tek ve ayrıntılı bir şekilde sayılmıştır. https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=5216&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5

[220] 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu Madde 12-17.

[221] 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu Madde 25/1.

%10'unu aşmayan yatırımlarına kadar yardım yapabilir[222] ve yine bu belediyelerin sorumluluğunda olan işlerden bir veya birkaçını üstlenebilir[223]. Büyükşehir belediyesinin iktisadi teşebbüslerinin hasılatlarından bütçeye aktarılacak olan hisse oranına da meclis karar verebilir[224]. Bu görevler büyükşehir belediye meclislerinin öne çıkan görevlerinden bazılarıdır.

Meclisten seçilen beş üye ve belediye başkanının seçtiği genel sekreter ve birim amirlerinden oluşmak üzere on üye ve büyükşehir belediye başkanından oluşan büyükşehir belediyesi encümeni de büyükşehir belediyelerinin organları arasında bulunmaktadır. Encümen meclise ve başkana danışmanlık yapmasının yanı sıra günlük işlerin de yürütmesini gerçekleştirir. Encümenin tabii üyesi olan belediye başkanı büyükşehir belediyesi encümenine başkanlık eder. Bir diğer organ olan başkanların, encümene ve meclise başkanlık etmesinin yanında büyükşehir belediye idaresinin başı ve tüzel kişiliğin de temsilcisi olma görevi/yetkisi bulunmaktadır. Başkanlar, kanunda belirtilen usullerle doğrudan yöre halkı tarafından seçilmektedir. Belediye teşkilatını sevk ve idare etmek, belediyenin hak ve menfaatlerini korumak, belediyeyi temsil etmek, encümen ve meclis kararlarını uygulamak ve kanunla kendisine verilen diğer görevleri yerine getirmek gibi sorumluluklara sahiptir. Üst yönetici olarak ihale yetkilisi belediye başkanı olabilmektedir. Uygulamada ihalelerin, yetki ve sorumluluk verilen ilgili birimler tarafından yerine getirildiği de görülmektedir. Büyükşehir belediye başkanının görev ve yetkileri, ilgili kanunun 18. maddesinde sayılmıştır[225]. Belediye meclisinin feshine sebep veren eylemlere/işlemlere katılan büyükşehir ve ilçe belediye başkanlarının görevlerine Danıştay, vesayet denetimi yoluyla son verebilmektedir. Bu durum da 5126 sayılı Kanunun 19. maddesiyle özellikle belirlenmiştir[226].

Özel yapıda kurulan ve belediyelerin bir türü olan Büyükşehir belediyesinin gelirleri öz gelirler, transfer gelirleri ve borçlanma gelirleri olarak ayrıştırılabilir. Büyükşehir belediyelerinin tüm gelirleri 5216 sayılı Kanunun 23. maddesinde sayılmıştır. Buna göre; kamu idarelerinin yardımları, şartlı ve şartsız bağışlar ile *"o"* bendinde belirtilen "*diğer"* gelirler dışında kalan gelirleri, büyükşehir belediyelerinin öz gelirleridir. Çevre, temizlik, eğlence, ilan ve reklam vergisi gibi vergi gelirleri büyükşehir

[222] 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu Madde 27/5.
[223] 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu Madde 27/4.
[224] 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu Madde 23/1.
[225] 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu Madde 18.
[226] 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu Madde 19.

belediyelerine bırakılmıştır[227]. Verilen hizmetlerden alınan ücretler ve harcamalara katılma payları da bu türdeki gelirlerdendir. Taşınır taşınmaz mallara dair tasarruflardan edilen kazançlar, faiz ve para cezası gelirleri, iştiraklerden elde edilen gelirler de belediyenin öz gelirlerini oluşturmaktadır. Merkezi yönetimden yapılan transferler, büyükşehir belediyeleri açısından önemli bir gelir türüdür. Merkez tarafından aktarılan payların bir kısmında, vergilerde uygulanan âdem-i tahsis ilkesine aykırı olarak kaynak ilkesine göre vergi geliri aktarımı yapılmaktadır[228]. 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun ile düzenlenen esaslara göre, genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının %4,5'i büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılmaktadır. "Büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının yüzde 6'sı ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ayrılan payların yüzde 30'u büyükşehir" belediyelerine pay olarak ayrılmaktadır[229]. Büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerinin payının hesaplanmasında ise %90 nüfus ve %10 yüzölçümü esasları kullanılır. Hesaplanan tutardan yüzde otuzluk büyükşehir belediyesi payı ayrılır ve kalan tutar, İller Bankası A.Ş. tarafından ilçe belediyelerine gönderilir. Büyükşehir belediyelerinin %6'lık payının %60'ı doğrudan ilgili belediyenin hesabına gönderilmektedir. Kalan tutar ise %70 nüfus ve %30 yüzölçümü esasına göre büyükşehir belediyeleri arasında dağıtılmaktadır. Bu yapılarıyla büyükşehir belediyelerinin diğer yerel yönetimlerle kıyaslandığında mali açıdan daha güçlü bir yapıya sahip olduğu söylenebilir. Son gelir türü olarak borçlanma gelirleri de büyükşehir belediyelerinin önemli gelirleri arasında bulunmaktadır. Belediyeler borçlanırken kendi bütçelerine, ülke ekonomilerine ve tabii olarak vatandaşlara çeşitli olumsuzlar yaşatabilir. Bu sakıncalar nedeniyle tüm belediyeler gibi büyükşehir belediyelerinin de borçlanması kurallara bağlanmıştır. Büyükşehir belediyelerinin borçlanmaları diğer belediyelerle aynı kurallara

[227] Bu vergiler bu özellikleri nedeniyle yerel vergi olarak da isimlendirilmektedir. Yontar, İ. G. ve Dağ, M. (2014). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Çerçevesinde Türkiye'de Mali Özerklik. *Uluslararası Yönetim, İktisat ve İşletme Dergisi,* 10(21). 154.

[228] Saruç, N. T. ve Sağbaş, İ. (2014). *Türkiye'de Bölgesel Vergi Yükü ve Formül Yöntemiyle Vergi Tahsisi.* Türkiye Maliye Sempozyumu, Antalya, Türkiye, 511.

[229] 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun Madde 2.
https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=5779&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5

sahip olduğundan bu konu belediyelerin borçlanma giderlerinde daha detaylı olarak incelenecektir[230].

Büyükşehir belediyelerinin bütçeleri 5216 sayılı Kanunun 25. maddesinde belirtilmektedir. İlçe belediyelerinden gelen bütçeler, büyükşehir belediye meclisine sunulur. Meclise gelen bütçeler bütünlük sağlamak amacıyla yatırım ve hizmetler arasında uyum varsa aynı şekilde yoksa değiştirilerek kabul edilir. Hem büyükşehir belediyesinin hem de büyükşehir ilçe belediyelerinin bütçelerinin hepsi birlikte görüşülüp karara bağlandıktan sonra tek bütçe halinde bastırılır. Meclis, mevzuata aykırı bulduğu madde ve ibareleri çıkartmaya/değiştirmeye, tahsile yetkisi bulunmadığı gelirleri listeden çıkartmaya veya kanuni sınırların altında/üstünde olan vergi ve harçların oranlarını düzenlemeye yetkilidir. Ortak yatırım programlarında olan yatırımlar için gerekli ödeneğin ve kesinleşmiş borçların bütçeye konulmasına da yine meclis yetkilidir. Meclisin ilçe belediye bütçelerinde yaptığı değişiklikler, on gün içinde Danıştay'a itiraza götürülebilir ve Danıştay tarafından otuz gün içinde söz konusu itirazlar karara bağlanır. Bütçeyle ilgili diğer hususlar ise yine borçlanma gelirlerinde olduğu gibi 5393 sayılı Belediye Kanunu hükümlerine tabidir[231].

Büyükşehir belediyelerinin ve büyükşehir ilçe belediyelerinin, belediyelerin özel bir türü olduğu aktarılmıştı. 5393 sayılı Belediye Kanununa göre belediyeler; il ve ilçe merkezlerinde kurulması zorunlu olan il ve ilçe belediyeleri ile kanunla belirlenen şartlar altında diğer yerleşim yerlerinde zorunlu olmadan kurulan belde belediyeleri olmak üzere üç türden oluşmaktadır.

Osmanlı Devleti'nin son yıllarında ve Cumhuriyet döneminde belediyeler en önemli yerel yönetim birimi olmuşlardır. AB ile uyum çerçevesinde 2000'li yıllarda yerel yönetimler açısından birçok değişikliğe gidilmiş ve 2005 yılında 5393 sayılı Belediye Kanunu çıkartılmıştır. Bu kanunla belediyelere görev, yetki, imtiyaz ve sorumluluklar verilmiştir. 14. madde ile yapılan bu düzenlemeye göre belediyelerin görev ve sorumluluklar şunlardır;

---

[230] 5393 sayılı Kanunun 68. maddesinin D bendine göre: "Belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin, faiz dâhil iç ve dış borç stok tutarı, en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerleme oranıyla artırılan miktarını aşamaz. Bu miktar büyükşehir belediyeleri için bir buçuk kat olarak uygulanır."

[231] 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu Madde 25.

a) "İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; coğrafî ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik; defin ve mezarlıklar; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor orta ve yüksek öğrenim öğrenci yurtları (Bu Kanunun 75 inci maddesinin son fıkrası, belediyeler, il özel idareleri, bağlı kuruluşları ve bunların üyesi oldukları birlikler ile ortağı oldukları Sayıştay denetimine tabi şirketler tarafından, orta ve yüksek öğrenim öğrenci yurtları ile Devlete ait her derecedeki okul binalarının yapım, bakım ve onarımı ile tefrişinde uygulanmaz.); sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır. (Mülga son cümle: 12/11/2012-6360/17 md.) (…) (Ek cümleler: 12/11/2012-6360/17 md.) Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyeler, kadınlar ve çocuklar için konukevleri açmak zorundadır. Diğer belediyeler de mali durumları ve hizmet önceliklerini değerlendirerek kadınlar ve çocuklar için konukevleri açabilirler.

b) Devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımını yapabilir veya yaptırabilir, her türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyaçlarını karşılayabilir; sağlıkla ilgili her türlü tesisi açabilir ve işletebilir; mabetlerin yapımı, bakımı, onarımını yapabilir; kültür ve tabiat varlıkları ile tarihî dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlayabilir; bu amaçla bakım ve onarımını yapabilir, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa edebilir; cemevlerinin yapım, bakım ve onarımını yapabilir. (Değişik ikinci cümle: 12/11/2012-6360/17 md.) Gerektiğinde, sporu teşvik etmek amacıyla gençlere spor malzemesi verir, amatör spor kulüplerine ayni ve nakdî yardım yapar ve gerekli desteği sağlar, her türlü amatör spor karşılaşmaları düzenler, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan öğrencilere, sporculara, teknik yöneticilere ve antrenörlere belediye meclisi kararıyla ödül verebilir. Gıda bankacılığı yapabilir.

(Ek fıkra: 12/11/2012-6360/17 md.; Değişik: 12/7/2013-6495/100 md.) Belediyelerin birinci fıkranın (b) bendi uyarınca, sporu teşvik etmek amacıyla yapacakları nakdi yardım, bir önceki yıl genel bütçe vergi gelirlerinden belediyeleri için tahakkuk eden miktarın; büyükşehir belediyeleri için binde yedisini, diğer belediyeler için binde on ikisini geçemez.

(İptal fıkra: Anayasa Mahkemesinin 24/1/2007 tarihli ve E. 2005/95, K. 2007/5 sayılı Kararı ile.)

Hizmetlerin yerine getirilmesinde öncelik sırası, belediyenin malî durumu ve hizmetin ivediliği dikkate alınarak belirlenir.

Belediye hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur. Hizmet sunumunda engelli, yaşlı, düşkün ve dar gelirlilerin durumuna uygun yöntemler uygulanır.

Belediyenin görev, sorumluluk ve yetki alanı belediye sınırlarını kapsar.

Belediye meclisinin kararı ile mücavir alanlara da belediye hizmetleri götürülebilir.

4562 sayılı Organize Sanayi Bölgeleri Kanunu hükümleri saklıdır.

(Ek fıkra: 1/7/2006-5538/29 md.) Sivil hava ulaşımına açık havaalanları ile bu havaalanları bünyesinde yer alan tüm tesisler bu Kanunun kapsamı dışındadır.[232]"

Bu görevlerin yanında belediyelere yetki ve imtiyazlar da verilmiştir. Söz konusu kanunun 15. maddesiyle sayılan bu yetki ve imtiyazlardan bazıları; "Belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunmak", yönetmelik çıkartmak, yasak koymak ve uygulamak, kanunda belirtilen cezaları vermek, ruhsat vermek, alacakların tahsilini yapmak/yaptırmak, içme/kullanma/endüstri sularını sağlamak ve bunlarla ilgili gerekli tesisleri kurmak, toplu taşıma yapmak, katı atık toplayıp ayrıştırmak ve geri kazanmak, bağış kabul etmek, haller

[232] 5393 sayılı Belediye Kanunu Madde 14.

ve terminaller kurup işletmek, yöre ekonomisini ve ticaretini koruyup geliştirmek, taksi/otobüs gibi tüm kara, deniz, su ve demiryolu taşıt sayılarına karar vermek ile bisiklet yolları yapmak olarak sayılabilir. "Mahallî müşterek nitelikteki hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla, belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde taşınmaz almak, kamulaştırmak, satmak, kiralamak veya kiraya vermek, trampa etmek, tahsis etmek, bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesis etmek" de yine bu yetki ve görevlerdendir[233]. Ayrıca belediyeler, "kamu hizmetine ayrılan veya kamunun yararlanmasına açık, gelir getirmeyen taşınmazları ile bunların inşa ve kullanımlarından kaynaklanan katma değer vergisi ile özel tüketim vergisi hariç her türlü vergi, resim, harç, katılma ve katkı paylarından muaftır"[234].

Belediyeler; karar organı olan meclisler ve yürütme organı olan belediye encümeni ile belediye başkanı organlarından oluşmaktadır. Meclisin üyeleri doğrudan yöre halkı tarafından beş yılda bir yapılan mahalli idareler seçimiyle işbaşına getirilmektedir. 5393 sayılı Kanunun 18. maddesiyle de seçilmiş meclisin görevleri belirlenmiştir. Bu maddeye göre; bütçe ve kesin hesabı kabul etmek, imar planlarını onaylamak ve değiştirmek, şartlı bağış ve borçlanmaya karar vermek, taşınmazlarla ilgili çeşitli tasarruflarda bulunmak, kanunla belirtilmeyen kamusal hizmetlere uygulanacak ücret tarifelerini belirlemek, mahalle kurulması, sokak ismi belirlenmesi/değiştirilmesi gibi konularda karar almak ile mahalli idare birliklerinin kurulmasına, kurulmuş birliklere katılma veya ayrılmaya karar vermek belediyelerin öne çıkan görevlerindendir[235]. Ayrıca "Belediye adına imtiyaz verilmesine ve belediye yatırımlarının yap-işlet veya yap-işlet-devret modeli ile yapılmasına; belediyeye ait şirket, işletme ve iştiraklerin özelleştirilmesine karar vermek" de meclisin görevleri arasında yer almaktadır. Her ayın ilk haftasında önceden kararlaştırılan günde toplanan meclise belediye başkanı başkanlık eder. Başkan, hukuka aykırı gördüğü meclis kararlarını gerekçesiyle birlikte yeniden görüşmek üzere meclise iade edebilir. Meclis yeniden aynı kararı alırsa alınan karar kesinleşir. Başkan ise kesinleşen kararı on gün içinde yargıya taşıyabilir. Ayrıca kesinleşen meclis kararları yedi gün içinde halka duyurulur. Aynı şekilde kesinleşen kararlar yine en geç yedi gün içinde belediyenin bulunduğu yöredeki en büyük mülki idare amirine gönderilir. Bu işlem yapılmazsa karar yürürlüğe girmez. Kanunla kendisine

[233] 5393 sayılı Belediye Kanunu Madde 15.
[234] 5393 sayılı Belediye Kanunu Madde 16.
[235] 5393 sayılı Belediye Kanunu Madde 18.

verilen görevleri süresinde yapmayan ve kanunla kendisine verilen görevler dışında siyasi konularda karar alan meclis, İçişleri Bakanlığının bildiriminin ardından Danıştay tarafından feshedilebilir[236].

Belediye meclisi gibi belediye encümeni de belediye başkanının başkanlığında toplanır. Encümenlerin üye sayısı belediyelerin nüfuslarına göre değişiklik göstermektedir. Encümen, nüfusu yüz binin üzerindeki belediyelerde meclisin üyelerinden seçtiği üç üye, mali hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirlerinden seçtiği iki üye olmak üzere yedi kişiden oluşur. Nüfusu yüz binin altında olan belediyelerde ise encümen, meclisin üyelerinden seçtiği iki üye, mali hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirlerinden seçtiği bir üye olmak üzere toplam beş üyeden meydana gelir. Stratejik ve yıllık planlar ile bütçe ve kesin hesapla ilgili meclise görüş bildirmek, kamulaştırma kararı alıp uygulamak, kanunda belirtilen cezaları uygulamak, taşınmazlarla ilgili meclis kararlarını uygulamak ve süresi üç yılı geçmemek üzere bunların kiralanmasına karar vermek, halka açık yerlerin açılış ve kapanış saatlerini belirlemek gibi görevler encümenin görevleri arasındadır. Encümenin bu görevlerini kısaca belediyeye danışmanlık etmek ve belediyenin günlük işleriyle birlikte meclisin aldığı kararları yürütmek olarak ifade etmek mümkündür[237].

Meclis üyeleri gibi yöre halkı tarafından seçilen belediye başkanı, belediye idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Meclise ve encümene başkanlık edip bunların kararlarını uygulamak da belediye başkanının görevlerindendir. Ayrıca, belediyenin sevk ve idaresi, stratejik plana uygun olarak belediyenin yönetilmesi, taşınır ve taşınmaz malların idaresi ile alacak ve gelirlerin takibi, tahsili, şartsız bağışları kabul etmek ve "belde halkının huzur, esenlik, sağlık ve mutluluğu için gereken önlemleri almak" belediye başkanına kanunla verilen görev ve yetkilerdendir[238]. Belediye başkanlığının boşalması durumunda başkanın yerine ilgili kanun madde 45'te gösterildiği şekliyle belediye başkanı seçimi meclis marifetiyle yapılır. Ancak yine 45. ve 46. maddeler gereği istisnai olarak özel durumlarda büyükşehir ve il belediye başkanlıkları için İçişleri Bakanı, diğer belediyeler içinse vali tarafından da görevlendirme

[236] 5393 sayılı Belediye Kanunu Madde 14.
[237] Gözler, K. ve Kaplan, G. (2021). *İdare Hukukuna Giriş (27. Baskı).* Ekin Basım Yayın Dağıtım, 107.
[238] 5393 sayılı Belediye Kanunu Madde 38.

yapılabileceği belirtilmektedir. Bu görevlendirmeler kamuoyunda "kayyım" uygulaması olarak bilinmektedir[239].

Çevre, temizlik, eğlence, ilan ve reklam vergileri gibi kanunlarla gösterilen vergi, resim, harç ve katılma payları belediyenin başlıca gelirlerindendir. Taşınmaz ve taşınırların değerlendirilmesiyle sağlanan gelirler, hizmet karşılığı alınan ücretler, faiz ve para cezası gelirleri ile benzeri gelirler belediyenin öz gelirlerini oluşturmaktadır. Belediyelerin faiz gelirlerinde 2019 yılında yayımlanan Kamu Haznedarlığı Yönetmeliği çerçevesinde gerçekleştirdiği fon işlemleri önemli bir yer tutmaktadır[240]. Gün geçtikçe önemi artan bu fonların değerlendirilmesinde İller Bankası A.Ş. belediyelere aracılık ve rehberlik etmektedir. Belediyelerin diğer önemli gelir kaynağını ise transfer gelirleri oluşturmaktadır. 5779 sayılı Kanunla belirtilen pay aktarımına göre elde edilen toplam vergi tahsilatının %1,5'i belediyelere gönderilmektedir. İller Bankası A.Ş. aracılığıyla aktarılan paylar, her ayın onuncu günü mesai bitimine kadar belediyelerin hesaplarına aktarılmaktadır. Bu payın %80'i nüfus geri kalanı ise gelişmişlik endeksi verileri esas alınarak dağıtılmaktadır. Pay gelirleri gibi denkleştirme ödenekleri de nüfus kriterine uygun olan belediyelerin transfer gelirlerindendir. İller Bankası A.Ş. tarafından dağıtılan bu ödenek ile belediyeler arası dengesizliğin giderilmesi amacıyla merkezden yerele dikey bir transfer gerçekleştirilmektedir. Belediyelerin diğer transfer gelirlerini ise şartlı/şartsız bağış ve yardımlar oluşturmaktadır. Bağış ve yardım gelirlerinin belediyenin toplam gelirleri içerisinde payı düşük olmasına rağmen bir gelir kalemi olarak bulunmaktadır. Belediyelerin son gelir türü olan borçlanma gelirleri ise 5393 sayılı Kanunun 68. maddesiyle belirlenen şartlarda gerçekleşebilmektedir. Bu maddeye göre dış borçlanma, 4749 sayılı Kanun çerçevesinde ve sadece belediyelerin yatırım

[239] 5393 sayılı Belediye Kanununun 45. maddesine göre: "belediye başkanı veya başkan vekili ya da meclis üyesinin terör veya terör örgütlerine yardım ve yataklık suçları sebebiyle görevden uzaklaştırılması veya tutuklanması ya da kamu hizmetinden yasaklanması veya başkanlık sıfatı veya meclis üyeliğinin sona ermesi hallerinde 46 ncı maddedeki makamlarca belediye başkanı veya başkan vekili ya da meclis üyesi görevlendirilir. Görevlendirilecek kişinin seçilme yeterliğine sahip olması şarttır. Görevden uzaklaştırılan veya tutuklanan belediye meclisi üyesinin istifa etmesi halinde de bu fıkra hükümleri uygulanır. Bu fıkra gereğince belediye başkanı veya başkan vekili görevlendirilen belediyelerde bütçe ve muhasebe iş ve işlemleri valilik onayı ile defterdarlığa veya mal müdürlüğüne gördürülebilir. Bu belediyelerde belediye meclisi, başkanın çağrısı olmadıkça toplanamaz. Meclisin, encümenin ve komisyonların görev ve yetkileri 31 inci maddede belirtilen encümen üyeleri tarafından yürütülür." Konu hakkında daha detaylı bilgi için Bkz. Keleş, R. ve Özgül, C. G. (2017). Belediye Organlarına "Kayyım" Atamaları Üzerine Bir Değerlendirme. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi,* 72(2). https://dergipark.org.tr/en/download/article-file/312474

[240] 08.03.2019 Tarih ve 30708 Sayılı Resmî Gazete. *Kamu Haznedarlığı Yönetmeliği*. https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/21.5.810.pdf

programlarında bulunan projelerin finansmanı için mümkün olmaktadır. Tahvil ihracı da sadece yatırım programında bulunan projelerin hayata geçirilebilmesi amacıyla gerçekleştirilebilir. İl özel idareleri gibi belediyeler de İller Bankası A.Ş.'den kredi kullanabilmektedir. Ancak "İller Bankasından yatırım kredisi ve nakit kredi kullanan belediye, ödeme plânını bu bankaya sunmak zorundadır. İller Bankası hazırlanan geri ödeme plânını yeterli görmediği belediyenin kredi isteklerini" reddetme hakkına sahiptir. Belediye, bağlı kuruluşları ve sermayesinin yarısından fazlasına sahip olduğu şirketleri, bütçenin %10'unu geçmeyecek şekilde meclis kararı ile iç borçlanabilir. Limiti geçen tutarlar için ise meclis üyelerinin salt çoğunluğuna ait meclis kararının yanı sıra Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının onayı ile borçlanma mümkün olmaktadır. Ayrıca yüksek teknoloji gerektiren ve büyük maliyetli yatırımlarda istisnai olarak yine kanunla belirtilen şekillerde borçlanma yapılabilmekte ve bütçeyle ilgili getirilen mali kuralın dışına çıkılabilmektedir. Aynı şekilde AB ile iş birliği çerçevesinde yapılan yatırımlar ve İller Bankası A.Ş. ile yapılan Su Kanalizasyon ve Altyapı Projesi (SUKAP) kapsamındaki yatırımlarda da sözü geçen hesaplama dikkate alınmamaktadır[241]. SUKAP kapsamında 2024 yılı içerisinde 1.515 iş (biten ve devam eden) yürütülmüş ve 2.726.347.000 TL'lik finansman İller Bankası A.Ş. tarafından belediyelere sağlanmıştır. Bu bakımdan bu projelerin de belediyelerin desteklenmesinde büyük önemi olduğu söylenmelidir[242].

Belediyelerin bütçeleri stratejik ve performans planına uygun olarak hazırlanmaktadır. Bütçede idarenin mali yıl ve izleyen iki yıl olmak üzere üç yıllık gelir ve gider tahminleri gösterilir. Böylece, gelirlerin toplanması ve harcamaların yapılmasına bütçe ile izin verilir. Belediye başkanı tarafından hazırlanan bütçe tasarısı eylül ayının başında belediye encümenine ve Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına gönderilir. Bakanlık bütçeyi konsolide eder ve 5018 sayılı Kanunda belirtilen şekilde merkezi yönetim bütçe tasarısına eklenmek üzere ay sonuna kadar Hazine ve Maliye Bakanlığına gönderir. Encümen ise bütçeyi inceleyerek kasım ayının başında görüşüyle birlikte meclise sunar. Meclis bütçe tasarısını gider artırıcı ya da gelir azaltıcı değişiklikler hariç olmak üzere değiştirerek ya da aynı şekliyle kabul eder. Kabul edilen bütçe mali yılbaşında yürürlüğe girer. Bütçelerin kesin hesabı ise başkan tarafından önce

[241] 5393 sayılı Belediye Kanunu Madde 68.
[242] İller Bankası A.Ş. 2025, *2024 Yılı Faaliyet Raporu,* 18, 32.
https://www.ilbank.gov.tr/storage/uploads/reports/ilbank-2024-faaliyet-raporu-interaktif.pdf

encümene sonra da meclise sunulur ve görüşüldükten sonra karara bağlanır. Ayrıca bütçelerde vali onayı, yürürlükte olan belediye kanunuyla birlikte kaldırılmış ve yerel yönetimlerin idari vesayet denetimi azaltılarak özerklik seviyeleri artırılmıştır[243].

Mahalli idareler 2023 yılı faaliyet raporuna bakıldığında; bütçe giderleri 768.828.974.000 TL ve bütçe gelirleri 682.313.298.000 TL olan belediyelerin bütçe dengeleri 86.515.676.000 TL zararla gerçekleşmiştir. Belediyelerin bağlı idarelerinde[244] ise 141.460.119.000 TL bütçe gideri oluşurken 121.697.578.000 TL bütçe geliri oluşmuş ve bütçe dengesi 19.762.541.000 TL zararla gerçekleşmiştir. Belediyelerde 119.422 memur, 7.397 sözleşmeli personel, 31.860 daimî ve 3.085 geçici işçi olmak üzere toplam 161.764 personel ve belediyelere bağlı idarelerde 22.336 personel olmak üzere toplam 184.100 personel eliyle hizmet sunulmaktadır. Belediyeler ve bağlı idarelerin şirketlerinde çalışan personel sayısı ise 614.119'dur. Böylece belediye, bağlı idare ve şirketlerinde toplam 798.219 personel görev yapmaktadır. 44.539'u büyükşehir ilçe belediyelerinde olmak üzere toplam 100.575 araç belediyelerde, 16.833 araç ise bağlı idarelerin araç parklarında bulunmaktadır. Kiralık araç sayıları ise 32.013 belediye ve 8.322 bağlı idareler olmak üzere toplam kırk binin üzerindedir. Personel harcamalarının toplam harcamalar içindeki oranı; belediyelerde %9,28 (71.338.680.000 TL), bağlı idarelerde %8,16 (11.548.455.000 TL) ile gerçekleşmiştir. Büyükşehir belediyelerinde 24.658.185.000 TL, il belediyelerinde 6.375.901.000 TL, ilçe ve belde belediyelerinde ise 40.304.594.000 TL personel harcaması yapılmıştır. Personel harcamalarıyla bağlantılı olarak SGK prim ödemeleri; belediyelerde 8.556.868.000 TL, bağlı idarelerde ise 1.498.138.000 TL olmuştur. Harcamaların %2,19'u faiz harcamalarına (16.870.057.000 TL), %6,27'si cari transferlere (48.199.611.000 TL), %31,88'i sermaye harcamalarına (245.131.412.000 TL), %2,08'i sermaye transferlerine (16.023.412.000 TL), %1,21'i borç vermeye (9.298.185.000 TL) yapılmıştır. Belediyelerden ayrı düşünülmesi mümkün olmayan bağlı idarelerde ise gerçekleşen harcamaların %2,12'si faiz harcamalarına (2.994.072.000 TL), %0,62'si cari transferlere (876.162.000 TL), %29,65'i sermaye harcamalarına (41.946.370.000 TL) ve %1,11'i borç vermeye (1.574.399.000 TL)

[243] 5393 sayılı Belediye Kanunu Madde 62-65.

[244] İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü (İSKİ) gibi su ve kanalizasyon idareleri ile İstanbul Elektrik Tramvay ve Tünel İşletmeleri Genel Müdürlüğü (İETT), Ankara Elektrik Havagazı ve Otobüs İşletme Müessesesi Genel Müdürlüğü (EGO) ve İzmir Elektrik Su Havagazı Otobüs ve Troleybüs Genel Müdürlüğü (ESHOT) gibi özel kanunla kurulan idarelere belediyelerin bağlı idareleri adı verilmektedir. T.C. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, *a.g.e.*, 49-50.

yapılmıştır. 768.828.974.000 TL'lik belediye ve 141.460.119.000 TL'lik bağlı idare harcamalarında sırasıyla %34,28'lik (263.553.753.000 TL) ve %30,80'lik (43.568.047.000 TL) orana isabet eden toplam 307.121.800.000 TL'lik harcama, yatırım harcaması olarak gerçekleştirilmiştir. Bu harcamaların 194.371.910.000 TL'lik kısmını büyükşehir, 17.346.282.000 TL'lik kısmını il ve 95.403.608.000 TL'lik kısmını ilçe ve belde belediyeleri gerçekleştirmiştir. Belediyeler 2023 yılında 682.313.298.000 TL'lik ve bağlı idareleri ise 121.697.578.000 TL'lik gelir elde etmişlerdir. Belediye gelirlerinin %32,68'ini (222.998.780.000 TL) ve bağlı idare gelirlerinin %74,10'unu (90.180.918.000 TL) öz gelirler oluşturmaktadır[245].

Öz gelirlerin tüm gelirlere oranı il özel idarelerinde %8,11; belediyelerde %32,68 iken belediyelerin bağlı idarelerinde %74,10 seviyesindedir. Bu durum mali özerklik açısından önem göstermektedir. Öz geliri yüksek olan idarelerin mali özerkliklerinin de seviye olarak yüksek düzeyde olacağı iddia edilebilir. Öz gelirin tüm gelire oranına belediyeler özelinde bakılacak olursa büyükşehir belediyelerinde bu oranın %15,6 iken il belediyelerinde %34,09, ilçe ve belde belediyelerinde ise %51,78 olduğu görülmektedir. Sadece bu oranlara bakıldığında mali özerklik seviyesinin büyükşehir belediyelerinde en düşük olması beklenir. Ancak belediye başkanlarının büyük bir kısmı geliri daha yüksek olan büyükşehir belediyelerinde başkanlık yapmayı tercih etmektedir[246].

Belediyelerin gelirlerin %8,95'lik kısmını vergi gelirleri (61.074.761.000 TL), %8,34'lük kısmını teşebbüs ve mülkiyet gelirleri (56.919.136.000 TL), %2,95'ini alınan bağış ve yardımlar (20.135.558.000 TL), %69,57'sini faizler, paylar ve cezalar (474.712.161.000 TL), %10,06'sını sermaye gelirleri (68.616.186.000 TL), %0,13'ünü alacaklardan tahsilatlar (855.496.000 TL) ve %64,37'sini genel bütçe vergi gelirlerinden alınan paylar (439.178.960.000 TL) oluşturmaktadır. Büyükşehir belediyelerinin genel bütçe vergi gelirlerinden alınan payı 279.683.517.000 TL, il belediyelerinin 30.817.880.000 TL ve ilçe ve belde belediyelerinin ise 128.677.564.000 TL'dir. Belediyelerin bağlı idarelerinin gelirlerinin %0'lık kısmını vergi gelirleri (0,00 TL), %68,14'lük kısmını teşebbüs ve mülkiyet gelirleri (82.920.408.000 TL), %12,22'sini alınan bağış ve yardımlar (14.873.100.000 TL), %18,40'ını faizler, paylar ve cezalar

[245] T.C. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, *a.g.e.*, 67-134.
[246] Tortop, N. vd. *a.g.e.*, 53.; T.C. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, *a.g.e.*, 85-136.

(22.387.486.000 TL), %0,23'ünü sermaye gelirleri, %1,01'ini alacaklardan tahsilatlar ve %29,50'sini genel bütçe vergi gelirlerinden alınan paylar oluşturmaktadır[247].

Tablo 1: Belediyelerin Mal ve Hizmet Harcamaları (2023)

YEREL YÖNETİM BİRİMİ	MAL VE HİZMET HARCAMALARININ TOPLAM TUTARI (TL)	MAL VE HİZMET HARCAMALARININ BÜTÇELERİNE ORANI
Büyükşehir Belediyeleri	129.893.654.000	34,63%
İl Belediyeleri	30.209.733.000	53,39%
İlçe ve Belde Belediyeleri	193.307.365.000	57,22%

Not: Mahalli İdareler 2023 Yılı Faaliyet Raporundan yararlanılarak hazırlanmıştır.

Belediyelerin mal ve hizmet alımları toplam harcamalarının %45,97'sini oluşturmuş ve 353.410.751.000 TL olarak gerçekleşmiştir. Belediyelerin bağlı idarelerinde ise bu oran %57,22 ile 80.943.376.000 TL'dir. Tablo incelendiğinde; büyükşehir belediyeleri 129.893.654.000 TL, il belediyeleri 30.209.733.000 TL, ilçe ve belde belediyeleri ise 193.307.365.000 TL'lik mal ve hizmet alım harcaması gerçekleştirmiştir. Bu harcamaların kendi bütçelerindeki toplam harcamalara oranları %34,63 ile büyükşehir belediyeleri, %53,39 ile il belediyeleri ve nihayet %57,22 ile ilçe ve belde belediyeleri şeklindedir. Büyükşehir belediyelerinin bütçe içindeki harcama oranların diğer belediyelere kıyasla az olmasının sebebinin ise daha fazla gelirleri olmasıyla açıklanması mümkündür[248]. Tabloda görülen miktarlar, yerel yönetimlerin ve özellikle belediyelerin mal ve hizmet alımlarının ne denli büyük miktarlarda gerçekleştiğini göstermek için yeterlidir.

Belediyelerin karar organları olan meclislerin diğer yerel yönetim türü olan il özel idareleri gibi yörede yaşayan seçmenlerce seçildiği ve bu açıdan iki birim arasında benzerlik olduğu ifade edilmişti. Ancak il özel idaresinin organlarından olan valinin seçilmiş değil de atanmış olması belediyelerin yapısını il özel idarelerine göre daha özerk bir konuma getirmektedir. Aynı zamanda belediyelerin seçilerek göreve getirilen organlarının görev ve yetkileri gereği bütçe yapmak ve harcamalara karar verip hizmet sunumlarında takdir hakkı kullanmak gibi özellikleri bulunmaktadır. Yine belediyeler, il

[247] T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı. 2024, Muhasebat Genel Müdürlüğü, *Mahalli İdareler Bütçe İstatistikleri.* https://muhasebat.hmb.gov.tr/mahalli-idareler-butce-istatistikleri; T.C. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, *a.g.e.*, 67-134.
[248] T.C. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, *a.g.e.*, 97-99.

özel idarelerinin aksine gelirlerinin büyük bir kısmını öz gelirlerinden elde etmektedir. Vergilendirmenin sadece TBMM elinde bulunan bir yetki olması ve dolayısıyla belediyelerin vergilendirme yetkisinin olmaması mali özerkliklerinin daha da yüksek seviyelere çıkmasına engel olmaktadır. Ancak bu durum belediyelerin özerk yapılarını asla ortadan kaldırmamaktadır. Yerel vergilerin bulunması, vergide âdem-i tahsis ilkesinin bazı durumlarda istisnai olarak yerel yönetimler açısından uygulanmaması, meclis kararlarında onay açısından merkezi idareye ihtiyaç duyulmaması gibi kavramlar yerel yönetimlerin özerk yapılarını ve yerel demokrasinin gelişimini olumlu olarak etkilemektedir. Anayasada yer alan ve bu idarelere görevleriyle orantılı gelir verilmesini amaçlayan hükmün son yıllarda uygulamada daha yeterli bir hale geldiği ve belediyeler özelinde gelirlerinin yükseldiği ifade edilebilse de uygulamada yerel yönetimlere görevleriyle orantılı gelir verilmesi hedefinin henüz yakalanamadığı rahatlıkla söylenebilir. Borçlanmanın ise yöreye ve ülkeye getirebileceği olumsuzluklardan dolayı belirli kurallara bağlı olarak gerçekleştirilebilmesi il özel idareleri gibi belediyeler açısından da geçerlidir. Bu özelliğin de mali özerkliğin önünde bir kısıtlama olduğu belirtilebilir fakat borçlanmanın mali kurallara bağlanmasının gerekliliği de gerek dünya uygulamaları gerekse de Türkiye tecrübelerinden açıkça görülmektedir.

1.3.3 Köyler

Köyler, idari ve mali yapıları yönünden incelenecek olan son yerel yönetim birimleridir. Bu idareler, 18 Mart 1924 tarihinde kabul edilen ve günümüzde de yürürlükte olan yüz yıllık Köy Kanunu ile yönetilmektedir. Kanunun ilk iki maddesine göre nüfusu iki binden az olan bu yerler; "cami, mektep, otlak, yaylak, baltalık gibi orta malları bulunan ve toplu veya dağınık evlerde oturan insanlar bağ ve bahçe ve tarlalariyle birlikte bir köy teşkil ederler"[249]. Nüfusu iki binden az bile olsa o yörede bir belediye teşkilatı varsa kanun gereği köy teşkilatından söz edilemez.

Yerel yönetimlerle ilgili düzenlemeler yapılırken büyükşehir belediyesi, belediye ve il özel idare kanunları çıkartılmış ancak köy kanunu çıkartılmamıştır. Ancak köyler açısından hiçbir şey değişmemiş değildir. Büyükşehir belediyelerinde son yapılan değişikliklerle birlikte büyükşehir sınırlarında bulunan köyler mahalleye dönüştürülmüştür. Yine köyler, sınırları içerisinde kaldıkları ilçe belediyelerine bağlanmışlardır. Böylelikle il özel idaresinin ve belde belediyesinin bulunmadığı

[249] 442 sayılı Köy Kanunu.

büyükşehir belediye sınırlarında köy idareleri tamamen kaldırılmıştır. Türkiye'de şu an bulunan köy sayısı 18.240 adettir ve bu yerel yönetim birimlerinde yaşayan nüfus, toplam nüfusun %5,55'ine denk gelen 4.734.577 kişiden oluşmaktadır[250].

Köylerin organlarını muhtar, ihtiyar meclisi ve köy derneği oluşturmaktadır. Muhtar köyün temsilcisidir. Köy işlerinin yürütülmesinin başı konumunda olan muhtar kanunla belirlenen usullerde yapılan yerel seçimlerde yöre halkının en çok oyuna alarak seçilen kişidir. Muhtarın görevleri 442 sayılı Kanunun 36. ve 37. maddelerinde belirtilmiştir. Buna göre muhtarın görevleri devlet işleri ve köy işleri olarak ikili bir ayrıma tabi tutulmuştur. Sağlık, afetle mücadele, nüfus ve mali işler gibi görevler muhtarın devlet işlerinden bazılarıdır. Köylünün zorunlu işleri, harcanacak paranın tahsili, harcama emri ve mahkemelerde davacı/davalı olarak bulunmanın da aralarında olduğu 7 başlıkta sayılan işler ise köy işleri olarak adlandırılmaktadır[251].

İhtiyar meclisi, köyün ihtiyaçlarının sıralamasını yapmakla görevli olan köy idaresi organıdır. Bu organ, öncelikli işlerin köylü marifetiyle ve hakkaniyetli olarak yapılmasını sağlar. Yürütmeye ilişkin kararlar alan ihtiyar meclisi, köy işlerinin denetlenmesi görevini yerine getirdiği gibi karar organı olma niteliğine de sahiptir. Köyün son organı olan köy derneği ise muhtar ve ihtiyar meclisini seçebilme vasfına haiz olan tüm köy halkından oluşmaktadır. Bu organ, anılan organları seçebildiği gibi köy imamının seçimini de yapabilmektedir[252]. Ayrıca köyün ihtiyari işleri olarak anılan işlerini zorunlu işler vasfına çevirmeye de bu dernek yetkilidir[253].

Köylerin gelirlerini imece, salma ve diğer gelirler oluşturmaktadır. İmece, geçmişi eski tarihlere kadar uzanan bir yardımlaşma yöntemidir. Köy Kanununun 15. maddesine göre köy işlerinin büyük bir kısmı bütün köylü birleşerek imece ile yerine getirilir. Köyün zorunlu işlerinin yerine getirilmesinde bedenen çalışan köylüler böylelikle vergilerini nakden değil bedenen ödemektedirler. Bu verginin konusu, miktarı ve yükümlüsü köy ihtiyar meclisi tarafından belirlenir. Bu özelliğinden dolayı da imecelerin bir yerel yönetim vergisi olduğu söylenebilir. Salma ise köy gelirlerinin köyün giderlerini karşılamaya yetmediği durumlarda köylüden alınan başka bir gelirdir[254]. Bu gelir bedenen

[250] T.C. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, *a.g.e.*, 35-36.
[251] 442 sayılı Köy Kanunu Madde 36-38.
[252] Tortop, N. vd. *a.g.e.*, 434.
[253] Gözler, K. ve Kaplan, G. *a.g.e.*, 114.
[254] 442 sayılı Köy Kanunu Madde 16.

çalışarak değil nakdi ya da ayni olarak tahsil edilir[255]. Bu gelir de ihtiyar meclisi tarafından köylüden veya köyle maddi ilişki içinde bulunanlardan toplanır. Vergi, mali güç esası gözetilerek konulur.

Anayasa Mahkemesinin kararına göre salma ise bir aile vergisidir. Bu vergi genel gelir vergisi niteliğinde ve herkesin ödeme gücüne göre aile itibariyle alınacak bir vergidir[256]. İmece ve salma dışında kalan diğer gelir olan köy parası ise köylüden toplanan paralar, bağışlar, cezalar ve emlak gelirleriyle arazi (otlak ve mera) gelirlerinden oluşmaktadır[257]. Askere giden ve ihtiyaç sahibi köylülerin aile tarlalarının sürülüp ürünlerinin ekimi ve toplanması anlamına gelen, asker ailelerine yardım geliri ve büyük kısmı salma gelirinden oluşan bakaya gelirleri de köy gelirleri arasında sayılan diğer gelirlerdendir[258].

Köylerin gelirlerine bakıldığında oldukça sınırlı imkanlara sahip oldukları anlaşılmaktadır. Genellikle yapılan yardım ve hibeler gibi transferle köy idarelerinin mali durumlarında iyileşme yapılmak istenir. Köy idarelerini destekleyen bu transferler ve hibeler merkezi yönetim tarafından dağıtılmaktadır. Bunun dışında transfer geliri olarak adlandırılabilecek başka bir aktarım daha vardır. 5779 sayılı Kanun gereği il özel idarelerinin genel bütçeden almış olduğu payın köy sayısına göre dağıtılan kısmıyla kırsal nüfusa göre dağıtılan kısımları doğrudan olmasa da köy gelirleri arasında sayılabilir. Bu paylar, il genel meclisi tarafından belirlenen usullerle köylere ya da bu idarelerin birliklerine aktarılmaktadır. Köylerin sayılan gelirleri dışında borçlanmaya dayalı gelirlerinin de çok dar kapsamlı olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Bu yerel yönetimler, köy tüzel kişiliğiyle bankalardan kredi çekip vadesi geldiğinde krediden faydalanan köylülerden topladığı taksitleri yine bankaya yatırmaktadır. Bunun dışında köylerin, İller Bankası A.Ş. kanalıyla dahi borçlanabilmesi mümkün değildir.

Transferlerin dışında köylerin desteklenmesi için merkezi idare tarafından ülkenin içinde bulunduğu şartlara ve ihtiyaçlara bağlı olarak çeşitli projeler hayata geçirilmektedir. 2005 yılında uygulamaya alınan ve son yıllarda büyüklüğünde önemli artış olan Köylerin Altyapısının Desteklenmesi Projesi (KÖYDES), köylerin

[255] Çağan, N. (1986). Türk Anayasası Açısından Vergilendirme Yetkisi. *Anayasa Yargısı*, (2), 171-182.
[256] Anayasa Mahkemesinin 04.02.2010 Tarih ve E.2008/112-K.2010/31 Kararı. Bkz. http://anayasa.gov.tr/Kararlar/KararlarBilgiBankasi/
[257] 442 sayılı Köy Kanunu Madde 17.
[258] Ulusoy, A. ve Akdemir, T. *a.g.e.*, 350.

altyapılarında yaşanan aksaklıkların giderilmesinde önemli katkı sağlamaktadır[259]. KÖYDES ile "içme suyu ve yolu bulunmayan veya yetersiz olan köy ve bağlılarının, yeterli ve sağlıklı içme suyuna kavuşturulması ve köy yollarının standardının yükseltilmesi, küçük ölçekli sulama altyapısının geliştirilmesi ve atık su hizmetleri geliştirilmesi ile köylerde ekonomik ve sosyal gelişmenin" elde edilmesi amaçlanmaktadır[260]. Son yıllarda İller Bankası A.Ş. aracılığıyla ödemesi gerçekleştirilen bu proje ile köylerde yaşam kalitesinin artırılması da hedeflenen amaçlardandır[261]. KHBG'lerin proje ödeneklerini kullandığı KÖYDES projeleri; köylere içme suyu, sulama tesisi, atık su tahliye hatları yapmak ve köy yolları yenilemek gibi konularda hizmet vermektedir. 2005 yılında 200.000.000 TL olan proje ödeneği 2023 yılında 3.800.000.000 TL olarak gerçekleşmiş ve projenin başlangıcından bugüne projeye ayrılan toplam ödenek 23.741.180.000 TL olmuştur[262]. Bu projede 2005 yılından başlayarak 2023 yılı sonuna kadar; 5.697 köye şebekeli içme suyu tesisi ve 72.212 köye ise tesis yenilemesi ile 1.965 km ham yol, 5.945 km tesviye yol, 89.523 km stabilize yol, 56.737 km birinci ve 70.386 km ikinci kat asfalt yol, 5.334 km beton yol ile 1.539 adet köprü ve 39.127 adet menfez yapılmıştır[263].

Köyler de diğer yerel yönetim birimleri gibi idari ve mali özerkliğe sahiptir. Bu idarelerin özerkliğin temel koşullarından sayılan kendilerine ait tüzel kişiliği vardır. Yine özerkliğin şartları arasında yer alan ve karar organlarının yörede yaşayanlar tarafından işbaşına getirilmesi koşulu da köy idarelerinde sağlanmaktadır. Diğer yerel yönetimlerin aksine vergilendirme yetkisi açısından daha geniş imkanlara sahip olan köylerin mali özerklikleri bu açıdan değerlendirildiğinde yüksektir. Ancak bu vergilerin işletilebilmesinin zorluğu ortadadır. Köylerin şu an içinde bulundukları bütçe ve gelir/gider yapısında, kanunlarla belirlenen görevlerin bile yerine getirilmesi çoğu zaman

[259] Şengül, R. ve Çetinkaya-İstikbal. N. I. (2017), Türkiye'de Köylerin Altyapısını Destekleme Projesinin (KÖYDES) Kırsal Kalkınmaya Etkileri. *Journal of Turkish Studies*, 12(12), 68.
[260] T.C. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı. 2024, *Köylerin Altyapısının Desteklenmesi Projesi* https://koydes.csb.gov.tr/
[261] 2019 yılında 1.476.700.000 TL olan KÖYDES ödeneği, 2024 yılında 5.000.000.000 TL seviyesine yükselmiş ve bu ödenek İller Bankası A.Ş. kanalı ile ödenmiştir. İller Bankası A.Ş., *a.g.e.,* 46.
[262] T.C. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı. 2024, Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü, *2023 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu*, 151. https://webdosya.csb.gov.tr/db/yerelyonetimler/icerikler/2023_faal-yet_raporu_26072024-20240726161101.pdf
[263] T.C. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, *a.g.e.*, 146-155.

mümkün olmamaktadır[264]. Köyün başı olan muhtarın kanunla belirlenen görevleri yerine getirebilmek için merkezi idarenin yardımına ihtiyaç duyması, köy bütçesinin merkezi idarenin mülki amirleri tarafından onaylanması veya reddedilip değiştirilmesi ile köyün borçlanma yetkisinin yok denecek kadar az olması mali özerkliğin düşük seviyede olduğuna işaret etmektedir. Ayrıca yine mülki idare amirlerinin köyle ilgili kararların bir kısmında bütçede olduğu gibi onaylama, reddetme ya da değiştirme yetkilerinin bulunması köylerin idari özerklik açısından da çeşitli sınırlamalarla karşılaştığını göstermektedir. Bu özellikleri gereği yürürlükte olan kanunun değiştirilerek çağın ve köyün ihtiyaçlarına göre yeniden düzenlenmesi gerektiği söylenebilir.

1.4 Yerel Yönetimlerin Mal ve Hizmet Satımı

Merkezi yönetim ve yerel yönetim, yürüttükleri kamusal hizmetleri gerçekleştirebilmek için bazı iş ve eylemler gerçekleştirmektedir. Bu iş ve eylemlerin çoğunlukla ekonomik karşılıkları bulunabilmektedir. Örneğin yerel yönetimler, elindeki taşınır ve taşınmaz malları çeşitli tasarruflarla değerlendirebilmektedir. Bu tasarrufu kullanacak olan yönetim birimi, ilgili kanunda gösterilen organları aracılığıyla söz konusu işlemi gerçekleştirebilir. Gerek mali imkânları genişletmek gerekse de atıl durumda bulunan taşınır ve taşınmazları ekonomiye kazandırmak için yapılan bu işlemler, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ile düzenlenmektedir.

Kamu alımlarının ve satımlarının tamamı yasalarla düzenlenmiştir. 1983 yılında yürürlüğe giren ve çeşitli düzenlemelerle değişmesiyle birlikte halen yürürlükte bulunan 2886 sayılı Kanun, uzun yıllar bu alandaki temel yasal düzenlemeydi. Ancak bazı kurumların kapsam dışında kalması hem gelir getirici hem harcama yapıcı konuları tek çatıda düzenlemesi, farklı yapıdaki işlerle ilgili tek yaklaşım getirmesi, ihalelerde rekabeti engellemesi, sert kurallara sahip olması, temel ilkelerdeki ve normlardaki eksiliği, değişen dünya konjonktürüne uyum sağlayamaması ve ihale süreçlerinde ve tabii olarak kamusal hizmetlerde gecikme yaşanmasına sebep olması gibi çeşitli olumsuzluklar nedeniyle Kanun, ciddi eleştirilere maruz kalmıştır. 2000'li yıllara gelindiğinde bu eleştirilerle birlikte özellikle AB ile uyum sürecinin[265] de bir gerekliliği olarak kamu

[264] Kızılboğa, R. (2011). Köy İdaresine Yönelik Kanun Tasarısı'ndaki Düzenlemeler. *Öneri Dergisi*, 9(35), 191.

[265] 24.03.2001 tarihinde yayımlanan Resmî Gazete'de, "Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karar" ile kamu alımlarında düzenleme yapılması da belirtilmiştir. İlgili metnin tamamı için Bkz. https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2001/03/20010324M1-1.pdf

ihalelerinin tümünde düzenleme yapılmasına yönelik ihtiyaç ön plana çıkmıştır. Bu ihtiyaç, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununun Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmesini sağlamıştır. 4734 sayılı Kanun, kamunun alımlarına/harcamalarına yönelikken 4735 sayılı Kanun, bunların sözleşmelerine yönelik olarak hazırlanmıştır. Yürürlükte bulunan ve kamu ihaleleri mevzuatında önemini sürdüren 2886 sayılı Kanun ise belirtildiği gibi çeşitli değişiklikler geçirmiş ve ağırlıklı olarak kamunun satışlarına/gelirlerine yönelik bir düzenleme kimliğine bürünmüştür. Bu kanunda özellikle satım, kiraya verme, trampa, sınırlı ayni hak tesisi gibi işlerle birlikte kamuya gelir sağlanması hedeflenen tasarruflar düzenlenmektedir. Ayrıca 4734 sayılı Kanun içerisinde düzenlenmemiş alımlar da yine 2886 sayılı Kanunda gösterilen usullerle yapılmayı sürdürmektedir. Fakat bu durumun oldukça sınırlı olduğu söylenmelidir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanununun kapsamına, genel bütçeye dâhil ve katma bütçeli idareler ile özel idareler ve belediyeler dâhil edilmiştir. Buradan da anlaşılacağı üzere tüm kamu kurum ve kuruluşları kapsam altına alınmamış ve kapsam eksik kalmıştır. Kapsamdaki işler ise ifade edildiği gibi 4734 sayılı Kanun sınırlarında olmayan alım işleri ve tüm satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işleri olarak belirtilebilir. Ekleri ve geçici maddeleri hariç olmak üzere 96 maddeden oluşan bu kanunun tüm hükümlerinin uygulanma kabiliyeti olmadığı düşünülebilir. Çünkü bu kanunda belirtiliyor olsa bile 4734 sayılı Kanunda belirtilen hükümler için başka bir kanunun uygulanamayacağı özellikle ifade edilmiştir[266]. Bu yüzden kanunda bulunmasına rağmen bazı hükümlerin 4734 sayılı Kanunda da düzenlenmiş olmasından dolayı 2886 sayılı Kanunda bulunan şekillerde değil 4734 sayılı Kanunda yazan şekliyle uygulanması gerekmektedir. Örneğin, 2886 sayılı Kanunu tek başına değerlendiren bir kamu idarecisi yapacağı alımlarda bu kanunun hükümlerini uygulaması gerektiğini düşünebilir. Ancak 4734 sayılı Kanun, kamunun alımlarını geniş olarak kapsamına aldığından sadece kapsam dışı kalan özel durumlarda 2886 sayılı Kanunun uygulanması mümkün olacaktır.

Temel ilkeleri 2. maddede sayılan 2886 sayılı Kanunun ilkelerinden ilki "kanunun yürütülmesinde, ihtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve

[266] Akın, Y. N. (2018). İlga Hükümler Çerçevesinde 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu'nun Düzenleme Alanı Hakkında Bir Değerlendirme. *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi,* 6(12), 1.

ihalede açıklık ve rekabetin sağlanması" ilkesidir. Kanun koyucu, yerine getirilmesi amaçlanan ihtiyacın uygun şekil ve zamanda karşılanmasına vurgu yaparak verimlilik ilkesini öne çıkartmaktadır. Yine bu ihalelerde açıklığın sağlanması ve böylece rekabetin de sağlanarak ekonomik açıdan etkinliğin sağlanması amaçlanmaktadır. Bu maddenin dördüncü fıkrasında belirtilen hükümle "ihaleler kesin zaruret olmadıkça işin mahiyetine göre en uygun fiyatla temini mümkün olan mevsimlerde yapılır" denilerek uygun şeklin yanında uygun zamanında önemi tekrar edilmektedir[267].

2886 sayılı Kanunun 2. maddesi "Başka başka istekliler tarafından karşılanması mutat olan muhtelif işler bir eksiltmede toplanamaz" demektedir. Aynı maddenin devamında "Ancak, ihalelerinin ayrı ayrı yapılacağı açıklanmak suretiyle ilanları bir arada yapılabilir" ifadesi kullanılmaktadır. Buna göre kamu idaresinin çeşitli işlerinde birlikte ilan mümkün kılınırken tek eksiltmede toplanması ise uygun bulunmamaktadır. Buradaki temel amacın ilan maliyetlerinin azaltılması olduğu düşünülebilir. Yine maddenin devamında "Bu Kanunda yazılı hallerden yararlanmak amacıyla ihale konusunu oluşturan işler kısımlara bölünemez" ifadesi ve metnin devamında "Ancak, istekli çıkmadığı takdirde, alım şekillerini değiştirecek mahiyette olmamak üzere önemli işlerin kısımlara ayrılması mümkündür" denilmektedir. Böylece 2. maddenin 2. fıkrası desteklenmekte ve yine bu fıkrayla, önemli işlerin sadece istekli çıkmadığı takdirde kısımlara ayrılabileceği ve alım şeklinde değişikliğe gidilemeyeceği belirtilmiştir[268].

Kanunun son ilkesi hangi durumlarda ihaleye çıkılamayacağını hüküm altına alınmaktadır. Bu hüküm gereği, "Arsası temin edilmemiş, mülkiyet ve kamulaştırma işlemleri tamamlanmamış olan ve gerekli olduğu halde imar durumu, tip yapılarda tatbikat, diğerlerinde avan projeleri ve bunlara dayalı keşifleri bulunmayan yapım işlerinde ihaleye çıkılamaz." Fakat bu maddenin son fıkrasıyla "arsa temin edilmesi, mülkiyet ve kamulaştırma işlemlerinin tamamlanması şartı; bina ve benzeri mahiyetteki inşaatlar dışındaki ihalelerde aranmaz" denilerek bir istisnaya da gidilmiştir[269].

Kanunun kapsamında bulunan idareler, kapsamdaki işleri, belirtilen ilkelerle gerçekleştirmeyi ita amirleri aracılığıyla yapabilmektedir. Diğer bir ifadeyle "Kanunda

[267] 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu Madde 2.
https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=2886&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5
[268] 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu Madde 2.
[269] 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu Madde 2.

yazılı işleri yaptırmaya ve ihaleye, idarelerin ita amirleri yetkilidir" [270]. İta amirleri bu yetkilerini ihale komisyonu kurarak kullanmaktadır. Kurulan komisyon, ilgili idarede görev yapan memurlardan birinin başkanlığında toplanır. Yapım işleri kapsamındaki işlerde işin uzmanı ve maliye memuru da olmak kaydıyla ayrı ayrı bir toplamda iki üye ihale komisyonunda bulunmalıdır. Kanunun 13. maddesine göre belediyelere ait ihalelerde belediye encümenince ihaleler yürütülürken il özel idarelerine ait ihalelerde ise il daimî encümeni marifetiyle ihalenin yürütüleceği belirtilmiştir. İhale kararlarına katılmamak şartıyla yardımcı olmak için gerektiği kadar uzman ve memur da süreçte görevlendirilebilmektedir. Komisyonların toplanması eksiksiz bir şekilde gerçekleştirilmektedir. Yapılan oylamada hiçbir üye çekimser oy kullanamamakta ve çoğunluğu elde eden kararlar kabul edilmiş sayılmaktadır. Ancak bu Kanun, komisyon üye sayısıyla ilgili bir hüküm getirmediği için oylamada kararların eşit sayıda oy alabilmeleri de mümkündür. Bu durum, komisyonun karar almasına engel olacağı için kanun koyucu başkanın bulunduğu tarafı çoğunluk oyu olarak kabul etmiş ve komisyonun geçerli kararını bu şekilde hüküm altına almıştır. Komisyon başkanı dahil tüm üyeler oy ve kararlarından sorumludur ve muhalif üyeler neden karşı oy verdiklerini gerekçeleriyle birlikte imzalamak zorundadır. Askeri ihale komisyonlarının kaç üyeden ve nasıl oluşacağı ise Cumhurbaşkanı kararıyla tespit edilmektedir. Bu komisyonlara ve diğer komisyonlara katılacak maliye memuru, Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından belirlenen usullere göre tespit edilmektedir. Son olarak TBMM, Cumhurbaşkanlığı ve Sayıştay Başkanlığında kurulacak "satınalma komisyonlarında maliye memurluğu görevi, bu kuruluşların saymanlık işlerini yürüten muhasebe müdürü veya vazifelendireceği bir memur" aracılığıyla yürütülmektedir[271].

Kanunun 5. maddesine göre ihaleye katılmak için kanuni ikametgâh sahibi olmak şarttır. Türkiye'de tebligat için adres gösteremeyen isteklilerin ihaleye katılmaları mümkün değildir. Bu zorunluluk ihaleye katılmak için gerekli olan tek kriter de değildir. Kanuna göre ilgili ihaleye katılmak için gerekli olan niteliklere ve yeterliliğe haiz olmak da kriterler arasındadır. İhaleye katılmak isteyenlerin yani isteklilerinin kendisinden istenilen teminat ve belgeleri idareye ibraz edip vermeleri bir zorunluluktur. İdareler, isteklilerin belirli şartlarla teknik ve/veya mali yeterliliğe sahip olduğunu belgelemesini ayrıca isteyebilir. Bu yeterliliği tespit etmekte kullanılacak ölçüt ve belgelerin neler

[270] 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu Madde 3.
[271] 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu Madde 13-14.

olduğu ise ihale şartnamesinde belirtilmelidir. "Yapım işleriyle her türlü etüt, proje, kontrollük ve müşavirlik hizmetlerine ait ihalelerde, isteklilerde aranacak niteliklerin ve istenecek belgelerin neler olacağı, ne yolda ve kimlerce verileceği ve müteahhit sicillerinin ne biçimde tutulacağı Cumhurbaşkanınca çıkarılan yönetmelikle" belirlenmektedir[272].

İhaleye katılmak için aranan şartlara sahip olmanın dışında bazı kişilerin de ihalelere katılamayacağı kanunun 6. maddesinde belirtilmiştir. İhaleyi yapan idarenin ita amirleri, ihale işlemlerini hazırlamak/yürütmek/sonuçlandırmak/denetlemek görevini yürütenler ile bunların eşleri ve ikinci derece dahil olmak üzere kan ve sıhri hısımları olan kişiler ihalelere katılamazlar. Bu kişilerin, yönetim kurullarında görevli olmadıkları anonim ortaklıkları hariç, ortaklarının da ihalelere katılması söz konusu değildir. Son olarak bu kanun ve diğer kanunlardaki hükümlerle geçici/sürekli olarak kamu ihalelerine katılması yasaklanan kişilerin de ihaleye katılabilme imkanları bulunmamaktadır[273].

İhale işlemlerinden olan ihaleye hazırlık aşaması ihalenin önemli bir aşamasıdır. Bütçede ödeneğin bulunup bulunmamasından bağımsız olarak idareler, diğer koşullar geçerliyse ihaleye çıkabilmektedir. Bu aşamada "tahmin edilen bedel" tespiti öne çıkmaktadır. "Tahmin edilen bedel, idarelerce tespit edilir veya ettirilir. İşin özelliğine göre gerektiğinde bu bedel veya bu bedelin hesabında kullanılacak fiyatlar belediye, ticaret odası, sanayi odası, borsa gibi kuruluşlardan veya bilirkişilerden soruşturulur. Tahmin edilen bedel, bunun dayanaklarının da eklendiği bir hesap tutanağında gösterilir ve asıl evrak arasında saklanır." Eğer ihale komisyonu bedelle ilgili bir araştırma yapılmasını isterse bunu da gerçekleştirebilir ancak bu duruma yine aynı madde ile bir istisna getirilmiştir. Yapım işlerinde anılan işler için kanunlarla verilen yetki neticesinde idareler marifetiyle tespit edilmiş birim fiyatların bulunması halinde bu fiyatların esas alınması zorunludur. Ancak bedelin tahmin edilememesi durumu, idarelerin bedel tespitinde sıklıkla karşılaşabileceği bir sorundur. Teknolojik ve sınai gerekliliklerin mecbur bıraktığı durumlarda ilgili bakanın onayıyla bedel tahmini yapılmadan da kapalı teklif usulüyle ihale yapılabilmesi kanunun ihale usulleriyle ilgili belirlediği bir kuraldır[274].

[272] 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu Madde 5, 16.
[273] 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu Madde 6.
[274] 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu Madde 9, 10.

Hazırlık aşamasında ve diğer tüm süreçlerde önemli olan bir diğer konu ihale usullünün seçimi ile ilgilidir. Bahsi geçen kanunun 35. madde ile 52. maddeleri arası bu usullerin düzenlemesine ayrılmıştır. İhaleler; kapalı teklif, belli istekliler arasında kapalı teklif, açık teklif, pazarlık ve yarışma usullerinden duruma uygun olanı seçilerek gerçekleştirilebilir. Ayrıca 81. madde ile belirtilen şekliyle emanet usulünün de kanun kapsamında yapılacak ihalelerde kullanılabilecek bir usul olduğu söylenebilir[275].

Kanunun 82. maddesine göre "Uluslararası antlaşmalar uyarınca Türkiye'de yapılacak ve karşılıkları yabancı Devlet veya Uluslararası kuruluşlarca sağlanacak işler, özel kanun, kararname ve antlaşmalar hükümlerine göre" işletilir[276]. Bu madde ile uluslararası kurum ve kuruluşların kamu ihalelerine uyum sağlamasının amaçlandığı düşünülebilir. Ancak getirilen bu istisnaya rağmen 2886 sayılı Kanunun ulusüstü kimliğe sahip kuruluşları kamu ihalelerine çekebildiğini söylemek zordur.

Kapalı teklif usulü bu kanunda esas olarak belirtilen ihale usulüdür. Bu usulde tekliflerin gizli verilmesi sağlanır. Ancak bu duruma çeşitli istisnalar getirilmiştir. Bazı işlerle ilgili ihalelerde belli istekliler arasında kapalı teklif usulü, açık teklif usulü, pazarlık ve yarışma usulleri tercih edilebilmektedir. İşin gereğine göre hangi usulün kullanılacağının seçimi de kanunda belirtilen hükümlere uymak şartıyla idareye bırakılmıştır. Belli istekliler arasında kapalı teklif usulünde en az üç istekliden teklif alınması gerekmektedir. Eğer bu şart zorunlu nedenler yüzünden gerçekleşemezse ihaleyi gerçekleştirebilmek için Cumhurbaşkanınca bu hususta özel bir karar alınması gerekmektedir. Yine bu usulde ilan yapma zorunluluğu bulunmamaktadır. Ayrıca ihalelerde önseçim ilanı yapılabilir ve önseçim için ilgili maddelerde belirtilen şartlara bağlı kalmak gibi bir zorunluluk da yoktur. Ancak ihaleye katılacakların isimlerinin belirtilerek bu kişilere, ilgili/bağlı bulunan bakanın onayının alınması yönünde bir zorunluluk bulunmaktadır[277].

Genel bütçe kanunu ile tespit edilen tutarı geçmeyen ihaleler için açık teklif usulü uygulanabilmektedir. İstekliler, ihale saatine kadar tekliflerini ihale komisyonuna ulaşması şartıyla iadeli taahhütlü mektupla ya da ihale komisyonu önünde sözlü olarak yapabilir. Komisyona katılım gerçekleştirmeyen isteklilerin tekliflerinin son ve kesin

[275] 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu Madde 35-52, 81.
[276] 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu Madde 82.
[277] 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu Madde 37-44.

teklif olduğu kabul edilir. Bir diğer ihale usulü olan pazarlık usulünde ise teklif alınmasında belirli bir şekil/usul şartı bulunmamaktadır. İşin gereği olarak bir veya birden çok sayıda istekliden alınan yazılı/sözlü tekliflerin görüşülerek bir bedelle anlaşma yapılması şeklinde ihalenin gerçekleştirilmesi mümkündür. Pazarlığın ne şekilde yapılıp hangi tekliflerin komisyona geldiği ve ihalenin üzerine bırakıldığı isteklinin neden tercih edildiği ihale kararında gösterilir[278].

Kanunun 35. maddesinde sayılan ihale usullerinin sonuncusu yarışma usulüdür. İdarenin gereği üzerine vereceği kararla; etüt, plan, proje ve güzel sanatlara ilişkin işler yarışma usulüyle yaptırılabilir. Bu işlere ait kontrollük hizmetleri de projesi uygulanacak yarışmacıya pazarlık usulü kullanılarak ihale edilebilir. Yarışmaların nasıl yapılacağı konusunda idare, kanunlar ile Cumhurbaşkanlığı kararnamelerini dikkate almaktadır. Kanunda usuller arasında yer almamasına rağmen farklı bir maddeyle düzenlendiği ve nitelik gereği bir ihale usulü olarak kabul edildiği ifade edilen emanet usulü de bu kanun çerçevesinde incelenecek son usuldür. Kanunda tek tek sayılarak belirtilen işlerin yapımı, ita amiri tarafından oluşturulan görevlilerden oluşan bir emanet komisyonuyla *emaneten* yaptırılabilmektedir. Bu usulle yapımında gerek görülen işler, kısımlara ayrılarak müteahhit olmaksızın taşeronlara (alt yüklenicilere) yaptırılabilir. Bu usulün de uygulama şekil ve esasları Cumhurbaşkanı tarafından çıkartılan yönetmelikle düzenlenmektedir[279].

İhaleler açısından ihale usulünün seçimi gibi önemi olan bir diğer konu teminatlardır. Teminatlar geçici ve kesin teminat olmak üzere iki türden oluşmaktadır. İdareler, geçici teminatı ihale aşamasından önce alırken kesin teminatı ise ihale aşamasından sonra yani ihalenin sonuçlanmasıyla almaktadır. Teminat konusu; hazırlık, tekliflerin değerlendirilmesi ve karar aşamalarında oldukça önemli yeri olan bir husustur. Yine teminat, ihale kararından sonra sözleşme imzalanmasında ve sonraki süreçler açısından da önem arz etmektedir. Teminatla ilgili bir sorun olması, ihalenin istekliye bırakılmasını ve sözleşme imzalanmasını imkansızlaştırır.

Geçici teminat olarak, idarenin belirlediği tahmin edilen bedelin %3'ü oranında bir tutar, isteklilerden alınır. Bu tutar, isteklinin ihaleye katılıp işi sonuçlandırabileceğine dair idareye bir güvence vermesi anlamı taşımaktadır. Ancak ihale, pazarlık usulü yöntemiyle gerçekleştiriliyorsa geçici teminat alımı konusunda idarelere bir serbesti

[278] 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu Madde 50, 51.
[279] 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu Madde 52, 81.

tanınmıştır. Diğer teminat olan kesin teminat ise işin sözleşme ve şartnameye uygun olarak yerine getirilebilmesi ve/veya olası zararlarda idarenin daha az zarar görmesi adına ihale bedeli üzerinden %6 olarak hesaplanarak müteahhit ya da müşteriden alınan teminat türüdür. Genel Bütçe Kanununda belirlenen tutarı aşan etüt, proje, kontrollük, müşavirlik ile yapım işlerinde geçici teminat bulunması halinde bu tutarlar kesin teminata dönüştürülmektedir. Eksik kalan tutar, hak edişlerden kesilen yüzde onluk tutarların para olarak temin edilmesiyle tamamlanır. Ancak kanunda yer verilen bazı durumlarda, belirli bir süre içinde taahhüdün şartname hükümlerine göre yerine getirilmesi ve bunun idare tarafından uygunluğuna karar verilmesiyle sözleşme yapmak ve kesin teminat almak zorunluluktan çıkmaktadır. Teminatlar; Türk lirası, banka ve özel finans kurumlarının verdiği süresiz teminat mektupları ve "Hazine Müsteşarlığı tarafından ihraç edilen Devlet İç Borçlanma Senetleri" veya bu senetler yerine düzenlenen belgelerden oluşabilir[280].

İhalelerin değerlendirilme süreci ihalenin bir diğer aşamasıdır. İhaleler değerlendirilirken bazı kriterlere dikkat edilmektedir. Artırmalarda uygun bedel, ihalenin idare marifetiyle elde edilen tahmini bedelden aşağı olmamak üzere yapılan teklifler arasındaki en yüksek tekliftir. Bu teklif diğer açılardan da bir sorun teşkil etmiyorsa kabul edilen teklif olmaktadır. Eksiltmelerde de benzer mantıkla ama tersi yönde bir kriter uygulanmaktadır. Bu ihalelerde uygun bedel, tahmin edilen bedeli geçmemek şartıyla teklif edilen bedellerden en uygun olanıdır. Kapalı teklif usulünde uygun bedel belirlenirken bedel tahmini yapılmamışsa teklif edilen bedellerden tercih edileni uygun bedel olarak kabul edilir. Eğer bir bedel tahmini yapılmışsa tahmin edilen bedeli geçmemek şartıyla teklifler arasında tercih edilen bedel uygun bedel olmaktadır[281]. Teklifler değerlendirilirken yerli istekliler lehine pozitif ayrımcılık yapılabilir. Bu ayrımcılık, Cumhurbaşkanınca tespit edilecek oranlarda ve yerli firmalar lehine pozitif müspet olarak yapılabilmektedir. Komisyonlar gerekçesini belirtmek şartıyla ihaleyi yapma ve yapmama konusunda da bir serbestiye sahiptir. Komisyonun alacağı ve ihalenin varlığını belirleyecek olan bu karar kesindir[282]. Komisyonca alınan kararlar ita amiri tarafından on beş iş günü içinde onaylanır ya da iptal edilir. Burada iptal kararı alınması durumunda ihale hükümsüz hale gelir[283]. Onaylanan ihale kararları en fazla beş iş günü

[280] 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu Madde 25, 26, 27, 54, 55, 56.
[281] 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu Madde 28.
[282] 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu Madde 29.
[283] 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu Madde 31.

içinde üzerine ihale yapılana gönderilir. Eğer ihale, ita amiri tarafından iptal edildiyse durum istekliye aynı şekilde yani posta aracılığıyla tebliğ edilir[284]. Her idarenin kendi öngördüğü şekliyle düzenlenen sözleşmeler, tercihe layık görülen teklifin sahibi ile ita amirlerince imzalanır[285].

Kiralamalar da kanunun düzenleme yaptığı bir konudur. Kiralamada sözleşme süresinin 10 yılı geçemeyeceği kanunla kararlaştırılmıştır. Ancak bu sürede yine bir istisna bulunmaktadır. "Turistik tesis kurulacak yerlerin ve turistik tesislerin ve enerji üretimi tesisleri ile iletim ve dağıtım tesis ve şebekelerinin ihtiyacı olan arazilerin ve doğal gaz iletim, dağıtım ve depolama tesis ve şebekelerinin ihtiyacı olan arazilerin on yıldan fazla süre ile kiraya verilmesi mümkündür". Üç yılı aşan kiralamalarda Hazine ve Maliye Bakanlığından ihale öncesinde izin alma şartı bulunmaktadır. İhaleyi yapan idarenin katma bütçeli kurum olması durumunda ise izin şartı, bağlı bulundukları bakanlıktan alınması şeklinde geçerliliğini sürdürmektedir.

Yerel yönetimler açısından kiralamalar ve izin şartları kendi kanunlarında belirtilen usullerde uygulanmaktadır. Yine üç yılı aşan kiralamalarda kira bedeli, her yıl şartname ve sözleşmede belirtilen esaslara bağlı olarak yeniden tespit edilebilmektedir. İdarenin ihtiyaçlarını kamu kuruluşlarından karşılaması[286], kamu yararına çalışan derneklere taşınmaz mal satımı[287], tarihi ve bedii[288] değeri olan ve olmayan taşınmazlarla ilgili tasarruflar[289], Kızılay derneğinden yapılacak alımlar[290], ilaç ve gereç sağlanması[291], dış ülkelerdeki kuruluşların ihtiyaçları[292], yurt dışında bulunan gemi ve uçakların ihtiyaçlarının sağlanması[293] ise ihale usulüne tabi olmayan işlerdendir. Bu işler, ilgili maddelerde düzenlenmiştir ve genellikle Hazine ve Maliye Bakanlığı ya da ilgili bakanlıkça düzenlenen yönetmeliklerde belirtilen usul ve esaslarla yapılacağı ya da doğrudan idare tarafından gerçekleştirilebileceğine kanunda yer verilmiştir.

---

[284] 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu Madde 32.
[285] 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu Madde 53.
[286] 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu Madde 71.
[287] 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu Madde 72.
[288] Bedii kelimesi, "güzellik ölçülerine uyan, gözü gönlü okşayan, beğenilen" ve "estetik" anlamlarına gelmektedir. TDK, *a.g.k.*
[289] 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu Madde 73, 74.
[290] 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu Madde 77.
[291] 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu Madde 78.
[292] 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu Madde 79.
[293] 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu Madde 80.

Uygulamada kanunun yeni değişen şartlara uyum sağlamakta zorlandığı ve ortaya çıkan sorunların çözümünde yetersiz kaldığı söylenmektedir. Uluslararası konumda bulunan kişi, kurum ve şirketlerin Türk kamu alımlarına bu kanunla uyum sağlamaları mümkün olmamıştır. Kanun, ağırlıklı olarak ulusal standartlara sahip ve gelişmiş ülkelerin alım usullerinden de uzaktadır. Aynı zamanda ihale usullerinde bulunan dağınıklık ve takdir hakları ile istisnalar da kanundan istenen verimin alınamamasına neden olmaktadır. Bu durum kanunun ilkeleri arasında da yer alan rekabet ve şeffaflık gibi temel ilkelerle dahi bağdaşmamaktadır. Kamu ihaleleriyle ilgili düzenleyici ve denetleyici merkezi bir kurumun kurulması da kanun tarafından öngörülmemiştir. Bu durum da denetim mekanizmasının aktif çalışamamasına neden olmuş ve konuyla ilgili sorunlar yaşanmasına yol açmıştır. Kanun hem gelir getirmesi beklenen hem de harcama yapılmasına yönelik işlemleri birlikte düzenlemektedir. Bu işlerin özelliklerinde bulunan kendilerine has farklılıklara rağmen tek düzenlemede gösterilen usullerle ilgili işlemi yapmak doğal olarak kamunun kaynaklarının verimsiz kullanımına sebep olmaktadır.

2003 yılında yürürlüğe giren 4734 sayılı Kanun yukarıda anılan olumsuzluklara çözüm üretme gereği üzerine çıkartılmış ve 2886 sayılı Kanunun yanında kamu ihale mevzuatı içerisinde yürürlüğe girerek yerini almıştır[294]. Günümüzde güncel olan ihale hukukunun durumu genel olarak şu şekilde özetlenebilir; 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu çeşitli düzenlemelerden geçerek kamunun gelir getirici işlemlerinde yapılan ihalelerinde uygulanmaktayken kamunun harcama içeren gider yapıcı işlemleri olan mal/hizmet alımları ve yapım işlerindeki ihalelerde ise özel kanun niteliğinde ve uluslararası standartlarda olan 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve bu kanunla kurulan sözleşmelerde ise 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu uygulanmaktadır[295].

1.5 Yerel Yönetimlerin Mal ve Hizmet Alımı

Toplumun ihtiyaçlarının karşılanması ve taleplerinin cevaplanması için idare tarafından kamusal hizmet sunulması gerekmektedir. Bu hizmetlerin önemli bir kısmının gerçekleştirilebilmesi için kamunun harcama/alım yapması elzemdir. Kamu idarelerinin bütçelerinde bu harcamalar bu bakımdan oldukça önemli bir kalemdir. Her ne kadar

[294] TBMM 21. Dönem Komisyon Raporu, Kamu İhale Kanunu Tasarısı ve Plan ve Bütçe ve Bayındırlık, İmar, Ulaştırma ve Turizm Komisyonu Raporları. 20.11.2001. Esas No:1/930, 1-3.
[295] Ercan, F. ve Oğuz, Ş. (2006). Sınıfsal Bir İlişki ve Süreç Olarak Ölçek: Kamu İhale Yasası, *Praksis Dergisi,* (15), 167. https://www.researchgate.net/publication/297735005_Sinifsal_Bir_Iliski_ve_Surec_Olarak_Olcek_Kamu_Ihale_Yasasi

klasik maliyeciler bu alımların ekonomideki genel istikrarı/dengeyi etkilemediğini iddia etse de günümüz maliye alan yazınında bulunan çalışmalar göstermektedir ki kamu alımları, ekonomik ve sosyal etkileri bulunan önemli bir faaliyettir. Bu alımların büyüklükleri ve alım şekilleri ülkeden ülkeye farklılık göstermekteyken gün geçtikçe ülke ekonomilerinin içerisinde oranlarını/miktarlarını büyütmeleri ve ekonomiye etkilerinin bulunması ise aynılaşmaktadır. KİK'in raporuna göre Türkiye Cumhuriyeti'nde 2023 yılı sonu itibariyle toplam kamu alım miktarı, 1.612.377.622.000 TL'dir. Bu alımların yerel yönetim bütçeleri tarafından gerçekleştirilenleri de oldukça önemli miktarlara ulaşmıştır. 2.895 yerel yönetim, 29.355 sözleşme imzalayarak 26.596 adet alım gerçekleştirmiştir. Bu alımların toplam tutarı doğrudan temin ile yapılan alımlar hariç tutulursa 316.820.238.000 Türk lirasıdır. Bu sayılara belediyeler özelinde bakıldığında sadece belediye bütçesiyle yapılan ihale alım tutarının 290.498.761.000 TL olduğu görülmektedir[296].

Kamu alımları yukarıda da ifade edildiği gibi gün geçtikçe daha yüksek miktarlara ulaşmaktadır ve tabii olarak bu alımların ekonomi açısından da önemlerinin fazlalaşmaktadır. Etkileri oldukça geniş olan kamu alımları konusunda devletler çeşitli düzenlemelere gitmiştir. Çünkü düzensiz ve kurallara bağlı olmayan alımlarla gerek ekonomik dengenin bozulması gerek kaynakların verimsiz kullanılması gerekse de kamusal hizmetlerin yerine getirilememe riski bulunmaktadır. Kıt kaynaklarla sınırsız insan ihtiyaçlarının karşılanması zaten imkansızken optimum hizmetin sağlanabilmesi de verimsiz/etkinsiz kamu alımları nedeniyle tehlikeye girebilmektedir. Ağırlıkları farklı olsa da gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde karşılaşılan yolsuzlukların önüne geçmek için de gerekli düzenlemelerin yapılması bir zorunluluktur. Türkiye Cumhuriyeti de daha önce belirtildiği gibi ifade edilen amaçlarla kamu alımlarında çeşitli yasal düzenlemelere gitmiştir. 01.01.2003 tarihine kadar yukarıda aktarılan 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu temel yasal düzenleme sıfatını taşırken gerek uygulamada karşılaşılan sorunlar gerekse de AB ile uyum çerçevesinde uluslararası standartlara sahip bir kanuna duyulan ihtiyacı gidermek amacıyla hazırlanan 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, temel yasal dayanak olmuştur. AB'nin 1998 ile 2023 yılları arasında yayınladığı Türkiye ilerleme raporlarında Türk kamu ihale sisteminin; sektörel alımlara ilişkin ayrı düzenlemelerde bulunmaması, istisnaların fazlalığı, yerlilere sağlanan avantajlar ve 2014 AB Direktifleri ile olan

[296] Kamu İhale Kurumu. 2024, *2023 Yıl Sonu Kamu Alımları İzleme Raporu*, 4. https://dosyalar.kik.gov.tr/genel/Raporlar/2023_yil_sonu_kamu_alimlari_izleme_raporu.pdf

uyuşmazlıkları açısından eleştirilmektedir. Bu eleştirilere rağmen yine aynı raporlarda, 2000'li yıllardaki düzenlemeler neticesinde ihale mevzuatının geldiği yerin rasyonel bir konuma, uluslararası normlar ile AB standartlarıyla uyuma ulaşmış olması gibi konular açısından da takdir edildiği görülecektir[297].

2024 yılında yayınlanan Türkiye İlerleme Raporu da önceki raporlarla eleştiriler ve övgüler bakımından "kamu alımları" faslında benzerlik göstermektedir. Bu raporda özellikle yüksek enflasyon ve deprem kaynaklı harcamalardan dolayı yükselen[298] kamu alımlarında uygulanan mevzuatın AB müktesebatı ile olan uyumu ifade edilmiştir. Yine aynı raporda AB kamu alım ilkeleriyle Türk kamu alım ilkelerinin de geniş ölçüde benzerlik gösterdiği vurgulanmıştır. KİK'in ihale kararlarını izlemesi ve uygulamalarının tatmin edici olduğuna da raporda yer verilmiştir. Ayrıca raporda yerli yüklenicilere sunulan fiyat avantajının arttığı ve 2023 yılında bunun sayı olarak %40, değer olarak ise %48 oranında gerçekleştiği ifade edilmiş ve eleştirilmiştir[299]. AB ile uyumlu olmayan istisnaların sayısındaki artış da rapordaki eleştirilerdendir. Benzer olarak ihalelerde pazarlık usulünün değer olarak %30, sayı olarak %43 oranında kullanılmış olması da eleştirilen bir diğer konu olmuştur. Ayrıca 2014 yılında AB'nin yayınladığı direktifle uyum yakalanması için Türk kamu alım mevzuatında yapılması gerekli düzenlemelerin yürürlüğe alınmasındaki yavaşlık nedeniyle günden güne AB ile olan uyumun daralma endişesi doğurduğu ifade edilmiştir. Kamu-özel ortaklık faaliyetlerini koordine eden, gözetleyen ve izleyen çerçeve bir yapının olmadığı, KİK'in üye atamalarında kriter olmaması başta olmak üzere bakanlıkla olan bağı nedeniyle bağımsızlığının zedelenme potansiyeli taşıması gibi hususlar işaret edilerek kurum yapısının güçlendirilmesi ve değiştirilmesi gerektiği tavsiye edilmiştir. Türk kamu alımlarındaki yolsuzluk ve hileli uygulamaların tespitinde kullanılacak "dürüstlük ve çıkar çatışması" kurallarına yönelik belirli bir liste olmadığı ve bu ya da benzer listelerin geliştirilerek uygulanması gerektiği de raporun tavsiyeleri arasında yer almaktadır. Son olarak diğer raporlarda da yer verilen

[297] AB. *Türkiye İlerleme Raporları, 1998-2023*. https://www.ab.gov.tr/ilerleme-raporlari_46224.html
[298] 2022'de GSYİH'nın %4,8'ine denk gelen kamu harcamalarının 2023 yılında GSYİH'nın %6,1'ine yükseldiği görülmektedir. AB, *a.g.e.*
[299] 2023 yılında sözleşme imzalanan 37.745 yükleniciden 45'i AB vatandaşı, 13'ü ABD vatandaşı ve 42'si ise diğer ülke vatandaşlarından oluşmaktadır. Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı olan yüklenici sayısı 39.645 ile tüm yüklenicilerin %99,9'una denk gelmektedir. Kamu İhale Kurumu, *a.g.e.*, 14.

"Kamu Alımları İnceleme Kurulu" oluşturulmasının ve bağımsızlığının sağlanmasının öncelikli olarak yerine getirilmesi tavsiyesi de yine raporda bulunmaktadır[300].

Çalışmanın bu bölümünde araştırma açısından oldukça önemli bir yeri olan kamu alımlarıyla ilgili küresel ölçekteki bazı genel bilgiler aktarıldıktan sonra Türkiye'de uygulanan 4734 sayılı Kanunun amacı, kapsamı ve genel nitelikleri üzerinde durulacaktır. Anılan kanunun temel aldığı ilkelerin aktarılmasıyla da ilk bölüm tamamlanacaktır.

1.5.1 Kamu Alımları

Kamu alımları, kamusal hizmetleri sunabilmek ve vatandaşların taleplerine cevap verebilmek için yetkili kamu idaresi tarafından bütçeden harcama yaparak çeşitli alımlar gerçekleştirilmesidir. Kamu sözleşmeleri, hükümet sözleşmeleri, hükümet alımları gibi isimlerle de anılmaktadır[301]. İdarelerin, uluslararası örgütlerden elde edilen maddi kaynaklar marifetiyle yaptığı alımlar, kamu alımları alanında yapılan düzenlemelerin kapsamına dâhilken devletin kendi teşkilatı içerisinden yapmış olduğu alımlar ise bu düzenlemelere dâhil edilmemektedir[302]. Devletin kendisi dışındaki bir aktörden gerçekleştirdiği alımlarda uygulanması ve izlenmesi gereken birçok kural, kendi teşkilatı içerisinde yaptığı alımlarda uygulanmaz. Bir diğer ifadeyle, ihale mevzuatı olarak da adlandırılan bu kurallar bütününün uygulama alanı, devletin kendi yapısı dışında kalan aktörlerden gerçekleştirdiği kamu alımlarıdır. Mal ve hizmet alımları, bu alımlarının içerisinde yer aldığı gibi yapım işlerinden kaynaklanan alımlar da bu kavramın kapsamına girmektedir. Kapsamın genişliğini göstermesi açısından örnek verilecek olursa, kamunun kırtasiye alımı da kamu alımının içerisinde bulunurken yüksek teknolojiler içeren silah/savunma sanayi alımları gibi büyük miktarlı alımları da kavram kapsamında yer almaktadır.

Kamu alımları büyüklükleri nedeniyle ekonomilere çeşitli etkilerde bulunmaktadır. Özellikle merkezi yönetim alımlarının makro, yerel yönetim alımlarının ise mikro düzeyde etkileri bulunduğu düşünülebilir. Ancak günümüzde yerel

---

[300] AB. *Türkiye İlerleme Raporu*, 2024, Fasıl 5: Kamu Alımları, 46-47. https://www.ab.gov.tr/siteimages/birimler/kpb/2024_trkiye_report_tr.pdf

[301] Arrowsmith, S. (2010). EU Public Procurement Regulation: An Introduction, Europe Aid Co Operation Office, *Asia Link Materials,* 2. https://www.nottingham.ac.uk/pprg/documentsarchive/asialinkmaterials/publicprocurementregulationintroduction.pdf

[302] Rege, V. (2001). Transperency in Goverment Procurement Issues of Concern and Interest to Devoloping Countries, *Journal of the World Trade,* 35(4), 493.

yönetimlerin büyüyen nüfusları ve bütçeleri, bu idarelerin yaptığı kamu alımlarının ekonomik etkilerinin de büyümesine yol açmaktadır. Ekonomik etkilerin yanında maliye politikasının araçlarından olan vergiler ve tabii olarak vatandaşlar üzerinde de kamu alımlarının önemli etkileri bulunmaktadır. Bu etkiler olumlu ya da olumsuz özellikler taşıyabilmektedir.

Kamu harcamaları, maliye politikasında ve vergi politikasında etkiler ortaya çıkartma potansiyeli olan bir husustur. Bu alım süreçlerinin şeffaf bir şekilde yürütülmesi vatandaşların yönetimlere duyduğu güveni artırırken vergiye uyumu üzerinde de olumlu faydalar sağlayabilir. Ancak kamu alımlarının artması, kamu bütçeleri üzerinde açıklar oluşturabilir ve anılan açıklar daha önce planlanmamış vergi ihdası ile ya da var olanların oransal artırımı yoluna gidilerek finanse edilebilir. Bu durum ise vatandaşların daha çok vergi ödemelerine yol açarak çeşitli memnuniyetsizliklerin doğmasını da beraberinde getirebilir.

Kamu bütçelerinin en büyük gelir kalemi vergilerdir. Tasarruf amacıyla kamu alımlarında azalmaya gidilmesinin kamu maliyesinde uygulanan verimli yöntemler arasında olduğu kabul edilmektedir[303]. 17 Mayıs 2024 tarihinde Resmî Gazetede yayımlanan 32549 sayılı tasarruf tedbirleri genelgesiyle kamu alımları azaltılarak tasarrufa gidilmesi ve gelir gider dengesinde iyileşme sağlanması hedeflenmektedir.

Vergi politikaları ile ekonomi ve vatandaşlar üzerinde türlü etkilere sahip olan kamu alımları, kalkınma politikası aracı olarak da kullanılabilmektedir. Büyüyen kamu bütçelerine bağlı olarak artan kamu alımları ile yapılan yatırım alımları, ülke ekonomisinin büyümesi ve kalkınmasında yardımcı bir rol oynar. Bu alımlar sadece büyüklük olarak değil aynı zamanda rekabeti sağlama, teşvik etme ve/veya koşulları hazırlayarak özel sektörün üretimini ivmelendirme gibi etkileri ortaya çıkartmak için de kullanılabilir. Alım yapılan özel sektör şirketleri eliyle istihdamın artmasına ve böylece gerçek/tüzel kişilerden toplanan vergilerin artmasına da yardımcı olunabilir[304]. Yine sosyal ve çevresel hedeflerin yerine getirilmesinde bu alımların önemi bulunmaktadır.

[303] Hongkang, X. ve Mai D. (2020). Government Contracts And Trade Credit. *Advances In Accounting,* 49(C), 1, https://econpapers.repec.org/article/eeeadvacc/v_3a49_3ay_3a2020_3ai_3ac_3as0882611020300432.htm

[304] Arrowsmith, S. (2005). Social Procurement in UK Construction Projects. *International Journal of Project Management,* (34), 133-144.

Teşvik veya kısıtlama gibi kullanımlarla söz konusu hedeflere ulaşmaya bu alımların olumlu etkileri bulunabilir.

Kamu alımlarının anılan etkilerinin dışında kalan bir diğer etkisi sözleşmeler üzerinde gerçekleşmektedir. Sözleşmeler ile özel hukuk hükümleri geçerli olması gerekirken kamu alımlarının gerçekleşme sürecinde idare hukuku hükümleri geçerlilik kazanır. Bu durum ise sözleşmelerin tarafları üzerinde etki doğurur. Fakat günümüzde bu etkinin azaldığı ve bilhassa sözleşme aşamalarında çok nadir görüldüğü söylenebilir. Artık ihale aşamasının sözleşmeyle tamamlanması durumunda devlet ile özel sektörün anlaşmazlıklarının tarafların eşit olduğu bir düzeyde çözüldüğü görülmektedir.

Siyasi yönetimler üzerinde de kamu alımlarının türlü etkileri bulunmaktadır. Yöneticilerin siyasi iktidarını güçlendirmek ya da elde tutabilmek amacıyla çeşitli vaatlerde bulunarak bunları gerçekleştirme iradesi göstermesi, popülist harcamalarda kullanabilmesi veya bazı çevreleri engelleyici tutumlara girmesi gibi çeşitli uygulamalar, siyasilerin kamu alımlarını bir araç olarak kullanabileceğini göstermektedir[305]. Bu yüzden gelişmiş ülkelerde kamu alımlarında uygulanmasına hükmedilen çeşitli kurallar yasalarla düzenlenmekte ve kamu alımlarının keyfi kullanılmasının ve olumsuz özelliklerinin ortaya çıkmasının önüne geçilmesi hedeflenmektedir.

Kamu alımlarının ekonomik kalkınma, yoksulluğu azaltma, istihdamı artırma, yönetişim bilincini geliştirme gibi birçok olumlu etkisi bulunduğu ifade edilmişti. Gerek bu etkilerinin artırılarak alımların verimli bir şekilde kullanılması gerekse de yozlaşmaya ve yolsuzluğa çok elverişli olarak kullanılabilecek kötü yönetim uygulamalarının önüne geçilmesi maksadıyla kamu alımlarında farklı seviyelerdeki yapılar tarafından çeşitli düzenlemeler yapılmıştır. Ülke uygulamalarının yanı sıra Dünya Bankası, Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ), Birleşmiş Milletler Ticaret Hukuku Komisyonu (UNCITRAL) ve AB kamu alım modelleri bu düzenlemeler arasında öne çıkanlardır. Bu düzenlemelerde de bulunan açık ihale usulü, belli istekliler arasında ihale usulü ve pazarlık usulünün dışında kalan ihale usullerinden öne çıkanlara çalışmada kısaca yer verilecek ve sayılan ihale usullerine ise ihale süreçleri aktarılırken ayrıntılı olarak yer verilecektir.

[305] Karagenç, G. K. (2024). Kamu Alımlarında Yeni Yönetim Arayışları Türk Kamu Alım Sisteminin Uluslararası Düzenlemelerle Uyumlaştırılması (Yayın Numarası: 851695) [Doktora Tezi, Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi]. Ulusal Tez Merkezi, 7-13.

Kamu alımlarında yapılan düzenlemelerle ekonomik sistemlerinde büyük farklılıkları bulunan ABD'den Çin Halk Cumhuriyeti'ne kadar hemen her ülkede karşılaşılabilmektedir. Bu ülkelerden ABD, kamu alımlarında FAR yani Federal Acquisition Regulation (Federal Edinim Düzenlemesi) adı verilen bir düzenlemeye sahiptir. Savunma ve uzay araştırmaları alanındaki alımları dâhil tüm federal kamu alımları, düzenlemenin kapsamında yer almaktadır. Alım süreçlerinde şeffaflık, rekabet ve verimlilik temel ilkeler olarak belirlenmiştir. Bu ilkelerin yanında serbest piyasa ekonomisinin bozulmaması ilkesi de bulunmaktadır. Küçük ve yerel firmaları, adı geçen düzenlemenin teşvik ediyor olması serbest piyasaya bir müdahale gibi görünüp çeşitli eleştirilere konu olsa da kamunun yaptığı alımlarda belirli bir alım miktarının küçük firmalardan yapılması zorunlu tutulmaktadır[306]. Bu zorunluluğun, yerel ekonominin desteklenerek istihdamı artırması ve böylelikle de serbest ekonomide rekabeti güçlendirmesi hedeflenmektedir. FAR'da açık ihale usulü temel alım usulü olarak belirlenmiştir ve tüm ihale süreçleri elektronik ortamda kamuya açık olarak gerçekleştirilmektedir[307].

ABD gibi Çin Halk Cumhuriyeti de yaptığı kamu alımlarında yerel üreticilerin korunmasını teşvik etmektedir. Bu ülkede yerel ekonominin güçlenmesi amacıyla yerel şirketlerden kamu alımı gerçekleştirmek tavsiye edilmektedir. Merkezi planlamaya dayalı bir modelle gerçekleştirilen bu alımlarda özellikle stratejik ve büyük maliyetli projelerin devlet destekli konsorsiyumlara yaptırılması tercih edilmektedir. Böylelikle stratejik sektörlerde devlet kontrolünün de gerçekleşmesinin sağlanmasının hedeflendiği düşünülebilir. Avrupa Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) tarafından Çin Halk Cumhuriyeti'ne özel sektör ile kamu sektörünün daha yakın iş birliğine girmesi gerektiği konusunda çeşitli tavsiyelerde bulunulmuştur[308].

---

[306] ABD. Federal Acquisition Regulation (FAR). (Federal Edinim Düzenlemesi). https://acquisition.gov/far/index.html ve https://www.gsa.gov/policy-regulations/regulations/federal-acquisition-regulation-far Özellikle liberal ekonomiye en yakın uygulamalara sahip olduğu düşünülen ABD'nin yerli üreticileri kamu alımlarında teşvik eden düzenlemelere sahip olması önemlidir.

[307] ABD. (2025). Code of Federal Regulations. (Federal Düzenleme Kanunu). https://www.ecfr.gov/current/title-48/chapter-1/subchapter-H/part-52/subpart-52.1/section-52.101 ; Açıkgöz, E. (2023). Amerika Birleşik Devletleri'nde Federal Satın Alma Regülasyonları (Far) Sistemi: Kapsamı, Yönlendirici İlkeler ve Politikalar, Uygulanması ve Değiştirilmesi, Sapmalar. İçinde Ç. Taşyürek ve Ş. Başdaş ve O. Kılıç (Ed.), *Kamu Alımlarında Uluslararası Düzenlemeler ve Ülke Uygulamaları.* Kamu İhale Kurumu Yayın No:4, 387-401.

[308] Kazan, A. (2016). Kamu İhale Denetimlerinde Uygulama ve Metodoloji: Denetim Yöntemleri, Risklerin Tespitleri ve İhlaller Konulu Toplantı. *Sayıştay Dergisi*. (103), 137-139; Kayım, A. (2010). Kamu Alımlarında Dürüstlüğün Artırılmasına İlişkin OECD Tavsiyeleri, *Denetişim Dergisi*, (5), 66; Deniz, T.

Dünya Bankası, ekonomik kalkınmada önemli bir payı olan kamu alımlarının olumlu etkisiyle ekonomik gelişmeye katkı sağlamayı amaçlayan ulusüstü bir yapıdır. Bu yapı, bahsi geçen amaç doğrultusunda üye ülkelere sağladığı düşük faiz oranlı kredilerin kullanımında dikkat edilmesi gereken çeşitli düzenlemeler yayınlamıştır. "Guidelines Procurement Under IBRD Loans and IDA Credits" adındaki bu kılavuzda; uygun alım, rekabet, eşit muamele, üretimin geliştirilmesi, şeffaflık, etkinlik ve verimlilik gibi ilkeler ön planda tutulmuştur. Bu ilkelere uyulmaması durumunda verilen kredinin geri çekileceği ve finansmanın iptal edileceği gibi hükümler adı geçen kılavuzda yer almaktadır[309]. Kılavuz, her ne kadar ihale yönteminde bağlayıcılık getirmiş olmasa da uluslararası rekabetçi ihale yönteminin kural olarak uygulanması gerektiğini belirtmektedir. Basit alımları içeren ve yapısı karmaşık olmayan durumlarda ihalelerin kapalı ve tek zarfla verilmesi diğer durumlarda ise birden fazla şekilde verilmesi de alım süreçlerinde mümkündür. Yine karmaşık yapılı alımlarda isteklilerden alım hakkında alternatif çözüm önerileri getirebilmeleri de sağlanmakta ve isteklilere geniş bir alan bırakılmaktadır. Tekliflerde yaşam döngüsü maliyeti ve fiyat dışı unsurlara da genellikle yer verilebilen rekabetçi bir yapıda olan RFP[310], RFB[311], RFQ[312] ve doğrudan alım gibi yöntemleri bulunan Dünya Bankası kamu alım düzenlemeleri ile 4734 sayılı Kanunun büyük ölçüde benzerlik gösterdiği de söylenebilir[313].

Kamu alımlarının ülke düzeyinde olduğu kadar uluslararası alanda da çeşitli etkilere sahip bir konu olduğu bilinmektedir. Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel

---

(2014). Yükselen Güç Çin Halk Cumhuriyeti'nin Stratejik Hamleleri. *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, 13(50), 188-212.

[309] Dünya Bankası (WB). Procurement in IPF and Other Operational Procurement Matters. Bank Policy. https://thedocs.worldbank.org/en/doc/02c022198520f5b6ab2ecfe64e56ec19-0290012023/original/Bank-Policy-Procurement-in-IPF-and-Other-Operational-Procurement-Matters.pdf

[310] Request for Proposal. Kısaca, isteklilerin alternatif öneriler sunabildiği, önseçimin dahil edilebildiği esnek ve rekabetçi bir alım usulüdür.

[311] Request for Bid. Kısaca, özel ihale ilanlarına yer verilebilen, yeterli firmaların az tutulduğu ve fiyat dışı unsurların genellikle tercih edilmediği bir alım usulüdür.

[312] Request for Quatation. Kısaca, isteklilerden gelen tekliflerin karşılaştırılmasına dayanan bir alım usulüdür.

[313] Dünya Bankası (WB). 2018, *IPF Borçluları için Satın Alma Düzenlemeleri (Türkçe).* https://thedocs.worldbank.org/en/doc/806441600680868940-0080022020/original/ProcurementRegulationsAug2018tr.pdf ; Dünya Bankası. (WB). 2020, Procurement in Investment Project for IPF Borrowers. https://thedocs.worldbank.org/en/doc/178331533065871195-0290022020/original/ProcurementRegulations.pdf ; Dünya Bankası. (WB). 2018. *A Beginner's Guide for Borrowers.* IBRD, IDA. https://thedocs.worldbank.org/en/doc/684421525277630551-0290022018/original/BeginnersGuidetoIPFProcurementforborrowers.pdf ; Aşıkkaya, M. S. (2023). Dünya Bankası Finansmanlı Projeler için Uygulanan İhale Prosedürlerinin İncelenmesi. İçinde Ç. Taşyürek ve Ş. Başdaş ve O. Kılıç (Ed.), *Kamu Alımlarında Uluslararası Düzenlemeler ve Ülke Uygulamaları.* Kamu İhale Kurumu Yayın No:4, 99.

Anlaşması'nın (GATT) uygulamadaki yetersizlikleri üzerine yaşanan tıkanıklıklar, birçok anlaşmanın çeşitli değişikliklerle birlikte temel anlaşmalar olarak kabul edilmesine ve 1995 yılında DTÖ'nün kurulmasına yol açmıştır[314]. Kurulan bu yeni yapının temel hukuki metinleri arasında kamu alımları için önemi bulunan Hizmet Ticareti Genel Anlaşması'nın (GATS) da yer almaktadır. DTÖ, uluslararası düzeydeki ticaretin işlerliğini sağlamak ve geliştirmek için kamu alımlarıyla ilgili çeşitli yaklaşımlar getiren bir kuruluştur. GPA (Agreement on Government Procurement) adıyla kısaltılan Kamu Alımları Anlaşmasıyla uluslararası bir kamu alım standardı getirmek ve ticaretin önündeki engellerin kaldırılıp ticari hayatta küresel ölçekte bir serbestleşme sağlanması hedeflenmektedir. İyi yönetişim, yolsuzlukla mücadele ve gelişmekte olan ülkelere bir yaklaşım sunmak da düzenlemenin temel amaçlarındandır. Bu düzenlemede ayrımcılık yapmama, şeffaflık, adil ve etkili rekabet ilkeleri öne çıkan ilkelerdir[315]. İhale sürecinde bir ülkeye sağlanan menfaatin diğer tüm istekli üye ülkelere verilmiş sayılmasını sağlayan "en çok kayrılan ülke" kuralı bu amaç doğrultusunda düzenlemede yer alan bir kuraldır. Söz konusu anlaşmanın bağlayıcılığı ise DTÖ üyelerinden GPA'ya taraf olanlar[316] açısından geçerlidir.

GPA'nın usulleri arasında yer alan açık ihale ve belli istekliler arasında ihale usulü dışında kalan "sınırlı ihale" usulü[317], ihaleyi düzenleyen idarenin kendi seçtiği isteklilerle ya da istekli olma potansiyeli bulunanlarla iletişime geçerek ihaleyi gerçekleştirmesini içermektedir. Yönetimin bu usulü uygularken yerli isteklileri korumaması ve ticareti/rekabeti engelleyici bir tutum izlememesi gerekmektedir. Açılmış bir ihaleye, ihale dokümanında yer alan kriterlere uyan başvurunun bulunmaması ya da hiç teklif gelmemesi veya hileli tekliflerin gelmesi hallerinde idarelerin bu usulü kullanması mümkündür. İşin özelliği gereği tek tedarikçiden temini veya diğer ihale usullerini

[314] DTÖ'nün kurucu anlaşması olan Marakeş Anlaşmasının imza tarihi 15.04.1994, yürürlüğe giriş tarihi ise 01.01.1995'tir. GATS hakkında detaylı bilgi için bkz. T.C. Ticaret Bakanlığı, 2021, *Hizmet Ticareti Genel Anlaşması (GATS)*. https://ticaret.gov.tr/dis-iliskiler/hizmet-ticareti-anlasmalari/hizmet-ticareti-genel-anlasmasi-gats

[315] Alyanak, S. (2015). *Avrupa Birliği Kamu İhalesi Hukuku*. Seçkin Yayıncılık, 10.

[316] Türkiye Cumhuriyeti bu anlaşmaya taraf olarak değil gözlemci olarak katıldığı için anılan anlaşmanın bir bağlayıcılığı yoktur. Ancak ülkede uygulanan ve kamu alımlarını ilgilendiren konularda DTÖ'nün çalışmaları göz önünde tutularak düzenleme yapılmakta ve her iki kamu alım sisteminin birbirlerine olan benzerlikleri görülebilmektedir.

[317] Sınırlı ihale usulü, anlaşmanın 13. maddesi ile belirtilmekte ve buna göre hangi hallerde sınırlı ihale usulüne başvurulabileceği düzenlenmektedir. Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ). (2012). GPA Madde 13. Agreement on Government Procurement and Related WTO Legal Texts. https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/rev-gpr-94_01_e.pdf

kullanmanın zor ya da kamu hizmetini aksatıcı etkiye sahip olmasına benzer olması ya da acil durum hallerinde de bu ihale usulü seçilerek alım yapılabilmektedir[318]. DTÖ'nün kamu alımlarında yer alan uygulamalarıyla Türk kamu alımlarının da benzerlik gösterdiği ancak eşik değerler, istisnalar, doğrudan temin sürecinin tümünün elektronik ortama taşınamamış olması ve yerlilik gibi konularda ise bazı farklılıklar taşıdığı söylenebilir[319].

DTÖ'nün kamu alımları çerçevesinde oluşturduğu bir komite de bulunmaktadır. Bu komitede Uluslararası Ticaret Merkezi, Birleşmiş Milletler Ticaret ve Kalkınma Konferansı (UNCTAD), OECD[320] ve Uluslararası Para Fonu (IMF) yer almaktadır[321]. Komitenin önemli bir üyesi olan OECD'nin ülke vatandaşlarını geliştirerek ülkelerin kalkınma seviyelerini yukarı çekmek, çevreci ve etkin ekonomiye geçmek gibi hedefleri bulunmakta ve bu hedefler doğrultusunda devletlerin desteklenmesini sağlamaktadır. Ayrıca OECD'nin de kamu alımlarına ilişkin çeşitli önerileri bulunmaktadır. Hesap verilebilirlik, şeffaflık, dürüstlük, erişilebilirlik, yeterlilik, elektronik satın alım, katılım ve etkinlik, risk yönetimi ve bütünleşme bu kuruluş tarafından önerilen ilkelerdendir. Çeşitli olaylar hakkında bağlayıcı olmasa da bazı kararlar alabilen OECD'nin bu kararlarına bakıldığında kamu alımlarında şeffaflık ile dürüstlüğü önceledeği ve incelenen süreçlerin uluslararası normlara uygun olmasını önemsediği görülmektedir[322].

Birleşmiş Milletler (BM), kamu alımlarına düzenleme getirirken bir model kanun oluşturmuş ve bu modelle devletler arası alım usullerindeki farklılıkları gidermeyi, ekonomik etkinliği geliştirmeyi, adil bir kamu alım süreciyle uluslararası ticareti teşvik etmeyi hedeflemiştir. Model kanunda eşit muamele, saydamlık ve tarafsızlık öne çıkan ilkelerdendir. Ülkelerinin ekonomik modellerinde değişikliğe gidip serbest piyasa modeline geçiş yapan ya da kurumlarını çağdaşlarıyla uyumlu hale getirmeyi amaçlayan birçok ülke söz konusu model kanundan faydalanmıştır. Kanun, ülkelere göre hareket alanları bırakması, uygun çözümler üretmesi, bazı konularda yönetimlere serbestlik

---

[318] Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ). (2025). *Aggrement on Government Procurement (GPA)*. (Kamu Alımları Anlaşması). https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gp_gpa_e.htm ; T.C. Ticaret Bakanlığı. *a.g.e.*;

[319] Alyanak, S. (2014). Dünya Ticaret Örgütü Kamu Alımları Anlaşmasına Genel Bir Bakış ve Bu Anlaşmanın Avrupa Birliği'nde Uygulanması. *Marmara Üniversitesi Avrupa Araştırmaları Enstitüsü Avrupa Araştırmaları Dergisi,* 22(1), 85-119. https://doi.org/10.29228/mjes.94

[320] OECD. (2017). *Public Procurement Principles and Tools*. http://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/principlestools/

[321] Alyanak, S. *a.g.e.,* 416-417.

[322] OECD. (2019). Highlights Reforming Public Procurement: Progress in Implementing the 2015 OECD Recommendation. OECD Publishing; OECD. (2022). Governments Procure Large Amounts of Goods and the Services to Help Them Implement Policies and Deliver Public Services. https://www.oecd.org/en/topics/public-procurement.html#context

sağlaması gibi faydalarının yanı sıra iyi tasarlanmış olmasının da etkisiyle başarılı modeller arasında öne çıkmaktadır[323]. Model; açık ihale, belli istekliler arasında ihale, doğrudan temin, fiyat teklif talebi, pazarlıksız teklif talebi, iki aşamalı ihale, diyalog teklif talebi, pazarlık, elektronik ihale ve tek kaynaktan ihale usulü gibi birbirinden farklı ihale usullerine yer vermiş ve bunlar arasından açık ihale usulünün genel ihale usulü olduğunu belirtmiştir[324]. Birleşmiş Milletlerin yasal organı olarak ifade edilen UNCITRAL'in söz konusu bu modelinin alımları genel kapsamda tutularak her konudaki alım için tavsiye edilmiş ancak ülkelerin savunma konusunda yapacağı ihaleler kapsam dışında bırakılmıştır. Ülkelere gizliliğine önem verdiği türdeki diğer ihalelerini de bu model çerçevesinde kapsam dışında bırakabilme serbestisi de tanınmıştır[325]. Uluslararası ticaret hukukunu uyumlaştırıp tek tipli bir yapıya büründürme amacı taşıyan UNCITRAL'in ilk düzenlemesini 1993 yılında yaptığı Kamu Alımları Model Kanunu (KAMK) Türkiye'de de uygulanmaktadır ve bu modelde gerçekleştirilen ihale usullerinden bazılarına kısaca değinilmesi faydalı olacaktır[326].

Fiyat teklif talebi; ülke ihale mevzuatında tahmini değeri belirtilen değerden düşük kamu alımı, özel üretim gerektiren bir temin ya da ihale dokümanına uygun mal/hizmet bulunmaması hallerinde kullanılabilen bir yöntemdir. Bu usulde, ihale konusu ihtiyacın temini konusundaki tüm maliyetler idare tarafından açıklandıktan sonra en az üç istekli olmak üzere isteklilerden fiyat talep edilir. Her istekli tek bir teklifte bulunma hakkına sahiptir ve teklifler arasında en ekonomik olanı kabul edilerek ihale noktalanır[327]. Yönetimler, ihale değerlendirmesini yapabilmek için, tekliflerin kalite, performans ve teknik özelliklerini incelemeye ihtiyaç duyuyorsa pazarlıksız teklif talebi usulü kullanabilirler. Fiyat teklifleri açılmadan önce isteklilerin ihale dokümanında yer alan özelliklere göre değerlendirmesi yapılır. Kalite, performans ve teknik özellikleri uygun olmayanlar reddedilir. Uygun bulunanlar puanlandıktan sonra fiyat teklifleri de açılarak

[323] Köktaş, A. (2005). *Avrupa Birliğinde Kamu İhale hukuku ve AB Politikaları Arasındaki İlişki*. Asil Yayın Dağıtım, 35.
[324] Birleşmiş Milletler (BM). *UNCITRAL Model Law on Public Procurement.* Kamu Alımları Model Kanunu (KAMK). https://uncitral.un.org/sites/uncitral.un.org/files/media-documents/uncitral/en/2011-model-law-on-public-procurement-e.pdf
[325] Köktaş, A. *a.g.e.*, 2-3.
[326] Birleşmiş Milletler (BM). About United Nations Commission on International Trade Law (UNCITRAL). https://uncitral.un.org/en/about
[327] KAMK Madde 29, 34, 46.

ilan edilir. Puanlamayla birlikte fiyat teklifleri değerlendirilir ve ihale, en uygun teklifte bulunan istekliye bırakılır[328].

İdarelerin açık, belli istekliler arasında, fiyat teklif talebi ve bu usulleri uygulayamadığı durumlarda uygulayabileceği ihale usullerinin başında iki aşamalı ihale usulü gelmektedir. Bu usulde ihtiyacın giderilmesi için pazarlık etmenin gerekliliği ön plandadır. Önceden yapılmış açık ihalenin iptali ve yenilenememesi de bu ihale usulünü kullanabilmeyi mümkün kılar. İlk aşamada fiyat teklifi alınmadan ihale konusu işin gerektirdiği özelliklerde malı, hizmeti ya da yapımı gerçekleştirebileceğini düşünen isteklilerden teklifler alınır. İdareye sunulan teklifler değerlendirilir ve ihale dokümanında yer alan ölçütlere uyanlarla görüşme gerçekleştirilebilir. Bu görüşme, tüm isteklilere eşit fırsat sağlayacak ve rekabeti engellemeyecek şekilde yapılır. Görüşme yapılmazsa idare, isteklilerden fiyat teklifinde bulunmalarını ister ve istekliler de yönetime son tekliflerini sunar. İhale dokümanında belirtilen kriterlere de bağlı olarak fiyat teklifleri değerlendirilir ve en uygun teklif kabul edilerek ihale üzerine bırakılır[329]. Anılan ihale usullerinin dışında ve bazı özel durumlarda tek kaynaklı ihale usulü kullanılarak da alım gerçekleştirilebilmesi olasıdır. Acil durumlar, hizmet sunumunda standart yakalanması, kişinin bir mal, hizmet ya da yapım işiyle ilgili tüm hakları elinde bulundurması, mevcut ekipmanlarla uyum, devlet güvenliği gibi konular bu durumlara örnek olarak gösterilebilir. Bu durumlarda tek istekliden fiyat önerisi alınmaktadır. Teklif alınan kişiyle pazarlık yapılmakta ve ihale süreci tamamlanarak ihtiyaç karşılanmaktadır[330].

Uluslararası örgütler gibi AB de bölgesel bir birlik olması ve Türkiye ile uyum süreci nedeniyle kamu alımları konusundaki düzenlemeler konusunda önemli bir konumdadır. Bu düzenlemeler çeşitli zamanlarda yayınlanan direktifler ve yargı kararları eşliğinde uygulanmaktadır. Ülkelerin kendi kamu alım düzenlemeleri AB'nin temel kararları ve direktifleriyle çelişmediği sürece uygulanabilmektedir. Birliğin önem verdiği konuların başında ticaretin serbestleşmesi ve tüm üye devletlerin eşit rekabete katılabilmesi gelmektedir. Doğal olarak kamu alımları konusunda AB, ticaretin önündeki engellerin kaldırılarak tek bir pazar oluşmasını hedeflemekte ve bu yönde düzenlemeler/direktifler yayınlamaktadır. ABD'de olduğu gibi AB'de de "tek pazar"

[328] KAMK Madde 29/3, 35/1, 35/2, 47.
[329] KAMK Madde 30, 48, 43.
[330] KAMK Madde 30, 52.

hedefine rağmen yerel işletmelerin korunmasına özen gösterildiği söylenebilir[331]. Ayrıca, çevrenin korunması, etkin bir yönetim anlayışının benimsenmesi, kaliteli kamu hizmeti sunulması, yolsuzluğun önlenmesi ve yenilikçi yöntemlerin desteklenmesi de söz konusu temel amacın yanında yer alan diğer önemli hedeflerdendir. Bunların uygulanabilmesi için AB kamu alımları politikası temel ilkelerini; rekabet, ayrımcılığı engelleme, tarafsızlık ve şeffaflık olarak belirlemiştir[332].

Türk kamu alımları, AB kamu alımlarıyla büyük benzerlikler göstermektedir. Yürürlükte olan 4734 ve 4735 sayılı Kanunlar AB ile uyum sürecinde çıkartılan yasal düzenlemelerdir. Bu düzenlemelerle AB müktesebatı ile uyumluluğun sürdürülmesi de önemsenmektedir. Ancak uygulamalarda bazı farkların bulunduğu da ifade edilmelidir. Türk ihale mevzuatında yer almayan rekabetçi diyalog ve inovasyon ortaklığı usulleri AB'nin kamu alımlarında uygulanan usullerdendir[333].

İhale konusu işin ihtiyaca göre yeniden uyarlanmasının gerektiği ve önceden sözleşme yapılarak ihtiyaç giderilmesinin mümkün olmadığı durumlarda rekabetçi diyalog usulünün AB'de uygulanması mümkündür. Karmaşık çözüm gerektiren işlerin çözümü için idarelerin alternatifsiz kalmaması bu ihale usulünün temel gerekçesidir. Yenilikçi çözümler gerektiren büyük çaptaki işlerde ve sürekli kullanılan tekniklerle çözülemeyen kompleks işlerde bu usulle ihtiyacın karşılanması söz konusu olabilmektedir. İsteklilerin tamamı ilanla birlikte idareye başvuruda bulunabilir ve idare tarafından uygun görülen istekliler sonraki aşama olan müzakere/diyalog aşamasına geçerler. Burada tüm isteklilere eşit muamele ilkesi ve rekabeti engellemeyen tutumlar gösterilmesi önem taşımaktadır. Bu durumlara uyulmaması ihalenin iptaline varan süreçleri doğurabilecektir. Ayrıca gizlilik ilkesi de yine bu usulün önemli unsurlarından birisidir. İsteklilerden alınan her türlü bilgi ve belge o isteklinin izni veya açık rızası olmadan diğer isteklilerle paylaşılamamaktadır. İhtiyacın giderileceği konusunda idare

[331] Büber, B. (2008). *Yeni Bir Çatışma Alanı: Kamu Alımları* (Yayın Numarası: 265585) [Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi]. Ulusal Tez Merkezi, 182.
[332] Arrowsmith, S. (2010). EU Public Procurement Law: An Introduction, Europe Aid Co Operation Office. *Asia Link Materials,* 44.
[333] 2014 yılı 24 ve 25 nolu AB direktifleri ile; açık ihale, belli istekliler arasında ihale, ilanlı pazarlık usulü, rekabetçi diyalog ve inovasyon (yenilikçi) ortaklığı usullerinden birisinin seçimi mümkünken açık ihale usulünün tercih edilmesi de tavsiye edilmektedir. Bu direktiflerin AB kamu alımları için oldukça önemli oldukları da söylenmelidir. AB. (2014). Direktif No 24. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32014L0024 ; AB. (2014). Direktif No 25. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32014L0025

tarafında bir kabul olana kadar diyaloglar sürdürülebilir. Süreç sonunda en uygun teklif kabul edilerek ihale istekliye bırakılır[334].

İnovasyon ortaklığı usulünde ihaleye katılım için gerekli şartları sağlayan tüm isteklilerin başvuruda bulunabilmeleri de mümkündür. Ancak yönetim gerekli gördüğü hallerde katılımcı sayısını üç ile sınırlı tutabilir. İstekliler tarafından yönetime sunulan bilgi ve belgeler ışığında idare tarafından bir değerlendirme yapılır. İdare, isteklilerle durumu görüşüp pazarlık da yapabilir. Bu süreç sonunda ihale dokümanında yer verilen kriterler doğrultusunda en uygun teklif seçilerek ihale süreci tamamlanır. Mevcut durumda var olan mal, hizmet ya da yapım işlerinin idarenin ihtiyacını gidereememesi ve usulün adından da anlaşılacağı üzere yenilikçi bir çözümün gerekliliği hallerinde bu usul ile ilgili prosedür işletilebilir. Prosedür, pazarlık usulündeki kurallara bağlı kalarak mal üretimi, hizmet sunumu ya da yapım işinin nihayete erdirilmesini ve belirli kıstaslara bağlanan hak edişlerin ödenmesini de kapsamaktadır[335]. Rekabeti engelleyici tutumlardan özenle kaçınılması gerekmekte ve bu konuda şüphenin bile oluşmasının önüne geçilmelidir. Rekabetin sürdürülebilmesi amacıyla birden çok ortakla dahi inovasyon ortaklığı kurulabilir. Her aşamanın sonunda kurulan ortaklıklardan bir ya da birkaçıyla ortaklığın bozulması da mümkündür[336].

Kamu alım modellerinden olan ve birçok ülkenin kamu alım ihalelerini etkileyen UNCITRAL model kanunu 4734 sayılı Kanunun hazırlanmasında da model olarak kullanılmıştır. Ayrıca AB'nin alım modelleriyle ilgili temel direktifleri de kanun hazırlanırken üzerinde önemle durulan yasal düzenlemelerden olmuştur[337]. Her ne kadar taraf olunmasa da DTÖ'nün kamu alımlarıyla ilgili tavsiyelerine de yasal düzenlemeler yapılırken dikkat edilmiş ve DTÖ ile bir uyum yakalanması söz konusu olmuştur. Kamunun yaptığı harcamalarda temel olan anılan kanun, ihale süreçleriyle ilgili çoğu aşamayı düzenlemektedir. İhale sürecinin sözleşme imzalanmasıyla tamamlanmasının ardından geçilen sözleşme uygulama aşaması ise 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri

---

[334] AB. (2019). Direktif Madde 30; European Emergency Number Association, Managing the Tendering Process in the European Union

[335] AB Direktifi 31/2.

[336] AB Direktifi 30; AB Direktifi 31; AB Direktifi 49; AB Direktifi 65/2. https://ihale.gov.tr/uluslararasi_mevzuat-149-1.html ve https://eur-lex.europa.eu/search.html?scope=EURLEX&text=directive&lang=en&type=quick&qid=1748635982573

[337] Akdoğan, M. (2014). Avrupa Birliği Kamu Alımları Direktifleri ve Türkiye Uygulamasına Yansımasının İlerleme Raporları Işığında Değerlendirilmesi. *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası,* 72(2), 683; Emek, U. (2001). *Kamu Alımlarında Etkin İhale Tasarımı.* TÜSİAD, 57-68.

Kanun ile detaylı olarak düzenlenmiştir. Bu kanun da mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin uygulanmasında esas olan bir yasal düzenlemedir ve uluslararası standartlara uyum hedefiyle hazırlanmıştır. Kamuya gelir sağlanmasına dönük olan satım, kiraya verme, trampa ve sınırlı ayni hak tesisi işlerine ait ihaleler ve 4374 kapsamına girmeyen diğer işlerde ise 2886 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanması devam etmektedir. Bu kanunlar, kamu ihale hukukunda yer alan temel kanunlardır. Ancak tüm kamu ihale hukukunun anılan bu üç kanundan oluştuğu söylenemez. Bu kanunların yanı sıra kararnameler, uygulama yönetmelikleri, kamu ihale genel tebliği, şartnameler, standart dokümanlar ve düzenleyici kurul kararları da kamu ihale hukukunu oluşturan diğer yasal düzenlemeler arasında yer almaktadır[338].

1.5.2 Kamu İhale Kanununun Genel Nitelikleri

4734 sayılı Kanunun genel niteliklerini amaç, kapsam, tanımlar ve çeşitli özellikler gibi hususlar oluşturmaktadır. Kanunun amacı, yasanın ilk maddesinde tanımlanmaktadır. Buna göre amacın "kamu hukukuna tâbi olan veya kamunun denetimi altında bulunan veyahut kamu kaynağı kullanan kamu kurum ve kuruluşlarının yapacakları ihalelerde uygulanacak esas ve usulleri" belirlemek olduğu söylenebilir[339]. Kanunun kapsamı ise kamu harcamalarına yöneliktir ve oldukça geniş tutulmuştur. Özellik açısından da Türk hukuk mevzuatında genel bir idari usul kanunu olmadığı ve 4734 sayılı Kanunun ihale konusunu düzenleyen özel bir idari usul kanunu olduğu ifade edilebilir[340]. Özel kanunun uygulamada genel kanunun önüne geçtiği bilinmektedir. Öyleyse bu kanunla düzenlenen her bir maddenin işletilmesi yasal zorunluluktur. Düzenlenecek ihaleler, eğer kapsam içerisindeyse bu kanun hükümleri çerçevesinde gerçekleştirilecektir. Bu yüzden ihale kavramı başta olmak üzere bazı kavramların ve yasa kapsamının kanunun genel niteliğinin daha iyi anlaşılabilmesi için açıklanması gerekmektedir.

Kanunun 4. maddesinde tanımlanan ihale kavramı, "Kanunda yazılı usul ve şartlarla mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin istekliler arasından seçilecek birisi

---

[338] İdare hukukunda yer alan kanunlarla kamu ihale mevzuatında dağınık olarak yer alan tüm kanunları ifade ederken "kamu ihale usulü" kavramı da kullanılmaktadır. Gözler, K. ve Kaplan, G. *a.g.e.*, 469-470; Balta, T. B. (1970). *İdare Hukukuna Giriş-I*. TODAİE Yayınları No:117, 187.

[339] 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu Madde 1. https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=4734&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5

[340] Akel, Y. N. (2018). İdari Usul ve İhale İlkeleri Temelinde Pazarlık Usulü Hakkında Bir Değerlendirme. *Uyuşmazlık Mahkemeleri Dergisi,* 6(11), 48.

üzerine bırakıldığını gösteren ve ihale yetkilisinin onayını müteakip sözleşmenin imzalanması ile tamamlanan işlemleri" ifade etmektedir[341]. Tanımdan hareketle bu kanuna göre ihalelerin; mal, hizmet veya yapım alımı şeklinde üç türde olabileceği söylenebilir. Mal alımı, "satın alınan her türlü ihtiyaç maddeleri ile taşınır ve taşınmaz mal" ve hakların alımını içermektedir. Hizmet alımı, bakım ve onarım, taşıma, haberleşme, güvenlik, temizlik, yemek hazırlama ve dağıtma (uygulamadaki adı tabldot), yazılım hizmetleriyle anket ve danışmanlık hizmetleri gibi hizmetlerin satın alınmasını ifade etmektedir[342]. Yapım alımları ise bina, karayolu, otoyol, altyapı, tünel, baraj gibi her türlü inşaat işleri ve bu işlerle ilgili tesisat, imalat, nakliye, montaj vb. işlerin yapımını anlatmak için kullanılan bir kavramdır[343].

İstekliler, mal ve hizmet alımlarıyla yapım işlerinin ihalelerine teklif veren tedarikçi, hizmet sunucusu veya yapım müteahhidine[344] verilen adı ifade etmektedir. İstekli olabilecek tanımı ise "İhale konusu alanda faaliyet gösteren ve ihale veya ön yeterlik dokümanı satın almış gerçek veya tüzel" kişi ya da bunların oluşturdukları ortak girişimlere verilen isimdir. İsteklilerden Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı olan gerçek kişilerle ülke mevzuatına uygun kurulan tüzel kişilere yerli istekli denilmektedir. Yerli isteklilere kanunla getirilen bazı avantajlar da bulunmakta ve bu kişiler ihalelerde bazı faydalar elde edebilmektedir. İstekliler arasından hangisinin seçilerek ihalenin üstüne bırakılacağı ise kanunla belirlenen usullerde gerçekleşmektedir ve ilerleyen bölümlerde detaylarıyla birlikte ele alınacaktır.

2886 sayılı Kanunla ihaleyi yapmaya yetkili kişiler, ita amirleri olarak tanımlanmıştı. 4734 sayılı Kanunda ise ihale yetkilisi olarak tanımlanmaktadır. Kanuna göre ihale yetkilisi, "idarenin ihale ve harcama yapma yetki ve sorumluluğuna sahip kişi veya kurulları ile usulüne uygun olarak yetki devri yapılan görevliler" için kullanılmaktadır[345]. İhale yetkilisi tarafından onaylanan ihale komisyon kararları, 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununda yer alan usullerde imzalanan sözleşmeyle sonuçlanmaktadır.

---

[341] 4734 sayılı Kanun Madde 4.
[342] Atasever, M. (2017). *Kamu İhale Kanunu ve Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu Uygulamalarının Değerlendirilmesi Sempozyumu,* KİK-TOBB, Ankara, Türkiye, 89.
[343] 4734 sayılı Kanun Madde 4.
[344] Teklif veren gerçek/tüzel kişiler veya bunların oluşturdukları ortak girişimlerden; Mal alım ihalelerine teklif verenlere tedarikçi, hizmet alım ihalelerine teklif verenlere hizmet sunucusu ve yapım işi ihalelerine teklif verenlerine ise yapım müteahhidi denilmektedir.
[345] 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu Madde 4.

4734 sayılı Kanunun 2. maddesi kanunun kapsamını ortaya koymaktadır. Kanun kapsamında olan idareler ile yine kanun kapsamında bulunan işlerin ihaleleri yapılırken 4734 sayılı Kanunda bulunan hükümlere göre hareket etmelidir. Yasaya göre kapsamda bulunan işler "her türlü kaynaktan karşılanan mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin" ihalelerinden oluşmaktadır. Kanunun aynı maddesine göre;

> a) "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.
> b) Kamu iktisadi kuruluşları ile iktisadi devlet teşekküllerinden oluşan kamu iktisadi teşebbüsleri.
> c) Sosyal güvenlik kuruluşları, fonlar, özel kanunlarla veya Cumhurbaşkanlığı Kararnameleriyle kurulmuş ve kendilerine kamu görevi verilmiş tüzel kişiliğe sahip kuruluşlar (meslekî kuruluşlar ve vakıf yüksek öğretim kurumları hariç) ile bağımsız bütçeli kuruluşlar.
> d) (a), (b) ve (c) bentlerinde belirtilenlerin doğrudan veya dolaylı olarak birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlasına sahip bulundukları her çeşit kuruluş, müessese, birlik, işletme ve şirketler"

kapsamdaki idareleri oluşturmaktadır. Bu idarelerin başka isimlerle kuracağı şirketlerin kapsam dışına çıkması böylece engellenmek istenmiştir[346].

4603 sayılı Kanun kapsamında olan bankalarla bunların doğrudan/dolaylı birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlasına sahip oldukları şirketlerin yapım ihaleleri de kanun kapsamında bulunmaktadır[347]. Kapsamdaki işler ve idareler yukarıda ifade edilenlerden oluşurken bazı idarelerin bazı işlerine dönük ihaleleri ise kapsam dışı tutularak istisnalar başlığıyla düzenlenmiştir[348]. Bu istisnalar, kanunun 3. maddesinde 25

---

[346] 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu Madde 2.

[347] Kanunda bu noktada bir ayrıma gidilmiştir. İfade edilen bankaların yapım ihaleleri hariç olmak üzere, Tasarruf Mevduatı ve Sigorta Fonu (TMSF) ve bu fonun hisselerine kısmen ya da tamamen sahip olan bankaların "Sermaye Piyasası Kanununa tabi gayrimenkul yatırım ortaklıkları ile enerji, su, ulaştırma ve telekomünikasyon sektörlerinde faaliyet gösteren teşebbüs, işletme" ve şirketleri de Kanun kapsamı dışında tutulmuştur.

[348] 2023 yılı alım miktarları ele alındığında en çok kullanılan istisnaların; 3/b (%54,01), 3/g (%23,34), 3/i (%5,52) ve 3/s (%9,23) olduğu görülecektir. Bu maddelere bakılacak olursa;

"İstisnalar
Madde 3-
(….)
b) Savunma, güvenlik veya istihbarat alanları ile ilişkili olduğuna veya gizlilik içinde yürütülmesi gerektiğine Cumhurbaşkanı veya ilgili bakanlık tarafından karar verilen veya mevzuatı uyarınca sözleşmenin yürütülmesi sırasında özel güvenlik tedbirleri alınması gereken veya devlet güvenliğine ilişkin temel menfaatlerin korunmasını gerektiren hallerle ilgili olan mal ve hizmet alımları ile yapım işleri,
(….)
g) 2 nci maddenin birinci fıkrasının (b) ve (d) bentlerinde sayılan kuruluşların, ticarî ve sınaî faaliyetleri çerçevesinde; doğrudan mal ve hizmet üretimine veya ana faaliyetlerine yönelik ihtiyaçlarının temini için yapacakları, Hazine garantisi veya doğrudan bütçenin transfer tertibinden aktarma yapmak suretiyle finanse edilenler dışındaki yaklaşık maliyeti ve sözleşme bedeli ikitrilyon üçyüzmilyar Türk Lirasını aşmayan mal veya hizmet alımları,
(….)

bent ve 1.103 kelime kullanılarak ayrıntılı olarak sayılmıştır. Gerek işin niteliği gerek gizliliği gerekse piyasa dinamikleri açısından getirilen bu istisnalar ile mal/hizmet alımı ya da yapım işinin temin edilmesi ve kamu hizmetlerinin sürekliliğinin sağlanması hedeflenmektedir. Örneğin; güvenlik, istihbarat ve savunma gibi konularda yapılacak alımların devletin menfaatleri açısından gizlilik içerisinde yürütülmesi gerekebilmektedir. Bu gerekliliğe de Cumhurbaşkanı ya da ilgili bakanlık tarafından karar verilmektedir. Böyle bir karar alındığında yapılacak ihale, kanun kapsamının dışında yer alacaktır. Ancak kanunun kapsamında olmayıp istisnalar kapsamında sayılan işlerin ve idarelerin, ceza hükümleri ve ihalelerden yasaklama hükümleri açısından kanuna tabi olduğu belirtilmelidir[349]. Uygulamada, istisnaların bulunmasının değilse de çok sayıda olmasının kanunun uygulamasını güçleştirdiğine dair çeşitli eleştiriler bulunmaktadır[350].

2886 sayılı Kanunun eleştirilen yanlarından birisi olan kapsam darlığı, 4734 sayılı Kanunla giderilmiş ve tüm kamu kurum ve kuruluşları kapsama alınarak geniş bir kapsam yakalanmıştır. 2886 sayılı Kanuna yönelik diğer bir eleştiri olan merkezi denetleme kurumunun kanunla öngörülmemiş olması da 4734 sayılı Kanunun 53 ila 58. maddeleri arası başta olmak üzere düzenlenen KİK ile giderilmiştir. KİK, kanunla kendisine verilen görevleri yapmak için 2002 yılında kamu tüzel kişiliğine sahip ve özerk bir yapıda kurulmuştur. Bu özerklik, idari ve mali özerkliği de kapsamaktadır. Bu yapıyla amaçlanan, kurumun hedeflerine daha kolay ulaşabilmesidir. KİK'in gelirleri; kanun kapsamında yapılan ihalelerden alınacak olan sözleşme bedeli üzerinden hesaplanan

---

i) 21.7.1983 tarihli ve 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu kapsamındaki taşınır ve taşınmaz kültür varlıklarının rölöve, restorasyon, restitüsyon ve konservasyon projeleri, sokak sağlıklaştırma, çevre düzenleme projeleri ve bunların uygulamaları ile değerlendirme, muhafaza, nakil işleri ve kazı çalışmalarına ilişkin mal ve hizmet alımları,
(….)
s) Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları İşletmesi Genel Müdürlüğü ile Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları Taşımacılık Anonim Şirketinin, Türkiye Demiryolu Makinaları Sanayii Anonim Şirketi, Türkiye Lokomotif ve Motor Sanayii Anonim Şirketi ve Türkiye Vagon Sanayii Anonim Şirketinden yapacağı mal veya hizmet alımları," 4734 sayılı Kanun Madde 3; Kamu İhale Kurumu. *a.g.e.*, 9. https://dosyalar.kik.gov.tr/genel/Raporlar/2023_yil_sonu_kamu_alimlari_izleme_raporu.pdf

[349] 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu Madde 4.

[350] Yapılan yüz yüze görüşmelerde bu durum bazı katılımcılar tarafından ifade edilmiştir. Ancak istisnaların bulunması uluslararası standartlar açısından bir sorun teşkil etmemekteyken sadece istisnaların sayıca fazlalığının bir problem olabileceği söylenebilir. Bu konu üzerinde çalışmanın 3. bölümünde tekrar durulacaktır. İstisnalar kapsamında belediye bütçesiyle finanse edilen ihalelerin tüm istisna kapsamında yapılan ihaleler içinde tutar açısından %0,58'lik çok küçük bir oranda bulunduğu da söylenmelidir. Kamu İhale Kurumu. 2025, *2024 Yıl Sonu Kamu Alımları İzleme Raporu,* 15. https://dosyalar.kik.gov.tr/genel/Raporlar/2024_yil_sonu_kamu_alimlari_izleme_raporu.pdf

çeşitli kurum payları[351], itirazen şikâyet başvurusu[352] bedelleri, eğitim/kurs/seminer faaliyetlerinden ve her türlü basılı evrak, form ile Elektronik Kamu Alımları Platformunun (EKAP) işletilmesinden elde edilen gelirlerdir. Ayrıca genel bütçeden yapılan yardımlar ve diğer gelirler de kurumun gelirleri arasındadır. Kurum, kanunla hüküm altına alınan iş ve işlemlerin yasalara uygun gerçekleştirilmesinde görevli ve yetkilidir. Hazine ve Maliye Bakanlığıyla ilişkili olan kurumun teşkilat yapısı, kamu ihale kurulu, başkanlık ve hizmet birimlerinden meydana gelmektedir. Kurumun karar organı olan kamu ihale kurulu, birisi başkan[353] birisi ikinci başkan olmak üzere Cumhurbaşkanı tarafından atanan dokuz üyeden oluşmaktadır. Kurul, ihalenin başlangıcından sözleşme imzalanmasına kadar olmak üzere tüm süreçte yer alır. Bu süreçte yapılan şikâyetler incelenerek oy çokluğuyla karara varılıp sonuçlandırılır. 4734 ve 4735 sayılı Kanuna ilişkin tüm ikincil mevzuat, standart ihale dokümanı ve tip sözleşmelerin hazırlanması, geliştirilmesi ve çağın gereklerine uygun hale getirilmesi de kurumun görevlerindendir. Kurumun bir diğer görevi, uluslararası koordinasyonun sağlanması ve kurumlara ihale konusunda çeşitli eğitimler verilmesidir. İhalelerin istatistiklerini ve yasaklıların sicil bilgilerini tutmak, ihale ilanlarıyla ilgili esas/usul düzenlemek ve kamu ihale bültenini (KİB) yayınlamak da yine kanunla kuruma verilen görevler arasında yer almaktadır[354].

1.5.3 Kamu İhale Kanununun İlkeleri

4734 sayılı Kanun, kamu alımlarında uygulanan uluslararası modellerde kabul gören ilkelerin önemli bir kısmını benimsemektedir. Her ne kadar ilkelere aykırı davranılmasında verilecek cezalar ya da uygulanacak yaptırımlar yasada tam olarak netlik kazanmış olmasa da yargı organları, ilkelere uyulmaması durumunda ihalenin iptaline

[351] Bedeli yüz milyar TL'yi aşan sözleşmelerden kurum, sözleşme bedeli üzerinden on binde beş pay almaktadır. Bu payın kurum hesaplarına yatırıldığı idare ve noter tarafından imza aşamasında aranmak zorundadır. Bu bedel hiçbir şekilde yükleniciye iade edilemez.

[352] Kamu İhale Kurumu. *Elektronik Kamu Alımları Platformu Üzerinden İtirazen Şikâyet Başvuru Bedeli İadesi Talebinin Yapılmasına İlişkin Kullanım Kılavuzu*. EKAP. https://dosyalar.kik.gov.tr/genel/IhaleGovTr/KIK_ItirazenSikayetBasvuruBedelIadesiTalebininEKAPUzerindenYapilmasi_KullanimKilavuzu.pdf "Yaklaşık maliyeti beş yüz bin Türk Lirasına kadar olan ihalelerde üç bin Türk Lirası, beş yüz bin Türk Lirasından iki milyon Türk Lirasına kadar olanlarda altı bin Türk Lirası, iki milyon Türk Lirasından on beş milyon Türk Lirasına kadar olanlarda dokuz bin Türk Lirası, on beş milyon Türk Lirası ve üzerinde olanlarda on iki bin Türk Lirası tutarındaki itirazen şikâyet başvuru bedeli" alınmaktadır. "Başvuru sahibinin iddialarının tamamında haklı bulunması halinde, Kurul kararı ile itirazen şikâyet başvuru bedelinin başvuru sahibine iadesine karar verilir. Kurul kararının başvuru sahibine bildirimini izleyen otuz gün içinde başvuru sahibinin Kuruma yazılı talebi üzerine, bu talep tarihini izleyen otuz gün içinde Kurum tarafından itirazen şikâyet başvuru bedelinin iadesi yapılır ve son ödeme tarihine kadar geçen süre için faiz işlemez. Diğer hallerde başvuru bedeli iade edilmez."

[353] Kurulun başkanı Kamu İhale Kurumu'nun da başkanıdır.

[354] 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu Madde 53-58.

varabilecek kararlar alabilmektedir. Bu yüzden ihale kanununda yer alan ilkelerin uygulanması oldukça önemlidir. Buna göre; saydamlık, rekabet, eşit muamele, güvenirlik, gizlilik ilkeleri kanunda belirtilen temel ilkelerdendir. Yine AB kamu alım modellerinde görülen "çevrenin korunması" ilkesine[355] paralel olarak "ilgili mevzuatı gereğince Çevresel Etki Değerlendirme (ÇED) raporu gerekli olan işlerde ihaleye çıkılabilmesi için ÇED olumlu belgesinin alınmış olması zorunludur"[356] denilerek çevrenin korunması da amaçlanmıştır. Bu kapsamda bulunan işlerde ÇED belgesi yoksa ihaleye çıkılamamaktadır. İlkenin istisnası olarak acil durumlarda bu belgenin aranmayacağı hükmü belirtilebilir.

Kamuoyu denetimi, ihtiyaçların uygun zamanda ve şartta karşılanması ile kaynakların verimli kullanılması ilkeleri kanunda yer verilen diğre esas ilkelerdendir. Ayrıca ödeneği olmayan iş için ihaleye çıkılması kanunla engellenmekte ve dolayısıyla bu konuda da bir ilkenin varlığından da bahsedilebilmektedir. Mal, hizmet ve yapım ihalelerinin aralarında bağlantının olmaması durumunda bu konuya sahip işlerdeki ihalelerin bir arada ihale edilemeyeceği gibi, eşik değerin altında kalarak kanunun sağladığı bazı ayrıcalıklardan faydalanmak üzere mal/hizmet alımları ve yapım işleri ihalelerinin kısımlara bölünerek ihale edilemeyeceği de kanunda yer verilen önemli ilkeler arasında bulunmaktadır. Ayrıca yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulünün temel ihale usulleri olduğu net bir şekilde belirtilmektedir. Anılan ihale usulleri dışında kalan diğer alım yöntemlerinin de istisnai olarak bazı idareler ve işler açısından uygulanabileceği ilgili maddelerce belirtilmiştir[357].

Tüm ilkelere kanun gereği uymak esastır. İlkelerin dışına çıkılabilmesi için yine kanunla tanımlanan bir istisnanın bulunması gerekmektedir. Aksi takdirde yapılan işlemin hukuksuz olduğu sonucuyla karşılaşılır. Bu durumdan yola çıkıldığında kanunun açıkça yazmamasına rağmen ihalelerin kanunilik ilkesinin bulunduğu söylenebilir. Son olarak yine kanunda açıkça belirtilmemiş olmasına rağmen Danıştay tarafından verilen

[355] AB Hukukuna göre kamu alımlarında uygulanan temel ilkelerin; eşit muamele, rekabet, saydamlık malların serbest dolaşımı, şirket kurma hakkı, hizmet sunma özgürlüğü, ayrımcılık yapmama ve çevrenin korunması ilkeleri olduğu ifade edilebilir. Uz, A. (2005). *Kamu İhale Hukuku.* Turhan Kitabevi, 26; Kortunay, A. ve Sezer, Y. (2007). Kamu İhale Kanunu'nun 63. Maddesinin AB Hukuku Perspektifinden Değerlendirilmesi. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi,* 56(3), 149; Gök, Y. (2010). Kamu İhale Hukukuna Hakim Olan İlkeler. *Dış Denetim Dergisi*, (2), 13.

[356] 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu Madde 5.

[357] 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu Madde 5.

bir kararda gerekçe ilkesi, ihale hukukunun önemli ilkeleri arasında sayılmış ve bu ilkeye uyulmadığından ihalenin iptaline yönelik bir karara varılmıştır[358].

Saydamlık ilkesi, şeffaflık ve açıklık ilkesi olarak da bilinmektedir. Kanunun temel ilkelerini saydığı 5. maddesinde ilk sayılan ilke de bu ilkedir. Kamusal mal ve hizmet alımlarında alım sürecinin şeffaf bir şekilde yönetilmesi ve ihaleye katılacakların kurallara açıkça ulaşabilmesini de bu ilke sağlamaktadır. İlkenin uygulanma alanı ihalenin öncesini de sonrasını da kapsamaktadır. Bu ilke ile diğer ilkelerden olan kamuoyu denetiminin sağlanmasına katkı verilmiş olur[359].

Rekabet ilkesi ile tahmin edilebileceği gibi ihalelerde rekabetin sağlanması amaçlanmaktadır. İhalelerde oluşacak rekabet hem daha ekonomik hem de daha kaliteli mal ve hizmet alımına erişimde idarelere yardımcı olmaktadır. İlkenin bu özelliğinden hareketle çok sayıda istekliyle gerçekleşecek bir ihaleden elde edilebilecek kamu yararının daha fazla olacağı söylenebilir. İsteklilerin sayısındaki artış tekliflerin daha uygun olanını seçmeyi de kolaylaştırarak idarenin hata yapma riskini de azaltacaktır. Bu açılardan bakıldığında ihalelere katılacak istekli sayısının fazla olması kanunun da istediği bir durumdur. İhalelerin uygun süreli ve şekilde ilanı ile dokümanlarının hazırlanırken belgelerin açık hükümlerle izahı bu ilkenin işlerliğini artırmaktadır. "İhale konusu mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin teknik kriterlerine ihale dokümanının bir parçası olan teknik şartnamelerde yer verilir. Belirlenecek teknik kriterler, verimliliği ve fonksiyonelliği sağlamaya yönelik olacak, rekabeti engelleyici hususlar içermeyecek ve bütün istekliler için fırsat eşitliği sağlayacaktır[360]" denilerek ilkeyle birlikte kanuni bir gereklilik de ortaya koyulmaktadır.

Anayasanın 10. maddesinde de yer alan eşit muamele ilkesi, kanun önünde herkesin eşit olmasını ifade etmektedir. Ayrıca yukarıda ifade edilen ve bütün isteklilere fırsat eşitliğinin sağlanmasını içeren husus da yine bu ilkeyle yakından ilgilidir. Yönetimler, eşit muamele ilkesi gereği isteklilerden teklifleri alırken ve değerlendirirken katılımcıların tamamına eşit mesafede olmak ve davranmak zorundadır[361]. Bu ilke

[358] Akyılmaz B. ve Sezginer M. ve Kaya, C. (2014). *Türk İdare Hukuku (5. Baskı).* Seçkin Yayıcılık, 549; Danıştay 13. Daire, E: 2008/4749, K. 2011/4326, K.T. 10.10.2011, UYAP Bilişim Sistemi/Danıştay Karar Arama Ekranı.
[359] 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu Madde 5; Akyılmaz, B. vd. *a.g.e.*, 553.
[360] 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu Madde 12.
[361] İnan, A. (2018). *İhale Hukuku Ders Notları (Genişletilmiş 5. Baskı).* Vizyonder Yayınları, 119.

idarecilerin katılımcılara veya katılımcıların bazılarına olumlu ya da olumsuz keyfi davranışlarda bulunmasının da önüne geçmeyi hedeflemektedir.

Güvenirlik ilkesi ile idarenin ihale sürecinde isteklilere ve istekli olabileceklere güven vermesi sağlanmak istenir. Yönetimlerin, tüm isteklilere karşı objektif ve hukuka uygun davranacağına dair bir kanı oluşması bu ilkenin amacına ulaştığını gösterir. Önceki dönem uygulamalarının titiz yürütülmesi gibi olumlu geçmiş uygulamalarının idarelerin güvenirliğini pozitif etkilemesi mümkündür. Güven duyulan idarelerin yapacağı ihalelere katılımın artmasıyla rekabetin sağlanması kolaylaşır ve böylece kamu yararı sağlanır. İdarelerin diğer ihale ilkelerine uygun davranması da bu ilkenin etkinliğini artıracaktır. Ancak idarelerin önceki dönemde ve mevcut ihale süreçlerinde ilkeleri önemsememesi idareye karşı bir güvensizliğe yol açabilecek ve bu ilkenin zedelenmesine yol açacaktır[362].

Gizlilik ilkesi, temel ihale ilkelerindendir ve aynı maddede yer aldığı şeffaflık ilkesiyle çelişen bir ilke olduğu düşünülebilir. Ancak bu ilkenin kanuni sınırlarında uygulanması şeffaflık ilkesine zarar vermeyeceği gibi ihale sürecinin daha sağlıklı ve hukuka uygun bir şekilde gerçekleşmesine katkı sağlayacaktır. Kanunun 61. maddesinde bu ilke açıklanmaktadır. Maddeye göre; "Kanunun uygulanmasında görevliler ile danışmanlık hizmeti sunanlar; ihale süreci ile ilgili bütün işlemlere, isteklilerin iş ve işlemleri ile tekliflerin teknik ve malî yönlerine ilişkin olarak gizli kalması gereken bilgi ve belgelerle işin yaklaşık maliyetini ifşa edemezler, kendilerinin veya üçüncü şahısların yararına kullanamazlar"[363]. Böylece ihale süreçleri gizlilik içinde yürütüldüğünden tüm istekliler aynı şeffaflıkla karşılaşacak ve her isteklinin bilgi düzeyi eşit olacak ve süreç daha sağlıklı tamamlanacaktır.

Kamu ihale mevzuatında gizlilik ilkesiyle yaklaşık maliyet kavramı yakın ilişki içindedir. Yaklaşık maliyetin gizliliği hususundaki dayanak da bu ilkedir. Bu durumun isteklilerin yaklaşık maliyetten habersiz olarak en uygun teklifi vermelerine, kamunun da piyasa fiyatlarının üstünde alım yapmamış olmasına fırsat sağlayacağı düşünülebilir. Ancak dünya uygulamalarındaki örneklerde yaklaşık maliyetin bazı durumlarda gizlenmediği de görülmektedir. Örneğin, AB Kamu Alımları Direktifleri incelendiğinde yaklaşık maliyetin gizlenmesi ya da açıklanmasıyla ilgili bir düzenleme bulunmadığı anlaşılacaktır. Bu husus üye ülkelerin inisiyatifine bırakılmıştır ve bazı üye ülkeler

[362] Gök, Y. *a.g.m.,* 17.
[363] 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu Madde 61.

yaklaşık maliyeti gizli tutarken bazıları ise açıklama yoluna gitmekte hatta bazı ülke uygulamalarında yaklaşık maliyetin açıklanmadığı uygulamalar dahi görülmektedir[364].

Çevreye önem verilmesi gerektiğini belirtilen ilke, kanunda açıkça sayılan temel bir ilke değildir. Kanunun temel ilkeler bölümünde yer alan ÇED raporu gerektiren işlerde olumlu rapor olmadan ihaleye çıkılamayacağının hüküm altına alınmış olması dolaylı olarak böyle bir ilkenin varlığını doğurmaktadır. Yine bu kavramla kanun koyuncunun, çevrenin korunması konusunda idarelerin ve isteklilerin duyarlılıklarını artırmayı hedeflediği ileri sürülebilir[365].

Kamuoyu denetimi ilkesi, denetim türleri açıklanırken ele alınan bir denetim türüdür. İdarelerin eylemleri yargı ve idari denetimin dışında kamuoyu denetimine de tabidir. İdarenin önemli iş ve işlemlerinden olan ihale süreci de bu denetim türü kapsamına dahildir. Bu durum kanunun ilkelerini aktaran 5. maddesinde kendisine yer bulmuştur. İlke aynı zamanda şeffaflık ilkesinin de bir gereği olarak ihale süreçlerinin kamuoyuyla paylaşılmasını içermektedir[366]. Kamuoyunun denetimine tabi tutulacağını bilen idarelerin ve isteklilerin hukuk dışı hareketlerinin kendiliğinden azalacağı düşünülebilir. Tekliflerin açıldığı ilk oturuma isteyen herkesin katılma özgürlüğünün bulunması, ihalelerin yapılmadan önce ve sonuçlandıktan sonra ilanlarla duyurulması ve basın yayın organlarının gizlilik ilkesini ihlal etmeden kamuoyunu bilgilendirme amacı taşıyan bilgi taleplerinin idare tarafından karşılanması bu ilkenin işlerliğini artırmaktadır.

İhtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ilkesi aslında ihalelerin genel amacıyla da yakından ilgilidir. Çünkü kamu alımlarından arzu edilen amaç, kamunun ihtiyaçlarını layığıyla karşılayabilmektir. İhtiyaçların bu amaca uygun olarak karşılanması ise uygun şartlarda ve zamanında gerçekleşmesiyle mümkündür. Bir an önce gerçekleştirilmesi gereken bir ihtiyacın zamanında gerçekleştirilmemesi gerek ülkenin gerekse de yörenin ve/veya vatandaşların zarar görmesine neden olabilecektir. Uygun zamanda gerçekleştirilen bir ihtiyaç, etkili olacağı gibi verimli ve ekonomik de olacaktır. Çünkü mal ve hizmet alımları ya da yapım işlerinde mevsimsel şartların ve yöre dinamiklerinin de göz önünde bulundurulması fiyatın daha uygun olmasını işin ise daha kolay yapılabilmesini beraberinde getirecektir. Zamanında gerçekleştirilmeyen bir

[364] AB. Direktifler. (Yıl/Sayı/Organ) 93/36/EEC, 93/37/EEC, 93/50/EEC, 2004/17/EC, 2004/18/EC, 2009/81/EC, 2014/24/EU, 2014/25/EU, 2014/23/EU. https://ihale.gov.tr/uluslararasi_mevzuat-149-1.html
[365] 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu Madde 5.
[366] 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu Madde 5.

ihalenin uygun şartlarla gerçekleştirilmesi de mümkün olmayabilir. Bu yüzden ihtiyaçların zamanında ve uygun şartlarda yerine getirilmesi oldukça önemlidir. Şartların uygunluğu sunulacak hizmetin daha düşük maliyetle ve ihtiyaçlara cevap verebilecek şekilde sunulmasını sağlayacaktır. İlkenin uygulanması ile fayda/maliyet açısından da kamunun olumlu katkılar yakalaması mümkün hale gelecektir[367]. Ayrıca bu ilkeyle kaynakların verimli kullanılması ilkesinin de uygulanmasına yardımcı olunacaktır.

İdarelere çeşitli kanunlarla kaynakların verimli kullanılması sorumluluğu verilmiştir. Kanunun temel ilkelerini saydığı 5. maddesinde kamu yönetimlerinin ihalelerde de kaynaklarını verimli kullanmakla yükümlü olduğu belirtilmektedir[368]. Özellikle gelişmekte olan ülkeler için büyük önem arz eden bu kaynakların israf edilmemesi için ihalelerin; ihtiyaçlara, hukuka ve zamana uygun olarak doğru şartlarda yapılması önemlidir. Yine ihalelere çok sayıda isteklinin katılımıyla rekabetin artırılması ve daha uygun fiyatlarla ve kalite gözetilerek işin ihale edilmesi de doğrudan bu ilkenin uygulanabilmesine katkı sunacaktır[369]. İhalelerde ekonomik açıdan en avantajlı tekliflerin seçilmesi zorunluluğu da bu ilkeyle bağdaştırılmaktadır.

İhtiyaçların zamanında ve uygun şartlarda yapılması ilkesinin yakın ilişkide olduğu ödeneği olmayan iş için ihaleye çıkılmaması ilkesiyle, ihalesi yapılacak mal ve hizmetin ya da yapım işinin uygun şartlarda ve kısa sürede gerçekleşmesi amaçlanmaktadır. Çünkü ödeneği bulunmayan bir iş ihale edilirse sözleşme imzalanmasına rağmen ödenek eksikliğinden dolayı hak ediş ödemeleri yapılamayacak ve doğal olarak işin tamamlanması da mümkün olmayacaktır. Tamamlanmayan işten dolayı kamu zarara uğrayacaktır. Çünkü yarım kalan işi bitirmek için belki daha yüksek bedellerle yeni ihaleler yapılacak, ihale sürecinde katlanılan giderlerin tamamına tekrar katlanılacak ve tüm süreçler bitip iş tamamlanana kadar geçen sürede kamu hizmeti aksayacak ve vatandaş hizmet alamayacaktır. Ödeneği olmayan işin ihalesine çıkılamaması ise bu sorunları ortaya çıkmadan önlemektedir. Bu ilkeyle kamu hizmetinde yaşanacak sorunların önüne geçilerek idari istikrarın sürmesi sağlanacaktır[370]. Ödeneğin bulunmamasından dolayı yapılamayan ihaleler ve sunulamayan hizmetler ise ihale

[367] Gözler, K. ve Kaplan, G. *a.g.e.*, 594.
[368] 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu Madde 5.
[369] Gök, Y. *a.g.m.*, 19.
[370] Gözler, K. ve Kaplan, G. *a.g.e.*, 478; 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu Madde 5.

kanununun sebep olduğu bir neden değil yönetimlerde yaşanan kaynak sorunlarının neticesidir ve başka bir konunun sorunudur.

Mal, hizmet ve yapım ihalelerinin bir arada ihale edilemeyeceği ilkesi ile her ihale türünün kendine has özellikler taşıyan şartlarla ihale edilmesi ve sürecin doğru yürütülebilmesi amaçlanmaktadır[371]. Kanunun çeşitli maddeleri ve diğer ilgili yasal düzenlemeler mal alımı, hizmet alımı ve yapım işi ihalelerine farklı kurallar ve şartlar getirmektedir. Aralarında bağlantı olmayan işlerin birlikte ihaleye çıkılmasıyla ihale kanununda yer alan birçok ilkenin de etki alanının azalacağı düşünülebilir. Bu ilkeyle isteklilerin birden çok iş için vereceği farklı tekliflerle idarenin zarara uğramasının da önüne geçilmesi hedeflenmektedir. Ancak aralarında bağlantı olan işlerin ihalelerinin bir arada yapılmasına kanun izin vermekte ve böylece kamusal hizmet arzına yönelik hızlı çözüme müsaade etmektedir. Çünkü aralarında doğal bir bağ bulunan işlerin şartlarında ve idareye yapılacak tekliflerde idarenin zarara uğraması endişesi azalmaktadır. Örneklendirmek gerekirse; hastane yapımı ile o hastanede kullanılacak bilgisayarların alımı arasında bir bağ olmadığı için bu iki işin ihalesine bir arada çıkılması uygun görülmemektedir. Hastane yapımı için gelecek en avantajlı teklif ve bilgisayar alımı işi için gelecek en avantajlı teklifler farklı ihalelerde ayrı ayrı tercih edilecek ve böylece idare maliyetini olabilecek en düşük seviyede tutabilecektir. Ancak su sayacı alımı ve bu sayaçların abone binalarına montajı işi arasında doğal bir bağlantı bulunduğundan bu işlerin bir arada ihaleye çıkılması kanun tarafından uygun görülmekte ve tüm iş için teklifler alınarak en avantajlı teklifin tercihi de mümkün olabilmektedir.

Eşik değerin altında kalmak amacıyla ihalenin kısımlara bölünemeyeceği ilkesi de farklı türdeki işlerin bir arada ihale edilememesi ilkesiyle benzerlik göstermektedir. Eşik değer, ihalelerde uygulanan kurallarda değişiklik öngören ve durumlara göre de farklılaşabilen[372] parasal değerleri ifade etmektedir. Eşik değerin altında ve üzerinde bulunma durumlarına göre 4734 sayılı Kanunda ihale kurallarına yönelik farklılıklar

[371] 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu Madde 5.

[372] 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu Madde 67. Eşik değerler önceki yılın "Toptan Eşya Fiyat Endeksi" esas alınarak Kamu İhale Kurumu tarafından güncellenerek 1 Şubat tarihinden geçerli olmak üzere Resmî Gazete marifetiyle ilan edilmektedir. Güncelleme yapılırken 1 milyon TL'nin altındaki limitler dikkate alınmamaktadır. Olağanüstü hallerde eşik değerlerle ilgili Cumhurbaşkanı kararı ile tarihe bağlı kalınmaksızın değişiklik yapılabilmektedir. Kanunun eşik değerle ilgili diğer maddeleri incelendiğinde eşik değerlerin ihaleyi düzenleyecek olan kurum bütçesine göre de farklılık gösterebileceği anlaşılmaktadır.

tanımlanmış ve bunlar çeşitli yönetmeliklerle[373] de düzenlenmiştir. Söz konusu farklılıklardan; ihalelerin ilan sürelerinde ve kurallarında, ihale usullerinde ve değerlendirmesinde yerli isteklilerin yabancı isteklilere karşı olumlu kazanımlar elde edip edemeyeceği gibi hususlar öne çıkmaktadır. İdarelerin işi kısımlara bölerek eşik değerin altında kalmasını sağlaması ve böylelikle yasanın sağladığı bazı avantajlardan/kolaylıklardan yararlanarak kanun hükümlerine aykırı davranmasının ve emredici hükümlerin kapsamından kaçınmasının bu ilkeyle önüne geçilmektedir.

Açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulünün temel ihale usulleri olarak kanunla belirlenmesi bir başka ilkeyi meydana getirmiştir. Bahsedilen ilkeye göre yapılacak ihalelerde kullanılacak ihale usulü açık ya da belli istekliler arasında ihale olmalı ve bu usullerin dışına ancak özel durumlarda çıkılmalıdır. Kanunun 5. maddesinde bu ilkeye bir istisna getirilmiştir. Bu istisna, "Cumhurbaşkanlığı hizmetlerinin özelliği ve güvenlik şartlarına uygun şekilde yerine getirilme zorunluluğu nedeniyle Cumhurbaşkanlığınca gerçekleştirilecek her türlü mal ve hizmet alımları ile yapım işlerine ilişkin" ihalelerin pazarlık usulüne göre yapılabilmesini içermektedir[374].

Kanunun 19. maddesinde belirtildiği şekliyle açık ihale usulünün "bütün isteklilerin teklif verebildiği"[375] usul olarak tek cümleyle tanımlanması ve belli istekliler arasında ihale usulünün açık ihalenin uygulanamadığı bazı durumlarda[376] uygulanacağı ifadesinden yola çıkılırsa öncelikli ihale usulünün açık ihale usulü olduğu söylenebilir. Yine kanunun 18. maddesinde ihalelerde uygulanacak olan ihale usulleri sayılırken ilk sırada açık ihale usulünün sayılması da bu düşünceyi desteklemektedir[377]. Öyleyse ihale kanunda belirtilen kapsamda ve bir istisna kapsamında olmayan işlerin ihaleleri açık ihale usulüyle yapılmalıdır. Şartlar sağlanıyorsa diğer temel usul olan belli istekliler arasında ihale usulüyle işin ihalesi gerçekleştirilebilir. Pazarlık usulü ise oldukça özel bir ihale türü olmasından dolayı kısıtlı durumlarda kullanılabilmelidir.

İhalelerin kanuniliği ilkesi kanunda temel ilkeler arasında açıkça yer alan bir ilke değildir. İhale konusunda kurallar/yasaklar/tanımlar içeren düzenlemelerin bulunduğu mevzuatın geniş kapsamda uygulanması bile ihalelerin kanuniliğine işaret etmektedir.

[373] Mal alımı, hizmet alımı ve yapım işleri ihaleleri farklı yönetmeliklere tabidir. Bu yönetmeliklerde eşik değerler tanımlanmaktadır.
[374] 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu Madde 5.
[375] 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu Madde 19.
[376] 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu Madde 20/1.
[377] 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu Madde 18.

Aynı zamanda yargının; idarelerin ihale iş ve işlemlerinde kanuna uyulmadığı gerekçesiyle ihaleleri iptal edebilme yetkisine sahip olması da bu ilkenin geçerliliğini kanıtlamaktadır. KİK'in de benzer bir görevle yetkilendirilmesi ve idareleri tüm ihale süreci boyunca denetleyebilerek şikayetleri mevzuat çerçevesinde değerlendirip karara bağlaması da bu ilkeyle örtüşmektedir. Ayrıca anılan kanunun değişiklik yapılmasını düzenleyen maddesinde "Bu Kanun hükümlerine ilişkin değişiklikler, ancak bu Kanuna hüküm eklenmek veya bu Kanunda değişiklik yapılmak suretiyle düzenlenir" denilerek idarelerin değişiklik yapma konusunda takdir haklarının bulunmadığının net olarak belirtilmesi de yine ihalelerin kanuniliği ilkesiyle ifade edilebilir.

İlkeler arasında aktarılan son ilke olan gerekçe ilkesi de kanunda açıkça belirlenen temel ilkeler arasında bulunmamaktadır. Kanunun bazı maddelerinde gerekçe bildirilmesinin zorunlu olması bu ilkenin varlığından bahsetmek için yeterlidir[378]. Yine bu ilke, yukarıda da ifade edildiği gibi yargı kararları neticesinde ortaya çıkan bir ilkedir ve bu yüzden çalışmada yer verilmektedir.

[378] Akyılmaz, B. vd. *a.g.e.*, 549.

İKİNCİ BÖLÜM

2 YEREL YÖNETİMLERİN MAL VE HİZMET ALIM SÜREÇLERİ

Kamu hizmetlerinin şeffaf, etkin ve verimli sunulması açısından, birçok ülkede yerel yönetimler, merkezi yönetim gibi önemli bir aktör konumundadır. Her ne kadar ülkeler arasında farklı düzeylerde özelliklere sahip olsalar da yerel idareler, kamu tüzel kişiliğine sahip ve merkezi yönetimin denetimine açık olan kamu kurumlarıdır. Bu yönüyle de devletin ayrılmaz bir parçası olan yerel yönetimler, kamu kaynaklarını kullanırken de çeşitli yasal düzenlemelere tabi tutulmaktadır.

Yerel yönetimler tarafından gerçekleştirilen mal ve hizmet alımları da kamu alımlarının genel çerçevesi içinde kalmaktadır. 4734 sayılı Kanun, merkezi idare kadar yerel yönetimleri de kapsamakta ve onların alımlarına da kurallar getirmektedir. İhale mevzuatında yer alan ilkeler, yasaklar ve usuller yerel yönetimler için de geçerliliğini sürdürmektedir. Çalışmanın bu bölümünde önceki bölümde detaylıca aktarılan yerel yönetimler ve kamu alımları, uygulamaya yönelik bilgilerle birlikte ele alınmaktadır.

Kamu alımları, ekonomilere önemli etkileri olan bir kamu faaliyetidir. 2024 yılı içerisinde gerçekleştirilen 74.907 ihaleden toplam 2.196.586.830.000 TL'lik kamu alımı yapılmış ve 132.604 adet sözleşme imzalanmıştır. Yerel yönetimler tarafından gerçekleştirilen alımlar da toplam kamu alımları içerisinde oldukça önemli bir paya sahiptir. Söz konusu alımlardan 439.611.390.000 TL'lik kısım, alt harcama birimleri dâhil olmak üzere toplam 2.739 yerel idare birimi tarafından gerçekleştirilmiştir. Bu yıl yapılan tüm kamu alımları içinde en yüksek harcamaya sahip olan idareler ise 2023 yılında Millî Savunma Bakanlığı'nın arkasında kalan belediyelerdir. Belediyelerin harcamaları tüm kamu alımları içerisinde %21,42'dir[379]. Bu bölümün özellikle yerel yönetimlerin ve onun en öne çıkan birimi olan belediyelerin mal ve hizmet alımlarına odaklanmasının nedeni, hem anılan idarelerin gerçekleştirdiği alım tutarlarının

[379] Yerel yönetimlerin kamu alımları içerisindeki payı yaklaşık olarak %23'e denk gelmektedir. Kamu İhale Kurumu. 2025, *2024 Yıl Sonu Kamu Alımları İzleme Raporu,* 17. Ayrıca bu yılda gerçekleştirilen alımlar "oransal olarak" 2023 yılının gerisinde kalmıştır. 2023 yılı içerisinde gerçekleştirilen 82.063 ihaleden toplam 1.525.786.348.000 TL'lik kamu alımı yapılmış ve 124.787 adet sözleşme imzalanmıştır. Yerel yönetimler tarafından gerçekleştirilen mal/hizmet alımları ve yapım ihaleleri de toplam kamu alımları içerisinde oldukça yüksek bir paya sahiptir. Bu alımlardan 316.820.238.000 TL'lik kısım, alt harcama birimleri dâhil olmak üzere toplam 2.895 yerel idare birimi tarafından gerçekleştirilmiştir. Kamu İhale Kurumu. 2024, *2023 Yıl Sonu Kamu Alımları İzleme Raporu,* 4.

büyüklüğü nedeniyle ekonomide ciddi etkilere yol açması hem de uygulamada karşılaşılan özgün durumların daha kapsamlı analizini mümkün kılmasıdır.

Kamu alımları, 4734 sayılı Kanun kapsamında gerçekleştirilmektedir. Bu alımlar kanun kapsamında yer alan ihale usulleri kullanılarak yapılmaktadır. İhale usullerinden olmamasına karşın kanunda yer alan bir alım süreci olan doğrudan temin ile alım usulü kapsamında da kamu idareleri belirli şartlar altında çeşitli alımlar yapabilmektedir. Bu alımların miktarı 2023 yılında mal ve hizmet alımları için 80.660.378.000 TL ve toplamda 86.591.275.000 TL olarak gerçekleşmiştir. Her ne kadar ihale usulleri arasında yer almasa da kamunun sadece belirli şartlarda gerçekleştirdiği alımlardan olan bu alımların ekonomik, sosyal ve mali birçok önemi olduğu muhakkaktır[380]. Aynı yöntemle 2024 yılında gerçekleştirilen alım miktarı ise 250.385.592.000 TL'ye ulaşmıştır[381].

Doğrudan temin ile yapılan alımların miktarları yıllar içerisinde değişkenlik göstermektedir. İdarelerin bazı ihtiyaçlarını daha kolay giderebilmesi amacıyla ihale usulleri arasından çıkartılıp müstakil bir alım biçimi haline kavuşturulan bu yöntemle yapılan toplam harcamalar diğer tüm alımlar gibi KİK tarafından her yıl izlenmekte ve raporlanarak yayımlanmaktadır. Son beş yıla ait bu raporlar incelendiğinde doğrudan temin ile yapılan işlerin toplam miktarına ve tüm kamu alımları içerisindeki yerine ilişkin aşağıdaki tablo elde edilecektir.

Tablo 2: Doğrudan Temin ile Yapılan Alımların Tüm Kamu Alımlarına Oranı

YILI	TOPLAM KAMU ALIM MİKTARI (TL)	TOPLAM D. TEMİN ALIM MİKTARI (TL)	D.TEMİN ALIMLARININ TÜM KAMU ALIMLARINA ORANI
2020	172.526.653.000	9.439.234.000	5,47%
2021	300.672.975.000	13.193.476.000	4,39%
2022	733.189.311.000	40.450.050.000	5,52%
2023	1.612.377.622.000	86.591.275.000	5,37%
2024	2.446.972.422.000	250.385.592.000	10,23%

Not: KİK'in Yıllık Kamu Alımları İzleme Raporlarına Göre Hazırlanmıştır.

[380] Kamu İhale Kurumu. *a.g.e.,* 5; Güleç, H. (2017). *Kamu İhale Kanunu ve Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu Uygulamalarının Değerlendirilmesi Sempozyumu.* KİK-TOBB, Ankara, Türkiye, 3.
[381] Kamu İhale Kurumu. 2025, *2024 Yıl Sonu Kamu Alımları İzleme Raporu,* 5.

Alım tutarlarında toplam TL karşılıklarının artış halinde olduğu fakat tüm alımlar içerisinde doğrudan temin ile gerçekleştirilen alımların oranının artış ve azalış şeklinde farklılıklar gösterdiği tablodan görülmektedir. Söz konusu farklılığa rağmen 2024 yılı hariç tutulursa kamu alımlarında gerçekleştirilen alımların ortalama %5'lik bir kısmının doğrudan temin usulü kullanılarak gerçekleştirildiğini söylemek yanlış olmayacaktır. Bir diğer ifadeyle kamu alımları içinde doğrudan temin ile yapılan alımların payı %5 civarındadır. Ayrıca 2024 yılının ilk altı ayında doğrudan temin ile yapılan alım tutarı da bu bilgiyi doğrulamaktadır[382]. Yine Tablo 2'den görülebileceği gibi toplam kamu alımları her yıl düzenli olarak artmıştır. Artış oranları yaklaşık olarak %74, %144, %120 ve %52 seviyesinde gerçekleşmiştir. Doğrudan temin ile yapılan alımların da miktar olarak her yıl arttığı ancak 2024 yıl sonunda ciddi bir sıçrama yaptığı görülmektedir. 2024 yılındaki alımlar incelendiğinde diğer yıllarda ve 2024'ün ilk altı ayında var olan %5'lik oranın artarak %10 seviyesini aştığı görülmektedir. Bu durumun ülkede uygulanan tasarruf tedbirleri kapsamında ihale yapma konusunda getirilen bazı kısıtlamaların idareleri doğrudan temin ile alıma yönlendirmesi olarak değerlendirilebilir.

2024 yılında gerçekleştirilen doğrudan alımlar içerisinde %2,52'lik tutar yapım işlerine, kalan oran ise mal ve hizmet alımlarına aittir. Hizmet alımları 124.806.558.000 TL, mal alımları 117.564.518.000 TL ve yapım işleri ise 8.014.515.000 TL olarak gerçekleşmiştir[383]. Doğrudan temin usulünün yapım işlerinde daha az kullanıldığı, aktarılan bilgiler ışığında ifade edilebilir. Yapım işlerinin mal/hizmet alımlarına kıyasla daha az kullanılmasının nedeninin kanunla getirilen bazı sınırlamalardan kaynaklandığını söylemek de mümkündür. Kanun, sözleşme bedeli ve yapılacak işin detayı bakımından mal/hizmet alımlarına kıyasla daha kapsamlı olan yapım işlerini genellikle ihale usulleri kullanılarak yapılması konusunda idareleri yönlendirmekte ve doğrudan temin ile gerçekleştirilen yapım işleri bu açıdan düşük seviyelerde kalmaktadır.

2.1 Doğrudan Temin ile Alım Süreci

Doğrudan temin yöntemi kullanılarak gerçekleştirilen kamu alımları, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamında düzenlenmektedir. Kanun yayımlandığında ihale usulleri arasında sayılan doğrudan temin usulü, uygulamada yaşanan zorluklar nedeniyle

[382] Kamu İhale Kurumu. 2024, *2024 Yılı İlk 6 Ay Kamu Alımları İzleme Raporu,* 4-6, 17. https://dosyalar.kik.gov.tr/genel/Raporlar/2024_alti_ay_kamu_alimlari_izleme_raporu.pdf
[383] Kamu İhale Kurumu. 2025, *2024 Yıl Sonu Kamu Alımları İzleme Raporu,* 5.

ihale usulleri arasından çıkartılmıştır. 4964 sayılı Kanun ile yapılan bu değişikliğin gerekçesi olarak; doğrudan temin usulünün ihale usulü arasında bulunmasının AB direktifleri ile çeliştiği, idarelerin bu yöndeki istekleri, uygulanmasının teoride mümkün olsa da pratikteki imkânsızlığı ve kanunun bütünü içinde tutarsızlıklara yol açması şeklinde ifade edilmiştir[384]. Doğrudan temin yine aynı kanunla yeniden biçimlendirilmiş ve 4734 sayılı Kanunda yeni düzenlemesine yer verilmiştir. Bu biçimlendirmeyle doğrudan temin usulü ile yapılacak olan kamu alımlarında; ilan yapılmadan, teminat alınmadan, mali/mesleki/teknik yeterlik şartı göz ardı edilerek ve bazı hallerde isteklilerle sözleşme dahi imzalanmadan gerçekleştirilebilmesi mümkün hale gelmiş ve böylece alım yapmak idareler açısından kolaylaşmıştır[385]. Satın alımla görevlendirilen kamu personeli ya da personelleri bu usulde piyasa fiyat araştırması yaparak alımı hızlıca gerçekleştirip var olan ihtiyacı giderebilmektedir. Çünkü bu kapsamda bulunan ihtiyaçlar, doğrudan temin usulü ile "ilan yapılmaksızın ve teminat alınmaksızın" karşılanabilmektedir[386].

4964 sayılı Kanun, uygulamada yaşanan sıkıntıların çözümü ve Türk kamu alımlarının uluslararası kamu alımlarıyla uyumlu hale gelmesi için çıkartılmıştır. Doğrudan temin ile giderilecek ihtiyaçların alımın yapıldığı ilk tarihten sonraki yıllarda sözleşme yenilemesi yapılarak sürdürülebilmesi de anılan düzenlemeyle olası hale gelmiş ve Türk kamu alımları AB kamu alımlarıyla daha uyumlu hale getirilmiştir. Yapılan düzenlemelerden bir diğeri de parasal sınırların büyükşehir olan ve olmayan illerde bulunan idareler için farklılaştırılmasıdır. Bu usule getirilen limitlere ilişkin tek sınırlama bu kadar da değildir. Alımların yıllık toplamının, idarelerin bütçelerine bu amaçla konulan ödeneklerin yüzde onunu Kamu İhale Kurulu'nun uygun görüşü olmadıkça aşılamayacağına dair başka bir sınır daha bu değişikliklerle hükme bağlanmıştır. Ayrıca yine bu alım yönteminde başka bazı değişiklikler de yapılmıştır. 5763 sayılı İş Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, 5020 sayılı Bankalar Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun, 5812 sayılı Kamu İhale Kanunu ile Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair

[384] Kamu İhale Kurumu. *4734 Sayılı Kanunun Genel Gerekçesi,* https://www.ihale.gov.tr; 4964 sayılı Kanun Madde 12.
[385] 4964 sayılı Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Madde 15. https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2003/08/20030815.htm#1
[386] 4734 sayılı Kanun Madde 22.

Kanunlarla da doğrudan temin usulünde çeşitli değişiklikler yapılmış ve günümüzde uygulanan haline gelmesi sağlanmıştır[387].

Doğrudan temin usulü, tüm kamu alım süreçlerinin de dayanağı olduğu gibi, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu, 5018 sayılı KMYKK ve Bütçe Kanunu gibi dayanaklara sahiptir. Konuyla ilgili olarak yayımlanan yönetmelikler ve tebliğler de yine doğrudan temin alım usulünün yasal dayanakları arasında bulunmaktadır[388]. Bu dayanaklar aynı zamanda doğrudan teminin kapsam ve sınırlarını da belirleyen önemli düzenlemelerdir. Doğrudan temin, sadece bir alım yöntemi olması nedeniyle, idarelere ihale süreçlerine göre daha kolay bir alım süreci sağlamaktadır. Bu kolaylık, gerek durumların kendisine özel sebepleri nedeniyle ihale sürecinin işletilememesinden gerekse de idarelerin bazı şartlarda daha basit ihtiyaçlarını hızla giderebilmesini sağlamak istemesinden kaynaklanmaktadır. Doğrudan temin ile gerçekleştirilen alımlarda, bazı istisnalar[389] bulunmasına rağmen; ihale usulleri arasında seçim yapma, ihale dokümanı ve şartname hazırlama, yaklaşık maliyetin tespiti hakkında çalışma, ilana çıkma, teminat alma, ihale komisyonu kurma, ihaleyle ilgili karar alma, yeterlik kriteri ve yasaklılık sorgulaması yapma, sözleşme imzalama gibi zorunluluklar bulunmamaktadır[390]. Bu hususların zorunluluğu olmamasına rağmen uygulanmaları idarenin takdirindedir ve gerekli görüldüğü durumlarda uygulanmalarında herhangi bir sakınca da yoktur. Hatta idarelerin önemli bir kısmı alımla ilgili yaptıkları işlemlerde kendilerini güvenceye alabilmek için bu hususların bazılarını zorunluluk olmadığı halde uygulamayı sürdürmektedir.

4734 sayılı Kanun doğrudan teminin tanımını "Bu Kanunda belirtilen hallerde ihtiyaçların, idare tarafından davet edilen isteklilerle teknik şartların ve fiyatın görüşülerek doğrudan temin edilebildiği usul" olarak yapmaktadır[391]. Kanunun 22. maddesi doğrudan temin başlığını taşımakta ve bu usulle ilgili düzenlemelere yer

[387] Atuğ, M. ve Taytak, M. (2018). Kamu Satın Alımları Kapsamında Doğrudan Temin Uygulamalarının Değerlendirilmesi ve Bir Vaka Analizi. *Sayıştay Dergisi,* (110), 96-99.
[388] Merkezi Yönetim Harcama Belgeleri Yönetmeliği, Taşınır Mal Yönetmelikleri, Muayene ve Kabul Yönetmelikleri doğrudan teminin yasal dayanakları arasında bulunan yönetmeliklerdir. Merkezi Yönetim Bütçe Uygulama Tebliği, Harcama Yetkilileri Hakkında Genel Tebliğ, Merkezi Yönetim Harcama Belgeleri Hakkında Tebliğ, Kamu İhale Genel Tebliği ve parasal sınırlarla birlikte süreleri ve oranları belirleyen Kamu İhale Tebliği ise bu usulün yasal dayanaklarından olan tebliğlerdir.
[389] Bu istisnalardan öne çıkan hususlara doğrudan temin alım süreci anlatılırken yer verilecektir.
[390] Kamu İhale Kurumu. 2020, *Doğrudan Temin.* 1-2. https://EKAPakademi.kik.gov.tr/dogrudan-temin/#1574634769280-97515e1a-1c49
[391] 4734 sayılı Kanun Madde 4.

vermektedir. Yöntemin temel dayanağı olan bu düzenlemeye bakıldığında maddenin bentlerinde yapılabilecek işlerin ve ihtiyaçların tek tek sıralandığı ve sınırlandığı görülecektir. Bu yüzden, doğrudan temin sadece kapsamda sayılan ihtiyaçların temininde kullanılabilmektedir.

2.1.1 Doğrudan Teminin Kapsamı

İdareler sağladığı kolaylık bakımdan her ihtiyaçlarında bu usulü kullanmaya fazlaca meyilli olabilmektedir. Yine sunduğu kolaylıklardan faydalanmak maksadıyla idarelerin alım yapılacak işleri kısımlara ayırarak doğrudan temin ile karşılamaya çalışmaları da olasıdır. Ayrıca yeterli nitelikte/nicelikte personeli olmayan idarelerin, bu yöntemi kullanarak alım yapmaları, genellikle onların başvurduğu ilk çare ve zorunluluk da olabilmektedir. Bu ve benzeri durumlarda, idarelerin doğrudan temin usulünü kullanmalarının önüne geçebilmek amacıyla kanunla bazı engellemeler getirilmiş ve doğrudan temin ile alımın kapsamı kanunda yer alan 22. madde ile açıkça belirlenmiştir.

Kanunun 22/a düzenlemesiyle; "ihtiyacın sadece gerçek veya tüzel tek kişi tarafından karşılanabileceğinin tespit edilmesi" halinde bu yöntemle alım gerçekleştirilebileceği belirlenmiştir[392]. Bu durum aynı zamanda idare tarafından belge ile de kanıtlanmalıdır[393]. Bu gerekçe ile yapılan alımlarda isteklinin, ilgili idarenin bulunduğu yerde bulunan firmalar çerçevesinde bir araştırma yapılması yeterli olacaktır[394]. Ancak ticaretin küreselleştiği ve önündeki engellerin her geçen gün büyük ölçüde azaldığı günümüz ticaret dünyasında sadece diğer illerdeki değil diğer ülkelerdeki gerçek/tüzel kişilerin varlığının araştırılmasıyla daha uygun maliyetle bir alım gerçekleştirebilmek olasıdır[395].

Doğrudan teminin bu bent kapsamında kullanılması durumunda alımın gerek bütçe sınırlaması gerekse de parasal limitler dahilinde gerçekleştirilmesi gibi bir sınır

---

[392] 4734 sayılı Kanun Madde 22/A.

[393] Şahbenderoğlu, V. (2003). Doğrudan Temin Usulünün Uygulanması. *Mali Kılavuz Dergisi,* 6(21), 74.; Örneğin mal alım türünde "yed-i vahit" belgesine sahip olan kişinin bulunması tevsik edici bir durumdur. Çolak, H. B. (2004). Doğrudan Temin Usulünün Esasları, İdareye Sağladığı Kolaylıklar ve Dikkat Edilmesi Gereken Hususlar. *Mali Kılavuz Dergisi,* 6(24), 27. Bu belge Ticaret ve Sanayi Odaları, Ticaret Odaları, Sanayi Odaları, Deniz Ticaret Odaları Muamelat Yönetmeliği'nin 50. maddesiyle düzenlemekteydi ancak anılan yönetmelik günümüzde yürürlükten kaldırılmıştır.

[394] 2024 yılında bu durumun geçerliliği sorgulanmalıdır. Özer, B. ve Mıynat, M. (2016). Türkiye'de Uygulanan Kamu Tedarik Usullerinin Yolsuzluk Riski Açısından Analizi. *Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 14(2), 37.

[395] Demirel, S. ve Arapgirli, M. ve Altıntaş, H. (2014). *Sorularla Doğrudan Temin.* Ankara Yayınevi, 186.

bulunmamaktadır[396]. Bu alım usulünde ifade edildiği gibi ihtiyacın tek kişiden temininin ispatlanması yeterlidir. İspat gerçekleşmeden yapılacak alımların yargı kararıyla iptal edilmesi söz konusudur. Örneğin, Danıştay 12. dairesinin vermiş olduğu bir kararda, idarenin bu kapsama giren durumu ispatlamadan ihtiyacını bu usulü kullanarak karşıladığı alım süreci tümüyle iptal edilmiştir[397]. Yine bu karara benzer olarak Danıştay'ın 2017 yılında aldığı başka bir kararda da ihtiyacın tek kişiden temin edilmesi konusunun objektif olarak ispatlanması gerektiğine vurgu yapılmıştır[398].

4734 sayılı Kanunun 22. maddesi b bendinde yer alan düzenlemede önceki bentle benzer olarak "sadece gerçek veya tüzel tek kişinin ihtiyaç ile ilgili özel bir hakka sahip olması" gerekçesi belirlenmiş ve kapsam bu şekilde sınırlandırılmıştır[399]. 22/b'nin uygulanmasının nedeni kamunun özel nitelikteki bir ihtiyacının "bilimsel, teknik, fikri veya sanatsal vb. nedenlerle ve münhasıran hakların" korunduğu durumlarda da temin edilebilmesini sağlamaktır. Bilimsel bir yayın, fikir ya da sanat eseri ile ilgili hakları elinde tutan kişiden hizmet alınması bu bent kapsamında yapılan bir alıma örnek olabilir. İlgili bende göre alım yapacak olan idare, "Tek Kaynaktan Temin Edilen Mallara/Hizmetlere İlişkin" formu kullanarak alımı yapabilir[400]. Alım yapılırken ihtiyacın gerekçesini belirttikten sonra fiyat araştırması yaparak ve diğer ilgili belgeleri de ekleyerek formun doldurulması gerekmektedir. Hizmetin gerekçesinin ve gerekliliğinin takdir yetkisi idaredeedir. Yetkinin idarede olduğu verilmiş olan yargı kararlarında da birçok kez vurgulanmaktadır.

Sayıştay tarafından verilen bir kararda kamu idaresinin telekomünikasyon alanında gerçekleştirmiş olduğu bir alım incelenmiştir. Bu inceleme ile alımın gerçekleştiği tarihlerde tekel pozisyonunda bulunan bir şirketin bu konumu vurgulanarak idarenin takdir yetkisinin bulunduğu ve firmayla idare arasında gerçekleştirilen alımın 22/b usulüne uygun olduğu sonucuna varılmıştır[401]. Sayıştay'ın vermiş olduğu benzer bazı kararlarına dayanılarak yine bu usulle yapılan alımlar için başka örnekler

[396] Kamu İhale Genel Tebliği (KİGT) Madde 21. https://www.mevzuat.gov.tr/File/GeneratePdf?mevzuatNo=13354&mevzuatTur=Teblig&mevzuatTertip=5
[397] Danıştay. 12. Daire, E.2015/4266 K.2016/6820.
[398] Danıştay. 13. Daire, E.2017/221 K. 2017/910
[399] 4734 sayılı Kanun Madde 22/B.
[400] KİK. 022.0/M ve KİK 021.0/H.
[401] Taşdelen, A. (2004). *Kamu Harcamaları Hukukunda İhale Süreci.* Turhan Kitabevi, 86.

gösterilebilir[402]. Örneğin, üzerinde abonelik ücreti yazmayan basılı medya ürünlerine abonelik gerçekleştirmek isteyen bir idarenin fiyat teklifleri aldıktan sonra ilgili alımları bu usulle gerçekleştirmesinin hukuka uygun olduğuna karar verilmiştir. Yine bu usulle bir aracın, idarenin bulunduğu ilde o aracın tek satıcısı olması üzerine idare söz konusu araç alımını bu usulle gerçekleştirmiş ve bu durumun da mevzuata aykırılık teşkil etmediğine Sayıştay tarafından karar verilmiştir[403].

22. maddenin c bendi ile "Mevcut mal, ekipman, teknoloji veya hizmetlerle uyumun ve standardizasyonun sağlanması için zorunlu olan mal ve hizmetlerin, asıl sözleşmeye dayalı olarak düzenlenecek ve toplam süreleri üç yılı geçmeyecek sözleşmelerle ilk alım yapılan gerçek veya tüzel kişiden alınması" mümkün hale gelmiştir[404]. Bu alım türü, AB ile uyum gerekçesiyle yapılan 4964 sayılı Kanunla yapılan değişiklik sonucunda bu haline kavuşmuştur. Yapılan alımın gereği olarak ortaya çıkan bu ihtiyacın tamamlayıcı nitelikte bulunması gerekmektedir. 22/c usulüyle yapılacak mal ve hizmet alımlarında bu alımlar arasında doğal bir bağlantı bulunup bulunmadığına özen gösterilmelidir. Yapım işlerinin ise bu usul kullanılarak gerçekleştirilme imkânı doğal olarak bulunmamaktadır.

İdarelerin ihtiyacını tespit edip giderilmesine karar vermesinin ardından ilgili konudaki yetkin personeli varsa bu personel marifetiyle alım yapabileceği gibi başka kurum ve kuruluşlardan da destek alarak alımı yapabilme imkânı bulunmaktadır. İdarelerin alım yaparken Tek Kaynaktan Temin Edilen Mallara/Hizmetlere İlişkin formu kullanmaları ve sözleşme imzalamaları gerekmektedir[405]. Yine 22/b usulüyle benzer olarak 22/c usulünde de piyasa fiyat araştırması yapılmasının zorunluluğu bulunmaktadır. Usulüne uygun olarak gerçekleştirilmiş ilk alımın yapıldığı kişiden hizmetin sürmesinin gerekli olduğu hallerde devam niteliğinde yapılan bu tarz alımların hukuka uygun olacağı söylenebilir. Sayıştay, bu usulle ilgili incelemelerde üç yılla sınırlandırılan ve asıl sözleşmeye dayanıp devamında o firma tarafından hizmetin/malın sunulmasının gerekli olduğu durumlarda idarelerin hukuka uygun davrandığına karar vermiştir[406].

---

[402] Sayıştay. 6. Daire, 444. No'lu Daire Kararı; Sayıştay. 7. Daire, 253. No'lu Daire Kararı.
[403] Türkiye Belediyeler Birliği. 2020, *100 Soruda Doğrudan Temin,* 7-8. https://www.tbb.gov.tr/online/kitaplar/tum_yonleriyle_dt/index.html#p=85
[404] 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu Madde 22/C.
[405] KİGT Madde 22/4/1; KİK. KİK022.0/M ve KİK021.0/H. Sayılı Kararlar.
[406] Sayıştay. Temyiz Kararı 2. Daire, Dosya No:40678, T. No:42439.

Kanunun 22/d düzenlemesiyle "Büyükşehir belediyesi sınırları dahilinde bulunan idarelerin" KDV hariç olmak üzere 800.366 TL, diğer idarelerin 266.618 TL'lik kısmı "aşmayan ihtiyaçları ile temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve iaşeye ilişkin alımların" bu alım türünün kapsamında bulunduğu belirtilmiştir[407]. Ayrıca temsil ağırlama alımlarından hangilerinin limit dahilinde olduğu hangilerinin ise bu kapsamda tutulamayacağı da böylelikle düzenlenmiş olmaktadır. Yine bu usul ile belirtilen parasal tutarlar, her yıl KİK tarafından yayımlanan tebliğle değiştirilmekte ve günün koşullarında uygun olarak güncellenmektedir. Güncellenen limitler her yıl şubat ayının başından bir sonraki yılın ocak ayı sonuna kadar geçerliliğini sürdürmektedir. Uygulamada olan ve yukarıda ifade edilen limitler, 01 Şubat 2025 - 31 Ocak 2026 tarihleri arasında kalan dönemde gerçekleştirilecek alımları kapsamaktadır.

İdareler, temin etmek istedikleri ihtiyaçlar için yaptıkları fiyat araştırmasında buldukları miktarlara göre alım şeklinde değişikliğe gitmelidir. Kapsama giren işlerle ilgili fiyat araştırmasından elde edilen öngörü, bulundukları il kapsamındaki parasal limiti aşmıyor ve kapsamda bulunuyorsa doğrudan temin ile bu alımlarını gerçekleştirebilirler. Ancak maliyet öngörüleri limitlerin üzerinde çıkıyorsa doğrudan temin yöntemiyle değil kanunda belirtilen uygun ihale yöntemlerinden birisinin seçilerek alımın gerçekleştirilebilmesi gerekmektedir[408]. Daha önce de belirtildiği gibi idareler, doğrudan temin usulünün daha kolay bir prosese sahip olması ve birçok zorunluluğa sahip olmaması nedeniyle bu yöntemi tercih etmeye yatkındır. Bu tercih özellikle 22/d usulünde kendini fazlasıyla göstermektedir. Bu yüzden kanun koyucu, idarelere sağlanan kolaylığın, kanunun genel amacının dışına taşmasını engellemek için başka bazı düzenlemelere ihtiyaç duymuştur. İhale usulüyle alınması gereken işlerin doğrudan teminle yapılması ve yapılacak olan alımın çeşitli gerekçelerle kalemlere bölünerek yine bu usulle temin edilmesinin yolu bu limitler başta olmak üzere çeşitli düzenlemelerle engellemiştir[409]. Düzenlemelerle idarelerin, kanunda ihale usulü kullanılarak yapılması

[407] 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu Madde 22/D; 2025/1 No.'lu Kamu İhale Tebliği, Ek 1, https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2025/01/20250124-5-1.pdf
[408] 4734 sayılı Kanun Madde 22/C.
[409] Örneğin bir idarenin uygulama projesi bulunan bir yapım işinde anahtar teslim götürü bedel teklif almak suretiyle ihale yapmasını gerektiren bir işin doğrudan teminle yapılması ihale mevzuatına aykırılık teşkil etmektedir. Danıştay. 1. Daire, E.2010/1684 K.2010/1874.

istenen bir alımını parasal limitlere takılmamak maksadıyla kalemlere bölüp doğrudan temin marifetiyle gerçekleştirme istekleri de önlenmek istenmektedir[410].

22/d usulüyle ilgili özel bir durumdan bahsedilebilir. Kanun, bu usulünün uygulanmasında bir istisnaya gitmiştir. Bu istisnayla idareler tarafından işletilen orduevi, askeri gazino, kreş, dinlenme tesisi, sosyal tesis vb. yerlerde satılmak üzere yapılacak olan alımlarda, bu yerlerden faydalanan kişilerin isteklerine göre marka tercihinde bulunularak alım yapılması mümkün hale gelmiş ve bu alımlarda marka yasağı kaldırılmıştır. Ancak bu alımın da yine parasal limitlere tabi tutulduğu dikkatten kaçmamalıdır. Parasal limitlere benzer olarak idarelerin bütçelerine bu amaçla konulan ödeneklerin %10'unu KİK'in uygun görüşü olmadan aşılamayacağı da bir diğer sınır olarak varlığını korumaktadır. Sayıştay'ın yerel yönetimler üzerinde gerçekleştirdiği denetim raporlarında bu durumun belediyeler tarafından sıkça ihmal edildiği görülmektedir[411]. Son olarak bu madde kapsamında gerçekleştirilecek alım türünün mal/hizmet alımı değil de yapım işi olması halinde ilgili alımın istisnası olarak idarelerin yaklaşık maliyet hesaplaması yapmaları zorunluluk olarak düzenlenmiştir.

4734 sayılı Kanunun 22. maddesinin e bendiyle, idarelerin taşınmaz mal alımlarında veya mal kiralamalarında ihtiyaçlarına uygun olarak alımlarını gerçekleştirebilmelerinin yasal dayanağı oluşturulmuştur[412]. İhtiyaçlara uygunluğu belirlemek yine idarenin takdirine bırakılmıştır. Ancak taşınmaz alımı ya da kiralanmasına neden ihtiyaç duyulduğu ve neden özellikle o taşınmaza ilişkin bir tasarrufta bulunulmasının gerekli olduğu idare tarafından gerekçelendirilmeli ve açıklanmalıdır[413]. Bu gerekçe, alımın hukuka uygunluğunu da sağlamaktadır. Örneğin, idarenin belirli bir konuda üretim yapan bir tesisin alımını gerçekleştirdikten sonra ilgili tesise tahsis olmuş makine/teçhizat/araç/demirbaş gibi taşınırların ve çeşitli eklentilerin bulunduğu yakındaki başka bir taşınmazın da alınmasının lüzumuna dair gerekçesi Sayıştay tarafından yerinde görülmüş ve söz konusu tasarrufun hukuka uygun olduğuna karar verilmiştir[414]. Taşınmaz tasarrufuna ilişkin gerekçenin yanı sıra taşınmazın rayiç

[410] Danıştay. 12. Daire, E.2013/4113 K.2017/449.
[411] Sayıştay. (2023). Kamu İdareleri Denetim Raporları, *Belediyeler.* https://www.sayistay.gov.tr/reports/category/31-belediyeler---bagli-idareler
[412] 4734 sayılı Kanun Madde 22/E.
[413] Sezer, Y. (2002). Kamu İhale Kanunu: Şeffaflık ve Rekabet. *Amme İdaresi Dergisi,* 35(4), 70.
[414] Sayıştay. Daireler Kurulu, 2003/11331/3; Türkiye Belediyeler Birliği. 2020, *100 Soruda Doğrudan Temin,* 33-36. https://www.tbb.gov.tr/online/kitaplar/tum_yonleriyle_dt/index.html#p=85

fiyatının belirlenip onay belgesine eklenmesi de gerekli olan başka bir husustur. Ayrıca yapılacak olan tasarrufun bir yıldan fazla süreyi kapsayan bir kiralama içermesi durumunda düzenlenecek olan sözleşmede kira artışına dönük hükümlere de yer verilmesi gerekmektedir. Genel bütçeli idarelerde kira artış oranını belirleme görevi Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın yetkisindeyken diğer idarelerde ise genel uygulamalara göre artış oranı belirlenmesi beklenmektedir. Yine bu usul kullanılarak yapılacak tasarruftaki taşınmazın kiralanması durumunda kiralama işlemi aracısız olarak mülk sahibinden yapılmalıdır. Bu alım usulünde her ne kadar bir zorunluluk olarak ifade edilemese de yapılacak olan kiralama işlemi, Kamu İdarelerinin Taşınmaz Kiralamalarına İlişkin Genelge'ye[415] uygun olarak gerçekleştirilmeli ve sözleşme imzalanmalıdır. Ayrıca kiralamalarda yapılacak olan temizlik ve ısıtma ile ilgili bir hizmet alımının söz konusu olması halinde bu ihtiyaç, doğrudan temin usulüyle değil ihale usulleri kullanılarak giderilmelidir[416].

Anılan kanunun 22. maddesinde yer alan f bendi düzenlemesiyle, "Özelliğinden ve belli süre içinde kullanılma zorunluluğundan dolayı stoklanması ekonomik olmayan veya acil durumlarda kullanılacak olan ilaç, aşı, serum, anti-serum, kan ve kan ürünleri ile ortez, protez gibi uygulama esnasında hastaya göre belirlenebilen ve hastaya özgü tıbbî sarf malzemeleri, test ve tetkik sarf malzemeleri alımları" doğrudan temin ile alımı mümkün olan işler kapsamında yer almıştır[417]. İdareler, bu türde (nevide) bulunan malların stoklanmasının ekonomik olmadığını ve aciliyetle/bekletilmeksizin kullanılacağını ifade ettikleri formla birlikte alımı gerçekleştirebilmektedir[418]. Özellikle sağlık alanında gerçekleştirilecek bu alımlarda hastaların ihale süreçlerinden olumsuz etkilenmesinin engellenmesi hedeflenmektedir[419]. İdarenin kişilere göre değişik özellikler gösteren ve stoklanması sorun teşkil eden bu tür alımlarında, malzemelerin ya

[415] Kamu İdarelerinin Taşınmaz Kiralamalarına İlişkin Genelge, 16.01.2019 Tarih ve 30657 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanmıştır. https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2019/01/20190116-11.pdf
[416] Sayıştay. 5. Daire 21.04.2016 Karar No:174; Üstün, Ü. ve Çalış, S. ve Sena, H. (2019). 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nda Doğrudan Temin Usulü. *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi,* 27(1), 19.
[417] 4734 sayılı Kanun Madde 22/F.
[418] KİGT Madde 22,7. Eğer, bu ibareler (stoklanması ekonomik olmayan ve/veya acil durumlarda kullanılacak) ödeme belgelerine eklenmezse söz konusu alım işlemi gerçekleşse bile idarelerin sorumluluğu ortaya çıkacaktır. Sayıştay. Temyiz Kurulu, Karar No:35386, İlam No:182.
[419] "Özellikle hayati önemi haiz olan ve acil müdahale gerektiren kalp ve ortopedi ameliyatlarında kullanılan ilaç ve malzemelerin özellikleri, boyutları ve nitelikleri kullanılacak hastaya göre değiştiğinden ya da belli bir kullanım süresi bulunmasından dolayı" bu alımlar doğrudan temin kapsamına alınmıştır. Kamu İhale Kurumu. *Doğrudan Temin.* EKAP Akademi Yayını, 9.

da malın kullanım ömrünün ve şeklinin de gereği olarak doğrudan temin ile alım yapmaları bu bent ile yasal bir zemine dayandırılmıştır.

Kanunun 22. maddesinin g bendi, "Milletlerarası tahkim yoluyla çözülmesi öngörülen uyuşmazlıklarla ilgili davalarda, Kanun kapsamındaki idareleri temsil ve savunmak üzere Türk veya yabancı uyruklu avukatlardan ya da avukatlık ortaklıklarından yapılacak hizmet" alımlarının doğrudan temin aracılığıyla gerçekleştirilebileceğine hükmetmektedir[420]. 4964 sayılı Kanunla getirilen bu değişiklikle birlikte AB hukukuna uyum ve ülke menfaatlerinin korunması amaçlanmaktadır. İhale usullerinin bu tür alım durumlarında uygulanmasının süreci uzatması ve özellikle sözleşme detayları ile gizlilik gerektiren evrakların ilanı gibi konularda ortaya çıkartabileceği olumsuz bazı özellikleri nedeniyle bu alımlara doğrudan temin kapsamında yer verilmiştir. Kanun gerekçesinde doğrudan temin usulünün kullanılarak bu kapsamdaki ihtiyaçların giderilmesinin anılan gerekçelere ek olarak kamu yararı açısından da daha faydalı olacağı yönünde bir değerlendirme yapılmıştır[421]. Ancak uluslararası tahkim dışındaki uyuşmazlık ve çatışmalarda bu usule göre alım yapma imkânı bulunmamaktadır.

Kanunun 22. maddesi h bendi de önceki bent gibi avukatlık hizmetleriyle ilgilidir. "8/1/1943 tarihli ve 4353 sayılı Kanunun 22 ve 36 ncı maddeleri uyarınca Türk veya yabancı uyruklu avukatlardan hizmet alımları ile fikri ve sınai mülkiyet haklarının ulusal ve uluslararası kuruluşlar nezdinde tescilini sağlamak için gerçekleştirilen hizmet alımları" doğrudan temin kapsamına bu düzenleme ile dahil edilmiştir[422]. Ancak burada anılan 4353 sayılı Kanun, 2011 yılında yayımlanan 659 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile yürürlükten kaldırılmıştır. Söz konusu KHK'nın 5. maddesine göre "muhakemat hizmet ihtiyacı"[423] yerine getirilemezse doğrudan temin ile avukatlık

[420] 4734 sayılı Kanun Madde 22/G.
[421] Kanunun gerekçesi için Bkz. https://www.ihale.gov.tr/DokumanDownload.aspx?DokumanID=995
[422] 4734 sayılı Kanun Madde 22/H.
[423] Muhakemat ihtiyacı 659 sayılı KHK'nın 5. maddesinde belirtilmektedir. Buna göre; "(1) İdareler, muhakemat hizmetleri ihtiyaçlarını;
a) Hukuk birimlerinde istihdam edecekleri hukuk müşavirleri ve avukatlardan,
b) İhtiyaç duyulması halinde Maliye Bakanlığından talep etmek suretiyle,
sağlayabilirler.
(2) Cumhurbaşkanlığı, Bakanlıklar ve bağlı kuruluşları muhakemat hizmetlerini yürütmek üzere birbirlerinden hizmet talebinde bulunabilirler.
(3) Birinci ve ikinci fıkraya göre muhakemat hizmetlerinin temin edilememesi veya özel uzmanlık gerektirdiği Cumhurbaşkanlığında Cumhurbaşkanı veya Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanının, bakanlıklarda ilgili bakanın onayı ile belirlenen hallerde muhakemat hizmetlerini yürütmek üzere Cumhurbaşkanı kararıyla belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde, 4/1/2002 tarihli ve 4734 sayılı Kamu

hizmeti alınabilmesi mümkün olabilecektir[424]. Ancak bu KHK, genel ve özel bütçeli idarelerin avukatlık hizmet alımlarını kapsadığından, yerel yönetimlerin ilgili hükümlerce avukatlık hizmetini bu usulle alabilmelerinin mümkün olmadığı görülecektir.

4734 sayılı Kanunun anılan maddesinin ı bendi, Türkiye İş Kurumu (İŞKUR) ile ilgili yapılan bir düzenlemedir. İŞKUR, iş ve işsizlikle ilgili çeşitli eğitimler gerçekleştirmektedir. Bu eğitimler, gerek işgücü piyasasının ihtiyacı olan mrdlrki alanlarda gerekse de işsizlik ödeneği alan işsizlerin kurslar aracılığıyla mesleki gelişimlerini sağlayarak yeniden işgücü piyasasına girmesi amacıyla düzenlenmektedir. Eğitimler, özelliği gereği hizmet alımı türündedir ve İŞKUR eğitimleri de düzenleme öncesi ihale usulleri kullanılarak sağlanmaktaydı. Ancak bu alımların ihale süreciyle gerçekleştirilmesi, ilgili eğitimlerin amacının yerine gelmesinde bazı sorunlara yol açmıştır. Bu sorunlar arasında; bürokratik prosedürlerin uzunluğundan dolayı eğitim süreçlerinin istenildiği şekilde yapılamaması, en düşük teklif veren istekliye ihalenin verilmesi zorunluluğu nedeniyle eğitim kalitesinden bazen taviz verilmesi, istenilen koşulları sağlayacak isteklinin bulunamaması ve ihale süreçlerinin taşra teşkilatlarında yeterli nitelikte ve nicelikte personele sahip olunmaması nedeniyle layığıyla yerine getirilememesi yer almaktadır. Anılan sorunlar, İŞKUR'un etkili ve verimli çalışmasını da engellemiştir. Bu yüzden söz konusu alımlar, yapılan düzenlemelerle doğrudan temin kapsamına alınmıştır. İŞKUR'un 4904 sayılı Kanunun 3. maddesinin b ve c bentlerinde sayılan görevleri için de doğrudan temin ile alım gerçekleştirilebileceği belirtilmektedir[425]. Ancak bentte adı geçen bu madde 02.07.2018 tarihli ve 703 sayılı KHK ile mülga olduğu için doğrudan teminin kapsamının sadece "4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanununun 48 inci maddesinin yedinci fıkrasında sayılan görevlerine" yani

İhale Kanununun 22 nci maddesine göre doğrudan temin usulüyle serbest avukatlardan veya avukatlık ortaklıklarından hizmet satın alınabilir.
(4) Hizmet satın alınarak kendisine vekalet verilen serbest avukatlar ve avukatlık ortaklıkları kendilerine vekalet verilen dava ve icra işlemlerinin takibiyle ilgili olarak, ilgili mevzuatla idareleri vekil sıfatıyla temsile yetkili olan görevlilerle aynı yetki ve sorumlulukları haizdir."

[424] Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri ve Özel Bütçeli İdarelerde Hukuk Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin Kanun Hükmünde Kararname, 2011, No:659 Madde 5.

[425] Mülga olan kanun maddesinin ilgili bentleri şu şekildedir;
"b)İşgücü piyasası verilerini, yerel ve ulusal bazda derlemek, analiz etmek, yorumlamak ve yayınlamak, İşgücü Piyasası Bilgi Danışma Kurulunu oluşturmak ve Kurul çalışmalarını koordine etmek, işgücü arz ve talebinin belirlenmesine yönelik işgücü ihtiyaç analizlerini yapmak, yaptırmak.
c)İş ve meslek analizleri yapmak, yaptırmak, iş ve meslek danışmanlığı hizmetleri vermek, verdirmek, işgücünün istihdam edilebilirliğini artırmaya yönelik işgücü yetiştirme, mesleki eğitim ve işgücü uyum programları geliştirmek ve uygulamak, istihdamdaki işgücüne eğitim seminerleri düzenlemek." https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4904-20030625.pdf

eğitim faaliyetlerine dönük olabileceği söylenebilir[426]. Madde ile ilgili son olarak, özellikle personel/nüfus/bütçe imkanları açısından dezavantajlı olan yerel yönetimlerin de eğitim düzenlerken benzer gerekçelerle sorun yaşadıkları söylenebilir.

Kanunun ilgili maddesinin i bendiyle, "Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi, Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunların halkoyuna sunulması, milletvekili genel ve ara seçimleri, mahalli idareler ile mahalle muhtarlıkları ve ihtiyar heyetleri genel ve ara seçimi dönemlerinde Yüksek Seçim Kurulunun ihtiyacı için yapılacak filigranlı oy pusulası kâğıdı ile filigranlı oy zarfı kâğıdı alımı, oy pusulası basımı, oy zarfı yapımı hizmetleri ile bu seçimlere yönelik her türlü seçim malzemelerinin alımı ile yurt dışı seçim harcamaları, il seçim kurulu başkanlıkları tarafından alınacak oy pusulası basım hizmeti alımı" da doğrudan temin kapsamında gerçekleştirilebilecek işler arasında yerini almıştır[427]. Bu düzenlemeyle seçimlerin, ihale sürecinin zorluklarına takılarak sağlıklı bir şekilde gerçekleşmesinin önünde bulunabilecek endişeleri ortadan kaldırmayı hedeflediği söylenebilir.

Kanunun 22. maddesinde yer verilen tüm bu işler, kendilerine has gerekçelerle ve idarelerin kamu alımlarını kolaylaştırabilmek amacıyla yasayla doğrudan temin kapsamına alınan işlerdir. Bu işler daha önce de ifade edildiği gibi "ihale komisyonu kurma ve 10 uncu maddede sayılan yeterlik kurallarını arama zorunluluğu bulunmaksızın, ihale yetkilisince görevlendirilecek kişi veya kişiler tarafından piyasada fiyat araştırması yapılarak" hızlı ve kolayca temin edilebilmektedir[428]. Kapsam içerisinde yer alıp doğrudan teminle karşılanan ihtiyaçların 2024 yılındaki alım yapılan işe göre (bentler açısından) miktarlarının oransal dağılımına bakıldığında 22/d usulünün %81,54'lük pay ile en çok kullanılan alım türü olduğu söylenebilir. Bu bent kapsamında yapılan işlerden parasal limitler dahilinde yapılan alımlar, 88.580.349.000 TL olarak gerçekleşirken (%80,07); yine aynı bentte yer alan temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılan konaklama, seyahat ve iaşeye ilişkin alımlar ise 2.113.955.000 TL (%1,47) olarak gerçekleşmiştir. Doğrudan teminle gerçekleştirilen alımların oransal dağılımında öne çıkan diğer bentlerin ağırlığına göre sırasıyla; 22/f (%5,55), 22/a (%3,23) ve 22/b bendi

[426] 4734 sayılı Kanun Madde 22/I. Bentte yer alan tam ifadeye göre; "Türkiye İş Kurumunun, 25/6/2003 tarihli ve 4904 sayılı Kanunun 3 üncü maddesinin (b) ve (c) bentlerinde sayılan görevlerine ilişkin hizmet alımları ile 25/8/1999 tarihli ve 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanununun 48 inci maddesinin yedinci fıkrasında sayılan görevlerine ilişkin hizmet alımları" doğrudan temin kapsamında bulunmaktadır.
[427] 4734 sayılı Kanun Madde 22/I.
[428] 4734 sayılı Kanun Madde 22.

(%2,56) olduğu söylenebilir. Bu alım usulüyle gerçekleştirilen alımların mal/hizmet alımı ya da yapım işi türlerine göre de sıralamasına bakılacak olursa yine 2024 yılında doğrudan teminle gerçekleştirilen işlerin çok büyük bir kısmının mal ve hizmet alımı olduğu görülecektir. Mal alımları için 117.564.518.000 TL (%46,95), hizmet alımları için ise 123.901.090 TL (%49,48) harcanmıştır. Hizmet alımı sınıfına girse de ayrı bir kategoride gösterilen danışmanlık hizmet alımları da 905.468.000 TL (%0,36) olarak gerçekleşmiştir. Yapım işleri için ise 8.014.515.000 TL (%3,20) harcanmıştır[429].

İdare tarafından doğrudan temin yöntemi ile karşılanabilecek ihtiyaçların neler olabileceği sayılan usullerle bu şekilde belirlenmiştir. Bunun dışında yer alan kamu alımlarının idareler tarafından ihale süreci işletilerek temin edilmesi gerekmektedir. İhale usulleri arasından çıkartılan doğrudan temin, çeşitli zamanlarda yapılan değişikliklerle günümüzdeki halini almış ve uluslararası kamu alımı uygulamalarıyla Türk kamu alım uygulamalarının uyumuna da katkı sağlamıştır. Yine bu değişiklikler, idarelerin ihtiyaçlarını belirli konularda daha kolay gerçekleştirebilmelerinin de önünü açmıştır.

2.1.2 Doğrudan Teminde İş Akış Süreci

Mal, hizmet ya da yapım işi alım sürecinin ihale sürecine göre daha kolay olduğu bu kamu alım türünün işletilebilmesi için öncelikle idarelerin bir ihtiyacının tespit edilmesi ya da ortaya çıkması gerekmektedir. Bu ihtiyacın tespitinin ardından doğrudan temin için onay belgesi hazırlanmalıdır. İhtiyacı duyulan şey ne ise piyasada araştırması yapılmalı ve bu işi gerçekleştirmek üzere personel ya da personeller görevlendirilmelidir. Eğer kapsam gereği parasal limitlere tabi olan bir alım gerçekleştirilecekse piyasa fiyat araştırması yapıldıktan sonra ortaya çıkan maliyetin doğrudan temin limitlerinde bulunup bulunmadığı kontrol edilmelidir. Limitler ve kapsam açısından bir sorun olmaması halinde doğrudan temin alım süreci işletilmeye devam edilebilir. Yapılan piyasa araştırması ihale yetkilisinin onayına sunulur. Onay aşamasından sonra kabul ve teslim alma işlemleri gerçekleştirilir ve böylelikle idarenin ihtiyacı doğrudan giderilmiş olur. Ödemenin hak sahibine yapılması ve ödeme belgesinin onay belgesine eklenmesiyle de süreç tamamlanır[430]. Kısaca bahsedilen süreçle gerçekleşen doğrudan temin alımları bazı detaylara da sahiptir. Bu detaylar KİK'in Doğrudan Temin başlıklı yayınlarındaki konu

[429] Kamu İhale Kurumu. 2025, *2024 Yıl Sonu Kamu Alımları İzleme Raporu*, 8.
[430] T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı. *Doğrudan Temin Süreci İş Akış Şeması*. https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2019/01/Do%C4%9Frudan-Temin-S%C3%BCreci.pdf

sıralaması göz önünde tutularak kısaca ele alınacaktır. Bu konular; ödenek kontrolü, onay belgesi, piyasa fiyat araştırması, yasaklılık sorgusu, borç sorgusu, yeterlik kriteri, sözleşmeler, vergi, komisyonlar ve ödeme hususlarıdır.

İhtiyacın ortaya çıkmasının ardından idareler tarafından öncelikle *ödenek kontrolü* gerçekleştirilmelidir. Ödeneğin bulunması halinde sürece devam edilebilir. Yeterli ödeneğin olmadığı durumlarda ise ihtiyacın giderilmesinin zaruri olup olmamasına göre idareler bir karar vermelidir. Zaruri olmayan ihtiyaçlar için satın alma talebi reddedilirken zaruri ihtiyaçlar için ödenek aktarımı ya da revizesi gündeme gelebilir. Ödeneğin hazır hale getirilmesinin ardından doğrudan temin alım süreci, fiyat araştırmasıyla devam ettirilir. Alımı gerçekleştirilecek olan iş, örneğin 22/d usulüyle yapılacaksa parasal limitlere uyulup uyulmadığı kontrol edilir. Ayrıca parasal limitler kapsamında yapılacak alımların yıllık toplamı idarenin bütçesine bu amaçla konulan ödeneğin yüzde onunu aşmamalı ve eğer bir aşım öngörülüyorsa da KİK'in uygun görüşü alınmalıdır. Yapılan araştırmada ihtiyacın karşılanmasının parasal limitleri aşmayacağı ve ödenek açısından da bir sorun bulunmadığı anlaşılırsa doğrudan temin ile alım sürecine devam edilebilir[431].

Doğrudan temin usulüyle ihtiyacın giderilmesi için *onay belgesi* düzenlenmesi gerekmektedir. Temel ve çok önemli olan bu belge, aslında ihtiyacın doğrudan teminle karşılanmasına yönelik şartı olan iznin de alındığını göstermektedir. Bu belge olmadan veya belgenin eksik hazırlanması halinde idarenin sorumluluğu doğacaktır. Belgede "Mahalli İdareler Harcama Belgeleri" yönetmeliğine göre yer verilmesi gereken bazı unsurlar bulunmaktadır. Bu unsurlar; alım konusu işin nev'i, niteliği, varsa proje numarası, miktarı, zorunlu tutulduğu hallerde yaklaşık maliyeti, kullanılabilir ödeneği, bütçe tertibi, alımda uygulanacak usul bilgisi, varsa avans ve fiyat farkı şartları ile harcama yetkilisinin imzasıdır[432]. Her ne kadar kanun ve tebliğde yer alan tek tip bir dosya bulunmasa da İhale Uygulamaları Yönetmeliklerinin ekinde yer alan ihale onay belgelerinin bu özellikleri taşıdığı için pratikte kullanıldığı görülmektedir. Piyasa araştırmasının sonuçlanmasının ardından uygun teklif için bir onay daha verilmesi gerekmektedir.

[431] Kamu İhale Kurumu. *Doğrudan Temin.* EKAP Akademi Yayını, 20.
[432] Mahalli İdareler Harcama Belgeleri Yönetmeliği Madde 3. https://www.mevzuat.gov.tr/anasayfa/MevzuatFihristDetayIframe?MevzuatTur=7&MevzuatNo=11509&MevzuatTertip=5

4734 sayılı Kanunun 22. maddesine göre yapılacak alımların a, b ve c bentlerinin kapsamına girmesi durumunda Tek Kaynaktan Temin Edilen Mallara/Hizmetlere İlişkin formun doldurulması gerekmektedir. Bu bentlerin dışında kalan kapsamda yapılacak alımlarda ise *piyasa fiyat araştırma* tutanağının hazırlanması gerekmektedir. Burada önemli olan tüm doğrudan temin alımlarında piyasa fiyat araştırmasının yapılmasının zorunlu olduğudur. Fakat uygulamada 22/d dışında kalan usullerde piyasa fiyat araştırmasının yapılmasında ciddi aksaklıklar yaşanmaktadır[433]. Bir veya birden çok kişinin görevlendirilebileceği piyasa fiyat araştırmasının ne şekilde yapılacağına karar verme yetkisi görevli personeldedir. 22/d usulüyle yapılacak yapım işlerinde ihale usullerinde kullanılan yaklaşık maliyeti belirlemeyle ilgili düzenlemelere uyulması zorunluyken diğer hallerde ise sadece ihtiyaridir. Yaklaşık maliyet oluşturma kapsamında yapılan piyasa fiyat araştırmalarında tekliflerin yazılı olarak yapılması bir gerekliliktir[434].

Fiyat araştırmalarında firmalarla sözlü olarak ya da internet sitelerindeki fiyatlarla elde edilen tutarlar göz önüne alınarak değerlendirme yapılabilir. Bu araştırmalar eğer titizlikle yerine getirilmezse araştırmayı yapan görevlilerin sorumluluğu ortaya çıkacaktır[435]. Piyasa araştırma tutanağıyla idareye sunulan teklifler KDV'siz olarak alınmalı ve eğer idare tarafından yükleniciye fiyat farkı verilecekse bu durum da isteklilere fiyat alma aşamasında belirtilmelidir. Yine formda, alınan teklifler ile uygun görülen fiyat ve yüklenici bilgilerine yer verilmelidir. İlgili kişiler tutanağı da imzalamalıdır. Bir diğer ifadeyle, teklif verenler tekliflerini imzalı olarak idareye vermelidir. Piyasa fiyat araştırmasında bulunması gereken en az veya en çok teklif adediyle ilgili yasal bir düzenleme bulunmamaktadır. Bu durumun takdiri piyasa fiyat araştırmasıyla görevli personelde ve özellikle ihale yetkilisinin görev ve sorumluluğundadır. Fakat uygulamada en az üç firmadan teklif almanın gerekliliği yönünde bir teamül oluştuğu söylenebilir[436].

---

[433] Sözen, G. S. (2018). *4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nda Doğrudan Temin Alım Usulü* (Yayın Numarası: 503260) [Yüksek Lisans Tezi, Çankaya Üniversitesi]. Ulusal Tez Merkezi, 73.

[434] Doğanyiğit, S. (2020). *Kamu İhale Kanunu ve Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu (Genişletilmiş 18. Baskı).* Seçkin Yayıncılık, 580.

[435] Piyasa araştırması ile rayiç fiyat arasında ciddi farklar bulunması durumunda ilgili personelin özensizliğinden dolayı kamu zararı ortaya çıktığı ve kişinin sorumluluğu bulunduğuna dair çeşitli kararlar bulunmaktadır. Sayıştay. 3. Daire, 17.05.2007 tarih ve 88 Nolu tutanak, bu konuda verilen kararlara bir örnektir.

[436] T.C. Ticaret Bakanlığı, 2022, İç Denetim Birimi Başkanlığı, *100 Soruda Doğrudan Temin,* 151. https://denetim.ticaret.gov.tr/data/640f070b13b8761b449ccaaf/100%20Soruda%20Do%C4%9Frudan%20Temin.pdf

KİK, fiyat araştırmasına ilişkin olarak 22. maddenin a, b ve c bentleri kapsamında yapılacak alımlarda *yaklaşık bedelin* tespitinde kullanılmak üzere bazı önerilerde bulunmaktadır. Bu öneriler, "malı ilgili tek kaynaktan alan diğer kamu veya özel tüzel kişilerine veya gerçek kişilere satıldığı fiyat; aynı mal veya hizmet daha önce ilgili tek kaynaktan alındıysa, alış fiyatının güncellenmesi; ilgili tek kaynaktan proforma fatura alınması, odalardan ve varsa üretim/satış yapan kurum ve kuruluşlardan fiyat" alınmasıdır[437]. Benzeri diğer yöntemler de pekâlâ piyasa fiyat araştırmasında kullanılabilmektedir.

İhalelere katılımlarda önemli bir kriter olan *yasaklılık sorgusu*, doğrudan temin alım usulünde yapılmamaktadır. İstisnai olarak 22/d usulüyle gerçekleştirilen ve parasal limitlere tabi olan alımlarda yasaklılık teyidi/sorgusu yapılmasına yönelik bir zorunluluk bulunmaktadır[438]. Doğrudan temin sürecinin tamamında, 4734 sayılı Kanun ve 4735 sayılı Kanunda yer alan yasak eylem ve davranışlarda bulunanlar hakkında da bir yasaklama kararı verilememektedir[439]. Ancak bu durumun sınırsız bir sorumsuzluk meydana getirdiği düşünülmemelidir. Çünkü bu eylem ve davranışlarda bulunanların ihaleler açısından yasaklanma durumu gerçekleştirilemese bile Türk Ceza Kanunu açısından bazı sorumlulukları doğurabileceği muhakkaktır. Ayrıca benzeri durumlarda 4734 sayılı Kanunda yer alan isteklilerin ceza sorumluluğu hükümleri[440] ile 4735 sayılı Kanunda yer alan yüklenicilerin ceza sorumluluğu hükümlerine[441] ilişkin sorumlulukların da işletilmesi mümkündür.

SGK *borç sorgusu* da yasaklılık sorgusu gibi doğrudan temin işlemlerinde yapılması zorunlu olmayan sorgulardandır. Ancak kamu kurumlarının yaptığı tüm ödemelerde olduğu gibi bu alım usulünde de ödeme aşamasında kamu alacaklarına dair borç sorgusu yapılmalı ve borcun durumuna göre gereken işlemler yerine getirilmelidir[442]. Yine benzer olarak *yeterlik kriteri* arama zorunluluğu da doğrudan temin alım usulünde uygulanmamaktadır. İdareler ihtiyaçlarına uygun olarak istekleri

[437] Kamu İhale Kurumu. *a.g.e.*, 15-16.
[438] Kamu İhale Kurumu. *a.g.e.*, 17.
[439] KİGT Madde 30.
[440] 4734 sayılı Kanun Madde 59.
[441] 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu Madde 27. Bu ve önceki dipnotta yer alan hükümler, ihale yöntemi ile gerçekleştirilen kamu alımları konusunda detaylıca incelenecektir. https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=4735&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5
[442] Ödeme aşamasında özellikle vergi borcu sorgusu yapılmalıdır. Kamu İhale Kurumu. *a.g.e.*, 19.

doğrultusunda kriter koyma konusunda ise serbestiye sahiptir[443]. Bu serbesti büyük oranda sözleşmeler açısından da geçerlidir.

Sözleşmeler, kamu alım sürecinde oldukça önemli bir yer tutmaktadır. İdare ile yükleniciyi bağlayan sözleşmenin, doğrudan temin kapsamında giderilen ihtiyaçların alımında imzalanmasına yönelik bir zorunluluk yoktur. Ancak iki istisnanın koşullarının varlığı halinde idarelerin kişilerle sözleşme imzalamasına dair bir zorunluluk doğmaktadır. Bu istisnalardan ilki, doğrudan teminin 22/c usulüyle yani asıl sözleşmeye dayalı olarak gerçekleştirilmesi halidir. Bu yöntemde yapılacak her türlü alım için anılan bendin içeriği gereği sözleşme imzalanması zorunludur. Diğer bir istisna ise mal/hizmet alımı ya da yapım işinin belirli bir süreyi gerektirmesi halidir[444]. Bu hallerde de ihtiyacın giderilme süreci yazılı bir sözleşmeyle hüküm altına alınmalıdır. Her ne kadar bu istisnalar dışında kalsa da ilgili mevzuata göre 22/e usulüyle yapılacak olan kiralamalarda da sözleşme imzalanması gerekmektedir. Aslında kiralamanın nevi gereği bir süreyi kapsayacağı düşünülürse yukarıda ifade edilen ikinci istisna ile bu durum da uyumludur.

İstisnalar dışında idarelerin sözleşme yapması ihtiyari olsa da uygulamalara bakıldığında genellikle idare ile yüklenici arasında sözleşme imzalandığı görülmektedir. Gerek denetimi sağlamak gerek işle ilgili detayların belirlenmesini kolaylaştırmak gerekse de şartlara bağlı kalınmadığı durumlarda daha kolay yaptırım uygulamak/uygulatmak olanaklarından yararlanmak amacıyla bu yol tercih edilmektedir. Doğrudan temin ile gerçekleştirilen alımla, iş artışı ve eksiltmesi yapılabilmesi, fiyat farkına ve cezai hükümlere yer verilebilmesi gibi konuların sözleşmede yer alması gereken detaylar olması da idarelerin sözleşme imzalama konusundaki isteklerini artırmaktadır. İdareler sözleşmeleri ihtiyari olarak tip sözleşmeleri kullanarak gerçekleştirebilme imkanına da sahiptir. Ancak doğrudan temin açısından kamu ihale mevzuatında yer alan sözleşme hükümlerine bağlı kalmak gibi bir zorunluluklarının olmadığı da tekrar söylenmelidir[445]. İdarelerin sözleşme hazırlama konusunda olduğu gibi idari ve teknik şartname hazırlama konusunda da takdir yetkileri bulunmaktadır. Ancak anılan şartnamelerin hazırlanması durumunda bunların sözleşmeye de eklenmesi yerinde olacaktır.

[443] Yaşin, M. (2014). *Kamu Alımlarında Doğrudan Temin Usulü.* Antalya, BEKAD Yayınları, 29.
[444] Demirel, S. vd. *a.g.e.*, 41.
[445] Kamu İhale Kurumu. *a.g.e.*, 18.

Sözleşme konusunda idarelerin talepkâr olması gibi yüklenicilerin de çeşitli avantajlarından ötürü idareden sözleşme imzalanmasını istediği görülmektedir. Yine idarenin amaçlarıyla benzer olarak, anlaşılan konulara riayet edilmesinin sağlanması istekli açısından da sözleşme ile daha kolay gerçekleşebilmektedir. Yazıya bağlanan hükümler idare ya da yüklenicinin keyfi tutumlarının engellenmesine de yardımcı olmaktadır. İdareyle olası bir uyuşmazlık yaşandığında sözleşmelerin, yargı makamlarında ispatı kolaylaştırması diğer bir ifadeyle borç ve alacaklarını daha kolay bir yolla güvence altına alması yüklenicilerin sözleşme imzalama isteklerini artırmaktadır. Ayrıca sözleşme imzalanmasıyla birlikte yükleniciler, ilgili mevzuat hükümleri çerçevesinde ihale süreçlerinde oldukça büyük önem arz eden iş deneyim belgesini de alma hakkına sahip olmaktadır.

Doğrudan teminle gerçekleştirilen alımlarda sözleşmenin imzalanması durumlarında binde 9,48 ya da 1,89 oranında (sözleşmenin özelliğine göre) damga vergisinin tahsili gerekmektedir. Sözleşme imzalanmaması durumunda tabii olarak bu *vergi* de doğmamaktadır. Yine damga vergisi açısından doğrudan temin süreci değerlendirildiğinde binde 5,69 oranında uygulanan ve uygulamadaki adına ihale karar pulu denilen damga vergisinin tahsilinin ise şarta bağlandığı görülmektedir[446]. Doğrudan temin ile alım sürecinde bir ihale komisyonu kurulmadığı hallerde komisyonun alacağı bir karar da tabii olarak bulunmayacak ve bu yüzden karar pulu da doğmayacaktır. Eğer süreç, bir ihale komisyonu kurulmasını müteakip komisyonun karar almasını ve ihale yetkilisinin kararı onaylamasını içeriyorsa ilgili verginin doğacağı söylenebilir[447]. Bir diğer vergi hususu olan KDV tevkifatlarıyla ilgili doğrudan temin açısından özel bir düzenleme yapılmadığı için alım türünün doğrudan temin usulü ya da ihale usulü ile olup olmadığına bakılmaksızın kapsama giren tüm işlerde tevkifat yapılmasına dair bir zorunluluk bulunmaktadır[448]. Anılan vergilerin dışında ihale süreçlerinde tahsil edilmesi gerekli olan KİK payının doğrudan temin sürecinde tahsiline dair bir gereklilik bulunmamaktadır. KİK'e itirazen şikâyet yoluyla başvurulması da doğrudan temin sürecinde işletilmesi mümkün olmayan bir mekanizmadır. Bu usulün uygulanması esnasındaki iş ve işlemlerden kaynaklı uyuşmazlıklar için idare mahkemelerine başvuru

[446] Sayıştay. 5. Daire, 30.10.2008 Tarih ve 11544 Sayılı Karar.
[447] T.C. Ticaret Bakanlığı, *a.g.e.*, 230-234; Şener, R. (2009). *Kamu İdarelerinde Doğrudan Temin Yöntemi.* https://www.muhasebenet.net/makale-ramazan%20sener-kamu%20idarelerinde%20dogrudan%20temin%20yontemi.pdf
[448] Demirel, S. vd. *a.g.e.*, 71-72.

yolu ise açıktır. Yapılacak alımların ilan edilerek duyurulmasına dair bir zorunluluğa da yer verilmemiş olmasına rağmen idarelerin KİK aracılığıyla[449] ya da kendi internet siteleri üzerinden duyuru yapmaları uygulamada sıkça karşılaşılan bir durumdur. Doğrudan teminle yapılan tüm alım bilgilerinin KİK'e, takip eden ayın onuncu gününe kadar internet üzerinden gönderilmesi ise bir zorunluluktu[450]. Ancak 11.07.2023 tarih ve 32245 sayılı resmî gazete ile bu zorunluluk kaldırılmıştır. Günümüzde ise bu hükmün yeniden uygulanması yönünde çeşitli tartışmalar bulunmaktadır.

Muayene komisyonu ve/veya *kabul komisyonu* oluşturmak ihale usulüyle gerçekleştirilen alımlarda zorunluyken doğrudan temin usulüyle yapılan alımlarda bir zorunluluk değildir. İdareler bu işlemleri görevlendirdikleri personel/personeller marifetiyle yürütebilirler. Bu aşamada herhangi bir sorunla karşılaşılmaması ve ihtiyacın sağlıklı bir biçimde giderilmesiyle birlikte doğrudan temin sürecinin son aşaması olan ödeme aşamasına geçilir.

Doğrudan temin kapsamında yapılacak olan *ödemelerde* bazı belgelerin aranması gerekmektedir. Bu belgeler; onay belgesi, piyasa fiyat araştırma tutanağı ya da tek kaynaktan temin edilen mallara ilişkin form, varsa sözleşme, fatura, muayene ve kabul komisyon tutanakları (komisyon kurulmamışsa idare tarafından düzenlenen belgeler), mal alımlarında taşınır işlem fişi[451] ve hizmet alımlarında hak ediş raporudur. Bu belgeler ödeme belgesine eklenerek ödemenin gerçekleşmesi sağlanır[452]. Belge eksikliği halinde belgenin tamamlanana kadar ödemenin bekletilmesi gerekmektedir.

2.1.3 Doğrudan Temin ve İlkeler

İdarelerin ihtiyaçlarını daha kolay temin ettiği bu yöntemin amacı ve kapsamı belirlidir. Kanun koyucu idarelerin sürekli bu alım türüyle ihtiyaçlarını temin etmesini engellemek için daha önce de belirtildiği gibi çeşitli sınırlamalar getirmiştir. Çünkü bu alım türünde kamu alımlarında uygulanan bazı ilkeler zedelenmekte ve ilkelerin uygulama alanları azalmaktadır. Doğrudan temin ile gerçekleştirilen alımlarda, ilan

[449] 01.02.2022 tarihi itibariyle 4734 sayılı Kanunun kapsamında gerçekleştirilecek istisna ve kapsam dışı olanlar da dahil olmak üzere doğrudan teminlerin alım öncesinde EKAP üzerinden duyurulması mümkün hale gelmiştir.
[450] 07.06.2014 tarih ve 29023 sayılı Resmî Gazete ile yayımlanan Kamu İhale Genel Tebliği Madde 30/9/2.
[451] Satın alınan malın ve/veya malzemenin idare deposuna kayıt aşamasında kullanılan belgedir. Böylece, girişi yapılmayan mal ve/veya malzemenin ödemesinin de yapılmasının önüne geçilmek istenmektedir.
[452] Atuğ, M. ve Taytak, M. *a.g.m.*, 100; Merkezi Yönetim Harcama Belgeleri Yönetmeliği Madde 63. https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2005/12/20051231m3-2.htm

yapma ve tekliflerin komisyon tarafından incelenmesi zorunluluğu bulunmaması açıklık, ve rekabet ilkeleriyle çelişmektedir. İlan yapılmadığı için birçok firmanın/kişinin alım hakkında haberi bile ol(a)mamakta ve doğal olarak uygun rekabet koşulları oluşmamaktadır. Bu durum aynı zamanda ihtiyacın uygun maliyetle çözümünü zorlaştırdığından kaynakların verimli kullanılması ilkesinin işletilmesine de engel teşkil etmektedir. Bunun yanında alenilik ilkesiyle yakın ilişkisi bulunan kamuoyu denetimi ilkesine de ilan zorunluluğu bulunmaması nedeniyle tam olarak uyulamayacağı açıktır. İdarelerin teklifleri kimden alacağını kendi rızasıyla seçmesi ve genellikle tanıdığı/bildiği yerlerden alım gerçekleştirme meyillerinin bulunmasının öz olarak eşit muamele ilkesiyle ve anayasal ilke olan eşitlik ilkesiyle olan çelişkisi de ortadadır. Gizlilik ve güvenirlik ilkelerine de görevli personelin piyasa fiyata araştırması esnasında tam olarak uyabilmesi uygulamada genellikle mümkün olmamaktadır[453]. Bu yüzden doğrudan temin alım usulünün anılan ilkelerle uyumlu olmadığı ifade edilebilir.

İlkelerle çelişki içinde olmak doğrudan temin alım usulünde her ilke için geçerli olan bir durum değildir. İhtiyaçların uygun zamanda ve şartlarda alınması ilkesi bu alım usulünde uygulanma imkanını tam olarak bulabilen bir ilkedir. Uzun süreli prosedürlerin olmaması ve gerektiği zaman hızlıca alıma çıkılması bu ilkenin uygulanmasını kolaylaştırmaktadır. Mal, hizmet ve yapım ihalelerinin aralarında bağlantının olmaması durumunda bir arada ihale edilemeyeceği ilkesi ve ödeneği olmayan iş için alım gerçekleştirilememesi ilkesi de doğrudan temin alımları için geçerliliğini korumaktadır. İdareler, ilgili alımları bir arada yapmamakta ve ödeneğin bulunmaması halinde ihtiyaç zorunlu değilse alımdan vazgeçmekte ya da bu ihtiyacın karşılanmasını ertelemektedir. Eşik değerin altında kalmak amacıyla işin kısımlara bölünemeyeceği ilkesi de yine doğrudan temin alım usulüyle direkt bir uyum içerisindedir. Öngörülebilir ihtiyaçların çeşitli kalemlere/kısımlara bölünerek açık ihale usulünden kaçınıp pazarlık ya da bu alım usulüyle yerine getirilmesi bu ilkeyle engellenmektedir[454]. Ancak bu ilkeye uygun davranılmadığında sorumluların hangi yaptırımla karşılaşacağına dair hükümlere yasalarda açıkça yer verilmemesi bu ilkenin zedelenme riskini artırmaktadır ve uygulamada idarelerin bu ilkeye uygun davranmadığı görülebilmektedir.

[453] Altun, M. ve Kuluçlu, E. (2005). Doktrin ve Mevzuat Işığında Kamuoyu Denetimine Genel Bir Bakış. *Sayıştay Dergisi,* (56), 31.
[454] Gök, Y. *a.g.m.*, 19.

2.1.4 Doğrudan Teminde Sorumluluk ve Denetim

İlan ve duyuru yapılmadan, teminat alınmadan, ihale komisyonu kurma zorunluluğu bulunmadan, yeterlik kuralları/kriterleri aranmadan, yasaklılık teyidi gerçekleştirilmeden ve hatta sözleşme imzalanmasına dahi gerek olmadan ihtiyacın giderilebiliyor olması, doğrudan teminle alım usulünün idarelerce tercih edilmesini artırmaktadır. Sınırları belirli bir kapsamda tutulan bu usulde kamu görevlilerine çeşitli yetki ve sorumluluklar verilerek kamu yararı gözetilmek istenmiştir. 5018 sayılı Kanun bu konudaki yetki ve sorumlulukları da düzenleyen bir kanundur. Kanunun yürürlüğe girmesiyle birlikte kamu görevlilerinden olan muhasebe yetkilisinin sorumluluklarında azalma olurken yöneticilerin sorumluluklarında ise artış yaşanmıştır. Bu durum, icracı kamu görevlilerinin sorumluluğunun azalmasına ve ön mali kontrol yükümlüğüyle birlikte idare yöneticilerinin sorumluluğunun da artmasına yol açarak süreçteki denetimi artırmayı hedeflemiştir[455].

Harcama yetkilisi, "ihale ve harcama yapma yetki ve sorumluluğuna sahip kişi veya kurulları" tanımlamaktadır. Usulüne uygun olarak yetki devri yapılan kamu görevlileri de harcama yetkilisi olarak isimlendirilebilir[456]. Alım sürecinin tamamında denetim dahil birçok yetkisi bulunan bu kişi, "Bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama birimlerinin en üst yetkilisi" olarak tanımlanmaktadır. Harcama yetkilisi, aksine hüküm olmadığı sürece ihale yetkilisi olarak da ifade edilebilir[457]. Bu kişi, satın alma sürecinde alım kararına varan kişidir. Yine bu alımın hangi yöntem kullanılarak ve hangi personel eliyle gerçekleştirileceğine dair karar verme yetkisi de bu kişinin sorumluluğundadır. Ödeme belgesinde anılan yetkilinin imzasının bulunmadığı hallerde ödeme gerçekleştirilemez ve süreç tabii olarak tamamlanamaz.

Gerçekleştirme görevlisi, harcama talimatının verilmesinden sonra mal/hizmet alımının gerçekleştirilmesi, yapım işinin yaptırılması, bunların teslim alınmasına dönük işlemlerin yapılıp belgelendirilmesi ve ödemeye esas teşkil eden belgelerin hazırlanmasını sağlayan kamu görevlisidir. Bu kişiler, harcama yetkilisi tarafından seçilir. Uygulamada gerçekleşme görevlilerinin, harcama yetkilisinin yardımcıları ya da en yakın

[455] Atuğ, M. (2018). *Kamu Satın Alımlarında Doğrudan Temin Uygulamaları ve Kanuna Aykırı Davranışlar Kapsamında Değerlendirilmesi* (Yayın Numarası: 488601) [Yüksek Lisans Tezi, Uşak Üniversitesi]. Ulusal Tez Merkezi.108, 10.
[456] KMYKK Madde 4.
[457] KMYKK Madde 31.

astları arasından bir ya da birkaçının seçilmesiyle belirlendiği söylenebilir[458]. Ön mali kontrol de bu kişiler marifetiyle yerine getirilir. Bu kontrollerde herhangi bir olumsuzluğa rastlanılmaması halinde ödeme belgesi üzerine "kontrol edilmiş ve uygun görülmüştür" şerhi düşerek harcama yetkililerine sunan kişiler de bu görevlilerdir[459]. Yapılan ödemelerden harcama yetkilisi ile birlikte gerçekleştirme görevlilerinin de sorumluluğu bulunmaktadır[460]. Ayrıca kamu kaynağının kullanılması aşamasında görevli olmaları açısından; kaynakların verimli, etkin, iktisadi ve hukuka uygun olarak kullanılması için gerekli denetimleri yerine getirmek de bu kişilerin sorumluluğuna verilmiştir[461].

İşin yerine getirilmesi, mal veya hizmetin uygun şekilde teslim alınması, sürecin belgelendirilmesi, ödeme için gerekli evrakların hazırlanması ve veri girişinin sağlıklı bir şekilde yapılması işlerini yürüten görevlilerin tamamı için gerçekleştirme görevlisi tabiri kullanılmaktadır. Bu kişilerin yetkileri bulunduğu gibi yetkileriyle uyumlu mali sorumlulukları da bulunmaktadır[462]. Piyasa fiyat araştırması yapması için görevlendirilen kişi ya da kişiler de bu kapsamdadır. Bu kişilerin, tespit edilen ihtiyacın giderilmesinden direkt sorumlu tutulabilmeleri için yazılı bir görevlendirme yapılmasının uygun olacağı söylenebilir. Uygulamada bu durumun, onay belgesi üzerinde görevlendirilenlerin isimlerine yer verilerek yapıldığı görülmektedir. Ancak bu husus bir şart değildir ve sözlü olarak da görevlendirme gerçekleştirilmesinin önünde bir engel yoktur.

Harcama yetkilisi, piyasa fiyat araştırmasının ne şekilde yapılacağını belirleme yetkisine sahipken bu yetkisini kullanmayıp ilgili araştırmanın ne şekilde yapılacağının takdirini görevlendirdiği personeline de bırakabilir. Daha önce de ifade edildiği gibi 22. maddenin a, b ve c bentlerine göre yapılacak alımlarda tek kaynaktan temin edilen mallara/hizmetlere ilişkin formun hazırlanıp ihale yetkilisince imzalanması ise bir gereklilik olarak düzenlenmiştir.

---

[458] KMYKK Madde 33.
[459] İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esasları Madde 12. https://www.mevzuat.gov.tr/File/GeneratePdf?mevzuatNo=9813&mevzuatTur=KurumVeKurulusYonetmeligi&mevzuatTertip=5
[460] Sayıştay Kararları, 2008.11.10.
[461] Ön Ödeme Usul ve Esasları Hakkında Tebliğ Madde 2. https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2007/03/20070308-15.htm
[462] Özhan, D. B. (2012). *5018 Sayılı Kanun Açısından Kamu Harcamalarında Denetim İşleyişi ve Değerlendirilmesi* (Yayın Numarası: 325071) [Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi]. Ulusal Tez Merkezi, 83; Karatoprak, E. (2012). Kamu İhalelerinde ve Sözleşme Yönetimi Süreçlerinde Görevlendirilen Kamu Personelinin Sorumlulukları. *Maliye Dergisi,* (160). 415.

Doğrudan temin sürecinde komisyonlar yer alabilmektedir. Kurulması zorunlu olmasa bile "Teslim edilen mal, hizmet, yapım veya yapılan işin muayene ve kabul işlemleri, idarelerce kurulacak en az üç kişilik muayene ve kabul komisyonları tarafından" yerine getirilebilir. "Mal veya yapılan iş yüklenici tarafından idareye teslim edilmedikçe muayene ve kabul işlemleri" yapılamamaktadır[463]. Muayene ve kabul komisyonu gibi alım sürecinin diğer komisyonlarından olan yaklaşık maliyet tespit komisyonu ya da ihale komisyonuna da doğrudan temin süreçlerinde yer verilmesi bir zorunluluk olmamasına rağmen daha önce de ifade edildiği gibi bunların ihdası idarenin takdirine bırakılmıştır.

Muhasebe yetkilisi, doğrudan temin alım sürecinin son halkası olan ödeme aşamasında ödeme belgesi ve bu belgeye ekli diğer evraklar üzerinde kontrol yetkisi bulunan kişidir. Bu kontrolde herhangi bir olumsuzluk görülmediği takdirde ödeme belgesinde yer alan tutar hak sahibine bu yetkili aracılığıyla ödenir. Yetkililerin imzası, ödemeye ilişkin evrakların tamlığı, maddi hatanın varlığının incelemesi ve hak sahibinin bilgilerinin kontrol edilmesi gibi yetkileri bulunan muhasebe yetkilisinin harcamanın ödeneğe uygunluğunu inceleme yetkisi ise bulunmamaktadır. Bu konudan süreçte yer alan her bir gerçekleştirme görevlisi ve harcama yetkilisi sorumlu tutulmaktadır[464].

Temel ihale usullerinden olmayıp bir alım usulü olan doğrudan temin yöntemiyle daha önce de belirtildiği gibi ihale süreçlerinin katı hükümleri ve bürokratik işlemlerinin sürece engel olmadan idarelerin ihtiyaçlarını daha kolay bir şekilde karşılaması amaçlanmaktadır[465]. Ancak bu yönteme fazlaca başvurulmaması için de belirli bir kapsam çizilmiştir. Bu usulde geniş takdir yetkisine sahip olan idarelerin alımlarını bu kapsamda yapıp yapmadığı ve sürecin doğru işletilip işletilmediği de bilhassa denetime muhtaçtır. Doğrudan temin yönteminin tüm kamu alımları gibi idari, yargı, yasama ve kamuoyu denetimlerine tabi olduğu söylenebilir.

İdari denetim; ön mali kontrol ve iç denetimi içermektedir. Ön mali kontrolde bu denetimi yerine getiren personel, harcama/ihale yetkilisinin kararını bozma gibi bir yetkiye sahip olmayıp tavsiye niteliğinde görüş belirtebilmektedir[466]. İç denetimde de

[463] 4735 sayılı Kanun Madde 11.
[464] Arslan, A. (2004). 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Kamu Harcama Sisteminde Yapılan Düzenlemeler. *Maliye Dergisi,* (147), 19.
[465] Türkiye Belediyeler Birliği. 2020, *Tüm Yönleriyle Doğrudan Temin*. Altunkülçe, M. ve Rasih, S. Y. Emsal Basım Hizmetleri, iii. https://www.tbb.gov.tr/online/kitaplar/tum_yonleriyle_dt/index.html#p=85
[466] İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar Madde 11.

benzer olarak idarelerin takdir yetkilerinin genişliği nedeniyle denetimin zorluğu söz konusu olabilmektedir[467].

Yargı denetimleri, adli ve idari yargı aracılığıyla yapılan denetimlerdir. İdarenin her türlü eylemine dönük olarak yargı yolunun açık olduğu anayasal bir hükümdür. Bu bakımdan doğrudan temin işlemlerine dönük yargı yolunun açık olduğu rahatlıkla söylenebilir. Yargı yolu, idari yargıda açılacak davalar ve adli yargıda açılacak davalar olarak iki şekilde işletilebilir. İdari yargıda dava açılabilmesi için, yetki, şekil, sebep, konu ve amaç unsurlarının bir ya da birkaçında hukuka aykırılık bulunmalıdır. Kamu alım süreçlerinde sözleşme aşamasına kadar ilgili işlemin iptali için söz konusu unsurlarda aykırılık iddiasıyla idari yargıda dava süreci başlatılabilecektir. Sözleşmenin imzalanmasından sonraki süreçte ise görev, idari yargıdan çıkarak adli yargıya geçmektedir. Bu süreden sonra açılacak davalar için artık adli yargıya gidilmelidir. Yargı makamlarında görülecek davaların, hem süreç olarak uzun bir zamanı içermesi hem de idarenin geniş takdir yetkisinden dolayı sınırlı olması gibi durumlar nedeniyle yeterli bir performans gösterebildiğini söylemek ise çok mümkün değildir.

Yasama denetimi, idarelerin bütçelerinin TBMM'de görüşülmesinde ve kesin hesap çıkartılması aşamasında gerçekleşen denetimdir. Ayrıca yine Sayıştay'ın TBMM adına denetimde bulunarak ulaştığı sonuçları TBMM'ye sunmasında aksaklık yaşanması durumunda yasama denetiminin de düzgün işletilemeyeceği aşikardır. Soru, gensoru, görüşme gibi denetim mekanizmaları da bu denetim türünde işletilebilen denetimlerdir[468].

Kamuoyu denetimi aktarılacak olan son denetim türüdür. Bu denetimin, doğrudan temin usulü şeffaf bir alım süreci içermemesine rağmen sivil toplumun, seçmenlerin ve basının idare üzerinde meydana getireceği baskıyla idarenin tutumunda değişiklik gerçekleştirebilme ihtimali bulunmaktadır[469].

Denetim türleri incelendiğinde görüleceği gibi denetim hususunda doğrudan temin için getirilmiş özel bir mekanizmadan bahsetmek mümkün değildir. Tüm denetimler, önceden de ifade edilen idarenin işleyişiyle ilgili normal denetim

[467] Ertaş, R. C. (2010). *Kamu Kaynaklarının Etkin Kullanımı Açısından Kamu İhale Kanununda Öngörülen İhale Usullerinin İncelenmesi ve Değerlendirilmesi* (Yayın Numarası: 271339) [Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi]. Ulusal Tez Merkezi, 133.
[468] Taytak, M. ve Selen, U. (2017). Türkiye'de Bütçenin Yasama Organı Tarafından Denetimi ve Sayıştay'ın Konumu. *Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi,* 19(1), 194.
[469] Köktaş, A. ve Karaosmanoğlu, F. ve Bilgiç, V. K. (2009). *Kamu İhaleleri ve Etik Yolsuzluğun Önlenmesi İçin Etik Projesi Akademik Araştırma Çalışması.* T.C. Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu, 46.

mekanizmalarıdır. Ayrıca ihale usulü olmayan doğrudan temin bir alım usulü olması nedeniyle bu usulle gerçekleştirilen alım işlemlerine karşı yapılacak itirazların, itirazen şikâyet gibi ve açılacak davaların, ihaleye fesat karıştırmak gibi ayrıca düzenlenmiş şekilleri bulunmamaktadır[470]. 4734 sayılı Kanuna göre parasal sınırların altında kalmak maksadıyla adet veya konu bakımından işin kısımlara bölünmesi ilkesine ayrılık taşımasından dolayı sorumluluk ortaya çıkartabilecektir[471]. Yine benzer olarak aynı kanunun 62. maddesi gereği, ödeneğin %10'luk kısmının KİK'in uygun görüşü olmadan aşılmasında görevi kötüye kullanma ihtimalinin doğabileceği söylenebilir[472]. 5018 sayılı Kanuna göre; yapılmamış bir işin yapılmış, alınmamış bir paranın alınmış gibi ya da tam tersleri halleriyle gösterilerek gerçek dışı işlem tesis edip kamu zararının ortaya çıkartılması durumları da görevi kötüye kullanma olarak değerlendirilebilecektir[473]. Görevi kötüye kullanma; kişilerin mağduriyeti, kamunun zarara uğratılması ya da haksız menfaat elde edilmesine ilişkin durumlar için tanımlanan bir suçtur. Bu suça ilişkin maddi unsurların oluşmasıyla kamu görevlilerinin hapis cezası ile cezalandırılmaları sonucu dahi ortaya çıkabilir[474]. Doğrudan temin süreciyle gerçekleştirilen alımlarda her ne kadar şartları ağır olsa da kamu zararına yol açtığı tespit edilen görevlilerin zararın tazmini ve disiplin cezası gibi bazı sorumluluklarının da ortaya çıkacağı söylenebilir[475].

Doğrudan temin bir ihale usulü olmadığı için KİK'in bu usulle gerçekleştirilen işlemlerde bir inceleme yetkisinden söz edilemez. Ancak doğrudan temin kapsamına girmediği halde doğrudan temin usulü ile gerçekleştirilen bir alım varsa KİK'in konuyla ilgili inceleme yetkisinin doğabilir. Bir incelemede verilen kararda, davanın ihale usulü olmayan doğrudan temin ile yapılan bir alımı içermesinden dolayı KİK'in inceleme görev ve yetkisinin bulunmadığı ifade edilmiştir. Ancak yine aynı kararda, ihale mevzuatının temel ilkelerinden olan "eşik değerin altında kalmak amacıyla mal ve hizmet alımları ile yapım" işlerinin kısımlara bölünemeyeceği ilkesinin varlığına rağmen idarenin bu ilkeye

[470] Yargıtay 5. Ceza Dairesi'nin E.2012/3588 K.2013/1487 nolu kararında doğrudan teminle gerçekleştirilen kamu alımlarında ihaleye fesat karıştırma suçundan bahsedilemeyeceği ifade edilmiştir.
[471] 4734 sayılı Kanun Madde 5.
[472] 4734 sayılı Kanun Madde 62.
[473] KMYKK Madde 71.
[474] 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu (TCK) Madde 257.
https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=5237&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5
[475] KMYKK Madde 71.

uygun davranmadığı düşüncesiyle hususun yeniden görüşülmek üzere ilgili bakanlığa bildirilmesine de yer verilmiştir[476].

Yargı denetimi olarak ifade edilebilecek önemli bir denetimin TBMM adına denetim görevini yapan Sayıştay tarafından yerine getirildiği ifade edilmişti. Sayıştay, belge üzerinde tesis edilen iş ve işlemlerin hukuka uygunluğunu denetlemektedir[477]. Hukuka uygunluk denetimi yerindelik denetimini içermez. Bu yüzden kamu görevlilerin bu alım sürecinde kullandıkları takdir yetkilerine dönük gerçekleştirilen denetimlerin uygulamada karşılığını görmek oldukça zordur[478]. Sayıştay'ın doğrudan teminle gerçekleştirilen işlemlerin denetimini mevzuatta özel bir düzenleme bulunmaması nedeniyle genellikle yüzeysel gerçekleştirmek durumunda kaldığı da söylenebilir. İdarenin hukuka uygun olan ancak keyfi sayılabilecek uygulamalarına karşı bu denetimle uygulanacak bir engelleme durumu da yine söz konusu olmamaktadır[479]. İdarelerin söz konusu alımlarda sahip olduğu geniş takdir yetkileri[480] çoğu zaman denetimin derinlemesine yapılmasına da engel olmaktadır. Ayrıca Sayıştay'ın, Kamu Alımları İzleme Raporu'nda yer alan 2023 yılında 1.137.487 ve 2024 yılında 1.394.539 adet gerçekleşen doğrudan temin alımlarının tümünü etkin olarak incelemesinin zorluğu da ortadadır[481]. Ancak anılan zorluklara rağmen, Sayıştay'ın yaptığı incelemelerle doğrudan temin sürecinin denetiminde oldukça önemli bir yer tuttuğu ifade edilmelidir. İdareler, Sayıştay'ın gerçekleştireceği denetimleri düşünerek tereddütte kaldıkları birçok işlemi yapmama ya da görüş sorarak doğrusunu yapma gibi tutumlara yönelmektedir. Gerçekleştirilen denetimlerin önemli bir bölümünün işin kısımlara bölünmesi yasağıyla, alımın doğrudan temin kapsamına girip girmediğiyle ve doğrudan temin sürecinin hukuka uygun olarak gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğiyle ilgili olduğu söylenebilir.

Sayıştay, yılın çeşitli dönemlerinde belediyelerin denetimlerini gerçekleştirmekte ve incelemelerinin sonucunda raporlarda da yer verilen bazı bulgulara ulaşmaktadır.

---

[476] KİK. 22.10.2012 Tarih ve 2012/UY.I-4061 Sayılı Karar, 64. http://arsiv.kikkararlari.com/index.php?option=com_content&task=view&id=35106&Itemid=

[477] Taytak, M. (2013). Kamu Giderlerinde Yargı Denetiminin Etkinliği (Yayın Numarası: 311853) [Doktora Tezi, Celal Bayar Üniversitesi]. Ulusal Tez Merkezi, 282.

[478] Ertaş, *a.g.e.*, 142.

[479] Şengül, R. (2005). *Ombudsman Kurumu Kötü Yönetime Çare Olabilir mi? II. Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu.* Sakarya Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, 130.

[480] Danıştay, idarelerin takdir yetkisini kullanırken keyfiyetten uzak kalınmasını ve idarelerin takdir yetkilerini keyfi olarak almadığını göstermesi için gerekçelendirmesi gerektiğini ifade etmektedir. Danıştay. 8. Daire 27.01.2010 tarih ve 2010/2304 Esas Sayılı Karar.

[481] Kamu İhale Kurumu. 2025, *2024 Yıl Sonu Kamu Alımları İzleme Raporu,* 8; Kamu İhale Kurumu. 2024, *2023 Yıl Sonu Kamu Alımları İzleme Raporu*, 8.

Burada karşılaşılan bulguların doğrudan temin konusunda sıkça yaşanan sorunlara işaret etmesi bakımından önemi bulunmaktadır.

Denetimlerde bir belediyenin gerçekleştirmiş olduğu doğrudan temin alımlarından belirli bir süreyi gerektirenler ile yapım işleri alımlarında sözleşme imzalanmadığı Sayıştay tarafından tespit edilmiştir. Raporda, sözleşme imzalanmasının ihtiyari olduğu durumlarda dahi idarelerin sözleşme imzalamasının yararına olacağı ifade edilip sözleşme imzalamalarının zorunlu olduğu hallerin varlığı hatırlatılmıştır. Bu hallerden belirli süreyi gerektiren işlerde sözleşme imzalanmasının zorunluluğu idareye aktarılmıştır. Yine aynı incelemede Sayıştay, parasal limitler dahilinde olan bir alımda bütçeye o amaçla konulan ödeneğin %10'unun KİK'in uygun görüşü olmadan aşıldığını tespit etmiştir. Belediye de bundan sonraki alımlarda bahsedilen kurallara uyacağına dair denetçiye açıklamalarda bulunmuştur[482].

Başka bir belediyenin doğrudan temin yöntemiyle alım yaptığı ve ifası belirli bir süreyi kapsayan hizmet alım işinde sözleşme düzenlemediği yine Sayıştay denetimleri esnasında tespit edilmiştir. Belirli bir süreyi kapsayan bu alım işinin doğrudan temin kapsamında yapılmasının parasal limitler açısından yerinde olduğu ancak mevzuat gereği sözleşme imzalama zorunluluğu bulunduğu belediyeye bildirilmiştir. Ayrıca toplu taşıma konusundaki bir hizmet ifası olan bu alımda hizmetin ifası esnasında yaşanabilecek sorun ve hukuki çatışmalarda hak kaybı oluşmaması için sözleşme yapılmasının gerektiği konusunda belediyeye durum özellikle intikal ettirilmiş ve belediye de bu hususlara iştirak ederek ilgili işlemleri tesis edeceğine dair açıklamada bulunmuştur[483].

Doğrudan temin ile gerçekleştirilen bir alımda başka bir belediyenin bütçeye bu amaçla konulan ödeneklerin %10'unun KİK'in uygun görüşü alınmadan aşıldığı yapılan denetimde tespit edilmiştir. Bu durum hem 4734 sayılı Kanuna hem de ilgili tebliğin hükümlerine aykırılık teşkil etmesi nedeniyle hukuka aykırılık oluşturmaktadır. Ayrıca aynı belediyenin sadece doğrudan teminle alım gerçekleştirebilmek için bazı hizmet alımlarını parçalara ayırmak suretiyle temin ettiği de incelemede tespit edilmiştir. Yıl içerisinde aniden ortaya çıkan bir ihtiyaç olmayan araç kiralama işleminin limitler dahilinde kalabilmek ve kolay yoldan doğrudan teminle elde edebilmek için böyle bir

[482] Sayıştay. 2023 Yılı Denetim Raporu, Kasım 2024, 22-24. https://www.sayistay.gov.tr/reports/18QJzRNQWz-bilecik-sogut-belediyesi
[483] Sayıştay. 2023 Yılı Denetim Raporu, Kasım 2024, 44-45. https://www.sayistay.gov.tr/reports/24obnkNo6O-kutahya-belediyesi

yöntemin kullanıldığının tespit edildiği Sayıştay değerlendirmelerinde yer almıştır. Ayrıca raporun bulgular kısmında, 22/d kapsamında yer alan temsil ağırlamalarının belediye başkanı tarafından kullanılması gerekirken başka harcama birimleri tarafından da kullanıldığı ve bu durumun mevzuata uygun olmadığı değerlendirmesinde bulunulmuştur[484].

Parasal limitlerin altında kalmak amacıyla mal/hizmet alımlarında işin kısımlara bölünerek doğrudan temin ile gerçekleştirildiği yine başka bir belediyede yapılan denetimde tespit edilmiştir. Alınacak bütün bir işin belirlenen parasal limitlerin hemen altında kalan kısımlara bölünerek aynı kişiden ayrı ayrı doğrudan teminlerle karşılanmasının diğer temel ilkelerden olan rekabet ve ihtiyaçların uygun şartlarda karşılanması ilkeleriyle de çeliştiği ifade edilmiştir. Bu belediyenin bütçeye o amaçla konulan ödeneğin toplamının %10'unu aştığı ve KİK'e uygun görüş için başvuruda bulunmadığı tespit edilmiştir. Belirli süreyi gerektiren doğrudan temin ile gerçekleştirilen alımlarda sözleşme imzalanmamış olması ve yapılacak olan mal/hizmet alım fiyatının doğru belirlenmesi için gereken niteliklerin teklif mektubunda açıkça yer almaması da raporda belirtilen diğer bulgulardandır[485].

Niteliği gereği bütünlük arz eden veya aynı ihale konusu içinde yer alması olası olan mal/hizmet alımlarının parasal limitlerin altında kalmak amacıyla hukuka aykırı şekilde kısımlara ayrıldığı Sayıştay tarafından tespit edilmiştir. İlgili işin açık ihale usulüyle yapılması gerekirken doğrudan temin usulü kullanılarak ve aynı yükleniciden temin edildiği de bulgular arasındadır. Bu durumun idareye olan güveni sarstığı, kaynakların verimli kullanılmasını engellediği, eşit muamele, rekabet ve saydamlık ilkelerini de zedelediği raporda yer verilen diğer hususlardır. Yine aynı raporda KİK'in uygun görüşü alınmadan bu amaçla bütçeye konulmuş olan ödeneğin %10'unun aşıldığına da yer verilmiştir. Belirli süreyi gerektiren işlerin doğrudan temin kapsamında yapılması açısından sorun teşkil etmediği halde sözleşme imzalanma zorunluluğuna uyulmadığı da tespitler arasında yer almıştır. 22/a usulü kullanılarak yaptırılan araç arızası giderim işlemlerinde de önce arızanın giderildiği sonrasında da yapılmış olan iş

[484] Sayıştay. 2022 Yılı Denetim Raporu, Kasım 2023, 19-23.
https://www.sayistay.gov.tr/reports/k2oe0EpYne-bilecik-belediyesi
[485] Sayıştay. 2023 Yılı Denetim Raporu, Kasım 2024, 48-51.
https://www.sayistay.gov.tr/reports/l3g4EXvQKO-eskisehir-odunpazari-belediyesi

için doğrudan temin dosyalarının düzenlendiği ve bu durumun da süreçlere uyulmadan yapıldığı için hukuka aykırılık teşkil ettiği raporda yer verilen başka bir bulgudur[486].

Denetim yapılan diğer bir belediyenin doğrudan temin ile karşıladığı alımlarının belirli süreleri gerektirdiği halde sözleşme düzenlemediği tespit edilmiştir. Diğer belediyelerde de yaşandığı gibi bu belediyenin doğrudan temin kapsamında gerçekleştirdiği alımlarda bütçesine bu amaçla konulan ödenek toplamının %10 sınırını aşmasına rağmen KİK'ten uygun görüş almadığı da denetim raporunda yer verilen bulgular arasındadır[487].

İhale kapsamında iş artışı gerçekleştirilmeden aynı mahiyetteki ihtiyacın sözleşme düzenlenmeden belediye tarafından doğrudan temin ile karşılandığı Sayıştay tarafından yapılan incelemede tespit edilmiştir. İhale edilen işe ait %20 oranında bir artış yapıldığı ancak işin artış tutarına erişilmeden ve herhangi bir sözleşme/teknik şartname düzenlenmeden doğrudan temin ile ihtiyaç karşılanması yoluna gidildiği ve bu durumun mevzuata aykırı olduğu raporda ifade edilmiştir. Diğer raporlarda da sıkça karşılaşılan işin doğrudan teminle karşılanması için kısımlara ayrılarak temin edilmesi ve bütçe ödeneği aşımında KİK'in uygun görüşü alınmaması hususları da yine bu belediye için hazırlanan denetim raporunda yer verilen diğer bulgulardandır[488].

Kamu İhale Kanununa göre ihale yöntemi kullanılarak yapılması gereken bazı mal alımlarının yıl içerisinde kalemlere ayrılarak doğrudan temin usulüyle giderildiği Sayıştay denetimiyle tespit edilmiştir. Bu alımların büyük oranda aynı firmalardan doğrudan temin usulü ile alınmasının hukuka uygun olmadığının tespiti de raporda yer almıştır. Ayrıca belediyenin, ödeneğin %10 sınırını aştığı ve bunu yaparken de KİK'in konuyla ilgili uygun görüşünün bulunmadığı da diğer bulgulardandır. Belediye, anılan bulgulara katılarak gerekli işlemleri tesis edeceğini Sayıştay'a iletmiştir[489].

Parasal limitlerin altında kalmak maksadıyla mal/hizmet alımlarının kısımlara bölündüğü ve bölünen kısımların doğrudan temin usulü kullanılarak gerçekleştirildiği

[486] Sayıştay. 2023 Yılı Denetim Raporu, Kasım 2024, 30-36.
https://www.sayistay.gov.tr/reports/qZoxezMg5P-eskisehir-buyuksehir-belediyesi
[487] Sayıştay. 2022 Yılı Denetim Raporu, Kasım 2023, 36, 40-42.
https://www.sayistay.gov.tr/reports/V5g6BZ2gBP-afyonkarahisar-belediyesi
[488] Sayıştay. 2022 Yılı Denetim Raporu, Kasım 2023, 20, 24-26.
https://www.sayistay.gov.tr/reports/wEYDdPmYyX-eskisehir-odunpazari-belediyesi
[489] Sayıştay. 2023 Yılı Denetim Raporu, Kasım 2024, 30-34.
https://www.sayistay.gov.tr/reports/k2oe0EpYne-bilecik-belediyesi

denetim yoluyla tespit edilmiştir. Belediyenin, kanunun 22/d maddesinden yararlanmak amacıyla bu yolu seçtiği de tespitler arasındadır. Bu alımların aynı firmadan ve aynı gün içerisinde kısım kısım yapıldığı da Sayıştay tarafından tespit edilen diğer bir bulgudur[490]. Sayıştay, başka bir belediyenin denetiminde ödeneğin %10'u aşıldığı halde KİK'ten görüş alınmadığı için mevzuata aykırı davranıldığına işaret etmiş ve bu duruma denetim raporunda yer vermiştir[491].

Sayıştay'ın gerçekleştirmiş olduğu belediye denetimleri kapsamında yer verilecek son belediye denetimi 2021 yılında yapılan bir denetimidir. Bu denetimde belediye tarafından usulüne uygun olarak gerçekleştirilen doğrudan temin alımlarının çoğunlukla EKAP'a kaydedilmediği tespit edilmiştir. Bu durum ise hukuka aykırılık[492] teşkil etmektedir. Yine bu raporda taşıt bakım onarım hizmet alımının da kısımlara ayrılarak doğrudan temin yöntemiyle gerçekleştirildiği bulgusuna yer verilmiştir. Bu tespit karşılığında belediye, açık ihale usulünün doğrudan temin usulüne göre külfetli olduğunu ve "mevcut personel sayısının yetersizliği ve araç sayısının fazlalığı nedeniyle arızaların tamamının Makine İkmal Bakım ve Onarım Daire Başkanlığı bünyesinde giderilmesinin mümkün olmadığını" ifade etmiştir. Ayrıca belediye, "Farklı tarihlerde ortaya çıkan ve farklı türden arızalar için yapılan hizmet alımının kısımlara bölme sayılamayacağını, Araç arızlarının önceden öngörülemediğini" ve bütçenin %10'unu geçmediği için doğrudan temin usulüyle karşılanmasında yasalara aykırı bir durum olmadığını bildirmiştir. Sayıştay ise birbirine yakın zamanlarda bir firmadan 70 adet alım yapıldığını ve bunun sadece bir örnek olduğunu, belediyenin açıklamalarının yasal dayanaktan yoksun ve kanunun özüne aykırı olduğunu ifade etmiştir. Ayrıca yine Sayıştay, yasal sınıra uyulmasına rağmen işin kısımlara bölünerek temin edilmesinin hukuka uygun olmadığını da raporunda belirtmiştir[493].

Sayıştay tarafından son yıllarda gerçekleşen belediye denetimlerinde saptanan çeşitli bulgular bunlardır. Bulguların ağırlıklı olarak, zorunluluk bulunmasına rağmen sözleşme imzalanmaması, bütçeye konulan ödeneklerin aşımında KİK'e uygun görüş

[490] Sayıştay. 2022 Yılı Denetim Raporu, Kasım 2023, 44-46.
https://www.sayistay.gov.tr/reports/WmQm69GYAV-eskisehir-tepebasi-belediyesi
[491] Sayıştay. 2022 Yılı Denetim Raporu, Kasım 2023, 23-25.
https://www.sayistay.gov.tr/reports/zlgXGJGoAZ-kutahya-gediz-belediyesi
[492] Denetimin yapıldığı dönemde uygulamada olan hükümler gereği bu durum mevzuata aykırılık teşkil etmekteydi.
[493] Sayıştay. 2021 Yılı Denetim Raporu, Ekim 2022, 30-34, 52-54.
https://www.sayistay.gov.tr/reports/qZoxeOag5P-eskisehir-buyuksehir-belediyesi

sorulmaması ve işin doğrudan teminle gerçekleştirilmek için kısımlara bölünmesi konularında toplandığı görülmektedir. Belediyelerin doğrudan temin uygulamalarını sıklıkla kullanmasının ve bu usulün kullanılırken hatalar yapılmasının kamu kaynaklarının belediyeler eliyle verimsiz harcanmasına yol açtığı raporlarda yer almaktadır[494]. Sayıştay'ın bazı durumlarda kamu zararı oluşmadığı düşüncesinden hareketle işin kısımlara bölünerek doğrudan temin ile alınmasının mevzuata aykırı olmasına rağmen incelenecek başkaca bir husus oluşmadığına dair verdiği kararları da bulunmaktadır[495]. Ancak ortaya bir kamu zararının çıkması halinde Sayıştay'ın, oluşan kamu zararının sorumlara yasal faiziyle birlikte ödettirilmesi ve cezai işlemler başta olmak üzere diğer gerekli işlemlerin yapılmasına dair aldığı kararlar da bulunmaktadır[496].

Sayıştay raporları incelenirken doğrudan temin kapsamında gerçekleştirilen alımlarda ihale süreçlerindeki yasaklılık hükümlerinin uygulanmaması da konu olmuş ve doğrudan teminin ihale usulü olmaması gerekçesiyle idareler hakkında bir hukuka aykırılık olmadığı tespit edilmiştir. Ayrıca son yıllarda belediyenin asli görevlerini kendi personeli eliyle yürütmesi gerekirken doğrudan temin ile karşılaması da Sayıştay kararlarında hukuka aykırılık olarak tespit edilmiştir[497]. Denetimlerde önem açısından en öne çıkan durumun da işin kısımlara bölünme yasağına uyulmaması olduğu söylenebilir. İşin kısımlara bölünerek doğrudan teminle karşılanması halini KİK'in, mevzuata aykırı bularak ilgili idareye bildirme kararı aldığı ifade edilmişti. Sadece KİK ve Sayıştay'ın değil diğer yüksek mahkemelerin de bu yönde aldığı bazı kararlar bulunmaktadır. Danıştay, kısımlara bölünen işin doğrudan temin ile karşılanması halinde oluşacak kamu zararlarında ilgili kamu görevlileri için soruşturma izni verilmesi gerektiğini ifade etmektedir[498]. Yargıtay'ın da bu konuda sorumlular açısından görevi kötüye kullanma suçuna sebebiyet verdiğini yönünde aldığı kararları bulunmaktadır[499].

---

[494] Işık, S. ve Engin, R. (2022). Sayıştay'ın Belediyeler Üzerindeki Denetimlerinde Ulaştığı Kamu Alımlarına İlişkin Bulguların Değerlendirilmesi. *Denetişim Dergisi,* 13(24), 177.

[495] Sayıştay. 02.12.2014 Karar Tarihi. Sayıştay 5. Daire, İlam No:77. https://www.sayistay.gov.tr/KararlarDaire/Detay/10651

[496] Sayıştay. 28.03.2008 Karar Tarihi. 2. Daire, Karar No:34015.

[497] Sayıştay. Temyiz Kararı, 03.01.2024/56290 Tutanak Tarih/No, 53204 Dosya No; Sayıştay 7. Dairesi 09.11.2023 Karar Tarihli, 589 Karar Numaralı Kararı.

[498] Danıştay. 28.05.2013 Karar Tarihi. Danıştay 1. Daire, 2013/594 Esas, 2013/724 Karar.

[499] Yargıtay. 23.05.2014 Karar Tarihi, Yargıtay, 5. Ceza Dairesi, 2013/1755 Esas, 2014/5669 Karar.

2.2 İhale ile Alım Süreci

İdarenin, ihtiyaçlarını gidermek için gerçekleştirdiği alımları, tasarım yarışmaları ya da doğrudan temin alım usulüyle gerçekleştirebildiği durumlar bulunmaktadır. Ancak kamu alımları denildiğinde akla gelen ilk yöntem, ihale usullerinin kullanılarak bu ihtiyaçların karşılanmasıdır. Tüm kamu idarelerinin ve tabii olarak yerel yönetimlerin de ihtiyaçlarını (son günlerde elektronik olarak gerçekleştirilmesi de mümkün hale gelen) ihale usulü kullanarak temin etmesi süreç bazlı bazı kurallara bağlanmıştır. Bu kuralların yasal dayanaklarını, ihale mevzuatı olarak da bilinen 4734 ve 4735 sayılı Kanunlar başta olmak üzere yasalar, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, genelgeler, tebliğler, yönetmelikler ve yargı kararları oluşturmaktadır. İhale süreci; ihale öncesi süreci ifade eden hazırlık aşaması, kararları belirleyen ihale aşaması ve uygulamaya geçişi sağlayan ihalenin sonuçlandırılması aşamalarından oluşmakta ve sözleşmenin imzalanmasıyla da sona ermektedir[500].

2.2.1 İhale Hazırlık Aşaması

2.2.1.1 Yapılacak işin tespiti

Kamu alımının gerçekleşmesi için idarenin bir ihtiyacının ortaya çıkması gerekmektedir. Kamuda alım sürecini başlatmaya sebep olan durum budur. Sürecin temel amacı ihtiyacın uygun maliyet, şart ve zamanda giderilmesidir. Bu ihtiyacın ne olduğu ve giderilmesi için ne yapılması gerektiğinin tespiti süreç açısından ilk adımdır ve oldukça önemlidir. Çünkü bu tespitle ihtiyacın giderilme prosesindeki tüm iş ve işlemler şekil değiştirebilmektedir. Bu adımda yapılacak olan yanlış tespit/tespitler, sürecin geri kalanı mükemmel yürütülse bile idarenin ihtiyacını karşılayamaması ve kamu kaynaklarının verimsiz kullanılması sonucuna sebep olacaktır. İhtiyacın karşılanması için gerekli olan işin ne olduğu ve ne yapılırsa ihtiyacın giderileceği idare tarafından tespit edilmelidir. Bunun mal, hizmet alımı ya da yapım işi gibi harcamayı içeren bir nitelikte mi olduğu ya da mal, hizmet satımı veya kiraya vermek gibi gelir getirici bir nitelikte mi olduğu bu aşamada netleştirilmeli ve uygun yasal düzenlemeler takip edilerek süreç yönetilmelidir.

Kamunun hizmet sunumunda gereken ihtiyacın giderilmesi için başlatılacak olan süreç, ihtiyacın gelir getirici niteliğe sahip olması durumunda 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu; harcama içeren bir niteliğe sahip olması halinde 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu

[500] 4734 sayılı Kanun Madde 24-47.

hükümlerine göre yönetilmelidir. Bu durum aynı zamanda idarenin, yapacağı işlemde, kanunun kapsamında yer alıp almadığını belirlemesiyle de doğrudan ilişkilidir. İdare eğer kanun kapsamında yer almıyorsa süreci kanun hükümlerine bağlı olarak sürdürmek durumunda olmayacakken kapsamda yer alması halinde süreci ilgili kanun hükümlerine göre işletmek zorunda olacaktır. Ayrıca kanunda açıkça yer verilen istisnaların da kanun kapsamında değişiklik yaptığı unutulmamalıdır. Bu yüzden bu kanunlarda yer alan istisnaların kapsamı da yine bu aşamada idare tarafından değerlendirilmeli ve yapılacak işin ilgili kanunda yer verilen istisnalara tabi olup olmadığına dikkat edilerek işlemler hukuka uygun olarak tesis edilmelidir.

2.2.1.2 Yaklaşık maliyet ve ödeneğin tespiti

İdare, ihtiyaçlarının oluşmasının ardından bu ihtiyacı ne şekilde gidereceğini belirleyip bu iş için gereken maliyeti yaklaşık olarak tespit etmelidir. Yaklaşık maliyet uygulaması olarak ifade edilebilecek olan bu süreç, 2886 sayılı Devlet İhale Kanununda yer alan "muhammen bedel", "tahmini bedel" uygulaması ile yaşanan problemleri aşabilmek amacıyla 4734 sayılı Kanunla, kamu alım sürecinin önemli bir aşaması haline getirilmiştir. Bu kanunun gerekçesinde tahmini bedel uygulamasının sakıncaları; uluslararası uygulamalarla yaşanan tutarsızlık ve bu tespit yönteminin piyasa fiyatlarını gerçekçi olarak yansıtmadığı şeklinde ifade edilmiştir. Sadece birim fiyatlara dayalı tahmini bedel uygulamasının yerine yaklaşık maliyet yönteminin uygulanmasıyla, idarelerin maliyeti belirlerken ayrıntılı fiyat araştırmaları yaparak kendilerinin bilgisinde ve gerçekçi fiyatlara ulaşabilmesi hedeflenmektedir[501]. Fiyat araştırması yapılırken kamu kurum ve kuruluşlarının belirlediği birim fiyatlardan yararlanılabilse de bunlara uyma zorunluluğu bulunmamaktadır. İdareler bu aşamada her türlü araştırmayı yapabilir.

Yaklaşık maliyet, dayanaklarının da bulunduğu bir hesap cetvelinde KDV hariç olarak yapılacak tüm giderleri kapsayacak şekilde gösterilir. Tespit edilen bu maliyete "ihale ve ön yeterlik ilanlarında yer verilmez, isteklilere veya ihale süreci ile resmi ilişkisi olmayan diğer" kişilerle yaklaşık maliyet paylaşılamaz[502]. Fiyat araştırması, idarenin ihtiyacını karşılayacağı alanda faaliyet gösteren gerçek veya tüzel kişilerden de

[501] Karaca, Y. ve Yüzbaşıoğlu, G. A. (2021). Doğrudan Temin Yoluyla Alımlarda Elektronikleşme, Kamu Alımlarında Güncel Gelişmeler. İçinde E. Bafra ve M. Ç. Taşyürek (Ed.*), Dijital Dönüşüm ve Sözleşme Yönetimi.* Kamu İhale Kurumu Yayınları, Yayın No:3, 396-397. https://ekapakademi.kik.gov.tr/wp-content/uploads/2021/12/yayinno3c.pdf

[502] Yaklaşık maliyetin gizliliği ile ilgili kanun maddeleri için Bkz. 4734 sayılı Kanun Madde 9, 61, 62.

yapılabileceği için yaklaşık maliyetin belli olması gibi bir sorunu ortaya çıkaracağı düşünülebilir. Çünkü yaklaşık maliyet madde metninden de anlaşılacağı gibi son derece gizli tutulması gereken bir bilgidir. Ancak KİK'in 2012 yılında verdiği bir karara göre piyasa fiyat araştırması yaklaşık maliyetin ifşasına sebep olmamaktadır. Yaklaşık maliyet belirlenirken yapılan fiyat araştırmasında fiyat teklifi veren istekliler, verdikleri teklifle bağlı değildir. Aynı zamanda idare de almış olduğu teklifleri yaklaşık maliyette kullanmakla zorunlu tutulmamış ve yaklaşık maliyet hesabı bizzat idarenin takdirine bırakılmıştır[503]. Bu takdir yetkisinin sınırsız olmadığı ve yaklaşık maliyet hesabının uygulama yönetmeliklerinde ayrıntılarıyla düzenlenen şekliyle yapıldığı da söylenmelidir[504].

Uygulamada, yapım işlerinde kullanılan birim fiyat hesapları ve personel çalışmasına dayalı işlerde kullanılan EKAP üzerinden hazırlanan işçilik maliyet hesaplamaları yaklaşık maliyet uygulamasında sıklıkla kullanılan hususlardandır. Bu gibi durumların yaklaşık maliyetin gizliliğinin sağlanmasını zorlaştırdığı söylenebilir. Çünkü gerek birim fiyatların kamuya açık olması, gerek personel çalıştırma maliyetinin asgari ücret üzerinden tespiti ve gerekse de yüklenici karının sabit bir oranda alınması tüm isteklilerin ve bu türdeki ihalelere katılan herkesin yaklaşık maliyeti bilmesine yol açmaktadır[505].

Yaklaşık maliyet, ihalelerde istekliler tarafından verilen tekliflerin karşılaştırılmasında öncelikli olarak dikkate alınmaktadır. Aşırı düşük tekliflerin niteliği ve aşırı yüksek tekliflerin idareyi uğratabileceği kamu zararıyla ilgili idarelerin bilgi sahibi olmasını yaklaşık maliyet sağlamaktadır. Yine benzer olarak işin doğrudan temin usulü ya da ihale usullerinden hangilerinin kullanılarak yapılacağının belirlenmesinde de yaklaşık maliyetin ilgisi bulunmaktadır. İlan sürelerinin ve kurallarının belirlenmesi, aşırı düşük tekliflerin belirlenmesi, eşik değere bağlı olarak uygulanacak kurallar, teminat tutarları, itirazen şikâyet başvuru bedel hesaplaması, ihaleye yerli/yabancı isteklilerin

---

[503] KİK. Karar Tarihi: 09.01.2012, Karar No: 2012/UH.II-194. https://EKAP.kik.gov.tr/EKAP/Vatandas/KurulKararSorgu.aspx

[504] Toprak, E. (2022). *Kamu İhale Hukuku Türkiye'de Kamu İhalelerinin Genel Yapısı ve Hukuki Rejimi (Güncellenmiş 2. Baskı).* Seçkin Yayıncılık, 168.

[505] Aytekin, İ. (2017). *Kamu İhale Kanunu ve Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu Uygulamalarının Değerlendirilmesi Sempozyumu,* KİK-TOBB, Ankara, Türkiye, 13.

katılımına ve fiyat avantajına dönük kural konulması ya da kısmi teklif verilmesinin olanaklı hale gelmesi de yine yaklaşık maliyetle ilgili diğer önemli konulardandır[506].

Kamu alımı sürecinde büyük önemi bulunan yaklaşık maliyetin hesaplanmasında bazı esaslara dikkat edilmelidir[507]. Öncelikle yaklaşık maliyetin hazırlanması, ihaleyi gerçekleştirmeyi planlayan idare tarafından yapılmalıdır. Ancak ihtiyaçlarını karşılayabilmek için ihaleye çıkmayı hedefleyen idareler nitelik gereği çok çeşitli olabileceğinden idarelerin konuyla ilgili yeterli personelinin bulunmadığı durumlarla da karşılaşılmaktadır. Özellikle gelişmişlik ve nüfus bakımından dezavantajlı olan birçok belediyenin yaklaşık maliyeti hazırlayacak ya da ihale aşamasını yürütebilecek sayıda personeli dahi bulunmayabilmektedir. Bu sorunun çözümü maksadıyla kanun koyucu bir düzenlemede bulunmuştur. 4734 sayılı Kanunun ilgili maddesine göre idareler, kapsamda bulunan diğer idarelerden yeterli nitelikteki personelin görevlendirilmesiyle yaklaşık maliyeti hesaplatma yoluna gidebilir[508]. Yine benzer olarak yeterli personele sahip idarelerin işin nevi gereği bu maliyeti tespit etmesinin zor/imkansız olduğu durumlarda danışmanlık hizmeti alınarak şartname ve yaklaşık maliyet hazırlatabilmektedir.

Hazırlanacak olan yaklaşık maliyetin, verginin bir maliyet unsuru oluşturmaması nedeniyle KDV hariç olarak ve dayanakları hesap cetvelinde yer alacak şekilde gösterilmesi beklenir. İhale onay belgesi düzenlenmeden ve ön ilan yayımında bulunulmadan yaklaşık maliyetle ilgili kalemlerin yeniden değerlendirilmesi de mümkündür. Yaklaşık maliyeti oluşturan giderlerin ilan ya da davet tarihine kadar geçerliliğini kaybettiği durumlarda, gerekçeleriyle birlikte, yurt içi üretici fiyat endeksi dikkate alınarak güncellenmesi hukuka uygundur. Güncellemeyle ilgili olarak KİK'in 2019/UH.II-376 sayılı kurul kararı da bu yöndedir. Bu durum, işçilik maliyetleri açısından asgari ücret değişiklikleri için de geçerlidir. Eğer ihale, kısmi tekliflere uygun olarak gerçekleştirilecekse yaklaşık maliyet her bir kısım için ayrı ayrı hesaplanmış olmalı fakat hesaplamada işin tamamı göz önünde tutulmalıdır. İhalenin malzemesiz bir alımı kapsayacağı durumlarda, idare tarafından sağlanacak malzemelerin yaklaşık maliyete katılmaksızın ve belge ekine ilave edilerek hesaplanması da esastır. Yaklaşık

[506] 4734 sayılı Kanun Madde 13, 20, 21, 27, 43, 48, 53, 63.
[507] Mal Alımı İhaleleri Uygulamaları Yönetmeliği (MAİUY) Madde 7. https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=12917&MevzuatTur=7&MevzuatTertip=5; Hizmet Alım İhaleleri Uygulamaları Yönetmeliği (HAİUY) Madde 9. https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=12918&MevzuatTur=7&MevzuatTertip=5
[508] 4734 sayılı Kanun Madde 6.

maliyet, ihale aşamasında isteklilerin teklifleriyle birlikte açıklanır. Ancak ihale usullerinden pazarlık usulünün uygulandığı ihalelerde en son verilen yazılı teklifle birlikte açıklanması gerekmektedir[509]. Burada temel amaç tüm tekliflerin alındıktan sonra yaklaşık maliyetin açıklanmasını sağlamaktır. Böylece yaklaşık maliyet, ihale iptal olsa dahi ifşa olmayacak ve yeni düzenlenecek ihalede de sıhhatli bir şekilde kullanılabilecektir. Uygulamada açık ihale usulü kullanılan alımlarda birinci oturumda önce yaklaşık maliyetin açıklandığı sonra ise tekliflerin açılarak açıklanmasına geçildiği de görülmektedir.

Doğrudan temin usulüyle giderilecek ihtiyaçların büyük kısmında zorunluluk olmayan yaklaşık maliyetin belirlenmesi, ihale usulleri açısından açık bir zorunluluktur. Temel esaslardan yola çıkılarak yaklaşık maliyetlerin genel olarak yönetmeliklerde gösterilen şekillerde belirlenmesi mümkündür. İhale onay belgesi hazırlanmadan önce şartname ile belirlenen özelliklere sahip ihale konusu iş için fiyat araştırması yapılır. Bulunan tüm maliyetler gerekçeleriyle birlikte hesap cetveline aktarılır. Bu şekliyle yaklaşık maliyet, ihale onay belgesine eklenir. Ön ilan yapılacak ihalelerde ihale yetkilisinin vermesi gereken ön onay için gerekli olan tek şart da yine yaklaşık maliyet hesap cetvelinin ihale onay belgesinde bulunmasıdır[510]. Hizmet alımı ihaleleri uygulama yönetmeliği[511] ve mal alımı ihaleleri uygulama yönetmeliklerine[512] göre yaklaşık maliyet hesabında dikkat edilmesi gereken başka hususlar da bulunmaktadır.

Hizmet alımları için yaklaşık maliyet tutarı belirlenirken, kamu idareleri tarafından işin türüne göre belirlenmiş fiyatlar ya da ihaleyi yapacak olan idare veya diğer idareler tarafından gerçekleştirilmiş benzer ihalelerde yararlanılan fiyatlar kullanılabilir[513]. Yine işin türü gereği iş koluyla ilgili odaların belirlediği fiyatlardan da yaklaşık maliyet hesabında faydalanılabilir. Bilirkişi ve uzmanlardan elde edilecek fiyatlar ile idarenin satıcılardan yapacağı fiyat araştırması kapsamında elde edilen

[509] Kamu İhale Kurumu. 2020, *Ortak Hükümler.* EKAP Akademi Yayını No: 3 Eğitim Dairesi Başkanlığı, 53-61. https://EKAPakademi.kik.gov.tr/ortak-hukumler/#1574634769280-97515e1a-1c49
[510] MAİUY Madde 9; HAİUY 9.
[511] HAİUY Madde 7-10.
[512] MAİUY Madde 7-8.
[513] Yaklaşık maliyet hesap cetvelinde isteklilerin kar oranıyla ilgili bir bilgiye yer verilmediyse Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliğine göre bu oran en fazla yüzde yedi olarak uygulanacağı düşüncesinden hareketle yaklaşık maliyet yakın olarak tespit edilebilir. Fakat her idarenin yüklenici karıyla ilgili farklı oran belirleyebilmesi nedeniyle tam tutarı ulaşmak çok mümkün olmayacaktır. Taş, N. (2014). Aşırı Düşük Teklifler ve 6518 sayılı Kanunla Getirilen Değişiklikler İçinde M. Çolak ve D. A. Demirboğa (Ed.), *Kamu İhale Hukukunda Temel Konular*. Kamu İhale Kurumu Yayınları, Yayın No:1, 27.

fiyatların aritmetik ortalamalarından elde edilen fiyatlar da yine bu hesaplama da kullanılabilir. Bütçe uygulama talimatları ve Sağlık Uygulamaları Tebliğinde (SUT) bulunan fiyatlardan da idareler, KDV ve diğer vergi ve benzeri giderleri arındırarak istifade edebilir. İdarelerin fiyat araştırması esnasında işe uygun ve gerçekçi teklifleri alması önemlidir ve bu özellikteki teklifler arasında bulunduğunu düşündüğü fiyatları gösterir proforma faturaları da göz önünde bulundurulabilir. İdareler, gerçekçi olmadığını düşündüğü tekliflere ait proforma faturaları dikkate almamalı ancak yaklaşık maliyet cetvelinde bunlara yer vermelidir. Bu durum yaklaşık maliyetin belirlenmesinde ulaşılan her türlü bilgi ve belge için de geçerlidir. "Özellikli hizmet alımlarında" ise yapılan tüm araştırmalara rağmen fiyat tespitinin yapılamadığı veya fiyat tespitinin yapıldığı ancak rayiç fiyatlarla tespit edilen fiyatların farklılaştığının düşünüldüğü durumlar yaşanabilmektedir. Bu durumlarda idareler, gerekçeli fiyat belirleme hakkına da sahiptir.

Birim fiyat üzerinden teklif alınan ihalelerde yaklaşık maliyet cetvelinde bulunan her bir iş kalemine; isim, birim fiyat, fiyata dahil olan maliyetler ve miktarlar şeklinde yer verilir. Birim fiyat içinde olan maliyetler, iş için gerekli bütün kısımları kapsayan ayrıntılı şekilde düzenlenmelidir. Hizmet alımlarında birim fiyat üzerinden olduğu gibi götürü bedel üzerinden de teklif alınabilmektedir. Bu şekilde teklif alınacak ihalelerde yaklaşık maliyet hazırlanırken işin gerçekleşmesi için gerekli tüm unsurlar belirtilir ve işçilik, malzeme gibi işin gerekli tüm maliyet unsurlarına hazırlanacak olan cetvelde yer verilir. Elde edilen toplam tutara sözleşme giderleriyle birlikte genel giderler de ilave edilmelidir. Genel giderler ve sözleşme giderleri eklenmeden önce ulaşılan son tutara %7 sınırını aşmamak şartıyla yüklenici karı da dahil edilebilir[514]. Ancak yüklenici karı verilecekse ihale onay belgesinin ekine konulan cetvelde bu tutarın yer alması şarttır.

Personel çalıştırılmasına dayalı ihaleler, hizmet alımı kategorisine girmektedir. Yerel yönetimlerin birçok ihalesi de bu kapsama giren alımlarından oluşmaktadır. Bu alımlarda yaklaşık maliyet hesaplanırken en önemli unsur tabii olarak ihtiyaç duyulan personelin kaç kişiden oluştuğu ve bu personellerin maliyetidir. Tarım dışında ve 16 yaşından büyükler için belirlenen brüt asgari ücret ve işveren payı, bu hesaplamada önem taşımaktadır ve maliyet, bu tutarların toplamından az olamamaktadır. Personele yol yardımı ya da yemek yardımı olarak bilinen tutarların ödenmesi planlanıyorsa bu

[514] İdarelerin tespit ettiği yaklaşık maliyet tutarına sözleşme giderleri ve genel giderler de ekledikten sonraki tutar üzerinden yüklenici karı hesapladıkları görülmektedir. Bu husus da kanuna aykırılık durumunu ortaya çıkartmaktadır. Taş, *a.g.m.*, 26.

tutarların brüt halleri de maliyet unsuruna dahil edilir. Söz konusu tutarların nakdi ödenmesinin planlandığı hallerde ilgili tutarların günlük brüt miktarları ve bir ayda kaç gün üzerinden verileceğine idari şartnamede yer verilmesi gerekmektedir. Yine idari şartnamede yer verilmek üzere ilgili yasal düzenlemeler dikkate alınarak kısa vadeli sigorta kolları prim oranı da yaklaşık maliyet hesabında kullanılır. Eğer personellerin bir ya da birkaçına asgari ücretten fazla bir ödeme yapılması planlanıyorsa bu tutarın, brüt asgari ücretin yüzde kaç fazlası olacağı idare tarafından belirlenmelidir. Belirlenen orana göre yaklaşık maliyet hesabı yapılır ve bu orana yine idari şartnamede açıkça yer verilir.

Yaklaşık maliyet hesaplaması personel çalıştırılmasına dayalı ihalelerde yapılırken çalıştırılacak personel sayısı ifade edildiği gibi büyük önem arz etmektedir. Ancak bazı işlerin niteliği gereği personel sayısı üzerinden teklif alınması idareler tarafından uygun görülmeyebilir. Uygulamada yaşanan bu aksaklık 2010 yılında Hizmet Alım İhaleleri Uygulamalara Yönetmeliğinde yapılan değişiklikle yasal bir zemine oturtulmuştur. Buna göre, işin niteliği gereği personel sayısı üzerinden teklif alınması idare tarafından uygun görülmeyen ihale konusu iş kalemlerinde yaklaşık maliyet hesaplanırken "bu kalemlerin kapsamındaki işler dâhil, ihale konusu işin yerine getirilmesi için çalıştırılacak asgari personel sayısının ihale dokümanında belirtilmesi kaydıyla, işçi sayısı yerine, yaptırılacak işi oluşturan iş kalemi veya kalemleri üzerinden" teklif alınabilecektir[515].

Mal alımları için yaklaşık maliyetin belirlenmesi de hizmet alımlarıyla büyük benzerlik göstermektedir. Yönetim, alınacak olan malın niteliğini, türünü, özelliğini, şeklini, miktarını, nakliyesini, depolanmasını, teslimatını, taşıma ve muhafaza aşamalarındaki sigortasını ve benzeri şartlarını göz önünde bulundurarak KDV hariç gerçekçi fiyatını belirlemek için bazı kişi ve kurumlardan fiyat isteyebilir. Bu kişi ve kurumların başında alım yapılacak olan malı üreten/satan ya da o malın fiyatını belirleme yetkisi bulunan kamu kurumları gelmektedir. Yine bu malın ticaretini yapan bir veya birden çok gerçek ve/veya tüzel kişiden proforma fatura alınarak ya da meslek kuruluşlarının o mallarla ilgili yayımladıkları rayiç fiyatlar aracılığıyla da fiyat belirleme yoluna gidilebilir[516]. İhaleyi düzenleyecek olan ya da diğer kamu kurum ve kuruluşlarının benzer konuda yapmış oldukları ihalelerin sözleşme bedelleri ve bunların enflasyon ile

[515] HAİUY Madde 9.
[516] KİK. T.12.08.2008, K.2008/UM.Z-3324. KİK'e göre piyasadaki tüm aktörlerden teklif alınmasına dair bir zorunluluk da bulunmamaktadır. KİK, T.05.05.2008, K.20087UM.Z-1821.

güncellenen tutarlarıyla elde edilen fiyat da yaklaşık maliyet hesabında idareler tarafından kullanılabilir. SUT ve bütçe uygulama talimatlarında bulunan vergi ve diğer giderlerden arındırılan fiyatlar da hizmet alımlarında olduğu gibi mal alımlarının yaklaşık maliyet hesabı için de kullanılabilecektir. Özel imalat gerektiren mal alım ihalelerinde bu üretim için gerekli olan işçilik ve malzeme maliyetleri dâhil tüm maliyetler göz önünde tutularak yaklaşık maliyet hesaplanmasına dikkat edilmelidir[517]. Süreçte elde edilen tüm bilgi ve belgeler gerekçeleriyle birlikte yaklaşık maliyet hesap cetvelinin ekinde bulunmalı ve bunlardan sadece gerçekçi olduğu düşünülen fiyatlar dikkate alınıp hesaplama yapılarak gerçekçi yaklaşık maliyete ulaşılmalıdır.

Hesaplanan yaklaşık maliyet, hizmet/mal alımlarında sınır değerin tespitinde ve aşırı düşük tekliflerin değerlendirilmesinde kullanılmaktadır[518]. Bu tutarın yer aldığı cetvel ve diğer belgeler, ihale onay belgesine eklenerek ihale yetkilisine sunulur. Gerekli görüldüğü durumlarda eşik değere eşit veya üzerinde tespit edilen yaklaşık maliyetin bulunduğu ihaleler, KİB'de ön ilana da çıkartılabilir. Ön ilana çıkılması halinde bu aşamadan sonra yeni bir ihale onay belgesi ihale yetkilisine imzalatılarak ayrı bir onayın da alınması gerekmektedir[519].

İhale hazırlık aşamalarında yaklaşık maliyet gibi önemi bulunan bir diğer husus da yapılacak iş için ödenek ayrılmasıdır. İhale mevzuatı, ödeneği olmayan hiçbir iş için ihaleye çıkılamayacağını net bir şekilde ifade etmektedir[520]. Dolayısıyla idareler, işin maliyetini de göz önünde tutarak bu ihtiyacı gidermek için gerekli olan ödeneği ayırmak durumundadır. Burada yaklaşık maliyetin aksine ödeneklerin KDV dâhil olarak ayrılmasına özen gösterilmelidir[521]. Ödeneğin olmadığı durumlarda ihtiyacın zorunlu olmaması halinde ihtiyaç temini sonraki yıla bırakılabilir ya da o ihtiyacın giderilmesi düşüncesinden tamamen vazgeçilebilir. Ancak ihtiyaç zorunluysa ödenek revizesine ya da aktarımına gitme yolu tercih edilerek ödenek ayarlanır ve ihtiyaç gereksinimi giderilebilir. Ödeneğin ayrılmasıyla iş bitiminin ödeme eksikliği sebebiyle tamamlanamaması sorunu da doğmayacaktır. Bu durum ihaleye katılacak olan isteklilerin

[517] MAİUY Madde 7.
[518] Personel çalıştırmasına dayalı ihalelerde kar hariç yaklaşık maliyet tutarı dikkate alınmaktadır. KİGT Madde 79.
[519] MAİUY Madde 16; HAİUY Madde 18.
[520] 4734 sayılı Kanun Madde 5.
[521] Gürhan, H. ve İnan, H. A. ve Şahbenderoğlu, V. ve Dağalap, N. (2009). *Son Değişikliklerle-Soru ve Cevaplı Kamu İhale Hukuku.* Yayıncı Yazarlar, 26; Atay, E. E. (2019). *İdare Hukuku (2. Baskı)*. Seçkin Yayınları, 296.

de ödeme konusunda idareye güven duymasını sağlanmaya yardımcı olmaktadır. Ödeneği olmayan hiçbir iş için ihaleye çıkılamamasının temel gerekçesini de bu düşünce oluşturmaktadır.

İhalelerin birden fazla yılı kapsayacak uzunlukta olduğu yatırım projelerinde de işin süresiyle ilintili olarak yıllık bütçe programlanması yapılmalıdır. Birinci sene için, "proje maliyetinin % 10'undan az olmaz ve başlangıçta daha sonraki yıllar için programlanmış olan ödenek dilimleri sonraki yıllarda azaltılamaz". Merkezi idarenin bütçe kanununda yer verilen ve stratejik öneme sahip olan yatırımları ise bu hükmün istisnası olarak gösterilebilir. İdarelerin öngörülen ödeneklerin kullanımını sağlamak için ihaleleri uygun zamanlarda yapmaları esastır. Nitekim birden fazla yılı kapsayan, yatırım niteliği bulunan işlere ait ihalelerin içinde bulunulan yılın ilk dokuz ayında bitirilmesi gerekmektedir. Doğal afet nedeniyle yapılması gerekenler ve bir sonraki mali yılda gerçekleştirilecek olan süreklilik arz eden mal/hizmet alımları bu durumun istisnasını oluşturmaktadır. Son olarak, süreklilik arz eden mal/hizmet alımları için bir önceki mali yıl bitmeden önce de ihaleye çıkılabilmesi mümkündür ve böylece hizmette aksama yaşanmasını engellenmiş olur[522].

2.2.1.3 Eşik değer

İhale mevzuatında yer alan temel ilkelerden biri, eşik değerin altında kalmak amacıyla mal/hizmet alımları ya da yapım işlerinin kısımlara bölünemeyeceğidir. Kanun koyucu alım süreçlerinde bazı durumlar için özel şartlar getirmiş ve idarelerin bu şartlara uymamak için eşik değerin altında kalacak şekilde işlerini bölmesini bu ilkeyle yasaklamıştır[523]. Eşik değer, idarenin alımlarında gerçekleştireceği iş ve işlemlerden bazılarının parasal değerlerin altında ve üzerinde olduğu durumlara göre şekillenmesine yol açan finansal sınırı ifade etmektedir[524]. Bu parasal limit, KİK tarafından her yıl güncellenir ve o yılın 1 Şubat tarihinden geçerli olmak üzere 4734 sayılı Kanunda da gösterilir. Olağan dışı durumlarda KİK'in teklifi üzerine Cumhurbaşkanı kararı ile de herhangi bir tarihe bağlı kalınmaksızın tutarlar güncellenebilir[525]. 24.01.2025 tarihinde Resmî Gazete'de yayımlanan Kamu İhale Tebliği aracılığıyla 01.02.2025-31.01.2026

[522] 4734 sayılı Kanun Madde 62.
[523] 4734 sayılı Kanun Madde 5.
[524] Karadağ, B. ve Tümay, K. (2010). Kamu İhale Kanunu ve Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu. *Muhasebat Kontrolleri Derneği Yayını,* 83-95.
[525] 4734 sayılı Kanun Madde 67.

döneminde yapılacak alımlarda geçerli olan KDV hariç güncel eşik değer ve parasal limitler ilan edilmiştir. Buna göre; genel bütçeli idarelerin mal/hizmet alımları için, 14.673.866 TL ve diğer idarelerin mal/hizmet alımları için 24.456.512 TL'lik parasal limitler eşik değerler olarak belirlenmiştir[526]. Kamu alımları izleme raporuna göre 2024 yılında gerçekleştirilen ihalelerin sayısı bakımından %86,6'sı (50.777 ihale) eşik değerin altında iken %13,4'ü ise (7.860 ihale) eşik değerin üstündedir. Ancak alım yapılan tutar üzerinden bakıldığında eşik değerin altındaki ihalelerin tutarı %23,25 iken (409.231.660.000 TL), eşik değerin üzerindekilerin tutarı ise %76,75 (1.351.163.096.000 TL) olarak gerçekleşmiştir[527].

Eşik değer, yaklaşık maliyet ile yakından ilgilidir. İhaleye dair maliyet tutarıyla ilgili önceden öngörü yapabilmeye yardımcı olan yaklaşık maliyet, ifade edildiği gibi KİK tarafından yayımlanan eşik değerlerle birlikte değerlendirilir. Bu değerlendirmeye göre, yaklaşık maliyetin eşik değerin altında ve üzerinde olması ihale usul seçimleri, ihalenin ilan süresi ve yerli istekli lehine yapılabilecek fiyat avantajları gibi bazı ihale kurallarını etkilemektedir[528]. Örneğin, yaklaşık maliyetin eşik değerin altında olduğu durumlarda sadece yerli isteklilerin ihaleye katılabilmesine dair bir kural getirilebilir ya da diğer durumlarda eşik değer göz önünde tutularak ihalelere katılımın uluslararası düzeyde gerçekleşebilmesi için uygun zemin hazırlanabilir[529].

İhaleyle ilgili ödenek tahsisinde de eşik değer ve yaklaşık maliyet değerleri, dikkate alınması gereken temel verilerdir. 4734 sayılı Kanunun 3/g bendinde yer verilen istisnanın uygulanabilmesi de yine eşik değer ve yaklaşık maliyetle ilgilidir. İstisnanın kapsamında alım gerçekleştirilebilmesi için kanunda belirtilen şartların yanı sıra yaklaşık maliyetin de maddede belirtilen kapsamdaki eşik değere uygun olması gerekmektedir[530].

Eşik değer, görülebileceği gibi, ihale aşamalarının birçok noktasında sürece etkisi olan önemli bir husustur. Yaklaşık maliyeti eşik değerin yarısını aşan işlerde belli istekliler arasında ihale usulü kullanılabilir. Bazı durumlarda pazarlık usulü ve doğrudan temin alım usulünün kullanılabilmesi de yine eşik değerle doğrudan ilgilidir. Eşik değer,

[526] Kamu İhale Tebliği. 2024/1. https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2024/01/20240124-14.htm
[527] Kamu İhale Kurumu. 2025, *2024 Yıl Sonu Kamu Alımları İzleme Raporu,* 12. https://dosyalar.kik.gov.tr/genel/Raporlar/2024_yil_sonu_kamu_alimlari_izleme_raporu.pdf
[528] 4734 sayılı Kanun Madde 13.
[529] 4734 sayılı Kanun Madde 63. AB, Türkiye Cumhuriyeti'nin eşik değerlerinin yüksek olduğunu ifade etmektedir. Oğuz, F. (2002). Hukukun Ekonomik Analizi Genel Bir Değerlendirme. *Piyasa Dergisi,* 17. http://www.libertedownload.com/Piyasa/02/02-fuat-oguz-hukukun-ekonomik-analizi.pdf
[530] 4734 sayılı Kanun Madde 3.

yeterlik kıstaslarının, kesin teminat miktarının, itirazen şikâyet başvuru bedellerinin ve ihalenin istekliklere açıklığının belirlenmesinde de önemlidir. Aşırı düşük teklif sorgulamalarında, sınır değerin ve ihale konusu işin personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı olup olmadığının tespitinde de eşik değer kullanılmaktadır. Personel çalışmasına dayalı hizmet alım ihalelerinde eşik değerin altındaki teklifler değerlendirme dışı bırakılır. Hizmet alımları için öngörülen eşik değerin üst limit tutarının dört katının altında kaldığı durumlarda danışmanlık hizmetlerinin hizmet alım ihalesiyle gerçekleştirilmesinin imkanının tespitinde de yine eşik değer ve yaklaşık maliyet dikkate alınmaktadır[531]. Bu bakımdan ilan edilen eşik değerler, idareler açısından önemlidir.

2.2.1.4 İhale usulünün belirlenmesi

Kamu idareleri, alımlarını mümkün olan durumlarda doğrudan temin, tasarım yarışmaları ve ihale usulleriyle gerçekleştirebilmektedir. Artık ihale usulleri arasında olmayan ve önceki bölümde detaylarıyla açıklanan doğrudan temin usulü; yeterlik kriterleri ve daha birçok ihale süreci kuralına bağlı olmadan, teminat alınmadan ve ilan yapılmadan "kanunda belirtilen hallerde ihtiyaçların, idare tarafından davet edilen isteklilerle teknik şartların ve fiyatın görüşülerek" temin edilebildiği usuldür[532]. Tasarım yarışmaları alım türü ise, idarelerin kapsamı belirlenen konularda bir plan veya tasarım projesi elde etmek için bazı şartlar altında düzenleyebildiği yarışmaları ifade etmektedir. Bu konular; "mimarlık, peyzaj mimarlığı, mühendislik, kentsel tasarım projeleri, şehir ve bölge plânlama ve güzel sanat eserleri" ile ilgili konulardır. Yarışmalar "ilgili mevzuatında belirlenecek usul ve esaslara göre rekabeti sağlayacak şekilde ilân yapılmak suretiyle, jüri tarafından değerlendirme yapılmak üzere" ödüllü ve ödülsüz olarak gerçekleştirilebilir[533]. Konuyla ilgili olarak çerçeve anlaşma, dinamik alım sistemi ve elektronik eksiltmelere de kısaca değinilmesi faydalı olacaktır. Bunlara ilişkin başvuruların esas ve usulleri KİK tarafından çıkartılan yönetmeliklerle belirlenmektedir[534].

Çerçeve anlaşmalar, "Bir veya birden fazla idare ile bir veya birden fazla istekli arasında, belirli bir zaman aralığında gerçekleştirilecek alımların özellikle fiyat ve

[531] Kamu İhale Kurumu. 2020, *Ortak Hükümler.* EKAP Akademi Yayını No: 3 Eğitim Dairesi Başkanlığı, 25-28.
[532] 4734 sayılı Kanun Madde 4, 22.
[533] 4734 sayılı Kanun Madde 23.
[534] 4734 sayılı Kanun Madde 54.

mümkün olan hallerde öngörülen miktarlarının tespitine ilişkin" kurallarını düzenleyen anlaşmayı ifade etmektedir. Bu anlaşmalarla ihtiyacın karşılanmasının mümkün olduğu durumlarda açık ihale usulü ya da belli istekliler arasında ihale usullerinden birinin uygulanması zorunludur. Çerçeve anlaşmaların rekabeti engelleyen, sınırlayan ya da bozan şekillerde kullanımı yasaktır. Bu anlaşmanın yapılmış olması idareye alım yapmaya dair herhangi bir zorunluluk doğurmamaktadır. Anlaşma kapsamındaki alımlar yine ihale mevzuatında yer alan prosedür işletilerek karşılanabilir. İhalelerin ön ilanlarında çerçeve anlaşma yapılıp yapılmayacağına yer verilmesi konuyla ilgili bir diğer zorunluluktur. Bu anlaşmalar kırk sekiz ayı geçmemek üzere imzalanır. İstekliler konuyla ilgili yeterliklerinin sürdüğünü on iki ayda bir belgelendirmek durumundadır. Bunu belgelendiremeyen ya da teklif vermeye davet edildiği halde iki kez teklif vermeyen isteklilerle yapılan çerçeve anlaşmalar hızlıca feshedilir[535].

Dinamik alım sistemi, "İhale dokümanına uygun ön teklif veren ve sistemin geçerlik süresi içerisinde yeterlik kriterlerini sağlayan bütün isteklilerin sisteme kabul edildiği, piyasada mamul olarak bulunan malların tedarikine yönelik tamamen elektronik ortamda gerçekleştirilen alım sürecini" ifade etmektedir[536]. Bu sistemle yapılan alımlar da tıpkı çerçeve anlaşmalar gibi en fazla kırk sekiz ayı kapsayabilir. Bu alım, açık ihale usulü kullanılarak gerçekleştirilir. Yeterlik kriterlerini sağlayan ve ihale dokümanında bulunan şartlara uygun verilen tüm tekliflerin sisteme dahil edilmesine bu yöntemde imkân verilir. Ön teklifler, verildikleri tarihten itibaren on beş gün içinde değerlendirilir. Her bir alım için, sisteme kabul edilen tüm isteklilere, teklif vermeleri için davette bulunulur. Teklifler, ihale dokümanında gösterilen ölçütlere bağlı kalınarak değerlendirilip sonuçlandırıldıktan sonra sözleşme ile bağlanır. Bu ihalelerde EKAP kullanılırken KİK tarafından sisteme kabul edilmek ve sistemin yürütülmesi amaçlarıyla başkaca bir ücret de talep edilmez[537].

Elektronik eksiltme, "Tekliflerin değerlendirilmesinin ardından elektronik ortamda eksiltme şeklinde sunulan yeni fiyatların veya belirli teklif unsurlarına ilişkin yeni değerlerin bir elektronik araç marifetiyle otomatik değerlendirme metotları kullanılarak yeniden değerlendirilmesi ve sıralandırılması şeklinde tekrar eden" işlemler

[535] 4734 sayılı Kanun Madde 13, Ek Madde 2.
[536] 4734 sayılı Kanun Madde 4.
[537] 4734 sayılı Kanun Ek Madde 4.

olarak tanımlanmaktadır[538]. Dinamik alım ve çerçeve anlaşmalarda da elektronik eksiltme yöntemi kullanılabilir. Bu yöntemin kullanılabilmesi için ihale ilan ve dokümanında bu hususun belirtilmesi gerekmektedir. Açık ihale, belli istekliler arasında ihale ve pazarlık usulünün bazı hallerinde tekliflerin değerlendirilmesi aşamasında elektronik eksiltme yapabilmek mümkündür. İhale konusu alımın eksiksiz ve tüm özelliklerinin şüpheye yer bırakmayacak biçimde net olduğu durumlar için elektronik eksiltmenin kullanılması uygulamada avantajlı olmaktadır. İhale dokümanına uyumlu olan tekliflerin ilk değerlendirmesi tamamlandıktan sonra süreç başlatılabilir. Bu yöntemin her kademesini gösteren bir zaman çizelgesi davet esnasında ilgililere iletilir. Kullanılacak olan matematiksel formül de yine bu esnada ilgililere bildirilmektedir. Sistemin uygulanması sırasında her kademede isteklilerin o esnada bulundukları sıra kendilerine iletilir ancak bu ileti, istekli isimleri gizli tutularak yapılır. Eksiltmenin tamamlanacağı tarih ve saatin ya da tur sayısının dolmasıyla elektronik eksiltme nihayete erer. "Yeni tekliflerin verilebilmesine ilişkin olarak davette bildirilen bekleme süresi içinde asgari fark aralığını sağlayan tekliflerin alınamaması" da elektronik eksiltmeyi sona erdiren bir diğer durumdur. Bu durumların birinin gerçekleşmesi elektronik eksiltmenin sona ermesi için yeterli olmaktadır[539]. 2024 yılında 1.035 adet ihalede uygulanan elektronik eksiltmelerle 25,82 milyar TL olan ilk teklif fiyatlarının son teklifleri 21,26 milyar TL olarak gerçekleşmiştir. Ayrıca 153 adet ortak alım ihalesi gerçekleştirilmiş; 82 mal alımı, 70 hizmet alımı ve 1 yapım işinde toplam 3.819.173.000 TL'lik sözleşme imzalanmıştır[540]. Ortak alımlar konusunda oldukça az alım yapıldığı da buradan anlaşılabilmektedir.

Kamu alımları en çok ihale yöntemi ile yapılmaktadır. İhale, kamu ihale mevzuatında yer alan usul ve şartlarla mal/hizmet alımı ya da yapım işlerinin, isteklilerden birisi seçilerek üzerine bırakıldığı ve ihale yetkilisinin onayının ardından sözleşme imzalanmasıyla tamamlanan işe verilen addır[541]. İhale ile ihtiyaçların temininde bazı yöntemler kullanılmaktadır. Bunlar; açık ihale usulü, belli istekliler arasında ihale usulü ve pazarlık usulü olarak belirlenmiştir. Bu türlerden açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulünün temel ihale usulü olduğu kanunda belirtilmiştir. Ancak idarelerin kanun kapsamında izin verildiği ölçülerde olması halinde diğer alım türleriyle

[538] 4734 sayılı Kanun Madde 4.
[539] Kamu İhale Kanunu Ek Madde 5.
[540] Kamu İhale Kurumu. 2025, *2024 Yıl Sonu Kamu Alımları İzleme Raporu,* 20.
[541] 4734 sayılı Kanun Madde 4.

ihtiyaçlarını karşılayabilmeleri de mümkündür. Bir diğer ifadeyle temel usullerin dışında kalan alım usullerinin de kanunun izin verdiği durumlarda kullanılması hukuka uygundur.

İhale mevzuatı, ihtiyacın giderilmesi için yapılacak alımın türünü seçmeyi, işin özelliğine göre ve belli sınırlamalarla idarenin takdirine bırakmıştır. Söz konusu yetkinin sınırsız olamayacağı ise aşikârdır. Bu yetki kullanılırken ihale mevzuatının temel ilkelerine uyularak hareket edilmelidir. Ayrıca kanunda belirtilen diğer alım şartlarının geçerli olmadığı durumlarda idarelerin, bütün isteklilerin teklif verebildiği açık ihale usulünü tercih etme zorunlulukları bulunmaktadır. Yine benzer olarak açık ihale usulünün uygulanamayacağı özel nitelik, uzmanlık ya da ileri teknoloji gerektiren işlerde bir diğer temel ihale usulü olarak sayılan belli istekliler arasında ihale usulünün seçilmesi gerekmektedir. Bu gerekliliği belirleme yetkisi ise objektif ölçütlere dayandırılıp gerekçelendirmek üzere idarenin takdirindedir[542]. Pazarlık usulü ile gerçekleştirilmesi planlanan alımlarda takdir yetkisi yine idarede olup bu takdir yetkisinin kamu yararı ve hizmet gerekleriyle sınırlı olma şartı Danıştay tarafından alınan kararda vurgulanmıştır[543].

Tablo 3: İhale Usullerine Göre Kamu Alımlarının Dağılımı (2024)

ALIM YAPILAN İHALE TÜRÜ	ALIM YAPILAN TUTAR (TL)	ALIMLARIN ORANI
Açık İhale Usulü	972.031.272.000	55,16%
Belli İstekliler A. İ. Usulü	18.531.431.000	1,05%
Pazarlık Usulü	770.832.053.000	43,79%

Not: KİK'in 2024 yılı Kamu Alımları İzleme Raporundan faydalanılmıştır.

Kamuda bir alımın gerçekleşmesinde esas olanın, ihale usulleri kullanılarak ihtiyacın karşılanması olduğu ifade edilmişti. Buna göre 2024 yılında ihale usulleriyle gerçekleştirilen kamu harcamalarında; 1.760.394.755.000 TL'lik ve 58.637 adet alım yapılmıştır. Bu tutar, tüm kamu alımları içerisinde yaklaşık %72'ye isabet etmektedir. Söz konusu alımlardan %55,16'sı açık ihale, %1,05'i belli istekliler arasında ihale ve %43,79'u ise pazarlık usulü kullanılarak gerçekleştirilmiştir. Alımların adetleri açısından değerlendirilecek olursa da 40.189 ihale, açık ihale usulüyle (%68,54) yapılmıştır[544].

[542] 4734 sayılı Kanun Madde 20. Yaklaşık maliyeti eşik değerin yarısını geçen yapım işi ihalelerinde idarenin takdir yetkisini gerekçelendirmesi gerekmemektedir. Şahbenderoğlu, V. (2019). *Gerekçeli ve Açıklamalı Kamu İhale Hukuku.* Dorlion Yayınları, 197.
[543] Danıştay. Daire 13, E.2018/3048 K.2018/2739, T.8.10.2018.
[544] Kamu İhale Kurumu. 2025, *2024 Yıl Sonu Kamu Alımları İzleme Raporu,* 4, 7.

Gerçekleştirilen ihalelerde, rekabetin sağlanmasına ve diğer pek çok ilkenin uygulanmasına zemin hazırlayan açık ihale usulünün tüm usuller arasında en öne çıkan ihale usulü olduğu görülmektedir. Son olarak, kanunda yer alan durumlara uygun olmak kaydıyla, büyük ölçekli kamu alımlarında ve rekabetin kamu açısından faydalı olduğu durumlarda açık ihale usulünün; acil ihtiyaçlar, özellikli durumlar ve teknik özelliği karmaşık olan ihtiyaçların temininde ise belli istekliler arasında ihale ve pazarlık usullerinin kullanılmasının daha uygun olacağı varsayılabilir.

2.2.1.4.1 Açık ihale usulü

Açık ihale usulü, bütün isteklilerin teklif verebildiği usuldür[545]. İhale usulünün adından da anlaşılabileceği gibi katılım, tüm isteklilere açıktır. Temel ihale usulü olarak kanun, açık ihale usulünü işaret etmektedir[546]. İhale mevzuatı incelendiğinde görülecektir ki bazı koşulların bulunduğu ve genellikle açık ihalenin yapılmasının zor ya da mümkün olmadığı durumlarda diğer ihale usulleri ve alım türlerinin kullanılması için idarelere imkân tanınmıştır[547]. Danıştay'ın da bu doğrultuda kararları bulunmaktadır ve bir kararda ihtiyacın temini amacıyla gerçekleştirilecek kamu alımlarında açık ihale usulünün temel alım usulü olarak kullanılması gerektiği ve diğer ihale usulleri ve alım türlerinin sadece ilgili kanunda belirtilen şekil, kapsam ve şartlarda uygulanmasının mümkün olduğu belirtilmektedir[548].

2886 sayılı Kanun uygulamasında açık ihale usulüne benzer olarak uygulanan kapalı teklif usulü, 4734 sayılı Kanunda, muhtemeldir ki saydamlık/açıklık ilkesinin bir vurgusu olarak ya da tüm isteklilerin ihaleye katılımının açık olduğunun altının çizilmesi amacıyla açık ihale usulü olarak adlandırılmıştır[549]. Açık ihale usulünün yer aldığı madde gerekçesinde, uluslararası mevzuata uygunluğa da yer verilmiştir[550]. İhale konusu işin şartlarını sağlamak ihaleye katılım için yeterlidir ve şartları sağlayan isteklilerle ilgili

[545] 4734 sayılı Kanun Madde 4, 19.
[546] 4734 sayılı Kanun Madde 5. Kanunun bu maddesi açık ihale usulüyle birlikte belli istekliler arasında ihale usulünü de temel ihale usulleri arasında saymaktadır. Ancak belli istekliler arasında ihale usulü incelendiğinde bazı durumlarda kullanılabiliyor olması ve madde metninde sonra sayılması nedeniyle açık ihale usulünün belli istekliler arasında ihale usulünün önünde olduğu söylenebilir. Bu durum çeşitli yargı kararlarından da görülebilecektir.
[547] 4734 sayılı Kanun Madde 5, 18, 19, 20, 21.
[548] Danıştay. 13. Dairesi, 03.12.2010 Tarihli E.2009/4101, K. 2010/8217 Sayılı Karar.
[549] Uslu, Y. ve Demirel, S. (2010). *4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu ve İlgili Mevzuat Çerçevesinde Yapım İşleri İhaleleri.* İlksan Matbaası, 401.
[550] TBMM. Kamu İhale Kanunu Tasarısı ve Plan ve Bütçe ve Bayındırlık, İmar, Ulaştırma ve Turizm Komisyonları Raporları (1/930), 21. Dönem, 4. Yasama Yılı. https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d21/c082/tbmm21082047.pdf

herhangi bir sınırlandırma bu yöntemde yapılamaz[551]. İhalelere katılım için davet mektubu bulunması da gerekmez. İşin niteliği gereği belirli özellikler gerektirmesi durumlarında o özellikler doğrultusunda konulan şartlara ihale ilanında yer verilerek tüm isteklilere duyurulması sağlanır.

İhaleye katılanların teklifleri, belirli şartları bulunan kapalı bir zarfla idareye ulaştırılır. Tüm teklifler alındıktan sonra komisyon başkanı tarafından idareye veriliş sırası esas alınarak tekliflerin ilanı gerçekleştirilir. Veriliş sırasına dikkat edilirken, ihale elektronik olarak gerçekleştiriliyorsa EKAP teklif sırası, ihale fiziki ortamda gerçekleştiriliyorsa idarenin evrak servisinin kayıt saatleri dikkate alınır. Bu teklifler arasında ekonomik açından en avantajlı teklifi veren isteklinin üzerine ihale bırakılır. Bu istekliyle sözleşme imzalanamama ihtimaline karşı ekonomik açıdan en avantajlı ikinci teklif sahibine de komisyon kararında yer verilir. Ancak ihaleye sunulan başkaca uygun bir teklif bulunmaması halinde komisyon kararında tek istekli gösterebilir. İhalenin tamamlanması için yapılması gereken en az teklif sayısına dair bir düzenleme de bulunmamaktadır. Tek teklif olduğu durumlarda ihaleyi yapan idare, rekabet koşullarının oluşmadığı gerekçesiyle ihaleyi iptal edebilir ya da teklifin uygun olduğu düşüncesiyle istekli üzerine ihaleyi bırakabilir. İdarelerin ihaleyi iptali halinde iptal işlemini gerekçelendirmesi gerekmektedir ve aksi durumda idarenin sorumluluğu doğacaktır[552].

İhalelerde isteklilerin birbirlerinin verdiği teklifleri bilmemesi rekabeti sağlayarak istekli tekliflerinin olabilecek en düşük seviyede tutulmasına yardımcı olur. Çünkü diğer teklifleri bilmeyen isteklilerin işi alabilmek için işin maliyetlerine en yakın teklifleri sunacakları varsayılır. Böylece yönetim, ihtiyacını daha uygun maliyetle gerçekleştirecek ve kamu kaynaklarının etkili/verimli kullanılması sağlanacaktır. Ayrıca bu usulle yapılacak olan ihalenin ilan edilmesi ve EKAP aracılığıyla KİK üzerinden yayınlanması da isteklilerin ihale dokümanlarına ulaşımını kolaylaştırıp ihaleye katılım isteklerini artırmaktadır. İhale sürecindeki her aşamanın şeffaflığı ve idarenin işlemlerine karşı yargı yolunun açık olması eşit muamele ilkesinin de uygulanması için idareler açısından yol göstericidir. Açık ihale usulü bu açılardan bakıldığında sayılanların yanı sıra güvenilirlik, gizlilik, kamuoyu denetimi ve ihtiyaçların uygun şart ve zamanda karşılanması gibi

[551] Yıldırım, R. (2008). İdare Hukuku Dersleri. Mimoza Yayınları'ndan aktaran Tercan, H. (2019). *4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu Kapsamındaki Kamu İhalelerinde Karşılaşılan Sorunların Kamu İhale Kurulu Kararları Nezdinde İrdelenmesi* (Yayın Numarası: 737472) [Doktora Tezi, Selçuk Üniversitesi]. Ulusal Tez Merkezi, 10.
[552] 4734 sayılı Kanun Madde 39.

ilkelerin uygulanmasını da kolaylaştıran ve bu ilkelerle uyumu olan etkili bir usuldür. Bu usul sadece Türk kamu alımı sisteminde değil uluslararası düzenlemelerde de temel ihale usulü olarak belirlenmiş ve bu usulün uygulanamadığı durumlarda diğer yöntemlere başvurulabilmesine imkân tanınmıştır[553].

Açık ihale usulünün genel olarak olumlu ve olumsuz özellikleri değerlendirilecek olursa en öne çıkan olumlu özelliğinin şeffaflık ve açıklık başta olmak üzere ihale mevzuatında yer alan ilkelerin büyük kısmıyla olan uyumu olduğu söylenebilir. Rekabeti artırarak daha az maliyete daha kaliteli mal/hizmet almak ya da yapım işi yaptırmak bu usulle daha kolay gerçekleşebilir. İhaleye katılımda belli bir sınırlama bulunmaması adalet duygusunun pekişmesine ve tabii olarak idareye duyulan güvenin de artmasına yardımcı olur. Tüm ihale süreci kamuya açık olduğu için kamuoyu denetimi de daha kolay gerçekleşebilir. Birçok olumlu özelliğinin yanı sıra usulün dezavantajlı olduğu özellikleri de bulunmaktadır. Bu usuldeki sürecinin uzunluğu idarelerin zaman maliyetini artırmaktadır ve en dezavantajlı nitelik olarak bu özellik gösterilebilir. Bürokratik süreçte var olan zamansal uzunluk acil ihtiyaçların giderilmesine engel olabilir. İhaleye katılımın fazlalığı nedeniyle ihale oturumlarının yönetiminde yaşanabilecek zorluklar da bu usulün olumsuz yanı olarak sayılabilir[554]. Ayrıca katılımın fazlalığı nedeniyle alımdaki kalitenin düşme riski ve değerlendirme aşamasının komisyonun hatalarına daha açık olması da bu usulün kullanılması esnasında idarelerin yaşadıkları endişelerdendir.

2.2.1.4.2 Belli istekliler arasında ihale usulü

Temel ihale usullerinden bir diğeri belli istekliler arasında ihale usulüdür. Bu usulde, sadece ön yeterlik değerlendirmesinin neticesinde idare tarafından davet edilen istekliler teklif verebilmektedir. Bu durum da zaten usulün adının belli istekliler arasında ihale olmasını sağlamaktadır. İdarelerin mal/hizmet alımı gerçekleştirirken bu usulü kullanabilmesinin bazı şartları bulunmaktadır. İhale konusu işin özelliği nedeniyle uzmanlık ya da ileri teknoloji gerektirdiği veya her ikisinin aynı anda gerekli olduğu ve açık ihale usulünün söz konusu ihale için uygulanamadığı durumlarda idareler bu usulle alım gerçekleştirebilir[555].

---

[553] Akkaynak, O. S. (2004). Açılış Konuşması, *I. Uluslararası Kamu Alımlarında Saydamlık ve Verimlilik Sempozyumu.* Kamu İhale Kurumu, İstanbul, Türkiye, 11-12.
[554] Şahin, S. (2017). *Kamu İhale Usulleri.* Kuram Yayınları, 148.
[555] Yaklaşık maliyeti eşik değerin yarısını aşan yapım işleri için de bu ihale usulü uygulanabilir. 4734 sayılı Kanun Madde 20.

İdare tarafından, 4734 sayılı Kanuna uygun olarak belirlenen ve ön yeterlik dokümanı ile ilanında da belirtilen ölçütlere göre adayların değerlendirmesi yapılır. Yeterlik ölçütleri belirlenirken idarelerin kamu yararını gözetmesi ve şeffaflık ilkesine uygun davranması beklenir. Belirlenen yeterlik koşullarını sağlayamayanlar yetersiz olarak kabul edilirken yeterli olanlar ise yine ön yeterlik ilanı ve dokümanında belirtilen kıstaslara göre sıralanarak listeye alınır. Bu liste, belli bir sayıda istekliyi içerebileceği gibi tüm yeterli isteklileri de içerebilir. Listede bulunan istekliler idareye teklif vermek için davet edilir. Davette bulunulmayanlara ise gerekçeli ve yazılı olarak neden davet edilmedikleri iletilir. Teklif veren isteklilerin ihale dokümanında yer alan ölçütlere göre bir değerlendirmesi yapılarak en uygun teklif sahibine ihale bırakılır. Ancak ihaleye davet edilebilecek aday sayısının beşten az veya teklif veren istekli sayısının üçten az olması durumunda ihalenin iptal edilmesi gerekmektedir. İhalenin iptalinin üçten az teklif verilmesi sebebiyle yaşanması durumunda, idarece ihale dokümanı yeniden değerlendirilerek eksik ve hatalı olan noktalar değiştirilir ve ön yeterliliği tespit edilen tüm istekliler tekrar ihaleye davet edilerek ihalenin sonuçlandırılması sağlanabilir[556]. Bu usulde sayı sınırı konulmasıyla ihale usulünün rekabet ilkesiyle çatışmasının engellenmesinin hedeflendiği düşünülebilir.

Kullanılan ihale usulleri arasında 2024 yılında en az uygulanan usul, belli istekliler arasında ihale usulüdür. 58.637 adet ihaleden sadece 120'si bu usul kullanılarak gerçekleştirilmiştir[557]. Çünkü bu usulün uygulanması için sadece mal/hizmet alım ihtiyacının bulunması yeterli değildir. Daha önce de ifade edildiği gibi ihale konusu işin açık ihale usulü uygulanarak alınamaması ve ileri teknoloji ya da uzmanlık gerektirmesi gerekmektedir. İşin, ileri teknoloji ya da uzmanlık gerektirip gerektirmediğinin takdiri ise kanunda net bir hüküm bulunmadığı için yine idarededir. Ancak bu yetkinin sınırsız olduğu söylenemez. Örneğin KİK tarafından verilen bir kararda spor tesisi ikmal inşaatının ileri teknoloji ya da uzmanlık gerektirmediği için belli istekliler arasında ihale usulüyle ihale edilmesinin mümkün olamayacağına dair bir görüş bulunmaktadır[558].

[556] 4734 sayılı Kanun Madde 20.
[557] Kamu İhale Kurumu. 2025, *2024 Yıl Sonu Kamu Alımları İzleme Raporu*, 6. 2023 yılında da en az uygulanan usul, belli istekliler arasında ihale usulüdür ve 2024 yılıyla benzer sayılara ulaşılmıştır. 67.409 adet ihaleden sadece 108'i bu usul kullanılarak gerçekleştirilmiştir. Kamu İhale Kurumu. 2024, *2023 Yıl Sonu Kamu Alımları İzleme Raporu*, 6.
[558] Sezer, Y. ve Kalkan, E. ve Şahin, R. ve Emre, M. (2017). *Kamu İhale Hukuku Dersleri.* Adalet Yayınevi, 152.

Açık ihalenin uygulanamamasının ve işin bazı özelliklere sahip olmasının yanı sıra belli istekliler arasında ihale usulüyle iç içe geçen ön yeterlik değerlendirme aşamasının yapılması da bu ihale usulünün uygulanabilmesi için şarttır ve bu aşama da idareleri usulden uzaklaştırmaktadır. Ön yeterlik ilanlarında bulunması zorunlu hususlara ve dokümanda olmayanlara ilanlarda yer verilemeyeceği de kanunda ifade edilmiştir. Buna göre zorunlu tutulan bu hususlar şöyledir;

> "a) İdarenin adı, adresi, telefon ve faks numarası.
>
> b) İhalenin adı, niteliği, türü, miktarı.
>
> c) Mal alımı ihalelerinde teslim yeri, hizmet alımı ve yapım ihalelerinde ise işin yapılacağı yer.
>
> d) İhale konusu işin başlama ve bitirme tarihi.
>
> e) Ön yeterliğe katılabilme şartları ve istenilen belgelerin neler olduğu.
>
> f) Ön yeterlik değerlendirmesinde uygulanacak kriterler.
>
> g) İhalenin sadece yerli isteklilere açık olup olmadığı ve yerli istekliler lehine fiyat avantajı uygulanıp uygulanmayacağı.
>
> h) Ön yeterlik dokümanının nerede görülebileceği ve hangi bedelle alınacağı.
>
> i) Ön yeterlik başvurusunun sunulacağı yer ile son başvuru tarih ve saati.
>
> j) İhaleye konsorsiyumların teklif verip veremeyeceği"[559]

İhalenin, belli istekliler arasında ihale usulü kullanılarak yapılması durumunda ön yeterlik dokümanının yanı sıra ihale dokümanının da hazırlanması gerekmektedir[560]. İhale dokümanında ise talimatların bulunduğu idari şartname, teknik şartname, sözleşme tasarısı ve diğer bilgilere/belgelere de yer verilmesi gerekmektedir[561]. Ayrıca kanunun 20. maddesinde anılan davet mektubunun da bu usulde bulunmasının bir zorunluluk olduğundan bahsedilebilir[562]. Bu durumlar, belli istekliler arasında ihale usulünü diğer ihale usullerinden farklılaştırmaktadır. 2023 yılında gerçekleştirilen ihalelerde belli istekliler arasında ihale usulü kullanılarak hiç mal ve hizmet alım ihalesi yapılmamış fakat 98 adet danışmanlık hizmet alım ihalesiyle toplam 3.391.086.000,00 TL'lik alım gerçekleştirilmiştir. Ayrıca 10 adet yapım işi ihalesiyle de 11.035.965.000,00 TL tutarında alım bu usul kullanılarak yapılmıştır. Nitekim 2023 yılında bu usul kullanılarak gerçekleştirilen ihaleler 108 adet olup toplam 14.427.051.000,00 TL'dir[563]. 2024 yılında

[559] 4734 sayılı Kanun Madde 25.
[560] MAİUY Madde 4. HAİUY Madde 4.
[561] MAİUY Madde 10, HAİUY Madde 12.
[562] 4734 sayılı Kanun Madde 20.
[563] Kamu İhale Kurumu. 2024, *2023 Yıl Sonu Kamu Alımları İzleme Raporu,* 7. Bu tutar daha önce de ifade edildiği gibi tüm ihale usulleri arasında %1,07'lik orana denk gelmektedir. Alım yapılan iş adedi açısından ise gerçekleştirilen 108 ihale, toplam 67.409 ihale sayısı içinde %0,16'lık orana isabet etmektedir.

ise 2 mal alım (19.882.000 TL), 9 yapım işi (13.575.236.000 TL) ve 109 danışmanlık hizmet alım ihalesi (4.936.313.000 TL) bu ihale usulüyle gerçekleştirilmiştir[564].

2886 sayılı Kanunda yer verilen belli istekliler arasında kapalı teklif usulüyle bu usulün benzeşmesine rağmen iki usul arasında ciddi farklar bulunmaktadır. 4734 sayılı Kanunla temel ihale usullerinden biri olarak sayılan belli istekliler arasında ihale usulünde ilan zorunluluğu varken anılan diğer usulde ilan zorunluluğu bulunmamaktadır. Ayrıca belli istekliler arasında ihale usulünde ihalelerin sonuçlandırılabilmesi için gerekli sayı sınırlaması da bulunmaktadır. Belli istekliler arasında kapalı teklif usulünde ise rekabet ilkesine aykırı olarak bu konularda herhangi bir zorunluluk getirilmemiştir. Öyle ki 3 isteklinin davet edilmediği durumlarda ve bazı şartlar altında Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın görüşü alınarak ihalenin sonuçlandırılması dahi mümkündür[565]. Benzer olarak 4734 sayılı Kanunla getirilen ön yeterlik ilan şartı da rekabeti artırmaya ve doğal olarak kamu kaynağının daha verimli kullanılmasına yardımcı olmaktadır. Bu durum da iki usul arasındaki başka bir fark olarak öne çıkmaktadır[566].

Belli istekliler arasında ihale usulünde sadece belli nitelikteki kişilerin ihaleye davet edilmesinin yapılacak alımın kalitesini artırabileceği düşünülebilir. Bu usulle ihtiyacın özelliklerine daha uygun kamu alımı gerçekleştirilebilir. Özel güvenlik gerektiren durumlarda gizliliğin daha fazla korunmasına da bu usul yardımcı olmaktadır. Açık ihale usulüne kıyasla bu usulde alım sürecinin daha hızlı olması zamandan tasarruf sağlanmasına ve bu maliyetin düşmesine katkı sunabilir. Zaman maliyetinin yanı sıra alım sürecinin kısalığı sebebiyle ihtiyacın daha hızlı giderilmesiyle birlikte özellikle enflasyonist dönemlerde idare ve istekli açısından daha az maliyete katlanılması dahi mümkün olabilir. Ancak yine bu usulün açık ihale usulüne kıyasla rekabet ortamını daha az sağlaması sebebiyle maliyetin artmasına da neden olabileceği gözden kaçırılmamalıdır. Bu bakımdan idarenin içinde bulunduğu şartlara uygun olan kararı vererek usul seçmesi kamu kaynağının verimli kullanılması açısından yerinde olacaktır.

Ön yeterlik değerlendirmesi yapılan bu usulde bazı yeterlik kriterleri arandığı için özellikle yeni ve küçük işletmelerin ihaleye katılımları mümkün olamamakta ve bu durum da fırsat eşitsizliğine neden olmaktadır. İhale sürecinin yine açık ihale usulüne kıyasla

[564] Kamu İhale Kurumu. 2025, *2024 Yıl Sonu Kamu Alımları İzleme Raporu*, 7.
[565] Yıldız, M. (2009). *4734 Sayılı Kamu İhale Kanununun Maliye Politikasına Etkileri.* Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, 119-120.
[566] Özer, B. ve Mıynat, M. *a.g.e.*, 35.

daha az şeffaf olması da adaletsizlik duygusunu ortaya çıkartarak kamuoyunda ya da firma sahiplerinde idareye karşı güvensizlik duygusunun oluşmasına yol açabilmektedir. Üstelik idarelerin sorunsuz olarak bir süredir iş yaptıkları firmaları tercih etme eğilimleri var ise bu yönelim, ihale sürecinde adaylara karşı objektif davranılamamasına ve böylece eşit muamele ilkesinin zedelenmesine de yol açacaktır. Son olarak bu durum o alandaki sektörün/pazarın daralması gibi daha geniş ve uzun vadeli sorunlara dahi sebep olabilir.

2.2.1.4.3 Pazarlık usulü

İhale usullerinden olan pazarlık usulü, kanunla kapsamı belirlenmiş özel durumlarda kullanılabilen, tercih edilme gerekçesi idare tarafından ihale onay belgesine eklenen ve ihale süreci iki aşamalı olan bir usuldür[567]. Bu aşamalarda yönetim, ihtiyacın temini amacıyla yapılacak ihale konusu işin detaylarını ve nasıl yapılacağının yanı sıra belli durumlarda fiyatı dahi isteklilerle görüşebilmektedir. Bu görüşmelerin vurgulandığı isimle anılan "pazarlık" usulü, 4734 sayılı Kanunda temel ihale usulleri arasında sayılmamaktadır. Bu bakımdan pazarlık usulünün istisnai bir alım türü olarak değerlendirilmesinde sakınca yoktur. Ancak 2024 yılında gerçekleştirilen ihaleler incelendiğinde, ihale usulleri arasında 18.328 adetle (%31,26) en çok kullanılan ikinci usulün pazarlık usulü olması bu düşünceyi zayıflatmaktadır. Bu usulle yapılan alımlara tutar olarak bakıldığında ihale usulleri kullanılarak yapılan tüm kamu alımları tutarları içinde toplam 770.832.053.000 TL ile %43,79'a isabet etmektedir. Nitekim alım tutarı sıralamasında da bu usul yine ikinci sırada bulunmaktadır[568].

4734 sayılı Kanunun 21. maddesi pazarlık usulü başlığını taşımaktadır ve bu maddede pazarlık usulünün gerçekleştirilebileceği durumlar düzenlenmiştir. Bu durumlar söz konusu maddenin bentlerinde tek tek ifade edilmiştir. Açık ihale veya belli istekliler arasında ihale usulünün yapılmasına rağmen ihaleye teklif gelmemesi bu hallerden ilkidir. 21/a olarak ifade edilen bu bent, özellikle ihtiyacın giderileceği sektörde az firmanın olduğu durumlarda kullanılmaktadır. Ancak 21/a, firmaların açık ve belli istekliler arasında ihalelerde teklif vermemeleri ya da verdikleri tekliflerin çok yüksek olması sonucuna yol açabilmektedir[569]. Oysa bu düşünce firmalar için bir yanılgıdır. Çünkü idarelerin açık veya belli istekliler arasında ihalelerde teklif gelmediği ya da kabul

[567] Arapgirli, M. (2015). *Hizmet Alımı İhaleleri.* İlksan Matbaası, 286.
[568] Kamu İhale Kurumu. 2025, *2024 Yıl Sonu Kamu Alımları İzleme Raporu,* 7.
[569] Sezer, Y. vd. *a.g.e.*, 158.; Taşdelen, A. *a.g.e.*, 78.

edilebilir teklifin bulunmadığı durumlarda pazarlık usulüne gitme gibi bir zorunluluğu bulunmamaktadır. Yine piyasa koşullarında sürece etki edebilecek birçok isteklinin varlığı da isteklilerden bazılarının ihaleyi uygun bir maliyetle alma isteğinde bulunup idareye makul bir teklif gelme ihtimalini artırmaktadır. Ayrıca bu bent ile yapılan alım tutarının tüm ihale tutarları arasında oldukça küçük bir paya sahip olması da söz konusu endişenin uygulamada pek karşılığının bulunmadığını göstermektedir. Bir diğer husus olarak ihale konusu işin seri üretime konu olmayan ve araştırma geliştirme sürecine ihtiyaç duyulan bir durumda olması halinde pazarlık usulü ile alım yapılabilmesini 21/d bendi düzenlemektedir. Benzer olarak 21/e bendi ile düzenlenen usulde de mal/hizmet alımının ya da yapım işinin niteliği gereği özel ve karmaşık nitelikte olmasından dolayı teknik/mali özelliklerinin kesin/net olarak belirlenememesi durumu belirtilmekte ve bu durumda bulunulması halinde pazarlık usulü ile ihale yapılabileceği ifade edilmektedir. Bu durumlarda yapılacak ihalelerde, ihale dokümanında yer verilen ölçütlere göre yapılan değerlendirmede yeterli olduğu kabul edilen istekliler, "öncelikle ihale konusu işin teknik detayları ve gerçekleştirme yöntemleri gibi hususlarda fiyatı içermeyen ilk tekliflerini sunar. İdarenin ihtiyaçlarını en uygun şekilde karşılayacak yöntem ve çözümler üzerinde ihale komisyonu her bir istekli ile görüşür. Teknik görüşmeler sonucunda şartların netleşmesi üzerine bu şartları karşılayabilecek isteklilerden, gözden geçirilerek şartları netleştirilmiş teknik şartnameye dayalı olarak fiyat tekliflerini de içerecek şekilde tekliflerini vermeleri istenir." Sayılan (21/a, 21/d, 21/e) bu işlerin ihalelerinde ilan zorunluluğu bulunmaktadır[570].

2024 yılında bu bentlerle gerçekleştirilen işlerin pazarlık usulündeki oranları sırasıyla 21/a %0,08, 21/d %0[571] ve 21/e %0,73'tür. Bu bentler kapsamında yapılan işlerin tamamında mal alımları 39.122.000 TL ve hizmet alımları ise 239.703.000 TL olarak gerçekleşmiştir. 21/d usulü ile yapılan hizmet alımı 1 adet alım ve toplam 3.135.000 TL, 21/e ile yapılan 4 adet yapım işi toplam 5.650.951.000 TL olarak gerçekleşmiştir[572].

Kapsamda yer alan tüm işler yukarıda açıklanan bentlerde gösterilenler kadar değildir. 21. maddenin b, c ve f bentlerinde de bazı hususlar belirtilerek kapsama dahil edilmiştir. 21/b bendi ile, doğal afet ve/veya salgın gibi idare tarafından öngörülmeyen

[570] 4734 sayılı Kanun Madde 21.
[571] Aslında bu bent kapsamında toplamda 3.135.000 TL'lik kamu alımı gerçekleştirilmiştir. Ancak bu tutarın oransal olarak çok küçük bir pay olmasından dolayı ilgili raporda %0 olarak gösterilmiştir.
[572] Kamu İhale Kurumu. 2025, *2024 Yıl Sonu Kamu Alımları İzleme Raporu*, 7.

ve can ve mal kaybı riski taşıyan ani tehlikeler veya yapılması özel teknik gerektiren ve idare tarafından ivedilikle giderilmesi gereken bir ihtiyaç olduğunun tespit edilmesi durumu düzenlenmiştir. Ayrıca bu özellikte olan durumlardaki ihtiyacın acil olarak giderilmemesi halinde can/mal kaybının yaşanabilme tehlikesinin de bulunması şarttır. Bu bent ile kanun koyucu, sayılan iki durumun birlikte yaşanması hallerinde pazarlık usulünün kullanılabileceğini düzenlemiştir. Şöyle ki, doğal afet ya da salgın gibi ani ve beklenmeyen ya da idare tarafından öngörülmeyen bir olayın ortaya çıkıp can/mal kaybı tehlikesi içermesi gerekmektedir. Aynı zamanda bu durum karşısında ihalenin ivedilikle yapılmasının da bir zorunluluğu bulunmalıdır. Bu iki durumun aynı anda gerçekleşmesiyle idare, ihtiyacını temin etmek için pazarlık usulünü kullanabilecektir. Ancak ivedilik arz eden durumların belirlenmesinde idarenin geniş bir takdir yetkisine sahip olması söz konusu durumun usulsüz kullanımlara yol açabileceği endişesini de doğurmaktadır[573]. Diğer bir bent olan 21/c bendi de kısmen 21/b bendi ile benzerlik taşımaktadır. Savunma ve güvenlikle ilgili özel durumlarda ivedi olarak ihale yapılmasını zorunlu kılan haller bu bent kapsamında yer almaktadır. 21/f bendine göre ise, yaklaşık maliyeti 2.668.214 TL'ye kadar olan mal ve hizmet alımlarının pazarlık usulü ile gerçekleştirilebilmesi mümkündür[574]. 21. maddenin b, c ve f bentleri kapsamında yapılacak olan ihalelerde ilan yapma zorunluluğu bulunmamaktadır. Çünkü ilan yapılmasının süreci uzatıcı etkisi bulunduğundan ilgili bentlerde yer alan işlerin ivedilikle yapılması durumuyla ilan yapılması durumu birbiriyle çelişki doğurmaktadır. Ancak ilanın yapılmadığı bu durumlarda en az üç isteklinin ihaleye davet edilmesi zorunlu tutulmuştur. Buradaki amacın rekabet koşullarını sağlamak için idarelerin yönlendirilmesi olduğu söylenebilir. Yine bu kuralın Dünya Bankası uygulamalarına paralellik gösterdiği için uluslararası kamu alımlarıyla Türk kamu alımlarının yakınlaştırılması amacıyla konulduğu kanun gerekçesinde görülmektedir[575]. Katılım açısından ya da geçerli teklifler açısından ise idareler, minimum istekli sayısı anlamında bir sınırlandırmaya tabi tutulmamışlardır. İstekliler, yeterlik belgeleriyle birlikte fiyat tekliflerini de verirler. İlanı yapılmayan usuller arasından gerçekleştirilen mal alım ihalelerinde, sözleşme yapma süresinde idarenin de uygun bularak isteklinin malı teslim

[573] Arapgirli, M. ve Demirel, S. (2012). *İdareler İçin Uygulamalı EKAP Rehberi.* Kamusal Akademi Derneği, 39-40. Söz konusu eleştiriler için Bkz. Demircioğlu, M. Y. (2014). İhale Yolsuzluklarında Yeni Trend, 'Açık İhale' Usulünün Terki 'Pazarlık Yoluyla İhale' Usulünün Keşfi. *TBB Dergisi,* (115), 131-135.
[574] Bu tutar da parasal limitler gibi her yıl KİK tarafından yayımlanan tebliğ ile güncellenmektedir. https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2025/01/20250124-5-1.pdf; 4734 sayılı Kanun Madde 21.
[575] 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu Değişiklikler İşlenmiş (Gerekçeli) https://ihale.gov.tr/Mevzuat.aspx

etmesi durumunda sözleşme yapılmasına dair de zorunluluk ortadan kalkmaktadır. İdareler bu durumlarda sözleşme yapmak gibi kesin teminat almak konusunda da bir zorunluluğa tabi tutulmamıştır[576]. 2024 yılında bu bentlerin de pazarlık usulündeki kullanım oranlarına sırasıyla bakılacak olursa 21/b bendi %94,59, 21/c %2,95 ve 21/f ise %1,65'tir. Görüleceği üzere pazarlık usulüyle gerçekleştirilen kamu alımlarında en yüksek oranda alım, yukarıda detayıyla açıklanan 21/b bendi kullanılarak toplam 729.094.747.000 TL tutarında gerçekleştirilmiştir. Ayrıca idarelerin gerçekleştirdiği alım adetlerine bakılması da idarelerin bu madde özelindeki eğilimi göstermeye yardımcı olacaktır. Alım tutarı olarak toplamda %1,65'e isabet eden 12.744.485.000 TL'lik alım, 10.174 adet ile 21/f usulü kullanılarak gerçekleştirilmiştir. Pazarlık usulüyle gerçekleştirilen tüm alım miktarının 18.328 adet olduğu düşünüldüğünde 10.174 adet %55,5'e isabet etmektedir ve buradan hareketle, pazarlık usulü açısından sayı bakımından en çok tercih edilen bendin, mal ve hizmet alımı gerçekleştirmenin mümkün olduğu 21/f bendi olduğu söylenebilir[577].

Açık ihale usulüne benzer biçimde bu usulde de bütün istekliler ihaleye teklif verebilmektedir. Pazarlık usulünde idare, ihtiyacını açık ihale usulüne kıyasla daha kısa sürede giderebilmektedir. Bazı durumlarda ayrı ayrı olsa da ilan, teminat hatta sözleşme imzalanması bile zorunlu tutulmadığından ihale sürecinin diğer ihale usullerine göre daha kolay işletileceği düşünülebilir. Fakat bu usulde istekli sayısının idare tarafından sınırlandırılabilmesi nedeniyle açık ihale usulüne kıyasla rekabet ortamının daha az oluşacağı düşüncesinden hareketle kamu kaynağının nispeten daha verimsiz kullanılması sonucuna yol açabileceği iddia edilebilir[578]. Bu yüzden mümkün olan tüm durumlarda pazarlık usulüne kıyasla daha çok ilkeyle uyumlu olan açık ihale usulünün tercih edilmesi yerinde olacaktır. Pazarlık usulü zaten sadece sayılan kapsamlarda kullanılabilen özel bir alım türüdür. Kanun koyucu da ihale mevzuatıyla açık ihale usulünü öne çıkartmakta ve idareleri açık ihale usulü kullanmaya yönlendirmektedir. Bu öne çıkışın yargı kararlarında da kendini gösterdiği ve idarelerin açık ihale usulünü kullanmasının önemi bulunduğunun çeşitli yargı kararlarında belirtildiği tekrarlanmalıdır.

Belli istekliler arasında ihale usulünde ihale aşamasından önce gerçekleştirilen ve bu usulle özdeşleşen ön yeterlik değerlendirme aşaması bulunurken pazarlık usulünde de

[576] 4734 sayılı Kanun Madde 21.
[577] 21/F bendi kapsamında yapım işi gerçekleştirilememektedir. Kamu İhale Kurumu. *a.g.e.,* 7.
[578] Gök, Y. (2009). *Sorular ve Cevaplarla Açıklamalı Kamu İhale Kanunu.* İlksan Matbaası, 687.

yine ihale aşamasından önce gerçekleştirilen yeterlik değerlendirme aşaması bulunmaktadır. Bu aşamadan sonra geçilen ihale aşamasında isteklilerin ihalelerde ilk fiyat tekliflerini geçmemek şartıyla verdikleri son yazılı teklifleriyle birlikte ihale sonuçlandırılır[579]. Kanun, bu düzenlemesiyle teklif değerlendirme aşamasında idarelere öngörülebilirlik sağlamaktadır. Bu öngörülebilirlik de şeffaflık ilkesinin uygulama alanını genişletmektedir. İlk tekliflerin aşılamaması aynı zamanda rekabetin de artırılarak kamu kaynaklarının daha verimli ve etkin kullanılmasına yardımcı olmaktadır. Ayrıca kanunun pazarlık usulünü düzenlediği ilgili maddesinin üçüncü ve altıncı fıkraları, 20 Kasım 2008 tarihinde yapılan düzenlemeyle yürürlükten kaldırılmıştır[580]. Anılan fıkralar, ihale konusu işle ilgili olarak teknik detaylar ve gerçekleştirilme yöntemleriyle birlikte en uygun teklifin seçilmesi konusunda hükümler içermekteydi. Bu hususta fıkraların kaldırılmasıyla muhtemeldir ki pazarlık usulünde uygulanan ihale sürecinin basitleştirilmesi ve hızlandırılması amaçlanmıştır.

Pazarlık usulü ile gerçekleştirilen ihalelerde diğer ihale usullerine göre daha hızlı sonuçlar alınabilmesi olasıdır. Süreç değerlendirildiğinde açık ihale ve belli istekliler arasında ihale usullerine kıyasla daha hızlı bir prosesi bulunan bu usulün kullanılması ile bürokratik süreç azaltılabilir ve zaman tasarrufu sağlanabilir. Yine bu usul, idarelerin istek duydukları ihtiyaçların giderimi için daha esnek çözümler üretilmesinin de önünü açar. İşin yönteminin yanı sıra fiyatların da görüşülebilmesi ile diğer usullere nazaran daha az maliyetlerle idarelerin ihtiyaçlarını giderebilmeleri imkânı doğar. Aynı zamanda yine pazarlık yapılabilmesiyle idareler, gerçek ya da tüzel kişi isteklilerin deneyim ve yeterlik düzeylerini daha iyi değerlendirebilme fırsatına da sahip olur. Pazarlık usulünün bu olumlu özellikleri onu en çok kullanılan ikinci usul haline getirmiştir. Bu avantajlarının yanında pazarlık usulünün belli isteklilerle ihale usulünde de belirtilen bazı riskleri içinde barındırdığı söylenebilir. Yine rekabet ortamının yeterli olmamasının yol açtığı dezavantajlı durumlar ile eşitlik ve şeffaflık ilkeleriyle ilgili yaşanabilecek sorunlar bu usulün öne çıkan önemli risklerindendir. Ayrıca pazarlık sürecinin yapılacak işin fiyatını artırıcı bir etkisi dahi olabilir. Bu endişelerin bazıları ihale mevzuatına eklenen/değiştirilen düzenlemelerle azaltmış olsa da halen sürmektedir[581]. Riskler, yapısı

[579] Yeni teklif verilmezse isteklinin verdiği ilk teklif, son teklifi olarak kabul edilir. 4734 sayılı Kanun Madde 21.
[580] 4734 sayılı Kanun Madde 21/Mülga Fıkralar.
[581] Demircioğlu, M. Y. *a.g.e.*, 177.

gereği gerçekleşen değil gerçekleşme ihtimali olan durumlar olduğundan idarelerin özenli davranışlarıyla olumsuz durumlarla karşılaşılması büyük oranda engellenebilir. Ancak kanunun açık ihale usulüne yaptığı yönlendirme de gözden kaçırılmamalıdır.

2.2.1.5 İhale dokümanlarının hazırlanması

İhale dokümanlarının hazırlanması ihale öncesi aşamada yer alan önemli bir süreçtir. Eğer yapılacak ihalenin konusu işle ilgili ÇED raporunu gerekli kıldığı ilgili mevzuatta bulunuyorsa doküman hazırlığından önce bu raporun olumlu belgesinin alınmış olması gerekmektedir. İhale konusu iş, doğal afetlere bağlı ve ivedilikle yapılacak bir yapım işiyse ya da ilgili mevzuatta bu raporun alınmasının zorunluluğu bulunmuyorsa ÇED raporuna beklenmesine/alınmasına gerek yoktur ve ihalenin doküman hazırlık işlemleri bu belgesiz gerçekleştirilebilir[582].

Açık ihale ve pazarlık usulü kullanılarak yapılacak ihalelerde ihale dokümanı olmadan ihale ilanı gerçekleştirilemez. Belli istekliler arasında ihale usulü kullanılarak yapılacak ihalelerde ise ihale dokümanının yanı sıra ön yeterlik dokümanı da olmadan ihale daveti yapılamaz. Bir diğer ifadeyle doküman hazırlanmadıysa ihale gerçekleşemez. Hazırlanan ihale dokümanında ve ön yeterlik dokümanında ilan yapıldıktan sonra değişiklik yapılmaması gerekmektedir. Ancak değişikliğin zorunlu olduğu durumlarda zeyilnameler ile dokümanlarda değişiklikler gerçekleştirilebilir. İdareye ve KİK'e yönelik yapılan itiraz ve şikâyetler ile yargı makamlarında açılacak davalarda ihale dokümanlarının önemi oldukça fazladır. Bu bakımdan da dokümanların titizlikle hazırlanması bir gerekliliktir. Uygulamada idareler, daha az hata yapmak amacıyla, ilgili uygulama yönetmeliklerinin ekinde bulunan ve mevzuatı esas alan belgeleri kullanarak ihale dokümanlarını EKAP üzerinden hazırlamaktadır. Bu dokümanların Türkçe hazırlanması esas olsa da yabancı isteklilerin katılımlarına açık olarak düzenlenecek ihalelerin dokümanlarının bir kısmının ya da tamamının Türkçe ile birlikte yabancı dillerde hazırlanması da mümkündür. Ancak başka dillerde hazırlanan dokümanla ilgili yaşanacak uyuşmazlıklarda Türkçe metin esas alınacaktır. Doküman, EKAP'ta ve idarenin ilanda gösterilen adresinde görülebilmektedir[583].

[582] 4734 sayılı Kanun Madde 5.
[583] Kamu İhale Kurumu. 2020, *Ortak Hükümler*, EKAP Akademi Yayını No: 3 Eğitim Dairesi Başkanlığı, 42, 49, 43.

İhale dokümanı, gereksinimin karşılanması için idare tarafından yapılacak olan mal/hizmet alımı ya da yapım işinde, "isteklilere talimatları da içeren idari şartnameler ile yaptırılacak işin projesini de kapsayan teknik şartnameler, sözleşme tasarısı ve gerekli diğer belge ve bilgiler" olarak tanımlamaktadır[584]. Kısaca ifade edilecek olursa isteklilere sunulacak tüm bilgi ve belgelere ihale dokümanı denilmektedir[585]. İhale dokümanında yer alan belgelerdeki düzenlemeler birbiriyle uyumlu olmalıdır. Yapılacak olan ihalenin türüne ve kapsamına göre değişmekle birlikte ihale dokümanını, "idari şartname, teknik şartname ve sözleşme tasarısı, standart formlar, yapım işleri ve hizmet işleri genel şartnamesi, yapım işlerinde işin projesi, mahal listesi, birim fiyat tarifeleri ve idarece belirlenecek diğer" belgeler oluşturmaktadır[586]. İhale dokümanının her bir nüshası ihale işlemleri adındaki bir dosyada fiziken muhafaza edilmelidir. İhtiyacın hasıl olduğu durumlarda idareler, güvenlik önlemlerini bizzat almak şartıyla ihale ve/veya ön yeterlik dokümanını CD ortamına da aktarabilir[587]. İdareler bunun dışında bir güvenlik önlemi almak isterlerse onu da alabilirler çünkü aksi yönde bir kanuni hüküm bulunmamaktadır.

İhale dokümanları arasında, yapılacak olan mal/hizmet alımı ya da yapım işine göre farklılıklar gösteren ve kendi ilgi yönetmeliklerine göre düzenlenen sözleşme tasarısı ile şartnameler öne çıkmaktadır. Sözleşme tasarısı; işin yapılma yeri ve süresi, sözleşmenin bedeli ve türü, avansın verilme imkanının olup olmadığı, cezaya ve feshe ilişkin hükümlerin yer aldığı bir belgedir. İdarelerin sözleşme tasarısını hazırlarken ilgili yönetmelik eklerinde bulunan tip sözleşmeleri uygulama birliğini sağlamak için esas almaları gerekmektedir[588]. Tip sözleşmede boş bırakılan yerler ve dipnotlar işin özelliğine göre idare tarafından doldurulur. Bunun kanun hükümlerine aykırı olmayacak şekilde sözleşme türünün götürü bedel ya da birim fiyat türlerinden hangisi olduğuna dikkat edilerek hazırlanması önemlidir. Tip sözleşmelerde düzenlenmemiş olsa bile işin özelliklerine uygun olarak düzenlenmelerine gerek duyulan durumlar, diğer hususlar bölümüne kanuna uymak şartıyla eklenebilir. KİK'in uygun görüşünün alınma zorunluluğu yerine getirildiğinde istekliler tarafından hazırlanması mutat olan

[584] 4734 sayılı Kanun Madde 4.
[585] Arapgirli, M. ve Demirel, S. *a.g.e.*, 18.
[586] 4734 sayılı Kanun Madde 4; Kamu İhale Kurumu. *a.g.e.,* 49-50.
[587] HAİUY Madde 13; MAİUY Madde 11.
[588] Kamu İhale Kurumu. 2020. *Yargı Kararları Işığında Kamu İhale Sözleşmeleri Mevzuatı.* 20. https://ekapakademi.kik.gov.tr/yayin2/

sözleşmelerin de kullanılabilmesi mümkündür[589]. Ayrıca hizmet alımı yapılacak olan ihalelerdeki sözleşme tasarısıyla ilgili olarak, "Cezalar, aykırılık halleri ve sözleşmenin feshine ilişkin hususlarla ilgili olarak sözleşme tasarısı dışındaki diğer ihale dokümanında yapılan" düzenlemelerin dikkate alınmayacağı da belirtilmelidir[590]. Açıklamalardan da görülebileceği gibi işin kontrol ve kabulüne ilişkin hususlara sözleşme tasarısında yer verilmekteyken işle ilgili detaylar ve özelliklere ise şartnamelerde yer verilmektedir.

2.2.1.5.1 Şartnameler

İhale konusu işlerin tüm detayları ve özellikleriyle gösterildiği belgelere şartname denilmektedir[591]. Yaptırılacak iş, edinilecek mal ve alınacak hizmetin türü ve özelliği şartnamelerde gösterilmektedir. Hazırlanan şartnameye uygun olarak muayene ve kontrol komisyonları işlem gerçekleştirir. Tek yanlı işlem olan şartnamelerin, ihalenin son aşamasında yapılacak olan sözleşmenin tarafı olacak isteklinin taleplerini dikkate almadan hazırlanması nedeniyle düzenleyici işlem özelliği gösterdiği söylenebilir[592].

İhale ile gerçekleşecek kamu alımının her türlü özelliği şartnamelerde detaylıca belirtilmelidir ve şartnamelerin ihaleyi yapacak idare eliyle hazırlanması esastır. Ancak teknik şartnameler için kanunda bir istisna getirilmiş ve bu şartnamelerin bazı şartlarda danışmanlık alarak başkalarına hazırlattırılmasına imkân tanınmıştır. İdare tarafından hazırlanan tüm dokümanların sayfaları idare tarafından bilhassa onaylanmalıdır. Şartnamelerin hazırlanırken ihale mevzuatının tüm ilkeleriyle olduğu gibi rekabet ve eşit muamele ilkeleriyle de uyumlu olmasına özen gösterilmelidir[593]. Şartnameler, mevzuata uygun olarak ve KİK tarafından hazırlanan belgeler dikkate alınarak hazırlanmalıdır. Aksi durumlarda ihalenin iptaline kadar varan süreçler yaşanabilir ve bu durum idarenin ihtiyacını verimsiz ve geç elde etmesine ya da ihtiyacın giderilememesine neden olabilir.

Mal/hizmet ya da yapım işleri ile ihtiyacını temin etmek isteyen idare tarafından hazırlanan ve ileride yapılacak olan sözleşmeye temel oluşturan bazı durumları ve işin teknik detaylarıyla birlikte özel tüm şartlarını içeren şartnameler üçe ayrılabilir. Bunlar;

[589] MAİUY Madde 15. Pazarlık usulünde yer alan ve daha önce detayıyla ifade edilen durumlarda sözleşme yapılmasının zorunlu olmadığı hususu yönetmeliğin bu maddesinde de yer almaktadır.
[590] HAİUY Madde 17.
[591] 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu Madde 7/1.
[592] Gözler, K. (2022). *İdare Hukuku Dersleri (24. Baskı).* Ekin Kitabevi, 497.
[593] Gök, Y. *a.g.e.*, 12.

idari şartname, ön yeterlik şartnamesi ve teknik şartnamedir[594]. İdari şartname, idare tarafından uygulanacak ihale usulüyle ilgili uygulama yönetmeliklerinin ekinde yer alan tip idari şartnameleri esas alarak hazırlanan belgeleri ifade etmektedir. Ön yeterlik şartnamesi, belli istekliler arasında ihale usulü kullanılarak gerçekleştirilecek ihalelerde ilgili alım türüne göre yönetmelikle gösterilen ve tip ön yeterlik şartnamesi temel alınarak hazırlanan şartnameleri tanımlamaktadır. Teknik şartname ise ihaleye konu olan mal/hizmet alımı ya da yapım işlerinin özelliklerinin ve teknik ölçütlerinin düzenlendiği dokümanlara verilen isimdir[595].

2.2.1.5.1.1 İdari şartname

Tekliflerin değerlendirilme ve sonuçlandırılma kriterleri ile adayların yeterlik kuralları idari şartnamelerde belirtilir. İdari şartnameler, sözleşme süreciyle alakalı olarak idarenin tek yanlı irade beyanları olması bakımından da düzenleyici ve açıklayıcı belgeler sınıfına dahil edilebilir[596]. İdari şartnameler, ihale konusu işin türü ve miktarının yanı sıra ihalenin yapılacağı zamanı da göstermelidir. Kısaca, ihale süreciyle ilgili tüm bilgiler hatta eğer ihalede aşırı düşük teklifler için açıklama istenecekse bu durum dahi idari şartnamede bulunmalıdır. İsteklinin teklifinde sunması gereken diğer belgelere de tip idari şartnamelerde madde olarak yer verilmelidir ve bu belgelerin yeterlik belgeleri olarak değerlendirileceği söylenebilir. Burada önem verilmesi gereken husus idarelerin şartnamelerde bazı bilgi ve belgeleri yeterlik kriteri olarak isteyip istemediğini net ifadelerle belirtmesidir[597].

İdari şartname hazırlanırken ilgili yönetmelik eklerindeki tip şartnameden faydalanılır. İlgili yönetmelik mal alımlarında mal alımı ihaleleri uygulama yönetmeliğiyken hizmet alımlarında hizmet alımı ihaleleri uygulama yönetmeliğidir. Her iki yönetmelikte de idari şartname aynı kelimelerle düzenlenmiş ancak yönetmelik eklerinde yer alan tip şartnameler ise ayrışmıştır. Tip şartnamelerdeki boşluklar ve dipnotlar idare tarafından mevzuata ve ihale konusu ihtiyaca uygun olarak doldurulmalıdır. Bu şartnamelerde yer almayan ancak idare tarafından işin özelliğiyle

[594] Şartnameler, ilgili yönetmeliklerde üç türde açıklandığı için böyle bir ayrıma gitmenin yerinde olacağı düşünülmektedir.
[595] Kamu İhale Kurumu. 2024, *Sözlük.* https://EKAPakademi.kik.gov.tr/sozluk/#SH
[596] Toprak, E. *a.g.e.*, 10.
[597] Bir belgenin idari şartnamede yeterlik belgesi olarak istenildiği konusunda tereddütlerin oluşması ve konuyla ilgili netlik olmaması durumunda KİK, söz konusu belgelerin sözleşme uygulama aşamasında istenilmesi gerektiğine çünkü bu belgelerin yeterlik belgesi olarak istenmesi için net olarak ifade edilmesi gerektiğine dair bir karara varmıştır. KİK. Kurul Kararı 08.08.2019 tarihli ve 2019/UH.II-919.

ilgili olarak gerek duyulacak konular ihale mevzuatına aykırılık taşımaması kaydıyla tip sözleşmelerde yer alan diğer hususlar bölümüne eklenebilir[598].

İhale kanunlarının ilgili maddeleri ve yönetmelikler incelendiğinde idari şartnameler hazırlanırken bazı hususlara dikkat edilmesi gerektiği görülmektedir. İhale konusu işte alt yükleniciye yer verilip verilemeyeceği, iş için kısmi teklif verilip verilemeyeceği ve fiyat farkı verilip verilemeyeceği hususlarına idari şartnamede yer verilmesi gerekmektedir. Teklif ve ödemelerde esas olacak para birimi de idari şartnamelerde belirlenmelidir. Tekliflerin geçerlilik süreleri idari şartnamede yer almalı ve yer verilen bu sürelerin ihale sürecinin tüm aşamaları göz önünde tutularak belirlenmesi gerekmektedir. Tekliflerin değerlendirilmesi aşamasında en avantajlı teklif seçilirken fiyat dışında başka hususlara dikkat edilip edilmeyeceğinin de idari şartnameyle hüküm altına alınması gerekmektedir[599].

2.2.1.5.1.2 Ön yeterlik şartnamesi

İdareler, açık ihale usulünün uygulanmasının zor ya da imkânsız olduğu durumlarda diğer temel ihale usulü olan belli istekliler arasında ihale usulünü kullanabilir. Bu usulde adaylarda aranan şartlara ön yeterlik adı verilen bir şartnamede yer verilmelidir. Bu şartnamede ön yeterlik kriterlerinin yanı sıra gerekli diğer belge ve bilgiler de bulunmalıdır. Yeterlikleri tespit edilenlerden belirli sayıda adayın ihaleye davet edileceği durumlarda bu adayların nasıl sıralanacağı ve sıralamada hangi kriterlere dikkat edileceği de yine şartnamede gösterilir. Sıralama yöntemi gibi puanlama yöntemi için de bu durum geçerlidir. Kullanılacak kriterler ve yöntemlerin yanı sıra kaç adayın ihaleye davet edileceği de yine ön yeterlik şartnamesinde bulunmalıdır.

Ön yeterlik şartnameleri ile belli istekliler arasında ihale usulü kullanılarak giderilecek ihtiyacın türüne göre ilgili mal/hizmet alım ya da yapım işi yönetmeliklerinde düzenlemeler bulunmaktadır. İdari şartnamelerin hazırlanması sırasında aktarılan ve yönetmeliklerde yer alan hususlar, ön yeterlik şartnameleri için de geçerlidir. Kısaca tekrar etmek gerekirse belli istekliler arasında ihale usulü ile yapılacak ihalelerde ön yeterlik şartnamesi ilgili yönetmeliğin ekinde yer verilen tip ön yeterlik şartnamesi esasında hazırlanmalıdır. Boş bırakılan yerler ve dipnotlar yine idare tarafından mevzuata aykırı olmamak kaydıyla doldurulmalıdır. Tip ön yeterlik şartnamesinde yer verilmeyen

[598] HAİUY Madde 14; MAİUY Madde 12.
[599] Akış, E. (2016). *Kamu İhale Mevzuatı*. Battalgazi Belediyesi, 109.

ancak idare tarafından gerekli görülen hususlara da yine kanunlara aykırı olmamak şartıyla diğer hususlar bölümünde yer verilmelidir[600].

2.2.1.5.1.3 Teknik şartname

Teknik şartnameler, ihale konusu işin teknik detaylarını içeren ve tanımlamalara da bünyesinde yer veren şartnamelerdir. 4734 sayılı Kanunun şartnameleri düzenleyen on ikinci maddesinde ağırlıklı olarak teknik şartnameler üzerinde durulmuştur. Maddeye göre bu şartnameler ihaleyi düzenleyecek idare tarafından hazırlanmalıdır. Ancak mal/hizmet alımları veya yapım işlerinin yapıları gereği idare tarafından teknik şartnamesinin hazırlanmasının mümkün olmadığı durumlar bulunabilir. Bu durumlarda ihale yetkilisinin onay vermesi şartıyla teknik şartnamenin başkalarına hazırlattırılması hukuka uygundur[601]. Teknik şartnamelerde belirlenecek olan teknik ölçütlerin verimliliği ve fonksiyonelliği sağlamaya yönelik olması gerekmektedir. Bu kıstaslar aynı zamanda rekabeti engelleyici durumlara sebep olmamalı ve fırsat eşitliğinin, adil bir rekabet ortamının oluşmasına yardımcı olmalıdır. Eğer ihale konusu işle ilgili ulusal ya da uluslararası teknik standartlar varsa bu standartlara uygunluk sağlanmasına dikkat edilmelidir. Bu şartnamelerde belli bir marka, model, patent, ürün vb. belirtilememektedir. Benzer olarak bunlara yönelik özellik ve tanımlamalardan da kaçınılmalıdır.

İşin gerektirdiği özelliklere uygun olarak teknik özelliklerin tek bir marka ya da modele işaret etmemesi için teknik şartnameyi hazırlayanların bu hususu göz önünde tutup özenli davranmaları beklenmektedir. Ancak ihale konusu işle ilgili ulusal/uluslararası standartların bulunmadığı ya da teknik özelliğin belirlenemediği durumlarda "veya dengi" ifadesine yer verilmek kaydıyla markaya/modele teknik şartnamede yer verilebilir[602]. Şartnamede marka ve model belirtmenin bir istisnası daha bulunmaktadır. Eğer yapılacak alım bir yedek parça alımı ise marka/model belirtilmesi mümkündür. Son olarak, daha önce ifade edilen bir istisnaya tekrar burada yer verilmelidir. İdareler tarafından işletilen eğitim/dinlenme tesisi, ordu evi, kreş, spor tesisi ve benzeri sosyal tesisler tarafından, anılan tesisleri kullananların tercihine uygun olarak

[600] MAİUY Madde 13; HAİUY Madde 15.
[601] 4734 sayılı Kanun Madde 12.
[602] 4734 sayılı Kanun Madde 12.

satılmak maksadıyla, doğrudan temin usulü ile yapılacak mal/ürün alımlarında da şartnamelerde marka belirtilebilmektedir[603].

Teknik şartnamelerde düzenlenecek olan hususlar; ihale ile muayene ve kabul komisyonu üyelerini şüpheye/tereddüde düşürmeyecek netlikte olmalıdır. Bu durum sadece ihale usulleri açısından değil tüm alım türleri için geçerlidir. Netliği sağlamak ve komisyonların hataya düşme riskini azaltmak amacıyla mal/hizmet alımlarının uygulama yönetmeliklerinde bulunan teknik şartnamelerde ilgili birtakım düzenlemeler yapılmıştır. Hizmet alımı ihaleleri uygulama yönetmeliğinde sayılan hususlar yukarıda değinilen hususları içermektedir. Bu hususlara söz konusu yönetmeliğin 16. maddesinin 2020 yılında değiştirilen fıkrası ilave edilebilir. Buna göre, ihaleye konu olan hizmet alımında kullanılacak olan malzeme, makine, teçhizat vb. ekipmanların teknik özellikleri yerli malının kullanımı gerçekleştirecek şekilde belirlenmelidir. Buna ilişkin kullanım kılavuzlarıyla ilgili düzenlemelerin teknik şartnamelerde yapılması mümkündür[604].

Mal alım ihaleleri uygulama yönetmeliğinde, hizmet alım ihaleleri uygulama yönetmeliğinde sayılanların yanı sıra bazı başka hususlara da değinilmiştir. Bunlardan ilki teknik şartnamelerde yerli malı teklif edilmesini engelleyici düzenlemeler yapılamayacağıdır. Bu şartnamelerde malın ambalajlanması/etiketlenmesi, kullanım kılavuzu, montaj ve satış sonrası servis ve parça tedariğine dönük düzenlemelere yer verilebilir. Eğer mal alımı kapsamında personel çalıştırılmasına yüklenici tarafından ihtiyaç duyulacağı öngörülürse personelin sayısı ve özellikleriyle ilgili hususlar bu şartnamede belirtilmelidir. Diğer ihale belgeleriyle teknik şartname hükümlerinin birbiriyle uyumlu olması gerekmektedir. Bir diğer husus olarak özel imalat gerektiren süreci barındıran alımlarda yüklenici, malın prototipini idareye sunabilir, prototipin kabulüyle üretime geçebilir ve bu konulara ilişkin hükümlere şartnamede yer verilebilir. Bu tür alımlarda malın teknik düzenleme kapsamında olması ile piyasaya sunulmasının belirli kurallar içermesi halinde malın uygunluk değerlendirmesine ilişkin idare ve yüklenici yükümlülükleri teknik şartnamede ve/veya sözleşme tasarısında belirtilmelidir[605].

[603] Kamu İhale Kurumu. 2020*, Ortak Hükümler*, EKAP Akademi Yayını No: 3 Eğitim Dairesi Başkanlığı, 51.
[604] HAİUY Madde 16.
[605] MAİUY Madde 14.

2.2.1.5.2 Yeterlik kuralları

İhalelere katılımlarda bazı yeterlik kuralları/kriterleri/ölçütleri aranabilmektedir. İhale konusu işle ilgili kanunda belirtilen belgelerden hangilerinin dikkate alınacağı ihale dokümanında belirtilir. Bu kriterler ekonomik-mali ve mesleki-teknik olarak iki grupta ifade edilmektedir. Bu grupların özelliklerine uygun olarak isteklilerden, kanunda belirtilen bilgi ve belgeler istenebilirken istenecek bilgilerin/belgelerin rekabeti engellememesine özen gösterilmesi gerekmektedir.

Birinci grup, "ekonomik-mali" yeterliğin tespiti için;

- İsteklilerin mali durumlarını gösteren ve bankalardan alınacak olan ekonomik durumu gösterir belgeler,
- İlgili mevzuat hükümleri gereği yayınlanması zorunlu olan bilanço, bilanço bölümleri ya da eşdeğeri belgeler,
- İş hacmini gösteren toplam ciro veya ihale konusu işle ilgili ciroyu gösteren belgeler istenebilir.

İkinci grup, "mesleki-teknik" yeterlik kriterleridir ve bunların belirlenmesi için ise;

- Teklif vermeye yetkili olduğunu tevsik edici ve ilgili odaya kayıtlı olarak iş kolunda faaliyet gösterdiğini gösterir belgeler,
- Kamuya ya da özel sektöre sözleşme kapsamında bir bedel içeren ve taahhüt edilen ihale konusu işe ya da o işe benzer olmak üzere;
    1. Son 15 senede geçici kabulü yapılan yapım işleri ve kabul işlemleri tamamlanan yapımla ilgili hizmet işleriyle ilgili deneyimi gösterir evraklar,
    2. Son 15 senede geçici kabulü yapılan yapım işleri ve kabul işlemleri tamamlanan yapımla ilgili hizmet işlerinde sözleşme bedelinin en az yüzde sekseni denetlenen/yönetilen işlerle ilgili deneyimi gösterir evraklar,
    3. Devam eden yapım ve yapımla ilgili hizmet işlerinde, ilk sözleşme bedelinin bitirilmesi şartıyla, yine son 15 senede gerçekleşme oranı sözleşmenin toplam tutarının en az %80'ine gelen ve eksiksiz gerçekleştirilen denetlenen/yönetilen işlerle ilgili deneyimi gösterir evraklar,
    4. Son 15 senede kabulü tamamlanan mal/hizmet alımlarına ilişkin deneyimi gösterir evraklar,

5. Devredilen işlerden sözleşme bedelinin en az %80'inin bitirilmesi kaydıyla, son 15 senede geçici kabulü yapılan yapım ve kabulü tamamlanan yapımla ilgili hizmet işleri ile son 5 senede kabulü tamamlanan mal/hizmet alımlarına ilişkin deneyimi gösterir evraklar,
6. Araştırma geliştirme projesi neticesinde bulunduğunu/yapıldığını tevsik edici evrakla gösterilen ürünlerin piyasaya sunulmasının ardından proje sonucunda doğan hizmetlerle yerli malı belgesine sahip mamuller için Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı tarafından KİK marifetiyle belirlenen esaslar kapsamında hazırlanan ve piyasaya sunuluş tarihinden itibaren 5 sene süreyle kullanılabilecek olan evraklar,

- Üretim, imalat kapasitesine, Ar-Ge çalışmalarına ve kalite sağlamaya dönük belgeler,
- Organizasyon yapısına ve ihale konusu işi yerine getirebilmek için gerekli nitelik ve nicelikte personel istihdam ettiğine ya da edeceğine ilişkin bilgiler, belgeler,
- Hizmet alım ya da yapım işlerinde yönetici kadro ve bu kadroyla işi yürütecek teknik kadronun eğitimini ve mesleki özelliklerini gösterir belgeler,
- İşi yürütebilmek için gerekli olan tesis, teçhizat, makine ve tüm diğer ekipmana ait belgeler,
- İstekliyle doğrudan bağlı olan ya da olmayan kalite kontrolünden sorumlu teknik personel veya kuruluşa ya da personeller veya kuruluşlara ilişkin belgeler,
- İhale konusu işin ihale dokümanında yer verilen standartlara uygunluğunu ifade eden uluslararası kurallara uygun olarak akredite edilmiş kalite kontrol kuruluşları eliyle verilen sertifikalar,
- Doğruluğu teyit edilmek kaydıyla, tedarik edilecek malların örnekleri, katalogları ve/veya fotoğrafları istenebilir[606].

Yeterlik ölçütleri arasında sıkça kullanılan belgeler arasında tecrübe/deneyim belgesi olarak da gösterilen iş deneyim belgeleri yer almaktadır. İş deneyim belgesi sahipleri kendi başlarına ihaleye katılabilecekleri gibi ortaklık kurmak yoluyla da ihaleye katılım gösterebilir. Ancak bu kişilerin ortaklıklarının ihale tarihinden önce en az bir yıldır sürmesi, ihale ile ilgili işlerde temsil/yönetim yetkisi tanınmış olması ve aynı zamanda ortaklığın salt çoğunluğuna (yarısından fazlasına) sahip olması gerekmektedir.

[606] 4734 sayılı Kanun Madde 10.

Ayrıca bu şartların sadece ihale aşamasında bulunması da yeterli değildir[607]. Anılan şartların hem ihalede aranması hem de teminat süresi sonuna kadar muhafazası gereklidir. Sözleşme kapsamında gerçekleştirilen işle ilgili iş deneyim belgelerinin toplam tutarı ve kişilere kısıtlamalarda bulunmak ise KİK'in yetkileri arasındadır. 4734 sayılı "kanun kapsamındaki idarelere gerçekleştirilen işler için düzenlenen belgeler hariç yurt dışında gerçekleştirilen işler için düzenlenen belgelerden sadece iş bitirme belgeleri, belge sahipleri tarafından ve bunların bünyesinde bulundukları şirket topluluğu veya benzeri ortaklık ilişkisi içerisinde kullanılabilir." Şirketler topluluğu veya benzeri ortaklıklarda iş deneyim belgelerinin kullanım usul ve esaslarını belirlemeye de yine KİK yetkilidir. Ortak girişimle ihaleye teklif verilmesi durumlarında yurt dışında yapılan işlerden elde edilen bitirme belgesini kullanan ortakların ortak girişimdeki hissesi kaçsa o oranda hem geçici hem de kesin teminat vermesi zorunlu tutulmuştur[608].

İş deneyim belgesiyle ilgili bazı başka hususlar da bulunmaktadır. Yapımla ilgisi olan hizmet işlerinden elde edilen belgelerin yapım işlerinde kullanılması mümkün değildir. İş bitirme belgeleri ve yönetim/denetim şekillerinde temin edilecek bilgi ve belgeler, sahibinin dışındaki istekliler tarafından da kullanılamaz. Bu belgelerin devredilmesi, kiralanması ya da satılması söz konusu değildir. İş deneyim belgelerinin yetkili kurumlar marifetiyle düzenlenmesi halinde EKAP üzerinden düzenlenip kaydedilmesi zorunlu tutulmuştur. Bir diğer husus olarak yapım ya da yapımla ilgili olan hizmet işlerinde, yönetim/denetim görevi nedeniyle alınan belgelerde gerçek kişinin mühendis, mimar olması gerekmektedir. Ayrıca idare, denetim faaliyetleri sebebiyle alınan belgelerin hesaplanmasında 1/5 oranını dikkate alarak hesaplama yapar[609].

Yeterlikler gibi yetersizlikleri yani ihale dışı bırakılma nedenlerini gösteren durumlara da kanunda yer verilmiştir. İflas eden, tasfiye halinde olan, işleri mahkeme aracılığıyla devam ettirilen, konkordato ilan eden, işlerini askıya alan istekliler ile iflası ilan edilen, zorunlu tasfiye kararı verilen, borçlarından dolayı varlığı mahkeme yönetiminde bulunan istekliler ihale dışı bırakılmaktadır. Kesinleşmiş SGK prim borcu ve vergi borcu olan isteklilerin de yetersiz olduğu kabul edilir. Sayılan tüm bu durumlar yabancı adaylar için kendi ülkesindeki mevzuat hükümlerine göre benzer durumda

[607] Demircioğlu, M. Y. (2014). Kamu İhale Hukukunda "Benzer İş" Kavramı ve İş Deneyim Belgeleri. *Ankara Barosu Dergisi*, (2), 157-160.
[608] Kamu İhale Kurumu. *a.g.e.,* 73.
[609] 4734 sayılı Kanun Madde 10.

olmaları halinde geçerlidir. İhaleye katılması yasaklı olmasına rağmen ihaleye katılan ya da ihale kanununda belirtilen yasak fiil ve davranışlarda bulunan istekliler ile son beş senede mesleki faaliyetleri sebebiyle hüküm giyen ya da yine son beş senede idareye karşı iş/meslek etiğine uygun olmayan faaliyetleri bulunduğu idarece ispat edilen istekliler de ihale dışı bırakılır. Mevzuat gereği kayıtlı olması gereken mesleki kuruluş (oda) tarafından faaliyetten men kararı olan istekliler ile 4734 sayılı Kanunun yeterlik şartlarını belirttiği 10. maddesinde gösterilen bilgi ve belgeleri yanıltıcı/sahte olarak veren ya da hiç vermeyen isteklilerin de ihale dışı bırakılmaları zorunludur[610].

KİK, prim borçlarıyla alakalı SGK'nın uygun görüşünü alarak borcun kapsam ve tutarını belirlemeye yetkili tutulmuştur. Yine benzer olarak KİK, vergi borçlarıyla alakalı Gelir İdaresi Başkanlığının (GİB) uygun görüşünü alarak vergi borcunun kapsamına girecek olan vergileri tür ve tutar açısından belirlemekle yetkilidir. KİK'in konuyla ilgili başka yetkileri de bulunmaktadır. Yeterlik kuralları arasında bulunan kriterlerden ihale dokümanında istenen belgelerin bazılarının istekliler tarafından idareye taahhütname olarak sunulabilmesi mümkündür. Bu belgelerden hangilerinin taahhütname olarak sunulabileceğine karar verme yetkisine de yine KİK sahiptir. Söz konusu taahhütnamelerin gerçeğe aykırı verilmesi ya da ihale üzerine bırakılan isteklinin sözleşme imzalama aşamasında taahhütnamelerini ve tevsik edici belgelerini vermemesi durumlarının her birinde ihale dışı bırakılmaları ve geçici teminatlarının hazineye gelir olarak kaydedilmesi gerekmektedir[611].

Yeterlik kurallarıyla ilgili son bir husustan daha bahsedilmesi gerekmektedir. Daha önce de ifade edildiği gibi, belli istekliler arasında ihale usulü kullanılarak düzenlenecek ihalelerde, yeterliği tespit edilenler arasından belli sayıda isteklinin davet edileceğinin duyurulduğu durumlar bulunabilmektedir. Bu durumlarda liste sıralamasında puanlama/değerlendirme yapılmakta ve bu 100 tam puan üzerinden gerçekleştirilmektedir. Ekonomik-mali yeterlik ölçütleriyle ilgili puanların toplamı asgari 10 azami 40 puan olabilirken mesleki-teknik yeterlik ölçütleriyle ilgili puanların toplamı ise asgari 60 azami 90 puan olabilir. Yeterlik kriterlerinden her biri azami 25 puan

[610] 4734 sayılı Kanun Madde 10.
[611] 4734 sayılı Kanun Madde 10.

olabilir. Bu değerlendirmenin/puanlamanın ardından uygun puan alan belli istekliler ihaleye katılabilmektedir[612].

2.2.1.6 İhale onayının alınması

İhale onayı, ihale onay belgesinin ihale yetkilisine sunulmasıyla başlar. İhale yetkilisi, idarenin harcama yapma yetkisine ve sorumluluğuna sahip kişi ya da kurullarla usulüne uygun yetki devri yapılmış görevlileri ifade eder. Bu kişi, kendisine sunulan belgede yapılması planlanan ihaleye dönük bilgileri/belgeleri inceler. Bahsi geçen belge ve bilgiler yaklaşık maliyet hesap cetveli, şartnameler, sözleşme tasarısı ve diğer ihale dokümanlarından oluşmaktadır. Onay belgesi, ihale yetkilisi tarafından onaylandığında ihale onayı alınmış olur ve ihale süreci başlar. Onay alan ihale, EKAP üzerinden sisteme kaydedilir ve bir ihale kayıt numarası (İKN) alır. İKN bu aşamadan sonra ihaleyle alakalı olarak EKAP üzerinden gerçekleşecek tüm aşamalarda ve işlemlerde kullanılır. Burada daha önce ifade edilen bir hususun tekrar edilmesi gerekmektedir. Ön ilan yapılan durumlarda ön ilan öncesinde hazırlanan ihale onay belgesi, ekinde yaklaşık maliyet cetveli ile birlikte ihale yetkilisine sunulmak zorundadır. Bu belge yoksa ihale yetkilisi ilk onay belgesini imzalayamaz. Yaklaşık maliyet cetveli ekinde olan ihale onay belgesinin imzalanmasının ardından ihale ya da ön yeterlik ilanı yayımlanmadan önce ihale onay belgesi yeniden hazırlanarak ihale yetkilisinin onayına sunulmalıdır[613].

İhale onay belgesi, KİK tarafından hazırlanan ve ilgili alım türlerinin uygulama yönetmeliklerinin ekinde yer verilen bir standart formdur. Bu formda ihaleyi yapan idarenin ismi, belge tarih ve sayısı dahil ihale ile ilgili bilgiler de yer almaktadır. Bunun yanı sıra idareler tarafından işin adı, tanımı, niteliği, miktarı, yaklaşık maliyeti, ödenek tutarı, bütçe tertibi, avans şartları, ihale usulü, ilan şekli gibi birçok bilgi daha form üzerinde doldurulur[614]. Ayrıca, 4734 sayılı Kanunun 7. maddesi ihale işlem dosyası hakkında düzenlemeyi içermektedir. Bu maddeye göre ihalesi yapılacak her iş için bir işlem dosyası tutulması emredilmekte ve anılan dosyaya ihale yetkilisinden alınan onay belgesi ve eklerinin de ilave edilmesi zorunlu tutulmaktadır[615].

[612] MAİUY Madde 26; HAİUY Madde 28.
[613] Kamu İhale Kurumu. *a.g.e.*, 41.
[614] MAİUY, HAİUY.
[615] 4734 sayılı Kanun Madde 7.

2.2.1.7 İhale kontrol komisyonunun kurulması

İhale işlemlerini yürütmek amacıyla bir kontrol komisyonunun kurulması gerekmektedir. Bu komisyon ihale aşamasında aktif rol oynayacak olan komisyonu oluşturmaktadır ve üyeleri ihale yetkilisi tarafından görevlendirilir. Komisyonda ihale yetkilisi yer almaz. Her bir üye için o üyenin özelliklerini taşıyan bir yedek üye de belirlenmelidir. Komisyon, ihalenin oturumlarını düzenlemekle görevlidir. Oturumlarda değerlendirilen teklifler komisyon tarafından karara bağlanmaktadır.

İhale yetkilisi komisyonu seçerken komisyon üye toplamının tek sayıda olmasına özen göstermelidir ve genellikle komisyonlara beş kişi seçildiği söylenebilir. Böylece kararlarını oy çokluğuyla alan komisyonun karar verme aşamasının sürüncemede kalması engellenir. Bu kişiler arasından en az ikisi işin uzmanı olmak kaydıyla asgari dört idare personeli ve birisi muhasebe veya mali işlerden sorumlu olmak üzere (muhasip/mali üye) toplamda en az beş idare personelinden oluşmalıdır. Yapılacak ihale danışmanlık hizmet alımı ise ihale komisyonunda bulunan muhasip/mali üye dışında kalan tüm komisyon üyelerinin idare personeli ve işin uzmanı olması gerekmektedir. İdare personelinden kastedilen, söz konusu idarede kadrolu ve/veya sözleşmeli olarak çalışan personeldir[616]. Eğer ihaleyi düzenleyecek olan idarenin yeterli sayıda/nitelikte personeli bulunmuyorsa 4734 sayılı Kanunun kapsamına giren diğer idarelerden komisyona üye alınabilmektedir. İhale işlem dosyasının örneği gerekli incelemelerde bulunmak üzere ilan ya da daveti izleyen üç gün içinde ihale komisyonunu oluşturan üyelere sunulur[617].

2.2.1.8 İhalenin ilanı

Saydamlık ilkesi idarelere olan güveni artırmaya yardımcı olurken rekabet ilkesi ise kamu kaynaklarının daha verimli kullanılmasına katkı sağlamaktadır[618]. Saydamlık[619] ve rekabet ilkelerinin doğrudan ilgili olduğu ihalenin ilanı aşamasıyla birlikte idarenin yapmaya hazırlandığı ihale herkesle paylaşılmış olur[620]. İhale ilanları, ihalenin ilkelerinin uygulanması açısından en önemli aşamalardan biridir ve sayılan ilkelerin yanı sıra birçok

[616] KİK. 2018/DK.D-187 Sayılı Kurul Kararı.
[617] 4734 sayılı Kanun Madde 6.
[618] Şanlı, C. (2016). Hukukun Ekonomik Analizi Çerçevesinde Kamu İhale Hukuku. *Finans Politik & Ekonomik Yorumlar Dergisi*, LIII(612), 53.
[619] Saydamlık ilkesi gereği, idare tarafından yapılan işlemlerin yanı sıra yapılacak işlemler de kamuoyuna duyurulmalıdır. Saraç, O. (2005). Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Yapılan Düzenlemelerin Değerlendirmesi. *Maliye Dergisi,* (148), 142.
[620] Karakaş, M. (2005). Kamu Mali Yönetiminde Yeniden Yapılanma Aracı Olarak Hesap Verme Sorumluluğu ve Saydamlık. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi,* X(2), 297.

ilkeyle de uyumludur. Bu aşamayla ihalenin hazırlık aşaması nihayete ermektedir. 4734 sayılı Kanunun 13. maddesinde detaylı olarak düzenlenen hükümlere uyularak ihale ve ön yeterlik ilanlarına çıkılması gerekmektedir. İlanlar, ilgili yönetmeliklerin ekinde yer alan standart formlar kullanılarak yayınlanır. Çıkılacak ilanların yaklaşık maliyet ve eşik değerle ilintili olarak, 7 – 40 gün arasında değişen süreleri bulunmaktadır[621].

İlanın nerede yayınlanacağı ve tekrar edilip edilmeyeceği gibi hususlar yine eşik değer ve yaklaşık maliyetle ilintilidir ve buna göre belirlenir. İhale ve ön yeterlik ilanları, ihale dokümanlarıyla uyumlu olmalıdır. Dokümanlarda yer almayan hususlara ya da dokümanda olan hususlarla çelişen ifadelere ilanlarda yer verilmemelidir. Eğer ilan, kanunda gösterilen yerlerde ve sürelerde yayımlanmazsa geçersiz sayılır ve süreçte tıkanmalar yaşanır. Aynı şekilde ilanda yer alması zorunlu hususlara riayet edilmezse de yine ilanın geçersizliği söz konusu olacaktır. İlanı olmayan ihale gerçekleştirilemez ve ilanla ilgili düzeltme yapılmadan da ihaleye çıkılması mümkün olmaz[622].

İhale ilanlarında bulunması zorunlu olan bazı hususlar bulunmaktadır. İdarenin; ismi, yeri, iletişim bilgileri ile ihalenin; ismi, niteliği, türü, mal/hizmet alımları için miktarı bu hususlardandır[623]. İhale dokümanında yer verilmeyen hususlara ilanda da yer verilemez. Mal alımlarında teslim yeri, hizmet alımlarında ise işin yapılacağı yer, ilanda belirtilmelidir. İşin başlangıç ve bitiş tarihleri, ihalenin usulü, katılım şartları ve istenen belgelerin nelerden oluştuğu da ilanda ifade edilmelidir. Yeterlik değerlendirmesinde uygulanacak kriterler yine ilanda bulunmalıdır. İhalenin yabancı isteklilere, konsorsiyumlara açıklığının, yerli istekliler lehine fiyat avantajı bulunup bulunmadığının ilanda belirtilmesi şarttır. İlanda ihalenin nerede, hangi tarih ve saatte yapılacağı belirtilmelidir. İhale dokümanının hangi bedelle alınacağı ve nerede görülebileceği, teklif ve sözleşme türleri, tekliflerin ihale öncesinde nereye sunulacağı ve geçerlik süresi gibi hususlar da ilanda belirtilmesi kanunla zorunlu tutulan diğer hususlardandır[624].

İsteklileri ihaleye katılım için çağıran ihale ilanı, isteklilerin tamamının tekliflerini hazırlayabilmeleri için yeterli süre tanınmak kaydıyla yaklaşık maliyet ve eşik değer ile ihale usulü kriterlerine göre değişen sürelere uygun olarak yayımlanmalıdır. Pazarlık

[621] 4734 sayılı Kanun Madde 13.
[622] Kamu İhale Kurumu. *a.g.e.*, 42.
[623] Bu hususlara, ihalede çerçeve anlaşmanın yapılıp yapılamayacağı, ihalenin yapılacağı yer ve ihale ilanının yılın hangi çeyreğinde yayımlanacağı hususları da eklenirse ön ilanlarda bulunması gerekli zorunlu hususlar da ifade edilmiş olacaktır. 4734 sayılı Kanun Madde 13.
[624] 4734 sayılı Kanun Madde 24.

usulünün 21/b, 21/c ve 21/f bentlerinde ilan yapma zorunluluğu bulunmadığı ifade edilmişti. Pazarlık usulünde yer alan diğer bentlerle ya da diğer ihale usulleri kullanılarak ihtiyaç temin edilecekse ilan yapma zorunluluğu bulunmaktadır. En az süre sınırlaması getirilen ihale ilanlarının süre açısından mal/hizmet alımları özelinde değerlendirildiğinde 01 Şubat 2025 – 31 Ocak 2026 dönemi için şu ilan süreleri ve kuralları bulunmaktadır[625];

1. Yaklaşık maliyeti 1.600.881 TL'ye kadar olan;
    a. Açık ihalelerde; ihale tarihinden en az 7 gün önce ihalenin ve işin yapılacağı yerde çıkan 1 gazete, 1 internet haber sitesi ve KİB'de
    b. Belli istekliler arasında ihalelerde; ön yeterlik ilanları son başvuru tarihinden en az 7 gün önce ihalenin ve işin yapılacağı yerde çıkan 1 gazete, 1 internet haber sitesi ve KİB'de
    c. Pazarlık usulünde; ön yeterlik ilanları son başvuru tarihinden en az 7 gün önce ihalenin ve işin yapılacağı yerde çıkan 1 gazete, 1 internet haber sitesi ve KİB'de.
2. Yaklaşık maliyeti 1.600.881 TL – 3.201.926 TL arasında olanlar;
    a. Açık ihalelerde; ihale tarihinden en az 14 gün önce işin yapılacağı yerde çıkan 1 gazete, 1 internet haber sitesi ve KİB'de
    b. Belli istekliler arasında ihalelerde; ön yeterlik ilanları son başvuru tarihinden en az 7 gün önce işin yapılacağı yerde çıkan 1 gazete, 1 internet haber sitesi ve KİB'de
    c. Pazarlık usulünde; ihale tarihinden en az 14 gün önce işin yapılacağı yerde çıkan 1 gazete, 1 internet haber sitesi ve KİB'de.
3. Yaklaşık maliyeti 3.201.926 TL üzerinde ve eşik değer altında olanlar;
    a. Açık ihalelerde; ihale tarihinden en az 21 gün önce işin yapılacağı yerde çıkan 1 gazete, 1 internet haber sitesi ve KİB'de
    b. Belli istekliler arasında ihalelerde; ön yeterlik ilanları son başvuru tarihinden en az 7 gün önce işin yapılacağı yerde çıkan 1 gazete, 1 internet haber sitesi ve KİB'de
    c. Pazarlık usulünde; ihale tarihinden en az 21 gün önce işin yapılacağı yerde çıkan 1 gazete, 1 internet haber sitesi ve KİB'de

[625] Kamu İhale Kurumu. 2025, *İhale İlan Süreleri.* https://dosyalar.kik.gov.tr/yardim/dokumanlar/2025_Ihale_Ilan_Sureleri_ve_Kurallari.pdf

4. Yaklaşık maliyeti eşik değerlere eşit ya da bu değerleri geçen ihalelerde; (Genel Bütçe: 14.673.866, Diğer Bütçe: 24.456.512 TL)
    a. Açık ihalelerde; ihale tarihinden en az 40(28)[626] gün (ön ilan varsa 24 gün) önce KİB'de
    b. Belli istekliler arasında ihalelerde; ön yeterlik ilanları son başvuru tarihinden en az 14 gün önce KİB'de
    c. Pazarlık usulünde; ihale tarihinden en az 24 gün öce KİB'de ihaleler yayımlanmalıdır.

İhale ilanları ve kurallarıyla ilgili bazı hususlar daha bulunmaktadır. İşin yapılacak yeri ile ihale yeri arasında farklılık bulunması halinde gazetede yayımlanacak ilanla internet haber sitesinde yayımlanacak olan yerlerin farklı (birisinin ihale yeri diğerinin ise işin yapılacağı yer) olması şartıyla toplam iki defa ilan yapılması yeterlidir. İhalenin yapılacağı yerde gazete çıkmaması ya da internet haber sitesinin yönetiminin o ilde bulunmaması durumlarında ilan, yine aynı süreleri kapsamak şartıyla Basın İlan Kurumu "İlan Portalı" isimli platformda ve elektronik olarak yayınlanır[627]. 31.01.2026 tarihine kadar KİB'de yayımlanacak her bir ilanın yayın ücreti 6.000 TL'dir. Bu tutara KDV tutarı da dahil edildiğinde 7.200 TL'ye ulaşılmaktadır. KİB'de tüm ihale ilanları ücretli yayınlanmaktayken düzeltme, iptal, sonuç ilanları ise ücretsiz olarak yayınlanmaktadır.

İhaleyle ilgili ilanların yukarıdaki cümleden de anlaşılabileceği gibi bazı türleri bulunmaktadır. İhale ilanı bu türler arasında en bilinendir. Ön yeterlik ilanı, ön ilan[628], düzeltme ilanı, iptal ilanı, sonuç ilanı ve diğer ilanlar olarak ilan türlerini saymak mümkündür. Kamu İhale Kanununun 24. ve 25. maddeleriyle çelişen durumların ilanda bulunduğunun anlaşılması üzerine takip eden belirli sürelerde hatalı/çelişkili durumların giderilmesi için verilen ilanlara, düzeltme ilanı denilmektedir. İdarelerin gerekli görmesiyle birlikte ya da dokümanlarda ihalenin yapılmasına engel olan ve düzeltilmesinin namümkün olduğu durumlarda ihale saatinden önce iptal edilen ihale ilanına, iptal ilanı ismi verilmektedir. İhalelerin sonuçlarıyla ilgili duyuruların yapıldığı ilanlar ise sonuç ilanı olarak tanımlanmaktadır. 4734 sayılı Kanun kapsamına girmeyen

[626] Uygulamada 28 gündür.
[627] KİGT 13/1/1/1; KİGT 13/1/1/2. Ayrıca bu durumlarda hükümet ve belediye binalarının ilan tahtalarına asılacak yazılar ve belediye yayın araçlarıyla ihale ilanı yapılır ve tüm bu durumlar tutanak tutularak belgelenir.
[628] Ön ilan yapılmış olması idareyi ihale yapma yükümlülüğünde bırakmaz. Ayrıca ön ilana ilişkin düzeltme ilanı da yayımlanamaz.

idareler ve kanun kapsamında olmasına rağmen idarelerin kanuna tabi olmadan gerçekleştirebildikleri ihalelerin ilanlarına verilen isim ise diğer ilanlardır. Yine bunların düzeltme, iptal ve sonuç ilanları da diğer ilanlar türüne dahil edilerek sınıflandırılmaktadır. Bu ilanlarda standart formlara uyma zorunluğu bulunmaz ve KİB'de yayımlanmaları da isteğe bağlıdır[629].

İhale ilanlarıyla ilgili son olarak şu hususlara da değinilmesi gerekmektedir. Yaklaşık maliyeti eşik değere eşit veya eşik değeri aşan açık ihale ya da belli istekliler arasında ihale usullerinden birisi kullanılarak düzenlenecek ihaleler için KİB'de ön ilan yapılabilir. Yine bu kapsama giren ihaleler için açık ihalelerde ilan süreleri yukarıda da söylendiği gibi 40 gün olarak belirtilmiştir. İlanların elektronik araçlarla hazırlanıp gönderilmesi durumlarında 40 günlük ilan süresi 7 gün kısalmaktadır. Aynı zamanda ilan ve ihale/ön yeterlik dokümanlarının EKAP üzerinden temin edilmesi durumlarında da 40 günlük ilan ve davet süreleri 5 gün kısalmaktadır. 2019 yılının haziran ayı ile başlayan dönemde ihaleye katılmak amacıyla dokümanların EKAP üzerinden e-imza ya da diğer elektronik yöntemlerden birisinin seçilerek temin edilmesinin zorunlu tutulmasıyla 40 günlük bu süre, 7 ve 5 günlük sürelerin de kısalmasıyla pratikte 28 gün olarak uygulanmaktadır. Ayrıca, ilan sürelerinin hesaplanmasında ilanın yayımlandığı tarih önemliyken ihale günü veya son başvuru günleri ise dikkate alınmaz[630].

2.2.2 İhale Aşaması

2.2.2.1 İhale komisyonunun kurulması

İhale komisyonunun ne zaman kurulması gerektiği ile ilgili net bir hükme mevzuatta rastlanmamaktadır. Ancak ilan tarihini ya da davet tarihini izleyen 3 gün içinde ihale işlem dosyasının komisyon üyelerinin incelemesine sunulması gerektiği hükmünden yola çıkılırsa en geç bu tarihe kadar ihale komisyonunun kurulması gerektiği düşünülebilir[631]. İhale komisyonu başkanı ve üyeleri yine bu tarih kıstasına bağlı olarak ilan veya davet tarihini izleyen üç gün içinde EKAP'ta tanımlanmalıdır. Uygulamada ise ihale komisyonlarının, hazırlık aşamasındaki ihale onayının alınmasıyla kurulduğu görülmektedir.

---

[629] Kamu İhale Kurumu. 2020, *Ortak Hükümler,* EKAP Akademi Yayını No: 3 Eğitim Dairesi Başkanlığı, 68-69.
[630] Kamu İhale Kurumu. 2025, *İhale İlan Süreleri.*
[631] 4734 sayılı Kanun Madde 6.

İhalenin hazırlık aşamasında kurulan ve ihaleyle ilgili bilgiler paylaşılan komisyon, ihale günü üyeleriyle birlikte toplanır. Fiziken oturuma katılamayan üye veya üyelerin bulunması halinde her bir üye yerine daha önce belirtilen yedek üye oturuma katılarak tam sayı ile komisyonun toplanması sağlanır. Her bir üye için belirlenen yedek üye ifadesi önemlidir. Çünkü ihale komisyonu bazı kıstaslara göre seçilen üyelerden teşkildir ve kanunda komisyonla ilgili emredici hükümler bulunmaktadır. Örneğin komisyonda en az bir muhasebe/mali işlerden sorumlu üye bulunmak zorundadır. Bu üyenin yedeği de bu kritere uygun olarak seçilmelidir. Bu yüzden her bir üyeye yedek seçilirken yine kanunun emredici hükümlerine uygun olarak ve ilgili kriterlere dikkat edilerek seçim yapılmalıdır. Asil üyeler yerine komisyona katılan yedek üyeler, mücbir sebepler bulunmazsa ihale sonuçlanana kadar komisyon üyeliğini sürdürürler.

2886 sayılı Kanunun aksine 4734 sayılı Kanun kapsamında toplanan komisyon üyeleri tek sayıdan oluşmaktadır. Eksiksiz toplanan ve karar aşamasında hiçbir üyenin çekimser kalamadığı komisyon toplantısının neticesinde bu şartlar nedeniyle tabii olarak bir karar çıkar. Nitekim eşit oy çıkması durumda başkanın oy verdiği tarafın kararının geçerliliği gibi bir durum, bu kanun kapsamında yapılan ihalelerde söz konusu olamaz. Başkan dahil her üye kendi kararından sorumludur. Alınan çoğunluk kararının aksine karşı oy kullanan komisyon üyesi ya da üyeleri gerekçelerini komisyon kararına yazarak imzalamak mecburiyetindedir. Alınan kararlar ve düzenlenen tüm tutanaklar komisyon başkanı ve üyelerinin isimleri, soy isimleri ve görevleri belirtilerek imzalanır[632]. Komisyon üyeleri kanunda belirtilen yasak davranış ve fiillerde bulunamaz. Ayrıca ihaleyle ilgili gizli kalması gereken bilgileri de kimseyle paylaşamaz. Bu hususlara dikkat etmeyen komisyon üyelerinin cezai sorumluluğu ortaya çıkmakta ve haklarında ilgili kanunlarda yer alan müeyyideler uygulanmaktadır[633].

İhale komisyonlarının görevi ihalenin tamamlanmasıyla bitmektedir. Çerçeve anlaşma ihalelerinde de komisyonun görevi anlaşmanın imzalanması ile sona ermektedir. Ancak bu anlaşmalarda on iki ayda bir yeterlik sorgusu yapıldığı için bu süre zarfında komisyon yeniden görevlendirilebilir. İhale yetkilisi aynı komisyon yerine yeni bir ihale komisyonu kurma kararı da alabilir. Yapılacak anlaşmanın münferit anlaşma olması halinde, idare tarafından en az üç kişiden ve yine tek sayıdan oluşan ayrı bir ihale

[632] 4734 sayılı Kanun Madde 6.
[633] 4734 sayılı Kanun Madde 58, 60.

komisyonu kurulması da mümkündür. Üyelerin işin uzmanı olması şartı bu durumlarda geçerli değildir. Komisyon, tek sözleşme imzalayıp dağılabileceği gibi birden çok sözleşme imzalama göreviyle de oluşturulabilir. İhale komisyonu dışında farklı isimlendirmelerle bir komisyon ise oluşturulamaz. Doğrudan temin usulüyle gerçekleştirilecek ihtiyaç giderimlerinde ihale komisyonunun oluşturulması ihtiyaridir. Bir diğer ifadeyle idareler, ihtiyaçlarını karşılamak için doğrudan temin usulünü kullanıyorlarsa ihale komisyonu kurulması gibi bir zorunlulukla karşılaşmayacaklardır. İhale komisyonu ile ilgili bir diğer husus, ihaleyle ilgili değerlendirmelerin ve incelemelerin direkt olarak komisyon üyeleri tarafından gerçekleştirilmesi gerektiğidir. Komisyon üyelerinin görev aldıkları ihaleyle ilgili olarak yapılan sözleşme neticesinde teşkil edilen muayene/kabul komisyonlarında görev alabilmelerinin önünde bir engel yoktur[634]. Ancak uygulamada idarenin gerekli ve yeterli nitelikte personelinin bulunduğu durumlarda ihale komisyonu ile muayene/kabul komisyonu üyelerini süreçten daha fazla verim alma düşüncesiyle farklı kişilerden seçtiği görülmektedir.

İhale komisyonlarının gerçekleştirdiği her işlem klasik düzenlenen ihale ya da elektronik ortamda düzenlenen ihale fark etmeksizin tutanakla kayıt altına alınır ve tüm tutanaklar ihale oturumuna katılanların erişimine açıktır. Bu tutanakların örneklerinin talep edilmesi halinde komisyon tarafından tutanaklar çoğaltılarak isteklilere verilir. Çünkü kanunda böyle bir zorunluluk bulunmaktadır. Zorunluluğa uyulmaması halinde görevlilerin sorumluluğu doğacaktır. Ancak bu sorumluluğun doğabilmesi için istekliler belge talebinde bulunduklarını yazılı olarak ispat etmekle de yükümlüdür[635].

2.2.2.2 Ortak girişim, alt yükleniciler ve kısmi teklif

İhalelere ortak girişimle ya da kısmi teklif sunularak teklif iletilmesi mümkündür. Ortak girişim, ihaleye katılmak amacıyla bir ya da daha fazla gerçek/tüzel kişinin aralarında yapmış oldukları anlaşma neticesinde oluşan iş ortaklığı ya da konsorsiyumlardır. İş ortaklığında üyeler, hak ve sorumlulukları tüm iş sürecinde birlikte paylaşırlarken, konsorsiyumlardaki üyeler ise hak ve sorumluluğu sadece işin kendilerini ilgilendiren kısımlarında kullanmaktadır. İş ortaklıkları her türlü ihaleye teklif verebilirken, konsorsiyumlar sadece işin farklı uzmanlıklar gerektirdiği durumlarda ve

[634] Kamu İhale Kurumu. 2020, *Ortak Hükümler,* EKAP Akademi Yayını No: 3 Eğitim Dairesi Başkanlığı, 46-48.
[635] KİK. 07.06.2010 Tarih ve 2010/UM.I-1631 Sayılı Karar.

ihale dokümanlarında bu yapıların teklif verilebileceği hükmünün bulunması hallerinde teklif verebilmektedir. İş ortaklığında pilot ortak, konsorsiyumlarda ise koordinatörün kim olacağı özellikle belirtilmelidir. Çünkü bu ortakların sorumluluk durumlarına göre ihale ile ilgili bazı hususlar değişebilmektedir.

İhalenin iş ortaklığı üzerinde bırakıldığı durumlarda iş ortaklığı sözleşmesinin noter tasdikli örneği idareye teslim edilir. Aynı durum konsorsiyumlar için de geçerlidir. Yine iş ortaklığı, başvurusu ya da teklifiyle beraber iş ortaklığı beyannamesini de idareye sunar. Bu belgede tüm ortakların hisse oranlarına yer verilir ve en çok hisseye sahip olan ortak, pilot ortak olarak gösterilir. Ortaklıkta tüm hisselerin eşit olması durumunda ise ortaklardan birisinin pilot ortak olarak seçilmesi mümkündür. İş ortaklığında teminat miktarı ortaklık oranına bakılmaksızın ortaklardan biri ya da birkaçı tarafından paylaşılabilir. Sözleşmeler, tüm ortaklar tarafından imzalanır. Teklif zarfının yapıştırıldığı yerin herhangi bir ortak tarafından imzalanıp mühürlenmesi usul açısından yeterlidir. E-tekliflerin[636] ve teklif mektuplarının tüm ortaklar tarafından ya da usulüne uygun olarak yetki verdikleri kişiler tarafından imzalanması ise şarttır. Bu girişimlerin tüm ortaklarının yerli olması durumunda yerli istekli olarak sayılmalarının önünde herhangi bir engel yoktur. Ancak bir ortağın bile yabancı olduğu durumlarda yerli istekliler lehine sağlanan avantajlardan bu ortaklıkların faydalanabilmesi mümkün değildir[637].

İhale konusu işin özelliği nedeniyle idareler, ihtiyaç olduğunu düşünürlerse isteklilerin alt yüklenicilerle çalışabileceğine dair bir karara varabilir. İhale aşamasında isteklilerin alt yükleniciye yaptırmayı düşündükleri işleri belirtmeleri istenir. Sözleşme imzalanmadan önce de alt yüklenicilerin listesi idarenin onayına sunulur. Alt yüklenicilerin belirtilen işi yapmalarından doğan sorumluluk ise ihale üzerine kalan isteklinin sorumluluğu olarak değerlendirilir. Bir diğer ifadeyle, alt yüklenicinin yaptığı işlerle alakalı sorumluluğu, yüklenicinin sorumluluğunu sona erdirmez[638].

Kısmı teklife açık olduğu ihale ilanında/davette ya da ihale veya ön yeterlik dokümanında belirtilen ihalelerde idarelerin birden fazla yükleniciyle ayrı ayrı sözleşme imzalaması mümkündür. Uygulamada yapım ihalelerinden ziyade mal/hizmet alım

[636] E-tekliflerde ortakların tamamı tarafından e-imza ile imza atılması zorunludur.
[637] Kamu İhale Kurumu. *a.g.e.,* 74-75.
[638] 4734 sayılı Kanun Madde 15.

ihalelerinde kısmi teklifle daha çok karşılaşıldığı söylenebilir. Bu ihalelerde tek ihale kayıt numarası, ilanı ve dokümanı bulunmaktadır. İhalede yer alan tüm işlere teklif verilebileceği gibi sadece bir kısmına teklif verilmesi de bu tarz ihaleler açısından uygundur. Yeterlik değerlendirmeleri her bir kısım için ayrı ayrı yapılan bu ihalelerde geçici teminat, teklif edilen kısımlar üzerinden hesap edilmelidir. İşin tamamı ya da kısımları için en uygun teklifi veren istekliyle tek sözleşme yapılması esas olmasına rağmen ihale dokümanında yer verildiği şekliyle her bir kısım için ayrı ayrı sözleşme imzalanması da mümkündür. Farklı ya da ayrı işle ilgili birden çok sözleşmenin imzalanması durumunda her sözleşme için o sözleşmeye uygun kesin teminat alınması gerekmektedir[639].

2.2.2.3 İhale dokümanlarının satılması/görüntülenmesi

İhale sürecinde yer alan kişilerin (gerçek/tüzel) istekliye dönüşebilmeleri için ihale ya da ön yeterlik dokümanlarını satın alması gerekmektedir[640]. Öyle ki dokümanın bedelinin ödenmesine rağmen teslim alınmadığı durumlar, KİK tarafından dokümanın satın alınmadığı ve kişinin istekli sayılamayacağı kararına yol açmıştır[641]. Dokümanlar ihaleyi düzenleyecek olan idarelerde bedelsiz olarak görülebilmekteyken satın alınmalarıysa EKAP üzerinden gerçekleştirilmektedir. Bu gerçekleştirme KİK'in sunduğu elektronik alternatiflerden birisinin seçilmesiyle yapılmaktadır. Böylece, dokümanların artık elektronik olarak temin edilmesi nedeniyle bedel ödeme ve teslim alma gibi satın alımla ilgili çelişkili durumların yaşanma ihtimalinin de neredeyse bittiği söylenebilir.

İhaleye katılmak isteyen istekliler, dokümanları EKAP üzerinden e-imza ya da KİK tarafından belirlenecek elektronik usullerden birini kullanarak temin etmek zorundadır. Ortaklık yapısının söz konusu olduğu durumlarda (tüm ortakların EKAP'ta kayıtlı olması şartıyla) ortaklardan birisinin bu işlemi gerçekleştirmesi yeterli olacaktır. İhalenin ilana çıkmadığı durumlarda dokümanlar, sadece davet edilenler tarafından görülebilmekte ve temin edilme usulü ise yine EKAP üzerinden ve e-imza ya da belirlenen elektronik usullerin biriyle gerçekleşebilmektedir. EKAP kaydı bulunmayan

[639] Kamu İhale Kurumu. *a.g.e.*, 76-79.
[640] 4734 sayılı Kanun Madde 28.
[641] KİK, 02.03.2010 Tarih 2010/UM.I-679 Sayılı Kararı; Yılmaz, İ. (2011). *Kamu İhale Kurulu Kararlarında Uyarlanmış İhale Uygulayıcıları İçin Soru ve Cevaplarla İhale İşlemleri ve Yasaklılık.* Adalet Yayınevi, 140-141.

adayların ilanlı ya da ilansız ihalelerde doküman edinmeleri artık mümkün değildir. Adaylar EKAP'a kaydolduktan sonra doküman temini gerçekleştirebilmektedir. Dokümanı temin edenlerin ön yeterlik başvurusu ya da teklif verme aşamasında mevzuatın öngördüğü şartlar dahilinde açıklama talep edebilme hakkı bulunmaktadır. Bu talebin uygunluğu idare tarafından olumlu karşılanırsa idare talep sahiplerini muhatap alarak açıklama yapabilir[642].

2.2.2.4 Tekliflerin sunulması

İsteklilerin kendilerinden istenilen belgeleri, ihale saatinden önce kapalı bir zarf ile idareye teslim etmeleri gerekmektedir. İhale başladığı an itibariyle idareye sunulacak yeni teklif zarfları kabul edilmeyecek ve ilgiliye açılmadan iade edilecektir. Bu saate kadar idareye ulaşan teklifler, idareye ulaşım zamanına göre sıra numarası alır. Zarfların iadeli taahhütlü olarak postayla ya da idarelere bizzat isteklilerce elden teslim seçenekleri bulunmaktadır. Postada yaşanan gecikmelerde istekli teklifinin değerlendirmeye alınmama riski bulunmakta ve sorumluluk istekliye ait olmaktadır. Gecikme nedeniyle ihaleye alınamayan teklifler tutanakla tespit edilerek ihale dışı bırakılır.

İdarelere sunulacak belgelerin asıl olması önem taşımaktadır. Bu belgelerin asıl belge olmaması durumunda noter tarafından uygunluğu onaylanan belgeler de idare tarafından kabul edilmektedir. Ayrıca istekliler, ihalede istenilen belgelerin/bilgilerin ihale saatinden ya da son başvuru tarihinden önce idareye sunularak idare tarafından "aslı idarece görülmüştür", "aslı gibidir" ya da bu anlamları içeren bir şerh düşülmesiyle ihale evrakı olarak sunulmasını sağlayabilirler. Noter onaylı belgelerde ise aslına uygunluk şerhi zorunludur ve "İbraz edilenin aynıdır" ya da bu anlam taşıyan başkaca şerh taşıyan evraklar idarece kabul edilememektedir. Fakat Türkiye Ticaret Sicili Gazetesi ya da Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB) ve birliğe bağlı odalar marifetiyle "aslının aynıdır" şeklinde şerh düşülen Ticaret Sicili Gazetesi suretleri veya bunların noter onaylı suretleri idare tarafından kabul edilmektedir. Yabancı isteklilerin de sunmuş olduğu evraklarda asıl olması esas alınırken Türkiye Cumhuriyeti'nin yurtdışında bulunan temsilcilikleri aracılığıyla düzenlenen belgelerde belli usul ve şartların varlığı halinde evrağın geçerliliği kabul edilmektedir[643].

[642] Kamu İhale Kurumu. *a.g.e.*, 49.
[643] Kamu İhale Kurumu. *a.g.e.*, 80-85.

Kapalı zarfla; teklif mektubu, geçici teminat ve ihaleye katılım şartları arasında yer alan bilgiler/belgeler idareye sunulmaktadır. Zarfın yapıştırılan yeri istekli tarafından imzalandıktan sonra mühürlenir. Böylelikle isteklinin kapatmış olduğu zarfın ihalenin ilk oturumuna kadar kimse tarafından açılmadığına herkes tarafından emin olunur. Zarfın üzerinde; isteklinin ismi ve soy ismi ya da ticari unvanı, açık adresi, teklifin hangi işe ait olduğu ve ihaleyi yapan idarenin açık adresi yer alır. Zarf içerisinde bulunan teklif mektuplarında dokümanın tamamen okunduğu ve kabul edildiği belirtilir. Teklif bedelinin sayı ve metin açıklamasının birbiriyle birebir uyumlu olması ve üzerinde kazıntı, silinti, düzeltme vb. bulunmaması gerekmektedir. Bu mektubun yetkililerce isim, soy isim, ticaret unvanı yazılarak imzalanması şarttır. Yapılacak olan ihale, mal alım ihalesiyse ve ihale dokümanında alternatif teklif verilebileceğine dair bir açıklama bulunuyorsa isteklilerin hazırlayacağı alternatif tekliflerde aynı usulle hazırlanarak idareye sunulmalıdır. İhale saatinden önce idareye sunulan ve idare tarafından teslim alınan teklifler herhangi bir sebeple geri alınamaz ve değiştirilemez. Ancak idarelerin ihaleye dair zeyilname düzenlemeleri halinde istekliler, tekliflerini geri alıp değiştirme hakkına sahiptir[644]. İdarelerin kanunda ve yönetmeliklerde belirtilen usullerle teklifleri alması, açması ve değerlendirmesi gibi tüm işlemlerini EKAP'a kaydetmeleri gerekmektedir[645].

Özellikle tüm dünyayı etkileyen, COVID-19 ismiyle bilinen virüsün yol açtığı pandemi döneminde uygulanmaya başlanan ve günümüzde ağırlığını giderek artıran elektronik ihale yönteminde ise tüm teklifler elektronik ortamda alınmaktadır. Tekliflerin elektronik ortamda alınması kural olan ihalelerde, isteklilerin/adayların tekliflerini elektronik ortam dışında vermeleri halinde teklifleri kabul edilemez[646]. EKAP üzerinden sunulacak e-tekliflerin hazırlanması gibi bunların imzalanması ve gönderilmesi de EKAP üzerinden yapılmaktadır. Ortak girişimlerin hazırlayacağı e-tekliflerde, dokümanın indirilmesi için tek ortağın e-imzasıyla bu işlemi yapması yeterliyken sunulacak e-teklifte ise ortakların tamamının teklifi e-imzası ile imzalaması şart tutulmuştur[647]. EKAP'a sunulan teklifler bir şifreleme kullanılarak gizlenir ve idare dahil istekli dışındaki kimsenin ilgili teklifi görememesi sağlanır. E-anahtar tayini ile gerçekleştirilen bu

[644] 4734 sayılı Kanun Madde 30.
[645] Elektronik İhale Uygulama Yönetmeliği (EİUY) Madde 18.
[646] EİUY Madde 4/2
[647] EİUY Madde 19.

şifreleme işleminde eğer e-anahtar istekliye gönderilmezse söz konusu teklif değerlendirme dışı bırakılır. E-teklif yapılan ihalelerde ihalenin teklif açılma saatinden önce iptal edilmesi halinde teklifler ile bunlar için verilen e-anahtarlar iki iş günü içinde idare tarafından EKAP'tan silinir[648].

Teklif sunulurken idarelere ihaleyle ilgili geçici teminatın da verilmesi gerekmektedir. Bu teminat isteklinin sunduğu teklifin %3'ünden az olamaz. Uygulamada isteklilerin geçici teminatları teklif bedellerinin %3'ünü aşan oranlarda verdiği görülmektedir. Bu davranıştaki temel amacın geçici teminat tutarına herhangi bir şekilde ulaşılması halinde teklifin ifşa olması ihtimaline karşı isteklilerin tekliflerini koruma altına alma düşüncesi olduğu söylenebilir. Yapılacak ihale, danışmanlık hizmet alım ihalesi ise ve ihale dokümanında teminatla ilgili uygun hükme yer verildiyse geçici teminat verilme zorunluluğu bulunmamaktadır[649]. Türk lirası, teminat mektupları, devlet iç borçlanma senetleri (DİBS) ve bu senetler yerine düzenlenen belgeler teminat olarak kabul edilebilir. İdare tarafından alınan teminatlar haczedilemez ve üzerlerine ihtiyari tedbir kararı konulamaz. Mevzuata uygun olarak alınan geçici teminat mektuplarına idare tarafından sunulmayacak belgeler tablosunda[650] yer verilmesi halinde bunların sunulma zorunluluğu bulunmayacak ve usulüne uygun olarak alınan evraklar üzerinden işlem tesis edilecektir[651]. Kısmi teklif vermenin mümkün olduğu ihalelerde ise sunulmayacak belgeler tablosu her kısım için ayrı ayrı doldurulmalıdır.

İhale uygulamaları yönetmeliklerinde internet ortamında tevsik edilebilen belgeleri ifade eden "sunulmayacak belgeler tablosuna" standart form olarak ulaşılabilmektedir[652]. İhalelerde katılım/yeterlik şartlarının ispatını kolaylaştırması amacıyla bunlara ilişkin belgelerin bazılarının kapalı zarfta sunulmasına dair zorunluluklar böylece sonlandırılmıştır. Katılım/yeterlik kıstaslarıyla ilgili belgelerin/bilgilerin EKAP üzerinden ya da bazı internet sayfalarından teyidinin

---

[648] EİUY Madde 22.
[649] 4734 sayılı Kanun Madde 33.
[650] Sunulmayacak belgeler tablosuna eklenebilecek belgeler listesi KİK'in internet sitesi üzerinden yayınlanmaktadır. 01.06.2025 tarihi itibariyle bu belgeler; bilanço, gelir tablosu, EİUY Madde 21/2'ye uygun olarak alınan geçici teminat mektubu, iş deneyim belgesi, Türk Ticaret Sicili Gazetesi, Türk akreditasyon belgesi, TSE uygunluk belgesi, EPDK tarafından verilen lisanslar, satış sonrası hizmet yeterlik belgesi, teknolojik ürün deneyim belgesi, mezuniyet belgesi, biyosidal uygulama izin alan işyerleri listesi, izinli biyosidal ürünler listesi, yerli malı belgesi, işletme kayıt belgesi, noterler birliği tarafından düzenlenen vekaletnameler/azilnameler. https://EKAP.kik.gov.tr/EKAP/Vatandas/SunulmayacakBelgelerTablosu.aspx
[651] 4734 sayılı Kanun Madde 34.
[652] Kamu İhale Kurumu. *a.g.e.,* 86-88.

yapılabilmesi mümkün olduğunda anılan belgelerin sunuluş usulüyle ilgili şartlar aranmamaktadır[653].

2.2.2.5 İhaleye katılımlarda yasaklama, ihale dışı bırakılma ve ihaleye katılamama

İhalelere katılım, açık ihale usulünde herkese açıktır. Usullere göre değişmekle birlikte yeterlik ölçütlerini sağlayan ya da davet edilen kişilerin ihalelere katılımları gerçekleşir. Ancak 4734 sayılı Kanun, bazı durumlarda bazı kişilerin ihalelere katılımına engel getirmektedir[654]. Bu kişiler, ihale dışı bırakılma nedenlerinde sayılan özelliklere uyanlar, ihaleye katılamayacak olanlar ve ihalelere katılması yasaklananlardır.

İhaleye katılımda yeterlik kriterleri açıklanırken ifade edildiği gibi ihale dışı bırakılma nedenlerinden herhangi birinin var olması durumunda gerçek ya da tüzel kişilerin ihale dışı bırakılmaları gerekmektedir[655]. İhale dışı bırakılma nedenlerinin yanı sıra ihaleye katılamayacak olanlara 4734 sayılı Kanunda yer verilmiştir. Bu kişiler, doğrudan/dolaylı ya da alt yüklenici olarak, kendi namlarına ya da başkalarının adına hiçbir şekil ve şartta ihalelere katılamazlar. Kanunun 11. maddesi incelendiğinde bu kişiler şu şekilde sıralanmaktadır;

a.) İhale mevzuatı ya da diğer kanunlarda yer alan hükümler gereği geçici/sürekli şekilde idareler tarafından ya da yargı makamlarınca kamu ihalelerine katılmaktan yasaklı olanlar ile 3713 sayılı Terörle Mücadele Kanunu kapsamında yer alan suçlardan[656] ya da örgütlü suçlardan ve kamu görevlilerine rüşvet verme suçundan[657] dolayı hükümlü bulunanlar,
b.) Yetkili merciler marifetiyle hileli iflasına dair karar bulunanlar,
c.) İhaleyi düzenleyen idarenin ihale yetkilisi ve bu yetkisi bulunan kurullarında görev yapan kişiler,
d.) İhaleyi düzenleyen kamu idaresinin ihale konusu işle ilgili ihale işlemlerini hazırlamak, yürütmek, sonuçlandırmak ve onaylamakla görevliler,

---

[653] EİUY Madde 21/2.
[654] Kısaca söylemek gerekirse 4734 sayılı Kanun ve atıf yaptığı suçlar nedeniyle isteklilerin ihalelere katılımları engellenebilmektedir.
[655] 4734 sayılı Kanun Madde 10.
[656] Devletin birliğini ve ülke bütünlüğünü bozmak (TCK md.302), Askeri tesisleri tahrip ve düşman askeri hareketleri yararına anlaşma (TCK md.309), Yasama organına karşı suç (TCK md.311), Hükümete karşı suç (TCK md.312), T.C. Hükümetine karşı silahlı isyan (TCK md.313), Silahlı Örgüt (TCK md.314), Silah sağlama (TCK md.315), Cumhurbaşkanına suikast ve fiili saldırı (TCK md.310/1).
[657] Rüşvet verme suçuna dair hüküm, kendi ülkesinde ya da yabancı bir ülkede verilmiş olması ihaleye katılımın yasaklanması için yeterlidir.

e.) c ve d bentlerinde ifade edilen kişilerin eşleri, 3. dereceye kadar kan, 2. dereceye kadar kayın hısımları, evlatlıkları ve evlat edinenleri

f.) c, d ve e bentleri ile gösterilen kişilerin ortakları ve şirketleri[658] ihalelere katılamazlar[659].

Sayılanların dışında ihale konusu işle ilgili danışmanlık hizmetinde bulunanların da ihalelere katılmaları mümkün değildir. Benzer olarak ihale konusu işin yüklenicisi konumunda bulunanların da o işin danışmanlık hizmet ihalesine katılması mümkün değildir. Söz konusu durum, anılan kişilerin ortaklık ya da yönetim ilişkisi halinde olduğu şirketler ve bu şirketlerin sermayesinin yarısından fazlasına sahip bulunduğu şirketleri için de uygulanmaktadır. Ayrıca ihaleyi düzenleyen idarenin bünyesinde yer alan ya da idareyle ilgili olarak amaç fark etmeksizin kurulmuş olan birlik, vakıf, sandık, dernek gibi kuruluşlarla bu kuruluşların ortak olduğu şirketlerin de ilgili idarenin düzenlediği ihalelere katılımda bulunmaları söz konusu değildir. Fakat 4734 sayılı Kanun kapsamında yer alan idarelerin ortak oldukları şirketlerin sermaye yapılarına bakılmaksızın idarenin düzenlediği ihalelere katılabilmeleri mümkündür[660]. Bahsi geçen yasaklara rağmen bir şekilde ihaleye katılmış olanların geçici teminatları gelir kaydedilir ve kendileri ihale dışı bırakılır. Eğer bu durum tekliflerin değerlendirilmesi aşamasında tespit edilemez ve ihale anılan kişilerden birinin üzerine bırakılırsa bu şahısların kesin teminatları gelir kaydedilerek ihalenin iptali yoluna gidilir[661].

İhalelere katılmaktan yasaklama kararı, hukuki sonuçları açısından değerlendirildiğinde ihale mevzuatında yer alan en etkili yaptırımlardan birisi olarak ifade edilebilir[662]. 4734 sayılı Kanunla 2886 sayılı Kanunun yasaklama kararlarına ait hükümleri benzerlik göstermektedir. Ancak 4734 sayılı Kanunda 2886 sayılı Kanunun aksine, belirli bir tazminat karşılığı ihalelerden yasaklama kararı verilmemesini içeren bir düzenleme yapılmamış ve yasaklama kararının yaptırım ağırlığı artırılmıştır[663]. Yasaklama kararını verme yetkisi idari ve yargı mercilerine tanınmıştır. Karar, yasaklamaya sebep olan fiilin/davranışın tespitini izleyen en geç kırk beş gün içinde

[658] Bu bent özelinde "Bu kişilerin yönetim kurullarında görevli bulunmadıkları veya sermayesinin %10'undan fazlasına sahip olmadıkları anonim şirketler hariç" tutulmuştur. 4734 sayılı Kanun Madde 11/F.
[659] 4734 sayılı Kanun Madde 11.
[660] Kamu İhale Kurumu. *a.g.e*., 110.
[661] 4734 sayılı Kanun Madde 11.
[662] Bozkurt, C. (2014). 6359 Sayılı Yasa ile 4734 Sayılı Kamu İhale Kanununun 11. Maddesinde Yapılan Değişiklik ve İhale Başvuru Sürecine Etkisi. *Lebib Yalkın Mevzuat Dergisi,* (130), 301.
[663] 2886 sayılı Kanun Madde 84/4.

verilmekte ve en geç on beş gün içinde Resmî Gazete'de yayımlanmak üzere gönderilerek gazete yayım tarihinde yürürlüğe girmektedir. KİK, yasaklamayla ilgili tüm süreci izler ve yasaklı olanların sicillerini tutar. KİK'e yasaklama kararı verme ya da verilmiş olan yasaklama kararını kaldırma gibi yetkiler ise tanınmamıştır.

Yasaklılık kararlarından idari tasarrufla yasaklama kararı verilmesi 4734 sayılı Kanunda 58. madde ile düzenlenmekteyken yargı makamlarınca verilecek olan yasaklama kararına ait düzenlemelere 59. maddede yer verilmiştir. Ancak bu maddelerden önce ilgili kanunun 17. maddesi ile düzenlenen yasak fiiller/davranışlar ile ilgili hükümlere bakılması konunun daha iyi anlaşılmasına katkı sağlayacaktır. Çünkü yasaklama kararı verilmesine yol açan durumlar söz konusu madde ile düzenlenmiştir.

İhalelerde; "hile, vaat, tehdit, nüfuz kullanma, çıkar sağlama, anlaşma, irtikap, rüşvet" şeklinde ya da benzer başka yollarla ihaleye ilişkin işlemlere fesat karıştırmak ya da buna teşebbüs etmek yasaklanmıştır. Ayrıca isteklileri "tereddüde düşürmek, katılımı engellemek, isteklilere anlaşma teklifinde bulunmak veya teşvik etmek" gibi rekabeti ya da ihale kararını ve sürecini etkileyebilecek eylemlerde/davranışlarda bulunmak da yasak fiil ve davranışlar arasındadır. Kanunda yer verilen durumlar açısından ihaleye katılamayacağı belirtildiği halde ihaleye katılmak[664], sahte belge/teminat düzenlemek, kullanmak ya da teşebbüste bulunmak da yasaklar arasında sayılmıştır. Birden fazla "teklif verebilme halleri dışında, ihalelerde bir istekli tarafından kendisi veya başkaları adına doğrudan veya dolaylı olarak, asaleten ya da vekaleten birden fazla teklif vermek" de yasaklanmış olan fiil ve davranışlardandır[665]. Örneğin, 2018 tarihli KİK kararında biri imzalı iki teklif mektubu sunan isteklinin davranışı, ihale kararını etkileyecek davranış olarak sayılmıştır[666]. KİK, 2017 tarihinde aynı ihaleye teklif veren evli bir çift hakkında almış olduğu kararda, çiftin ihale kararını etkileyecek davranışta bulunma ve birden çok teklif verme davranışlarının gerçekleştiğine hükmetmiştir. KİK kararının gerekçesini, karı ve kocanın yerleşim adreslerinin, geçici teminat mektuplarının alım tarihlerinin ve alındığı banka ve şubesinin, ihale dokümanı indirim işleminde yer alan IP adresinin aynı olması şeklinde belirtmiştir. Bunun yanı sıra ilgili kişilerin ihale dokümanı indirim işlemini de on dakika ara ile yaptığının tespit edilmesi de yine kararın gerekçelerinden

[664] Sadece bu durumdaki kişilerin geçici teminatları gelir kaydedilirken diğer durumlarda olduğu tespit edilen kişilerin geçici teminatları ise gelir olarak kaydedilmez.
[665] 4734 sayılı Kanun Madde 11.
[666] KİK. 21.02.2018 tarihli 2018/UH.II-457 Sayılı Kurul Kararı.

sayılmıştır[667]. Yine benzer olarak KİK, başka bir somut olayda, teklif mektupları ve imza sirkülerinde aynı adresi kullanan, geçici teminat mektupları aynı bankadan aynı kişi tarafından alınan ve ihale dokümanını aynı IP adresinden indiren isteklilerin farklı isimlerle verdikleri farklı tekliflerin ihale kararını etkileyen birden çok teklif verme davranışına sebep olduğuna hükmetmiştir[668].

İhalelerde yer alan yasak eylem ve davranışlarda bulundukları tespit edilenler hakkında yaptığı fiilin ya da davranışın özelliği dikkate alınarak en az bir en çok iki yıl olmak üzere yasaklama kararı verilir. Bunların yanı sıra üzerine ihale bırakıldığı durumlarda mücbir sebepler hariç usulüne uygun sözleşme yapmayan istekliler hakkında en az altı ay ve en çok bir yıl olmak üzere ihalelere katılmaktan yasaklama kararı verilir[669]. Verilen yasaklama kararları kanunda yer alan istisnalar dahil tüm kamu ihaleleri açısından geçerlidir. Yasaklama kararının alt ve üst sınırları kanunda gösterilmekle birlikte ilgililere verilecek yasaklama kararının tam olarak ne kadarlık bir süreyi kapsayacağı yaptığı eylem ya da davranışın ağırlığı göz önünde tutularak belirlenmelidir.

Yasaklama kararını idare olarak ihaleyi yapan bakanlık ya da ihaleyi yapan kurumun ilgili/bağlı olduğu bakanlık vermektedir. İhaleyi yapan kurumun herhangi bir bakanlıkla bağlı ya da ilişkili olmadığı durumlarda ise yasaklama kararı ihale yetkilileri tarafından verilmektedir. Bu kurallara göre; il özel idareleri ve bunlara bağlı birlik, müessese ve işletmelerde yasaklama kararını verme yetkisi İçişleri Bakanlığındadır. Belediyeler ve bunlara bağlı birlik, müessese ve işletmelerde ise yasaklama kararı Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından verilmektedir. İhaleyi yapan kurumların bu yasaklama kararlarını gerektiren bir durumu tespit etmeleri halinde gereğinin yerine getirilmesi için bu durumu anılan yetkililere bildirmekle yükümlü tutulmuşlardır. İhale esnasında ya da sonrasında yasak fiil ve davranışlarda bulunanlar, idareler tarafından o ihaleye iştirak ettirilmeyecekleri gibi yasaklama kararının yürürlüğe girdiği tarihe kadar aynı idare tarafından düzenlenecek başka ihalelere de katılamayacaklardır. Ancak bu ifaden de anlaşılacağı gibi haklarında yasaklama kararı verilenlerin yasaklama tarihi Resmî Gazete'de yürürlüğe girene kadar başka idareler tarafından düzenlenen ihalelere katılmaları ve hatta sözleşme imzalamaları dahi mümkündür. İhale veya son başvuru tarihi göz önünde tutularak haklarında yasaklama

[667] KİK.15.11.2017 Tarih ve 2017/UY.II-3082 Sayılı Kurul Kararı.
[668] KİK. 23.05.2019 Tarih ve 2019/UY.I-636 Sayılı Kurul Kararı.
[669] 4734 sayılı Kanun Madde 58.

kararı bulunmayan adayların/isteklilerin haklarında ihale sürecinde herhangi bir idare tarafından yasaklama kararı verilmesi durumunda ise kararın Resmî Gazete'de yayım tarihinden önce teklif vermiş olanların, sadece teklifleri değerlendirme dışı bırakılarak geçici teminatlarının ilgililere iadesi gerekmektedir. Yasaklama kararı verilen tüzel kişilerin; şahıs şirketi olması durumunda şirket ortaklarının tamamı, sermaye şirketi olması durumunda ise sermayenin yarısından fazlasına sahip olan ortakları hakkında aynı yasaklama kararı verilir. Eğer yasaklama kararı verilen kişiler gerçek kişi ise tüzel kişiler için ifade edilen duruma benzer olarak bu sefer de gerçek kişiler hakkında yasaklama kararı verilir[670].

Yasaklanan fiillerde/davranışlarda bulunmanın taahhütler tamamlanıp kabul işlemleri yapılmasının ardından tespiti halinde dahi Türk Ceza Kanununa (TCK) göre suç teşkil eden durumlarda bulunan kişiler ve o işteki ortakları ve/veya vekilleri hakkında ceza kovuşturması yapılması amacıyla Cumhuriyet Savcılığına suç duyurusunda bulunulmalıdır. Haklarında kamu davası açılmasına karar verilenler, Cumhuriyet Savcılıkları aracılığıyla sicillerinin tutulması için KİK'e bildirilir. Bu kişiler, ortaklık yapılarında değişiklik olsa dahi yargılama sonuna kadar 4734 sayılı Kanun kapsamında yer alan kamu idarelerinin ihalelerine katılamazlar. Söz konusu kişilerin ihale aşamasındaki teklifleri değerlendirme dışı bırakılır ve geçici teminatları iade edilir. Ayrıca ilgili kişilerin yargılaması sonuçlanana kadar haklarında idarece ayrı bir yasaklama işlemi başlatılamaz[671].

Yasaklama kararının alınabilmesi için 4734 sayılı Kanunda yer alan ihalelerden kaynaklı bir durumun varlığı şarttır. KİK, 2019 yılında, su faturası nedeniyle belediyeye borcu bulunan bir kişinin, sayaç kayıtlarında yaptığı usulsüzlükle borcunu sildirmesi iddiasına ilişkin olarak açılan kamu davasını, 4734 sayılı Kanun kapsamındaki ihaleli bir iş niteliği taşımaması nedeniyle kamu davası niteliğinde değerlendirilemeyeceğine ve yasaklamanın uygulanamayacağına dair bir karar vermiştir[672].

4734 sayılı Kanunda yer verilen ve yukarıda ifade edilen yasak fiil/davranış sebebiyle haklarında tekrarlanan cezaya hüküm verilenler ve bu kişilerin sermayesinin

[670] "Haklarında yasaklama kararı verilenlerin gerçek veya tüzel kişi olması durumuna göre; ayrıca bir şahıs şirketinde ortak olmaları halinde bu şahıs şirketi hakkında da, sermaye şirketinde ortak olmaları halinde ise sermayesinin yarısından fazlasına sahip olmaları kaydıyla bu sermaye şirketi hakkında da aynı şekilde yasaklama kararı verilir." 4734 sayılı Kanun Madde 58.
[671] 4734 sayılı Kanun Madde 59
[672] KİK. 29.08.2019 Tarihli ve 2019/UY.II-1042 Sayılı Kurul Kararı.

yarısından çoğuna sahip olduğu sermaye şirketleri ya da bu kişilerin ortağı oldukları şahıs şirketleri ihalelere katılmaktan sürekli olarak yasaklanırlar. Ancak bu karar yani kamu ihalelerinden süresiz olarak yasaklanma kararı ancak mahkemeler tarafından tesis edilebilir[673]. Bu kişiler yine Cumhuriyet Savcılıkları tarafından KİK'e ve ilgili meslek odalarına sicillerine işlenmek üzere bildirilir. Anılan kararlar KİK tarafından bildirimi izleyen on beş gün içinde Resmî Gazete'de yayımlatılarak kamuoyuna duyurulur[674].

2.2.2.6 İhale komisyonu tarafından 1. oturumun düzenlenmesi

2.2.2.6.1 Tekliflerin açılması

İhale zamanı geldiğinde eksiksiz toplanan ihale komisyonu, ihalenin düzenleneceği belirtilen adreste yerini alır. İhale saatiyle birlikte ilk oturum, açık şekilde başlatılır. İdareye gelen teklifler geliş sırasına göre incelenir. Teklif zarfının üzerinde olması gerekli bilgilerin kontrolü yapılır. Bu bilgiler, teklif zarflarında yer alması zorunlu olan; isteklinin ismi ve soy ismi ya da ticaret unvanı, tebligata esas açık adresi, teklifin hangi işe ait olduğu ve ihaleyi düzenleyen idarenin açık adres bilgisidir. Bu bilgiler ve zarfın yapıştırılma yerinde istekliye ait mühür ve imzanın bulunup bulunmadığı da özenle kontrol edilir[675]. Aykırılık bulunması halinde söz konusu zarflar bir tutanakla tespit edilerek açılmadan istekliye iade edilerek isteklinin ihale dışı bırakılması sağlanır[676]. Teklif şartlarına uygun olarak sunulan teklifler geliş sırasıyla açılarak ihalenin ilk oturumuna katılan herkese hemen duyurulur. Sonrasında ya da beraberinde veya ilgili koşulun oluşmasıyla da yaklaşık maliyet yine hazirun ile paylaşılır. İhale komisyonu yaklaşık maliyeti sözle ifade edebileceği gibi yaklaşık maliyet cetvelinin fotokopisini oturuma katılanlara dağıtarak da duyurabilir. Yaklaşık maliyetin açıklanmasının bir tutanağa bağlanması gerekmektedir[677].

Uygulamada ihale komisyonlarının teklif sırasına göre gelen zarfları kontrol ederek uygun olan zarfları açtığı ve açılan zarflarda yer alan teklifleri açıkladığı; uygun olmayan zarfları ise fotokopisini çekerek ve tutanak düzenleyerek istekliye iade ettiği görülmektedir. Son teklif zarfına da uygun işlem yapıldıktan sonra yaklaşık maliyetin

---

[673] Kamu İhale Kurumu. 2020, *4735 Sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu.* Eğitim Dairesi Başkanlığı, EKAP Akademi Yayını, No:4, 43 https://EKAPakademi.kik.gov.tr/4735-sayili-kamu-ihale-sozlesmeleri-kanunu/#1574634769280-97515e1a-1c49

[674] 4734 sayılı Kanun Madde 59.

[675] 4734 sayılı Kanun Madde 30.

[676] 4734 sayılı Kanun Madde 36.

[677] KİK. 25.04.2011 Tarihli ve 2011/UH.II-1397 Sayılı Kurul Kararı.

açıklanması tercih edilmektedir. Ayrıca komisyonlar, teklif zarflarını açıp teklif fiyatını duyurduktan sonra teklif mektubunun uygunluğuna dair de bir kontrol yapmaktadır. Her teklifin açılışı ve ilanı sırasında geçici teminat mektubunun süresinin, miktarının ve şeklinin usulüne uygun olup olmadığı da genellikle muhasebe ya da mali işlerden sorumlu üye tarafından kontrol edilmektedir. İhaleye katılım şartlarında istenilen belgelerin/bilgilerin de kontrolü bu aşamada yapılmaktadır. Buradaki değerlendirme bir uygunluk bildirimi olup bu aşamada aritmetik kontrol, maddi hata kontrolü ya da doğruluk kontrolü yapılmamaktadır[678]. Ancak teklif mektubunda ve geçici teminatta uygunluk bulunmaması halinde ilgili teklifler tutanakla tespit edilir ve değerlendirme dışında bırakılmaları ilk oturumda gerçekleşebilir[679]. Bunun dışında tekliflerin açılması aşamasında uygun olan herhangi bir teklife ret ya da kabul kararı verilemez ve diğer belgelerde de var veya yok kontrolü dışında bir tespite gidilmez. Teklifi oluşturan bilgi ve belgeler için düzeltme talep edilemez veya idarece bir düzeltme yapılamaz. Bu aşamanın ardından tekliflerin açılması aşaması sona ermekte ve yaklaşık maliyetin açıklanmasına geçilmektedir[680].

Elektronik yollar kullanılarak yapılan e-ihalelerde ise ihale saatine kadar oluşturulmuş olan teklifler, hazirun önünde EKAP üzerinden açılır ve toplamda kaç teklif geldiği duyurulur[681]. İhale dışı bırakılma sürecinde yapılan ön inceleme, ihale komisyonu tarafından değil KİK tarafından yapılmaktadır. Bu süreye kadar KİK aracılığıyla e-anahtarı gönderilmeyenlerin teklifleri komisyon tarafından ihale dışı bırakılır. E-anahtarın bozukluğu ya da başka nedenlerle işlevini yerine getirememesi durumlarında söz konusu teklifler tutanakla kaydedilir. Bu teklifler kabul edilmeyip tekliflerin değerlendirilme aşamasında değerlendirme dışı bırakılması sağlanır[682]. Gelen teklif sayısının duyurulmasının ardından EKAP'ta yer alan e-teklif açma tutanağı ile belge kontrol tutanağı düzenlenerek ihaleye teklif verenlerin teklif fiyatları tek tek açıklanır. Yaklaşık maliyetin açıklanması da bu kısımda gerçekleştirilir. Eğer ihale, pazarlık usulü kullanılarak düzenlenen bir ihaleyse yaklaşık maliyetin açıklanması sona bırakılır. İhaleye katılma şartı olarak istenen bilgiler/belgeler ve teklif mektubu için ayrı ayrı tutanak düzenlenerek eksik olup olmadığının kontrolü komisyon eliyle yapılır. Geçici

[678] KİK'in 02.01.2012 Tarihli ve 2012/UY.II-98 sayılı kurul kararı da bu yöndedir.
[679] 4734 sayılı Kanun Madde 36/2 bu uygulamaya işaret etmektedir.
[680] 4734 sayılı Kanun Madde 36.
[681] EİUY Madde 23/1.
[682] EİUY Madde 31/2.

teminatların miktar, süre ve usul açısından uygunluğunun EKAP üzerinden kontrolü de yine bu aşamada ve genellikle muhasip üye marifetiyle yerine getirilir ve komisyon tarafından uygun bulunmayan teklif ve teminatlar değerlendirme dışı bırakılabilir. Söz konusu tutanaklar EKAP'a kaydedilir ve istekliler tarafından da durum izleme ekranından takip edilebilir. Tutanakların çıktıları alınarak komisyon üyelerince imzalanması sağlanır. Yine bu aşamada tekliflerle ilgili ret ya da kabul gibi bir değerlendirme yapılmamaktadır. Teklifi oluşturan belgelerin düzeltilmesi ya da eksiklerinin tamamlatılması da fiziki ihalelerde olduğu gibi e-ihalelerde de gerçekleştirilemez[683]. Teklifler, değerlendirilmek üzere ihale günüyle aynı gün içerisinde ilk oturum sonlandırılır[684].

2.2.2.6.2 Yaklaşık maliyetin açıklanması

Yaklaşık maliyetin tespiti aşamasında gizli tutulması ve her ne şartta olursa olsun isteklilerle ya da süreçle ilgisi bulunmayan üçüncü kişilerle paylaşılmaması gerektiği yaklaşık maliyet konusu aktarılırken ifade edilmişti. Öyle ki yaklaşık maliyet onay belgesi ve ekinde yer alan hesap cetveli dışında hiçbir yerde bu bilgi yer almamaktadır. Bu durum yaklaşık maliyetin gizlenmesinin ön planda tutulduğunu ve rekabet ile gizlilik ilkelerine de uygun davranıldığını göstermektedir[685]. Böylece idareler, ihale saatinden önce yaklaşık maliyeti açıklamadığı için ihalenin iptalini ve düzenlenecek yeni ihaleyi daha kolay gerçekleştirebilir. Ayrıca bu tutumla isteklilerin yaklaşık maliyeti öğrenerek yüksek fiyatlı teklif sunmalarının da önüne geçilmiş olur[686]. Yaklaşık maliyetin zamanından önce açıklanması durumunda açıklayan ya da yaklaşık maliyeti kendisi dahil birinin yararına kullanan kamu görevlileri ya da danışmanlık hizmeti sunanlar hakkında altı ay ve bir yıl arası sürelerde ihalelere katılmaktan yasaklama kararı verilir[687]. Bunun yanı sıra disiplin cezası, suç kovuşturması ve zararın tazmini gibi çeşitli sorumlulukların da duruma sebep olan kişi ya da kişiler açısından doğması mümkündür. Yine kamu görevlileri disiplin cezası yaptırımıyla karşılaşabileceği gibi bir daha 4734 sayılı Kanun kapsamında yer alan kamu görevlerinde de görevlendirilemezler[688].

Tekliflerin idareye sunulmasının ardından düzenlenen ilk oturumda yaklaşık maliyet, teklif fiyatlarıyla birlikte açıklanır. Tüm teklif zarflarının şekil şartlarına

[683] KİK. 24.06.2020 Tarih ve 2020/UY.II-1130 Sayılı Karar.
[684] 4734 sayılı Kanun Madde 36.
[685] Doğanyiğit, S. *a.g.e.*, 201, 214.
[686] Yıldırım, R. ve Çınarlı, S. (2018). *Türk İdare Hukuk Dersleri I. Cilt.* Astana Yayınları, 377.
[687] 4734 sayılı Kanun Madde 60.
[688] EİUY Madde 23.

uymadığının tespit edildiği durumlarda yaklaşık maliyet açıklanmamalıdır. Benzer olarak pazarlık usulü kullanılarak düzenlenen ihalelerde yaklaşık maliyet, idareye sunulan son yazılı fiyat teklifiyle birlikte açıklanmalıdır. Son yazılı fiyat teklifi sunmayan isteklilerin bulunması durumunda bu isteklilerin ilk ve son tekliflerinin aynı sayılacağı için yaklaşık maliyetin açıklanmasında ise bir sakınca bulunmamaktadır[689]. Çerçeve anlaşma ihalelerinde de yine yaklaşık maliyetin teklif fiyatlarıyla beraber açıklanması gerekmektedir. Fakat teklif zarflarının incelenmesinin ardından en az üç adet uygun teklif zarfının bulunmaması halinde yaklaşık maliyet açıklanmamalıdır[690]. Elektronik eksiltme yapılan ihalelerde ise elektronik eksiltmenin tamamlanmasının ardından yaklaşık maliyet açıklanmalıdır[691]. Burada ifade edilen süreçle ilgili olan amacın tüm tekliflerin netleştikten sonra yaklaşık maliyetin duyurulması olduğu düşünülebilir. Yaklaşık maliyet, kısmi teklif sunmanın mümkün bulunduğu ihalelerde ise her kısım için ayrı ayrı açıklanmalıdır[692]. Fiziki yollarla yapılan teklifler gibi elektronik yollarla tekliflerin sunulduğu durumlarda da yaklaşık maliyet fiyat tekliflerinin açılması aşamasında ilan edilir. Böylece yaklaşık maliyetle birlikte isteklilerin tekliflerinin karşılaştırılması da sağlanmış olur.

2.2.2.7 İhale komisyonu tarafından 2. oturumun düzenlenmesi

İlk oturum gibi ikinci oturum da ihale komisyonunun tam katılımıyla gerçekleştirilir. Ancak bu oturum, ilk oturumun aksine kapalı şekilde yapılır. İhaleye katılım şartlarında yer alan bilgiler/belgeler ile geçici teminatın uygun olarak idareye sunulduğu tekliflerin derinlemesine incelenebilmesi amacıyla ilk oturumun kapatılmasının ardından bu oturuma geçilmektedir[693].

İhale komisyonun talep etmesi halinde tekliflerin mukayese edilmesi, incelenmesi ve değerlendirilmesinde faydalanmak amacıyla netlik olmayan hususların isteklilerden yazılı olarak açıklanması istenebilir. Söz konusu açıklamanın, hiçbir şekilde teklif fiyatında değişiklik meydana getirememesi ve ihale dokümanına uygun olmayan tekliflerin uygun hale getirilmesini sağlamak amacıyla yapılamayacağı kanunda belirtilmiştir. KİK'in almış olduğu 2010 tarihli bir kararında, isteklinin mali yeterliğini

[689] KİGT Madde 16/2/5.
[690] KİGT Madde 90.
[691] MAİUY Madde 58/B.5; HAİUY Madde 59/B.5.
[692] KİGT Madde 16/2/6.
[693] 4734 sayılı Kanun Madde 37.

göstermek için sunduğu bilanço ve gelir tablosunda serbest muhasebeci mali müşavirin kaşesinin olmaması eksiklik olarak gösterilmiş ve kanunda gösterilen usul işletilerek eksikliğin tamamlatılabilmesine olanak tanınmıştır[694]. Ancak kısmi teklif verilmesine uygun olan bir ihaleye ilişkin olarak alınan başka bir kararda, isteklinin imza/kaşe eksikliği KİK tarafından isteklinin o kısımlara teklif vermediği şeklinde yorumlanmış ve o kısımlar için eksik kaşe bulunan teklifler değerlendirme dışı bırakılmıştır[695]. Teklif değerlendirmesi aşamasında komisyonların; esasa dair değişiklik yapacak nitelikteki belge eksiklerini tamamlatması mümkün değilken, esasa dair değişiklik yapmayacak bilgi eksiklilerinin tamamlatılmasının mümkün olduğu söylenebilir.

Teklif değerlendirme aşamasında belgeleri eksik olan ya da teklif mektubuyla geçici teminatı usulüne uygun olmadığı tespit edilen isteklilerin tekliflerinin değerlendirme dışı bırakılması kararı alınır. E-anahtarın bulunmasına rağmen işlevini yerine getiremediği tutanakla tespit edilen teklifler de komisyon tarafından bu aşamada değerlendirme dışı bırakılmalı ve herhangi bir düzeltme/tamamlatma işlemi yapılmamalıdır. Bilgi eksikliği durumlarında ise idare tarafından belirlenen sürede[696] isteklilerden eksik bilgilerini tamamlaması yazıyla istenebilir. Bilgilerini tamamlayamayan isteklilerin de teklifleri değerlendirme dışı bırakılır. Bu kişilere ait geçici teminatlar gelir kaydedilir. Bundan sonra değerlendirme dışı bırakılmayan tekliflerin ayrıntılı değerlendirmesine geçilir. Yeterlik kriterleri, dokümanda yer alan şartlara isteklinin uygunluğu ve sunduğu cetvellerde aritmetik hatanın[697] bulunup bulunmadığı komisyon tarafından ele alınır. Bu incelemenin ardından uygun bulunmayan ve/veya cetvellerinde aritmetik hata tespit edilen isteklilerin teklifleri de değerlendirme dışı bırakılır[698]. Buradaki cetvellerin bir süredir elektronik ortamlarda doldurulması söz konusu hataların yaşanmasını da büyük ölçüde engellemiştir.

İhalenin birinci oturumunda tekliflerin açılması esnasında isteklilere ait teklif mektuplarında tespit edilemeyen, gözden kaçan ya da sehven atlanan mevzuata aykırı

[694] KİK. 18.01.2010 Karar No: 2010/UH.III-199,
[695] KİK. 06.03.2019 Karar No:2019/UM.II-332.
[696] Bu sürenin iki günden az olmaması gerektiği ve makul bir süreyi kapsaması gerektiği MAİUY Madde 55 ve HAİUY Madde 56 ile belirtilmiştir.
[697] Tablo oluşturulurken faydalanılan programlar, hesaplamalar nedeniyle virgül sonrası yuvarlamalardan kaynaklı hesap hataları aritmetik hata olarak görülmemektedir. Ancak hesaplama hatası olarak tanımlanan bu hataların toplam teklifin binde birine ya da daha azına eşit olması ve ihale sonuçlandırılmasında sıralamayı değiştirmemesi gerekmektedir. KİGT Madde 16/5/3.
[698] 4734 sayılı Kanun Madde 37.

durumların ikinci oturumdaki değerlendirme neticesinde tespit edilmesi halinde söz konusu tekliflerin değerlendirme dışı bırakılabilmesi mümkündür. İlk oturumda herhangi bir teklifin kabul ya da reddine dair işlem yapılmaması bu durumu kolaylaştırmaktadır[699]. İlk oturumda olduğu gibi bu oturumda da kanunlara ve ihale uygulama yönetmeliklerine uyularak değerlendirme yapılması ve usullere uyulması esastır. Ayrıca ilgili yönetmeliklerin şartname eklerinde gösterilen standart formların ve tip sözleşmelerin tüm süreçte olduğu gibi tekliflerin değerlendirilme aşamasında da kullanılması gerekmektedir[700]. Değerlendirmeler, tüm teklif belgeleri üzerinden yapılırken kısmı teklif verilmesi mümkün olan ihalelerde teklif verilen her bir kısım için ayrı ayrı yapılması gerekmektedir.

Tekliflerin değerlendirilmesi aşamasında ilgisine göre olmak şartıyla; başvuru/teklif zarflarının uygunluğu, başvuruların yeterlik durumları, yeterli bulunmama gerekçeleri, teklif vermeye davet edilecek istekliler ile teklif bedelleri EKAP'a kaydedilmelidir. Yine uygun bulunmayan teklifler ve gerekçeleri, aşırı düşük olduğu nedeniyle uygun bulunmayan teklifler ve ekonomik açıdan en avantajlı teklif ve varsa ikinci teklif sahibi istekliler ile ilgili bilgilerin de EKAP'a kaydedilmesi bir zorunluluktur.

2.2.3 İhalenin Sonuçlandırılma Aşaması

2.2.3.1 İhale komisyonunun değerlendirmesi

İhale komisyonunun birinci oturumunda teklifler açılır, uygun zarflarda yer alan tekliflerle birlikte yaklaşık maliyet açıklanır. Bu aşamada tekliflerin kabulü ya da reddi gibi bir durum söz konusu olmazken sadece uygunluğunun denetlenmesi ve geçici teminat ile teklif kaynaklı olarak değerlendirme dışı bırakmalar mümkündür. Teklif zarflarında sunulması, idare ya da mevzuat tarafından zorunlu tutulan belgelerin, sunulmaması hallerinde bunların tamamlatılması mümkün değildir. Komisyonun düzenlediği ikinci oturumda ise teklifler değerlendirilir ve öncelikle ilk oturumda belgeleri eksik olan ya da teklif mektubu veya geçici teminatı uygun olmadığı tespit edilen isteklilerin (ilk oturumda karar verilmediyse) tekliflerinin değerlendirme dışı bırakılmasına karar verilir. İhale süreci e-ihale şeklinde işletiliyorsa ilk oturumda teklif ya da geçici teminat nedeniyle değerlendirme dışı bırakılan teklif ikinci oturumda değerlendirme dışı bırakılmış şekilde komisyonun önüne gelir. Komisyon tarafından

[699] KİK. 11.01.2017 Tarihli ve 2017/U.III-120 Sayılı Karar.
[700] MAİUY Madde 57; HAİUY Madde 58.

isteklilerin sunduğu belgelere ve yasaklık durumlarına yönelik teyit işlemleri de bu aşamada yapılır[701]. Yapılan değerlendirmelerin neticesinde komisyon tarafından bir karar alınır ve alınan karar ihale yetkilisinin onayına sunulur.

Alınan kararlarda oybirliği esası gerekli olmayıp oy çokluğuyla da karar alınabilmektedir. Komisyon üyeleri kararda çekimser kalamaz ve çoğunluğun aksine oy kullanmak isteyen üyeler gerekçeleriyle birlikte karşı oy kullanabilirler. Her bir üyenin verdiği karardan sorumluluğu bulunmaktadır. Komisyon bu aşamada bazı hususları da göz önüne alarak karara varmaktadır. Bu hususlar; aşırı düşük teklifler, yaklaşık maliyetin üzerindeki teklifler ve ekonomik açıdan en avantajlı tekliflerdir.

2.2.3.1.1 Aşırı düşük teklifler

Komisyon marifetiyle ilk oturumda açıklanan uygun tekliflerin ardından KİK aracılığıyla belirlenen metotlar kullanılarak hizmet alım ihalesi ya da yapım işi ihalesinde sınır değer hesaplaması yapılır. Sınır değerin tespitinin ardından bu değerin altında kalan teklifler, aşırı düşük teklif sıfatı kazanır. Mal alım ihalelerinde ise KİK tarafından belirlenen bir yöntem olmamakla birlikte aşırı düşük teklifin tespiti idareler tarafından yapılabilmektedir. İdarelerin uygulamada; tüm tekliflerin aritmetik ortalamasını alarak, eşik değere yakınlığına bağlı olarak, yaklaşık maliyetin oldukça altında ya da üstünde kalmasına göre aşırı düşük fiyat tespitine gittikleri görülmektedir. Kısaca mal alım ihalelerinde idareler aşırı düşük teklifi belirlerken ihaleye sunulan diğer tekliflere ve piyasadaki ticari verilere bakarak karar almaktadır[702]. Aşırı düşük teklif kavramının kanunda yer almasının öne çıkan özelliği olarak ihale mevzuatının ekonomik açıdan en avantajlı teklifin yanı sıra kaliteye de önem vermesi olduğu söylenebilir.

Aşırı düşük teklif sorgusu yapılacak işlemler yaklaşık maliyete göre değişmektedir. Komisyon uygun yöntemi kullanarak aşırı düşük teklifleri tespit eder. Komisyonun ihalelerde sunulan uygun teklif mektuplarında yer alan aşırı düşük tekliflerle ilgili yapabileceği çeşitli tasarruflar bulunmaktadır. Bu tasarruflardan ilki, idarelerin aşırı düşük teklif sahibi isteklilerden tekliflere ilişkin açıklama istemesidir[703]. Açıklamalarda mal alımı için imalat sürecinin, hizmet alımı için verilen hizmetin, yapım işi için yapım yönteminin ekonomik olduğu istekliler tarafından detaylıca izah edilir. Bu hususların

[701] KİGT Madde 30/5.
[702] 4734 sayılı Kanun Madde 38.
[703] KİGT Madde 79.

yanında seçilen teknik çözümler, teklif sahibinin mal/hizmet temini ya da yapım işinde sahip olduğu avantajlar ile teklif edilen mal/hizmet ya da yapım işinde bulunan özgünlüklere de istekliler açıklamasında yer verebilir[704]. İdare bu hususlardaki açıklamaları dikkate alarak bir değerlendirme yapar. Yapılan değerlendirmede açıklamalar komisyon tarafından uygun görülürse teklifin de değerlendirilmesi söz konusu olur[705]. Ancak açıklamanın objektif olarak yeterli olmadığı durumlarda ihalenin bu teklif sahibine verilmesi durumunda oluşacak zarardan ihale komisyonun sorumlu tutulabilmesi mümkün olacaktır. Bu yüzden ilgili açıklamaların derinlemesine değerlendirilip incelenmesi ihale komisyonunun yararına olacaktır.

Açıklamaların komisyon tarafından inandırıcı bulunmaması, getirilen izaha komisyonun ikna olmaması ya da gerekçelerin mantığa uygun olmaması gibi sebeplerle komisyon tarafından aşırı düşük teklif reddedilebilir. Yazılı açıklamada bulunmayan aşırı düşük teklif sahibi isteklilerin teklifleri ise doğrudan reddedilir. İsteklilerden açıklama istenilmediği durumlar da mümkün olabilmektedir ve bu, komisyonun aşırı düşük tekliflerle ilgili uygulayabileceği bir diğer tasarruftur. Bu durumlarda aşırı düşük teklifin ekonomik açıdan en avantajlı teklif olduğuna karar verilip, ihale bu teklif sahibi istekliye doğrudan bırakılabilir. Burada diğer bir ihtimal ise idarenin açıklama istemeden ve ihaleyi bu teklif sahibine bırakmadan aşırı düşük teklifleri direkt reddetmesidir[706]. Son olarak aşırı düşük teklif tespiti ve değerlendirme işlemi yapılmadan da ihale sonuçlandırılabilir[707]. Bu konuda görüleceği gibi komisyonun geniş bir takdir yetkisi bulunmaktadır. Ancak ifade edildiği gibi bu yetki, komisyonun sorumluluğunu ortadan kaldırmamakta aksine artırmaktadır. Komisyon söz konusu kararlarını ihale dokümanlarından yola çıkarak yerine getirir.

Hizmet alım ihalelerinde yaklaşık maliyetin eşik değerin yarısına eşit ya da üzerinde olduğu ihalelerde, sınır değerin altında olan teklifler zorunlu olarak aşırı düşük teklif olarak kabul edilir. İhale komisyonları, bu teklif sahiplerinden yazılı açıklama isterler ve açıklama neticesinde bir karara varırlar. Açıklaması yeterli görülmeyen ya da açıklama yapmayan isteklilerin teklifleri değerlendirme dışı bırakılır. Yaklaşık maliyeti

[704] Kamu İhale Kurumu. 2020, *Ortak Hükümler,* EKAP Akademi Yayını No: 3 Eğitim Dairesi Başkanlığı, 100.
[705] 4734 sayılı Kanun Madde 38.
[706] Köse, Ö. (2016). Haklarında Kamu Davası Açılanlar Kamu İhalelerine Katılabilirler Mi? *Lebib Yalkın Mevzuat Dergisi,* (154), 277.
[707] Kamu İhale Kurumu. *a.g.e.,* 100.

eşik değerin yarısına kadar olan hizmet alım ihalelerinde sınır değerin altında kalan tekliflerin aşırı düşük teklif olarak tespiti ise şarttır. Yine bu teklif sahiplerinden yazılı açıklama istenerek yapılan açıklamaya göre komisyonlarca bir karara varılır. Yeterli olmayan açıklamalar ya da açıklama yapılmayan durumlarda bu teklifler de reddedilir. Ancak bunun ilk yöntemden farkı, aşırı düşük tekliflerden yazılı açıklama istenmeden de ilgili tekliflerin reddedilebilmesidir. KİK tarafından aşırı düşük teklifler açısından son derece önemli olan bir liste yayımlanmaktadır. Bu tekliflerden sorgulaması yapılmayacak hizmet alımları listesinin 1 numaralı ekinde bulunan tüm ihalelerde sınır değerin altında kalan aşırı düşük teklif sahiplerinden açıklama istenilmeden tekliflerinin doğrudan reddedilmesi gerekmektedir. Listenin 1 numaralı ekinde yer alan hizmetler; haberleşme/iletişim ve telekomünikasyon, sigorta, piyasa araştırma ve anket, tanıtım/basım/yayın, fotoğrafçılık/sanatsal ve muhasebe hizmetleridir[708].

Hizmet alım ihalelerindeki aşırı düşük tekliflerle ilgili son olarak şu hususlardan da bahsedilmesi gereklidir. Sınır değerin altında en az iki teklifin kaldığı durumlarda komisyon, bu tekliflerin birini ekonomik açıdan en avantajlı birinci teklif diğerini de ikinci teklif olarak belirleyebilir. Bu durumda yeterlik bilgileri tablosunda yer alan bilgiler/belgeler yeniden istenilmeden ihale işlemlerine devam edilir. Anılan süreç, sınır değerin altında tek teklif kalması durumunda da işletilebilecektir[709].

2.2.3.1.2 Yaklaşık maliyetin üzerindeki teklifler

Uygun bulunan zarflarının açılmasının ardından belli olan istekli teklifleri, yaklaşık maliyetin de açıklanmasıyla birlikte birbirleriyle karşılaştırılır. Bu karşılaştırmayla yaklaşık maliyetin altındaki ve üstündeki teklifler belirlenir. Yaklaşık maliyetin üzerinde yapılan tekliflerin kabul edilebilme durumu bazı durumlarda mümkün olmaktadır. İhale komisyonu yaklaşık maliyetin hesaplanması esnasında gözden kaçan bir durumun var olup olmadığını bu aşamada inceler. Ayrıca yaklaşık maliyet güncellendiyse güncellemenin doğru yapılıp yapılmadığıyla ve yaklaşık maliyet üstü tekliflerin piyasa rayiçlerini yansıtıp yansıtmadığıyla ilgili de komisyon ayrı ayrı değerlendirmede bulunur[710]. Bu hususlardan sonra yapılan tekliflerin uygunluğuna karar verilirse ve bütçe ödeneğinin kontrolünün ardından ödenek açısından da uygunluk

[708] KİK, Aşırı Düşük Teklif Sorgulaması Yapılmayacak Hizmet Alımları Listesi. Karar Tarihi: 05.03.2020 Karar No:2020/DK.D-56. https://dosyalar.kik.gov.tr/genel/243877.pdf
[709] HAİUY Madde 4, 5, 59/A.
[710] KİGT Madde 16/3/2.

bulunduğu anlaşılırsa ekonomik açıdan en avantajlı teklifler seçilerek ihaleyi sonuçlandırmaya dair komisyon, karar alabilir. Ancak ödeneğin yeterli olmadığı ya da yapılan incelemede yaklaşık maliyetin idare tarafından hesaplanmasında bir yanlışlık veya gözden kaçan durumun olmadığının anlaşılmasıyla yaklaşık maliyet üstünde kalan teklifler reddedilebilir. Reddedilen tekliflerden sonra geriye kalan teklif olmaması ya da uygun teklif bulunmaması durumlarında da idare, ihaleyi iptal ederek sonuçlandırabilir[711].

Uygulamada genellikle yaklaşık maliyetin rayiçle uyumlu olduğu görülmektedir. Ancak özellikle enflasyonist dönemlerde ihale ve ilan süreçlerindeki uzunluk nedeniyle önceden hesaplanan yaklaşık maliyet aynı kalırken, maliyeti oluşturan unsurlara dair piyasa fiyatlarında yukarı yönlü artışlar yaşanabilmektedir. Bu durumlarda da yaklaşık maliyetin piyasa rayiçlerini gösterme noktasında güncelliğini kaybettiği komisyon tarafından kabul edilirse ihaleye devam edilebilmektedir. Benzer olarak kiralık araç alımlarında da yaklaşık maliyet hesaplamalarında kullanılan yıllık kasko değerlerinin yaklaşık maliyetin rayici yansıtma konusunda geride kaldığı örnekler bulunabilmektedir. Fakat yine de aşırı düşük tekliflerin kabulündeki gibi yaklaşık maliyetin üzerindeki tekliflerin de kabulü halinde sorumluluğun idarede olması nedeniyle bazı idarelerin sorumluluk almamak maksadıyla bu tarz ihaleleri iptal ederek yeniden ihale sürecine girdiği görülebilmektedir. Bazı idarelerin ise yaklaşık maliyet ile geçerli teklifin arasında çok fark bulunmadığı durumlarda yeni yapılacak ihalenin maliyetini ve teklif gelmeme endişesini göz önünde bulundurarak ilgili teklif üzerine işi ihale edebildiği söylenebilir.

2.2.3.1.3 Ekonomik açıdan en avantajlı teklifler, fiyat dışı unsur ve yerlilik

Aşırı düşük tekliflere ve yaklaşık maliyetin üzerinde kalan tekliflere göre yapılan değerlendirmelerden sonra ihale komisyonu, ihaleyi ekonomik açıdan en avantajlı teklif sahibine bırakma kararı alır. Alınan bu karar ihale kararıdır[712]. Komisyon bu karara, ihaleyi hangi isteklinin üzerinde bıraktığına ve sözleşmeyi hangi maddelerle imzalayacağına (ihale dokümanında belirttiği şekilde) kendisi varmaktadır. Bu açıdan bu kararın özelliği gereği tek taraflı beyan olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Ekonomik açıdan en avantajlı teklifin bulunmadığı durumlarda komisyon, ihalenin iptal edilmesine dönük bir karara varır.

[711] KİGT Madde 16/3/2.
[712] Gözler, K. *a.g.e.*, 133.

İhalenin üzerine bırakılmasına ya da bulunmadığı durumlarda ihalenin iptaline sebep olan ekonomik açıdan en avantajlı teklifle ilgili kanunda düzenleme bulunmaktadır. Buna göre, "Ekonomik açıdan en avantajlı teklif, sadece fiyat esasına göre veya fiyat ile birlikte işletme ve bakım maliyeti, maliyet etkinliği, verimlilik, kalite ve teknik değer gibi fiyat dışındaki unsurlar da dikkate alınarak" belirlenmektedir[713]. Buradan hareketle ekonomik açıdan en avantajlı teklifin, bazı durumlarda fiyat dışı unsurların da kullanılarak tespit edilebilen bir teklif olduğu söylenebilir. İdarelerin de ihale dokümanlarında fiyat dışı unsurlara yer vererek alacağı malın/hizmetin kalitesini artırmayı hedeflediği görülmektedir.

Komisyon tarafından fiyat dışı unsurların tespit edilip tekliflerin değerlendirme aşamasında kullanılmasıyla ilgili yine kanun bir yol göstermede bulunmuştur. "Ekonomik açıdan en avantajlı teklifin fiyat dışındaki unsurlar da dikkate alınarak belirleneceği ihalelerde, ihale dokümanında bu unsurların parasal değerleri veya nispi ağırlıkları belirlenir"[714]. Bu metinden anlaşılacağı üzere en avantajlı teklif, fiyat unsurlarını seçerek ya da fiyat dışı unsurları da göz önünde tutarak seçilmektedir. Burada idarenin hazırlamış olduğu dokümanlarda fiyat dışı unsurlara yer verilmiş olması şartı bulunmaktadır. İhale hazırlık aşamasında düzenlenen ve alım konusu işin yönetmelik ekinde yer alan tip idari şartnamelerde, "teklif edilen fiyatların en düşük olanıdır" ya da "fiyatla birlikte fiyat dışı unsurlar da dikkate alınarak belirlenecektir" açıklamalarından hangisine yer verilmişse komisyon da ekonomik açıdan en avantajlı teklifi seçerken bu doğrultuda karar alır[715]. Komisyonun karar alırken ihale dokümanlarının dışında karar almak gibi bir seçeneği bulunmamaktadır. Ancak ihale dokümanında fiyat dışı unsurlarla ilgili rekabeti kısıtlayıcı marka/model belirtilmesi gibi bir hususun bulunması halinde komisyon bu unsurları belirlemeli ve fiyat dışı unsur olarak kullanmamalıdır[716]. Fiyat dışı unsurlar değerlendirmeye tabi tutulduğunda bu unsurların herkes tarafından anlaşılır, kabul edilebilir ve ölçülebilir şekilde değerlendirilmesi gerekmektedir ve bu husus ihalenin temel ilkelerine uyum açısından oldukça önemlidir.

Fiyat dışı unsurların ekonomik açıdan en avantajlı teklifin belirlenmesinde ciddi etkisi bulunmakta ve bu durumda belirtildiği gibi kanunda yer almaktadır. Kanunun

[713] 4734 sayılı Kanun Madde 40.
[714] 4734 sayılı Kanun Madde 40.
[715] Tip İhale Sözleşmesi Madde 35/1.
[716] HAİUY Madde 61.3; MAİUY Madde 60.3.

ekonomik açıdan en avantajlı teklifin belirlenmesinde fiyat dışı unsurlarla ilgili düzenleme yaptığı fıkranın bir sonraki fıkrasında, "ihale dokümanında yerli istekliler lehine fiyat avantajı sağlanacağı belirtilen ihalelerde, bu fiyat avantajı da uygulanmak suretiyle ekonomik açıdan en avantajlı teklif belirlenerek ihale sonuçlandırılır" denilmektedir[717]. Yine kanunun bu metninden yola çıkılırsa ekonomik açıdan en avantajlı teklif belirlenirken yerli istekliler lehine fiyat avantajı uygulamasının da tekliflerin üzerinde etkisinin bulunduğu söylenebilir. Yerli malı teklifi ve yerli istekliler açısından avantaj sağlanması her ne kadar uluslararası rekabeti engelleyici nitelikte gibi düşünülse de uluslararası kamu alım modellerinin bir kısmında da bu avantajın yer aldığı görülmektedir. Uluslararası kamu alım modelleriyle benzerlik gösteren Türk kamu alım modelinde de bu durum düzenlenerek yerel üreticinin desteklenmesinin hedeflendiği düşünülebilir. Özellikle küçük ve orta boyuttaki işletmelerin böylelikle kamu ihalelerine katılabilmeleri kolaylaştırılmakta ve korunmaları sağlanmaktadır[718].

Hizmet alımını konu eden ihalelerde, %15 oranına kadar, yerli istekliler lehine fiyat avantajı sağlanabilir. Yerli istekliler, Türk kanunlarına göre kurulan tüzel kişiler ve Türk vatandaşı olan gerçek kişilerdir. Bu kişilerin yerlilik durumları, kişilik gerçekse Türkiye Cumhuriyeti kimlik numaralarının bulunmasıyla anlaşılırken; kişiliğin tüzel olduğu durumlardaysa sunulan belgelerden öğrenilebilir. Bu kişilerin yerli istekli olup olmadıklarına dair ekstra bir belge/bilgi de idare tarafından talep edilmez. Ortak girişim kısmında aktarıldığı gibi ortaklıkların yerli istekli sayılabilmeleri ise sadece tüm ortakların yerli olmasıyla mümkündür[719]. Ayrıca belediyelerin yerlilik oranı %50'nin altında olan araçları kullanamayacağı 237 sayılı Taşıt Kanunu ile belirlenmiştir. Bu açından belediyeler, T.C. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı tarafından yayınlanan yıllık yerli katkı oranları listesini[720] kontrol ederek yerli muhteva oranları %50 ve üzeri olan araçlarla kiralık araç hizmet alma yoluna gitmek durumundadır[721].

---

[717] 4734 sayılı Kanun Madde 40.
[718] Çolak, M. (2015). Kamu Alımlarında Fiyat Dışı Unsur Analizi, Teklif Değerlendirme Süreçleri ve Ekonomik Sonuçları. *Gümüşhane Üniversitesi Sosyal Bilimler Elektronik Dergisi,* (12), 256.
[719] HAİUY Madde 62.
[720] T.C. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı. 2025, *2025 Yılı Motorlu Araçlar Yerli Katkı Oranı Beyanları.* https://www.sanayi.gov.tr/merkez-birimi/6f188a931f68/yerli-mali/b81188
[721] Kamu İhale Kurumu. 2023, *Kamu İhalelerinde Yerli İstekliler ve Yerli Malı,* 12. https://ekapakademi.kik.gov.tr/wp-content/uploads/2020/02/yerli-istekliler-ve-yerli-mal%C4%B1-EKAP-Akademi.pdf ; 237 sayılı Taşıt Kanunu Madde 10. https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=237&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=4 .

Mal alım ihalelerinde yerli malı teklif eden isteklilerin lehine yine hizmet alım ihaleleriyle aynı oranda yani %15'e kadar bir avantaj sağlanmaktadır. Burada hizmet alım ihalelerinden ayrılan durum avantajın sağlanacağı hususla ilgilidir ve bu durumun bir zorunluk taşımasıdır. Hizmet alımlarında isteklinin yerliliğiyle fiyat avantajı sağlanabilirken mal alımlarında ise teklif edilen malın yerli malı olmasıyla fiyat avantajı sağlanması zorunlu tutulmuştur. T.C. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı eliyle orta/yüksek teknolojili sanayi ürünlerinden seçilen ve KİK tarafından ilan edilen listede yer alan malların ihalelerinde yerli malı teklif eden istekliler lehine fiyat avantajı sağlanmaktadır. Yerli malı gibi yerli yazılım ürünü teklif eden isteklilere de aynı oranda fiyat avantajı sağlanması zorunludur. Yerli malının ise belgelendirilmesi gerekmektedir. İstekliler malın yerli olduğunu belgelendirmek için usul ve esaslara uygun olarak çıkartılmış yerli malı belgesini idareye ibraz etmelidir[722]. Ayrıca idare, eşik değerin yaklaşık maliyeti geçmediği mal alım ihalelerinde sadece yerli isteklilerin ihaleye katılabileceğine dair bir tasarrufta da bulunabilir[723].

İdari şartnamede yerli istekliler ya da yerli malı teklif edenler lehine fiyat avantajı sağlanacağı ifade edilmişse, bu istekliler lehine %15 oranına kadar bir avantaj sağlanarak ekonomik açıdan en avantajlı teklifin bulunması gerekmektedir. Eğer ihale dokümanında fiyat dışı unsurların da ekonomik açıdan en avantajlı teklifi belirlemede etkisi olacağı belirtilmişse ilk olarak fiyat dışı unsurları göz önünde bulundurarak bir değerlendirme yapılmalı sonrasında yerli malı teklif eden ya da yerli istekliler lehine olan fiyat avantajı sağlanarak en avantajlı teklif komisyonca belirlenmelidir[724]. Ancak kısmi teklife açık olan ihalelerde önce yerli malı teklif edenler lehine fiyat avantajı uygulanırken sonraki aşamada fiyat dışı unsurların değerlendirilerek son tekliflerin bulunması önemlidir. Burada ayrıca dikkat edilmesi gereken, fiyat avantajı tanınan her bir kısmın, tek mal kaleminden oluşması gerektiğidir[725].

Komisyon yaptığı değerlendirmelerin neticesinde oturumu sonlandırarak ekonomik açıdan en avantajlı teklifi ve varsa ekonomik açıdan en avantajlı ikinci teklifi belirler. Eğer ilk teklif sahibi istekli sözleşme imzalamaya gelmezse ikinci teklif sahibi istekliye ihale bırakılarak tekrar ihale sürecine gidilmeden ihtiyacın giderilmesi mümkün

[722] 4734 sayılı Kanun Madde 63/E.
[723] MAİUY Madde 62.
[724] HAİUY Madde 62; MAİUY Madde 62.
[725] Kamu İhale Kurumu. *a.g.e.*, 103.

olur[726]. Ayrıca komisyon tüm teklifleri reddederek ihalenin iptaline yönelik karar da alabilir. Tekliflerin değerlendirilmesi aşamasının sonunda komisyon tarafından; teklif zarflarının uygunluğu, başvuruların yeterliliği, teklif bedelleri, geçerli teklifler ve geçersiz teklif gerekçeleri, aşırı düşük olduğu için değerlendirme dışı bırakılan teklif(ler) varsa bu teklifler ile ekonomik açıdan en avantajlı birinci ve ikinci teklifler EKAP'a kaydedilmektedir.

2.2.3.2 İhale yetkilisinin kararı ve bildirim

İhale komisyonunun almış olduğu ekonomik açıdan en avantajlı teklifin ve varsa ikinci teklifin bulunduğu karar, gerekçeli olarak ihale yetkilisine sunulur. Komisyonun kararı ihalenin bir istekli üzerine bırakılmasını içeriyorsa, kararda isteklilerin kimlik bilgileri ya da ticaret unvanları, teklif edilen bedeller, ihalenin tarihi ve hangi istekli üzerine ihalenin bırakıldığı yazılır. Ancak komisyon kararı ihalenin iptali yönünde ise ihalenin yapılamama nedenleriyle birlikte iptal kararı ihale yetkilisine sunulur. İhale yetkilisi de gerekçeli olarak komisyonun kararını yerinde görerek onaylayabilir ya da komisyon kararını uygun bulmayarak ihaleyi geçersiz sayabilir. İhale yetkilisi bu aşamada hangi kararı alırsa alsın ihale sonuçlanmaktadır. Eğer komisyonun olumlu kararı ihale yetkilisi tarafından da onaylanırsa ihale geçerlidir ve bu karar en fazla üç gün içinde ihalenin üzerine bırakıldığı istekli ile birlikte diğer tüm isteklilere de bildirilir.

2.2.3.2.1 İptal ve bildirim

İhale komisyonunun almış olduğu kararın ihale yetkilisine sunulmasının ardından ihale yetkilisi alınan kararı uygun bulmayarak ihalenin geçersiz olmasını sağlayabilir. Ayrıca ihale yetkilisi, komisyonun almış ve sunmuş olduğu kararı beş gün içinde onaylamazsa da komisyonun kararı yürürlüğe giremeyecek ve ihale tabii olarak geçersiz sayılacaktır[727]. İhalenin geçersiz sayılmasının gerekçesi kamu yararı olmalı ve hukuka uygun şekilde yapılmalıdır. İhalelerin sonuçlanmasının akabinde teklif belgelerinde bulunan evraklardan geçici teminat dışındaki hiçbir evrak istekliye iade edilmez. Ancak sunulmuş "asıl" evrakların bulunması halinde idareler onaylı bir suretini ihale dosyasında saklamak kaydıyla bu evrakları isteklilere verebilir.

[726] Çalışkan, S. (2013). *Kamu İhale Kurulu, Danıştay ve Yargıtay Kararları Işığında İhale Kavramları ve İhale Suçları.* Adalet Yayınevi, 236.
[727] 4734 sayılı Kanun Madde 40/6, 40/7.

İhale, türlü durumlarda iptal edilebilmektedir[728]. Sürecin başında iptal kararı çok kolay alınmasına rağmen süreç ilerledikçe ihaleyle ilgili iptal kararı vermek görece zorlaşmakta ama yine de kolay gerçekleşmektedir. Bazı durumlarda idare, ihaleyi iptal etmek konusunda takdir hakkına sahipken belli istekliler arasında ihale usulü kullanılan ihalelerde ihaleye davet edilecek aday sayısının beşten az olması ya da teklif yapan isteklinin üçten az olması durumlarında ise ihalenin iptali bir zorunluluk olmaktadır. Benzer durum pazarlık usulü kuralları açısından da bir zorunluluk taşımaktadır.

İhale komisyonunun almış olduğu kararda ekonomik açıdan en avantajlı teklif sahibi olan isteklilerin ikisinin birden yasaklı çıkması durumunda da ihalenin iptal edilmesi şarttır[729]. İhaleler ayrıca idarenin dışında yargı kararlarıyla da iptal edilebilmektedir. Bunların dışında ihalenin iptaline sebep olan durumlar ise komisyon kararından önceki aşamalarda iki şekilde gerçekleşebilir.

İhale saatinden önce ihaleler, gerekçesi belirtilerek iptal edilebilir. Hatta ihaleler ilana çıktıktan sonra da idarenin ihtiyacının ortadan kalkması ya da başka sebeplerin ortaya çıkmasıyla veya dokümanlarda yapılan hataların zeyilnamelerle düzeltilme imkânı bulunmamasıyla iptal edilebilmektedir[730]. Burada ihale yetkilisi iptal kararını gerekçeli olarak almalı ve ihalenin iptal edildiği, ihaleye katılmak isteyen isteklilere ilan edilmelidir. İhaleye teklif vermiş isteklilerin bulunması durumunda bu isteklilere ihalenin iptal edildiği ayrıca bildirilmeli ve teklif zarfları da kişilere doğrudan iade edilmelidir. İptal edilen ihaleden kaynaklı olarak istekliler, herhangi bir hak talebinde bulunamaz[731]. İdare, iptal nedenlerini yeniden değerlendirerek tekrar aynı konuda bir ihale düzenleyebilme hakkına da sahiptir[732].

İhale saatiyle birlikte ihalenin iptal edilme şeklinde değişiklik olmaktadır. İhale komisyonu, sunulan tüm teklifleri bu aşamada reddetme hakkına sahiptir. Tüm tekliflerin komisyon marifetiyle reddedilmesiyle ihale de iptal edilir. İptal kararı derhal tüm isteklilere bildirilir ve ihalenin iptal edildiği ilan edilir. İptal nedeniyle komisyon üyelerine herhangi bir sorumluluk doğmaz. Buradaki tek sorumluluğun iptal durumunda

[728] 4734 sayılı Kanun Madde 14, 39, 40, 44.
[729] 4734 sayılı Kanun Madde 40/8.
[730] 4734 sayılı Kanun Madde 16; Işık, B. (2009). *Son Değişikliklerle Açıklamalı Kamu İhale Mevzuatı.* Turhan Kitabevi, 65.
[731] HAİUY Madde 64/1; MAİUY Madde 63/1.
[732] 4734 sayılı Kanun Madde 16; İnan, A. (2015). *İhale Hukuku Ders Notları.* Başkent Üniversitesi, 154-155.

isteklilerin talep etmesi halinde alınan kararın gerekçesinin ilgililere bildirilme zorunluluğu olduğu söylenebilir[733].

2.2.3.2.2 Onaylama ve bildirim

İhale komisyonu, yapılan değerlendirmeler neticesinde ekonomik açıdan en avantajlı teklifi veren isteklinin üzerine ihalenin bırakılması kararı alır. Kararda, bulunması halinde ekonomik açıdan en avantajlı ikinci teklife de yer verilir. Bu tekliflerin sahibi olan isteklilerin kimlik bilgileri, teklif fiyatları, ihale tarihi ve kararın gerekçesi ayrıntılı olarak kararda yer alır. Anılan isteklilerin yasaklılık teyitleri yapılarak bir yasaklılık durumunun olmadığı da ihale kararına eklenir. İhale komisyonun aldığı bu karar, ihale yetkilisine sunulduktan sonra ihale yetkilisi kararı onaylayabilir. Onaylanan karar, ihalenin de sonucudur ve onay kararını izleyen en fazla üç gün içinde isteklilere bildirilir. "İhale sonucunun bildiriminde, tekliflerin değerlendirmeye alınmama veya uygun bulunmama" gerekçeleri de bulunmalıdır[734].

2.2.3.3 Teminatların iadesi

Teminat, güvence anlamına gelmektedir[735]. İdareler, ihtiyaçlarını karşılayabilmek ve gidermek için mal/hizmet alımı ya da yapım işi yaptırabilmekte ve alımı gerçekleştirirken de işin tamamlanması amacıyla kendilerini güvenceye almak istemektedirler. Bu ihalelere katılacak olan ve ihaleyi kazanan ya da bir diğer ifadeyle ihale üzerine bırakılan isteklilerden de bu yüzden iki tür güvence istenmektedir. Bunlardan ilki ihaleye katılım esnasında alınan geçici teminat diğeri ise sözleşme imzalanma aşamasında istenilen kesin teminattır. Geçici teminat, teklif fiyatının üzerinden %3'ten az olmamak üzere, kesin teminat ise sözleşme bedeli üzerinden %6'dan az olmamak ve uygun süreleri içermek şartıyla idare tarafından teslim alınır. Kesin teminat sadece ihale üzerine bırakılan istekliden alınırken geçici teminat ise tüm isteklilerden alınır. Ancak 4734 sayılı Kanunda yer alan 21/b, 21/c ve 21/f maddeleri gereği bu usulle yapılan ihalelerde kesin teminat alınmasına dair bir zorunluluk bulunmadığı tekrar söylenmelidir[736].

[733] 4734 sayılı Kanun Madde 39.
[734] 4734 sayılı Kanun Madde 41.
[735] TDK, *a.g.k.*
[736] 4734 sayılı Kanun Madde 21.

Geçici teminat, ihaleye katılım aşamasında istekli tarafından idareye sunulan oldukça önemli bir değerdir. Geçici teminat tutarının teklif bedelinin %3'ünden az olarak verilmesi ya da yanlış yere verilmesi/yatırılması halinde teklifin reddedilme sonucu ortaya çıkar[737]. Yine aynı şekilde ihaleye bir süre içeren teminat verilmesi halinde şartnamede gösterilen tarihten önce geçerliliği biten bir teminatın verilmesi de teklifin reddedilmesi sonucunu doğurmaktadır. Geçici teminatın miktar ve süre açısından uygunluğu uygulamada genellikle muhasip üye tarafından kontrol edilmektedir. Geçici teminatlarda süre, teklifin geçerlik tarihinden en az otuz gün ileri tarihli olmak şartıyla şartnamede gösterilen zamana uygun olmalıdır.

E-ihale yönetmeliğine uygun olarak alınan geçici teminatların evrak numarasının idareye sunulması yeterli olmaktadır[738]. Eğer geçici teminat, DİBS olarak ya da bunlar yerine düzenlenen belgeler kullanılarak gösterilmişse belgelerdeki nominal değere faiz eklenilerek çıkartılanlar, anaparaya isabet eden satış değerleri üzerinden kabul edilebilir. Mektup dışında bir teminat gösterilecekse/verilecekse bunlar geçici ya da kesin teminat olması fark etmeksizin idarenin saymanlık ya da muhasebe müdürlüklerine yatırılmalıdır. İhale komisyonunun mektup dışında teminat alma yetkisi bulunmamaktadır[739]. Yine uygulamada saymanlık ya da muhasebe müdürlükleri tarafından istekliye verilen muhasebe fişi örnekleri ya da ödeme belgeleri teklif zarfına dahil edilerek sunulan teminat komisyonun bilgisine sunulmaktadır. Burada önceden de belirtildiği gibi, istekliler olası ifşa riskine karşın teklif bedelinin %3'ünü fazlasıyla aşan miktarlarda teminat yatırarak teklif fiyatının ortaya çıkmasını engelleme amacıyla bir tutum izlemektedirler. E-ihale sürecinde geçici teminatların İstanbul Takas ve Saklama Bankası A.Ş. (Takasbank) üzerinden idareye sunulması da mümkün hale geldiğinden genellikle komisyonun işinin kolaylaştığı söylenebilir. Yine e-ihale ile işletilen ihale süreçlerinde ihale dokümanları hazırlanırken geçici teminat süresinin en erken hangi tarihi kapsaması gerektiği sistem tarafından otomatik olarak hazırlanmakta ve olası gün karmaşıklığı sorunu da doğmamış olmaktadır.

4734 sayılı Kanun, teminatlarla ilgili olarak teminat mektubu için bir tanımlamada bulunmuştur. Buna göre, teminat mektupları bankalar tarafında verilmektedir. Türkiye'de

[737] Eğer ihale dokümanında belirtilmişse danışmanlık hizmet alım ihalelerinde geçici teminat alınmasının zorunluluğu ortadan kalkar.
[738] EİUY Madde 21/2.
[739] Kamu İhale Kurumu. *a.g.e.*, 90-91.

yerleşik olan sigorta şirketleri aracılığıyla verilen kefalet senetlerini de kanun, teminat mektubu olarak kabul etmektedir[740]. Teminat mektuplarının kapsamına ve şekline KİK karar vermektedir. Bankalara ait teminat mektubu verilen durumlarda bu mektupların kapsam ve şekli standart formda gösterilen ve ihale dokümanında da belirtilen şekilde olmalı ve idare tarafından uygunluğu saptanmalıdır. Standart forma uygun düzenlenmeyen teminat mektupları geçersizdir[741]. Bankalar, idarenin teminat mektuplarının nakde çevrilmesi istemiyle yazdığı yazıyla beraber derhal ilgilinin teminat mektubunu nakde çevirmek zorundadır[742].

Kesin teminat mektuplarında süre, işin bitiş tarihinden az olmamalıdır. Yine kesin teminat, ihale bedeli üzerinden en az %6 oranında olması gerektiği gibi uygulamada özellikle fiyat farkı alınacağına dair bir değerlendirme yapılmışsa hak edişlerden teminat kesintisi yapılmasını istemeyen yükleniciler tarafından daha yüksek miktarlarda verilmektedir. Ayrıca ihalenin üzerine bırakıldığı istekli, aşırı düşük teklifin sahibiyse bu oran sözleşme bedeli üzerinden en az %6 ve en fazla %15 oranında belirlenecek bir oranda değişmektedir. Uygulamadaki hizmet alım ihalelerinde bu oranın sözleşme miktarının %9'u olduğu görülmektedir. Yine danışmanlık hizmet alımlarında geçici teminat ve kesin teminat alınması zorunlu olmamasına rağmen[743] ihale üzerine bırakılan isteklilerin sözleşme aşamasında kesin teminat yatırdıkları görülmektedir. Bu yolu tercih etmeyen yüklenicilerin her hak edişinden %6 oranında teminat kesintisi yapılmakta ve yüklenicinin ihale konusu işe dair teminatı nakit olarak tutulmaktadır. Hak edişlerden kesilen nakit teminat tutarları iş tamamlandığında yükleniciye iade edilmektedir. Ayrıca iş tamamlanmadan önce yüklenicinin isteği üzerine yine yüklenici tarafından başka bir değer verilmek şartıyla teminatların değiştirilmesi de idareden talep edilebilir[744].

Komisyonun almış olduğu karar neticesinde belirlenen ekonomik açıdan en avantajlı teklifin sahibine ait olan geçici teminat dışında kalan geçici teminatlar derhal sahiplerine iade edilir[745]. Bu teminatlara her ne isimde ve şartta olursa olsun haciz işlemi

[740] 4734 sayılı Kanun Madde 4.
[741] KİK. 23.03.2018 tarihli 2018/UY.II-671. KİK bu kararında, teminat mektubunda bulunan bir ifadenin teminat mektubunun şekil şartını bozduğu için standart forma uymadığını ve geçersiz olduğunu ifade etmektedir.
[742] Kamu İhale Kurumu. 2020, *4735 Sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu.* Eğitim Dairesi Başkanlığı, EKAP Akademi Yayını, No:4, 32.
[743] 4734 sayılı Kanun Madde 43/2.
[744] Kamu İhale Kurumu. 2020, *Ortak Hükümler.* EKAP Akademi Yayını No: 3 Eğitim Dairesi Başkanlığı, 91-93.
[745] 4734 sayılı Kanun Madde 34/4.

yapılamaz ve/veya üzerlerine ihtiyati tedbir kararı konulamaz. Eğer komisyon kararında ekonomik açıdan en avantajlı ikinci teklif de bulunuyorsa bu istekliye ait geçici teminat mektubu da iade edilmez. Çünkü birinci sıradaki isteklinin sözleşme imzalamaktan imtina etmesi, çekinmesi ve nihayet sözleşme imzalamaması durumunda ikinci sıradaki kişinin ihalenin üzerine bırakıldığı istekli olma ihtimali bulunmaktadır. Birinci sıradaki istekliyle sözleşme imzalanması durumunda ise ikinci teklif sahibinin geçici teminatı da derhal istekliye iade edilir. Sözleşme imzalanması aşamasında da istekliden yükleniciye dönüşen kişi tarafından kesin teminat idareye verilir. Eğer yüklenici ortak girişim ise ortaklardan bir ya da birkaçı tarafından teminatın karşılanabilmesi mümkündür.

Teminatlar, teminat olarak kabul edilen diğer değerlerle değiştirilebilme esnekliğine sahiptir. Ayrıca teminat mektupları bankalar tarafından, idarelerin talebine istinaden ilgili bankada yetkili en az iki imzanın bulunduğunu yazıyla teyit etmektedir. Burada idarelerin teminat mektuplarıyla ilgili çıkartmış olduğu genelgelerle bağlı olduğu da görülmektedir. Birçok idare bu genelgelerde teminat mektuplarına teyit işlemini bir zorunluluk olarak görmektedir. Hatta bazı idareler genelgelerinde teminat mektuplarının teyitli halinin ellerine ulaşmasını dahi yeterli görmeyerek tekrardan bankalara yazı yazmakta ve kendi yazdığı yazısının ilgi tutularak yazıda yer verilen teminat mektubunun teyidinin yapılmasını istemektedir. İşin uzaması halinde teminat mektuplarının da yüklenici ile iletişime geçilerek süresinin uygun zamanı kapsayacak şekilde uzatılması sağlanmaktadır. İşin sonuçlanması, işle ilgili garanti süresini de kapsıyorsa bu sürenin de teminat süresi uzatılırken dikkate alınması önem taşımaktadır.

26.01.2021 tarih ve 31376 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan hüküm gereği, istekliler/adaylar, geçici teminat mektuplarını elektronik olarak 6362 sayılı Sermaye Piyasası Kanununa göre teminat yöneticisi sıfatıyla Takasbank üzerinden idarelere iletebilmektedir. Ayrıca KİK'in 2024 yılında yayınladığı yazısı gereği 22 Ocak 2024 tarihi itibariyle de ihalenin üzerine bırakıldığı istekli ile sözleşme imzalamadan önce istekliden kesin teminat alma işlemini yine Takasbank üzerinden yapabilmesinin mümkün hale geldiği belirtilmiştir. Yazı gereği 4734 sayılı Kanun kapsamında yapılan ve ilan ya da duyuru tarihi 08 Nisan 2024 ve sonrası olan ihalelerde ise sözleşme düzenlenmeden önce kesin teminat mektubu kapsamında sadece elektronik teminat mektubu ya da elektronik kefalet senedi sunulabileceği ifade edilmiştir. Burada dikkat edilmesi gereken husus ise şu an için idarelerin geçici teminatlarını e-teminat dışında olan

türlerde kabulünde bir sıkıntı olmadığı, sadece kesin teminat mektuplarını ve kesin kefalet senetlerini e-teminat olarak alma zorunlulukları bulunduğudur. Uygulamada birçok yerel yönetimin kesin teminat mektuplarını fiziki olarak da kabul etmesi KİK'e şikâyet konusu olarak iletilmiştir. KİK, anılan işlemin hukuka uygun olmadığını, kesin teminat mektubu ya da kefalet senetlerinin elektronik ortamda sunulması gerektiğine yönelik kararını yinelemiştir[746]. Bu uygulamayla ihalelerin sözleşme imzalanma aşamasında karşılaşılan önemli bir sorun da giderilmiştir. İdarenin sorumluluğunda bulunan ve teminat mektubunu düzenleyen banka ya da kefalet senedini düzenleyen sigorta firması tarafından sehven yapılan hatalar nedeniyle teminatların uygunluğunun zedelendiği örnekler bilinmekteydi. Fakat artık geçerli uygulama ile birlikte idarelerin e-teminatlara onay vermesi ya da kabul etmesi gibi bir durum söz konusu olmamakta, Takasbank aracılığıyla sisteme kaydedilen teminatların doğru olduğu kabul edilmekte ve idarelerin bu konuda yaşadıkları sorunlar da nihayete ermiş olmaktadır. Ayrıca yine idarelerin e-teminatları teyit etmelerine, bunları düzenleyen ve imzalayan kişilerden imza sirküsünü görme gibi gerekliliklere de ihtiyacı kalmamıştır.

İletilen tüm e-teminatlar, idare tarafından Takasbank'ın ilgili menüleri kullanılarak elektronik olarak iade edilebilmekte ve söz konusu teminatlar için vade uzatımı talebinde bulunma vb. tüm işlemleri yapılabilmektedir. İade işlemi, bir adet kesin teminatın ya da yüzlerce istekliye ait teminatın iadesini içerse dahi, idare tarafından saniyeler içerisinde ve sorunsuz olarak gerçekleştirilebilmektedir. Aynı zamanda yatırılan teminatların; kısmi iadesi, irad kaydedilmesi, geçerlilik tarihinin uzatılma talepleri de yine Takasbank'ın elektronik ortamdaki menüleri kullanılarak hızlıca gerçekleştirilebilmektedir[747]. Böylece yukarıda da ifade edildiği gibi iş ve ihale süreci açısından birçok soruna yol açabilen teminatların, elektronik ortamda kolayca takibi ile teminatlarla ilgili iş ve işlemlerin yapılabilmesi de sağlanmıştır.

2.2.3.4 İhale sonuç ilanı ve sözleşmeye davet

İhale, yetkilinin onayladığı kararla geçerlik kazanıp kesinleşir. Bu kararın ardından en geç üç gün içinde ihalenin üzerine bırakıldığı istekli dahil tüm isteklilere ihale

[746] KİK. 24.10.2024 Tarih ve 60616 Sayılı Elektronik Kesin Teminat Konulu Yazı. Ayrıca KİK kurul kararı için de Bkz. https://www.ihale.gov.tr/Duyuru/619/elektronik_kesin_teminat_mektubu_kullanim_zorunluluguna_iliskin_duyuru.html

[747] Kamu İhale Kurumu. *Kamu Teminat Yönetim Platformu.* dosyalar.kik.gov.tr/genel/EKAP_yardim/İdare Videoları.mp4

yetkilisinin kararı, ihale komisyon kararıyla birlikte bildirilir. Bildirim için EKAP'ta yer alan "kesinleşen ihale kararının bildirilmesi" tebligat türü ile e-tebligat yapılmaktadır[748]. İhalenin üzerine bırakıldığı istekli ve idare bu süreçten sonra sözleşme imzalamak durumundadır ve idare tarafından istekli sözleşmeye davet edilir. Sözleşmeye davet aşamasında idare, tüm isteklilerin geçici teminatlarını iade eder. Sözleşme imzalanacak olan isteklinin kesin teminatı ihale bedelinin en az %6'sı oranında alınır[749]. Bu alma işlemi ihale yetkilisinin kararının tebliğ tarihini izleyen on gün sonra yapılır. Eğer istekli yabancıysa bu sürenin üzerine on iki gün daha ilave edilmektedir. Ancak pazarlık usulü ile gerçekleştirilen ve acil bir durum içeren ihale konusu iş var ve ivedilikle yapılması gerekiyorsa bu süre beş güne kadar düşmektedir[750]. Bu açıklamalardan, pazarlık usulü ve ivedilikle yapılması gereken işlerde beş diğer işlerde on gün geçmeden idare tarafından istekliyle sözleşme imzalanmasının mümkün olmadığı sonucuna da ulaşılmaktadır[751].

Sözleşmeye davet aşamasında yer alan süreler, isteklilerin haklarını korumayı amaçlamaktadır. Çünkü teklifleri değerlendirme dışı bırakılan ya da reddedilen isteklilerin beş gün içinde yazıyla talep etmeleri halinde idarenin karara ait gerekçesini kişilere bildirme yükümlülüğü vardır. İdarenin kararının şikâyete tabi olması halinde de itiraza yönelik cevap verilmeden sözleşme imzalanamayacağı için yine bu sürelerin önemi bulunmaktadır. Benzer olarak şikâyetin itirazen şikâyet olarak KİK'e yapılması durumunda da şikâyete ilişkin nihai kararı verilmeden idare ve istekli arasında bir sözleşme imzalanması mümkün değildir. Sözleşme imzalanmadan önce idareler, KİK üzerinden şikâyet başvurusu bulunup bulunmadığını bu yüzden kontrol etmelidir[752]. Ayrıca sözleşme imzalanabilmesi için sözleşme bedelinin on binde beşi oranındaki KİK payının ödendiği de yine idare tarafından KİK üzerinden teyit/kontrol edilmelidir. Bu pay ödenmediyse idare, istekliyle yine sözleşme imzalayamaz[753]. Sözleşmenin imzalanacağı tarihte ihale sonuç bilgileri KİK'e gönderilir ve isteklinin yasaklılık teyidi de tekrar burada yapılır. Böylece yasaklılık teyidi üçüncü kez gerçekleştirilmiş olur[754]. Bu işlemin

[748] Kamu İhale Kurumu. *EKAP'ta Tebligat İşlemleri Kullanım Kılavuzu.* EKAP*,* 7.
[749] 4734 sayılı Kanun Madde 43.
[750] 4734 sayılı Kanun Madde 42.
[751] 4734 sayılı Kanun Madde 42-47.
[752] KİK. 20.10.2008 Tarih ve 2008/UH.I-4295 Karar Numaralı Karar.
[753] Doğanyiğit, S. *a.g.e.,* 511, 121.
[754] Başvuru ya da ihale tarihi itibariyle tüm adaylar/istekliler için yapılan yasaklılık teyidi ilk teyittir. İhale kararının ihale yetkilisi tarafından onaylanmadan önce ekonomik açıdan en avantajlı birinci (ve varsa ikinci) teklifin yasaklılık teyidi yapılarak ikinci teyit alınmış olur. Sonuncu teyit ise sözleşmenin imzalanacağı tarihte sözleşme imzalanacak istekli için yapılan üçüncü yasaklılık teyididir. Yasaklılık teyidi yapma görevi 4734 sayılı Kanunla, Kamu İhale Kurumuna verilmiştir. Kamu İhale Kurumu yasaklılıkla

yapılması da zorunludur ve bir yasaklılık durumunun tespitinde sözleşme imzalanma imkânı bulunmamaktadır. Sonuçlar KİK tarafından KİB'de yayınlanır[755].

Kısaca tekrar etmek gerekirse teminat sürecinde istekli, sürelere uyarak kesin teminatını idareye sunar. Yatırılan tutar, alımlarda aşırı düşük ve sınır değerin altında olması durumunda sözleşme bedelinin en az %9'u oranında olmalıdır. Teklif, sınır değere eşit ya da üstündeyse sözleşme bedelinin en az %6'sı kesin teminat olarak alınır[756]. Sunulan teminatın geçerlik süresi de işin tümünü kapsamalıdır. İşin uzatma alması ya da iş artışı, fiyat farkı gibi işin tutarını artıran durumlar olması durumunda kesin teminatın süresi de uygun tarihe kadar uzatılmalı ve sözleşme bedeli artışının uygun oranında da teminat tutarına ilaveler yapılmalıdır. Yüklenicilerin bu tür durumlarla karşılaşmak istememesi nedeniyle uygulamada sözleşme bedelinin asgari oranının üzerindeki oranlarda teminat verdiği ve sürenin de öngörülen iş bitim tarihinden birkaç ay sonrasını kapsadığı görülmektedir.

2.2.3.5 Şikâyet ve itirazen şikâyet

İdareler ihale sürecinde pek çok iş ve işlem yapmaktadır. Bu süreçte yapılan eylemler ve davranışlar bazen idareler ile diğer kişiler arasında anlaşmazlıklara sebep olabilmektedir. Bu anlaşmazlıklar, isteklilerin ya da adayların idarenin yaptığı işlemin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla şikâyet ya da itirazen şikâyet başvurularına konu olabilmektedir. 4734 sayılı Kanunun 55. maddesi idareye şikâyet başvurusunu, 56. maddesi ise KİK'e itirazen şikâyet başvurusunu düzenlemektedir.

İhaleyi düzenleyecek olan idareyi muhatap alan ve anlaşmazlıkları içeren şikâyet başvurularında dokümanla ilgili itirazların da olabileceğinden hareketle itiraz kelimesinin kullanılmasının daha doğru olacağını savunan düşünceler bulunmaktadır[757]. Ancak bu görüşlerin yanı sıra kanunda yer verildiği şekliyle şikâyet kelimesinin kullanılmasının daha doğru olduğunu savunan görüşler de bulunmaktadır[758]. Şikâyet ve itirazen şikâyet başvuruları, kamu ihale mevzuatında şikâyet, itirazen şikâyet ve tümden "şikâyet yolu"

ilgili araştırmayı yapma görevini ilgili kurumlara devredemez. Danıştay. 13. Dairesi T. 18.03.2020, E.2020/499, K. 2020/948.

[755] 4734 sayılı Kanun Madde 42-47.

[756] HAİUY Madde 55/2.

[757] Yılmaz, B. M. (2007). *Kamu Alımlarında İdari Denetim.* Yetkin Yayınları, 132.

[758] Erbaş, A. (2003). İhalelere Karşı Yapılan Başvurular. Belediye Dünyası, 4(10), sayfa 37'den aktaran Öztürk, İ. ve Karyağdı, M. (2010). Hak Arama Özgürlüğü Bağlamında Kamu İhale İşlemlerine Karşı Teminat Ödenmesi Şartı ile Tanına İtirazen Şikayet Hakkı. *TBB Dergisi,* (87), 442-463.

olarak isimlendirilmekte olduğundan bahsi geçen isimlerin kullanılmasının uygulamada birliği sağlayacağı için daha uygun olacağı söylenebilir.

Şikâyet yolu, ihale sürecindeki işlemleri kapsamaktadır ve tabii olarak sözleşmenin imzalanmasıyla birlikte bu yol kapanmaktadır. İhale sürecindeki idarenin iş ve işlemlerinin hukuka aykırı olduğu iddiasındaki kişiler, bu iddialarıyla yukarıda da belirtildiği gibi doğrudan idareyi muhatap alarak şikâyet başvurusunda bulunabilir. Söz konusu başvuru yapılmadan KİK'e itirazen şikâyet yoluyla başvuru yapılması ve itirazen şikâyet başvurusu yapılmadan da idari yargıda dava açılabilmesi mümkün değildir. Burada mevzuat, şikâyet yolunun takibini önemsemektedir. Şikâyet yolunun tamamen tüketilmeden idari yargıda açılacak davalar yargı tarafından "idari mercii tecavüzü" olarak adlandırılacak ve davanın görevli idareye tevdiine karar verilecektir. İdarenin iş ve eylemlerine karşı şikâyet yoluna başvurabilecek olan kişiler, idarenin bu davranışlarından dolayı bir hak kaybına ya da menfaat çatışmasına sebep olduğu iddiasında olan adaylar, istekliler ya da istekli olabilecek kişilerdir. Eğer idarenin işlemi bu kişilerin hak ve menfaatlerine değil de üçüncü kişilerin hak ve menfaatlerine yönelik bir zararda bulunma endişesi doğurursa ilgili kişilerin şikâyet yollarını kullanmadan yani direkt olarak yargıya müracaat etme hakkı bulunmaktadır[759].

Şikâyet yolunun ilk şekli olan şikâyet başvuruları idareye yapılmaktadır. Şikâyet konusu, ihale sürecinde idarenin yaptığı tüm iş ve işlemler olabilir. Başvurular sözleşmenin imzalanma aşamasına kadar geçen süre içerisinde yapılabilir. Aday, istekli ya da istekli olabilecekler tarafından idareye yapılan şikâyet başvuruları üzerine idare on gün içinde gerekçeli karar almak durumundadır. İdare bu sürede bir karar almaz ya da aldığı karar başvuru sahibi tarafından yeterli görülmez ya da uygun bulunmazsa yine on gün içerisinde bu kişiler KİK'e hitaben yazılmış imzalı dilekçe ile itirazen şikâyet başvurusunda bulunabilir[760]. İtirazen şikâyet başvuruları hakkında KİK tarafından bir karar verilmeden ihale sözleşmesinin imzalanması da mümkün değildir. Şikâyet yolu kullanılarak yapılan başvurular, ihale sürecini durdurmamakta ancak sözleşme aşamasını bekletmektedir. Buradaki temel amacın sözleşme imzalanmasıyla ortaya çıkabilecek hak ve menfaatlerin KİK kararıyla mutlak butlan bir durum tesis edilmesi halinde ilgili kişilerin maddi/manevi bir kayba uğramasının engellenmesi düşüncesi olduğu

[759] Yıldız, H. *a.g.e.*, 329
[760] 4734 sayılı Kanun Madde 55.

söylenebilir. Çünkü KİK, aldığı kararla ihaleyle ilgili tüm süreci ifade edildiği gibi mutlak butlan hale dönüştürebilir. Yine bu bekletmenin temel amaçlarından bir diğerinin ise idari işlemin etkinliği artırmak olduğu düşünülebilir. Eğer KİK kararından önce idarelerin sözleşme imzalaması mümkün olsaydı idari denetim mevcut uygulamaya kıyasla daha anlamsız kalırdı.

Şikâyet ve itirazen şikâyet başvurularında ihaleyi yapan idare ya da KİK tarafından verilecek kararlar gerekçeli olmak üzere üç şekilde gerçekleşebilir. Başvuru sahibinin başvuru ehliyetine sahip olmadığı, başvurunun süresinde[761] veya usulüne/şekline uygun yapılmadığı, usulüne uygun olarak idarenin ihaleye konu sözleşmeyi imzalanmış olduğu ya da herhangi bir hukuka aykırılık tespit edilmediği durumlarından her birinde başvuru reddedilir. Şikâyet, idarenin itirazen şikâyet ise KİK'in görev alanında bulunmuyorsa yine başvurunun reddi söz konusu olacaktır. İhale sürecinin devamına engel olan ve düzeltici bir işlem tesis edilmesiyle giderilemeyecek bir hukuka aykırılığın varlığı tespit edilirse ihalenin iptaline yönelik karar alınır. Eğer ihale sürecini engellemeden idare marifetiyle düzeltici işlem tesis edilerek giderilebilecek bir aykırılık varsa düzeltici işlem belirlenmesine dönük bir karara varılır[762].

İtirazen şikâyet başvuruları KİK kurulu tarafından incelenip karara bağlanmaktadır. Kuruma ulaşan başvuru, ilgili daire tarafından ön incelemeye alınır. Aranan tüm şartların başvuruda bulunması durumunda başvuru kurula sunulur ve kurul bir karar alır. Karara, idarenin eşit muamele ilkesi açısından tüm isteklilere eşit davranıp davranmadığı dikkate alınarak ulaşılır. Alınan kararda şikâyet ve karar dışındaki konulara yer verilmez. İtirazen şikâyet başvuruları sonucunda alınan kararlara karşı yargı yolu açıktır ve bu davalar öncelikli görülür[763]. KİK'in bir başvuru olmaksızın, kendiliğinden idarelerin ihale süreçlerine dönük inceleme yapma yetkisi ise bulunmamaktadır.

---

[761] Şikâyet süreleri kanunda çeşitli durumlarda değişiklik göstermektedir. Hukuka aykırı eylemin farkına varıldığı ya da farkına varılması gerekli olan tarihten başlayarak beş ve on günlük süreler ifade edilebilir. İhalenin usulü, dokümanları ve hangi aşamada bulunduğu gibi durumlara göre de süreler değişkenlik gösterebilmektedir. Ancak kanunda genel olarak "Şikayet başvurusu, ihale sürecindeki işlem veya eylemlerin hukuka aykırılığı iddiasıyla bu işlem veya eylemlerin farkına varıldığı veya farkına varılmış olması gereken tarihi izleyen günden itibaren 21 inci maddenin (b) ve (c) bentlerine göre yapılan ihalelerde beş gün, diğer hallerde ise on gün içinde ve sözleşmenin imzalanmasından önce, ihaleyi yapan idareye yapılır. İlanda yer alan hususlara yönelik başvuruların süresi ilk ilan tarihinden, ön yeterlik veya ihale dokümanının ilana yansımayan diğer hükümlerine yönelik başvuruların süresi ise dokümanın satın alındığı tarihte başlar." ifadesi yer almaktadır. 4734 sayılı Kanun Madde 55.

[762] 4734 sayılı Kanun Madde 54.

[763] 4734 sayılı Kanun Madde 57.

Zorunlu idari itiraz başvuruları, "sui generis" bir özelliğe sahip başvuru türleridir[764]. Bu başvurular, hak arama özgürlüğünün de bir aracıdır ve mahkemelerdeki iş yükünü azaltmaya yardımcı olur[765]. Çünkü bu yolları kullanan kişilerin idareyle uzlaşmaları ya da KİK tarafından verilecek bir kararla başvuru sahibinin haklarını korunması ve konunun mahkemeye taşınmasının da engellenmesini sağlanır[766].

Yerel yönetimlerin ihale usulüyle satın alma süreci, en genel hatlarıyla tekrar özetlenecek olursa, şöyle bir yol izlemektedir. İdarenin bir ihtiyacının ortaya çıkmasıyla birlikte ihtiyaç tespit edilir. Tespit edilen ihtiyacın ne şekilde giderileceğine dair şartname hazırlanır. Bu şartnameye uygun olarak yaklaşık maliyet tespit edilir. Tespit edilen tutarla ödeneğin müsaitlik durum kontrolü gerçekleştirilir. Yaklaşık maliyetin ve ihale konusu işin durumuna göre ihale mevzuatında gösterilen ihale usullerinden uygun olan seçilir. Buna göre ihaleye ait dokümanlar hazırlanır. İhaleye onay alındıktan sonra uygun şartlarda ilanı sağlanır. İhale komisyonu kurulur ve ihaleyle ilgili EKAP girişleri yapılır. İhalenin dokümanları istekliler/adaylar tarafından görüntülenir. Bazı durumlarda, idare, bu dokümanlarda açıklama ya da değişiklik yapar. İhale gününe kadar sunulacak teklifler istekliler tarafından idareye ulaştırılır. Kurulan ihale komisyonu birinci oturumu düzenler. Bu oturumda sunulan teklifler açılır ve yaklaşık maliyetle birlikte teklifler de açıklanır. İlk oturumda ihale dışı bırakılan ve uygun bulunan teklifler tutanakla tespit edilerek oturum sonlandırılır. Sonrasında yine komisyon tarafından ikinci oturum gerçekleştirilir ve yapılan değerlendirmelerden sonra varsa birinci ve ikinci olmak üzere ekonomik açıdan en avantajlı teklifler belirlenir. Komisyon kararı, bilgilerin tümü noksansız ve gerekçeli olacak şekilde ihale yetkilisine sunulur. İhale yetkilisi tarafından karar onaylanır ve ihale kesinleşir. Karar, şikâyet sürelerinin bitmesinin ve ön mali kontrol yapılması gereken hallerde kontrollerin tamamlanmasının ardından üç gün içinde bildirilir. Kararda yer alan ekonomik açıdan en avantajlı teklif sahibi isteklilerin geçici teminatları hariç tüm teminatlar derhal iade edilir. Kesin teminat, yasaklılık teyidi ve KİK payına dönük işlemler idare tarafından gerçekleştirilir. İhale sonucunun bildirilmesiyle istekli sözleşmeye davet edilir. Sözleşme imzalamaya engel bir durum yoksa sözleşmeye

[764] Büyükeren, B. (2024). *4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'na Göre Zorunlu İdari İtirazlar ve Yargısal Denetim* (Yayın Numarası: 881555) [Yüksek Lisans Tezi, Atılım Üniversitesi]. Ulusal Tez Merkezi, 13.
[765] Odyakmaz, Z. ve Çınarlı, S. A. ve Avcıoğlu, E. (2018). *İdare Hukukunda Yargı Öncesi Uyuşmazlık, Çözüm, Usuller.* Seçkin Yayıncılık, 87.
[766] Öztürk, B. (2015). *Hak Arama Özgürlüğü Çerçevesinde Zorunlu İdari İtiraz.* Yetkin Yayınları, 37.

davet edilen istekliyle sözleşme imzalanır ve yerel yönetimlerin ihale süreci de gerçekleşerek sözleşme aşamasına geçilmiş olur.

2.3 Yerel Yönetimlerin Mal ve Hizmet Alımlarında Sözleşme Aşaması

Sözleşme aşaması ihalenin üzerine bırakıldığı istekliyle ihaleyi düzenleyen idarenin yazılı bir akdi imzalamasıyla başlamaktadır. İmzayla başlayan süreç, sözleşmenin uygulanmasını içermekte ve sözleşmenin sona ermesiyle tamamlanmaktadır[767]. Sözleşmenin imzalanmasıyla birlikte sözleşme tarafları eşit bir duruma geçmekte ve birbirlerine karşı yerine getirmeyi taahhüt ettikleri edimleri ifa etmek durumunda bulunmaktadırlar. Genel olarak bu edimlerin idare açısından; yer ve proje teslimi, kontrol teşkilatı aracılığıyla talimat verme ve bedeli (hak edişleri) ödeme olduğu söylenebilir. Karşılıklı borç yükünde yüklenicinin yükümlülüklerinin ise; işi özenle yapma, işe zamanında başlayıp kendisi ya da sorumluluğu altında devam etme/ettirme, araç/malzeme açısından özen gösterme, kontrol ve genel ihbar yükümlülüğüne uyma, eseri teslim ve ayıba karşı tekeffül yani sorumluluk sahibi olma gibi borçları olduğu ifade edilebilir.

Sözleşmenin uygulama aşamasında yaşanacak çatışmalar/uyuşmazlıklar, adli yargının konusuna girecektir[768]. Bir diğer ifadeyle ihale imzalanana kadar geçen sürede ortaya çıkan uyuşmazlıklar idari yargıda görülürken sözleşme imzalanmasıyla ortaya çıkan uyuşmazlıklar ise adli yargıda çözülebilecektir[769]. İhale sürecinin yanlış işletilmesi, imzalanacak sözleşmeyi de hükümsüz bırakacağı için sözleşme imzalanma aşamasına kadar geçen sürece de dikkat edilmesi gerektiği unutulmamalıdır[770]. Ayrıca idareler, sözleşmelerde şekil serbestisine sahip olmadığı için tip sözleşmeleri kullanmak durumundadır[771]. Bu sözleşmelerin kullanılmaması ya da sözleşme ile şartnameler arasında uyumsuzluk olması halinde[772], imzalanan sözleşmenin sıhhatinin de zarar göreceği söylenebilir[773]. Ancak bir yerel yönetimin 4734 sayılı Kanun kapsamına tabi olmasına rağmen yaptığı ihalede bu kanunun hükümleri uygulanmıyorsa yani iş, kanun

[767] Taşdelen, A. (2011). Kamu Harcama İhalesi Sürecinde İhale ve Sözleşme Aşamaları ile Bu Aşamaların Yargı Yolları Ayrımını Belirleyici Rolü. *Journal of Istanbul University Law Faculty,* LXIX(1-2), 55.
[768] Gözler, K. *a.g.e.*, 492.
[769] Bu durumun uygulamada yükleniciler açısından karmaşık olduğu düşünülmektedir.
[770] Demirboğa, A. D. (2017). Kamu İhale Sözleşmesinin Yapılması Usulleri (İhale Usulleri). *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi,* 5(9), 198.
[771] 4735 sayılı Kanun Madde 4-5
[772] Şartnameler ile sözleşmeler arasında uyumsuzluk olması halinde tip sözleşmelerin (Hizmet/Mal Tip Sözleşmeleri Madde 8'de yer alan) öncelik sıralamasına göre hareket edilmelidir.
[773] Taşdelen, A. *a.g.m.*, 52.

kapsamında değilse ihale sonucunda düzenlenecek sözleşmenin de 4735 sayılı Kanun hükümlerine göre imzalanmasına dair bir zorunluluk bulunmayacaktır[774]. Yerel yönetimin doğrudan temin kapsamında imzalayacağı sözleşmelerde de 4735 sayılı Kanun hükümleri uygulanmayabilir.

2.3.1 Sözleşme İmzalanması

İhale süreci, hazırlık aşamasıyla başlayan ve sözleşmenin ya da çerçeve anlaşmanın idare ve istekli arasında imzalanmasıyla tamamlanan bir süreçtir. İhale mevzuatında 4734 sayılı Kanun oldukça önemli bir yer teşkil etmekte ve sürecin birçok noktasını düzenlemektedir. 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu ise sözleşmenin imzalanmasından sonraki süreci daha detaylı olarak düzenlemekte ve ihale mevzuatının bir diğer önemli yasal düzenlemesi konumunda yer almaktadır.

İhale üzerine bırakılan istekli, kesin teminatını belirlenen usul ve miktarda idareye sunduktan sonra sözleşme imzalamak durumundadır. Sözleşmenin imzalanmasıyla istekliye ve varsa ekonomik açıdan en avantajlı ikinci teklif sahibine ait geçici teminat iade edilir. İsteklinin idareye kesin teminatını sunmaması, yeterlik şartlarına dair sözleşme imzalama aşamasında sunması gerekli belgeleri sun(a)maması ya da sözleşme imzalamaya gelmemesi halleri, istekli hakkında altı aydan iki yıla kadar kamu ihalelerine katılmaktan yasaklılık kararı verilmesine yol açar[775]. Ayrıca eğer istekli mücbir sebepler dışında sözleşme imzalamazsa herhangi bir protesto çekmeye dahi gerek olmadan isteklinin geçici teminatı gelir olarak kaydedilir. Ancak ihale aşamasındaki sürelerden kaynaklı olan ve istekliden kaynaklanmayan nedenlerle tekliflerin geçerlik vadesinin dolması nedeniyle isteklilerin sözleşme imzalamaması durumlarında yasaklama kararı alınamayacağı gibi geçici teminatları da gelir olarak kaydedilemez ve bu tutarın isteklilere iadesi gerekir[776].

---

[774] Kamu İhale Kurumu. 2020, *4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu.* Eğitim Dairesi Başkanlığı, EKAP Akademi Yayını, No:4. 1.

[775] İhaleye katılım için yeterlik şartlarının teyidi ihaleye katılım aşamasında istenmektedir. Ancak bazı ihalelerde bu tür bilgilerin/belgelerin sözleşme hatta ifa aşamasında ibraz edilmesi istenebilmektedir. Sözleşme aşamasında ilk defa sunulması uygun görülen ya da önceden sunulan ancak asılları bu aşamada verilecek olan bilgi ve belgelerde idare, isteklinin yeterlik şartlarına uymadığını tespit ederse geçici teminatın gelir olarak kaydedilmesine rağmen istekliler hakkında yasaklama kararı vermeyecektir. MAİUY Madde 66;
"Kanunun 10 uncu maddesi kapsamında taahhüt altına alınan durumu tevsik etmek üzere idareye sunulan bilgi ve/veya belgelerin taahhüt edilen duruma aykırı hususlar içermesi halinde, ihale üzerinde kalan isteklinin geçici teminatı gelir kaydedilmekle birlikte, hakkında Kanunun 58 inci maddesi hükümleri uygulanmaz" yani yasaklama kararı verilmez. HAİUY Madde 67.

[776] KİGT Madde 16/7.

İdare, komisyon kararında belirlenen ekonomik açıdan en avantajlı ikinci teklifin sahibi olan istekliyle de aynı şartlarda, ilk istekliyle sözleşme imzalanmaması durumunda sözleşme imzalayabilir. Geçici teminatın sözleşme imzalanana kadar iade edilmemesinin altında yatan sebep de bu husustur. İstekliyle sözleşme imzalanabilmesi için on günlük tebliğ süresinin bitmesinin ardından üç gün içinde tebliğ yapılmalıdır. Eğer bu istekli de sözleşmeyi imzalamazsa bu teklif sahibinin de aynı şekilde geçici teminatı gelir olarak kaydedilir[777]. Bu durum ise ihalenin iptalle sonuçlanmasına yol açar[778]. Diğer isteklilerle idare arasında sözleşme imzalanması ya da ekonomik açıdan en avantajlı üçüncü teklif belirlenmesi gibi bir durum mümkün değildir. İdare ihtiyacın önemine göre yeniden ihale sürecine başlamalı ya da ihtiyacın temininden vazgeçmelidir. İhalenin sözleşme imzalanarak ya da iptal edilerek sonuçlanmasının ardından ihale sonuç bildirimi KİK tarafından KİB'de yayınlanır[779].

4734 sayılı Kanunun 46. maddesi ihalenin sözleşmeye bağlanmasını konu edinmektedir. Maddeye göre, yapılan bütün ihalelerin sözleşmeye bağlanması esastır. İdare tarafından hazırlanan sözleşmeler, ihale yetkilisi ve ihalenin üzerine bırakıldığı istekli tarafından imzalanır. İmza ile birlikte istekli artık yüklenici sıfatını taşımaya başlar. Yüklenicinin ortaklık yapısına dayanan bir kişiliği bulunması durumunda sözleşmenin, ortaklığın tüm paydaşları tarafından imzalanması kuralı vardır. Sözleşmeler, ihale dokümanlarının aksine hükümler ve şartlarla düzenlenme imkânı bulunmayan metinlerdir. Ayrıca ihale dokümanlarında eğer aksi belirtilmemişse sözleşmelerin noter tarafından tescil edilmesi ya da onaylanması gibi bir işleme tabi tutulması da zorunlu değildir. Hazırlanıp imzalanan sözleşmeler mal alımını içeriyorsa mal alımı ihaleleri uygulama yönetmeliği ekinde bulunan tip sözleşme esasına göre düzenlenmelidir. Aynı şekilde bir hizmet alımı söz konusuysa hizmet alımı ihaleleri uygulama yönetmeliği ekinde yer alan tip sözleşme esasına göre sözleşmenin düzenlenmesi gerekmektedir[780].

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununa göre tip sözleşmeler, işle ilgili yönetmeliklerin ekinde yer alan sözleşmelerdir ve düzenlenecek sözleşmelere bunlar esas teşkil eder. Mal ve hizmet alımlarında tip sözleşmelerin kullanılması esas olsa da KİK'in

[777] İstekli sözleşme imzalamaya gelmesine rağmen belgelerindeki eksikler nedeniyle sözleşme imzalanamazsa yine bir yasaklama kararı alınmaz ancak geçici teminatı gelir olarak kaydedilir.
[778] 4734 sayılı Kanun Madde 44.
[779] 4734 sayılı Kanun Madde 47.
[780] 4734 sayılı Kanun Madde 46.

uygun görüşünün bulunması şartıyla istekliler tarafından hazırlanan mutat sözleşmelerin de kullanılması mümkündür[781].

Kamu ihale mevzuatının bir diğer önemli kanunu yukarıda ifade edildiği gibi 4735 sayılı Kanundur. Bu Kanun, 4734 sayılı Kanuna göre yapılan ihalelere ilişkin sözleşmelerin düzenlenmesi ve uygulanmasıyla ilgili esas ve usulleri belirlemektedir. Kanunda birinci kısım ile genel hükümler (amaç, kapsam, tanım, ilke, sözleşme düzenleme), ikinci kısım ile sözleşmenin uygulanması (fiyat farkı, sigorta, mücbir sebepler, denetim, muayene ve kabul işlemleri, kesin teminata ilişkin hükümler, sözleşmede değişiklik, sözleşmenin devri ve feshi) düzenlenmektedir. Üçüncü kısımda yasaklar ve ceza sorumluluğu düzenlenen kanunun dördüncü ve beşinci kısımda ise çeşitli hükümlerle birlikte son hükümler yer almaktadır. Kanunun kapsamı yine 4734 sayılı Kanun kapsamında yer alan idarelerin gerçekleştirdiği ihaleler sonucu düzenlenen sözleşmelerden oluşmaktadır. Kanunun temel ilkeleri arasında, düzenlenecek sözleşmenin ihale dokümanında yer verilen şartlara aykırı olmaması, bazı haller dışında sözleşme hükümlerinde değişiklik yapılmaması ve ek sözleşme düzenlenmemesi bulunmaktadır. Ayrıca sözleşmenin taraflarından olan idare ve yüklenicinin eşit hak ve yükümlülüklere sahip olduğu da yine Kanunun belirttiği ilkelerdendir. Kanun yorumlanırken ve uygulanırken de ilkelerin göz önünde tutulmasına yönelik gereklilik doğrudan kanun tarafından emredilmektedir[782].

4734 sayılı Kanuna göre tertip edilen ihalenin sonucunda düzenlenecek sözleşme bedeli, ihale teklifinde yer verilen ve ihale üzerine bırakılan isteklinin teklifidir. İhale aşamasında yer verilen teklifin sözleşme aşamasında başka bir bedelle değiştirilmesi söz konusu olamaz. Bu bedelle imzalanacak olan sözleşmelerin ise çeşitli türleri bulunmaktadır ve bu türlere 4735 sayılı Kanunda yer verilmiştir. İşin özelliğine uygun olarak değişiklik gösteren bu sözleşmeler; anahtar teslimi götürü bedel sözleşme, götürü bedel sözleşme, birim fiyat sözleşme, karma sözleşme ve münferit sözleşmeler olmak üzere beş türden oluşmaktadır[783]. Kamu alımlarında imzalanan sözleşme türlerine bakılacak olursa; birim fiyat sözleşme türünde 50.111 adet (%85,46), anahtar teslim

[781] Bu izinle ihalelere ilişkin olarak kullanılması zorunlu tutulan tip sözleşmelerin yerine mutat sözleşmelerin kullanılması değil; finansal kiralama, kiralama, abonelik, bakım/onarım, danışmanlık gibi alanlarda ilgili mevzuatın da izin verdiği kapsamda kullanılması kabul gören mutat sözleşmelerin uygulanabileceği ifade edilmektedir. 4735 sayılı Kanun Madde 5.
[782] 4735 sayılı Kanun Madde 1-4.
[783] Kamu İhale Kurumu. *a.g.e.*, 3.

götürü bedel sözleşme türünde 6.657 adet (%11,35), götürü bedel sözleşme türünde 1.662 adet (%2,83) ve son olarak karma sözleşme türünde 207 adet (%0,35) olmak üzere toplam 58.637 adet sözleşme imzalanmıştır[784].

Yapım işlerinde düzenlenecek olan sözleşme türleri; anahtar teslimi götürü bedel sözleşme, birim fiyat sözleşme ve karma sözleşmedir[785]. 2024 yılında 6.657 anahtar teslim götürü bedel, 6.208 birim fiyat ve 207 karma sözleşme imzalanmıştır. Mal ve hizmet alımı işlerinde ise kanunda tek bir sözleşme türü ifade edilmiş ve bu işlerde, "ayrıntılı özellikleri ve miktarı idarece belirlenen işin tamamı için isteklinin teklif ettiği toplam bedel üzerinden götürü bedel sözleşme" düzenleneceği hüküm altına alınmıştır. Ancak uygulamada yine mal/hizmet alımları açısından götürü bedel ve birim fiyat sözleşme olmak üzere iki tür sözleşme uygulanabildiği görülmektedir. Yine 2024 yılında yapılan ihalelerde birim fiyat sözleşmeler 43.903 adet ve götürü bedel sözleşmeler ise 1.662 adet olarak gerçekleşmiştir[786]. Ayrıca anılan sözleşme türlerine ilaveten çerçeve anlaşmaya dayalı olarak idare ve yüklenici arasında imzalanan sözleşmeler de bulunmaktadır. Bu sözleşmelere münferit sözleşme adı verilmektedir. Çerçeve anlaşma ve münferit sözleşmede belirtilmesi zorunlu olan hususlar, KİK tarafından belirlenmektedir. KİK, bu konuda tek yetkili idare olarak ifade edilmiştir[787].

Sözleşmelerde yer alması gereken zorunlu hususlar Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununda belirtilmiştir. İşin adı, niteliği, türü, miktarı ve hizmetlerde iş tanımı bu maddeye göre ilk zorunlu hususdur. İdarenin ve yüklenicinin adı, adresi ile alt yükleniciler varsa bunlara ilişkin bilgiler ve sorumluluklara da sözleşmede yer verilmelidir. Sözleşmenin bedeli, türü, süresi, ödeme yeri, ödeme yerinin şartları, eğer verilecekse

---

[784] Götürü bedel sözleşmelerde yapım işi; karma ve anahtar teslim götürü bedel sözleşmelerinde ise mal/hizmet alımı gerçekleştirilmemiştir. Kamu İhale Kurumu. 2025, *2024 Yıl Sonu Kamu Alımları İzleme Raporu,* 10.

[785] "Madde 6- Kamu İhale Kanununa göre yapılan ihaleler sonucunda;
a) Yapım işlerinde; uygulama projeleri ve bunlara ilişkin mahal listelerine dayalı olarak, işin tamamı için isteklinin teklif ettiği toplam bedel üzerinden anahtar teslimi götürü bedel sözleşme, (…)
c) Yapım işlerinde; ön veya kesin projelere ve bunlara ilişkin mahal listeleri ile birim fiyat tariflerine, mal veya hizmet alımı işlerinde ise işin ayrıntılı özelliklerine dayalı olarak; idarece hazırlanmış cetvelde yer alan her bir iş kaleminin miktarı ile bu iş kalemleri için istekli tarafından teklif edilen birim fiyatların çarpımı sonucu bulunan toplam bedel üzerinden birim fiyat sözleşme,
d) (Ek: 1/6/2007-5680/3 md.; Değişik: 20/11/2008-5812/32 md.) Yapım işlerinde; niteliği itibarıyla iş kalemlerinin bir kısmı için anahtar teslimi götürü bedel, bir kısmı için birim fiyat teklifi alma yöntemleri birlikte uygulanmak suretiyle gerçekleştirilen ihaleler sonucunda karma sözleşme,(…) düzenlenir." 4735 sayılı Kanun Madde 6.

[786] Kamu İhale Kurumu. *a.g.e.,* 10.

[787] 4735 sayılı Kanun Madde 6.

avans ve fiyat farkı hususu da sözleşmede gösterilmelidir. Sözleşme bedeline dâhil olan ulaşım, sigorta, vergi, resim ve harç giderleri ve eğer dâhil değillerse bunların kim tarafından ödeneceği de sözleşmede bulunması zorunlu hususlar arasında sayılmıştır. Montaj, işletmeye alma, eğitim, bakım-onarım, yedek parça gibi destek hizmetlerine, kesin teminat miktarına ve iadesine, garanti istenildiyse garantiye, işin yapılma yerine, teslimine, denetim, kabul ve muayene işlemlerine, sigortalanmasına, sözleşmede değişiklik yapılmasına, feshine dair şartlara da sözleşmede yer verilme zorunluluğu bulunmaktadır. Süre uzatımı, iş artışı ya da iş eksilişi (eksikliği) yapılabilme olanakları ve bunlarla ilgili yükümlülükler, personel çalıştırılacaksa bu personellere ait yüklenicinin sorumlulukları ile iş sağlığı ve güvenliğine dair yükümlülüklerin belirtilmesi de zorunludur. Son olarak gecikme halinde alınacak cezalar ve anlaşmazlıkların çözümüne dair hususlar da sözleşmede yer verilmesi gereken zorunlu unsurlardan sayılmıştır[788]. Uygun olan türde imzalanan ve yer verilmesi zorunlu tutulan hususların tümünün yer aldığı sözleşmenin taraflarca imzalanmasının ardından uygulanması aşamasına geçilir.

2.3.2 Sözleşmenin Uygulanması

Sözleşmenin imzalanmasıyla geçilen aşama, uygulama aşamasıdır. Bir ihtiyacın ortaya çıkmasıyla başlayan kamunun alım süreci, artık sözleşmenin uygulanmasıyla birlikte ihtiyacın karşılandığı aşamaya geçer. Bu aşamada işin başlaması ve/veya yerin yükleniciye teslimi ile süreç başlamaktadır. Kontrol teşkilatının kurulması, iş programlarının hazırlanması, mal/hizmet teslimi, muayene/kabul işlemi, tahakkuk/ödeme işlemi gibi hususlar da bu aşamada bulunmaktadır. Ayrıca işle ilgili sigorta, garanti gibi hususlar ile iş artışı ya da eksilişi ve mücbir sebepler gibi hususlar da yine sözleşmenin uygulanması aşamasında önemli yeri olan hususlardır[789].

Sözleşmelerin uygulama aşamasında yaşanan sorunların temelinde genellikle ihale dokümanlarında gösterilenler ile imzalanan sözleşme arasında bulunan farklılıklar yatmaktadır. Bu bakımdan idarelerin imzalanacak sözleşmeyi ihale dokümanlarına uygun olarak düzenlemesi oldukça önem taşımaktadır. Böylece bu durumdan kaynaklanabilecek ve ihale iptaline varabilecek durumların da önüne geçilebilmesi mümkündür.

Sözleşmenin uygulanması 4735 sayılı Kanunun ikinci kısmında düzenlenmektedir. Buna göre sözleşmenin uygulanması; fiyat farkı verilmesi, iş ile

[788] 4735 sayılı Kanun Madde 7.
[789] Atasever, M. *a.g.e.*, 89.

işyerinin sigortalanması[790], mücbir sebepler ve denetim, muayene, kabul işlemleri bölümlerinden oluşmaktadır. Ayrıca mal/hizmet alım ihaleleri sonucu imzalanan sözleşmeleri; tip sözleşmeler, şartnameler, muayene/kabul yönetmelikleri, KİK genel tebliği, İş Kanunu, Sosyal Sigortalar Kanunu, idarelere ait düzenlemeler ve fiyat farkı kararnameleri gibi hususların da etkilediği ifade edilebilir. Uygulanan sözleşmelere dayanılarak hazırlanan hak ediş bedelleri üzerinden ilgili kesintiler yapılarak yükleniciye ödemeler gerçekleştirilir[791].

2.3.2.1 Fiyat farkı verilmesi

Sözleşme ile yüklenici ve idare birbirine karşı sorumluluk altına girmektedir. Yükleniciler işi yerine getirme konusunda sorumluluğa sahipken idarelerin de yerine getirilen iş karşılığında ödemede bulunma yükümlülükleri vardır. İdareler normal şartlarda yükleniciye yaptığı iş karşısında hak ettiği bedeli yani hak edişi ödemektedir. Ancak özellikle uzun süreli işlerde yüklenicilerin enflasyona, asgari ücret artışına ya da kendi elinde olmayan ve öngörülemeyen diğer sebeplerle yükselen maliyetlere karşı korunması sebebiyle bir gereklilik doğmuştur. Bu gerekliliğin çözüme ulaştırılmasında en önemli araç ise fiyat farkıdır[792]. Fiyat farkı sözleşmede belirtilen şekillerde verilmektedir. Ancak ulusal ve küresel çapta yaşanan sorunların yol açtığı ekonomik sıkıntılar nedeniyle sözleşmeye göre hesaplanan fiyat farklarına ek olarak ilave fiyat farkı dahi verilebilmesi mümkündür[793].

Fiyat farkı, hem idare açısından hem de yüklenici açısından işletilen bir sistemdir. İhalenin teklif aşamasında olası riskleri değerlendiremeyen, konuyla ilgili lazım gelen fizibilite çalışmaları tam olmayan ve/veya piyasayı okuyamayan tüccarların fiyat farkıyla korunması ise mümkün değildir. Yine fiyat farkı mekanizmasıyla sözleşmeden kaynaklanan sorunların da çözülebilme ihtimali yoktur[794]. Fiyat farkıyla yasal

---

[790] İş ve iş yerinin sigortalanması yapım işleri açısından 4735 sayılı Kanunun 9. maddesinde ayrıntılı olarak düzenlenmektedir. Yine kurumların iç genelgelerinde de yapım ihalelerinde uygulanacak sigortalara dair düzenlemeler bulunmaktadır. Mal/hizmet alım ihalelerinde ise kanunda bu yönde bir düzenleme bulunmamaktadır.

[791] Ünal, E. (2010). Kamu İhale Kanunu Kapsamındaki Yapım İşlerinde Hakediş Uygulamaları ve Denetimi (Yayın Numarası: 273972) [Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi]. Ulusal Tez Merkezi, 10, 15-16.

[792] Toprak, E. *a.g.e.*, 54; Büber, B. ve Sezer, C. (2012). *Yerel Yönetimler İçin Hizmet Akımı İhaleleri Kılavuzu.* TODAİE Yayını, 261.

[793] Örneğin ulusal ve uluslararası düzeyde yaşanan tedarik zincirinde fazlaca hissedilen ekonomik sıkıntılar nedeniyle 2021 yılı temmuz ayından önce ihale edilen işlerde hesaplanan fiyat farkının dışında ek fiyat farkı da verilebilmesi kararlaştırılmıştır.4735 sayılı Kanun Geçici Madde 5.

[794] Eren, T. (2017). *Kamu İhale Kanunu ve Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu Uygulamalarının Değerlendirilmesi Sempozyumu.* KİK-TOBB, Ankara, Türkiye, 71.

artışlar/eksilişler ile öngörülemeyen nedenler karşısında yüklenici ve idare taraflarının korunması mümkündür. Fiyat farkı verilerek yükleniciler korunmaktayken olası maliyet azalışlarında bir diğer ifadeyle idare lehine pozitif olarak gerçekleşen fiyat farkı durumlarında ise sözleşme bedelinde herhangi bir azalma meydana gelmemektedir. Fakat böyle durumlarda iş eksilişi hükümlerinin uygulanmasının önünde de herhangi bir engel bulunmamaktadır[795].

Fiyat farkı verilebilmesi için bu durumun sözleşmede yer alması gerekmektedir. Sözleşmede fiyat farkının ne şekilde ödeneceği de ayrıca belirtilmelidir[796]. Sözleşme imzalanırken fiyat farkına ilişkin olarak hüküm altına alınmış hususlarda imzanın ardından bir değişiklikte bulunulamaz[797]. Fiyat farkının ödeneceği hallerde sözleşme bedelinde bir artış meydana getirmesi nedeniyle yüklenicinin idarede bulunan kesin teminatının yeni sözleşme bedelinin teminat tutarını karşılamaması durumunda yapılacak olan hak ediş ödemelerinden ek kesin teminatın kesilmesi gerekmektedir. Yüklenici, anılan teminatın hak edişten kesilmesini istemiyorsa teminat olarak idareye yeni bir değer sunmalı ve bu değer (nakit, mektup, DİBS vs.) fiyat farkından doğan tutardan kaynaklanan teminat miktarını karşılamalıdır[798]. Son olarak bir hususun daha aktarılması gerekmektedir. Sözleşme süresinde ya da sözleşme süresinin uzatılması hallerinde sözleşmenin tamamen ifasına kadar, vergi gibi mali yükümlülüklerde artışa gidilmesi ya da yasal mali yükümlülüklere yenileri eklenmesi hallerinde yükleniciler, idareden fiyat farkı verilmesini talep edemez[799].

2.3.2.2 İşin ve işyerinin sigortalanması

Kanunda ayrıca bir başlık altında ele alınmasına rağmen işin ve işyerinin sigortalanması durumu yapım işleri için daha detaylı ifade edilmişken mal/hizmet alımları açısından bu kadar detaylı olarak belirtilmemiştir. Ancak idareler, ihale konusu iş ve iş yeriyle ilgili sigortalatma yoluna gitmektedir. Mal ve hizmet alımlarında idarenin takdirinde bulunan bu durum, yapım işlerinde ise 4735 sayılı Kanunun 9. maddesiyle

[795] Usta, M. (2012). Kamu İhale Mevzuatına Göre Teminat Türleri, Uygulamada Geçici Teminat, Kesin Teminat ve Ek Kesin Teminat Açısından Özellik Arz Eden Durumlar. *Mali Kılavuz,* (57), 91.
[796] 4734 sayılı Kanun Madde 27; 4734 sayılı Kanun Madde 7.
[797] 4735 sayılı Kanun Madde 8.
[798] MAİUY Madde 54; HAİUY Madde 55.
[799] Kamu İhale Kurumu. *4735 Sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu.* EKAP Akademi Yayını, No:4, Eğitim Dairesi Başkanlığı, 7.

emredici olarak uygulanması gerekli bir husus olarak düzenlenmiştir[800]. Birçok idare, kurum/kuruluş içi düzenlemelerle ihale konusu işlerle ilgili sigorta konusunu düzenlemektedir. Bu düzenlemeler ihale konusu işe göre sigortanın kapsamı ve süresini belirlemektedir. İdareler anılan düzenlemelere göre sigorta konusuna ihale dokümanında yer vermekte ve buna uygun olarak sözleşme imzalamaktadır. Hizmet tip sözleşmelerin 21. maddesi ve hizmet genel şartnamesinin 19. maddesi iş ve işyerlerinin korunması ve sigortalanmasını konu edinmektedir. Buna göre genel şartnamede belirtilen durumlar yükleniciye ait tutulmakta ve bunun dışında bir durumun da sigortalatılmasının istenmesi halinde ihale dokümanında yer aldığı şekliyle şartnamede de yer verilmesinin uygun olacağından bahsedilmektedir. Sigorta türleri, miktarı, süresi ve kapsamı gibi tüm konular taraflarda tereddüt oluşturmayacak şekilde açık ve belirgin olarak sözleşmede belirtilmelidir. Eğer sigorta konusunda herhangi bir düzenleme yapılmayacaksa ilgili sözleşmede sigortaya dönük maddeye "Bu madde boş bırakılmıştır" hükmü yazılarak herhangi bir şüpheye mahal verilmemesi gerekmektedir[801].

Mal alım ihalelerinde kullanılan tip sözleşmelerin 26. maddesi sigorta konusuna ayrılmıştır. Bu madde gereği sigorta poliçelerini yüklenici, idareye teslim etmek durumundadır. Eğer ihale dokümanlarında sigortayla ilgili bir hükme yer verilmemişse yine hizmet alım ihalelerinde olduğu gibi ilgili maddeye "Bu madde boş bırakılmıştır" ifadesi yazılmalıdır[802]. Mal alımlarında daha çok karşılaşılan durumun sigorta konusundan ziyade garanti ile ilgili husus olduğu görülmektedir. Buna göre mal alım tip sözleşmesinin 17. maddesine göre yükleniciler, teslim ettikleri mal ile ilgili garanti belgesi sunmakla yükümlüdür[803]. Ancak bazı malların garanti belgesi doğaları gereği bulunmamaktadır. Bu durum ise uygulamada yüklenicilerin mal ile ilgili bizzat bir taahhütname vermesiyle aşılmaya çalışılmaktadır. Fakat bu taahhütnamenin 488 sayılı Damga Vergisi Kanunu gereği her taahhütname gibi damga vergisine tabi olması ve ortaya çıkan bu ek maliyet, idarelerle yükleniciler arasında çeşitli anlaşmazlıklar

[800] Bu maddeye göre; "Yapım işlerinde yüklenici; işyerlerindeki her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ile sözleşme konusu iş için, işin özellik ve niteliğine göre ihale dokümanında belirtilen şekilde, işe başlama tarihinden geçici kabul tarihine kadar geçen süre içinde oluşabilecek deprem, su baskını, toprak kayması, fırtına, yangın gibi doğal afetler ile hırsızlık, sabotaj gibi risklere karşı, geçici kabul tarihinden kesin kabul tarihine kadar geçecek süreye ilişkin ise kapsamı ihale dokümanında belirtilen genişletilmiş bakım devresi teminatını içeren sigorta yaptırmak zorundadır." 4735 Sayılı kanun Madde 9.

[801] Hizmet Tip Sözleşme Madde 10; Hizmet Genel Şartname Madde 7.

[802] Mal Tip Sözleşme Madde 26.

[803] Mal Tip Sözleşme Madde 17.

yaşanmasına sebep olmaktadır. Ayrıca savaş, yurt içi seferberlik, ayaklanma, iç savaş ve benzeri olaylarda ya da nükleer yakıt kaynaklı sızıntılar ve bunların önlenmesi amacıyla alınacak önlemler neticesinde meydana gelebilecek riskler gibi sigortalanması mümkün olmayan risklerden doğan tüm sorumluluk, mal/hizmet/yapım işlerinde idareye aittir. Aynı şekilde idarenin işlerin tamamlanmış kısımlarını teslim alıp kullanmaya başlamasından doğacak riskler de yine idarenin sorumluluğuna bırakılmıştır[804].

2.3.2.3 Mücbir sebepler

Sözleşmeye davet edilen istekli, mücbir sebepler dışında sözleşme imzalamakla yükümlü tutulmuş[805] ve eğer mücbir sebep yoksa bu yükümlülüğü yerine getirmeyen yüklenicilerin ihalelerden yasaklanma durumunun dahi ortaya çıkabileceği belirtilmişti[806]. O halde mücbir sebeplerin bulunması bu yükümlülükte de olduğu gibi bazı yükümlülük ve şartlarda değişiklik yapabilmektedir. Tıpkı sözleşmenin imzalanma aşamasında olduğu gibi sözleşmenin uygulanma aşamasında da mücbir sebeplerin varlığının durumu değiştirici etkileri bulunabilmektedir. Bu aşamada işle ilgili süre uzatımı verilmesi başta olmak üzere bazı şartlarda değişiklik olması yine mücbir sebeplerle mümkün hale gelebilmektedir. Sözleşmenin imzalanmasında ve uygulanmasında önemi bulunan bu haller, sözleşmenin feshinde de rol oynayabilmektedir. Mücbir sebepler nedeniyle feshedilen bir işe ait teminatlar diğer çoğu feshin aksine yükleniciye iade edilir[807]. Ayrıca yine mücbir sebebin varlığı halinde iş bitiş tarihinin süre uzatımı verilerek uzatılması durumunda sözleşmede fiyat farkı ödeneceği öngörülmemiş olsa bile fiyat farkı verilmesi mümkün hale gelebilmektedir[808].

Mücbir sebep olarak belirtilebilecek hallerin hangileri olduğu kanunda tek tek sayılmıştır. Buna göre; doğal afetler, kanuni grev, genel salgın hastalık ve kısmi/genel seferberlik ilanı halleri mücbir sebep olarak kabul edilebilecek hallerdir. Yine kanun metnine göre KİK tarafından yukarıda sayılan durumlara benzer olarak kabul edilen diğer hallerin de mücbir sebep olarak belirlenebilmesi mümkündür. KİK'in sayılan hallere

[804] Kamu İhale Kurumu. *a.g.e.,* 12
[805] 4734 sayılı Kanun Madde 44.
[806] 4734 sayılı Kanun Madde 58.
[807] Hizmet Tip Sözleşme Madde 28; Mal Tip Sözleşme Madde 35/4;
[808] Hizmet Tip Sözleşme Madde 14. Bu durumlarda fiyat farkı verilebilmesi için "Bu sözleşme kapsamında yapılacak işler için fiyat farkı hesaplanmayacaktır. Ancak, mücbir sebepler veya idareden kaynaklanan nedenlerle işin bitim tarihinin süre uzatımı verilmek suretiyle uzatılması halinde, yürürlükte bulunan fiyat farkına ilişkin esaslar dikkate alınarak fiyat farkı hesaplanacaktır." ibaresinin yazılması gereklidir.

benzer haller için mücbir sebep belirleyebileceği ancak bunun takdir hakkı açısından sınırsız bir yetki olmadığı da ifade edilmelidir[809].

Mücbir sebeplerden sayılan durumların varlığı bu hallerin mücbir sebep olarak kabul edilmesi açısından bir kesinlik taşımamakta ve sadece bir ihtimali ifade etmektedir. Çünkü söz konusu hallerin gerçekleşmesi durumunda dahi var olan durum, mücbir sebep olarak doğrudan uygulanamamaktadır. Mücbir sebebin uygulanabilmesi yani kanunda belirtilen şartlarda bazı belirli değişiklikler getirebilmesi için öncelikle yüklenici tarafından idareye mücbir sebebin meydana geldiği tarihi izleyen yirmi gün içinde yazılı olarak bildirimde bulunulması gerekmektedir[810]. Bu başvuru yüklenici tarafından önceden öngörülebilir ve/veya engellenebilir talepler için yapılmamalıdır[811]. İdare, bu sebebin yükleniciden kaynaklanan bir kusurdan dolayı ortaya çıkmadığına, söz konusu halin taahhüdün yerine getirilmesine engel olduğuna karar vermelidir. İdarenin bu kararında yüklenicinin engeli ortadan kaldırmaya gücünün yetmemiş olduğuna dair bir görüşü de bulunmalıdır. Böyle bir karar alınması durumunda söz konusu hal, mücbir sebep olarak kabul edebilir. Ancak bu durum da mücbir sebebin bulunması konusunda yeterli olan tek şart değildir. Kanun, mücbir sebebin yetkili merciler tarafından belgelendirilmesini de diğer şartla birlikte zorunlu tutmuştur[812]. Tüm şartların sağlanması durumunda istekliler/yükleniciler lehine mücbir sebep hükümleri uygulanabilir.

2.3.2.4 Denetim, muayene ve kabul işlemleri

Denetim, muayene ve kabul işlemleri sözleşmenin uygulanma aşamasının son bölümüdür. Bu aşamanın tamamlanmasıyla sözleşmenin uygulanma aşaması tamamlanmaktadır. Mal alımlarında teslim edilen malın ve hizmet alımlarında yerine getirilen hizmetin muayene edilerek kabul edilmesi gerekmektedir. Çünkü yüklenici sunmayı taahhüt ettiği mal/hizmet işiyle ilgili ihale dokümanlarında gösterilenin dışında bir edimde bulunabilir. Bunun engellenmesi için mal/hizmet alımlarının kontrol/muayene edilerek kabul edilmesi önem taşımaktadır. Bu işlemi yerine getirmek için idare

[809] Özçelik, Ş. B. (2016). Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'na Göre Mücbir Sebepler ve Sonuçları. *Türkiye Barolar Birliği Dergisi,* (123), 303-324.
[810] Tip sözleşmelerde zamanında yapılmayan başvuruların dikkate alınmayacağına dair düzenleme bulunmaktadır. Hizmet Tip Sözleşme Madde 17. Süresinde başvuru Mal Tip Sözleşmesinde de belirtilmektedir. Mal Tip Sözleşme Madde 25.
[811] Kamu İhale Kurumu. *a.g.e.,* 15.
[812] 4735 sayılı Kanun Madde 10.

tarafından muayene ve kabul komisyonları kurulmaktadır. Bu komisyonlar en az üç kişiden oluşmalıdır[813].

Yapılan iş veya alınan mal ancak yüklenici tarafından idareye teslim edildikten sonra muayene ve kabul işlemi yapılabilmektedir. Aksi takdirde teslim edilme işlemi gerçekleşmeden muayene işlemi yapılamayacağı gibi tabii olarak kabul işlemi de gerçekleştirilemez. Fakat sözleşmede hüküm bulunması durumlarında; imalat/üretim süreci gerektiren işlerin ihale dokümanlarında yer alan şekillerde (kalite ve özellikte) yapılıp yapılmadığı belirli incelemelerle denetlenebilmektedir. Bu durum, muayene ve kabul komisyonlarının yetki ve sorumluluğunu ortadan kaldırmamaktadır. Ayrıca verilen bir taahhüt varsa bu taahhüdün tamamlanan ve kullanma imkânı bulunan bağımsız kısımları için de kontrol edilip kısmi kabulle yapılabilmesi mümkündür[814]. Bunun için de yine ihale dokümanında bu hususa yer verilmesi gereklidir. Ayrıca tip sözleşmelerde de kısmi kabul yapılacaksa bu hususa yer verilmeli eğer kısmi kabul yapılamayacaksa da "Bu işte kısmi kabul yapılmayacaktır" ibaresi sözleşmede yer almalıdır. Burada öne çıkan amacın, ihale dokümanlarıyla sözleşmenin birbiriyle uyumlu olması ve muayene ve kabul komisyonlarının şüpheye düşmesinin engellenmesi olduğu düşünülebilir.

Mal alımı ihaleleri uygulama yönetmeliğine göre teknik şartnamede yer verilen hususlar, ihale komisyonu, muayene ve kabul komisyonu marifetiyle yapılacak incelemelerde/değerlendirmelerde tereddüt oluşturmamalıdır[815]. Yine teknik şartnamede sözleşmenin uygulanması sırasında muayene ve kabul aşamalarında sunulması istenilen belgelere yönelik bir düzenlemeye de yer verilmesi gereklidir. Eğer muayene, komisyon tarafından değil de ihtisas gerektiren bir kuruluş (deney, analiz, kalibrasyon laboratuvarları) tarafından gerçekleştirilecekse bu hususa da teknik şartnamede ya da sözleşme tasarısında yer verilmesi gerekmektedir[816]. Buna benzer birçok konu daha ihale dokümanlarında yer verildiği şekliyle ve esas olarak komisyonları tereddüde düşürmeyecek şekilde yönetilmelidir[817]. Bu konudaki detaylı düzenleme, Mal Alımları Denetim Muayene ve Kabul İşlemlerine Dair Yönetmelik ile yapılmıştır[818]. Uygulamada

[813] 4735 sayılı Kanun Madde 11.
[814] 4735 sayılı Kanun Madde 11.
[815] MAİUY Madde 14.
[816] MAİUY Madde 27.
[817] Mal Tip Sözleşmesi Madde 30.
[818] İdareler "denetim, muayene ve kabul işlemlerini düzenleyecektir. Bu düzenleme, aşağıdaki hususların tamamı veya bir kısmı dikkate alınarak yapılır:
a) İmalat veya üretim sürecinde ara denetim yapılıp yapılmayacağı,

yaşanan sorunların bir kısmı söz konusu dokümanların bu konularında belirsizlik bulunması nedeniyle yaşanmaktadır. Zaten tip sözleşmelerde anılan hususlara oldukça detaylı olarak yer verilmesinin arkasında yatan sebeplerden birisi de ilgili sorunların yaşanmasının önüne geçebilmektir. İdarelerin ihale dokümanında yer verdiği hususlara uygun olarak hazırladıkları sözleşmeler işleyişi kolaylaştırmakta ve idarelerin süreci daha rahat yönetebilmelerini sağlamaktadır.

Hizmet tip sözleşmelerde de teslim, muayene ve kabul işlemlerine yer verilmektedir. Kısmi kabul geçerli olan durumlarda yine sözleşmede bu hususa yer verilmesi yoksa da olmadığı hususunun belirtilmesinin gerekliliği bu alım konusu iş sözleşmelerinde de yer almaktadır. Tip sözleşmenin ve uygulama yönetmeliğinin yanı sıra Hizmet Alımları Muayene ve Kabul Yönetmeliği adında ayrıca bir yönetmelik daha bulunmaktadır. Teslimi gerçekleşen hizmet işine ait muayene ve kabul işlemleri ve muayene/kabul komisyonlarının kurulması ile çalışmasına dair usul/esas anılan yönetmelikle düzenlenmektedir. Yönetmeliğe göre yine temel olarak ihale dokümanlarına aykırı hususlara yer verilmemesi ve taahhüt konusu hizmetin yerine getirilmedikçe muayene ve kabul işlemlerinin yapılamayacağı ifade edilmektedir. Sözleşme ile eklerinde muayene ve kabul işlemlerinin hangi sürede tamamlanacağına yer verilmesi gerekmektedir[819]. Komisyon kaynaklı yaşanmasını muhtemelen gecikmelerin böylece engellenmesi hedeflenmektedir. Muayene ve kabul işlemleri belirtilen tarihlerde tamamlandıktan sonra kesin hesap raporu çıkartılmalı ve kısmi kabul mümkünse diğer alımlardaki gibi buna da komisyonu tereddüde düşürmeyecek şekilde yer verilmelidir[820].

2.3.3 Sözleşmede Değişiklik ile Sözleşmenin Devri ve Feshi

Sözleşmenin imzalandıktan sonra değişmemesi esastır ve bu konuda kanunda bir ilke bulunmaktadır. Ancak yüklenici ve idarenin karşılıklı rızaları sonucunda sözleşme

b) Ara denetim için hizmet alınıp alınmayacağı,
c) Muayenede izlenecek yöntem,
ç) Laboratuvar muayenesi yapılıp yapılmayacağı,
d) İtiraz muayenesi için hakem laboratuvar belirlenip belirlenmeyeceği,
e) Muayene sonucunda uygun çıkmayan malların idarenin deposundan kaç gün içerisinde geri alınacağı,
f) Kısmi, geçici ve kesin kabule ilişkin düzenlemeler,
e) Yurt dışından tedarik edilen malların muayene ve kabul işlemleri" Mal Alımları Denetim Muayene ve Kabul İşlemlerine Dair Yönetmelik.
https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=4713&MevzuatTur=7&MevzuatTertip=5

[819] Hizmet Alımları Muayene ve Kabul Yönetmeliği.
https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=4714&MevzuatTur=7&MevzuatTertip=5

[820] Hizmet Tip Sözleşme Madde 20.

bedeli hiçbir şekilde aşılmamak kaydıyla iki hususta değişiklik yapılması kanunda istisna olarak sayılarak mümkün hale getirilmiştir. Bunlarda ilki, işin yapılma ya da teslim yerinde yapılacak değişikliklerdir. Çeşitli durumlar nedeniyle idareler bazen işin teslim yerinde ya da işin yapılma yerinde değişikliğe gidebilmektedir. İşte bu değişikliğe kanun koyucu izin vermektedir. Diğer istisna ise süresinden önce işin tamamlanması ya da teslim edilmesi şartıyla işin süresi ve ödemeye dair sürelerle ilintili şartlarda değişiklik yapılabilmesidir[821]. Buradaki amacın da iş sürecini daha hızlı tamamlayan yüklenicilerin cezalandırılmayarak ödemelerinin erkene çekilebilmesi olduğu düşünülebilir.

Sözleşmelerde değişiklik yapılmaması gibi sözleşmenin devrinin de yapılmaması gerekmektedir. Çünkü idareler ihale aşamalarında bazı yeterlik kriterleri aramakta ve yüklenici seçimini bu kriterleri sağlayabilen istekliler arasından gerçekleştirmektedir. Devir yasağı ile bu yeterliklere sahip olmayan kişilerin işi almalarının önüne geçilmiş olmaktadır. Ancak zorunlu hallerde 4735 sayılı Kanun, sözleşmenin ihale yetkilisinin yazılı izni şartıyla başkasına devredebilmesine olanak tanımaktadır. Bu devir, ancak ilk ihaledeki şartları sağlayabilen kişilere gerçekleşebilir. İsim/statü değişikliği haricinde bir sebepten kaynaklanan devirler dışında sözleşme devri gerçekleştiğinde aynı yüklenici tarafından devir tarihini izleyen üç yıl içinde başka bir sözleşme devri (bir sözleşmeyi devretme ya da başka bir sözleşme devralma) gerçekleştirilemez. Bir sözleşmenin izinsiz bir şekilde devredilmesi ya da devir alınması durumlarında sözleşmenin ilgili maddelerle düzenlenen feshi hükümleri ile devreden ya da devir alan kişilerin de ihalelerden yasaklama kararlarına ilişkin hükümleri uygulanacaktır[822].

Yüklenicinin sözleşme süresinde ve iş bitmeden vefatı durumunda sözleşmenin feshi yoluna gidilir. Kesin teminatları ve varsa ek teminatıyla diğer alacakları varislerine hakları nisabınca verilir. Eğer vefat eden yüklenici ile aynı şartları taşıyan varis idareden talepte bulunur ve idarenin de izni olursa ölüm tarihini takip eden 30 gün içinde gerekli kesin teminat ve ek teminatların varis marifetiyle tamamlanmasıyla sözleşmenin devri gerçekleşebilir[823].

Yüklenicinin iflası halinde, yasaklama hükümleri hariç olmak üzere, hakkında fesih ile ilgili uygun düzenleme hükümleri esas alınarak belirtilen şekillerle sözleşmenin

[821] 4735 sayılı Kanun Madde 15.
[822] 4735 sayılı Kanun Madde 16.
[823] 4735 sayılı Kanun Madde 17.

feshi sağlanır. İflas kararının temyize götürülmesi fesih işlemlerini ertelemez. Temyiz sonucunda Yargıtay tarafından iflas kararı bozulsa dahi sözleşmenin yeniden uygulanması mümkün değildir[824]. Ağır hastalık, tutukluluk ya da benzeri bir mahkûmiyeti olan yüklenicinin taahhüdünü yerine getirememesi durumunda bu duruma sebep olan halin başlamasını takip eden otuz gün içinde yüklenicinin teklif edeceği bir vekil tayin edilebilir. Bu vekile idarenin de izin vermesi şarttır. Ancak yüklenici bir vekil tayin edebilecek durumda bulunmuyor ya da bulunamıyorsa ilgililer tarafından yine aynı sürede yasal temsilci tayin edilmesi istenebilir. Bu durum da gerçekleşmezse yine yasaklama kararı alınmaksızın fesih ile ilgili uygun madde hükümleri uygulanarak sözleşme feshedilir[825]. Eğer yüklenici bir ortak girişim ise ortaklığı oluşturan kişilerden birisinin bu hal üzere olması sözleşmenin devamına engel olmayacaktır. Diğer ortaklar teminat dahil olmak üzere işin o ortağın payına düşen sorumluluklarını üstlenerek ortaklığın verdiği taahhüdü yerine getirirler. Burada esas olan ise bu hallerden birine uğrayan ortağın pilot ortak ya da koordinatör ortak olmaması gerektiğidir[826].

Sözleşmenin zamanında sona ermesinin dışında belirtildiği gibi sözleşmenin fesihle de sona ermesi mümkündür. Mücbir sebepler dışında yüklenicinin, ekonomik olarak güçsüz duruma düşmesi sebebiyle yerine getirmeyi taahhüt ettiği işi yapamayacağını gerekçelerine de yer vererek idareye bildirmesi durumunda herhangi bir protesto çekilmeksizin sözleşmenin genel hükümlere uygun olarak feshedilmesi mümkündür. Yüklenicinin bu durumu nedeniyle gerçekleşen fesihlerinde teminat iadesi yapılmaz ve teminatın tümü gelir kaydedilir[827].

Yüklenici gibi idarenin de sözleşmeyi feshetmesi mümkündür. Yüklenicinin, ihale dokümanlarında ve sözleşmede belirtilen şekliyle işi yerine getirmediği ya da kanunda sayılan yasak fiil ve davranışlarda bulunduğu idare tarafından tespit edilirse yine ihale dokümanlarında belirtilen cezalar yükleniciye uygulanır. Bu cezaların

---

[824] Kamu İhale Kurumu. *a.g.e.*, 25.
[825] 4735 sayılı Kanun Madde 17.
[826] Ölüm, iflas, ağır hastalık, tutukluluk ya da mahkumiyet gibi bir durumda bulunan kişi, "idareye pilot veya koordinatör ortak olarak bildirilmiş ise, pilot veya koordinatör ortağın gerçek veya tüzel kişi olmasına göre iflas, ağır hastalık, tutukluluk, özgürlüğü kısıtlayıcı bir cezaya mahkumiyet veya dağılma hallerinde, sözleşme feshedilerek yasaklama hariç haklarında 20 ve 22 nci maddeye göre işlem yapılır. Pilot veya koordinatör ortağın ölümü halinde ise sözleşme feshedilmek suretiyle yapılmış olan işler tasfiye edilerek kesin teminat iade edilir. Bu durumların oluşunu izleyen otuz gün içinde diğer ortakların teklifi ve idarenin uygun görmesi halinde de, teminat dahil o iş için pilot veya koordinatör ortağın yüklenmiş olduğu sorumlulukların üstlenilmesi kaydıyla sözleşme yenilenerek işe devam edilebilir." 4735 sayılı Kanun Madde 18.
[827] 4735 sayılı Kanun Madde 19.

uygulanmasının ardından idare, nedenleri açıkça belirtilen en az on gün süreli bir ihtarda bulunur. Bu cezaya ve ihtara rağmen yüklenici aynı tutumunu sürdürürse herhangi bir protestoya gerek kalmadan yüklenicinin teminatı gelir kaydedilerek iş, genel hükümlere göre feshedilir. Aynı süreç, yüklenicinin işi vaktinde tamamlaması halinde de uygulanır[828].

İhale aşamasında 4734 sayılı Kanunda belirtilen yasak eylemler/davranışlar içerisinde bulunduğu sözleşmenin uygulanması aşamasında anlaşılan yüklenicinin, teminatları gelir kaydedilerek sözleşmesi sonlandırılır. Teminatlarının gelir kaydedilmesi yüklenicinin borcundan teminat kadarlık tutarın mahsup edilmesini de içeremez[829]. Eğer işin %80'i tamamlanmışsa ve bunun yanında işin tamamlatılmasında bir kamu yararı da varsa bazı şartlar altında bu hallere rağmen yükleniciden işin tamamlatılması istenebilir. Bu şartlar; işin acele olması ve yeniden ihale için gerekli süre bulunmaması, taahhüdün başka bir yükleniciye yaptırılmasına imkân olmaması ya da belirtilen yasak eylemlerin/davranışların taahhüdü tamamlamaya engel olmaması halleridir. Bu durumlar mevcut ve idare de işin tamamlanmasında kamu yararı olduğunu tespit ettiyse yüklenici işi tamamlamak zorundadır. Ancak bu durum ve şartlar ya da idarenin isteği yüklenicinin cezasız kalması anlamını taşımamaktadır. İş devam ettirilse bile yüklenicinin ihalelere katılmaktan yasaklı hale gelmesi ve teminatları kadar bir tutarda ceza kesilmesi gerekmektedir. Kesilen ceza doğrudan yükleniciden tahsil edilebileceği gibi edilmediği durumlarda hak ediş ödemelerinden kesinti yapma şeklinde de tahsil edilebilir[830].

Sözleşmeler, mücbir sebepler konusunda da aktarıldığı gibi bu hallerin varlığı durumunda feshedilebilir. Ancak burada teminatların iadesi söz konusudur. Fesihlerin gerçekleşme şekline göre feshe esas usullerde değişiklikler olmakta ve teminatın iadesi, ihalelerden yasaklı duruma geçme gibi bazı hususlarda da bu durumun etkisi bulunmaktadır. Sözleşme, taahhüdün yerine gelmesinin dışında fesihle de bu şekilde sonlanabilmektedir.

Sözleşmenin uygulanma aşaması sözleşmenin noktalanmasıyla tamamlanır. Ancak sözleşmeyle ilgili son olarak bir konudan daha burada kısaca bahsedilmesi faydalı olacaktır. Sözleşmeler iş eksilişi ve iş artışlarına da konu olabilmektedir. Öngörülmeyen

[828] 4735 sayılı Kanun Madde 20.
[829] Kamu İhale Kurumu. *a.g.e.*, 31.
[830] 4735 sayılı Kanun Madde 21.

durumlar sebebiyle iş artışı bir zaruret hali alırsa ve artışa konu iş; sözleşmeye esas bir proje içinde veya idareyi herhangi bir maliyete ya da külfete katlanma durumunda bırakmadan asıl işten ayrılmasının teknik/ekonomik olarak mümkün değilse, iş artışı gerçekleşebilir. Bu artış birim fiyat teklif almak şeklinde yapılan mal/hizmet alımı işlerinde sözleşme bedelinin %20'sine kadar ve dokümanlarda belirlenen hükümler çerçevesinde aynı yükleniciye yaptırılabilir[831]. Ancak götürü bedel üzerinden sözleşme düzenlenen mal/hizmet alımlarında iş artışı yapılması mümkün değildir.

2.4 İhale Süreçlerinde Sorumluluk

Kamunun en büyük gelir kalemini oluşturan vergilerin yasallaşarak yürürlüğe girme yetkisi TBMM'de olduğu gibi kamunun harcama yapabilme yetkisi de yine TBMM'nin sorumluluğundadır. TBMM bu yetkiyi milletin kendisinden elde etmekte ve yine milletin seçtiği vekiller aracılığıyla kullanmaktadır[832]. Ancak tüm harcamaların TBMM tarafından bizzat gerçekleştirilme imkânının pratikte bulunamayacağı aşikardır. Bu yüzden meclis, Bütçe Kanunu ile harcama yapılmasını hem denetlemekte[833] hem de yetki devri ile harcama yapılmasına izin vermektedir. Bu harcamalar, kamu görevlileri eliyle yerine getirilmekte ve harcamaları yerine getiren görevlilerin[834] de konuyla ilgili sorumlulukları bulunmaktadır. Bu sorumluluklardan olan hesap verme sorumluluğuna göre, her türlü kamu kaynağının kullanımında görevi/yetkisi olanların, bu kaynakların hukuka uygun olarak kullanılmasıyla ilgili yükümlülüğü bulunmaktadır. Bu kişiler; aldıkları önlemler, yaptıkları tasarruflar, kaynağın verimli/etkili kullanılması ve raporlanmasında yetkili mercilere hesap verme zorunluluğuna tabi tutulmaktadır[835].

Kamu görevlileri, kamu sektörüyle özel sektörün ilişkilerinin yoğunlaştığı bir diğer ifadeyle devlet-piyasa ilişkilerinin önemli bir kesişim alanı olan kamu harcama sürecinde yaptıkları her türlü eylem ve davranışla ilgili olarak hesap verme sorumluluğu

---

[831] Anahtar teslim götürü bedel ihalesi ile gerçekleşen yapım işlerinde bu oran sözleşme bedelinin %10'unu geçemez. Birim fiyat sözleşme ile yapılan yapım işlerinde ise Cumhurbaşkanı oranı, %40'a kadar artırma yetkisine sahiptir. 4735 sayılı Kanun Madde 24.

[832] Karaaslan, M. (2008). *Özerklik ve Denetim Açısından Yerel Yönetimler Reformu.* Turhan Kitabevi, 58.

[833] TBMM denetim hakkını yasa çıkartmak, soru, gensoru, genel görüşme ve meclis araştırması/soruşturması gibi mekanizmalarla doğrudan; Sayıştay aracılığıyla ise dolaylı olarak kullanmaktadır. Yılmaz, H. H. ve Tosun, S. (2010). 5018 Sayılı Kanun Çerçevesinde Mali Saydamlık ve Parlamentonun Bütçe Sürecinde Etkinliği. *Yasama Dergisi*, (5), 5-23.

[834] Görevliler kastedilirken, ihtiyaç karşılanma sürecinde yer alan tüm kamu görevlileri ifade edilmektedir. İhale aşaması, komisyonlar, hak ediş düzenlenme ve ödenmesi, karar alma vb. tüm süreçler içinde yer alan kamu görevlilerinin sorumluluğu bulunmaktadır. Bu kişiler hakkında ceza kovuşturması yapılmasının yanı sıra disiplin cezalarının da verilmesi mümkündür. Kamu İhale Kurumu. *a.g.e.,* 46.

[835] KMYKK Madde 8.

ile yükümlüdür. Kamu alımlarının ekonomik büyüklüğünün 2024 yılında milli gelirin yaklaşık %6'sına denk gelmesi bu alım sürecinin önemini göstermesi açısından önemlidir[836]. Bu aşamada görevlilerin yaptıkları tüm eylem ve davranışları gereği yetkili makamlara hesap vermek zorundadırlar. Bu davranışlardan/eylemlerden kaynaklı olarak görevlilerin verdikleri hesap neticesinde idari, mali ve cezai durumlarla karşılaşmaları da olasıdır[837].

Harcama sürecinde bulunan kamu görevlilerinin sorumlulukları, doğrudan temin ile alım sürecindeki sorumluluklar aktarılırken ifade edilmişti. Tekrar kısaca özetlemek gerekirse bu kişiler üst yönetici, harcama yetkilisi, gerçekleştirme görevlileri ve muhasebe yetkilileridir ve anılanların tamamının hesap verme sorumluluğu bulunmaktadır. Yerel yönetimlerde üst yönetici, belediye başkanıdır. Başkanın temel sorumluluğu, alım sürecinin kanuna uygun yürütülüp yürütülmediğinin izlenip denetlenmesidir[838]. Harcama yetkilisi, belediye bütçesiyle ödenek verilen her bir birimin en üst yöneticisidir[839]. Gerçekleştirme görevlisi, harcama emrinin gelmesiyle bir yükümlülüğe giren ve işin gerçekleşmesi, mal/hizmet alımı ve teslimine dair işlemleri yerine getiren, belgelendiren ve ödeme evraklarını düzenleyen belediye (kamu) görevlilerini ifade etmektedir[840]. Muhasebe yetkilileri ise alacakların toplanması, harcamanın yapılması, para ve benzeri değerlerin emanete alınması, gizli tutulması, ilgililerle paylaşılması ve tüm hesap işlemlerinin raporlanmasını yerine getiren kamu görevlileri olan belediye (genellikle mali hizmetler) personelidir[841]. İhale komisyonlarında yer alan kişilerin verdikleri oydan, muayene ve kabul komisyonlarında

---

[836] Türkiye İstatistik Kurumu. 2025, *2024 Yılı Milli Geliri.* https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Donemsel-Gayrisafi-Yurt-Ici-Hasila-IV.-Ceyrek:-Ekim-Aralik,-2024-54163#:~:text=Gayrisafi%20Yurt%20%C4%B0%C3%A7i%20Has%C4%B1la%20(GSYH,2024%20y%C4%B1l%C4%B1nda%20%253%2C2%20artt%C4%B1&text=%C3%9Cretim%20y%C3%B6ntemine%20g%C3%B6re%20cari%20fiyatlarla,milyar%20514%20milyon%20TL%20oldu ; Kamu İhale Kurumu. 2025, *2024 Yıl Sonu Kamu Alımları İzleme Raporu, 4.*

[837] Tosun, H, ve Cebeci, U. (2008). 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu. *Muhasebat Kontrolörleri Derneği Yayını,* 28.

[838] Candan, E. (2006). Eski ve Yeni Kamu Mali Yönetim Sisteminin Mukayeseli Olarak Değerlendirilmesi ve 5018 Sayılı Kanun ile Öngörülen Esaslar ve Getirilen Yenilikler-I. *Vergi Dünyası Dergisi,* (295), 188-194.

[839] Mahalli İdare Birliklerinde birlik başkanı harcama yetkilisi olarak ifade edilmiştir. Harcama Yetkilileri Hakkında Genel Tebliğ (Seri No:1) 31.12.2005. https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=9816&MevzuatTur=9&MevzuatTertip=5

[840] Koçtepe, H. ve Gündüz, F. (2007). 5018 Sayılı Kanunun 4734 Sayılı Kanunu İlgilendiren Hükümlerin Değerlendirilmesi. *Mali Hukuk Dergisi Yayını,* 54-56.

[841] KMYKK Madde 61.

yer alanların da görev alanına giren denetim ve kabul işlemlerinden sorumlu oldukları da tekrar hatırlatılmalıdır.

Kamu görevlilerinin dışında isteklilerin/yüklenicilerin de kamu alım sürecinde sorumluluk anlamında bir yerleri olduğu söylenebilir. Bu kişilerin yapmalarının ya da yapmamalarının emredildiği ya da yasaklandığı çeşitli yasal düzenlemeler bulunmakta ve kamu alım sürecinin hukuka uygun olarak yürütülmesi bu düzenlemeler ışığında sağlanmaktadır. KMYKK, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu ve TCK bu düzenlemelerin başında gelen kanunlardır. Kanunlarda genellikle alt ve üst limitler belirlenerek duruma uygun cezaların verilebilmesi için fiilin/davranışın durumuna, ağırlığına göre makamlara takdir hakkı tanınmıştır.

4734 sayılı Kanun, alım sürecinde yer alan aktörlerin ihalelerde bazı davranışlarda ve eylemlerde bulunmalarını yasaklanmıştır. Bu yasaklara uymayanlar hakkında bir yılla iki yıl arasında değişen sürelerde ihalelerden yasaklama kararı verilmesi mümkündür. Yasaklama kararının tekrarı halinde süresiz yasaklamalar dahi söz konusu olabilmektedir. Yerel yönetimler, yasaklama ile ilgili bir durumla karşılaştıklarında durumu derhal Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı ile paylaşmak zorundadır. Yasaklama kararı yasaklamayı gerektiren davranış ya da eylemin tespiti halinde izleyen en fazla kırk beş gün içinde anılan bakanlık tarafından verilmekte ve KİK ise bu kişilerin sicillerini tutmaktadır[842]. Ancak ihalelere katılmaktan yasaklanma, isteklilerin yasaklı fiil ve eylemlerde bulunmalarında dikkat edilen tek sorumluluk değildir. Taahhüt tamamlanmış ve alımla ilgili kabul işlemi yapılmış bile olsa yasaklanan davranış ve eylemlerden konusu suç teşkil eden fiiller/davranışlar hakkında TCK hükümlerine göre ceza kovuşturması yapılması için Cumhuriyet Savcılığına gidilebilir. Bunun için ilgili yargı makamlarına başvuruda bulunulması gereklidir[843]. Bu durum, kamu görevlileri açısından da geçerlidir. Alım sürecinde yer alan tüm kamu görevlilerinin yasaklanan "fiil veya davranışlarda bulunduklarının, görevlerini kanuni gereklere uygun veya tarafsızlıkla yapmadıklarının, taraflardan birinin zararına yol açacak ihmalde veya kusurlu hareketlerde bulunduklarının tespiti halinde, haklarında ilgili mevzuatları gereğince disiplin cezası uygulanır." Bunun yanı sıra, bu kişilere "fiil veya davranışlarının özelliğine göre haklarında ceza kovuşturması da yapılır ve hükmolunacak ceza ile tarafların uğradıkları zarar ve ziyan

[842] 4734 sayılı Kanun Madde 58.
[843] 4734 sayılı Kanun Madde 58-59.

genel hükümlere göre" tazmin ettirilir. Kanunlara aykırılık nedeniyle hüküm giyen kamu görevlileri yeniden kamu alımlarıyla ilgili işlerde görevlendirilemezler[844]. 2024 yılı içerisinde gerçekleştirilen kamu alım ihalelerinde toplam 6.517 yasaklılık işlemi gerçekleştirilmiştir ve 2.272 yasaklı hakkında kamu davası açılmıştır[845].

Kamu görevlilerinin, kanunda uygun görüş alınması emredilen durumlarda yasanın emrine karşı gelip uygun görüş almaması durumunda da yine sorumlulukları doğacaktır. Bu sebeple yaşanan zararlar, görevlilere tazmin ettirilecek ve kişiler hakkında ceza ve disiplin hükümleri saklı kalmak kaydıyla bir aylık net ödemelerinin beş katı tutarında idari para cezası kesilecektir[846]. Kamu alım sürecine danışmanlık hizmeti sunanlar ve kamu görevlileri, süreçle ilgili gizli tutulması gereken bilgileri kendileri ya da üçüncü kişilerin yararına kullanamaz ve bunları ifşa edemezler. Buna uygun davranmayalar da yine ihalelere katılmaktan yasaklama ve haklarında ceza kovuşturması yapılması gibi türlü sorumluluklarla karşılaşacaklardır[847].

4735 sayılı Kanunda da tıpkı 4734 sayılı Kanunla düzenlendiği gibi bazı yasak fiil ve davranışlar düzenlenmiştir. Sözleşmenin uygulanması sırasında "hile, vaat, tehdit, nüfuz kullanma, çıkar sağlama, anlaşma, irtikap, rüşvet suretiyle veya başka yollarla sözleşmeye ilişkin işlemlere fesat karıştırmak veya buna teşebbüs etmek" yasaktır. Sahte belge düzenlemek, kullanmak ya da teşebbüste bulunmak, hileli üretimde ya da teslimde bulunmak, taahhüdü yerine getirirken bilgi ve deneyimini idareye zarar verici şekilde kullanmak ve idareye zarar veren davranışlarda bulunmak da yasaklanan fiil ve davranışlar arasında bulunmaktadır. Mücbir sebepler yoksa sözleşme hükümlerine aykırı hareket ederek taahhüdü yerine getirmemek de bir diğer yasaktır. Sözleşmenin usulsüz olarak devredilip devralınması da kanun hükmüyle yasaklanmıştır[848]. Yine bu davranış ve fiilde bulunanlar için ihalelere bir yıldan az olmamak üzere en fazla iki yıl ihalelere katılmaktan yasaklama kararı aynı süreç takip edilerek verilir[849]. Ceza sorumluluğu ve bilgileri/belgeleri açıklama yasağı ile ilgili durumlar da yukarıda aktarılanlarla aynıdır[850].

[844] 4734 sayılı Kanun Madde 60.
[845] Kamu İhale Kurumu. 2025, *2024 Yıl Sonu Kamu Alımları İzleme Raporu,* 45.
[846] 4734 sayılı Kanun Ek Madde 8.
[847] 4734 sayılı Kanun Madde 61.
[848] 4735 sayılı Kanun Madde 25.
[849] 4735 sayılı Kanun Madde 26.
[850] 4735 sayılı Kanun Madde 27-29.

Mal alım ihalesi üzerine bırakılan yükleniciler (tedarikçiler); taahhütleri kapsamında kusurlu ya da standartlara aykırı mal/malzeme verir ya da kullanırlarsa, taahhütlerine ve sözleşmeye/şartnamelere uygun davranmazlarsa veya benzeri sebeplerden dolayı ortaya bir zarar/ziyan çıkarsa bundan sorumludur. Söz konusu zarar/ziyan tedarikçiye hem ikmal hem de tazmin ettirilir. Bu kişilerin ceza sorumluluğu da saklıdır[851]. Hizmet alım ihalesi üzerine bırakılan yükleniciler (hizmet sunucuları) için de aynı durum geçerlidir. Taahhütleri kapsamında kusurlu ya da standartlara aykırı hizmet sunan, tasarım hatası, uygulama yanlışı, denetim eksikliği gibi nedenlerle taahhütlerine ve sözleşmeye/şartnamelere uygun davranmayan veya benzeri sebeplerden dolayı ortaya bir zarar/ziyan çıkmasından bu kişiler sorumlu tutulmuştur. Söz konusu zarar/ziyan hizmet sunucusuna ikmal ve tazmin ettirilirken kişilerin ceza sorumluluğu da saklıdır[852]. Ayrıca yapım işlerinde yüklenicilerin, alt yüklenicilerin ve yapı denetim görevlilerinin de işin kabulü gerçekleşse bile bu tarihten itibaren on beş yıl çeşitli sorumlulukları devam etmektedir[853].

TCK'da zimmet, irtikap, rüşvet ve görevi kötüye kullanma gibi kamu alım sürecinde karşılaşılan suçlarla birlikte özel olarak ihaleye ve edimin ifasına fesat karıştırma gibi suçlar da tanımlanmıştır[854]. Bu suçlara, çeşitli süreleri kapsayan ve duruma göre süresi artan ya da azalan hapis cezaları verilir. Zimmet, vazifesi sebebiyle zilyetliği kendisine verilen mal ya da kıymeti, kendisinin ya da başkasının menfaatine zimmete geçirme suçudur. Bu suçun cezai müeyyidesi beş yıldan on iki yıla kadar hapis cezasıdır[855]. Kamu alım sürecinde bu suçla karşılaşılabilmektedir. İhalenin sonuçlanmasıyla kendisine verilen mal ya da kıymeti kendisinin ya da başkasının zimmetine geçiren kamu görevlisi bu suçu işleyebilir. İrtikap suçu ise kamu görevlisinin "Görevinin sağladığı nüfuzu kötüye kullanmak suretiyle kendisine veya başkasına yarar sağlanmasına veya bu yolda vaatte bulunulmasına" verilen isimdir. Bu suçu işleyenler hakkında beş ila on yıl arasında hapis cezası verilir[856]. Görevliler ihale sürecinde

[851] 4735 sayılı Kanun Madde 33.
[852] 4735 sayılı Kanun Madde 34.
[853] 4735 sayılı Kanun Madde 30, 31.
[854] Örnek yargı kararları için Bkz. Yargıtay. 5. Ceza Dairesi, 2019/2005 E. 2019/5146 K.; Yargıtay. 5. Ceza Dairesi, 2015/9453 E. 2019/2301 K.; Sayıştay. Temyiz Kurulu Kararı, 31.05.2016/41932;
[855] TCK Madde 247.
[856] TCK Madde 250.

yapmaları gereken işleri eksik ya da geç yapma tehditleriyle bazı menfaatler sağlamak isteyebilir ve böylece bu suç işlenmiş olur.

İrtikap suçuyla sıklıkla karıştırılan rüşvet suçu, vazifesinin yerine getirilmesiyle ilgili iş ve işlemleri yapması ya da yapmaması için doğrudan ya da dolaylı olarak bir kamu görevlisine ya da işaret ettiği kişiye menfaat sağlanmasıdır. Bu suçun cezası, işleyen, menfaat sağlayan ve yardım edenler için duruma uygun olarak verilecek dört yıldan on iki yıla kadar değişen sürelerde olan hapis cezasıdır[857]. Kamu alım sürecinde de bu suçun işlenme riski bulunmaktadır. Fırsat eşitliğini engelleyecek şekilde ihale hazırlanması, ihtiyaç dışı ve karmaşık isteklere yer verilerek ihale sürecinde değişikliğe sebep olunması gibi konular rüşvet suçuyla ilintili olabilecek örneklerdir. Sayılan suçlar gibi görevini gereğine aykırı olarak kişi mağduriyeti ya da menfaati için kötüye kullananlar hakkında da görevi kötüye kullanma suçu kapsamında değişen para ve hapis cezaları verilir[858].

İhaleye fesat karıştırma, kamu için yapılan mal/hizmet alımı, yapım işi ya da satımlar/kiralamalar konusundaki ihalelere fesat karıştırılmasını ifade etmektedir. Bu suç üç yıldan yedi yıla kadar hapis cezasıyla cezalandırılmakta ve kamunun uğradığı zarar ilgililerden tazmin edilmektedir. Özel olarak tanımlanan bu suç, kanunda belirtilen hallerin varlığında işlenmiş sayılır. Bu hallerden ilki hileli davranışlardır. İhaleye katılım yeterliği olmasına rağmen isteklilerin ya da adayların ihaleye katılımını ya da ihale sürecindeki işlemlerini engellemek, şartnamede belirtilen özelliklere sahip teklifleri sahip değilmiş gibi göstererek değerlendirme dışı bırakmak ya da şartnamede belirtilen özelliklere sahip olmayan teklifleri sahipmiş gibi değerlendirmeye almak da bu davranış arasında sayılmaktadır. Ayrıca gizli tutulması gereken belgeleri başkalarına ulaştırmak, zor kullanarak ya da tehditle ihale süreçlerine ya da ihaleye katılımlara engel olmak da bu haller arasında gösterilmektedir. İhale katılımcılarının aralarında bilhassa fiyatı etkilemek maksadıyla gizli/açık anlaşmalar yapmaları halinde de ihaleye fesat karıştırma suçunun işlendiği belirtilebilir. İhaleye fesat karıştırma sebebiyle menfaat elde eden görevliler de bu suçu işleyenlere verilen cezaların yanı sıra disiplin cezalarıyla da cezalandırılırlar[859].

[857] TCK Madde 252.
[858] TCK Madde 257.
[859] TCK Madde 235.

Edimin ifasına fesat karıştırılması da kamu alım süreçlerinin doğru işletilebilmesi ve yanlışa düşülmemesi amacıyla yasada yer verilen özel bir suç türüdür[860]. Kamuya karşı taahhütte bulunulan edimin ifasına fesat karıştıranlar hakkında üç yıldan yedi yıla kadar hapis cezası verilmektedir. Suçun kapsamına geniş olarak kamu kurumları, kamu kuruluşları ve kamu niteliğindeki meslek kuruluşları girmektedir. Ayrıca bunların iştiraki olan şirketler, bünyelerinde faaliyet gösteren vakıf, dernek ya da kooperatifler de kapsam içinde yer almaktadır. Edimin ifasına fesat karıştırılması nedeniyle menfaat elde eden görevliler de bu suçla ilgili olarak cezalandırılır. Edimin ifasına fesat karıştırma açısından bazı eylemlerin hileli olarak yapılması durumunda bu suçunun işlendiği kabul edilir. Bahsi geçen eylemlerden ilki, ihale kararında ya da sözleşmede belirtilen tür ve miktarda olmayan şekilde malın teslimi veya kabulüdür. Belirli bir süre belirtilen edimin ifalarında belirtilen sürede edimin ifa edilmemesine rağmen ifa edildi gibi kabul edilmesi halinde bu suç işlenmiş sayılır. Hizmet niteliği olan edimin de ihale kararında ya da sözleşmede belirtildiği şekliyle verilmediği hallerde verilmiş gibi kabulü tıpkı önceki durum gibi edimin ifasına fesat karıştırma suçu olarak hüküm altına alınmıştır. Yapım ihalelerinde de mal/hizmet alım ihalelerine benzer olarak şartnamede ya da sözleşmede belirlenen şartlara aykırı olarak yapılan işin uygun olmadığı halde uygun olarak kabul edilmesi durumunda da edimin ifasına fesat karıştırıldığı kabul edilir[861]. Edimin ifasına fesat karıştırılmaması için birçok yönetmeliğin yayımlandığı, tip sözleşmeler ve şartnamelerin hazırlandığı ve kamu görevlilerine olası zararları tazmin etme gibi yükümlülüklerin verildiği görülmektedir.

İhaleye fesat karıştırma suçu ancak bir ihale usulü kullanılarak gerçekleştirilen kamu alım süreci varsa ortaya çıkabilen bir suçtur. Edimin ifasına fesat karıştırma suçu da ihale mevzuatı kapsamında gerçekleştirilen alımların edimlerindeki ifa aşamasında ortaya çıkabilen bir suçtur. Bu iki suç da ihaleye dair düzenlenen özel suçlardandır. Ancak bu suçların yanı sıra zimmet, görevi kötüye kullanma, irtikap, rüşvet gibi suçların da ihale süreçlerinde karşılaşılabilecek suçlar olduğu ifade edilmişti. Sayılan suçların da dışında; fiyatları etkileme, kamuya gerekli şeylerin yokluğuna sebep olma, tefecilik, rant kollama, lobicilik faaliyetinde bulunma, adam kayırma, usulsüz hediye kabul etme, bilgi sızdırma,

[860] Bu konuda Yargıtay tarafından verilmiş örnek kararlar için Bkz. Yargıtay. 5. Ceza Dairesi, 2015/7459 E. 2019/6353 K.; Yargıtay. 5. Ceza Dairesi, 2017/1265 E. 2017/5416 K.; Yargıtay. 5. Ceza Dairesi, 2014/10969 E. 2016/15464 K.
[861] TCK Madde 236.

siyasi saiklerle hareket etme gibi suçlarla da kamu alım sürecinde karşılaşılmaktadır. Bu suçları işleyenlerin de tabii olarak sorumlulukları bulunacaktır. Söz konusu suçların engellenmesi için yasaların caydırıcılığı kadar kişi ve eylemlerin denetimin de önemi büyüktür. Kamu görevlileri, istekliler ya da yükleniciler, kendi sorumluluklarına özen göstererek eylem ve davranışlarda bulunmalı ve ilgili suçlardan kaçınmalıdır. Ayrıca bunlara ek olarak kişilerin ahlaki yapılarının da ihale süreçlerinde işlenen suçlarda denetim kadar büyük önem arz ettiğini söylemek yanlış olmayacaktır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3 BELEDİYELERİN MAL VE HİZMET ALIMLARINDA UYGULAMADA KARŞILAŞILAN SORUNLAR İLE ÇÖZÜM ÖNERİLERİNE YÖNELİK BİR ARAŞTIRMA

3.1 Yöntem

Bu başlık altında araştırmanın modeli, amacı, evreni ve örneklemi ile sınırlılıkları ele alınacaktır. Anılan kısımlar aktarıldıktan sonra çalışmada kullanılan veri toplama araçları ve toplanan verilerin analizi ile geçerlik ve güvenirliğine ilişkin bilgilere yer verilecektir. Çalışmanın yöntem kısmı, araştırma etiğine ilişkin açıklamaların aktarılmasıyla noktalanacaktır.

3.1.1 Araştırmanın Modeli

Nitel araştırmalar; belli insanların ya da grupların hayatlarına/davranışlarına dair bilgilere olduğu gibi kurumların örgüt yapılarına ve yaşadıkları sorunlara dair bilgilere ulaşılmasına da yardımcı olan bilgi üretme süreçlerindendir[862]. Bu araştırmaların desenlerinin[863] ise olgubilim, kültür analizi, kuram oluşturma ve nihayet durum çalışması olduğu söylenebilir[864]. Nitel araştırmalarda görüşme, belge (doküman) analizi ve gözlem gibi nitel veri toplama teknikleri kullanılarak "algıların ve olayların doğal ortamda gerçekçi ve bütüncül bir biçimde" işlenebilmesine dair nitel bir süreç izlenir[865]. Bu süreçte anlayış önemli bir rol oynayarak geniş sorularla birlikte farklı bakış açılarının da ortaya konmasına yardımcı olur. Bir problemin ya da olgunun derinlemesine ve tam olarak anlaşılmasının gerekli olduğu durumlarda nitel araştırma yapılması tavsiye edilmektedir[866].

Farklı desenlerde ve çeşitli veri toplama teknikleri kullanılarak yapılabilen nitel araştırmaların bazı ortak özellikleri bulunmaktadır. Bu özelliklerden ilki, araştırma verilerinin bulundukları doğal ortamlarında ve bizzat araştırmacı tarafından

---

[862] Özdemir, M. (2010). Nitel Veri Analizi: Sosyal Bilimlerde Yöntembilim Sorunsalı Üzerine Bir Araştırma. *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi,* 11(1), 325.

[863] Desen ifadesi yerine yaklaşım, strateji, gelenek gibi kavramların da kullanıldığı çalışmalarla sıklıkla karşılaşılmaktadır.

[864] Bahsi geçen desenlerle ilgili olarak Fenomenoloji (Phenomenology), Etnografi (Ethnography), Gömülü Teori (Grounded Theory) ve Örnek Olay (Case Study) isimleriyle de karşılaşılmaktadır.

[865] Yıldırım, A. ve Şimşek. H. (2008). *Sosyal Bilimlerde Nitel Araştırma Yöntemleri.* Seçkin Yayıncılık, 39.

[866] Creswell, J. W. (2016). *Nitel Araştırma Yöntemi: Beş Yaklaşıma Göre Nitel Araştırma ve Araştırma Deseni (3. Baskı).* (M. Bütün ve S. B. Demir, Çev.), Siyasal Kitabevi. 47.

toplanmasıdır. Toplanan verilerin niceliksel bir anlam taşımayıp niteliksel olması diğer ortak özellikler arasında sayılmaktadır. Bir diğer ifadeyle nitel araştırmaların verilerinde sayılar değil kelimeler ön plana çıkar. Araştırmanın bulguları da tabii olarak hacmen büyük ve birden çok anlam ifade edebilen verilerin yani kelimelerin/olguların analiziyle gerçekleşmektedir. Elde edilen veriler, nitel araştırmaların ilgi noktası olan anlam esası ile analiz edilir[867].

Nitel araştırmalar ifade edildiği gibi sadece insanı özne olarak almayıp kurumların yaşadıkları sorunları da özne olarak belirleyebilmekte, konunun derinlemesine anlaşılmasına katkı sağlamakta ve konuyu farklı yönleriyle de ele alabilmeye yardımcı olmaktadır. Nitekim bu araştırmada bir yerel yönetim birimi olan belediyelerin mal ve hizmet alımlarında karşılaştıkları sorunlara yönelik detaylı ve somut bilgilere ulaşılmak istendiği için metodolojik yöntem olarak nitel araştırma yöntemi seçilmiştir. Bu yöntemde, görüşme ve belge analizi metotları araştırmanın temel veri toplama teknikleri olarak belirlenmiştir. Görüşmeler ile araştırmanın konusuna dair yaşanan sorunların ve çözüm önerilerinin derinlemesine anlaşılabilmesi, tartışılabilmesi ve aktarılabilmesi hedeflenmiş belge analizleriyle de konunun doğruluğu sağlanmak istenmiştir. Görüşmelerde yarı yapılandırılmış görüşme formu kullanılarak katılımcıların konuyla ilgili bilgi ve deneyimlerini tamamen aktarabilmelerine de ortam hazırlanmıştır.

Durum çalışması (case study) ile araştırmacının var olan sorunu iyice anlaması ve duruma odaklanması görece daha kolay gerçekleşebilmektedir[868]. Yine bu desen, nitel çalışmanın temel özelliği olan bilgiye derinlemesine ulaşılmasını sağlamaktadır[869]. Aynı zamanda bu desenin ele alınan durumla birlikte durumun sürecine, bu sürecin çıktısına ya da tamamına birden odaklanılmasına da olanak sağlamak gibi bir avantaja sahip olduğu da ifade edilebilir[870]. Bahsi geçen avantajlarından faydalanmak amacıyla bu araştırmanın deseni durum çalışması olarak tercih edilmiştir.

Araştırmada durum çalışması yapılırken izlenen aşamalar kısaca şu şekilde gerçekleşmiştir. Öncelikle ilgili literatür taranmıştır. Literatürden ve araştırmacının

[867] Bogdan, R. C. ve Biklen, S. K. (1998). *Qualitative Research in Education: An Introduction to Theory and Methods (3. Baskı).* Allyn Bacon, 62.
[868] Yin, R. K. (2003). *Case Strudy Research: Design and Methods.* Thousand Oaks, Sage Publications Inc. 26-27; Yıldırım, A. ve Şimşek, H. *a.g.e.*, 69, 121; Stake, R. E. (2008). Qualitative Case Studies. İçinde D. Lincoln, Y. S. (Ed.), *Strategeies of Qualitative Inquiry.* Thousand Oaks, Sage Publicatoinos Inc., 435-454.
[869] Punch, K. F. (2014). *Sosyal Araştırmalara Giriş Nicel ve Nitel Yaklaşımlar.* (D. Bayrak ve H. B. Arslan ve Z. Akyüz, Çev.). Siyasal Kitabevi, 144.
[870] Patton, Q. M. (2002). *Qualitive Research & Evaluation Methods.* Thousand Oaks: Sage.

mesleki tecrübeleri ile gözlemlerinden faydalanılarak yarı yapılandırılmış görüşme formları hazırlanmıştır. Pilot görüşme neticesinde test edilen ilgili form, yarı yapılandırılmış görüşme yoluyla uygulanmıştır. Görüşmelerden elde edilen veriler, içerik analiz yöntemi uygulanarak tümevarımsal bir şekilde analiz edilerek ulaşılan bulguların raporlaştırılması gerçekleştirilmiştir. Analiz sürecinde NVivo 14 yazılım destekli programdan da faydalanılmıştır. Çalışma sonuç ve öneriler bölümü ile tamamlanmıştır.

3.1.2 Araştırmanın Amacı

Araştırmanın ilk ve en önemli amacı, belediyelerin mal ve hizmet alımlarında karşılaştıkları sorunların tespit edilerek ortaya konulmasıdır. Bu tespiti yaparken belediyelerin üst düzey yöneticilerinden bilgi alınmasına özen gösterilmiştir. Ancak burada atlanılmaması gereken önemli bir husus bulunmaktadır. Bu husus, araştırmanın öznesinin idarecilerden değil belediyelerden oluştuğudur. Yöneticilerin deneyimleri haricinde yaşları, cinsiyetleri, fiziki özellikleri gibi etmenlerin sorunun tespitinde herhangi bir rolü olmayacağı aşikardır. Öznenin özerkliğe sahip kamu tüzel kişiliği taşıyan yerel yönetim birimleri olması ve konunun kamu ihale mevzuatıyla ilgisi nedeniyle çalışmada temel kavramlar ortaya konulurken maliye biliminin yanı sıra kamu yönetimi ve hukuk biliminin de literatüründen faydalanılmış ve kamu mal ve hizmet alım süreçleri ile yerel yönetimlere ilişkin kavramlar konunun daha net anlaşılabilmesi için ortaya konularak ilk iki bölümde açıklanmıştır.

Ekonomik büyüklükleri ve hizmet faaliyet alanları gün geçtikçe artan belediyeler, yerel yönetimler arasında en öne çıkan birimlerdir. Toplam nüfusun yaklaşık %95'inin bu idarelerin sınırlarında yaşadığı düşünülürse söz konusu yönetimlerin mal ve hizmet alımlarının oldukça önemli bir ekonomik büyüklüğe isabet edeceği anlaşılacaktır[871]. Ayrıca kamu alımları birimlere ayrıldığında, en çok harcama yapan idareler arasında belediyelerin olması da bu önemi ortaya koyması açısından anlamlıdır. Ekonomik olarak oldukça önemli seviyelerde yapılan alımlarda tespit edilen sorunlara dönük çözüm önerilerinde bulunmak araştırmanın diğer temel amacıdır. Çözüm önerileriyle idarelerin mal/hizmet alımlarında yaşadığı aksaklıkların giderilmesi böylece de kamu hizmetlerinin daha etkili ve verimli sağlanmasına katkı sağlanabileceği düşünülmektedir. Çünkü kamu alım sürecinde yaşanan sorunlar, ihtiyaç duyulan mal ya da hizmetin eksik alınmasına ya da hiç alınamamasına sebep vermektedir. İstenilen ölçüde temin edilemeyen gereksinimin

[871] T.C. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, *a.g.e.*, 36.

karşılanabilmesi için idareler ya tekrar kamusal mal ve hizmet alım sürecine girerek hem zaman hem de kaynak kaybı yaşanmakta ya da ihtiyacın temininden vazgeçerek kamu hizmetinin sunumunda aksaklık yaşanmasına sebep olmaktadır. Süreçte yaşanan sorunların giderilmesi söz konusu maliyetlerde yaşanan kayıpların azalmasına ve kamusal hizmetin verimli olarak sunulmasına da yardımcı olacaktır.

Aktarılan amaçlarının yanı sıra çalışmanın literatüre katkı sunması da hedeflenmektedir. Literatür incelendiğinde mal ve hizmet alımlarında yaşanan sorunların üst düzey yetkililerle mülakat yapılarak ele alındığı bir çalışmayla karşılaşılmamaktadır[872]. İhale yetkililerinin kamu ihale mevzuatının doğrudan uygulayıcıları olması sebebiyle konuyla ilgili yaşadıkları sorunları ve çözüm önerilerini ifade edebilmeleri bu bakımdan oldukça önemlidir. Böylece bu araştırmadan yola çıkılarak ve tabii olarak konuyla ilgili yapılacak yeni çalışmalara ve araştırmacılara yardımcı olabilmek de araştırmanın öne çıkan hedefleri arasında yer almaktadır. Ayrıca literatüre, çalışmalara ve araştırmacılara sunmayı hedeflediği katkıyla birlikte alım süreçlerinde yer alan aktörlere de fayda sağlama hedefi, çalışmanın diğer amacıdır.

3.1.3 Araştırmanın Evreni ve Örneklemi

Araştırmanın evrenini Türkiye Cumhuriyeti'nde yer alan tüm belediyeler oluşturmaktadır. İller Bankası A.Ş. Eskişehir Bölge Müdürlüğü'nün sorumluluk alanında bulunan belediyeler ise alt evreni oluşturmaktadır. Bölge kapsamında Afyonkarahisar, Bilecik, Eskişehir ve Kütahya illerinde; 1 büyükşehir, 14 büyükşehir ilçe, 3 il, 36 ilçe ve 60 belde belediyesi olmak üzere toplam 114 belediye bulunmaktadır. Bu belediyelerden bazılarının örneklem olarak belirlenmesindeki temel amaç bölgede yer alan belediyelerin Türkiye'de bulunan tüm belediye türlerini kapsaması, farklı özelliklerde belediyeleri içinde barındırması, araştırmacının bölgeyi tanıması ve bölgede yer alan belediyelere daha kolay ulaşım imkânı olmasıdır. Bölgede yer alan illerden olan Eskişehir'de, büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe belediyeleri bulunmaktadır. Bölge Müdürlüğü'nün sorumluluk alanında yer alan diğer illerden Afyonkarahisar, Bilecik ve Kütahya illerinde ise il, ilçe ve belde belediyeleri bulunmaktadır. Ayrıca belediyelerin nüfus ve sosyo-ekonomik gelişmişlik açısından da birbirleriyle farklılıklar göstermesi açısından da bölgede yer alan belediyeler ülke örnekleriyle benzeşmektedir. Bazı

[872] Ulusal Tez Merkezi özenle taranmış ve bu şekilde ve kapsamda yapılan bir bilimsel çalışmaya rastlanılmamıştır.

belediyeler turizm konusunda elverişliyken bazı belediyeler sanayi, ticaret ya da yer altı kaynakları konusunda daha elverişli olabilmektedir. Bu iller "İstatistiki bölge birimleri sınıflandırmasında" da TR33 (Afyonkarahisar, Kütahya) ve TR41 (Bilecik, Eskişehir) bölgelerinde yer almaktadır. İllerin bu sınıflandırmasında birlikte yer aldıkları diğer iller ise Bursa, Manisa ve Uşak'tır[873]. Tüm bu illerin bazı açılardan benzerlik gösterdiği bu bakımdan söylenebilir.

Belediyelerin gelişmişlik seviyelerini ölçmek amacıyla türlü çalışmalar yapılmaktadır. Bunların arasında itibarı en yüksek çalışmanın Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Endeksi Sıralama Araştırmaları olduğu söylenebilir. SEGE araştırmaları olarak adlandırılan bu araştırmalar, ülkede yer alan il ve ilçeleri çeşitli dönemlerde sosyo-ekonomik gelişmişliğe göre nesnel olarak ölçen, sıralayan, analiz eden ve bunu politika, strateji ve kamu uygulamalarına girdi sağlamak amacıyla yapan araştırmalardır. Raporlar hazırlanırken *güçlü temel bileşenler analizi* etkin olarak kullanılmakta ve alt boyutlarda ise elli iki değişken ile bahsi geçen gelişmişlik endeksleri tespitlere yer vermektedir[874]. Bu raporlar doğrultusunda bölgede bulunan illere bakıldığında illerin; kademelerinin 1 ila 4 arasında, ülke sıralamalarının ise 7 ila 41 arasında değiştiği görülmektedir[875]. 2022 yılında yapılan SEGE İlçe araştırmasına göre ise bölgede yer alan ilçelerin; kademesi 1 ila 5 arasında değişirken, ülke sıraları ise 48 ila 837 arasında değişmektedir[876]. İlgili belediyelerin bu şekilde geniş bir yelpazede olmasının araştırma açısından birçok farklı görüşe erişimi de beraberinde getireceği muhakkaktır.

Belediyeler geniş bir yelpazede yer almalarına rağmen kendi içlerinde sınıflandırılabilmektedir. Bu sınıflandırmada birçok etken ayrı ayrı ya da birlikte kullanılabilmektedir. Çalışmalarda öne çıkan sınıflandırmanın belediyelerin türleri konusunda yapıldığı görülmektedir. Bu sınıflandırma belediyelerin yönetim yapıları açısından anlamlıyken aynı türde yer almasına rağmen nüfus ve ekonomik büyüklükleri

---

[873] T.C. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı. 2024, Kalkınma Ajansları Genel Müdürlüğü., *Kalkınma Planlamasında İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması.* https://ka.gov.tr/sayfalar/kalkinma-planlamasinda-istatistiki-bolge-birimleri-siniflandirmasi--24

[874] 52 değişken arasında üst başlıklar halinde; demografi, istihdam, eğitim, sağlık, rekabetçi ve yenilikçi kapasite, mali, erişilebilirlik, yaşam kalitesi değişkenleri yer almaktadır. T.C. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı. 2017, Kalkınma Ajansları Genel Müdürlüğü, *İllerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması*. 2. https://www.sanayi.gov.tr/merkez-birimi/b94224510b7b/sege/il-sege-raporlari

[875] Rapora göre illerin ülke sıralamaları şu şekildedir; Eskişehir-7, Bilecik-19, Kütahya-37 ve Afyonkarahisar-41. T.C. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı. 2022, Kalkınma Ajansları Genel Müdürlüğü, *İlçelerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması*. https://www.sanayi.gov.tr/merkez-birimi/b94224510b7b/sege

[876] T.C. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı. *a.g.e.*

açısından yeterli değildir. Bu noktada "Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik" ekinde yer alan sınıflandırmanın öne çıktığı söylenebilir. 02.06.2024 tarihli ve 32564 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan söz konusu yönetmelikte belediyeler türlerine ve nüfuslarına göre (A-1 ile D-15 arası gruplarda) sınıflandırılmıştır[877]. Belediyeler, anılan ölçütlerinin yanında niteliklerine göre sanayi-ticaret ve turizm alanlarında aldıkları puanlar da dikkate alarak gruplandırılmıştır. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının, Hazine ve Maliye Bakanlığı ile Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığının da görüşünü alarak hazırladığı bu düzenleme ile belediyelerin türlerine, nüfuslarına ve sosyo-ekonomik gelişmişliklerine göre sınıflandırıldığı söylenebilir.

Araştırma örnekleminin seçimi, sonuç üzerinde doğrudan etkide bulunabilme potansiyeli taşıyan önemli bir hususdur. Bu araştırmanın örneklemi seçilirken de ifade edilen husus göz önünde tutularak gerekli özen gösterilmiş ve seçim aşamasında birden çok araştırmacıyla fikir alışverişinde bulunulmuştur. Aynı zamanda belediyelerin türleriyle birlikte norm kadro grupları da dikkate alınarak bir çeşitlendirme yapılmış ve kapsam geniş tutulup 57 belediye seçilerek örneklem oluşturulmuştur. Örneklem seçilirken; farklı türden olan tüm belediyeler ile görüşebilmek, norm kadro gruplarının her basamağında yer alan en az bir belediyeye ulaşmak ve konuya ilişkin bilgisi/deneyimi olduğu düşünülen yöneticilerin bulunduğu belediyeler ile mülakat yapmak gibi kriterler belirlenmiştir. Bu kriterlere göre tamamlanan örneklemde yer alan tüm belediyelerle iletişime geçilmiştir. Söz konusu 57 belediyeden 46'sı ile görüşme gerçekleştirilmiştir. 8 belediye görüşme taleplerine çeşitli nedenlerle olumsuz cevap verirken 3 belediye ile olumlu cevap alınmasına rağmen görüşme sağlanamamıştır. Görüşmelerin doyum noktasına ulaştığının tespitiyle de tekrar bu idarelerle görüşmek için iletişime geçilmemiştir.

Örneklemle ilgili dikkat edilmesi gereken başka hususlar da bulunmaktadır. Örneklem için seçilen grubunun büyüklüğü, verilerin analizinde zorluklar yaşanmasına sebep olabilir. Örneklem seçilirken çok kişiye ulaşmak yerine konunun anlaşılmasına katkı sağlayacak çeşitliliğin tercih edilmesinin daha yerine olduğunu ifade eden görüşler bulunmaktadır. Bir diğer ifadeyle örneklemin konuyu derinlemesine aktarma kabiliyeti,

[877] Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik ve eki için Bkz. https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=11125&MevzuatTur=7&MevzuatTertip=5

temsil kabiliyetine göre daha fazla öne çıkmaktadır[878]. Ayrıca görüşmelerde tam olarak bir doyum noktasına ulaşmak mümkün ol(a)mayacağından görüşmeleri belirli sayıda tutmak da hem sonuca ulaşmak için gerekli hem de maliyet açısından önemlidir[879]. Fakat, tüm türdeki katılımcılara ve katılımcıların verdikleri cevapların benzeştiği ana kadar görüşmelerin sürdürülmesine dikkat edilmesi de araştırmanın sıhhati açısından önemlidir[880]. Bahsedilen bu hususlara çalışmada özen gösterilmiştir. Hem konunun derinlemesine aktarılmasına yardımcı olması hem de kısmen temsiliyeti sağlanması açısından belirlenen kriterleri sağlayan, kendilerine ulaşılabilen ve görüşmeleri kabul eden belediyeler ile iletişime geçilmiştir. Görüşülen belediyeler, nüfusu 1.049 kişiden oluşan bir belde belediyesinden nüfusu 915.418 kişi olan bir büyükşehir belediyesine kadar geniş bir yelpazededir.

Görüşme yapılan belediyeler, norm kadro gruplarındaki seviyeleri açısından A-1 ile D-1 grupları arasında sıralanmıştır. Araştırmada farklı grupların olması bilinçli bir tercihtir. Böylelikle farklı seviyelerdeki belediyeler ile görüşmeler sağlanarak sorunların tespitinin ve çözüm önerilerinin daha kapsayıcı olması hedeflenmiştir. Görüşme gerçekleştirilen belediyelerin grupları şunlardır; A-1, C-2, C-3, C-4, C-6, C-15, C-16, D-1, D-2, D-3, D-4, D-6, D-7, D-8, D-9, D-10, D-11, D-12, D-13. Gruplar sıralandırılırken gelişmişlikler, alfabe ile doğru orantılıyken numaralar ile ters orantılıdır. Örneğin, C-16 grubunda yer alan bir belediye C-1 belediyesine göre daha üst bir grupta yer almaktayken A-1 grubunda yer alan belediyenin ise altında kalmaktadır.

Görüşmelerin başladığı tarihten sonraki süreçte iki belediyenin alt, dört belediyenin ise üst gruba geçmesi şeklinde toplam altı belediyenin norm kadro grubunda çeşitli yönde hareketlilikler yaşanmıştır. Ancak bu değişiklikler o seviyelerde başka belediyelerin de bulunması ve onlarla görüşülmüş olması nedeniyle araştırma açısından önem taşımamakla birlikte belediyelerin kısa sürede durumlarında değişiklik yaşanabildiğini göstermesi açısından son derece önemlidir.

---

[878] Yeşil, R. (2014). Nitel ve Nicel Araştırma Yöntemleri. Bilimsel Araştırma Yöntemleri, İçinde R. Y. Kıncal (Ed.), *Bilimsel Araştırma Yöntemleri (3. Baskı).* Nobel Yayınları, 64.
[879] Çetinkaya-İstikbal, I. N. (2017). *Kamusal Bir Hizmet Olarak Sanatın Yönetimi: Türkiye'de Tiyatro Örneğinde Bir Araştırma* (Yayın Numarası: 466240) [Doktora Tezi, Kocaeli Üniversitesi]. Ulusal Tez Merkezi, 139.
[880] Creswell, J. W., *a.g.e.,* 195.

3.1.4 Araştırmanın Sınırlılıkları

Araştırma, belediyelerin kamusal mal/hizmet alım sürecinde yaşanan sorunlarının tespitini, bunların çözümüne ilişkin öneriler getirmeyi ve literatüre katkı sağlamayı amaçlamasının yanında bazı sınırlılıklara sahiptir. Öncelikle bu sınırlılık, araştırmanın konusu ve kapsamıyla ilgilidir. Bu kapsamda araştırma sadece kamu alımlarını gerçekleştiren yerel yönetim birimlerinden olan belediyeleri özne olarak almıştır. Bahsi geçen idarelerin yaptığı alımlar içerisinde ise sadece mal ve hizmet alımları çalışma kapsamında yer alırken yapım işleri konulu alımları ise kapsam dışında tutulmuştur.

Belediyelerin oldukça geniş bir coğrafi alana sahip olması ve araştırmaya ayrılan mali kaynak ile zaman kısıtları, araştırmanın sınırlılıkları arasında ifade edilmelidir. Araştırma örneklemi için seçilen belediyelerin birbirleriyle coğrafi olarak uzak mesafelerde bulunmaları ve müsaitlik durumlarının ani değişikliklere gebe olması da önemli bir sınırlılık olarak belirtilebilir. Belediye yöneticilerinin müsait olmaması ve/veya nitel araştırmaya katılmak istememesi nedeniyle bölgede yer alan tüm belediyelere ulaşmanın mümkün olamaması da araştırma açısından bir diğer sınırlılık olmuştur.

Araştırma örnekleminin özenle seçilmesi ve belediyelerin üst düzey yöneticilerinin araştırmaya yönelik olumlu teveccühleri nedeniyle tüm türdeki belediyelerle görüşme gerçekleştirilebilmiş olması yerel yönetimlerin önemli bir kısmı için genellenebilecek analitik sonuçlara ulaşılmasına yardımcı olmuştur. Ancak belediyelerin norm kadro gruplarının önemli bir kısmına sahip olsa da yine de alım sürecinde yaşanan sorunların ülkedeki tüm belediyeler açısından yaşandığını söylemek doğru olmayacaktır. Benzer durum, belirtilen sorunlara yönelik getirilen çözüm önerileri için de geçerlidir. Çünkü Türkiye Cumhuriyeti'nde toplam 1.403 adet belediye bulunmaktadır ve evrende yer alıp örneklem dışında kalan seviyelerde de belediyeler bulunmaktadır. Ayrıca mülakatlardan elde edilen veriler, her ne kadar belge incelemesi ile bir süzgeçten geçirilmiş olsa da görüşmenin gerçekleştirildiği kişilerin samimi ve doğru cevaplar verdiği varsayımına dayanmaktadır.

Araştırmanın yürütülmesi aşamasında da çeşitli sorunlarla karşılaşılmıştır. Sorunlardan ilki ve en önemlisi belediyelerin Başkanı ya da konuyla ilgili üst düzey yöneticilerinden randevu alınması esnasında yaşanmıştır. Görüşme gerçekleştirilmesi planlanan kişilerden bazıları araştırmaya kaygıyla yaklaşmıştır. Gerek konunun "ihale"

olması gerekse kişilerin siyasi kimliklerinin bulunması nedeniyle araştırmaya katılım konusunda yer yer gönülsüz olabildikleri görülmüştür. Bu kişilerin sayıca az olduğunun da belirtilmesi gerekir. Araştırmacının hem üniversite hem kurum kimliğini görmek isteyen ve katılım formuna imza atmaktan imtina eden kişilerin de bulunduğunun ifade edilmesi konunun daha iyi anlaşılması için yeterli olacaktır. Ayrıca araştırmaya kaygıyla yaklaşmamasına ve konunun öneminin kendileri tarafından bilindiğinin vurgulanmasına rağmen görüşme yapılmak istenilen kişilerle randevu zamanı belirlenmesinde ortak uygun tarih bulunması hususunda da sorunlar yaşandığı söylenebilir. Bu da araştırmanın önemli sorunları arasında yer almaktadır.

Randevu saatlerinde yöneticilerin yaptıkları işin doğası gereği acil işlerinin ortaya çıkması randevu saatlerinin değişmesine yol açan bir etmen olmuştur. Çünkü görüşme yapılmak istenilen kişiler belediyelerin üst düzey yöneticileridir. Bu kişilerin ajandalarının yoğunluğu ve kendilerine ulaşmanın zorluğu, nitel çalışma için gereken uygun boşluğun bulunması önünde araştırma sürecinde büyük ölçüde aşılmış olsa da kısmen bir engel oluşturmuştur. Ayarlanan görüşmelerin tamamının belediyelerin hizmet binalarında gerçekleştirilmesi; belediyeye gelen misafirlerin ağırlanması, sorunların/taleplerin dinlenmesi ve acil evrakların/işlerin imzalanması ya da halledilmesi gereği gibi konular nedeniyle mülakatların bölünmesi ve ufak da olsa ilgi kaybı yaşanması da görüşmeler için bir kısıta yol açmıştır. Bu bakımdan görüşmelerin bazılarında idarecilerin de olumlu yaklaşımları ve müsaadeleri neticesinde mesai sonrası saatler tercih edilmiş fakat bu durumda dahi yine belediyelerin tabiatı gereği ve normal olarak görüşmelerde bölünmeler yaşanabilmiştir.

Gerçekleştirilen mülakatların üst düzey yöneticilerle yapılması ve bu kişilerin ifade edildiği gibi siyasi kimliklerinin de bulunması nedeniyle ses kaydı alınmasına izin verilen hiçbir görüşme olmamıştır. Bu durumun görüşmelerde toplanan verilerde kayıp yaşanma ihtimalini barındırması, araştırmanın zayıf yönü olarak ifade edilebilir. Ancak idareciler, yarı yapılandırılmış formda yer alan sorulara verecekleri cevapların elle yazılarak kayıt altına alınmasına müsaade etmişler ve verilerin büyük oranda kaydedilmesi de bu sayede gerçekleşebilmiştir. Yine bu durumun gerek görüşmelerin uzamasına gerekse de verilerin analizi esnasında zorluk yaşanmasına yol açtığı da muhakkaktır. Son olarak, zamanla tutum ve algıların değişebileceği ile mevzuatta yeni uygulamaları hayata geçirebileceği ön kabulünden hareket edilirse ve araştırmanın da

belirli bir zaman diliminde yapıldığı göz önünde tutulursa araştırmanın son sınırlılığının da zaman olduğu söylenebilecektir.

3.1.5 Veri Toplama Araçları

Nitel veri araştırmalarında veri toplama araçları olarak görüşme, katılımcı olan ya da olmayan gözlem ve belge incelemesi gibi araçlar tekil ya da çoğul olarak kullanılabilmektedir[881]. Birden çok araçtan faydalanılmasının derinlemesine bilgi alınabilmesi ve bütüncül bakış açısının sağlanması için gerekli olduğunu ileri süren çeşitli görüşler bulunmaktadır[882]. Bu süreçte araştırmacının araştırılan durum ile ilgili detaylı bilgi almasını sağlayacak birçok araçtan ve kaynaktan veri toplama imkânı bulunması konunun ortaya çıkmasında yardımcı olmaktadır[883]. Nitel araştırmada veriler, genellikle görüşmelerden elde edilen ve yazıya dökülen konuşmalardır. Aynı zamanda gözleme ya da belgeye dayalı olan imgeler de diğer veriler arasında yer almaktadır[884].

Bu araştırmada temel veri toplama tekniklerinden belge incelemesi ve görüşme yöntemleri kullanılmıştır. Belge incelemeleri aracılığıyla konuyla ilgili dokümanlar incelenmiş ve diğer kaynaklardan gelen verilerin doğruluğu ile güvenirliğinin artmasına katkı sunması hedeflenmiştir. Diğer veri toplama aracı olan ve nitel araştırmalarda sıklıkla kullanılan görüşme tekniklerinden ise yarı yapılandırılmış görüşme tekniği aracılığıyla konunun derinlemesine ortaya konularak farklı açılardan ele alınmasının sağlanması amaçlanmıştır. Yapılan görüşmeler anlık olarak yazıya dökülmüş ve tüm görüşmeler, üst düzey yöneticilerle yüz yüze gerçekleştirilmiştir. Katılımcılar, yarı yapılandırılmış görüşme formuna verdikleri cevapların yazıyla kayda alınmasında bir sakınca olmadığını bildirmiş ve hatta bazı katılımcılar ise telefon ya da e-posta yoluyla da cevaplarını araştırmacıya iletileceklerini belirtmişlerdir.

3.1.5.1 Belge incelemesi

Araştırmada incelenen belgeler konuyla sınırlı olan materyallerin analizini kapsamaktadır[885]. Bu materyaller farklı biçim ve şekillerde olabilmektedir. Örnek vermek gerekirse kurum içi yazışmalar, mektuplar, yargı kararları, özelgeler, e-postalar,

---

[881] Yıldırım, A. ve Şimşek, H. *a.g.e.*, 285.
[882] Yin, R. K. *a.g.e.*, 101; Glesne, C. (2015). *Nitel Araştırmaya Giriş (5. Beşinci Baskı).* (A. Ersoy ve P. Yalçınoğlu Çev.). Anı Yayıncılık, 64.
[883] Cresswell, J. W. *a.g.e.,* 13.
[884] Neuman, W. L. (2014). *Toplumsal Araştırma Yöntemleri. Nitel ve Nicel Yaklaşımlar (7. Baskı).* (S. Özge Çev.). Siyasal Kitabevi, 233.
[885] Yıldırım A. ve Şimşek, H. *a.g.e.*, 187.

günlükler, denetim raporları, gazeteler vb. birçok materyal belge analizine konu olabilir. Bu araştırmada, belediyelerin faaliyet raporları, araştırma konusuyla ilgili sempozyumların ya da konferansların bildirileri, kamuoyuna açıklanan resmi raporlar, kurum içi genelgeler, çeşitli kurum ve ihale dokümanları, istatistiki veriler, belediye ve kurumların internet sitelerinde yer alan konuya ilişkin bilgiler ve araştırmaya katkı sağlayacağı düşünülen diğer belgeler kullanılmış ve/veya takip edilerek incelenmiştir. Belge incelemesi neticesinde ulaşılan veriler, görüşmelerden elde edilen verilerle de karşılaştırılmış ve araştırmanın sonuç ve öneriler bölümünde kullanılmıştır.

3.1.5.2 Görüşmeler

Görüşme, araştırmacı ile katılımcı arasında geçen kontrollü ve bir amaca hizmet eden sözel iletişim biçimi ve bir nitel veri toplama aracıdır[886]. Anılan yöntemde araştırmacı, araştırılan konuyu taramaktan ziyade konuyu bir madenci gibi dibe doğru kazarak bilgiye ulaşmayı hedefler. Bu işlemin amacı tahmin edilebileceği gibi konuyla ilgili daha derinlemesine bilgi edinmektir[887]. Görüşmelerde bu amacı gerçekleştirmek için araştırmacı, katılımcıya konuyla ilgili çeşitli sorular sorar ve cevapları kaydeder. Bu kayıt ses kaydı şeklinde olabileceği gibi not tutma şeklinde de gerçekleştirilebilir. Görüşmeler genellikle yapılandırılmamış, yapılandırılmış ve yarı yapılandırılmış görüşme türleri kullanılarak yapılır[888]. Çalışmada yarı yapılandırılmış görüşme tekniği kullanılmıştır.

Yarı yapılandırılmış görüşme tekniği esnekliğe ve disipline aynı anda sahiptir. Söz konusu avantajı nedeniyle araştırmalarda da sıklıkla tercih edilmektedir. Bu teknikte araştırmacı, görüşmede soracağı soruları önceden hazırlamasına karşın görüşmenin akışında alt sorular sorabilir, katılımcı tarafından başka soruda cevabı verilen soruları atlayabilir ya da katılımcının verdiği cevapları açmasını isteyebilir[889]. Bu görüşme türü, araştırmacıya önceden hazırlanan sorularla sistematik veri toplama ve görüşmeler arası karşılaştırma yapabilme kolaylığı sağlarken konuyu detaylı öğrenme imkânı yakalayacak esnekliği de tanımaktadır[890].

---

[886] Cohen, L. ve Manion, L. (1994). *Research Methods in Education (4. Baskı)*. Routlenge, 271.
[887] McCracken, G. (1988). *The Long Interview.* Newbury Park: Sage Publication, 17.
[888] Görüşmeler; sorular, iletişim, soru sıralaması ve bunları yöneltme gibi biçimlere göre ayrılmaktadır. Yapılandırılmamış görüşmelerde katılımcılarla araştırmacı doğal bir sohbet havasında görüşüp hazırlık yapmadığı soruları sorar. Yapılandırılmış görüşmelerde ise belirtilenin aksine tüm sorular hazırdır ve sırası dahi değişmeden araştırmacı tarafından katılımcıya yöneltilir. Patton, Q. M. (1987). *How to Use Qualitative Methods in Evaluation.* Sage Pub. 109; Creswell, J. W. a.g.e., 43.
[889] Punch, K. F. *a.g.e.*, 34.
[890] Yıldırım A. ve Şimşek H. *a.g.e.*, 283.

Görüşmelerde kullanılacak sorular, daha önce de ifade edildiği gibi birçok açıdan önemlidir. Bu yüzden çalışmada kullanılacak soruların hazırlanmasında oldukça özenli davranılmış ve şu yol izlenmiştir; araştırmanın konusuyla benzeşen ve daha önce gerçekleştirilen nitel çalışmalarda yer alan anket ve görüşme formları ile konuyla ilgili araştırmacının mesleki tecrübesi nedeniyle karşılaştığı hususlar bir havuzda toplanmıştır. Toplanan bu konulardan ilgili literatür göz önünde tutularak çeşitli niteliklere sahip olduğu düşünülen sorular üretilmiştir. Bu soruların; az sayıda olup konunun temel özelliklerine sahip ve uygun olmasına, tek katmanlı, anlaşılabilir ve açıklanabilir olmasına ve yargılamaktan, yönlendirmekten sakınan açık uçlu sorular olmasına dikkat edilmiştir[891]. Bu sorular, tez izleme komitesinde bulunan alan uzmanlarından iki kişiyle beraber avantajlı olduğu ve örneklemin medyanı olduğu düşünülen bir belediyede gerçekleştirilen pilot görüşme ile değerlendirilmiş, etik kuruldan onay almış ve araştırmada bu şekilde kullanılmıştır.

3.1.5.2.1 Pilot görüşme

Nitel araştırmalardaki veri toplama yöntemleri arasında belki de en öne çıkan araç, görüşmedir. Bu yöntemin kullanılacağı çalışmalarda görüşmelerde kullanılacak formun ve araştırmacının pilot çalışmaya tabi tutulması yönünde tavsiye veren çalışmalar bulunmaktadır[892]. Pilot görüşmelerde amaç, araştırma konusuyla ilgili veri toplamaktan çok görüşmelerin daha sağlıklı yapılması için hazırlık yapmaktır. Pilot görüşmeler, araştırmacıyı uygulama aşamasındaki görüşmeye hazırlamaktadır[893]. Bu görüşmelerde formda yer alan sorular sınanır ve bunların katılımcı açısından rahat anlaşılır, odaklı ve mantıklı bir sırayla hazırlanıp hazırlanmadığı kontrol edilir. Görüşme sürelerinin yaklaşık uzunluğunun tespiti, formdan çıkartılması gereken sorular ve forma yeni eklenecek soruların da ortaya çıkması yine bu aşamada belirginleşir. Sorular gibi araştırmacı da pilot

---

[891] Polat, A. (2022). Nitel Araştırmalarda Yarı Yapılandırılmış Görüşme Soruları: Soru Form ve Türleri, Nitelikler ve Sıralama. *Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 22(Özel Sayı 2), 161-182.; Weiss, R. S. (1994). Learning From Strangers: The Art and Method of Qualitative Interview Studies. *Free Press,* 65; Roulston, K. (2010). *Reflective Interviewing: A Guide to Theory and Practice.* Sage.; Patton, Q. M. (2018). *Nitel Araştırma ve Değerlendirme Yöntemleri.* (M. Bütün ve S. Demir Çev. ve Ed.), Pegem Akademi.; Rubin H. J. ve Rubin, I. S. (2012). *Qualitative Research: Analyzing Life.* California Sage.; Roberts, R. E. (2020). Qualitative Interview Questions: Guidance For Novice Researchers. *The Qualitative Report,* 25(9), 3190, 3185-3203, https://doi.org/10.46743/2160-3715/2020.4640; Staller, K. M. (2022). Confusing Questions in Qualitative Inquiry: Research, Interview, and Analysis. *Qualitative Social Work,* 21(2), 227-234.

[892] Silverman'dan aktaran Türnüklü, A. (2000). Eğitimbilim Araştırmalarında Etkin Olarak Kullanılabilecek Nitel Bir Araştırma Tekniği: Görüşme. *Kuram ve Uygulamada Eğitim Yöntemi,* (24), 543-559.

[893] Glesne, C. *a.g.e.*, 75-76.

görüşmede sınanarak, tutumlarındaki/davranışlarındaki hatalı tavırların farkına varması sağlanır ve esas veri toplama sürecine geçişe hazırlanmış olur[894].

Pilot görüşme kapsamında tez danışmanı Prof. Dr. Canatay Hacıköylü ve tez izleme komite üyesi ve alan uzmanı Prof. Dr. Mustafa Erkan Üyümez ile birlikte önceden hazırlanan sorular kullanılarak 03 Ocak 2023 tarihinde Eskişehir ili sınırlarında yer alan bir belediyenin Başkanı ile yaklaşık 100 dakika süren bir görüşme gerçekleştirilmiştir. Görüşme belediyenin hizmet binasında ve yüz yüze yapılmıştır. Görüşmede ses kaydı alınmasına katılımcı tarafından izin verilmemiş ve konuyla ilgili çeşitli notların alınarak veri toplanmasına müsaade edilmiştir. Pilot görüşmeden sonra gerçekleştirilen ilk tez izleme komitesinde; araştırma soruları, görüşme ve araştırmacı açısından ele alınan notlar üzerinden tartışılmış ve esas görüşmelere geçilmesi sağlanmıştır. Pilot görüşmeden elde edilen verilerin kıymetli olması nedeniyle bu verilerden çalışmada da yararlanılmıştır.

3.1.5.2.2 Yarı yapılandırılmış görüşme

Geçerlik ve güvenlik komitesi tarafından görüşme formlarının geçerlik çalışması, pilot görüşme aracılığıyla da görüşme sorularının kontrol edilip revizelerin yapılmasıyla birlikte yarı yapılandırılmış görüşmelere geçilmiştir.

Belediyelerin mal ve hizmet alımlarında karşılaştıkları sorunların tespit edilip çözüm önerileri getirilebilmesi amacıyla başlanan çalışmanın verileri arasında oldukça önemli bir yeri olan yarı yapılandırılmış görüşmeler, pilot görüşme noktalandıktan sonra Şubat 2023 tarihinde başlamış ve Haziran 2024 tarihinde tamamlanmıştır. Görüşmelere coğrafi avantajı nedeniyle araştırmacıya yakın olan belediyelerden başlanılmıştır. Ulaşım imkânı diğerlerine göre daha kolay olan bu belediyelerle görüşmeler tamamlandıktan sonra örneklem gurubunda yer alan diğer belediyelerin üst düzey yöneticilerinin müsaitlik durumlarına göre farklı tarihlerde randevular ayarlanarak görüşmeler sürdürülmüştür. Norm kadro gurubunun alt kısımlarında yer alan belediyelerle yapılan görüşmelerde doyum noktasına ulaşıldığı düşünüldükten sonra tez izleme komitesinin onayı ile bu seviyelerdeki belediyelerle yapılan görüşmeler noktalanmış ve anılan grubun üst seviyelerinde bulunan belediyelerle görüşmeler sürdürülmüştür. Söz konusu belediyelerin görüşmelerinde de doyum noktasına ulaşıldığı tez izleme komitesi tarafından tespit edildikten sonra görüşmeler nihayete erdirilmiştir.

[894] Polat, A. *a.g.m.*, 167-172; Yıldırım A. ve Şimşek, H. *a.g.e.*, 127-135;

Görüşmelerden önce istisnasız her katılımcıdan görüşme için izin ve uygun tarihlere randevular alınmıştır. Katılımcılara araştırmaya katılımın gönüllülük esasına dayandığı, isim ve makamları ile görevli oldukları belediye adlarının araştırmacının bilgisinde kalacağı, toplanan verilerin bilimsel amaç doğrultusunda ve sadece bu araştırmada kullanılıp asla üçüncü kişilerle paylaşılmayacağı belirtilmiştir. Toplanan verilerin tam gizlilik içerisinde korunacağı ve veri toplama sürecinin bitişiyle birlikte derhal imha edileceğinin de sözü katılımcılara her görüşme öncesinde verilmiştir. Yine katılımcılara görüşme esnasında ya da görüşme sonrasında çalışmadan ayrılabilecekleri iletilmiş ve istenilmesi halinde kendilerinden toplanan verilerin derhal imha edilerek çalışmada kullanılmayacağına dair bir taahhütte bulunulmuştur.

Yarı yapılandırılmış görüşmelerin tamamı belediye binalarında ve yüz yüze olarak gerçekleştirilmiştir. On üç görüşmeye, görüşme esnasında bir süreliğine konuyla ilgili bilgisi/deneyimi olduğu söylenen belediye personellerinin de katılımı sağlanmış, bunun dışındaki görüşmelerin tamamı ise katılımcılar ile birebir yapılmıştır. Görüşmeler esnasında plansız bir misafir gelmesi ya da belediyenin işleriyle ilgili aciliyeti bulunan durumların ortaya çıkması gibi türlü sebeplerden dolayı bazı kesintiler de yaşanmıştır. Bu durumlarda görüşmeye ara verilmiş ve kesintiye sebep olan durum ortadan kalkınca görüşmeye kalındığı yerden devam edilmiştir. Katılımcılar, yarı yapılandırılmış görüşme formalarına verecekleri cevapların ses kaydı ile kaydedilmesine yukarıda da ifade edildiği gibi bazı sebeplerden dolayı izin vermemiş ancak yazı ile kayda geçirilmesine müsaade etmişlerdir. Görüşmelerin en kısası 17 dakika en uzunu ise 126 dakika sürmüştür. Ortalama görüşme süresi ise yaklaşık bir saat (62 dakika) şeklinde gerçekleşmiştir. Görüşmelerden sonra araştırmacıya ait iletişim bilgileri katılımcılarla paylaşılmış ve konuyla ilgili eklemek ya da çıkartmak istediği hususlar olması halinde ulaşmaları için bilgilendirme yapılmıştır. Bu noktada üç belediyeden, ilki 28 Mart 2023, ikincisi 10 Haziran 2024 ve sonuncusu ise 4 Şubat 2025 tarihinde olmak üzere araştırmacının cep telefonu aranarak yeni ortaya çıkan ya da hatırlanan sorunlarla ilgili bilgi aktarımı yapılmıştır. Yeni elde edilen verilere de araştırmada yer verilmiştir. Görüşmelere ilişkin bazı bilgilere Tablo 4'te yer verilmektedir.

Tablo 4: Görüşme Bilgileri

SIRA NO	GÖRÜŞME YAPILAN ŞEHİR	SÜRE (dk.)	TARİH	VERİ TOPLAMA ŞEKLİ
1	ESKİŞEHİR	40	3.02.2023	Not Tutarak
2	ESKİŞEHİR	29	22.02.2024	Not Tutarak
3	ESKİŞEHİR	30	2.02.2023	Not Tutarak E-posta
4	ESKİŞEHİR	17	22.02.2023	Not Tutarak
5	ESKİŞEHİR	91	3.02.2023	Not Tutarak
6	ESKİŞEHİR	103	3.01.2023	Not Tutarak
7	ESKİŞEHİR	108	26.12.2023	Not Tutarak
8	ESKİŞEHİR	64	25.12.2023	Not Tutarak
9	ESKİŞEHİR	48	26.12.2023	Not Tutarak
10	AFYONKARAHİSAR	55	23.05.2024	Not Tutarak
11	AFYONKARAHİSAR	51	21.05.2024	Not Tutarak E-posta
12	AFYONKARAHİSAR	82	23.05.2024	Not Tutarak
13	AFYONKARAHİSAR	115	21.05.2024 10.06.2024	Not Tutarak Cep Telefonu E-posta
14	AFYONKARAHİSAR	28	22.05.2024	Not Tutarak
15	AFYONKARAHİSAR	64	23.05.2024	Not Tutarak
16	AFYONKARAHİSAR	57	7.08.2023	Not Tutarak
17	AFYONKARAHİSAR	37	18.09.2023	Not Tutarak
18	AFYONKARAHİSAR	22	18.09.2023	Not Tutarak
19	AFYONKARAHİSAR	65	19.09.2023	Not Tutarak
20	AFYONKARAHİSAR	42	22.09.2023	Not Tutarak
21	AFYONKARAHİSAR	78	22.01.2024	Not Tutarak
22	AFYONKARAHİSAR	85	20.09.2023	Not Tutarak
23	AFYONKARAHİSAR	122	16.10.2023	Not Tutarak
24	AFYONKARAHİSAR	96	19.09.2023	Not Tutarak
25	BİLECİK	29	30.03.2023	Not Tutarak E-posta
26	BİLECİK	36	11.12.2023	Not Tutarak
27	BİLECİK	30	11.12.2023	Not Tutarak
28	BİLECİK	40	27.03.2023	Not Tutarak E-posta
29	BİLECİK	94	27.03.2023 28.03.2023	Not Tutarak Cep Telefonu

Tablo 4: Görüşme Bilgileri (Devamı)

30	BİLECİK	51	30.03.2023	Not Tutarak
31	BİLECİK	68	28.03.2023	Not Tutarak E-posta
32	KÜTAHYA	25	27.06.2024	Not Tutarak
33	KÜTAHYA	29	29.05.2024	Not Tutarak
34	KÜTAHYA	65	20.05.2024	Not Tutarak
35	KÜTAHYA	83	28.05.2024	Not Tutarak
36	KÜTAHYA	80	28.05.2024	Not Tutarak
37	KÜTAHYA	96	31.05.2024	Not Tutarak
38	KÜTAHYA	25	29.05.2024	Not Tutarak
39	KÜTAHYA	32	9.02.2024	Not Tutarak E-posta
40	KÜTAHYA	21	20.05.2024	Not Tutarak
41	KÜTAHYA	83	30.05.2024	Not Tutarak
42	KÜTAHYA	88	23.01.2024	Not Tutarak E-posta
43	KÜTAHYA	126	28.06.2024 04.02.2025	Not Tutarak Cep Telefonu
44	KÜTAHYA	68	9.02.2024	Not Tutarak
45	KÜTAHYA	92	26.04.2024	Not Tutarak E-posta
46	KÜTAHYA	79	27.06.2024	Not Tutarak

3.1.6 Araştırma Verilerinin Analizi

Çalışma sürecinde toplanan veriler ham halde bulunmaktadır ve bunların analiz edilmesi gerekmektedir. Analiz, verilerin incelenmesini, sınıflandırılmasını, test edilmesini ve sonuçlara ulaşılmasını kapsamaktadır[895]. Bu aşamaları içeren veri analizi süreci, çalışmanın ve toplanan verilerin türüne göre değişiklik gösterir. Nitel verilerin analizi, araştırmacı tarafından verilerin düzenlenip sentezlenmesini içeren bir süreçtir[896]. Bu analiz büyük ölçüde yorum temelli bir yaklaşımla ve verilerin gözden geçirilmesi, detaylı okunması ve yorumlanmasıyla gerçekleştirilmektedir[897].

İstatiksel ve sayısal analizleri kapsayan nicel veri analizlerinin aksine nitel veri analizlerinde ve özellikle durum çalışmalarında verilerin analizi hususunda herkes

[895] Yin, *a.g.e.*, 126.
[896] Bogdan, R. C. ve Biklen, S. K. *a.g.e., 12.*
[897] Cohen, L. ve Manion, L. ve Morrison, K. (2011). *Research Methods in Education.* London Routledge.

tarafından kabul gören tek bir yaklaşım olduğu söylenemez. Burada esas olan analiz aşamasında araştırmacıların konuyu derinlemesine anlaması ve verileri özenli, doğru bir şekilde yorumlamasıdır[898]. Verilerin analizi, araştırmacı tarafından bizzat ve araçsız bir şekilde yapılabileceği gibi günümüzde sayıları artan yazılım programları kullanılarak da gerçekleştirilebilir[899]. Toplanan verilerin hacmen büyük olması ve kelimelerden oluşması yapılacak olan analizi zorlaştıran unsurlardandır. Çünkü hem elde fazlaca veri bulunması hem de bunların birden çok anlam taşıyabilmesi gibi hususlar analiz aşamasında araştırmacıya zorluk yaşatma ihtimali bulunan unsurlardır. Bunlar nedeniyle analiz sürecinin fazla zaman alacak olması araştırmacının veri analizi sürecinde bir plana ihtiyaç duymasına neden olur[900].

Nitel verilerin analizinde araştırmacılar tarafından sıklıkla tercih edilen iki yaklaşım bulunduğu belirtilebilir. Bunlar, betimsel analiz ve içerik analizidir. Betimsel analizde amaç, toplanan verilerin çoğunlukla önceden belirlenmiş temalara göre sınıflandırılıp yorumlanarak araştırmaya aktarılmasıdır. "Hangi" ve "Ne" sorularına cevap arayan bu süreç genel olarak çerçeve oluşturma, oluşan çerçeveye göre verileri işleme, bulguları tanımlama ve yorumlama şeklinde dört aşamadan meydana gelmektedir[901].

İçerik analizi yaklaşımında amaç, verilerin derinlemesine incelenip araştırılan konuyla ilgili kodların, temaların açık bir şekilde ve tümevarımsal bir bakışla keşfedilmesidir. "Niçin" ve "Nasıl" sorunlarına cevap arayan bu yaklaşımda, oluşturulan kavram ve temaların aynı konuda araştırma yapacak araştırmacılara yön gösterecek ve benzer sonuçlara ulaştıracak şekilde yapılması önerilmektedir. İçerik analizinin süreci genellikle verilerin kodlanması, temaların bulunması, verilerin kodlara ve temalara göre düzenlenmesi ile bulguların tanımlanarak yorumlanması olmak üzere dört aşamadan meydana gelmektedir[902]. Veri kodlama bu analizin öne çıkan bölümüdür[903]. Veriler önceden belli olmayan açık kodlarla kodlanırken "dağ gibi ham verilerin küçük,

---

[898] Yin, R. K. *a.g.e.*, 110.
[899] Punch, K. F. *a.g.e.*, 221.
[900] Türnüklü, *a.g.e.*, 556; Creswell, *a.g.e.*, 186.
[901] Baltacı, A. (2019). Nitel Araştırma Süreci: Nitel Bir Araştırma Nasıl Yapılır?. *Ahi Evran Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi,* 5(2), 379; Creswell, J. W. (2002). *Educational Research: Planning, Conducting, and Evaluating Quantitative.* Prentice Hall Upper Saddle River.
[902] Yıldırım, A. ve Şimşek, H. *a.g.e.*, 260.; Miles, M. B. ve Huberman, A. M. (1994). *Qualitative Data Analysis: An Expanded Sourcebook.* Sage Publications, Inc; Baltacı, A. *a.g.m.*, 378.
[903] Punch, K. F. *a.g.e.*, 193.

işlenebilir kümelere indirgenmesi" işlemi gerçekleşmiş olur. Ham veriler böylece kavramsal kategorilere ayrılır ve temaların bulunması için de yol açılmış olur[904].

Bu araştırmada toplanan nitel verilerin analizi iki aşamada gerçekleştirilmiştir. Bu aşamalar; analize hazırlık aşaması[905] ve verilerin analizi aşamasıdır. Verilerin analizi, içerik analizi yaklaşımı benimsenerek yapılmıştır. Bu yaklaşımın tercih edilmesinin sebebi, verilerin analizinde önceden belli olmayan temaların oluşmasını, açık kodlamadan faydalanılmasını ve konunun detaylıca irdelenmesini sağlayan bir nitel veri analiz yöntemi olmasıdır.

Yarı yapılandırılmış görüşmelerin tamamlanmasının ardından not tutularak toplanan verilerin düzenli bir şekilde kayda geçirilmesi amacıyla MS Office Word programına aktarımı gerçekleştirilmiş ve yazım hataları düzeltilmiştir. Etik kurallara ve araştırmanın gizliliğine uygun davranılarak metinler sadece tez danışmanı Prof. Dr. Canatay Hacıköylü, tez izleme komitesi üyeleri Prof. Dr. Mustafa Erkan Üyümez ve Prof. Dr. Abdurrahman İlhan Oral ile paylaşılmış ve tez danışmanı tarafından kontrolleri de sağlanmıştır. Ayrıca görüşmelerden sonra araştırmacıya e-posta ve telefon yoluyla iletilen cevaplar, ilgili katılımcılarla yapılan mülakatlarda tutulan notlarla karşılaştırılarak araştırmanın güvenirliğinin artmasına katkı yapılmıştır. Yine bu aşamada görüşme yöntemiyle toplanıp kontrolleri sağlanan veriler defalarca okunmuştur. Okunan verilerden konuyla ilgili literatür ve kodlama aşamasının önemi de göz önünde tutularak taslak kodlar ve taslak temalar çıkartılmıştır. Belge incelemesi ile elde edilen verilerin düzenlenmesi de yine bu aşamada gerçekleşmiştir.

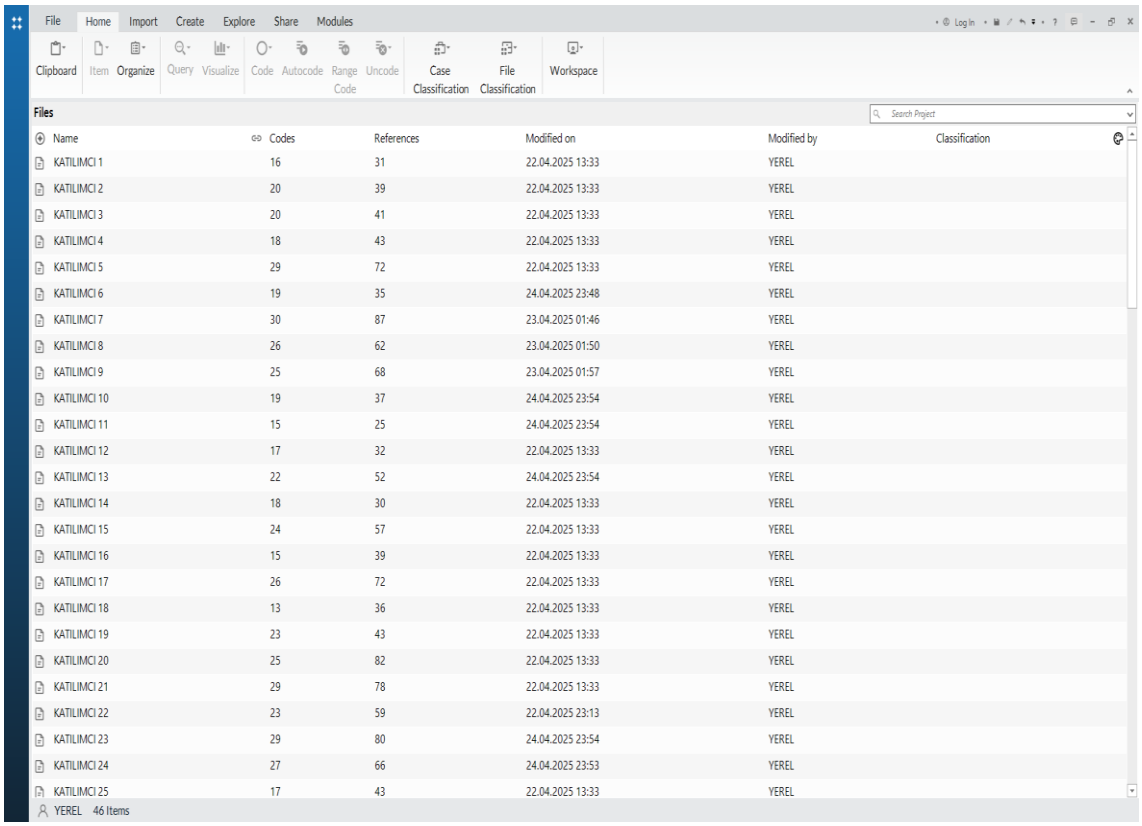
Hazırlık aşamasının tamamlanmasının ardından verilerin analizine geçilmiş ve içerik analizinde tavsiye edilen süreç takip edilmiştir. Öncelikle toplanan veriler bir önceki aşamada hazırlanan taslak kodlardan yararlanılarak derinlemesine incelenmiştir. Tüm veriler defalarca gözden geçirildikten ve değerlendirildikten sonra anlamlı bölümlere ayrılarak analizde faydalanılacak kodların tespiti sağlanmıştır. Kodlanan veriler sınıflandırılarak belli kategoriler ve nihayet temalar altında toplanmıştır. Kodlar arası ortak özellikler sayesinde kod ve alt kodların bulunması da mümkün olmuştur. Temalar ve kategoriler belirlenirken alan yazın incelenmiş ve diğer çalışmalar da göz

[904] Neuman, W. L. *a.g.e.*, 664, 663.
[905] Yukarıda anılan aşama, araştırma sürecinde elde edilen verilerin analizine hazırlık muhteviyatı taşıması nedeniyle hazırlık aşaması olarak adlandırılmıştır.

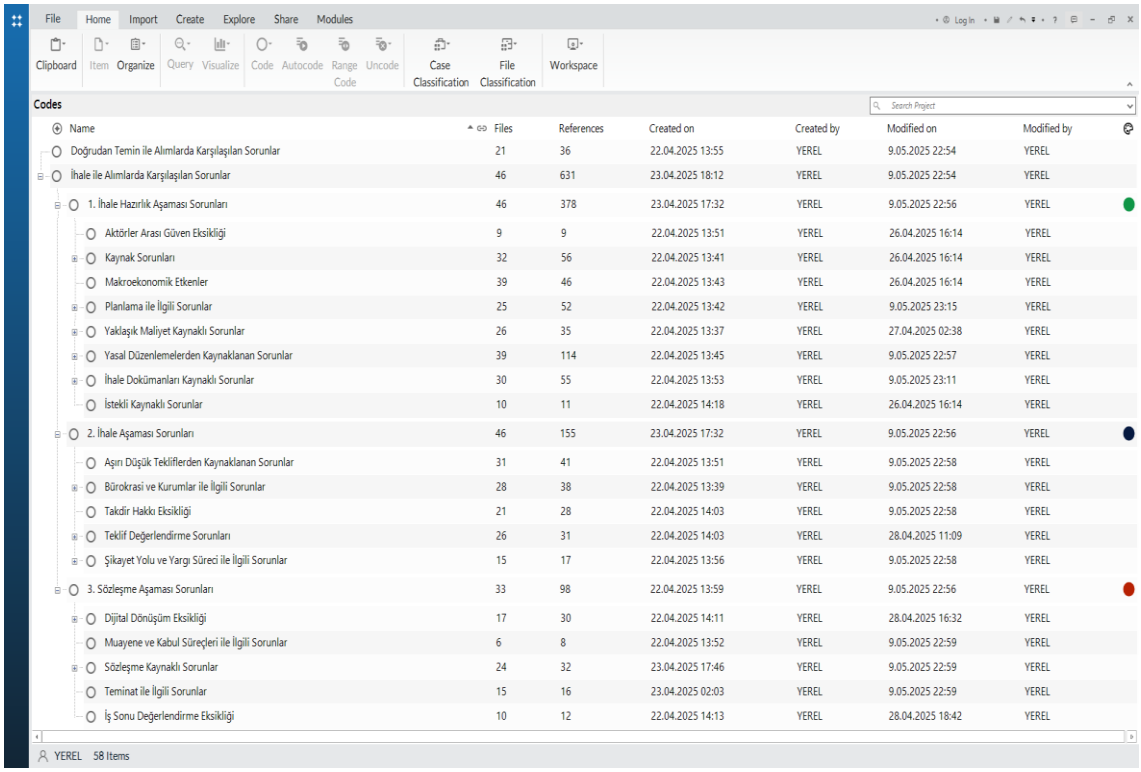
önünde tutularak başka araştırmacıların da aynı sonuçlara ulaşabilmelerine özen gösterilmiştir. Tespit edilen kodların, kategorilerin ve temaların uygunluğu tez danışmanı Prof. Dr. Canatay Hacıköylü tarafından değerlendirilmiş ve çeşitli revizelerden geçerek son halini almıştır. Revizeler, bulunan temaların ve kategorilerin sayıca azaltılarak daha bütüncül ve anlamlı hale gelmesini sağlamıştır. Bu aşamalardan sonra araştırma sürecinde toplanan verilerin tekrar düzenlenerek tanımlanması işlemi gerçekleştirilmiştir.

Verilerin analizinde yazılım destekli bilgisayar programı NVivo 14 kullanılmıştır. Bu programa öncelikle "Katılımcı Numara" şeklinde yapılan isimlerle görüşme metinleri yüklenmiştir. Sonrasında yine anılan program aracılığıyla görüşmelerdeki alt kodlar, kodlar ve temalar düzenlenmiştir. Veri analizi sürecinde yapılan işleme dair görsellere aşağıda ve Ek-3'te yer verilmiştir. Yine aynı program kullanılarak haritalar ve diyagramlar, hiyerarşik kod haritası, kelime bulutu gibi çeşitli görsellere ulaşılmıştır. Bu görsellere de çalışmanın ilgili bölümlerinde yer verilmiştir. Son olarak bulgular kısmında aktarılan alıntılarda, mümkün olduğu kadar farklı katılımcılara yer verilerek çeşitliliğin sağlanmasına da özen gösterilmiştir. Analiz sürecinin son kısmında ise ortaya çıkan bulgular değerlendirilmiş, yorumlanmış ve sonuçlandırılmıştır.

Görsel 1: NVivo 14 Katılımcı Dosyaları Görseli



Görsel 2: NVivo 14 Veri Analiz Görseli



3.1.7 Araştırmanın Geçerlik ve Güvenirliği

Bilimsel araştırmanların değerlendirilmesi ve kalitesinin ölçülmesinde katkı sunan kriterlerden en önemlisinin araştırmanın inandırıcılığı olduğunu söylemek mümkündür. Bu yüzden bilimsel araştırmaların önemli bir kısmında bu kriter ile çalışmaların değerlendirildiği görülmektedir. Değerlendirme yapılırken ise yaygın olarak, geçerlik ve güvenirlik olmak üzere iki ölçütle bu kriterin ele alındığı söylenebilir[906]. Geçerlik ve güvenirlik, bütün ölçümlerin de temel meselesidir ve ikisi de ölçümleri yapılara bağlamakla ilgilidir[907].

Nitel araştırmalardan olan durum çalışmalarında da geçerlik ve güvenirlik[908] yapısal geçerlik, iç geçerlik, dış geçerlik ve güvenirlik olmak üzere dört kıstasla açıklanabilir. Yapısal geçerlik için birden fazla veri kaynağının kullanılması önemlidir. Araştırmacının özellikle veri toplama ve analizi aşamaları dahil olmak üzere araştırmanın

[906] Gibbs, R. (2008). *Analyzing Qualitative Data.* Sage Publications Ltd., 91; Yıldırım A. ve Şimşek, H. *a.g.e.*, 259.
[907] Neuman, *a.g.e.*, 276.
[908] Geçerlik ve güvenirlik kavramı yerine "Güvenduyulabilirlik" (trustworthiness) tanımını kullanan çalışmalar da mevcuttur. Detaylı bilgi için Bkz. Guba, E. G. (1981). Criteria for Assessing the Trustworthiness of Naturalistic Inquiries, Educational Communication and Technology. *A Journal of Theory, Research and Development,* 29(2), 75-91.

genel yapısını eksiksiz aktarması iç geçerlik açısından anlam ifade etmektedir. Sonuçların genellenebilmesi dış geçerlik ile ilgiliyken, araştırmacıların aynı konuda aynı yöntemle topladığı verilerin aynı sonuca ulaşması ise güvenirlik ölçütüyle ilgilidir[909]. Ayrıca yine benzer olarak nitel çalışmalar açısından geçerlik ve güvenirliğin sağlanması için; inandırıcılık, aktarılabilirlik, tutarlık ve doğrulanabilirlik ölçütlerini ve her ölçütün sağlanabilmesi için çeşitli yöntemleri tavsiye eden çalışmalar da bulunmaktadır. Burada da benzer konular, farklı yöntemler ve isimlerle ifade edilmiştir. Bu ölçütlerden ilki olan inandırıcılığın sağlanmasında; araştırmacının deneyimi, çalıştığı alana hakimiyeti, kullandığı yöntemin uygunluğu, katılımcıları içten ve dürüst olmaya teşvik etmesi, tekrarlanan sorular sorması gibi teknikler belirtilebilir. Aktarılabilirliğin sağlanması için araştırma ile ilgili örneklem, veri toplama tekniği, uygulama süresi gibi detayların çalışmalarda bulunması tavsiye edilmektedir. Tutarlık, aynı çalışmanın aynı katılımcılarla tekrarlanması halinde yine aynı sonuçları vermesini ifade eden ölçüttür. Son ölçüt olan doğrulanabilirliğin sağlanabilmesi için; çeşitleme yapılması, araştırma sürecinde takip edilen adımların aktarılması, araştırmanın sınırlıklarından bahsedilmesi gibi yöntemlerden faydalanılabilir. Her ölçütte yer alan yöntemlerden bir ya da birkaçının sağlanması da o ölçüt özelinde araştırmanın geçerlik ve güvenirliği açısından yeterlidir[910]. Çalışmada tüm kriterlere ayrı ayrı özen gösterilmiştir.

Bu araştırmada geçerlik ve güvenirliği sağlamak için alınan önlemler, dikkat edilen hususlar, gerçekleştirilen aşamalar ve atılan adımlar şu şekildedir:

- Tüm araştırma sürecinde alan uzmanları olan tez danışmanı Prof. Dr. Canatay Hacıköylü ve tez izleme komitesi üyeleri Prof. Dr. Mustafa Erkan Üyümez ve Prof. Dr. Abdurrahman İlhan Oral ile sürekli iletişim halinde olunmuştur.
- Yaklaşık altı aylık periyotlar halinde toplamda altı kez tez izleme komiteleri gerçekleştirilmiştir.
- Nitel araştırmalarda yaygın olarak kullanılan görüşme veri toplama tekniği, bu çalışmada da esas olarak yararlanılan tekniktir. Katılımcıların ad, soyad ve unvanları yerine Katılımcı-1, Katılımcı-2 şeklinde isimlendirilmeleri

[909] Yin, R. K. *a.g.e., 62.*
[910] Büyüköztürk, Ş. ve Kılıç, Ç. E. ve Akgün, Ö. E. ve Karadeniz, Ş. ve Demirel, F. (2011). *Bilimsel Araştırma Yöntemleri (8. Baskı).* Pegem Akademi, 245; Shenton, A. K. (2004). Strategies for Ensuring Trustworthiness in Qualitative Research Projects. *Education for Information,* 22; Yıldırım A. ve Şimşek, H. *a.g.e,* 255; Marshall, K. ve Rossman, G.B. (2006). *Designing Qualitative Research,* Thousand Oaks, CA: Sage Publications Inc, 201-203.

gerçekleştirilmiştir. Görüşmelerin öncesinde ya da sonrasında fotoğraf çekimi gerçekleştirilmiş ve bunlar tez izleme komitesi ile paylaşılmıştır. Aynı zamanda veri toplama sürecinde belge incelemesi tekniğinden de faydalanılmış ve çeşitli verilere ulaşılmıştır. Böylece birçok farklı kaynaktan detaylı veri toplanarak veri çeşitlemesi gerçekleştirilmiştir.

- Veri analiz sürecinde NVivo 14 Nitel Veri Analiz programından faydalanılmış ve anlaşılırlığı artıracak çeşitli çıktılara ve görsellere ulaşılmıştır.
- Araştırmanın modeli, amacı, evreni ve örneklemi, sınırlılıkları, veri toplama araçları ve toplanan verilerin analizine ait tüm bilgilere araştırmanın yöntem bölümünde detaylıca yer verilmiştir.
- İstatiksel bir genelleme yapılmaktan yer yer kaçınılmış ve araştırmada özellikle analitik genellemelere ulaşılmıştır.
- Araştırmayı başka araştırmacıların ele almaları halinde karşılaşabilecekleri sorunlar ile araştırmanın zayıf ve güçlü yanların belirtilmesinin yanı sıra üst/alt temalar belirlenirken de bunların diğer araştırmacıların kullanabileceği şekilde olmasına özen gösterilmiştir.
- Araştırmacının lisans ve yüksek lisans eğitimlerinin kamu yönetimi bilim dalında olması nedeniyle yerel yönetimler ve kamu alımları konusunda bilgisi ve ilgisi bulunmaktadır. Ayrıca İller Bankası A.Ş.'de on yılı aşkın bir mesleki deneyimi olması, görev yaptığı kurumda birçok mal/hizmet alım ihalesinde ihale komisyon üyesi olarak bulunması ve yine birçok belediye ile iletişim halinde olması nedeniyle belediyelere erişim konularında bir avantajı bulunduğu söylenebilir. Bu avantaj soruların daha samimi ve dürüst şekilde cevaplanması hususunda yöneticilerin teşvik edilmesinde de faydalı olmuştur. Son olarak yine mesleki tecrübesi, kamu alım süreçlerinin içinde olmasına katkı sağlamış ve araştırma özelinde çalıştığı alana hakimiyeti konusunda yardımcı olmuştur.
- Yarı yapılandırılmış görüşme soruları hazırlanırken diğer araştırmacılarla da bilgi alışverişinde bulunulmuştur. Elde edilen sorular pilot görüşme ile teste tabi tutulmuştur. Bu soruların; kolay anlaşılabilir, odaklı, yönlendirici olmaktan uzak ve anlaşılır olması gibi soru kriterlerinde tavsiye edilen kriterlere mümkün olabildiğince riayet edilmiştir.

- Araştırmada amaçlı örnekleme yöntemlerinden maksimum çeşitlilik örneklemi tercih edilmiştir. Ayrıca yukarıda da ifade edildiği gibi farklı verilerden ve yöntemlerden de yararlanılarak çeşitlemenin sağlanması yönünde adımlar atılmıştır. Yine çeşitlendirme amaçlı olarak farklı türlerdeki ve gruplardaki belediyelerin yöneticileri ile görüşmeler sağlanarak toplanan verilerin grup içi aktarılabilirliklerini artırmak amaçlanmıştır.
- Araştırmanın planlanma ve yürütülme sürecinde gerek bu araştırma konusuyla benzer konularda çalışan gerekse de benzer yöntemi kullanarak araştırma yapan başka araştırmacılarla da iletişim kurulmuştur. Özellikle veri analizi sürecinde bir araştırmacıdan kod ve tema belirlemesi istenilmiş ve belirlenen kodlar ve temalar arasında benzerlik/uyum olduğu tespit edilmiştir.
- Araştırmada katılımcılardan görüşme öncesi izin ve görüşme sonlarında teyit alınmıştır. Yine katılımcılara, kendilerinden elde edilen verilerin sadece bilimsel amaçla kullanılıp analiz edildikten sonra katılımcı etiği gereği imha edileceğine dair taahhütte bulunulmuştur. Görüşmelerde katılımcılara herhangi bir yönlendirme yapılmamaya özen gösterilmiş ve elde edilen veriler önyargısız bir şekilde analiz edilmiştir. Uzun süreli ve derinlemesine toplanan veriler bilgisayar ortamına aktarılmıştır.
- Araştırma süreci, nitel veri araştırmalarında tavsiye edilen hususlara dikkat edilerek gerçekleştirilmiş ve süreç detaylı olarak aktarılmıştır.
- Veri toplama sürecinde olduğu kadar veri analizi sürecinde de eş zamanlı olarak literatür taraması sürdürülmüştür. Verilerin kendi içinde tutarlıkları da yine kontrol edilen bir diğer husus olarak öne çıkmaktadır ve görüşmelerdeki yanlış bilgilere etiketleme kısmında yer verilmemiştir.

3.1.8 Araştırma Etiği

Etik, bilimsel araştırmalarda oldukça önemi bulunan bir husustur. Araştırmalarda etiğin sağlanabilmesi için izlenmesi ve dikkat edilmesi gereken bazı tavsiyeler bulunmaktadır. Bunlar; katılımcılardan onay almak ve onları aldatmamak, katılımcıların özel hayatlarına saygılı davranıp hiçbir şekilde buna zarar vermemek, gizliliğe önem gösterip verilere sadık kalmaktır[911]. Bu araştırmada da veri toplama süreciyle birlikte tüm

[911] Yıldırım A. ve Şimşek, H. *a.g.e.*, 121-122.

verilerin söz konusu tavsiyelere/ilkelere uyularak toplanmasına özen gösterilmiştir. Yarı yapılandırılmış görüşmelerden önce tüm katılımcılardan bir taahhütname ile izin alınmış, araştırma ile ilgili detaylı bilgi katılımcılarla paylaşılmıştır. Katılımcıların unvan ve adları ile görev yaptıkları belediye isimleri gizli tutulmuştur. Bu kişilere Katılımcı-1 gibi isimlendirmeler yapılmış, toplanan veriler tez komitesi haricinde hiçbir kurum ya da kuruluşla da paylaşılmamıştır. Görüşmelerde katılımcıların siyasi kimlikleri gereği ve konunun ihale olması nedeniyle ses kaydı alınmasına müsaade edilmemiştir. Katılımcıların endişeleri yerinde bulunmuş ancak kendilerinden elde edilecek verilerin sadece bilimsel amaçlarla kullanılacağı, üçüncü kişilerle paylaşılmayacağı ve araştırmanın akabinde imha edileceği bilgisi paylaşılmıştır. Ancak buna aktarıma rağmen ses kaydı için izin alınabilen katılımcı olmamıştır. Bu durum, not tutma ve görüşmelerden önce ya da sonra fotoğraf çekme şeklinde aşılarak katılımcıların araştırmaya katılımları yönündeki endişelerinin giderilmesi sağlanmıştır. Tüm görüşmelerin tarihleri ile görüşme süreleri not alınmış konuyla ilgili olmayan ya da katılımcının kayda geçmesini istemediği veriler araştırma dışı bırakılmıştır. Elde edilen veriler tarafsızlık ve önyargıdan uzak bir şekilde analiz edilmiştir. Ayrıca görüşmeler, katılımcıların gündelik hayatlarını olumsuz etkilemeyecek şekillerde sürdürülmüştür.

Bu araştırmaya konu olan gönüllü katılım formunun ve yarı yapılandırılmış görüşme sorularının uygunluğu konusunda Anadolu Üniversitesi Sosyal ve Beşerî Bilimler Bilimsel Araştırma ve Yayın Etiği Kurulu tarafından 26.04.2022 tarihli ve 303335 sayılı protokol numaralı onay alınmıştır. Son olarak, tüm araştırma sürecinde ve özellikle yarı yapılandırılmış görüşmelerde ve bu verilerin analizinde etik ilkelere uygun ve özenli davranılmıştır.

3.2 Bulgular ve Tartışmalar

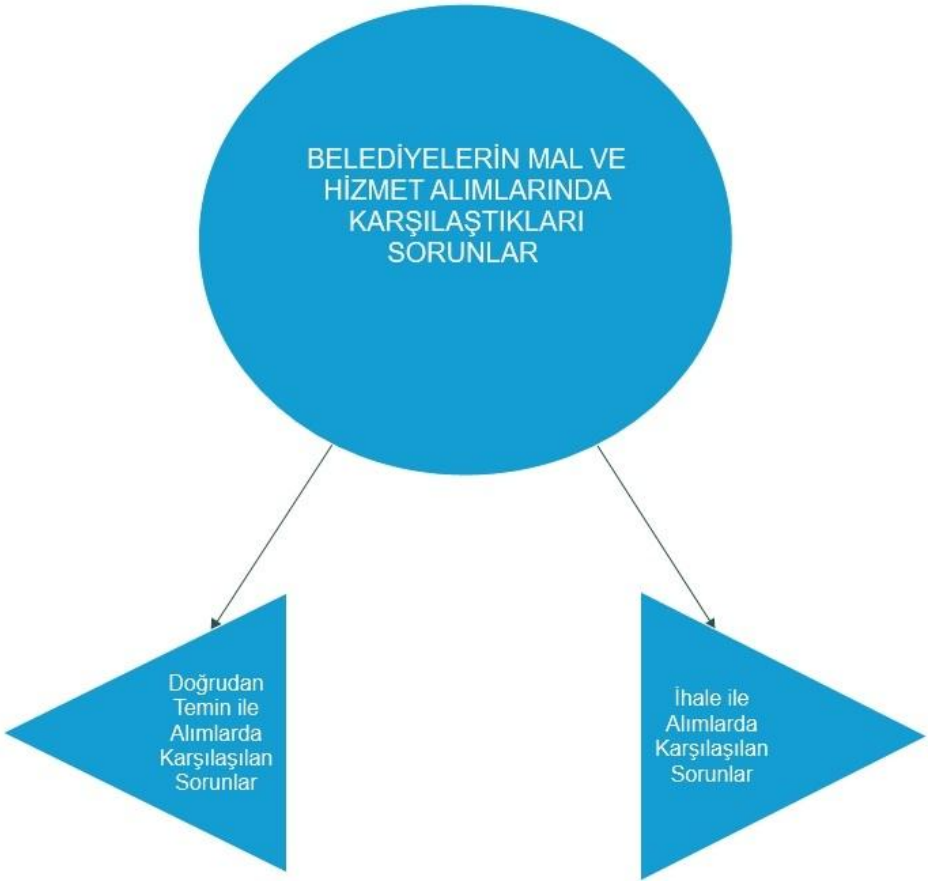
Araştırmanın bu başlığı altında belediyelerin mal ve hizmet alımlarında karşılaştıkları sorunların tespiti ve bu sorunlara yönelik çözüm önerisinde bulunabilmek amacıyla 46 katılımcı ile gerçekleştirilen görüşmelerden elde edilerek analiz edilen verilerden oluşan bulgular yer almaktadır. Verilerin analiz süreci kısaca tekrarlamak gerekirse özetle şu şekilde gerçekleşmiştir. Öncelikle bazı kriterler çerçevesinde seçilen katılımcılarla yarı yapılandırılmış görüşmeler gerçekleştirilmiş, görüşmelerden elde edilen veriler metin dosyası haline getirilerek düzenlenmiştir. Düzenlenen dosyalar, NVivo 14 programına aktarılmıştır. Sonrasında bu dosyalarda önceden hazırlanan taslak

kodlardan da faydalanılarak yeni ve bağımsız kodlamalar yapılmış ve kategoriler ile temalara ulaşılarak kavramların içerik analizi gerçekleştirilmiştir. Analiz edilen veriler neticesinde ulaşılan bulgular, katılımcıların cevaplarından da alıntılar yapılarak sunulup yorumlanmıştır.

Belediyelerin üst düzey yöneticileriyle yapılan görüşmelerden elde edilen verilerin, bahsi geçen program kullanılarak düzenlenmesi neticesinde iki ana temaya ulaşılmıştır. Belediyelerin araştırma kapsamında yer alan mal ve hizmet alımlarının iki şekilde/yolla gerçekleşmesi nedeniyle de seçilen bu temalar şu şekildedir;

1. Doğrudan Temin ile Alımlarda Karşılaşılan Sorunlar
2. İhale ile Alımlarda Karşılaşılan Sorunlar

Şekil 1: Temalar

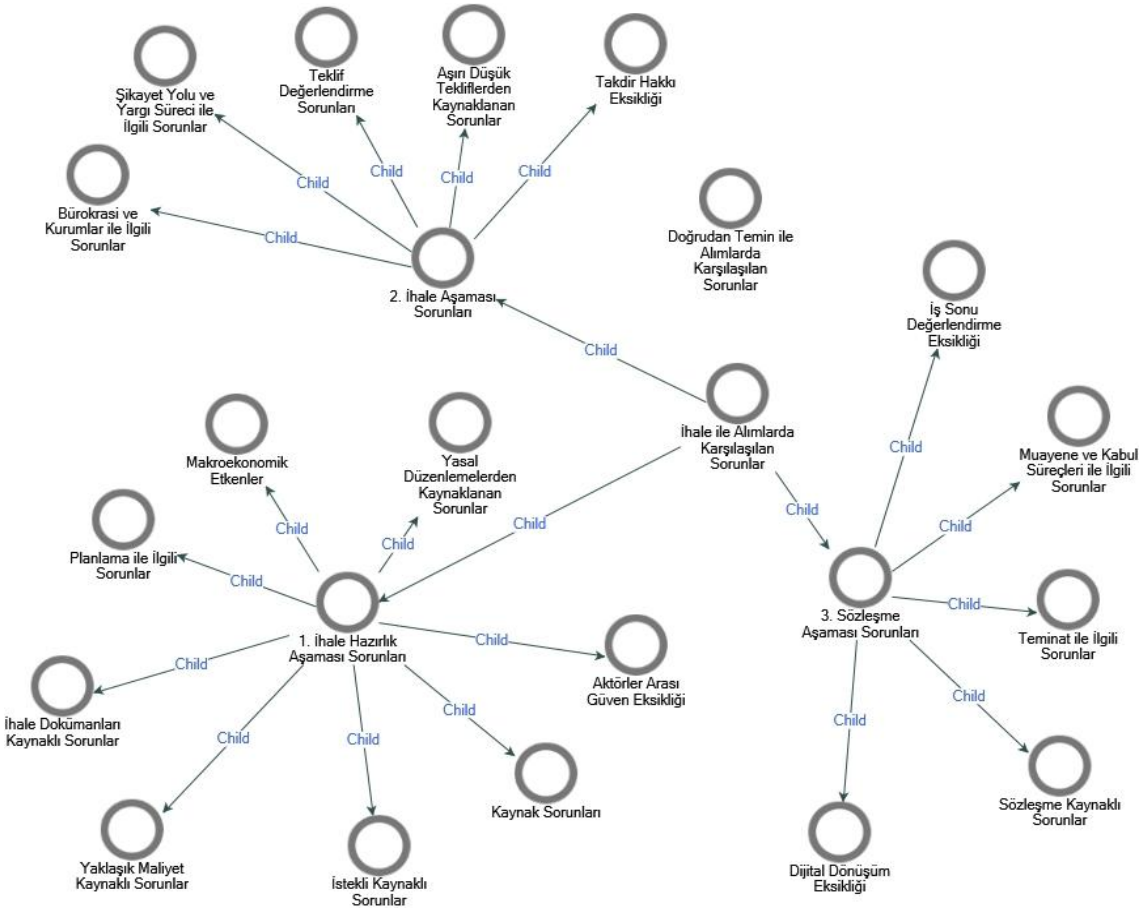


Belirtilen ana temaların yanı sıra "İhale ile Alımlarda Karşılaşılan Sorunlar" temasına ait kategorilere, kodlara ve alt kodlara da ulaşılmıştır. Anlaşılırlığı artırmak ve kolaylaştırmak için bu tema, sürecin detaylarıyla birlikte ikinci bölümdeki aktarım şeklini (kronolojik sırayı) takip eden üç kategoriye bölünmüştür. Bu kategoriler; ihale hazırlık

aşaması sorunları, ihale aşaması sorunları ile sözleşme aşaması sorunları şeklindedir. Her ne kadar ihale yönetimi ile gerçekleştirilen alımlarda yer alan kodlar genellikle birden fazla kategoriyi aynı anda ilgilendirse de ağırlıklı olarak hangi kategorilerde daha fazla sayıda ve önemli ölçüde yer aldıkları dikkate alınarak konumlandırılmaları yapılmıştır. Bir diğer ifadeyle ihale sürecinin gereği olarak her aşamanın birbiriyle bağlantılı yapıda olmasından dolayı kodların kategori ayrımları keskin bir ayrılık içermemekteyken yer aldığı kategoriyle daha yakın ilişki içerisinde bulundukları ve anlaşılırlığı kolaylaştırmak için o kategorinin altında yer aldıkları söylenebilir. Kategorilerin altında yer alan kodların aktarım sıralamalarında ise görüşmelerdeki referans değerleri (daha fazla sayıda belirtilmeleri) kriterinin yanı sıra diğer kodlarla olan bağlantıları ve anlam bütünlüğünün sağlanması gibi kriterler de ölçüt olarak kabul edilmiştir. Kodların bazıları aynı zamanda alt kodlar da içermektedir.

Temalar, kategoriler ve kodlar, NVivo 14 yazılım destekli bilgisayar programı kullanılarak oluşturulan harita yardımıyla Şekil 2'de açıklanmaktadır. Alt kodlar ise yine söz konusu programla oluşturulan şekiller yardımıyla ilgili başlıklarda aktarılmaktadır.

Şekil 2: Temalar, Kategoriler ve Kodlar

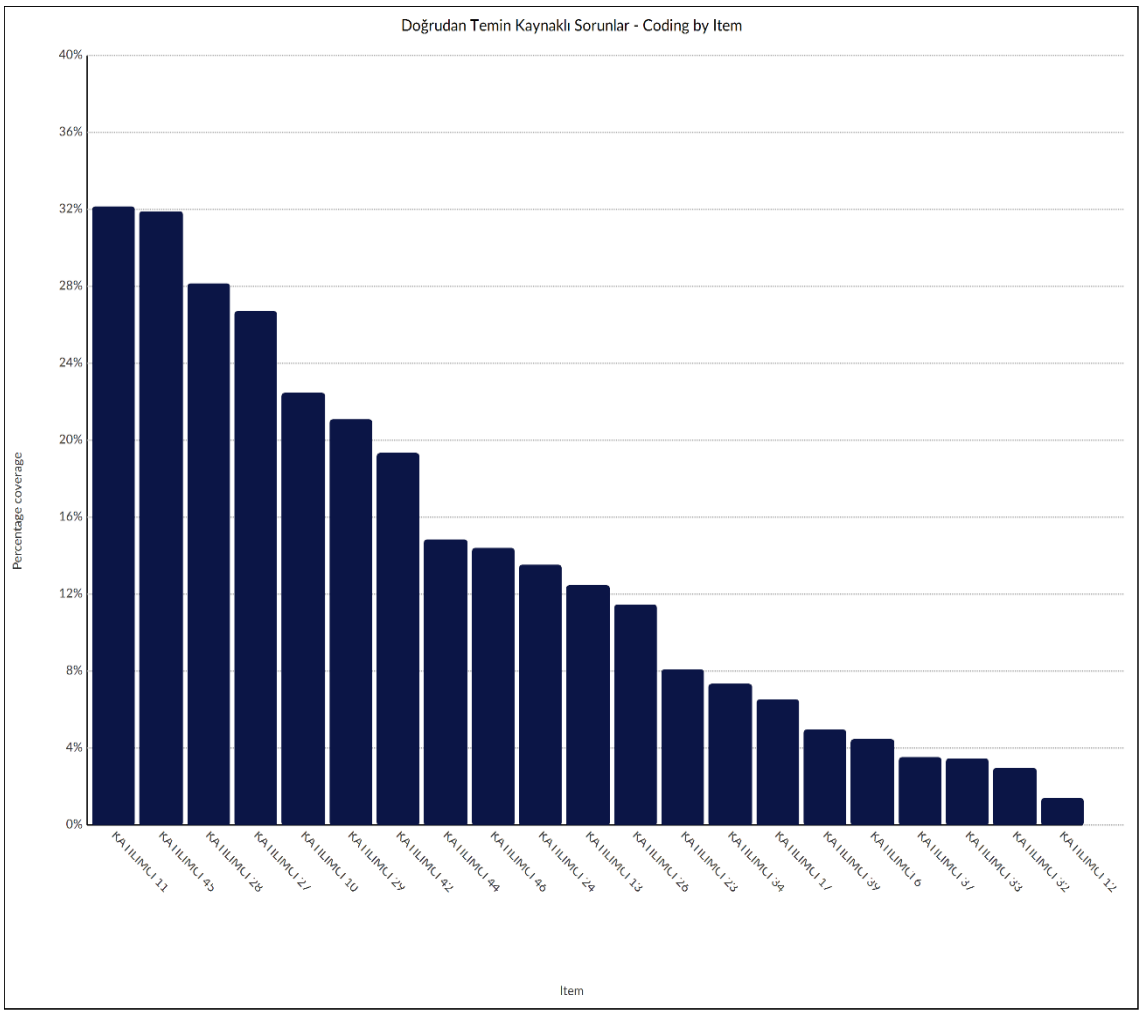


3.2.1 Doğrudan Temin ile Alım Sürecinde Yaşanan Sorunlara Yönelik Bulgular

Doğrudan temin ile alımlarda karşılaşılan sorunlar temasında alt temalara, kodlara ve alt kodlara yer verilmemiştir. Çünkü bu temada yer alan bulgular, ayrıştırmayı gerektirecek kadar anlamlı bölümlere ayrılmamış ve genellikle tüm katılımcıların yer verdiği sorunlar benzeşmiştir. Bazı katılımcılar bu süreç ile ilgili karşılaşılan herhangi bir soruna da işaret etmemiştir. Söz konusu tema ile ilgili görüş bildiren katılımcıların büyük bir kısmı ise süreçle ilgili olarak sadece tek bir soruna ya da bu sorunla bağlantılı hususlara dair görüşlerini aktarmıştır.

Araştırmaya katılan 46 katılımcıdan 21'i, gerçekleştirilen görüşmelerde doğrudan temin ile alım sürecinde yaşadığı sorun ya da sorunları ifade etmişlerdir. Bu katılımcılara ve ilgili tema referanslarına ilişkin bilgilere aşağıdaki tabloda yer verilmiştir.

Şekil 3: Tema 1 Katılımcıları ve Referansları



Kamu alımı gerçekleştiren katılımcıların bu temayla ilgili yer verdikleri görüşler, doğrudan temin alımının kapsamıyla ilgilidir. Katılımcıların belirttiği sorunlar doğrudan temin ile yapılan alımlarda uygulanan parasal limitler ve yine bu limitlerden kaynaklanan durumlara ilişkin olmuştur. Yapılacak her mal ve hizmet alımının ihale ile alım sürecine girmemesi amacıyla kanunda belirtilen şekliyle "işin kısımlara bölünemeyeceği" ilkesinin esnetilmesi, doğrudan temin sürecinde yer alan iş kapsamlarının genişletilmesi gerektiği gibi hususlar da yine bu temada öne çıkan bulgular arasındadır. Katılımcılar gerek personel eksikliği gerekse sürecin avantajları nedeniyle doğrudan temin ile mal ve hizmet alımı yapmaya yöneldiklerini ifade etmişlerdir. Ayrıca sözleşme imzalanma zorunluluğu olan durumların ikilik oluşturduğu ve doğrudan temin ile alımlarını gerçekleştirdikleri ödeneklerin takibinin yapılmasında yaşanan zorluklar hususlarında da görüş bildirmişlerdir.

Katılımcılarla yapılan görüşmelerde doğrudan temin ile alım sürecinde yaşanan sorunlara yönelik ortaya çıkan bulgular kısaca bunlardır. Bulgular neticesinde hazırlanan kelime bulutuna Şekil 4'te yer verilmektedir.

Şekil 4: Doğrudan Temin ile Alımlarda Karşılaşılan Sorunlar Kelime Bulutu

Doğrudan temin ile alım sürecinde yaşanan sorunlardan en öne çıkan bulgunun, limitler ile ilgili olduğu rahatça ifade edilebilir. 16 katılımcı doğrudan temin limitlerinin

yeniden düzenlenmesi gerektiğini ifade etmiştir[912]. Bu 16 katılımcıdan 6'sı limitler ile ilgili durumun sorun olmasının yanında adaletsizliğe de yol açtığını ifade etmiştir[913]. Yine aynı sayıda katılımcı bir alımın doğrudan temin kapsamında yapılması amacıyla kısımlara ayrılmaması, bölünmemesi ilkesinin esnetilmesinin gerekliliğini savunmuştur[914].

Doğrudan temin ile alımın önündeki sınırlamalar kapsamında 3 katılımcı, iş kapsamındaki sınırların genişletilmesinin doğru olacağını belirtmiştir[915]. 4 katılımcı, idarelerin doğrudan temine fazlaca yönelimi olduğu ile ilgili açıklamalarda bulunmuştur[916]. 2 katılımcı doğrudan temin ile gerçekleştirilen mal/hizmet alımlarında sözleşme imzalanması hususuyla ilgili ikilik oluşabileceğine dair endişelerini dile getirmiştir[917]. Yine aynı sayıdaki katılımcı, 4734 sayılı Kanunun 62. maddesi gereği "parasal limitler dahilinde yapılacak harcamaların yıllık toplamı, idarelerin bütçelerine bu amaçla konulacak ödeneklerin %10'unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadıkça aşamaz" hükmünden[918] kaynaklanan sorunlara yönelik çeşitli görüşlerini aktarmışlardır[919]. Son olarak 1 katılımcı ise doğrudan temin ve ilan konusunda görüş bildirmiştir[920]. Katılımcıların doğrudan temin ile alımlarda karşılaşılan sorunlar temasıyla ilgili olan tüm referanslarına ve NVivo 14 tarafından ifade edildiği şekliyle "kapsanma oranlarına" aşağıdaki tabloda yer verilmiştir.

[912] Katılımcı 6, Katılımcı 10, Katılımcı 11, Katılımcı 12, Katılımcı 24, Katılımcı 26, Katılımcı 27, Katılımcı 28, Katılımcı 29, Katılımcı 32, Katılımcı 33, Katılımcı 34, Katılımcı 37, Katılımcı 39, Katılımcı 45, Katılımcı 46.
[913] Katılımcı 11, Katılımcı 24, Katılımcı 27, Katılımcı 28, Katılımcı 45, Katılımcı 46.
[914] Katılımcı 10, Katılımcı 13, Katılımcı 23, Katılımcı 28, Katılımcı 29, Katılımcı 32.
[915] Katılımcı 12, Katılımcı 29, Katılımcı 45.
[916] Katılımcı 11, Katılımcı 17, Katılımcı 29, Katılımcı 42.
[917] Katılımcı 10, Katılımcı 45.
[918] 4734 sayılı Kanun Madde 62/I.
[919] Katılımcı 17, Katılımcı 45.
[920] Katılımcı 44.

Tablo 5: Katılımcılar ve Kapsanma Oranları

Görüşmeci Adı	Kapsanma Oranı
KATILIMCI 11	32,12%
KATILIMCI 45	31,84%
KATILIMCI 28	28,11%
KATILIMCI 27	26,72%
KATILIMCI 10	22,42%
KATILIMCI 29	21,06%
KATILIMCI 42	19,31%
KATILIMCI 44	14,82%
KATILIMCI 46	14,37%
KATILIMCI 24	13,47%
KATILIMCI 13	12,45%
KATILIMCI 26	11,45%
KATILIMCI 23	8,05%
KATILIMCI 34	7,34%
KATILIMCI 17	6,48%
KATILIMCI 39	4,92%
KATILIMCI 6	4,41%
KATILIMCI 37	3,51%
KATILIMCI 33	3,44%
KATILIMCI 32	2,93%
KATILIMCI 12	1,40%

İlgili tema kapsamında görüş bildiren katılımcıların büyük bir kısmı ifade edildiği gibi doğrudan temin kullanımındaki avantajların yanı sıra bu avantajları daha fazla kullanabilmek için doğrudan temin alım usulünde uygulanan parasal limitlerle ilgili bir düzenleme yapılmasının gerekliliğini savunmuştur. Parasal limitlerin her yılın şubat ayında güncellenmesinin sorunları çözmekte yeterli olmadığı ve mevcut durumun uygulamada sorun oluşturduğu katılımcılar tarafından belirtilen hususlar arasındadır[921].

> Katılımcı 6, "*Doğrudan temin limitlerinin yükselmesi gerekiyor. Yılda 1 kez yapılan düzenlemenin soruna derman olduğunu düşünmüyorum. İhale süreçlerinin uzunluğu ve zor olması nedeniyle birçok basit işimizi doğrudan temin ile hallediyoruz. Ama limitler az kalıyor bu da mecburen ihale sürecine*

[921] Katılımcı 6, Katılımcı 10, Katılımcı 11, Katılımcı 12, Katılımcı 24, Katılımcı 26, Katılımcı 27, Katılımcı 28, Katılımcı 29, Katılımcı 32, Katılımcı 33, Katılımcı 34, Katılımcı 37, Katılımcı 39, Katılımcı 45, Katılımcı 46.

geçmemize sebep oluyor. Ancak burada da sürecin uzunluğu hizmetin yani kamu hizmetini yapmanın önünde engel oluşturuyor."

Katılımcı 10, *"Mesela doğrudan temindeki parasal ve işle ilgili kapsamın artırılması gerekiyor. Bu tür durumlar kanuni açıdan da yasal hale gelsin ki hizmet sunulabilsin. Yoksa hep ve her şeye ihale zor."*

Katılımcı 26, *"İlçe ve belde belediyeleri için uygulanan parasal limitlerin de 4734 sayılı Kanun 22/d için yani doğrudan temin için belirlenen limitin yani artırılması gerektiği kanaatindeyim"*

Katılımcı 37, *"Doğrudan temin limitleri de az olduğundan adım atarken zorlanıyoruz. Bunların yükselmemesi alımı ve hizmeti zora koşuyor."*

Limitlerin artırılması gerektiğini ifade eden katılımcılardan bazıları mevcut durumdaki uygulamanın adaletsizliklere yol açtığını da ifade etmiştir. Mevcut durum kamu idarelerini büyükşehir belediye sınırında olup olmadıklarına göre sınıflandırmaya tabi tutarken, olması gereken sınıflandırmanın nüfus ölçütünü baz alması gerektiğini belirten katılımcılar da bulunmaktadır[922]. Birbirine komşu iki belediyeden birisinin büyükşehir sınırlarında olan az nüfuslu bir belediye diğerinin ise büyükşehir sınırlarında olmayan yüksek nüfuslu bir belediye olduğu düşünülürse her iki belediyenin de mal ve hizmet alım maliyetlerinin birbirine yakın olduğu söylenebilir. Bu belediyelerden nüfusu az olan belediyenin kamusal hizmet arzının diğer belediyeye kıyasla daha düşük olacağı da öngörülebilir. Ancak parasal limitler bakımından büyükşehir sınırında olan yerel yönetimin limiti 01.02.2025-31.01.2026 tarihleri arasında 800.366 TL iken kamusal hizmet arzının daha çok olması beklenen belediyenin limiti ise 266.618 TL'dir.

Katılımcı 24, "*Doğrudan temin limitlerinin Büyükşehir sınırları ile değil bulunulan il, ilçe, belde nüfusuna göre 3 kademeden oluşmalı. Limit faktöründe hizmet edilen nüfus baz alınmalı. Örnek; 5.000, 15.000, 50.000 nüfus eşiklerine göre limitler olmalı. Mevcut durumda 5.000 nüfuslu büyükşehir ilçe belediyesi, doğrudan temin maksimum limitlerine göre işlem yapması doğru bir alım süreci değil. Çünkü belediyelerde sayı çok şey anlatır. Sayıya göre verilen hizmet, teşkilat yapısı, alınan pay, denkleştirme alınıp alınmayacağı gibi pek çok husus belirlenir. Bu kadar hususta en önemli ölçüt nüfusken doğrudan temin limitinde nüfusun ölçüt olmaması hatalıdır."*

Katılımcı 27, *"Doğrudan temin limitleri çok düşük. İşlerin akışında bir engel olarak bunu söylesem yanlış olmaz ki bu durumun da adil olmadığı ortada. Ben buralarda limitsiz hareket edilebilsin, kural ve kaide olmasın demiyorum. Limit artsın ya da düzeltilsin diyorum. Benden daha az hizmet sunan, personeli ve nüfusu az olan ve sınırıma yakın olan belediyeler var. Bunların limiti benden yüksek çünkü biz büyükşehir sınırında değilken onlar büyükşehir içinde. Velhasıl limitler düzeltilmeli. Bunun en hakkaniyete uygun şeklini büyüklerimiz bilir. Yok*

[922] Katılımcı 11, Katılımcı 24, Katılımcı 27, Katılımcı 28, Katılımcı 45, Katılımcı 46.

çünkü şu an limitler bize yeterli gelmiyor. Hangi ölçüye göre yenilenir, düzenlenir bilmiyorum ama bildiğim düzenlenmesinin vaktinin geldiğidir."

Katılımcı 46, *"(...) İhale yapayım diyorum traktörde haciz olduğu aklıma geliyor vazgeçiyorum. Biz işlerimizin büyük kısmını doğrudan teminle yapıyoruz o bizim için bulunmaz nimet (...) Büyükşehir ve diğer şehirlerdeki doğrudan temin limitlerinin kaldırılması isabetli olur ama hakkaniyetli olmaz. O yüzden şu an iki kademede yürütülen yani bu şekilde olan limit basamakları üçe ya da dörde çıkartılsın. Bu yapılırken de hakkaniyet ve adalet ölçülerine göre karar verilsin."*

Doğrudan temin ile kamusal alım gerçekleştirebilmenin bazı şartları olduğu ilgili bölüm aktarılırken ifade edilmişti. Bu şartlar arasından belediyeleri sınırlayan en önemli limitin yukarıda da ifade edildiği gibi parasal limitler olduğu görülmektedir. Ancak bu sınırlama, doğrudan temin usulü kullanılarak alım yapılabilmesi için var olan tek şart değildir. Bir diğer şart da yapılacak olan alımın parasal limitler içerisinde kalabilmesi için kısımlara bölünmemesini net olarak ifade eden ilke ile ilgilidir. Bazı katılımcılar denetimlerde bu konuda sorun yaşadıklarını ifade etmişlerdir. Bu katılımcılar, denetimlerin detaylı mı olduğu yoksa ceza/yaptırım eksikliği nedeniyle kâğıt üstünde mi kaldığının tespitinde ortak noktada bulaşamamalarına rağmen bu ilkenin denetimlerde bir sorun oluşturduğu noktasında uzlaşmışlardır[923].

Katılımcı 10, *"Denetimlerde karşılaştığımız bir sorun var bu yolla ilgili. İşin kısımlarına ayrıldığına işaret eden süreçler yaşıyoruz. Ancak burada çok katı bakılabildiğini düşünüyorum. Bu işi parçalara bölmeme durumunda iyileştirme yapılması gerektiği geliyor aklıma. Kanunda yer alan, sayısını bilmediğim istisnalar var. Bunlar arasına iş parçalanamaz ama şu şu hallerde parçalanması kabul edilebilir gibi bir ifade eklenebilir."*

Katılımcı 13, *"Ayrıca doğrudan temin açısından parçalara ayrılamaz ilkesi var evet var olmasına da buna uyan az. Çünkü bildiğim kadarıyla kanunda yazan bir verilecek cezası yok. Dolayısıyla denetimlerle bu işin çözümü de yok ve haliyle denetim daha çok kâğıt üstünde kalabiliyor. Halbuki müfettişler gelip baktıklarında hemen anlıyorlar. Sonuçta çoğu insan sarrafı da oluyor hakka uygun da davranıyor. Zaman içinde yok yere birden oluşan bir ihtiyaç mı yoksa işi parçalara ayırmak mı bu durum tespit edilebilecek bir durum. Herkesi tek ilkeyle aynı kefeye koymak uygun olmaz."*

Katılımcı 23, *"Direkt alımda bazen sorunlar yaşadığımız konu işi parçalara ayırmak oluyor. Aslında parçaya ayırmıyoruz ama bu konuda sıkıntılar olabiliyor. Denetim esnasında ak koyun kara koyun belli olabilir. Duruma bakıp değerlendirme yapılsın isterim. Yeni ortaya çıktı demek al işte kanıtı da bu demektir. Çok kolay anlaşılabilir işin kısımlara mı bölündüğü yoksa ortaya çıkması beklenmeyen bir iş mi olduğu."*

Katılımcı 28, *"Yıllık ihtiyaçlar içinde öngöremediğimiz konular oluyor. Bir ihtiyaç doğdu diyelim bakıyoruz doğrudan temin ile karşılanması mümkün. İhtiyaç*

[923] Katılımcı 10, Katılımcı 13, Katılımcı 23, Katılımcı 28, Katılımcı 29, Katılımcı 32.

giderilecek ve ihale sürecine gidilmeyecek ayrıca iş de kaliteli çözülecek. Onu yaptırıyoruz birkaç ay sonra birden ve beklenmedik ama konusu benzer başka bir sorun daha çıkıyor ve onu da yaptırıyoruz. Sonra denetim oluyor denetçi diyor ki işi kısımlara ayırmışsın parçalamışsın bu işi bölüp doğrudan teminle yapmışsın. Bölmedik sadece öngeremedik diyoruz ama ikna edici olamıyoruz herhalde. Biz kanunsuz iş niye yapalım bilsem onun yıl içinde başıma çok kez geleceğini açarım bir ihale yapar geçerim. Bu ay olmaz üç ay sonra olur ama olur kimse de şikâyet etmez. Bu bakımdan özellikle denetimler esnasında doğrudan temin konusunda belediyelerin durumuna olayın durumuna göre davranılması ve katılığın azalması gerektiğini ve idarenin de anlaşılması gerektiğini düşünüyorum."

Katılımcı 29, *"(...) gerek memur gerek amir de işi parçalı yaptırıyor ya da bazen bu yola tevessül ediyor. Burada kamu zararının oluşup oluşmadığı temel kriter olursa bu konuda yaşanan sorunların sonunun geleceğine eminim."*

4734 sayılı Kanunda belirtilen limitlerin yanı sıra doğrudan teminle alım gerçekleştirebilecek işlerle ilgili sınırlara da yer verilmiştir. Tıpkı diğer sınırlamalarda olduğu gibi iş kapsamlarıyla ilgili limitlerde de sorun yaşayan ve bu kapsamda da artış yapılması gerektiğini düşünen katılımcılar bulunmaktadır[924]. İş kapsamının belirtildiği bentlerde genellikle 22/d'nin kullanıldığı ve diğer kapsamların kullanımında sorun yaşandığı da yapılan görüşmelerde anlaşılmıştır. Yıl sonu kamu alımları izleme raporlarına bakıldığında da benzer sonuçla karşılaşılabilecektir.

Katılımcı 12, "Doğrudan temin alımlarında sorun yaşanıyor. Personel sürekli oradan alıma yöneliyor. Üstelik oradan alım derken sadece 22/d. Diğer usulleri de bilmiyor belki baksa öğrenecek ama bakmıyor."

Katılımcı 29, *"Sadece paranın yükselmesi tüm sorunları da çözmez ama iyileştirme sağlar. Para gibi yapılacak işlerin de artması belediye hizmetlerinin çözümünde faydalı olur diye inanıyorum."*

Katılımcı 45, *"22/I bendi var oraya soksunlar bizi. Belediyelerin en önemli problemi çünkü eğitim. Madem İŞKUR'a bu konuda bir durum sağlanıyor o zaman belediyelere de sağlansın çünkü gerçekten çoğu belediyenin en önemli sorunu personel. Tekrar edip düzeltiyorum, eğitimsiz personel. Eğer bu olmaz binlerce belediye var diyorlarsa ki haklılar o zaman sadece il belediyelerini buraya sokup bu şekilde bu konuda yönlendirsinler ama bizim personeli de onlar eğitsinler. Eğitilen personeller bizlere yardımcı olsun."*

Kamu idarelerinin alım gerçekleştirirken doğrudan temine yöneldiklerine dair çeşitli görüşler alan yazında mevcuttur. Kanun koyucu bu yönelimin gereğinden fazla olmasını engellemek için birçok kez belirtildiği gibi ihale mevzuatında bazı hükümlere yer vermiş ve doğrudan teminin gerçekleştirilebilmesi için kapsam ve sınırlamalar getirmiştir. İhale mevzuatının özü ve ruhu gereği yapılacak olan alımların ihale usulleri

[924] Katılımcı 12, Katılımcı 29, Katılımcı 45.

hatta açık ihale usulü kullanılarak gerçekleştirilmesi önem taşımaktadır. Yerel yönetimlerin özellikle mal ve hizmet alımlarını doğrudan temin yöntemi ile gerçekleştirme yöneliminde bulundukları, yapılan görüşmelerden de ortaya çıkan önemli bir bulgu olmuştur. Bu yönelimin ise ihale süreçlerinin uzun olması, belediyenin kaynak eksikliği bulunması ve doğrudan temin yönteminin idarelere sağladığı önemli avantajları bulunması gibi sebepler olduğu görülmektedir[925].

> Katılımcı 11, *"Doğrudan teminde malı biliyoruz, esnafı biliyoruz. Ekstra bunu da koy, fiyatı indir de diyebiliyoruz (...) Bazı ihalelerin 22/d'den yapılması daha uygun. Doğrudan temin limitlerini geçsek bile bu özellikle küçük ilçe ve belde belediyelerinde daha önemli daha hayati bir konu. Çünkü limitin üstünde az bir miktar geçse 4734'ten ihale etmemiz lazım ama bu sefer firmalar belediye küçük, iş küçük diye isteksiz davranıyorlar ve alım gerçekleşmiyor ya da son derece zorlanılarak gerçekleşiyor. Sürecin uzunluğu şu ekonomide alınacak şeyin de parasını yukarıya çekiyor. Hadi sarı çizmeli Mehmet Ağa böyle alsın parası çoktur tasasına düşmem ama biz burada vatandaşın parasını idare ediyoruz onun parasıyla ona hizmet alıyoruz. Sürecin uzunluğu dediğim gibi küçük belediyeler için çok sorun. Çünkü küçük belediye demek büyüklere göre daha az ihale konusunda bilgili personel demek. İnsan kaynağı az para kaynağı az demek. Doğrudan teminle alım yapabilirken ihale yapmakta personel de zorlanıyor. Kötü niyetinden de değil bilmediğinden."*

> Katılımcı 29, *"Doğrudan temin şartlarında çoğu hizmeti vermek istiyorum. Kaynakla ilgili sorun yaşıyoruz. Yaklaşık maliyette sorunlar oluyor tüm süreç sil baştan. Uygulamada sorun yaşanıyor. İhaleler çok düşük fiyatlarda kalsın istemiyorum çünkü kaliteden yiyoruz. Ama asla yükseğe çıksın da istemiyorum bu vatandaşın parasıdır kul hakkıdır kamu hakkıdır. Hem firma batmasın hem belediye kazansın. Yoksa müteahhitler neden tekrar ihale almak için bize gelsin. Gelmez. O zaman da hizmet aksar vatandaş mağdur olur."*

> Katılımcı 42, *"Biz dahil belediyeler olarak yani ihale sürecinden çok doğrudan teminle iş yapmak istiyoruz. Çünkü sözleşme yok, teminat yok, ihale yok, ilan yok ve bunun gibi süreci uzatabilecek hiçbir şey yok. Bizim ihtiyacımız ne örnek veriyorum pirinç. O zaman gidin bakın fiyatlar kaç paraymış diyorum gidip araştırıyorlar sonra kalitesini ve ücretini anlatıyorlar ben de sonra oturup internetten de bakıyorum tanıdığım bildiğim esnafa, toptancıya da soruyorum ve karar verip git şundan al diyorum alıyoruz konu kapanıyor. Hem ben başkan olarak karar veriyorum hem satın almacı koşturuyor boş oturmuyor hem yerel esnaf kazanıyor. Bazen zincir market kazanıyor. Diyorum bak marketten alırım diye toptancıya fiyat kırdırıp ucuza aldığım da oluyor. Sonuç ne oluyor vatandaşın parası vatandaşın cebinde kalıyor."*

İhale mevzuatında doğrudan temin ile yapılan alımlarda ihale ile yapılan alımlara kıyasla birçok zorunluluğa yer verilmediği görülmektedir. İdare ile yüklenici arasında sözleşme imzalanması da kural olarak doğrudan temin sürecinde yer almamakta ve

[925] Katılımcı 11, Katılımcı 17, Katılımcı 29, Katılımcı 42.

Sayıştay tarafından kurumlara sözleşme yapılmasının tavsiye edildiği bazı haller bulunmaktadır. Bu usulle yapılan kamu alımı neticesinde sözleşme imzalanmasını zorunlu tutan haller ise istisnadır. Örneğin, bu kapsamda yapılacak olan alımlarda mal tesliminin ya da hizmet alımının belli bir süreyi gerektirmesi durumunda idare ile yüklenici arasında sözleşme yapılmasının zorunlu tutulması bir istisnadır. Bu durumun sözleşme imzalama konusunda idarelerin ikileme düşme riskini taşıdığı bazı katılımcılar tarafından ifade edilmiş ve uygulamada sorun oluşturabileceği söylenmiştir[926].

> Katılımcı 10, "Yine d*enetimlerde karşılaşılan bir durum ve bu açıdan sorun. Doğrudan temin malum sözleşme yapılmasın efendim teminat alınmasın iş uzamasın vatandaşın ihtiyacı çözülsün kurumlar hizmeti hemen ve layığıyla sunabilsin diye var. Ama sözleşme yok kısmı bazen sözleşme var şekline geliyor. Bu durumun birçok kişiyi yanılttığını düşünüyorum çünkü ikilem doğuyor. Bizim başlarda yanıldığımız çoktur. Hala bazı konularda ikilem yaşıyoruz. Burada madem direkt alıyoruz o zaman sözleşme niye?"*

Sözleşme imzalama zorunluluğu bulunan haller gibi doğrudan temin ile yapılacak olan alımların yıllık toplamının idarelerin ilgili yıl bütçelerine bu amaçla konulan ödeneğin yüzde onunu aşamayacaklarına dair bir zorunluluk da yine doğrudan temin ile alımların önemli bir hususudur. Söz konusu aşım sadece KİK'in uygun görüşü olursa yapılabilmektedir. Bu durumun Sayıştay tarafından yapılan denetim raporlarının bulgular kısmında yer aldığı ilgili bölüm aktarılırken ifade edilmişti. Bu açından hem sözleşme imzalama hem de ödenek aşımlarında KİK'in uygun görüşünü alma zorunluluğunun sorun yaşanmasına neden olma riski taşıdığı yapılan görüşmelerden ikisinde ifade edilmiştir[927].

> Katılımcı 45, *"%10 ödenek aşım limitimiz var bir de doğrudan teminde. Bu limit aşılamıyor illa aşılacaksa da KİK onaylıyor. Bunun EKAP üzerinden takip edilebilmesinin mümkün hale gelmesi bizi olduğu gibi tüm belediyeleri ikilikten ve yanlışa düşmekten kurtarır. Yine bu doğrudan teminlerin sözleşme durumları şikayetlere ve ihtilaflara yol açıyor. Kanun oldukça açık ve uygulama açısından da bence yerinde ve gayet güzel. Ama kanun yeterliyken sorun uygulamayı yapandan kaynaklanabiliyor. Her insan bir değil elin beş parmağı da bir değil ve belediyeler de bir değil çünkü belediye dediğini meydana getiren de insan. Bu açıdan sözleşmelerin imzalanmasında nasıl bir zorunluluk olduğu uygulayıcılar eğitilerek çözülebilir. Bu iki durum da bir dönem ifade edilmişti. Bunlar birçok belediyenin de yanlışa düşmesine yol açabilecek durumlar."*

Bu tema altında yaşanan sorunlara yönelik bulgulardan sonuncusu ise yine doğrudan temin ile alımın avantajları arasında görülebilecek olan ilan yapma

[926] Katılımcı 10, Katılımcı 45.
[927] Katılımcı 17, Katılımcı 45.

zorunluluğunun bulunmaması hususuyla ilgilidir. İlan yapılmasının doğrudan temin ile gerçekleştirilecek bir alımın daha az maliyetle yapılmasına katkı sağlayabileceği 1 katılımcı tarafından ifade edilmiştir. Bir diğer ifadeyle doğrudan teminde ilan yapılmıyor olmasının, alımın ucuza yapılma potansiyelini azalttığı ve bunun da sorun olduğunu 1 katılımcı belirtmiştir.

> Katılımcı 44, *"Mesela borsaların şehirlerde teşkilatlanması var. Her bir meslek grubuna ya da mala yönelik olarak o sektördeki esnaflar girsin tüccarlar girsin iş adamları girsin günlük sayfayı takip etsin. Ya da bunu KİK sayfasında şehir seçtirerek yaptırsın. Her gün bu siteler kontrol edilsin ve isteyen herkes doğrudan temin için fiyat verebilsin. İnternetten iletilsin hatta fiyatlar, bürokrasiye de gerek yok, işi uzatmanın da anlamı yok şu an bunun için imkân var. Eğer idare daha ucuzuna buluyorsa ilandan gelenlerden değil kendi bulduğunu alsın. Evet ilan şartı yok doğrudan teminde ama bu da maliyet artırıyor. Niye daha ucuza yapılabilecek bir şeyi 1 lira da olsa daha pahalıya yapalım. Belki bizim ulaştıklarımızın en azı mala 5 lira diyor ama ya ulaşamadıklarım arasında 4 lira diyecek olan varsa o aradaki 1 lira 1 liradır."*

Temanın altında yer verilen bulgular incelendiğinde doğrudan teminin ihale usullerine göre sağladığı avantajlardan faydalanmak amacıyla belediyelerin bir yönelimi olduğu açıktır. Hatta bu alım usulüne uygulanan sınırlamaların genişletilerek daha fazla doğrudan temin ile mal/hizmet alımı gerçekleştirme konusunda birçok katılımcının istekli olduğu da görülmektedir. İhale mevzuatının kamu alımlarında önceliği ise ihale usullerinden birisinin kullanılarak söz konusu alımın gerçekleştirilmesi gerektiğidir. Eğer bu alım usulüne uygulanan limitlerin genişletilmesi söz konusu olursa belediyelerin ihale usulleri yerine doğrudan temin ile alım usulüne yönelimlerinde artış yaşanacağı da rahatlıkla söylenebilir. Aynı şekilde her ne kadar bazen sorunlara sebep olduğu görülse de alımın doğrudan temin ile yerine getirilebilmesi için işin kısımlara bölünemeyeceği ilkesinde yapılacak esnekliğin de yine idareleri doğrudan temine fazlaca yönelteceği ortadadır. Bu bakımdan kamu ihale hukukunda yer alan sınırlandırmalarla birlikte anılan ilkenin yerinde olduğu ve bu sınırlamalara uymayan idarelere uygulanacak yaptırımların artırılmasının adalet açısından da önemi bulunduğu muhakkaktır. Ancak şu husus da ihmal edilmemelidir ki limit uygulamasında adaletsizlik olduğu düşüncesi birçok katılımcı tarafından dile getirilmiştir. Bir belediyenin büyükşehir sınırlarında bulunup bulunmaması o belediyenin özel şartlarından sadece birisini oluşturmaktadır. Ayrıca tüm büyükşehir sınırlarında yer alan illerde bulunan belediyelerin hatta aynı büyükşehir içindeki belediyelerde dahi durumlarının birbiriyle farklılık gösterebileceği yadsınamaz. Bu açıdan parasal limitlerde uygulanan mevcut iki kademeli durumun yerine nüfus

ölçütünün de bulunduğu üç kademeli bir sınıflandırmaya gidilmesinin yerinde olacağı söylenebilir. Böylece belediyelerin bu konuda sahip oldukları olumsuz algıların azalma ihtimalleri de artacak ve daha adaletli bir yapı tesis edilebilecektir.

Görüşmelerden elde edilen bulgular arasında limitlerle ilgili olanlara benzer olarak iş kapsamında da genişleme yapılması gerektiği ifade edilmiştir. Kanunda belirtilen kapsamların son derece yeterli olduğu ve uygulamada büyük sorunlara yol açmadığı yine yapılan görüşmelerden elde edilen sonuçlardan görülmektedir. Ancak personel eğitimi konusunda belediyelerin teşvik edilmesinin gerektiği önemli bir hususdur. Bu bakımdan İŞKUR'un eğitimlerini kapsayan 22/ı bendine yine eğitim hususunda yerel yönetimlerin de eklenmesinin yararlı olacağı düşünülebilir. Böylece belediyelerin personellerine daha hızlı eğitim imkanları sağlanarak kamu alımlarında uygulayıcılardan kaynaklanan bazı problemlerin önüne geçilmesine de katkı sunulmuş olacaktır.

Sayıştay denetimlerinde oldukça sık karşılaşılan iki bulgu öne çıkmaktadır. Bunlardan ilki, doğrudan temin ile yapılan ve istisna olarak zorunlu tutulmasına rağmen sözleşme imzalanmaması durumudur. İkinci husus ise ödeneğin %10'unun aşıldığı durumlarda KİK'in uygun görüşü alınma zorunluluğu olmasına rağmen idarelerin bu konuda yeterli özeni göstermemesidir. Her iki durum da katılımcılardan bazıları için sorun olarak ifade edilmiştir. Yine bu iki bulgu için de KİK'in özellikle satın almacı ya da başka adlarla adlandırılan doğrudan temin sürecinde aktif rol oynayan personele bir diğer ifadeyle uygulayıcılara belirli aralıklarla hatırlatıcı bilgilendirmelerde bulunmasının sorunun çözümüne katkı sağlayacağı düşünülebilir. Bu eğitimlerin, belediyeler üzerinde yapılacak denetimlerin bulguları akabinde sorun yaşanan belediyelerde zorunlu olması ve sonunda değerlendirmeye tabi tutulmasının faydalı olacağı söylenebilir. Bunun yanı sıra yine denetimlerle tespit edilen bu hususların devam etmesi durumunda belirli bir süreliğine ve o idarenin mücbir sebepler ya da afet gibi ivedilik gerektiren hayati durumları haricinde doğrudan temin ile alım yapmasının engellenmesinin de caydırıcı etkisinin bulunacağı düşünülürse yine sorun çözümünde olumlu katkı sağlayabileceği iddia edilebilir.

Doğrudan temin ile alım sürecinde yaşanan sorunlar temasında yer alan ve bir katılımcı tarafından ifade edilen son bir bulgunun daha dikkat çekici olduğu söylenebilir. Bu bulgu doğrudan teminde zorunlu olmayan ilanın zorunlu tutulması gerektiğine yönelik

olandır. Her ne kadar alım ilanının süreci uzatıcı olumsuz bir etkisi olabileceği düşünülse de özellikle KİK'in, TBB'nin ya da ilgili şehir borsalarının elektronik ortamları aracılığıyla işin konusunun mal/hizmet alımı olduğu durumlarda kısa süreli ilanların yapılması ve bu ilanlara yönelik gelen tekliflerin yine elektronik ortamda ilgili idareye hemen aktarılmasının alımlarda rekabet ortamının daha fazla tesisini mümkün kılacağı söylenebilir. Bu durumun maliyetleri düşürücü etkisi olabileceği de açıktır. Ancak gerek elektronik ortamların gerekse de belediyelerin yapısı düşünüldüğünde sürecin aksamasına sebep olmaması için de hem belediye hem de elektronik platformlardaki altyapılar hazırlanana kadar bu durumun zorunlu tutulmayarak tavsiye niteliğinde tutulmasının daha yerinde olacağı düşünülebilir. Konuyla ilgili olarak mevcut uygulamada EKAP üzerinden doğrudan teminlerin alınabilme platformu bulunmakta olup kademeli olarak doğrudan teminlerin bu platform aracılığıyla gerçekleştirilmeleri de söz konusudur. Bu durum ilgili sorunun çözümüne de zemin hazırlayabilecektir ve bu bakımdan 11.07.2023 tarihli ve 32245 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan ve 1 Şubat 2024 itibariyle yürürlüğe giren söz konusu platformun takip edilmesi ve idarelerin doğru yönlendirilmesi önemlidir[928].

Tüm bulgulara ve tartışmalara bakıldığında belediyelerin doğrudan temine fazlaca yönelim gösterdikleri, limitlerde yapılacak artışın bu idareleri ihale usullerinden daha da uzaklaştıracağı ve bazı belediyelerin nitelikli personel eksiği nedeniyle uygulamada sorun yaşadığı görülmektedir. Son olarak, belediyelerin ihale usullerini kullanarak gerçekleştirdiği alımlarda karşılaştığı sorunlar ve kaynak eksiklikleri azaldıkça doğrudan temin ile alıma fazlaca yönelim gösterme tutumlarının da azalacağı öngörülebilir.

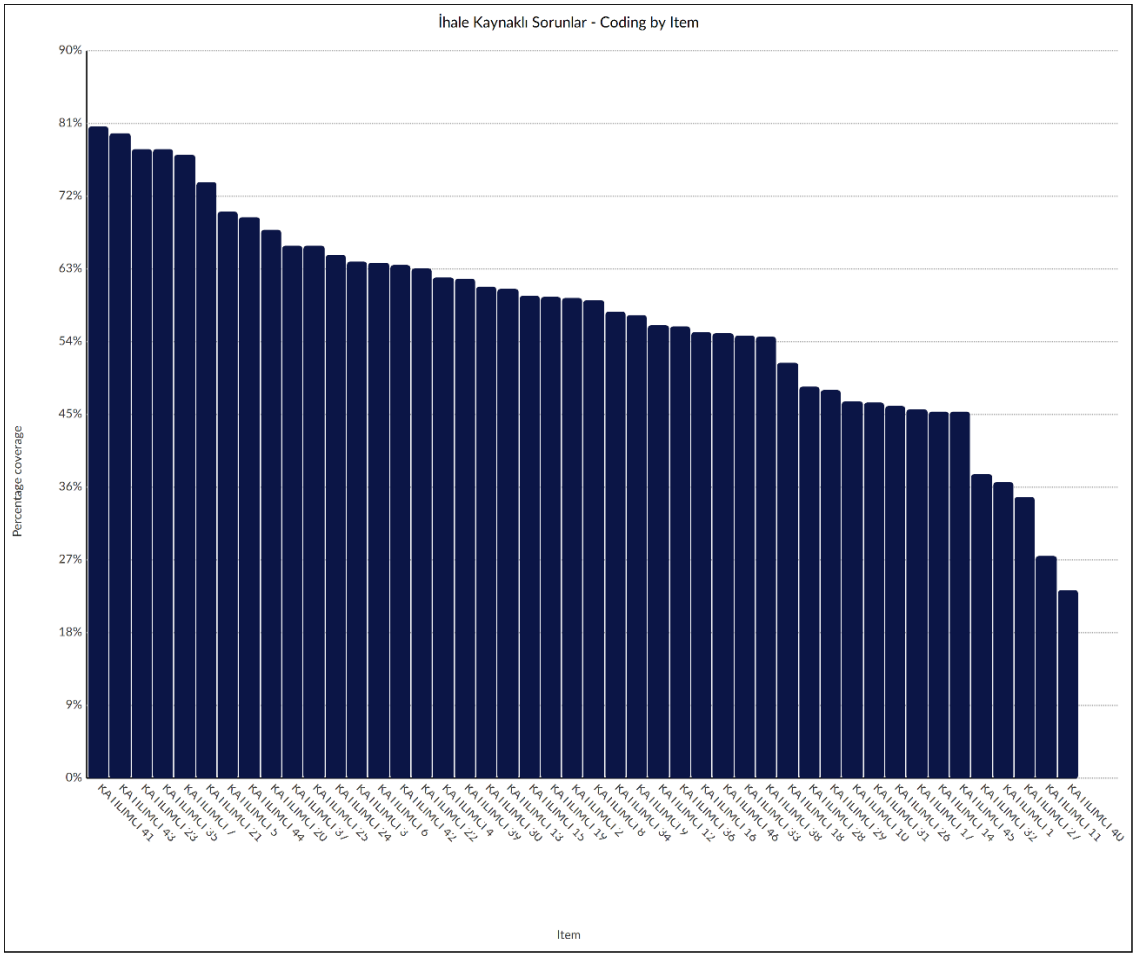
3.2.2 İhale ile Alım Sürecinde Yaşanan Sorunlara Yönelik Bulgular

Doğrudan temin sürecinde yaşanan sorunlarla ilgili 21 katılımcı görüşlerini aktarırken ihale ile alım sürecinde yaşanan sorunlara dönük tüm katılımcılar görüş bildiriminde bulunmuştur. Bu durum, doğrudan teminin görece daha kolay ve avantajlı olmasından dolayı alımlarda daha az sorun yaşandığının bir göstergesi olarak söylenebilir. Öyle ki önceki bölümde aktarıldığı gibi dile getirilen sorunların önemli bir kısmı doğrudan temin ile alıma yönelik getirilen sınırlandırmalara işaret etmektedir. Çünkü birçok kez tekrar edildiği gibi doğrudan temin, süreç açısından daha kolaydır ve

[928] 11.07.2023 tarih ve 32245 sayılı Resmî Gazete. https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2023/07/20230711-10.htm

daha az kurala tabidir. İhale usullerinden birisinin kullanılarak kamu alımı yapılması ise daha fazla kurala sahiptir ve ihale mevzuatı aracılığıyla tavsiye edilen yöntemdir.

Şekil 5: Tema 2 Katılımcıları ve Referansları



Temayla ilgili görüşleri açısından 46 katılımcı ve referans değerlerine ilişkin grafiğe yukarıda yer verilmektedir. Şekil 5'te gösterilen grafik, katılımcılara ait oranlara yönelik sınırlama açısından kullanışlı olup bütüncül olarak konunun anlaşılmasına katkı sağlıyor olsa da tüm katılımcıların net oranlarını ifade etmekte yetersiz kalmaktadır. Bu açıdan net oranlara Tablo 6'da yer verilmiştir. Ayrıca daha önce de ifade edildiği gibi katılımcılar tarafından ihale ile alım süreçleriyle ilgili olarak yanlış bilinen konular, araştırma kapsamındaki veri analizi sürecinde belge incelemesi yönteminden de faydalanılarak belirlenmiş ve bulgular bölümünde yapılan etiketlemelere dahil edilmemiştir. Ancak bu durumun belediyelerin konuyla ilgili düşüncelerinin net aktarımına engel oluşturmaması adına bu husus alıntılarda göz ardı edilmiş ve belirtildiği gibi ilgili yanlışlıklar sadece etiketleme sürecine dahil edilmemiştir.

Tablo 6: Katılımcılar ve Kapsanma Oranları

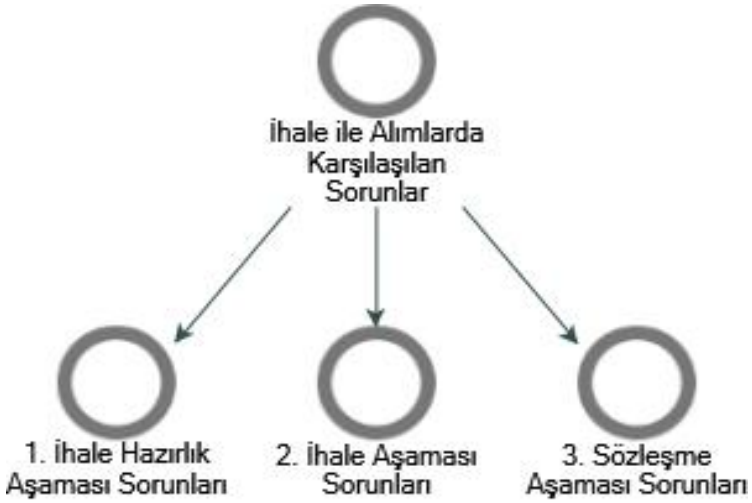
Görüşmeci Adı	Kapsanma Oranı
KATILIMCI 41	80,53%
KATILIMCI 43	79,71%
KATILIMCI 23	77,76%
KATILIMCI 35	77,70%
KATILIMCI 7	77,12%
KATILIMCI 21	73,75%
KATILIMCI 5	70,05%
KATILIMCI 44	69,28%
KATILIMCI 20	67,74%
KATILIMCI 37	65,76%
KATILIMCI 25	65,76%
KATILIMCI 24	64,67%
KATILIMCI 3	63,82%
KATILIMCI 6	63,73%
KATILIMCI 42	63,37%
KATILIMCI 22	63,03%
KATILIMCI 4	61,90%
KATILIMCI 39	61,79%
KATILIMCI 30	60,77%
KATILIMCI 13	60,52%
KATILIMCI 15	59,59%
KATILIMCI 19	59,52%
KATILIMCI 2	59,31%
KATILIMCI 8	59,06%
KATILIMCI 34	57,70%
KATILIMCI 9	57,24%
KATILIMCI 12	55,97%
KATILIMCI 36	55,85%
KATILIMCI 16	55,19%
KATILIMCI 46	55,04%
KATILIMCI 33	54,71%
KATILIMCI 38	54,49%
KATILIMCI 18	51,34%
KATILIMCI 28	48,37%

Tablo 6: Katılımcılar ve Kapsanma Oranları (Devamı)

KATILIMCI 29	47,89%
KATILIMCI 10	46,59%
KATILIMCI 31	46,41%
KATILIMCI 26	45,93%
KATILIMCI 17	45,51%
KATILIMCI 14	45,31%
KATILIMCI 45	45,21%
KATILIMCI 32	37,50%
KATILIMCI 1	36,53%
KATILIMCI 27	34,76%
KATILIMCI 11	27,36%
KATILIMCI 40	23,22%

İhale ile alım sürecinde yaşanan sorunlar teması Şekil 6'dan da görülebileceği gibi üç kategoriden oluşmaktadır. Bu kategoriler; "İhale Hazırlık Aşaması Sorunları", "İhale Aşaması Sorunları" ve "Sözleşme Aşaması Sorunları" şeklinde isimlendirilmiştir.

Şekil 6: İhale ile Alımlarda Karşılaşılan Sorunlar Temasının Kategorileri



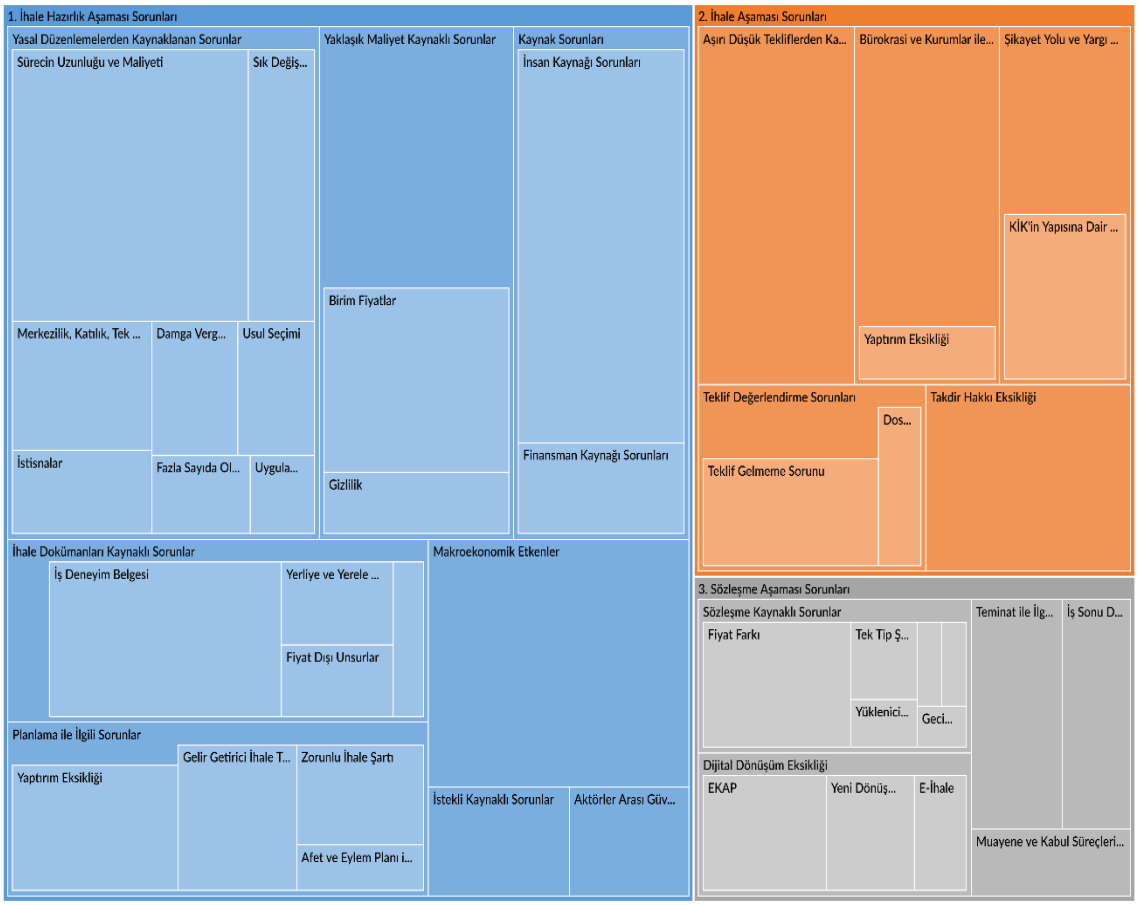
Kamu idareleri mal ve hizmet alımı gerçekleştirirken her ne kadar bazı ihtiyaçlarını doğrudan temin ile karşılayabilmesi mümkünse de mevzuatın idareleri ihale usullerine yönlendirdiği söylenebilir. Gerek yasanın isminin Kamu İhale Kanunu olması gerek doğrudan temin usulünün çeşitli limitlerle sınırlandırılmış olması gerekse de çeşitli yargı kararlarıyla temel alım yönteminin ihale usulü (açık ihale usulü) olduğunun vurgulanması da bu ifadeyi destekler niteliktedir. Üç aşamadan meydana gelen bu alım sürecinde aşamalar ve kategorilerin (alt temaların) isimlendirmesinin aynı olmasına özen

gösterilmiştir. Birinci aşama, ihaleye hazırlık aşamasıdır. Bu aşamada ihtiyacın ortayı çıkışının tespiti ve ihale gerçekleştirilmeden önceki hazırlıklar yapılarak ihale aşaması için gereken adımlar atılır. İkinci aşama ihale aşamasıdır ki tekliflerin değerlendirilip karara bağlanması da bu aşamada gerçekleşir. Üçüncü aşama ise alınan kararın uygulandığı ve malın veya hizmetin alınarak tamamlanmasını içeren sözleşme aşamasıdır. Sözleşme aşaması aynı zamanda işin uygulanmasını ve tamamlanmasını da içermektedir. Belediyeler, bu aşamalar ile mal ve hizmet alımı konusunda olan ihtiyaçlarını ihale usullerini kullanarak karşılayabilir. Nitekim belediyelerin kanun kapsamındaki ihale usulü kullandığı mal/hizmet alımlarında uygulamada karşılaştığı sorunlar da bu üç aşamada ele alınabilir.

İhale sürecinin aşamalarının da açıklandığı ikinci bölüm incelenirse görülebileceği gibi her aşama birbirine yakından bağlıdır. Bir aşamada gerçekleşen durumlar diğer aşamaları da tamamen etkileyebilmekte ya da diğer aşamalarda da benzer şekillerde yaşanabilmektedir. Aşamalar için ifade edilebilen bu husus sürecin kodları açısından da geçerliliğini korumaktadır. Kodlama yapılırken bulguların ve sorunların daha net ortaya konabilmesi için kodların daha çok ilişkili olduğu kategoriler altında yer almasına özen gösterilmiştir. Aksi takdirde örneğin "yasal düzenlemeler" kodunun, sürecin tabii olarak her aşamasında oldukça önemli olması nedeniyle her kategori altında ele alınmasının gerekliliği doğacaktı. Ancak bu durum konuyla ilgili sorunların da parçalı bir şekilde ve tümevarımsal yaklaşımdan uzaklaşılarak aktarılmasına yol açma potansiyeli taşımaktadır. Bu açıdan adı geçen kodun konumlandırılması daha fazla ilişki içerisinde olduğu ihale hazırlık aşaması kategorisi içerisinde ele alınmıştır. "Şikâyet yolu ve yargı süreci" kodu da yukarıda ifade edilen duruma örnek olarak gösterilebilir. Sonuç itibariyle bu kod tüm kategorilerle yakından ilgilidir ve duruma göre her bir somut ihale süreci için ayrı aşamalarda ya da birden çok aşamada gerçekleşebilir. Şikâyet yolunda yer alan itiraz, ihale hazırlık aşamasında ihale saatine kadar idareye yapılabilmesi nedeniyle söz konusu aşama ile ilgilidir. Yine şikâyet yolunda yer alan itirazen şikâyet ise gerek ihale hazırlık aşamasında gerekse de ihale aşamasında KİK'e yapılabilen bir şikâyet yolu uygulamasıdır. Yargı süreci ise tüm aşamalarda ve kişi açısından sınırlama olmadan yapılabildiği gibi aşamalar tamamlandıktan sonra dahi mahkemeye başvurulmasını içermektedir. Ancak bu kod ile ilgili şikayetlerin genellikle itirazen şikâyetten kaynaklandığı ve katılımcılar tarafından çoğunlukla ihale aşaması sorunu olarak ele alınması nedeniyle konumlandırması da ihale aşaması kategorisi altında

gerçekleştirilmiştir. Bir diğer ifadeyle bu kodun ihale aşaması sorunları kategorisinde konumlandırılma sebebi, ihale komisyonlarının karar alma sürecinde sözleşme imzalama öncesi bakmak zorunda oldukları temel bir kriter olmasından kaynaklanmaktadır. Emsaller çoğaltılabilse de son olarak "dijital dönüşüm eksikliği" kodu için bir örnek verilebilir. Dijital dönüşüm eksikliği kodunun konumlandırılması "sözleşme aşaması sorunları" kategorisinde yapılmıştır çünkü katılımcıların önemli bir kısmı sözleşme aşamasıyla ilgili dijital dönüşüm taleplerini belirtmiştir. Oysa bu kod da tüm kategoriler ile ve hatta işin tamamlanmasından önceki ve sonraki süreçlerle dahi ilişki içerisindedir.

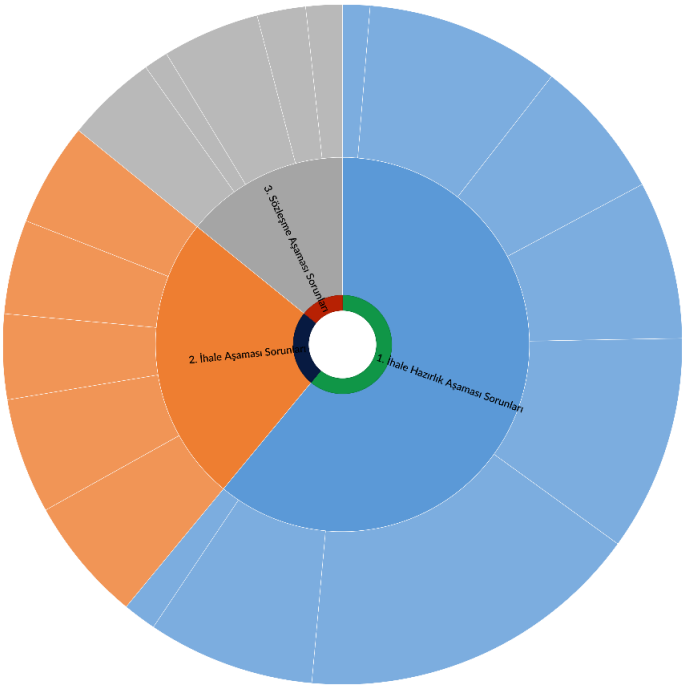
Şekil 7: İhale ile Alımlarda Karşılaşılan Sorunlar Temasına Ait Hiyerarşi Şeması



Tabloya bakıldığında temada yer alan ve katılımcılar tarafından ifade edilen mal ve hizmet alımlarında uygulamada karşılaşılan sorunlara dair en öne çıkan kategorinin ihale hazırlık aşaması katergorisi olduğu söylenebilir. Bu kategoriyi sırasıyla ihale aşaması sorunları ve sözleşme aşaması sorunları kategorileri takip etmektedir. Söz konusu durum Şekil 7'den görülebileceği gibi Şekil 8'den de anlaşılabilmektedir. Şekillerde; alanı mavi renk ile gösterilen kategori ihale hazırlık aşaması sorunları, alanı

turuncu renk ile gösterilen kategori ihale aşaması sorunları ve nihayet alanı gri renk ile gösterilen kategori ise sözleşme aşaması sorunlarını ifade etmektedir.

Şekil 8: İhale ile Alımlarda Karşılaşılan Sorunlar Temasına Ait Kategorilerin Dağılımı



Son olarak, "İhale ile Alımlarda Karşılaşılan Sorunlar" temasında yer alan kategorilere, kodlara, alt kodlara ve bulgulara geçmeden önce yarı yapılandırılmış görüşmelerin metinlerinde geçen ifadeler esas alınarak bir kelime bulutu oluşturulduğu söylenmelidir. Üç ve daha fazla sayıda harften oluşan sözcüklerin dikkate alınarak oluşturulduğu bu kelime bulutu Şekil 9'da gösterilmektedir.

Şekil 9: İhale ile Alımlarda Karşılaşılan Sorunlar Kelime Bulutu

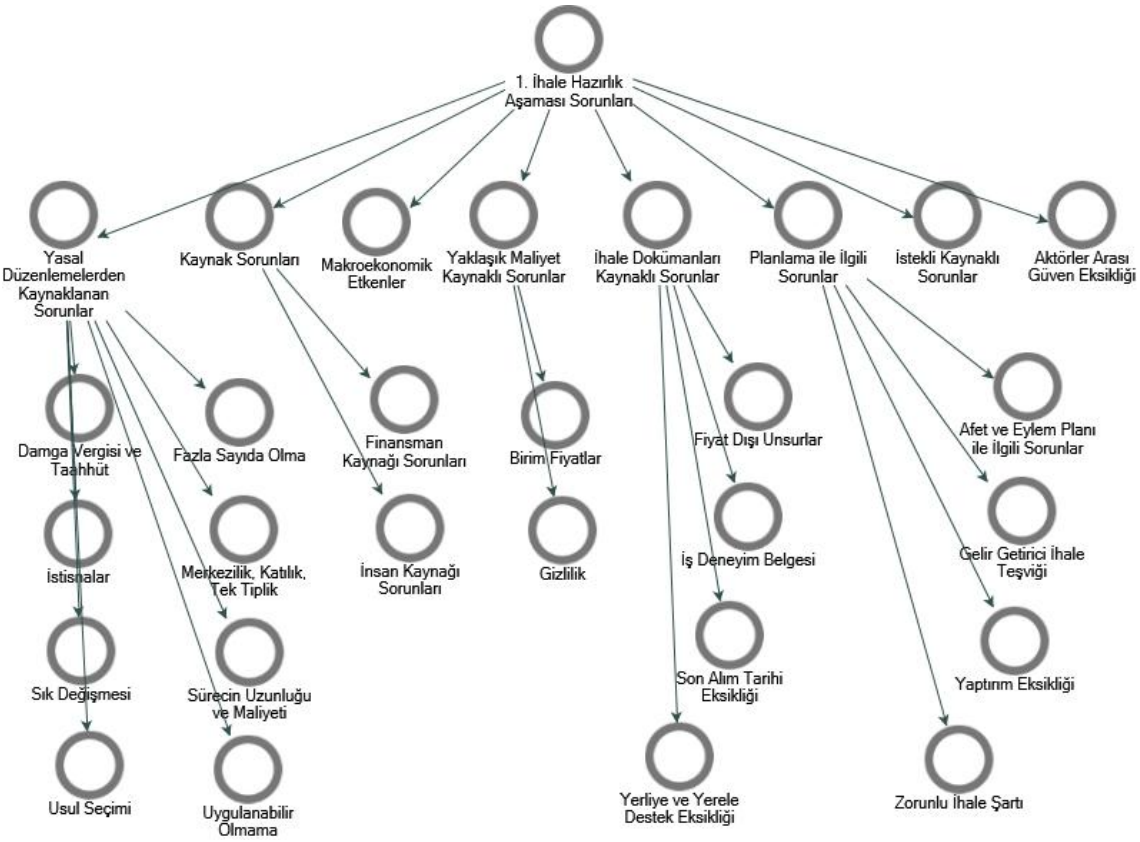
3.2.2.1 İhale hazırlık aşamasında yaşanan sorunlara yönelik bulgular

İhale hazırlık aşaması, idarenin bir ihtiyacı tespit etmesiyle başlamaktadır. Bu tespitle başlayan aşama ihale tarihi ve saatinde komisyonun teklifleri açmaya başlamasıyla tamamlanır. İhalenin diğer tüm süreçlerini de etkileyen ve genellikle sorunların daha çok yaşandığı aşamanın da hazırlık aşaması olduğu söylenmelidir. Çünkü bu aşamada yapılan hatalar genellikle ihalenin iptaline varan sonuçlar doğurmaktadır. Nitekim bu aşamanın sorunsuz bir şekilde geçilmesi diğer aşamalarda da sorun yaşanma ihtimalini azaltmaktadır. Araştırmanın amaçlarından ilkinin belediyelerin gerçekleştirdikleri mal/hizmet alımlarında uygulamada yaşadıkları sorunların tespit edilmesi olduğu düşünüldüğünde bu aşamanın diğer sorunları da etkileyebilen veya başkaca sorunlar yaşanmasına sebep olabilen etkisi olduğu görülecek ve araştırma açısından önemi daha iyi anlaşılabilecektir.

Kategorinin sekiz kodu bulunmaktadır. Bu kodlar; "Yasal Düzenlemelerden Kaynaklanan Sorunlar", "Kaynak Sorunları", "Makroekonomik Etkenler", "Yaklaşık Maliyet Kaynaklı Sorunlar", İhale Dokümanları Kaynaklı Sorunlar", "Planlama ile İlgili Sorunlar", "İstekli Kaynaklı Sorunlar" ve "Aktörler Arası Güven Eksikliği" sorunlarıdır. Yine bu kodların aktarılma sıralamaları yapılırken katılımcılar tarafından ifade edilme sıklıklarının yanı sıra birbirleriyle olan ilişkileri de ölçüt alınmıştır. Kategoride konumlandırılan tüm kodlara ve alt kodlara Şekil 10'da yer verilmiştir.

Kategori ile ilgili sorunlar, tüm katılımcılar tarafından ifade edilmiş olsa da kodlar ve alt kodlar katılımcılardan bazıları tarafından belirtilmiştir. Genel durumu göstermesi adına kodların kaç katılımcı tarafından ifade edildiklerinin belirtilmesi önem taşımaktadır. Bu durum aynı zamanda görüşmelerde ilgili kavramlardan kaç katılımcı tarafından bahsedildiğinin anlaşılmasına da katkı sağlayacaktır. Buna göre; "Yasal Düzenlemelerden Kaynaklı Sorunlar" 39 katılımcı, "Kaynak Sorunları" 35 katılımcı, "Makroekonomik Etkenler" 39 katılımcı, "Yaklaşık Maliyet Kaynaklı Sorunlar" 38 katılımcı, "İhale Dokümanları Kaynaklı Sorunlar" 30 Katılımcı, "Planlama ile İlgili Sorunlar" 25 katılımcı, "İstekli Kaynaklı Sorunlar" 10 katılımcı ve "Aktörler Arası Güven Eksikliği" kodu ise 9 katılımcı tarafından görüşmelerde ifade edilmiş ve konuyla ilgili etiketlemeleri yapılmıştır.

Şekil 10: İhale Hazırlık Aşaması Sorunları Kategorisinde Yer Alan Kodlar, Alt Kodlar



3.2.2.1.1 Yasal düzenlemelerden kaynaklanan sorunlara yönelik bulgular

Yasal düzenlemeler, ihale süreçlerinin en belirleyici kaynağını oluşturmaktadır. İdarelerin gerçekleştireceği tüm alımlar hem idare hem de yapılacak iş kapsam içerisinde yer alıyorsa ilgili kanunda yer alan hükümlere ve bu kanunla ilgili diğer yasal düzenlemelere dayanmak zorundadır. Dolayısıyla idarelerin yapmak/yapmamak zorunda olduğu kurallar gibi şikâyet yolu ve yargı süreçleri de dahil olmak üzere birçok konu yasal düzenlemeler esasında gerçekleşmektedir. Örneğin, süreçte yer alan aktörlerin haklarının korunması dahi yasal düzenlemelerle hukuki olarak güvence altına alınmakta ve adı geçen kodun konusuyla ilgisini kurmaktadır. Bu gibi nedenlerin de etkisiyle alım sürecinin en öne çıkan bulgusunun yasal düzenlemeler olması da malumun ilanıdır.

Mal ve hizmet alım süreçlerinde yer alan yasal düzenlemeler, sürecin hukuka uygunluğunu, hesap verilebilirliğini, saydamlığını ve kamu kaynaklarının etkin kullanımını sağlamak gibi çeşitli amaçlara sahiptir. Süreçlerin yasal düzenlemelere uygun yönetilmesi bir zorunluluk olmasıyla birlikte kamu mali disiplini ve yönetimi açısından da son derece önemlidir. Tüm kamu idareleri gibi belediyelerin kamu alım süreçlerinde de kilit bir rolü olan bu düzenlemeler, gerçekleştirilen görüşmelerin detaylı okumaları

neticesinde katılımcı görüşlerinin belirli konular etrafında toplanmasıyla sekiz alt koda ayrılmıştır. Bu alt kodlar; Şekil 10'dan görülebileceği gibi "sürecin uzunluğu ve maliyeti", "sık değişmesi", "istisnalar", "merkezilik, katılık, tek tiplik", "usul seçimi", "damga vergisi ve taahhüt", "fazla sayıda olma" ve "uygulanabilir olmama" şeklindedir.

Kategoride yer alan bulgular arasında en öne çıkan, 30 katılımcı tarafından ifade edilen ihale ile alım sürecinin uzun olması bulgusudur[929]. Katılımcılardan bazıları ihale süreçlerinin çok vakit aldığını ve vaktin de vatandaşın hizmet almasını geciktirdiğini ifade etmişlerdir. Bazı katılımcılar sadece *"ihale süreci çok uzun", "ihale süreci bizi yoruyor", "süreç alımı geciktiriyor çünkü uzun"* gibi açıklamalarda bulunmuş ancak sorunla ilgili detay bilgilere yer vermemiştir. Sorunun kaynağına ilişkin görüş bildiren bazı katılımcılar ise sürecin uzun olmasının temel nedeni olarak yasal düzenlemeleri işaret etmiştir.

> Katılımcı 1, *"İhale süreçleri çok uzun. Bazı ihaleler oluyor ömürlük. Devlet malzeme ofisinden otobüs alacaktık. Fiyatı KDV hariç çünkü biz muafız KDV'den 483.000 TL idi. Şimdi o fiyat tam olarak 1.163.000 TL oldu (...) şu dönemde ihale ayak bağı. Yok hazırlık yok tespit yok istişare yok ihale öncesi hazırlık yok ilan aşaması yok itiraz aşaması yok karar. Bir tane yolcu otobüsü alınacak, alınacak yer DMO. Ama süreç bizi illallah ettirdi. Bir yolcu otobüsü alabilmek 10 ay sürmemeli. Vatandaşın ihtiyacı vardı durumu anlatsak da bahane diyor aldırış etmiyor. İşleyişi bilmediği gibi bir de küsüyor sonra etrafındakileri de bana düşman ediyor."*
>
> Katılımcı 20, *"İhale süreci uzun olduğundan almak istediğimiz malzemenin fiyatı iki katına çıktı. Biz almaya karar verdiğimizde 5 olan mal gitti 10 oldu. Uzama kaynaklı bu problem nedeniyle biz vatandaşa hizmet verirken zorlandık. Mevzuat mı dersin kanun mu dersin adına ne dersen de sürecin uzun olması bizi bu açıdan engelliyor. Enflasyon sıfır olsa bile derim ki niye hizmet almadan bekliyor vatandaş bir an önce alması lazımsa. Bir de üstüne enflasyon gerçeği var memleketimizde. Aldığımız malı da hizmeti de aracı da fiyat artmadan alalım ve bir an önce alalım hizmet sunalım. Vatandaş hizmet bekler ama biz bazen hizmeti uygun fiyata bulmuşken sunamayınca çok üzülüyoruz."*
>
> Katılımcı 29, *"Şu ortamda bu ekonomik durumda fiyat konusunda sıkıntılar yaşanıyor. İhale yapmaya karar alıp bugün yapalım dememizin üzerinden yaklaşık 3 ay geçeceğini bildikleri için firmalar kaçıyor. Fiyatlardaki pahalılıktan, oynamalardan kaynaklı oluyor bu kaçış. Sürecin uzunluğu bu açıdan ihalenin sağlığını da etkiliyor bizim sağlığımızı da. Kaçıştan sonra sağlıklı ihale yapamıyoruz. Geçip giden zaman da cabası."*

[929] Katılımcı 1, Katılımcı 2, Katılımcı 3, Katılımcı 4, Katılımcı 5, Katılımcı 6, Katılımcı 7, Katılımcı 8, Katılımcı 9, Katılımcı 12, Katılımcı 15, Katılımcı 17, Katılımcı 19, Katılımcı 20, Katılımcı 22, Katılımcı 24, Katılımcı 25, Katılımcı 29, Katılımcı 30, Katılımcı 31, Katılımcı 33, Katılımcı 34, Katılımcı 35, Katılımcı 37, Katılımcı 40, Katılımcı 41, Katılımcı 43, Katılımcı 44, Katılımcı 45.

KİK'in gerek uluslararası düzenlemelere uygunluk gerekse idarelerin iyileştirme talepleri doğrultusunda sürecin uzunluğunun azaltılması kapsamında önemli adımlar attığı görülmektedir. Bu adımları görmek yasal düzenlemelerde yaşanacak olumlu değişimlerle ilgili de umut vermektedir. İhale konusu işe, maliyete ve usulüne göre değişiklik gösteren süreler KİK'in süre kısaltmaya olanak tanıyan uygulamaları sayesinde günden güne azaltılmakta ve böylece ihale sürecinin uzunluğundan kaynaklanan sorunlarda gerileme görülmektedir. Ancak yine de ilanların süreci uzattığı bazı katılımcıların temel vurgusu olmaktadır.

İhale sürecinin uzun olduğunu ifade eden 30 katılımcıdan 19'u sürecin uzunluğunun yanı sıra maliyetinin de fazla olduğunu ve buna sebep olan en önemli hususun ise ihale ilanları olduğunu ifade etmiştir[930]. İhale ilanlarına bakıldığında 2024 yılında toplam 197.498 adet düzeltme, iptal, sonuç olmak üzere ihale ilanı yayınlandığı görülmektedir[931]. Ancak katılımcılar, KİB'de yayınlanan ilanlardan çok yerel gazetelerde yayımlanan ilanların gereksizliği ve maliyeti üzerinde durmuşlardır.

2024 yılı içerisinde yerel gazetelerde verilen mal ve hizmet alımı ihalelerinin ilan sayısı 36.591 adettir[932]. 2025 yılında bir ihalenin ilan bedeli yaklaşık olarak 70.000 TL olarak gerçekleşmekte ve bu maliyetin önemli bir kısmı yerel gazete ilanlarına harcanmaktadır. Yerel gazetelerde yayımlanan ihale ilanlarının hem süreci uzatması hem önemli bir maliyet doğurması hem faydasının oldukça sınırlı olması hem de çağın özellikleriyle uygun olmaması gibi sebeplerden dolayı bir an önce kaldırılması yerinde olacaktır. Eskiden yerel gazete ilanları ile tesis edilmesi beklenen rekabet ortamının günümüz teknolojik gelişmelerinin tanıdığı imkanlar doğrultusunda daha hızlı ve ucuza sağlanması söz konusudur.

> Katılımcı 5, *"Diğer süreç de ilanlar, beni şahsen çok sinirlendiriyor. Kanunda bu ilanların katı kuralları var. Dışına çıkılsa ihale iptal oluyor. Yerel gazeteye ilan veriyoruz. Burada yerel ne gazete var yok ama şehrin gazetesi var seçim hariç ben bakmadım seçim dahil benden başka kaç kişi bakar bilemiyorum ama ya yoktur ya azdır. Bu çağda bu imkanlarla hala bu ilan şekilleri yakışmıyor."*
>
> Katılımcı 8, *"İlan süreleri ve şekilleri çok kötü. Üstelik oldukça pahalı ve ilanın süreleri uzun. Yani bunlarda süreler uzun, şekiller anlamsız eski. Yerel gazete mi*

[930] Katılımcı 1, Katılımcı 2, Katılımcı 4, Katılımcı 5, Katılımcı 7, Katılımcı 8, Katılımcı 9, Katılımcı 15, Katılımcı 17, Katılımcı 19, Katılımcı 22, Katılımcı 24, Katılımcı 29, Katılımcı 30, Katılımcı 36, Katılımcı 37, Katılımcı 41, Katılımcı 43, Katılımcı 44.
[931] Kamu İhale Kurumu. 2025, *2024 Yıl Sonu Kamu Alımları İzleme Raporu,* 29.
[932] Yapım ihale ilanları da sayıya dahil edilirse toplam 53.506 ihale ilanının yerel gazetelerde yayımlandığı görülecektir. Kamu İhale Kurumu. *a.g.e.,* 33.

kaldı. Hangi müteahhit yerel gazete alıp ihale kovalıyor. Ya da diyelim hala müteahhitler böyle yapıyor. Tam benim gazeteye ilan verdiğim gün çıkıp benim ilçeye geliyor ve hemen yerel bir gazete mi alıyor? Bunun olması mümkün mü Allah aşkına. Hadi milyonda bir ihtimal gerçek oldu ve bu durum böyle oldu diyelim. Bunu yapmayan İstanbul, Ankara, İzmir'deki adam benim ihaleme nasıl katılacak o zaman. Bu şehirlerde teknolojik imkanlar daha geniş. Belki çok daha ucuza malzeme verecek olan bir şirket var. Ben bunu ihaleme katmayı yerel gazeteye verdiğim ilanla mı sağlayacağım (...) En son ödediğimizde sadece ilanlara yaklaşık 30 bin ödedik. Yazık günah bu paraya. Vatandaşın parası. Bu parayla devletimiz bir yetimin daha başını okşar. Bizim devletimiz kimsesizlerin kimsesi olan bir devlet. İhale süreçleri ilan başta olmak üzere kısalırsa herkesin faydasına olur. Bu durumdan kötü etkilenecek tek ekip basın olur ki hatta basın da değil bizim işler için bizim yerel medya etkilenir. Onlar da diğerler gazeteler de kusura bakmasın, ilanlara güvenip mi açtılar gazeteyi? İş yapamazlarsa yürümüyorsa kapatsınlar başka iş kollarına geçsinler."

Katılımcı 22, "*İlan sürelerinin ve yönteminin düzelmesi ise en kolay çözüm gibi görünüyor. İhale süreci bu gibi şeylerden dolayı uzuyor. Yerel gazetede hala ilan verilmesi sürece nasıl pozitif etki sağlıyor anlayabiliyor değilim. Bunun için devletin parası boşa gidiyor. Bir müteahhit görmedim gazete ilanından görüp geldim diyen. Bir biz alıyoruz o gazeteyi sonra da ihale dosyasında saklıyoruz. Allah'tan KİK var da ilan sürelerinde kısaltmalara gitti ama ne süreler tam yeterli ne de yöntemler hala güne uygun. Fakat o da olmasaydı hepten kötüydü."*

Katılımcı 37, "*Kanunumuz her yerde övülen bir kanun. Bu övgüler de boşa değil. Gerçekten çok güzel kanunumuz var iftihar etmelik. İlanlarla ve sürecin uzunluğuyla ilgili düzenleme yapılması haricinde talebimiz de yoktur."*

İhale mevzuatı çerçevesindeki bir diğer bulgu ihaleye ilişkin mevzuatın çok sık değişmesi ile ilgili olmuştur. 14 katılımcı yasa, yönetmelik ve tebliğlerde yaşanan değişimin çokluğunu dile getirmiştir[933]. Katılımcılardan bazıları değişikliklerin olmasını sürecin ve hayatın gereği olarak gördüğünü ifade etse de yine de yaşanan değişikliklerinin fazla sayıda olmasının sorunlara yol açtığını da görüşlerine eklemişlerdir.

Katılımcı 17, *"Tebliğde mevzuatta sık değişiklik bizi sıkıntıya sokuyor. Teklifler, ihale süreci her şeyi etkiliyor bu durum. Hayat değişiyor kanunun da değişmesi olağan belki ama bu kadar fazla sayıda olması uygulamada bizi zora sokuyor."*

Katılımcı 28, *"Personelin eğitimi konusunda bazı isteklerimiz taleplerimiz oluyor. Niteliksiz mi personelim hayır, yetersiz sayıda mı hayır peki kalifiye mi evet. O zaman benim niye böyle bir talebim var. Çünkü kanun sürekli değişiyor. Yani biri söylemişti kanun çıktığından beri şimdiye kadar 100-150 kez değişmiş. Yahu bu kadar değişir mi bir kanun. Değişecekse şartname değişsin, yönetmelik değişsin hadi tebliğ değişsin ama kanun değişmesin."*

Katılımcı 42, *"Kanun açısından yeni kanundan memnun olsam da hangi kanundan bahsedeceğimiz önemli. Çünkü sürekli değişiyor kanun ve kanuna bağlı*

[933] Katılımcı 4, Katılımcı 5, Katılımcı 7, Katılımcı 8, Katılımcı 17, Katılımcı 21, Katılımcı 25, Katılımcı 28, Katılımcı 29, Katılımcı 35, Katılımcı 36, Katılımcı 42, Katılımcı 43, Katılımcı 44,

diğer şeyler. Bu değişiklikleri kontrol etmek zor. Kontrol etmeyle birlikte zaten personelin değişiklik karşısında bilgisiz kalması sorunu da yaşanmış oluyor."

İhale mevzuatında yaşanan sık değişimlerin uygulamada soruna yol açtığı bulgusuna benzer olarak mevzuatta bulunan istisnaların fazla olduğu ve yasanın geneli hakkında anlaşılmakta zorlanmalara yol açtığı ile ilgili bulgu da görüşmeler neticesinde elde edilmiştir. Mevzuat içerisinde yer alan istisnaların kanunun uygulanmasında soruna yol açtığını ifade eden katılımcı sayısı 9 olmuştur[934].

Katılımcı 3, *"Çok istisna çok kafa karışıklığı demektir. İstisnalara farklı yerde yer vermek iyice karıştırır. Tüm mevzuatta yer verilen istisnalara topluca kanun ekinde sektörel ve yol gösterici iş akış şemalarıyla yer verilmesi gerekir diye düşünüyorum diğer türlüsü takipte zorluk yaşatıyor diye düşünüyorum."*

Katılımcı 8, *"Ayrıca bir eleştirim daha var. İstisnalar dolu kanunda. Kanunda birçok istisna var bunu illa kullan demiyor ama bu kadar fazla istisna olması kanunun genel yapısını bozup kamuya güveni azaltıyor. Ayrıca sırf ihale açısından istisnalar önemli değil ki her yer istisna. İstisna oldu mu genel resmi görmek zorlaşıyor. Tabi ki istisnalar olmalı, olaylar farklıysa farklılaştırma olmalı. Onu istisna tutarak ayırmak en doğrusu ama sayıdaki fazlalık sorun mu sorun."*

Katılımcı 15, *"4734 sayılı Kanunu içindeki istisnaların da etkisiyle 20 yıldır tam olarak ruhuna uygun bir sürece kavuşamayan bir kanun olarak görüyorum."*

Katılımcı 42, *"Bir yandan da kanunun içinde sürekli istisnalar. Ben tam diyorum bak hüküm bu kanundan adam diyor ki ama istisnayım ben. Kapsama giriyorum diyor açıp gösteriyor ve haklı istisna var orada ve o da kapsamda. İtiraz ediyor süreç başından ret verirsek yargı sürecini başlatıp bizi mahkemeye veriyor sonrasında iptal kararları dahi alabiliyor. Şimdi bu yanlışa sevk ediyor. Ne oluyor böyle olunca tüm süreç iptal."*

Yasal düzenlemelerin merkezden yerele sorulmadan ve idareler arası farklılığa özen gösterilmeden hazırlanıp her durumdaki yerel idarede aynı şekilde uygulanmasını eleştiren 11 katılımcı bulunmaktadır[935]. Bu katılımcılar, Kanunun esnek olmaması, katı olması nedeniyle uygulamada bazı sorunlarla karşılaştıklarını ifade etmişlerdir.

Katılımcı 21, *"Karşılaşılan bir problem var diyelim ve çok kolay uygulama içinde çözülüyor ama mevzuatta yeri yok diye çekiniyoruz ve çoğunlukla ne idare ne yüklenici işi çözmüyor çünkü korkuyor. Kaç arkadaş ağır cezada yargılandı. Menfi bir şey çıkmadı ama yargılandı. Kanunda esneklik bulunursa çözüm odaklı cesaret artar, yanlış yapan olursa da şeriatın kestiği parmak acımaz."*

Katılımcı 24, *"Ülkenin en büyük sorunu merkezden kuralların belirlenip, Anadolu'nun en ücra köşesinde bölgesel farkındalık, kültür, insan davranışları*

[934] Katılımcı 3, Katılımcı 5, Katılımcı 7, Katılımcı 8, Katılımcı 13, Katılımcı 15, Katılımcı 42, Katılımcı 43, Katılımcı 44.
[935] Katılımcı 3, Katılımcı 10, Katılımcı 18, Katılımcı 20, Katılımcı 21, Katılımcı 24, Katılımcı 31, Katılımcı 32, Katılımcı 36, Katılımcı 37, Katılımcı 44.

gibi konuları geçerek mekanik beklentiye girilmesi ve bürokrasinin uygulamayı bilmeyen bürokratlarının oluşturduğu çıkmazlardır. En basitinden kamyon, otobüs, iş makinesi kiralıyorsunuz kendi malı olma şartı koyamıyorsunuz. Firma kiralık araçlarla hizmet sürdürürken sıkıntıya düşüyor Kamu hizmetleri aksıyor (...) Sahayı bilmeyenler tarafından kanunlar çıkartılıyor sonra da kervanın yolda düzülmesi amaçlanıyor. Ama uygulamada ciddi aksaklıklar ortaya çıkıyor. Kelimelerde sorun yok, düşünülüyor ama sorun uygulamada yaşanıyor."

Katılımcı 36, *"Büyük belediyeler personel, bütçe, yeterlik, gelir anlamında bizden çok avantajlı. Araç parkları var, heyetleri ve komisyonları var. Denkleştirmelerle bize can suyu verilmeye çalışılıyor ama 1, 2 milyonla olacak iş var olmayacak iş var hem aynı ihale kanuna tabiyiz (...) Bazı konular merkezden bazı konular yerelden çözülsün. Sınır da olsun serbesti de. Güzel bir denge yakalanabilir var bizim ülkece büyük potansiyelimiz (...) Turizm beldelerine ayrı teşvikler verilmeli. Buralara ne kadar yardım yapılırsa hazine de o kadar gelir elde ediyor. Mesela ören yeri ya da sıcak su bulunan yer ayrı uygulamaya tabi olmalı. Yaklaşık maliyet Ankara'dan belirlenmediği gibi ihale şartları da yani dokümanların içinde olacaklar ya da sorunlar karşısında çözümler de Ankara'dan belirlenmesin."*

Usul seçimi, ihale hazırlık aşamasının önemli konularındandır. İhale mevzuatı yapılacak olan kamu alımları için ihale usulünün önemini net bir şekilde ifade etmektedir. İhale usulleri arasında açık ihale, belli istekliler arasında ihale ve pazarlık usulleri bulunmaktadır. Bu usuller arasında temel olarak açık ihale usulünün sonrasında ise belli istekliler arasında ihale usulünün geldiği yine kanunda yer almaktadır. Sadece bazı koşullar altında açık ihale usulünün dışına çıkılabilmesi de bu durumu vurgulaması açısından önemlidir.

İhale usullerinden belli istekliler arasında ihale usulünün uygulanması hakkında idarelerin çeşitli tereddütler yaşadığı söylenebilir. Temel ihale usullerinden biri olarak sayılmasına rağmen bu usulünün 2024 yılında yapılan tüm ihaleler içerisinde sadece %1,05'lik bir alım tutarına sahip olması da bu düşünceyi destekler niteliktedir. En çok kullanılan ihale yöntemi ise %55,16 ile açık ihale usulüdür[936].

Açık ihale usulünün en çok uygulanan ihale usulü olmasına benzer olarak usul seçimi ve diğer konularda yaşanan sorunlar bakımından da öne çıktığı görülmektedir. 7 katılımcı açık ihale yönteminde karşılaştıkları sorunlardan dolayı usul seçiminden kaynaklı problemler yaşandığını ve kamu alımları sürecinde doğrudan temin ile alıma olduğu gibi pazarlık usulüne de yöneldiklerini ifade etmişlerdir[937].

Katılımcı 8, *"Biz çareyi deprem riskli ve ivedi kaydıyla çözüp pazarlık usulü ihale etmekle bulduk. Kanunsuz bir şey de yapmıyoruz sonuçta devlet bu hakkı vermiş.*

[936] Kamu İhale Kurumu. *a.g.e.,* 6.
[937] Katılımcı 6, Katılımcı 8, Katılımcı 29, Katılımcı 35, Katılımcı 42, Katılımcı 43, Katılımcı 44.

Ben kaç kez denedim açık ihaleyi sürekli iptal sürekli iptal. Başvuran yok varsa da teklifler yüksek ya da firmalar kalitesiz. Düzgün işleyen bir piyasa yoksa ve benim de gerçekten ülkenin olduğu gibi bir deprem ajandam varsa o zaman pazarlık usulü hakkımı kullanmamak belediyemin hakkını yemek olur. Zaten bunlara karşı da beni mahkemeye vermek isteyen verebilir, her şey şeffaf."

Katılımcı 29, *"Usul değişikliğine gidilmesi gerekiyor bu yüzden. Önce dokümanlarla zorlaştırmak gibi durum var. Zaten şu an bile teklif sorunları var, teklif gelmedikten sonra usul değiştirmek şeklinde bir ilerlememiz oluyor (...) Usul seçimi ve yöntemiyle ilgili sorunlar var. Açık ihalelerde kalite noktasında sıkıntı yaşıyoruz. Bu yüzden genellikle ve özellikle ivedi bir durum da varsa yani kullanabiliyorsak pazarlık usulünü tercih ediyoruz. Böylece kaliteyi de sağlayabiliyoruz. İyi firmalar, kaliteli firmalar arasından seçim yapabiliyoruz çünkü açıkta seçmede takdir yetkisi verilmemiş."*

Katılımcı 35, *"Pazarlık usulünde malın sözleşme içinde teslim alınması ve idarece uygun bulunması halinde kesin teminat yatırılması ve sözleşme imzalanması zorunlu değil. Açık ihalede de böyle olsun. Burada mal teslim olursa sorun yok malın teslim edilmediği durumlarda ise ceza uygulanmasına yönelik bir amir hükmün kanuna getirilmesi hem bunu hem usul sorunu çözer."*

Katılımcı 43, *"Hep duyuyoruz belediyeler pazarlık usulüne kayıyor ya da doğrudan temine yöneliyor diye. Sebebi bu. Çünkü ihale süreci diğerlerine göre daha meşakkatli. O yüzden eğer sürecin basamakları basitleşip sadeleşirse açık ihaleye ilgi de artar. Avantajlı hale gelir. Böyle olursa insanlar illa pazarlık ya da doğrudan temin yapılabiliyor mu derdine düşmez hatta bildiğim idareciler ben dahil ne olur ne olmaz diye tüm işleri açık ihaleyle yapar (...) Bize komşu irili ufaklı 10 belediye vardır. Git 10'u da buna yönelmiştir. Yönelir çünkü fıtrat bu. Kanun da müsaade ediyor. O zaman niye yönlenmesin yanlış bir şey yok burada."*

Kamu alımlarından mal ve hizmet alım süreçlerinde belediyelerin uygulamada yaşadıkları sorunlar kapsamında yer alan bir diğer bulgu damga vergisi ve taahhüt konusu ile ilgilidir. 8 katılımcı konuyla ilgili sorun yaşadığını aktarmıştır[938].

Katılımcı 2, "*Bizim yaşadığımız bir sorun vardı. Belki çok detay bir şey ama yeri gelmiş izah etmek gerekiyor. Biz ihalelerde sözleşme bedelleri oranında damga vergisi ve karar pulu kesiyoruz. Bu kesilen tutarı da diyoruz ki ister maliye ister belediye veznesine yatır kardeşim. Müteahhit diyor ki belediyedeyim zaten ineyim 2 dakikada aşağıya yatırayım diyor. Ama bizim veznedeki arkadaş onu maliyeye yatırmıyor. Yani doğal olarak yatırmıyor onun da bir zamanı oluyor. Sonra iş hak ediş ödemesi yapılsın diye İller Bankası'na gidiyor. İller Bankası diyor ki nerede bu işin damga vergisi. Adam diyor yatırdım al makbuz, memur diyor ki bu makbuz iş görmez bana maliye evrakı getir ya da damga verginin yatırıldığının beyanını ve ödemesini getir. Yüklenici hemen geri geliyor bize diyor ki böyleyken böyle. Ben soruyorum mali hizmetteki arkadaşa o da diyor ki başkanım biz hep onları geç yatırıyoruz ve toplu yatırıyoruz. Yani yatıyor vergiler yatmasına ama belediye veznesinde bekliyor maliyenin haberi bile yok. E haliyle banka yüklenicinin parasını ödemiyor bekletiyor, biz apar topar maliyeye beyan ediyoruz adamın işi*

[938] Katılımcı 2, Katılımcı 7, Katılımcı 8, Katılımcı 12, Katılımcı 20, Katılımcı 22, Katılımcı 30, Katılımcı 37.

aksamasın hakka girmeyelim diye. Ödüyoruz evrakları hazırlıyoruz sonra adam hak edişini alabiliyor. Burada bir sistem kurulsa bize yattığı an maliyenin haberi olsa çok güzel olur. Sonuçta hepimiz devletiz. Şimdilik çözüm olarak müteahhite diyoruz ki git maliyeye yatır."

Katılımcı 22, *"Malzeme alımlarında malzemenin garantisiyle ilgili de durum var. Bu malın garanti belgesi olmadığı durumlar da olabilir. Bazı mallar zaten garantisi olmayan mallar. Bu durumlarda taahhüt alıyoruz şirketten. Damga vergisi kesmek şirket için külfet ve maliyet. Ama buna rağmen Sayıştay garantiler için alınan taahhütlerde damga vergisi alınmadığı için idareyi hatalı buldu. Bilgi de yoktu, taahhütname de mahkemede belge olarak itibar alınmıyor (...) Garanti şartlarında malzemenin bunlarla ilgili problem oluştuğunda yani iş feshedildiği ve teminatı da olmadığı için teminattan da tahsil edilmesi mümkün olmuyor."*

Katılımcı 37, *"Hem alanın maliye hem de İller Bankası'nda çalıştığın için bilirsin. Damga vergisi alınıyor toptan yatırılıyor o aşamaya kadar belediye veznesinde kalıyor ya da toplu yatırıldığı için gösterilemiyor. Ödemeci olan kurum başka bir kurumsa sorun çıkıyor. Damga vergisinin ilk hak edişten kesilmesi mümkün hale gelsin. Yine konuyla ilgili fiyat farkı var (...) Ama bu ekonomik koşullar düzelmeli. Yüklenicilere fiyat farkı ödemesinde hep damga vergisi al hep teminat kontrol et derken angarya. Fiyat farkları damga vergisinden de teminattan da bağımsız olsa kimsenin başı ağrımayacak."*

İhale mevzuatının içerisinde yer alan ikincil mevzuat düzenlemelerinin sayıca fazla olmasının kamu alım sürecinde yer alan aktörleri hataya düşürmeye sebep olduğuna/olabileceğine yönelik bildirilen görüşler yine bulgular arasında yer almaktadır. Bahsi geçen bulgu ile ilgili görüş bildiren katılımcı sayısı 5'tir[939].

Katılımcı 7, *"Kanunla yönetmeliği çıkartan idareler farklı oluyor. Maliye Bakanlığı ise bambaşka tebliğler, yönetmelikler yayınlayabiliyor. Neyi okuyup hangisini dikkate alacağımızı şaşırıyoruz ya da bazen öyle bir düzenleme olduğundan bile haberimiz olmuyor. Taşıt kanununda değişiklik yapılmış bu ihaleye etki etmiş. Bunun takibi tabi ki zor (...) Devlet İhale ve Kamu İhale Kanunlarının farklı olması güzel. Fakat bu 4734 ve 4735 neden var niye iki kanuna ihtiyaç duyuldu anlamak zor. Tekrara düşen iki kanun."*

Katılımcı 14, *"İhale ve ihale kaynaklı sözleşmeler açısından istisnalar farklı bir kanunda ya da tek kanunun ekinde bütün olarak gösterilsin. İki kanun niye olsun sayısı fazla bunlar teke insin."*

Katılımcı 21, *"Kanun gibi yönetmelik, tebliğ gibi şeyler var. Bunlar da değiştikçe hem takibi hem uygulaması zorlaşıyor. Tamam dünya değişiyor kanun hiç değişmesin demiyoruz ama bu kadar değişim de akla mantığa uygun değil. Üstelik değişen de biri değil, çoğu hep değişiyor. Bunların fazla sayıda olması sürekli bir şeyi atladım korkusunu beraberinde getiriyor."*

Katılımcı 23, "4734 ve 4735 tek kanunda birleşmeli. İhalenin ruhuna aykırı bu hali çünkü. İhalede önce sonra olmaz, ihale ihaledir. Uygulanması farklı kanun

[939] Katılımcı 7, Katılımcı 14, Katılımcı 21, Katılımcı 23, Katılımcı 44.

öncesi farklı. Kanun kafa karıştırıcı değil ama mevzuat içinden çıkılamaz kadar karışık. Mantık sade olmalı. Sadeleşmeli. Bu kadar fazla sayıda olmamalı."

Katılımcı 44, "Elli çeşit mevzuat var. Yönetmeliği var tebliği var kanunu var yasası var. Bir de bunları çıkartanlar hep farklı farklılar. Ben hangisini dikkate alayım. Hepsini diyeceksin de öyle bir personel mi var. Kanunu çıkartanlar hepsini bilmiyordur. Soralım KİK'e en iyi personeli bile bilmez bence her mevzuattaki belgeyi. Bunların çok acil birleşmesi, basitleşmesi ve esnemesi şart."

Yasal düzenlemeler bağlamında görüşmelerden elde edilen son bulgu mevzuatın uygulanabilir olmayan yönlerinin bulunduğuna ilişkindir ve 4 katılımcı bu düşüncede bulunduğunu ifade etmiştir[940].

Katılımcı 19, *"Özel imalat malları ve hizmetleri almak, yaptırmak bu yasa ile çok zor. Uygulanabilir olmayan durumlar bizim elimizi kolumuzu bağlıyor."*

Katılımcı 42, *"Kanun iyidir, kötüdür gibi bir şey derdinde değilim. Ben kanun daha iyi olsun derdindeyim. Onda yazdığı haliyle belki uygulanabilir maddeler dersin ama öyle maddeler var işte söyledim bunlar pratikte uygulanmıyor."*

Yasal düzenlemeler altında yer verilen bulgulardan en çok katılımcı tarafından ifade edilen bulgu, sürecin uzunluğu ve yüksek maliyetidir. KİK'in süreçle ilgili gerçekleştirdiği düzenlemelerle birlikte sürecin kısaldığı anlaşılmaktadır. Ancak çoğu katılımcıda bir ihalenin gerçekleşmesi için en az üç, dört ay geçmesi gerektiğine dair bir algı bulunmaktadır. Sürecin uzunluğunun yanı sıra hem ihaleyi gerçekleştirmek için katlanılan giderlerin fazlalığı hem de kaybedilen zamanın da ciddi bir maliyete yol açtığı açıktır. İfade edildiği gibi 2025 yılı şubat ayından sonra gerçekleştirilen ihalelerde ilan amacıyla ödenen ücretlerin 70.000 TL'yi geçtiği gözlemlenmiştir. Bu bakımdan yerel gazetelerde verilen ilanlarının kaldırılarak KİK'in elektronik platformlarının yanı sıra başkaca platformlarda daha ucuza ilan verilmesinin önü açılabilir. Böylece hem zaman hem de maliyet anlamında olumlu bir kazanım elde edilebilir. Üstelik bu durum çağın şartları gereği rekabet ortamının oluşmasına da bir zarar vermeyecektir.

Kanunda yapılan değişiklikler ve fazla sayıda olan istisnalar kanunun anlaşılmasında soruna yol açabilmektedir. Özellikle nitelikli personel kaynağında eksiği olan belediyelerin kanun takibinde ve güncel mevzuat bilgisinde geride kalma riski bulunduğu açıktır. Kanunun içerisinde yirmi beş istisna bulunması ve yürürlüğe girdiği tarihten itibaren iki yüzden fazla kez değiştirilmiş olması belediyelerin kendisini güncel tutabilmesinin de önünde engel olmakta ve kamu personelinin kanunu öğrenip özenli davranma motivasyonlarının da kırılmasına neden olmaktadır. Ancak değişen ihtiyaçlar

[940] Katılımcı 17, Katılımcı 19, Katılımcı 24, Katılımcı 42.

ve koşullara bağlı olarak gerek istisnalar gerekse de yasal düzenlemelerde yapılan değişikliklerin dün olduğu gibi yarın da kaçınılmaz olacağı düşünülebilir. Bu bakımdan yapılan değişikliklerden sonra gerekli bilgilendirmeleri yapmak, istisnaların genel özellikleri bakımından çerçevesini çizmek ve kanun eklerinde hem değişiklik hem de istisnalara açıklamaları ve hatta gerekiyorsa şekil ve tablolar halindeki gösterimleriyle yer vermek hem sık değişmesinden hem de istisna sayılarının fazlalığından kaynaklı sorunlarda bir azalma yaşanmasına yardımcı olabilir.

Merkezi, katı ya da tek tip olarak adlandırılan özelliklerin kanunun bazı noktalarına ya da tümüne atfedildiği görüşmeler bulunmaktadır. Bu görüşmelerde her ne kadar kanunun katı ve tek tip olması eleştirilmiş olsa da yasanın tabiatı gereği bu özelliği barındırmasının kaçınılmaz olduğu ifade edilmelidir. Bu hususta yapılacak düzenlemeler yine kanunun anlaşılması yönünde yeni sorunlar doğurabilecektir. Ancak mevcut durum da iyileştirme yapılmasının önünde engel teşkil etmemelidir. Özellikle yeni gelişen koşulların ardından yapılacak değişikliklerden önce merkezi idare, mahalli idarelere oranla sahip olduğu geniş imkanlarını kullanarak belediyeler ile istişare etmelidir. Bu istişareler gerek e-posta gerek bilgisayar/telefon destekli iletişim programları marifetiyle gerçekleştirilerek belediyelerin de görüşlerinin alınması mümkün olabilir. Elde edilen görüşler değerlendirilip varılan sonuç, açıklamalarla ve temel hedeflerle belediyelere aktarılırsa merkez dışında kalan idarelerin sorun yaşama ihtimali olan hususlarının azalması sağlanacaktır. Aynı durum kanunla ilgili yeni talepler açısından da geçerlidir. Ayrıca doğuracağı sonuçlar açısından sorun teşkil etmeyecek durumlarda idarelere daha fazla karar alma serbestisinin sağlanması da bu sorunda bir iyileştirme gerçekleştirecektir.

Belediyelerin mal ve hizmet alımlarında ödemeci kurumların kendileri dışında başka kurumlar olabildiği durumlar bulunduğu görülmektedir. Böyle durumlarda yüklenicilerin belediye veznelerine yatırdığı vergilerin soruna yol açtığı anlaşılmaktadır. Bu durumda belediyelerin vergi ödemesini almamasının en kolay çözüm yolu olduğu düşünülebilir. Ancak günümüz koşullarının sağladığı imkanlar doğrultusunda belediyelerin tahsil etmiş olduğu damga vergilerini, gün içinde muaccel borç gibi görüp derhal bankalar arası elektronik para transferi şeklinde göndermelerinin sağlanması ya da vergi dairelerinin belediyelerce ihale kaynaklı işlerden toplanan vergileri yine elektronik platformlar aracılığıyla anında görebildiği bir sistemin inşası ve bu sistemin her ödemeci

kurumunun sorgusuna açık olması gibi çözümler bu spesifik sorunun çözümünü kolaylaştıracaktır.

İhale mevzuatı, kamu alımlarında ihale usulünü ve bu usuller arasında da açık ihale usulünü temel alım yöntemi olarak göstermektedir. Ancak idarelerin temel alım usullerinden olmayan doğrudan temin ve pazarlık usulüne yöneldikleri gerek yapılan görüşmelerde gerekse de ilgili bölümler aktarılırken paylaşılmış olan bilgilerden görülmektedir. Bu bakımdan açık ihale usulünün avantajlarının artırılması ve usulde kolaylaştırmalar yapılması diğer usullere olan yönelimi azaltmaya yardımcı olacaktır.

Bir diğer husus olarak ihale mevzuatında fazla sayıda düzenleme olmasının soruna yol açtığı ve özellikle 4734 sayılı Kanun ile 4735 sayılı Kanunun ayrı kanunlar olmasından dolayı sorun yaşandığına yönelik bulgular vardır. Konuya ilişkin mevzuatın birden fazla yasal düzenlemesinin yapılması, tüm hukuksal süreçler için geçerli olan bir hususdur ve hemen her iş ve işlemde karşılaşılan bir durumdur. Tebliğ, yönetmelik ya da diğer yasal düzenlemelerde azaltmaya gidilmesi gibi bir durum mantıklı bir zemine oturmadığından bu hususta yapılabilecek bir iyileştirme olduğunu söylemek zordur. KİK'in ihale mevzuatını gösterdiği elektronik platformun tüm düzenlemeleri kapsayan ve daha kullanıcı dostu açıklamalara yer veren bir yapıya bürünmesi ise burada yaşanan sorunlarda azalmalar gözlemlenmesini sağlayabilir. Yine yukarıda ifade edilen 4734 ve 4735 sayılı Kanunların ayrı kanunlar olması da uygulamada soruna yol açmaktan çok ihale sürecinin ve sonrasının anlaşılırlığını artırmaktadır. Her iki konu için de yine eğitimler verilmesi ve özellikle dezavantajlı belediyelere nitelikli personel konusunda destek sağlanması gibi belediyenin insan kaynağına yönelik iyileştirmeler yapılması bu sorunların çözümünde rol oynayabilir.

Görüşmelerden elde edilen bir diğer bulgu da her ne kadar bir alt kod olarak çalışmada etiketlenmemiş olsa da katılımcıların çoğunluğunun yürürlükte olan kanunla ilgili oldukça olumlu görüşlere sahip olduğudur. Özel imalatlar gibi bazı hususların yerine getirilmesinde sorun yaşansa da 4734 sayılı Kanunun; çağa ayak uydurabildiği, dünya örnekleriyle benzeştiği, hesap verilebilirliği artırdığı, kesin kuralları sayesinde pek çok noktada netliği, şeffaflığı sağladığı görülmektedir. Eski durumla kıyaslandığında mevcut durumun çok iyi olduğuna dair çeşitli görüşler de katılımcılar tarafından farklı konularda farklı ifadelerle belirtilmiştir. Özel imalatlar konusunu da kapsayarak kanuna esneklik katacak yasal düzenlemelere gidilmesi yaşanan sorunları daha da azaltmaya yardımcı

olacaktır. Aynı zamanda kanunda yapılacak basit düzenlemelerle birlikte mevzuatın anlaşılmasına katkı sağlamak adına atılacak önemli adımların yanı sıra belediyelerin insan kaynağında yapılacak iyileştirmelerin de kanunun daha az sorunla işletilebilmesi hususunda fayda sağlayacağı belirtilmelidir.

3.2.2.1.2 Kaynak sorunlarına yönelik bulgular

Mal ve hizmet alımı şeklinde gerçekleştirilen kamu alımları, belediyelerin yöre halkına sunacağı kamu hizmetlerinin sürekliliğini sağlamak için son derece kritik bir öneme sahiptir. Ancak bu alımı gerçekleştirmek için belediyelerin ihtiyaç duyduğu bazı kaynaklar bulunmaktadır. Bu kaynaklar, finansman ve insan kaynağıdır. Hem finansman hem de insan kaynağının ihale ile gerçekleştirilen mal ve hizmet alım süreçlerinin tamamı üzerinde etkisi olduğu aşikardır. Ancak anılanların araştırmanın bu kategorisi altında konumlandırılmasının nedeni söz konusu kaynak eksikliklerinin fazlalaşması halinde bir alım sürecinin bile başlayamayacak olması ve yine bahsi geçen kodun bu kategoriyle çok daha yakından olan ilgisidir.

Yasal düzenlemelerden kaynaklanan sorunlar genellikle sürecin uzamasına/tıkanmasına yol açarken kaynak eksikliğinden kaynaklanan sorunlar sürecin başlayamamasına ve/veya gerçekleşememesine neden olabilmektedir. Bu özelliği bakımından kaynak eksikliğinden kaynaklanan sorunların da bulgular arasında oldukça önemli bir yeri bulunduğu söylenebilir.

Kamu alım sürecinin etkinliğini, verimini ve işlerliğini belirleyen temel faktörler arasından önce çıkan kaynak eksikliğinin personel kaynağından doğan sorunları arasında kısaca; uzman, deneyimli ve eğitimli personel istihdamının eksikliği ile bu personelle ilgili etik kaygılardan kaynaklanan birtakım endişelerin olduğu söylenebilir. Finansman kaynağı sorunları arasında ise bütçeden ve ödenekten kaynaklanan yetersizlikler ile borçlanmaya ve krediye erişim imkanlarında kısıtların bulunması ifade edilebilir.

Kaynak sorunlarında yaşanacak iyileşmeler belediyelerin alım süreçlerini başlatmak ve sonuçlandırmak için önemlidir. Yine bu sorunlarda yaşanacak azalmalar, belediyelerin fazla sayıda kamu hizmetini daha sorunsuz, verimli ve etkili sunmasına da yardımcı olma potansiyeli taşımaktadır. Araştırma kapsamında gerçekleştirilen

görüşmelerde 35 katılımcı kaynak sorunlarına dikkat çekmiştir[941]. Yine bu katılımcılardan 34'ü insan kaynakları eksikliği nedeniyle yaşanan sorunlara işaret ederken[942] 11'i ise finansman kaynağı eksikliği ile ilişkili sorunlarını da görüşlerine ilave etmiştir.

> Katılımcı 3, *"Belediye başkanının elinde çok yetki var. Ne demişler, başkan bir para basamaz bir adam asamaz onun dışında her işi yapar. Ama bu işler için de ihale yapabilmesi şart. Elimde 5, 10 personel var makbuz keserken, para tahsil ederken bile zorlanıyorlar onlarla mı ihale yapayım? İhaleleri danışmanlık alarak yaptırmak da problem çünkü orada da bir sürü şart var. Mecbur başka belediyeden ikili ilişki ile yalvar yakar bilgili memur getiriyorum ona yaptırmaya çalışıyorum ama zor oluyor. En iyisi diyorum İller Bankası yapar bu işi kafam rahat eder diyorum sonra onlara yaptırıyorum (...) Ama borçlanma ile yapıldığında limitim çok sınırlı meclisin bütçede yetki vermesi zor ödenek aşımları zor revizeler zor derken baya kolay bir şey yok yani. Geçen sene başımdan geçeni anlatayım daha tasarruf tedbirleri de yok, orta ölçekli sanayi yapıyorduk. Yatırımcı çağırdık, 1.500 kişiye ekmek verecek yatak firması vardı. Gerçekten adımızla değil karakterimizle de ilçe olacaktık ama olmadı personel yaklaşık maliyeti hesaplarken ömür geçti. Biz ihaleyi yapmakta zorlandık onlar da başka yere başvurdular ve oraya gittiler bizi beklemediler sonra zaten konu kapandı."*
>
> Katılımcı 5, *"(...) çünkü yeterli personelimiz yok. Sayı olarak diyemem sayıca var ama ihaleci olarak sayıca da yok. Eğitimli ve ihale konusuna hâkim personel de zaten burada kalıcı olmuyor bir şekilde yolunu bulup gidiyor. Öncelikle belediyelerde ihale yapacak personele uygulamalı eğitimler verilmeli. Sonra örnek olaylarla nasıl ihale yapılacağına dair ve ihale şartlarına dair sorulardan oluşan bir sınava sokulmalı. Bunlardan başarılı olanlara sertifika verilmeli. Sonra bu personel mesela il belediyesinde görev yapıyor olsun tüm ilçe ve belde belediyelerine hizmet verecek kadar yeterli sayıda olmalı ya da ildeki belediyelerin ihale takvimleri bunlara uyacak şekilde belirlenmeli. Bunlar il merkezinde otursun cazibe aşamasında teşvik olsun ama hizmet verecek personel olsun. Diğer türlü bu sorun biter gibi durmuyor ve yara kanamaya devam ediyor."*
>
> Katılımcı 13, *"İhale komisyonları başka işlerden kopyala yapıştır yaparak işe en önemli darbeyi vuruyor. Kontrolünü ben sağlarken çok zorlanıyorum çünkü iş yoğunluğum var. Çuvaldızı kendimize batıralım uygulayıcılarda da sorun var. Nitelikleri, eğitimleri ya da ahlak seviyeleri, üşengeçlikleri buna yol açıyor (...) Burada en önemli aslan payı da uygulayıcıların. Uygulayıcıların eğitilmesi lazım. Süreci kısaltıcı düzenlemeler var ama uygulayıcılar bilmediğinden uygulamada karşılığı olmuyor. Konumumda ve siyasette uzmanım ama belediyenin her şeyine hakimim diyemem. Ben bile zorlanırken diğer başkanlar ne yapsın. Kaliteli*

[941] Katılımcı 2, Katılımcı 3, Katılımcı 4, Katılımcı 5, Katılımcı 6, Katılımcı 7, Katılımcı 8, Katılımcı 9, Katılımcı 11, Katılımcı 12, Katılımcı 13, Katılımcı 14, Katılımcı 15, Katılımcı 17, Katılımcı 19, Katılımcı 21, Katılımcı 23, Katılımcı 24, Katılımcı 25, Katılımcı 27, Katılımcı 30, Katılımcı 31, Katılımcı 33, Katılımcı 34, Katılımcı 35, Katılımcı 36, Katılımcı 37, Katılımcı 38, Katılımcı 39, Katılımcı 40, Katılımcı 41, Katılımcı 42, Katılımcı 43, Katılımcı 44, Katılımcı 45.

[942] Kaynak sorunlarıyla ilgili görüş bildiren katılımcılardan sadece Katılımcı 6, insan kaynağı sorunlarına ilişkin görüş bildirmemiştir.

personel bulamıyorum bulduklarıma da uygun maaş veremediğimden burada tutamıyorum. Nasıl vereyim kanun ortadayken."

Katılımcı 41, *"İdarece doğru tespitinde bana kalırsa aksaklık var. Bakıyorum ihalelere, yaklaşık maliyeti 5 milyon, gelen tekliflere bakıyorum en fazlası 2 milyon. Ya da başka, yine bir ihaleye gelen tekliflere baktım bizimkiler yaklaşık maliyeti milyon bile değil 900.000 TL küsür bir şey belirlemişler. Abartısız söylüyorum gelen en düşük teklif 3 küsür milyon. Şimdi böyle olunca problem yok diyemezsin. Ama problem kanundan mı kaynaklı dersen yok. Konuşuyorum diğer belediyedeki başkanlarla onlar diyor ki bizde sorun yok. Kanundan olsa sorun onlarda da olur. Bende o zaman ona diyorum sakın kimseye problemim yok deme personelini elinden almasınlar. Çünkü bizde personel yok. Sayı olarak var tarlada tapanda iş yapar bu adamlar ama ihale hazırlamak konusunda çuvallıyorlar. Yardım alıp yapıyoruz ihaleleri. İller Bankası, diğer kurumlar çok yardımcı."*

Katılımcı 45, *"Memnun olmadığım konu kanunu öğrenmek için çabalamayan personel. Biz personele eğitim verilmesini istiyoruz ama bu eğitim öyle bilgisayar başı yüzeysel değil gerçek eğitim. Biz dedik satın alalım yapalım bu eğitimi dediler ihale ile yapmanız lazım. Güldük ağlanacak halimize. Dedim zaten ihale yapabilsek eğitime gerek kalmayacak. Neyse sonra onu da sorduk soruşturduk yol göstermelerle bir yere getirdik ihaleyi. Ama sonra gerek kaliteli eğitmen bulma zorluğu gerek en düşük teklif sahibine iş verme zorunluluğu derken baktık eğitim öyle yapılmış olmak için yapılacak ben de vazgeçtim. Doğrudan temin ile yapılsa eğitimler sorun çözülür. 22/I bendi var oraya soksunlar bizi."*

Personel kaynağı eksiğinden yaşanan sorunların genellikle nicelikten değil nitelikten kaynaklandığı görüşmelerde sıklıkla ifade edilmiştir. Belediyede görev yapan personellerin gerek ihale yapmak gerek ihale güncel mevzuatını takip etmek ve gerekse eğitim almak için teşvik edilmediklerinden dolayı isteksiz davrandıklarını düşünen 8 katılımcı bulunmaktadır. Katılımcılar kamu alım sürecinde görev alan personelin teşvik edilmesi durumunda insan kaynağı ile ilinti sorunlarla karşılaşılmasında azalmalar yaşanacağını düşünmektedir[943].

Katılımcı 24, *"İhale şartnamesini hazırlayan, ihale komisyon üyeliği yapanlar, denetim ve muayene kabul işlemlerinde bulunanlar, hak ediş düzenleyen mali ve hukuki sorumluluğa maruz kalanlar için kamudaki komisyonlarda görev alanlara ödenen huzur hakkına benzer bir şekilde bir ödeme gerekmektedir. Bu olursa bazı sorunlar biter."*

Katılımcı 40, *"İhale yapmayıp hibe alarak kamu hizmeti sunmaya çalışıyoruz gerçi hibe de bile ihale olabiliyor. Dert var çünkü ihale yapmayı bilen personel yok ve olan personeli de akçeli işler korkutuyor. Personele eğitim verilmeli madem iş yapılamıyor personel yetiştirelim (...) Kalanlar da ihalede görev almak istemiyor. Benim gibi personeller risksiz iş yapıyor ben riskli akçeli iş yapacağım ve cebime bir kuruş bile fazla girmeyecek hatta geceleri uykusuz kalacağım ne gerek var diyor. Bu arkadaşlara bu açıdan bir teşvik verilse ya da mutlu edecek*

[943] Katılımcı 7, Katılımcı 24, Katılımcı 31, Katılımcı 33, Katılımcı 35, Katılımcı 38, Katılımcı 40, Katılımcı 43.

bir durum olsa belki onların da istekli olmasını sağlarız. Ama şimdilik sağlayamadığımız için yaklaşık maliyet hesabında bile zorlanıyoruz. İhaleyi yapan personel teşvik edilsin. Yoksa niye öğrensin, niye yapsın."

Katılımcı 43, *"İhaleci olacak personel özel olarak alınsın. Nasıl mühendis unvanıyla adam alıyoruz ihaleci de alalım. O gitsin eğitimlerini alsın, sertifikalarını toplasın sonra da herkesin adaletine güvendiği bir sınava girip geçer not alıp işe başlasın adaylığı bitsin gerçek ihaleci memur olsun. Bu personele de sonrasında görevde yükselme şansı verilsin. Emekliliğinde deneyimini aktarabilmesi için iş deneyim belgelerinde düzenlediği ihaleleri oransal olarak gösterebilsin. Ya da en basitinden haberlerde bile duyduğumuz huzur hakkı alabilsin. Afaki miktarlardan bahsetmiyorum asla ama arada bin lira bile fark olsa o personel kendini motive hisseder daha çok çalışır."*

İhaleyi gerçekleştirebilmek için gereken ödeneği olmayan iş için ihaleye çıkılamama ilkesi belediyelerin mal ve hizmet alımlarında ödeneğin önemli bir yerde konumlanmasına neden olan yerinde bir zorunluluktur. Bu zorunluluk kaynak eksikliğinin konusuna girmektedir. Aynı zamanda belediyelerin bütçelerinin yanı sıra borçlanma limitleri ve krediye ulaşma hususları da yine kaynak sorunlarından finansman eksikliği ile doğrudan ilgilidir. 11 katılımcı bu konudaki fikirlerini dile getirmiştir[944].

Katılımcı 4, *"Teknoloji çağı olması problem. Herkes görüyor, özeniyor ama benim yani belediyenin eti ne butu ne. İmkanlarımız kısıtlı kaynaklarımız kısıtlı. E biz imkân sunamayınca gençlerimiz de gidiyor sonra durmadan göç veriyoruz. Sayımız azalıyor. Bizim durumumuzdaki belediyeler için sayı her şeydir. Yardımlarımız, denkleştirmelerimiz, paylarımız, hibelerimiz, topladığımız vergi hepsi azalır. Kalabalıksan değerli oluyorsun. Bu açıdan en önemli sorunumuz para diyebiliriz. Aklımızdaki projeleri hayata geçirecek parayı bulamıyoruz. Güzel düşüncelerim var ama para yok diye sadece düşünüp duruyoruz. Hayata geçebilmesi yani paraya bağlı (...) Maddi imkanların yetersizliğinden zaten ihale de yapmak zor oluyor bizim için. Önceki dönemlerde borçla yapılan kredilerin taksitlerini ödüyoruz o da personel maaşlarını bile öderken sıkıntı çekmemize sebep oluyor. Vergi dairesine borç yapılmış, SSK'ya borç yapılmış biz yapılandırdık düzene koyduk ve ödemeye sebat ediyoruz. Ama bunu yaparken de dediğim gibi ihaleye maddi gücümüz erişmiyor. Yaklaşık söyleyeyim tahakkukum 1 milyon TL, paydan yapılacak kesinti 500.000 TL, personel maaş ödemem 600.000 TL. Gel ihale yap mümkünse."*

Katılımcı 5, *"Bunlar hallolduysa en önemli soruna da geliyorum. Merkez ile yerel yönetim arasında yetki, görev ve kaynak bölüşümü iyileşsin. Güçlü belediye güçlü devlet demektir. Hem insan kaynağı hem maddi kaynakları yükselsin yerel yönetimlerin. Bazı belediyelerin ihale yapacak personelleri yok. İmkanları neler fikir yok, personel yok, bina kötü, tuvaletler pis temizliğini bile yapacak biri yok."*

Katılımcı 35, *"Kaynak eksikliği büyük sorun ama tüm ülkede sorun ve sadece ihale için sorun da değil daha büyük sorun. Ben altyapı yapayım desem 500*

[944] Katılımcı 3, Katılımcı 4, Katılımcı 5, Katılımcı 6, Katılımcı 25, Katılımcı 30, Katılımcı 33, Katılımcı 35, Katılımcı 36, Katılımcı 40, Katılımcı 42.

milyondan fazla maliyet çıkıyor. Eski yönetimler sandık gelecek diye ürkmüş girmemiş altyapıya. Ben köyün delisi gireyim millet bugün anlamasa yarın anlar hayır dua eder dedim bir proje çıktı dediğim rakamlar haliyle yapamadık çünkü paramız yok. Borçlansam ödeyemem öyle büyük para bizim için. Bütçem 50 milyon oradan hesap et. Küçük beldede durum buyken tüm ülkede devlet ne yapsın. Her ihaleye maliyeti ne diye bakılıyor. Ben de böyle bakıyorum. Eğer bana daha fazla para gelirse ben de daha fazla hizmet yaparım. 1 değil 5 yaparım."

Katılımcı 42, *"Belediyelerin kaynak eksikliği de önemli problem. Proje var para yok konusunda kalabiliyoruz çoğunlukla. Bu yüzden belediyelerin öz gelirlerinde artış yaşanması çok önemli. Biz hep ihaleyi konuştuk ama ihaleden daha önemli sorun ihale yapacak para ve personel olmayışı. Gelirlerimin yüzde 70'i 80'i merkezden gelen para. Gelir getiren yerin yoksa bu paralarla sadece maaş ödersin o da senin temel vazifelerini yapmayı anca sağlar, atılım yapamazsın."*

Belediyelerde insan kaynağı eksiği olarak ifade edilen ve mevcut personellerin içinde eğitimli, nitelikli personel sayısının az olması nedeniyle yaşanan sorunlar, mal/hizmet alımlarında çeşitli olumsuzluklar yaşanmasına sebep olmaktadır. 34 katılımcının doğrudan ifade ettiği insan kaynağı eksikliğinin kamu alım süreçlerinde aksaklıklar yaşanmasına neden olan önemli bir faktör olduğu görülmektedir. Birçok belediye nitelikli personel istihdam etmekte ya da nitelikli personeli belediye bünyesinde çalışmaya devam etmeye iknada sorunlar yaşayabilmektedir. Özellikle dezavantajlı belediyelerde bu problemin önemi daha da artmaktadır. Bu noktada örneğin merkezi sınavlarla alınacak ve unvan olarak "ihale uzmanı" vb. isimlendirmeler yapılacak personelin/personellerin istihdamı sorunun azalmasına katkı sağlayabilecektir. Çünkü ifade edildiği gibi belediyelerin en önemli sorunları arasında insan kaynağı eksikliği öne çıkmaktadır. Bu sorun düzelmeden yasal düzenlemelerde ya da diğer bulgularda yapılacak iyileştirmelerin de uygulanması noktasında sorunlar yaşanabileceği ortadadır.

İnsan kaynağı eksiğinin çözümünde istihdama yönelik bir başka öneri olarak tıpkı Hazine ve Maliye Bakanlığı bünyesinde görev yapıp çeşitli kurumlarda hizmet veren personeller gibi, KİK vb. kurumların bünyesinde görev yapıp çeşitli il belediyelerinde görevlendirilip ilçe/belde belediyelerine hizmet verebilecek yeni bir personel rejimi oluşturulması söylenebilir. Benzer olarak belediyenin mevcut personelleri arasından talepte bulunanlara sağlanacak bir eğitim ve bunun akabinde yapılacak bir sınav sonucunda başarılı olanlara düzenlenecek sertifika programı ile yeni ve daha cazip unvanda atamalar yapılabilir. Bu unvandaki personele özlük haklarında motivasyonu artırıcı etkisi olan huzur hakkı, görevde yükselmede öncelik, iş deneyim belgesi edinebilme, il belediyesinde çalışabilme, ek gösterge gibi farklı teşvikler uygulanması

faydalı olacaktır. Çünkü yine görüşmelerden anlaşıldığı kadarıyla nüfus, iklim, sosyo-ekonomik durum ya da yaşam koşulları gibi sebeplerle dezavantajlı olarak ifade edilebilecek belediyelerde nitelikli personelin istihdamının sürekliliğinin zor olduğu görülmektedir. Bu bakımdan verilecek teşviklerin yanı sıra aynı zamanda istihdam edilecek personelin o belediyede aynı unvana sahip başka bir ya da birden çok personel olmadan tayin olamaması, ona tanınan iyileştirmelerden faydalanmayı ve tabii olarak unvanı sürdürebilmesi için zaman zaman sınavlara tabi tutulması gibi çeşitli zorunluluklar getirilmesi de sorunun çözümünde katkı sağlayabilir.

Kaynak sorunlarından bir diğeri finansman kaynağıdır. Özellikle diğer belediyelere kıyasla daha az nüfusa sahip olan belediyelerin yetersiz bütçe kaynakları ve ödeneklerde yaşanan sorunlarının yanı sıra gelir-gider yapısındaki bozulmalar, önceki dönemden gelen borç ödemeleri ve mali disiplin sorunları gibi türlü sorunları bulunduğu yapılan görüşmelerden elde edilen bulgular arasındadır. Bu sorunlar yalnızca daha az nüfusa sahip belediyelerin değil norm kadro grubunda daha iyi imkanlara sahip olup üst gruplarda yer alan belediyelerde de yaşanabilen sorunlardır. Benzer olarak makroekonomik etkenlerin yol açtığı olumsuzluklar gibi ülkenin içinde bulunduğu ekonomik şartlar ve kamu yönetimi ile kamu mali yönetimi açısından yaşanan sorunlar da tüm belediyeler açısından olumsuzluklara yol açmaktadır. Yerel yönetimlerin gelirlerindeki öz gelir paylarının yüksek olmaması ve tabii olarak mali özerklik yapısı, merkez ile yerelin kaynak, yetki, sorumluluk bölüşümünün yapıldığı dengenin optimum noktasından türlü faktörlerle uzaklaşılması ve kaynak tahsisinin etkinliği gibi hususlar da belediyelerin finansman kaynağında sorun yaşamasına yol açmaktadır. Sorunların azaltılabilmesi için belediyelerin öz gelirlerinde artış yaşanması ve merkez ile yerel arasında kaynak/görev bölüşümünün optimum düzeyde gerçekleşmesi gerekmektedir. Ayrıca başta gelir getirici ihale olarak adlandırılan ihalelerde teşvik edilme olmak üzere gelir kaynaklarında geliştirme ve çeşitlendirme yapılması, yerel vergi düzenlemeleriyle kaynak gelişimi sağlanması, kurumsal kapasitelerinin iyileştirilmesi, planlama yapılarak mali disipline kavuşturulması, mali denetimlere tabi tutularak gelir-gider dengesi sağlanabilmesi, borçlanma yapılanmalarında iyileşmeler, popülist hizmet anlayışından uzaklaşılması, merkezi idare tarafından mali-teknik anlamlarda özerkliğe zarar vermeyen destekler sağlanması gibi çözüm önerileri sunulabilir. Sayılan önerilerin birçoğu alan yazında da ifade edilen ve uzun yıllardır tavsiye edilen önerilerdir ancak uzun yıllardır önerilmelerinden de anlaşılabileceği gibi bu tekliflerin hayata geçirilmesi kolaylıkla

gerçekleşmemektedir. Önerilerin uygulanması hususunda merkezi idarenin daha fazla adım atması gerektiği ortadadır. Yerel yönetimler konusunda yapılan ve reform olarak ifade edilebilecek adımlara rağmen belediyelerin kaynak konusunda yaşadıkları sorunların sürüyor olması ve bunların daha önce de aktarıldığı gibi 2025 yılında Cumhurbaşkanı düzeyinde ifade edilmiş olması sorunun çözülmediğini göstermektedir.

3.2.2.1.3 Makroekonomik etkenlerle ilgili sorunlara yönelik bulgular

Yasal düzenlemelerle ilgili sorunlarla birlikte en çok katılımcı tarafından ifade edilen sorunlar, makroekonomik etkenlerden kaynaklananlardır. 39 katılımcı tarafından ifade edilen bu bulgu, ihale hazırlık aşaması süreciyle yakın ilişki içerisindedir[945]. Bu ilişki aynı zamanda kodun kategori konumlanmasını da beraberinde getirmiştir. Ancak tekrar ifade etmek gerekirse makroekonomik etkenlerin ihale sürecinin tüm aşamalarıyla ilgili olduğu gibi doğrudan temin süreciyle ve hatta kamu alım sürecinin dışında kalan pek çok konuyla dahi ilgisi bulunmaktadır.

Araştırma kapsamında yapılan görüşmelerde katılımcıların büyük bir kısmı, ani/sürekli fiyat dalgalanmalarının ihale süreci üzerindeki olumsuz etkilerini ifade etmiştir. Elde edilen bulgular sadece enflasyonun ya da döviz kuru hareketliliğinin değil makroekonomik etkileri olan savaş, pandemi ve deprem gibi birçok değişkenin de dış faktör olarak kamu alım süreçlerinde belirleyici olabildiklerini göstermektedir. Belirsizliğin ya da istikrarsızlığın yol açabileceği riskler ile tedarik zincirinde yaşanabilen bozulmaların süreçte yer alan her aktörü ve hatta sürecin dışında kalan üçüncü kişileri bile etkileyebileceği söylenebilir.

> Katılımcı 2, *"Sürekli ihalelerimize giren şirketler bile ihalelere katılmamaya başladı. Denk geldik biriyle selamlaştık dedim otur bir çay içelim. Konuştuk niye katılmıyorsun ihalelere işlerin mi kötü dedim. Dedi ki başkan senin hazırladığın yaklaşık maliyetin anlamı kalmadı çünkü piyasada karşılığı yok. Ayrıca ihale süreci bugünden yarına bitmiyor, kanunda belli her şey. Bugün ihale yapalım desen 5 ay. Süreç uzun imza atmaya bile en az 10 gün geçiyor. Ben teklif veririm belki de kazanırım ama sen ihaleyi sonuçlandırana kadar benim 10 lira verdiğim teklif 15 olur kalan 5 lira da beni batırır. Ekonomi düzelsin sonra batmamış olursam yine gelirim teklif vermeye diyor (...) Deprem zamanında da aynı şeyler oldu. Biz zaten bu dönemde devlet imkanlarıyla oraya gitsin dedik başka bir*

[945] Katılımcı 2, Katılımcı 3, Katılımcı 4, Katılımcı 5, Katılımcı 6, Katılımcı 7, Katılımcı 8, Katılımcı 9, Katılımcı 10, Katılımcı 11, Katılımcı 12, Katılımcı 13, Katılımcı 14, Katılımcı 15, Katılımcı 16, Katılımcı 17, Katılımcı 18, Katılımcı 20, Katılımcı 21, Katılımcı 22, Katılımcı 24, Katılımcı 25, Katılımcı 26, Katılımcı 27, Katılımcı 28, Katılımcı 29, Katılımcı 30, Katılımcı 31, Katılımcı 32, Katılımcı 33, Katılımcı 36, Katılımcı 37, Katılımcı 38, Katılımcı 39, Katılımcı 40, Katılımcı 41, Katılımcı 42, Katılımcı 43, Katılımcı 45, Katılımcı 46.

talebimiz olmadı. Orada insanlar aç susuz soğukta yatarken ben burada park yapacağım derdine düşemem."

Katılımcı 13, *"Enflasyonun yükseldiği dönemler ve ekonomik, toplumsal ya da küresel sorunların bulunması yaklaşık maliyetin sapıtmasına neden oluyor. Bizim hazırladığımız emek emek dokuduğumuz ve ulaştığımız yaklaşık maliyet 2 gecede geçersiz kalıyor ve bizi boşa düşürüyor. Enflasyon böyle e pandemi de belirsizlikti. Bizim ihaleler vardı kapanma oldu tüm tarihler ilanlar boşa düştü, hizmetler boşa düştü. Bir yandan da vatandaşın devletten en çok yardım beklediği günlerdi. Mecbur tüm imkanlarımızla ne geliyorsa elimizden yaptık çok şükür. Tekrarı olmasın çok zor günlerdi."*

Katılımcı 24, *"Fiyat veren firmalar mevcut artışların çok üzerinde teklif verdikleri için ihaleler iptal oluyor. Bu tür durumlarda ihalelere katılım olmaz veya işi devam eden müteahhitlerin iflasına giden süreçlerle birlikte malının parasını alamayan binlerce esnaf, alt yüklenici, taşeronlar ve on binlerce parasını alamamış mağdur emekçi yaratılır. Mesela mal alacağız. Alınacak mal ithal malsa fiyatı hemen uçuyor biz de süreçten komple vazgeçiyor ya da erteliyoruz. İthal mal değil yerli mal bile olsa onu dolar etkiliyor. Etkilemediği şeylerde var aslında ama fırsatçılık yapan da çok dolar arttı diye fiyat artıran dediğim gibi mevcut artışın üzerinde artış yapan. Bu da genel ahlak konusuna işaret ediyor."*

Katılımcı 28, *"Tekliflerin değerlendirme neticesinde belirlenen geçerli teklifler üzerinde kamu ihale mevzuatında öngörülen hususlar kapsamında çalışma yapılır. Değerlendirme sürecinde isteklilerin teklif bedelleri ve işin yaklaşık maliyetinin fonksiyonu ile hesaplanmaktadır. Bu hesap yöntemi de doğru çalışmaktadır ve sorun yaşamıyoruz. Sorun hızlı fiyat dalgalanmalarında yaklaşık maliyetin anlamsız kalmasında yaşanabiliyor. Eğer ülke ekonomisi iyi olursa biz de daha kolay yönetebiliriz ilçeyi (...) Yükleniciler ekonomik dalgalanma olan dönemlerde çok yüksek tekliflerle katılım sağladılar. Dolayısıyla teklifler yaklaşık maliyetin üzerinde kalmasıyla ihaleler iptal oldu. İhalesi eski tarihli olan yükleniciler pandemi döneminde malzeme tedariğinde çok büyük sıkıntılar yaşadılar. İhaleleri süresinde yetiştiremediler."*

Katılımcı 37, *"Bu dönemlerde biz ihale yapamıyoruz. Sürecin başlamamasına sebep oluyor bu durumlar. Fiyatlar artıyor ama bizim gelirlerimiz bir sonraki sene artabiliyor. Eğer o yılda da enflasyon varsa biz yine geriden takip ettiğimiz için yine ihale yapmakta zorlanıyoruz. Bu kısır döngüye sokuyor bizi. Döngünün kırılması için de bir sonraki dönem enflasyon olmaması lazım geliyor ki bizim paramızla fiyatlar bir noktada buluşsun. Ülke olarak biraz sıkıntıdayız ama iyileşmeler başladı en kısa zamanda atlatacağız."*

Katılımcı 42, *"Önce pandemi diyelim arkası ekonomi diyelim sonra savaşlar diyelim yine deprem var ve tüm bunlar tabi hep ekonomiyi olumsuz etkiledi. Tüm dünya deprem dışında yaşananlardan etkilendi. Bir de üstüne savaşta bize daha çok sığınmacı geldi orada da dünyadan daha fazla biz olumsuz etkilendik. Ülkemiz de yardımsever bir ülke, açıyor kapılarını dara düşenin yanında oluyor. Ama bunların hayattaki durumları, ilaçları, bakımları yiyecek ve içecekleri hep ekonomiyi de etkiliyor. Şimdi bu saydıklarının dışında bir de tasarruf tedbirleri var (...) Alım yapmayı düşünüyoruz adım atmıyoruz çünkü süreç başlaması sorun o yüzden etkenleri değerlendiremem ama enflasyonun iyisi olmaz savaşın pandeminin göçün ekonomik sıkıntının depremin iyisi olmaz. Herkesi kötü etkiler*

bunlar ihaleyi de kötü etkiler. Piyasa durgunlaşır. Tasarruf tedbirleri nedeniyle gelen durulma ile belediyelere imkân tanındığına inanıyorum. Doğru olan buydu, biraz bir frene basıp beklemek tozun düşmesini sudaki çamurun çökmesini beklemek lazım."

3.2.2.1.4 Yaklaşık maliyet kaynaklı sorunlara yönelik bulgular

Yaklaşık maliyet, ihale sürecinin belirleyicileri arasında bulunmaktadır. Belediyelerin kamu alım süreçlerinde bu maliyeti doğru tespit etmesi sürecin sağlıklı işlemesinde de kritik bir role sahiptir. Ekonomi üzerinde etkileri bulunan dış faktörlerden kaynaklanan fiyat dalgalanmaları, tespit edilen yaklaşık maliyetin geçerliğini kısa sürede yitirmesine yol açmaktadır. Bu yüzden tespitin hızlı ve özenli yapılması önem taşımaktadır. Gerçekleştirilen görüşmelerden elde edilen bulgulara göre özellikle dezavantajlı belediyelerin eğitimli ve uzmanlaşmış insan kaynağı eksiği yaklaşık maliyetin tespitinin doğru hesaplanamaması noktasında süreci olumsuz etkilemektedir.

Belediyelerin mal ve hizmet alımlarında uygulamada karşılaştıkları sorunlarla bağlantı olan yaklaşık maliyet tespitinde yaşanan olumsuzluklar sürecin verimliliğine ve tabii olarak kamu kaynaklarının etkili ve verimli kullanılmasına da engel teşkil etmektedir. 38 katılımcı uygulamada yaşadıkları yaklaşık maliyet sorunlarıyla ilgili görüşlerini dile getirmiştir[946].

> Katılımcı 25, *"Yaklaşık maliyet ve aşırı düşük teklifler ihalelerde benim bildiğim en büyük problemlerdir (...) Personel eğitimleri eksik. Böyle olunca da yaklaşık maliyeti idare doğru hesaplayamıyor."*
>
> Katılımcı 30, *"Yaklaşık maliyeti hazırlamak bizim yetkimize verilmiş birçok ihalede. Ama biz küçük belediyeyiz bunu nasıl hazırlayalım. Diğer belediyedeki arkadaşları arıyoruz artık diyoruz gel bir yemek yiyelim beraber sonra da bizim işi hallet. Zaten alıştılar bana ben aradığımda diyorlar ki başkan bu sefer ne ihalesi yapıyorsun ona göre personel göndereyim. Şimdi korkuma her hafta arıyorum sırf işin düşünce arıyorsun demesinler diye."*
>
> Katılımcı 36, *"Yaklaşık maliyetlerin birçok aşamada sorgulanması gerekiyor. Yaklaşık maliyet bu bakımdan oldukça özenli hazırlanmalı. Hizmet ve mal alımlarında önemli teklif bileşenleri net belirlenmeli ve sayma usulü kullanılarak bu girdileri tek tek sayarak hepsi için ayrı maliyet kontrolleri yapılabilmeli."*
>
> Katılımcı 43, *"Yaklaşık maliyet nasıl bir kavram değil mi? Gerçekten bir sihri var gibi. İhale bilmeyen adam bile bu konuda birçok şey biliyor. Biz son derece özenli davranıyoruz. Özensiz olunduğunda tüm ihaleyi baltalayan bir şey olduğunu*

[946] Katılımcı 1, Katılımcı 2, Katılımcı 3, Katılımcı 4, Katılımcı 5, Katılımcı 6, Katılımcı 7, Katılımcı 8, Katılımcı 9, Katılımcı 10, Katılımcı 12, Katılımcı 13, Katılımcı 14, Katılımcı 15, Katılımcı 16, Katılımcı 17, Katılımcı 19, Katılımcı 20, Katılımcı 21, Katılımcı 22, Katılımcı 23, Katılımcı 24, Katılımcı 25, Katılımcı 26, Katılımcı 27, Katılımcı 28, Katılımcı 29, Katılımcı 30, Katılımcı 31, Katılımcı 33, Katılımcı 34, Katılımcı 36, Katılımcı 37, Katılımcı 41, Katılımcı 42, Katılımcı 43, Katılımcı 44, Katılımcı 46.

biliyoruz çünkü. Gerçi mal ve hizmet alımlarında özellikle özel bir imalat gerektiren bir durum değilse yaklaşık maliyet tespiti kolay oluyor. Hele hele personel çalışmasına dayalı bir ihale ise o zaman verileri giriyorsun sistem sana kendisi hesaplıyor. Diğer ihale işlerinde problem yaşanması büyük sorun ama (...) Avrupa birliğinin bir uygulaması var. Bunun adı tam aklımda değil ama yaşam maliyeti[947] *gibi bir şey. Bu talimatla ülkelerin yaklaşık maliyet hazırlarken kendilerini dünyanın yeni gelişmelerine adapte etmeleri isteniyor. Kısaca her imkândan faydalan diyor. İnternete bak, yapay zekayı kullan diyor. Bizim de böyle olması kanunla emredilirse idareler yaklaşık maliyeti daha kolay ve doğru hazırlayabilir. O zaman da aşırı düşük gibi sorun olmaz."*

Birim fiyat cetvellerinin de yaklaşık maliyetin tespiti sürecinde önemli olduğu 25 katılımcı tarafından belirtilmiştir[948]. Katılımcıların genel olarak fiyat dalgalanmaların bulunduğu dönemlerde ilgili cetvellerin daha sık güncellenmesi gerektiğine dair görüşleri bulunmaktadır ve konuyla ilgili olarak "*enflasyon varsa daha sık güncellenmeli*" ya da "*geç güncelleniyor*" şeklinde görüşlerini ifade etmişlerdir.

Katılımcı 7, *"Birim fiyat listeleri kullanılıyor yaklaşık maliyet hesaplarında. Bazılarında zorunlu bazılarında ihtiyari. Zorunlu olanlar genellikle yapım işleri ama diğerlerinde de yaşanabiliyor sorun. Örneğin birim fiyatlı iş yaptıracağız ve ben ilçemde ucuza taşa sahibim kömüre sahibim betona sahibim diyelim. Birim fiyat cetvelinde yazan tutarlar benim tutarlarımın çok üstünde. Ya da bazı zamanlarda güncellenmede geç kalınıyor ve maliyetler çok yüksekken cetvelde aşağıda yer alıyor (...) Birim cetveller geç güncelleniyor. Yerel ölçülere hiç bakılmıyor. Eğer birim fiyat cetvel kullanmak zorunluysa ben o işe girmeyelim diyorum çünkü vallahi billahi acıyorum orada çıkan maliyetlere. Benim param değil bu vatandaşın parası."*

Katılımcı 23, "Birim fiyatların yerel yönetimlerin avantajlı olduğu alanlarda serbest bırakılarak çözülmesi gerekiyor. Madem yerel idare bir durum ve avantaj fark etmiş o zaman bunun önünde durmamalı diğer kamu idareleri. Hatta teşvik etmeli, desteklemeli. Tamam belki belli bir oranın üzerine çıkmamalı bu birim fiyatlar ama eğer senin belirlediğin cetvelden daha güzel bir fiyat bulduysam ben özgür olmalıyım. Gerçi özgürlüğüm yanlış bilmiyorsam birim fiyatın zorunlu tutulduğu işlerin dışındaki yaklaşık maliyet hazırlıklarında var. Ama burada teşvik edici adımlar da atılmalı."

Katılımcı 26, *"Yaklaşık maliyet için kullanılan birim fiyatlar ülke genelinde kullanılıyor. Aşırı düşük ile sınır değerin eşitlik ilkesinde büyük avantaj sağladığı da meydanda. Birim fiyatların daha da detaylı hale gelmesi ekstra avantaj sağlayacaktır (...) Birim fiyatların özel pozlar içeren fiyatlara daha az imkân*

[947] Katılımcının ifade ettiği direktif, 2014/24/EU olarak ifade edilen AB direktifidir ve maliyet ise yaşam döngüsü maliyeti olarak adlandırılmaktadır.

[948] Katılımcı 1, Katılımcı 2, Katılımcı 3, Katılımcı 5, Katılımcı 6, Katılımcı 7, Katılımcı 10, Katılımcı 14, Katılımcı 15, Katılımcı 16, Katılımcı 17, Katılımcı 21, Katılımcı 22, Katılımcı 23, Katılımcı 25, Katılımcı 26, Katılımcı 28, Katılımcı 29, Katılımcı 30, Katılımcı 34, Katılımcı 37, Katılımcı 41, Katılımcı 43, Katılımcı 44, Katılımcı 46.

sağlayacak şekilde detaylandırılmasının avantaj sağlayacağına inanmaktayım. Böylece yaklaşık maliyet de olumlu etkiler görülmesi kaçınılmazdır."

Katılımcı 29, *"Bakanlıkta poz değerler çok yüksek. Bu yaklaşık maliyetin de yüksek olmasına sebep oluyor (...) Yaklaşık maliyetler Ankara'dan belirlenmemeli. Yörelere bırakılmalı. Bazı yerlerde taş ucuz, çimento ucuz. Ama biz bunları kullanamıyoruz çünkü yüksekten almak durumunda kalıyoruz. Yaklaşık maliyeti EKAP'tan aşağı yukarı tahmin eden yüklenici fiyatı artırıyor. Bunu ihaleye katılan tüm firmalar yapar. Bölge farklılıklarının dikkate alınması gerekiyor. Ulaşım, nakliye, yöre özellikleri vs. dikkate alınmalı. Doğal olarak başında söylediğim gibi birim fiyatlar yörelere bırakılmalı. Bunlar uygulayıcıların sorun çıkarmadığı durumlar için. Birim fiyatlar eğer ondan faydalanmayı bilen personelin varsa faydalı. Yoksa bir anlam ifade etmiyor. Anlam ifade etmiyor dediğim de mal ve hizmet alımları için. Yoksa bu fiyatlara uyman zorunlu dediği yerleri var kanunun. Şimdi zorunluluk varsa en azından her üç aylık bir süreçte bunların yenilenmesi fayda sağlayacaktır."*

Yaklaşık maliyetin tespit edilmesinde tüm sürecinin gizlilik içerisinde yürütülmesi ihale mevzuatının amir hükümleri arasında yer almaktadır. Bu hükme uyulmamasının bir diğer ifadeyle yaklaşık maliyetin ifşa edilmesinin rekabet ortamını bozma riskini artıracağına dair endişeler bulunmaktadır. Yapılan görüşmelerde genel olarak yaklaşık maliyetin gizliliğinin önemli ve gerekli olduğu ifade edilse de bu durumun ihale sürecine olumsuz etkileri olduğunu düşünen ve açıklanmasının ihale sürecine olumlu katkısı olacağını ifade eden 9 katılımcı da bulunmaktadır[949].

Katılımcı 9, *"Yaklaşık maliyetin gizliliği (...) sadece bana göre değil diğer birçok kişiye göre de sorun."*

Katılımcı 22, *"İhale öncesinde yaklaşık maliyet ilan edilirse yükleniciler kendilerini tekrar sorgulayabilir ve zaman kaybı engellenmiş olur. Ancak bu durum ilan süreleri, itiraz sayısında artış ve sınır değer hesapları konusunda olumsuzluklara yol açabilir onun da farkındayım. Bir denge bulunmalı bir çözüm üretilmeli. Mesela bazı işlerde yaklaşık maliyet açıklanırsa rekabet olur ve ilan süreleri dahi değişmeyeceği için ihale sürecine de olumsuz etkisi olmaz. Eğer bunlar EKAP'a ihale tarihi gelmeden girilirse idarenin ve istekli teklifleri arasında hatırı sayılır afaki farklılıklar bulunması durumunda ihale aşaması gelmeden değerlendirme yapılır tasarruf edilen de zaman olur."*

Katılımcı 34, *"Ticaretin zaten içinde risk vardır ama olmasın. Kamu kaynakları verimli kullanılsın özel sektör de zarar etmesin gelişimine katkı sağlasın vergi versin ve herkes açısından kazandırıcı olsun. Böyle olursa ülke kalkınır. Böyle olan durumlar ödüllendirilirse güzel olur. Ama ölçüt ne olur onu bilemem. Mesela yaklaşık maliyet ilan edilsin. Hesabında mali gerçeklik sorgulamaları yapılsın gerekirse bu dış denetim tarafından yapılsın (...) Eğer bunlar açıklanırsa rekabet*

[949] Katılımcı 1, Katılımcı 4, Katılımcı 9, Katılımcı 12, Katılımcı 15, Katılımcı 22, Katılımcı 34, Katılımcı 42, Katılımcı 43.

olur, doğru tespit edilen maliyete yükleniciler yakın fiyat vermek için kendilerini gözden geçirme imkânı bulur ve aşırı düşük tekliflerin de sonu gelir."

Katılımcı 43, *"Yaklaşık maliyetin ifşası öneriliyor mesela. Temel düşünce şu oluyor ihale olmadan önce yaklaşık maliyet açıklansın ki herkes kendine çeki düzen versin. Eğer firmalar çok yüksek teklif verdiyse kendilerini maliyetlere çeksin. Ama bizim ülkemizde işler öyle değil bu yüzden uygulanması pek mümkün gelmiyor bana. Mesela bir iş adamı yaklaşık maliyeti öğrenirse ve maliyet biraz yukarıda hesaplandıysa hop teklifini yaklaşık maliyet seviyesine çıkartır. Bu sefer idarenin ucuza iş yapma ihtimali hemen hemen biter. Ancak genel olarak yaklaşık maliyetin belli olduğu personel çalışmasına dayalı gibi hizmet alımlarında açıklanması süreç açısından yerinde olabilir."*

Yaklaşık maliyeti hazırlama konusunda idarelere büyük ölçüde serbesti sağlandığı söylenebilir. Aynı durum birim fiyat cetvellerinden faydalanılarak yaklaşık maliyet hazırlanması aşamasında da geçerlidir. Fakat birim fiyatların idarelere yol göstermede oldukça önemli olduğu ve yüklenicilere de yaklaşık maliyet ile ilgili fikir verdiği de ifade edilmelidir. Bu bakımdan birim fiyat cetvellerinin özellikle yıllık tüketici fiyat endeksinin çift haneye ulaştığı dönemlerde iki ya da üç aylık periyotlarda güncellenmesinin yerinde olacağı düşünülebilir.

Yaklaşık maliyetin tespiti komisyon tarafından yapılmaktadır. Bu komisyon, idarelerde görev yapan personelden oluşabileceği gibi diğer kurumlardan görevlendirilen kişilerden de teşkil edilebilir. Bu durum idarelerin sahip olduğu insan kaynağıyla doğrudan ilgilidir. Bir diğer ifadeyle yaklaşık maliyet hazırlarken yapılacak alımın maliyetinin gerçeğe en yakın şekilde tespit edilmesi ile nitelikli personele sahip olunması yakın bir ilişki içerisindedir. Bu kaynağa sahip olmayan belediyelerin bahsedildiği gibi görevlendirme yoluyla başka kişilerce yaklaşık maliyeti tespit etmeye çalıştıkları ancak bunun da süreçte zorluk yaşanmasına da yol açtığı görülmektedir.

Komisyon yaklaşık maliyet tespitini yaparken tüm göstergeleri, şartları ve araştırmaları değerlendirmek ve özenli davranmak durumundadır. Komisyonların bu süreçte uyması gereken ilkeler ve şartlar da olmaktadır. Bazı durumlarda idarelere KİK'in yaklaşık maliyet hazırlama cetvelleri de yardımcı olmaktadır. Örneğin, personel çalışmasına dayalı hizmet alımlarında yaklaşık maliyet, personel sayısı ve çalışılacak gün gibi çeşitli kriterlerin KİK'in elektronik platformuna yazılmasıyla hesaplanmaktadır. Bu gibi durumlarda yaklaşık maliyet hemen tüm istekliler tarafından bilinebilmektedir. Çünkü ihale dokümanlarında yer alan bilgiler doğrultusunda bilinen maliyet kalemleri örneğin asgari ücret gibi yine herkes tarafından bilinen kalemlerle çarpılarak

hesaplanmaktadır. Yaklaşık maliyetin bu gibi tespitinin kolay olduğu durumlarda gizliliğine yönelik tutum gösterilmesinin bir değeri bulunmamaktadır. Bu ihaleler için yaklaşık maliyetin gizli tutulmayarak açıklanması hem isteklilerin hem de idarenin kendisini ihale zamanına kadar tekrar kontrol edebilmesini de sağlayacaktır. Ancak bunun dışında kalan durumlar açısından yaklaşık maliyetin yine son derece gizli tutulan ve gizliliğine halel gelmesine sebep olan kişilerin cezai sorumluluğunun doğmasına yol açan gizlilik ilkesine önem gösterilmesinin idarelerin lehine olduğu söylenebilir.

3.2.2.1.5 İhale dokümanları kaynaklı sorunlara yönelik bulgular

İhale dokümanları sürecin bir nevi yol haritasını da gösteren önemli belgelerdir. Bu belgeler, kamu alımının şeffaf ve hukuka uygun yürütülmesinin yanında sürecin çerçevesini çizmesi anlamında oldukça önemli bir özelliğe sahiptir. Süreç içerisinde yer alacak tüm aktörlerin doğru ve güvenilir bilgiye ulaşmasını sağlayan ihale dokümanlarında yapılacak hatalar, sürecin bir noktasında sorun yaşamasına yol açabilmektedir. Özellikle yargı ve şikâyet yolu süreçlerinde mahkemelerin ve kurulların aldıkları kararlarda yine bu belgeler temel kaynak olma özelliği taşımakta ve ihalenin iptaline sebep olabilmektedir. Tüm bu özellikleri nedeniyle ihale dokümanlarının süreçte yaşanan sorunlarda önemli bir etken olduğu anlaşılabilmektedir.

İhale öncesinde hazırlanıp düzenlenen ihale dokümanları şartnameler, iş deneyim belgeleri, sözleşme taslakları, yaklaşık maliyet cetveli, ihale ile ilgili bilgiler, ilan ve varsa zeyilnameler ile birim fiyat cetvelleri gibi tüm ihale sürecinde yer alan önemli belgelerden oluşmaktadır. Yine bu dokümanların içerisinde yerli fiyat avantajı, fiyat dışı unsurlar gibi bilgi ve belgelere de yer verilmektedir.

Çalışmada gerçekleştirilen görüşmelerde ihale dokümanlarında yer alan hemen her belgenin önemi, farklı katılımcılar tarafından aktarılmıştır. Yukarıda ayrı bulgular olarak ifade edilen ilan, birim fiyatlar ve yaklaşık maliyetin de ihale dokümanları içerisinde oldukça önemli bir yere sahip olduğu söylenmelidir. Bunların dışında kalan iş deneyim belgesi ve yeterlik durumları, fiyat dışı unsurlar ile yerli fiyat avantajı gibi hususların üzerinde de bazı katılımcıların ayrıca durduğu görülmüştür. Bulgular, ifade edilen belgelerdeki gibi ihale dokümanlarında yer alan uyumsuzlukların da belediyelerin mal ve hizmet alımlarında sorunla karşılaşmalarına yol açtığını göstermektedir.

İhale dokümanları ile ilgili olarak 31 katılımcı yaşadıkları çeşitli sorunlar doğrultusunda görüşlerini aktarmıştır[950]. Dokümanlarda bulunan uyumsuzlukların ve özensiz hazırlanmasının çeşitli sorunlara yol açtığı ve ihaleye hazırlık aşamasında başlayan bu sorunların karar ve sözleşme aşaması dahil tüm süreci etkilediği söylenmiştir.

> Katılımcı 18, *"(...) haksız rekabeti engelleyecek ihale dokümanlarının hazırlanamaması ihale sürecimizin temel sorunlarıdır (...) Yaklaşık maliyeti ve dokümanları hazırlarken sorun yaşıyoruz. Burada daha günceli yakalayabilmek önemli oluyor. Başka işten aynen alınma olmamalı bu dokümanların hazırlanması. Hatta bana kalırsa dokümanlar sektöre göre olmalı. İş özellikli şartnameler bulunmalı."*
>
> Katılımcı 20, *"Sözleşme uygulama aşamasında sorunlar yaşanıyor. Baş ağrıtıyor işi aksatıyor bu sorunlar ama bu sorunlar sözleşmenin sorunları değil. Bu sorunlar ihaleden önce başlayan ve o an anlaşılmayan ihale dokümanıyla imzalanan sözleşme arası uyumsuzluklar. Burada da bizim önceden duyurduğumuz sözleşme hani imzalanmadan önceki sözleşme yani sorun olabiliyor ve idari şartnameler ile teknik şartnamelerde de sorun oluyor. Doküman başka diyor sözleşme başka diyor. Bu arkadaşlarca hazırlanırken kopyalanmış, okunmamış ya da gözden kaçmış. En çok problem bu konuda, anlaşmazlıklar bu konuda."*
>
> Katılımcı 43, *"İhalelerde bir dolu kavram var. Bizim idaremize bu kavramlar arasında en çok itirazın geldiği konu, ihale dokümanları konusu. Neler geliyor yine ihale dokümanı ile ilgili şikayetler, temel ilkelere özellikle de rekabete ve eşitliğe yönelik olanlar gibi ihale öncesi aşamayla ilgili konularda itirazlar geliyor (...) Eğer doküman sağlamsa bir de üstüne yaklaşık maliyetinden eminsen gerçekten geriye bir şey kalmıyor. İsteyen itiraz etsin isteyen dava açsın. Sen kendinden emin oluyorsun, kendine güvenin sağlanıyor. Çünkü ne istediğini biliyorsan ne kadara yaptıracağını da biliyorsun ve ihale ilkelerine uygun davrandığını da biliyorsun. Böyle olunca korkmuyorsun. Teklifleri dokümana göre değerlendirme dışı bıraktığında buna itiraz olabileceğini biliyorsun ama yazmışsın dokümanda kurallarım bunlar demişsin onlar uymamış bize ne."*

Yapılan görüşmelerde elde edilen bulgular neticesinde ihale dokümanlarında sorun yaşandığını ifade eden katılımcılar içerisinde yer alan 22 katılımcı özellikle iş deneyim belgeleriyle ilgili sorun yaşadıklarını ifade etmiştir[951]. İş deneyim belgelerinde yaşanan temel sorunun ise belge kullandıran kişinin süreçte yeterli sorumluluğu almamasından kaynaklandığı belirtilmiştir.

---

[950] Katılımcı 1, Katılımcı 2, Katılımcı 5, Katılımcı 6, Katılımcı 7, Katılımcı 8, Katılımcı 9, Katılımcı 10, Katılımcı 11, Katılımcı 13, Katılımcı 14, Katılımcı 15, Katılımcı 17, Katılımcı 18, Katılımcı 19, Katılımcı 20, Katılımcı 21, Katılımcı 23, Katılımcı 24, Katılımcı 25, Katılımcı 29, Katılımcı 30, Katılımcı 33, Katılımcı 34, Katılımcı 35, Katılımcı 38, Katılımcı 39, Katılımcı 41, Katılımcı 43, Katılımcı 44, Katılımcı 46.

[951] Katılımcı 7, Katılımcı 8, Katılımcı 9, Katılımcı 10, Katılımcı 13, Katılımcı 14, Katılımcı 15, Katılımcı 18, Katılımcı 19, Katılımcı 20, Katılımcı 21, Katılımcı 23, Katılımcı 24, Katılımcı 25, Katılımcı 33, Katılımcı 34, Katılımcı 38, Katılımcı 39, Katılımcı 41, Katılımcı 43, Katılımcı 44, Katılımcı 46.

Katılımcı 13, *"Sınır değer tespitinde mal ve hizmet alım ihalelerinde iş deneyim belgelerinin de dahil edilmemesi sorun oluyor. Teklif mektuplarında ve açıklamalar kapsamında gerçek maliyetlere yer verilemiyor (...) Yapımla ilgili hizmet işlerinden elde edilen deneyim belgeleri hizmet ihalelerinde kullanılıyordu. Bu yasaklandı ve gayet yerinde bir adım oldu. Ancak müteahhit denetleyen personelin iş deneyim belgesi eksikliği nedeniyle ilerleyen yıllarda ihaleye girememesi büyük kayıp (...) ovada mal ihalesi alan firma dağlık alanda benzer konulu işe başvuruyor aynı belgeyle. Ama hava koşulları farklı, buranın belki sıcaklığını bilmiyor mal bozuluyor malzeme kötüleşiyor ve sonuçta da hizmet gereği gibi sunulamıyor. Benzer iş hepten hata oldu."*

Katılımcı 15, *"İş deneyim belgelerine yeni kıstas gelsin. Kanun 10 açık. Ne diyor, iş deneyim belgesi belgenin sahibi dışında kullanılmaz. Yani o kendi kullanacak belgeyi. Ama ortaklıklarda eğer yarısından fazlaya sahipse kullanım yapılması mümkün oluyor ve bu durum suistimallere sebep oluyor (...) Firmanın müdürlüğünü yapan biri mühendis, mimar değilse iş yönetme belgesi alamıyor bu da bi problem."*

Katılımcı 18, *"İş deneyim belgesi yani iş bilgisi konusundaki yeterliklerdeki kullanımında olan yetersizlikler giderilsin. Adamın 1 milyonluk deneyimi var bu belgeyle 1 milyonluk 10 farklı iş alabiliyor. Bir ihaleyi aldığında onu almak için kullandığı deneyimi başka ihalede kullanamasın (...) en önemli sorun iş deneyim belgesi. KİK'e göre de en çok şikâyet konu olan problem, bu problem. İş deneyimi kullanılan ortak sahada değil. Ortaklık durum belgesi alınmış ama bu belgede sonra değişiklik yapılarak şartlar değişmiş bu da belediyeyi olumsuz etkiliyor."*

Katılımcı 33, *"Mezuniyet belgesi olan ve doğrudan teminle iş alan fi tarihi eski mezun mühendis uzmanlık isteyen işlere ihalelerimize katılıyor. Birçok kurum profesyonel, işin ustası firmaları bile elerken yani böyle bir durum söz konusu olabiliyorken bu kişiler mezuniyet belgesiyle bu işi yapmasa bile ihaleye katılımına engel olunamıyor. Kanun engelletmiyor. Biz işi alan arkadaşa personelimiz aracılığıyla işi öğretmeye çalışıyoruz ama ne oluyor haliyle iş istenildiği gibi yürümüyor."*

Yerli isteklilere fiyat avantajı uygulamasının yeterli olmamasından dolayı olumsuzluklarla karşılaştıklarını ifade eden 7 katılımcı, ihale dokümanlarında yerliye ve yerele daha fazla teşvik verilmesini de içeren çeşitli düzenlemelerin yapılmasının sürecin sıhhati açısından olumlu etki doğuracağını düşünmektedir[952]. Her ne kadar eşit teklifli durumlarda kanun, ikametgâh ölçeğinde yerel olana puan vererek onu öne geçiriyor olsa da bu durumun sorun çözümünde rol oynamakta yetersiz kaldığı düşünülmektedir.

Katılımcı 19, "*İhale dokümanlarında yerliye daha fazla avantaj sağlanmalı diye düşünüyorum. İhale dokümanlarında yer alacak bir şey daha var düzenlenmeli o da ihale kararlarında il içi firmalara teklifi aynıysa puanlamada avantaj verilmesi. Bence sadece burada değil teklifi biraz daha yukarıda ise bile avantaj sağlanabilsin, yerel esnafımız kazansın (...) Yerli avantajı ve yerel avantajı artırılması lazım. Kanunda gördüğümüz önemli sorunlardan birisi bu. Çünkü*

[952] Katılımcı 2, Katılımcı 11, Katılımcı 19, Katılımcı 23, Katılımcı 30, Katılımcı 34, Katılımcı 43.

yerli kazanırsa yerel kazanırsa memleket kazanır ülke kazanır. Ondan toplanan vergiler yine ülkede kalır yol, su, hizmet olarak geri döner. Bu firmaların özellikle danışmanlık noktasında sıkıntı yaşadıklarını hasbelkader yaptığım konuşmalarda görüyorum. Bunlara danışmanlık ve müşavirlik hizmetleri almaları konusunda yönlendirmeler ve teşvikler olursa yurt dışındaki gibi esnaf gelişir, büyür ve sanayici olur sonra da ülke büyümesine katkısı olur. Ama şu da bir gerçek yerli malı belgesi varsa bu belgeyi kullandıkça o kişinin de kotasından düşsün. 1 belge ömür billah kullanılmasın. Benzer şekilde iş deneyim belgesi de bir ihalede kullandıkça o ihale bitene kadar başka ihalede kullanılamasın ya da kullandığı iş deneyimleri özellikle teknoloji bu kadar ilerlerken bunun çağ dışı yöntemlerde yapıldığı yıllara aitse idare tarafından sınır konup reddedilebilsin."

Katılımcı 23, "*Fiyat avantajı her ihalede %15 hatta belki yirmilerde de uygulansın isterim. Belki kaynak, ekonomi falan denilebilir ama ben kesinlikle inanmıyorum bütçeye ek yük bile getirmez bu durum. Zaten alımların pek çoğunda bu avantaj hemen her idare tarafından uygulanıyor. Bazen zorunlu uygulanıyor bazen zorunsuz uygulanıyor. Kalan az bir ihaleyi de buraya dahil edelim ne adet ne miktar ne maliyet anlamında yük olmayacağı gibi yerli malı ve yerli üretici desteklenecek önce yerel sonra genel tüm ülke kazanacak."*

Katılımcı 34, "*Özellikle 4734 sayılı ihalelerde il sınırları içinde seçim yapılması gerekiyor. Yani gelen firma eğer buranın yerlisiyse o zaman bu istekliye biz daha fazla hak tanıyabilmeliyiz. Fakat burada genel ahlak önemli. Hep söylenen yere geliyoruz (...) Yerli malı uygulamasında bence bariz hatalar var. Yerli malı belgelerinin verilirken de titizlikle verilmesi gerektiğine inanıyoruz yoksa uygulamada sorun yaşanıyor. Özellikle 250 ton yerli malı belgesiyle 10 bin ton pirinç ihalesi alabilir firmalar mevcutta fiyat avantajı yakalayıp. Aldığı ihale karşılığında yerli malı belgesi o miktarda bakiyesinden de düşmeli."*

İhale dokümanlarında yer alan fiyat dışı unsurlar genellikle ihalenin karar aşamasında önemi bulunan etkenlerdir. Bu unsurlar belediyenin mal ve hizmet alımlarında en düşük fiyatı tercih etme zorunluluğu yerine kalite ve yeterlik gibi ölçütlerin de baz alınmasını beraberinde getirmektedir. İhale aşamasında kullanılan fiyat dışı unsurların tespiti ve açıklanması ise ihale hazırlık aşamasında gerçekleştirilmektedir. 7 katılımcı fiyat dışı unsurların kamu alım sürecindeki önemini ve olası yanlışlıklarda soruna yol açma potansiyelini ifade etmiştir[953].

Katılımcı 1, *"Ben fiyat dışı unsurlardan da ekleme yaptırıyorum kanunen imkânım var. Böylece hak eden ihaleyi alıyor (...) Mesela ben ekstra kriter getirmek istiyorsam onu da ihale dokümanında fiyat dışı unsur ilave ederek giderebiliyorum. Eğer dikkat etmezsem sorun yaşanıyor."*

Katılımcı 9, *"Fiyat dışı unsurlar aslında bizim önemli bir silahımız. İşin doğru düzgün yapılması için etkili bir unsur. Kamu ihale tebliği doğrultusunda özellikle birim fiyatlarla ilgili bile birçok işte bunu kullanıyoruz. Ancak kafana göre bunu kullanmak da ciddi sorunlara yol açabiliyor. Bazen hata yaptığımız oluyor konuyla ilgili itiraza binaen ya da biz kendiliğinden zeyilname konusunu masaya*

[953] Katılımcı 1, Katılımcı 2, Katılımcı 6, Katılımcı 9, Katılımcı 17, Katılımcı 29, Katılımcı 46.

yatırmak durumunda kalıyoruz. Çoğu idare bu konuyu yeterince bilmediği için sorun yaşıyor."

Katılımcı 29, *"Şartnamedeki gizli maddelerle yüklenicileri eliyor bizimkiler. Kötü firmaları elemek için böyle bir çözüm bulduk. Şartnamede fiyat dışı unsurlarla işi çözüyoruz. Kanun yeterli takdir hakkı vermiyor çünkü. Kanun yeterli olsa bunlara girmeye gerek kalmayacak. Ama böyle dediğim halde şunu da yine söyleyeyim kanunumuz iyi. Binlerce belediye binlerce kamu idaresi, kurumu, kuruluşu hepsi ihale yapıyor mal alıyor hizmet alıp veriyor. Hepsinde adaleti sağlamak, kurumları yönlendirmek zor iş. Şartnameleri hazırlayan personel tek tek yazarsa tek tip sözleşmeler zaten düzenli ve yol gösterici ama yazmaz üşenirse tüm süreç sorun olur."*

İhale dokümanları ihaleye hazırlık aşamasında idare tarafından belirlendikten sonra ilan edilerek tüm isteklilerin erişimine açılmaktadır. İsteklilerin ihale tarihine kadar bu dokümana ulaşmalarının doğru olmadığı yapılan görüşmelerde bazı katılımcılardan elde edilen bulgular arasındadır[954]. Bu katılımcılar, ihale dokümanına erişim için makul bir son alım tarihi konulması gerektiğini çünkü mevcut durumun soruna yol açtığını savunmaktadır.

Katılımcı 21, *"İhale dokümanlarına son alım tarihi gelmeli. İhale tarihinden makul bir süre öncesine kadar dokümanlara erişim izni verilip örneğin bir hafta kala alım yasaklanmalı. Biz dersimize çalışıyorsak yüklenici de çalışmalı."*

İhale dokümanlarının temin edilmesine bir son alım tarihinin gelmesi akla ve pratiğe uygundur. Böylece yüklenicilerin de ihaleye kalan süre zarfında daha özenli davranması sağlanabilir. Ayrıca ihale dokümanları içerisinde önemli bir yeri olan iş deneyim belgeleri hususunda firmanın sahip olmadığı belgeye ortaklık yoluyla ulaşması halinde uygulama aşamasında sorun yaşanmasının söz konusu olduğu görülmektedir. Belge sahipleri eğer sorumlu olarak sahada bulunursa bazı sorunların yaşanma riski azalır ya da daha hızlı çözüm bulunabilir. AB ile uyum açısından da önemli olan bu durumla birlikte ihalenin kazanılma sebeplerinden olan deneyim sahibi kişilerin daha fazla işin içerisinde yer alması sağlanacaktır.

İş deneyim belgelerinin edinim tarihlerinin sorgulanması ve farklı ihalelerde o ihale sonuçlanana kadar aynı iş deneyim belgelerinin kullanılmamasının ya da belli oranda kullanılmasının sorun yaşanmasını engelleyen bir katkı gösterebileceği düşünülebilir. Çünkü mevcut durumda bir milyonluk iş deneyim belgesine sahip olan kişi yakın tarihlerde gerçekleşecek on farklı ihaleye bu belge ile katılabilmektedir. Ayrıca iş deneyimi kullanılan ortağın sahada aktif olmasının yanı sıra belgeye şerh düşülerek

[954] Katılımcı 7, Katılımcı 21, Katılımcı 23, Katılımcı 44.

şirketin/ortağın bir değişiklik yaşaması durumunda derhal KİK'e ve idareye bilgi verileceği ibaresinin eklenmesi de faydalı olacaktır.

İş deneyim belgesinin kullanımına sınırlama getirilmesi önerisine benzer olarak yerli malı belgesi sahiplerinin sözleşme imzalanmasıyla birlikte belgelerinden o kadarlık miktarın azaltılması faydalı olacaktır. Çünkü aksi durumlarda, iş deneyim belgesinde de belirtildiği gibi ve katılımcı tarafından da ifade edildiği gibi, örneğin 250 tonluk yerli malı belgesiyle 10.000 tonluk farklı ihalelere katılım söz konusu olabilmektedir. Bu ise işin doğru yapılmasını engelleme riski taşımaktadır.

Yerli isteklilere sağlanan fiyat avantajının tüm ihalelerde uygulanmasının da yerli iş insanlarının motivasyonu artırma anlamında önemli olacağı iddia edilebilir. İhalelerin zaten %98,34'ünde uygulandığı gibi avantajlı oranın tüm ihalelerde %15 olarak uygulanmasının da benzer olumlu etkisi olacağı düşünülebilir. Üstelik görüşmelerde de ifade edildiği gibi bu durum bütçelere büyük ek yükler de oluşturmayacaktır. Çünkü 2024 yılında gerçekleştirilen ihalelerin yüklenicilerine uyruk temelli bakıldığında sözleşmelerin %99,9'unun T.C. uyruklularla imzalandığı görülecek ve kalan %0,1'lik tutarın da bütçelere büyük bir yük getirmeyeceği söylenebilecektir[955].

Yerel firmaların sadece eşit teklif verdiğinde değil ekonomik açıdan en avantajlı teklifin örneğin %0,5'i fazla teklif verdiği hallerde de ihalenin üzerine bırakılabilmesine imkân tanınmasının yerlilere sağlanan motivasyona benzer bir etkisi olacağı, bölgelerde idare ve iş dünyası arasında yakınlık kurmaya fayda sağlayacağı ileri sürülebilir.

3.2.2.1.6 Planlama ile ilgili sorunlara yönelik bulgular

Kamu kaynaklarının verimli kullanılmasının önemli yollarından biri de doğru bir planlama yapılmasıdır. Bu planlama, merkezi yönetim marifetiyle hazırlanan maliye/para politikalarından bir yerel yönetim birimi olan belediyenin belde için hazırladığı stratejik plana kadar olan tüm planlarını kapsamaktadır.

Ülkenin tümünü ilgilendiren ve merkezi idare tarafından hazırlanıp uygulamaya alınan kalkınma planların, programlarının ve maliye/para politikalarının başarısı yerel yönetimlerin bu planlarla olan uyumuyla etkileşim halindedir. Yerel yönetimler ülke ölçeğinde uygulanan kalkınma ve stratejik planlara uygun davranarak maliye politikasına

[955] Kamu İhale Kurumu. *a.g.e.*, 13-14.

olumlu katkılar sunabildikleri gibi genel politika dışına çıkarak bunlara olumsuz etkilerde de bulunabilmektedir.

Yerel yönetimler ve önde gelen birimi olan belediyeler, kendi yörelerinde sundukları kamu hizmetlerinde verimlilik, etkinlik ve süreklilik sağlayabilmek için planlamaya ihtiyaç duymaktadır. Belediyeler planlama ile ihtiyaçlarını belirleme ve öncelik sırası oluşturma gibi olumlu kazanımlar elde etmesinin yanı sıra gereksiz alımların ve kamu kaynaklarının israfının da önüne geçebilmektedir. Yine planlamanın kamu alım sürecinde yapılması ve önceden yapılan politikalara/planlara uygun olması, ihale sürecinin başarısını doğrudan etkileyebilmektedir. Bu durum, ihale yönetimi ve süresi ile yerel yönetim bütçesi ve ödeneği gibi konularda da yol gösterici olarak ülkenin olumlu kazanımlar elde etmesini de kolaylaştırmaktadır.

Araştırma çerçevesinde gerçekleştirilen yarı yapılandırılmış görüşmelerde 25 katılımcı planlama eksikliğinden kaynaklanan sorunlarla ilgili görüşlerini belirtmiştir[956]. Görüşmelerden elde edilen bulgular arasında; gelir getirici ihalelere teşvik uygulanmaması, zorunlu ihale şartı bulunmaması, afetlerde yapılan önemli ve acil işlerle ilgili acil durum eylem planı eksikliği bulunması ile ihale mevzuatı ilkelerine ya da temel programlara, planlara, politikalara aykırı davranıldığında bu davranışı gösterenlerin yaptırımla karşılaşmaması gibi hususlar öne çıkmaktadır. Onaya bağlı olmamak, yeterli denetimle karşılaşmamak ve özellikle malzeme ihtiyaçlarındaki alımlara yönelik planlama eksiklikleri de yine katılımcılardan elde edilen bulgular arasında yer almakta ve planlama eksikliği kodu altında bulunmaktadır.

Stratejik planlamalar, kalkınma programları ve maliye politikaları gibi gerek yerel gerek ulusal planlamaların yanı sıra ihale mevzuatının temel ilkelerine uyulmaması durumunda yaptırımla karşılaşılmamasının kamu kaynaklarının etkin kullanılmamasına yol açtığı 16 katılımcı tarafından belirtilmiştir[957].

> Katılımcı 6, *"Fabrikada buğdayı saatte 5,2 ya da 5,3 ton öğütürsün. Eğer sen 6 ton öğütmeye çalışırsan hemen hemen 1 tonu çöpe atarsın. Bizim işlerde de böyle. Belediyelerde plansızlık ve her işi aynı anda yapma isteği var. Aslında sırf*

[956] Katılımcı 1, Katılımcı 5, Katılımcı 6, Katılımcı 7, Katılımcı 9, Katılımcı 10, Katılımcı 13, Katılımcı 14, Katılımcı 16, Katılımcı 19, Katılımcı 21, Katılımcı 23, Katılımcı 24, Katılımcı 27, Katılımcı 30, Katılımcı 31, Katılımcı 35, Katılımcı 36, Katılımcı 37, Katılımcı 38, Katılımcı 39, Katılımcı 43, Katılımcı 44, Katılımcı 45, Katılımcı 46.

[957] Katılımcı 6, Katılımcı 9, Katılımcı 10, Katılımcı 14, Katılımcı 16, Katılımcı 23, Katılımcı 27, Katılımcı 30, Katılımcı 31, Katılımcı 35, Katılımcı 37, Katılımcı 38, Katılımcı 39, Katılımcı 43, Katılımcı 44, Katılımcı 46.

belediye demek doğru değil yerel yönetimlerin tümünde bu konuda bir başarısızlık görüyorum. Planlama olmadan hizmetler yapılıyor. Su, elektrik, doğalgaz çok farklı yıllarda yapıldı mesela bizde. Sürekli çamur, asfalt işi çıkıyor. Kışın çamur yazın toz. Bunların ihaleleri gerekliyse arasına belirli yıl şartı gelmeli. Yapamazsa belediyenin bu konudaki ihaleleri yapması yasaklanmalı ya da en azından ertelenmeli. Sorulsun mesela densin ki sen su ve elektrik yapacaksın ama bölgene iki sene sonra doğalgaz gelecek ya da bir sene sonra elektrik hatları iş programına girdi yer altına alınacak bunların hepsini beraber yapabilir misin denilsin. Belediye illa yapmak zorunda değil hayır derse istediğini kendi seçtiklerini yapsın ama sonra o başkan koltuğu bırakana kadar diğerlerini asla yapamasın. Cezalandırılan yöre halkı oluyor diyebilirsin ama başkan değişirse yasak kalksın ve bir tedbir alınsın. Gerçekten ben çok üzülüyorum durmadan kazılan yolları görünce. Bunun çözümü için de başka bir fikir gelmiyor aklıma, çok otoriter ve despot bir fikir ama kangren varsa mecbur kesilmeli."

Katılımcı 10, *"Kış turizmi olacak gelir gelecek diye yatırım yapılıyor. Kar yağmadı iş atıl kaldı. İklimdeki bozulmaları nasıl hesap edeceksin edemezsin ama diğerlerini edersin (...) Ayrıca denetimin azlığı büyük sorun. İhale yapılacak örneğin 50 yataklı hastane ya da otel yeter oraya. İhaleyi belediye 500 yatak üstünden yapıyor. Buna dur diyen hiçbir şey yok. Yetkiler çok. Devlet yapılacak ihalelere özellikle belli bir miktar üstündeyse ve belediyenin bütçesi ve nüfusuyla orantısızsa, sınırlama ya da bir onay getirmeli (...) Çoğunlukla KİK ya da üst mahkemeler Ankara'dan buradaki kararın yerinde olup olmadığını anlayamıyor. Yerindelik denetimi yapamıyor kelimenin tam anlamıyla. Evet bu denetimi zaten yapamasın ama 100 nüfuslu beldeye de 100.000 nüfuslu düğün salonu yapılmasını engelleyebilsin. Böyle afaki o kadar fazla iş biliyorum ki anlatsam bizim görüşmemiz 1 saat değil 11 saat olur."*

Katılımcı 23, *"Sadece kalkınma ve maliye politikasına uygunluk açısından bir değerlendirme yapılırsa bile mesela düşük puan alacak olan ihale için finansman bulmada sorun yaşanarak çözüm gelmiş de olabilir. İlla tepeden kestirip yapalım demek doğru değil çünkü belki o yörenin gerçekten ona ihtiyacı vardır ve sırf o yapılsın diye halk o başkanı seçmiştir (...) Kanunda yer alan ilkelere uyulmaması halinde verilecek cezalara da yer verilmesi ilkelere riayet konusunda yönlendirici olacaktır. Çünkü şu an ilke var ama uyulmazsa cezası yok ya da çok eksik."*

Katılımcı 27, *"Devlet politikalarına yerel yönetimler destek olmalı. Devletin yaptığını küçük devlet olarak belediyeler bozmamalı. İhalelerde engelleme olmalı. Çok gereksiz ve çok israf yapan ihaleler görüyorum belediyelerde. Bu açılardan tasarruf tedbirleri iyi oldu. Bir onay mekanizması geldi. Bu kalıcı olmalı ama kalıcılık şöyle olsun. Belli kategorilerdeki ihalelerin yapılmasında belediyeler başka bir merciden onay alsın. Denilmeli ki devlet politikası ile senin ihalen uyumsuz izin vermiyoruz. Geçtik öteki tarafa senin içme suyunda 5 km yeterliyken sen 55 km yapmak istiyorsun buna müsaade edemem demeli devlet. Böylece başkanlar da uçmaz bari. Çok yetki sahibi çünkü başkanlar ama su parası toplarken de oy kaybı olur diye para toplamıyor doğru söylemek lazım. Tüm sorumluluk başkana bırakılmamalı. Bu söylediğim belediyeler her adımda izin alsın demek değil, devlet politikalarına uygun davransın."*

Finansman kaynağındaki eksiklikleri azaltabilmek ve ekonomik açıdan daha fazla imkana sahip olmak isteyen belediyeler genellikle gelir getirici ihale olarak ifade ettikleri

kamu alım süreçlerine yönelebilmektedir. Söz konusu ihalelerin konusu, güneş enerji santralinden (GES) turizm sektöründeki girişimlere, yol kenarı akaryakıt tesisinden kooperatifleşmeyi de içeren değişik alanlardaki tesis işletmeye kadar çok farklı şekillerde gerçekleşebilmektedir. Buralarda çalışacak olan personelin hizmet alımıyla ya da buralarda satılacak olan ürünlerin özel imalatını da içeren mal alımıyla ilgili olabildiği durumlar da aşikardır. Genellikle her ayın onunda İller Bankası A.Ş. tarafından gönderilen yerel yönetim paylarının yanında başka gelirlere sahip olmak hem belediyenin mali özerkliğinde hem de kamusal hizmet sunabilme kapasitesinde artış yaşanmasını sağlamaktadır. Ancak yapılan görüşmelerde, bu konuda teşvik eksikliğinin bulunmasının belediyelerin yönlendirilmesinde soruna yol açtığı görülmektedir. Bu bulguyla ilgili 11 katılımcının çeşitli görüşleri bulunmaktadır ve bulgular teşvik eksikliği ile birlikte planlama eksikliğine de işaret etmektedir[958].

> Katılımcı 13, *"Gelir getirici işlerle lüks ihtiyaçların ihale açısından farklılığı yok. Ama ben gelir getirici projeyi ihale etmek istiyorum ve bunun belli ki riski az ve yatırım maliyetini amorti edebilecek. Belki 5 yılda belki 10 yılda ama edecek. Bu iş için bile kredi alırken zorlanıyoruz. Zaten borçlanma zor bir de batık iş yapan belediye ile aynı orandan kredi çekiyoruz. Burada da işte az önce konuştuklarımız çıkıyor ortaya bunlar planlanmalı ama planlanmıyor (...) Belediyelerde başkana ulaşmak zor olmuyor. Telefonla arıyorlar açmazsam eve geliyorlar. Karım alışamadı bu duruma ben de açıklıyorum beni merak ettiklerinden eve geliyorlar diye. Asli işimiz bu bizim vatandaşla ilgilenmek. O yüzden onun eve ekmek götürmesi de asli işimiz. Burada da gelir getirici işler yapmak gerekiyor. Ben gelir getiren ve istihdam sağlayan ihale yaptığımda zorlanmamalı, teşvik edilmeliyim."*
>
> Katılımcı 23, *"Gelir getirici işlere kredi kolaylığı sağlanabilir. Örneğin şu an zaruri ihtiyaçlar ile farazi üst yapı ihtiyaçlarının kredi oranları İller Bankasında farklı. Bu durum gelir getirici işler için de uygulansın. Hatta gelir getirici işler için 3-5 yılda 1 kez gibi bir zorunluluk getirilsin yapılmazsa diğer ihalelere çıkılamasın. Yaptığı projeleri kullansın veya bir proje havuzu olsun. Ayrıca yine belediyeler proje bulamazsa başkalarının projesini alabilsin. Hangi belediye hangi projeye uygunsa onu alıp bila bedel kullanabilsin."*
>
> Katılımcı 36, *"(...) bu doğru değil, bize teşvik verilsin ki küçük belediye de iş yapıp zamanla büyüsün kendini geliştirip rekabet edebilsin. Yoksa nüfus azaldıkça iyice hareket alanımız bitiyor (...) Planlama eksikliği kurumlar arası koordinasyondan da belli. Bu kurumlar gerektiğinde bizi de yönlendirsin. Üniversiteler, İller Bankası, kalkınma ajansları, borsalar ve odalar yardımıyla yerele değer katacak projelerin ihaleleri hazırlanmalı ve bunlara kolaylık sağlanmalı."*
>
> Katılımcı 45, *"Ama gelir getirici ihale yapmayı zorunlu tutmalı. Desin ki sana 2024 yılı sonu kadar işleme alacağın bir gelir getirici ihale yapmak zorundasın*

[958] Katılımcı 1, Katılımcı 13, Katılımcı 21, Katılımcı 23, Katılımcı 31, Katılımcı 35, Katılımcı 36, Katılımcı 37, Katılımcı 39, Katılımcı 44, Katılımcı 45.

ya da her neyse işte. Ben projelerimi hazırlayayım il özel idaresiyle il belediyesiyle üniversitelerle kalkınma ajanslarıyla görüşeyim. Onların bana en çok tavsiye ettiği neyse ben de o tarafa doğru kendimi geliştireyim. Güzel tarım teşvikleri ile ilçeye iç göç çekilebilir sonra da payların yükselmesi sağlanabilir. Belediyenin sunduğu hizmet artar kalite artar. Mesela dediğim gibi ihalelerde tarımsal projeler ve gelir getirici projeler desteklensin. Yapım işi ama ben düğün salonu açmamalıyım kooperatif için kadınlar için bir el işi organik dükkanları açmalıyım. GES yaptık biz. Son derece karlı oldu belediyeye gelir getirdi. Mal ve hizmet alımlarında da böyle karlı işler yapılabilirse belediye kamusal hizmeti daha iyi sunar. İmkânı olur çünkü. Ayrı işler ama birbiriyle dirsek temasındalar (…) Teşvikler var mesela İller Bankası'nın. Piyasanın altında bizim kredi oranları orada ama teşvikler hep altyapıya. Bu da zorunlu ihtiyaç tabi ki ama altyapı için verilen teşvik gelir getirici ya da önemli olan ihaleler için de sağlansın."

Gelir getirici ihalelere teşvik eksiği olarak ifade edilen hususun yanı sıra planlama eksikliği olarak ifade edilebilecek bir diğer bulgunun "zorunlu ihale şartı" olarak kodlanan husus olduğu söylenebilir. Yine görüşmelerde 9 katılımcı belediyenin yapmak zorunda olduğu zorunlu işler olması gerektiği, bu işlerin çeşitli politikalarla yerele yaptırılması konusunda bir planlama yapılması gerektiğini ifade etmiştir[959]. Bu katılımcılar söz konusu durumdaki eksikliğin kamu alım sürecinde soruna, kamu kaynaklarının verimsiz kullanılmasına ve yöre halkının alması gereken hizmetlerin aksamasına sebep olduğunu ifade etmişlerdir.

Katılımcı 16, *"Önemli işlere dair düzenleme yapılsın çünkü sorun yaşanıyor. Örneğin asbestli borusu olan belediye kanalizasyonu olmayan belediye taş alıp taş söküp taş döşüyor ya da düğün salonu yapıyor. Vatandaş burada bunu tercih edebiliyor maalesef. O zaman ne olmalı planlama olmalı. Devlet bana dese ki senin borun asbestli bunu çözmeden ben sana ihale açtırmam diye o zaman mecbur kalındığı anlaşılır vatandaş da başkan adayları da sandıkta bunu kullanamaz. Koltuğa oturan da kullanamaz. Ayrıca bu işleri alan yüklenicilere de bu iş bitmeden başka hiçbir işte çalışamama koşulu getirilsin. Böylece iş aksamaz ve diğer işlere geçilebilir. Yoksa o işe başlanır bitene kadar yeni seçim gelir."*

Katılımcı 36, *"Büyükşehir olacağız korkusuyla her belediye altyapı üst yapı ne kadar kredi bulduysa kaç parası varsa ihaleye çıktı. Bunun bir sınırı olmalı. Zorunlu işler dururken saçma sapan şeylere para harcandı. Haftada 3 ihale yapılması mantıklı mı? Kanun bizi zorlamalı. Yapılacak zorunlu ihalelere teşvik etmeli. Yukarından yapılan planlara uymayı da zorunlu tutmasıyla benzer bu. Devlet zorlamalı, yaptırım yapmalı, imeceyi yaygınlaştırmalı. Bazı şeyler tepeden inme olmalı yoksa herkes kenara çekilir giden vatandaşın günü olur."*

Katılımcı 37, *"Bu süreçler kolaylaşsın zorunluluk olan ya da gelir getireceği garanti olan ihalelerde. Mesela yapmazsam herkesin kötü etkileneceği bir altyapı hizmeti var. Yaptığımda vatandaş tepki gösteriyor zaten seçmen kaybı endişesi yaşıyorum. Üstüne ihale süreci de bizi üzünce hepten vazgeçiyorum. Ben başkan*

[959] Katılımcı 5, Katılımcı 16, Katılımcı 23, Katılımcı 35, Katılımcı 36, Katılımcı 37, Katılımcı 39, Katılımcı 44, Katılımcı 45.

olana kadar kimse yapmamış ben de yapmayayım diyorum ve olan beldeye oluyor (...) GES gibi ihaleleri devlet zorunlu kılmalıydı. Gerekirse borçlandırmalıydı. Fırsat kaçtı. Bundan sonra buralarda zorunluluk getirilsin."

Ülkenin genelini etkileyen can ve mal kaybına sebep olan afetlerin yaşandığı dönemlerde diğer yerel yönetimlerin de imkanları doğrultusunda sorun yaşanan bölgelere aktif yardımda bulunduğu bilinmektedir. Yine etkileri açısından daha küçük çapta gerçekleşen ve genellikle olumsuz etkileri yöresel kalan afetler de maalesef sıklıkla yaşanabilmekte ve gerek merkezi yönetim gerekse de yerel yönetimler tarafından ivedi yardımlar harekete geçirilmektedir. 5 katılımcı hem ulusal hem de yöresel etkilere sahip durumlar yaşandığında hemen herkesçe uygulanması zorunlu olan bir eylem planı olmamasını eksiklik olarak ifade etmiştir[960]. Aslında böyle bir eylem planı bulunmasına rağmen katılımcıların bu durumlarla ilgili adımların daha güvenli atılabilmesi için düzenleme yapılmasının gerekliliği üstünde durdukları söylenebilir.

Katılımcı 7, *"Afetlerden sonra biz ihaleydi oydu buydu uğraşmamalıyız. Bir can var ortada derhal şartsız şurtsuz amasız fakatsız işlemleri en kısa zamanda yapıp derhal yarayı sarmalı ve duruma müdahale etmeliyiz. Ben sonrasında denetime tabi tutulayım ama bu denetim kaynağı nasıl harcadım ya da neden geç kaldım gibi olmalı. Yoksa yapılacak denetim eğer niye 11 gün süreyi beklemedin neden dokümanda şuna yer vermedin ya da tek tip sözleşmedeki şu maddeyi niye doldurmadın gibi olmamalı."*

Katılımcı 24, *"Çok yeni yaşadık. Afetlerde oluşacak komisyonla hiçbir ihale yöntemine gerek kalmaksızın harcama pusulası veya ödeme talimatı ile hizmetler ve alımlar gerçekleştirilmesine dair istisna getirilmeli. Geriye dönük işleme ihtiyaç kalmamalı."*

Katılımcı 38, *"Gündem taze diye de olabilir ama Allah korusun çok zor dönemler. Allah hepsinin yardımcısı olsun, hep beraber oraları yeniden imar edip acıları sarmak temel hareket alanı olmalı. Bu dönemlerde belediye vermek zorunda olduğu kamusal hizmetlerin dışında tasarrufa yönelmeli. Bir duayen başkanla konuşmuştuk vakti zamanında da depremler vardı kimse iş yapamıyordu iş makineleri deprem bölgesindeydi biz de proje ürettik, oralar ayağa kalkınca ve musluk açılıp piyasa normalleşince projeleri devreye alıp atılım yapmıştık dedi. Benzer dönem olarak görüyorum bu dönemi de. Biz proje dönemindeyiz. İnşallah bir an önce acılar biter ve piyasa normalleşince biz de atılım yapacağız. Bu zamanlarda belediyelerin afetten etkilenen etkilenmeyen şeklinde bir ayrıma tabi tutulmasıyla şeklinde olabilir yani kimin ne yapacağı planlanmalı. Yani Türkiye Afetle Mücadele Planı gibi planlar artırılmalı, geliştirilmeli."*

Kamu alım süreçleriyle gerçekleştirilen mal ve malzeme alımı konulu işlerde bir planlamaya gidilmesi halinde bunları temin etmenin çok daha ucuz maliyetlerle mümkün olabileceği ve bu açından bakıldığında planlamanın olmamasının kamu kaynaklarının

[960] Katılımcı 7, Katılımcı 19, Katılımcı 24, Katılımcı 38, Katılımcı 46.

verimli kullanılmasının önünde bir engel teşkil ettiğini düşünen katılımcılar bulunmaktadır. 3 katılımcı tarafından belediyelerin özellikle mal alımlarında ihale planlamalarının yapılarak bunların sene başında bir yöntemle merkeze bildirilmesi gerektiği düşüncesi savunulmaktadır. Bir diğer ifadeyle yerel yönetimin karar verdiği ve finansmanını karşılayacağı ihtiyaçların temininin merkezi yönetim eliyle yapılması gerektiği savunulmaktadır. Aslında EKAP'ta ortak alım seçeneği bulunmasına rağmen ekonomik yerindelik ve alım ya da teslim koşulları ve ödeme seçeneklerindeki farklılıklar nedeniyle bu sistemin yeterince işletilemediği de görülmektedir.

> Katılımcı 35, *"İhale talepleri sene başında sisteme yüklensin. Bunun için çok müsait ortam. Yüklenmezse ve herkes farklı telden çalarsa olmaz. Birlikte bereket vardır. Toptan fiyat her zaman daha ucuzdur."*
>
> Katılımcı 43, *"İhaleler her zaman planlanmalı ama bu dönemlerde daha çok planlanmalı. Özellikle mal alım ihaleleri daha da çok planlanmalı. Mesela ben ocak ayında girmeliyim üç aşağı beş yukarı ihtiyacımı. Demeliyim ki sisteme bu sene ben belediye olarak şu kadar taş şu kadar armut şu kadar ekmek bu kadar mazot bu kadar buğday şu kadar ıvır zıvır alacağım. Sonra o sisteme benim yakınımdaki belediyeler de gelmeli. Belli kilometre çaplarında ülke bölünmeli ulaşım imkanlarına göre. Sonra her bölge ihtiyacı bittiğinde ister konusuna göre TMO ister DMO yapsın ister KİK ister İller Bankası çerçeve anlaşma yapıp bana devretsin. Ben çok alıp toptan fiyata daha ucuza mal etmiş olayım. Günümüz teknoloji imkanlarında bu dediğim çok kolay. Sadece altyapısı sağlanırsa bilgisayar destekli bir program bile bu işi çözer. Bilgisayarda interneti olmayan belediye yoktur. Bırak belediyeyi telefonunda interneti olmayan mı kaldı?"*
>
> Katılımcı 46, *"E-teminat süreci bizim için iyi oldu. E-ihale de iyi oldu. EKAP geliştikçe de mutlu oluyoruz işlerimiz kolaylaşıyor çünkü. E-sözleşme de çıksın e-istek de gelsin ben yıl başında girebileyim oraya isteklerimi. Şu an mesela eğitim için KİK talep girin diyor. Ben bu talebi mal ya da hizmet almak için de girebileyim. Yoksa herkes yüksek fiyatlardan alır malını."*

Planlama her yönetim için oldukça önemli olan bir konudur. Bu konuda yaşanan eksiklikler kamu kaynaklarının etkin kullanılmasının önünde engel oluşturmaktadır. Bu noktada özellikle ülke çapında uygulanan planlara uygun olarak gerçekleştirilecek ihalelere teşvik getirilmesi yerinde olacaktır. Böylece merkezi idare tarafından hazırlanıp uygulanan para ve maliye politikalarının başarıya ulaşma ihtimali de yükselecektir. Bu teşvikler ihale maliyetinin belli bir yüzdesinin merkezi yönetim tarafından karşılanması şeklinde dahi gerçekleştirilebilir. Ancak sadece teşvik verilmesi sorunların çözümüne katkı sağlamada yetersiz kalabilir. Nitekim uygulamaya alınacak teşviklerin yanı sıra ihale mevzuatı ilkelerine ve temel planlara, politikalara, programlara uygun davranılmaması durumunda idarelerin çeşitli yaptırımlarla karşılaşmalarının mümkün

hale gelmesi sağlanırsa bunların hedefine ulaşması daha hızlı ve kolay olacaktır. Benzer olarak belediyelerin idareye gelir getirme potansiyeli olan ihalelerde de teşvik almalarının önemli olduğu muhakkaktır. Böylece gelirleri yükselen belediyenin mali yerel özerklik seviyesi artacağı gibi yerel demokrasi ve yerel kalkınma anlamında da olumlu gelişmeler yaşanabilecek ve yöre halkı daha fazla ve kaliteli hizmete erişebilecektir. Ayrıca belediyelerin gelirlerini yükseltecek ihalelerin neticesinde belediye mücavir alanında yaşayan kişilerin istihdamı da söz konusu olabilecek ve beldelerin göç verme sorunlarında da azalmalar görülmesi olası hale gelecektir.

Ülkenin tümünü ya da bir bölümünü etkileyen afetlerin yaşanması durumunda neler yapılacağını gösteren çeşitli eylem planları bulunmaktadır. Ayrıca yine afet yaşanma riski taşıyan durumlarda ihalelerin usul değişiklikleri dahi söz konusu olabilmektedir. Bu bakımdan afetlerle ilgili yer verilen bulgunun büyük sorunlara yol açtığı düşünülmemektedir. Zorunlu ihale şartı için de benzer şeyler ifade edilebilir. Merkezin yerelin yerine geçerek karar vermesi ve yapacağı ihalelere müdahale etmesinin doğru olduğunu söylemek kamu yönetimi ve maliye disiplinleri açısından oldukça zordur. Burada kamu kaynaklarının verimsiz kullanılmasını engelleyebilmek adına belediyenin yüzölçümüyle ve nüfusuyla ilgili olarak bazı sınırlamalara gidilerek israfın önlenebilmesi söz konusu olabilir. Merkezi yönetim yerel yönetimlerin özerkliğine zarar vermeden ve sadece objektif ölçütlerle getirilen ve herkesçe bilinen sınırları geçen durumlarda yerelin işlemlerine müdahale edebilme yetisi kazanabilir. Aksi takdirde atılacak adımların hemen hepsi ifade edildiği gibi merkezin yerele müdahalesini doğurup gerek siyasi gerekse de başka saiklerle bazı belediyelerin iş yapmasının engellenmesi sonucunu doğurma riski taşıyacaktır. Bu bakımdan merkezi idare, yerel idarelere müdahalede bulunmamalıdır. Ancak belediyelerin özellikle halk sağlığına olumsuz etkileri bulunan altyapı vb. sorunlarıyla ilgili birçok ihalesini zorunlu olarak gerçekleştirme şartının getirilmesi uygun olmasa da çeşitli teşviklerle sorunların giderilmesinde merkezi yönetimin pay sahibi olmasının önemli olacağı da kolaylıkla söylenebilir. Cumhurbaşkanı Erdoğan'ın 14 Mayıs 2025 tarihli konuşmasında dile getirdiği yerel yönetimlerle ilgili hususlar da bu bağlamda ele alınabilir. Belediyelerin kaynak eksikliğine ve merkeze uzak bazı belediyelerin yönetimsel sorunlarına değinen Cumhurbaşkanı Erdoğan konuşmasında belediyelerdeki planlama eksikliğine ve ihalelerin onayıyla ilgili yeni düzenlemelere

işaret eden açıklamalarda da bulunmuştur[961]. Bu açıklamalardan sonraki günlerde yerel yönetimlerle ilgili geniş çapta düzenleme yapılacağına dair bazı düşünceler ortaya atılmıştır. Yazılı ve görsel medyada bu düzenlemenin ihale ve doğrudan alımda belediyenin ilgili bakanlıktan onay almasını zorunlu tutacağı ve yerel hizmetlerde aksama yaşayan belediyelerin konser ya da çeşitli etkinliklere para harcamasına önlem getireceği belirtilmiştir[962]. Bahsi geçen düzenleme, kamu alımlarına planlama ve yerele daha fazla hizmet anlamında bir katkı sağlayacaksa faydalı olma ihtimali taşımaktadır. Yine yapılacak düzenlemenin "bir tarafı yerel dinamiklere diğer tarafı merkezi kurumlara dayanan" yeni bir yapı kurulacağı ve bu yapıda yer alan tanımların net, usullerin kesin ve uygulamaların da şeffaf olması gerektiği yine Cumhurbaşkanı tarafından ifade edilmiştir[963].

3.2.2.1.7 İstekli kaynaklı sorunlara yönelik bulgular

Mal ve hizmet alım süreçlerinin önemli aktörlerinden olan isteklilerden kaynaklanan sorunlar kamu alımlarında karşılaşılan sorunlar arasında bulunmaktadır. Bu kişiler gerek ihaleye hazırlık aşamasında gerek ihale aşamasında gerekse de sözleşme aşamasında sürecin içerisinde yer almaktadır. İhaleyi kazanmalarıyla birlikte genel olarak yüklenici sıfatını kazanan isteklilerin sözleşme aşamasında sebep olduğu birçok sorun bulunduğu da yapılan görüşmelerde ifade edilmiştir. Ancak bu kişilerle ilgili sorunların özellikle ihale öncesi aşamada eksik hazırlık yapmaları ve ihaleyi yapan belediyenin şartlarını bilmeden hareket etmeleriyle başladığı ve bu aşamada başlayan sorunların tüm süreçte soruna yol açtığı yine katılımcılar tarafından ifade edildiği için bulgunun konumlandırması ihale hazırlık aşaması sorunları kategorisinde yapılmıştır. 10 katılımcının istekli kaynaklı sorunlara yönelik çeşitli görüşleri bulunmaktadır. Bu sorun karşısında yasaklılık ve çeşitli sorumlulukların yanı sıra genel ahlak seviyesinde ve eğitimde ülke ölçeğinde yaşanacak iyileşmelerin sorunun çözümüne katkı sunabileceği söylenebilir[964].

---

[961] Ak Parti. 2025, Mayıs. *Cumhurbaşkanımız Erdoğan, Partimizin TBMM Grup Toplantısı'nda konuştu.* https://www.akparti.org.tr/g%C3%BCndem-haberleri/cumhurbaskanimiz-erdogan-partimizin-tbmm-grup-toplantisi-nda-konustu-14-05-2025-14-10-39/

[962] Sayın, A. *a.g.k.*

[963] Altaş, M. ve Nogay, G. ve Karadağ, K. ve Ekiz, A. (2025, Mayıs 14). *Cumhurbaşkanı Erdoğan: Terörün, silahın, şiddetin, illegalitenin devri artık kapanmıştır.* Anadolu Ajansı (AA). https://www.aa.com.tr/tr/politika/cumhurbaskani-erdogan-terorun-silahin-siddetin-illegalitenin-devri-artik-kapanmistir/3566925

[964] Katılımcı 7, Katılımcı 15, Katılımcı 21, Katılımcı 22, Katılımcı 23, Katılımcı 24, Katılımcı 33, Katılımcı 43, Katılımcı 44, Katılımcı 46.

Katılımcı 7, *"İstekliler de son dakika doküman indirip sonrasında derslerini iyice çalışmadan teklif veriyor ve hem kendilerini hem kamuyu zarara uğratan örneklerle karşılaşmamıza sebep oluyorlar. İhaleden önce ödevini iyi yapmayıp dersini çalışmayan adamlar iş başladığında sorunla başlıyor sorunla bitiriyor bitirse yine iyi diyeceğin noktaya geliyor çünkü işi bitiremiyor (...) Yükleniciler yereli tanımalı. Tanımadan hareket eden adam batar. Tünel yapmış Karadeniz bölgesinde diyor ki mesela düz yer diye düşün ben bunu Edirne'ye de yaparım."*

Katılımcı 15, *"Ülkemizdeki müteahhit portföyü problemli. Çoğunluğu lise mezunu. Teknik işlerde yapım işlerinde bile en önde bunlar koşuyor ihale kovalıyor. Eksik hazırlık yapıyor, yöreyi bilmiyor ama ihaleyi almak için uğraşıyor. Sonuç ne, sorun (...) isteklilere de iş düşmektedir. Müteahhitler de bu işi kaça yaparsam kar ederim ya da zarar etmem düşüncesiyle özenli davranıp teklif verirlerse sorun yaşanmayacaktır."*

Katılımcı 21, *"Müteahhit yüksek bedelli hak edişli yerleri yaptı düşük teklif verdiği yerleri teminatı yakıp yapmadan kaçtı bir belediyede. Kalan 5 milyonluk işi 8 milyona bitirilebildiler çünkü fiyatlar yükseldi. Bu firma için şimdi duyduk beşinci amcasının oğlu üstüne şirket açmış yine ihalelere girecek. En düşük teklifi bu verirse yine o alacak ve yine aynı şey yaşanacak. Çöpe giden israf olan para vatandaşın. Buna dur denmeli. Dur nasıl denilecek ahlakla, eğitimle."*

3.2.21.8 Sürecin aktörleri arasında yaşanan güven eksikliğinden kaynaklanan sorunlara yönelik bulgular

İsteklilerin yeterli hazırlık yapmadan ve yereli tanımadan ihale süreçlerinde yer almalarının ve ihtiyacın istenen şekliyle karşılanamamasının kamu idarelerinin isteklilere karşı güven duygusunu azalttığı yapılan görüşmelerden anlaşılmaktadır. Aynı şekilde isteklilerin de gerek kendi tecrübeleri gerekse önyargı oluşturmalarına sebep olan duyumları neticesinde idarelere karşı güven duygularının zedelenebildiği durumlar bulunmaktadır. Geç ödemeler başta olmak üzere özellikle sözleşme aşamasında yaşanan bazı olumsuzlukların buna sebep olduğu söylenebilir. Sürecin aktörleri arasında bulunan bu güven eksikliği kamu alım sürecinde çeşitli sorunlara yol açmaktadır. Bu soruna işaret eden 9 katılımcı bulunmaktadır[965].

Katılımcı 7, *"Şikâyet yolu da problemli. İdare açısından sorunu, süreci uzatıyor olması ama istekli açısından da sorun. Buralara başvuru ücretleri yüksek ayrıca diyelim adam haklı gerçekten başvuracak ve bir şekilde buldu başvuru ücretini de. Başvuruyor ama başvururken* (usulde) *hata yapmış direkt reddediliyor. Kamuya güveni bozulmaz mı bu adamın sen söyle (...) Hem kamu hem özel birlikte güven duygusunu yeniden inşa etmeli, buradaki sorunlar böylece en güzel şekliyle çözülür ama güven olmadan ben ona o bana kötü gözle bakarsak hem kanun sert olur hem kimse kazanmaz."*

[965] Katılımcı 5, Katılımcı 7, Katılımcı 8, Katılımcı 11, Katılımcı 13, Katılımcı 19, Katılımcı 24, Katılımcı 25, Katılımcı 38.

Katılımcı 11, *"Güven azlığı var belediye parayı ödemez diye düşünüp gelmiyorlar. Gelenler ise daha yüksek fiyat çekiyorlar. Birçok şirket belediyeye önce parayı öde sonra malzemeyi göndereyim diyor. Ama kanun önce malı al, kontrol ve kabul et sonra parayı öde diyor. Bu bizim birçok işte karşımıza çıktı. Çok karlı malzeme alacak durumda oluyoruz ama önce parayı öde şartına takılıyoruz. Çünkü belediyelere güven yok, borcu ödemez, icra konmaz nasıl alacağım koca devletten parayı eğer vermezse diyor. Araya adam sokmaya çalışan bile oluyor. Bunlara gerek yok."*

Katılımcı 13, *"İdare yükleniciye yüklenici idareye güvenmiyor. Bu da yargının iş yükünü artırarak adaletin geç tesis edilmesi sorununa yol açıyor (...) Mesela esnaf ile küçük belediyenin güven sorunu var. Belediye malzemeyi almış malı ödememiş o yüzden artık belediyeye mal vermiyor ya da maldan önce para diyor. Ama biz kanunla burayı yönetmek zorundayız malı aldıktan sonra ödeme yapabiliyoruz. O yüzden mesela bu konudaki sorun güven problemi giderilene kadar sürer ama bunun dışındaki sorunlar büyük oranda biter diye umuyorum."*

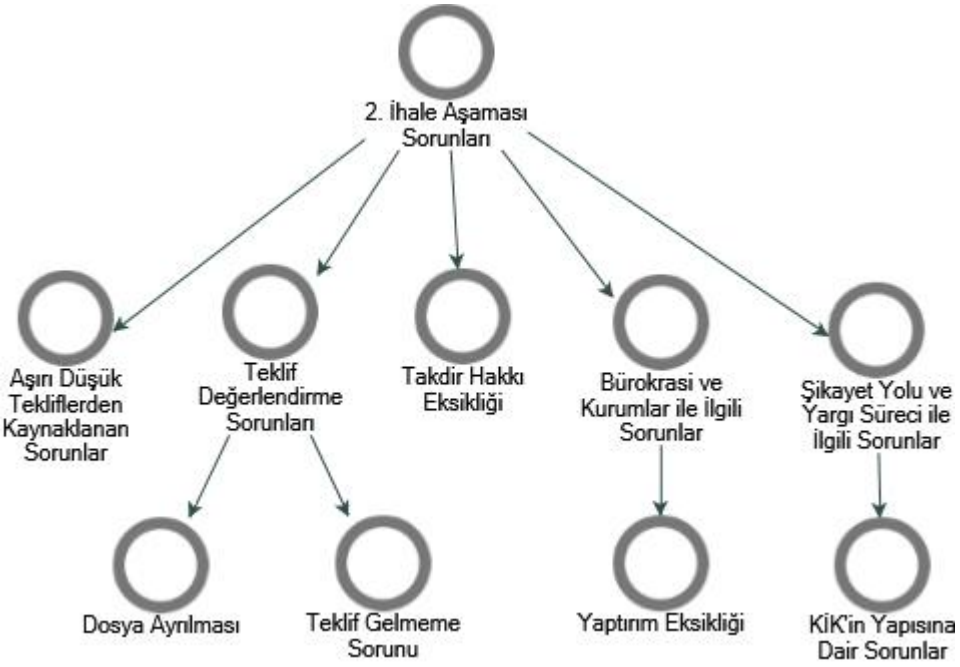
Katılımcı 25, *"Mal alım ihalelerinde de şöyle bir sorun yaşıyoruz. Şimdi biz küçük belediyeyiz. Bazen personelin maaş ödemelerinde dahi sorun yaşıyoruz. Doğal olarak suçlamadığım için söylüyorum esnaf borcu gibi bir gerçekliğimiz var. Bu gerçeklik özellikle nazın geçtiği ya da bazen başka sebeplerle öncelik sıralamasında gerilerde kalan esnafların borcunu alamaması ya da çok çok geç alması gibi sonuçlar doğurmuş. Mesela bir esnafa borcumuz var bizden iki önceki dönemden geliyor borç ve ödenmemiş. Biz seçildikten sonra bir bakalım uzlaşalım istedik sanayiye gittik bize çay bile vermedi. Sonrasında biz borcu ödedik hem bunun hem diğerlerinin belediyeye güvenleri arttı. Ama öncesinde güven sorunu vardı. Böyle olunca da özellikle mal alımlarında kişiler belediye ile iş yapmak istemiyorlar, yapacak olan yüksek fiyat istiyor. Bir tanesi ağzıyla söyledi bana. Siz dedi borcu iki sene sonra ödersiniz en erken o yüzden üç yıl sonraki tahminim olan fiyatları yazdım ihalede dedi. Bu bir sorun işte. Sen kendine alacaksan başkan 1 lira belediyeye alacaksan 3 lira diyor şirketler, esnaflar."*

Kamu alım sürecinde yer alan belediyelerin ve isteklilerin birbirlerine güven duymaları sürecin sağlıklı bir şekilde gerçekleşebilmesi adına önemlidir. Eğer bu duyguda eksiklik bulunuyorsa süreçte çeşitli sorunlarla karşılaşılabilir. İdareye güvenmeyen gerçek/tüzel kişi aslında ihalenin üzerine bırakılması için gerekli birçok şarta haiz olmasına rağmen ihaleye katılmayarak gelirlerindeki potansiyel artışa engel olmaktadır. Yine bu kişinin avantaja sahip olup uygun maliyetle sunabileceği tekliflerini belediyenin düzenlediği ihaleye katılım göstermediği için sunmaması idarenin ihtiyacını avantajlı bir maliyetle karşılayabilme potansiyelini kaybetmesine yol açmaktadır. Sürecin tüm aktörleri arasında güveni tesis etmeye fayda sağlayacak adımların atılması kamu alım süreçlerinde iyileşmeler yaşanmasını da beraberinde getirecektir.

3.2.2.2 İhale aşamasında yaşanan sorunlara yönelik bulgular

İhale aşamasına idarenin ihale öncesi hazırlık aşamasının tamamlanması ile geçilir. İhale tarihi ile başlayan bu süreç, sözleşme imzalanmasına kadar geçen süreyi kapsar. Bu aşama, kendinden önceki aşamayla olduğu gibi kendinden sonraki aşamayla da doğrudan ilgilidir. İhale aşamasının sonunda ihale ile ilgili bir karara varılır ve istekliyle sözleşme imzalanarak yüklenicinin belirlenmesi ya da ihalenin iptal olması, geçersiz sayılması gibi kararlar alınarak sürecin noktalanması sağlanır.

Şekil 11: İhale Aşaması Sorunları Kategorisinde Yer Alan Kodlar, Alt Kodlar



Şekil 11'den de görülebileceği gibi kategorinin beş kodu bulunmaktadır. Bu kodlar; "Aşırı Düşük Tekliflerden Kaynaklanan Sorunlar", "Teklif Değerlendirme Sorunları", "Takdir Hakkı Eksikliği", "Bürokrasi ve Kurumlar ile İlgili Sorunlar" ile "Şikâyet Yolu ve Yargı Süreci Sorunları" şeklindedir. Kodların katılımcılar tarafından ifade edilme sıklıkları ve birbirleriyle olan ilişkileri ölçüt olarak alınarak sıralanmasına önceki kategoride olduğu gibi yine özen gösterilmiştir.

3.2.2.2.1 Aşırı düşük tekliflerden kaynaklanan sorunlara yönelik bulgular

Aşırı düşük teklifler genellikle belediyelerin mal ve hizmet alımlarında sürecin verimi ve yapılacak işin kalitesini ortaya koyması bakımından kontrol mekanizması özelliği göstermektedir. İhaleye hazırlık aşamasında tespit edilen yaklaşık maliyetle de son derece ilişkili olan bu kavram, mal/hizmet alımlarında gerçek maliyetin altında yer

alan tekliflerin belirlenmesine de imkân sağlamaktadır. İşle ilgili kaliteyi ve işin süresiyle ilgili riskleri ortaya koyan bu kavram rekabet açısından da oldukça kritik bir role sahiptir.

Teklif aşamasında maliyeti en düşük fiyatın komisyon tarafından kabul edilmesi durumu uygulamada kalite açısında sorunlara yol açmıştır. Bunun üzerine 4734 sayılı Kanunda yapılan değişikliklerle kanun kaliteye de önem veren bir yapıya bürünmüş ve yaklaşık maliyetin çok altında kalan tekliflerin kalite ekseninde oluşabilecek endişeleri ve risklerinden dolayı reddedilebilir hale gelmesi sağlanmıştır. İhale dokümanlarında da yer alan bilgiler doğrultusunda ihale aşamasında tespit edilen aşırı düşük tekliflerle ilgili idarelerin kabul etme, reddetme ya da açıklama istedikten sonra duruma göre karar verme gibi seçenekleri bulunmaktadır. Yeterince sorgulanmadan kabul edilen aşırı düşük teklifler, kamu kaynaklarının israfına ve ihtiyacın giderilememesi gibi birçok sorun yaşanmasına sebep olmaktadır. Aşırı düşük tekliflerle ilgili olarak 31 katılımcı çeşitli ifadelerle görüşlerini bildirmiştir[966]. Katılımcılardan elde edilen bulgular neticesinde, ihale aşaması sorunları kategorisinin en çok sorun bildirilen kodunun aşırı düşük teklifler olduğu tespit edilmiştir.

> Katılımcı 5, *"Aşırı düşük teklifler ise belediyenin başını ağrıtan önemli bir sorun. Çok nadir gördüm ben kaç dönemdir başkanım bir elin parmağını geçmez aşırı düşük teklife ihale edip sorunsuz bitirdiğimiz iş. O yüzden şimdilerde ihale dokümanına özellikle aşırı düşük tekliflerin reddedileceğini yazıyorum ki işi bitirebilecek olan üç kuruş fazla alsın, ihaleyi kazansın."*
>
> Katılımcı 6, *"Aşırı düşük teklifler ihalelerle ilgili oldukça önemli olan bir sorun. Bu sorun belki komisyonun inisiyatifine bırakıldı fakat yine de uygulama birliğini sağlama yönünde engel teşkil ediyor. Ekonomik açıdan en uygun teklifin belirlenmesi de benzer şekilde değerlendirilebilir. Komisyon burada ihale dokümanına bağlı kalmak zorunda oluyor ve eğer dokümanlar doğru hazırlanmadıysa ciddi kamu zararlarının doğma riski ortaya çıkıyor."*
>
> Katılımcı 8, *"Aşırı düşük işlere yüksek teminat alınıyor ama sigorta açısından bir durum yok. Bu da bize sıkıntı oluyor yani sırf teminatı 3 puan fazla aldım diye iş bitmiyor, sorunu çözmüyor."*
>
> Katılımcı 10, *"Aşırı düşük teklifler başka bir baş belası. İşin özelliğine bakmadan verilen teklifler özellikle aşırı düşük teklifler ihale aşamasında idarenin tutumuna bağlı olarak değişir belki ihale öncesi aşama için de değil ama uygulama aşamasında sorun çıkmasına sebep oluyor. Yüklenici ile idarenin gerilip birbiriyle çatışmasına yol açıyor. Devletin karlı alışveriş yaptığı düşüncesiyle en*

[966] Katılımcı 2, Katılımcı 3, Katılımcı 4, Katılımcı 5, Katılımcı 6, Katılımcı 8, Katılımcı 9, Katılımcı 10, Katılımcı 12, Katılımcı 13, Katılımcı 16, Katılımcı 18, Katılımcı 19, Katılımcı 20, Katılımcı 21, Katılımcı 22, Katılımcı 23, Katılımcı 24, Katılımcı 25, Katılımcı 27, Katılımcı 28, Katılımcı 30, Katılımcı 34, Katılımcı 35, Katılımcı 36, Katılımcı 39, Katılımcı 41, Katılımcı 42, Katılımcı 43, Katılımcı 44, Katılımcı 46.

düşük teklife bırakılan ihaleler uygulamada projedeki maliyetlerin hesaba katılmaması nedeniyle yüklenicinin iflasına, işin tasfiyesine, yapılan ikmal ihaleleriyle kamu zararı meydana gelmesine ve hizmet sunumunun aksamasına neden oluyor (...) Aşırı düşük ve ekonomik açıdan en avantajlı teklifler hakkında da sorun yaşamayan çok çok azdır. Hele küçük belediyeler. Bu konularda öneriler getirilsin ve uygulanarak sorunlar çözülsün."

Katılımcı 13, *"Aşırı düşük teklifler kanayan yara. Bunda sorun yaşıyorduk nasip oldu ve KİK'ten yetkiliyle konuştuk. Kısaca dediği şuydu: Dünyadaki örnekleri, başka ülkedeki kurumlarda bunu nasıl çözüyorsunuz diye sordum bana niye aşırı düşük teklif verilsin ki diye sordular, sorunu bile anlatamadım çünkü anlamıyorlar dedi. Teklif mektuplarında sorun yaşıyoruz bunlarla ilgili. Toplam teklifi isteklinin aşırı düşüğe girmiyor ama bazı kalemlerine bakılınca teklifte mümkün olmayacak kadar düşük teklifler olduğu oluyor. E mümkün değil gözükse de veriyor ve böylece toplam teklifi diğerlerinden düşük kalıyor sonra ihaleyi alıyor. Yapamayacağı muhakkak olan durumda bile görüyoruz bunu (...) Aşırı düşük teklif açıklamaları diğer isteklilerle paylaşılabilir ama bu durumun da sonu yok. İdare uygulamada adım atamaz duruma gelebilir. Böyle bir risk var. Üstelik açıklamaların diğer kişilerle paylaşılmaması dünya uygulamaları ile de uyumlu."*

Katılımcı 21, *"Aşırı düşük teklifler bizi yoruyor valla. İhaleyi verirken de yoruyor iş devam ederken de yoruyor hep bir saçlarımı dikiyor bu teklifler. Ayrıca bunların sahipleri komisyon istese de açıklama yapmıyor. Komisyon bunu bekliyor süre uzuyor ya da ihale geçersiz oluyor. İhaleyi kazanan firma sözleşmeye gelmeyince teminatı gelir kaydedilip yasaklanıyorsa o zaman aşırı düşük teklif sahipleri de açıklama yapmazsa buna benzer bir yaptırımla karşılaşsın (...) Objektif olması adına hepsinde tümünde yani ayrı ayrı alt maddelerde de aşırı düşük teklif sorgulamaları yapılmalı. Ancak mahkemeler hayatın olağan akışına aykırı bilgi gerekçesini reddetti diye biliyorum."*

Katılımcı 22, *"Aşırı düşük teklifler ve riske uygun sigorta düzenlenmemesi soruna yol açıyor. Aşırı düşük işlerde daha yüksek primlerle sigortalatmaya yönelik düzenleme getirilebilir. Ancak bu durum komisyonun açıklama isteyip ikna olduğu açıklamaları taşıyan yükleniciler için getirilmesin. Teminatın yüksek alınması burada yerinde olur ve devam etsin. Bir de ekleyeceğim firmalar aşırı düşükten iş alırsa o iş bitene kadar başka aşırı düşükten iş alamasın. Bu gibi çözümler sorunu engeller ama bunlar enine boyuna değerlendirilmeli."*

Katılımcı 24, *"Aşırı düşük teklifler maalesef genelde piyasada ekonomik krize uğramış, ticari açıdan güven kaybetmeye başlamış tacirlerin kullandığı yöntem olup, beraberinde birçok alacaklı bırakan, kamu hizmetlerinin zamanında yerine getirilmesine engel olan bir süreçtir (...) Çözüm çok ama bir zorlama yok. Kamu hizmetlerinin etkinliğinin sağlanması açısından idarelere aşırı düşük tekliflerin bazılarını doğrudan reddetme veya kabul etme inisiyatifleri bırakılacağı gibi, aşırı düşük teklif sınırına %2 +- düzeyindeki en yakın olan firmalarda tercih hakkı verilmeli, yıllık yapılan ihalelerin parasal toplamlarının %50 oranından fazla tercih sisteminin kullanılmaması gibi kısıtlar uygulanarak stratejik ihalelerde tercih kullanılması sağlanarak kamu hizmetlerinin devamlılığı sağlanabilir."*

Katılımcı 42, *"İsteklilerin verdiği en düşük teklifler eğer bir değerin de altındaysa aşırı düşük olarak adlandırılıyor. Eskiden tek etki fiyattı ama yeni dönemde kalite de kanunla önemli bir etken oldu. O yüzden kanun diyor ki bak bu teklifler aşırı*

düşük teklifler, kaliteyi garanti etmiyorlar. Belki işi bile bitiremeyecekler iyi düşün diyor. Belediye bu sorguyu gerçeğe uygun yapmazsa, açıklamayı haksız olduğu halde haklı gibi kabul ederse, bir daha uğraşmayayım diye verip kurtulalım gibi bir düşünceye gireceklerse tabi ki sorun yaşar."

Katılımcı 43, *"Aşırı düşük teklifleri doğru bulmuyorum. Yaklaşık maliyet eğer doğru giderse genelde işlerin kalanı da doğru gidiyor. Biz aşırı düşük tekliflerin reddi yönünde değerlendirme yapıyoruz genelde belediyede böyle bir kültür var. Kaliteyi kanun gibi biz de önemsiyoruz diyebilirim. Eğer yaklaşık maliyet uygun hazırlanmadıysa birçok teklifin aşırı düşük kalması sonucu doğabiliyor. Ya da bu tekliflerden istenilen açıklamanın komisyonu ikna etmekten uzak açıklamalar olduğunu biliyorum."*

Aşırı düşük tekliflerin teklif aşamasında tespitinden sonra dikkatli adımlar atılmazsa uygulama aşamasında sorunlara yol açabileceği görülmektedir. Bu konuda yaşanan temel sorunların yasal düzenlemelerden çok uygulayıcılardan ve isteklilerden kaynaklandığı da ifade edilebilir. Belki isteklileri daha doğru yönlendirebilmek adına aşırı düşük teklifle ihale üzerine bırakılan kişinin, o iş tamamlanana kadar aşırı düşükten başkaca bir ihaleye girmesi yasal düzenlemelerle engellenebilir. Bunun yanı sıra komisyonların aşırı düşük teklif sahiplerinden açıklama istediğinde idareye açıklama yapmayanların geçici teminatlarının gelir kaydedilmesi ve altı ay kamu ihalelerinden yasaklı hale getirilmesi, isteklileri tekliflerde daha özenli davranmaya yönlendirebilir.

İhale komisyonları aşırı düşük teklif sahiplerinden açıklama isteyerek ya da istemeyerek ihale dokümanlarında yer verilen bilgiler ışığında teklifi kabul ya da değerlendirme dışı bırakma haklarına sahiptir. Komisyonların bu hakkı kullanırken özenli davranmaları ise oldukça önemlidir. İsteklilerden talep edilen açıklamaların dikkatlice değerlendirilmesi, fiyat teklif cetvellerindeki kalemlerin detaylıca incelenmesi, piyasa şartlarından edinilen bilgilerle teklifin ihtiyacı karşılaması ihtimali olmadığının anlaşılması gibi davranışlar, komisyonun özenli davranma şekillerden bazılarıdır. Gereken özenin gösterilmesi halinde gerek belediyenin ihtiyacının zamanında ve doğru bir şekilde uygun maliyetle karşılanması gerçekleşirken gerekse de kalitesiz işlerden, yarım kalacak iş süreçlerinden ve arkasında birçok borçlu bırakarak üçüncü kişileri dahi mağdur edebilecek bir süreçten belediyelerin korunması sağlanmış olabilecektir. Ancak eğer komisyonlar özenli davranmaz ve gerek zamandan gerekse ihale süreci maliyetinden tasarruf etmek için sunulan aşırı düşük teklifleri kabul ederlerse belediyelerin uygulamada sorunla karşılaşma ihtimallerinin fazla olduğu yapılan görüşmelerden elde edilen bulgular arasındadır. Benzer olarak yine komisyonların özensiz davranarak gelen tüm aşırı düşük teklifleri reddetmesi de yapılabilecek uygun maliyetli ve kaliteli işlerin

önünde bir engel teşkil edecek ve kamu kaynaklarının verimsiz kullanılması söz konusu olabilecektir.

3.2.2.2.2 Tekliflerin değerlendirilme sorunlarına yönelik bulgular

İhale aşamasının en önemli hususlarından birisi de tekliflerin değerlendirilmesidir. Bu aşamada ihale komisyonu tarafından incelenen tekliflerin, değerlendirilme dışı bırakılması, ekonomik açıdan en avantajlı teklifin ve varsa ekonomik açından en avantajlı ikinci teklifin belirlenmesi ile ihalenin iptali gibi kararlar alınır. Alınan kararın ihale yetkilisine gönderilmesiyle birlikte de ihale aşaması pratikte sona erer. Çünkü ihale yetkilisi komisyonun kararına uyarak ya da uymayarak ihaleyi geçersiz kılar ya da ihale kararını onaylayarak sözleşme aşamasına geçişi sağlar.

Teklif değerlendirme sürecinde, belediyelerin ihtiyacını karşılayabilmek için en uygun/avantajlı teklifin belirlenmesi komisyon marifetiyle sağlanır. Komisyon, bunun için teklifleri, ihale usulüne ve ihale dokümanına uygun olarak idari, mali ve teknik ölçütler ekseninde inceler. Yine bu aşamada kamu yararı ve kamu kaynaklarının etkin kullanımı komisyon tarafından dikkate alınır. Soruna sebep olduğu yapılan görüşmelerden elde edilen bulgularda görülen aşırı düşük tekliflerin değerlendirilmesi de yine bu aşamada gerçekleşir.

İhale komisyonun gerçekleştirdiği oturumlarda almış olduğu kararların hatalı veya eksik olması da yine bu aşamanın sorunları arasında öne çıkmaktadır. Uygun olmayan yüklenici seçimleri, ihale dokümanıyla uyuşmayan kararlar gibi pek çok sorun bu aşamanın önemli sorunları arasındadır. Özellikle aşırı düşük teklifler ile uygun olmayan yüklenici seçimleri sözleşme aşamasında idare ile yüklenici arasında çeşitli çatışmalara yol açabileceği gibi işin tamamlanmasının önünde de engel oluşturma riski taşımaktadır. Bu aşamadaki tüm sorunlar sadece sayılanlar kadar da değildir. Yine tüm ihale aşamalarında olabileceği gibi teklif değerlendirme aşamasında alınan kararlara yönelik başlatılan şikâyet yolu ve yargı süreçleri de işin tamamlanamamasına sebep olabilmektedir.

26 katılımcı tekliflerin değerlendirme aşamasıyla ilgili çeşitli sorunlar yaşandığını dile getirmiştir[967].

[967] Katılımcı 1, Katılımcı 2, Katılımcı 3, Katılımcı 4, Katılımcı 5, Katılımcı 6, Katılımcı 7, Katılımcı 8. Katılımcı 10, Katılımcı 12, Katılımcı 16, Katılımcı 17, Katılımcı 20, Katılımcı 21, Katılımcı 22, Katılımcı

Katılımcı 16, *"Malzemeli alım varsa teklif değerlendirme aşamasında sorun yaşanabiliyor (...) Her ihale için ihale aşamasında firma değerlendirilirken tecrübe daha önemli oluyor. Yoksa değerlendirmelerde hata bulunma ihtimali var."*

Katılımcı 28, *"İhalelerde ekonomik açıdan en avantajlı teklifin oluşumunda ihaleye katılım sayısı, geçerli teklif sayısı, geçerli tekliflerin bedelleri ve yaklaşık maliyet olmak üzere dört etken var. Bu faktörlerden sonra süzgecin üstünde kalan teklif bizim için muteberdir. Çok ihale yapıyoruz azının sonucu firma açısından kötü oluyor bu da katlanılabilir bir maliyet bizim için. Çiftçi de öyledir mahsul alırken belli bir fireyi kafaya koyar. Biz de çiftçi gibi ihale yapıyoruz kafamızda yıllık belli bir fire makul görülüyor. Hiç olmamasını da isteriz tabi ki ama bunun için ne yapılabilir bilemiyorum. Tekliflerin değerlendirilmesinde personel iyiyse, dokümanlar iyiyse kanun ne derse o diyoruz zaten mecburen de onu uyguluyoruz rahat ediyoruz."*

Katılımcı 41, *"Birisi yazmış ihale dokümanına demiş ki biz aşırı düşük teklifleri reddeceğiz. Bizimkiler de oradan almışlar çıkmışlar ihaleye ama evrakları okuyan yok. Neyse ihale oldu sınır değer tespiti yaklaşık maliyet izahı derken aşırı düşükleri belirlemişler. Biri var teklifi çok iyi hiçbir sorun yok demişler açıklama isteyelim. Açıklama istemişler adam da izah yapmış demiş benim şu şu maldan bu kadarım var ben bunu şu tarihte aldım faturası bu son kullanım tarihleri bu garantisi bu saklama şekli şu ben aldığımdan beri böyle muhafaza ettim her analizi yapabilirsiniz eğer siz kullanımı altı ay içinde gerçekleştirirseniz mallar israf da olmayacak ben de zarar etmeyip biraz da kar edeceğim demiş. Almış malı ama elden çıkartamamış şimdi diyor ki hem iş deneyim belgesi alırım hem malları veririm. Bizimkiler de tamam dediler el sıkıştık. Tam sözleşme imzalayacağız baktılar itiraz var. Diğer teklif atanlardan biri itiraz etmiş demiş ki bak madde şu sen ne demişsin aşırı düşük almayacağım reddedeceğim fakat şu an ekonomik açıdan avantajlı teklif diyorsun bu nasıl iş diye itiraz yapmış. KİK kararını bile beklemedim iptal ettim ihaleyi. Şimdi benim bu işten edeceğim kar, ihale masrafları, ilan masrafları, kırtasiyeye harcadığım paralar, yazışmalar, çizişmeler, posta, kargo, kurye giderlerim en önemlisi boşa harcadığım zaman. Ne oldu bunlara. Ben bunları nasıl geri getireceğim."*

Tekliflerin değerlendirilmesinde ihale komisyonun, ihalenin fiziki ya da elektronik yapılış şekline de bağlı olarak gelen teklifleri açması ve belge kontrollerini yapması gerekmektedir. Bu kontroller neticesinde teklif zarflarında, teklif listelerinde, teminatlarında, belgelerinde sorun olan tekliflerin yine ihale dokümanına ve ihale mevzuatına uygun olarak ve gerekçelendirilerek değerlendirme dışı bırakılması da söz konusu olmaktadır. 5 katılımcı bu aşamada teklif dosyalarının ayrılmadan komisyona ulaşmasının soruna yol açtığını ileri sürmüştür[968].

23, Katılımcı 28, Katılımcı 31, Katılımcı 33, Katılımcı 37, Katılımcı 39, Katılımcı 40, Katılımcı 41, Katılımcı 42, Katılımcı 43, Katılımcı 44.

[968] Katılımcı 12, Katılımcı 16, Katılımcı 21, Katılımcı 22, Katılımcı 44.

Katılımcı 12, *"Dosya tek. Ama bu doğru değil, niye tek olsun. Teklifler tek olsun da niye dosya hep tek. Yaklaşık maliyet konusunda dosya ayrılması ya da ihale öncesi son gün yine güncellenebilmesi mümkün olsun."*

Katılımcı 16, *"Belge kontrolü tek aşamada ve oturumda yapıldığı için sorun yaşanıyor. Değerlendirme dışı bırakılan kararlar süreci uzatıyor. Bunlarda hata da olması halinde iyice iş başa sarıyor (...) teklif mektubu çok önemli o ayrılsın o tek gelsin. Sadece teklif mektubunu kriter alalım tekliflere kabul ve ret verirken."*

Katılımcı 22, *"Belge kontrolü yurt dışındaki gibi iki zamanda yapılsın. Teklifler kapalı ve mühürlü sabit olsun; diğer dosyalar 2, 3, 5 ayrı dosyada bize teslim edilsin. Önce belge kontrolü yeterlik, teminat falan bakılsın elemeyi geçenlerin teklifleri okunsun. Bundan sonrası zaten kolay sınır değer ve karar."*

İhale aşamasında tekliflerin değerlendirilmesi kadar değerlendirecek teklif bulunmaması da tabii olarak soruna yol açmaktadır. Araştırma kapsamında gerçekleştirilen görüşmelerde birçok ihale ilanına teklif gelmediği için ihalelerin iptal olduğu bulgusuyla karşılaşılmıştır. 16 katılımcı tarafından ifade edilen bu sorunun genellikle ihale dokümanı ile ilgisi olduğu kadar özellikle ekonomiyi etkileyen dış faktörlerle de ilgisi olduğu ifade edilmelidir[969].

Katılımcı 1, *"Önce covid belası sonra ekonomi sonra deprem sonra tasarruf tedbiri ara ara doların fırlaması, fiyatların oynaması hakeza faiz. Bunlar sorun üstüne sorun (...) Yaşanan sorunlar teklif gelmemesine sebep oldu. İhaleye katılacak firma bulmakta zorluk çektiğimiz oldu. Bir ara belediyede herkes birbiriyle iddiaya giriyordu ihaleye teklif gelir mi gelmez mi diye. Teklif gelmiyor, iş yapılamıyor. Teklif gelmemesinde oran olarak büyük ağırlık yapımda sonra malda en sonda da hizmettedir."*

Katılımcı 6, *"Sonra bir ihale daha yaptık ona da teklif veren olmadı. Baktık işin içinden çıkamıyoruz biraz bekleyelim dedik ama baktık ki değişen yok. Sonra biraz yüksek bir yaklaşık maliyet hesapladık o sıra nasıl olduysa bir firma verdi teklif gözünü karartıp baktık sıfır kar vermiş iş deneyim belgesine ihtiyacı var galiba diye düşündük sonra yaptık ona verildi ihale ben de onayladım. Sorunsuz bitirdi işi teslim etti sundu biz de rahat nefes aldık ama iş bitene kadar acabalar içinde geçti kaç günümüz."*

Katılımcı 7, *"ihaleye katılmıyor ve istekli bulmakta zorlanıyoruz. Eskiden istekliler maliyete yakın tekliflerle işi alırlardı şimdi işi vereceksen de maliyet yükselişi karşısında kendimi korumam lazım diyerek çok yüksek tekliflerle ihaleye katılıyorlar. Doğal olarak ihaleler iptal oluyor"*

Katılımcı 39, *"Fiyatlar dalgalandığı için teklif verecek iş adamı bulamıyoruz. Onların da haksız olduğunu söyleyemem. Ben de iş adamıyım eğer bu dönem başkan şapkamla değil de tüccar şapkamla konuşacaksam ihalelere girmez paramı faizde tutardım."*

[969] Katılımcı 1, Katılımcı 2, Katılımcı 3, Katılımcı 4, Katılımcı 5, Katılımcı 6, Katılımcı 7, Katılımcı 8, Katılımcı 10, Katılımcı 17, Katılımcı 20, Katılımcı 31, Katılımcı 39, Katılımcı 40, Katılımcı 41, Katılımcı 42.

Katılımcı 41, *"İhaleye gelecek firma bulmak sorun haline geldi. Eskiden devamlı teklifler arasında firma elemeye çalışırdık şimdi teklif görünce EKAP'ta mutlu oluyoruz. Genelde gördüğümüz de şu oluyor ben resmedeyim. İhale günü geliyor heyecanla bilgisayar başında bekliyoruz biz e-ihale yaparız. Sonra ihale saati gelip çatıyor. Bize kaç firmanın dokümanı indirdiğini gösteriyor. Bir bakıyoruz mesela diyelim üç. Sonra teklif sayısına bir bakıyoruz sıfır. Diyoruz biz mi yanlış yapıyoruz diye çünkü yanlış yapmaya da hem personel hem ben meyilliyim ama kime sorsak aynı sorunu yaşıyor. Biz bir de artık bakıyoruz işlemlere ihalelere değerlendirip daha önce konuya benzer ihale yapmış olanlarla benzer şekilde danışarak yapıyoruz. Ama şu dönem ihaleye teklif bile gelmediği bir dönem."*

Katılımcı 42, *"İvedi olanların bile ihalelerinde teklif bulmakta zorlanıyoruz."*

Teklif değerlendirme aşaması ihaleye katılan istekli bulunması halinde anlam ifade eder. Ancak dönem dönem ihalelere teklif gelmemesi gibi bir durumla belediyelerin karşılaştıkları görülmektedir. Örneğin ülke dışında yaşanan bir pandemi ya da savaş, tedarik zincirinden piyasa fiyatlarına kadar pek çok konuyu olumsuz etkileyebilmektedir. Benzer olarak ülkenin içinde bulunduğu ekonomik koşulların da ihaleye katılan istekli sayısını doğrudan etkilediği yapılan görüşmelerden elde edilen bir bulgudur. Bu sorunu yaşayan birçok katılımcı olmasına rağmen sorunun çözümü için kamu alımları bağlamında getirilebilecek bir öneri bulunmadığı da söylenmelidir.

Tekliflerin değerlendirilirken tek dosya usulünün uygulanmasının bazı sorunlara yol açtığı görüşmelerin neticesinde ulaşılan başka bir bulgudur. Her ne kadar bu sorunu çoğu katılımcı yaşamıyor olsa da bazı ülkelerde de uygulandığı gibi ihale dosyalarının ayrılarak teklif değerlendirme aşamasına geçilmesinin faydalı olacağı düşünülebilir. İlgili ülke uygulamalarından da bilindiği üzere teklif mektuplarının tek dosyada ve diğer bilgilerin/belgelerin başka dosya(lar)da sunulması komisyonların da işini kolaylaştırmakta ve doğru karara varmalarına yardımcı olabilmektedir. Tekliflerin ayrı dosyada verilmesi ve kayda geçirilerek teklifte herhangi bir oynama yapılamayacak olması ve günün sonunda yine teklif dosyalarının temel belirleyici olması da süreçte endişe yaşanmamasını sağlayacaktır.

3.2.2.2.3 Takdir hakkı eksikliğinden kaynaklanan sorunlara yönelik bulgular

Teklif değerlendirme aşamasında ihale komisyonu tarafından alınan karar ifade edildiği gibi ihale yetkilisinin onayına sunulmaktadır. Komisyonun çeşitli oturumlar sonucu ulaştığı kararında ekonomik açıdan en avantajlı teklif ve varsa ekonomik açıdan en avantajlı ikinci teklif sıralanarak ihale yetkilisine sunulmaktadır. İhale yetkilisi bu karara uyabilir ya da uymayarak ihalenin geçersiz sayıldığına ilişkin bir karara varabilir.

İhale yetkilisinin komisyonun kararını onaylamak ya da onaylamamak konusunda gerekçelendirmek şartıyla takdir yetkisi bulunmaktadır. Bu yetkinin uygulamada herhangi bir soruna sebep olduğuna dair bir bulguya rastlanılmamıştır. Ancak ihale komisyonunun teklifleri belirlerken sadece ilk iki teklifi değil başka ölçütlere göre de belirlenen diğer tekliflere de yer verip bunları da onaya sunması ve ihale yetkilisinin bu teklifler arasında takdir yetkisini kullanabilmesi gerektiğine dair bazı görüşler mevcuttur. Bir diğer ifadeyle, ihale kararı aşamasında ihale yetkilisinin de çeşitli kurallarla sınırlanmış takdir yetkisi bulunabilmesi gerektiğini ifade eden 21 katılımcı bulunmaktadır. Bu katılımcılar komisyonun ve özellikle ihale yetkilisinin söz konusu hususstaki takdir eksikliğinin sorun oluşturarak alım sürecini olumsuz etkilediğini ifade etmektedir[970].

> Katılımcı 3, *"Bana kanun sorumluluk veriyor. Ama ben bu sorumluluğa karşı bir yetki sahibi miyim bu konuda değilim. O zaman bana sorumluluk verme. Yetki ve sorumluluk dengede olmalı. Buranın halkı beni seçmiş ben demek ki bir teveccüh almışım seçmenden. Ama karar veremiyorum ihaleyi alacak kişiye. Biliyorum bir firma var deneyimi iyi işçileri iyi ustaları iyi vereceği hizmet iyi ya da sunacağı mallar malzemeler kaliteli. Bu adam alsın istiyorum içimden çünkü doğrusu bu. Bunu alıp ben evime götürmüyorum, vatandaşa hizmet olacak. Evime götürsem de bundan alırım diyorum gerçi. Sonra bir firma gelmiş Edirne'den ya da Kars'tan. Yahu biz Anadolu'nun göbeğindeyiz. Yol bilmez iz bilmez. Benim yaklaşık maliyetim 2 milyon bu uzaktan gelen firma 2 milyon 1 vermiş teklife kalitesinden şüphem olmayan firma 2 milyon 2 lira vermiş. Kanun diyor ki ben anlamam bir lira bir liradır kuruş bile fark etse sen düşük fiyata vereceksin şartları sağlıyorlarsa. Elimiz kolumuz bağlı veriyoruz. Sonuç ne oluyor peki, iş yarıda kalıyor, kötü hizmet sunuyor ya da malzemeleri kalitesiz. Hatta bazı malzemeleri veremiyor bile ya da muayene aşamasında kalitesizliği görüp ihaleyi iptal ediyoruz bir ton yazışma. Sonra ne oluyor tüm ihale süreci baştan. Bu adam yasaklılık alsa da kardeşi üstünden bir firmayla tekrar gelip tekrar ihale alabilir mi alabilir. Bu döngüyü nasıl kırayım ben başkan olarak madem takdir hakkım yoksa. O yüzden bir sınır verirsin bana dersin ki teklifler arasında yaklaşık maliyetinin yüzde bilmem kaçı kadar fark olmayan tekliflerden istediğini seçebilirsin. Tamam gerekçesini de istesin benden."*

> Katılımcı 5, *"İhale yetkililerine sorumluluk verilsin. Onlar belirli kriterler ölçüsünde firma seçme hakkına sahip olsunlar. Bu iş mahkemeye de açık olsun. Olası şikâyette başkan kendini aklayamıyor savunamıyorsa ihale konusunda yasaklı hale gelsin ve bu da ilan edilsin. Zaten böyle olunca hizmet getiremeyen başkanı belediyeye bir daha seçmezler. Kendi kariyerini bitirmiş olur. Ama başkan haklıysa da bu hak ona verilsin. Ama kastettiğim asla popülizm değil.*

[970] Katılımcı 3, Katılımcı 5, Katılımcı 7, Katılımcı 9, Katılımcı 12, Katılımcı 13, Katılımcı 15, Katılımcı 17, Katılımcı 20, Katılımcı 21, Katılımcı 24, Katılımcı 26, Katılımcı 29, Katılımcı 32, Katılımcı 35, Katılımcı 38, Katılımcı 39, Katılımcı 41, Katılımcı 42, Katılımcı 43, Katılımcı 44.

Popülizm tümden yasaklanmalı belediyelerde. Böyle bir ihale yapıldıysa yerinde dahi tespit edilebilsin. Firmaya nasıl veriliyor yasaklılık başkana da verilsin."

Katılımcı 12, *"İhale komisyonuna veya daha da önemlisi ihale yetkilisine çok küçük bir yüzde ile takdir hakkı tanınırsa sorun çözülür."*

Katılımcı 13, *"Seçim dar yapılıyor, kriterler var ama görülmeyenler de var (...) Belediye başkanı sorumluluk alarak belirli bir yüzde ya da kriter içinde kalmak şartıyla gerekçelendirerek firma seçemiyor. O zaman niye ben onaylıyorum aşamasına geliyor insan."*

Katılımcı 17, *"İdareci hem sorumluluk sahibi hem takdir yetkisi yok. İdareciye takdir hakkı tanınmalı ve hesabı da sorulmalı."*

Katılımcı 24, *"Ekonomik ve mali açıdan en avantajlı durumda bulunan aşırı düşük olmayan firmalar arasında seçim yapılacaksa idarenin gerekçesinde daha önce idareye iş yapmış olması olabilir. Ya da ekonomik verilerinin ve kapasitesinin bu işi yapmaya daha elverişli olması olabilir. Ya da iş deneyim ve tecrübelerinin taahhüt konusu işi daha iyi ve kalite ile yapabileceği kanaatinin oluşması gibi gerekçe ile %2 aralıktaki firmalar arasında istekli tercihini yapabilmesi gerekir."*

İhale yetkilisinin takdir yetkisinin bulunduğu ama bunun sınırlı olduğu yukarıda ifade edilmişti. Görüşmelerde katılımcılar bu yetkinin yetersiz olduğunu ve özellikle açık ihale usulü kullanılan mal/hizmet alımlarında belirli kriterler içerisinde kalarak yüklenici seçimi gerçekleştirmek istediklerini ifade etmektedirler. İhale yetkililerinin daha geniş takdir yetkilerine sahip olduğu temel ihale usullerinden olmayan pazarlık usulüne bakılması konunun anlaşılması açısından faydalı olacaktır. Bu yetkinin bazı ihalelerde idarelerin hata yapmasına neden olduğu görülmektedir. Yine bu yetkinin kullanılmasıyla adil rekabet şartlarının oluşmadığı, idareler arasında farklılıklar oluştuğu ve kamu alım sürecinde bazı hukuka aykırılıklar yaşandığı da çeşitli mahkeme kararlarından görülebilmektedir[971]. Ancak tüm bunlar takdir hakkının genişletilmesi halinde her idarede sorun yaşanacağı gibi bir anlam taşımamaktadır. Burada esas olan yasal düzenlemeler ve denetim ile idarelerin hataya düşmelerini engellemek olmalıdır. Bu açından yetersiz takdir hakkı nedeniyle sorun yaşandığı bulgusundan yola çıkılarak ihale yetkililerine ya da komisyonlara yıllık belirli bir sınırlama getirilmesi ve yine teklifler arasında %1 ya da daha az bir fark olması halinde bu yetkinin kullanılabileceği gibi çeşitli düzenlemeler yapılmasının sorunun çözümüne katkı sağlayacağı düşünülebilir.

[971] KİK. 2010/UY.II-3323, T:01.11.2010; AYM, E.2013/47 K.2013/72, 6.6.2013; Danıştay. 13. D. E:2021/5112, K.2022/841, T.3.3.2022.; Danıştay. 13. D. E:2021/883, K. 2021/1566, T.26.4.2021; Yıldırım, H. (2018). Kamu İhale Kanunu'nun 21'inci Maddesinin (b) Bendinde Yapılan Düzenlemenin Değerlendirilmesi. *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi,* 6(12), 727.

İdarenin ilgili istekliyle daha önce sorunsuz iş yapması ya da ilgili isteklinin yerel ikametgâh sahibi olması gibi kriterler de takdir hakkında yer verilebilecek objektif ölçütler olarak kullanışlı olabilecektir. Son olarak burada idarelerin takdir haklarını kullanırken almış olduğu kararları objektif olarak hukuka ve mantığa uygun şekilde gerekçelendirmesi ve özellikle sıkı denetimlere tabi tutulması gerektiği de ifade edilmelidir. Böylece takdir yetkisinin yetersizliğinden kaynaklı olarak karşılaşılabilecek sorunlar çözülebileceği gibi geniş takdir yetkisi nedeniyle oluşabilecek sorunların da önüne geçilmesi sağlanabilir.

3.2.2.2.4 Bürokrasi ve kurumlar arası koordinasyon ve iletişim eksikliği ile ilgili sorunlara yönelik bulgular

Bürokrasi ve kurumlar arası koordinasyon ve iletişim eksikliğinden kaynaklanan sorunlara ilişkin 28 katılımcı tarafından görüş bildirilmiş ve belediyelerin mal/hizmet alım sürecinde uygulamada yaşanan sorunlara yönelik yeni bir bulgu elde edilmiştir[972]. Kurumlar arası koordinasyonun ve iletişimin beklenen seviyede olmaması, bu konuda iyileştirmenin gerekliliği ve bürokrasinin kişilerdeki algısı da katılımcılar tarafından dile getirilen ve sorun olarak ifade edilen konular arasında bulunmaktadır. Katılımcılar özellikle yapılan sorgulara veya alınması gereken izinlere/onaylara diğer kurumlarca geç dönülmesi, KİK'ten beklenen cevapların idareye geç ulaşmasından dolayı sözleşme davet aşamasına geçiş sürecinin uzaması ve bazı kurum, kuruluş ya da kişilerden gelen belgelerdeki hataların soruna sebep olması gibi hususları bildirmişlerdir.

İhale aşaması sorunu olarak konumlandırılmış olsa da bu kod, özel izinlerin gerektiği veya koordinasyondan ya da kamu personellerinden kaynaklanan gecikmelerin meydana getirdiği durumlarda kamu alım sürecinin tümü üzerinde olumsuz etkiler doğurma riski taşımaktadır. Özellikle izin ve onay gibi başka kurumların iş ve işlemlerini bekleten durumlarda kurumlarca düzenlenecek yazıların belirli iş günü sınırında gerekirse elektronik platformlar kullanılarak hazırlanması ve hazırlanmadığı takdirde ilgili idare amirlerinin sorumluluğunun doğması sorunu azaltmaya yardımcı olacaktır.

> Katılımcı 5, *"Bir OSB yapalım dedik 21 yere başvurduk. Öyle ya da böyle bazı yazılar geldi ama üçünden ses seda yok. Araya aracı koydum dedim şu benim izin*

[972] Katılımcı 1, Katılımcı 2, Katılımcı 3, Katılımcı 4, Katılımcı 5, Katılımcı 7, Katılımcı 8, Katılımcı 9, Katılımcı 10, Katılımcı 11, Katılımcı 12, Katılımcı 14, Katılımcı 16, Katılımcı 17, Katılımcı 18, Katılımcı 19, Katılımcı 20, Katılımcı 21, Katılımcı 22, Katılımcı 23, Katılımcı 24, Katılımcı 25, Katılımcı 28, Katılımcı 29, Katılımcı 30, Katılımcı 31, Katılımcı 32, Katılımcı 33, Katılımcı 34, Katılımcı 37, Katılımcı 39, Katılımcı 41, Katılımcı 43, Katılımcı 44, Katılımcı 45, Katılımcı 46.

işini konuşun bir görüşün haberiniz olsun ben yazınızı bekliyorum diye bir türlü yazılar gelmedi. En son yıl bitmesine yakın geldi cevaplar biri reddetmiş yapamadık. Reddin sebebi makul şimdi Allah var ama bu ret en son bana yazan kurumdan gelen ret. Bari başta yazsa diğerlerini bile beklemeyip alternatif plan üreteceğim. Burada belki hayati olmayan işler için şu da olabilir bir öneri olarak. Çoklu imza gerektiğinde ve her kurumun imzası da hayati değilse ağırlıklı imzaya bakılsın mesela 10 imza gerekiyor farklı kurumlardan ben sekizini aldıysam onay almış gibi işe başlayayım ya da yazılar hızlı gelse bile eğer yine çoğunluğu sağladıysam iş yapabileyim. Ama şimdi mesela TEDAŞ'ın ya da DSİ'nin kritik izinleri oluyor. Bunlar için eyvallah diyoruz zaten ama yazılarımıza cevapları bari daha hızlı verseler çok daha güzel olacak. Bu gecikmeler ihale sürecini uzatıyor."

Katılımcı 19, "*Sponsoru ayarladığımız işi valilik biz yaparız diyor yapmıyor sponsor gidiyor olan vatandaşa oluyor. Belediyenin sunacağı hizmeti bir bakıyoruz özel idare verecek deniyor, bizim temin ettiğimiz mallar elimizde kalıyor, bozuluyor, kamu kaynağı israfına yol açıyor. Burada kurumlar arası iletişim şart."*

Katılımcı 32, *"Bir de kurumlar birbirine hemen dönüş yapmıyor. Terörle iltisaklı suçu var mı sorgusuna cevaplar çok geç geliyor. Tedarik sürecinin aksamasına yol açıyor. İç işleri yazdı bize emniyete sorun şu konulardaki ihalelerde diye ama sonuçlar çok geç geliyor."*

Katılımcı 37, *"Bazı belediyelerde elektrik hattı uzatmak bile özel bölge olduğundan vali iznine tabi. Bu izni vali verecek ama bizim evrak bir türlü masasına ulaşamıyor. Belediyelere bazı işler için izin verilmeli."*

Katılımcı 44, *"Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'ndan yetki almamız gerekti. Onlar da bize standart prosedürü izah ettiler bazı kurumlardan yazı almamız gerekiyordu. Vergi, elektrik vb. borç belgeleri izin belgeleri gibi belgeler. Yazdım kurumlara, tek tek yazdım. 6 ay sonra ilk kurumdan dönüş oldu. Diğerleri hala yok (...) Tacir adam önünü görmek ister. Bir de bürokrasiyi sordun orada da birçok belediyenin personel eksikliğini söyleyebilirim. Nitelikli personel kaynaklı sorun yaşıyor çoğu belediye. Özellikle mal ve hizmet alımlarında ve yine özellikle yapım işlerinde teknik personel yok çalışan. Sağa sola sorarak iş yürütmeye çalışıyorlar ama elinde küçük mumla tüm evi aydınlatamazsın. Personel önce kanunu sonra diğer mevzuatı bilmeli. Sonra bu mevzuatı günlük takip etmeli (...) Ama işte olmuyor bazen. Burada kurumlardan cevap alabilmeliyiz, biz iletişimde zorlanmamalıyız. Koordinasyon olmadığından o bunu bekliyor bu şunu bekliyor şu beni bekliyor derken herkes herkesi bekliyor (...) Kamu kurumları arası iş birliğinde sorun yaşadığımız oluyor. Bazen DMO ile bazen TBB ile bazen de KİK ve TEK ile sorun yaşanıyor."*

KİK'in esas sorgusu yapamaması ve Yeminli Mali Müşavirler (YMM) ile Borsalardan/Odalardan gelen evraklarda hata bulunması ya da özensiz yaklaşımları olmasının da ihalenin karar aşamasında soruna yol açtığı 6 katılımcı tarafından ifade edilmiştir[973]. Yine katılımcılar, bu soruna yol açan en önemli hususun yaptırım eksikliği olduğunu belirtmişlerdir. Bu belgelerin fatura ile ispatı gibi objektif kriterlerle

[973] Katılımcı 7, Katılımcı 13, Katılımcı 19, Katılımcı 20, Katılımcı 23, Katılımcı 44.

kanıtlanması mümkün olamıyorsa hatalı/sahte belgeleri onaylayan ya da imzalayan kişi ya da kurumların çeşitli para cezalarıyla karşılaşmaları, ilgilileri daha özenli davranmaya yöneltip kamu alım sürecinde yaşanan bu sorunun çözümünde rol oynayabilecektir.

> Katılımcı 7, *"Borsaların her önüne gelen evrakı ya da YMM'lerin bunları imzalaması ve idareyi yanıltması çok önemli bir sorun. Neden imzalıyor bakmıyor çünkü para kazanıyor ya da esnafını tüccarını koruyor ama yaptırım olmayacağını bildiğinden rahat davranıyor. Burada sonra biz karar aşamasında görüyoruz olmayacağını ama elden bir şey gelmiyor. Yüzlerce kaleme toplam kuruş yazıyor mesela istekli teklif mektubunda. Böyle bir şey mümkün değil biliyoruz ama altında imza var. Bizim de tek tek aşırı düşük sorgusu yapmak gibi bir mekanizmamız yok, nasıl çözülür bilmiyorum ama sorun ortada."*
>
> Katılımcı 13, *"Akla mantığa aykırı belge var ama borsadan ya da YMM imzasıyla geldiği için kabul etmek zorundayız Çok farkı olmayan bazı kalemlerin malzemelerin fiyatı idareye göre değişse de 1.000 küsür TL olan malı 1 TL bedel ile alma şansı yok bunu herkes biliyor ama evrak kabul edilmek zorunda kalınıyor. Bu da uygulamada sorun yaşanmasına sebep oluyor ve yaptırım da uygulanmıyor bildiğim kadarıyla."*
>
> Katılımcı 23, *"KİK eskiden esas sorgusu yapabiliyordu ancak şu an YMM ve borsalar gibi kişi ve kurumlara riayet edilmesi gerekmektedir. Yargı yoluyla bu kişilerin yanlış beyan imzalaması nedeniyle çeşitli yaptırımlara tabi tutulması mümkün olabilir."*

3.2.2.2.5 Şikâyet yolu ve yargı süreci ile ilgili sorunlara yönelik bulgular

Kurumlar arası koordinasyon ve iletişim eksikliğinde yaşanan sorunlar kapsamında öne çıkan kurumlardan birisinin de KİK olduğu görülmektedir. Her ne kadar KİK'in süreç için oldukça faydalı bir rolü olduğu ifade edilse de özellikle itirazen şikayetlere dönük KİK kararlarındaki gecikmelerin soruna sebep olduğu ve bunun ise KİK'in teşkilat yapısından kaynaklandığı katılımcılarla yapılan görüşmelerden elde edilen bulgular arasındadır. Yine katılımcılar şikayetlerini idareye ve KİK'e yaptıktan sonra başlattıkları yargı sürecinin de ihale sürecinde olumsuz etkileri bulunabildiğini belirtmişlerdir. Her ne kadar yargı süreci sözleşme aşaması ile işin tamamlandıktan sonraki dönemine dair etkiler içerse de genellikle katılımcılar tarafından şikâyet süreciyle birlikte ele alınması ve konu bütünlüğünün bozulmaması amacıyla bu kategori altında konumlandırılması yapılmıştır.

23 katılımcı yapılan görüşmelerde şikâyet yolu ve yargı sürecinde yaşanan sorunlarla ilgili görüşlerini aktarmıştır[974]. Yargı süreciyle ilgili yaşanan olumsuzlukların

[974] Katılımcı 3, Katılımcı 4, Katılımcı 7, Katılımcı 10, Katılımcı13, Katılımcı 18, Katılımcı 20, Katılımcı 21, Katılımcı 22, Katılımcı23, Katılımcı 24, Katılımcı 27, Katılımcı 28, Katılımcı 30, Katılımcı 32,

süreci uzattığı, yargıda yer alan farklı içtihatlar ve mahkeme öncesi başka bir yapının bulunmamasının da sorunda payı olduğuna dair görüşler dile getirilmiştir.

> Katılımcı 23, *"Yasaklamalarla ilgili farklı içtihatlar var bunlar düzenlenmeli (...) Teminat almadan mal alınabildiği haller mevcut. Malı hiç getirmezse de gecikme cezası kesilemiyor. KİK, Yargıtay, Sayıştay bu konuda görüş birliğinde değil. Bunlar birliğe kavuşmadan idareden o konuda doğruyu yapmasını bekleyemezsin (...) Ülke olarak yargımıza sahip çıkmalı yardımcı olmalıyız. Anlayabiliyorum uzamaları da eleştirileri de. Aracı kurum ya da kurul oluşursa ya da KİK'te düzenlemeler olursa biraz rahatlatır sorunu."*
>
> Katılımcı 27, *"Yargı daha sıkı denetlesin iş çözülsün. Ayrıca yargı demişken mahkeme süreçleri de çok yavaş. Bunlara yani ihalelere gerekirse yerindelik denetimi de yapabilecek bir başka mahkeme ihdasını konuşmalı, tartışmalıyız."*
>
> Katılımcı 43, *"Ama yine yetmiyor bu şikâyet ve itiraz süreci bitmiyor. Bu sefer yargıya gidiyor konu. Ne olarak gidiyor teminat olarak gidiyor, fiyat farkıyla gidiyor, tek tip sözleşme maddesiyle gidiyor, sözleşmeye davetle gidiyor. Hemen hemen ihalede yer alan her şey ile ilgili gidiyor. Durduk yere yargı yükü artıyor ve yöneticilerin de kendi kararından şüphe etmesine yol açıyor. Burada yargıda yani aslında boşluk yok. Her isteyen gitsin ama iş yükünü artırması bakımından biz diyoruz ki araya bir kademe tesis edilse belki yargıya gidilmeden de çatışmalar sonuçlanır. Gerçi adam kafaya koyduysa oradan da istediği sonuç çıkmazsa peşini bırakmaz (...) Avrupa'da olduğu gibi ombudsmanlık yerel yönetim düzeyine indirgenip ihale konusu işlerin de öncelikle görüşülmesi sorunu ortadan kaldırabilir ama şu an bunun eksikliği süreçte sorun yaşatıyor."*

Yargıda yaşanan sorunlar ile sözleşme aşamasında daha sık karşılaşıldığı ifade edilebilirken itirazlar ile ihale öncesi hazırlık aşamasında, itirazen şikayetlerle ise teklif değerlendirme aşamasında daha sık karşılaşılmaktadır. Ancak katılımcıların bu hususta ki sorunları daha çok ihale aşamasında hissettiklerini belirtmeleri nedeniyle ve ifade edildiği gibi anlam bütünlüğünün sağlanabilmesi adına kodun konumlandırılması ihale aşaması altında yapılmıştır. KİK'in yayımlanmış olduğu 2024 yıl sonu kamu alımları izleme raporu incelendiğinde yıl içerisinde toplam 1.925 adet itirazen şikâyet başvurusu olduğu bunların 1.627 adedin ise mal ve hizmet alımlarına yönelik olduğu görülmektedir. Tüm başvurular incelendiğinde 1.769 karar alınmıştır. Bu kararlardan; %58,6'sı başvuru ret, %30,7'si düzeltici işlem, %8,7'si iptal ve %2'si ise iptalin iptali olarak gerçekleşmiştir[975]. Rapordan KİK'in şikayetler konusunda oldukça yoğun ve yeterli çalıştığı görülebilmektedir. Ancak şikâyet sürecinde yaşanan sorunlarla ilgili olarak katılımcılardan bazıları genellikle KİK'in teşkilatlanması ya da yapısıyla ilgili çeşitli

Katılımcı 34, Katılımcı 35, Katılımcı 37, Katılımcı 39, Katılımcı 41, Katılımcı 42, Katılımcı 43, Katılımcı 44.

[975] Kamu İhale Kurumu. *a.g.e.*, 37, 41.

eleştiriler de dile getirmiştir. Mevcut durumun alım sürecinin uygulamasında sorun yaşattığını ifade eden 13 katılımcı bulunmaktadır[976].

> Katılımcı 4, *"KİK ile de uyumlu çalışıyoruz sadece ulaşırken sorun yaşıyoruz o da yoğunluktan kaynaklanıyor onu da anlıyoruz. Eğer KİK yapısı da en azından İller Bankası gibi bölge usulüne geçerse daha kıymetli hizmetler verebilir diye düşünüyorum. Yoksa bu durumlarıyla ve personel yapısı ve teşkilatlanmasıyla sorunlara ancak uzaktan bakarak yol gösterirler orada da yolu genelde sis kapattığından isabet şansları az olur."*
>
> Katılımcı 13, *"KİK, aşırı düşük tekliflerini resen inceleme hakkına sahip değil. Eksiklik burada zaten."*
>
> Katılımcı 20, *"KİK yapısı gereği işin içine esastan giremediği için sorunu da çözemiyor (...) İhalelerle ilgili farklı içtihatlar KİK tarafından takip edilerek içtihatların birleştirilmesi yönünde karar alınması sağlanabilir."*
>
> Katılımcı 34, *"En azından itirazen şikayetlerde KİK süreci azaltabilmek için her şehirde ya da belirli nüfus üstü belediyelerde teşkilatlanırsa sürece olumlu katkısı olur. Şeklen reddedilme ve bedelin yüksekliği konularındaki eleştiriler ise hakkaniyetli değil ve eleştiriye açık. Çünkü bedel olmazsa kötü niyetli kullanım gerçekleşir. Üstelik istekli haklıysa bedel iadesi de mümkün oluyor. Şeklen ret ise hukuk ilkelerinin bir gereği."*
>
> Katılımcı 43, *"KİK'in yapısında eksiklik bulunduğunu düşünüyorum. KİK kararları hızlı alıyor olsa da esastan incelemiyor, şeklen birçok başvuru reddediliyor."*
>
> Katılımcı 44, *"KİK zaten EKAP ile sürecin oldukça içinde. Tek eksiklikleri ulaşılamıyor olmaları. Eğer birkaç şubeleri olursa ve yayılırlarsa o zaman daha kolay ulaşırız. Nasıl Maliye'nin başka kamu kurumlarında memuru varsa özellikle il belediyelerinde mesela KİK'in elemanları olsun. Bunların görevi danışmanlık hizmet vermek olsun. Hiç sorun yaşanmaz hatta yol gösterici olur. Belediye istediğinde personel müsait olduğunda takvime bağlansın harcırahını biz ödeyelim gelsin anlatsın. Ya da gelmesine gerek yok bizim arkadaşlar gitsin görüşsün ve sorun çözülsün. Çünkü en önemli eksiğimiz bizim bilgi."*

Şikâyet yolu ve yargı süreçleri hukuk devletinin bir gereğidir. Bunlar kamu alım süreciyle ilgili idarelerin, isteklilerin, ilgililerin ve üçüncü kişilerin haklarının korunmasında oldukça büyük öneme sahiptir. Fakat bu süreçlerin uzunluğu genellikle alım sürecinin de uzamasına ve ihtiyaçların zamanında, verimli ve etkin olarak karşılanmasında engel teşkil edebilmektedir. Bu bakımdan KİK'in teşkilatlanmasında değişikliğe gidilerek örneğin bölge teşkilatlanmasına geçilmesi ve personellerinin denetim görevlerinde önemli değişiklikler yapılması, itirazen şikâyet ve tabii olarak alım sürecini kısaltma konusunda fayda sağlayabileceği düşünülebilir. Benzer durum yargı

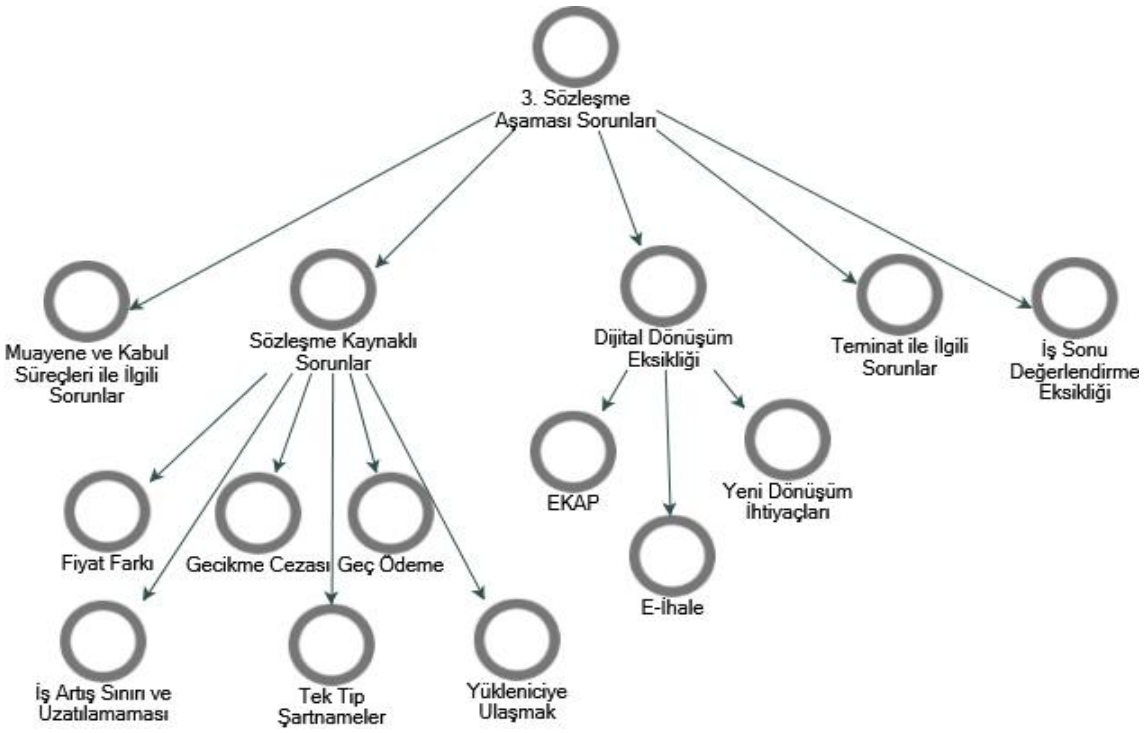
[976] Katılımcı 3, Katılımcı 4, Katılımcı 13, Katılımcı 20, Katılımcı 22, Katılımcı 24, Katılımcı 28, Katılımcı 30, Katılımcı 34, Katılımcı 39, Katılımcı 41, Katılımcı 43, Katılımcı 44.

süreci için de geçerlidir. Kamusal mal ve hizmet alımlarını öncelikli görüşen yeni bir yargısal kurum ihdası, ombudsmanlığın ve arabuluculuğun yerel düzeyde ve belli nüfus kriteriyle teşkil edilmesi gibi süreçler mahkemelerin iş yükünü hafifletme konusunda fayda sağlayabilecektir.

3.2.2.3 Sözleşme aşamasında yaşanan sorunlara yönelik bulgular

İhale kararının alınıp ihale yetkilisi tarafından onaylanması ve ilanıyla birlikte idare, istekliyi sözleşmeye davet etmektedir. İtirazen şikâyet ve yasaklılık başta olmak üzere yapılan sorgularda ve istekli tarafından sunulan belgelerde bir problem olmaması durumunda sözleşme aşamasına geçilebilir. Sözleşme aşaması idarenin istekli ile sözleşme imzalamasıyla başlamakta ve işin tamamlanmasıyla da sona ermektedir. İsteklinin yüklenici sıfatına geçerek idarenin sürecin ilk adımında tespit ettiği ihtiyacını karşılamasına yönelik uygulamalar bu aşamada gerçekleşir. Diğer aşamalarda belirtilen husus bu aşamada da geçerlidir ve tıpkı diğer aşamalarda olduğu gibi sözleşme aşaması da ihale sürecinin tüm aşamalarıyla yakından ilgilidir. Yine bu aşamada kamu alım sürecinin tamamlanmasının ardından yaşanabilecek sorunlara da yer verilmektedir.

Şekil 12: Sözleşme Aşaması Sorunları Kategorisinde Yer Alan Kodlar, Alt Kodlar



Sözleşme aşaması ile ilgili görüşler ihale kaynaklı sorunlar temasında yer alan ilk iki kategorinin aksine tüm katılımcılar tarafından dile getirilmemiştir. Bu kategoriyle ilgili olarak 46 katılımcıdan 33'ü soruna/sorunlara yönelik değerlendirmelerde

bulunmuştur[977]. Kategoride konumlandırılan tüm kodlara ve alt kodlara yukarıdaki şekilde yer verilmiştir.

Bu kategoride beş kod bulunmaktadır. Bu kodlar; "Muayene ve Kabul Süreçleri ile İlgili Sorunlar", "Sözleşme Kaynaklı Sorunlar", "Dijital Dönüşüm Eksikliği", "Teminat ile İlgili Sorunlar", "İş Sonu Değerlendirme Eksikliği" şeklindedir. Kodların sıralaması, sorunlarla uygulamada karşılaşılan zamanlar ön planda tutularak ve yine belirtilme sıklıkları ve birbirleriyle olan bağlantıları esas alınarak yapılmıştır.

3.2.2.3.1 Muayene ve kabul süreçleri ile ilgili sorunlara yönelik bulgular

Muayene ve kabul işlemleri kamu alım süreçlerinde işin başlangıcını ve bitişini belirleyen önemli bir husustur. Mal/hizmet alımlarında ihale dokümanlarına ve özellikle sözleşmelere uygunluğun ve kalitenin kontrol edilerek sorunsuz olduğunun idare tarafından onaylanması bu işlemler ve aynı isimli komisyonlar marifetiyle mümkün olmaktadır. Buradaki hatalar ve/veya eksiklikler ihtiyacın gereği gibi karşılanamaması sonucunu beraberinde getirip kamu kaynaklarının israfına yol açabilmektedir. Benzer olarak kabullerin ve muayenelerin gecikmeli yapılması da iş sürecinde sözleşmeye uygun davranılmamasına ve işin sonlandırılmasına etkiler doğurabilmektedir.

İşin başlaması için muayene ve kabul komisyonları tarafından uygunluk işlemlerinin yapılması gerekmektedir. Bu işlemler sürecin kalitesini de doğrudan etkilemektedir. 6 katılımcı muayene ve kabul işlemlerinde yaşanan sorunları ifade etmiştir[978]. Bu işlemlerde komisyonların daha hızlı ve özenli davranmasının sürecin tüm aktörleri için fayda sağlayabileceği düşünülmektedir. Bir diğer ifadeyle bu işlemlerin gecikmeli ve özensiz yapıldığı durumların olduğu ve bu sebepten kaynaklanan sorunların yaşandığı katılımcılar tarafından ifade edilmiştir. Yaşanan sorunların genellikle idarelerin oluşturduğu komisyonlardan kaynaklandığı görülmektedir. Bu durum ise yine idarenin personel kaynağında yaşadığı eksikliklerle yani uygulayıcılarla bağlantılıdır.

> Katılımcı 20, "*Muayene ve kabul yönetmeliklerinde mevzuatsal anlamda sorunlar var. Buralarda yapılacak düzenlemelerle sorunların minimuma indirilmesi mümkün olabilir. Herkesçe yapılan standart uygulama yok (...) Sonra malın*

[977] Katılımcı 3, Katılımcı 4, Katılımcı 5, Katılımcı 7, Katılımcı 8, Katılımcı 9, Katılımcı 10, Katılımcı 11, Katılımcı 12, Katılımcı 14, Katılımcı 15, Katılımcı 16, Katılımcı 17, Katılımcı 19, Katılımcı 20, Katılımcı 21, Katılımcı 22, Katılımcı 23, Katılımcı 24, Katılımcı 26, Katılımcı 29, Katılımcı 30, Katılımcı 31, Katılımcı 32, Katılımcı 33, Katılımcı 34, Katılımcı 35, Katılımcı 39, Katılımcı 41, Katılımcı 43, Katılımcı 44, Katılımcı 45, Katılımcı 46.
[978] Katılımcı 4, Katılımcı 15, Katılımcı 20, Katılımcı 31, Katılımcı 32, Katılımcı 35.

idareye zamanında teslim edilmemesi ve sözleşmeye uygun olmayan şekilde teslimi var. Komisyonlar tarafından bekletilen ve sonra kalitesinin yerinde olmadığı anlaşılan malların iade sorunları var. Haliyle muayene ve kabulle ilgili yaşanan sorunlar var."

Katılımcı 31, *"Aynı zamanda muayene ve kabul işlemleri de çok zaman alabiliyor. Malzemenin miadı dolmak üzere kısma geliyor ve idare kabulü yapmadığı için tüm mallar yüklenici elinde çöp oluyor. Mal tesliminde sorun yaşanıyor. Yüklenici malın %90'ını veriyor. Kalanı için yurtdışından tedarik bekleniyor ve kendi elinde olmayan nedenlerle teslimi geciktiriyor ya da yapamıyor. Sonrasında iş feshediliyor ve firma yasaklı oluyor. Bu tüm Türkiye'de yaşanınca ihalelere katılımda rekabet azalıyor."*

Katılımcı 32, *"Kesin kabulde sorun yaşanabiliyor. Mal ve hizmet alımlarında az ama yapım işlerinde büyük sorun yaşanıyor. Fiziki kontrol mal alımlarında şart ama uyuluyor mu emin olamıyorum. Yetkin bir komisyon tarafından kesin kabulün yapılması mal/hizmet alımlarında sorun yaşanmasını engelleyebilir. Burası da yine belediyenin personeli ile ilgili, eğitim ile ilgili. Nitelikli personel varsa eğitimde de sorun yoksa mevzuat da destekliyorsa o zaman süreçlerde sorunlar çok çok azalır. Bitmez ama azalır."*

Muayene ve kabul işlemlerinin gecikmeye mahal vermeden ve özenli olarak yeterli sayıda nitelikli personel eliyle yürütülmesine rağmen yaşanabilecek bir sorun daha bulunmaktadır. Bu sorun, yüklenicinin işin özelliğine uygun mal veya hizmet sunumu gerçekleştiremediğinin anlaşılmasıdır. Böyle bir durumda komisyonlar yapılan kamu alımını teslim almaz, onaylamaz ve kabul etmezler. Böylece ihale süreci de iptal olarak muayenesi yapılıp denetlenen her ne ise yükleniciye iade edilir. Bu ise idarenin ihtiyacını zamanında karşılayamaması ve tüm sürecin tekrar başlaması ve zaman, para açısından ciddi maliyetlere yeniden katlanılması anlamına gelmektedir.

Mal ve kabul işlemleri aşamasında ortaya çıkan son sorun ise ödeme ve teslimin sıralaması ile ilgilidir. İsteklilerin idareyle geçmişte yaşanan bazı durumlardan ya da gerçeğe dayanmayan ön yargılarından dolayı yeterli güven duymadığı örnekler bulunmaktadır. Bu örneklerde istekli ya ihaleye girmemekte ya da girdiği ihale sonucunda muayene ve kabul işlemi yapılmadan parasını almak ve sonrasında malı/hizmeti teslim etmek istemektedir. Ancak yasal düzenlemeler idarelerin muayene ve kabul komisyonları tarafından alımın kabul edilmesiyle birlikte hak ediş ödemesi tasarrufunda bulunabileceğini belirtmektedir. Doğal olarak idare de alım konusu işi, komisyonca inceleyip teslim almadan herhangi bir ödeme yapamamaktadır. İsteklilerin idareye yönelik güven eksikliği kaynaklı düşüncelerinden de kaynaklanan bu sorun, eğer teslim alınan malın muayenesinde ve kabulünde bir sorun gerçekleşmezse en geç beş iş günü

içinde idarenin yükleniciye ödeme yapacağının garanti altına alındığı "güvenli ödeme" benzeri bir sistemin teşkil edilmesiyle çözülebilecektir.

3.2.2.3.2 Sözleşme kaynaklı sorunlara yönelik bulgular

Sözleşme aşamasında yaşanan sorunlardan en öne çıkan bulgunun sözleşme kaynaklı uygulama sorunları olması beklenen bir durumdur. Bu sorun ile ilgili görüş bildiren katılımcı sayısı 24 olarak gerçekleşmiştir[979]. Kategoride böyle bir kodlamaya gidilmesindeki temel amaç sözleşme aşamasının sadece sözleşme uygulamalarından ibaret olmaması ve sözleşmenin uygulaması anında yaşanan sorunlara yönelik bulguların da detaylıca ifade edilebilmesidir. Bu kod altında yer alan alt kodlar; "fiyat farkı", "gecikme cezaları", "geç ödeme", "iş artış sınırı ve işin uzatılamaması", "tek tip şartnameler" ve "yükleniciye ulaşmaktaki sorunlar" şeklinde belirlenmiştir.

Fiyat farkı konusunda yaşanan sorunlar 14 katılımcı tarafından ifade edilerek bu kodun en öne çıkan alt kodu olmuştur[980]. Bazı katılımcılar fiyat farkı ile ilgili sorun yaşandığına dair görüş bildirmiş olsa da genellikle sorunlar arasında çeşitlilik olduğu da görülmektedir. Katılımcıların büyük oranda uzlaştıkları sorun ise fiyatlarda yaşanan ani dalgalanmaların teklif aşamasına etkisi olduğu gibi sözleşme aşamasına da etkisi olduğudur.

Fiyat farklarıyla ilgili olarak merkezi idare kararlarının sadece öngörülmeyen dönemlerde alınmış ve belediyenin ilgili ödeneklerinde artış/aktarım yapılmış olması nedeniyle belediyeler açısından büyük sorunlar oluşturmadığı düşünülebilir. Ayrıca hizmet alımlarında yaşanan asgari ücret kaynaklı fiyat farklarının bütçelere getirdiği ek yükler bulunduğu görülse de bu durumun büyük maliyetler içermediği de söylenebilir. Anılanların dışında kalan durumlar için belediyenin fiyat farkı vermek ya da vermemek konusunda genellikle önemli bir serbestiye sahip olduğu ve ihale dokümanlarında konuyu açıkça düzenleyebildikleri görülmektedir. Bu nedenle kamu alımlarında fiyat farkları bağlamında süreci olumsuz etkileyen büyük bir sorundan bahsedilmesinin pek mümkün olmadığı söylenebilse de katılımcıların bazı görüşlerinin aktarılması yerinde olacaktır.

---

[979] Katılımcı 3, Katılımcı 4, Katılımcı 5, Katılımcı 7, Katılımcı 8, Katılımcı 9, Katılımcı 10, Katılımcı 11, Katılımcı 12, Katılımcı 14, Katılımcı 15, Katılımcı 16, Katılımcı 17, Katılımcı 19, Katılımcı 20, Katılımcı 21, Katılımcı 22, Katılımcı 23, Katılımcı 24, Katılımcı 26, Katılımcı 29, Katılımcı 30, Katılımcı 31, Katılımcı 32, Katılımcı 33, Katılımcı 34, Katılımcı 35, Katılımcı 39, Katılımcı 41, Katılımcı 43, Katılımcı 44, Katılımcı 45, Katılımcı 46.

[980] Katılımcı 5, Katılımcı 9, Katılımcı 11, Katılımcı 12, Katılımcı 14, Katılımcı 16, Katılımcı 20, Katılımcı 24, Katılımcı 30, Katılımcı 32, Katılımcı 34, Katılımcı 39, Katılımcı 43, Katılımcı 44.

Katılımcı 11, *"Tamamen etkileniyoruz ekonomiden pandemiden. İhaleye giren firmalar anında fiyat farkı istiyor ama bazen sözleşmede olmuyor ya da soruna yol açıyor bu. Fakat olsa da bütçeler kısıtlı olunca ihaleler iptal ediliyor."*

Katılımcı 12, *"Fiyat farkı verilen işlere girerken endişe yaşanıyor. Çünkü TÜİK bazı verilerde fiyatta azalışa da gidebiliyor. Bu durum isteklileri ihaleden uzaklaştırıyor (...) bir de fiyat farkı verilmezse tamamen batarlar ama güven duygusu eksik olduğundan diyorlar ki ya TÜİK aşağı çekerse ve ben düşük alırsam farkı ya da iş eksilişi olursa o zaman tüm ticari hayatımı niye riske atayım diyorlar. Risksiz ticaret nerede varsa söylesin bana ben de yapayım gerçi de neyse. Bu bakımdan ürküyorlar mı evet."*

Katılımcı 30, *"Sonradan yüklenicilere fiyat farkı ödüyoruz. Hiç gerek yok aslında ama durmuyor fiyat. Görüyorsun sen de adam da iş yapıyor yerel yönetime diye neden cezalansın neden batsın. Sen görüyorsun çarşıda pazarda fark ediyorsun fiyat artmış. Bir yanım diyor en başta teklifi düzgün verseydi o zaman diyor. Ama adam zaten özenmiş fiyatı tedbirli vermiş fakat yine de ani dalgalanmaya yetişememiş. Burada firmayı batırmak olmaz veriyoruz fiyat farkını zaten verebilelim diye ihaleye de fiyat farkı vereceğiz diye çıkıyoruz."*

Katılımcı 34, *"Fiyat artışları ve beraberinde öngörülmeyen fiyat farkları ya firmayı kötü etkiliyor ya belediyeyi. Merkezden verilen kararlar ile yükselen asgari ücret ya da döviz kuru kaynaklı artan fiyatlar, ekonomi, dış dünya gelişmeleri ticaret vb. birçok konu yüzünden fiyatlar oynuyor olan bize oluyor. O yüzden ne biz ihale yapmak istiyoruz ne yüklenici ihaleye katılmak istiyor. Bazen fiyat farkı vermeyeceğimiz işlerde bile merkezden yine bir karar alınıyor ve biz yüklenicilere mecburen fiyat farkı ödüyoruz bu da bize yük oluşturuyor. Halbuki ben demişim fiyat farkı yok dikkatli fiyat ver demişim, fiyat yükselmişse tacir basiretli olsaymış maliyeti niye ben vereyim niye benim bütçeme yük olsun."*

Gecikme cezası hususu konusunda 2 katılımcı görüşlerini ifade ederek bu konuda sorun yaşandığını ifade etmiştir. Gecikme cezası hususunda içtihat birleştirme kararları alınır, düzenleme yapılırsa idarelerin daha doğru işlem tesis edecekleri düşünülebilir.

Katılımcı 23, *"Malı hiç getirmezse de gecikme cezası kesilemiyor. KİK, Yargıtay, Sayıştay bu konuda görüş birliğinde değil. Bunlar birliğe kavuşmadan idareden o konuda doğruyu yapmasını bekleyemezsin."*

Katılımcı 46, *"Sözleşmede onlara göre en önemli problemler sözleşmenin düzgün uygulatılmaması ve bundan kaynaklı gecikme diğer tüm cezalar ile ihale konuları yani dokümanları."*

Geç ödemelerle ilgili olarak da sorunlar yaşandığı 2 katılımcı tarafından ifade edilmiştir. Bu sorunların sebebinin gerek personel gerekse de finansman kaynakları eksikliği ile bağlantılı olduğu ve kamu alım süreçlerinin uygulama aşamasında sorun yaşanmasına neden olduğu söylenebilir. Kaynak eksikliğinde yaşanan sorunların giderilmesi bu sorunun da çözümüne katkı sağlayacaktır.

Katılımcı 31, *"Son olarak bunu da söyleyeyim vebal kalmasın. Yükleniciler geç ödemelerde sorun yaşıyor. Dediğim gibi biz gün gün öderiz aksatmayız mali*

disiplinimiz sağlamdır ama bunu duyuyoruz çok zor ödeme yapan belediyeler var. Bu karşılıklı güveni sarsar. Gerek para yokluğundan gerek personelin işi savsaklamasından kaynaklandığını duydum."

Katılımcı 35, *"Adamın elinde yoksa ödeyemez diye ödeneği yoksa ihaleye çıkma yasağı gelmiş ama oluyor bazen idarenin tahsis ettiği ödenek geç düşüyor. Kurumlar bizi de isteklileri de yönlendirsin, sözleri itibar olsun. İdarelerden şu tarihte ödeme yapılacak diye resmi bildirimde bulunulursa yükleniciler açısından yaşanan bu sorunda azalma yaşanacaktır. Böylece idare ve yüklenici de daha az sorun yaşayacaktır."*

Belediyelerin kamu alım sürecinde yaptıkları alımlarda iş artışı yapabilmeleri belli şartların sağlanması halinde mümkün olmaktadır. 2 katılımcı, iş artış sınırının ve işin uzatılamamasının sorun olduğuna ilişkin görüşlerini paylaşmıştır.

Katılımcı 19, *"Burada iletişim şart. İş artışlarında %20'lik oran az kalıyor. Bizim sürekli işlerimiz var. Bu işlerin süresinin de idare takdirinde uzatılamaması sorun oluyor. Boşuna yine aynı ihale süreci yaşanıyor. Hizmet sorunsuzsa, aynı fiyattan devam edilecekse ya da yaklaşık maliyetle eşdeğer fiyat varsa ve süresi de bulunuyorsa devam ettirebilsin idareler. İşin doğrudan temine kaçılıp kanunun arkasından dolaşarak çözülmesi de biter."*

Katılımcı 35, *"İş artışlarında oranın %30'a ya da benzer bir orana artırılması mümkün olsa da şartları ciddi değiştirebilme riski nedeniyle endişe ile yaklaşılan bir durum haline gelebilir. Burada esas olan %7 karı dahi istemeyen ve herkesçe yaklaşık maliyeti tespit edilebilecek işlerde kullanılması işin devamı makul."*

Yapılan görüşmeler neticesinde tek tip sözleşmelerle ilgili sorun yaşandığına dair de bir bulguya ulaşılmıştır. 5 katılımcı tarafından ifade edilen bu sorunda özellikle tek tip şartnamelerin özensiz hazırlanmasına dönük sorunlara ve yeni ortaya çıkan durumlara cevap verememesine işaret edilmiştir[981]. Tek tip sözleşmelerin uygulayıcılar tarafından özenli olarak hazırlanması ve "kes, kopyala, yapıştır" sözleşme düzenlemelerinden vazgeçilmesi halinde bu hususta yaşanan sorunların önemli ölçüde önüne geçileceği rahatlıkla söylenebilir. Ayrıca merkezi idare ya da yerel idare düzenlemelerinden kaynaklı oluşan ek maliyetlere idarelerce, diğer durumlarda ise yüklenicilerce katlanılmasının belirginleştirilmesiyle bu sorunu da çözeceği söylenebilir.

Katılımcı 17, *"Kopyalanıp hazırlanan şartnamelerden (...) vazgeçilsin."*

Katılımcı 22, *"Ulusal taşıt tanıma sistemi diye bir uygulama geldi. Kim yaptıracak yükleniciyle tartışıp duruyoruz. Bu gibi konular için sözleşmede buna çıkan hükümler konulsun. Şu an yeni yasal düzenleme geldi herkes birbirine bakıyor. İdare diyor sen yap yüklenici diyor sen yap. Bu maliyete kim katlanacak. Kanun bunu düzenlesin desin ki eğer böyle bir yükümlülük getirirsem ben idare*

[981] Katılımcı 9, Katılımcı 17, Katılımcı 22, Katılımcı 33, Katılımcı 43.

olarak bunu karşılarım. Benden kaynaklanmazsa maliyeti yüklenici karşılar. Nokta."

Katılımcı 43, *"İşe özellikli şartnameler kullanılabilsin. Bunların gerekirse yapılacak iş anlamında sektörel kategoriler geliştirilsin. Tek tip şartname doldurulurken de özen gösterilsin personelce."*

Sözleşme uygulamalarından kaynaklandığı belirtilen bir diğer sorun da gerek mal ve hizmet alım sürecinde gerekse de iş bittikten sonrasında yükleniciye ulaşmakta yaşanan zorluklardır. 3 katılımcı bu konuda görüşlerini ifade etmiştir. İdarelerin yükleniciye ulaşmaları bazen sözleşme aşamasında bile zor olurken sözleşmenin tamamlanmasının ardından imkânsız hale gelebilmektedir. Yükleniciler iş sonlarında kıdem tazminatı, rücu davaları ya da çeşitli yaptırımlarla karşılaşmamak için adres, iletişim bilgisi ve hesap numarası gibi konularda değişikliğe gidebilmekte ve hatta şirketi tamamen kapatarak bir yakını üzerinden yeni bir şirket açma yöntemine tevessül edebilmektedir. Diğer taraftan sözleşme aşamasının tamamlanmasına rağmen denetimler ya da başka durumlar neticesinde yükleniciye ödeme yapılması gerektiği de anlaşılabilmekte ancak yükleniciye ulaşmak mümkün olmadığından bu konuda sorun yaşanabilmektedir.

Katılımcı 15, *"İş süresinde yükleniciye sadece para ödemelerinde ulaşıyoruz hatta o bize ulaşıyor fakat iş bitiminin ardından yükleniciye ulaşılamıyor. İş bitiminden sonra ulaşmak gereken haller oluyor ama ulaşmak zor oluyor. Mesela bu kişilere özel bankalarda kapanmayan hesap numaraları tanımlansın. Gerekirse ücreti peşin alınsın ya da kamu bankaları bu görevi bila bedel yapsın. İşle ilgili yıllar sonra bir ödeme çıkabiliyor, yargı kararı sonuçlanabiliyor, emanete alınan değerin salınması söz konusu olabiliyor ama karşımızda muhatap bulamıyoruz. Firma batmış, bize verdiği hesaplar, adresler tamamen değişmiş ya da kapanmış. Mirasçılarına ulaşmak da zorlaşmış. Bunlara dair tutarlar o hesaplara yatırılsın. Hesaplardan örneğin bir yıl içinde para çekilmezse otomatik hazineye devrolsun 20 yıl beklenmesin para pul olması ve herkes kurtulsun. Firmayı bir şekilde bulup arıyoruz bana yatırma gelir kaydet diyor uğraşamam diyor meblağ çok küçük yazı vermeye çekiniyor adam. Ama bizim idarede o 10 TL sorun oluyor. Bu çözüm gerçekleşirse bu sorun tamamen ortadan kalkar."*

Katılımcı 39, *"İşler sürerken yükleniciye ulaşmakta zorluk çekiyoruz. Zaten işler tamamlandıktan sonra yüklenicilere ulaşmakta çok çok zor. Yarın öbür gün sıkıntı olursa diye şirket açıp şirket kapatıyorlar."*

Katılımcı 45, "Son olarak artık kalmadı ama eskiden hizmet alımda taşeronların kıdem tazminatı oluyordu. Şimdi de şirketlerin işçilerinin oluyor ama hizmet alımsız. Bunların kıdem tazminatını genelde belediye ödüyor ve sonra alt yükleniciye rücu ediyor. Ama belediye şirkete ulaşamadığında sorun yaşanmış oluyor. Bu sebeple bile olsa bunların belli şeyleri takip edilmeli. Bunların da takibinin otomatik olarak yine bu EKAP'la çözülmesi bizler açısından önemli."

3.2.2.3.3 Dijital dönüşüm eksikliği ile ilgili sorunlara yönelik bulgular

Dijitalleşme tıpkı diğer işlerde olduğu gibi belediyelerin mal ve hizmet alım süreçlerinde de yer alan ve birçok soruna, konuya uygulanarak verimliliği artıran önemli bir konudur. Kamu alım süreçlerinde gün geçtikçe gelişen dijital dönüşümün faydaları katılımcılar tarafından birçok kez ifade edilmiştir. Bu konuyla ilgili olarak yapılmış olan çalışmalar ve bunların başarıları diğer alanlarda da dönüşüm gerçekleşmesi için idarelerin talepkâr olmasını beraberinde getirmektedir. Dijital dönüşüm uygulamalarıyla belediyelerin kamu alım süreçlerinde hata riskinin azalması, sürecin şeffaflık, hız ve etkinlik kazanması ile kamu kaynaklarının verimli kullanılması yönünde de gelişmeler elde edilmiştir. Ancak tüm bunların yanında internet hizmeti kesintisi, sunucu, donanım ya da benzeri sebeplerle yaşanan ve sistemde donma olarak isimlendirilen olumsuz durumların yaşandığı da katılımcıların bazıları tarafından belirtilmiştir. Saatinde başlayamayan e-ihaleler, yasaklılık sorgularındaki gecikmeler ya da ekranlarda yaşanan hatalar/uyarılar gibi sorunlar nedeniyle idarelerin dijitalleşmeye ihtiyatlı yaklaştığı görüşler de bulunmaktadır. Fakat elde edilen kazanımların yanında nadir sayıda olduğu ve kısa sürede düzeldiği belirtilen bu tür olumsuzlukların büyük sorunlara yol açmadığı da yine araştırmadan elde edilen bulgular arasında yer almaktadır.

Elektronik ortamda iş ve işlemleri gerçekleştirme olarak adlandırılan dijital dönüşümün eksikliğinin alım sürecinin verimi üzerinde olumsuz etkileri bulunduğunu düşünen 17 katılımcı bulunmaktadır[982]. Bu katılımcılara göre özellikle e-ihale, e-teminat ve EKAP uygulamaları oldukça yerindedir. Bunlar kamu alım sürecinde gerek şeffaflık ve rekabeti gerekse de kolaylığı sağlamaktadır. Ancak bunların geliştirilebilme potansiyeli taşıdıkları ve birçok işlemin daha sayılanlar aracılığıyla yapılmasının mümkün olduğu yine katılımcılardan bazıları tarafından ifade edilmiştir.

11 katılımcı EKAP kullanımı ile ilgili görüşlerini dile getirmiştir[983]. EKAP mevcut durumda idare ile yüklenicinin sözleşme imzalamasıyla misyonunu yerine getirmekte ve sözleşme sürecinde yer almamaktadır. Katılımcıların sürece olumlu katkıları olduğunu belirttikleri EKAP'ın sözleşme aşamasında da yer alması gerektiğine

[982] Katılımcı 5, Katılımcı 8, Katılımcı 9, Katılımcı 15, Katılımcı 20, Katılımcı 21, Katılımcı 22, Katılımcı 23, Katılımcı 24, Katılımcı 26, Katılımcı 30, Katılımcı 33, Katılımcı 41, Katılımcı 43, Katılımcı 44, Katılımcı 45, Katılımcı 46.
[983] Katılımcı 15, Katılımcı 20, Katılımcı 21, Katılımcı 22, Katılımcı 23, Katılımcı 24, Katılımcı 33, Katılımcı 41, Katılımcı 43, Katılımcı 44, Katılımcı 45.

dair bazı fikirleri bulunmaktadır. Yine iş deneyim belgelerinde ve sözleşme aşamasında yer alan bildirimle ilgili yaşanan sorunların EKAP ile çözülme potansiyeli olmasına rağmen EKAP'ın bu noktada kullanılmamasının bir sorun olduğu yapılan görüşmelerden elde edilen bulgular arasında bulunmaktadır.

> Katılımcı 15, *"EKAP modüllerinde sözleşme uygulamalarında önemi olan mal teslim, muayene kabul, ara hak ediş, tebligat kesin kabul gibi dosyaların eklenememesi evrak sayısını artırıp bürokratik süreci uzatıyor. EKAP-Sözleşme gibi bir uzantıyla sorunlar çözülür."*
>
> Katılımcı 20, *"Bizim sözleşme imzalama yerimiz EKAP. KİK süreçte çok etkin ve böyle şeyler gün geçtikçe çoğalıyor. Çoğu şey var burada ama olmayanı söyleyeyim. İş deneyimi, ortağın %51 olan durum belgesiyse diplomayı ya da deneyim belgesini gireceğimiz bir yer yok EKAP'ta. Bu kişi bu belgeyi hangi ihalede hangi idarede kullanmış ya da hala kullanıyor mu görmüyorum, bilmiyorum. Bu durum bu kadar kolay olmamalı, takip edilmesi mümkün olmalı (...) Ayrıca EKAP'tan tebligat yapılamaması var ki bu süreci direkt uzatan ve maliyeti artıran bir sorun. EKAP buralarda da uygulanmalı. Bürokrasi azalmalı. Vatandaşın parasını ben niye hala kargoya, postaya veriyorum. Birçok aşamada e-tebligat mümkün sözleşme aşamasında da mümkün olsun."*
>
> Katılımcı 24, *"EKAP uygulamalarının içerisine miktar, metraj ve yaklaşık maliyet hesaplama modülleri ile sözleşme uygulamaları olan tebliğ, mal teslim, muayene kabul, ara hak edişler, kesin kabul gibi dosyaların eklenmesinin sağlanması, beraberinde kontrolörler dairesi, Sayıştay ve diğer denetimlerin EKAP üzerinden yapılarak minimum evrak düzeyine geçilmesinde yarar bulunmaktadır."*

EKAP ile benzer olarak ihalelerin elektronik yollarla gerçekleştirilmesinin süreç açısından faydası bazı katılımcılar tarafından vurgulanmıştır. Normalde ihale aşaması ile daha yakından ilgili olmasına rağmen bu alt kodun sözleşme aşaması sorunları kategorisinde yer alma sebebi ise katılımcılar tarafından ihale aşamasında e-ihale ile ilgili sorunların dile getirilmeyip sözleşme aşamasıyla daha çok bağlantı kurulmuş olmasıdır. Aynı zamanda dijitalleşme eksikliği kodu ve EKAP alt kodu ile olan yakın ilişkisi de yine e-ihale alt kodunun bu kategoride ve bu kod altında konumlandırılmasını gerekli kılmıştır. 6 katılımcı e-ihale konusunda görüş bildirmiştir[984].

> Katılımcı 9, *"İhalelerin elektronik olarak internetten yapılmaları çok yerinde oldu. Bunlar yaygınlaşmalı ama en önemlisi eğitim şart kere şart."*
>
> Katılımcı 21, *"E-ihale son derece yerinde oldu. Bazen ekran donuyor ve gecikmeler yaşanabiliyor ama bunlar gerçekten çok arada gerçekleşen ve bir süre sonra kendiliğinden düzelen sorunlar. E-ihalenin yaygınlaşması ve sözleşme uygulama aşamasının da EKAP üzerinden yapılması ile ilan çeşitlerinde düzenleme sağlanırsa bürokrasi azalır."*

[984] Katılımcı 9, Katılımcı 15, Katılımcı 21, Katılımcı 26, Katılımcı 30, Katılımcı 43.

Katılımcı 30, *"Her adım teknoloji çağı ve kayıt altında. İspatı kolay yapması kolay derken bu internet ihaleleri çok iyi oldu. Burada ben diyorum ki madem ihale elektronik yapılabiliyor o zaman daha kolayını da yapalım. Sözleşmeyi de elektronik imzalayalım hiç gerek olmasın diğer tüm teferruata."*

Katılımcı 43, *"Ama iyiler arasında elektronik ihale yani kısa adıyla e-ihale oldukça faydalı. Bununla birlikte dönüşüm fazlalaşmalı."*

Dijital dönüşüm alanında yapılacak olan iyileştirmelerin gerek ihale sürecini kısaltması gerek bürokrasiyi azaltması gerekse de kamu kaynaklarının etkili kullanılması için faydalı bir araç olduğunu düşünen katılımcılardan elde edilen bazı görüşler yukarıda aktarılmıştır. Benzer olarak çağın gereklerine uygun şekilde birçok iş ve işlemin de elektronik platformlarda gerçekleştirilmesini hemen her karşılaştıkları sorunun mümkün olduğunca dijital dönüşüm ile çözülmesi için gereken adımların atılması gerektiğini savunan katılımcılar bulunmaktadır. Daha önce aktarıldığı gibi ilan süreçlerinden teminatlara ve iş deneyim belgelerinin takibine kadar birçok konuda düzenleme yapılması gerektiği yine görüşmelerden elde edilen bulgular arasındadır. Dijital dönüşüm ile kamu alım süreçlerinde yaşanan bazı sorunların giderilmiş olması diğer sorunların da giderilebileceğine olan umudu artırmaktadır.

Katılımcı 8, *"E-teminat mesela teminatlardaki sorunu büyük ölçüde ortadan kaldırdı ve geliştikçe kaldırmaya devam edecek diye düşündürüyor. E-teminat demişken elektronik işlemlerin sayısı artırılırsa ihale sürecinde evraklar, belgeler ne kadar çok azaltılırsa ki şu an gün geçtikçe azalıyor ve bizi rahatlıyor. KİK bu konuda başarılı. Bu olursa ve genişlerse birçok sorun kendiliğinden ortadan kalkacak diye düşünüyorum. Devir teknoloji devri."*

Katılımcı 9, *"İlan süreçleri hem pahalı hem çok uzun. Bu süreçlerde de teknolojinin nimetlerinden faydalanılmalı."*

Katılımcı 43, *"Buralarda da dijital ya da elektronik dönüşüm gerçekleşsin. Yeni teknoloji kullanımı teşvik edilsin. Yani her yerde söylüyoruz çağ yakalanmalı diye o zaman çağı yakalayalım çağı yakalayanlardan öğrenelim kullanalım. Fuarlar takip edilsin mesela KİK ya da TBB yapsın bunu her bölgeye 10 personel görevlendirse zaten çözüm olur. Bunlar eğitim de versin."*

3.2.2.3.4 Teminat ile ilgili sorunlara yönelik bulgular

Kamu alım sürecinde oldukça önemli bir yere sahip olan teminatlar, yapılacak olan işin istekli/yüklenici tarafından sözleşme şartlarına riayet edilerek tamamlanması amacıyla idare tarafından alınan değerlerdir ve bu değerler aslında bir risk yönetim aracı işlevi görmektedir. Teminatların geçici teminat ve kesin teminat olmak üzere iki farklı türü bulunmaktadır.

Geçici teminatlar, ihale sürecinin ihale aşamasında idarelerce alınan değerlerdir. Kısaca bu değerler ihale sonuçlandığında (ihale üzerine bırakılan teklif sahibi isteklinin ve varsa ekonomik açıdan avantajlı teklif sahibi isteklinin teminatları hariç olmak üzere) teklif sahiplerine derhal iade edilmektedir. Kesin teminatlar ise ihalenin üzerine bırakıldığı teklif sahibinden alınan kıymetlerdir ve uygulamada kesin teminatın alımı ile geçici teminatın da iadesi aynı anda gerçekleştirilir. Bankalarca düzenlenen mektup, nakit, DİBS ve kefalet senedi gibi değerler, her tür teminatta kullanılabilmektedir.

Teminatların kabul süreçlerinde ve zamanında iade edilmemesi ile ilgili sorunlarının yanı sıra süresi, miktarı, şekli ve geçerliliği ile ilgili de birçok sorunla kamu alım sürecinde karşılaşıldığı ifade edilebilir. Teminat mektubunun muhatabının ya da işin isminin, süresinin hatalı yazılması ya da teminat veren yüklenicinin isminde bulunan hatalar süreci oldukça zorlaştırmaktadır. Ancak 2024 Nisan ayı sonrası yapılan ihalelerde kesin teminat mektubu kapsamında sadece elektronik teminat mektubu ya da elektronik kefalet senedi sunulabileceğine dair bir düzenleme yapılmış ve böylece süreçte kesin teminat mektupları ile ilgili yaşanan sorunların büyük ölçüde azaldığı görülmüştür. Geçici teminatlar, kesin hesap teminatları vb. teminat süreçlerinde de benzer durumun geçerli olmasıyla birlikte yukarıda ifade edilen sorunların yine teminatlar bağlamında azalacağı öngörülebilir. Her ne kadar düzenlemenin yakın tarihli olması nedeniyle uygulama pratiğindeki eksiklikten kaynaklanan sorunlar olduğu tespit edilmiş olsa da bu sorunların geçici olduğu ve idarelerin sürece uyum sağlamaya başladıkları da rahatlıkla söylenebilir.

Geçici teminatlar ile ilgili hususlar kamu alım sürecinin ihale aşamasında oldukça önemli bir yere sahiptir ve ihale kararıyla sahiplerine iadeleri gerçekleştirilmektedir. Ancak kesin teminatlar sözleşme aşamasıyla birlikte idareler tarafından muhafaza altına alınan değerlerdir ve bu yüzden bu kategori altında değerlendirilmesinin daha doğru olacağı söylenebilir. Bir önceki kod ile ele alınan dijital dönüşüm konusuyla da e-teminat sürecinin yakın bağı yine konunun bütünlüğü açısından bu kategoride ve bu sırada anlatılmasını gerekli kılmıştır. Araştırma kapsamında yapılan görüşmelerde teminatlarla ilgili 15 katılımcı tarafından çeşitli sorunlara yönelik bulgular tespit edilmiştir[985].

> Katılımcı 7, *"Teminatlar problem. Bankadan almış mektubu örnek veriyorum adı Ahmet ama banka Ahmed yazmış. Sonra biz bunu kabul etmeyince sorun*

[985] Katılımcı 3, Katılımcı 7, Katılımcı 8, Katılımcı 10, Katılımcı 17, Katılımcı 20, Katılımcı 21, Katılımcı 22, Katılımcı 23, Katılımcı 30, Katılımcı 33, Katılımcı 35, Katılımcı 41, Katılımcı 43, Katılımcı 46.

yaşanıyor bazıları çıkan kavgadan dolayı bizi suçluyor sözleşme imzalamıyor süreç başa dönüyor. Bunu biz niye kabul etmiyoruz çünkü yarın sorun olduğunda diyecekler ki firma Ahmet ama burada Ahmed yazıyor gidin onunla konuşun diyecek. Ahmed diye de başka firma varsa yandı gülüm keten helva."

Katılımcı 8, *"Bu kavram ihalelerde sorunlara sebep oluyor. Aşırı düşük işlere yüksek teminat alınıyor ama sigorta açısından bir durum yok. Bu da bize sıkıntı oluyor yani sırf teminatı 3 puan fazla aldım diye iş bitmiyor sorunu çözmüyor. Sınır değerde sorunlar yaşanıyordu. Ama artık sorun yok. Eskiden bu değeri manipüle edebilmek için firmalar tanıdıklarına teminat komisyonlarını cebinden ödeyerek çok düşük ya da çok yüksek teklifler veriyor ve kamu zararının doğmasına neden olunuyordu."*

Katılımcı 20, *"Bizden kaynaklanan gecikmelerden ve teminat iadesinden yüklenici açısından bakarsan sorun var."*

Katılımcı 33, *"İstediğin kadar işin erbabı ol bu işi bitirmeye yetmiyor çünkü kişiler farklı, zemin farklı, iş farklı. Müteahhitleri yola getirip disipline edecek en önemli etken teminat sistemidir. Teklif sürecinde dışarında bir firma da yaklaşık maliyeti hesaplasın ihale oturumları arasındaki makul sürede. Burada süre yeterli olacaktır zaten sözleşmeye davete kadar netleşir. Kim ne teklif vermişse kim ihaleyi almışsa artık fark etmez. Aradaki fark kadar bir ek teminat daha yatırılsın yüklenici tarafından onun da değerlenecek bir fonda tutulması zorunlu olsun o tutar iş kalırsa belediye emrinde olsun ve herkes bu işten kurtulsun."*

Katılımcı 41, *"Kısmi kabullü işlerde ve sonraki süreçte yaşanabilecek olumsuzluklar düşünülerek ihtiyatlı davranılıp teminatın geç iadesi ya da teminatın bir kısmının itibar tutar olarak içeride tutulmasında yarar var (...) bunu sağlayabilecek bir sistem gerekiyor yoksa sorun bize dönüyor."*

3.2.2.3.5 İş sonunda değerlendirilme eksikliği ile ilgili yaşanan sorunlara yönelik bulgular

Belediyelerin mal ve hizmet alımlarında sözleşme aşamasının da tamamlanmasının ardından 4734 ve 4735 sayılı Kanunlarda yer verilen süreçler başta olmak üzere birçok sürecin noktalandığı ifade edilebilir. Ancak yapılan görüşmelerde son bir bulguya daha rastlanılmıştır. Buna göre 10 katılımcı, malın/hizmetin alımı ve teminatların iadesinin ardından idarelerin objektif kriterlerle sabitlenen bir form ile işi/yükleniciyi değerlendirebildikleri bir sistem olmamasının soruna yol açtığını savunmuştur[986].

Katılımcı 22, "*Bir kurumda oluşturulacak bağımsız bir kurulda ihaleleri kazanan firmaların iş sonlarında puanlanması mümkün olabilir."*

Katılımcı 29, "(…) *Mavi Bayrak Puanı gibi. Teminatları üstünden ya da firmalara ihale sürecindeki davranışlarından hizmetlerinden doğan puanlar getirilebilir. Bizim başımız yanar başka bir beldede başka vatandaşların başını kurtarmış*

[986] Katılımcı 7, Katılımcı 8, Katılımcı 17, Katılımcı 22, Katılımcı 26, Katılımcı 29, Katılımcı 34, Katılımcı 35, Katılımcı 39, Katılımcı 43.

oluruz. Mevcut şekilde sadece tanıdığım ya da beni arayıp sonra olursa bilgilerimi aktarabilirim. Takip edemem çünkü yüklenici nerelerde iş almış diye tek tek bakamam. Tüm ülke vatandaşları hepimiz biriz. Siyaset sandık öncesiydi artık herkes eşit siyaset kapı dışında seçim öncesinde kaldı. Herkese bilgi aktaralım."

Katılımcı 34, *"Mesela firma işi batırıyor ya da çok kötü hizmet sunuyor diyelim. Biz değerlendirecek puanlayacak bir sisteme bunu girebilmeliyiz. İnternetten alınan pantolon bile yorumlanıyor ama milyonluk işe yorum yapacağımız bir mekanik yok. İdareler iş bitiminin ardından objektif kriterler ve ispatlı örnekler eşliğinde yüklenicilere puan verebilmeli. Bu puanlar bazı ihalelere katılımlarda "asgari 4 puana sahip olmak" gibi bir kriter haline dahi getirilebilir."*

Katılımcı 35, *"Ayrıca sırf seçerken değil iş biterken de hak olmalı. İdarelerin iş bitimlerinde yüklenicileri objektif kriterlere göre değerlendirebilme imkânı bulunmalı. Yükleniciler iş bitişinde değerlendirilmiyor. Bu sorun. Değerlendirilebilmeleri şart. Belki ben adamdan çok ama çok kötü hizmet aldım veya malları defolu, kötü, eksik aldım. Bunu diğer kurumlarla en azından resmi olarak paylaşabileyim. İsterse yüklenici de görsün mahkeme yolu da açık olsun."*

Katılımcı 43, *"Firmalar seçilirken bunlar değerlendirilerek gelsin. Ben bileyim ki yüklenici daha önce bazı durumlarda teminat yakmış, ya da müteahhit şirket bir şekilde sıkıntılı işlere girmiş ve işi yarım bırakıp kaçmış (...) Bunların çerçevesinde bizim eşit teklifte verebildiğimiz puanlar gibi teklifler arasında belli ve az bir miktar olduğunda da ben karar verebilme, firma seçebilme hakkına sahip olabilmeliyim. İş bitince de bu firmayı yine kriterler eşliğinde işi nasıl yaptı, yaklaşımı nasıldı, personel çalıştıysa işte onlara maaşlarını gününde ödedi mi, borçlarını kendi mi ödedi yoksa beni muhasebecisi zannedip borçlarını bana mı ödetti, kaç kez borcunu ödedik, hak ediş kesintileri cezalar dahil toplam kaç liraydı gibi değerlendireyim benden sonra iş yapacağı idareler de bunu bilsin. Yüklenici bunu takip etsin tutanakla. İlgili isterse beni mahkemeye ya da KİK'e versin eğer ben hatalıysam kayıtlar silinsin. Bu işlemler ile az önce söylediğim yüklenicinin puanlanması işlemi de daha objektif kriterler ile yerine getirilebilir."*

İş sonlarında sözleşme konusu işin ne kadar kaliteli sağlandığı, etkinliği ve verimi gibi yüklenicinin performansını da içeren objektif kriterlere sahip bir formun/sistemin idare tarafından doldurulmaması yüklenicilerin de özensiz davranışlarına sebep olabilme riski taşımaktadır. Bu yüzden yasal altyapı hazırlanıp objektif, gerekçeli ve hakkaniyetli bir çerçevede belirlenecek iş sonu değerlendirmelerine bir puanlama formu şeklinde kamusal mal ve hizmet alım süreçlerinde yer verilmelidir.

SONUÇ VE ÖNERİLER

İdari birim olarak yerel özellikler gösterip ilk örneklerine Antik Yunan şehir devletleri ve Roma Devleti'nde rastlanılan yerel yönetimlerin tarihsel süreç içerisinde çeşitli değişimlere/dönüşümlere uğradıkları görülmektedir. İnsan ihtiyaçlarının çeşitlenmesi ve fazlalaşması gibi beşerî faktörlerin yanı sıra idari, siyasi, mali birçok başka sebebin de yerel yönetimlerin gerek var olmasında gerekse değişiminde etkili olduğu söylenebilir. Ortaçağ'da feodalizmle gelişen ticaret ve burjuva sınıfıyla farklı bir yapıya kavuşup güçlenen bu idareler sonraki dönemlerde merkezi devletlerin güçlenmesiyle birlikte merkezin gölgesinde kalmışlardır. Fransız ve Sanayi Devrimlerinin etkileri ile bu etkiler sonrasında yaşanan felsefi dönüşümler, ekonomik krizler, dünya savaşları ve yeni üretim modelleri gibi tüm dünyayı etkileyen faktörler de yine bu yapıların değişmesi bağlamında büyük öneme sahip olmuştur. 1970 ve sonrası dönemde kente göçün beklenmeyen artışıyla birlikte merkezi idarenin yeni taleplere çözüm üretemediği bazı sorunlar da yaşanmıştır. Bu durum yerel yönetimler açısından merkezi yönetim ile görev bölüşümü anlamında artış meydana getirirken gelir bölüşümü anlamında ise bir yükselişe yol açmamıştır. Her ne kadar bu idarelerin gelirleri talepleri karşılamaya yetmese de 1980'li yıllar, yapılarında hızlı dönüşümlerin yaşanmasını da beraberinde getirmiştir. Yaşanan dönüşümler, diğer idarelerde de olduğu gibi yerel yönetimlerin özelliklerinde de düz bir akışta gerçekleşmeyip dalgalı bir seyir izlemiştir. Mali özerklik, siyasi katılım, yerelleşme, devlet felsefesi, ekonomik güç ve merkez ile yerel yönetim arasındaki bölüşüm gibi farklı ölçütlerden birisi ele alındığında ele alınan kritere göre yerel yönetimlerde yaşanan değişimlerin tarihsel süreçteki seyrinde yaşanan farklılıklar da görülebilecektir.

Dünya örneklerinde olduğu gibi Türk örneğinde de yerel yönetimlerin ilk temsilcileriyle oldukça eski dönemlerde karşılaşılabilmektedir. Ancak bunların "batı tarzı" ve kurumsallaşmış olduğunu söylemek zordur. Mahalli idarelerin bu tür yapılarıyla Osmanlı Devleti'nde de karşılaşmak için 19. yüzyıl beklenmelidir. Bu dönemde çeşitli düzenlemelerle kurumsallaşan yerel idarelerden belediyeler ve il özel idareleri, Türkiye Cumhuriyeti'nin kurulmasından sonra da varlıklarını sürdürmüştür. Türk toplumunun gereksinmelerinin bir sonucu olarak kurumsallaşan ve batılı tarzda sayılmayan köyler de yerel yönetim birimleri olarak Türkiye Cumhuriyeti Anayasalarında yerini almıştır. Bu birimlerin tamamı yine dünya örneğinde olduğu gibi tarihsel süreç içerisinde birçok

değişime ve dönüşüme uğramıştır. Merkez ile kurulan dengede bazen yetkileri/görevleri bazen de gelirleri artış ya da azalış göstermiştir.

Merkezi yönetimin çeşitli dezavantajları bulunduğu gibi yerel yönetimlerin de bu tür olumsuz özellikleri bulunduğu söylenmelidir. Gerek uygulamada ortaya çıkan aksaklıklar gerek merkezi yönetimin gerekse yerel yönetimin var olma sebepleri ekseninde bakılacak olursa her iki yönetimin de saf/tekil olarak uygulanmalarının mantıklı veya mümkün bir yanı bulunmadığı görülecektir. Bu açıdan devletler, ağırlıklı olarak karma sistemleri tercih etmekte ve ülkenin içinde bulunduğu durumlara göre merkez ile yerel idareler arasında yetki, sorumluluk ve gelir bölüşümleri gerçekleştirmektedirler. Alan yazında bu bölüşümde başarılı bir denge oluşturulması gerektiği ve yönetim anlayışında optimum dengeyi yakalayan ülkelerin başarılı olacağı varsayılmaktadır. Optimum dengenin nasıl kurulacağı ve temel ilkelerin ne olacağı açısından ise birçok farklı fikir bulunmaktadır. Aristoteles'in erdemli denge anlayışı, Cicero'nun doğal hukuk anlayışı, İbn Haldun'un toplumsal aidiyet kavramı, Hobbes ve Locke'un toplum sözleşme fikirleri ve Rousseau'nun katılımcı halk düşünceleri ile optimum denge arasında ilişki kurulabilir. Bu bakımdan söz konusu denge hakkında birçok farklı fikirden etkilenmek mümkündür. Burada önemli olan husus, merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında kurulacak optimum dengenin ülkenin şartları dikkate alınarak planlanmasıdır. Bu denge; yerel yönetimlerin daha fazla kaynağa sahip olmasının yanında kurumsal kapasitelerinin, nitelikli insan kaynağına ulaşımlarının ve mali özerkliklerinin güçlenmesine de fayda sağlayacak ve böylece vatandaşların daha iyi şartlarda ve yeterli sayıda hizmet almaları da kolaylaşacaktır.

Yerel yönetimler gibi tarihsel süreçte değişkenlik gösteren bir diğer kavram da kamu alımlarıdır. Bu değişkenlik kamu alımlarının miktarında/hacminde/boyutunda gerçekleşmiş ve bazı dönemlerde azalış bazı dönemlerde ise artış şeklinde gerçekleşmiştir. Savaş vb. dönemlerde sıçrama yapıp eski yerine dönmeyen bazı dönemlerde ise azalma trendine giren kamu alımları ve harcamaları özellikle 20. yüzyıl ile birlikte artış eğilimi göstermiştir. Bu artış (2. Dünya Savaşı'ndan sonraki günlerde bir dönem azalması hariç) günümüze kadar sürmüş ve devletten istenilen ihtiyaçlara her geçen gün yeni talepler eklenerek kamu hizmet arzını yükseltmiştir. Beşerî, sosyal, kültürel, demokratik ve ekonomik ihtiyaçların çeşitlenmesi de benzer etkileri doğurarak kamu alımlarını artırmıştır. Önceki dönemlerde savunma ve personel giderleri ile yönetici

sınıfın ihtiyaçlarının karşılanması gibi sınırlı alanlarda kalan kamu harcamaları; sanayileşme, kentleşme, demokratikleşme gibi yeni olgularla birlikte eğitim, sağlık, adalet, ulaşım, kent hizmetleri, sosyal yardım ve kültürel faaliyet gibi çeşitli alanlara kadar uzanmıştır. Kamu alımları toplumsal ihtiyaçlara cevap verip kişilere kamu hizmeti sunma özelliğinin yanında ekonomiyi yönlendirme, çeşitli politikaların etkinliğini artırma, stratejik hamlelere öncülük etme ve planlanan hedeflerin daha kolay gerçekleşmesinde kilit rol oynama gibi önemli özelliklere de kavuşmuştur.

Kamusal alımlar kamu yararı gözetilerek ve kamusal hizmetlerde kullanılmak üzere yapılan harcamalardır. Bu harcamalar merkezi idare tarafından yapılabileceği gibi pekâlâ devletin bir parçası olan ve ülkede yaşayanların yaklaşık %95'ine hizmet veren yerel yönetimler eliyle de yapılabilmektedir. Kamusal hizmet sunarken ihtiyaç duyulan alım konusu işlerin tamamı kamu sektörünce üretilmediği için kamu alımları, özel sektörden de mal ve hizmet ya da yapım işi alımı şeklinde gerçekleşebilmektedir. Nitekim bu alımlardan belediyelerin yapmış olduğu mal ve hizmet alımlarında yaşanan sorunların tespiti ve bu sorunlara yönelik çözüm önerileri getirilmesi araştırmanın temel amacıdır.

Kamu alımlarının genellikle karmaşık yapılarda olması, alım sürecinde yer alan tüm aktörlerin en fazla faydayı kendilerine sağlama eğilimleri ve yine kamusal işlemlerin hesap verilebilir, saydam, adil rekabeti destekleyen ve eşit tutum gösteren yapıda olmaları gereği gibi özellikler nedeniyle düzenlemeye ihtiyaç duyduğunu söylemek mümkündür. Ayrıca gerek ekonomik gerekse ekonomi dışı etkileri nedeniyle de kamu alımlarının belirli kurallar içerisinde yapılması ülkeler açısından önem arz etmektedir. Farklı uluslarda ya da uluslararası alanlarda çeşitli şekillerde gerçekleşebilen bu gereklilik, kurallar bütününden oluşan ihale sisteminin de ortaya çıkmasını sağlamıştır. Söz konusu sistem, Türkiye Cumhuriyeti'nde farklı dönemlerde farklı kanunlarla uygulanmıştır. 1925 yılında ilk örneğine rastlanılan "Hükümet Namına Vuku Bulacak Müzayede ve Münakasa ve İhalat" Kanunu 1934 yılında yerini "Artırma, Eksiltme ve İhale Kanunu"na bırakmıştır. Bu kanundan 50 yıl sonra ise 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu uygulamaya alınmıştır. AB ile uyum sürecinden ve 2886 sayılı Kanunun ihtiyaçlara cevap verememesinden hareketle yeni bir ihale kanununa duyulan ihtiyacın ardından çalışmanın da odağında yer alan 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu 2003 yılında yürürlüğe girmiştir. Bu kanunlar ile kabul görmüş uluslararası kamu alım sistemleri ve AB kamu alım normlarıyla yakınlaşma sağlanmış,

bunların sahip olduğu temel ilkeler benimsenmiş ve kamu kesiminin büyük bir kısmına kanun kapsamında yer verilerek süreçte yer alan tüm aktörlere de güven verilmiştir.

Türk kamu alımları, 4734 ve 4735 sayılı temel düzenlemeler ile her ne kadar uluslararası ilkelere ve AB normlarına yakınlaştırılmış olsa da AB ilerleme raporlarına göre uygulamada bazı sorunların bulunduğu görülmektedir. AB'nin 2024 yılı Türkiye Raporu incelendiğinde; AB ile uyumda belli bir aşamadan sonra ilerleme kaydedilemediği, pazarlık usulüne aşırı yönelimin olduğu, ayrımcı uygulamalar içerdiği, istisnaların sayısında yaşanan artışların uyumun kapsamını daralttığı, süreçte fazlaca kanun bulunmasının şeffaflığı kısıtladığı, kamu-özel ortaklığı faaliyetlerini, iletişimini ve denetimini kapsayan tek çerçevenin bulunmaması ve KİK'in kurumsal çerçevesinde eksiklikler bulunması gibi sorunlara işaret edildiği görülmektedir.

KİK'in yayımlamış olduğu 2024 yıl sonu kamu alımları izleme raporu incelendiğinde yıl içerisinde 74.907 adet ihale yapıldığı ve bu ihalelerden 20.327 adedin yerel bütçeler tarafından finanse edildiği görülmektedir. Yerel yönetimler arasında ön plana çıkan belediyeler, 2024 yılında 17.463 adet ihale ile toplam 406.271.830.000 TL'lik alım gerçekleştirmiştir. Bu alımların konusu, belediyenin yer aldığı coğrafya ve o coğrafyada yaşayanların ihtiyaçlarına göre çeşitlenmektedir. Çeşitlenip artan yöresel taleplere cevap verebilmek için belediyelerin daha fazla öz gelire, mali yerelleşmeye ve planlamaya ihtiyaç duyduğu söylenebilir. Bunun için öncelikle yetki, gelir ve sorumluluk bölüşümünde merkezi idare ile yerel idare arasında kurulacak optimum dengeye ihtiyaç vardır. Bu denge, kamu hizmeti sunmak için kamu alımı gerçekleştiren belediyelerin uygulamada yaşadığı çeşitli sorunların büyük bir kısmının da çözüme kavuşmasına yardımcı olacaktır.

Belediyeler kamu alımlarını 4734 sayılı Kanun ve ihale mevzuatında yer alan ilgili yasal düzenlemelere göre gerçekleştirmektedir. Özellikle kaynak açısından dezavantaja sahip belediyelerin kanunları uygularken zorlandığı durumlar olabilmektedir. Yasal düzenlemelerde en ufak bir hata olmadığı varsayılsa bile uygulayıcılardan kaynaklı sorunların yaşanabileceği ortadadır. Çünkü bu belediyelerin ihale komisyonu bile kurmaya yetecek sayıda ve nitelikte personelleri bulunmamakta, kaynaklarının %75'den fazlasını transfer gelirleri oluşturmakta ve aylık gelirleri insan kaynağı maaşını ödeme konusunda bile sorun yaşatmaktadır. Ayrıca yörenin elverişsiz koşulları da yöreden göçe,

göç ise kaynak eksikliğinin fazlalaşmasına yol açmakta ve belediyeleri içinden çıkılması zor bir sarmala sokmaktadır.

Büyüklükleri ve özellikleri değişmekle birlikte önemli ekonomik etkileri bulunan ve yukarıda sayıları ile miktarları belirtilen belediye alımları, ihale usulleri kullanılarak gerçekleştirilmektedir. Ancak belediyelerin kamusal alım gerçekleştirmek için başvurduğu tek yöntem ihale usulleri değildir. Kanunun yürürlüğe girdiği yıllarda bir ihale usulü olarak sayılmasına rağmen sonraki yıllarda AB ile olan uyumu artırma ve idarelerin talepleri doğrultusunda yapılan değişikliklerle ihale usulü olmaktan çıkartılan doğrudan temin usulü de diğer kamu idarelerin olduğu gibi belediyelerin de başvurduğu bir alım yöntemidir.

Araştırma kapsamında gerçekleştirilen görüşmelerin veri analizi sürecinde belediyelerin mal ve hizmet alımlarında karşılaştıkları sorunlara dair iki ana tema belirlenmiştir. İlk tema, doğrudan temin ile alım sürecinde yaşanan sorunlardır. 21 katılımcının düşüncelerini ifade ettiği bu temanın, görüşmelerden elde edilen en önemli bulgusu, limitler konusunda yaşanan sorunlardır. Diğer bulgular; Sayıştay denetimlerinde de tespit edilen sorunların dile getirilmesi, yanlış usul seçimi nedeniyle alımların iptali ve ilan eksikliği konusudur. Bu bulgulara yönelik getirilen çözüm önerileri ise şunlardır:

1. Giderek artan ihtiyaçlar karşısında belediyelerin avantajlı olduğunu düşündükleri doğrudan teminde yer alan parasal limitlerin yetersiz kaldığı ifade edilmektedir. Mevcut uygulamaya bakıldığında parasal limitlerin belediyenin büyükşehir sınırında olup olmadığına göre değiştiği görülmektedir. Ancak bu durum katılımcılardan bazılarına göre adaletsizlikle ilgili endişeler doğurmaktadır. Bu yüzden uygulanan parasal limitlerde belediyelerin büyükşehir sınırlarında olup olmama durumu değerlendirildiği gibi nüfusları açısından da bir değerlendirmeye tabi tutulması ve mevcut limitlerin parasal olarak yükseltilmeden üç kademeli olarak uygulanmasına geçilmesinin daha adaletli bir yapı tesis edeceği söylenebilir.
2. Bir diğer bulgu yine limitleri ilgilendiren iş kapsamının artırılması ve işin kısımlara bölünmesi yasağının esnetilmesidir. Bu bulgu parasal limitlerin yükseltilmesi gerektiğine yönelik bulguyla da benzerlik göstermektedir. Ancak belediyelerin doğrudan temin ile mal/hizmet alımı gerçekleştirmeye fazlaca meyilli olduğu yapılan görüşmelerden elde edilen başka bir sonuçtur. Nüfusu görece az olan belediyelerin kaynak eksikliği nedeniyle ihale yapmakta zorlanmasından dolayı böyle bir yönelimi

olduğu görülse de yüksek nüfuslu belediyelerde kaynak açısından daha az sorun olmasına rağmen kolaylığı/avantajları açısından bu yönelimin olduğu belirtilebilir. İhale süreçlerinde yapılacak iyileştirmeler bu yönelim sorununu büyük ölçüde çözecektir.

3. Doğrudan temin limitleriyle ilgili yapılabilecek genişlemelerin doğrudan temine eğilimi artırabileceği düşünülebilir. Oysa ihale mevzuatı özü ve ruhu gereği kamu alımlarının açık ihale usulü kullanılarak gerçekleştirilmesi gerektiğini doğrudan teminin ise sadece belli kapsamdaki (genellikle gündelik ve düşük maliyetli) ihtiyaçların hızlı ve kolay karşılanması için bu usulün uygulanması gerektiğini ifade etmektedir. Gerek doğrudan temin ile alım gerçekleştirebilmek için işin kısımlara bölünmemesi ilkesinin gerek parasal limitlerin gerekse de iş kapsamının genişletilmesinin doğrudan temin ile alımları artıracağı ve belediyeleri açık ihale usulünden uzaklaştıracağı düşünülebilir. Bu hususta önerilen tek genişleme, 4734 sayılı Kanunun doğrudan temin başlıklı 22/ı maddesinde yer alan İŞKUR'un eğitimlerini bu yöntemle yapabiliyor olması kapsamına dezavantajlı belediyelerin personel eğitimlerinin de eklenmesidir. Çünkü özellikle nüfus ve kaynak açısından eksiklik yaşayan yerel yönetimlerin var olan personellerini daha kaliteli ve hızlı eğitebilme taleplerinin karşılanması süreç açısından oldukça önemlidir.

4. Doğrudan temin süreçlerinde standartlaşmış belgeler bulunmamakta ve her idare farklı dosyalar ve formatlar oluşturabilmektedir. Bu durum bazen kamu görevlilerinin hata yapmasına da yol açmaktadır. İdarelere rehberlik edebilmek adına bu noktada belediyelere yönelik standart formların KİK tarafından hazırlanması yerinde olacaktır.

5. Doğrudan teminde kısmi teklife izin veren bir yapının bulunmaması, bir doğrudan temin süreci ile birçok ihtiyacını karşılamak isteyen belediyelerde soruna yol açmaktadır. Bu bakımdan belediyelerin her ihtiyacı için ayrıca süreç başlatmasının yanında en azından fiyat tekliflerinde kısmi tekliflere izin verilebilecek bir yapının tesis edilmesi faydalı olacaktır.

6. Sayıştay denetimleri neticesinde tespit edilen ve katılımcılardan bazıları tarafından sorun olarak adlandırılan birtakım husus bulunmaktadır. Bunlardan öne çıkan ilk iki sorun, doğrudan temin ile alınmasına rağmen istisnai olarak sözleşme imzalanması gerektiği halde sözleşme imzalanmaması ve belediye bütçelerine o amaçla konulan yıllık ödeneğinin %10'unun KİK'in uygun görüşü alınmadan aşılmasıdır. Diğer sorun ise yanlış alım usulü seçilmesi nedeniyle belediyenin gerçekleştirmiş olduğu işlemin iptal edilmesidir. Anılan sorunların tümünün uygulayıcılardan kaynaklandığı açıktır. Bu yüzden her durum için uygulayıcı kamu personellerine belirli aralıklarla hatırlatıcı

eğitimlerde bulunmak faydalı olacaktır. Bu eğitimlerde doğrudan teminin kapsamı, amacı ve iş akış sürecinin sade, örnekli, net ve açık olarak gösterilmesi gerekmektedir. Eğitimlerin yanı sıra eğitim alan kişilerin benzer hatalarda, usulsüzlüklerde bulunmaları halinde çeşitli yaptırımlarla karşılaşmaları gerektiği ve bu yaptırımların kanunda net olarak gösterilip denetlenmesi gerektiği de sorunlara yönelik getirilen çözüm önerileri arasına eklenebilir.

7. İlk temanın diğer bulgusu 1 katılımcı tarafından ifade edilen ilan bulgusudur. İlan olmadan yapılan alımların gerek adil rekabet ortamını bozduğu gerekse de belediyenin malı ya da hizmeti daha ucuza alma ihtimalini ortadan kaldırdığı ifade edilmiştir. Doğrudan teminde sürecin hızlı ve kolay ilerleyebilmesi adına bir ilan yapma zorunluluğu bulunmamasına rağmen gelişen teknolojik imkanlardan da faydalanılarak elektronik ortamlarda kısa süreli ilana çıkılıp bu ilana gelen cevapların yine elektronik yollarla belediyeye iletilmesi mümkündür. Doğrudan temini gerçekleştirecek kamu personellerinin kendi prosedürlerini sürdürmeleri ve yaptıkları araştırmanın neticesinde elektronik yollarla iletilen tekliflerden daha uygun teklifi bulmaları halinde en uygun olanı tercih etme hakları da bulunmalıdır. Bu şekilde genel prosedür işletilerek ve teknolojinin imkanlarından faydalanılarak en uygun teklifin seçilmesi mümkün olabilir. EKAP üzerinden teklif alma işlemlerinin başlaması bu anlamda önemlidir ve KİK'in yayınladığı doğrudan teminlerde e-teklif kılavuzu ve uygulamalar takip edilmelidir.

8. 4734 sayılı Kanunun 22/a ve 22/b maddesine göre yapılan alımlarda çeşitli hatalar yaşandığı görülmektedir. Burada söz konusu alımların gerçekleştirilebileceği haller ve gerçek/tüzel kişiler şehir Sanayi ve Ticaret Odaları ya da ilgili borsaları gibi yönetimler tarafından ilan edilirse, belediyelerin uygulamada yaşadıkları sorunlarda azalma olacaktır.

Yapılan yarı yapılandırılmış görüşmelerden elde edilen verilerin analizi neticesinde elde edilen ikinci ve son tema belediyelerin ihale ile mal ve hizmet alım sürecinde yaşadıkları sorunlarla ilgilidir. Bu tema kendi içerisinde ihale hazırlık aşaması, ihale aşaması ve sözleşme aşaması olmak üzere üç alt temaya (kategoriye) ayrılmıştır. Burada ifade edilmesi gereken önemli bir husus bulunmaktadır. Kategorilerin içerisinde yer alan kodların birçoğu diğer kodlarla olduğu kadar diğer kategorilerle de ilişki halindedir. Bir kategori altında yer alan kodda var olan sorun diğer kategori aşamalarında da farklı boyutlarda görülebilmektedir. Bir kodun katılımcılar tarafından çok kez dile

getirilen aşamayla ilişkilendirilmesi ve o kategoride yer alan diğer kodlarla olan ilişkisi göz önünde tutularak kategorik yerleştirmesi yapılmıştır. Her kod ve kategori kendinden önceki, sonraki kod ve/veya kategori ile de yakından ilişkili olabilmektedir.

Kategoriler hazırlanırken "birden çok aşamayı ilgilendiren bulgular" vb. isimli bir kategoriye daha yer verilerek ilgili temanın dört alt temaya ayrılması da değerlendirilmiş ancak gerek bütüncül bakış açısını gerekse analitik genellemelerde bulunma imkanını azaltacağı endişesiyle üç kategori olması hakkında karar verilmiştir. Kamu alım sürecinin detaylarına yer verilen ikinci bölümde aktarıldığına benzer sırayla ve isimle, temaların/kategorilerin isimlendirilmesinin de konunun daha iyi anlaşılmasına katkı sağlayacağı düşüncesi ve hemen her kodun birçok kategori ile bağlantısı olması üç kategori olması kararında etkili olmuştur.

Yapılan görüşmelerde tüm katılımcılar, belediyelerin mal ve hizmet alımları sürecindeki ihale hazırlık aşamasında karşılaşılan sorunlara ilişkin çeşitli görüşler ifade etmiş ve bu doğrultuda anlamlı bulgular elde edilmiştir. Araştırmanın veri toplama yöntemlerinden olan belge incelemesi de göz önünde tutularak elde edilen sorunlar ve bu sorunlara yönelik getirilen çözüm önerileri şunlardır:

1. İhale mevzuatı kamu idarelerinin kamu alımlarında uyması gereken kuralları belirleyen düzenlemelerdir. Bu düzenlemelerde bulunan bazı hususların; ihale sürecini uzun ve maliyetli bir hale getirdiği, bazı özel imalatların yapımını engellediği, farklı durumlardaki kurumlara aynı kuralları geçerli kıldığı, çok sayıda ve farklı kurumlarca düzenlenmiş olmasının ve katılığının soruna neden olduğu yasal düzenlemeler bağlamındaki sorunlar arasında sayılmıştır. Aslında uygulamada karşılaşıldığı söylenen sorunların büyük kısmı da yasal düzenlemeler ile yakın ilişki halindedir. Bu hususta yapılacak her iyileşme süreçte yaşanan birçok sorunun da çözümüne katkı sağlayacaktır.
2. İhale sürecinin uzunluğu ve maliyetli olması katılımcıların çoğunluğu tarafından sorun olarak ifade edilmiş ve KİK'in umut veren adımlarına rağmen bu durumun, işleyişi özellikle enflasyonist dönemlerde büyük ölçüde engellediği belirtilmiştir. Burada ön plana çıkan sorun ise ihale ilanlarının yerel gazetelerde yayımlanmasıdır. Bunun yerine gerek KİK'te KİB harici müstakil bir elektronik platformda gerek ilgili odalarda/borsalarda gerekse de idarelerin onaylı web siteleri ya da sosyal medya platformlarında düşük bedellerle ilanların yayımlanmasının zorunlu tutulması çözüme zemin hazırlayacaktır.

3. 4734 sayılı Kanunun sık değişmesi ve istisnaların kapsamının genişlemesi bir diğer sorundur. Kamu alım sürecinin dinamik bir süreç olmasından dolayı değişiklik yapılmasının ve özel durumlar karşısında istisnalar getirilmesinin anlaşılır bir tarafı olsa da bu durum uygulamada sorunlara yol açmaktadır. Bu bakımdan KİK vb. yetkin kurumların marifetiyle düzenlenecek eğitimlerin personeli güncel tutmaya yardımcı olacağı söylenebilir. Yapılan değişikliklerin ve getirilen yeni istisnaların kanunun ekinde somut örneklerle birlikte yer alması ve ilgili konular hakkında açıklayıcı bilgilere yer verilmesinin de çözümde rolü olacağı düşünülebilir. Ancak temel olarak bu sorunun çözümü, kanunda değişiklik yapılmasının ve istisnaların asgari düzeyde tutulmasıdır.

4. Bir diğer sorun ihale mevzuatında birçok ikincil kaynağın bulunması ve bunların birbirinden farklı idareler tarafından düzenlenmesi nedeniyle uygulamada belediyelerin hatalı işlem yapmasına yol açmasıdır. İkincil kaynağın yine KİK vb. yetkin bir kurum tarafından birleştirilerek özel ve tek yerden/platformdan güncel olarak yayımlanması ve bunların eğitimler, rehberler ya da hatırlatıcı bilgilendirmelerle desteklenerek belediyelere destek olacak şekilde sunulması sorunların aşılmasında faydalı olacaktır. Mevcut durumda var olan KİK güncel mevzuat ekranlarının daha kullanıcı dostu hale getirilmesi de bu açıdan önemlidir.

5. İhale işlemlerinden kaynaklı olarak doğan vergilerin özellikle "ödemeci" kurumların farklı olduğu durumlarda uygulamada soruna sebep olduğu katılımcılar tarafından ifade edilmiştir. Belediyeler tecrübeleri nedeniyle bu sorunu aşmak için yüklenicileri vergi dairelerine yönlendirilmektedir. Söz konusu durum her ne kadar sorunu ilgili belediyeler açısından çözüyor olsa da bu sorunu daha önce yaşamayan idarelerin benzer konuda sorun yaşamaması ve uygulama birliği sağlanması için belediye veznelerine yatırılan özellikle damga vergisi gibi ödemelerin vergi dairesinin elektronik platformları kullanılarak yapılması zorunluluk haline getirilmeli ve ilgililerce takibi mümkün olmalıdır.

6. 4734 sayılı Kanunun öncelediği açık ihale usulü, kamu alım raporları incelendiğinde en çok tercih edilen usul olarak görülebilecektir. Ancak yönelimin fazlalığının, doğrudan temin ile alımların ilgili orana dahil edilmemesinin ve istisnai bir ihale yöntemi olan pazarlık usulünün açık ihale usulüyle oransal anlamda yakınlaşmasının kanunun özüne ve ruhuna aykırı olduğu söylenebilir. Belli istekliler arasında ihale usulünün de temel usul olmasına rağmen en az tercih edilen usul olma sebebi ise şartlarındaki belirsizlik ve bu usulün idarenin takdirine bırakılmış olmasıdır.

Başta açık ihale usulü olmak üzere belli istekliler arasında ihale usulünün (temel ihale usullerinin) sürecinde yapılacak basitleştirmeler ve iyileştirmeler doğrudan temin ile alım usulüne ve pazarlık usulüne olan yönelimin de azalmasına yardımcı olacaktır.

7. Mal ve hizmet alımı gerçekleştirilirken uygulamada karşılaşan en önemli sorunlar arasında kaynak eksikliği bulunmaktadır. Belediyeler, yeni ya da sürekli kamu hizmet arzlarında kaynağa ihtiyaç duymaktadır. Bu kaynaklardan ilki personel kaynağıdır. Personel kaynağında eksiklik yaşayan katılımcıların sayısı oldukça fazladır. Nitelikli ve eğitimli personelin, özellikle nüfus ve imkân bakımından düşük seviyelerde olduğu belediyelerde kalıcı olmadığı ya da hiç bulunmadığı görüşmelerde aktarılmıştır. Çalışan sayılarına bakıldığında aslında az olarak tanımlanamayacak sayıda personel istihdam eden bazı belediyelerin de bu konuda sorun yaşadığını ifade etmesi ilgili sorunun nicelik değil nitelik kaynaklı olduğunu göstermektedir. Bu soruna çeşitli çözüm önerileri getirilebilir. İlk öneri olarak, "ihale uzmanı" vb. yeni bir kadro ihdas edilerek belediyelerin norm kadro esaslarına göre burada çalışacak personel istihdamı sunulabilir. Bunun dışında tıpkı Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın mali uzman adıyla farklı kurumlarda görev yapan personelleri gibi KİK'in de "ihale uzmanı" adı altında kendi teşkilat yapısında gerçekleştireceği değişikliklerle bölge teşkilatlanmasında istihdam edeceği personellerle dezavantajlı belediyelerin kamu alım süreçlerinde aktif rol alması da bir çözüm önerisi olabilir. Benzer olarak il belediyelerinde belde/ilçe belediyelerine destek olacak şekilde personel istihdam edilmesi de sorunun çözümünde yer alabilir. Sayı bakımından yeterli personele sahip belediyelerin mevcut personelinin eğitimlere gönderilerek eğitimlerin sonucunda başarılı olanlara sertifika verilmesi ve alım süreçlerinde bu kişilere yer verilmesi de başka bir çözümdür. Süreçte yer alan tüm kamu personeline özlük hakkı iyileştirmesi, huzur hakkı verilmesi, görevde yükselme önceliği sunulması, iş deneyim belgesi edinme hakkı tanınması gibi etmenlerle teşvik edilmesinin sağlanması da yine insan kaynağı eksikliği nedeniyle sorun yaşayan belediyelerin sorunlarının azalmasına katkı sağlayacaktır.

8. Kaynak eksikliğinin diğer önemli ayağı, finansman kaynağında yaşanan eksiklilerin sebep olduğu sorunlardır. Merkezi idare ile yerel idare arasındaki görev, yetki ve gelir bölüşümünde optimum dengenin kurularak belediyelerin öz gelirlerinin artırılarak mali özerklik seviyelerinin yükseltilmesi gerekmektedir. Merkezi yönetim tarafından dezavantajlı belediyelere yapılan hibe, yardım, teknik destek, denkleştirme vb. transferlerin mali özerkliğe olumsuz etki doğurmayacak şekilde yeniden yapılandırılması

da önemlidir. Her ne kadar planlama kısmında ele alınmış olsa da belediyelerin düzenleyeceği gelir getirici ihalelerin teşvik edilerek belediyelere ek gelir imkanlarının sağlanması da yine finansman eksikliği ile ilgili sorunun çözümünde faydalı olacaktır. Denetimler aracılığıyla mali disiplinlerin ve kurumsal yapıların güçlenmesinin sağlanması da yine bir diğer çözüm önerisidir. Böylece borçlanma ile finansman ve kaynak israfı konusunda oluşacak mali kurallara riayet edilip özellikle popülist harcamaların da azalması sağlanacak ve belediyelerin ihaleleri düzenlerken bir onay süzgecinden geçmesini de beraberinde getirecektir.

9. Yaklaşık maliyet konusunda uygulamada yaşanan sorunlar bulunmaktadır. İhtiyari olarak yaklaşık maliyetlerin hazırlanma sürecinde faydalanılan birim fiyat cetvellerinin mali kurallarla ele alınıp özellikle fiyatlarda ani dalgalanmaların yaşandığı dönemlerde ikişer ya da üçer aylık periyotlarla güncellenmesi faydalı olacaktır.

10. Yaklaşık maliyet temelli sorunlar genellikle kanundan değil idarelerden kaynaklanmaktadır. Burada da yine nitelikli insan kaynağı eksikliği ile karşılaşılmaktadır. Bunun dışında yaklaşık maliyet komisyonlarının görevleri ile uymak zorunda oldukları ilkeler ve uymadıkları takdirde sorumlu tutulacakları yaptırımlar net olarak belirlenmelidir. Elektronik platformların daha etkin kullanılabilir hale gelmesi de sorunlarla karşılaşılmasını daha aza indirgeyecektir. Örneğin personel çalışmasına dayalı hizmet alımlarında yaklaşık maliyet, KİK'in elektronik platformunda kaç kişi kaç gün çalışacak gibi bilgilerin girilmesiyle otomatik olarak hesaplanmakta ve bu konuda sorun yaşanmadığı görülmektedir. Ancak buralarda da iş elbisesi gibi maliyetlerin sorun yaşatma ihtimali nedeniyle komisyonların bu kalemleri de özenle incelemesi gereklidir.

11. Herkes tarafından yaklaşık maliyetin kolayca hesaplanabildiği durumlarda ihaleden önce yaklaşık maliyetin açıklanması mümkün hale getirilebilir. Böylece süreçteki aktörlerin yanlışları ihaleden önce tespit edebilir hale gelir ve yaklaşık maliyette düzenleme yapılmasına imkân sağlanır. Fakat diğer tüm durumlarda yaklaşık maliyetin gizliliği ilkesine özenle uyulmalı ve uymayanlara uygulanacak yaptırımlar artırılmalıdır.

12. Yaklaşık maliyette yer alan tüm kalemlerin ayrı ayrı aşırı düşük sorgularının yapılabilir olması kamu alım sürecine olumlu katkılar sağlayacaktır.

13. İhale dokümanlarında yaşanan sorunlar sürecin tamamı üzerinde ciddi etkiler doğurmakta ve alım sürecinin iptaline neden olabilmektedir. Bu bakımdan uygulayıcılar kes, kopyala, yapıştır şeklinde doküman düzenlememeli ve belgeleri titizlikle

hazırlamalıdır. İşe ve sektöre özel standart formların hazırlanarak idarelerinin kullanımına sunulması da yine bu konuda yaşanan sorunlarda azalmayı sağlayacaktır.

14. İhale dokümanı kaynaklı yaşanan sorunlar sadece uygulayıcılardan meydana gelmemektedir. İş deneyim belgelerinin de soruna yol açtığı durumlar bulunmaktadır. Ortaklık yolu ile idareye sunulan iş deneyim belgelerinde belge sahibinin aktif bir sorumlu sıfatıyla sahada yer almamasından dolayı belgesi kullanılan ve aslında işi alma sebebi olan kişi, sahaya tecrübesini aktar(a)mayacak, bazı sorunlar yaşanacak ya da yaşanan sorunlar karşısında hızlı çözüm üretilmesi mümkün olmayacaktır. Nitekim bu tür iş deneyim belge sahiplerinin aktif olarak süreçte yer alması şartı getirilmeli ve mal/hizmet alım ya da teslim süreçlerinde o kişinin bilgisinden faydalanılmalıdır. Aksi durumda bahsi geçen kişilerin iş deneyim belgelerinin kabul edilmemesi gerekmektedir. Ancak söz konusu durumun işin özelliğine göre avantaj oluşturmadığı hallerde ise bu belgenin mevcut haliyle kabul edilmesi uygulamasına devam edilmelidir. Benzer olarak eğer böyle bir iş deneyim belgesi kullanılıyorsa şirketin ortaklık yapısında meydana gelecek değişikliklerin ihale süresince idarenin onayına tabi tutulması yerinde olacaktır.

15. İş deneyim belgeleriyle ilgili olarak mevcut uygulamada yer alan kuralın yanı sıra bir teklifte yer verilen iş deneyim belgesinin başka ihale başvurularında kullanılmasının da yine teknolojinin imkanları kullanılarak oransal olarak önü kapatılmalıdır. Aksi takdirde örneğin bir milyonluk iş deneyim başvuru şartı olan on ihaleye bir milyonluk iş deneyimi olan bir istekli katılabilecek ve bir milyonluk deneyim şartına rağmen on milyonluk deneyimi var gibi ihalelere katılım gösterebilecektir. Engellemenin getirilmesi ise isteklilerin daha titiz davranmasını da beraberinde getirebilir.

16. İş deneyim belgelerinden kaynaklanan sorunlara çözüm önerisi olarak belirtilmesi gereken bir diğer husus, iş deneyim belgelerinin geçerlilik sürelerinin de ihale konusu işe göre idare tarafından özenle tayin edilmesi gerektiğidir. Bu özen, yaşanan sorunların bazılarının ortaya çıkmadan engellenmesini sağlayacaktır.

17. İş deneyim belgelerinde yer verilen benzer iş tabirinin kapsam olarak geniş olması, iş deneyim belgelerinin kamu alım sürecine katkı sağlaması beklenen etkilerde bulunamamasına yol açmaktadır. Bu yüzden benzer iş tabirinde en azından kapsam daraltılarak iş deneyim belgelerinin kamu alım sürecine katması hedeflenen kaliteyi sağlaması gerekmektedir.

18. OKAS (Ortak Kamu Alımları Sözlüğü) kodları gerçek mal tanımları ile eşleşememekte ve bunların sadece ana tanım başlığında fayda sağladığı görülmektedir. Bu konuda da düzenleme yapılması gerekmektedir.

19. İş deneyim belgeleri gibi ihaleye katılım yeterliklerinde de sunulan çok sayıda belge olması ve bunların özensiz hazırlanması ve yine bunların komisyonların mantığa aykırı bularak reddetme seçenekleri bulunmaması sürecin sıhhatini olumsuz etkilemektedir. Bu noktada komisyonlara teklifleri "mantığa aykırı" bularak reddetme yetkisi verilmesi yeni sorunların doğmasına sebep olacaktır. Bunun yerine denetimin artırılması, sertifikasyon programına geçilmesi, özensiz belge düzenleyenlere ya da imzalayanlara uygulanacak yaptırımların artırılması daha yerinde bir çözüm olacaktır.

20. İhale dokümanlarının bir son alım tarihi olmaması bu hususta yaşanan sorunlar arasında yer alan bir diğer bulgudur. İsteklilerin özensiz teklif sunmaları potansiyelini taşıyan bu durum engellenerek yapılacak mal ya da hizmet alım işinin süresi, miktarı ve konusuna göre makul bir süre öncesine kadar ihale dokümanlarının alınması dair düzenleme getirilerek bunlara erişim bir tarihle sınırlandırılmalıdır.

21. İdarelerin araç kiralamalarında, ihtiyaç duyduğu araçların isteklinin mülkiyetinde bulunması şartı koyabilmeleri önünde engel bulunmaktadır. Mevcut durumda idareler tarafından isteklilerden Karayolları Genel Müdürlüğü tarafından verilen A1 yetki belgesine sahiplik istenmektedir. Bu belge ise en az dört aracın isteklinin öz malı olduğu ve diğer araçlarla ilgili alt yüklenici sözleşmeleri bulunduğunu göstermektedir. Rekabeti artırması için getirildiği anlaşılan bu belgenin uygulamada kısmen soruna sebep olduğu söylenebilir. Bu açıdan idarelerin dörde kadar olan araç kiralamalarında %100, dördü %100 olmak kaydıyla dört üzerindekilerde ihtiyaçlarında ise %50'lik öz malı olma vb. kriterler getirebilme serbestisine sahip olması süreç açısından yerinde olacaktır.

22. İhale dokümanlarında yerli fiyat avantajı ile ilgili düzenlemeler de yapılabilmektedir. AB ilerleme raporlarında yerli fiyat avantajının eleştiriliyor olmasına rağmen kapsamın genişlemesinin ülke menfaatine olacağı düşünülmektedir. Tüm ihalelerde yerliye fiyat avantajı uygulaması %15 oranında mecburi tutularak vatandaşların teşvik edilmesi sağlanabilir. Üstelik yüklenicilerin %99,9 oranında yerli olduğu ve %15 fiyat avantajı uygulanan ihalelerin de %98 oranında olduğu düşünülürse söz konusu avantajların zorunlu tutulması bütçelere büyük ek yükler de getirmeyecektir.

23. İş deneyim belgelerinde olduğu gibi yerli malı belgelerinde de kullanım oldukça bakiyeden düşmenin sağlanarak belge kapsamının azaltılması gerektiği söylenmelidir.

Eğer bu gerçekleşmezse 250 ton yerli malı belgesine sahip olan kişi binlerce tonluk farklı ihalelere katılma hakkına sahip olacak ve bu durum da adaletin zedelenmesine yol açacaktır.

24. Planlama konusundaki eksikliklerden kaynaklanan sorunlar yaşandığı katılımcılardan elde edilen bulgular arasında yer almaktadır. Merkezi idare tarafından uygulamaya alınan çeşitli politikaların/planların etkinliğinin yerel yönetimlerin bu planlara uygun olmayan adımları neticesinde azalma riski bulunmaktadır. Bu yüzden anılan planlarla uyumlu hareket eden ve konusu gereği bunlara uygun olan ihale düzenleyen belediyelerin ilgili ihalelerinde maliyet, proje desteği, hibe, finansman sağlamada kolaylık vb. yöntemlerle teşvik edilmesi önemlidir. Fakat sadece teşvik uygulaması bahsedilen sorunun çözümü için tek başına yeterli değildir. Teşviklerin yanında merkezi planlarla uyumlu hareket etmeyen belediye ihalelerinin caydırıcı yaptırımlarla karşılaşması ulusal ölçekteki planların etkinliğini ve başarı ihtimalini de artıracaktır.

25. Planlama konusunda bahsedilen öneriler sadece ulusal programlar ve kalkınma planlarıyla ilgili olarak değil ihale mevzuatının temel ilkelerine uygunluk konusunda da ele alınmalıdır. Bu hususta teşviklerin olmasa bile yaptırımların net olarak ortaya konularak uygulanacak cezaların belirginleştirilmesi sürece katkı sağlayacaktır.

26. Gelir getirici ve halk sağlığını, yaşantısını olumsuz etkileyen sorunların çözümüne ilişkin ihalelerin merkezi yönetim tarafından teşvik edilmesi yerel yönetimlerin yönlendirilebilmesi anlamında faydalı olacaktır. Bu ihalelerde yerel istihdamın şart koşulması için de gerekli yasal altyapı hazırlanarak yürürlüğe alınmalıdır. Yine bu ihalelerin ayrı usullerle gerçekleştirilebilmesinin de önü açılarak belediyelerin teşvik edilmesi gerçekleştirilmelidir. Ancak gerek bu konuda gerekse planlama eksikliği konusunda yaşanan sorunların tamamen ortadan kalkması ancak yerel seçmenlerin bilinç düzeylerindeki yükselme ile sağlanabilir.

27. Yerel firmaların belediyeler tarafından teşvik edilebilmesi için kamu alımları hususunda yasal düzenlemelerin yapılarak eşit fiyatlı tekliflerde uygulanan yerellik ölçütünün, ekonomik açıdan en avantajlı teklifin örneğin %0,5'ini ya da %1'ini aşmadığı hallerde ihalenin yerel firma üstüne bırakılmasının da mümkün hale gelmesi faydalı olacaktır. Kırsaldaki girişimcinin desteklenerek burada sağlanacak gelişme, yerel istihdamı, yerel kalkınmayı ve dolayısıyla ülke kalkınmasını olumlu etkileme özelliği gösterebilecektir.

28. Belediyelerin düzenlemiş olduğu bazı ihaleler incelendiğinde seçim döneminde verilen vaatlerin yerine getirilebilmesi maksadıyla bazı alımların gerçekleştirdiği görülmektedir. Sayıştay'ın ve KİK'in yerindelik denetim yapma yetkileri bulunmaması ve valilik onayının da yıllar önce kaldırılmış olması bu noktada belediyeleri imkanlarından fazla ve popülist harcama yapmaya yöneltebilmektedir. Bu yüzden mali disiplin ekseninde yüzölçümü ya da nüfus gibi objektif kriterlerle belirlenen eşik değerlerin üzerine çıkan maliyetteki ihalelerde merkezin yerele yine ismi geçen kurumlar ya da Bakanlık vb. aracılığıyla onay vermesi gerekliliği bulunduğu görülmektedir. Bu durum asla merkezin yerel idarenin yerine geçmesi, siyasi maksatlı engelleme yapılması ya da yerelin özerkliğini olumsuz etkilemesi olarak kullanılmamalıdır. Kriterlerin objektif, anılan eşik değerin yüksek ve aynı durumda olanlara aynı kuralın aynı cevapla işletileceği normların olması bu önerinin temel şartıdır. Son olarak bu öneriyle ilgili bir konuya daha açık getirilmelidir. Bahsi geçen onay için objektif kritere göre belirlenen eşik değer, bir yörede on çocuk olmasına rağmen olası artış hesabıyla yirmi çocuk kapasiteli kırtasiye malzeme alımını engellemeyecek ölçülerde belirlenmelidir. Ayrıca yöre halkı sadece o hizmetin ya da malın alınması karşılığında belediye başkan adayını oylarıyla desteklemiş ve işbaşına getirmiş olabilir. Onay için belirlenecek olası eşik değer tespiti bu açıdan yöre halkının iradesinin engellenmesi anlamına gelmeyecek konularda ve net çizgilerle belirlenmelidir.

29. Belediyelerin planlı mal/malzeme alım taleplerini sene başında beyan edebildikleri ya da giriş yapabildikleri bir sistem bulunmamaktadır. Belediyelerin planlı ihtiyaçlarını belirli dönemlerde elektronik platformlar üzerinden bildirmesi daha büyük ölçekli ihalelerle adil rekabetin teşvik edilmesi ve dolayısıyla ihtiyaçların daha düşük maliyetle karşılanmasını mümkün kılabilir. Ortak alımlar sisteminin Türkiye'de az tercih edilmesinden yola çıkılırsa İsveç ve Danimarka'da da uygulanan "Ortak Alımlar" sistemler gibi iyi örneklerle Türk kamu alım sisteminde de uygulanan şeklinin uyumu ile belediyelerin bu konuda yönlendirilmesi nitelikli personel eksikliği yaşayan belediyelerin bu eksikliği ilgili alımlar kapsamında daha az hissetmesini de beraberinde getirecektir.

30. İsteklilerden kaynaklanan sorunlar kamu alım sürecinde karşılaşılan sorunlardandır. Özellikle adayların, isteklilerin, istekli olabileceklerin ve yüklenicilerin; yasaklılık ve sorumluluk durumlarının daha özenli takip edilerek genişletilmesi faydalı olacaktır. Ayrıca çeşitli dönemlerde bu kişilerin TOBB, TBB, KİK vb. kurumlar tarafından sağlanacak eğitimlerle belediye ihaleleri hususunda özel olarak eğitime ve

sertifikasyona tabi tutulmaları, bu sertifikaların belirli yıl süresince geçerli olup süre uzatımının yeniden merkezi bir sınavla sağlanması ve sertifika sahibi olmayanların ihalelere katılımlarının zorlaştırılması gibi çözümlerin sorunun çözümünde katkı sağlayacağı açıktır. Ancak sorunun tamamen çözümü, toplumsal ahlak ve eğitim seviyesinde yaşanacak iyileşmelerle sağlanabilir. O zamana kadar bu hususta söylenen her türlü çözüm önerisinin yetersiz kalacağı da kabul edilmelidir.

31. Belediyeler ile istekliler arasında karşılıklı güvenin tesis edilmesi son derece önemlidir. Güveni zedeleyen önemli faktörlerden birisi olan geç ödemeler için AB direktifleri ya da başka uluslararası standartlar takip edilebilir. Muayene ve kabul süreçleriyle birlikte ödeme sürecinin de belli bir takvime bağlanması yasal olarak sağlanabilir. Dijital dönüşümle sağlanan platformlar ya da yöntemler aracılığıyla sürdürülen kamu hizmetleri ve bilhassa alım süreçlerinin şeffaf ve izlenebilir hale gelmesinin yaygınlaşarak sürmesi halinde yine süreçte yer alan aktörler arasındaki güvenin artması beklenebilir. Geçmişte yaşanan ve güveni zedeleyen durumların tekrar yaşanmadığının, yaşanan olumsuzluklara sebep olanların yaptırımla karşılaştıklarının isteklilere aktarılması da idare ile birey arası güveni artırabilecek önemli bir husustur.

32. İsteklilerin teklif ve anlaşmalardan tek taraflı çekilmesi hallerine daha fazla yaptırım uygulanması sürecin gerek başlaması gerekse sonuçlandırılmasının daha sağlıklı ve özenli olmasını da beraberinde getirecektir.

33. Vergi ve SGK borç limitlerinde ihale tekliflerinin %10'u aşmaması kriteri getirilmesi vb. bir düzenleme yapılmasıyla bu isteklilerin de ihaleye katılımlarının mümkün hale gelebilir. Böylece hem daha rekabetçi bir ihale süreci oluşabilecek hem de kamunun alacaklarının tahsili hak edişler özelinde daha kolay gerçekleşebilecektir.

34. Ekonomik açıdan en avantajlı teklif seçilirken fiyat dışı unsurlar da kullanılabilmektedir. Bazı yerel idarelerde bu durumun kullanılabilirliğinin hatalı anlaşıldığı görülmüştür. Bu yüzden yine belediyelerin insan kaynağının doğru eğitimlerle yönlendirilmesi sorunun çözümünde faydalı olacaktır.

İhale aşamasında da bazı sorunlarla karşılaşılmaktadır ancak sorunların bu aşamada görece daha az olduğu anlaşılmaktadır. İhale aşamasının ve komisyonunun uyması gereken prensipler ile varılacak karara ilişkin usullerin kanunla net bir şekilde belirlenmiş olmasının bu kategoride daha az sorun yaşanması sonucunu da beraberinde getirdiği düşünülebilir. Fakat yine de tüm katılımcılar anılan kategori ölçeğinde

yaşadıkları veya yaşanma ihtimalini öngördükleri sorunlarını dile getirmiştir. İlgili sorunlar ve çözüm önerileri şunlardır:

1. Aşırı düşük teklifler ihale aşamasında değerlendirilip karara bağlanan tekliflerdir. Bu tekliflerden açıklama istenmesi durumunda açıklamada bulunmayan isteklilerin gerek geçici teminatlarının irad kaydedilmesi gerek yasaklılık hükümlerinden uygun olanın işletilmesi gibi yaptırımlarla mantığa uygun ve kanıtlanabilir açıklama yapmaya zorunlu tutulması süreç açısından oldukça önemli olacaktır.
2. Komisyonların ihale aşamasında aşırı düşük teklifleri özenle inceleyerek bir karara varması ve gerçeğe uygun olmayan açıklamalarla sunulan teklifleri reddetmesi bu hususta sorun yaşanmasını engelleyen proaktif bir tutum olacaktır.
3. Aşırı düşük teklif neticesinde üzerine ihale bırakılan isteklinin o iş tamamlanana kadar başka bir ihaleyi aşırı düşük teklifle almasının önüne geçilmesi için yasal düzenlemelere gidilmelidir. Ayrıca bu hususta yaşanan sorunlar topluca değerlendirildiğinde ihale mevzuatından kaynaklanan sorunlarla pek karşılaşılmadığı söylenebilir. Kanunun kaliteye önem verip işin özelliklerine uygun kararı idareye bırakma serbestisi sunması, alım sürecinde yer alan kamu personelinden de titiz davranma beklentisini doğurmaktadır. Bu açıdan ele alındığında anılan sorunlara sebep olanın yasal düzenlemelerden çok süreçte yer alan kamu personeli ve istekli gibi aktörler olduğu düşünülmekte ve mevcut düzenlemelerin etkin uygulanabilmesi için denetim mekanizmasının ve kurum kültürünün geliştirilmesi gerektiği sonucuna varılmaktadır.
4. Aşırı düşük teklif sahiplerinin teminatlarını sözleşme tutarının %9'u oranında vermesinin yanı sıra sözleşmeye davet ve itirazen şikâyet süreci tamamlanana kadar müşavir firmalara hazırlatılacak tahmini maliyetler ile aşırı düşük teklif arasındaki fark kadarlık bir teminatın daha idareye teslim edilmesi ya da tasarrufu idarede olacak şekilde bu tutarın bir fonda değerlendirilmesi faydalı olacaktır. Ancak bu öneri, farkın hesaplanması konusunda doğuracağı ek maliyet nedeniyle her belediye için uygulanabilir değildir. Bunun uygulanamadığı durumlarda teminatların %15 seviyesine çıkartılması ya da %9 teminata ek olarak %6'lık yeni bir teminat alınarak bu teminatın benzer usulde bir fonda değerlendirilmesi sağlanabilir. Çünkü yüklenicileri disipline eden önemli araçlar arasında teminatların olduğunu yapılan görüşmeler göstermektedir. Burada teminatlar açısından önerilen tarzda bir düzenleme yapılmayacaksa maliyet farkı kadarlık ayrı bir sigorta yaptırılması yoluna gidilmesi de uluslararası uygulamalara benzerlik göstermesi bakımdan yerinde olup sorunun çözümüne katkı sunacaktır.

5. İhale aşamasının en önemli evresi ihale hakkında alınan karar ve bu kararın alınması için yapılan tekliflerin değerlendirilmesi kısmıdır. Bu aşamada adil rekabet ortamını sağlayacak yeterlikte teklif gelmemesi halinde sorun yaşanması kaçınılmazdır. Pandemi, savaş, deprem, ekonomik sıkıntılar gibi ulusal ve uluslararası eksende yer alan sorunlar, ihalelere katılımı etkilemekte ve bazen ihalelere teklif gelmemesine neden olmaktadır. Birçok belediyenin ihalesinde bazı dönemlerde karşılaşılan bu sorunun basit bir çözümü de bulunmamaktadır. Alternatif ihale usullerinin uygulamaya alınması, mali disiplinin sağlanarak ödeme garantisinde bulunulması, fiyat farklarıyla yüklenicilerin korunacağına ilişkin hükümlere yer verilmesi ya da merkezi idare tarafından yereli destekleyen mali araçların uygulamaya alınması gibi çözümler üretilebilse de bunların ne kadar ve nasıl uygulanabilir olduğu ve başarıya ulaşma oranları da tartışmaya açıktır. Bu açıdan makroekonomik etkenlerin, dış faktörlerin ve ulusal, uluslararası kriz dönemlerinin ihaleler üzerinde sorun oluşturduğu söylenebilse de çözüm noktasında yeterli bir çözüm önerisinde bulunmak oldukça güçtür.

6. Tüm belgelerin e-ihale yönteminde elektronik olarak sunulması aşamasında bazı isteklili tarafından geçici teminatlara ilişkin sisteme 1 TL tutarında ya da başka bir işe ait ödeme dekontu yüklenerek istekli sıfatını kazanabildikleri görülmektedir. Ancak bu kişilere karşı idarelerin herhangi bir yaptırım mekanizması bulunmamaktadır. Kesinleşen ihale kararına itiraz etme ve süreci etkileme çabası gösterme gibi tutumlara giren bu isteklilere yönelik yasaklama başta olmak üzere çeşitli yaptırımlar getirilmesi bu açıdan yerinde olacaktır.

7. Teklif değerlendirme aşamasının bir diğer sorunu tekliflerin tek dosya ile idareye sunulmasından ileri gelmektedir. Yine bu aşamanın uygulamasında kamu personelinin eksik evrak olarak değerlendirme yapacakları durumlarla ilgili ikilem yaşadıkları yapılan görüşmelerden elde edilen bir bulgudur. Kısaca "bilgi eksikliği tamamlatılabilir ama belge eksikliği tamamlatılamaz" şeklinde bir tutum izlendiği görülse de belge ve bilgi eksiğinin ulaşılır net bir düzenlemesi bulunmamakta, bu husus yasal düzenlemeler ve yargı kararları çerçevesinde parçalı bir şekilde ihale sürecinde yer almaktadır. Bu açıdan öncelikle bu hususun netleşmesi gerekmektedir. Tamamlatılması mümkün olmayan belgelerin ya da bilgilerin net bir yasal düzenleme ile ortaya konulması komisyonların hata yapmalarının engellenmesine fayda sağlayacaktır. Uluslararası norm olarak kabul edilen iyi örnekler temelinde yapılacak bu düzenlemeler, kamu alım sürecine tüm aktörlerin güvenini de artıracaktır. Bu hususta sade ve anlaşılır yasal düzenlemeler

yapılması uygulamada hem daha sağlıklı, şeffaf ve adil bir alım süreci yürütülmesine hem de teklif değerlendirme aşamalarında yaşanan sorunların da büyük ölçüde giderilmesine yardımcı olacaktır.

8. Aynı sorun ve süreçle ilgili olarak değiştirilemeyecek teklif cetveli ile diğer evraklar, ayrı dosyalarda idareye teslim edilirse teklif dosyası dışındaki dosyada bulunan evraklarda yanıltıcı ya da sahte belge bulunması durumları hariç olmak üzere eksiklik olması halinde tamamlatılması yoluna gidilebilir. Böylece komisyonlar tekliflerden de etkilenmeden, belge kontrolü ve bilgi/belge tamamlatılmasını sağlayarak tekliflerin mali açıdan değerlendirmesini de yapabilir.

9. Katılımcılardan elde edilen önemli bir bulgu karar aşamasında idarenin takdir hakkında bulunan eksiklik nedeniyle sorun yaşandığıdır. Bu hususta bir yasal düzenleme yapılması gerektiği söylenebilir. Bu düzenleme, pazarlık usulünden tecrübe edilen durumlar dikkate alınarak tasarlanmalı fakat kötü örnekler genele şamil olmamalıdır. Hukuka aykırı, adaleti ve güveni zedeleyip çeşitli mağduriyetlere yol açan uygulamalara kesinlikle izin verilmemeli ve takdir yetkisi kullanılırken net, sınırlayıcı ve objektif kriterlerle çevrili bir yapı belirlenmelidir. Takdir hakkı kullanılarak alınacak kararlar; stratejik ihalelerde gerçekleştirilebilir, yıl içerisinde üç kez kullanılabilir, daha önce idareyle sorunsuz çalışma esasında geçerli olabilir, yaklaşık maliyetle eşit olması halinde değerlendirilebilir, aşırı düşük teklif olmamak kaydıyla kabul edilebilir, ekonomik açıdan en avantajlı teklifin %1 aralığındaki kararlarda uygulanabilir vb. kriterlerden biri ya da birkaçı çerçevesinde ele alınır, denetimi özenli yapılır ve hukuka uygun olarak gerekçelendirilirse olumlu sonuçlar doğurabilir. Böylece hem takdir hakkı eksikliğinden kaynaklanan ve kamu kaynaklarının verimsiz kullanılmasına sebep olan sorunlar ortadan kalkar hem de geniş takdir yetkisiyle oluşacak sorunların yaşanması engellenerek sürecin verimli işletilmesi sağlanır ve bu durumda açık ihale usulüne yönelim de fazlalaşır.

10. Bütün tekliflerin reddi ve ihalenin iptali halinde idarenin herhangi bir yükümlülüğe girmeyeceği kanunda belirtilmektedir. Kanunun yine ilgili maddesinde idare, talep gelmesi halinde iptal kararının gerekçesini talep eden isteklilere iletmektedir. Bu durum yerinde olsa da talep olmasa bile idarenin iptal karar gerekçesini tüm isteklilere iletmesi, konuyla ilgili yaşanacak yargı süreçlerini ve isteklilerin idareye olan güvenlerinde kayıp yaşanmasını engellemeye katkı sağlayabilecektir.

11. KİK'in esas sorgusu yapamaması, itirazen şikayetleri teşkilat yapısı gereği görece uzun sürelerde cevaplandırması ve yine bunları şeklen reddetmesi ile yasaklılık sorgusuna

gelen cevapların karar aşamasının uzamasına yol açması gibi bazı katılımcılardan elde edilen sorunlar olduğu görülmektedir. Özellikle terör iltisaklı suç sorgulamaları dahil bazı sorgulamalara ya da yazışmalara geç cevap verilmesinin de ihale aşamasını süreç olarak uzattığı için hem idareyi hem de istekliyi olumsuz etkilediği söylenebilir. Kurumlararası koordinasyon ve iletişim eksikliği ile kamu personellerinin gerek verimsiz gerek keyfi tutumlarından dolayı kamu alım sürecinde sorun yaşandığı da görülmektedir. Daha önce de ifade edildiği gibi KİK'in teşkilat yapılanmasının genişletilmesi ve belirli sınırlar çerçevesinde esas sorgusu yapabilmesi sadece karar aşamasında değil bahsedilen birçok sorunun çözümüne de olumlu katkı sağlayacaktır. Ayrıca ihale hazırlık aşamasında daha çok karşılaşılan izin, onay ve/veya yetki alınmasını gerektiren süreçlerde bazen onlarca idareyle yazışma yapılması gerekliliği doğmaktadır. Bu gerekliliğin bulunduğu durumlarda her idarenin, yazının ulaştığı tarihten itibaren yazının içeriğine göre örneğin on iş gününde dönüş yapması zorunlu tutulmalı, dönüş yapılmaması halinde doğacak tüm yasal ve mali sorumluluklardan mesul tutulacağı bir düzenleme uygulamaya alınmalıdır.

12. KİK'e yapılan şikayetlerin daha esasa yönelik ve hızlı cevaplanabilmesi ile AB direktifleri ve ilerleme raporlarıyla da uyumlu hale getirilmesi amacıyla KİK'ten bağımsız "Kamu Alımları Şikayetleri İnceleme Kurulu" vb. isimle bir kurul oluşturulması faydalı olacaktır.

13. Teklif aşamasında yer alan belgelerin hayatın olağan akışına aykırı olarak sunulduğu ancak YMM ya da Odalar tarafından imzalandığı için kabul edilmesi gerekli olan durumların bulunduğu ve bunun karar aşamasını etkileyen önemli bir sorun olduğu katılımcılardan bazıları tarafından dile getirilmiştir. Anılan soruna sebep olan durumun kaynağının ise söz konusu imzalardan dolayı ilgililerin herhangi bir yaptırımla karşılaşmaması ya da karşılaştıklarının bilinmemesi olduğu ifade edilmiştir. Bu yüzden hayatın doğal akışına ve piyasa gerçeklerine uymadığı net olan evrakların özenli bir şekilde sorgulanması ve fatura vb. ölçütlerle, karinelerle ispatlanamayan evraklarda imzası bulunan kişi ya da kurumların da yaptırımlarla karşılaşmalarını sağlayacak yeni ve net yasal düzenlemelerin yapılmasının faydalı olacağı belirtilebilir.

14. Şikâyet yolu sürecinde sorunlar yaşandığı yapılan görüşmelerden elde edilen bulgulardandır. Tekrar ifade edilecek olsa da KİK'in bölge temelli yapılanmaya geçerek, farklı birimlerle denetim ve destek sağlama konusunda hizmet vermeye olanak sağlayacak yapıda teşkilatlanması ihale aşamasında yaşanan sorunlarda çözüm için son derece önemlidir. İtirazen şikayetlerin esastan incelenmesi, başvuru bedellerinde

düzenleme yapılması ve teşkilat yapısında düzenlemelere gidilmesi sayesinde hızlı karar alınması bu aşamanın bu bağlamında yaşanan sorunları çözmeye de yardımcı olacaktır. Çünkü KİK, kamu alım sürecinde kendisinin memnuniyet duyulan en etkili ve yetkin aktörlerdendir. Bu özellikleri sebebiyle süreçte KİK'ten daha fazla faydalanılması da özellikle dezavantajlı belediyeler açısından son derece önemli katkı sağlayacaktır.

15. Yargı sürecinde kamu alımlarında yaşanan aksaklıklarla ilgili sorunlara dönük bulgular elde edilmiştir. Öncelikle yargıda içtihatların birleştirilmesi sağlanarak idarelerin doğruya yönlendirilmesi gerçekleşmelidir. Kamu alımlarıyla ilgili çatışmalara, uyuşmazlıklara öncelikli olarak bakan yeni kademe yargı birimlerinin ihdas edilmesi de tartışılmalıdır. Benzer olarak yargı sürecinden önce günümüzde sıkça duyulan ombudsman ve arabuluculuk sistemlerinin yerelde de yerel ombudsmanlık ve yerel arabuluculuk gibi isimlerle uygulanması yargının yükünü hafifletici etkiler doğurarak birçok sorunun yargıya gitmeden çözülmesine fayda sağlayabilecektir. Bu fayda, yargıya taşınacak sorunların da (yargının iş yükünün hafiflemesi nedeniyle) daha hızlı çözülebilmesini sağlayacağı için süreci daha elverişli hale getirebilecektir.

16. Kötü niyetli eylem ve davranışlar bir kenara bırakıldığında, kamu alım sürecinde bilgi eksikliği ya da yanlış yönlendirmeler nedeniyle ciddi yaptırımlarla karşılaşan veya yargı süreçlerine dahil olan çok sayıda kişinin bulunduğu görülmektedir. Bu tür durumların azaltılabilmesi adına personele yönelik yargı kararlarıyla somutlaşmış örnekler üzerinden yürütülecek süreç odaklı eğitimler verilmesi faydalı olacaktır.

17. Şikâyet ve yargı yolları, hukuk devleti ilkesinin vazgeçilmez bir unsurudur. Bunların etkinliğiyle birlikte hızını da artıran düzenlemeler yapılırsa bu hususta yaşanan sorunlar da sorun olma vasfını kaybedecektir.

İhale sürecinin son aşaması sözleşme aşamasıdır. Bu aşama ihtiyacın tamamlandığı aşama olmasına rağmen işin tamamlanması her zaman yaşanan sorunların da noktalandığı anlamına gelmemektedir. Temanın diğer kategorilerinin aksine bu aşama ile ilgili olarak 33 katılımcı yaşadıkları sorunlara dair görüşlerini dile getirmiştir. Kategoriyle ilgili sorunlar ve çözüm önerileri şu şekildedir:

1. Komisyonlar, alınacak malın ya da hizmetin ihtiyaçlara uygun olup olmadığını ihale dokümanlarını esas alarak tespit eder. Eğer bu aşamada komisyonlar özensiz davranış içerisinde bulunur ya da bu işlemleri gecikmeli olarak yerine getirirlerse alım sürecinin sağlıklı işleyememesi söz konusu olmakta ve bu bağlamda sorunlar

yaşanmaktadır. Kurulacak ilgili komisyonların nitelikli olması ve özenli davranması yaşanacak sorunların da tamamına yakınını doğmadan engelleyecektir. Çünkü yeterli niteliklere sahip komisyon, muayene ve kabul işlemlerini yaparken özenli davranıp süreci gecikmeli olarak yürütmezse teslim alınacak özel ya da seri imalat üretimi malın veya istenilen hizmetin sorunsuz bir şekilde başlaması sağlanmış olacaktır.

2. Muayene ve kabul işlemlerinde yaşanan sorunların temelinde büyük ölçüde personel kaynağı eksikliği olduğu görülmekte ve idarelerin personel kaynağının güçlenmesi adına verilen tüm öneriler bu aşama için de geçerli olmaktadır. İlave olarak muayene ve kabul işlemlerini gecikmeli yapan personel hakkında çeşitli yaptırımlar uygulanması ya da anılan incelemenin ihale konusu işin özelliği dikkate alınarak ihale öncesinde takvime bağlanarak buna uygun davranılması yine bu konuyla ilgili yaşanan sorunları büyük ölçüde azaltacaktır.

3. Yüklenici uygun mal/hizmet sunumu gerçekleştirmezse komisyonlar, alım konusu işi teslim almaz, kabul etmez ve ihale süreci iptal olur. Kamu kaynaklarının verimsiz kullanılmasına sebep olan bu sorunun çözümü için mücbir sebep dışında bu duruma sebep olan isteklilere uygulanacak yaptırımların artırılması yerinde olacaktır.

4. Muayene ve kabul işlemleri aşamasında ortaya çıkan son sorun ödeme ve teslim sıralamasından kaynaklanmaktadır. Bu sorunun çözümü için idare ile istekliler arasındaki güven ilişkisi yükseltilene kadar güvenli/garanti ödeme benzeri sistemlerin kullanılması hakkında yasal düzenleme yapılması faydalı olacaktır. İdareler ödemeyi sisteme ait bir hesaba gerçekleştirmeli ve komisyon tarafından uygunluğu kabul edilen kamu alımının gerçekleşmesi ile de yüklenicinin hesabına otomatik olarak geçmesi sağlanmalıdır.

5. Kategorinin en çok sorun yaşanan aşaması tabii olarak sözleşmenin uygulama aşaması ile ilgilidir. Sözleşme aşaması sadece imza atma aşaması olmayıp uygulamanın da yerine getirilerek işin tamamlandığı aşamadır. Bu aşamada en çok sorun ise fiyat farklarıyla ilgili olarak yaşanmaktadır. Özellikle ani fiyat dalgalanmalarının bulunduğu dönemlerde idareler tarafından ihale dokümanında yer almamasına rağmen merkezi idarenin almış olduğu kararla yüklenicilere fiyat farkları ödenebilmektedir. Belediyelere merkezi idare tarafından çeşitli transferler yapılarak sorun yaşanmasının bu husus özelinde büyük ölçüde engellendiği görülmektedir. Bu husus, yerel idarelerin özerkliklerine zarar vermeyecek ve yeni maliyeti karşılayacak şekillerde uygulanmalıdır.

6. Fiyatlardaki hızlı değişmeler enflasyon verilerini etkileyerek yıl içerisinde asgari ücrette artışlara da sebep olabilmektedir. Merkezi idare tarafından alınan asgari ücret artış

kararı ya da fiyat farkı kararnamesi gibi hususlar olduğunda belediyelere olumsuz etkileri artış gösteren fiyat farkı mekanizması, bu durumlar olmasa bile ihale dokümanında ödeneceği belirtilen hallerde fiyatlardaki değişimler ile ödenmekte ve önemli bir maliyet ortaya çıkartmaktadır. Fiyat farkları bu açıdan ele alındığında bazı durumlarda yüklenicinin aldığı ödemelere rağmen kamu alım sürecindeki değişimlerden zarar etmesi ve idarenin de öngöremediği maliyetlere katlanması gibi sorunlara neden olmaktadır. Sorunun çözümü için esas olarak ülke ekonomisinde yaşanan enflasyonun belli seviyelerde tutulması ve ilan edilen enflasyon tahminleri ile gerçekleşen enflasyonun birbiriyle uyumlu olması gerekmektedir. Böylece gerek idare gerekse yüklenici süreç açısından daha öngörülü davranabilecektir.

7. Gecikme cezalarıyla ilgili olarak hangi günün esas alınması gerektiği konusunda uygulamada bir birlik olmadığı görülmektedir. Bazı idareler çeşitli yargı kararlarına dayanarak gecikme cezasını malı/hizmeti teslim alması gerektiği halde alamadığı günden başlatarak uygulamakta diğer idareler ise yine çeşitli yargı kararlarına dayanarak malın/hizmetin teslim alınacağı günden sonraki iş gününü esas alarak cezai işlemi yapmaktadır. Bir katılımcı ise bu kararlardan dolayı yüklenici malı hiç getirmezse gecikme cezası kesilemeyeceğini dahi ifade etmektedir. Söz konusu farklılıklar yasada yapılacak sade ve net bir düzenleme ile ortadan kaldırılırsa sorun da çözülmüş olacaktır.

8. Yüklenicilerin mal teslimlerinde kendilerinden kaynaklanmayan sebeplerle sorun yaşayabildiği ve bu sorunun idarenin alım süreci üzerinde olumsuz etkiler doğurabildiği görüşmelerden elde edilen bulgulardandır. Yüklenici ve idare kaynaklı olmayan ülkeler arası ilişkiler, dış faktörler ve makroekonomik etmenler gibi sebeplerden kaynaklı olan ve kamu alımı konusu işin yeterli teslim edilememesine sebep olan durumların somut olayın özel durumları incelenerek yaptırım kararı almadan, teminat iadesi ve yasaklılığı içermeyen fesih gibi yollara gidilerek çözülmesi yerinde olacaktır. Yine bu durumda olan yüklenicilere teslim edilen malzemenin %75'inin (ya da başka bir hakkaniyetli oran esas alınarak) ödemesinin de gerçekleştirilmesi faydalı olacak ve süreçte isteklinin mağdur olmaması, başka mağdurlar oluşturmaması ve idare ile arasındaki güven ilişkisini kötü etkilememesi gibi nedenler açısından önemli olacaktır.

9. Yüklenicilerin hak ediş ödemelerinde yine belediyenin insan kaynağı ve finansman kaynağı eksikliği nedeniyle sorun yaşanabildiği görülmektedir. Ödeneği olmadan ihaleye çıkılamaz ilkesi bu sorunun daha büyük boyutlarda yaşanmasını engellemesine rağmen yeterli olamamaktadır. Ödemeler için makul sürede yapılmamaları

halinde kamu personelinden açıklama alınmalı ve personelin hatalı olduğu kararına varılması halinde hak edişler günlük yasal faiz tutarıyla birlikte yükleniciye ödenmelidir.

10. Tek tip sözleşmelerde özensiz davranılması ve bunların sektörel bazlı olmaması uygulamada sorunlarla karşılaşılmasına neden olmaktadır. Yeni ortaya çıkan düzenlemelerin (Ulusal Taşıt Tanıma Sistemi gibi) ek maliyetine sözleşmenin hangi tarafının katlanacağının belirsiz olması da yine bir sorun olarak ifade edilmektedir. Bu sorunların çözümü bakımından tek tip sözleşmelerin özenli hazırlanması ve sektörel bazlı olması gerektiği söylenebilir. Ayrıca tek tip sözleşmelere "ek maliyet doğmasına yasal düzenlemenin sebep olması halinde idare, diğer hallerde ise yüklenici katlanacaktır" vb. bir hükmün eklenmesi ile son ifade edilen sorunun çözümü de sağlamış olacaktır.

11. İdareler yükleniciye ulaşma hususunda sorun yaşayabilmektedir. Bu sorunun çözümü için kapanmayan hesapların tanımlanması ve yükleniciye ulaşılamadığı net olan durumlarda ödemenin bu hesaba yapılması gerektiği söylenebilir. Makul süre içinde çekilmeyen tutarların hazineye aktarılarak söz konusu sürecin tamamlanması da süreç açısından faydalı olacaktır. Yine yükleniciye ulaşım sorunu ile ilgili olarak EKAP üzerinden yüklenicilere ait güncel bilgilerin takibinin zorunlu hale gelmesi ya da dijital izleme sistemlerinin kurulması sağlanması sorun çözümüne katkı sunacaktır.

12. Dijital dönüşüm kamu alımlarında verimliliği, şeffaflığı ve etkinliği sağlamaktadır. Özellikle e-ihale, e-teminat ve EKAP uygulamaları katılımcılar tarafından çok önemli ve faydalı olarak belirtilmektedir. İlgili uygulamalar gerek hataya düşülmesini engellemekte gerekse de süreçte hızlandırıcı ve şeffaf işlem yapma etkileri doğurmaktadır. Süreç içerisinde teknik altyapı kaynaklı sorunlar yaşansa da bunların hızlıca çözülmesi ve nadiren yaşanması nedeniyle dijital dönüşüm konusuna gölge düşürmediği anlaşılmaktadır ve yeni uygulamalara da talebi artırmaktadır.

13. KİK'in başarılı girişimleri ve dijital uygulamalardan elde edilen olumlu çıktılar da diğer sorunların çözümünde dijital dönüşüm ile ilgili yeni talepleri ortaya çıkartmakta ve bu potansiyeli nedeniyle dijital dönüşümde eksiklik bulunmasının bir sorun olduğu görüşmelerden elde edilen bulgular arasında bulunmaktadır. Sorunun çözümü için dijital altyapının güçlendirilmesi ile dijital uygulamaların eksikliklerinin giderilerek yaygınlaştırılması yerinde olacaktır. Damga vergisi, sözleme uygulamaları, ilanlar, geçici teminat, tebligat vb. konularda yaşanan sorunlar da dijital dönüşümle birlikte ortadan kalkabilecektir.

14. Dijital dönüşüm ile yürürlüğe girecek yeni platform ve uygulamalarla ve dijital okur yazarlıkla ilgili kamu personeline eğitim verilmeli, idarelerden gelen talepler doğrultusunda bunlar yeniden dizayn edilmeli ve dijital altyapıların güçlendirilmesi ile kullanıcı dostu olması gerekmektedir.

15. EKAP'ın kapsamının genişletilerek yaklaşık maliyet hesaplama modüllerinde çeşitliliğin artırılması ve sözleşme aşamasında da örneğin EKAP-Sözleşme gibi bir isimle yer alan bir yapıya kavuşturulması ve tebligatların, miktarların, cezaların, düzeltmelerin vb. tüm süreçle ilgili bilgilere/belgelere yer verilebileceği bir hale getirilmesi gerekmektedir. Bu durum yine işlemlerin şeffaflığının yanı sıra hesap verilebilirliğini, izlenmesini, maliyetini, arşiv imkanını ve hızını da olumlu anlamda etkileyecektir.

16. Teminatlar, kamu alım süreçlerindeki önemli bir risk yönetim aracı olarak öne çıkmaktadır. 2024 yılında uygulamaya alınan e-teminat düzenlemesi, kesin teminat konusunda yaşanan sorunların bir kısmını çözüme kavuşturmuştur. E-teminatın kapsamının genişleyerek geçici teminatlarda da uygulanacağı düşünülürse benzer durumların geçici teminatlar konusunda da yaşanabileceği rahatlıkla söylenebilir. Uygulamanın yeni olmasından kaynaklanan yaşanabilecek sorunlar, pratikleri de içeren platform uygulaması eğitimleri ile daha düşük seviyelerde tutulabilir. Yine insan kaynağından doğan sorunlar bulunabileceği ifade edilebilse de bununla ilgili insan kaynağı sorunlarında bahsedilenler dışında ayrıca bir çözüm önerisinde bulunulması gerekmemektedir.

17. Belediyelerin tümünde teminatlar konusunda uygulanan iş ve işlemlerle ilgili uygulama birliği sağlanmalı, farklılıklar engellenmeli ve yasal düzenlemelerin hükümleri dışına çıkılması halinde uygulanan cezaların yaptırım gücü artırılmalıdır. Yine teminatlar açısından gerek bankacılık sektörü gerekse kamu kesimine yönelik denetim ve izleme mekanizmaları etkinleştirilmelidir.

18. Teminatlarla ilgili çözümlerin uygulan(a)maması durumlarında ya da riskli/ivedi olan işlerin ihalelerinde, mali yeterlik kriterlerinde işin teklif rakamının %25 oranında bloke edileceği bir tutar vb. bir bedelle bağlanacağının bildirilmesi ve bunun uygulanması, işin yürütülebilir ve sürdürülebilir mali kriterini göstermesi açısından önem arz edecektir.

19. Yüklenicilerin iş sonlarında idareler tarafından değerlendirilmesine dair bir düzenleme olmaması kamu alımları sürecinde karşılaşıldığı ifade edilen son sorundur. Bu sorunun çözümü için; objektif kriterlere bağlı performans değerlendirme sistemi

kurulması, ihdas edilen sistemin hukuki güvencesinin sağlanması, iş sonu değerlendirme formunun istekli ve yüklenici tarafından doldurulmasının zorunlu hale gelmesi, özellikle sözleşme uygulama aşamasına çeşitli puanlamaların dahil edilmesi ve keyfi uygulamalara sebep olmamak için çok aşamalı denetim mekanizmalarının kurulması sağlanmalıdır.

Yerel yönetimlerin; katılım konusunda katkısı, merkezi idareyi dengeleme potansiyeline sahip, küresel olarak faydası kabul gören Subsidiarite ilkesinin elverişli bir uygulama aracı ve ekonomik büyüme ile kalkınma üzerine pozitif etkileri olması gibi özellikleri bulunmaktadır. Bir yerel yönetim birimi olan belediyeler bu açıdan oldukça önemlidir. Bu birimlerin kamusal hizmet sunabilmesi için kamu alımı gerçekleştirmesi gereken durumlar bulunmaktadır. Bu sürecin en önemli kaynağı olan 4734 ve 4735 sayılı Kanunlar ile ilgili genellikle memnuniyet duyulduğu araştırma çerçevesinde yapılan görüşmelerden anlaşılmaktadır. Yapılacak düzenlemelerle ve iyileştirmelerle kanundan duyulan memnuniyetin de yükseleceği genel olarak söylenebilir. Aynı memnuniyetin koordinasyon, iletişim ve yeniliklere açık olma konusunda KİK ve İller Bankası A.Ş. açısından da geçerli olduğu yine katılımcılar tarafından sıklıkla dile getirilmiştir. Ancak gerek kanunlarla ilgili gerekse de KİK ile ilgili iyileştirme talepleri de bulunduğu ifade edilmelidir. AB ilerleme raporlarında sıkılıkla yer verilen KİK'in yapısına dair düzenlemelerin gerekliliği de bu bağlamda ele alınabilir.

Kamu alım süreçlerinde; yasal düzenlemelerden, ihale dokümanlarından, planlama, güven ve dijital dönüşüm eksikliklerinden, isteklilerden, kurumlararası iletişimden, teklif ve iş sonu aşamalarından, şikâyet yolu ve yargı süreçlerinden kaynaklanan bazı sorunlar bulunmaktadır. Bunlar görece daha hızlı ve kolay giderilme ihtimali olan sorunlardır. Çözümü daha zor olan problemlerin temelinde ise kaynak eksikliğinin neden olduğu sorunlar bulunmaktadır. Finansman kaynağı eksikliğinde yatay ve dikey eşitsizliklerin giderilmesinde rol oynayan transferlerin yerel özerkliği olumsuz olarak etkileme ihtimali yüksektir. Bir diğer finansman kaynağı olan borçlanmanın ise efektif olmayan şekillerde yapıldığının çeşitli tecrübelerle görülmesi üzerine bu konuda mali disiplin uygulamasının zaruri olduğu sonucuna varılmaktadır. Finansmanın, transfer geliri ya da borçlanma ile gerçekleştirilmesi yerine mahalli idarenin öz gelirini artırma yoluna gidilmesi daha önemlidir. Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında yapılacak görev, gelir, yetki ve sorumluluk bölüşümünün optimum dengede kurulması da uygulamada karşılaşılan birçok sorunun ortaya çıkmasını engelleyecektir. Daha önceki

dönemlerde olduğu gibi sadece görev bölüşümünde artış olup gelir bölüşümünde olmadığı durumların varlığı sorunu derinleştirmektedir. Bu yüzden optimum dengenin önemi büyüktür. Bir diğer kaynak sorunu olan insan kaynağı eksikliğinde yapılacak iyileştirmelerin ve düzenlemelerin de bu yönde bir etki doğuracağı rahatlıkla söylenebilir. Çünkü yasal düzenlemede hata bulunmasa bile uygulayıcıların yapacağı hatalar, yanlışlar ya da özensiz davranışlar tüm sürecin iptal olması sonucunu ortaya çıkartabilmekte ve kamu alım sürecinin başarısı olumsuz olarak etkilenmektedir.

Yasal düzenlemelerde yer alan bazı aksayan noktaların düzeltilmesi, kamu alım sürecinin daha hızlı, şeffaf, etkin, hesap verilebilir ve verimli gerçekleşmesini beraberinde getirecektir. Açık ihale usulünde ve süreçte gerçekleşecek olan iyileştirmeler, belediyelerin fazlaca yönelim gösterdikleri doğrudan temin ve pazarlık usulü yöntemlerine eğilimlerini de azaltacaktır. Denetim mekanizmasının etkinliği ve yargı süreçlerinin daha hızlı tamamlanması da yine birçok sorunda olduğu gibi kamu alım sürecinde yaşanan sorunlar üzerinde olumlu anlamda dönüştürücü bir etki doğuracaktır. Ülkenin genel ahlak ve eğitim seviyesi ile birlikte büyüme ve kalkınmasında yeni seviyelere çıkılması da yine tüm süreçleri olduğu gibi kamu alım süreçlerini de olumlu etkileyecek ve birçok sorunun çözüm yolu açılacaktır.

Bulgular, tartışmalar ve öneriler dikkate alındığında kamu alım süreçlerinin etkinliğini, şeffaflığını, verimini artırmak ve belediyelerin kamusal hizmet arzının sürdürebilir biçimde güçlenmesini sağlamak için teknolojik gelişmeler ile planlamanın gücüyle ve kaynak iyileştirmeleriyle birlikte yapısal düzenlemelerin de yeni kamu yönetimi anlayışı ile bütüncül olarak ele alınmasıyla mümkün olacağı görülmektedir. Nitekim Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan'ın 14 Mayıs 2025 tarihinde yaptığı açıklamada, yerel yönetimlerin kaynak kullanımı ve planlama süreçlerinin yeniden değerlendirilerek yakın dönemde yeni düzenlemelere tabi tutulacağına işaret etmesi, bu alandaki sorunların bir kısmının en üst düzeyde de tespit edildiğini göstermesi açısından dikkat çekici ve umut vericidir. Sonuç olarak, Türkiye Cumhuriyeti, köklü devlet geleneği sayesinde yerel yönetimleri etkin bir şekilde denetleme kapasitesine sahip olmasının yanı sıra bu yönetimleri mali, idari, siyasi ve hukuki açılardan güçlendirecek dengeli ve sürdürülebilir bir yönetişim yapısı inşa etme kudretine sahiptir. Bu yapı, yerel yönetimlerin güçlenmesi ve verimli kamu alım süreçlerinin yönetilmesiyle birlikte ülke kalkınmasına da olumlu katkılar sağlayacaktır.

KAYNAKÇA

AB. Çeşitli Yıl ve Numaralarda Yayınlanmış Kamu Alım Direktifleri. https://eur-lex.europa.eu/search.html?scope=EURLEX&text=directive&lang=en&type=quick&qid=1748635982573 ve https://ihale.gov.tr/uluslararasi_mevzuat-149-1.html

AB. 2014, 24 nolu Direktif. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32014L0024

AB. 2014, 25 nolu Direktif. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32014L0025

AB. *Türkiye İlerleme Raporları, 1998-2023*. https://www.ab.gov.tr/ilerleme-raporlari_46224.html

AB. *Türkiye İlerleme Raporu, 2024*, Fasıl 5: Kamu Alımları, 46-47. https://www.ab.gov.tr/siteimages/birimler/kpb/2024_trkiye_report_tr.pdf

ABD. Federal Acquisition Regulation (FAR). (Federal Edinim Düzenlemesi). https://acquisition.gov/far/index.html ve https://www.gsa.gov/policy-regulations/regulations/federal-acquisition-regulation-far

ABD. 2025. Code of Federal Regulations. (Federal Düzenleme Kanunu). https://www.ecfr.gov/current/title-48/chapter-1/subchapter-H/part-52/subpart-52.1/section-52.101

Açıkgöz, E. (2023). Amerika Birleşik Devletleri'nde Federal Satın Alma Regülasyonları (Far) Sistemi: Kapsamı, Yönlendirici İlkeler ve Politikalar, Uygulanması ve Değiştirilmesi, Sapmalar. İçinde Ç. Taşyürek ve Ş. Başdaş ve O. Kılıç (Ed.), *Kamu Alımlarında Uluslararası Düzenlemeler ve Ülke Uygulamaları.* Kamu İhale Kurumu Yayın No:4.

Acartürk, E. ve Çakmak, O. (2005). Yerel Yönetimlerde Borçlanma. İçinde H. Özgür ve M. Kösecik (Ed.), Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-1. Nobel Yayın Dağıtım.

Açdoyuran, B. (1999). İdari İşlemin Yetki Unsuru ve Yetki Unsurundaki Sakatlıklar. *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi,* 7(1), 1-19.

Ağaoğulları, M. A. ve Köker, L. (2004). *İmparatorluktan Tanrı Devletine (5. Baskı).* İmge Kitabevi.

Ak Parti. 2025, Mayıs. *Cumhurbaşkanımız Erdoğan, Partimizin TBMM Grup Toplantısı'nda konuştu.* https://www.akparti.org.tr/g%C3%BCndem-haberleri/cumhurbaskanimiz-erdogan-partimizin-tbmm-grup-toplantisi-nda-konustu-14-05-2025-14-10-39/

Akarlı, E. D. (1998). *Osmanlı Taşra Yönetiminde Reform: Vilayet Meclisleri (1840-1918).* Eren Yayınları.

Akdoğan, A. (2014). *Kamu Maliyesi (16. Baskı).* Gazi Kitabevi.

Akdoğan, M. (2014). Avrupa Birliği Kamu Alımları Direktifleri ve Türkiye Uygulamasına Yansımasının İlerleme Raporları Işığında Değerlendirilmesi. İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, 72(2), 683-692.

Akel, Y. N. (2018). İdari Usul ve İhale İlkeleri Temelinde Pazarlık Usulü Hakkında Bir Değerlendirme. *Uyuşmazlık Mahkemeleri Dergisi*, 6(11), 1-48.

Akın, Y. N. (2018). İlga Hükümler Çerçevesinde 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu'nun Düzenleme Alanı Hakkında Bir Değerlendirme. *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, 6(12), 1-61.

Akış, E. (2016). *Kamu İhale Mevzuatı,* Battalgazi Belediyesi. 7-169.

Akkaynak, O. S. (2004). Açılış Konuşması, *I. Uluslararası Kamu Alımlarında Saydamlık ve Verimlilik Sempozyumu*, Kamu İhale Kurumu, İstanbul, Türkiye.

Aktalay, A. (2010). *Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Çerçevesinde Merkezden Yönetim ve Yerinden Yönetim Arasındaki Denetim İlişkisi* (Yayın Numarası: 280787) [Doktora Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi]. Ulusal Tez Merkezi.

Aktan, C. C. ve Dileyici, D. (2007). *Modern Politik İktisat Kamu Tercihi.* Seçkin Yayınevi.

Aktaş, E. (2017). Selçuklularda Yerel Yönetimler ve Kent Sistemi. *Ankara Şehir Araştırmaları Merkezi Dergisi,* (2), 96-101.

Akyılmaz B. ve Sezginer M. ve Kaya, C. (2014) *Türk İdare Hukuku, (5. Baskı).* Seçkin Yayıcılık.

Aldemir, C. ve Şen, E. (2018). Yerel Yönetimlerde Denetim ve İyi Yönetişim İlişkisi: Muğla Büyükşehir Belediyesi Örneği. Kamu Hizmetlerinde İyi Yönetim İlkeleri. *Ombudsman Akademik, (*Özel Sayı 1), 213-243.

Alıcı, O. V. (2008). Belediyelerin Denetlenmesi Üzerine Bir Değerlendirme. *Akademik İncelemeler,* 3(2), 223-233.

Altaş, M. ve Nogay, G. ve Karadağ, K. Ve Ekiz, A. (2025, Mayıs 14). *Cumhurbaşkanı Erdoğan: Terörün, silahın, şiddetin, illegalitenin devri artık kapanmıştır.* Anadolu Ajansı (AA). https://www.aa.com.tr/tr/politika/cumhurbaskani-erdogan-terorun-silahin-siddetin-illegalitenin-devri-artik-kapanmistir/3566925

Altun, M. ve Kuluçlu, E. (2005). Doktrin ve Mevzuat Işığında Kamuoyu Denetimine Genel Bir Bakış, *Sayıştay Dergisi*, (56), 23-51.

Alyanak, S. (2014). Dünya Ticaret Örgütü Kamu Alımları Anlaşmasına Genel Bir Bakış ve Bu Anlaşmanın Avrupa Birliği'nde Uygulanması. *Marmara Üniversitesi Avrupa Araştırmaları Enstitüsü Avrupa Araştırmaları Dergisi,* 22(1), 85-119. https://doi.org/10.29228/mjes.94

Alyanak, S. (2015). Avrupa Birliği Kamu İhalesi Hukuku. Seçkin Yayıncılık.

Apan, A. (2014), *Türkiye'de Mülki İdare: Tarihsel Gelişimi ve İşlevsel Dönüşümü* (Yayın Numarası: 383414) [Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi]. Ulusal Tez Merkezi.

Arapgirli, M. (2015). *Hizmet Alımı İhaleleri*. İlksan Matbaası.

Arapgirli, M. ve Demirel, S. (2012). *İdareler İçin Uygulamalı EKAP Rehberi*. Kamusal Akademi Derneği.

Arrowsmith, S. (2005). Social Procurement in UK Construction Projects. *International Journal of Project Management*, (34), 133-144.

Arrowsmith, S. (2010). EU Public Procurement Regulation: An Introduction, Europe Aid Co Operation Office, *Asia Link Materials*, (2). https://www.nottingham.ac.uk/pprg/documentsarchive/asialinkmaterials/publicprocurementregulationintroduction.pdf

Arslan, A. (2004). 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Kamu Harcama Sisteminde Yapılan Düzenlemeler. *Maliye Dergisi*, (147), 19.

Arslan, S. (1986). İngiltere'de Ombudsman Müessesesi. *Amme İdaresi Dergisi,* 19(1), TODAİE Yayınları.

Aşıkkaya, M. S. (2023). Dünya Bankası Finansmanlı Projeler için Uygulanan İhale Prosedürlerinin İncelenmesi. İçinde Ç. Taşyürek ve Ş. Başdaş ve O. Kılıç (Ed.), *Kamu Alımlarında Uluslararası Düzenlemeler ve Ülke Uygulamaları.* Kamu İhale Kurumu Yayın No:4.

Atasever, M. (2017). *Kamu İhale Kanunu ve Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu Uygulamalarının Değerlendirilmesi Sempozyumu*, KİK-TOBB, Ankara, Türkiye.

Atay, E. E. (2019). *İdare Hukuku (2. Baskı).* Seçkin Yayınları.

Atuğ, M. ve Taytak, M. (2018). Kamu Satın Alımları Kapsamında Doğrudan Temin Uygulamalarının Değerlendirilmesi ve Bir Vaka Analizi. *Sayıştay Dergisi,* (110), 91-123.

Atuğ, M. (2018). *Kamu Satın Alımlarında Doğrudan Temin Uygulamaları ve Kanuna Aykırı Davranışlar Kapsamında Değerlendirilmesi* (Yayın Numarası: 488601) [Yüksek Lisans Tezi, Uşak Üniversitesi]. Ulusal Tez Merkezi.

Avrupa Komisyonu. (EC). Ticaret ve Ekonomi Güvenliği Başkanlığı. Ticaret Müzakereleri ve Anlaşmalar. Türkiye. https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/turkiye_en

Avrupa Komisyonu. (EC). Kamu Alımları. (Public Procurement). https://single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/public-procurement_en#:~:text=Why%20public%20procurement%20is%20important&text=The%20public%20sector%20can%20use,well2Dmanaged%20and%20efficient%20procurement

Avrupa Komisyonu. (EC). Kamu Alımları. GATS. (The General Agreement on Trade in Services) https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/en/content/general-agreement-trade-services-gats#toc_0

Aykaç. B. (1999). Türkiye'de Kamu Yönetiminin Küçültülmesi, Yerel Yönetimler ve Yerel Demokrasinin Amaçları. *Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi,* 1(1), 1-12.

Aykanat, M. (2019). Ombudsmanlık Kurumunun Osmanlı Kökleri. *Turkish Studies,* 14(1), 91-110. http://dx.doi.org/10.7827/TurkishStudies.14948

Aytekin, İ. (2017). *Kamu İhale Kanunu ve Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu Uygulamalarının Değerlendirilmesi Sempozyumu,* KİK-TOBB, Ankara, Türkiye.

Balta, T. B. (1970). *İdare Hukukuna Giriş-I*. TODAİE Yayınları No:117.

Baltacı, A. (2019). Nitel Araştırma Süreci: Nitel Bir Araştırma Nasıl Yapılır?. *Ahi Evran Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi,* 5(2), 368-388.

Barron, D. J. (2003). Reclaiming Home Rule. *Harward Law Review*, 116(8), 2255-2386.

Bayram, S. (2012). Osmanlı Devleti'nde Ekonomik Hayatın Yerel Unsurları: Ahilik Teşkilatı ve Esnaf Locaları. *İstanbul Üniversitesi İlahiyat Fakültesi Dergisi*, (21), 81-115.

Beer-Toth, K. (2009*). Local Financial Autonomy in Theory and Practice: The Impact of Fiscal Decentralisation in Hungary.* Yayımlanmamış Doktora Tezi. Faculty of Economics and Social Sciences at the University of Fribourg Switzerland, https://doc.rer.ch/record/12729/files/Beer-TothK.pdf

Bentham, J. (1830). *Constitutional Code: For the Use of All Nations and All Government Professing Liberal Opinions (1. Cilt).* Arkose Press.

Beyoğlu Belediyesi. 2025, *Beyoğlu Belediye'sinin Tarihçesi*. https://beyoglu.bel.tr/kurumsal/belediye-tarihcesi/#:~:text=Beyo%C4%9Flu%2C%20ilk%20uygulama%20olmas%C4%B1na%20ra%C4%9Fmen,kentin%20en%20mamur%20b%C3%B6lgesi%20olmas%C4%B1yd%C4%B1

Bezirci M. ve Karasioğlu, F. (2009). Türkiye'de Denetimin Tarihsel Gelişimi. *Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 11(21), 571-592.

Bilmen, M. S. (2022). *Yerel Yönetimlerde Mali Özerklik ve İstanbul İlçe Belediyelerinin 2014-2018 Yılları Gelir Bütçelerinin Mali Özerklik Yönünden Değerlendirilmesi* (Yayın Numarası: 774157) [Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi]. Ulusal Tez Merkezi.

Bird, M. R. (2005). Fiscal Federalism. İçinde J. J. Cordes ve R. D. Ebel ve J. G. Gravelle (Ed.), *The Encyclopedia of Taxation & Tax Policy.* The Urban Instıtute Press.

Blankart, C. B. ve Borck, R. (2004). Local Public Finance In J. Backhaus. İçinde R. E. Wagner (Ed.), *Handbook of Public Finance.* Kluwer.

Birleşmiş Milletler (BM). 1999. Decentralization: A Sampling of Definitions, Working Paper, Joint UNDP-Government of germany *Evaluation Working Paper of the UNDP Role in Decentralization and Local Governance*. http://web.undp.org/evaluation/documents/decentralization_working_report.PDF

Birleşmiş Milletler (BM). 2014. *UNCITRAL (KAMK) Model Law on Public Procurement.* https://uncitral.un.org/sites/uncitral.un.org/files/media-documents/uncitral/en/2011-model-law-on-public-procurement-e.pdf

Birleşmiş Milletler (BM). 2025. About United Nations Commission on International Trade Law (UNCITRAL). https://uncitral.un.org/en/about

Bogdan, R. C. ve Biklen, S. K. (1998). *Qualitative Research in Education: An Introduction to Theory and Methods (3. Baskı).* Allyn Bacon.

Boulanger, Ö. D. (2023). Mücavir Alan Kavramı ve Köy Mücavir Alanlarının Anayasanın 127. Maddesine Uygunluk Sorunu. Yeditepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 20(1), 77-112. https://dergipark.org.tr/en/pub/yuhfd/issue/76099/1261125

Bozkurt, C. (2014). 6359 Sayılı Yasa ile 4734 Sayılı Kamu İhale Kanununun 11. Maddesinde Yapılan Değişiklik ve İhale Başvuru Sürecine Etkisi. *Lebib Yalkın Mevzuat Dergisi,* (130), 301-307.

Bozkurt, P. (2013). Denetim Kavramı ve Denetim Anlayışındaki Gelişmeler. *Denetişim Dergisi*, (12). 56-62.

Brown, C. V. ve Jackson, P. M. ve (1990). *Public Sector Economic*. Oxford Blackwell Publishers Ltd.

Buchanan, J. M. (1965). An Economic Theory of Clubs. *Economica,* (32), 1-14.

Bumin, K. (1990). *Demokrasi Arayışında Kent*. Ayrıntı Yayınları.

Büber, B. (2008). *Yeni Bir Çatışma Alanı: Kamu Alımları* (Yayın Numarası: 265585) [Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi]. Ulusal Tez Merkezi.

Büber, B. ve Sezer, C. (2012). *Yerel Yönetimler İçin Hizmet Akımı İhaleleri Kılavuzu.* TODAİE Yayını.

Bülbül, D. (2013). Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Kamu Kesimi Bütçesi Üzerine Etkileri. *International Anatolia Academic Online Journal, 1(2),* 48-69.

Bütüç, E. (2018). *Yerel Yönetimlerde Mali Yerelleşme ve Avrupa Birliği'ne Uyum Sürecinde Kosova Örneği* (Yayın Numarası: 526298) [Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi]. Ulusal Tez Merkezi.

Büyükeren, B. (2024). *4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'na Göre Zorunlu İdari İtirazlar ve Yargısal Denetim* (Yayın Numarası: 881555) [Yüksek Lisans Tezi, Atılım Üniversitesi]. Ulusal Tez Merkezi.

Büyüköztürk, Ş. ve Kılıç, Ç. E. ve Akgün, Ö. E. ve Karadeniz, Ş. ve Demirel, F. (2011). *Bilimsel Araştırma Yöntemleri (8. Baskı).* Pegem Akademi.

Candan, E. (2006). Eski ve Yeni Kamu Mali Yönetim Sisteminin Mukayeseli Olarak Değerlendirilmesi ve 5018 Sayılı Kanun ile Öngörülen Esaslar ve Getirilen Yenilikler-I. *Vergi Dünyası Dergisi,* (295), 188-194.

Cohen, L. ve Manion, L. (1994). *Research Methods in Education (4. Baskı).* London Routlenge.

Cohen, L. ve Manion, L. ve Morrison, K. (2011). *Research Methods in Education.* London Routledge.

Coşkun, B. (2013). *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar, Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Üzerine Bir Değerlendirme (3. Baskı).* Seçkin Yayıncılık.

Creswell, J. W. (2002). *Educational research: Planning, conducting, and evaluating quantitative.* Prentice Hall Upper Saddle River.

Creswell, J. W. (2016). *Nitel Araştırma Yöntemi: Beş Yaklaşıma Göre Nitel Araştırma ve Araştırma Deseni (3. Baskı).* (M. Bütün ve S. B. Demir, Çev.), Siyasal Kitabevi.

Cullis, J. ve Jones, P. (1998). Public Finance and Fiscal Discipline. Oxford University Press.

Çadırcı, M. (1993). Osmanlı Döneminde Yerel Meclisler. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi,* 2(5), 3-12.

Çağan, N. (1986). Türk Anayasası Açısından Vergilendirme Yetkisi. *Anayasa Yargısı*, (2), 171-182.

Çalışkan, S. (2013). *Kamu İhale Kurulu, Danıştay ve Yargıtay Kararları Işığında İhale Kavramları ve İhale Suçları*, Adalet Yayınevi.

Çelikay, F. ve Taraktaş A. ve Tosunoğlu, Ş. (2000). Maliye Politikası ve Yerel Yönetimler. İçinde Ş. Çomaklı, (Ed.), *Maliye Politikası-II.* Anadolu Üniversitesi Yayınları.

Çetinkaya-İstikbal, I. N. (2017*). Kamusal Bir Hizmet Olarak Sanatın Yönetimi: Türkiye'de Tiyatro Örneğinde Bir Araştırma* (Yayın Numarası: 466240) [Doktora Tezi, Kocaeli Üniversitesi]. Ulusal Tez Merkezi.

Çınar, T. ve Güler, B. A. (2004). *Yerel Maliye Sistemi (1. Baskı).* TODAİE Yayınları No:313.

Çolak, H. B. (2004). Doğrudan Temin Usulünün Esasları, İdareye Sağladığı Kolaylıklar ve Dikkat Edilmesi Gereken Hususlar. *Mali Kılavuz Dergisi*, 6(24), 26-31.

Çolak, M. (2015). Kamu Alımlarında Fiyat Dışı Unsur Analizi, Teklif Değerlendirme Süreçleri ve Ekonomik Sonuçları. *Gümüşhane Üniversitesi Sosyal Bilimler Elektronik Dergisi,* (12), 246-267.

Demir, T. (2023). *Yerel Yönetimlerde Kamu Değeri: Doğu Karadeniz Belediyeler Birliği'ne Üye Belediyeler Üzerine Bir Araştırma* (Yayın Numarası: 816992) [Doktora Tezi, Karadeniz Teknik Üniversitesi]. Ulusal Tez Merkezi.

Demirboğa, A. D. (2017). Kamu İhale Sözleşmesinin Yapılması Usulleri (İhale Usulleri). *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi,* 5(9), 181-201.

Demircioğlu, M. Y. (2014). İhale Yolsuzluklarında Yeni Trend, 'Açık İhale' Usulünün Terki 'Pazarlık Yoluyla İhale' Usulünün Keşfi. *TBB Dergisi,* (151), 125-180.

Demircioğlu, M. Y. (2014). Kamu İhale Hukukunda "Benzer İş" Kavramı ve İş Deneyim Belgeleri. *Ankara Barosu Dergisi,* (2), 157-209.

Demirel, S. Ve Arapgirli, M. ve Altıntaş,H. (2014). *Sorularla Doğrudan Temin.* Ankara Yayınevi.

Deniz, T. (2014) Yükselen Güç Çin Halk Cumhuriyeti'nin Stratejik Hamleleri. *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi,* 13(50), 188-212.

Durmuş, M. (2006). Sosyal (Kamusal) Malların Yeniden Tanımlanması Gereği. *Ekonomik Yaklaşım,* 17(59), 65-97.

Dursun, D. (1998). Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Doğuşu ve Siyasi/İdari Gelişme. İçinde D. Dursun ve H. Al (Ed.), *Türkiye'de Yönetim Geleneği.* İlke Yayınları No:24.

Dünya Bankası (WB). 2018. A Beginner's Guide for Borrowers. IBRD, IDA. https://thedocs.worldbank.org/en/doc/684421525277630551-0290022018/original/BeginnersGuidetoIPFProcurementforborrowers.pdf

Dünya Bankası (WB). 2018*, IPF Borçluları için Satın Alma Düzenlemeleri (Türkçe).* https://thedocs.worldbank.org/en/doc/806441600680868940-0080022020/original/ProcurementRegulationsAug2018tr.pdf

Dünya Bankası (WB). 2020, *Procurement in Investment Project for IPF Borrowers.* https://thedocs.worldbank.org/en/doc/178331533065871195-0290022020/original/ProcurementRegulations.pdf

Dünya Bankası (WB*). Procurement in IPF and Other Operational Procurement Matters*. Bank Policy. https://thedocs.worldbank.org/en/doc/02c022198520f5b6ab2ecfe64e56ec19-0290012023/original/Bank-Policy-Procurement-in-IPF-and-Other-Operational-Procurement-Matters.pdf

Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ). *Agreement on Government Procurement (GPA) (Kamu Alımları Anlaşması).* https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gp_gpa_e.htm

Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ). 2012. Agreement on Government Procurement and Related WTO Legal Texts. https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/rev-gpr-94_01_e.pdf

Doğanyiğit, S. (2020). *Kamu İhale Kanunu ve Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu. (Genişletilmiş 18. Baskı).* Seçkin Yayıncılık.

Dönmez, M. (2014). Merkezi Yönetim ve Yerel Yönetimler Arasında Görev ve Kaynak Bölüşümü. *Mülkiye Dergisi,* 26(235), 155-192.

Egeli, H. ve Diril, F. (2012) Türkiye'de Yerel Yönetimlerde Mali Özerklik ve Vergilendirme Yetkisi. *Sayıştay Dergisi,* (84), 24-44.

Emek, U. (2001). *Kamu Alımlarında Etkin İhale Tasarımı.* TÜSİAD.

Erbay, Y. (1999). Fransa'da İdari Sistem ve Yerel Yönetimler. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi,* 8(2), 58-74.

Ercan, E. (2016). *Anayasal Tartışmalar Işığında Yerel Yönetimlerde Mali Özerklik* (Yayın Numarası: 459765) [Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi]. Ulusal Tez Merkezi.

Ercan, F. ve Oğuz, Ş. (2006). Sınıfsal Bir İlişki ve Süreç Olarak Ölçek: Kamu İhale Yasası. *Praksis Dergisi,* (15),159-182. https://www.researchgate.net/publication/297735005_Sinifsal_Bir_Iliski_ve_Surec_Olarak_Olcek_Kamu_Ihale_Yasasi

Eren, F. (1987). Osmanlı Dönemi Vakıfları. *Vakıf Haftası Dergisi*, (5), 195-201. https://acikerisim.fsm.edu.tr/xmlui/bitstream/handle/11352/775/Eren.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Eren, T. (2017). *Kamu İhale Kanunu ve Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu Uygulamalarının Değerlendirilmesi Sempozyumu.* KİK-TOBB, Ankara, Türkiye.

Erhürman, T. (1998). Ombudsman. *Amme İdaresi Dergisi,* 31(3), 87-102.

Erkul, H. ve Kara, H. (2014). Denetim Açısından Yunanistan, Bulgaristan ve Türkiye Yerel Yönetimlerinin Karşılaştırılması. *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 12(24), 205-237.

Ertaş, R. C. (2010). *Kamu Kaynaklarının Etkin Kullanımı Açısından Kamu İhale Kanununda Öngörülen İhale Usullerinin İncelenmesi ve Değerlendirilmesi* (Yayın Numarası: 271339) [Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi]. Ulusal Tez Merkezi.

Ertem, A. (2011). Osmanlı'dan Günümüze Vakıflar. *Vakıflar Dergisi,* (36), 25-66.

Eryılmaz, B. (2004). *Kamu Yönetimi*. Erkan Matbaacılık.

Genç, M. (2000). *Osmanlı İmparatorluğu'nda Devlet ve Ekonomi.* Ötüken Yayınları.

Gençoğlu, M. (2011). 1864 ve 1871 Vilayet Nizamnamelerine Göre Osmanlı Taşra İdaresinde Yeniden Yapılanma. *Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 2(1), 29-50.

Gibbs, R. (2008). *Analyzing Qualitative Data.* Sage Publications Ltd.

Glesne, C. (2015). *Nitel Araştırmaya Giriş (5. Beşinci Baskı).* (A. Ersoy ve P. Yalçınoğlu Çev.). Anı Yayıncılık.

Gök, Y. (2009). *Sorular ve Cevaplarla Açıklamalı Kamu İhale Kanunu.* İlksan Matbaası.

Gök, Y. (2010). Kamu İhale Hukukuna Hakim Olan İlkeler. *Dış Denetim Dergisi,* (2), 12-23.

Görmez, K. (1997). *Yerel Demokrasi ve Türkiye (Gözden Geçirilmiş 2. Baskı).* Vadi Yayınları.

Görmez, K. (2015). Mahalli İdarelerin Siyasal Temelleri. İçinde K. Görmez (Ed.), *Yerel Yönetimler.* Orion Yayınları.

Gözler, K. (2007). *Devletin Genel Teorisi.* Ekin Basım Yayın Dağıtım.

Gözler, K. (2022). *İdare Hukuku Dersleri (24. Baskı).* Ekin Basım Yayın Dağıtım.

Gözler, K. ve Kaplan, G. (2021). *İdare Hukukuna Giriş (27. Baskı).* Ekin Basım Yayın Dağıtım.

Gözübüyük, A. Ş. (2012). *Yönetim Hukuku (31. Baskı).* Turhan Kitabevi.

Guba, E. G. (1981). Criteria for Assessing the Trustworthiness of Naturalistic Inquiries, Educational Communication and Technology. *A Journal of Theory, Research and Development,* 29(2), 75-91.

Gül, H. ve Kiriş, H. M. ve Negiz, N. ve Gökdayı, İ. (2014) *Türkiye'de Yerel Yönetimler ve Yerel Siyaset*. Detay Yayıncılık.

Güleç, H. (2017*). Kamu İhale Kanunu ve Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu Uygulamalarının Değerlendirilmesi Sempozyumu,* KİK-TOBB, Ankara, Türkiye.

Güler, B. A. (1994). Yerel Yönetimler Tarihi. *Belediye Dergisi*.

Güner, A. (2006). *Yönetimler Arası Gelir Bölüşümü: Temel İlke ve Uygulamalar, Mali Yerelleşme Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar.* Güncel Yayıncılık.

Gündüz, F. E. (2015). Anayasa Mahkemesi Kararlarına Göre İdari Vesayet. *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 20(33), 63-89.

Gündüzöz, İ. (2023). Türkiye Cumhuriyeti'nin Yüzüncü Yılında Yerel Yönetimler. *Türk İdare Dergisi*, (2023 Ekim Özel Sayı), 317-342.

Gürhan, H. ve İnan, H. A. ve Şahbenderoğlu, V. ve Dağalap, N. (2009). *Son Değişikliklerle/ Soru ve Cevaplı Kamu İhale Hukuku.* Yayıncı Yazarlar.

Hacıköylü, C. ve Taraktaş, A. ve Varcan, N. (2019). *Yerel Yönetimler.* Anadolu Üniversitesi Yayınları.

Hayrullahoğlu, B. (2016). Anayasal İktisat Teorisi Perspektifinden Yerel Mali Özerklik. *Celal Bayar Üniversitesi Yönetim ve Ekonomi Dergisi,* 23(2), 337-351.

Hill, D. M. (1974). *Democratic Theory and Local Government*. George Allen and Unwin Ltd.

Hobsbawn, E. (2014). *Sanayi ve İmparatorluk* (A. Ersoy, Çev.). Dost Kitabevi Yayınları.

Hongkang, X. ve Mai D. (2020). Government Contracts And Trade Credit. *Advances In Accounting,* 49(C), 1-12. https://econpapers.repec.org/article/eeeadvacc/v_3a49_3ay_3a2020_3ai_3ac_3as0882611020300432.htm

Huberman, L. (2014). *Feodal Toplumdan Yirminci Yüzyıla (15. Baskı).* (M. Belge, Çev.). İletişim Yayınları.

Işık, B. (2009). *Son Değişikliklerle Açıklamalı Kamu İhale Mevzuatı.* Turhan Kitabevi.

Işık, S. ve Engin, R. (2022). Sayıştay'ın Belediyeler Üzerindeki Denetimlerinde Ulaştığı Kamu Alımlarına İlişkin Bulguların Değerlendirilmesi. *Denetişim Dergisi,* 13(24), 160-178.

İller Bankası A.Ş. 2025, *2024 Yılı Faaliyet Raporu.* https://www.ilbank.gov.tr/storage/uploads/reports/ilbank-2024-faaliyet-raporu-interaktif.pdf

İnan, A. (2015). *İhale Hukuku Ders Notları.* Başkent Üniversitesi.

İnan, A. (2018). *İhale Hukuku Ders Notları (Genişletilmiş 5. Baskı).* Vizyonder Yayınları.

İnanç, H. ve Ünal, F. (2007). Türkiye'de Kamu Yönetiminin Denetlenmesinde Yönetimde Açıklığın Önemi ve Uygulanma Düzeyi. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi,* (18). https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/55413

İnanç H, ve Ünal, F. (2015). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye'de Belediyeler. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi,* 14-20.

Kalabalık, H. (2005). *Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku.* Seçkin Yayıncılık.

Kamu İhale Kurumu. *4734 Sayılı Kanunun Genel Gerekçesi*. https://www.ihale.gov.tr

Kamu İhale Kurumu. *4735 Sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu*. EKAP Akademi Yayını, No:4, Eğitim Dairesi Başkanlığı. https://EKAPakademi.kik.gov.tr/4735-sayili-kamu-ihale-sozlesmeleri-kanunu/#1574634769280-97515e1a-1c49

Kamu İhale Kurumu. *Doğrudan Temin.* EKAP Akademi Yayını. https://EKAPakademi.kik.gov.tr/dogrudan-temin/#1574634769280-97515e1a-1c49

Kamu İhale Kurumu. *Ortak Hükümler.* EKAP Akademi Yayını No: 3 Eğitim Dairesi Başkanlığı. https://EKAPakademi.kik.gov.tr/ortak-hukumler/#1574634769280-97515e1a-1c49

Kamu İhale Kurumu. *Kamu Teminat Yönetim Platformu.* dosyalar.kik.gov.tr/genel/EKAP_yardim/İdare Videoları.mp4

Kamu İhale Kurumu. *Elektronik Kamu Alımları Platformu Üzerinden İtirazen Şikâyet Başvuru Bedeli İadesi Talebinin Yapılmasına İlişkin Kullanım Kılavuz*. EKAP. https://dosyalar.kik.gov.tr/genel/IhaleGovTr/KIK_ItirazenSikayetBasvuruBedelIadesiTalebininEKAPUzerindenYapilmasi_KullanimKilavuzu.pdf

Kamu İhale Kurumu. *2020. Yargı Kararları Işığında Kamu İhale Sözleşmeleri Mevzuatı.* https://ekapakademi.kik.gov.tr/yayin2/

Kamu İhale Kurumu. *EKAP'ta Tebligat İşlemleri Kullanım Kılavuzu,* EKAP.

Kamu İhale Kurumu. 2020, *4735 Sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu.* Eğitim Dairesi Başkanlığı, EKAP Akademi Yayını, No:4. https://EKAPakademi.kik.gov.tr/4735-sayili-kamu-ihale-sozlesmeleri-kanunu/#1574634769280-97515e1a-1c49

Kamu İhale Kurumu. 2023, *Kamu İhalelerinde Yerli İstekliler ve Yerli Malı*. https://ekapakademi.kik.gov.tr/wp-content/uploads/2020/02/yerli-istekliler-ve-yerli-mal%C4%B1-EKAP-Akademi.pdf

Kamu İhale Kurumu. 2024, *Sunulmayacak Belgeler. EKAP.* https://EKAP.kik.gov.tr/EKAP/Vatandas/SunulmayacakBelgelerTablosu.aspx

Kamu İhale Kurumu. 2023, *2022 Yıl Sonu Kamu Alımları İzleme Raporu.* https://dosyalar.kik.gov.tr/genel/Raporlar/2022_yil_sonu_kamu_alimlari_izleme_raporu.pdf

Kamu İhale Kurumu. 2024, *2023 Yıl Sonu Kamu Alımları İzleme Raporu.* https://dosyalar.kik.gov.tr/genel/Raporlar/2023_yil_sonu_kamu_alimlari_izleme_raporu.pdf

Kamu İhale Kurumu. 2024, *2024 Yılı İlk 6 Ay Kamu Alımları İzleme Raporu*. https://dosyalar.kik.gov.tr/genel/Raporlar/2024_alti_ay_kamu_alimlari_izleme_raporu.pdf

Kamu İhale Kurumu. 2025, *2024 Yıl Sonu Kamu Alımları İzleme Raporu.* https://dosyalar.kik.gov.tr/genel/Raporlar/2024_yil_sonu_kamu_alimlari_izleme_raporu.pdf

Kamu İhale Kurumu. 2025, *İhale İlan Süreleri*. https://dosyalar.kik.gov.tr/yardim/dokumanlar/2025_Ihale_Ilan_Sureleri_ve_Kurallari.pdf

Karaaslan, M. (2008). *Özerklik ve Denetim Açısından Yerel Yönetimler Reformu.* Turhan Kitabevi.

Karaca, Y. ve Yüzbaşıoğlu, G. A. (2021). Doğrudan Temin Yoluyla Alımlarda Elektronikleşme, Kamu Alımlarında Güncel Gelişmeler. İçinde E. Bafra ve M. Ç. Taşyürek (Ed.), *Dijital Dönüşüm ve Sözleşme Yönetimi.* Kamu İhale Kurumu Yayınları, Yayın No:3, 395-412. https://ekapakademi.kik.gov.tr/wp-content/uploads/2021/12/yayinno3c.pdf

Karadağ, B, ve Tümay, K. (2010). *Kamu İhale Kanunu ve Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu.* Muhasebat Kontrolleri Derneği Yayını.

Karagenç, G. K. (2024). *Kamu Alımlarında Yeni Yönetim Arayışları Türk Kamu Alım Sisteminin Uluslararası Düzenlemelerle Uyumlaştırılması* (Yayın Numarası: 851695) [Doktora Tezi, Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi]. Ulusal Tez Merkezi.

Karagöz, B. (2020). *Yerel Yönetimler Ekonomisi ve Tartışmalar.* Nobel Bilimsel Eserler.

Karakaş, M. (2005). Kamu Mali Yönetiminde Yeniden Yapılanma Aracı Olarak Hesap Verme Sorumluluğu ve Saydamlık. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi,* X(2), 291-305.

Karatoprak, E. (2012). Kamu İhalelerinde ve Sözleşme Yönetimi Süreçlerinde Görevlendirilen Kamu Personelinin Sorumlulukları. *Maliye Dergisi,* (160), 411-422.

Kavruk, H. (2004). *Köy ve Mahalle: Yerleşim ve Yönetim Birimi*. Odak Yayınevi.

Kavruk, H. (2021). *Yerel ve Bölgesel Yönetimler.* Nobel Yayınevi.

Kaya, E. (2003). *Yerel Yönetimler Reformu ve Belediyelerde Yeniden Yapılanma*. İlke Yayınevi.

Kayım, A. (2010). Kamu Alımlarında Dürüstlüğün Artırılmasına İlişkin OECD Tavsiyeleri. *Denetişim Dergisi,* (5), 64-67.

Kazan, A. (2016). Kamu İhale Denetimlerinde Uygulama ve Metodoloji: Denetim Yöntemleri, Risklerin Tespitleri ve İhlaller Konulu Toplantı. *Sayıştay Dergisi,* (103), 137-139.

Keleş, R. (2012). *Kentleşme Politikası.* İmge Kitabevi.

Keleş, R. (2016). *Yerinden Yönetim ve Siyaset (10. Baskı).* Cem Yayınevi.

Keleş, R. ve Özgül, C. G. (2017). Belediye Organlarına "Kayyım" Atamaları Üzerine Bir Değerlendirme. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi,* 72(2). 299-313. https://dergipark.org.tr/en/download/article-file/312474

Keleş, R. ve Yavuz, F. (1989). *Yerel Yönetimler (Genişletilmiş 2. Baskı).* Turhan Kitabevi.

Kestane, D. (2006). Çağdaş Bir Denetim Organizasyonu Olarak Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği). *Maliye Dergisi*, (151), 128-142.

Kızılboğa, R. (2011). Köy İdaresine Yönelik Kanun Tasarısı'ndaki Düzenlemeler. *Öneri Dergisi*, 9(35), 183-197.

Koç, H. ve Topaloğlu, M. (2010). *Yönetim Bilimi. Temel Kavramlar, Kuramlar ve İlkeler*. Seçkin Yayınları.

Koçtepe, H. ve Gündüz, F. (2007). 5018 Sayılı Kanunun 4734 Sayılı Kanunu İlgilendiren Hükümlerin Değerlendirilmesi. *Mali Hukuk Dergisi Yayını,* 54-56.

Kortunay, A. ve Sezer, Y. (2007). Kamu İhale Kanunu'nun 63. Maddesinin AB Hukuku Perspektifinden Değerlendirilmesi. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi,* 56(3), 137-171.

Koyuncu, B. (2000). Yerel Özerklik: Modeller ve Uygulamalar. *Muğla Üniversitesi SBE Dergisi,* 1(1) 97-117.

Kuş, Y. (2018). *İlbank A.Ş. Kredilerinin Bölgesel Ekonomiye Etkilerinin Değerlendirilmesi: Eskişehir Masal Şatosu Örneği*. İller Bankası A.Ş. Uzmanlık Tezi. https://www.ilbank.gov.tr/userfiles/files/uzmanliktezleri/14791.pdf

Köktaş, A. (2005). *Avrupa Birliğinde Kamu İhale hukuku ve AB Politikaları Arasındaki İlişki.* Asil Yayın Dağıtım.

Köktaş, A. ve Karaosmanoğlu, F. ve Bilgiç, V. K. (2009). *Kamu İhaleleri ve Etik Yolsuzluğun Önlenmesi İçin Etik Projesi Akademik Araştırma Çalışması.* T.C. Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu.

Köse, Ö. (2016). Haklarında Kamu Davası Açılanlar Kamu İhalelerine Katılabilirler Mi?. *Lebib Yalkın Mevzuat Dergisi,* (154), 274-281.

Lawrence P. (2004). *Local Autonomy, Local Democracy and the New Localism*. https://www.researchgate.net/publication/4779998

Lemieux, P. (2004). The Public Choice Revolution. *Regulation*, 22-29. https://www.researchgate.net/publication/256066444_The_Public_Choice_Revolution

Lewis, B. (1996). *Modern Türkiye'nin Doğuşu*. (M. Kıratlı, Çev.). TTK Yayınları.

Litvack, J. ve Seddon, J. (2000). *Decentralization Briefing Notes*. World Bank Institue, WBI Working Press in Collaboration with Prem Network.

Marshall, K. ve Rossman, G.B. (2006). *Designing qualitative research.* Thousand Oaks, Sage Publications Inc.

McCracken, G. (1988). *The Long Interview.* Newbury Park: Sage Publication.

McKinsey Global Institute. (2013). Infrastructure Productivity: How To Save $1 Trillion a Year. https://www.mckinsey.com/industries/capital-projects-andinfrastructure/our-insights/infrastructure-productivity

Miles, M. B. ve Huberman, A. M. (1994). *Qualitative data analysis: An expanded sourcebook.* Sage Publications, Inc.

Mill, J. S. (2010). *Considerations on Representative Government*. Camridge University Press.

Morris, I. (2000). Kent ve Devlet Olarak Erken Polis. İçinde J. Rich, ve A. Wallace-Hadrill (Ed.), *Antik Dünyada Kırsal ve Kent* (L. Özgenel, Çev.). Homer Kitabevi.

Musgrave, R. A. (2004). *Kamu Maliyesi Teorisi.* (O. Şener ve Y. Methibay Çev.) Asil Yayın Dağıtım Ltd. Şti.

Nadaroğlu, H. (1993). Londra'nın Yerel Yönetimi. *Çağdaş Yerel Yönetimler,* 2(5), 18-36.

Nadaroğlu, H. (2001). *Mahalli İdareler: Teorisi, Ekonomisi, Uygulaması (Yenilenmiş 7. Baskı).* Beta Yayınları.

Nas, A. (2011). *Belediye Gelirleri*. Seçkin Yayınevi.

Neuman, W. L. (2014). *Toplumsal Araştırma Yöntemleri. Nitel ve Nicel Yaklaşımlar (7. Baskı).* (S. Özge Çev.) Siyasal Kitabevi.

Oates, E. W. (1972). *Fiscal Federalism*. Harcourt Brace Jovanovich.

Oates, W. E. (1991). *Studies in Fiscal Federalism*. Edward Elgar Publishing Ltd.

Oates, E. W. (1999). An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*, (47), 1120-1149. https://www.jstor.org/stable/2564874?seq=1#page_scan_tab_contents

Odyakmaz, Z. ve Çınarlı, S. A. ve Avcıoğlu, E. (2018*). İdare Hukukunda Yargı Öncesi Uyuşmazlık, Çözüm, Usuller.* Seçkin Yayıncılık.

Odyakmaz, Z. ve Kaymak, Ü. ve Ercan, İ. (2009*). Anayasa Hukuku – İdare Hukuku*. İkinci Sayfa Yayınları.

OECD. 2017. *Public Procurement Principles and Tools*. http://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/principlestools/

OECD. 2019. *Highlights Reforming Public Procurement: Progress in Implementing the 2015 OECD Recommendation.* OECD Publishing.

OECD. 2022. *Governments Procure Large Amounts of Goods and the Services to Help Them Implement Policies and Deliver Public Services.* https://www.oecd.org/en/topics/public-procurement.html#context

Oğuz, F. (2002). Hukukun Ekonomik Analizi Genel Bir Değerlendirme. *Piyasa Dergisi*, 3-23. http://www.libertedownload.com/Piyasa/02/02-fuat-oguz-hukukun-ekonomik-analizi.pdf

Olson, M. (1969). The Principle of Fiscal Equivalence: The Division of Responsibilities Amon Different Levels of Government. *American Economic Review,* (59), 479-487.

Onar, S. S. (1952). *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, Marifet Basımevi.

Ortaylı, İ. (1974). *Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840-1880).* Türk Tarih Kurumu Yayınları.

Ortaylı, İ. (1978). İmparatorluk Döneminde Mahalli İdarelerin ve Belediyeciliğin Evrimi. İçinde E. Türkcan (Ed.), *Türkiye'de Belediyeciliğin Evrimi (1. Cilt).* Türk İdareciler Derneği.

Ortaylı, İ. (1979). *Türkiye İdare Tarihi*. TODAİE Yayını, No:180, Doğan Basımevi.

Ortaylı, İ. (1985). *Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği*. Hil Yayınları.

Ortaylı, İ. (2019). *İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı*. Kronik Kitap.

Ökmen, M. ve Parlak, B. (2010). *Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler: İlkeler, Yaklaşımlar ve Mevzuat*. Alfa Aktüel.

Ökmen, M. ve Yılmaz, A. (2015). Klasik Dönemden Tanzimat'a Osmanlı Kenti ve Yerel Yönetimler. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi,* (23), 91-112.

Öncel, M. ve Kumrulu, A. ve Çağan, N. (2005). *Vergi Hukuku (Gözden Geçirilmiş 12. Baskı).* Turhan Kitabevi.

Önen, S. M. ve Küçük, Ü. (2021). Yerel Yönetim Ombudsmanlığı Sistemi: Türkiye'ye Uygulanabilirliği. *ASSAM Uluslararası Hakemli Dergi,* 8(19), 88-111.

Özay, İ. (1996). *Günışığında Yönetim*. Alfa Yayınları.

Özçelik, Ş. B. (2016). Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'na Göre Mücbir Sebepler ve Sonuçları. *Türkiye Barolar Birliği Dergisi,* (123), 303-324.

Özdemir, M. (2010). Nitel Veri Analizi: Sosyal Bilimlerde Yöntembilim Sorunsalı Üzerine Bir Araştırma. *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi,* 11(1), 323-343.

Özer, B. ve Mıynat, M. (2016). Türkiye'de Uygulanan Kamu Tedarik Usullerinin Yolsuzluk Riski Açısından Analizi. *Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi,* 14(2), 21-50.

Özhan, D. B. (2012). *5018 Sayılı Kanun Açısından Kamu Harcamalarında Denetim İşleyişi ve Değerlendirilmesi* (Yayın Numarası: 325071) [Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi]. Ulusal Tez Merkezi.

Öztürk, A. (1997). *21. Yüzyıl Türkiye'si İçin Yerel Yönetim Modeli.* Furkan Yayıncılık.

Öztürk, B. (2015). *Hak Arama Özgürlüğü Çerçevesinde Zorunlu İdari İtiraz.* Yetkin Yayınları.

Öztürk, İ. ve Karyağdı, M. (2010). Hak Arama Özgürlüğü Bağlamında Kamu İhale İşlemlerine Karşı Teminat Ödenmesi Şartı ile Tanına İtirazen Şikayet Hakkı. *TBB Dergisi,* (87), 442-463.

Page, E ve Goldsmith, M. (1987). *Central and Local Government Relations*. Sage.

Parlak, B. ve Ökmen, M. (2015). *Yerel Yönetimler (4. Baskı).* Ekin Yayınevi.

Patton, Q. M. (1987). *How to Use Qualitative Methods in Evaluation.* Sage.

Patton, Q. M. (2002). *Qualitive Research & Evaluation Methods.* Thousand Oaks: Sage.

Patton, Q. M. (2018). *Nitel Araştırma ve Değerlendirme Yöntemleri.* (M. Bütün ve S. Demir Çev. ve Ed.), Pegem Akademi.

Petersen, E. J. (1999). *Subnational debt, borrowing process and creditworthiness Proceedings*. The World Bank. http://documents.worldbank.org/curated/en/234911468334455053/Subnational-debtborrowing-process-and-creditworthiness

Pirenne, H. (2005). *Ortaçağ Avrupası'nın Ekonomik ve Sosyal Tarihi*. (U. Kocabaşoğlu, Çev.). İletişim Yayınları.

Pirenne, H. (2009). *Ortaçağ Kentleri. Kökenleri ve Ticaretin Canlanması (8. Baskı).* (Ş. Karadeniz, Çev). İletişim Yayınları.

Polat, A. (2022). Nitel Araştırmalarda Yarı Yapılandırılmış Görüşme Soruları: Soru Form ve Türleri, Nitelikler ve Sıralama. *Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 22(Özel Sayı 2), 161-182.

Punch, K. F. (2014). *Sosyal Araştırmalara Giriş Nicel ve Nitel Yaklaşımlar.* (D. Bayrak ve H. B. Arslan ve Z. Akyüz, Çev.). Siyasal Kitabevi.

Pustu, Y. (2005). Yerel Yönetimler ve Demokrasi. *Sayıştay Dergisi,* 57, 121-134.

Rachman D. ve Mescon M.ve Bovee C.L. ve Thill J. V. (1993). *Business Today*. McGraw-Hill Inc.

Rege, V. (2001). Transperency in Goverment Procurement Issues of Concern and Interest to Devoloping Countries. *Journal of the World Trade* 35(4), 489-515.

Roberts, R. E. (2020). Qualitative Interview Questions: Guidance For Novice Researchers. *The Qualitative Report*, 25(9), 3185-3203. https://doi.org/10.46743/2160-3715/2020.4640

Roulston, K. (2010). *Reflective Interviewing: A Guide to Theory and Practice.* Sage.

Rubin H. J. ve Rubin, I. S. (2012). *Qualitative Research: Analyzing Life.* California Sage.

Sağlam, S. (2016). 1923-1950 Yılları Arasında Türkiye'de Kent ve Kentleşme Olgusu. *Sosyoloji Konferansları*, (53), 252-274.

Sakınç, S. (2012). *Yerel Yönetimler Maliyesi*. Orion Kitabevi.

Sanal, R. (2008). Yeni Yasal Düzenlemelerin Işığında Yerel Yönetimlerin Denetimi. *Türk İdare Dergisi*, (458), İçişleri Bakanlığı Yayını, 101-128.

Sandler, T. ve Tschirhart, J. T. (1980). The Economic Theory of Clubs. *An Evaluative Survey Journal of Economics Literature* (SVIII). 1481-1521.

Saraç, O. (2005). Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Yapılan Düzenlemelerin Değerlendirmesi. *Maliye Dergisi,* (148), 122-163.

Saruç, N. T. ve Sağbaş, İ. (2014). *Türkiye'de Bölgesel Vergi Yükü ve Formül Yöntemiyle Vergi Tahsisi.* Türkiye Maliye Sempozyumu, Antalya, Türkiye.

Sayın, A. (2025, Mayıs 15). AKP'de belediyelerin yetkileriyle ilgili hangi seçenekler tartışılıyor? BBC. https://www.bbc.com/turkce/articles/czelp56x298o

Sayıştay, 2022-2023-2024, Kamu İdareleri Denetim Raporları, *Belediyeler*. https://www.sayistay.gov.tr/reports/category/31-belediyeler---bagli-idareler

Sevsay, H. (2012). İdari Vesayet Mali Özerklik İlişkisi ve Belediyeler. *Yerel Siyaset*. http://www.yerelsiyaset.com/v4/sayfalar.php?goster=ayrinti&id=659.

Sezer, Y. (2002). Kamu İhale Kanunu: Şeffaflık ve Rekabet. *Amme İdaresi Dergisi,* 35(4), 57-82.

Sezer, Y. ve Kalkan, E. ve Şahin, R. ve Emre, M. (2017). *Kamu İhale Hukuku Dersleri.* Adalet Yayınevi.

Shenton, A. K. (2004). *Strategies for Ensuring Trustworthiness in Qualitative Research Projects, Education for Information* https://www.researchgate.net/publication/228708239_Strategies_for_Ensuring_Trustworthiness_in_Qualitative_Research_Projects

Sözen, G. S. (2018). *4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nda Doğrudan Temin Alım Usulü* (Yayın Numarası: 503260) [Yüksek Lisans Tezi, Çankaya Üniversitesi]. Ulusal Tez Merkezi.

Stake, R. E. (2008). Qualitative Case Studies. İçinde D. Lincoln, Y. S. (Ed.), Strategeies of Qualitative Inquiry. Thousand Oaks, Sage Publicatoinos Inc.

Staller, K. M. (2022). Confusing Questions in Qualitative Inquiry: Research, Interview, and Analysis. *Qualitative Social Work*, 21(2), 227-234.

Stiglitz, J. E. (2000). *Economics of The Public Sector.* W. W. Norton Company.

Sunay, C. (2002). Belediyeciliğin Doğuşu Sürecinde Osmanlı Mirası. *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi,* 1(3), 113-133.

Swianiewicz, P. (2004). Local Government Borrowing: Risk and Rewards – A Report on Central and Eastern Europe. *Open Society Institue,* http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/untc/unpan017496.pdf

Şahbenderoğlu, V. (2003). Doğrudan Temin Usulünün Uygulanması. *Mali Kılavuz Dergisi*, 6(21), 73-83.

Şahbenderoğlu, V. (2019). *Gerekçeli ve Açıklamalı Kamu İhale Hukuku.* Dorlion Yayınları.

Şahin, S. (2017). *Kamu İhale Usulleri.* Kuram Yayınları.

Şanlı, C. (2016). Hukukun Ekonomik Analizi Çerçevesinde Kamu İhale Hukuku. *Finans Politik & Ekonomik Yorumlar Dergisi,* LIII(612), 51-62.

Şener, O. (2010). *Kamu Ekonomisi (11. Baskı).* Beta Yayınevi.

Şener, R. (2009). *Kamu İdarelerinde Doğrudan Temin Yöntemi*. https://www.muhasebenet.net/makale-ramazan%20sener-kamu%20idarelerinde%20dogrudan%20temin%20yontemi.pdf

Şengül, R. (2005). *Ombudsman Kurumu Kötü Yönetime Çare Olabilir mi?. II. Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu.* Sakarya Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Sakarya, Türkiye, 127-141.

Şengül, R. (2015). *Yerel Yönetimler (5. Baskı).* Umuttepe Yayınları.

Şengül, R. ve Çetinkaya-İstikbal. N. I. (2017), Türkiye'de Köylerin Altyapısını Destekleme Projesinin (KÖYDES) Kırsal Kalkınmaya Etkileri. *Journal of Turkish Studies,* 12(12), 57-74.

Taraktaş, A. (2010). *Türkiye'de Mali Yerelleşme, Ekonomik Büyüme ve Enflasyon Arasındaki İlişkilerin Zaman Serisi Analizi* (Yayın Numarası: 263152) [Doktora Tezi, Anadolu Üniversitesi]. Ulusal Tez Merkezi.

Taş, N. (2014). Aşırı Düşük Teklifler ve 6518 sayılı Kanunla Getirilen Değişiklikler İçinde M. Çolak ve D. A. Demirboğa (Ed.), Kamu İhale Hukukunda Temel Konular. Kamu İhale Kurumu Yayınları, Yayın No:1.

Taşdelen, A. (2004). *Kamu Harcamaları Hukukunda İhale Süreci.* Turhan Kitabevi.

Taşdelen, A. (2011). Kamu Harcama İhalesi Sürecinde İhale ve Sözleşme Aşamaları ile Bu Aşamaların Yargı Yolları Ayrımını Belirleyici Rolü. *Journal of Istanbul University Law Faculty*, LXIX(1-2), 43-60.

Taştekin, A. ve Akca, H. (2020). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na Türkiye'nin Koyduğu Çekincelerin Yeniden Değerlendirilmesi. *Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi,* 3(3), 594-609. https://doi.org/10.33712/mana.811416

Taytak, M. (2013). *Kamu Giderlerinde Yargı Denetiminin Etkinliği* (Yayın Numarası: 311853) [Doktora Tezi, Celal Bayar Üniversitesi]. Ulusal Tez Merkezi.

Taytak, M. ve Selen, U. (2017). Türkiye'de Bütçenin Yasama Organı Tarafından Denetimi ve Sayıştay'ın Konumu. *Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi,* 19(1), 193-223.

TBMM. 21. Dönem Komisyon Raporu, Kamu İhale Kanunu Tasarısı ve Plan ve Bütçe ve Bayındırlık, İmar, Ulaştırma ve Turizm Komisyonu Raporları. 20.11.2001. Esas No. 1/930. https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d21/c082/tbmm21082047.pdf

T.C. Adalet Bakanlığı. Avrupa Konseyi *Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı*. https://inhak.adalet.gov.tr/Resimler/Dokuman/2712020143139122_tur.pdf

T.C. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı. 2024, *Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü 2023 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu.* https://webdosya.csb.gov.tr/db/yerelyonetimler/icerikler/2023_faal-yet_raporu_26072024-20240726161101.pdf

T.C. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı. 2024, *Köylerin Altyapısının Desteklenmesi Projesi* https://koydes.csb.gov.tr/

T.C. Dışişleri Bakanlığı. 2024, Avrupa Birliği Başkanlığı. *Avrupa Komisyonu Tarafından Hazırlanan Türkiye Raporları.* https://www.ab.gov.tr/ilerleme-raporlari_46224.html

T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı. 2024, *Doğrudan Temin Süreci İş Akış Şeması.* https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2019/01/Do%C4%9Frudan-Temin-S%C3%BCreci.pdf

T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı. 2024, Muhasebat Genel Müdürlüğü, *Mahalli İdareler Bütçe İstatistikleri.* https://muhasebat.hmb.gov.tr/mahalli-idareler-butce-istatistikleri;

T.C. İçişleri Bakanlığı. 2024, *Belediye Sayıları*. https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx

T.C. Ticaret Bakanlığı. 2021, *Hizmet Ticareti Genel Anlaşması (GATS).* https://ticaret.gov.tr/dis-iliskiler/hizmet-ticareti-anlasmalari/hizmet-ticareti-genel-anlasmasi-gats

T.C. Ticaret Bakanlığı. 2022, İç Denetim Birimi Başkanlığı, *100 Soruda Doğrudan Temin.* https://denetim.ticaret.gov.tr/data/640f070b13b8761b449ccaaf/100%20Soruda%20Do%C4%9Frudan%20Temin.pdf

T.C. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı. 2017, Kalkınma Ajansları Genel Müdürlüğü, *İllerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması*. https://www.sanayi.gov.tr/merkez-birimi/b94224510b7b/sege/il-sege-raporlari

T.C. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı. 2022, Kalkınma Ajansları Genel Müdürlüğü, *İlçelerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması*. https://www.sanayi.gov.tr/merkez-birimi/b94224510b7b/sege

T.C. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı. 2024, Kalkınma Ajansları Genel Müdürlüğü. *Kalkınma Planlamasında İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması.* https://ka.gov.tr/sayfalar/kalkinma-planlamasinda-istatistiki-bolge-birimleri-siniflandirmasi--24

T.C. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı. 2025, 2025 Yılı Motorlu Araçlar Yerli Katkı Oranı Beyanları. https://www.sanayi.gov.tr/merkez-birimi/6f188a931f68/yerli-mali/b81188

Tekeli, İ. (1982). Türkiye'deki Belediyecilik Deneyiminin Genel Bir Değerlendirilmesi ve Yeni Model Arayışı. İçinde E. Türkcan (Ed.), *Yeni Bir Belediyeciliğe Doğru.* Halkevleri Matbaası.

Ter-Minassian, T. (1997). *Intergovernmental Fiscal Relations in a Macroeconomic Perspective: An Overview. Fiscal Federalism in Theory and Practice.* International Monetary Fund.

Ter-Minassian, T. (1997). *Decentralization and Macroeconomic Management* IMF Working Paper, 97(155). https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/140311468780342550/credit-ratings-and-bond-issuing-at-the-subnational-level-training-manual

Tercan, H. (2019). *4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu Kapsamındaki Kamu İhalelerinde Karşılaşılan Sorunların Kamu İhale Kurulu Kararları Nezdinde İrdelenmesi* (Yayın Numarası: 737472) [Doktora Tezi, Selçuk Üniversitesi]. Ulusal Tez Merkezi.

Tiebout, C. M. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *The Journal of Political Economy.* The University of Chicago Press, 64(5), 416-424.

Tocqueville, A. D. (1900). *Democracy in America (1. Cilt).* (H. Reeve, Çev.). Revised Edition. The Colonial Press.

Toprak, E. (2022). *Kamu İhale Hukuku Türkiye'de Kamu İhalelerinin Genel Yapısı ve Hukuki Rejimi (Güncellenmiş 2. Baskı).* Seçkin Yayıncılık.

Toprak, Z. (2014). *Yerel Yönetimler (9. Baskı).* Siyasal Kitabevi.

Tortop, N. ve Aykaç, B. ve Yayman, H. ve Özer, M. A. (2008). *Mahalli İdareler (2. Baskı).* Nobel Yayınevi.

Tosun, H, ve Cebeci, U. (2008). *5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu.* Muhasebat Kontrolörleri Derneği Yayını.

Tosun, K. (1992). *İşletme Yönetimi*. Savaş Yayınları.

Türe, F. (2000). Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Kökeni: Osmanlı İmparatorluğu'nda Yerel Yönetimler. *Yerel Gündem*, 2(5), 34-41.

Türk Dil Kurumu, 2025, *Genel Türkçe Sözlük.* https://sozluk.gov.tr/

Türkiye Belediyeler Birliği. 2020, *100 Soruda Doğrudan Temin.* https://www.tbb.gov.tr/online/kitaplar/tum_yonleriyle_dt/index.html#p=85

Türkiye Belediyeler Birliği. 2020*, Tüm Yönleriyle Doğrudan Temin,* Altunkülçe, M. ve Rasih, S. Y. Emsal Basım Hizmetleri. https://www.tbb.gov.tr/online/kitaplar/tum_yonleriyle_dt/index.html#p=85

Türkiye Belediyeler Birliği. 2024, *Belediye Sayıları.* https://www.tbb.gov.tr/Tr/Belediyeler_buyuksehir-belediyesi_0

Türkiye İstatistik Kurumu. 2024*, Belediye Sayıları.* https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Adrese-Dayali-Nufus-Kayit-Sistemi-Sonuclari-2023-49684#:~:text=%C4%B0l%20ve%20il%C3%A7e%20merkezlerinde%20ya%C5%9Fayanlar%C4%B1n,dan%20%257'ye%20y%C3%BCkseldi.

Türkiye İstatistik Kurumu. 2025, *2024 Yılı Milli Gelir.* https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Donemsel-Gayrisafi-Yurt-Ici-Hasila-IV.-Ceyrek:-Ekim-Aralik,-2024-54163#:~:text=Gayrisafi%20Yurt%20%C4%B0%C3%A7i%20Has%C4%B1la%20(GSYH,2024%20y%C4%B1l%C4%B1nda%20%253%2C2%20artt%C4%B1&text=%C3%9Cretim%20y%C3%B6ntemine%20g%C3%B6re%20cari%20fiyatlarla,milyar%20514%20milyon%20TL%20oldu

Türkoğlu, İ. (2009). *Yerel Yönetimlerde Mali Reform Arayışları: Türkiye'de Belediyelerde Mali Özerklik ve Belediye Başkanlarının Mali Özerklik Algılaması.* T.C. Maliye Bakanlığı, Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın No:2009/389, Ümit Ofset Matbaacılık.

Türnüklü, A. (2000). Eğitimbilim Araştırmalarında Etkin Olarak Kullanılabilecek Nitel Bir Araştırma Tekniği: Görüşme. *Kuram ve Uygulamada Eğitim Yöntemi,* (24), 543-559.

Ulusoy, A. ve Akdemir, T. (2012). *Mahalli İdareler (7. Baskı).* Seçkin Yayınevi.

Uslu, Y. ve Demirel, S. (2010). *4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu ve İlgili Mevzuat Çerçevesinde Yapım İşleri İhaleleri.* İlksan Matbaası.

Usta, M. (2012). Kamu İhale Mevzuatına Göre Teminat Türleri, Uygulamada Geçici Teminat, Kesin Teminat ve Ek Kesin Teminat Açısından Özellik Arz Eden Durumlar. *Mali Kılavuz,* (57), 81-92.

Uz, A. (2005). *Kamu İhale Hukuku.* Turhan Kitabevi.

Uzun, A. K. (2009). Kamu Yönetiminde İç Kontrol ve İç Denetim Yaklaşımı. *Denetişim Dergisi,* (3), 59-65.

Uzun, T. ve Kurt, H. (2002). Avrupa Birliği'ne Giriş Sürecinde Türkiye'de Yerel Yönetimler ve Sorunları. İçinde B. Parlak ve H. Özgür (Ed.), *Avrupa Birliği ile Bütünleşme Sürecinde Türkiye'de Yerel Yönetimler.* Alfa Yayınları.

Ünal, E. (2010). *Kamu İhale Kanunu Kapsamındaki Yapım İşlerinde Hakediş Uygulamaları ve Denetimi* (Yayın Numarası: 273972) [Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi]. Ulusal Tez Merkezi.

Ünal, F. (2011). Tanzimattan Cumhuriyete Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Yasal ve Yapısal Dönüşümü. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 241-248.

Üstün, Ü. ve Çalış, S. ve Sena, H. (2019). 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nda Doğrudan Temin Usulü. *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi,* 27(1), 11-36.

Weiss, R. S. (1994). Learning From Strangers. *The Art and Method of Qualitative Interview Studies.* Free Press.

Wickwar, H. (1970). *The Political Theory of Local Government*. University of South Carolina Press.

Yaşin, M. (2014). *Kamu Alımlarında Doğrudan Temin Usulü.* BEKAD Yayınları.

Yaylı H. ve Polat S. (2019). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Bağlamında Türkiye ve Fransa Yerel Yönetim Sistemlerinin Değerlendirilmesi. *Ekonomi İşletme Siyaset ve Uluslararası İlişkiler Dergisi,* 5(2), 97-101.

Yeşil, R. (2014). Nitel ve Nicel Araştırma Yöntemleri. Bilimsel Araştırma Yöntemleri, İçinde R. Y. Kıncal (Ed.), Bilimsel Araştırma Yöntemleri (3. Baskı). Nobel Yayınları.

Yeter, Ç. (2014). Geçmişten Günümüze Türkiye'de Yerel Yönetimler. *KSÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, 11(11).

Yıldırım, A. ve Şimşek. H. (2008). *Sosyal Bilimlerde Nitel Araştırma Yöntemleri.* Seçkin Yayıncılık.

Yıldırım, R. ve Çınarlı, S. (2018). *Türk İdare Hukuk Dersleri (1. Cilt).* Astana Yayınları.

Yıldırım, H. (2018). Kamu İhale Kanunu'nun 21'inci Maddesinin (b) Bendinde Yapılan Düzenlemenin Değerlendirilmesi. *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi,* 6(12), 727.

Yıldırım, S. (1993). *Yerel Yönetimler ve Demokrasi: Kavramlar, Yaklaşımlar.* IULA-EMME Yayınları.

Yıldız, M. (2009). *4734 Sayılı Kamu İhale Kanununun Maliye Politikasına Etkileri, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu.* Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü.

Yıldız, H. (2021). Kamu İhale Kurumu'nun İhale Sürecindeki Kararları ve Bu Kararların Yargısal Denetimi. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi,* 70(1), 295-331.

Yılmaz, B. M. (2007). *Kamu Alımlarında İdari Denetim.* Yetkin Yayınları, 132.

Yılmaz, H. ve Emil, F. ve Kerimoğlu, B. (2012). *Yerel Yönetimler Maliyesi Temel İlkeler ile Mevzuat ve Uygulama Açısından Türk Yerel Yönetim Yapılanmasında Mali Yönetim ve Kaynak Kullanım Sistemi.* Mali Hizmetler Derneği Yayınları.

Yılmaz, H. H. ve Tosun, S. (2010). 5018 Sayılı Kanun Çerçevesinde Mali Saydamlık ve Parlamentonun Bütçe Sürecinde Etkinliği. *Yasama Dergisi,* (5), 5-23.

Yılmaz, İ. (2011). *Kamu İhale Kurulu Kararlarında Uyarlanmış İhale Uygulayıcıları İçin Soru ve Cevaplarla İhale İşlemleri ve Yasaklılık.* Adalet Yayınevi.

Yin, R. K. (2003). Case Strudy Research. *Design and Methods*. Thousand Oaks, Sage Publications Inc.

Yontar, İ. G. ve Dağ, M. (2014). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Çerçevesinde Türkiye'de Mali Özerklik. *Uluslararası Yönetim, İktisat ve İşletme Dergisi,* 10(21), 147-162.

Zafer, G. (2011). *Yerel Yönetimler ve Ekonomik Kalkınma.* Gazi Kitabevi.

Zeren, H. E. ve Çubuk, S. ve Ecem, B. (2020). Türkiye'de Mahalli İdare Birliklerinin Bugünü ve Geleceğine Yönelik Bir Değerlendirme. *Türk İdare Dergisi*, 92(491), 365-400.

T.C. 1982 Anayasası.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu.

4964 sayılı Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun.

5393 sayılı Belediye Kanunu.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu.

442 sayılı Köy Kanunu.

5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu.

5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun.

5237 sayılı Türk Ceza Kanunu.

213 sayılı Vergi Usul Kanunu.

3194 sayılı İmar Kanunu.

237 sayılı Taşıt Kanunu.

4603 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası, Türkiye Halk Bankası Anonim Şirketi ve Türkiye Emlak Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun.

Resmî Gazeteler.

Anayasa Mahkemesi Kararları.

Danıştay Kararları.

Sayıştay Kararları.

Yargıtay Kararları.

Kamu İhale Kurumu Kararları.

Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik.

Mahalli İdareler Harcama Belgeleri Yönetmeliği.

Mal Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği.

Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği.

Hizmet Alımları Muayene ve Kabul Yönetmeliği.

Mal Alımları Denetim Muayene ve Kabul İşlemlerine Dair Yönetmelik.

İhalelere Yönelik Başvurular Hakkında Yönetmelik.

Elektronik İhale Uygulama Yönetmeliği.

Kamu Haznedarlığı Yönetmeliği.

Kamu İhale Genel Tebliği.

Eşik Değerler ve Parasal Limitler Tebliği.

Doğrudan Temin Yöntemiyle Yapılacak Alımlara İlişkin Tebliğ.

İlave Fiyat Farkı Esaslarının Uygulanmasına İlişkin Tebliğ.

Tek Tip Sözleşmeler (Tip İhale Sözleşmeleri Taslakları).

Merkezi Yönetim Harcama Belgeleri Hakkında Tebliğ.

Standart Formlar.

EKLER

EK-1 Araştırma Gönüllü Katılım Formu

ARAŞTIRMA GÖNÜLLÜ KATILIM FORMU

Bu çalışma, **Belediyelerin Mal ve Hizmet Alımlarında Uygulamada Karşılaşılan Sorunlar ve Çözüm Önerileri** başlıklı bir araştırma çalışması olup Afyonkarahisar, Bilecik, Eskişehir ve Kütahya illerindeki belediyelerin mahalli halka hizmet götürürken yaşadıkları sorunları tespit ederek çözüm sunma amacı taşımaktadır. Çalışma, Anadolu Üniversitesi **Maliye Anabilim Dalı Doktora Öğrencisi Yasin KUŞ** tarafından yürütülmekte ve sonuçları ile doktora tezi olarak ortaya konması planlanmaktadır.

- Bu çalışmaya katılımınız gönüllülük esasına dayanmaktadır.
- Çalışmanın amacı doğrultusunda, görüşme yapılarak sizden veriler toplanacaktır.
- Görüşme yapılan kişi ve makam adı, sadece araştırmacının bilgisinde kalacaktır.
- Araştırma kapsamında toplanan veriler, sadece bilimsel amaçlar doğrultusunda kullanılacak, araştırmanın amacı dışında ya da bir başka araştırmada kullanılmayacak ve gerekmesi halinde, sizin (yazılı) izniniz olmadan başkalarıyla paylaşılmayacaktır.
- İstemeniz halinde sizden toplanan verileri inceleme hakkınız bulunmaktadır.
- Sizden toplanan veriler gizlilik içerisinde korunacak ve araştırma bitiminde arşivlenecek veya imha edilecektir.
- Veri toplama sürecinde/süreçlerinde size rahatsızlık verebilecek herhangi bir soru/talep olmayacaktır. Yine de katılımınız sırasında herhangi bir sebepten rahatsızlık hissederseniz çalışmadan istediğiniz zamanda ayrılabileceksiniz. Çalışmadan ayrılmanız durumunda sizden toplanan veriler çalışmadan çıkarılacak ve imha edilecektir.

Gönüllü katılım formunu okumak ve değerlendirmek üzere ayırdığınız zaman için teşekkür ederim. Görüşmeye başlamadan önce sormak istediğiniz bir soru/husus ya da belirtmek istediğiniz bir düşünceniz var mı?

EK-2 Görüşme Soruları

ARAŞTIRMA SORULARI

1. Yaklaşık maliyet ve aşırı düşük teklif konularını nasıl değerlendiriyorsunuz?

2. 4734 sayılı Kanun ve bürokrasi sürecini birlikte ele aldığınızda bu konuda neler söylemek istersiniz?

3. İhalelerin sonucunda belirlenen yüklenici firma seçimi konusunda kanunla belirlenen kriterler bakımından düşünceleriniz nelerdir?

4. Yasal düzenlemeler çerçevesinde ilgili kurumlar tarafından yayımlanan "Birim Fiyat Cetvelleri" konusunda mal ve hizmet alımlarınız özelinde karşılaştığınız sorunlar bulunmakta mıdır?

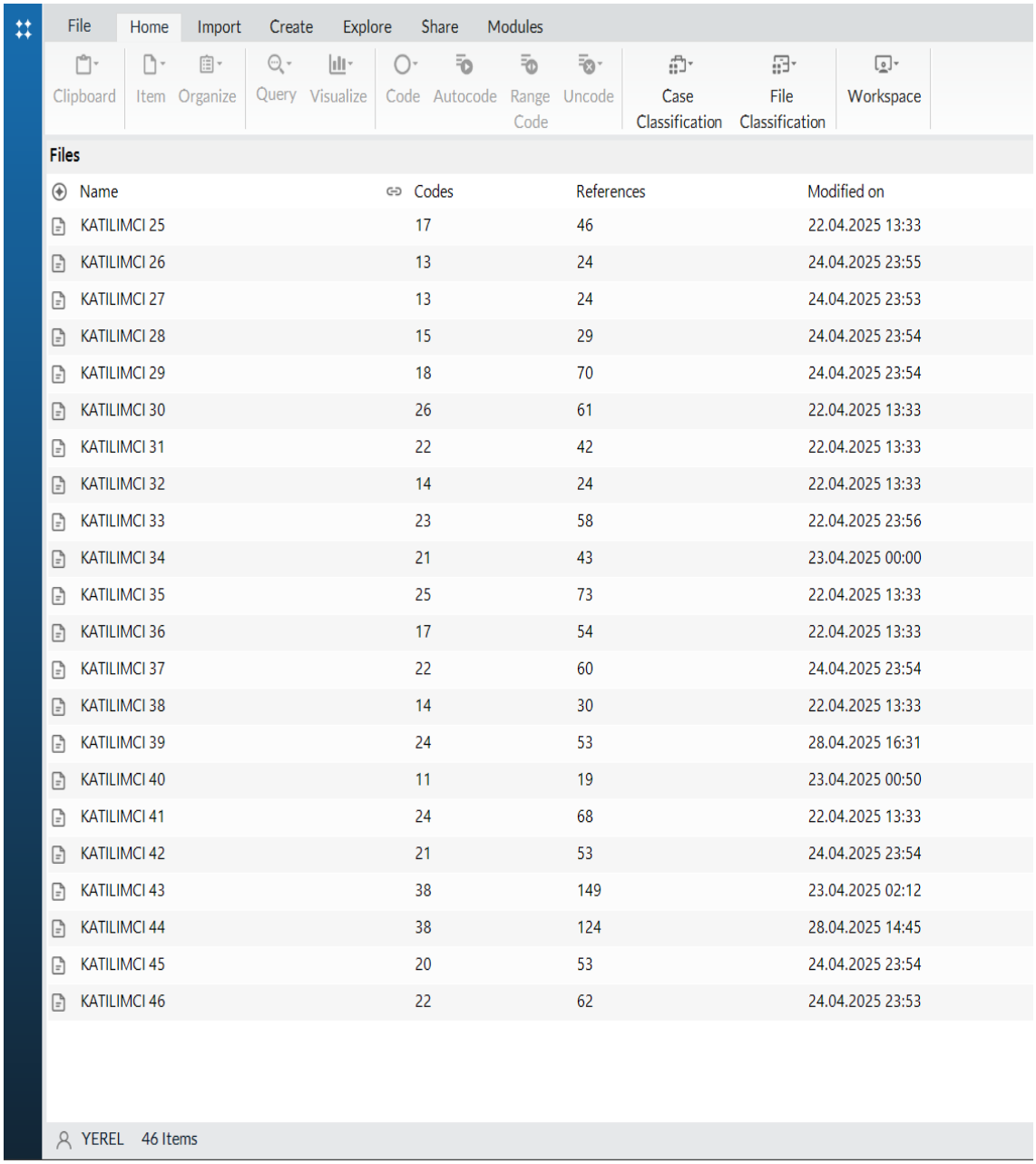
5. İhale süreçlerinizde belediyenizin; gerek İller Bankası A. Ş. , gerek Kamu İhale Kurumu ve gerekse diğer kurumlarla olan ilişkileri hakkında neler söylemek istersiniz?

6. Enflasyonist dönemlerin ve/veya diğer makroekonomik konjonktür veya deprem/pandemi/savaş gibi genel durumların ihale süreçlerine olan etkilerini nasıl değerlendirmektesiniz? Bu dönemlerde belediyeniz nasıl bir tutum izlemektedir?

7. Yerel halka hizmet götürmek amacıyla başvurduğunuz ihale yöntemini daha kolay ve sağlıklı gerçekleştirebilmek adına sizin konuya ilişkin getirmek istediğiniz çözüm önerisi/önerileri var mıdır? Kamu alımları bağlamında eklemek istediğiniz diğer düşünceleriniz nelerdir?

Bana ayırdığınız zaman için teşekkür ederim. Bu konuda görüşmeden sonra eklemek istediğiniz hususlar olursa, bana arka sayfada yer alan e-posta adresimden ve/veya mobil telefonumdan ulaşabilirsiniz.

EK-3 NVivo 14 Katılımcı Dosyaları Görseli (Katılımcı 25-46)



EK-4. Etik Kurul Onayı

Evrak Kayıt Tarihi: 15.04.2022 | Protokol No: 303335

Tarih: 26.04.2022

ANADOLU ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL VE BEŞERÎ BİLİMLER BİLİMSEL ARAŞTIRMA VE YAYIN ETİĞİ KURULU
KARAR BELGESİ

ÇALIŞMANIN TÜRÜ:	Doktora Tez Çalışması
KONU:	Sosyal Bilimler
BAŞLIK:	Belediyelerin Mal ve Hizmet Alımlarında Uygulamada Karşılaşılan Sorunlar ve Çözüm Önerileri
PROJE/TEZ YÜRÜTÜCÜSÜ:	Doç. Dr. Canatay HACIKÖYLÜ
TEZ YAZARI:	Yasin KUŞ
ALT KOMİSYON GÖRÜŞÜ:	-
KARAR:	Olumlu