



**LİBERAL PERSPEKTİF RAPOR:  
YÖNETİCİ ÖZETİ  
SAYI: 13 • HAZİRAN 2020**



**TÜRKİYE'DE YAPISAL REFORMLAR PROJESİ:  
KAMU İHALELERİNDE REKABET VE ŞEFFAFLIK**

**Prof. Dr. Uğur Emek**



**FRIEDRICH NAUMANN  
FOUNDATION** For Freedom.  
Türkiye



**National Endowment  
for Democracy**  
Supporting freedom around the world



# LİBERAL PERSPEKTİF RAPOR YÖNETİCİ ÖZETİ

Sayı: 13, Haziran 2020

TÜRKİYE'DE YAPISAL REFORMLAR PROJESİ:  
KAMU İHALELERİNDE REKABET VE  
ŞEFFAFLIK

Prof. Dr. Uğur Emek

© Özgürlük Araştırmaları Derneği, 2020

*Bu alışma National Endowment For Democracy ve Friedrich Naumann Vakfı Türkiye Ofisi tarafından desteklenen Türkiye'de Yapısal Reformlar Projesi'nin 1 Şubat 2020 tarihli Kamu İhale Rejiminde Yapısal Reform İhtiyacı başlıklı alıştay sonucunu elde edilmiştir. Bu çalışmadaki görüşler yazara aittir, National Endowment For Democracy, Friedrich Naumann Vakfı Türkiye Ofisi ve Özgürlük Araştırmaları Derneği'nin görüşlerini yansıtmaz.*

## Özgürlük Araştırmaları Derneği

Çankaya Mah., Atatürk Bul., No.160 D.10 Çankaya, Ankara

(312) 213 24 00 [www.oad.org.tr](http://www.oad.org.tr) [info@oad.org.tr](mailto:info@oad.org.tr)

[f](https://www.facebook.com/ozgurlukarastirmalari) [ozgurlukarastirmalari](https://www.facebook.com/ozgurlukarastirmalari) [ozgurlukar](https://twitter.com/ozgurlukar)



### **Prof. Dr. Uğur Emek**

1989-2016 yılları arasında, Devlet Planlama Teşkilatı'nda Planlama Uzmanı olarak ulusal ve uluslar arası düzeyde çeşitli çalışmalara ve toplantılara çok sayıda yazılı ve sözlü katkı sağladı. Ocak/ 2016'da doçent olarak atandığı Başkent Üniversitesi İİBF İktisat Bölümünde, Ağustos/2017'de profesörlüğe yükseltildi. Halen İktisat Bölüm Başkanı olarak görev yapmaktadır.

Başlıca çalışma alanları; kamu ihaleleri, altyapıda kamu-özel işbirlikleri, rekabet politikası, yolsuzlukla mücadele ve Türkiye ekonomisidir. Bu alanlarda çok sayıda kitabı, makalesi ve tebliği bulunmaktadır.



Türkiye'nin dünyadaki tüm hukuk devleti ve yönetim endekslerinde gerilemesi ve hukuki ve idari alanlarda kurumsal/yapısal bir erozyon gerçekleşmesi, Türkiye'nin bu yapı ve kurumları ivedilikle reforma tabi tutması gerektiği fikrini doğurmuştur. Bu düşünce çerçevesinde Özgürlük Araştırmaları Derneği olarak National Endowment for Democracy ve Friedrich Naumann Vakfı- Türkiye Ofisi'nin desteğiyle birlikte beş ana kurum/yapıda (Yasama, Yargı, Kamu İhale Rejimi, Kamu Personeli Rejimi ve Medya Bağımsızlığı) mevcut sorunların tanımlanması ve somutlaştırılması amacıyla birlikte olası reform önerilerinin verileceği "Türkiye'de Yapısal Reformlar Projesini" başlattık. Bu proje kapsamında Sayın Prof. Dr. Uğur Emek tarafından hazırlanan *Kamu İhalelerinde Rekabet ve Şeffaflık* adlı rapor, Kamu İhaleleri Rejimiyle ilgili mevcut riskleri ve sorunları tanımlamakta ve çözüm önerileri getirmektedir.

İlgili rapor, varlıkların alımlarını ve sözleşmelerin yönetim ve icrasını düzenlemek amacıyla oluşturulan 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununun tarihsel arka planını ve gelişim süreçlerini AB katılım müzakereleriyle ilgili detaylar vererek incelemektedir. 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun, günümüzün değişen ve gelişen ihtiyaçlarına cevap veremediği, uygulamada ortaya çıkan aksaklıkları gidermede yetersiz kaldığı, bütün kamu kurumlarını kapsamadığı, Avrupa Birliği ve uluslararası ihale uygulamalarına paralellik göstermediği, kamu ihaleleri ile ilgili geniş kapsamlı yeni bir kanun hazırlanmasına ihtiyaç duyulduğu gerekçe gösterilerek değiştirildi. Böylelikle 4734 sayılı Kanun, 2886 sayılı Kanunun kamu alımlarını düzenleyen hükümlerinin yerini aldı. Ayrıca, kamu alım sözleşmelerinin yönetimi ve icrasını düzenlemek amacıyla da

4735 sayılı Kanun hazırlanmıştır. Ancak yeni kanun günümüze değin rekabetin ve şeffaflığın artırılması ve AB düzenlemeleriyle daha fazla uyum sağlanması gerekçe gösterilerek değişikliğe uğratılmış; 18 yılda yaklaşık 186 defa değiştirilmiştir.

Yukarıda verilen bilgilerin detaylı anlatımından sonra kamu alımlarında etkinliğe zarar verebilecek risk alanları belirlenmiş ve bu risklerin olumsuz etkilerinin hafifletilmesi için gerekli düzenleme önerilerinde bulunulmuştur. Belirlenen riskler; kapsam ve istisnalar, ihale komisyonları, yaklaşık maliyet, mali ve teknik yeterlik, ihale usulleri, yeni ihale usulleri (rekabetçi diyalog ve yenilik ortaklıkları), ihale ve ön yeterli dokümanı verilmesi, tekliflerin değerlendirilmesi, ihalelerde uluslararası rekabetin artırılması ve şikayetlerin gözden geçirilmesi olmak üzere on başlıkta incelenmiştir.

4734 sayılı Kanuna ilişkin yapılan değişiklikler, Kanuna hüküm eklenmek veya bu Kanunda değişiklik yapılmak suretiyle düzenlenmesi gerekirken gerçekte bu düzenlemenin lafzına ve ruhuna uymayacak şekilde, başka kanunlarla değişiklikler yapılmıştır. Bunun yanı sıra, çok büyük ölçekli kamu alımları ilgili kanunun kapsamından çıkartılmıştır. Bu istisnai ve kapsam dışı alımlar, rekabet ve şeffaflık adına endişe verici hadiselerdir. İhale komisyonunun kuruluşunu düzenleyen maddede üyelerin özerklikleri yeterince vurgulanmamıştır. İhale Komisyonu üyelerinin görevleri ile ilgili yeterli özerklik sağlanmaması ve kendilerine yönelebilecek baskılara karşı gerekli önlemlerin alınmaması ihale komisyonunun çalışmasını zorlaştırmakta; komisyonda çıkar çatışmaların ortaya çıkmasına yol açmaktadır.

Mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihalesi yapılmadan önce idarece, her türlü fiyat araştırması yapılarak katma değer vergisi hariç olmak üzere yaklaşık maliyet belirlenmekte ve dayanaklarıyla birlikte bir hesap cetvelinde gösterilmektedir. Yaklaşık maliyet ihale usullerinin belirlenmesinde, ihale ilanlarında, yerli istekliler lehine fiyat avantajı uygulamasında, ödenek planlaması ve kontrolünde, yeterlik kriterlerinde ve aşırı düşük tekliflerin sorgulanmasında kullanılmaktadır. Yaklaşık maliyet gizli tutulmaktadır. İhalelerde eksik sözleşme sorununun üstesinden gelmek için yaklaşık maliyet doğru biçimde hesaplanmalı ve kamuoyuyla paylaşılmalıdır. Uygulamada idareler genellikle kamu kurum ve kuruluşlarınca belirlenerek yayımlanmış birim fiyat ve rayiçleri esas almaktadır. Oysa bu tür birim fiyatlar güncellenmediği için gerçek değerleri vermemektedir. Açıklanan bu nedenlerle yaklaşık maliyetin hesaplanmasında piyasa araştır-

masına önem verilmeli, kullanım ömrü maliyetlendirmesi yapılmalı ve bu maliyetler kamuoyuyla şeffaf biçimde paylaşılmalıdır.

Türkiye’de son yıllarda ihale usullerinden pazarlık usulü ve istisnaların payı giderek artmaktadır. AB direktiflerinde istisnai olarak başvuru olan pazarlık usulünün Türkiye’de yaygınlık kazanması kaygı vericidir. Ayrıca, 4734 sayılı Kanun, AB direktiflerinde geliştirilen yenilikçi ve esnek alım usullerine sahip değildir. Bu yeni alım usullerinden rekabetçi diyalog ve yenilik ortaklıkları desteklenmeli, kullanılmalıdır. 2012 yılında yapılan bir değişiklik ile ilan yapılmayan ihalelerde, ihale dokümanının sadece idare tarafından davet edilenlere verilmesinin öngörülmesi, temel ilkeleri şeffaflık, rekabet ve eşitlik ilkelerine aykırı bir karardır.

4734 sayılı Kanunun getirdiği yeniliklerin başında kazanan teklifin seçiminde, ilke olarak en düşük fiyat ölçütünden, ekonomik açıdan en avantajlı teklif ölçütüne geçilmesi olmuştur. Ancak uygulamada alımı yapan idarelerin “en düşük fiyat” ölçütünü kullanma eğilimleri, işletme ve bakım maliyeti, maliyet etkinliği, verimlilik, kalite ve teknik değer gibi fiyat dışı unsurları göz ardı etmelerine neden olmaktadır. Ayrıca, Türkiye’de kamu alımlarında yerli isteklilerin lehine birtakım avantajlar sunmakta; durum yabancı katılımın düşük olmasına neden olmaktadır. Bu durum, kamu alımlarındaki temel amaç olan rekabeti ve verimliliği zedelemektedir. Son olarak, ihalenin başlangıcından sözleşmenin imzalanmasına kadar olan süre içerisinde idarece yapılan işlemlerde mevzuat hükümlerine uygunsuzluk olduğuna ilişkin şikâyetlerin incelenmesine değinilmiştir. 2008 yılında yapılan değişiklikte birlikte Kamu İhale Kurumunun resen inceleme yetkisi kaldırıldı; şikâyette bulunacakların kapsamı daraltıldı. Bu durum şeffaflığa ciddi şekilde zarar vermesinin yanında bireyin soru sorma hakkını sınırlandıran bir karardır.

4734 sayılı Kanun başlangıçta model aldığı AB düzenlemeleriyle görece uyumluyken sayısız defa değiştirilmesi şeffaflık, rekabet ve eşit muamele ilkelerine önemli derece zarar vermiştir. Bu kapsamda *Kamu İhalelerinde Rekabet ve Şeffaflık* adlı raporda belirtilen alanlardaki riskler göz önünde bulundurularak rekabetin, hesap verilebilirliğin, şeffaflığın ve eşitliğin artırılması için çeşitli önerilerde bulunmuştur:

- ◆ Uluslararası karşılaştırmaya imkân vermek amacıyla Türk mevzuatında kullanılan terminolojinin, en azından AB kamu alımları terminolojisiyle benzerliğini/farkını gösteren bir sözlük hazırlanmalıdır.

- ◆ İstisnaları evrensel değerlere düşürecek ve 4734 sayılı Kanun'un kapsamını genişletecek düzenlemeler yapılmalıdır. Bu çerçevede, ihale kanunlarında yapılacak değişikliklerin TBMM'nin nitelikli çoğunluğu tarafından onaylanması da düşünülmelidir.
- ◆ Türkiye'de AB'nin "imtiyazlara" ve "su, enerji, ulaştırma ve posta hizmetlerinde faaliyet gösteren işletmelerin alımlarına" ilişkin bağımsız düzenlemelerinin karşılığı bulunmamaktadır. 4734 sayılı Kanun'un dışında kalan bu düzenlemeler müktesebata kazandırılmalıdır.
- ◆ İhale komisyonlarının bağımsızlığı, tarafsızlığı ve hesap verebilirliğine yönelik düzenlemeler geliştirilmelidir.
- ◆ İhaleye katılacaklarda aranacak mali ve teknik yeterliklere ilişkin ölçütler rekabeti ve eşit muameleyi geliştirmek amacıyla iyileştirilmelidir.
- ◆ Rekabeti kısıtlayan yöntemleri (pazarlık usulü ve doğrudan temin) kısıtlayacak yöntemlerin kullanımı sınırlandırılmalı ve işlem maliyetlerini düşürecek belli istekliler arasındaki ihale usulünün kullanımı özendirilmelidir.
- ◆ İhale planlamasında mümkün olduğunca uygulama projesi yapılarak, birim fiyat yöntemi yerine anahtar bedeli götürü teslim yöntemi benimsenmelidir.
- ◆ Tekliflerin değerlendirilmesinde "en düşük fiyat" yerine, "ekonomik açıdan en avantajlı teklif yöntemi" istikrarlı biçimde benimsenmelidir. Ayrıca, tahmini sözleşme bedeli hesaplamalarında; kullanım ömrü maliyetlendirme yöntemi esas alınmalıdır.
- ◆ İhalelerde rekabeti artırmak amacıyla yabancı isteklilerin katılımı artırılmalıdır. Yerli firmaların ve ürünlerin desteklenmesi için ihale mevzuatı yerine, devlet destekleri/teşvikleri mekanizması kullanılmalıdır.
- ◆ Kamu alımları mevzuatının etkili biçimde uygulanabilmesi için;
  - KİK hukuka aykırılık iddialarını resen inceleyebilmelidir,
  - Kurum'a şikayet edebileceklerin kapsamı genişletilmelidir,
  - Şikayet başvuru ücretleri makul bir yöntemle ve seviyede belirlenmelidir.





# LİBERAL PERSPEKTİF RAPOR YÖNETİCİ ÖZETİ

Sayı: 13, Haziran 2020

## TÜRKİYE'DE YAPISAL REFORMLAR PROJESİ:

KAMU İHALELERİNDE REKABET  
VE ŞEFFAFLIK

Prof. Dr. Uğur Emek



Çankaya Mahallesi Atatürk Bulvarı No: 160 D: 10, Çankaya, Ankara

(312) 213 24 00 [www.oad.org.tr](http://www.oad.org.tr) [info@oad.org.tr](mailto:info@oad.org.tr)

[f](https://www.facebook.com/ozgurlukarastirmalari) ozgurlukarastirmalari [t](https://twitter.com/ozgurlukar) ozgurlukar