T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE (KAMU EKONOMİSİ) ANABİLİM DALI

YERELLEŞMENİN KAMU ALIMLARI PERFORMANSI ÜZERİNDEKİ ETKİSİ: AB ÜLKELERİ VE TÜRKİYE ÜZERİNDEN BİR İNCELEME

DOKTORA TEZİ

Burcu Zernişan ÖCAL ÇİFTÇİ

ANKARA-2023

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE (KAMU EKONOMİSİ) ANABİLİM DALI

YERELLEŞMENİN KAMU ALIMLARI PERFORMANSI ÜZERİNDEKİ ETKİSİ: AB ÜLKELERİ VE TÜRKİYE ÜZERİNDEN BİR İNCELEME

DOKTORA TEZİ

Burcu Zernişan ÖCAL ÇİFTÇİ

Tez Danışmanı

Doç. Dr. Eda ÖZDİLER KÜÇÜK

ANKARA-2023

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE (KAMU EKONOMİSİ) ANABİLİM DALI

YERELLEŞMENİN KAMU ALIMLARI PERFORMANSI ÜZERİNDEKİ ETKİSİ:

AB ÜLKELERİ VE TÜRKİYE ÜZERİNDEN BİR İNCELEME

DOKTORA TEZİ

Tez Danışmanı: Doç. Dr. Eda ÖZDİLER KÜÇÜK

TEZ JÜRİSİ ÜYELERİ

Adı ve Soyadı	İmzası
1. Prof. Dr. Serdal BAHÇE	
2. Prof. Dr. N. Semih ÖZ	
3. Prof. Dr. Pelin VAROL İYİDOĞAN	
4. Doç. Dr. Eda ÖZDİLER KÜÇÜK	
5. Doç. Dr. Eda YEŞİL	

Tez Savunması Tarihi

20.07.2023

T.C.

ANKARA ÜNİVERSİTESİ

Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü'ne,

Doç. Dr. Eda ÖZDİLER KÜÇÜK danışmanlığında hazırladığım "Yerelleşmenin Kamu Alımları Performansı Üzerindeki Etkisi: AB Ülkeleri ve Türkiye Üzerinden Bir İnceleme" adlı doktora tezimdeki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik davranış ilkelerine uygun olarak toplanıp sunulduğunu, başka kaynaklardan aldığım bilgileri metinde ve kaynakçada eksiksiz olarak gösterdiğimi, çalışma sürecinde bilimsel araştırma ve etik kurallarına uygun olarak davrandığımı ve aksinin ortaya çıkması durumunda her türlü yasal sonucu kabul edeceğimi beyan ederim.

Tarih: 10.08.2023

Burcu Zernişan ÖCAL ÇİFTÇİ

ÖNSÖZ

Tez çalışmam süresince gösterdiği anlayış ve katkılarından dolayı değerli danışman hocam Doç. Dr. Eda Özdiler Küçük'e; tezimin güçlendirilmesine yönelik katkılarından dolayı değerli jüri üyeleri Prof. Dr. Serdal Bahçe, Prof. Dr. Semih Öz, Prof. Dr. Pelin Varol İyidoğan ve Doç. Dr. Eda Yeşil'e; bilgi ve tecrübelerinden yararlanma şansı bulduğum ve bu çalışmanın başlangıç aşamasındaki katkılarından dolayı değerli hocam Prof. Dr. Hakkı Hakan Yılmaz'a teşekkürlerimi sunarım.

Akademik serüvenimde yollarımızın kesişmesinden mutluluk duyduğum, farklı ülkelerde olsak da her zaman bana destek olan ve akademik tecrübelerinden faydalandığım canım dostum Dr. İtibar Aydemir Uslu'ya teşekkür ederim.

Eğitim hayatımın her aşamasında desteğini hissettiğim, bu tezi bitirmemi çok isteyen, artık yan yana olamasak da bu başarıyı elde etmemden büyük gurur ve mutluluk duyduğunu bildiğim, bu yolculuğu tamamlamamdaki en büyük motivasyonum kıymetli babama özlemle ve sevgiyle teşekkür ederim. Desteğini ve içten sevgisini esirgemeyen, her türlü fedakarlığı gösteren canım anneme her zaman yanımda olduğu için en içten teşekkürlerimi sunarım.

Son olarak önümdeki zorlukların üstesinden gelmemde bana motivasyon kaynağı olan, yoğun çalışma döneminde her türlü fedakarlığı gösteren, her zaman yanımda olduğunu hissettiğim yuvamın huzuru biricik eşim Abdullah Çiftçi'ye hayatımı güzelleştirdiği için sonsuz teşekkür ederim.

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ ..... **I**
İÇİNDEKİLER ..... **II**
TABLOLAR LİSTESİ ..... **VI**
GRAFİKLER LİSTESİ ..... **VII**
ŞEKİLLER LİSTESİ ..... **VIII**
KISALTMALAR LİSTESİ ..... **IX**
GİRİŞ **1**

BİRİNCİ BÖLÜM
YÖNETSEL YAPI VE YÖNETİMLER ARASI İLİŞKİLER:
MERKEZİLEŞME - YERELLEŞME

1.1 Merkezileşme ve Yerelleşme 7
1.1.1 Kavramların Tanımlanması 7
1.1.2 Kuramsal Çerçeve 12

1.2 Mali Yerelleşme Literatürü 17
1.2.1 Mali Yerelleşme Teorileri 18
1.2.1.1 Birinci Kuşak Mali Yerelleşme Teorileri 18
1.2.1.2 İkinci Kuşak Mali Yerelleşme Teorileri 20
1.2.2 Mali Yerelleşmenin Unsurları 22

1.3 Yerelleşmeye Farklı Yaklaşımlar 25
1.3.1 Yerelleşmeye İlişkin Olumlu Görüşler 26
1.3.2 Yerelleşmeye İlişkin Olumsuz Görüşler 27

1.4 Yerelleşmenin Yönetim Boyutu 29
1.4.1 Yerelleşme ve Yönetim Biçimi 29
1.4.2 Yerelleşme ve İdari Kapasite 32

İKİNCİ BÖLÜM
KAMU ALIMLARI VE YERELLEŞME

2.1 Kamusal Hizmet Sunumu: Devlet ve Piyasa İlişkisi 36
2.2 Kamu Alımlarına Genel Bakış 40

2.2.1 Kavramsal Çerçeve 40
2.2.2 Maliye Disiplini İçindeki Yeri 48
2.2.3 Hedef ve Amaçları 53
2.2.4 Uluslararası ve Bölgesel Düzlemde Kamu Alımları 55
2.2.4.1 Dünya Ticaret Örgütü 55
2.2.4.2 Birleşmiş Milletler 57
2.2.4.3 Avrupa Birliği 59
2.2.5 Küresel Covid-19 Salgını ve Kamu Alımları Boyutu 63

2.3 Kamu Alımlarında Performans ve Ölçüm Sorunu 73
2.3.1 Kavramsal Çerçeve 73
2.3.2 Avrupa Birliği'nde Kamu Alımları Performansı 76

2.4 Yerelleşme ve Kamu Alımları 83
2.4.1 Kavramsal Bağlantı 83
2.4.2 Kamu Alımları ve Yerelleşme Bağlantısına İlişkin Literatür 90

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM
YERELLEŞMENİN KAMU ALIMLARI PERFORMANSI ÜZERİNDEKİ ETKİSİ: AB ÜLKELERİ ÜZERİNDEN BİR İNCELEME

3.1 AB Ülkelerinde Kamu Alımları Örgütlenmesi 95
3.1.1 Merkezi Kamu Alım Örgütlenmesi 104
3.1.1.1 İrlanda 105
3.1.1.2 Portekiz 108
3.1.2 Yarı Merkezi Kamu Alım Örgütlenmesi 110
3.1.2.1 Fransa 110
3.1.2.2 İtalya 112
3.1.2.3 Almanya 114
3.1.3 Yerelleşmiş Kamu Alım Örgütlenmesi 117
3.1.3.1 Finlandiya 117
3.1.3.2 Belçika 119
3.1.4 Genel Değerlendirme 121

3.2 AB'de Yerelleşme ve Kamu Alımları Performansı 123
3.2.1 Giriş 123

3.2.2 Veri ve Yöntem 124
3.2.3 Model 129
3.2.3.1 Tasarruf 129
3.2.3.2 Rekabet 130
3.2.3.3 İdari Kapasite 131
3.2.3.4 Kamu Alımlarında Yerelleşme 133
3.2.4 Ampirik Analiz 136
3.2.4.1 Tanımlayıcı İstatistik 136
3.2.4.2 Analiz Sonuçları 137
3.2.5.3 Sonuçların Değerlendirilmesi 143
3.2.5.4 Araştırmanın Sınırlılıkları ve Sonraki Çalışmalar 145

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM
TÜRKİYE'DE YERELLEŞME VE YEREL YÖNETİMLERİN KAMU ALIMLARI PERFORMANSI

4.1 Türkiye'de Kamu Alımları ve Yerel Yönetimler 147
4.1.1 Kamu Alımları Sistemi 147
4.1.1.1 Kapsam ve İstisnalar 149
4.1.1.2 Temel İlkeler 150
4.1.1.3 İhale Usulleri 151
4.1.2 Kamu Alımları Örgütlenmesi 163
4.1.2.1 Kamu İhale Kurumu 164
4.1.2.2 Yerel Yönetimler 167
4.1.2.3 Diğer Kurumsal Aktörler 168

4.2 Yerelleşme-Merkezileşme İkilemi 170
4.2.1 Yerelleşmeye Yönelik Atılan Adımlar 172
4.2.2 Yerelde Merkezileşme 175
4.2.3 Merkez – Yerel Çatışması: Kanal İstanbul Projesi Örneği 183

4.3 Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Kamu Alımları Performansı 187
SONUÇ 198
KAYNAKÇA 203
ÖZET 225

ABSTRACT 227

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1. Yerel yönetim ve yerel yönetişim farklılıkları 15
Tablo 2. Merkezileşme ve yerelleşme matrisi 31
Tablo 3. Kamu hizmeti değerleri ve kamu alımları ilişkisi 42
Tablo 4. Covid-19 salgını döneminde uygulanan tedarik yöntemleri 66
Tablo 5. Avrupa Komisyonu kamu alımları performansı ölçüm yöntemi..... 77
Tablo 6. Merkezi ve yerelleşmiş kamu alımlarının olumlu ve olumsuz yönleri 86
Tablo 7. AB ülkelerinde kamu alımları örgütlenmesi ve yönetim biçimi 97
Tablo 8. Tez kapsamında incelenecek veriler ve veri kaynakları..... 126
Tablo 9. Tanımlayıcı istatistik 137
Tablo 10. Analiz sonuçları (I)..... 138
Tablo 11. Analiz sonuçları (II)..... 139
Tablo 12. Analiz sonuçları (III) 140
Tablo 13. Analiz sonuçları (IV)..... 141
Tablo 14. Analiz sonuçları (V) 142

GRAFİKLER LİSTESİ

Grafik 1. AB'de Covid-19 ile ilgili sözleşmeler ve ihale usulleri (2017-2020) 68
Grafik 2. AB'de yerel yönetimlerin kamu harcaması ve GSYH içindeki payı 98
Grafik 3. Yönetim seviyelerine göre kamu alımları harcamasının dağılımı 99
Grafik 4. AB ülkelerinde kamu alımları harcaması (2011-2020)..... 101
Grafik 5. İhale usullerinin dağılımı, 2022 155
Grafik 6. Kanun'un 21(b) bendi kapsamında gerçekleştirilen ihalelerin türlerine göre dağılımı..... 156
Grafik 7. İhale usullerinin kamu alımları içindeki payı 157
Grafik 8. Kanun, istisna ve doğrudan temin kapsamında gerçekleştirilen ihalelerin türlerine göre dağılımı 161
Grafik 9. İstisna, pazarlık ve doğrudan temin kapsamında gerçekleştirilen ihalelerin yıllar bazında değişimi..... 162
Grafik 10. YİKOB kamu alımları harcaması (%) 177
Grafik 11. İhale yapan idarelerin bütçe türlerine göre dağılımı 181
Grafik 12. Türkiye'de kamu alımlarında yerelleşme oranı..... 182
Grafik 13. Bulguların belediyelere göre dağılımı..... 189
Grafik 14. Bulguların ihale usulleri ve tedarik yöntemine göre dağılımı..... 190

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1. Kamu alımlarının yönetsel aşamaları 45
Şekil 2. Kamu alımlarının hedefleri 53

KISALTMALAR LİSTESİ

AB : Avrupa Birliği

Bkz. : Bakınız

BM : Birleşmiş Milletler

ÇŞB : Çevre ve Şehircilik Bakanlığı

DB : Dünya Bankası

DMO : Devlet Malzeme Ofisi

DSİ : Devlet Su İşleri

DTÖ : Dünya Ticaret Örgütü

EEA : Avrupa Ekonomik Alanı (European Economic Area)

EC : Avrupa Komisyonu (European Commission)

EKAP : Elektronik Kamu Alımları Platformu

GATT : Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması (General Agreement on Tariffs and Trade)

GSYH : Gayrisafi Yurt İçi Hasıla

IMF : Uluslararası Para Fonu (International Monetary Fund)

İBB : İstanbul Büyükşehir Belediyesi

KGM : Karayolları Genel Müdürlüğü

KHK : Kanun Hükmünde Kararname

KİK : Kamu İhale Kurumu

KÖİ : Kamu Özel İşbirliği

MEAT : En Avantajlı Teklif Değerlendirme Yöntemi (Most economically advantageous tender)

OECD : Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (Organisation for Economic Co-operation and Development

SIGMA : Orta ve Doğu Avrupa Ülkelerinde Yönetişim ve Yönetimi Geliştirmek için Destek (Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries)

TL : Türk Lirası

UNCITRAL : Birleşmiş Milletler Uluslararası Ticaret Hukuku Komisyonu (United Nations Commission on International Trade Law)

vb. **:** ve benzeri

YİKOB : Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları

YKİ : Yeni Kamu İşletmeciliği

GİRİŞ

Gelişmiş ülkelerde GSYH'nin yaklaşık % 15'ini, toplam kamu harcamalarının ise yaklaşık üçte birini oluşturan kamu alımları, devletin ekonomik ve yönetsel açıdan önde gelen faaliyetlerinden birisidir (OECD, 2019c: 10). Bu kapsamda genellikle "dünyanın en büyük ticaret sektörü" olarak değerlendirilmektedir (Grandia, 2016: 183). Kamu alımlarının kamu yönetimindeki ve kamu maliyesindeki rolü, özellikle 1990'ların başından itibaren gündeme gelen ve odak noktası kamu sektörünün etkinliğinin ve verimliliğinin arttırılması olan Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ) yaklaşımı ile artmıştır. Bu yaklaşıma esas teşkil eden neoliberal politikalar doğrultusunda, piyasanın etkin olduğu kabulünden hareketle piyasa benzeri mekanizmaların daha geniş ölçekli ve yoğun kullanımı teşvik edilmiş ve devletin kamu alımları yoluyla kamu hizmeti sunumu ağırlık kazanmıştır. Günümüzde pek çok kamusal hizmet, devletin piyasa ile kurduğu ilişki çerçevesinde sunulmaktadır.

Kamusal ihtiyaçların temini ve ekonomik faaliyetin hacmi göz önünde bulundurulduğunda kamu alımlarında iyi bir performans gösterilmesinin özellikle iki açıdan oldukça önemli olduğu söylenebilir. Birincisi, harcamaya konu mal, hizmet ve yapım işlerine ayrılacak kamusal kaynağın uygun bir şekilde harcanmasıdır. Literatürde "*value for money*" olarak ifade edilen ve dilimize "paranın karşılığının alınması" olarak çevrilebilecek ilke ile harcamada kullanılacak kaynağın temel ihtiyaçları doğru şekilde karşılayabilmesi amaçlanmaktadır. Aynı ürünün iyi kalite ve düşük maliyetle temin edilmesi ekonomik kaynaklarda artışa yol açacağından kamu kaynağının başka alanlara aktarılması söz konusu olabilecektir. Kamu alımlarına konu ihtiyaçların uygun koşullarda ve en iyi şekilde karşılanması için alımın niteliğine göre maliyet unsurunun yanı sıra kalite, teknik özelliklerin optimal bileşimi göz önünde bulundurulmalıdır. Fiyat unsuruna ek olarak özellikle son zamanlarda çevre, sosyal adalet, yönetişim ve kamu sektörü

girişimciliği gibi alanların teşvik edilmesinde kamu alımları politika aracı olarak kullanılmaktadır. Kamu alım süreçlerinin etkinliği konusunda ikinci nokta ise kamu maliyesi ile ilişkisidir. Özellikle kriz zamanları başta olmak üzere kamu maliyesinde istikrarı korumak ve diğer gerekli politikalar için mali alan yaratmak açısından kamu alımları için tahsis edilen kaynakların etkin kullanılması oldukça önemlidir (Albano ve Sparro, 2010).

Kaynak kullanımında etkinlik ve kamusal hizmet sunumu kavramları kamu alımları perspektifinden değerlendirildiğinde kamu alımlarının nasıl örgütlenmesi gerektiğine ilişkin yürütülecek tartışma önem kazanmaktadır. Tezin araştırma konusu olan kamu alımları örgütlenmesinin kamu alımları performansı üzerindeki etkisi, özellikle 2008 ekonomik krizi sonrasında tartışılmaya başlanmıştır. Söz konusu dönemde kemer sıkma politikaları aracılığıyla kamu harcamalarının azaltılması amaçlanmıştır. Kamu alımları açısından da benzer tartışmalar yürütülmüş ve kamu alımlarının merkezi birimler tarafından yönetilmesi eğilimi artmıştır. Bu kapsamda kamu alımlarının ne kadar merkezileştirilmesi veya yerelleştirilmesi gerektiği, diğer bir ifadeyle ihale süreçlerinin merkezi yönetimler tarafından mı yoksa yetki devredilmiş alt birimler tarafından mı gerçekleştirilmesi gerektiği soruları etrafında çalışmalar yürütülmüştür.

Tez kapsamında kullanılan "yerelleşme" kavramı yetki ve sorumlulukların merkezden alt birimlere devrini ifade etmektedir. Bu kapsamda sadece yerel yönetim birimlerinin değil, merkezi yönetime ait olmayan diğer tüm birimlerin güçlendirilmesi yerelleşmeyi ifade etmektedir. Özellikle 1980'lerden itibaren yerelleşme uygulamaları tüm dünyada artmış ve kamu sektörü etkinsizliğine bir çözüm olarak görülmüştür. Ancak 2008 küresel krizi başta olmak üzere farklı ekonomik faktörlerin yanı sıra siyasi ve idari gelişmeler doğrultusunda yerelleşme tartışmaları yerini merkezileşmeye bırakmıştır. Siyasi açıdan otoriter rejimlerin yükselişi, yönetimin çıkar gruplarının iradesi

doğrultusunda şekillenmesi nedeniyle merkezileşme uygulamaları pek çok ülkede artmıştır. İdari açıdan ise yerel yönetimlerin idari ve teknik altyapılarındaki yetersizlik ve hizmet sunumundaki parçalı yapı merkezileşmeyi öne çıkarmıştır. Covid-19 salgını da mevcut merkezileşme yaklaşımını belirleyici hale getiren uygulamalara neden olmuştur. Merkezileşmenin artış gösterdiği Macaristan, İspanya, Yunanistan, Polonya gibi ülkeler yükselen ulusalcılık ve yerel aktörlerin rolünün indirgendiği gerekçeleriyle Avrupa Birliği (AB) kurumları tarafından sıklıkla eleştirilmektedir. Benzer şekilde Türkiye'de de merkezileşme uygulamaları özellikle 2011 yılından sonra artış kazanmıştır. Bu çerçevede çok yönlü bir kavram olan yerelleşmenin ekonomik, idari ve siyasi açılar göz önünde bulundurularak değerlendirilmesi gerekmektedir. Kamu alımları açısından da yerelleşme ve merkezileşme vurgusunun, içinde bulunulan dönemin siyasi, ekonomik ve idari koşullarına bağlı olarak şekillendiği görülmektedir.

Tezin, literatürün iki boyutu ile ilgili olduğu söylenebilir. Birincisi mali ve idari yerelleşme uygulamaları ile yerel yönetimlerin kamu alımları aracılığıyla gerçekleştirildiği kamusal hizmet sunumu boyutudur. Mali yerelleşme ile yerel idarelere gerçekleştirecekleri harcamalarında takdir yetkisi tanındığından kamu alımlarında yolsuzluk riski gündeme gelebilmektedir. Dolayısıyla kamu alımlarının ne ölçüde yerelleşmesi gerektiğine yönelik araştırmalar önemli görülmektedir. Çalışmanın ikinci boyutu ise yerelleşme ile kamu alımları performansı arasındaki ilişkidir. Bu kapsamda kamu alım süreçlerinin hangi kamusal örgütlenme altında daha etkin olduğuna yönelik gerçekleştirilecek bir tartışma uygulamaların yönlendirilmesinde güçlü bir potansiyele sahiptir. Literatürde yerelleşmenin veya merkezileşmenin olumlu ve olumsuz yönlerine ilişkin yürütülen tartışmalarda bir görüş birliği olmadığı görülmektedir. Kamu alımlarında yerelleşmenin sözleşme bedelinde artışa neden olduğu, çıkar ilişkileri nedeniyle yolsuzluk riskini artırdığı, idari kapasitenin yetersizliği nedeniyle ihale

süreçlerinin etkin yürütülemediğini vurgulayan çalışmaların yanı sıra yerelleşmenin iş birliği nedeniyle tasarrufu artırdığı, yerel ihtiyaçların karşılanmasında olumlu rol oynadığını belirten çalışmalar da bulunmaktadır. Bu nedenle kavrama yönelik genel geçer bir yorum yapılamayacağı ve kavramın uygulandığı alana özgü dinamiklerin göz önünde bulundurulması gerektiği sonucuna varılmaktadır. Diğer taraftan kamu alımları süreçlerinde yetki ve görev dağılımının belirlenmesine yönelik yürütülen karar alma süreçlerinin kamu politikası tercihlerinden bağımsız olarak düşünülmemesi gerekmektedir. Bu kapsamda kamu alımlarında nasıl bir örgütlenmenin tercih edilmesi gerektiği çalışmanın temel araştırma sorularından birisi olarak belirlenmiştir.

Tezin amacı kamu alımları performansı ile yerelleşme arasındaki ilişkinin ortaya konulması ve kamu harcamalarında önemli paya sahip olan kamu alım süreçlerinin etkin ve verimli yürütülmesinde yerelleşmenin ne ölçüde etkili olduğunun saptanmasıdır. Bu çerçevede tez kapsamında incelenecek temel araştırma soruları şu şekilde formüle edilebilir: Kamusal hizmet sunumu ile yerelleşme arasındaki ilişki nasıldır? Kamu alımları performansını belirlemede ölçütler nelerdir? Yerelleşme ile kamu alımları performansı arasında nasıl bir ilişki vardır? Diğer bir ifadeyle, yerelleşme derecesi arttıkça kamu alımları performansı artmakta veya azalmakta mıdır? Kamu alımlarında performansın artırılması için kamu alımları ne derece merkezileştirilmeli veya yerelleştirilmelidir? Bu çerçevede kamu alımları ve yerelleşme ilişkisi literatür analizi, doküman analizi ve ampirik analiz yöntemleri çerçevesinde tartışılmaktadır. Tez kapsamında yerelleşme ve kamu alımları bağlantısı hem kamu yönetimi disiplini hem de maliye disiplini literatürü çerçevesinde analiz edilmiştir. Ampirik analiz, literatürdeki çalışmalardan farklı olarak belli kriterler çerçevesinde ve mali yerelleşme literatüründen hareketle AB ülkelerinde yerel yönetimlerin kamu alımları performansını incelemektedir.

Çalışma dört bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde merkezileşme ve yerelleşme kavramlarının kuramsal çerçevesi çizilmiştir. Kamu alımlarında yerelleşme tartışmalarına referans olması açısından mali yerelleşme literatürüne ayrıntılı olarak yer verilmiştir. Yerelleşmeye yönelik literatürdeki farklı görüşlere yer verildikten sonra kamu yönetimi disiplininden hareketle yerelleşme ve yönetim biçimi ile idari kapasite arasındaki ilişki aktarılmıştır.

Tezin ikinci bölümünde kamu alımları ve yerelleşme ilişkisine yönelik tartışma yürütülmüştür. Kamusal hizmet sunumunda meydana gelen dönüşüm devlet-piyasa ekseninde incelenmiştir. Kamu alımlarının tanımı, yönetsel aşamaları, hedef ve amaçları ile uluslarüstü konumu ele alınmıştır. Güncel bir örnek olması açısından Covid-19 salgını döneminde kamu alımlarının nasıl bir rol oynadığı, hangi açılardan yetersiz kaldığı ve kamu alımları örgütlenmesinden kaynaklı karşılaşılan sorun alanları detaylandırılmıştır. Ayrıca performans kavramının kamu alımları açısından nasıl anlaşılması gerektiğine ilişkin bir tartışma yürütülmüş ve AB'nin yaklaşımı aktarılmıştır.

Tezin üçüncü bölümünde yerelleşmenin kamu alımları performansı üzerindeki etkisi araştırılmıştır. Bu kapsamda AB ülkelerinde kamu alımları örgütlenmesi ve uygulamaları seçili AB ülkeleri çerçevesinde örneklendirilmiş ve örgütlenme yapısından kaynaklı ortak sorun alanları tespit edilmiştir. AB'nin özellikle 2008 krizi sonrasında tartışmalı hale gelen "mali birlik" sorunundan hareketle kamu alımları açısından üye ülkeler arasında farklılıklar olup olmadığı analiz edilmiştir. Bölümün ikinci kısmında ise AB ülkelerinde mali yerelleşmenin kamu alımları performansını hangi açılardan etkilediğini araştırmaya yönelik bir ampirik analiz gerçekleştirilmiştir.

Tezin dördüncü ve son bölümünde ise Türkiye'de kamu alımları sistemi ve örgütlenme yapısına yer verilmiştir. Merkezileşme ve yerelleşmeye ilişkin reformlar

kamu alımları çerçevesinde analiz edilmiş ve merkez-yerel çatışmasına örnek olması açısından Kanal İstanbul Projesi incelenmiştir. Yerel yönetimlerin kamu alımları performansını değerlendirmek amacıyla Sayıştay denetim raporları analiz edilmiş ve temel sorun alanlarına yer verilmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

YÖNETSEL YAPI VE YÖNETİMLERARASI İLİŞKİLER: MERKEZİLEŞME-YERELLEŞME

1.1 Merkezileşme ve Yerelleşme

Yirminci yüzyılda kamu sektörünün önemli ölçüde büyümesi, devletin kamu hizmeti sunumundaki yeri ve etkinliği tartışmalarını da gündeme getirmiştir. Merkezi olmayan yönetim birimlerine daha fazla yetki verilmesinin kamu harcamalarında ve hizmet sunumunda etkinliği beraberinde getireceği görüşü büyük ölçüde kabul görmüştür. Kamu hizmetleri, niteliğine göre merkezi yönetimin yanı sıra yerelleşmiş birimlerin katılımıyla yürütülmeye başlanmış ve "hizmette yakınlık" ilkesi doğrultusunda yerel nitelikli kamu hizmetlerinin yerel yönetimlerce yerine getirilmesi hususu benimsenmiştir. Ayrıca, yerel yönetimlerin ve sivil toplumun güçlendirilmesi çalışmaları da merkezi yönetimin rolünün azalmasına ve yerel yönetimlerin ön plana çıkmasına neden olmuştur.

Yerelleşme farklı gerekçelerle uygulamada değişiklik gösteren ve bu nedenle tanımlanması zor bir kavram olarak kabul edilmektedir. Dolayısıyla kamu alımlarındaki uygulamaların analiz edilebilmesi için kavramın tanımlanması ve kuramsal çerçevesinin anlaşılmasının önemli olduğu değerlendirilmektedir.

1.1.1 Kavramların Tanımlanması

Kamusal hizmet sunumunun merkezi yönetimin yanı sıra yetki devredilmiş alt birimler tarafından gerçekleştirilmesi yerelleşme (*decentralisation*) olgusu ile açıklanmaktadır. Yerelleşme genellikle yetki ve gücün daha yüksek düzeyden daha düşük yönetim düzeylerine veya ulusaldan ulusaltı seviyelere aktarılması olarak ifade

edilmektedir (Bankauskaite ve Saltman, 2007: 10). Yerelleşmiş sistemler merkezin tüm unsurlar açısından daha az rol oynadığı sistemler olarak da tanımlanabilir. Sonuç olarak yerelleşmenin tüm formları, güç değişimini ve kaynakların merkezi yönetimden devralınmasını içermektedir (Schneider, 2003: 33-35).

Yerelleşme kavramı, yönetim birimlerinin yetki ve sorumluluklarının arttırılmasına yönelik olarak yapılan yetki devri, harcama özerkliği gibi unsurları içermektedir. Bu kapsamda yerelleşme kavramı yerellik (*subsidiarity*) kavramından farklılaşmaktadır. Yerellik ilkesi "hizmette halka yakınlık" olarak tanımlanmakta olup bu ilkenin geçerli olması durumunda yetki yerel yönetimlere aittir. Yerelleşme kavramı ise merkezden diğer birimlere yetki ve görev aktarımıdır. Dolayısıyla yerellik aşağıdan yukarıya doğru, yerelleşme ise yukarıdan aşağıya doğru bir örgütlenmeyi öngörmektedir (Övgün, 2016).

Yerelleşme kavramı söz konusu olduğunda üç kavram gündeme gelmektedir. Bunlardan ilki yetki genişliği (*deconcentration*) kavramıdır. Bu durumda merkezin gücü farklı idari birimlere veya bölgelere tahsis edilmekte ve bu birimlerin yönetiminde yine merkezi idare tarafından atanmış temsilciler bulunmaktadır. Böylece karar alma süreci, yukarıdan aşağıya doğru ve hiyerarşik yapıyı koruyacak şekilde yeniden örgütlenmektedir (Farazmand, 2018: 693). Bu çerçevede yetki genişliği yerelleşmenin en zayıf şekli olarak kabul edilmektedir (Yılmaz vd., 2017: 4). Yetki devri (*delegation*) kavramı ise yerel yönetimlerin veya kurumların belli işlevleri merkez adına gerçekleştirdiği ancak nihai sorumluluğun yine merkeze ait olduğu durumları ifade etmektedir (Schneider, 2003). Son olarak yetki göçerimi (*devolution*) olarak ifade edilen kavram ise karar alma yetkisinin sorumluluğun tam anlamıyla yerel yönetim birimlerine (iller, belediyeler, bölgeler) aktarılmasıdır (Hutchcroft, 2001: 30). Yetki göçerimi, güç ve kontrol mekanizmalarının yerel birimlere devredildiği bir durum olup idari yerelleşmenin en uç boyutunu temsil etmektedir (Schneider, 2003: 38).

Yerelleşme, idari, siyasi ve mali yönleri içermektedir. İdari örgütlenme açısından merkezi hükümetin işlevlerinin farklı idari birimlere kaydırılmasıdır. Yerinden yönetim kavramı hizmet ve yer yönünden yerinden yönetim olmak üzere iki boyutlu ele alınmaktadır. Hizmet yönünden yerinden yönetim belli kamu hizmetlerinin merkezi yönetim dışında yer alan ve yasalar ile yetkilendirilmiş birimlere devredilmesidir. Bu kapsamda kamu kurumları hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarıdır. Yer yönünden yerinden yönetimleri ifade eden yerel yönetimlerin genel amacı, yerel halk için ekonomik ve sosyal sonuçları en üst düzeye çıkarmak ve belli bir coğrafi alanda yerel kamu hizmetlerini etkin bir şekilde sağlamaktır (Kitchen vd., 2019: 3). Yerel idarelerin merkezi yönetimden ayrı bütçesi ve muhasebe sistemi vardır. Çoğu vergilerin merkezi olarak konulduğu ancak yerel yönetimlerin merkezi yönetimin vekilleri olarak merkezi yönetimce belirlenmiş kurallar çerçevesinde harcama gücüne sahip olduğu durumları kapsamaktadır (Tanzi, 1995: 297).

Siyasi yerelleşme ise temsil gibi siyasi yetki ve sorumlulukların seçilen ulus altı hükümetlere devredildiği durumlarda geçerlidir (Schneider, 2003: 33). Daha sonra detaylı olarak tartışılacağı üzere mali yerelleşme kavramı ulusaltı birimlerin yasa ile verilmiş vergileme ve harcama yapma gücüne sahip olduğu durumlarda söz konusu olmaktadır. Diğer bir ifadeyle mali yerelleşme mali kaynakların, hibe ve vergileme yetkilerinin yerel yönetimlere aktarılması olarak tanımlanabilir.

Merkezileşme (*centralisation)* kavramı ise tüm gücün merkezde toplandığı ve hizmetlerin tek elden yürütüldüğü bir sistemi ifade etmektedir. Merkezileşmede güç, karar alma sorumluluğu ve gözetim mekanizmaları merkeze aittir. Merkezin bütünlüğü hiyerarşik yapılanma aracılığıyla korunmakta ve böylece merkezde alınan kararların farklı birimler tarafından tek tipte uygulanması söz mümkün olabilmektedir (Farazmand, 2018: 692). Yetkinin sadece merkezde birikmesi anlamına gelen yetki temerküzüne

(*concentration*) uygulamada pek karşılaşılmamaktadır. Bu durumda yerel yönetim birimlerinin varlığı söz konusu değildir. Merkezileşmenin karşısında ise yetki ve sorumlulukların merkezden farklı birimlere transfer edildiği yerelleşme veya diğer bir ifadeyle adem-i merkezileşme yer almaktadır. Söz konusu yetki ve sorumluluk merkezi otoriteye bağlı farklı birimlere aktarılabileceği gibi yerel yönetimlere de aktarılabilmektedir.

Merkezileşme ve yerelleşme kavramlarının kamu yönetimi ve maliye disiplinlerinde farklı açılardan ele alındığını da vurgulamak gerekmektedir. Maliye disiplini kamusal malların merkezi veya yerel sunumuna ve bunun bütçesel sonuçlarına odaklanırken kamu yönetimi disiplini karar alma sürecindeki yetkinliklere yoğunlaşmaktadır (Biela vd., 2013).

İki sistem bir doğrunun iki ucu olarak kabul edildiğinde yerel yönetim yapısı, büyüklüğü, basamakları ve faaliyetlerine ilişkin olarak tek tip bir modelden bahsetmek mümkün değildir. Uygulamada kamu idaresinin örgütlenmesinde her ikisinden de faydalanılmakta ve uygulamalar ülkeden ülkeye çeşitlilik göstermektedir. Bazı ülkelerde yerelleşme terimi halihazırda var olan ancak iyi işlemeyen yerel yönetimlerin güçlendirilmesi için kullanılırken bazı ülkelerde ise merkezi yönetimlere bağlı yerel idarelerin daha bağımsız seçilmiş yerel birimlere dönüştürülmesi anlamına gelmektedir. Daha uç örneklerde ise yerelleşme yeni yerel idarelerin veya yönetimlerin kurulmasını içermektedir (Fedelino ve Smoke, 2013: 369). Bununla birlikte gelişmiş ülkelerde yerel yönetim sistemleri bazı açılardan benzerlik göstermektedir. Öncelikle çoğu ülkede, yerel yönetimlerin sorumluluklarını verimli ve eşit bir şekilde yerine getirebilmelerini sağlamak için güçlü bir mali yapıya sahip olmaları gerektiği kabul edilmektedir. İkincisi, yerel kurallar yerel beklentileri karşılamak ve yerel halka cevap vermek için kritik öneme sahiptir. Bu nedenle, yerel yönetimlerin vergilendirme, harcama ve düzenleyici özerklik

(regulatory autonomy) alanlarında yetkili olmaları gerekmektedir (Kitchen vd., 2019: 26).

Ülke örneklerine bakıldığında tam anlamıyla merkezi yönetimin ya da ulus altı birimlerin söz sahibi olduğu uç örnekler yerine ülkelerin tarihsel olarak geçirdiği dönüşümler ve toplumsal gelişmeler doğrultusunda merkezden yönetime veya yerinden yönetime ağırlık veren sistemler tercih ettiği görülmektedir. Örneğin Fransa merkezi yönetimin güçlü olduğu bir gelenekten gelmekle birlikte yerelleşme reformları kapsamında yerel yönetimlerin daha güçlü hale getirilmesi gündeme gelmiştir. Ayrıca ülkelerin içinde bulunduğu ekonomik, tarihsel, sosyal süreçler merkez-yerel ilişkisi üzerinde önemli bir faktör olduğundan her ülkenin kamu yönetimi örgütlenmesi, merkez-yerel sorumluluk ve görev dağılımı birbirinden farklı özellikler gösterebilmektedir. Genel itibarıyla yerel yönetim birimlerinin merkezi yönetime kıyasla daha güçlü olduğu ülkelere Almanya, Finlandiya, Danimarka, Kanada; merkezi yönetimin daha güçlü olduğu ülkelere Türkiye, İrlanda ve Fransa örnek verilebilir.

Prud'homme (1995), örgütlenme açısından bir hizmetin merkezi veya yerelleşmiş birimler tarafından sunumuna odaklanmak yerine hizmet sunumunun farklı yönetim seviyeleri tarafından nasıl organize edileceğine odaklanmanın daha önemli olduğunu vurgulamaktadır. Dolayısıyla yetki ve sorumlulukların hizmet sunulacak alana özgü dinamikler gözetilerek birimler arasındaki dağılımının belirlenmesi oldukça önemlidir. Sonuç olarak yerelleşme göreceli ve tanımlanması zor bir kavram olduğu için her bir uygulama alanının tüm boyutlarının ayrı bir şekilde ele alınması, farklı özelliklerin belirlenmesi gerekmekte ve aynı zamanda boyutların birbiri ile yakın etkileşimde olabileceği göz önünde bulundurulmalıdır (Schneider, 2003).

1.1.2 Kuramsal Çerçeve

Yerelleşme uzun yıllardır demokrasi, etkinlik, hesap verilebilirlik, bölgesel ve yerel kalkınma açısından tartışılan bir konu olmuştur. Özellikle 1980'lerden itibaren Bretton Woods döviz kuru sisteminin çökmesi, 1970'lerdeki petrol krizleri ve refah devleti krizini izleyen süreçte yerelleşme küreselleşmenin yeni bir aşaması olarak benimsenmiş ve gelişmekte olan ülkeler açısından ekonomik durgunluklara ve etkinsiz kabul edilen merkezi bürokratik yapılardan kaynaklı sorunlara bir çözüm olarak sunulmuştur (Callanan ve Loughlin, 2021; Schneider, 2003). Özellikle Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD), Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Dünya Bankası (WB) gibi uluslararası kuruluşlar yerelleşmenin ekonomik kalkınmayı destekleyeceğini, makroekonomik ve siyasi istikrarı sürdüreceğini ve kamu sektöründe etkinliği artıracağını savunmuştur (WB, 2000).

AB üyesi ülkeler yönetim sistemleri (üniter, federal gibi) ve idari yapılanmaları açısından birbirinden farklı özellikler göstermekle birlikte, yerelleşme AB kurumları ve özellikle de Avrupa Komisyonu tarafından da desteklenen bir yaklaşım olmuştur. 1985 yılında Avrupa Konseyi tarafından yayımlanan ve 1988'de yürürlüğe giren sözleşme (*European Charter of Local Self-Government*) ile yerel yönetimlerin sadece merkezi hükümetler değil aynı zamanda bölgesel hükümetler karşısında da özerkliği güçlendirilmiştir. Başta Doğu Avrupa ülkeleri olmak üzere yeni ülkelerin birliğe dahil olduğu genişleme sürecinde üye devletlerde mali yerelleşme reformları gündeme gelmiştir (OECD, 2002). Özellikle 1980 sonrası dönemde pek çok AB ülkesinde yerelleşme eğilimlerinin hız kazandığını söylemek mümkündür.[1] Ulusal, bölgesel ve

[1] Stegarescu (2005), Belçika ve İspanya'da çok daha belirgin olmak üzere Fransa, İtalya, Danimarka, Portekiz, İngiltere gibi Avrupa ülkelerinde yerel yönetimlerin sorumluluklarının artırılarak bu birimlere daha fazla özerklik verildiğini belirtmektedir. OECD ülkelerinde 1970-2004 dönemi için mali yerelleşmeyi

yerel olmak üzere farklı bölgesel basamakların AB kurumları ile yerel idareler ile sürekli etkileşim içinde olması "çok katmanlı yönetişim (*multi-level governance*)" terimi ile açıklanmaktadır (Hooghe ve Marks, 2003).

Bu dönemde Keynesyen müdahaleci devlet anlayışından serbest piyasanın üstünlüğüne dayalı neoliberalizme bir geçiş olmuştur (Jessop, 1990). Harvey (2006), neoliberalizmi insan refahının, özel mülkiyet hakları, bireysel özgürlük, serbest piyasalar ve serbest ticaret ile karakterize edilen kurumsal bir çerçeve içinde girişimci özgürlüklerin en üst düzeye çıkarılmasıyla geliştirilebileceğini öne süren bir politik ekonomik uygulamalar teorisi olarak tanımlamaktadır. Neoliberal sistemde devletin rolü bu uygulamaları korumak için kurumsal çerçeve oluşturmak ve piyasalara müdahaleyi mümkün olduğunca sınırlı tutmak olarak belirlenmiştir.

Neoliberalizm özellikle 1980'li yıllardan itibaren hâkim ideoloji haline gelmiş olup 1970'lerde yaşanan sermaye birikimi krizinden kurtulmak ve yeni kazançlar elde etmek amacıyla yeni arayışlara girilmiştir. Harvey (2003), "Yeni Emperyalizm" adlı kitabında bu durumu "mülksüzleştirme yoluyla birikim" kavramı ile açıklamaktadır. Kapitalizmin aşırı birikim krizinden yeni araçlar geliştirerek kurtulduğunu, bunun için kullanılan araçların "(a) mevcut aşırı sermayenin, dolaşıma daha makul bir gelecekte tekrar girmesi için uzun dönemli sermaye projeleri veya sosyal harcamalara (eğitim ve araştırma gibi) yatırım yapma yoluyla zamansal bir yer değiştirme; (b) herhangi başka bir yerde yeni pazarlar, yeni üretim kapasiteleri, yeni kaynaklar, toplumsal olanaklar ve emek olanakları açmak yoluyla mekânsal yer değiştirmeler; (c) (a) ile (b)'nin bir bileşimi" olduğunu ileri sürmektedir (Harvey, 2003: 109).

artırmak amacıyla atılan adımların listesi için bkz. Stegarescu, D. (2005), Public sector decentralisation: Measurement concepts and recent international trends, *Fiscal Studies*, *26*(3), 301-333.

Bu dönemde sermayenin kentsel yatırımlara ilgisi artmış ve kapitalizmin çıkarları doğrultusunda kentler yeni yatırım merkezleri haline gelmiştir (Harvey, 2010). Devlet ise mevcut sistemi korumak amacıyla sermaye gruplarının çıkarına yönelik düzenlemeler yapan bir konuma indirgenmiştir. Neoliberalizmde devlet, özelleştirme, kamu-özel iş birliği (KÖİ - *public-private partnership*)[2] gibi piyasa merkezli yöntemler ile özel sektör lehine düzenlemeler yapan bir yapı olarak karşımıza çıkmaktadır. Özellikle son yirmi yılda büyük ölçekli altyapı yatırımlarında KÖİ kullanımı artmıştır. Bu tür yöntemler yüksek maliyetleri nedeniyle mega projeler olarak da adlandırılmaktadır.

Flyvbjerg (2014), teknolojik, siyasi, sanatsal veya ekonomik amaçların mega projelerin uygulanmasına neden olduğunu belirtmektedir. Siyasi saiklerle mega projelerin inşa edilmesi, politik aktörlerin halk ve medya tarafından daha görünür hale gelmesine yol açacağından seçmen davranışını kendi lehlerine etkileme gücü yaratacaktır. Ekonomik saik ise büyük bütçeli projelerin uygulanmasında süreçte yer alan tüm aktörlere ekonomik getiri kazandırmasıdır. Bu aktörler, teknik personelin yanı sıra sermaye gruplarını da içerdiğinden ekonomik amacın siyasi amaç ile yakın bir bağlantısı bulunmaktadır.

Söz konusu dönemlerde yerelleşme kamu yönetiminde performansı artıran bir unsur olarak da ele alınmıştır (Pollitt ve Bouckaert, 2017). 1990'lı yıllarda yaşanan krizlerin merkezi yönetimlerin kötü yönetilmesinden kaynaklandığı düşünülmüş ve yerel yönetimlere daha fazla yetki ve sorumluluk verilerek merkezi yönetimin yetersizliklerinin giderilebileceği anlayışı hâkim olmuştur. Geleneksel yönetim anlayışının merkezileşme, tekelleşme ve katılık getirdiği kabulünden hareketle yerelleşme ve yerel yönetimlerin

[2] KÖİ, yap-işlet, yap-kirala-devret, yap-işlet-devret gibi farklı modeller kullanılarak gerçekleştirilebilmekte olup kamu ve özel piyasa aktörlerinin projenin finansmanını ve riskini beraber üstlendiği uzun vadeli ortaklık ilişkisi olarak tanımlanabilir. Ayrıntılı bilgi için bkz. Hodge, G. A. ve Greve, C. (2017). On public–private partnership performance: A contemporary review. *Public Works Management & Policy*, *22*(1), 55-78.

performansının artırılması da temel araştırma alanlarından birisi olmuştur (Agasisti vd., 2020). Andrew ve Goldsmith (1998) küreselleşmenin "yerel yönetim" (*local government*) anlayışından "yerel yönetişim" (*local governance*) anlayışına geçişe neden olduğunu ileri sürmektedir. Yerel yönetişim yapılar ve süreçler açısından yerel yönetimlerden farklılaşan özellikler göstermektedir. Ülkeler arasındaki farklılıklar bir tarafa bırakıldığında yerel yönetim ile yerel yönetişim arasındaki genel yaklaşım farklılıkları Tablo 1'de özetlenmektedir.

Tablo 1. Yerel yönetim ve yerel yönetişim farklılıkları

	Yerel yönetim	**Yerel yönetişim**
Kurum sayısı	Az	Çok
Bürokratik yapı	Hiyerarşik / Birleştirilmiş	Yerelleşmiş / Parçalı
Yatay bağlantılar	Kapalı	Yaygın
Uluslararası bağlantılar	Minimal	Yaygın
Demokratik bağlantı	Temsili	Temsili + yeni deneyimler
Politikalar	Tekdüze	Yenilikçi, sürekli öğrenme
Liderlik	Eşit yetki	Yerel güç

Kaynak: (John, 2001: 17)

Yerel yönetişim sayıları giderek artan uzmanlaşmış ve belli bir amaca hizmet eden bölünmüş yapıları içermekte olup hizmetlerin özelleştirilmesi, dış kaynak temini gibi pratiklerle de kamu hizmetlerinin piyasalaştırılmasının önü açılmaktadır (Andrew ve Goldsmith, 1998: 106). Uluslararası aktörlerin süreçlere dahil olduğu, hiyerarşik bürokratik yapının ise yerini yerelleşmiş birimlere bıraktığı bir sisteme geçilmiştir.

2008 yılında özellikle batılı ülke ekonomilerini derinden etkileyen küresel finansal krizden kurtulmak için devlet yeniden "göreve" çağırılmıştır. Bu dönemde kemer sıkma politikaları uygulanarak kamu harcamaları azaltılmış ve yerel yönetimlerin mali faaliyetleri üzerinde de sıkı bir kontrol uygulanmıştır. Sonuç olarak her ne kadar YKİ

anlayışının temel amaçlarından birisi yerelleşme ve kamu kurumlarında yatay uzmanlaşma olsa da kriz sonrası dönemde merkezileşme ve hiyerarşinin yeniden yapılandırılması gündeme gelmiştir. Bu bağlamda uzun yıllardır gündemde tutulan yerelleşme tartışmalarının yerini yeniden merkezileşme (*recentralisation*) tartışmaları almıştır. Kemer sıkma politikalarının bir parçası olarak güç ve kontrolün yeniden merkezde toplanması, yerel özerkliğin ve yerel kaynakların azaltılması, yerel yönetimler üzerindeki denetim mekanizmalarının yoğunlaştırılması eğilimleri artmıştır (Pollitt ve Bouckaert, 2017).

Kyvelou ve Marava (2017), merkezileşmeye geri dönüşün nedenlerini birkaç başlık altında toplamaktadır. Bunlardan ilki siyasal bölgeselleşmenin yükselmesine duyulan korku olarak ifade edilmektedir. İkinci nedeninin ise yerelleşme ve yolsuzluk arasında bir bağlantı olduğuna işaret eden uygulamalar olduğu belirtilmektedir. Yerel yönetimlerin önemli büyüklükte kamu kaynağını yönetmesi ve bunun yanı sıra geniş ölçekli takdir yetkisine sahip olmaları, denetim ve kontrol mekanizmalarının iyi işlememesi durumunda yolsuzluğun gündeme gelebileceğine dikkat çekilmektedir. Merkezileşme çağrılarının üçüncü nedeni ise yeniden merkezileştirilen birimlerin özellikle devletin mali kriz yaşadığı dönemlerde etkin çalışması olarak aktarılmaktadır.

Küresel ekonomik kriz ile mücadele etmek için devletler tarafından geliştirilen stratejiler pek çok ülkede otoriter rejimlerin veya siyasi hareketlerin yükselmesine neden olmuştur. Literatürde "otoriter neoliberalizm" (*authoritarian neoliberalism*) veya "neoliberal otoriterleşme" (*neoliberal authoritarianism*) olarak iki yönlü kullanılan kavram özellikle kriz sonrası dönemde artan otoriter ve popülist rejimleri işaret etmektedir (Bruff, 2014). Tansel (2018) bu yönetim biçiminde devletin sermaye birikim süreçlerini korumak amacıyla karar alma süreçlerini kamuoyu katılımına ve geribildirimine ve tarafsız denetim mekanizmalarına kapattığını belirtmektedir.

1.2 Mali Yerelleşme Literatürü

Tez çalışması kapsamında ele alınan kamu alımları ve yerelleşme ilişkisinin yorumlanmasında mali yerelleşme literatüründen faydalanıldığından bu konunun detaylandırılması önemli görülmektedir. Mali yerelleşme, merkezi yönetime kıyasla yerel yönetimler tarafından üstlenilen mali faaliyetlerin payı olarak da ifade edilebilir. Mali faaliyetlerin iki bileşeni gelir ve harcamalardır (Schneider, 2003: 36). Yerel birimlerin vergileme gücüne sahip olduğu durumlarda vergileme faaliyetinin yerelleşmesinden, harcama fonksiyonlarını uygulamadaki sorumluluğu söz konusu olduğunda da harcama yerelleşmesinden bahsetmek mümkündür. Uygulamada hangi yetki ve sorumlulukların ne derecede yerel yönetimlere devredileceği tartışmalı alanlardan birisidir.

Literatürde mali yerelleşme ve kamu maliyesi arasındaki ilişkiyi araştıran pek çok çalışma bulunmaktadır. Bazı çalışmalarda mali yerelleşme ile kamu sektöründe mali istikrarın sağlanabileceği vurgulanırken, bazı çalışmalarda da mali yerelleşmenin kamu maliyesi üzerindeki negatif etkilerine odaklanılmaktadır. Pek çok çalışma mali yerelleşme ile kamu maliyesi ve kamu sektörü etkinliği (merkezi ve yerel yönetimlerin toplamı) arasındaki ilişkiye odaklanmakta ancak bu ilişkiye yönelik teorik veya ampirik bir uzlaşı bulunmadığı görülmektedir.

Baskaran ve Hessami (2012) genel olarak mali sorunları olan ülkelerde "katı" yerelleşme reformlarından kaçınılması gerektiğini vurgulamaktadır. Benzer şekilde Sow ve Razafimahefa (2017) bütçe yönetimi ve hesap verilebilirlik kapasitesi güçlü olan ülkelerde yerel yönetimlerin mali yerelleşmeden fayda sağlayabileceği, iç ve dış şoklara dayanıksız olan ülkelerde ise merkezi yönetimin harcama ve gelirlerin daha büyük bir kısmına ihtiyaç duyabileceği vurgulanmaktadır. Adam vd. (2014) ise mali yerelleşme ile kamu sektörü etkinliği arasında U şekilli bir ilişki olduğunu belirtmektedir. Böylece belli

bir noktaya kadar mali yerelleşme arttıkça etkinliğin arttığı, ancak bu noktadan sonra etkinliğin azalmaya başladığı sonucuna ulaşılmıştır.

1.2.1 Mali Yerelleşme Teorileri

Literatürde mali yerelleşme tartışmaları birinci ve ikinci kuşak teoriler çerçevesinde analiz edilmektedir. Birinci kuşak teorik yaklaşımlar dönemsel olarak neoklasik iktisat anlayışı çerçevesinde analiz edilmekte iken ikinci kuşak yaklaşımlar kamu tercihi yazını çerçevesinde teoriler ortaya koymuştur (Yılmaz vd., 2017: 57).

1.2.1.1 Birinci Kuşak Mali Yerelleşme Teorileri

Mali yerelleşmede birinci kuşak teoriler Musgrave, Tiebout ve Oates tarafından ortaya konmuştur. 1950'lerde tartışılmaya başlanan birinci kuşak mali yerelleşme teorisinin temel varsayımı, kamu hizmetinin refahı maksimize etmek ve insanların iyiliğine hizmet etmek için var olduğudur (Arends, 2020). Mali yerelleşme taraftarları, yerel yönetimlerin merkezi yönetime kıyasla kaynakları daha iyi tahsis ettiğini ve yerel kamusal mal sunumunda vatandaş önceliklerini daha iyi yansıttığını savunmaktadır (Musgrave, 1959; Oates, 1972).

Kamusal hizmet sunumunda etkinlik üzerine geleneksel yaklaşımlar Musgrave'in terminolojisinden faydalanmaktadır. Musgrave (1959), kamu maliyesinin fonksiyonlarını kaynak tahsisi, refahın dağılımı ve ekonomik istikrar olarak belirtmiştir. Bu perspektiften bakıldığında etkinlik ve performans kavramı kaynak tahsisi anlamında kullanılmaktadır. Böylece kaynak tahsisinde etkinlik ile nüfusun ihtiyaçlarını karşılayacak kamusal mal ve hizmet sunumu vurgulanmaktadır. Musgrave, piyasa başarısızlığını ortadan kaldırmak için yapılacak kamu müdahalesinin yerel birimler tarafından yapılması gerektiğini, bu durumun kaynak tahsisinde etkinliği sağlayacağını belirtmektedir (Musgrave, 1959).

Mali yerelleşme taraftarları merkezi yönetimin istikrar ve gelir dağılımından sorumlu olması gerektiği, kaynakların etkin tahsisinin ise yerel yönetimler tarafından gerçekleştirilmesi gerektiğini savunmaktadır (Oates, 1968). Bunun altında yatan temel gerekçe ise tüketimden dışlanamama ilkesi gereğince kamusal mal sunumunda etkin düzeyin belirlenememesidir. Bu belirsizliğin giderilmesine yönelik olarak Tiebout (1956) tarafından tüketici tercihlerinin belirlenmesi için piyasa benzeri bir yapı önerilmiştir. Tiebout (1956) tarafından "ayağıyla oy verme" (*vote with their feet*) olarak ifade edilen bu modele göre vatandaşlar, bilgiye erişiminin olduğu durumlarda, vergilendirme düzeyleri ile aldıkları hizmetlerin kalitesini karşılaştırabilecek ve etkinsiz buldukları durumlarda kendi tercihlerine uygun bölgelerde yaşamayı tercih edebileceklerdir. Bu süreç maliyet, hizmet sunum çeşitliliği gibi açılardan yerleşim birimlerinin birbiri ile rekabet etmesini sağlayacak ve böylece kamusal malların etkin sunumu gerçekleşecektir. Bu teori, yerel yönetimler arasındaki rekabetin kamusal hizmet sunumunu etkin bir hale getireceğini, insanların nerede yaşayacağına karar verirken yerel vergi maliyetlerini ve kamusal hizmetlerin bütününü gözettiğini ifade etmektedir. Böylesi bir rekabet yerel yönetimlerin aşırı vergileme gücünü ve dolayısıyla toplam kamu sektörünün büyümesini kısıtlayacaktır (Brennan ve Buchanan, 1980). Tiebout modeli tüketicilerin tüm yerel yönetimler tarafından önerilen gelir ve harcama dengesini eksiksiz olarak bildiğini varsaymaktadır (Arends, 2020).

Kaynak tahsisinin işlevi açısından yerel yönetim ve merkezi yönetim, ihtiyaç duyulan kamusal mal ve hizmetlerin sağlanmasında önemli sorumluluklara sahiptir. Oates'in mali yerelleşme teorisine göre, her kamu hizmeti, bu hizmetin faydalarını ve maliyetlerini içselleştirecek coğrafi alan üzerinde kontrole sahip olan karar mercii tarafından sağlanmalıdır (Oates, 1968). Buna göre, dışsallıklar ya da ölçek ekonomilerinin olmadığı durumda, kamusal malların yerel yönetimler tarafından

sunulması halinde daha verimli olduğu kabul edilmektedir. Bu yaklaşım yetki ikamesi (*subsidiarity*) ilkesine işaret etmektedir (Dougherty vd., 2019: 5).

Birinci kuşak mali yerelleşme literatürü, mali denklik sonucunda devletin yerel yönetimler üzerinde yeniden dağıtımcı bir rol üstleneceğini kabul etmektedir (Stone, 2015: 454). Ancak mali yerelleşmenin devletin gelirin yeniden dağıtılması ve istikrar politikalarını yürütme kapasitesini olumsuz etkileyebileceği de ileri sürülen görüşlerden birisidir. Goodspeed (2002) yerelleşmiş ülkelerin makroekonomik istikrarsızlık, yüksek açıklar ve sürdürülemez borç ile karşılaşmaya daha yatkın olduğunu vurgulamaktadır.

1.2.1.2 İkinci Kuşak Mali Yerelleşme Teorileri

Yerel yönetimleri ve yerelleşme konusunu kamu tercihi teorisi perspektifinden ele alan ikinci kuşak teoriler, iktisat ve siyaset bilimi disiplinlerini birlikte değerlendirmişlerdir. Böylece, yerelleşme tartışmalarında temel olarak firma teorisi, asil-vekil problemi, sözleşme teorisi, bilgi ekonomisi kavramlarına yoğunlaşılmıştır (Yılmaz vd., 2017: 66). Bu kapsamda yapılan çalışmalar daha çok politik süreçlere ve politik aktörler karşısında asimetrik bilginin varlığına odaklanmaktadır. İkinci kuşak mali yerelleşme teorisi temel olarak merkezi yönetimden aktarılacak transferler yerine yerel yönetimlerin kendi gelirlerine dayalı olarak yerelleşme sürecini yürütmesinin daha etkin olacağını kabul etmektedir (Sacchi ve Salotti, 2016: 97).

1990'larda gündeme gelen ve dayanak noktası kamu tercihi teorisi olan ikinci kuşak mali yerelleşme teorisyenlerine göre, devlet kârını maksimize etmeye çalışan ve ancak anayasa ile sınırlanabilen bir *Leviathan* olarak kabul edilmektedir (Brennan ve Buchanan, 1980). Oates (1985), ölçek ekonomisi perspektifinden hareketle, her ne kadar yerel nitelikteki ihtiyaçların karşılanmasında yerel kamu sunumunun merkezi kamu

sunumundan daha etkin olduğunu belirtse de kamu hizmetleri için artan yerel kamusal mal talebinin kamu sektöründe büyümeye neden olabileceğini de kabul etmektedir.

İkinci kuşak mali yerelleşme teorilerinin bir kısmı yerelleşme kavramını politik ekonomi çerçevesinde ele almaktadır. Burada yerelleşme lehine olan temel argüman, özgün Oates teoremindeki tercih eşleştirme ve dışsallıklar arasındaki değiş tokuş yerine merkezileşmiş karar alma sürecinin etkinsizliğine dayanmaktadır (Porcelli, 2009: 4). Kamu tercihi teorisi, merkezin aldığı kamusal kararların vatandaşların çoğunluğunun isteklerini temsil edemeyeceğini, bu nedenle kamusal faaliyetlerin ve harcamaların mümkün olduğunca yerel düzeyde gerçekleşmesi gerektiğini savunmaktadır. Bunun temel nedeninin ise yerel yönetimlerin rekabeti tesis edeceğine duyulan güvendir (Shafritz vd., 2016: 172).

Yerelleşme literatüründe yeni nesil çalışmaların bir kısmı da hesap verebilirlik açısından asil-vekil ilişkisi çerçevesinde merkezi ve yerel sunumlar arasındaki değiş tokuşa odaklanmaktadır (Porcelli, 2009). Asil olan seçmenler ve vekil olan siyasiler arasında asimetrik bilginin olmasının temel nedeni devletin etkinsizliği olarak kabul edilmektedir. Yerelleşmenin vergi rekabeti gibi araçlar yoluyla asimetrik bilgiyi azalttığı varsayılmaktadır.

Oates (2005) ikinci kuşak mali yerelleşme literatürünün birinci kuşaktan farklılıklarını ortaya koymakta ve merkez-yerel ilişkisinde ortaya çıkabilecek ahlaki tehlike potansiyeline vurgu yapmaktadır. Buna göre, mali denklik ilkesi gereğince devletin her hâlükârda yerel yönetimleri "kurtaracağını" bilen yerel yönetimler harcamalarında sorumsuzca davranacağından ahlaki tehlike riski ortaya çıkacaktır. Bu durum ise bölgesel yönetimlerin borçlanma oranını artırmaları ve merkezi yönetimden gelen bağış ve transferlerin aşırı kullanımına neden olacaktır (Goodspeed, 2002).

1.2.2 Mali Yerelleşmenin Unsurları

Mali yerelleşme gelir boyutu ve harcama boyutu olmak üzere iki açıdan ele alınabilir. Gelir boyutu ulusaltı birimlerin vergi ve bağış gelirleri ile kredileri de içeren tüm gelirlerini kapsamaktadır. Harcama boyutu ise yerel yönetimlerin tüm nakdi harcamalarını içermektedir.

Mali yerelleşmenin temel koşullarından birisi merkez ve yerel arasındaki görev ve kaynak paylaşımının açık bir şekilde yapılmasıdır (Yılmaz vd., 2017: 49). Merkezi yönetimin çok güçlü olduğu sistemlerde kamusal hizmetlerin büyük bir kısmı sadece merkezi yönetim tarafından yerine getirilmekte iken güçlü yerel yapılarda merkezi yönetimin rolü oldukça düşüktür. Literatürde yerel yönetimlerin harcamalarını yerel olarak elde edilen gelirlerden finanse etmeleri durumunda daha sorumlu, etkin ve hesap verebilir olduğu kabul edilmektedir. Yerel yönetimlerin yeterli kamu altyapısı ve hizmet sunabilmesi için ise mali kapasiteye sahip olması gerekmektedir. Mali kapasitenin derecesi ise yerel yönetimlerin vergi tabanlarını ve vergi oranlarını belirleme konusunda sahip oldukları mali özerkliğe veya mali takdir yetkisine bağlıdır (Kitchen vd., 2019: 259). Yerel yönetimlerin mali açıdan takdir yetkisi ölçütleri yerel yönetimlerin vergileri artırma hakkı; vergi oranını ve ne tür vergilerin konulabileceğini belirleme hakkı; yerel yönetimlerin açık verme ve borç alma yetkisi; kullanıcı ücretlerini artırma ve belirleme hakkı; yerel yönetimlere tahsis edilen hibelerin türü (şartlı veya şartsız) olarak belirlenebilmektedir (Bankauskaite ve Saltman, 2007: 32).

Mali özerkliğin temel belirleyicilerinden biri olan harcama sorumluluğu dört farklı bileşene ayrılabilir: politika özerkliği, bütçe özerkliği, girdi özerkliği, çıktı ve izleme özerkliği. Politika özerkliği, yerel yönetimlerin hizmet sunumunun temel bileşenleri ve politika amaçları üzerinde kontrol gücünün bulunmasına ilişkin bir kavram olup bütçe

özerkliği ise bütçe üzerindeki kontrol gücüne işaret etmektedir (Groenendijk, 2011: 8). Girdi özerkliği, yerel yönetimlerin kamu hizmeti (personel yönetimi, maaşlar, vb.) ve diğer girdiler (örneğin, ihale veya sözleşme yapma hakkı) üzerinde kontrol sahibi olup olmadığı ile ilgilidir. Son olarak çıktı ve izleme özerkliği, yerel yönetimlerin sunulan hizmetlerin kalitesi ve miktarı gibi standartları izleme ve denetleme yetkinliğine odaklanmaktadır (James vd., 2019: 16). Harcama sorumluluğu ülkeler arasında ve hatta politika alanları arasında farklı uygulamalar içermektedir (Groenendijk, 2011: 8).

Mali yerelleşmenin önemli bir diğer unsuru da gelir toplama sorumluluğudur. Yönetimler arası mali ilişkilerin analiz edilmesinde hangi gelir kaynaklarının (vergi ve vergi dışı gelirler) hangi yönetim birimi tarafından toplanacağı temel tartışma alanlarından birisidir. Merkez ile yerel birimler arasında gelir toplama sorumluluğu her ülkenin yönetim yapısı, idari kapasitesi, genel ekonomik yapısı gibi makro faktörler çerçevesinde değişebilmektedir. Gelirlerin büyük bir kısmının yerel yönetimler tarafından toplanması mali etkinin merkezi yönetimden yerel yönetimlere kaydığını göstermektedir. Yerel özerkliğin belirlenmesinde kullanılan bir ölçüt yerel gelirler üzerindeki kontrol mekanizmasıdır. Vergilerden elde edilen yerel gelirlerin yüzdesi, yerel yönetimlerin kaynaklar üzerindeki kontrolünün derecesine ilişkin bir gösterge sunmaktadır (Schneider, 2003: 37-38).

Yerel yönetim gelirlerinin öz gelirler ve transferler olmak üzere iki temel kaynağı bulunmaktadır. Özgelirler, vergi ve vergi dışı gelirlerden oluşmaktadır. Vergiler geniş çaplı özerkliğe olanak sağlayan gelirlerdir. Genel olarak, en yaygın yerel vergi gelirleri mülkiyet ve gelir vergileridir. Vergi dışı gelirler ise genellikle hizmet ve imtiyaz gelirleri ile mülk ve yatırım gelirlerinden oluşmaktadır. Ülkeler arasında önemli farklılıklar olmasına rağmen, ortalama olarak yerel yönetim gelirinin yaklaşık % 40'ını vergiler, %20'sini vergi dışı kaynaklar ve % 40'ını transferler oluşturmaktadır (Kitchen vd., 2019:

112). Yerel özgelirlerin, yerel yönetimlerin harcama sorumluluklarını finanse etmek için yetersiz olabileceği düşünüldüğünde, yönetimler arası transferlerin önemli bir gelir kaynağı olduğu söylenebilir.

Mali yerelleşmenin bir diğer önemli boyutu ise merkez ve yerel arasındaki gelir paylaşım sistemleridir. Gelir paylaşımı esas olarak merkezden yerele kamu gelirlerinden kaynak aktarılması olarak ifade edilebilir (Yılmaz vd., 2017: 75). Gelir paylaşımında temel amaç yönetim seviyeleri arasındaki eşitsizlikleri ortadan kaldırmaktır. Eşitsizlikler dikey ve yatay eşitsizlik olmak üzere iki çerçevede incelenmektedir. Dikey eşitsizlik, merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında bütçesel dengesizlikleri ifade etmektedir. Yatay eşitsizlik ise mali kaynak paylaşımı açısından aynı yönetim düzeylerinin kendi içinde farklılaşan dengesiz yapısını ifade etmektedir. Coğrafi bölgeler, ekonomik koşullar, doğal kaynaklar, kurumsal yapılar gibi nedenlerle farklı gelir ve harcama yapılarına sahip olduğundan gelirleri arasında farklılaşma olabilmektedir. Dolayısıyla bu dengesizlikleri gidermek için merkezi yönetim kaynaklarından yapılacak transferler ve gelir paylaşımı ile yatay ve dikey eşitlik sağlanmaya çalışılmaktadır (Özer, 2015: 531).

Eşitsizliği gidermeye yönelik uygulamalar mali denkleştirme olarak adlandırılmaktadır. Mali denkleştirme her ülkenin kendi kurumsal yapılanması ile şekillendiği için ülkeler arasında değişiklik göstermektedir. Coğrafi büyüklük, yerel yönetim sayısı ve bunların coğrafik dağılımı, yerel sorumluluklar ve gelir kaynakları, yönetim düzeyleri arasında yetkinin dağılımı gibi faktörler kaynak aktarımında belirleyici olmaktadır (Martin ve Pollard, 2017: 262). Çoğu ülkede bazı gelirlerin yerel yönetimlere devredildiği, bazı gelirlerin paylaşıldığı ve bazı harcamaların transferlerle karşılandığı karma bir kaynak paylaşım sistemi uygulanmaktadır. Dolayısıyla yerel yönetimler kendi elde ettikleri gelirlerin yanı sıra merkezde toplanan vergilerden veya merkezi yönetim transferlerinden de faydalanabilmektedir. Yerel yönetimlerin bu olanaklardan ne ölçüde

yararlanacağı ise kurumsal yapılar arasındaki güçler dengesi tarafından belirlenmektedir (Yılmaz vd., 2017: 81-82).

Literatürde mali yerelleşmenin ölçümü farklılaşabilmektedir. Mali yerelleşme harcama, gelir ve dikey eşitsizlikleri bünyesinde barındıran üst bir başlıktır. Bu kapsamda söz konusu kavramların ayrı ve bağımsız olarak değerlendirilmesi önem arz etmektedir (Baskaran, 2010). Mali yerelleşmenin ölçümü için genellikle Uluslararası Para Fonu'nun (IMF) devlet mali istatistikleri (*Government Fiscal Statistics-GFS*) temel alınarak hesaplamalar yapılmaktadır. Ebel ve Yilmaz (2002) ulusaltı yönetimlerin toplam harcama ve gelir içindeki payının toplam kamu sektörü içindeki payının göreli önemi ve zaman içindeki değişimini göstermesi açısından IMF yaklaşımının bir fikir verdiğini kabul etmekle birlikte ulusaltı birimlerin özerkliğini tam anlamıyla yansıtmadığını vurgulamaktadır. Literatürde mali yerelleşmenin bu şekilde ölçümünün hatalı değerlendirmelere yol açtığı da vurgulanmaktadır (Cassette ve Paty, 2010; Stegarescu, 2005).

Mali yerelleşmenin ölçümünde en temel ölçüt yerel nitelikli gelir ve harcamaların payıdır. Harcama boyutu açısından bakıldığında yerel birimdeki harcamaların o yerel birimin bulunduğu il veya bölgedeki toplam kamu harcamalarına oranı mali yerelleşmenin derecesi hakkında bilgi verir. Gelir boyutu açısından bakıldığında ise yerel birimde toplanan gelirlerin o yerel birimin bulunduğu il veya bölgede toplanan kamu gelirlerine oranı mali yerelleşmenin önemli bir göstergedir (Yılmaz vd., 2017: 50).

1.3 Yerelleşmeye Farklı Yaklaşımlar

Yerelleşme, belli koşullar sağlandığında, yerel harcama sorumluluğunun ve harcama etkinliğinin geliştirilmesi ve yerel tercihlere öncelik verilmesi için önemli bir araç olabilmektedir. Ancak, yerelleşmenin etkinliğini azaltacak unsurların önlenmemesi

pek çok sorunlara da yol açabilmektedir. Ayrıca yerelleşmenin hangi ölçüde ve koşulda gerekli olduğu hususu da önemli bir tartışma alanıdır (Burki vd., 1999). Bu bağlamda çalışmanın bu bölümünde yerelleşmenin olumlu ve olumsuz yönleri literatürdeki tartışmalar kapsamında aktarılmaktadır.

1.3.1 Yerelleşmeye İlişkin Olumlu Görüşler

Neoliberalizmin öncüsü olan Friedrich Hayek (1944), etkin bir yönetim için temel enstrümanın bilgi olduğunu, doğru bilgiye ise ancak yerel yönetim birimlerinin erişebileceğini savunmaktadır. Ona göre yerel yönetim birimleri, birbirleri ile rekabet etme potansiyeline sahip piyasa benzeri yapılar olarak farklı seçenekleri test edecek ve doğru bilgiye ulaşılmasını sağlayacak mekanizmalardır. Bu gerekçe ile Hayek otoriter bir yönetim anlayışına neden olacağı gerekçesiyle merkezi planlama sistemini tümüyle reddetmektedir (Hayek, 1944).

Yerelleşme teorisi Musgrave terminolojisine referans ile kaynak dağılımının etkin olduğu varsayımına dayanmaktadır. Bu durum ise yeterli öz gelire sahip olma ve karar alma sürecinde etkili olma koşullarının sağlanması durumunda geçerlidir (Biela vd., 2013: 8). Bu koşulların sağlanması ile merkeze olan bağlılığın azalacağı öngörülmektedir.

Yerelleşmenin yönetimin etkinliğini ve hızlı sorun çözme kapasitesini artırmakta merkezileşmeden daha faydalı olacağını kabul eden argümana göre yerel yönetim yetkilileri merkezi yönetim görevlilerine göre yerel sorunlar hakkında daha fazla bilgi sahibidir. Bu varsayımın temel nedeni ise vatandaşlar tarafından daha erişilir olmaları nedeniyle hesap verme sorumluluğunun daha güçlü olmasıdır (Burki vd., 1999). Yerel öncelikler konusunda merkezi yönetimlerin yeterli bilgiye sahip olmaması belli alanlarda eksik veya gereğinden fazla hizmet sunumuna neden olabilmektedir.

Yerelleşmenin avantajlı olarak kabul edildiği diğer bir alan da hizmet sunumunda kalitedir. Yerel yönetim birimleri hizmet sunumunu farklı bölgelerde farklı şekilde gerçekleştirdiği için başarılı yerel yönetim birimlerinin uygulamalarının yaygınlaşacağı ve tüm yerel yönetim birimlerinde hizmet kalitesinin artacağı varsayılmaktadır. Böylece merkezi yönetim tarafından sunulan tek tip bir kamu hizmeti yerine farklı şekillerde sunulan kamu hizmetinde meydana gelen aksaklıkların tespit edilmesi kolaylaşacak, iyi örneklerin çoğalması gündeme gelebilecektir (Tanzi, 1995: 300).

Demokratikleşme ve küreselleşme olguları da yerelleşmenin daha fazla taraftar bulmasında önemli katkılar sağlamıştır. Yerel nitelikteki ihtiyaçlarının karşılanmasında vatandaşların önceliklerinin dikkate alınması, kültürel ve etnik farklılıkların göz önünde bulundurulması açısından yerelleşmenin olumlu etkide bulunduğu iddia edilmektedir. Yerelleşmenin özellikle nüfusun homojen dağılmadığı veya etnik, kültürel, dil veya dinsel özelliklerin bölgelere göre farklılıklar gösterdiği ülkelerde bu farklılıklardan kaynaklı ayrılıkların önlenmesi için daha tercih edilir bir uygulama olduğu kabul edilmektedir (Tanzi, 1995: 297).

Çoğu kişinin yerel siyasetten doğrudan etkilenmesi nedeniyle yerel siyasi faaliyetlere katılımının artma eğiliminde olduğu, böylece yerelleşmenin demokrasiyi güçlendirdiği düşünülmektedir (Tanzi, 1995: 297). Küreselleşme açısından ise ülkelerin bazı yerel yönetim birimlerinin diğer ülkelerin yerel yönetim birimleriyle ekonomik açıdan yakından bağlantılı olduğu, bu nedenle yerel yönetimlerin merkezi yönetime daha az bağlılığını azaltma isteğinde olduğu tartışılmaktadır (Tanzi, 2002: 18).

1.3.2 Yerelleşmeye İlişkin Olumsuz Görüşler

Yerelleşme, harcama ve diğer kararlar üzerinde yerel yönetimlerin kontrol yetkisini artırmaktadır. Bu durum ise yerel yönetim harcamalarında artışa veya harcamaların

yeniden tahsis edilmesiyle sonuçlanmasına yol açabilmektedir. Yerel yönetim harcamalarında meydana gelen artışın nasıl finanse edileceği önemli bir sorun alanıdır. Harcamaların yeniden tahsis edilmesi aşamasında ise ulusal politikalardan yerel politikalar lehine sapmaların ortaya çıkması nedeniyle yerelleşme bir gerilim unsuru olmaktadır (Ahmad vd., 2008: 13).

Merkezi yönetim, ihtiyaçların etkin bir şekilde karşılanması için yerel yönetimlere yetki devretmekte ve yasal ve kurumsal düzenlemeleri planlamaktadır. Yerel yönetimler de merkezi yönetimin gözetiminde bir taraftan yerel ihtiyaçları gözetirken diğer taraftan merkezi yönetim ile iş birliği içinde süreçleri yönetmektedir. Bu çerçevede, amaçlar ve öncelikler konusunda merkezi yönetimler ile yerel yönetimler arasında çatışmaların yaşanması söz konusu olabilmektedir (Hansson ve Holmgren, 2011: 371).

Prud'homme (1995) yerelleşmenin merkezi yönetimin eşitleyici rolünü bertaraf ettiğini belirtmektedir. Yerelleşmenin ancak arzın her zaman etkin olduğu durumda talepleri daha iyi karşılayacağını vurgulamaktadır. Breton (2002) yerel yönetimlerin tercihleri karşılamak açısından yeterli teşvik ve kapasiteye sahip olamayabileceğini, merkezi yönetim seviyelerinin tercihleri karşılamada oldukça yeterli olduğunu savunmaktadır.

Yerelleşme ile mali kaynakların yönetilmesinden yerel birimler sorumlu olmaktadır. Kamu mali sisteminin etkin işlemesi için gelir ve harcama tahminlerinin gerçekçi yapılması ve nakit akışının kontrol ve gözetimini sağlayan muhasebe sisteminin bulunması gerekmektedir. Bu görevlerin yerine getirilmesi ve kamu harcama sisteminin etkili bir şekilde yönetilebilmesi için bu alanda yetenekli kişilerin istihdam edilmesi ve altyapının buna uygun olması gerekmektedir. Ancak söz konusu muhasebe altyapısı ve hesap verme sorumluluğu çoğu gelişmekte olan ülkede ve özellikle yerel birimlerde

mevcut değildir (Tanzi, 1995: 303). Bu durum ise gelir ve harcama açısından yerel birimlerin bütçe yönetememe sorunuyla yüzleşmesine neden olmaktadır. Özellikle yerel bütçelerin siyasi gerekçelerle kırılgan yapıda olmaları hususu da dikkate alındığında, mali zorluklar ve kaynakların etkin tahsis edilememesi yerel yönetimlerin harcama-borçlanma yetkisi ve genel olarak mali yapı açısından sorunlara yol açmaktadır. Bu durum ise Brezilya ve Arjantin örneklerinde de görülebileceği gibi makroekonomik açıdan sorunlara yol açabilmektedir (Ahmad ve Tanzi, 2002). Ayrıca merkezi yönetim kamu görevlileri daha iyi kariyere sahip olma eğiliminde olabileceğinden yerel birimlerin kurumsal kapasitesi kamusal hizmet sunumunda yetersiz olabilmektedir (Prud'homme, 1995).

Pek çok ülkede merkezi yönetime kıyasla yerel yönetimler daha az gelişmiş durumdadır. Prud'homme (1995) ve Tanzi (1995) yerelleşme ve yolsuzluk arasındaki ilişkiyi araştırdıkları çalışmalarında yerelleşmenin daha fazla yolsuzluğa yol açtığı sonucuna varmıştır. Tanzi (1995) özellikle gelişmekte olan ülkelerde yerel yönetimlerde yolsuzluğun merkezi yönetime kıyasla daha yaygın olduğunu belirtmektedir. Bunun temel nedeninin yerel yöneticiler ile yerel halkın yakın ilişkide bulunmasından kaynaklandığını vurgulamaktadır (Tanzi, 1995: 301).

1.4 Yerelleşmenin Yönetim Boyutu

1.4.1 Yerelleşme ve Yönetim Biçimi

Yönetim terimi ülkedeki örgütsel yapılanmayı ifade eden bir kavram olup yönetim sistemleri üniter ve federal sistemler olarak ikiye ayrılmaktadır. Üniter bir sistemde, merkezi yönetim yerel yönetimler üzerinde kontrol gücüne sahiptir ve yerel yönetimler ancak merkezin kendisine verdiği kadar güç ve yetkiye sahiptir. Federal sistemde ise ülke egemenliği iki veya daha fazla yönetim arasında paylaştırılmıştır. Eyalet yönetimi ve

yerel yönetimler yüksek derecede özerkliğe sahip olup yönetimler arası üstünlük söz konusu değildir. Ülkelerin yönetimler arası ilişkileri birbirinden farklılık göstermektedir. Örneğin Amerika Birleşik Devletleri, Kanada veya İsviçre gibi yüksek derecede yerelleşmiş federal sistemlerin yanı sıra İrlanda, Yunanistan ve Portekiz örneklerinde görülebilecek yüksek derecede merkezileşmiş üniter yönetim biçimleri söz konusudur. Öte yandan bu iki kutuplu yönetim anlayışlarının yanı sıra Fransa, İtalya ve İspanya gibi güçlü bölgesel sistemlere sahip ve İskandinav ülkelerinde olduğu gibi güçlü yerel yönetim gelenekleri olan üniter devlet yapılarından bahsetmek mümkündür (Ahmad vd., 2008: 5). Benzer bir şekilde Rusya örneğinde olduğu gibi üniter özellikleri baskın olan federal sistemler de söz konusudur (Hague ve Harrop, 2004: 182).

Merkezileşme ve yerelleşme tartışmalarında önemli bir diğer husus da yerelleşmenin hem idari örgütlenme hem de siyasi yapı üzerindeki etkisi ve bu ikisinin birbiriyle etkileşimidir. Hutchcroft (2001), idari ve siyasi merkezileşme-yerelleşme unsurlarını bir matris yardımıyla açıklamaktadır (Tablo 2). Böylece hem ülkeler arasında hem de aynı ülkenin farklı dönemleri bazında karşılaştırma yapma imkânı bulunmaktadır. Örneğin (I) numaralı bölgede hem siyasi hem de idari örgütlenme açısından yüksek merkezileşmenin söz konusu olduğu görülmektedir. Bu bölgeye Thatcher dönemi Birleşik Krallık örnek olarak verilmektedir (Hutchcroft, 2001: 40). Bilindiği gibi tarihsel olarak Birleşik Krallık merkeziyetçi bir yapıya sahip olup bu yapı, güçlü yerel katılım, yerel nitelikli gelir ve harcamalarda yetki ve kurumsallaşmış yerel konseyler ile desteklenmiştir. Ancak 1980'lerde Thatcher dönemi ile özellikle finansal konularda yerel yönetimlerin kontrol altına alınması idari ve siyasi örgütlenme açısından yüksek derecede merkezileşmeyi gündeme getirmiştir.

Tablo 2. Merkezileşme ve yerelleşme matrisi

Siyasi yapı	**İdari Yapı**	
	Yüksek merkezileşme	Yüksek yerelleşme
Yüksek merkezileşme	I	II
Yüksek yerelleşme	III	IV

Kaynak: (Hutchcroft, 2001: 39)

(II) numaralı bölge siyasi yapıda yüksek merkezileşmenin ve idari yapıda yüksek yerelleşmenin olduğu durumlarda geçerlidir. Bu durumda siyasi yapı ulusal politikaların belirlenmesinde baskın bir role sahip olup yerel siyasi katılım sınırlıdır. Ancak idari yapı yüksek derecede yerelleştiğinden karar alma yetkisi ve mali sorumluluk hiyerarşinin en alt basamaklarına kadar inmiştir. (III) numaralı bölge, idari yapının yüksek derecede merkezileştiği, siyasi yapının ise yüksek derecede yerelleştiğini göstermektedir. Bu durum merkezi yönetimin güçlü kural koyma yetkisine sahip olduğu, yerelde ise siyasi açıdan merkezi olmayan güç modellerinin baskın olduğu anlamına gelir. Son olarak (IV) numaralı bölge hem idari hem de siyasi yapının yerelleştiği, merkezin geleneksel anlamda gücünü kaybettiği uygulamaları ifade etmektedir.

Yerelleşmenin idari ve siyasi açıdan farklı kombinasyonları yorumlanırken ülkeler arasındaki farklılıkların yanı sıra ülkenin tarihsel süreçte yerelleşme açısından geçirdiği dönüşümlerin de göz önünde bulundurulması gerekmektedir. Hutchcroft (2001, s. 39) ülkelerin siyasi ve idari sistemleri arasındaki farklılıkların göz ardı edilmemesi gerektiğini, merkezileşmiş/yerelleşmiş idari ve siyasi sistemlerin kendi dinamikleri çerçevesinde özellikler göstereceğini vurgulamaktadır.

1.4.2 Yerelleşme ve İdari Kapasite

Kamu hizmeti sunumunda temel amaç idarelerin tarafsız, etkin ve yolsuzluğa geçit vermeyecek şekilde faaliyetlerini yürütmesidir. 19'uncu yüzyılın sonlarından itibaren etkili bir bürokrasinin varlığı yolsuzluğu ve çıkar ilişkilerini sınırlayan bir araç olarak görülmüştür. Bürokrasi teorisini ortaya koyan Max Weber'e göre kamu görevlilerinin görevlerini yerine getirmelerinde yasalar ve hukuki kurallar ile sınırlanması bürokratik kurumları özgün kılmakta ve yönetimin modern formunu oluşturmaktadır (Weber, 2019: 335). Weber, belli ilkeler temelinde örgütlenen bürokratik kurumların ekonomik kalkınmaya da katkıda bulunduğunu savunmaktadır (Charron vd., 2016: 500). Yönetimin kaliteli olması, mikro ölçekte hizmetin ihtiyaçları karşılayacak bir şekilde sunulmasını; makro perspektifte ise vatandaşın refahının artmasını, hukukun üstünlüğünün temin edilmesini, ekonomik performansın iyileşmesini, sürdürülebilirliğin sağlanmasını ve toplumda çatışmanın azalmasını sağlayan bir faktördür.

İktisat literatüründe kurumsalcı iktisat, makro ölçekte kurumların ekonomik performans üzerindeki etkisine odaklanmaktadır. Bu perspektiften, kurumların en büyük görevi istikrarlı yapılar kurarak belirsizliğin azaltılmasını sağlamaktır (North, 1990: 5). Acemoğlu ve Robinson (2015) tarafından yayınlanan "Ulusların Düşüşü" (*Why Nations Fail*) adlı eserde gelişmiş ve gelişmemiş ülkeler arasındaki farklılıklar kurumsalcı perspektiften ele alınmakta ve ekonomik gelişmişlik, refah ve gelir eşitliği ile ülkelerin inşa ettikleri kurumlar arasında yakın bir ilişki olduğunu belirtilmektedir. Buna göre kurumlar ve ekonominin işleyişini belirleyen kurallar, ekonomik başarı ve refah üzerinde doğrudan etkilidir.

Acemoğlu ve Robinson (2015) kurumları kapsayıcı ve sömürücü olmak üzere iki gruba ayırmaktadır. Kapsayıcı kurumlar, toplumun geniş bir kesimi için hukukun

üstünlüğü ve tarafsızlığı, serbest mübadele, mülkiyet hakkı ve sözleşme serbestisi kuralları çerçevesinde kamu hizmeti sunan kurumlardır. Kapsayıcı nitelikteki ekonomik ve siyasi kurumlar, gücün keyfi kullanımına sınırlamalar getirerek kaynakların daha adil dağılmasını sağlarlar. Sömürücü ekonomik ve siyasal kurumlar ise, kapsayıcı kurumların tam aksine, gücün ve servetin belli bir kesim elinde yoğunlaşmasına neden olarak ekonomik ve toplumsal refahın bozulmasına yol açmaktadır. Sömürücü kurumlarda yetki kullanımı neredeyse sınırsız olduğundan yetkinin kötüye kullanımını denetleyecek bir mekanizma da bulunmamaktadır. Böylece gelişmiş kurumsal yapılara sahip olmayan ülkeler düşük ekonomik performans ve kalkınmamışlık sorunu ile yüzleşmektedir.

Yapılan çalışmalar, özellikle gelişmekte olan ülkelerde, güçlü kurumsal yapıların varlığının ekonomik kalkınmayı da beraberinde getirdiğini göstermektedir. Allen (2013), özellikle düşük ve orta gelirli ülkelerde kurumsal yapıların zayıf olması nedeniyle bütçesel süreçlerin güçlendirilmesinin pek kolay olmadığını belirtmektedir. Bunun altında yatan temel nedenleri ise bütçesel süreçlerin teknik özelliklerinden ziyade bu süreçlerin kurumsal kapasitede ve insan kaynakları alanındaki yetersizlikler, politika koordinasyonunda ve etkili planlamadaki eksiklikler ve kurumları etkisi altına alan siyasi güç ilişkileri olarak sıralamaktadır (Allen, 2013).

İdari kapasite, idari birimin sorumlu olduğu alanlarda sosyal ve idari sorunları çözmedeki başarısı ile ilgili olup uzun-kısa dönem, resmi-gayriresmi, planlı-plansız ve merkezi-bölgesel-yerel olmak üzere birbirinden farklı idari kapasite türlerinden bahsetmek mümkündür (Nelissen, 2002: 12). İdari kapasitenin sadece ulusal düzeyde değil yerel düzeyde de temin edilmesi kamu hizmetinin bütünlüğü açısından önemlidir. Yerelleşmenin uygulanmasından önce yerel birimler için kurumsal yapılanmanın geliştirilmesi ve yetki ve sorumluluk alanlarının uygun tasarımı oldukça önemlidir.

Literatürde etkin mal ve hizmet sunmak için devlet kapasitesi ile yerelleşme-merkezileşme arasındaki ilişkiye dair çalışmalar yer almaktadır. Örneğin, Dincecco ve Katz (2016) yaptıkları çalışmada mali merkezileşmenin vergi gelirlerini artırması nedeniyle devlet kapasitesini artırdığını, artan devlet kapasitesinin de idari altyapı gibi araçlar yoluyla pozitif ekonomik sonuçlara yol açtığını ortaya koymuşlardır. Böylece mali merkezileşme ile ekonomik büyüme arasında doğrudan bir ilişki olduğunu ortaya koymaktadırlar.

Tanzi (2002) yüksek derecede yerelleşmenin, bürokrasi kalitesi veya yolsuzluk gibi faktörler açısından bölgeler arasında farklılıklara yol açtığını, dolayısıyla merkezileşmiş ülkelere kıyasla yerelleşmiş ülkelerde bölgesel farklılıkların daha büyük çaplı olacağını savunmaktadır. Ancak yerelleşmeye yönelik uygulanan politikalar ve yerel birimin kapasitesine bağlı olarak farklılıklar gündeme gelmekte ve tek tip bir etkinlikten veya etkinsizlikten bahsedilememektedir.

Charron vd. (2014) AB ülkelerini baz alarak yaptığı çalışmada yönetim kalitesinin ülke içinde farklılaşmasına odaklanmıştır. Çalışmada Avusturya ve Almanya gibi federal ülkelerin Portekiz veya Yunanistan gibi yüksek derecede merkezileşmiş ülkelere kıyasla yönetim kalitesi açısından daha az ülke içi farklılaşmaya tanıklık ettiği saptanmıştır. Dolayısıyla bu örnek, merkezi veya federal ülkelerde yerelleşmenin farklı alanlara ne şekilde etki edeceğine yönelik bir genellemeden kaçınmak gerektiğini göstermektedir.

Benzer şekilde idari kapasite sadece ülkeler arasında değil, aynı ülkenin farklı bölgeleri arasında da farklılık göstermektedir. Charron vd. (2014), AB'nin altı kurucu ülkesini (Fransa, Almanya, İtalya, Belçika, Hollanda ve Lüksemburg) inceledikleri çalışmada ülke içinde bölgesel açıdan yönetim kalitesinde farklılaşmaların olduğunu ortaya koymaktadır. Örneğin bu çalışmada, İtalya'nın iki bölgesi arasındaki yönetsel

kalite farkının Danimarka ve Macaristan arasındaki farklılaşmadan daha fazla olduğu tespit edilmiştir (Charron vd., 2014). Dolayısıyla yerel yönetimlerin idari kapasitelerinin değerlendirilmesinde gelişmekte olan ülkelerin yanı sıra gelişmiş ülkelerdeki yerel ve bölgesel farklılıkların da dikkate alınması gerektiği vurgulanmaktadır.

İKİNCİ BÖLÜM

KAMU ALIMLARI VE YERELLEŞME

2.1 Kamusal Hizmet Sunumu: Devlet ve Piyasa İlişkisi

Devletin kamusal mal ve hizmet sunumunda aktif rol oynamasının altında yatan temel gerekçe belli durumlarda piyasanın başarısız olduğu varsayımıdır. 1929 ekonomik krizi, etkin işlediği ve kendiliğinden dengeye geleceği varsayılan piyasa ekonomisinin yapısı ve dinamiklerinin sorgulanmasına yol açmıştır. Keynes, 1936 tarihli "Faiz, İstihdam ve Para Hakkındaki Genel Teori" adlı kitabında piyasa mekanizmalarının etkin çalışmadığını ve krizin talep eksikliğinden kaynaklandığını savunmuştur. Piyasa, eksik rekabet, erdemli mallar, kamusal mallar, dışsallıklar, eksik piyasalar, bilgi eksikliği, ters seçim ve makroekonomik dengesizlik durumlarında durumlarda ya mal ve hizmet sunumunu gerçekleştirememekte ya da optimum üretim miktarını karşılayamamaktadır (Stiglitz, 2000).

Piyasa başarısızlıklarına karşın devletin ekonomik hayatta aktif rolü gündeme gelmiş ve kamu hizmeti kavramı ortaya çıkmıştır. Devletin fonksiyonları adalet, diplomasi, güvenlik gibi tam kamusal mal ve hizmetler ile sınırlı kalmamış ve devlet eğitim, sağlık, sosyal güvenlik gibi alanlarda da söz sahibi olmaya başlamıştır. Böylece maliye politikaları ekonominin etkin işleyişinde temel araç olarak kabul edilmiştir. Devletin kamu harcamaları ve vergiler aracılığıyla ekonomiye müdahale edebileceği ve etkin kaynak tahsisini gerçekleştirebileceği vurgulanmıştır. Ayrıca, devlet piyasa aktörlerinden farklı ve kâr amacı gütmeyen bir yapı olarak ekonomik etkinliği ve gelir dağılımında eşitliği sağlamak için kamusal hizmet sunumunda bulunmaktadır. Sosyal amaçların hayata geçirilmesinde planlama, kolektif karar alma ve kamusal sunum

süreçlerinde devlet bireylerden daha etkindir (Walsh, 1995: 4). Bu alanlara eğitim, sağlık, sosyal hizmetler örnek verilebilir.

Devletin kamusal alandaki etkinliğini artıran Keynesyen refah devleti uygulamaları 1970'lerdeki petrol krizine kadar devam etmiştir. Bu yıllarda yaşanan stagflasyon krizi ile Keynesyen politikaların sorgulanmasına yol açmış ve neoliberal politikalar gündeme gelmiştir. 1980'ler ve 1990'larda devletin rolünün ne olması gerektiğine ilişkin tartışmalar yoğunluk kazanmıştır. Devletin rolünün sınırlanması ve kontrol altında tutulmasının yolları aranırken devletin kurumsal karakteri de sorgulanır hale gelmiştir (Walsh, 1995: 3).

Bu dönemde devletin rolüne ve başarısızlığına ilişkin tartışmalarda kamu tercihi yaklaşımı referans noktası olmuştur. Başta Buchanan olmak üzere kamu tercihi teorisyenleri genel olarak ekonomi politikasının devletler tarafından belirlenmesi yerine piyasa mekanizması tarafından belirlenmesini tercih etmektedir. Piyasa başarısızlığı argümanından hareketle devletin belli durumlarda başarısız olduğunu savunmaktadır. Bunun altında yatan temel varsayım, piyasa disiplini olmaksızın kamu görevlilerinin maliyetleri kontrol etme güdüsüyle hareket etmeyeceği ve kendi güç ve statülerini artırmak için optimum seviyeden daha fazla üretime neden olabilecekleridir (Walsh, 1995). Temel yaklaşım, devletin piyasa odaklı olması ve piyasa benzeri bir yapı özelliği taşıması gerektiğidir. "Gece bekçisi" ve minimalist devletin temel faaliyet alanları diplomasi, ulusal güvenlik, adalet gibi alanlar ile sınırlanmıştır.

Kamu sektörünün etkinsizliğine ilişkin temel eleştirileri yönelten isim Niskanen olmuştur. Niskanen'e göre kendi çıkarını maksimize etme amacında olan bürokratların, güç ve statülerini kullanarak kamu bütçesini kendi çıkarları için kullanmak üzere artırmak saikiyle hareket ettiğini savunmaktadır. Siyasilerin bürokratları yeterince denetlenmediği

ve denetleme kapasitesinden yoksun olduğu varsayımından hareketle bürokrasinin tahsis etkinliğini sağlayamadığını belirtmektedir (Niskanen, 1971). Öte yandan kamu tercihi teorisyenlerinin argümanlarını destekleyecek ampirik çalışmalar oldukça sınırlıdır (Walsh, 1995: 19)

1989'da ekonomik istikrarın tesis edilmesi amacıyla Washington Uzlaşısı olarak adlandırılan birtakım politikalar özellikle ekonomik kriz yaşayan Latin Amerika ülkelerine çözüm önerisi olarak sunulmuştur. Bu çözüm önerisinde mali disiplinin sağlanması, kamu harcamalarının gözden geçirilmesi, vergi reformu, finansal serbestlik, ticaretin serbestleşmesi, rekabetçi döviz kurları, doğrudan yabancı yatırımlara açıklık, özelleştirme, kuralsızlaştırma (deregülasyon) ve mülkiyet haklarının güvenliği temel vurgu noktaları olmuştur. Söz konusu politikalar neoliberal paradigmanın uygulanmasında uluslararası kuruluşlar tarafından bir araç olarak kullanılmıştır.

Washington Uzlaşısı'nın krizleri önlemede yetersiz kalması üzerine 1998 yılında reformların eksikliklerini gidermek amacıyla düzenlemeler yapılmış ve yeni sistem Post-Washington Uzlaşısı olarak adlandırılmıştır. Önceki on maddeye ek olarak kurumsal yönetişim, yolsuzluğun önlenmesi, esnek işgücü piyasaları, Dünya Ticaret Örgütü anlaşmaları, finansal kural ve standartlar, ihtiyatlı sermaye hesabı açılışı, aracı olmayan döviz kur rejimi, bağımsız merkez bankaları ve enflasyon hedeflemesi, sosyal güvenlik ağları ve yolsuzluğu azaltma hedeflemesi ilkeleri benimsenmiştir (Rodrik, 2006: 978). Böylece neoliberal yapı korunmakla birlikte piyasaların etkin işlemesini sağlamak üzere devletin düzenleyici rolü ön plana çıkarılmıştır.

Neoliberal politikaların kamu hizmeti sunumuna ilişkin temel araçları, kuralsızlaştırma *(deregülasyon)*, özelleştirme ve kamu hizmetlerinin özel sektöre gördürülmesi yani piyasalaştırılması olmuştur. 1980'li yıllara kadar kamu hizmetinin

sunumunda emanet gibi geleneksel yöntemler kullanılırken bu tarihten sonra kamu alımları veya kamu-özel iş birliği gibi araçlar vasıtasıyla kamu hizmeti piyasalardan temin edilmeye başlanmıştır. Kamu alımları, kaynak tahsisinin bir fonksiyonu olarak bütçe sürecinin ve kamu mali yönetiminin bir çıktısı olarak değerlendirilebilir. Kamu alımlarının yükselişi ile kamu tercihi teorisinin etki alanının genişlemesi benzer dönemlere denk gelmektedir. Kamu tercihi literatürüne göre, bürokratlar kamusal hizmet sunumunda vatandaşların ihtiyaç ve önceliklerini ihmal ederek kendi çıkarlarını gözetecek şekilde karar almaktadırlar. Bu nedenle "piyasa disiplini" ve rekabetin fiyatlar üzerindeki olumlu etkisine vurgu yapılarak kamusal hizmet sunumunda dış kaynak kullanımı (*outsourcing)* ve ihale yöntemleri "devletin etkinsizliği"ne çözüm olarak sunulmuştur.

1990'ların başından itibaren gündeme gelen YKİ yaklaşımı *(New Public Management*) çerçevesinde toplam kalite yönetimi, performans, dış kaynak kullanımı, özelleştirme gibi uygulamalar kamu sektörünün etkinliğini artıran yöntemler olarak benimsenmiştir (Pollitt ve Bouckaert, 2017: 38). Klasik kamu yönetimi anlayışında var olan keskin siyaset-idare ayrımı, hiyerarşik yapılanma, işbölümü ve uzmanlaşma gibi uygulamalar yerini yapıların iç içe geçtiği ve esnekliğin söz konusu olduğu bir sisteme bırakmıştır. YKİ yaklaşımı işletme disiplini perspektifinden hareketle kurumları özel sektör deneyimleri, teknikleri ve değerleri ile ele almakta ve kamu hizmetinden faydalananlar "müşteri" olarak nitelendirilmektedir (Pollitt ve Bouckaert, 2017).

Neoliberal ideolojiyi takip eden bu anlayışta performans kavramına oldukça önem verilmekte, esneklik, performansa dayalı ücret, dış kaynak kullanımı, özelleştirme gibi piyasa tipi mekanizmaların yaygınlaştırılması amaçlanmaktadır. Kurumsal olarak ise küçük, uzmanlaşmış, özerk veya yarı-özerk yapılar tercih edilmektedir. Dolayısıyla bu dönemde devletin rolü yeniden tanımlanmış ve hizmet sunumunda yer alan kamu, özel,

sivil toplum kuruluşlarından oluşan yapıyı koordine etmek ile sınırlandırılmıştır (Güzelsarı, 2004). Ancak Pollitt ve Bouckaert (2017) bu yaklaşımın başarılı olup olmadığı konusunda büyük ölçekli kamu yönetimi reformlarını değerlendirerek bir genellemeye varmanın zor olduğunu belirtmektedir. Özellikle 2008 krizinde piyasadaki aksaklıkları ortadan kaldırmak amacıyla devletin yeniden göreve çağırılması, devlete biçilen tek tip ve sınırlı anlayışın yetersizliğini ortaya koymuştur (De Vries ve Nemec, 2013: 8).

2.2 Kamu Alımlarına Genel Bakış

2.2.1 Kavramsal Çerçeve

Prier ve McCue (2009: 329) kamu alımlarını, kamu sektörünün istenen politika çıktılarına ulaşabilmesi amacıyla mal ve hizmetlere yönelik harcamaların planlanması, temin edilmesi ve değerlendirilmesi için belirlenmiş yasal süreçler olarak tanımlamaktadır. Dolayısıyla bu tanımda kamu alımlarının temel özellikleri uygulayıcıların faaliyet gösterdiği örgütsel yapı, yasal süreçler ve kamu alımlarına konu faaliyet ve eylemler olarak ele alınmaktadır. Kamu alımları genel olarak kamu sektörü tarafından ihtiyaç duyulan mal, hizmet ve yapım işlerinin piyasadan tedarik edildiği bir sistem olarak tanımlanabilir (Bovis, 2005). Piyasa mekanizmasını geliştirmek amacıyla merkezi ve yerel yönetimler tarafından sağlık, ulaşım, altyapı gibi pek çok alanda ihale ve dış kaynak kullanımı yoluna başvurulmaktadır. Piyasa odaklı bu yaklaşım piyasa başarısızlığından kaçınarak ama aynı zamanda piyasanın rekabetçi özelliğinden faydalanılarak mal ve hizmetin optimum sunumunu amaçlamaktadır.

Yabancı kaynaklarda "*public procurement"*, "*government procurement"* veya "*public tender"* olarak ifade edilen kavram, dilimizde kamu alımları veya kamu ihaleleri olarak aynı anlama gelecek şekilde kullanılmaktadır. Kamu ihaleleri mevzuata uygun

olarak gerçekleştirilen ihale süreçlerini ifade etmekte iken, kamu alımları kamu örgütlerinin ihaleler yoluyla veya bir ihale süreci zorunluluğu bulunmaksızın piyasadan satın alımlarının tamamını kapsamaktadır. Dolayısıyla kamu alımları, kamu-özel ortaklığı veya imtiyaz gibi alımları da içeren bir kavramdır. Ayrıca kamu ihaleleri ihtiyaçların tespitinden sözleşmenin imzalanması aşamasına kadar olan süreçler için kullanılmakta, kamu alımları sözleşme sürecini de kapsamaktadır.

Kamu sektörünün piyasa ile kurduğu bu bağlantı, asil-vekil ilişkisi açısından bir kırılmaya işaret etmektedir. Geleneksel kamu hizmeti sunumunda asil-vekil ilişkisi, vergi veren vatandaşın ve bununla bağlantılı olarak temsili demokrasilerde parlamentonun asil, bütçeyi harcamakla yetkili yürütme organının ise vekil olarak belirlendiği bir ilişkidir (Yılmaz ve Biçer, 2010: 207). Kamu alımları perspektifinden asilin amacı, vergi ödeyenler için paranın karşılığının alınmasına ulaşmaktır. Ancak bunun ölçümü oldukça zordur ve genelde "asil", süreci kontrol eden konumda değildir. Mal ve hizmet sunumuna dahil olan diğer aktörler yani tedarikçiler ise kendi faydalarını maksimize etme çabası içerisindedir. Devletin kamusal mal ve hizmet sunumunda dış kaynak kullanması hiyerarşik yapıdan piyasa benzeri bir yapıya geçişini ve dolayısıyla asil ve vekilin bağlantısının kopmasını ifade etmektedir. Çünkü hizmeti alan olarak devlet, hizmet sunucuları ile sözleşme yapmakta ve piyasa ilişkisi kurmaktadır (Walsh, 1995: 110). Dolayısıyla kamu alımları süreci ahlaki tehlike riskini barındıran bir süreç olarak yorumlanmaktadır (Bandiera, Bosio, vd., 2021).

Kamu sektörü, özel sektör yönetiminden kamu çıkarının gerektirdiği ilkeler nedeniyle önemli ölçüde farklılaşmaktadır. Bu nedenle idarelerin, yasal olarak çerçevesi çizilmiş bir alanda, ihale süreçlerini adil, rekabete uygun ve şeffaf olarak yürütmesi, bütçelerine uygun olarak tespit ettikleri ihtiyaçlarının en iyi koşullarda ve en az maliyetle karşılanması temel amaçtır. İhale planlamasından başlamak üzere ihale ve sözleşme

süreçlerinin kamu hizmeti değerlerine bağlı olarak yürütülmesi gerekmekte olup kamu hizmetinin temel ilkeleri tüm süreçlerde göz önünde bulundurulmalıdır (Tablo 3). İhale stratejisinin planlanması aşamasından bir örnek verilecek olursa, ihtiyaçların tek bir kaynaktan temin edilmesi ile rekabetin teşvik edildiği rekabetçi ihale usullerinin uygulanması arasında yapılacak seçimin temelinde liyakat, etkinlik ve tarafsızlık gibi kamusal değerlerin bulunduğunu söylemek mümkündür. Benzer şekilde, ihale süreçleri ile ilgili olarak kamunun ve diğer paydaşların bilgilendirilmesinin temelinde hesap verebilirlik ve şeffaflık gibi ana ilkeler yer almaktadır.

Tablo 3. Kamu hizmeti değerleri ve kamu alımları ilişkisi

Kamu hizmeti değerleri	**Kamu alımları**		
	Politikalar	**Süreçler**	**Uygulamalar**
Kamu çıkarı Hesap verilebilirlik Şeffaflık	Personel Bilgi paylaşımı	Denetim Bilgi paylaşımı	Bilgi paylaşımı Geri bildirim
Profesyonellik Liyakat Etkinlik Tarafsızlık	Eğitim Kamu alımları reformu	Planlama Kaynak seçimi Sözleşme yönetimi	Piyasa araştırması Teklif değerlendirme En iyi teklif
Kamusal etik Kamusal güven	Standardizasyon Çıkar çatışması	Kaynak seçimi İhale süreçleri	Adil fiyatlar Yüklenici performansı
Uygulama Saygı Eşitlik Adalet	Sosyoekonomik programlar Rekabet	Yüklenicinin sorumluluğu İhale stratejisi	Yüklenicinin gözetimi Sözleşme süreçleri Ödemeler

Kaynak: (Snider ve Rendon, 2012: 339)

Devlet, kamusal hizmet sunumunun yanı sıra vatandaşların hizmetten faydalanma hakkını düzenleyici ve denetleyici araçlar aracılığıyla koruma sorumluluğuna da sahiptir (Walsh, 1995). Dolayısıyla devletin, özel sektör hizmet sunucularının kendi düzenleyici ve denetleyici araçlarını çıkar grupları lehine kullanmaları ihtimalini göz önünde

bulundurarak yaptırım gücünü elinde bulundurması bir zorunluluktur. Kamu alımları, bu alanda yapılacak kamu harcamalarının büyüklüğü nedeniyle siyasi açıdan hassas ve yolsuzluğa en açık alanlardan birisi olarak kabul edildiğinden kamu kaynaklarının etkin ve verimli bir şekilde kullanılması ve takdir yetkisinin keyfi kullanımını önlemek için devletler tarafından düzenlenmesi zorunlu bir alandır.

Bu çerçevede devletin kamu alımlarını gerçekleştiren idarelere ne ölçüde takdir yetkisi tanıması gerektiği literatürde sıklıkla tartışılan bir konu olmuştur. Teorik bir çerçeveden bakıldığında, takdir yetkisi, idarelerin ihtiyaçlarını en uygun şekilde temin edebilmesi için kendi uzmanlıklarından faydalanabilmelerine olanak sağlamaktadır. Ancak takdir yetkisinin etkin kullanımının büyük ölçüde bürokratik yeterliğe ve kurumsal kapasitenin kalitesine bağlı olduğu kabul edilmektedir (Baltrunaite vd., 2020: 135; Bosio vd., 2020).

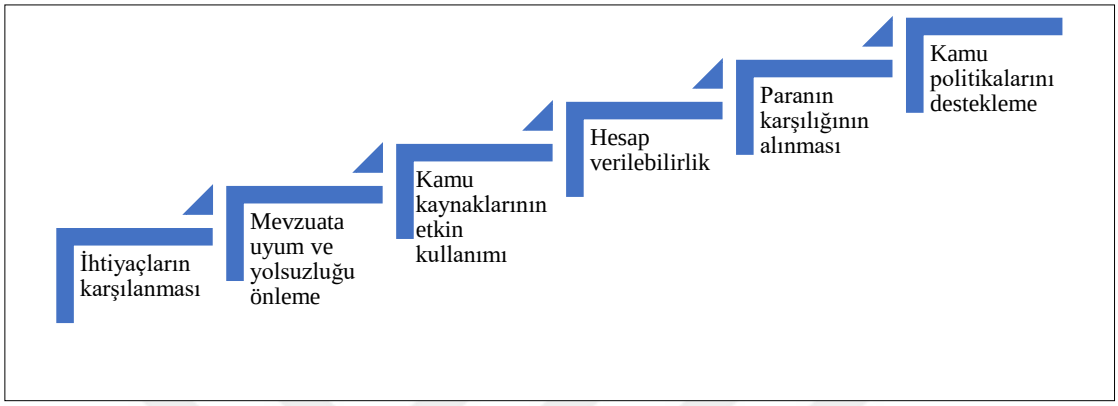
Kamu alımlarında takdir yetkisinin artırılmasının sonuçları açısından literatürde iki farklı yaklaşım ortaya konulmaktadır. Bazı ampirik çalışmalar takdir yetkisinin faydalarını destekleyen sonuçlara ulaşmıştır (Bandiera, Best, vd., 2021; Carril, 2021; Coviello vd., 2018). Örneğin Coviello vd. (2018) takdir yetkisinde meydana gelen artışın ihale konusu işin birden fazla kez aynı firma ile sonuçlandırılması ihtimalini artırdığını, ancak takdir yetkisinin işin süresinin kısalması; azalan teklif sayısı nedeniyle işlem maliyetlerinin düşmesi ve daha hacimli şirketlerin seçilmesiyle kontrol mekanizmasının güçlenmesi gibi olumlu yönlerinin olumsuz yönlerinden üstün olduğunu belirtmektedir. Diğer taraftan, karşıt bir görüş olarak, idarelerin takdir yetkisinin sınırlanması gerektiğini savunan çalışmalar da bulunmaktadır (Baltrunaite vd., 2020; Gürakar, 2016; Palguta ve Pertold, 2017; Szucs, 2017, 2023). Örneğin Baltrunaite vd. (2020), 2009-2013 yılları arasında İtalyan belediyelerince gerçekleştirilen yapım işlerini analiz ettikleri çalışmalarında reformlarla artırılan takdir yetkisinin politik olarak bağlantılı firmalar ile

imzalanan sözleşme sayısında önemli bir artışa neden olduğunu ortaya koymaktadır. Dolayısıyla kamu görevlilerine tanınan takdir yetkisinin genişletilmesi, kamu kaynaklarının yanlış tahsis edilmesi riskini artırmaktadır. Bu nedenle karar alma süreçlerinin yönetim birimlerine delege edildiği durumlarda uygun denge mekanizmalarının tesis edilmesi takdir yetkisinin kötüye kullanılmasını önleyecek bir unsur olarak değerlendirilmektedir (Baltrunaite vd., 2020). Benzer şekilde Szucs (2023) ve Gürakar (2016) takdir yetkisinin aşırı kullanımının ihale bedelinin artmasına ve iktidardaki siyasi parti ile bağlantılı olan firmaların faydalanmasına neden olduğunu vurgulamaktadır.

Kamu alımları alanının düzenlenmesi ile idari kapasite arasında da yakın bir ilişki vardır. Bosio vd. (2020) kamu ihale mevzuatı ve uygulamalar arasındaki ilişkiyi 187 ülkede inceledikleri çalışmalarında yasal düzenlemelerin idari kapasitesi düşük ülkelerde etkin olduğu, ancak idari kapasitesi yüksek ülkelerde ise etkinsiz olduğunu saptamıştır. Düzenlemeler ancak yerleşmiş bürokratik ve kurumsal yapıların varlığı halinde daha etkili olmaktadır. Bu nedenle çalışmada, daha zayıf bürokratik kurumlara sahip ülkelerin katı kurallar koyarak ihale sistemlerini düzenlemeleri, güçlü kurumlara sahip ülkelerin ise esnek sistemlere sahip olmaları ihale süreçlerinin performansı açısından önemli görülmüştür (Bosio vd., 2020). Dolayısıyla kuralların varlığı kamu alımları sürecinin etkin yürütülmesi açısından her zaman yeterli olmayıp kuralları hayata geçirecek bürokratik kurumların ve güçlü idari kapasitenin önemli gereklilikler olduğu değerlendirilmektedir.

Kamu alımları süreçleri genel olarak yasal gereklilikler, idari uygulamalar ve bütçe süreçlerini içeren çok yönlü bir süreçtir (OECD, 2019c). Bu anlamda ihtiyaçların tespit edilmesinden uygun ihale usulünün seçimine, isteklinin belirlenmesinden sözleşmenin yürütülmesi aşamasına kadar birbirini takip eden pek çok faaliyet söz konusu olmaktadır.

Thai (2017) kamu alımlarını temel olarak idari ve siyasi olmak üzere iki boyutta ele almaktadır. Siyasi boyutta kamu alımları mevzuatı aracılığıyla stratejik amaç ve hedeflere ulaşılması amaçlanırken idari boyutta süreçlerin etkin yönetimi temel amaçtır. Şekil 1'de kamu alımları süreçlerinin yönetsel aşamaları aktarılmaktadır.



Şekil 1. Kamu alımlarının yönetsel aşamaları

Kaynak: (Harland vd., 2007)

Buna göre ilk aşama ihtiyaçların doğru yerde, doğru zamanda ve doğru miktarda karşılanmasıdır. Bu süreci yönetirken idarelerin yolsuzluğu önlemek amacıyla kamu alımları mevzuatına uygun işlemler gerçekleştirmeleri gerekmektedir. İhale sürecine ilişkin kurallar bütünü idarenin takdir yetkisini kötüye kullanma ihtimalini de azaltmaktadır. İdareler, sınırları yasal düzenlemelerle çizilmiş bir alanda kendilerine tahsis edilen kamu kaynağını etkin bir şekilde yönetme yükümlülüğü altındadır. İdarelerin, tüm işlemlerin hukuka uygun olduğunu şeffaf bir şekilde farklı paydaşlarla paylaşabilmesi ve hesap verebilir konumda olması gerekmektedir. İhtiyacın karşılanmasında ise idareye en iyi katkıyı sağlayacak alımın gerçekleştirilmesi asıl önceliktir.

Kamu alım süreçlerinde önemli boyutta kamu kaynağı kullanıldığı için idarelerin temel amacı "paranın karşılığının alınması" olmalıdır. İngilizce kaynaklarda "*value for*

money" olarak adlandırılan bu ilke, ihtiyaçların hem parasal faktörler hem de parasal olmayan faktörlerin göz önünde bulundurulduğu optimum denge temelinde karşılanmasını ifade etmektedir (SIGMA, 2011). Bu denge durumu, planlanma aşamasından ihtiyacın temin edildiği aşamaya kadar her ihalenin kendi dinamikleri çerçevesinde farklılık göstermektedir. Son olarak ise kamu alımlarının kamu sektörü hedef ve politikalarına olumlu katkı sağlayan bir araç olduğu göz önünde bulundurulmalıdır. Dolayısıyla kamu alımları devletlerin kalkınma, sürdürülebilirlik gibi alanlarda ekonomik çıktılara ulaşmasında bir politika aracı olma rolüne sahiptir.

Kamu alımlarının sıklıkla yüksek bütçeli projeleri içermesi bu alanı yolsuzluğa açık hale getirmektedir. Yolsuzluğun önlenmesi ve ihale süreçlerinde istenen sonuçlara ulaşılabilmesi için literatürde kamu alımları sistemlerinin birbirini tamamlayan ilkeler üzerine kurulu olması gerektiği vurgulanmaktadır (Bovis, 2005; Sanchez-Graells, 2018; SIGMA, 2011). Bu ilkelere rekabet, şeffaflık, hesap verilebilirlik, eşit muamele ve etkinlik örnek verilebilir. Kamu alımları açısından bazı ilkelerin uygulamada ne anlama geldiğinin tartışılması önemli görülmektedir.

Neoklasik iktisat literatüründe piyasa ekonomisinin etkin işlemesi için temel gereklilik rekabetin sağlanmasıdır. Piyasa başarısızlıklarından birisi olan eksik rekabet durumunda devlet müdahalesi gündeme gelmektedir. Tam rekabetin oluşması için gerekli koşullar ise piyasadaki alıcı ve satıcıların piyasadaki mal ve hizmetlerin miktarı ve fiyatı üzerinde bir etkisinin olmaması, piyasadaki aktörlerin tam bilgiye sahip olması, piyasaya giriş-çıkış engellerinin olmaması ve malın homojen ve bölünebilir olmasıdır. Böyle bir ortamda arz ve talep dengesiyle fiyatlar oluşmakta, üretici ve tüketiciler bir araya gelmekte ve hem bireysel hem toplumsal refah sağlanmaktadır.

Kamu alımlarında rekabet ise isteklilerin ihaleye katılımını etkileyen herhangi bir engelle karşılaşmamasıdır. Bu nedenle kamu alımları süreçlerinin etkin bir şekilde yürütülebilmesi için ihale sürecinin rekabeti teşvik etmesi, ihaleye katılanlar arasında fiyatı belirlemeye yönelik anlaşmanın ve yolsuzluğun önlenmesi gerekmektedir. Rekabetçi alım yöntemlerinin kullanılması, ihale işlem maliyetlerinin azaltılması, ihale süreçlerinin olabildiğince şeffaf bir şekilde yürütülmesi, istekli olabileceklerin katılımını sınırlamayan kriterlerin belirlenmesi, ihalelere başka ülke veya bölgelerden katılıma izin verilmesi, küçük ve orta ölçekli isteklilerin ihale piyasalarına erişiminin kolaylaştırılması ve ihalenin kısımlara ayrılması rekabetçi ihale uygulamalarına örnek gösterilebilir (Adam vd., 2021). Bu çerçevede kamu alımları mevzuatının ayrımcılığı, yolsuzluğu ve gizli anlaşmaları önleyecek şekilde düzenlenmesi gerekmektedir. Rekabetin uygulamadaki görünümlerine ihalede sunulan ortalama teklif sayısı, tek teklif ile sonuçlandırılmayan ihale yüzdesi, ihaleye küçük ve orta büyüklükteki işletmelerin ve yabancı isteklilerin katılımı örnek verilebilir.

Rekabetin güçlü olabilmesi için gerekli en önemli ilkelerden birisi şeffaflıktır. İhalelerin taraflara duyurulması, ihaleye ilişkin bilgilerin ihaleye katılmak isteyenler tarafından erişilebilirliği, kurallara dayalı bir ihale sisteminin varlığı ve ihale sürecinde tüm tarafların mevzuata uygun işlem gerçekleştirildiğini sorgulama fırsatı vermesi şeffaflık ilkesinin görünümleri olarak listelenebilir (Anderson ve Arrowsmith, 2011). Ayrıca elektronik ortamda gerçekleştirilen ihalelerin kapsamında meydana gelen artış şeffaflık ve rekabetin sağlanmasında oldukça önemli bir rol oynamaktadır.

Hesap verilebilirlik hem idare hukuku yönü hem de ekonomik yönü olan bir kavramdır. Kamu alımları süreçlerinde görev alan kamu görevlilerinin hesap verilebilirlikten yoksun olmaları, yolsuzluk ve kayırmacılığa neden olabileceği gibi piyasadaki hizmet sunucularının yüksek kalitede mal ve hizmet sunmalarını da

önleyebilecektir. Dolayısıyla kamu alımları yetkililerinin ihale sürecinde gerçekleştirdikleri işlemlere ilişkin olarak hedeflere uygun hareket edildiğini açıklayabilmeleri gerekmektedir. Kamu alımları mevzuatında hem idarelerin ve ihale sürecinde görev alan personelin hem de hizmeti tamamlamakla yükümlü yüklenicilerin sorumluluğu düzenlenmelidir. Sonuç olarak kamu alım sisteminin etkin işleyebilmesi için sistemin bütün yönleriyle ele alınması ve bahsedilen ilkeler çerçevesinde sürecin yönetilmesi gerekmektedir.

2.2.2 Maliye Disiplini İçindeki Yeri

Kamu alımları kamu harcamaları içinde önemli bir paya sahip olduğu için maliye disiplini çerçevesinde de analiz edilmesi gerekmektedir. Kamu harcamaları devletin kamu gelirlerini kullanarak kamu hizmetini yerine getirmek için gerçekleştirdiği harcamalardır. Ekonomik ve sosyal gereksinimler, sürdürülebilirlik ve kalkınma gibi açılardan devletin piyasa ekonomisi içindeki rolünde meydana gelen artış, kamu gelirlerinin yanı sıra kamu harcamalarının da ekonomideki payında bir artışa yol açmıştır. Böylece kamu kaynaklarının etkin yönetimi hükümetlerin hesap verebilirliği konusunda temel tartışma noktalarından birisi olmuştur. Özellikle 2008 krizi sonrası devletin ekonomide daha aktif bir rol almasıyla kamu harcamalarında artış meydana gelmiştir. Benzer şekilde Covid-19 küresel salgınının ekonomideki olumsuz etkilerinin önlenmesine yönelik olarak özellikle sağlık harcamalarında artış olmuştur. Eurostat verilerine göre 2022 yılında kamu harcamalarının GSYH'ye oranı AB ülkelerinde ortalama % 49,85 olmuştur.[3]

Kamu gelir ve giderlerine ilişkin teknik bilgiler içeren bütçeler ile kamu alımları harcaması yakından ilgilidir. Vatandaşın veya onun adına karar verme yetkisine sahip

[3] https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tec00023/default/table?lang=en Erişim tarihi: 10.05.2022

parlamentoların kamu harcamaları üzerindeki denetim yetkisi "bütçe hakkı" kavramı ile açıklanmaktadır (Yılmaz ve Biçer, 2010). Dolayısıyla kamu alımları harcamalarının hangi alanlarda gerçekleştirileceği, öncelik alanlarının belirlenmesinde hangi yöntemlerin kullanılacağı, harcamaların nasıl izleneceği gibi soruların bütçe hakkı kapsamında değerlendirilmesi gerekmektedir.

Kamu alımları harcamaları mali alan kavramı ile de yakından ilgilidir. Kamu alım süreçlerinin etkin yürütülmesi ile elde edilecek tasarruf, devletin mali alan yaratması için oldukça önemlidir. Mali alan, devletin mali durumunun sürdürülebilirliğine zarar vermeksizin yeni harcamaları finanse edebilme kapasitesi olarak tanımlanabilir (Heller, 2005). Bu nedenle pek çok ülkede mali alan yaratmanın bir aracı olan harcama gözden geçirme (*spending review*) süreci yürütülmekte; kaynakların öncelikli alanlara tahsis edilmesi ve buna yönelik politika değişiklikleri ile kaynak israfının önlenmesi amaçlanmaktadır (OECD, 2017a). Örneğin, kamu alımları ile ilgili olarak, İngiltere Hazinesi tarafından yürütülen Kapsamlı Harcama Gözden Geçirmesi (*Comprehensive Spending Review*) raporunda (2007), kamu alımları standartlarının yükseltilmesi, bu alanda görevli personelin bilgi ve tecrübesinin artırılması, ortak alım yoluyla tasarrufun sağlanması temel öncelikler olarak belirlenmiştir.

Türkiye'de kamu alımlarını gerçekleştiren idari yapı ve bütçe ilişkisi tartışmalarına yer verilmeden önce kamu mali yönetimine ilişkin bilgi verilmesi uygun görülmektedir. Türkiye'de 2000'li yıllarda hız kazanan reformlar kapsamında kamu mali yönetimine ilişkin yeni bir döneme geçilmiş ve 2003 yılında 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu yürürlüğe girmiştir. Kanun'un temel amacı kaynakların etkili, ekonomik ve verimli yönetilmesi, hesap verebilirliğin ve mali saydamlığın tesis edilmesi için kamu mali yönetimine ilişkin tüm işlemlerin raporlaştırılmasını ve kontrolünü sağlamak olarak

belirtilmiştir. Bu anlamda kamu kaynaklarının parlamentonun denetimi kapsamına alınması, bütçe hakkı açısından önemli bir ilerleme olmuştur (Yılmaz ve Biçer, 2010).

5018 sayılı Kanun ile performans esaslı bütçe sisteminin temel uygulama araçları olan faaliyet raporları, performans programı ve stratejik plan uygulamaları hayata geçirilmiş, uluslararası standartların sağlanması amacıyla analitik bütçe sınıflandırması kullanılmaya başlanmıştır. Ancak zaman içinde elde edilen performans bilgisinin bütçeleme süreçlerine dahil edilemediği gerekçesiyle 2020 yılından itibaren program bütçe sistemine geçilmiştir. Böylece performans bilgisi ile kaynakların bir arada değerlendirildiği bir yaklaşım ortaya çıkmış ve yeni sistem performans esaslı program bütçe olarak adlandırılmıştır.[4]

Program bütçe ile güncellenen analitik bütçe sınıflandırmasına göre kamu harcamaları kurumsal, finansman tipi, ekonomik ve fonksiyonel başlıkları altında ele alınmaktadır.[5] Kurumsal sınıflandırmada temel ölçüt harcama yapma yetkisine sahip olmaktır. Kamu idare bütçeleri, 5018 sayılı Kanun'da merkezi yönetim bütçeleri, yerel yönetim bütçeleri ve sosyal güvenlik kurumları bütçelerinden oluşmaktadır. Merkezi yönetim bütçesi ise genel bütçe, özel bütçe ve düzenleyici ve denetleyici kurum bütçesi olarak üç cetvelde gösterilmektedir. Fonksiyonel sınıflandırmada harcamalar temel işlevlerine göre gruplandırılmakta, ekonomik sınıflandırmada gelir, gider ve finansman sınıflandırması yapılmaktadır. Finansman tipi sınıflandırmada ise harcamaların hangi kaynakla finanse edildiği gösterilmektedir. Analitik bütçe sınıflandırmasına göre birinci düzey ekonomik başlıkları personel giderleri, sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi

[4] Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Program Bütçe Rehberi (Program Sınıflandırması ve Performans Bilgisi) https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2020/01/programrehber_Ocak2020.pdf Erişim tarihi: 05.03.2022.

[5] Kamu idarelerinin bütçe tekliflerini 5018 sayılı Kanun'a uygun bir şekilde sunmaları için hazırlanan 2023-2025 Dönemi Bütçe Hazırlama Rehberi için bkz. için bkz. https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/09/2023-2025_ButceHazirlamaRehberi_tum.pdf Erişim tarihi: 25.02.2023

giderleri, mal ve hizmet giderleri, faiz giderleri, cari transferler, sermaye giderleri, sermaye transferleri, borç verme ve yedek ödenekler olarak belirlenmiştir.

Kamu alımlarının ekonomik sınıflandırmadaki yerini değerlendirmek gerekirse mal ve hizmet giderleri ile sermaye giderleri en temel gider kalemleridir. Mal ve hizmet giderlerinde bir yıldan kısa süreli alımlar yer almakta iken sermaye giderleri bir yıldan daha uzun olan mal ve hizmet alımlarını kapsamaktadır. Öte yandan sınıflandırmadaki diğer kalemlerde de kamu alımlarına ilişkin harcamaların bulunabileceği göz önünde bulundurulmalıdır.

Türkiye'de son 15 yıllık kamu harcamaları incelendiğinde mal ve hizmet alımları harcamalarının GSYH'ye oranının sürekli olarak arttığı görülmektedir.[6] Merkezi yönetimlerin harcama yapıları analiz edildiğinde 2022 yılı verilerine göre mal ve hizmet giderleri ile sermaye giderleri merkezi yönetim bütçesinin yaklaşık % 15'ini oluşturduğu, bu giderlerin yerel yönetim bütçesinin ise yaklaşık % 80'ini oluşturduğu söylenebilir.

Fonksiyonel sınıflandırmada kamu harcamalarının hangi kamu hizmeti ile ilişkili olduğu bilgisi verilmektedir. Bu sınıflandırma kapsamında başlıklara ayrılan kamu hizmeti kategorileri genel kamu hizmetleri, savunma hizmetleri, kamu düzeni ve güvenlik hizmetleri, ekonomik işler ve hizmetler, çevre koruma hizmetleri, iskân ve toplum refahı hizmetleri, sağlık hizmetleri, dinlenme, kültür ve din hizmetleri, eğitim hizmetleri, sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri olarak belirtilmektedir.

2022 yılı bütçe giderleri analiz edildiğinde ekonomik ve fonksiyonel sınıflandırma açısından mal ve hizmet alımlarının ağırlıklı olarak genel kamu hizmetleri ve sağlık hizmetleri kategorilerinde gerçekleştiği görülmektedir. Genel kamu hizmetleri

[6] Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü merkezi yönetim bütçe verileri için bkz. https://muhasebat.hmb.gov.tr/merkezi-yonetim-butce-istatistikleri Mahalli idare bütçe verileri için bkz. https://muhasebat.hmb.gov.tr/mahalli-idareler-butce-istatistikleri Erişim tarihi 05.03.2023

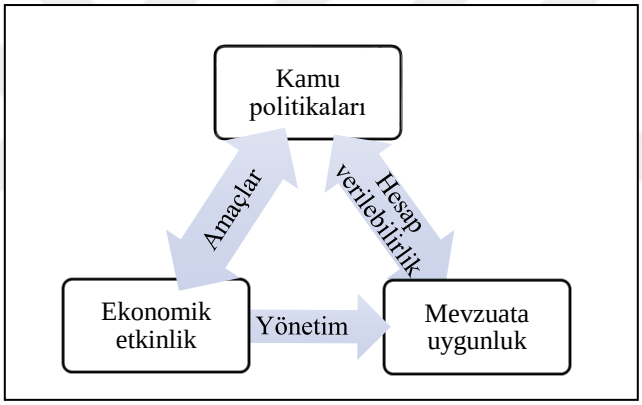
yasama ve yürütme organları, finansal ve mali işler, dış ekonomik yardım hizmetleri, genel hizmetler, temel araştırma hizmetleri, borç yönetimi hizmetleri ve genel nitelikli transferlere ilişkin harcamaları kapsamaktadır. Bu kategoride personel hizmetleri ile planlama ve istatistik hizmetleri de içeren genel hizmetler kategorisi, borç yönetimi hizmetleri ile genel kamu hizmetleri kategorisinde gerçekleşen harcamaların önemli bir kısmını oluşturmaktadır. Sağlık hizmetleri kategorisi ise özellikle tıbbi ürün ve cihaz alımları başta olmak üzere genel hastane hizmetleri gibi sağlık hizmetleri alanında gerçekleşen tüm harcamaları kapsamaktadır.

Fonksiyonel sınıflandırma göz önünde bulundurularak yerel yönetimlerin harcamaları analiz edildiğinde 2022 yılı bütçe giderlerine göre yerel yönetimlerin bütçesinin yaklaşık % 80'lik bir kısmını genel kamu hizmetleri, ekonomik işler ve hizmetler ile iskân ve toplum refahı hizmetlerinin oluşturduğu görülmektedir. Bu verilere göre yerel yönetimlerin genel kamu hizmetlerine yönelik harcamalarının büyük bir kısmını personel hizmetleri, planlama ve istatistik hizmetleri ve diğer hizmetlerden oluşan genel hizmetler kalemi oluşturmuştur. Ekonomik işler ve hizmetler sınıfında yerel yönetimlerin ağırlıklı harcama kalemi ise ulaştırma olmuştur. Belediyelerin özellikle karayolu inşaat işleri ve hizmetleri bu alandaki harcamaların yaklaşık % 75'lik bir bölümünü oluşturmaktadır. Altyapı yatırım harcamalarının özellikle belediyeler tarafından gerçekleştirildiği göz önüne alındığında söz konusu harcamaların ağırlıklı olarak kamu alımları yoluyla gerçekleştirildiğini söylemek yanlış olmayacaktır. Son olarak yerel yönetim giderlerinin yaklaşık % 20'lik kısmı iskân ve toplum refahı hizmetleri kategorisinde gerçekleşmiştir.

2.2.3 Hedef ve Amaçları

Kamu alımlarının istenen amaçlara ulaşması kamu idarelerinin ihtiyaçlarının uygun koşullarda karşılanması bakımından önemli olmakla birlikte ekonomi ve toplumun geneli için de oldukça önemlidir. Etkin bir kamu alımları sistemi sınırlı mali kaynaklar kullanılarak yürütülen kamu politikalarının işleyişi açısından destekleyici bir role sahip olup sosyoekonomik kalkınma ve büyüme için de güçlü bir etmendir (Dimitri, 2013: 150).

Erridge ve McIlroy (2002) kamu alımlarının düzenlemeler, ticari unsurlar ve sosyoekonomik perspektif açısından üç temel amaca sahip olduğunu vurgulamaktadır (Şekil 2).



Şekil 2. Kamu alımlarının hedefleri

Kaynak: (Schapper vd., 2006: 16)

Buna göre düzenlemelerin temel amacı, kamu alımları uygulamalarında mevzuata uyumun artırılmasını sağlamaktır. Kamu alım süreçlerinde rekabet, şeffaflık ve eşit muamele gibi temel ilkelerin sağlanması için mevzuata ve düzenleyici kurallara uygun hareket edilmesi gerekmektedir. Ticari hedeflerin temel vurgusu ise artan kalite ve azalan maliyet ekseninde piyasa mekanizmasının etkin işleyişinin sağlanmasıdır. Bu amaç ile paranın karşılığının alınması, ekonomiklik, etkinlik ve etkililik kavramlarına işaret edilmektedir. Sosyoekonomik amaçlar ise sürdürülebilirlik ve toplumsal refah gibi geniş

çaplı politikaların desteklenmesinde kamu alımlarının kullanılmasına odaklanmaktadır. Dolayısıyla kamu yararı, istihdam, toplumsal kapsayıcılık, çevre ve ekonomik kalkınma amaçlarına ulaşmada kamu alımları bir araç olarak kullanılabilmektedir.

Kamu alımları, 2030 Birleşmiş Milletler Sürdürülebilir Kalkınma Amaçları'nı (*UN-Sustainable Development Goals*) gerçekleştirmek üzere ülkeler tarafından kamu politikası aracı olarak kullanılmaktadır. Bu çerçevede yeniliği teşvik etme, yeşil kamu alımlarının hayata geçirilmesi, kaynakların etkin kullanılmasını amaçlayan döngüsel ekonominin uygulanması ve küçük-orta ölçekli işletmelerin kamu alımlarına erişiminin desteklenmesi gibi politika hedeflerine erişilmesinde önemli rol oynamaktadır (OECD, 2019b: 136). Bu hedeflerin gerçekleştirilmesinde elektronik ihale kullanımı, ihalenin kısımlara ayrılması, ihale şartnamelerinde yeşil alımlara özgü düzenlemelerin yer alması gibi pek çok ölçüt kullanılabilmektedir.

Öte yandan söz konusu amaçların birbirleri ile çatışması da gündeme gelebilmektedir. Örnek vermek gerekirse, çevresel hedefleri desteklemek için yeşil ürünlerin tedarik edilmesi gibi politika odaklı hedefler maliyet etkinliğinin tersi olabilir. Ya da ekonomik etkinliğin sağlanması için tedarikçiler ile uzun dönemli ilişkiler kurulması şeffaflık ve ayrımcılık yapmama kuralları ile çelişmektedir (Erridge ve McIlroy, 2002; Thai, 2017).

Benzer şekilde kamu alımını gerçekleştiren birimler açısından da öncelikler ve amaçlar arasında çatışmalar yaşanabilmektedir. Örneğin yerel yönetim birimleri yerel halkın öncelikleri ve kalkınması ile ilgili sorumlulukları göz önünde bulundurmakta iken merkezi yönetimin uygulamaları her zaman yerel tercihler ile uyumlu olmayabilmektedir. Glas vd. (2017) merkezi kamu alımları örgütlenmelerinin yerelleşmiş örgütlere göre farklı stratejiler belirlediğini, ihale süreçlerini bu stratejiler çerçevesinde yürüttüğünü ve

uygulamada farklılıkların söz konusu olduğunu vurgulamaktadır. Bu nedenle kamu alımları sürecinin tasarlanmasında farklı ve birbiri ile çelişkili amaçların göz önünde bulundurulması gerekmektedir.

2.2.4 Uluslararası ve Bölgesel Düzlemde Kamu Alımları

Özellikle 1980'lerden itibaren kamu alımlarına yönelik olarak uluslararası ve bölgesel düzlemde tartışmalar ve süreçleri iyileştirmeye yönelik düzenlemeler artış kazanmıştır. Uluslararası rekabetin artırılması, tedarikçiler veya mal ve hizmetler açısından yerli ve yabancı ayrımcılığının önlenmesi kamu alım süreçlerinin basitleştirilmesi temel hedefler olarak belirlenmiştir. Bu sürecin en önemli aktörleri uluslarüstü düzlemde Birleşmiş Milletler (BM), Dünya Bankası (DB), Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) ve bölgesel düzlemde Avrupa Birliği (AB) olmuştur. Bu bölümde DTÖ, BM ve AB'nin kamu alımlarına ilişkin yaklaşımı ve düzenlemeleri ana hatlarıyla aktarılmaktadır.

2.2.4.1 Dünya Ticaret Örgütü

Kamu alımlarının uluslararası ticaret kuralları kapsamına alınması gerekliliği 1976 yılında Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması (GATT) kapsamında yapılan müzakereler ile gündeme gelmiştir. Böylece Kamu Alımları Anlaşması olarak bilinen çok taraflı anlaşma kabul edilerek 1981 yılında yürürlüğe girmiştir. Anlaşmanın geliştirilmesi amacıyla yapılan görüşmeler sonrasında metnin revize edilmesine karar verilmiş ve 2012 tarihinde taraf ülkelerin onayına sunulduktan sonra 2014 tarihi itibarıyla yürürlüğe girmiştir.[7] DTÖ Kamu Alımları Anlaşması, bugün AB'nin de içinde bulunduğu 48 üye ülkede yürürlüktedir. Türkiye ise gözlemci statüsünde olan ülkeler içinde yer almaktadır.

[7] Anlaşmanın tam metni için bkz. https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gp_gpa_e.htm Erişim tarihi: 17.07.2022

Anlaşmanın temel amacı taraf ülkelerde kamu alımları alanında uluslararası rekabetin tesis edilmesidir.[8] Böylece yerli tedarikçileri korumaya yönelik ayrımcılığın önünde geçilmesi ve kamu alımları mevzuatının daha şeffaf hale getirilmesi hedeflenmiştir (Alyanak, 2014). Anlaşmaya üye olan ülkeler, belirlenen eşik değerin üzerindeki mal ve hizmet alımlarında anlaşma koşullarına uygun olarak süreci yönetmekle yükümlüdür.

Kamu alımları anlaşmasının dayalı olduğu temel ilkeler ayrımcılık yapma yasağı, şeffaflık, ulusal muamele olarak belirtilebilir (Alyanak, 2014). Ayrımcılık yapmama ilkesi bir tarafın mal ve hizmetlerine veya bunları teklif eden tedarikçilerine, yerli veya diğer tarafın mal, hizmet veya tedarikçilerine gösterilen muameleden daha az avantajlı bir muamelede bulunulamayacağını ifade etmektedir.

Anlaşmada açık ihale usulü (*open tendering*), belli istekliler arasında ihale usulü (*selective tendering*) ve sınırlı ihale usulü (*limited tendering*) olmak üzere üç ihale usulü öngörülmektedir. Anlaşma'nın 4'üncü maddesinde alım yapan kuruluşun, ihale usullerini Anlaşmada belirlenen koşullar çerçevesinde belirleyerek, çıkar çatışmalarından kaçınarak ve yolsuzları önleyerek şeffaf ve tarafsız bir şekilde gerçekleştirmesi gerektiği vurgulanmaktadır.

Açık ihale bütün tedarikçilerin teklif verebildiği usulü ifade etmekte olup belli istekliler arasında ihale usulü, ihaleyi gerçekleştiren kuruluş tarafından sadece yeterli kriterlere sahip tedarikçilerin teklif vermek için ihaleye davet edildiği usuldür. Sınırlı ihale usulü ise ihaleyi gerçekleştiren kuruluşun kendi belirlediği tedarikçilerle iletişime geçtiği bir ihale usulüdür. Ancak Anlaşmanın 13'üncü maddesinde sınırlı ihalenin tedarikçiler arasında rekabetten kaçınmak için veya yerli tedarikçileri korumak için

[8] https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gp_gpa_e.htm Erişim tarihi: 17.07.2022

kullanılması açıkça yasaklanmış olup yalnızca söz konusu maddede sayılan koşulların varlığı halinde bu ihale usulünün kullanılabileceği belirtilmektedir. Anlaşmada, sunulan tekliflerin hiçbirinin en avantajlı teklif olarak belirlenememesi durumunda ihale yapan kuruluşun pazarlık yöntemi uygulamasına olanak tanımaktadır.

Anlaşmanın 14'üncü maddesinde ise elektronik eksiltmeye ilişkin düzenleme yer almaktadır. Elektronik eksiltme, tedarikçiler tarafından fiyat veya fiyat dışı unsurları içeren fiyat tekliflerinin sunulmasında elektronik araçların kullanılabildiği bir yöntemdir. Ayrıca anlaşmada ihalelerin en avantajlı teklif esasına veya fiyatın tek kriter olarak belirlendiği hallerde en düşük fiyat esasına göre sonuçlandırılacağı belirtilmektedir.

Anlaşmada ihale ilanı, ihaleye katılım koşulları, tedarikçilerin yeterliği, teknik şartname ve ihale dokümanı, süre, tekliflerin değerlendirilmesi ve ihalenin sonuçlandırılması, uyuşmazlık çözümü konularında ayrıntılı düzenlemelere yer verilmiş olup düzenlemeler aracılığıyla kamu alımlarında adil, rekabetçi ve şeffaf uygulamaların kamu kaynaklarının etkin kullanımını sağlayacağı vurgusu yapılmaktadır.

DTÖ Kamu Alımları Anlaşması'nın AB içindeki kamu alımları üzerindeki etkisinin incelendiği çalışmada, anlaşmanın yabancı firmaların sözleşme imzalama olasılığını artırarak rekabeti teşvik ettiğini, tek teklif ile sonuçlandırılan ihale sayısında ve tek firma tarafından kazanılan ihale sayısında azalmaya neden olarak yolsuzluğu önlediğini ortaya koymaktadır (Taş vd., 2019). Bu durumun Kamu Alımları Anlaşması'na taraf olmayan ülkeleri taraf olmaya teşvik eden bir unsur olduğu söylenebilir.

2.2.4.2 Birleşmiş Milletler

Uluslararası iş birliği ve güvenliğin tesis edilmesi amacıyla 51 ülkenin katılımıyla 1945 yılında kurulan BM, günümüzde 193 ülkenin dahil olduğu en büyük uluslararası

örgüt işlevine sahiptir. Birleşmiş Milletler Uluslararası Ticaret Hukuku Komisyonu (*United Nations Commission on International Trade Law - UNCITRAL*) uluslararası ticaret hukukunun üye ülkeler arasında uyumlaştırılmasına yönelik düzenlemeler ve model kanun geliştirilmesi konusunda önemli bir rol oynamaktadır. Kamu alımları alanında 1994 yılında kabul edilen mal, yapım işleri ve hizmetler üzerine UNCITRAL Model Kanunu'nda belli hedeflere ulaşmak amacıyla kamu alımlarının düzenlenmesi gerektiğini vurgulamakta ve bu amaçları şu şekilde sıralamaktadır:

- Kamu alımlarında ekonomikliği ve etkinliğin maksimize edilmesi,
- İhale süreçlerinde milliyet ayrımı gözetmeksizin isteklilerin katılmasının ve böylece uluslararası ticaretin teşvik edilmesi,
- İstekliler arasında rekabetin teşvik edilmesi,
- Tüm isteklilere eşit ve adil muamele gösterilmesi,
- İhale süreçlerinde adaletin ve kamu güveninin teşvik edilmesi,
- İhale usullerinde şeffaflığın sağlanması.

Model Kanun, özellikle elektronik ihale ve çerçeve anlaşmaların kullanılmasına yönelik yeni uygulamaların mevzuata dahil edilmesi amacıyla 2011 yılında güncellenmiştir.[9] Kanun, standart alımların yanı sıra aciliyet gerektiren alımlar, düşük veya yüksek bütçeli alımlara yönelik düzenlemeler de içermektedir. Ayrıca uyruğa dayalı ayrımcılık yasak olmakla birlikte ülkelerin ulusal politika hedefleri doğrultusunda alım yapabilmelerine olanak tanımaktadır. Dolayısıyla ulusal öncelikleri de göz önünde bulundurması bakımından diğer uluslararası düzenlemelerden farklılık göstermektedir. Literatürde Model Kanun'un özellikle ekonomik, sosyal ve çevresel politika hedeflerine

[9] Kamu Alımları Model Kanunu'nun tam metnine ulaşmak için bkz. https://uncitral.un.org/sites/uncitral.un.org/files/media-documents/uncitral/en/2011-model-law-on-public-procurement-e.pdf Erişim tarihi: 19.03.2022

ulaşmada kamu alımlarının politika aracı olarak kullanılması, sözleşme yönetimi, istisnalar ve ihale istatistiklerinin yayınlanması gibi konularda değişiklikler yapılması gerektiği tartışılmaktadır (Yukins ve Nicholas, 2023).

2.2.4.3 Avrupa Birliği

1957 yılında Avrupa'da üye ülkeler arasında ekonomik iş birliği ve barışın sağlanması için temelleri atılan Avrupa Ekonomik Topluluğu, 1992 yılında Maastricht Anlaşmasının yürürlüğe girmesi ile Avrupa Birliği'ne dönüşmüştür. Birliğin temel amacı mal ve hizmetlerin, işgücünün ve sermayenin serbest dolaşımı ile Avrupa içindeki engellerin kaldırılarak ortak bir pazar yaratılmasıdır.

Kamu alımları açısından AB düzeyinde ve ulusal seviyede gerçekleştirilen uygulamaların temel amacı kamu harcamalarında etkinliğin artırılması, üye ülkeler arasında iş birliğinin güçlendirilmesi ve ortak kurallar çerçevesinde hareket edilmesi olmuştur (Piga ve Tatrai, 2017). Bu politikanın temelinde ise karşılaştırmalı üstünlükler teorisi yatmaktadır (Thai, 2017: 253). Böylece belli mal ve hizmetlerin üretiminde göreli olarak üstünlüğe ve uzmanlaşmaya sahip olan ülkelerden bu üstünlüğe sahip olmayan ülkeler faydalanabilecek ve ekonomik refahta iyileşme sağlanacaktır. Ayrıca AB ülkelerinde kamu kurumları eğitim, sağlık, ulaşım gibi pek çok sektörde alıcı konumunda olduğu için istihdam yaratmada ve yatırımın teşvik edilmesinde kamu alımları merkezi bir rol oynamaktadır.

AB ülkelerinde kamu alımları, Roma Anlaşması'nın AB içinde serbest dolaşımın sağlanmasına yönelik ilkelerine dayanmaktadır. Bu ilkeler rekabet, ayrımcılık yapma yasağı, eşit muamele, şeffaflık, orantılılık ve ortak tanıma ilkeleridir. Kamu alım sürecinin bütün aşamalarında bu ilkelerin göz önünde bulundurulması gerekmektedir. Örneğin, rekabetin ve şeffaflığın sağlanması için ihalenin ilan edilmesi, isteklilerin

ihaleye katılabilmesi için yeterli süre tanınması, tüm ihale dokümanlarının erişilebilir olması gibi hususlar tüm ihale sürecinin etkin bir şekilde yönetilebilmesi ve hesap verilebilirliğin sağlanması için oldukça önemlidir. Rekabet ilkesiyle de bağlantılı olarak eşit muamele ve ayrımcılık yapmama yasağı başta mal ve hizmetlerin serbest dolaşımı ilkesi olmak üzere AB kurucu ilkeleri açısından da önemlidir. Eşit muamele, aynı durumda olan kişilere veya olaylara aynı şekilde davranılmasını, diğer bir ifadeyle aynı durumda olmayan kişilere veya olaylara aynı şekilde davranılmamasını ifade etmektedir. Ayrımcılık yasağı ise vatandaşlık veya köken temelinde yapılan ayrımcılığın yasak olduğu anlamına gelmektedir (SIGMA, 2011). Bu kapsamda sadece belli özelliklere sahip isteklilerin teklif verebileceği şekilde bir ihale sürecinin tasarlanması bu ilkelere aykırılık teşkil edecektir.

Kamu alımlarının üye ülkeler arasındaki iş birliği, rekabeti ve entegrasyonu artırma potansiyeli göz önünde bulundurularak kamu alımları mevzuatı düzenlenmiştir. Küresel ekonomik krizin olumsuz etkilediği ekonomik büyüme, girişimcilik ve istihdam alanlarında sorunları aşmak için kamu alımları AB kurumları tarafından kritik bir araç olarak görülmüş ve bu amaçla mevzuatta yeni düzenlemeler gerçekleştirilmiştir (Pircher, 2020). Ayrıca AB kamu alım örgütleri kamu harcamasını bölgesel kalkınma amaçlarını, istihdamı ve sürdürülebilirliği sağlamak için sosyal politika aracı olarak kullanmaktadır (Harland vd., 2007).

Kamu alımları örgütlenmesi açısından AB düzeyinde görev alan kurumlar Avrupa Parlamentosu, AB Bakanlar Konseyi, Avrupa Komisyonu ve Avrupa Adalet Divanı'dır. Avrupa Parlamentosu ve AB Bakanlar Konseyi Birliğin ana karar verme yetkisine sahip kuruluşlarıdır.

2014 yılında ihale usullerinin daha anlaşılır ve esnek hale getirilmesi, yolsuzluğun önlenmesi, inovasyonun teşvik edilmesi, küçük ve orta ölçekli işletmelerin ihaleye katılımının artırılması amacıyla 2004 tarihli Direktifler Avrupa Parlamentosu ve AB Bakanlar Konseyi tarafından yürürlükten kaldırılmıştır. 2014/24/EU sayılı Direktif "klasik sektör" olarak tabir edilen merkezi ve yerel yönetim birimleri gibi pek çok ihale birimini kapsamaktadır. 2014/25/EU sayılı Direktif ise su enerji, ulaşım ve posta hizmetleri gibi altyapı sektöründe (*Utilities*) faaliyet gösteren ihale makamlarını içermektedir.[10] 2014/23/EU sayılı Direktif ise imtiyaz sözleşmelerinde uygulanmaktadır. Bu direktiflerin 2014 yılında yürürlüğe girmesiyle birlikte kendi iç hukuklarına aktarmaları için AB üyesi ülkelere 18 Nisan 2016 tarihine kadar süre tanınmıştır.

AB, üye ülkelerdeki uygulama farklılıklarını oradan kaldırmak için mal, hizmet alımları ve yapım işleri için uygulanacak asgari standartlar belirlemiştir. AB Direktiflerinde belirtilen standartların üye ülkeler tarafından ulusal mevzuatlarına aktarılması ve her yıl ihale türüne (mal, hizmet alımları veya yapım işleri) göre belirlenen parasal değeri aşan ihalelerde bu kriterlerin uygulanması gerekmektedir.[11] Eşik değerin altında olan ihalelerde ise ulusal düzenlemeler geçerli olmakla birlikte söz konusu düzenlemelerin AB'nin düzenleme ve kuralları ile uyumlu olması zorunludur.

2014/24 sayılı AB Direktifi'nin 27 ve 32'nci maddelerinde ihale usulleri dört kategoride düzenlenmiştir. Bunlar açık ihale usulü *(open procedure*), belli istekliler arasında ihale usulü (*restricted procedure*), pazarlık usulü (*competitive procedure with negotiation*) ve rekabetçi diyalog (*competitive dialogue*) usulleridir. Ayrıca çerçeve anlaşmalar (*framework agreements*), dinamik alım sistemi (*dynamic purchasing system*),

[10] Direktiflerin tam metnine ulaşmak için bkz. https://ec.europa.eu/environment/gpp/eu_public_directives_en.htm Erişim tarihi: 19.11.2022

[11] AB kamu alımlarında uygulanacak eşik değerler için bkz. https://single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/public-procurement/legal-rules-and-implementation/thresholds_en Erişim tarihi: 19.11.2022

yenilik ortaklıkları (*innovation partnership*) ve elektronik eksiltme (*electronic auctions*) de satın alma teknikleri olarak belirlenmiştir. Direktif'te açık ihale ve belli istekliler arasında ihale usulleri temel ihale usulleri olarak belirlenmiş olup pazarlık usulü ve rekabetçi diyalog usulü ancak ilgili maddelerde sayılan koşulların varlığı halinde kullanılabilmektedir.

AB kamu alımları mevzuatında "paranın karşılığının alınması" ilkesinin uygulaması "ekonomik açıdan en avantajlı teklif" kriteri ile gerçekleşmektedir. Buna göre ihalenin sonuçlandırılmasında hem fiyat hem de kalite, sürdürülebilirlik ve teknik açıları içeren fiyat dışı faktörlerin bir arada değerlendirilmesi öngörülmektedir. Direktif'te bu faktörlerin nasıl ağırlıklandırılacağına ilişkin bir düzenleme bulunmayıp ihale konusu işe ve idarenin ihtiyacına göre ağırlıklandırma yöntemi geliştirilmektedir.

Kamu alımlarının ekonomide yaratacağı potansiyel etkiler AB kurumları düzeyinde sıklıkla vurgulanmaktadır. Örneğin AB'nin en yüksek siyasi kurumu olan Avrupa Devlet ve Hükûmet Başkanları Konseyi tarafından yayımlanan metinde, Covid-19 krizi sonrası olumsuz etkilenen ekonomilerde kamu alımlarında süreçlerin etkinleştirilmesi iyileşmeyi hızlandırıcı bir unsur olarak ele alınmış ve böylece daha sürdürülebilir ve istikrarlı bir ekonomiye ulaşılacağı vurgulanmıştır.[12] Öte yandan Pircher (2020), AB kamu alımları politikasının özünde birbiri ile çelişen iki süreci barındırdığını belirtmektedir. Her ne kadar Avrupa Komisyonu ortak pazarı güçlendirmeye yönelik adımlar atsa da, Covid-19 krizinde de yaşandığı üzere, üye ülkelerin özellikle kriz dönemlerinde ulusal önceliklere odaklanmaları ve korumacılık kaygısıyla hareket etmeleri çelişkili bir durum ortaya koymaktadır (Pircher, 2020). Yaklaşık maliyeti AB eşik değerinin altına kalan veya istisna kapsamında Direktif hükümlerinin uygulanmadığı ihalelerin tüm AB ülkelerinde

[12] AB Bakanlar Konseyi, "Public Investment through Public Procurement: Sustainable Recovery and Reboosting of a Resilient EU Economy", https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13352-2020-INIT/en/pdf Erişim tarihi: 19.11.2022

gerçekleştirilen toplam ihalelerin yaklaşık % 80'ini temsil ettiği göz önünde bulundurulduğunda üye ülkelerin ulusal kamu alımları sistemini tasarlama biçimleri AB entegrasyonu açısından oldukça önemli görülmektedir (OECD, 2010b).

Bovis (2005), kamu alımları politikaları açısından üye ülkeler arasındaki farklılıkları ortadan kaldırmak için AB kurumları tarafından bir strateji geliştirildiğini ve bu stratejinin iki temel varsayımının şeffaflığın uygulanması ile hukuki ve idari uygulamaların uyumlaştırılması olduğunu belirtmektedir. Bu kapsamda kamu alımlarında farklı uygulamalar açısından idari kapasitenin AB düzeyinde uyumlaştırılması oldukça önemlidir. Cingolani ve Fazekas (2017) kamu alımları alanında rekabet ile idari kapasite arasında pozitif bir korelasyon olduğunu belirtmektedir. Yaptıkları ampirik çalışmada Doğu Avrupa ülkelerinde kamu alım süreçlerindeki idari aksaklıklar nedeniyle daha az isteklinin ihalelere katıldığı ve rekabetin az olduğu sonucuna varmışlardır.

2.2.5 Küresel Covid-19 Salgını ve Kamu Alımları Boyutu

1980'lerden itibaren uygulanan neoliberal politikalar ve bu reformların beraberinde getirdiği özelleştirme, dış kaynak kullanımı, deregülasyon (kuralsızlaştırma) gibi araçlar vasıtasıyla pek çok ülkede kamusal hizmet sunumunda piyasa aktörleri ön plana çıkarılmıştır. Dolayısıyla devletler sağlık, eğitim, çevre koruma gibi kamu hizmetlerinde bizatihi kendisi üretim yapmak yerine bu ihtiyaçlarını piyasadan karşılamayı tercih etmektedir. YKİ yaklaşımı özellikle 1980'lerden itibaren başta Birleşik Krallık, Avustralya ve Yeni Zelanda olmak üzere pek çok gelişmiş ülkede uygulama alanı bulmuştur. Özellikle kriz dönemlerinde piyasanın aksak işleyişinden kaynaklı olarak neoliberal reformların yetersizliği gündeme gelmektedir. Covid-19 salgını da piyasanın kamusal hizmet sunumunun önemli bir parçası olan sağlık sektöründeki yetersizliği ve

devletin rolünün ne olması gerektiğine yönelik yürütülen tartışmalar açısından önemli bir örnektir.

Tüm dünyayı etkisi altına alan Covid-19 salgını, kamu alımlarının özellikle medikal ürünler olmak üzere mal, hizmet ve yapım işlerinin karşılanmasında hayati bir rol oynadığını göstermiştir. Kamusal harcamanın artırılması açısından devleti desteklemek ve karşılaşılan zararı azaltmak için kamu alımları kuralları kriz durumlarında genellikle daha esnek bir yapıya sahiptir. Böyle durumlarda belli istekliler arasında ihalenin gerçekleştirilmesi veya doğrudan alım yoluyla ihtiyacın karşılanması uygulamaları artış göstermekte ve rekabet ya da şeffaflık gibi temel ilkelerin uygulanmasında kriz durumuna özgü koşullar göz önünde bulundurulmaktadır. Böylece hızlandırılmış bir zaman aralığında esnek fiyatlama stratejisi ile mal ve hizmet sunumunun gerçekleştirilmesi amaçlanmaktadır. Covid-19 döneminde de mal ve ürün tedarikinde ve kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde kamu alımları sürecinin hızlı ve etkin bir şekilde yönetilebilmesi konusunda ülkelerde yeni önlemlerin alınmasına yol açmıştır. Dolayısıyla, pandemi sürecinde uygun tedarik politika ve usullerine sahip olmanın yanı sıra kamu alımlarının stratejik öneminin bilincinde olmak Covid-19'un yol açtığı olumsuz etkileri ortadan kaldırmak açısından önemli görülmektedir (Sadiq ve Kessa, 2020; Vecchi vd., 2020).

Salgının olumsuz etkilerinin önlenmesine yönelik olarak devletler tarafından verilen ilk tepki gerekli medikal araç ve ekipmanlar ile aşıların temin edilmesi olmuştur. Sağlık harcamalarının kamu bütçesi tarafından karşılanmasına ve sağlık hizmetinin kamu kurumları tarafından gerçekleştirilmesine rağmen söz konusu medikal araç ve ekipmanların piyasadan temin edilmesi nedeniyle arz tedarikinde sorunlar ve gecikmeler yaşanmıştır. Bu dönemde devletler tarafından farklı önlemler uygulanmış ve devletlerin

krizden kaynaklanan sorunları çözme kapasitelerindeki ve performanslarındaki farklılıklar gündeme gelmiştir.

Yapılan çalışmalarda özellikle neoliberal reformların uygulama alanı bulduğu ve sağlık sisteminin piyasa dinamiklerine bağlı kılındığı ülkelerde krizin daha derin sorunlara yol açtığı sonucuna varılmıştır (Jones ve Hameiri, 2021; Mazzucato ve Kattel, 2020). Örneğin Birleşik Krallık'ta sağlık alanında gerçekleştirilen neoliberal reformlar ile 1990 yılında devlet, sağlık hizmeti sunucusu olmak yerine piyasadan temin edici haline getirilmiştir (Mazzucato ve Kattel, 2020). Birleşik Krallık'ta devletin temel sorumluluklarının özelleştirilerek piyasa koşullarına bırakılması ve sağlık sisteminin parçalı bir yapıya sahip olması krizin öngörülebilir olması bir yana etkilerinin daha da derinleşmesine neden olmuştur (Jones ve Hameiri, 2021). Benzer şekilde sağlık hizmet sunumunun özelleştirilmesi ve sağlık sisteminin yerelleştirilmesi nedeniyle başta İtalya olmak üzere neoliberal reformların yoğun bir şekilde uygulandığı İspanya, Amerika Birleşik Devletleri krizden en çok etkilenen ülkeler olmuştur (Navarro, 2020).

Pek çok ülkede neoliberal politikaların hâkim olduğu bilinmekle birlikte salgın döneminde karşılaşılan sorunlarla bazı ülkeler daha etkili bir şekilde mücadele edebilmiştir. Örneğin hem Avustralya hem de Birleşik Krallık neoliberal politikaların yoğun bir şekilde uygulandığı ve kamu sağlık sistemlerinin yıllar itibarıyla zayıfladığı ülkelerdir. Ancak Avustralya krizle mücadele sürecinde Birleşik Krallık'a kıyasla çok daha başarılı olmuştur. Weiss ve Thurbon (2021) pandemi ile mücadele açısından bu iki ülke arasındaki performans farkının neoliberalizmin zayıflattığı devlet kapasitesinin yanı sıra politik aktörlerin aldığı kararlardan da kaynaklandığını belirtmektedir. Mazzucato ve Kattel (2020) ise salgın sürecinin devlet kapasitesinin önemini yeniden hatırlattığını belirtmekte ve neoliberal reformlarla piyasaya bağımlı hale getirilen devlet algısının

yeniden tasarlanması gerektiğini, devletin piyasadaki sorunları çözen değil piyasayı şekillendiren bir yapıya sahip olması gerektiğini vurgulamaktadır.

Bu dönemde geleneksel alım yöntemleri medikal ürünlerin hızlı ve etkin bir şekilde temini konusunda yetersiz kaldığı için pek çok ülkede kamu alım kuralları esnetilmiş ve rekabetçi olmayan alım usullerinde artış yaşanmıştır. Özellikle krizin ilk dönemlerinde ilansız pazarlık yöntemi yaygın bir şekilde kullanılmıştır (Kubak vd., 2021: 2). Tablo 4, Covid-19 döneminde acil alımlar için 103 ülkede uygulanan çeşitli alım yöntemlerini listelemektedir. Kritik acil alımlar, hızlı bir şekilde mal ve hizmetin temin edilmesini amaçlarken yüksek riskli acil alımlar mal ve hizmetin güvenli şekilde temin edilmesini amaçlamaktadır. Bu dönemde özellikle doğrudan temin uygulaması, ihale süreçlerinin kısaltılması, ödeme koşullarında kolaylık gibi esnekliklerin yaygın olarak kullanıldığı söylenebilir.

Tablo 4. Covid-19 salgını döneminde uygulanan tedarik yöntemleri

Kritik acil alımlar		**Yüksek riskli acil alımlar**	
	Uygulama oranı		**Uygulama oranı**
Doğrudan temin	% 47	Banka kredisiz hızlı ödeme	% 25
Doğrudan temin eşik değerinde artış	% 25	Düzenlemelerin dışında gerçekleştirilen alımlar	% 27
Doğrudan temin eşik değerinin kaldırılması	% 36	En düşük fiyat uygulamasının kaldırılması	% 25
Hızlandırılmış teklif verme süresi	% 42	Firmalar için yeterlik belgelerinin kolaylaştırılması	% 32
Teklif geçerlilik süresinin azaltılması	% 35	Teslim zamanı için esnek koşullar	% 38
Acil alım için çerçeve anlaşma uygulaması	% 28	Ödeme koşullarında kolaylık	% 40
Teklif güvenliği için gerekliliklerin kaldırılması	% 29	Malların denetiminde esneklik	% 31

Kaynak: (Cocciolo vd., 2021: 137)

Pandemi sürecinde temel ihtiyaç malzemelerinin temini ve hizmetlerin gerçekleştirilmesinde kamu alımları sürecini yönlendiren kurumsal yapıların ve politikaların önemi artmıştır. Cocciolo vd. (2021) pandemi sürecinde ortaya çıkan ihtiyaçların karşılanmasında kurumların kalitesinin önemli bir unsur olduğunu vurgulamaktadır. Öncelikle daha demokratik, şeffaf ve hesap verebilir sistemlerin yasal ve idari düzenlemeleri gerçekleştirmek suretiyle krize daha çabuk yanıt verebildiği gözlenmiştir (Cocciolo vd., 2021). Bu dönemde, pek çok ülkede acil alımlara yönelik olarak Fransa örneğinde olduğu gibi geçici kamu alımları düzenlemeleri yapılmış veya Slovenya'da olduğu gibi Covid-19'a özgü yasal düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Ülkelerin büyük bir kısmında ise (% 86) kamu idareleri tarafından kriz boyunca gerçekleştirilecek alımlarda uygulanacak usul ve kurallara yönelik destek sağlanmış, şirketlere sözleşme sürelerinin uzatılması veya ödemelerde kolaylık sağlanması gibi hususlarda esneklik tanınmıştır (OECD, 2021a: 168).

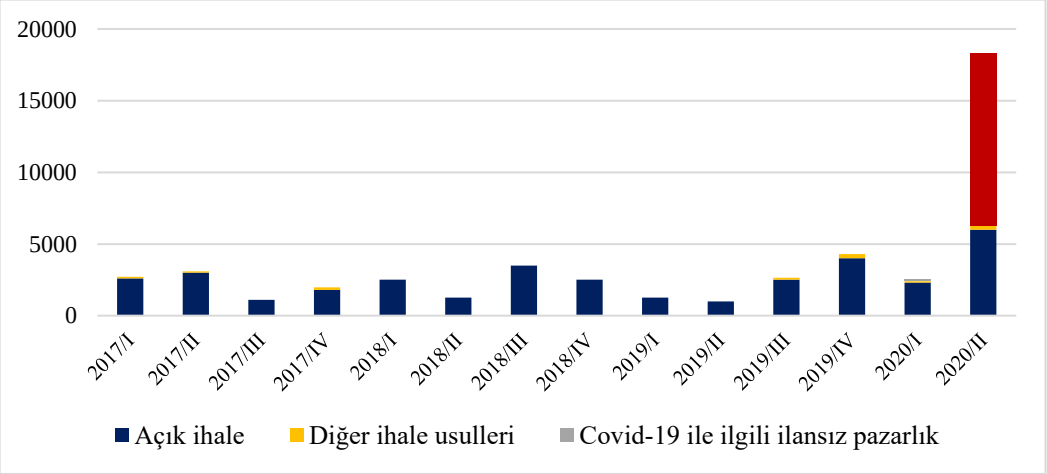
Bu süreçte krizin etkisinin hafifletilmesine yönelik olarak Avrupa Komisyonu acil durumlarda kamu alımları sürecinin nasıl yönetilmesi gerektiğine ilişkin bir bilgi notu yayımlamıştır.[13] Temel olarak bu süreçte sözleşmelerin rekabetçi olmayan yöntemlerle sonuçlandırılmasının ve kamu denetiminden uzaklaşılmasının önüne geçilmesi amaçlanmıştır. Acil nitelikli alımların gerçekleştirilebilmesi için alternatif çözümlerin ve piyasa ile yakın temasın önemi vurgulanmış ve hızlandırılmış ihale usullerinin kullanımına yönelik bilgilere yer verilmiştir. Örneğin hızlandırılmış açık ihale usulü ile tekliflerin sunulma için gerekli süre 35 günden 15 güne indirilmiştir. İlansız pazarlık usulünün ise ancak acil ve öngörülemeyen durumlar veya açık, belli istekliler ve ilanlı

[13] "Guidance on using the public procurement framework in the emergency situation related to the Covid-19 crisis", 1 April 2020, (2020/C 108 I/01), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX% 3A52020XC0401(05)&amp% 3Bfrom=EN (Erişim tarihi: 01.07.2021)

pazarlık ihale usullerinin süre gibi kısıtlar nedeniyle uygulanamadığı durumlar ile sınırlı kalmak üzere kullanılabileceği vurgulanmıştır.

Covid-19 küresel salgını kamu alımları harcamalarında ani bir artışa neden olduğundan ülkeleri bütçelerinde de önemli etkiler doğurmuştur. Örneğin Birleşik Krallık'ta kamu alımları 2019 yılında GSYH'nin % 13,2'sini oluştururken 2020 yılında bu oran % 16,1'e ulaşmıştır. Benzer şekilde Almanya, Norveç, Belçika, Macaristan gibi pek çok Avrupa ülkesinde de kamu alımları harcamaları artış göstermiştir (OECD, 2021a: 163). Bu artışlar, hem devletlerin pandemi sürecinde ihtiyaç duyulan mal ve hizmetlerin yerine getirilmesinden hem de krizden kaynaklı olarak ülke GSYH'lerinde meydana gelen düşüşten kaynaklanmıştır. Kamu alımları harcamaları içinde 2019 yılında en çok harcama yapılan sektör, OECD ülkelerinde ortalama % 29,3 ve AB ülkelerinde ortalama % 36,4 olmak üzere sağlık sektörü olmuştur (OECD, 2021a: 163).

Covid-19 krizinin etkin olduğu 2020 yılının ikinci çeyreğinde sözleşme değerleri yüksek alımlar gerçekleştirilmiştir. Grafik 1, 2017-2020 yılları arasında acil medikal ürünler kategorisinde gerçekleştirilen alımları çeyrek dönemler itibarıyla göstermektedir.



Grafik 1. AB'de Covid-19 ile ilgili sözleşmeler ve ihale usulleri (2017-2020)

Kaynak: (Fazekas ve Sanchez, 2021: 730)

Buna göre 2020 yılının ikinci yarısından önce tutar olarak sözleşmelerin çok büyük bir kısmı açık ihale usulüyle gerçekleştirilmiş ve toplam sözleşme değeri yıllar içerisinde büyük farklılıklar sergilememiştir. Öte yandan Covid-19 krizi ile acil medikal alımların sözleşme değerinde önceki dönemlere kıyasla büyük bir artış yaşanmış ve bu alımların büyük çoğunluğu ilansız alım olarak gerçekleştirilmiştir.

Acil durumlarda standart ihale kurallarının terk edilerek daha esnek ve hızlı sonuç alınabilecek kuralların benimsendiğinden yukarıda bahsedilmişti. Ancak Covid-19 krizi döneminde kamu alımları süreci açısından pek çok ülkede yolsuzluk, rant kollama ve kuralsızlık riski artmıştır. Covid-19 krizi öncesinde kamu alımları sisteminde mevcut olan zayıflıklar ve sistemin etkinliğine olan güvenirlik sorunlarını daha ileri bir noktaya taşımıştır (Fazekas ve Sanchez, 2021: 723). Fazekas vd. (2021) Romanya'da gerçekleştirilen kamu ihalelerini inceledikleri çalışmada Covid-19'un ortaya çıktığı tarihten itibaren yolsuzluk riskinin acil durum kurallarının uygulandığı sağlık sektörünün yanı sıra diğer alanlarda da arttığını saptamıştır. Çalışmada doğrudan temin, kısa ilan süresi gibi uygulamalar risk faktörleri olarak değerlendirilmiştir. Ayrıca pandemi ile ilgili alımlar büyük ölçüde 2020 yılını etkilediği halde 2021 yılında da acil nitelikli alımlar kapsamında yapılan alımlarda azalma olmadığı ve risk faktörlerinde artışın devam ettiği sonucuna varılmıştır (Fazekas vd., 2021).

Kubak vd. (2021) kriz döneminde temel olarak daha az şeffaf ihale yöntemlerinin kullanıldığını ve pandeminin büyüklüğünden bağımsız olarak şeffaflık seviyesinin ülkeler arasında farklılıklar gösterdiğini belirtmektedir. AB ülkelerinde Covid-19 döneminde gerçekleştirilen ihaleleri inceledikleri çalışmada daha az şeffaf ihale usullerinin, beklenenin aksine, pandemiden en az etkilenen ülkelerde tercih edildiğini belirtmektedir. Buna göre Danimarka, Birleşik Krallık, İspanya, Avusturya, Portekiz, Kıbrıs ve Lüksemburg'da % 80'den fazla şeffaf olmayan ihale usulleri tercih edilmiştir.

Benzer şekilde Birleşik Krallık'ta kamu kurumlarını denetlemekle görevli Ulusal Denetim Ofisi (*National Audit Office)* Kasım 2020'de yayımladığı raporda, Covid-19 sürecinde temel sağlık malzemelerinin teminine ilişkin kararlarda şeffaflık ilkesinin ihlal edildiği, bazı alımlarda tedarikçiler arasında siyasi bağlantılara rastlandığı, pek çok ihalenin ortalamadan daha yüksek sözleşme bedeli ile sonuçlandırıldığı belirtilmiştir (NAO, 2020). Diğer taraftan İtalya ve Belçika gibi ülkeler krizden en çok etkilenen ülkeler kategorisinde olmalarına rağmen yaklaşık % 80 oranında şeffaf ihale usullerini tercih etmişlerdir (Kubak vd., 2021). Ancak bu tür çalışmaların pandemi sonrası dönemi de kapsayacak şekilde yapılması ve değerlendirilmesinin daha sağlıklı olacağı değerlendirilmektedir.

Sanchez-Graells (2020: 221), AB kamu alımları kurallarının tanımlanmasından sonraki süreçte kaydedilen en uzun kontrolsüz alım (*unregulated procurement)* sürecinin yaşandığını, bu durumun dürüstlük ilkesinin askıya alınması ve acil alımlar kategorisinin kötüye kullanılması anlamına geldiğini vurgulamaktadır. Bu kapsamda kamu alımları kurallarının, iklim değişikliği veya salgın durumları gibi küresel düzeyde etki yaratacak acil sorunlarda kullanılmak üzere doğrudan kuralsızlık veya kontrolsüzlük riski yaratmayacak ve kamu alımları hukukunun temel ilkeleri ile uyumlu olacak şekilde yeniden tasarlanmasının bir zorunluluk olduğunu belirtmektedir (Sanchez-Graells, 2020).

Küresel salgın tedarik zincirinde yaşanan çeşitli aksamalar göz önünde bulundurulduğunda kamu alımları aracılığı ile devletin hızlı ve etkili bir şekilde süreci yönetebilmesi kamu hizmeti açısından önem arz etmektedir. Tezin temel tartışma konusu bağlamında ele alınacak olursa kamu alımlarının merkezi veya yerel birimlerce gerçekleştirilmesi ve hangi durumda daha etkin bir hizmet sunumu gerçekleştirileceği hususu kriz durumlarında da araştırılması gereken bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır. Covid-19 krizi döneminde ihtiyaçların karşılanması açısından ülkelerin kamu alımları

örgütlenmesi de önemli bir rol oynamıştır. Merkez ile yerel birimlerin görev ve sorumluluk paylaşımlarının net bir şekilde çizilmemesi kriz döneminde karmaşaya neden olmuştur.

AB perspektifinden bakıldığında, kriz döneminde AB düzeyinde genel ve tek tip bir politikanın uygulanmadığı veya belirlenmediği söylenebilir. Bu durum AB temel ilkelerinden olan "iş birliği" ve "birlikte hareket etme" ilkelerinden sapmaya neden olmuştur. AB kurumlarının krize cevaben ağırlıklı olarak ülke içi dinamiklere dayanan bir yaklaşım sergilemesi ve temelde arz güvenliğini tesis etmeye odaklanması temel eleştiri noktaları olmuştur (Tuominen vd., 2022). AB kamu alımları rejimi, merkezi satın alma birimleri, dinamik kamu alımları, çerçeve anlaşmalar veya ortak kamu alımları gibi uzun dönemli stratejik alımları teşvik eden bir yapı olarak pandemi dönemindeki acil ihtiyaçlar konusunda yetersiz kalmıştır. Kriz döneminde temel bazı önlemler dışında ülkelerin yönetim kültürüne ve devlet geleneklerine bağlı olarak şekillenen politikalar hayata geçirilmiştir. Örneğin Fransa'da kriz yönetimi merkezi düzeyde ele alınırken Almanya daha yerelleşmiş bir yaklaşım benimsemiştir. Üye ülkeler krizle mücadelede ortak hareket etmeyip birbirlerinden farklı politikalar uygulamış ve kapsayıcı bir stratejinin yokluğu nedeniyle bazen birbirleriyle rekabet etmek durumunda kalmışlardır (Tuominen vd., 2022).[14]

OECD verilerine göre Covid-19 salgını sürecinde de salgın öncesi dönemden çok da farklı olmayarak kamu alımları harcamaları % 64 oranında ulus altı birimler tarafından gerçekleştirilmiş ve bu dönemde merkez ve yerel yönetimler arasındaki harcama dağılımı değişmemiştir (OECD, 2021a: 162). Ancak pek çok ülkede krizle mücadele için mal ve

[14] Bu konuda yapılmış çalışmalar için bkz. Bouckaert, G., vd. (2020). European coronationalism? A hot spot governing a pandemic crisis. *Public Administration Review*; Pacces, A. M. ve Weimer, M. (2020). From diversity to coordination: A European approach to COVID-19. *European Journal of Risk Regulation*, *11*(2), 283-296. .

hizmetlerin temin edilmesinde merkezi bir otoritenin sürece dahil olması sağlanmıştır. Handfield vd. (2021) Covid-19 salgını sürecinde medikal ekipmanların temini açısından kamu alımlarında sürecin etkin yönetilmesi üzerine yaptıkları araştırmada kamu alımlarında yüksek oranda merkezileşmenin büyük ölçekli tedarik zinciri sorunları ile mücadele etmede daha etkin olduğunu saptamıştır. Çalışmanın temel bulguları, merkezi alımlarda devlet ile hizmet sunucuları arasında koordinasyonun daha kolay sağlandığını, merkezi birimlerce gerçekleştirilen alımlarda devletin gücünün piyasa aktörleri tarafından daha çok hissedildiğini, merkezi birimlerde ihale süreçlerindeki uzmanlıktan faydalanılarak salgından kaynaklı olumsuzluklarla yerelleşmiş birimlere ya da kuruluşlara kıyasla daha iyi mücadele edildiğini vurgulamaktadır (Handfield vd., 2021).

Covid-19 salgınından etkilenen ilk ülkelerden birisi olan İtalya'da merkezi satın alma kurumu olan CONSIP, krizle mücadele sürecinde mal ve hizmet alımlarını merkezi olarak temin etmek ile görevlendirilmiştir (OECD, 2021a: 168). CONSIP, bölgesel nitelikte alımlar yapan bölgesel alım kurumları ve bu iki kurumun yaptığı alımlar dışındaki mal ve hizmetlerin temini için yetkili kılınmış yerel sağlık kuruluşları olmak üzere üç seviyede örgütlenmektedir (Vecchi vd., 2020: 643). Ancak kriz döneminde medikal malların temini açısından bilgi ve koordinasyon eksikliği nedeniyle bölgesel ve ulusal kuruluşlar arasında ihtiyaçların tespiti, malların teslimi, ihale sürecinde uygulanacak kurallar gibi konularda anlaşmazlıklar ve farklılıklar yaşanmıştır (Vecchi vd., 2020: 644). Bu çerçevede devletin salgın sürecine zamanında ve etkin bir şekilde kamu alımları aracılığıyla müdahalesinde kamu alımlarının örgütsel yapılanmasının önemini ortaya koymaktadır.

2.3 Kamu Alımlarında Performans ve Ölçüm Sorunu

2.3.1 Kavramsal Çerçeve

Kamu alımlarında etkinlik ve performans kavramının kamu harcamaları çerçevesinde ele alınmasının doğru bir yaklaşım olduğu değerlendirilmektedir. Etkinlik kavramı en az girdi ile en çok sonuca ulaşmayı ifade etmektedir. Dolayısıyla minimum düzeyde kaynak kullanılarak hedefe ulaşılması durumunda sürecin etkin yürütüldüğü kabul edilmektedir. İktisat literatüründe etkinlik kavramı, üretim ve bölüşümde, tüketimde ve tahsiste etkinlik kavramları çerçevesinde ele alınmaktadır.

Etkinlik kavramı ile refah iktisadı literatüründe "Pareto etkinliği" ifade etmekte olup "başka birinin durumunu kötüleştirmeden, birini iyileştirmenin mümkün olmadığı durumdaki kaynak dağılımları" Pareto etkin dağılımlar olarak kabul edilmektedir (Stiglitz, 2000: 57). Ekonomideki kaynak dağılımının Pareto etkin olmaması durumunda ise devlet müdahalesi gündeme gelmektedir.

Performans ise etkinlik kavramından daha geniş bir kavram olup söz konusu iş ile amaçlanan hedeflere hangi ölçüde ulaşılabildiği sorusuna yanıt aramaktadır. Örneğin kamu kurumlarının performansından bahsedildiğinde, süreçlerin beklenen sonuçlarla eşleşip eşleşmediği dikkate alınmakta ve amaçların değişmesi durumunda sonuçları iyileştirmek için süreçlerde reform yapılmaktadır (Pollitt ve Bouckaert, 2004). Kamu hizmeti sunumundaki performans ise kamu sektörü çıktılarının politika hedeflerine uygun şekilde katkıda bulunup bulunmadığına cevap aramaktadır. Performans ölçümlerinde yalnızca girdilere değil, çıktı ve sonuçlara da odaklanılmaktadır. Bu nedenle tez çalışması kapsamında etkinlik kavramı yerine performans kavramının kullanılmasının kamu alımları süreçlerinin değerlendirilmesinde daha kapsayıcı olacağı değerlendirilmektedir.

Kamu alımları ihtiyaçların planlanması aşaması, ihale aşaması ve sözleşme aşaması olarak üç aşamayı kapsamaktadır. Dolayısıyla kamu alımlarının performansı tartışmasında bu üç sürecin bir arada değerlendirilmesi gerekmektedir. Örnek vermek gerekecek olursa, ilk aşama olan ihtiyaçların planlanması aşamasında idarenin ihtiyaç tespitini gerçekçi bir şekilde öngörmesi beklenmektedir. Ya da ihale aşamasında tekliflerin hangi kriterler baz alınarak değerlendirileceği, ihale usulünün ne olacağı gibi sürecin kalitesini belirlemede dikkate alınacak tüm unsurların mevzuata ve ihtiyaçlara uygun bir şekilde tasarlanması oldukça önemlidir. Benzer şekilde, sözleşmenin uygulanması aşamasında meydana gelmesi muhtemel aksaklıkların önlenmesinde denetim mekanizmalarının nasıl harekete geçirileceği kritik bir sorundur. İhale sürecinin her bir aşaması için gösterilen çok boyutlu bir yaklaşım, sürecin başarısına katkı sunacaktır. Ancak her ne kadar ihtiyaçların tespiti aşamasından sözleşmenin imzalanmasına kadar olan süreçlerin etkinliği belli kriterler etrafında ölçülebilse de stratejik veya daha uzun vadeli çıktıların ölçülmesi daha zordur.

Kamu alımları performansına yönelik literatürdeki çalışmaların büyük çoğunluğu ihale aşamasına ve kamu alımlarında ekonomik etkinliğe odaklanmaktadır (Bandiera vd., 2009; Chiappinelli, 2020; Guccio vd., 2012; Pavel ve Sičáková-Beblavá, 2013; Petersen vd., 2020; Tas, 2012). Çalışmaların büyük çoğunluğu kamu alımlarında etkinliği ekonomik etkinlik perspektifinden hareketle fiyat unsuru ve genel olarak rekabet ilkesi üzerinden değerlendirmektedir. Dolayısıyla literatürde kamu alımlarında etkinlik dar bir çerçevede ele alınmakta ve etkinliğin ölçümü konusunda belirgin bir yöntem sunulamamaktadır (Wang vd., 2020: 2). Ancak rekabetin sağlanması her ne kadar fiyatların düşmesine ve dolayısıyla yolsuzluğun azalmasına olanak sağlasa da kamu harcamasında etkinliği belirleyen tek kriter değildir (Estache ve Iimi, 2011: 104).

Son dönem yapılan çalışmalarda etkin kamu alımlarının sadece fiyat temelinde değerlendirilmesi uygulaması giderek azalmaya başlamış ve fiyat ile birlikte parasal olmayan unsurların da göz önünde bulundurulduğu "paranın karşılığının alınması" anlamına gelen "*value for money*" kriterinin daha önemli olduğu vurgulanmaya başlanmıştır. Böylece, fiyat dışında ihale sürecinde uygun kalite, hizmet, yaşam döngüsü maliyetleri ve diğer değişkenlerden oluşan faktörlerin bir arada değerlendirilerek uygun isteklinin belirlenmesi söz konusu olmaktadır (Dimitri, 2013: 150). Ayrıca kamu alımlarının etkinliğinin değerlendirilmesinde fiyat unsuruna ek olarak rekabet, teklif sayısı, şeffaflık, ihale değerlendirme yöntemi, karar alma hızı, yerelleşme ve elektronik ihalenin uygulanması gibi faktörlerin de dikkate alındığı görülmektedir (Fazekas, 2017; Placek, 2017; Prier vd., 2020; Wang vd., 2020). Makro perspektiften bakıldığında kamu alımlarının performansı ülkenin ekonomik gelişmişlik düzeyinden de etkilenebilmektedir. Bu çerçevede ekonomik büyüme, işsizlik oranları gibi makroekonomik faktörler de değerlendirilmektedir (Plaček vd., 2019: 352).

Dünya Bankası kamu alım sistemlerini dört başlık altında değerlendirmekte ve bu başlıklara yönelik niceliksel ve niteliksel değerlendirme kriterleri üzerinden kamu alımları performansını değerlendirmektedir.[15] Bu kapsamda kamu alımları performansını etkileyen birincil faktörler yasal çerçeve ve düzenlemeler, kurumsal yapı ve yönetim kapasitesi, ihale süreçleri ve uygulamaları, kontrol ve denetim mekanizmaları olarak tanımlanmaktadır. Söz konusu başlıklar genel olarak ihale süreçlerini doğrudan etkileyen uygulamalara yöneliktir (OECD, 2019c: 53-56). İkincil (tamamlayıcı) faktörler ise ihale süreçlerinin ötesinde kamu alımları ile ulaşılmak istenen ekonomik, çevresel ve sosyal politika hedefleri ile doğrudan bağlantılıdır. Çevresel hedeflere ulaşmak açısından kamu alımı ile enerji tüketiminde veya karbon emisyonunda azalma olup olmadığının

[15] https://www.mapsinitiative.org/methodology/ Erişim tarihi: 10.04.2023

değerlendirilmesi veya sosyal hedefler açısından sözleşmelerde sosyal nitelikte kriterlerin yer alıp almamasına ilişkin göstergeler ikincil faktörlere örnek gösterilebilir.

2.3.2 Avrupa Birliği'nde Kamu Alımları Performansı

Avrupa Ekonomik Alanı (*EEA - European Economic Area)* ülkelerinde[16] kamu alımları alanında kural koyma yetkisine sahip olan Avrupa Komisyonu tarafından AB ülkelerinin kamu alımları performansını değerlendirmek üzere 2014 yılında bir metodoloji geliştirilmiştir (EC, 2018). AB mevzuatına göre her yıl yayımlanan eşik değerin üzerinde olan ihaleler, AB elektronik platformunda (*TED – Tenders Electronic Daily*) yayımlanmak zorundadır. Bu ihalelere ilişkin bilgiler "*The Single Market Scoreboard*" olarak adlandırılan ölçüm yöntemi ile farklı kriterler üzerinden değerlendirilmektedir. Bu yöntem aracılığı ile üye ülkeler arasında farklılaşan kamu alımları performansı sistematik olarak hesaplanmaktadır.

Bu ölçüm yöntemine göre üye ülkelerin kamu ihale sistemlerinin başarısı on iki kriter üzerinden değerlendirilmektedir. Tablo 5'te aktarıldığı üzere bu kriterler ihaledeki katılımcı sayısı, ihale ilanı, ortak ihale, ihale değerlendirme kriteri, ihale sonucunun belirlenme hızı, küçük ve orta ölçekli işletmelerin teklif ve sözleşme sayısı, kısımlara bölünmüş ihale, ihale kayıt numarası olarak belirtilmektedir. İlk üç kriter rekabet, şeffaflık ve ihale piyasasına erişim açısından en önemli kriterler olarak değerlendirilmekte ve performans ölçümünde diğer kriterlerin üç katı olarak ağırlıklandırılmaktadır (EC, 2018).

[16] Avrupa Ekonomik Alanı (EEA), 28 üye ülkeye ek olarak İzlanda, İsviçre, Norveç ve Lihtenştayn'ı içermektedir.

Tablo 5. Avrupa Komisyonu kamu alımları performansı ölçüm yöntemi

	Performans göstergesi	Ölçüt	Açıklamalar	
			Kabul	Ret
1	Tek teklif	Tek teklif ile sonuçlandırılan sözleşme ilanı oranı	≤ % 10	> % 20
2	İhale ilanının olmaması	Yayımlanmayan ihale oranı	≤ % 5	≥ % 10
3	Yayınlanma oranı	GSYH'nin oranı olarak yayınlanan ihalenin parasal tutarı	> % 5	< % 2,5
4	Ortak alım	Birden fazla idarenin bir araya gelerek gerçekleştirdiği alımların oranı	≥ % 10	< % 10
5	Değerlendirme kriteri	Fiyatın tek değerlendirme kriteri olarak dikkate alındığı ihalelerin oranı	≤ % 80	> % 80
6	Karar alma hızı	Tekliflerin alınması ile sözleşmenin imzalanması arasında geçen süre	≤ 120 gün	> 120 gün
7	Küçük ve orta büyüklükte işletme yüklenicileri	Küçük ve orta büyüklükteki sözleşme imzalama oranı	> % 60	< % 45
8	Küçük ve orta büyüklükte işletme teklif sayısı	Küçük ve orta büyüklükteki işletmelerin ihaleye teklif sunma oranı	> % 80	< % 60
9	Kısmi teklife açık ihaleler	Kısmi teklife açık ihalelerin oranı	> % 40	< % 25
10	İhalelerin yayınlanmama oranı	Bilgilerin hatalı veya eksik olduğu sözleşme ilanı oranı	≤ % 3	> % 3
11	Yüklenici kayıt numarasının olmaması	Yüklenici kayıt numarasının olmadığı ihale oranı	≤ % 3	> % 3
12	İdarenin kayıt numarasının olmaması	İdarenin kayıt numarasının olmadığı ihale oranı	≤ % 3	> % 3

Kaynak: https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/business-framework-conditions/public-procurement_en Erişim tarihi: 10.03.2023

"Tek teklif" başlığını taşıyan (1) numaralı performans göstergesi ihaleye tek teklifin sunulduğunu ve sözleşmenin tek teklif ile imzalandığını ifade etmektedir. Kamu

alımlarında rekabetin en temel göstergelerinden birisi ihaleye katılan istekli sayısı olarak kabul edilmektedir. Tek teklif durumunda ise rekabet ortamının oluşmadığı ve muhtemelen paranın karşılığının en iyi biçimde alınmadığını söylemek mümkündür. Rekabetin sağlanması hem ulusal hem de AB seviyesinde en önemli ilkelerden birisi olup kamu alımları alanında da rekabet ilkesine yönelik ölçüt temel performans göstergelerinden birisi olmuştur.

Tek teklif ile ihalenin sonuçlandırılması uygulamasının rekabet ilkesi ile bağdaşmadığını söylemek mümkündür. AB Komisyonu tarafından belirlenen kriterler arasında tek teklif ile sonuçlandırılan ihale sayısının tüm ihaleler içindeki oranı dikkate alınmakta ve bu oranın % 10'dan küçük olması durumunda performansın iyi olduğu, % 10 ile % 20 arasında olması durumunda performansın kabul edilebilir nitelikte olduğu, % 20'den yüksek olması halinde ise performansın düşük olduğu değerlendirilmektedir. Ancak rekabete ilkesine yapılan vurguya rağmen uygulamada pek çok AB ülkesinde rekabet konusunda aksaklıklar yaşandığı görülmektedir. Örneğin, 2021 yılı verilerine göre otuz EEA ülkesinden yalnızca İsveç, Malta ve İzlanda'da toplam ihale sayısı içinde tek teklif ile sonuçlandırılan ihale oranı % 10'un altında gerçekleşmiştir. Yedi ülke ortalama bir performansa sahip iken diğer yirmi ülkede performans düşüktür. Performansı en düşük olan ülkeler ise Polonya, Slovenya, Macaristan ve Yunanistan olmuştur. Bu durum, ihalelere en az iki isteklinin katılımı kriterinin pek çok AB üyesi açısından sorun teşkil ettiğini göstermektedir.

İhale ilanına ilişkin (2) numaralı kriter önceden duyurulmaksızın gerçekleştirilen ihale oranını ele almaktadır. Böyle bir durumda yalnızca ihaleyi yapan kuruluş ile istekli arasında ilansız bir alım yöntemi söz konusu olduğundan rekabet ve şeffaflık ilkelerine uygun hareket edilmediği söylenebilir. Bu oranın % 5'ten küçük olması durumunda performansın iyi olduğu; % 5 ile % 10 arasında bir değerde olması durumunda

performansın ortalama bir nitelikte olduğu ve % 10'un üzerinde olması durumunda ise performansın düşük olduğu kabul edilmektedir. İhale ilanının yayınlanması açısından 2021 yılı verilerine göre özellikle Bulgaristan, Çekya, Kıbrıs Rum Kesimi, Slovenya ve Romanya'da performans yeterli düzeyde olmadığı görülmektedir.

Yayımlanma oranı başlıklı kriter (3), yayınlanan ihalenin parasal tutarını GSYH'nin oranı olarak baz almaktadır. Bu kriterde daha büyük oranlar, yayımlanmış ihalelerin oranının daha fazla olduğunu gösterdiğinden oranın yüksek olması istenir bir durumdur. Bu oranın % 5'ten büyük olması durumunda performansın iyi olduğu; % 2,5 ile % 5 arasında bir değerde olması durumunda performansın ortalama bir nitelikte olduğu ve % 2,5'ten küçük olması durumunda ise performansın düşük olduğu kabul edilmektedir. EEA ülkeleri açısından ülkelerin büyük bir çoğunluğunda performansın kabul edilebilir düzeyde olduğu, Kıbrıs Rum Kesimi, Almanya, Hollanda ve Portekiz'de ise performansın yetersiz olduğu görülmektedir.

Ortak alımlar veya diğer bir ifadeyle iş birliği alımları başlıklı kategori (4), birden fazla idarenin bir araya gelerek gerçekleştirdiği alımların tüm alımlar içindeki oranını ifade etmektedir. Ortak alımlar, diğer kamu idareleri adına gerçekleştiren alımları, idarelerin birlikte gerçekleştirdiği alımları ve merkezi satın alma kuruluşlarının alımlarını kapsamaktadır. Bu alımlar, ölçek ekonomisi etkisi nedeniyle idarelerin daha düşük fiyatlara alımlar gerçekleştirmelerine olanak sağlamaktadır. Ayrıca idarelerin ihale konusundaki uzmanlıklarını paylaşmalarını da sağlamaktadır. Bu oranın % 10'dan büyük olması durumunda performansın iyi olduğu ve % 10'dan küçük olması durumunda ise performansın düşük olduğu kabul edilmektedir. EEA ülkelerinde ortak alımların çok yaygın olarak kullanılan bir sistem olmadığını söylemek mümkündür. Güncel verilere göre yalnızca on ülkede ortak alım kategorisinin % 10'un üzerinde uygulandığı,

uygulamadan en çok faydalanan ülkelerin ise Finlandiya, Danimarka, İrlanda olduğu görülmektedir.

İhale sonucunu değerlendirme kriteri (5), ihaleyi gerçekleştiren kuruluşun sözleşmeyi imzalayacağı istekliyi nasıl belirlediği ile ilgilidir. Bu belirleme yöntemi, sadece teklif edilen fiyata dayalı olabileceği gibi kalite gibi fiyat dışı unsurların da göz önünde bulundurulduğu ve AB mevzuatında "ekonomik açıdan en avantajlı teklif" olarak belirtilen fiyat dışı unsurları kapsayabilmektedir. Fiyat dışı unsurlar, 'paranın karşılığının alınması' ilkesi ile ilişkilendirilmekte olup performans kriteri olarak değerlendirilmektedir. Buna göre sadece fiyatın değerlendirme kriteri olarak dikkate alındığı ihalelerin oranının % 80'e eşit veya bu değerden aşağıda olmasının kabul edilebilir olduğu; % 80 ve üzerinde olması durumunda ise performansın düşük olduğu değerlendirilmektedir. Dolayısıyla AB düzeyinde ihalelerin en az % 20'sinin "ekonomik açıdan en avantajlı teklif" çerçevesinde sonuçlandırılmasının beklendiği söylenebilir. Uygulamada ise EEA ülkelerinden on ülkede performans düşük olarak belirlenmiş olup bu durum söz konusu ülkelerde sadece fiyatın değerlendirme kriteri olarak belirlendiği anlamına gelmektedir. Özellikle Slovakya, Litvanya, Kıbrıs Rum Kesimi, İzlanda, Romanya ve Yunanistan'da performansın düşük olduğu görülmektedir.

Karar alma hızı (6), idarelerin tekliflerin alınmasından sözleşmenin imzalanmasına kadar harcadığı ortalama süreyi ifade etmektedir. Milosavljevic vd. (2021, s. 190) bu ölçütün, bürokrasi ile ilgili bütün etkinsizlikleri yansıttığı için en kapsamlı etkinlik ölçütü olarak değerlendirmektedir. Uzayan ihale süreçleri artan maliyetlere yol açmanın yanı sıra idare ve istekliler arasında belirsizliklere de yol açmaktadır. AB kamu alımları performans ölçümünde ihale karar alma hızının 120 günden az olması pozitif, 120 günü aşan durumlar ise negatif bir durum olarak kabul edilmektedir. Ülkeler açısından bu kriterin genel olarak başarılı bir şekilde uygulandığı görülmektedir. Diğer taraftan

Yunanistan başta olmak üzere İtalya, Slovakya, İspanya, Malya ve Kıbrıs Rum Kesimi'nde karar alma hızı 120 günden uzun sürmektedir.

Küçük ve orta ölçekli işletmelerin ihalelere katılımı rekabet ve AB entegrasyonu açısından oldukça önemli görülmektedir. (7) numaralı kriter, bu işletmelerin sözleşme imzalama oranının yüksek olmasının arzu edilir bir performans göstergesi olduğunu, bu oranın düşük olmasının bu tür işletmelerin kapasite sorunları, yolsuzluk, monopolistik yapılar gibi nedenlerden dolayı ihale piyasalarına entegre olamadığını göstermektedir. Küçük ve orta büyüklükteki sözleşme imzalama oranının % 60'ın üzerinde olması arzu edilir bir oran iken bu oranın % 45'in altında olması durumunda performansın düşük olduğu kabul edilmektedir. (8) numaralı kritere göre küçük ve orta büyüklükteki işletmelerin ihalelere sunduğu teklif sayısının % 80'den fazla olması durumunda bu tip işletmelerin ihale piyasalarına katılımının yüksek olduğu, % 60'tan az olması durumunda ise düşük olduğu değerlendirilmektedir. EEA ülkelerinde genel olarak küçük ve orta ölçekli işletmelerin ihaleye katılım performansı kabul edilebilir düzeyde olup Romanya, Belçika, İtalya, Fransa, Yunanistan ve Portekiz'de performans düşüktür.

İhalenin kısımlara ayrılması (9), özellikle küçük ve orta ölçekli işletmelerin ihalelere katılımı başta olmak üzere rekabet açısından oldukça önemlidir. Bu tür ihalelerin oranının düşük olması, özellikle kompleks ve büyük çaplı ihalelerin büyük şirketler tarafından erişilebilir olduğunu, ihaleyi gerçekleştiren kuruluşların ise küçük firmaların ihaleye katılım olanaklarını engellediği anlamına gelmektedir. Performans kriteri olarak bu oranın % 40'tan büyük olması olumlu kabul edilirken % 25'ten düşük olması olumsuz bir duruma işaret etmektedir. Ülke performansları dikkate alındığında kısmi teklif uygulamasının pek yaygın olmadığı, yalnızca Romanya, Portekiz, Fransa ve İtalya'da performansın yüksek olduğu görülmektedir.

İhale bilgilerinin hatalı veya eksik yayınlanması (10) ihaleye erişim anlamında sorunlar yaratmaktadır. Bu tür eksik bilgi durumlarının tüm sözleşmeler içindeki oranının düşük olması istenir bir performans göstergesidir. Bu oranın % 3'ten düşük olması performansın kabul edilebilir olduğunu göstermektedir. EEA ülkelerinde yalnızca Belçika, Litvanya ve Avusturya'da bu oran % 3'ün üzerinde olduğu tespit edildiğinden bu kriter açısından genel performansın iyi olduğunu söylemek mümkündür.

Son olarak idarelerin ve yüklenicilerin kurumsal bilgiler içeren kayıt numarasının olmaması (11 ve 12) bilgi eksikliğine ve süreçlerde belirsizliğe yol açmaktadır. Bu kategorilerde oranın % 3'ten düşük olması performansın kabul edilebilir olduğunu göstermektedir. EEA ülkelerinin yarısından fazlasında bu iki kategori açısından genel performansın düşük olduğu görülmektedir.

Genel olarak bir değerlendirme yapılacak olursa bu performans tablosuna göre hiçbir üye ülkenin tüm kategoriler açısından yüksek performans göstermediği, AB ülkeleri arasında önemli ölçüde farklılıklar olduğu görülmektedir. Tüm kriterler bir arada değerlendirildiğinde Finlandiya, Danimarka, Macaristan ve Estonya'nın en başarılı ülkeler olduğu; İspanya, Avusturya, Portekiz, Kıbrıs Rum Kesimi ve Yunanistan'ın ise en başarısız ülkeler olduğu gözlenmektedir. Özellikle Batı ve Kuzey Avrupa ülkeleri iyi performans sergilerken Güney Avrupa ülkeleri (İtalya, İspanya, Portekiz, Yunanistan) AB ortalamasının altında performans göstermektedir (EC, 2018). Bu durum, her ne kadar AB düzeyinde kamu alımlarına ilişkin genel kurallar belirlense de ülke uygulamalarının birbirinden farklılaştığını göstermektedir. Üye ülkeler arasındaki farklılıkların ortadan kaldırılması amacıyla özellikle AB Direktiflerinin üye ülkelerde tam anlamıyla uygulanması ve ihale süreçlerine ilişkin performansın yakından izlenilmesi gerekmektedir.

Diğer taraftan Avrupa Komisyonu'nun kamu alımlarına ilişkin performans değerlendirme yaklaşımı tutarsızlıklar barındırdığı gerekçesiyle bazı çalışmalarda eleştirilmiştir. Örneğin, Milosavljević vd. (2019) her bir kriterin farklı şekilde ağırlıklandırıldığını ve sübjektif bir bakış açısıyla hareket edildiğini belirtmektedir. Ayrıca performans hesaplamasında ekonomik, sosyal ve çevresel sürdürülebilirliğe ilişkin kriterlerin de dahil edilmediğini belirtmek gerekmektedir. Dolayısıyla kamu alımları performansını değerlendirmede tüm yönleri kapsayan bir performans ölçüm yöntemine ihtiyaç duyulmaktadır. Milosavljevic vd. (2021), AB ülkelerinde kamu alımları performansının değerlendirilmesinde kullanılacak kriterlerin objektif olarak ağırlıklandırılmasına ilişkin yürüttükleri çalışmada, Kuzey ve Batı Avrupa ülkelerinde kamu alımları etkinliğinin yüksek olduğu, öte yandan 2000'li yıllardan sonra AB üyesi olmuş ülkelerde ise kamu alımları etkinliğinin düşük olduğu sonucuna varılmıştır.

2.4 Yerelleşme ve Kamu Alımları

2.4.1 Kavramsal Bağlantı

Kamu harcamalarında önemli bir paya sahip olan kamu alımlarında karar alma ve harcama yapabilme yetkileri açısından yerelleşmenin ne boyutta olması gerektiği tartışmalı alanlardan birisidir. Kamu alımlarında örgütlenme açısından merkezileşmiş kamu alım sistemi, yerelleşmiş kamu alım sistemi veya her iki sistemin özelliklerini bünyesinde barındıran karma sistemler bulunmaktadır (Patrucco vd., 2019). Öte yandan gerçek hayatta tam anlamıyla "saf" modeller bulunmamakta olup daha merkezi veya daha yerel yapılardan bahsetmek mümkündür. Son yıllarda AB'de kamu alımlarının merkezi bir idare aracılığıyla gerçekleştirilmesi uygulamasında artış görülmektedir (Dimitri, Dini, vd., 2006).

Merkezileşmiş kamu alımlarında temel olarak karar alma ve kontrol süreçleri tek veya oldukça sınırlı sayıda merkezi kurum tarafından yürütülmektedir. İhale kararlarını verme yetkisinin bazı uzmanlaşmış birimlerde veya finans departmanı gibi mevcut bir destek biriminin kontrolünde olması yüksek derecede merkezileşmenin varlığına işaret etmektedir (Chen vd., 2021: 5). Dolayısıyla, ihale işlemlerine ilişkin sorumluluklar birden fazla birim yerine tek bir birimde toplanmakta ve ihale dokümanının hazırlanması, ihale usullerinin uygulanması gibi süreçler merkezi bir ihale birimi veya kurumu tarafından gerçekleştirilmektedir (Albano ve Sparro, 2010; Šerpytis vd., 2011). Diğer birimlerin ihale sürecindeki sorumluluğu ise ancak mal veya hizmet talebi ile sınırlı olmaktadır (Chen vd., 2021: 5).

Tam anlamıyla yerelleşmiş kamu alımlarında ise ihale süreçlerinde merkezi bir otoritenin veya kuruluşun müdahalesi yoktur. Merkezi olmayan yapılarda yetki aktarılan her yönetim biriminin mali ve idari karar verme sürecinde önemli bir rolü vardır (Chen vd., 2021: 6). Dolayısıyla neyin, ne zaman ve nasıl alınacağına yetki devredilen birimler ya da diğer bir ifadeyle yerel birimler karar vermektedir. Chen vd. (2021), yerelleşmiş birimlerin yetki ve sorumluluklar açısından iki farklı yapıda şekillenebildiğini belirtmektedir. Tam anlamıyla uzmanlaşmış yapılarda, her bir yönetim birimi kendi ihale faaliyetlerini yürütme sorumluluğuna sahiptir. Böylece kendi öncelikleri ve ihtiyaçları temelinde optimal kararı verme yetkisini elinde bulundurmaktadır. Örneğin, çevre konusunda öncelikleri olan bir birim, sürdürülebilir kamu alımlarını teşvik edecek şekilde ihale sürecini yönetebilecektedir. Diğer bir yapı ise eşgüdümlü yapılardır. Eşgüdümlü yapılar, birimler arasında kolektif karar alma süreçlerine veya farklı birimlerin süreçleri iş birliği içinde yönetmesine olanak sağlamaktadır. Böylece ihale sürecindeki belirsizliklerin veya bilgi eksikliklerinin önüne geçilebilmekte ve farklı birimlerin uzmanlıklarından faydalanılabilmektedir (Chen vd., 2021). Yukarıdaki örnekten

hareketle, çevre konusunda uzmanlaşmış bir birimin sürece dahil olması süreçte yaşanabilecek olumsuzlukları önleme potansiyeline sahip olabilecektir. OECD (2019a: 48) kamu alımları süreçlerinde şeffaflık, rekabet ve etkin kaynak kullanımının sağlanması için iş birliğine dayalı ihale mekanizmalarının kullanımını önermektedir.

Karma modelde ise merkezi ve yerel unsurlar bir arada bulunmaktadır. Bu durumda ihale birimlerine satın alma yetkisi verilmekle birlikte satın alma sürecinde diğer birimlerin karar alma ve gözetim sorumluluğu da söz konusu olmaktadır (McCue ve Pitzer, 2000: 402). Bu modelde ihale işlevleri birden fazla kuruma tahsis edilmiştir (Lemke vd., 2020: 17). Karma modelde merkezi bir kurum kendi ihale süreçlerini yönetmekten sorumlu olabileceği gibi, yerel veya bölgesel kuruluşların belli alımlarda merkezi nitelikte rol üstlenmesi durumunda da karma sistemin varlığından söz edilebilir. Dolayısıyla uygulamada çoğunlukla tek tip bir sistemden ziyade iki unsurun da birlikte yer aldığı yapılar söz konusu olmaktadır (Glas vd., 2017).

Literatürde merkezi ve yerelleşmiş örgütlenmelerin, kamu alımlarında stratejik amaçlara ulaşmada farklı yönleriyle ön plana çıktıkları tartışılmaktadır. Bu bağlamda merkezileşmiş bir kamu alımları örgütlenmesi ağırlıklı olarak sosyal, çevresel ve teknolojik yenilikler gibi ulusal amaçlara yönelik uygulamaları teşvik ederken yerelleşmiş örgütler ise yerel katılım, bölgesel kalkınma veya küçük işletmelerin desteklenmesini teşvik etmektedir (Glas vd., 2017; OECD, 2000).

McCue ve Pitzer (2000) merkezileşmiş ve yerelleşmiş örgütsel yapılarda etkinlik, kontrol ve hesap verilebilirlik süreçleri açısından farklılaşmalar olduğunu ortaya koymaktadır. Örneğin etkinliğin temel amaç olduğu merkezi bir modelde, otorite ve karar alma sorumluluğunun merkezi ihale kuruluşunda olması gerekmektedir. Diğer taraftan yerelleşmiş bir sistemde hizmet sunumundan sorumlu her bir birim kendi ihtiyaçlarını

doğrudan belirleme yetkisine sahiptir. Bu nedenle raporlama kanallarının sayısında azalmaya yol açtığından merkezi sistem bu yönüyle etkinliği artıran bir unsur olarak değerlendirilmektedir. Ayrıca kontrol ve hesap verilebilirlik mekanizması açısından merkezi bir yapının süreçleri denetlemede daha etkin olması beklenmektedir.

Tablo 6. Merkezi ve yerelleşmiş kamu alımlarının olumlu ve olumsuz yönleri

	Olumlu yönleri	**Olumsuz yönleri**
Merkezileşmiş kamu alımları *(centralised procurement)*	▪ Standart üretim, uzmanlaşma ▪ Ölçek ekonomisi nedeniyle daha düşük fiyatlar ▪ Daha az yasal risk ▪ Daha az maliyet ▪ Kamu politikası hedeflerine destek ▪ Kolay ihale süreçleri, tedarikçi performansını izlemede kolaylık ▪ İnsan kaynaklarını ve eğitim süreçlerini daha verimli yönetebilme	▪ Küçük işletmelerin katılımına engel olma ▪ İşbirliğine dayalı kartel riski ▪ İşlemin ilk yıllarında yüksek yatırım ve işlem maliyetleri ▪ Tek tip olmayan ürünlerin satın alınmasında uygulanabilirlik ▪ Büyük satın alma kuruluşlarından ziyade daha küçük kuruluşlar için daha fazla fayda ▪ Daha fazla sayıda küçük satın alma kuruluşlarına sahip ülkeler için avantajlı olma ▪ Merkezileşmiş yolsuzluk riski
Yerelleşmiş kamu alımları *(decentralised procurement)*	▪ Esnek ve özellikli alımlar ▪ Yerel ihtiyaçların karşılanmasında kolaylık ▪ Yerel tedarikçilerin tercih edilmesiyle daha hızlı ve kaliteli hizmet sunumu ▪ Ters seçim, ahlaki tehlike veya piyasaya hakimiyet risklerine daha az maruz kalma	▪ Ölçek ekonomisinin geçerli olmaması nedeniyle daha yüksek birim maliyetleri ▪ Bilginin birimler arasında geçişindeki zorluk nedeniyle daha yüksek kuralsızlık riski ▪ Yolsuzluğun yerel yönetimlerde daha erişilebilir olması ▪ İdarenin yerli tedarikçiler karşısında daha zayıf bir pozisyonda olması

Kaynak: (Brezovnik vd., 2015; Glas vd., 2017; Petersen vd., 2020; Placek, 2017: 69-70; Thai, 2017)

Kamu alımlarında merkezileşmenin ve yerelleşmenin hem olumlu hem de olumsuz yönleri bulunmaktadır (Tablo 6). Merkezi kamu alımları ölçek ekonomisi, süreç ekonomisi ve bilgi ekonomisi açılarından avantaj sağlamaktadır (Petersen vd., 2020: 4). Bilindiği gibi ölçek ekonomisi genel olarak üretimde meydana gelen artış neticesinde maliyetlerin düşmesini ifade etmektedir. Kamu alımları perspektifinden bakıldığında, merkezileşme ile çok sayıda standart mal ve hizmetin temin edilmesi daha düşük fiyatların elde edilmesine olanak sağlamaktadır. Ürün standartlaştırma yoluyla ürünlerin farklılaşması önlenmekte ve süreçte meydana gelebilecek olası risklerin önüne geçilebilmektedir. Bu kapsamda ofis ve kırtasiye malzemeleri, kâğıt, yakıt, kredi kartı gibi standart mal ve hizmetlerin toplu şekilde merkezi bir kurum tarafından gerçekleştirilmesi maliyet avantajı yaratmaktadır. Ayrıca ihale süreçlerinin tek bir merkezden yürütülmesi ihale sürecinde ortaya çıkacak ihale ilanının yayımlanması, dava masrafları gibi işlem maliyetlerini de azaltma potansiyeline sahiptir.

Merkezi kurumların uzmanlaşmış birimlere sahip olması, bu kurumlarda çalışanların yerel birimlerde çalışanlara kıyasla daha nitelikli olması, merkezi kurumlarda eğitim olanaklarının daha fazla olması ve merkezi kurumun birimleri arasında bilgi paylaşımının yaygın olması sürecin daha etkin yönetilebilmesine olanak sağlamaktadır. Ayrıca merkezi kurumlarda kayıtların saklanması ve finansal yönetim alanlarında uzmanlığa sahip olunması ihale sürecinde şeffaf olunmasını da beraberinde getirmektedir (OECD, 2000).

Merkezi kurumların daha fazla denetime maruz kalması sonucunda şeffaf usulleri tercih etmesi ve böylece yerel tedarikçiler ile sınırlı bağlantı kurması beklenmektedir (Detkova vd., 2018: 416). Bu durumun yolsuzluğu önleme potansiyeli bulunmakla birlikte ihale süreçlerinin tek bir merkezden yürütülmesi de yolsuzluk ve kartel riski barındırmaktadır. Bandiera vd. (2009) çalışmasında İtalyan merkezi ihale kurumunun

(*CONSIP*) gerçekleştirdiği standart mal alımı ihalelerinde diğer ihale yapan kuruluşlara kıyasla sözleşme fiyatında ortalama % 28 tasarruf yaptığını saptamakla birlikte merkezi ihale kurumunun varlığının yolsuzluk açısından daha güvenilir olduğuna dair herhangi bir sonuca ulaşılamadığını belirtmiştir. Ayrıca küçük ve orta ölçekli işletmeler daha çok yerel birimlerce gerçekleştirilen küçük ölçekli ihalelere katılma eğiliminde olduğundan büyük ölçekli alımların merkezi bir otorite tarafından gerçekleştirilmesi ihaleye katılıma engel teşkil edebilmektedir.

Yerelleşmiş kamu alım birimlerinin, alım sürecinde meydana gelebilecek değişiklikler ve kendilerine özgü ihtiyaçları dolayısıyla tercihlerini merkezi satın alma kurumunun istekleri doğrultusunda belirlemeleri bir olumsuzluk olarak değerlendirilmektedir (Baldi ve Vannoni, 2014: 6). Tek tip uygulamalar nedeniyle ihtiyaçların doğru olarak tespit edilmesinde sorun yaşanması muhtemeldir (Fazekas ve Blum, 2021). Esnek olmayan standart ihale dokümanları, ihtiyaca özgü olarak tasarlanamadıkları zaman uygulamada aksaklıklara yol açabilecektir. Yerelleşmiş kamu alımları bürokratik süreçlerden daha az etkilenerek esnek süreçlere olanak sağlaması yönüyle avantajlı bir konumda olmakta ise de ölçek ekonomisinden faydalanılamaması ya da kurallara uyum sağlamama riskleri gibi olumsuz yönlere de sahiptir.

Genel olarak değerlendirilecek olursa, merkezileşme ve yerelleşmenin kamu alımları performansını nasıl etkilediğine yönelik olarak genel bir çıkarım yapılması mümkün görünmemektedir. Bu kapsamda söz konusu uygulamaların kamu alımları sistemi, alım konusu iş, kurumsal yapı gibi farklı faktörler göz önünde bulundurularak yorumlanması gerekmektedir.

Kamu alımlarında yerelleşme hususunun Acemoğlu ve James Robinson (2015) tarafından ortaya konulan kapsayıcı ve sömürücü kurumsal yapılar üzerinden

değerlendirilmesi doğru bir yaklaşım olacaktır. Hukukun üstünlüğü, eşit muamele, çoğulculuk kapsayıcı kurumların ortaya çıkmasını sağlamakta ve yolsuzluk riskini en aza indirmektedir. Uluslararası Şeffaflık Enstitüsü tarafından paylaşılan yolsuzluk endeksine göre gelişmiş ülkelerde yolsuzluk riski gelişmekte olan ülkelere göre çok daha düşüktür.[17] Dolayısıyla gelişmekte olan ülkelerde yerelleşme uygulamalarına daha dikkatli yaklaşılması gerekmektedir.

Yerel yönetimlerin kamu alımları süreçlerinde vatandaşların tercihlerini yansıtma ve ihtiyaçlarını karşılama amaçlarına sahip olması gerekmektedir. Ancak hem yerel yönetimlerin hem de kamu alımlarının yolsuzluk riski barındırması bu amaçlara ulaşılmasını zorlaştırmaktadır. Kamu alımlarında özellikle yerel düzeyde yolsuzluk ve kayırmacılık uygulamalarına daha çok rastlanmaktadır. Bel ve Fageda (2017) yerel yönetimlerde dış kaynak kullanım sürecinin yerel yönetimlerin siyasi karakteristikleri ve özellikle ideolojik ve siyasi çıkarlar ile yakından bağlantılı olduğunu vurgulamaktadır. Benzer olarak Lerusse ve Van de Walle (2021) yerel yönetimlerin kamu alım süreçlerinin politik tercihler ile doğrudan ilişkili olduğunu ortaya koymaktadır. Hansson ve Holmgren (2011) kamu alımlarında yerel karar alma süreçlerini yönlendiren rasyonaliteyi araştırmakta ve karar alma sürecinde yerel çıkar gruplarının hâkim konumda olduğunu vurgulamaktadır. Çalışma, yerel işletmelere ayrıcalıklı davranıldığını, düzenlemelerin çıkar grupları lehine ihlal edildiğini ve ekonomik etkinliğin sağlanamadığını ortaya koymaktadır.

Fazekas vd. (2023), kamu alımlarında yolsuzluk riskinin diğer AB ülkelerine kıyasla çok daha yüksek olduğu Bulgaristan'da, mal ve hizmet sunucularının siyasi bağlantılarının özellikle yerel yöneticiler olduğunu belirtmektedir. Dolayısıyla özellikle

[17] https://www.transparency.org/en/cpi/2022 Erişim tarihi: 15.10.2022

zayıf kurumsal yapıların bulunduğu ülkelerde merkezi yönetimin yerel yönetimlerin süreçlerini denetlemesi ve gerektiğinde süreçlere müdahale etmesi yolsuzluğun kontrolü açısından oldukça önemlidir. Teorik açıdan yerelleşme yerel yönetim yetkililerinin vatandaşa hesap verme sorumluluğunu artırarak yolsuzluğu azaltma potansiyeline sahip olmakla birlikte denetim faaliyetlerinin yetersizliği, çıkar ilişkileri veya tecrübesizlik gibi nedenlerden kaynaklı olarak yolsuzluğa neden olabilecek sorunlar da yaşanmaktadır (OECD, 2019a: 34).

Gelişmiş ülkelerde yerel yönetimler (belediyeler ve bölgesel yönetimler) kamu alımlarının neredeyse yarısından sorumludur (OECD, 2019a). Pek çok alanda kamusal hizmeti sunmakla görevlendirilmiş yerel yönetimlerin merkezi yönetim tarafından gözetimi ve denetiminde yaşanan aksaklıklar tüm kamu harcamaları için bir sorun alanı olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu çerçevede farklı yönetim seviyeleri arasındaki bilgi asimetrilerinin azaltılması, hizmet sunumunda performansı beklenenden düşük olan kurumların tespit edilmesi, iyi uygulamaların teşvik edilmesi yerel yönetimlerce sunulan hizmetlerin etkinliğinin artırılması için örnek uygulamalardır (OECD, 2019c). Bu çözüm önerileri kamu alımları süreçleri için de uygulanabilir niteliktedir. Örneğin, yerel idarelerin ihale süreçleri konusundaki tecrübe ve bilgi eksikliğinin azaltılması amacıyla mevzuat ve süreçlerin uyumlaştırılması ve idareler arasında bilgi paylaşımı farklılıkların azalmasını sağlayacak, böylece merkezi yönetim yerel yönetimlerin performansına yönelik doğru değerlendirmeler yapabilecektir.

2.4.2 Kamu Alımları ve Yerelleşme Bağlantısına İlişkin Literatür

Literatürde yerelleşme ile kamu alımları arasındaki ilişkiyi analiz eden ampirik çalışmalar sınırlı olmakla birlikte son dönemlerde bu konu daha yoğun bir şekilde

tartışılmaktadır. Tez konusu ile bağlantılı olarak tezin bu başlığında yerelleşme ve kamu alımları arasındaki ilişkiyi araştıran bazı çalışmalar aktarılmaktadır.

Petersen vd. (2020) tarafından yerelleşmenin kamu alımları fiyatları üzerindeki etkisini incelenmiştir. Ampirik analiz sonuçları, merkezi ihale sisteminin tasarruf sağlamak bir yana belli ürünlerde merkezi alımın daha maliyetli olduğunu ortaya koymuştur. Bununla birlikte merkezi alım süreç, bilgi ve uyum gibi avantajlı yönlere sahiptir. Dolayısıyla sektörel bazda farklılıklar yaşanabileceği vurgulanmaktadır.

Bandiera vd. (2009) tarafından kamu hizmeti sunumunda idarelerin ne kadar etkin olduğunu kamu alımları açısından araştırılmıştır. Bu kapsamda İtalya'daki kamu idarelerinin elektrik veya ofis malzemesi gibi standart nitelikteki mal alımları incelenmiş ve merkezi kamu idarelerinin aynı mal için belediyelere ve yarı özerk idarelere kıyasla daha fazla ödeme yaptığı (% 21 oranında) ve bu farklılığın yönetim yapısı ile doğrudan ilgili olduğu saptanmıştır.

Placek (2017) çalışmasında yerelleşmenin kamu alımlarının etkinliği üzerindeki etkisine odaklanılmıştır. Sonuçlar farklı yerelleşme seviyelerine sahip olan kamu idarelerinde hem yaklaşık maliyet/sözleşme bedeli oranı hem de hukuka uygunluk açılarından farklılıklar olduğunu, bunların hesap verilebilirlik, ölçek ekonomisi, ihale personelinin yeterliği gibi unsurlardan kaynaklandığını göstermektedir. Ampirik analiz sonucunda bölgelerin kamu alımları süreçlerinin kalitesi ve performansı bakımından en etkin yönetim birimleri olduğu, bunun temel gerekçesinin ise iş birliği ve ölçek ekonomisinden faydalanmak olduğu sonucuna varmışlardır.

Fazekas ve Czibik (2021), kamu harcamasının kalitesini AB ülkelerindeki kamu alımları performansı açısından ele almıştır. Çalışmada kamu alımları verileri üzerinden kamu harcamasında kalite araştırma konusu olarak belirlenmiş ve şeffaflık, rekabet, idari

etkinlik ve yolsuzluğun kontrolü olmak üzere dört farklı açıdan analiz edilmiştir. 2006-2015 yıllarını kapsayan çalışmada ülke verileri AB düzeyinde bölgesel olarak NUTS-2 ve NUTS-3 düzeyinde incelenmiştir. Bu kapsamda kamu alımları çerçevesinde değerlendirilen kamu harcama kalitesinin kişi başına GSYH, Avrupa Yönetim Kalitesi Endeksi (*EQI - European Quality Index*) ve kamu sektörü meritokrasisi ile ilgili olduğu ampirik olarak analiz edilmiştir. Çalışma kapsamında AB bölgelerinin yönetim kalitesini incelemek üzere kamu harcama kalitesi endeksi oluşturulmuştur. Kamu ihaleleri devletlerin kamu hizmetlerinin kalitesini yansıtması ve ekonomik etkinliği etkileme potansiyeli açısından oldukça önemli olduğundan kamu ihalelerine dayalı belirleyiciler temel alınarak bir ampirik analiz gerçekleştirilmiştir. Genel olarak kamu harcama kalitesinin AB bölgeleri bazında farklılıklar gösterdiği ve daha az gelişmiş bölgelerde sonuçların istenen seviyelerden daha uzak olduğu belirtilmektedir.

Guccio vd. (2014) çalışmasında merkezi ve yerel yönetimler arasındaki organizasyonel farklılıklara odaklanılmakta ve sözleşmenin yürütülmesi aşamasındaki performans gözetilerek yapım işleri ihaleleri analiz edilmektedir. Bu anlamda çalışma, mali yerelleşme ve kamu hizmeti sunumu arasındaki ilişki açısından sonuçlar ortaya koymaktadır. Çalışmanın ana bulgusu, yapım işlerinin süresinde gerçekleştirilmesi açısından özellikle belediyeler olmak üzere yerel yönetimlerin merkezi yönetime kıyasla daha az etkin olduğunu göstermektedir. Çalışma, yapım işlerinin yürütülmesinde ve organizasyon yapısının sonuçlarında merkezileşmenin önemli olabileceğini göstermektedir. Öte yandan çalışmada performans farklılıklarına neden olan unsurların detaylı araştırılması gerektiği vurgulanmaktadır.

Chiappinelli (2020) çalışmasında İtalya'da 2008-2015 döneminde gerçekleştirilen yapım işleri, ihaleyi gerçekleştiren kurumun kurumsal niteliği ile sözleşme aşamasındaki performansı gösteren sözleşme bedeli ve yaklaşık maliyet oranı üzerinden analiz

edilmiştir. Ampirik sonuçlara göre belediyeler merkezi yönetim birimlerine kıyasla daha az indirimli hizmet almakta ve iyi performans sergilememektedir. Bu etkinsizliğin temel nedeninin belediyelerde çalışan personelin kamu alımlarındaki yetersizliği olduğu sonucuna varılmaktadır. Öte yandan çalışmada her yerelleşmiş birimin kötü performans sergilemediği, örneğin örgütsel anlamda yerelleşmiş bazı kamu kurumlarının iyi performans gösterdiği vurgulanmaktadır. Böylece kamu alım süreçlerinin etkinliği üzerinde kurumsal faktörlerin önemli bir rol oynadığı ve gerekli görüldüğü durumlarda "kısmi" merkezileşmenin olumlu etkilerde bulunacağı değerlendirilmektedir.

Kyriacou ve Roca-Sagalés (2018) kamu alımlarında mali yerelleşmenin yönetim kalitesi üzerindeki etkisini Avrupa ülkeleri açısından 2008-2015 dönemini kapsayacak şekilde ele almaktadır. Çalışmada kamu alımlarında yerelleşmenin yönetim performansı üzerinde olumsuz etkisi olduğu sonucuna varılmaktadır. Bu çalışmada yönetim performansını ölçmek amacıyla yolsuzluğun kontrolü, hukukun üstünlüğü, regülatör kalitesi ve kamu hizmeti kalitesi olmak üzere dört farklı unsur ele alınmıştır. Yapılan araştırma sonucunda yerel yönetimlerin kamu alımları harcamalarının rant kollama faaliyetlerinin artışından kaynaklandığı ve kamu alımlarının çıkar grupları lehine kullanıldığı vurgulanmaktadır. Çalışmada sonuç olarak mali yerelleşmenin farklı bileşenlerinin yönetim kalitesi üzerinde etkili olduğu, bu nedenle özellikle kamu alımlarının yerelleşmesinde sıkı kontrol kurallarının uygulanması gerektiği belirtilmektedir.

Placek vd. (2016) yerelleşme çerçevesinde kamu alımlarının etkinliğini yapım işleri bağlamında incelemiştir. Çalışma merkezi yönetimin daha düşük etkinliğe sahip olduğunu, bölgesel yönetimlerin merkezi veya yerel yönetimlere göre daha yüksek tasarruf elde ettiğini vurgulamaktadır. Kamusal mal ve hizmet sunumunda uygun araçların seçimi bakımından yerel birimler için daha iyi fırsatların bulunduğu, kamu

alımlarında etkinliğin yerel yönetimlerde daha yüksek olduğu sonucuna varılmaktadır. Öte yandan merkezi yönetimin mutlaka daha yüksek tasarrufa yol açmadığı, ölçek ekonomisinin her koşulda geçerli bir kural olmadığının altı çizilmektedir. Ampirik analiz sonuçlarına dayalı olarak yapılan söz konusu çalışma Oates'in kendini yöneten birimlerin *(self-government units*) etkili karar alabileceklerini savunan genel çıkarımının kamu alımları alanında da geçerli olduğunu vurgulamaktadır.

Patrucco vd. (2020) çalışmasında merkezileşme, standartlaşma ve dijitalleşmenin kamu alımları performansı üzerindeki etkisi araştırılmış ve İtalya ve ABD'deki belediyelerden toplanan niceliksel veri analiz edilmiştir. Çalışmada performans kavramı fiyat ve kalite kavramlarını içerecek şekilde ele alınmıştır. Ampirik analiz sonucu merkezileşme ve dijitalleşme ile kamu alımları performansı arasında pozitif bir ilişki olduğunu ortaya koymuştur. Standartlaşma ile kamu alımları arasındaki ilişkiye dair bir kanıt bulunamamıştır. Dijitalleşme ise fiyat tasarrufu üzerinde yerelleşmenin negatif etkilerini azaltan bir faktör olarak belirlenmiştir. Bazı değişkenlerin (ülke, yerel yönetim biriminin büyüklüğü, harcamanın büyüklüğü) ihale tasarımını etkilediği ama performansını etkilemediği sonucuna varılmıştır.

Baldi ve Vannoni (2014) İtalya'da ilaç alım fiyatları üzerinde merkezileşmenin etkisini incelediği çalışmasında merkezi ve hibrit yapıya sahip kurumların yerelleşmiş birimlere göre yüksek tasarruf sağladığı sonucuna ulaşmıştır. Ayrıca çalışmada, yolsuzluğun daha yüksek olduğu ve kurumsal kalitenin daha düşük olduğu alanlarda, merkezileşmenin olumlu etkisinin çok daha güçlü olduğu sonucuna varılmıştır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

YERELLEŞMENİN KAMU ALIMLARI PERFORMANSI ÜZERİNDEKİ ETKİSİ: AB ÜLKELERİ ÜZERİNDEN BİR İNCELEME

Tezin üçüncü bölümünde AB ülkelerinde kamu alımları örgütlenmesinin genel çerçevesi çizilecek ve farklı modellerin nasıl uygulandığı ülke örnekleri ile açıklanmaktadır. Bu bölümün ikinci kısmında ise AB ülkelerinde yerelleşmenin kamu alımları performansına etkisini araştırmaya yönelik ampirik bir analiz gerçekleştirilmektedir.

3.1 AB Ülkelerinde Kamu Alımları Örgütlenmesi

Kamu yönetimi örgütlenmesi açısından AB ülkeleri arasında yerel yönetim seviyeleri, sayıları ve yaşayan nüfus açısından önemli farklılıklar bulunmaktadır. Her ülke kendi idari geleneğine ve yönetim kültürüne sahip olduğundan AB düzeyinde ortak bir kamu yönetimi sistemi bulunmamaktadır. Örneğin Fransa'da yaklaşık 35.000 olan yerel yönetim birimi sayısı Danimarka'da yalnızca 98'dir (Brezovnik vd., 2015). Mali yerelleşme dereceleri açısından da ülkeler arasında farklılaşma söz konusudur. Örneğin Danimarka, İspanya ve İsveç mali yerelleşmenin yüksek olduğu ülkeler olup bu ülkelerde kamu gelirlerinin yarısından fazlası yerel yönetim birimlerine transfer edilmektedir. Öte yandan Malta, Yunanistan ve İrlanda gibi ülkelerde ise kamu gelirlerinin % 10'undan daha az bir kısmı yerel yönetime tahsis edilmekte olup bu ülkelerde mali yerelleşmenin derecesi oldukça düşüktür (Brezovnik vd., 2015). Bu nedenle üye ülkeler arasındaki idari farklılıklar iş birliği açısından sorunlar meydana getirmekte ve birliğin homojenliğine dair tartışmaları da beraberinde getirmektedir.

AB'de kamu alımları örgütlenmesi açısından da tek tip bir sistemin olmadığını belirtmek gerekmektedir. AB kamu alımları mevzuatı tüm üye ülkelerde kamu alımları sisteminin birbirine uyumlu bir şekilde yürütülmesini amaçlamaktadır. AB ülkelerinin her yıl belirlenen parasal eşik değerin üzerinde gerçekleştirecekleri mal ve hizmet alımları ile yapım işlerini ulusal düzeyde gerçekleştirmeleri engellenmiş ve böylece ihale piyasalarının birbirine entegre edilmesi teşvik edilmiştir. Benzer şekilde eşik değerin altında kalmak amacıyla ihalenin kısımlara bölünmesi yasaklanmış, ihalenin yapay koşullar vasıtasıyla ulusal sınırlar içinde gerçekleştirilmesinin önüne geçilmiştir.

Kamu alımları örgütlenmesinde ihale fonksiyonlarının tahsis edildiği ihale birimleri göz önünde bulundurulduğunda merkezi, yerel veya yarı-merkezi olmak üzere üç tür örgütlenme biçiminden söz etmek mümkündür. Kamu alımlarının nasıl örgütlendiği sorusu, kamu alımları politikasının geliştirilmesi, ihale süreçlerinin yürütülmesi, personelin eğitimi gibi pek çok farklı hususu etkilemektedir. Kamu alımlarında merkezileşme derecesi pek çok faktöre bağlı olarak ülkeler arasında değişkenlik gösterdiğinden performans ve tasarruf konusunda da farklı etkiler ortaya çıkmaktadır (Dimitri, Piga, vd., 2006). Sonuç olarak AB üyesi ülkelerin kamu alımları süreçlerine yaklaşımlarının değerlendirilebilmesi için kamu alımları örgütlenmesinin de incelenmesi gelmektedir.

Yönetim biçimi, hukuk sistemi ve uygulamalardaki farklılıklar ülkelerin kamu alımları sistemini önemli derecede etkilemektedir. Tablo 7'de AB ülkelerinin yönetim biçimleri ve kamu alımları örgütlenmesine ilişkin bilgiler yer almaktadır. Buna göre AB üyesi ülkelerin ağırlıklı olarak üniter yönetim biçimine sahip olduğu görülmektedir. [18]

[18] Ülkelerin yönetim biçimi üniter ve federal olarak iki gruba ayrılmakla birlikte "bölgeli devlet" olarak adlandırılan yapılar hem üniter hem de federal yapılara benzerlik göstermektedir. Yargı birlikteliği, merkezi anayasanın varlığı gibi unsurlar nedeniyle bölgeli devletler üniter yönetim biçimi altında ele alınmaktadır. Bu devletlerin AB'deki iki tipik örneği İtalya ve İspanya'dır.

Tablo 7. AB ülkelerinde kamu alımları örgütlenmesi ve yönetim biçimi

	Kamu alım örgütlenmesi (merkezi-yerel-yarı merkezi)	**Yönetim biçimi (üniter-federal)**
Almanya	Yarı merkezi	Federal sistem
Avusturya	Yarı merkezi	Federal sistem
Belçika	Yerel	Federal sistem
Bulgaristan	Merkezi	Üniter sistem
Çekya	Merkezi	Üniter sistem
Danimarka	Yarı merkezi	Üniter sistem
Estonya	Merkezi	Üniter sistem
Finlandiya	Yerel, parçalı yapılar	Üniter sistem
Fransa	Yarı merkezi	Üniter sistem
Hırvatistan	Yarı merkezi	Üniter sistem
Hollanda	Yerel, artan yerelleşme	Üniter sistem
İrlanda	Merkezi	Üniter sistem
İspanya	Yerel	Üniter sistem
İsveç	Yarı merkezi	Üniter sistem
İtalya	Yarı merkezi, artan yerelleşme	Üniter sistem
Kıbrıs Rum Kesimi	Merkezi	Üniter sistem
Letonya	Merkezi	Üniter sistem
Litvanya	Merkezi	Üniter sistem
Lüksemburg	Yarı merkezi	Üniter sistem
Macaristan	Merkezi	Üniter sistem
Malta	Merkezi	Üniter sistem
Polonya	Merkezi	Üniter sistem
Portekiz	Merkezi	Üniter sistem
Romanya	Merkezi	Üniter sistem
Slovakya	Merkezi	Üniter sistem
Slovenya	Yarı merkezi	Üniter sistem
Yunanistan	Yarı merkezi	Üniter sistem

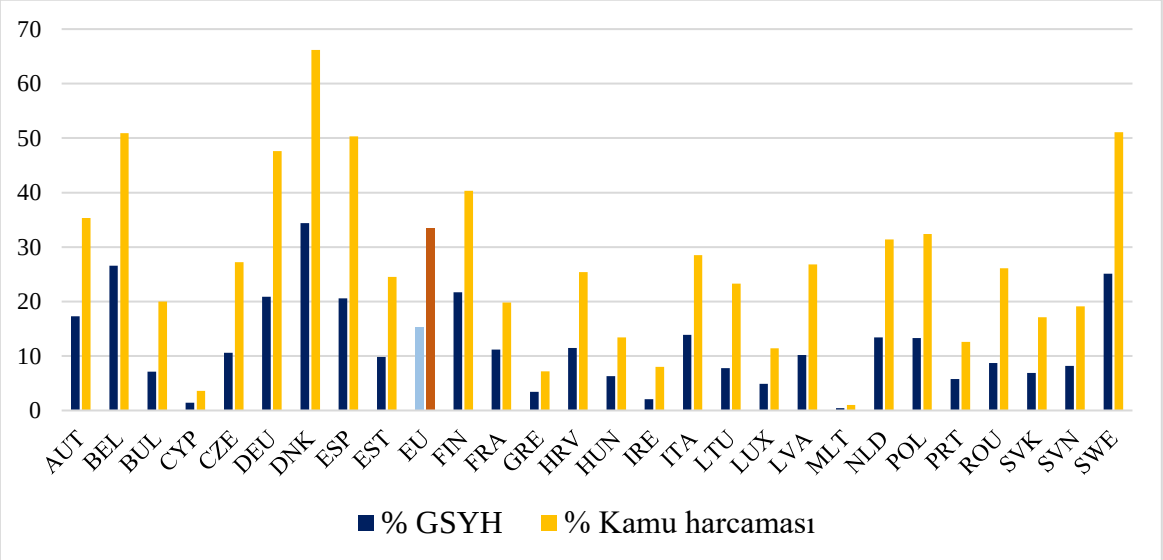
Kaynak: (Ahmad vd., 2008; Lemke vd., 2020; OECD, 2007, 2017b; Pollitt ve Bouckaert, 2017)

Kamu alımları açısından ülkeler arasındaki farklılıklar konusunda altı çizilmesi gereken önemli hususlardan birisi de ülkenin yönetim yapısı ile kamu alımlarında merkezileşme - yerelleşme eğilimleri arasında her zaman bir benzerlik bulunmadığıdır. Siyasi örgütlenme açısından üniter ve federal devlet yapılarının veya yüksek derecede özerk bölgesel yapıların AB düzleminde kamu alımları alanında farklılıkları olabilmektedir. Ek olarak, benzer yönetim biçimine sahip ülkelerde dahi kamu alımları

örgütlenmesinde farklılıklar söz konusu olabilmektedir. Örneğin yönetsel anlamda merkezi bir anlayışa sahip olan bir ülkede kamu alımları yerel birimlerce gerçekleştirilebilmekte, benzer şekilde ademi merkeziyetçi bir ülkede merkezi kamu alımları uygulamalarına rastlanabilmektedir.

Kamu alımları örgütlenmesine paralel olarak ülkelerin kamu alımları harcaması da yönetim seviyeleri açısından farklılaşabilmektedir. Kanada ve Belçika örneğinde olduğu gibi federal ülkelerde ulus altı yönetim birimlerinin kamu alımları harcaması yüksek olabilmekte ise de İtalya ve Finlandiya gibi üniter ülkelerde de yerel yönetimlerin kamu alımları harcaması yüksek olabilmektedir (OECD, 2015: 136).

AB'de yerel yönetimlerin kamu harcamasının toplam kamu harcamaları ve GSYH içindeki payı Grafik 2'de yer almaktadır. Söz konusu veride yerel yönetim harcamaları, federal ülkelerde yerel ve bölgesel birimlerin harcamalarının toplamını ifade etmektedir.

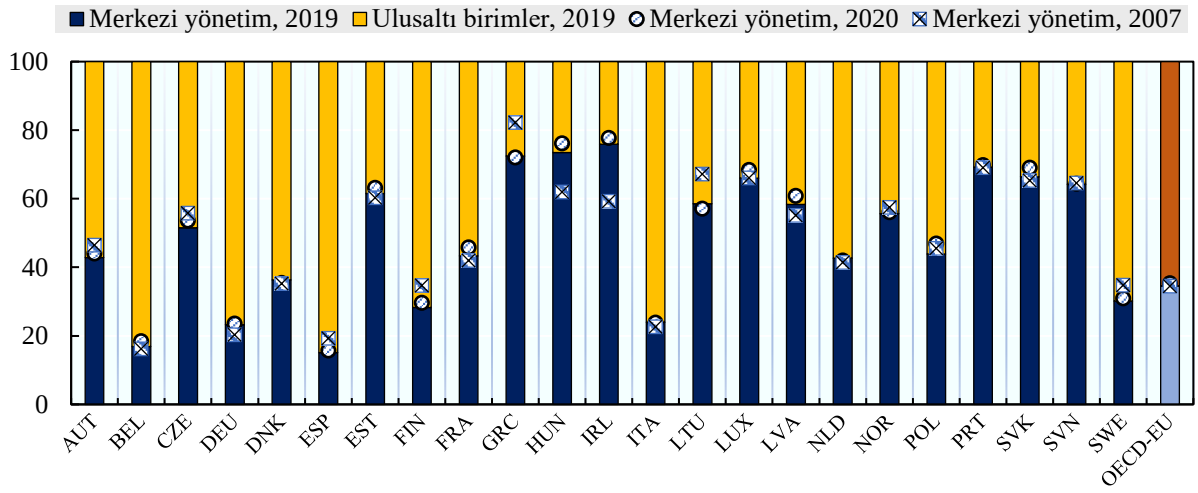


Grafik 2. AB'de yerel yönetimlerin kamu harcaması ve GSYH içindeki payı

Kaynak: (OECD, 2018)

Grafik 2'ye göre yerel yönetim harcamalarının GSYH'ye oranının en yüksek olduğu ülkeler Danimarka, Belçika, Finlandiya, İsveç, Almanya ve İspanya'dır. Bu oranın en düşük olduğu ülkeler ise Yunanistan, İrlanda, Güney Kıbrıs Rus Yönetimi ve Malta olmuştur. Yerel yönetim harcamasının kamu harcamaları içindeki payının en yüksek olduğu ülkeler Belçika, İspanya, Almanya ve Nordik ülkeleri; en düşük olduğu ülkeler ise Yunanistan, İrlanda, Kıbrıs Rus Kesimi ve Malta'dır. Federal ülkelerde yerel yönetim harcamasının kamu harcaması içindeki payı AB ortalamasının (% 33,5) üzerinde olmakla birlikte özellikle Nordik ülkelerinde olduğu gibi üniter ülkelerde de yerel yönetimlerin harcama oranı oldukça yüksek olabilmektedir. Örneğin Danimarka % 66,2 ile bu oranın en yüksek olduğu ülkedir. Dolayısıyla ülkenin yönetim biçimi ile yerel yönetimlerin kamu harcamaları arasında doğrudan bir ilişki olduğunu söylemek mümkün görünmemektedir.

Farklı yönetim seviyelerinde gerçekleşen kamu alımları harcamalarının AB ülkelerindeki dağılımı ise Grafik 3'te yer almaktadır.

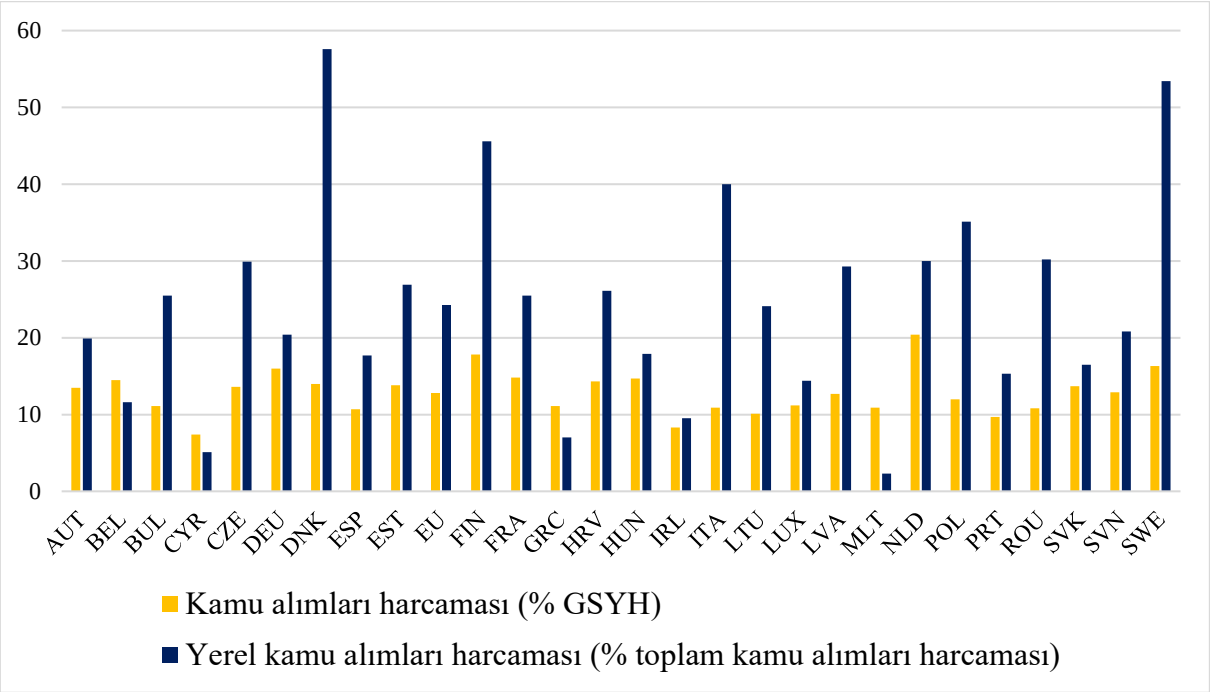


Grafik 3. Yönetim seviyelerine göre kamu alımları harcamasının dağılımı

Kaynak: (OECD, 2021a)

Üniter devlet harcamaları genellikle merkez ve yerel olmak üzere iki basamaktan oluşmakta iken federal devletlerde merkez, eyalet ve yerel olmak üzere üç seviye bulunmaktadır. Grafik 3'te ülkeler arasında kamu alımları harcamasının dağılımı bakımından merkez ve yerel arasında pek çok farklılık olduğu görülmektedir. OECD ve AB ortalaması dikkate alındığında kamu harcamaları yaklaşık % 65 oranında ulusaltı birimler tarafından gerçekleşmektedir. İrlanda, Macaristan, Yunanistan ve Portekiz gibi ülkelerde kamu alımları harcamasının yaklaşık % 70 oranında merkezi yönetim tarafından gerçekleştirildiği ve yerel yönetimlerin kamu alımları açısından rolünün oldukça sınırlı olduğu söylenebilir. Özellikle Macaristan ve İrlanda'da 2007 yılına kıyasla 2020 yılında merkezi yönetimin rolünün arttığı görülmektedir. Öte yandan Belçika, İspanya, İtalya ve Almanya'da kamu alımları harcamasının yaklaşık % 75-80 oranında ulusaltı birimler tarafından gerçekleştirildiği görülmektedir. Dolayısıyla bu ülkelerde kamu alımları harcamasını özellikle ulusaltı birimler gerçekleştirmektedir. Genel olarak federal ülkelerin üniter yapılı ülkelere kıyasla kamu alımları harcamalarını önemli derecede yerel düzeyde gerçekleştirdiği söylenebilir. Ancak yerel düzeyde kamu alımları harcaması yüksek olan İtalya, Danimarka, İsveç gibi üniter ülkelerin olduğu da gözden kaçırılmaması gereken bir husustur.

Grafik 4'te AB ülkelerinde kamu alımları harcamasının GSYH'ye oranı ve yerel kamu alımları harcamasının toplam kamu alımları harcaması içindeki payı gösterilmektedir. Buna göre AB ülkelerinde 2011-2020 yıllarını kapsayan dönemde kamu alımları harcamasının GSYH içindeki payı ortalama % 9 ile % 20 arasında değişmekte olup AB ortalaması % 13'tür. Bu oranın en yüksek olduğu ülke Hollanda'dır.



Grafik 4. AB ülkelerinde kamu alımları harcaması (2011-2020)

Kaynak: Eurostat, 2022

Toplam kamu alımları harcaması içinde yerel kamu harcamalarının dağılımı ise AB ülkeleri arasında farklılık göstermektedir. Tezin ilerleyen bölümlerinde detaylıca tartışılacağı üzere bu oran literatürde kamu alımlarında yerelleşme oranı olarak kabul edilmektedir (Kyriacou ve Roca-Sagalés, 2020). Buna göre Danimarka, İsveç, Finlandiya ve İtalya'da ulus altı birimlerin gerçekleştirdiği kamu alımları harcaması % 40 ile % 60 aralığında değişmektedir. Dolayısıyla bu ülkelerde kamu alımlarında yerelleşmenin yüksek olduğu söylenebilir. Malta, Kıbrıs Rum Kesimi, İrlanda, Yunanistan gibi ülkelerde ise yerel kamu alımları harcamalarının toplam kamu alımları harcamaları içindeki payı % 2 ile % 10 aralığında olup AB ortalamasının (% 25) oldukça altında seyretmektedir. Bu ülkelerde kamu alımlarında yerelleşme oldukça sınırlıdır. Ancak belirtmek gerekir ki kamu alımları harcamasının yerelleşmesi her zaman yerel birimlerin özgür bir şekilde harcamaya karar verip bu harcamayı yöneteceği anlamına

gelmemektedir. Bu nedenle kamu alımları örgütlenmesinin yerel yönetimlere ne kadar özerklik tanıdığı da gözetilmesi gereken bir unsurdur.[19]

Özellikle 2008 küresel krizi ile pek çok ülkede kemer sıkma politikaları hayata geçirilmiş ve kamu harcamaları gözden geçirilerek etkinsiz alanların tespit edilmesi, kamu harcamalarında etkinliğin sağlanması temel odak noktası olmuştur. Kamu harcamalarının önemli bir bileşeni olarak ihale sistemlerinde etkinliğin artırılmasına yönelik önlemler de alınmıştır. Bu önlemlerden birisi ihtiyaçların tek bir merkezden karşılandığı merkezi satın alma birimlerinin daha aktif kullanılması olmuştur. Merkezi satın alma birimlerinde bir veya birden fazla idare adına işlem yapan merkezi bir otorite olması nedeniyle ölçek ekonomisinden faydalanmak amacıyla kamu alımlarında merkezileşme eğiliminin artması gündeme gelmiştir. Almanya, İtalya, Fransa, Danimarka ve Finlandiya gibi mali yerelleşme derecesinin oldukça yüksek olduğu ülkelerde merkezileşme uygulamaları artmıştır (Šerpytis vd., 2011).

Kamu alım süreçlerini organize etmek üzere merkezi satın alma kuruluşlarının yaygınlaştırılması kapsamında OECD ülkelerinin büyük bir çoğunluğunda (% 97) kamu ihale sistemi içinde bir veya birden fazla merkezi satın alma kuruluşu görevlendirilmiştir (OECD, 2019c). Pek çok AB ülkesinde ihale süreçlerinin yönetiminden sorumlu olmak üzere merkezi bir kamu alımları otoritesi merkezi yönetime dahil bir kurum, bakanlık içinde bir birim, ya da başbakana/bakana bağlı ayrı bir kurum olarak konumlandırılmıştır (Lemke vd., 2020: 19). Merkezi satın alımlar konusunda uzmanlaşmış bir birim

[19] Yerel yönetimlerin siyasi, idari ve mali özerkliğini tanımlamak ve garanti altına almak amacıyla 1985 yılında yürürlüğe giren Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı *(European Charter of Local Self-Government)* ve bu sözleşmenin kamu alımları boyutunun ayrı bir inceleme konusu olduğu değerlendirilmektedir. Sözleşme hükümlerine göre yerel veya bölgesel idarelere kendi sorumlulukları altında kamusal hizmet sunumunu planlama ve yönetme, diğer idareler ile iş birliği içinde hareket etme gibi haklar tanınmaktadır. Bu kapsamda, kamu alımlarına ilişkin yetki ve sorumluluklar ile yerel yönetimlerin sahip olduğu özerklik boyutunun yasal düzenlemelerde açık bir şekilde tanımlanması ve kamu alımları örgütlenmesi açısından güç ve yetki dağılımının net bir şekilde belirlenmesi gerekmektedir.

bulunmadığı durumlarda ise genellikle bakanlıklar bu fonksiyonu üstlenebilmektedir. Brezovnik vd. (2015), AB ülkelerinde kriz sonrası dönemde kurumsal entegrasyonun sağlanması için yerelleşmeden merkezileşmeye bir geçiş olduğunu ve merkezileşmenin yeni formlarının kullanılmaya başlandığını vurgulamaktadır. Bu yeni uygulama biçimlerine yerel yönetimler arası ortak alımlar, uzmanlaşmış kuruluşlar, sözleşme iş birliği gibi uygulamalar örnek gösterilmektedir.

2014/24/EU sayılı Direktif'in 83'üncü maddesinde üye ülkelerde, kamu alımları politikası ve uygulamalarına yön veren ve bunların AB Direktifleri ve ulusal düzenlemelere uygun olduğunu temin eden en az bir kamu kurumu bulunması zorunluluğu açıkça belirtilmiştir. Merkezi kamu alımları kuruluşları AB kamu alımları hukukuna 2004/18/EC sayılı Direktif ile girmiş ve halen uygulamada olan 2014/24/EU sayılı Direktif ile bu kuruluşların yetki ve fonksiyonları artırılmıştır. Merkezi satın alma kurumu 2014/24/EU sayılı Direktif'te merkezileşmiş alım faaliyetlerini yürüten sözleşmeci kuruluş olarak tanımlanmaktadır. Direktif'in 69'uncu maddesinde merkezi satın alma kuruluşlarına şu şekilde değinilmektedir:

> "*Merkezi satın alma teknikleri pek çok ülkede giderek daha fazla kullanılmaktadır. Merkezi satın alma kuruluşları, satın alma, dinamik satın alma sistemlerini yönetme veya diğer ihale makamları için ücretli veya ücretsiz kamu sözleşmeleri/çerçeve anlaşmaları yapmaktan sorumludur. Bir çerçeve anlaşma akdedilen ihale makamları, bunu bireysel veya devam eden alımlar için kullanabilmelidir. Büyük kapsamlı alımlar göz önüne alındığında bu tür teknikler rekabeti artırmaya ve kamu alımlarını profesyonelleştirmeye yardımcı olmaktadır*."

Belirtmek gerekir ki AB ülkelerinde kamu alımları sistemi, her ülkede ihale süreçlerine farklı seviyelerde müdahil olan farklı kurumlardan oluşmaktadır. Bunlar, yasama düzeyinde hareket eden politika belirleyici kurumlar, ihale kanun ve kurallarını uygulamakla görevli idari kurumlar ve ihale uygulamalarının kanuna uygunluğunu temin

eden *ex-ante* kontrolden sorumlu gözetim kurumları olarak belirtilebilir (EC, 2016i: 26). İhale süreçlerini yöneten ve uygulayan söz konusu kurumların yetkilerinin ne derece merkezileşeceğine ise üye ülkeler karar vermektedir. Ülkeler yetkilerin merkezi ve/veya yerel idareler arasında bölüşülmesine veya merkezileşmiş sistemlerde olduğu gibi tek bir otoritenin sorumlu tutulmasına karar verebilmektedir (EC, 2016i: 26). Dolayısıyla, kamu alımları süreçlerinin yürütülmesinde en uygun yapının ne olduğunu üye ülkeler kendi dinamikleri çerçevesinde belirlemektedir (Lemke vd., 2020: 14).

3.1.1 Merkezi Kamu Alım Örgütlenmesi

OECD (2007) tarafından yapılan çalışmada kamu alım süreçleri göz önünde bulundurularak merkezi kamu alım örgütlerinin görev ve sorumlulukları asli (*core functions*) ve tamamlayıcı (*supplementary functions*) olmak üzere iki kategoride değerlendirilmektedir. Buna göre asli fonksiyonlar, kamu alımlarına ilişkin politikaların tasarlanması, mevzuatın hazırlanması, uluslararası kuruluşlar ile iş birliğinin sağlanması, denetim ve kontrol görevleridir. Tamamlayıcı fonksiyonlar ise özel sektör ile iş birliğinin sağlanması, yayın faaliyetleri, eğitim ve bilgi paylaşımı olarak belirtilmektedir. AB ülkelerinde genellikle asli fonksiyonları yürütmekle görevli merkezi bir kurum bulunmakla birlikte tamamlayıcı görevler yarı-merkezi veya yerelleşmiş birimler tarafından da yerine getirilebilmektedir. Öte yandan örgütlenme modelinden bağımsız olarak kamu alımlarının genellikle bakanlık düzeyinde kurumların sorumluluğu altında olduğu, kamu alımları alanında uzmanlaşmış birimlerin ise bakanlık birimleri, bağımsız ofisler gibi farklı şekillerde yapılandırılabildiği belirtilmektedir (OECD, 2007).

Merkezi veya yarı-merkezi kamu alımları örgütlenmesine sahip AB ülkelerinde görev ve sorumlulukların iki ana merkezi ihale kurumu arasında paylaştırıldığı ikili sistemler de bulunmaktadır (OECD, 2007). Bu sistemde bir kurum merkeze bağlı iken

diğeri belli bir dereceye kadar merkezden bağımsızdır. Merkeze ve genellikle bir bakanlığa bağlı olan kurum yasama ve politika fonksiyonlarını yürütmekte iken özerk olan kurum kamu alımları ile ilgili idari süreçleri yürütmekten sorumlu tutulabilmektedir.

3.1.1.1 İrlanda

Üniter bir ülke olan İrlanda'da kamu yönetimi örgütlenmesi merkez ve yerel olmak üzere iki katmanlı olup merkezi yönetim oldukça güçlü ve baskın bir konumdadır. Bu anlamda yüksek derecede merkezileşmiş bir gelenekten gelmektedir. İrlanda'da kamu yönetimi pratiklerinin ağırlıklı olarak Birleşik Krallık modeline dayalı olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Ancak 1973 yılında AB üyesi olması ile AB'nin ülke kamu yönetiminde önemli etkileri olmuştur. Özellikle 1980'li yıllarının ortalarından sonra YKİ yaklaşımı ile kamu yönetimi reformları gündeme gelmiştir. Collins ve O'Shea (2002), tüm reform çalışmalarına rağmen yerel yönetimlerin merkezi yönetim karşısında güçsüz olduğunu ve yerel kamu hizmetlerinin karşılanması açısından merkezi yönetimin yetersiz kaldığını belirtmektedir.

Kamu alımları açısından da genel yapı kamu yönetiminin merkeziyetçi anlayışından çok farklı değildir. İrlanda'da kamu alımları harcamaları GSYH'nin yaklaşık % 9'unu oluşturmakta ve alımların büyük bir kısmı merkezi düzeyde gerçekleştirilmektedir. Yerel yönetimlerin gerçekleştirdiği alımlar toplam alımların yalnızca % 11'ini oluşturmaktadır (EC, 2016e: 109). İrlanda'da kamu alımları sisteminin yasal çerçevesi ulusal hukuka aktarılan AB Direktifleri tarafından belirlenmektedir. Ulusal düzeyde ise AB eşik değerlerinin altında kalan alımlar için Maliye Bakanlığı tarafından belirlenen kurallar çerçevesinde alımlar gerçekleştirilmektedir.

Küresel finansal kriz ve AB bölgesi mali krizinden önemli ölçüde etkilenen İrlanda kötüye giden ekonomik durumu iyileştirmek üzere 2011 yılında Kamu Harcamaları ve

Reform Bakanlığı'nı kurmuştur. Bu kurumun temel amacı ise kamu harcamalarının azaltılması ve aynı zamanda kamu hizmetlerinin iyileştirilmesi olarak belirlenmiştir. Kamu alımları açısından ise ihale birimlerinin merkezileştirilerek süreçlerin daha etkin bir şekilde yürütülmesi, çerçeve anlaşmaların kullanımının yaygınlaştırılması, mevzuata uyumun sağlanması, kamu ihaleleri harcama analizinin tespiti için gerekli ek bilgi kaynaklarının temin edilmesi, iyi uygulama örneklerinin teşvik edilmesi öne çıkan ilk reform alanları olmuştur.[20]

İrlanda kamu alımları sisteminde 2013 yılında gerçekleştirilen reform ile farklı fonksiyonların tek bir idare tarafından üstlenilmesini amaçlayan ve merkezden yönetilen bir modele geçiş yapılmıştır.[21] Ayrıca merkezi ihale kurumunun koordinasyonu altında süreçleri hızlandırmak amacıyla süreçlerin standartlaştırılması ve basitleştirilmesi gündeme gelmiştir (EC, 2016e: 109). Kamu Harcamaları ve Reform Bakanlığına bağlı merkezi satın alma kurumu olan OGP (*The Office of Government Procurement*) 2013 yılında kurulmuş olup sağlık, savunma, eğitim ve yerel yönetimlerden oluşan dört temel alanda ve 16 farklı harcama kategorisinde kamu alımlarının merkezi olarak gerçekleştirilmesinden sorumludur. Avrupa'nın en büyük merkezi kamu alım örgütlenmelerinden birisi olarak ülkedeki tüm mal ve hizmet alımları harcamalarının yaklaşık % 50'sini yönetmektedir.[22]

OGP genel olarak idari ve teknik şartnamelerin gözden geçirilmesi, risk yönetimi, ihtiyaçların tespitinden sözleşmenin imzalanmasına kadar olan sürecin yönetilmesi ve

[20] DPER (2011), Public Service Reform, https://assets.gov.ie/35067/7f1d75ab9ccf47ab9ed13ae80e73b502.pdf Erişim tarihi: 18.04.2022
[21] Centralisation reforms of public procurement in the Republic of Ireland and Scotland (2020), Research and Information Service Briefing Paper http://www.niassembly.gov.uk/globalassets/documents/raise/publications/2017-2022/2020/public_accounts/0920.pdf Erişim tarihi: 20.05.2022
[22] DPER (2017), Case Study on the Office of Governance Procurement (OGP) https://www.reformplan.per.gov.ie/2014/downloads/files/Case%_20Study%_20OGP%_20FINAL%_2026.09.17.pdf Erişim tarihi 14.04.2022

devletin e-ihale stratejisinin belirlenmesinde önemli bir role sahiptir. Bu kapsamda merkezi e-ihale platformu olan *eTenders* platformunun yönetilmesinden de sorumludur. OGP hem merkezi satın alma kurumu hem de bir gözetim mekanizması olarak ihale süreçlerinde kilit bir rol oynamaktadır. Sözleşmeyi yapan kamu kurumları ise bütçe, planlama, kurumsal ihale planının hazırlanması ve ödeme sürecinin yönetiminden sorumludur. OGP'nin kurulması ile İrlanda'da çerçeve anlaşmaların uygulanma oranı artmış olup çerçeve anlaşma harcamaları toplam kamu alımları harcamasının yaklaşık % 30'unu ve toplam mal ve hizmet sözleşme bedellerinin % 50'sini oluşturmaktadır (EC, 2016e). OGP'nin yanı sıra iç kontrol ve denetim mekanizmaları ile ihaleyi gerçekleştiren idareler ve mevzuata uygunluk denetimi yapan Sayıştay ihale süreçlerinin denetiminde görevli kuruluşlardır. İhalelere yönelik şikâyet başvurularında İrlanda Yüksek Mahkemesi ilk başvuru noktasıdır.

Merkezi kamu alım örgütlenmesinin kamu kaynaklarının etkin kullanılmasında herhangi bir etkisinin olup olmadığı ayrıca araştırılması gereken bir konu olmakla birlikte belli alanlarda ihale süreci yönetiminde olumlu etkilere yol açtığı gözlenmektedir. Öncelikle, İrlanda'da satın alma fonksiyonlarının büyük ölçüde tek bir merkezden gerçekleştirilmesi ile uzmanlaşma artmış ve işlem maliyetleri azalmıştır. Ayrıca güçlü yasal çerçeve ve denetim faaliyetleri sayesinde kamu alımlarında yolsuzluk seviyesinin AB ortalamasının altında olduğu görülmektedir (EC, 2016e: 112). İrlanda merkezi satın alma kurumunun başarısının temel nedenlerinden birisi de diğer Avrupa ülkelerine kıyasla İrlanda ekonomisinin küçük olması ve süreçlerin daha kolay yönetilebilmesidir. Dolayısıyla kamu alımları açısından yolsuzluk büyük bir sorun olarak görülmemektedir. Ayrıca OGP tarafından sözleşmeci kuruluşlara ihale mevzuatı ile ilgili teknik eğitimler ve seminerler düzenlenmektedir. Bu da ihale uygulamaları açısından bütünlük sağlayan bir uygulama olarak değerlendirilmektedir. Son olarak, OGP tarafından yönetilen

elektronik ihale platformunun (*eTenders*) kullanılması, ihale süreçlerinin daha şeffaf yürütülmesine ve özellikle küçük ve orta ölçekli işletmeler için erişilebilir olmasına yardımcı olmaktadır.

Öte yandan merkezileşmiş kamu alımları sistemi nedeniyle belli alanlarda sorunlar yaşandığını söylemek mümkündür. Ülkede yerel yönetimlerin idari kapasitelerindeki yetersizlikler kamu ihale süreçlerinin etkinliğini azaltmaktadır (EC, 2016e). Kamu alımlarını gerçekleştiren idareler açısından temel bir sorun alanı da çalışanların ihale mevzuatı konusundaki yetersizlikleridir. Yerel birimlerin kendi insan kaynaklarını yönetme konusunda özerkliğe sahip olması nedeniyle çalışanların kamu ihaleleri konusunda uzmanlaşmış olmasına ilişkin bir zorunluluk bulunmamaktadır. İrlanda'nın önde gelen akademik eğitim kurumlarından birisi olan IPA (*Institute of Public Administration)* tarafından gerçekleştirilen bir çalışmaya göre bu idarelerde çalışanların yalnızca % 10'u tam zamanlı olarak kamu alımı gerçekleştirmekte ve yalnızca % 23'ü ihale süreçleri ile ilgili teknik bilgi ve eğitime sahiptir (EC, 2016e: 110). Dolayısıyla ihale süreçlerinin yönetilmesinde personelin bilgi ve uzmanlık eksikliği İrlanda'da önemli bir sorun alanı olarak karşımıza çıkmaktadır.

3.1.1.2 Portekiz

Portekiz'de kamu yönetimi güçlü merkezileşmiş öğeler içermektedir. Güç ve karar mekanizması merkezi yönetimde yoğunlaşmış olup yerel yönetimler bütçesel anlamda merkezi yönetimin transferlerine bağımlıdır (Dieringer ve Sturm, 2010: 257). Kamu alımları sistemi açısından da merkezi bir yapı söz konusudur. GSYH'nin % 10'unu oluşturan kamu alımları harcamasının yalnızca % 12'lik kısmı bölgesel veya yerel yönetimler tarafından gerçekleştirilmektedir (EC, 2016g).

Portekiz, 2007 yılından başlayarak yerelleşmiş kamu alımları sisteminden merkezileşmiş bir sisteme geçmiştir. Ekonomi Bakanlığı, kamu alımları sisteminde politika belirleyici konumunda olup satın alma kurumu *InCI (Institute of Public Markets, Real Estate and Construction)* ve Maliye Bakanlığı ile kamu alımları sistemini yönetmektedir. Merkezi satın alma kurumu olan *eSPap* (*the Entity of Shared Services of the Public Administration)* merkezi kurumların büyük ölçekli çerçeve anlaşmalar aracılığıyla gerçekleştirdikleri standart nitelikteki alımlarını yönetmektedir. Merkezi alım faaliyetlerinde çerçeve anlaşmaların kapsamının genişletilmesi ve yerel/bölgesel idarelerin gönüllü olarak *eSPap* üzerinden gerçekleştirdikleri alımların sayısının artırılması planlanmaktadır (EC, 2016g).

Kamu kurumları 2008 yılından itibaren kamu alımlarına ilişkin verileri elektronik ortamda (*BASE*) yayınlamaktadır. Portekiz 2009 yılında elektronik ihaleyi zorunlu yapan ilk AB ülkesi olarak önemli bir adım atmıştır (EC, 2016g). *BASE* platformu farklı elektronik platformlar aracılığı ile yürütülen ihalelere ilişkin bilgileri içerdiğinden merkezi bir platform niteliğindedir.

Portekiz'de kamu yönetiminde yolsuzluk en önemli sorunlardan birisidir. Kamu alımları alanında da her ne kadar şeffaflığı artırmak ve yolsuzluğu önlemek amacıyla gözetim ve denetim mekanizmaları açısından çeşitli adımlar atılsa da ülkede yolsuzluk sorunu devam etmektedir. Özellikle yaklaşık maliyeti AB eşik değerinin üzerindeki alımlarda doğrudan alım yönteminin kullanılma oranı diğer AB üyesi ülkelere kıyasla oldukça yüksektir (EC, 2016g). Ayrıca anlaşmalı teklif ve çıkar çatışması da temel sorun alanlarından birisi olarak görülmektedir.

Kamu alımları sisteminde insan kaynakları ve idari kapasite açısından belli sorun alanları bulunmaktadır. 2008 ekonomik krizinden sonra işe alımların azaltılması

nedeniyle ihale süreçlerine ilişkin teknik bilgi ve deneyimi olan personelin işe alınması zorlaşmıştır. Bu sorunu çözmeye yönelik olarak personelin teknik yeterliliğini artırmak amacıyla ulusal yönetim enstitüsü ve *eSPap* tarafından eğitimler düzenlenmekte ise de özellikle teknik şartnamelerin ve ihale değerlendirme yöntemlerinin düzenlenmesi açısından sorunlar devam etmektedir (EC, 2016g). Örneğin AB tarafından ihalelerin sonuçlandırılmasında fiyat kriteri ile fiyat dışı unsurların da dikkate alınması gerektiği belirtilmekte ise de ihalelerin yarısı yalnızca fiyat kriteri ile sonuçlandırılmaktadır. Bu da idari kapasitenin hukuki bilgiyi uygulamadaki yetersizliğini ortaya koymaktadır. Kamu alımları ile ilgili süreçlerin denetlenmesinden iç kontrol mekanizmalarının yanı sıra Portekiz Rekabet Kurumu ve Sayıştay sorumludur. Ancak ihale süreçleri ile ilgili yasal prosedürlerden kaynaklı olarak dava süreçleri oldukça yavaş ilerlemektedir.

3.1.2 Yarı Merkezi Kamu Alım Örgütlenmesi

3.1.2.1 Fransa

Fransa yerel yönetimin güçsüz olduğu, yüksek derecede merkezileşmiş kamu yönetimi geleneğine sahip bir ülke olmakla birlikte ülkede kamu yönetiminde yerelleşme reformları 1982 yılında başlamıştır. 2003 tarihli anayasa reformu ile yerel yönetimlere mali ve siyasi özerklik tanıyan *subsidiarite* ilkesi tanımlanmış, böylece yerel yönetimlerin rolünün artırılması amaçlanmıştır (Ahmad vd., 2008).

Fransa'da kamu alımları GSYH'nin yaklaşık % 15'ini oluşturmakta ve ihalelerin % 37 gibi azımsanmayacak bir oranı yerel veya bölgesel idareler tarafından gerçekleştirilmektedir (EC, 2016c). Ülkenin büyüklüğü ve yarı-merkezi siyasi örgütlenmesine paralel olarak kamu alımları sistemi de yarı-merkezi niteliğe sahip olup çok sayıda ve farklı alanda sözleşmeci ve gözetim kurumlar bulunmaktadır. Ekonomi ve Finans Bakanlığı (*MINEFI*) tüm ihale sisteminin yönetimi ile ilgili birincil ve ikincil

düzenlemeleri tasarlamak, operasyonel destek sağlamak, iç koordinasyonu yönetmek ve gözetim ve kontrolden sorumludur (Lemke vd., 2020: 18). Ayrıca ihale usullerinin kullanımı, iyi uygulama örnekleri, ihale piyasalarına özgü sorun alanlarına ilişkin bilgileri kamu kurumları ile paylaşmaktadır (EC, 2016c).

Fransa'nın merkezi satın alma kurumu *Union des Groupements d'Achats publics – UGAP* 1985 yılında yasal statüsüne kavuşmuş bir kamu kurumudur. Merkezi satın alma kurumu olarak merkezi yönetim, yerel yönetim ve hastaneler için mal ve hizmet temin etmekle görevlendirilmiştir (OECD, 2011: 31). Çerçeve anlaşmalar aracılığıyla piyasadan çok sayıda alım yapmakta ve bu mal ve hizmetleri ihaleci kuruluşlara satmaktadır (OECD, 2011: 56). Bu kurumun işleyişini destekleyen kamusal satın alma kurumu *SAE* ise merkezi yönetimler için ortak alımlar söz konusu olduğunda çerçeve anlaşma ve ihale sözleşmelerinin yürütülmesinden sorumludur (Lemke vd., 2020: 18). Fransa'da küçük ve orta ölçekli işletmelerin ihaleye katılımı 2008 yılından itibaren teşvik edilmekte ve küçük firmaların bir araya gelerek ortak bir teklif sunmalarına olanak sağlanmaktadır (EC, 2016c).

Kamu alımları sisteminde yetki ve sorumluluğun bölgesel ve yerel birimlere aktarılması ve idarelerin geniş takdir yetkisine sahip olması ihale sürecine ilişkin yöntemlerin standartlaştırılması önünde engel teşkil etmekte ve farklı uygulamalar ile karşılaşılmasına neden olmaktadır (EC, 2016c). Ayrıca AB ülkeleri içinde en fazla ihale prosedürüne sahip olan bir ülke olarak karmaşık regülasyon yapısı ihaleye katılmak isteyenler açısından zorlayıcı olmaktadır. Parçalı ve kapsamlı çok sayıda ihale düzenlemesinin yolsuzluğu önlemede de bir etkisinin olmadığı vurgulanmaktadır (EC, 2016c). Sistemin karmaşık yapısından kaynaklı olarak e-ihale kullanım oranı düşüktür. Buna çözüm olarak yerel yönetimler kendi e-ihale sistemlerini kullanmaktadır. Yerel ve bölgesel düzeyde, büyük ölçekli idarelerin ihale birimleri bulunmakla birlikte küçük ve

orta ölçekli yerel idarelerin ihale konusunda uzmanlaşmamış personeli istihdam etmesi de uygulamada sorunlar yaşanmasına neden olmaktadır (EC, 2016c). Özellikle yerel düzeyde gerçekleştirilen kamu ihale süreçlerinde yolsuzluk algısı oldukça yüksektir. Yolsuzluğu önlemeye yönelik olarak ulusal bir strateji bulunmamakla birlikte yasal düzenlemelerde kamu alımları mevzuatının ihlaline ilişkin durumlar belirtilmiştir.

3.1.2.2 İtalya

İtalya güçlü bölgesel ve yerel birimlere sahip üniter bir ülkedir. İtalya'da yerelleşme reformları 1982 yılında yetki ve sorumlulukların ulusaltı birimlere devredilmesiyle başlamıştır. 2001 bütçe reformu ve 2003 anayasal reform neticesinde hizmette yerellik ilkesi doğrultusunda ulusaltı birimlerin rolü artırılmış ve bu birimlerin siyasi ve mali özerklikleri gündeme gelmiştir (Ahmad vd., 2008).

İtalya'da kamu harcamalarında etkinliğin ve şeffaflığın artırılması uzun yıllardır temel tartışma noktalarından birisi olmuştur. Kamu alımları açısından yolsuzluğun azaltılması ve tasarrufun sağlanması bağlamında özellikle 2000'li yıllardan itibaren başlayan ve 2014-2016 döneminde gerçekleştirilen bir dizi merkezileşme reformları gündeme gelmiştir (Decarolis, 2018). İtalya'da kamu alımları GSYH'nin % 10'undan fazlasını temsil etmekte ve toplam kamu harcamalarının yaklaşık % 20'sini oluşturmaktadır. Kamu alımlarının yaklaşık % 20'si merkezi satın alma kuruluşları tarafından gerçekleştirilmektedir.

Merkezi satın alma kurumu *CONSIP*, Maliye ve Ekonomi Bakanlığına bağlı ve bilişim teknolojilerini değiştirmek amacıyla devlet bütçesinden finanse edilen özel bir şirket olarak 1997 yılında kurulmuştur. 2003 yılında kurumun rolü yeniden tasarlanmış ve kamu idareleri adına mal ve hizmet temini gerçekleştiren bir kuruluş olarak yeniden yapılandırılmıştır (OECD, 2011). Böylece tüm merkezi kuruluşların *CONSIP* tarafından

düzenlenen çerçeve anlaşmaları kullanmaları zorunlu kılınmıştır. Diğer kamu kuruluşlarının ise kendi gerçekleştirdikleri ihalelerde *CONSIP* tarafından belirlenen fiyat ve kalite gereklilikleri çerçevesinde süreci yönetmeleri gerekmektedir (Baldi ve Vannoni, 2017: 429). Aynı zamanda İtalya'daki bölgeler yerel ve bölgesel idareler adına hareket eden kendi merkezi satın alma kurumlarını oluşturma yetkisine sahiptir. Bu kuruluşlar da fiyat ve kalite ölçütleri bakımından *CONSIP* çerçeve anlaşmalarını dikkate almak zorundadırlar. Ancak uygulamada yerel ve bölgesel birimlerin ihale süreçlerinde farklılaşmalar yaşanabilmektedir (Baldi ve Vannoni, 2017: 430)

İtalya'da çok fazla sayıda ihale düzenlemesi ve bu alanda yetki aktarımı etkin bir ihale sistemi önünde engel teşkil etmektedir (Decarolis, 2018). Bu parçalı yapının azaltılmasına yönelik olarak 2014 yılında kamu alımları sisteminde reform gerçekleştirilmiş ve belli mal ve hizmetlerin temininden sorumlu yeni satın alma kuruluşları kurulmuştur. Bu süreçte *CONSIP* iletişim ve koordinasyonu sağlamakla görevlendirilmiştir (OECD, 2019c: 88). Ayrıca *CONSIP* aracılığıyla küçük ve orta ölçekli işletmelerin ihale piyasalarına erişiminin kolaylaştırılması ve elektronik ihale uygulamasının yaygınlaştırılması hedeflenmektedir.

İtalya kamu alımları sistemi idari kapasitenin yetersizliği ve zayıf yasal çerçeve nedeniyle özellikle yapım işleri ihaleleri açısından yolsuzluk riski barındırmaktadır (EC, 2016f). Kamu alımlarında yolsuzluğu önlemek amacıyla yasal düzenlemeler gerçekleştirilmiş ve ihale süreçlerini denetlemek üzere bağımsız bir devlet kurumu olan *ANAC* kurulmuştur.

Yasal sistemin karmaşıklığı istisna uygulamalarına ve yasal boşluklara neden olmaktadır. Ayrıca AB eşik değerinin altındaki ihalelerde uygulanmak üzere esnek olmayan kurallara sahip olması ve uzun yasal süreçler kamu alımları performansını

olumsuz etkilemektedir. Son olarak diğer AB ülkelerinde olduğu gibi insan kaynakları ve idari kapasitedeki yetersizlik de İtalya'da kamu alımları sisteminde sorun alanı olmaya devam etmektedir.

3.1.2.3 Almanya

Almanya'da ülke örgütlenmesi ve kamu yönetimi sistemi açısından en önemli anayasal ilke federalizmdir. Ülke on altı eyaletten oluşmakta ve eyaletler kendi egemenlik yetkisini elinde bulundurmaktadır. Farklı yönetim seviyeleri arasında hiyerarşi bulunmamaktadır. Federal devletin ve eyaletlerin yetki alanına giren konular anayasada düzenlenmektedir.

Almanya'nın federal bir ülke olmasının sonucu olarak yerel yönetimler güçlü bir idari özerkliğe sahiptir. Yerel idareler kamu hizmetlerinin sunumunda en temel yönetim birimleri olarak şehir planlamasından sosyal ve kültürel ilişkilere kadar pek çok alanda hizmet vermektedir. Ayrıca eyalet yönetimi tarafından kendisine delege edilen kamu güvenliği ve düzeni gibi alanlarda da önemli sorumluluklar üstlenmektedir.

Avrupa'nın en büyük ekonomisi olan Almanya'da kamu alımları harcaması GSYH'nin yaklaşık % 15'ini, toplam kamu harcamalarının ise yaklaşık % 35'ini oluşturmaktadır (OECD, 2019c). Kamu yönetiminin genel işleyişine paralel olarak kamu alımları da genel itibariyle eyaletler (*Länder*) ve özellikle de yerel yönetim birimleri tarafından yürütülmektedir. Almanya'da kamu kurumlarının % 88'ini yerel düzeydeki kamu kurumları oluşturmakta olup tüm kamu alımlarının yaklaşık % 66'sı yerel düzeyde gerçekleştirilmektedir (EC, 2016d). Dolayısıyla kamu ihalelerinde temel aktörün yerel düzeydeki sözleşmeci kuruluşlar olduğunu söylemek mümkündür.

Almanya'da kamu alımlarına ilişkin temel sorumluluk alanları federal düzeyde bakanlıklar arasında bölüştürülmüştür. Bu kapsamda kamu alımları politikasının ve yasal çerçevenin belirlenmesinden bir bakanlık sorumlu tutulmuşken elektronik ihale, merkezi satın alma, sürdürülebilir alımlar alanlarda başka bir bakanlık görevlendirilmiştir. Federal Şansölye ise farklı bakanlıklar arasındaki iş birliğini ve koordinasyonu sağlamakla görevlendirilmiştir. Ancak yönetimler arası ilişkileri dikey olarak koordine eden denetleyici bir mekanizma olmaması nedeniyle iş birliği sınırlı kalmaktadır (OECD, 2019c: 86). Yerel yönetimlerin idari özerkliğinden kaynaklı olarak ihale süreçleri çok sayıda küçük yerel birim tarafından yerine getirilmektedir. Ayrıca *subsidiarite* ilkesinden kaynaklı olarak AB eşik değerinin altında kalan ihalelerde yerel yönetimler federal devlet kanunlarını kullanıp kullanmamakta takdir yetkisine sahiptirler (OECD, 2019c: 79).

Federal devlet düzeyinde kamu alımlarının yasal çerçevesini rekabet hukuku ve bütçe kanunları çizmektedir. İhale süreçlerini düzenleyen tek bir kanun veya düzenlemenin olmaması kamu alımlarının karmaşık bir yapıya bürünmesine neden olmaktadır. Dolayısıyla yerelleşmiş kamu alımları sistemi, birbiri ile çelişen uygulamalarla karşılaşılmasına neden olabilmektedir. Bu sorunu önlemek amacıyla 2016 yılında kamu alımları alanında reform uygulamaları hayata geçirilmiş ve kamu alımları yasal çerçevesi AB Direktifleri ile büyük ölçüde uyumlu hale getirilmiştir (OECD, 2019c). Almanya'da federal düzeyde örgütlenen merkezi satın alma kurumları, farklı sektör alımlarında faaliyet göstermektedir. Bu kuruluşlar örgütsel olarak farklı bakanlıkların bünyesinde yer almakla birlikte günlük işlerinde belli bir dereceye kadar özerkliğe sahiptirler. Bütçeleri merkezi yönetim tarafından tahsis edilmekte olup kamu politikası ve hedeflerine uygun olarak kullanılmaktadır (OECD, 2019c: 109). Merkezi satın alımlarda temel araçlardan birisi olan çerçeve anlaşmalar Almanya'daki ihale ilanlarının yaklaşık % 13'ünü oluşturmaktadır. Bu oran ise % 13,78 olan AB ortalamasına

oldukça yakındır. Eyalet düzeyinde merkezi satın alma birimlerinin gerçekleştirdikleri alımlarda elde ettikleri tasarrufa ilişkin kayıtlar oldukça sınırlı olduğundan bu kuruluşların ölçek ekonomisinden ne ölçüde faydalandıklarının daha detaylı araştırılması gerekmektedir (OECD, 2019c: 128).

Almanya'da eyaletler, eyalet düzeyinde olan ihale düzenlemelerini kendi yetki alanlarında hayata geçirebilme yetkisine sahiptir. Örneğin asgari ücrete ilişkin düzenlemeler ilk önce eyalet düzeyinde uygulanmış, federal düzeyde ise daha sonradan uygulama alanı bulmuştur (OECD, 2019c: 93). Bu nedenle yüksek özerklik uygulamada düzensizliklere neden olmaktadır. Ancak güçlü idari kapasite ve yolsuzluğu önlemek için geliştirilen yöntemlere bağlılık nedeniyle ihale süreçlerini olumsuz etkileyecek durumlar sınırlıdır (EC, 2016d). Ayrıca yerel yönetimler kendi aralarında iş birliği gerçekleştirerek spesifik alanlarda merkezi alım uygulamalarında bulunabilmekte ve ortak alımların gerçekleştirilmesi durumunda federal devletten belli bir orana kadar sübvansiyon elde edebilmektedir (OECD, 2019c: 98). Ancak kamu alımlarına ilişkin ortak bir veri sisteminin yokluğu nedeniyle yerel yönetimler arasında hangi oranda iş birliği gerçekleştirildiğine ilişkin bir bilgi bulunmamaktadır.

Yüksek derecede özerkliğe sahip olan yerel yönetimlerde kamu ihalelerinde görev alan personelin ihale süreçlerinin gerektirdiği uzmanlığa ve teknik bilgiye sahip olmaması süreçlerde aksamalara yol açabilmektedir (OECD, 2019c: 82). Ayrıca belli bir parasal eşik değerin altındaki ihalelerde eyaletler arasında farklı ihale kanunlarının geçerli olması nedeniyle Almanya'da AB düzeyinde gerçekleştirilen ihalelerin sayısı diğer üye ülkelere kıyasla oldukça düşüktür.[23] AB perspektifinden dikkate alındığında bu durum bir

[23] Avrupa Komisyonu (2019), Economic and legal analysis of the factors leading to a low rate of publication of public procurement opportunities in Germany, https://single-market-economy.ec.europa.eu/publications/economic-and-legal-analysis-factors-leading-low-rate-publication-public-procurement-opportunities_en Erişim tarihi: 01.05.2022

etkinsizlik unsuru olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu çerçevede eyaletler arasındaki farklılıkların önüne geçmek için ihale ve bütçe süreçlerinin standartlaştırılması, ekonomik etkinliğin göz önünde bulundurularak ihale proje ve stratejilerinin tasarlanması ve genel olarak ihale süreçlerinin daha şeffaf hale getirilmesi çözüm önerileri olarak sunulmaktadır. Genel olarak Avrupa Komisyonu ihale süreçlerinin yönetilmesinde ve stratejik kamu alımlarının uygulanmasında yönetimler arası koordinasyonun teşvik edilmesi, ulusal çapta bir veri sisteminin uygulanması, parçalı e-ihale uygulamalarının uyumlaştırılması ve sistemlerin merkezi hale getirilerek tek bir platform üzerinden gerçekleştirilmesi gerektiğini belirtmektedir (EC, 2016i: 116).

3.1.3 Yerelleşmiş Kamu Alım Örgütlenmesi

3.1.3.1 Finlandiya

Finlandiya yönetişim kategorileri açısından en iyi yönetilen ülkelerin başında gelmekte olup merkezi, bölgeler ve yerel birimlerden oluşan üniter bir devlettir. Bölgelerin kendini yönetme yetkisi bulunmamakla birlikte belediyeler kendini yönetme hakkına sahip olan tek yerel yönetim birimidir (OECD, 2010a). Belediyelerin güçlü özerk yapısı anayasa ile koruma altına alınmıştır. Eğitim, sağlık, ulaşım hizmetleri ile kültürel ve sosyal hizmetler ağırlıklı olarak belediyeler tarafından sunulmaktadır.

Finlandiya'da kamu alımları, GSYH'nin yaklaşık % 18'ini, toplam kamu harcamalarının ise yaklaşık % 33'ünü oluşturmaktadır (OECD, 2021a: 163). Finlandiya'da dikey bir yerelleşme söz konusu olduğu için bölgesel yapılar ve belediyeler kamu alımları sürecinde oldukça güçlü bir role sahiptir (OECD, 2007: 26). Kamu alımlarının % 52'si bölgesel veya yerel düzeyde gerçekleştirilmektedir (EC, 2016b).

AB'de yerelleşmiş kamu alımları sisteminin uygulandığı Finlandiya'da AB eşik değerin altındaki ihalelerde kamu alımları usullerinin kullanılıp kullanılmayacağı konusunda ihaleyi gerçekleştiren idarelerin geniş çaplı takdir yetkisi bulunmaktadır. Ülkede kamu alımları sürecini yönetmekten sorumlu pek çok kurum bulunmakta olup yetki ve sorumluluklar farklı birimler arasında dağıtılmıştır (OECD, 2007: 26). Finlandiya'da kamu alımları sürecini birlikte yönetmekten iki bakanlık sorumludur. Ekonomik İlişkiler ve İstihdam Bakanlığı (*MEAE*) kamu alımlarına yönelik ulusal mevzuatı düzenlemek, bu alanda reformları ve gelişmeleri takip etmek ve iç piyasa dinamiklerinin işleyişini kontrol etmek ile görevlidir (Lemke vd., 2020: 17). Maliye Bakanlığı ise merkezi alım ile ilgili stratejinin belirlenmesi, kamu alımları yöntem ve uygulamalarının geliştirilmesinden sorumludur. Ayrıca, kamu sözleşmelerinin merkezi ihale sürecine tabi olup olmadığına da bu bakanlık karar vermektedir (OECD, 2007: 55).

Finlandiya'da *Hansel Ltd.,* merkezi satın alma kurumu olarak Maliye Bakanlığı'nın gözetiminde çerçeve anlaşmalar aracılığıyla merkezi kurumlara mal ve hizmet temin etmekle görevlidir (Lemke vd., 2020: 17). Çerçeve anlaşmalar bakanlıklar veya diğer kamu kurumları tarafından kullanılabilmektedir. Kuruluş yalnızca merkezi yönetim satın alma kuruluşu olarak yetkilendirildiğinden 2020 yılına kadar yerel yönetimler için alım gerçekleştirmemiş ancak bu tarihten itibaren tüm kamu yönetimini kapsayacak şekilde fonksiyonları artmıştır.[24] *Hansel Ltd*. elektronik ihale süreçlerini yönetmekten de sorumludur. Ancak bölgesel ve yerel kuruluşların e-ihale süreçlerine ilişkin veri toplama mekanizmasının yokluğu önemli bir sorun olarak kabul edilmektedir.

Kamu alımları sürecini yöneten personel, ülkenin kamu yönetimi enstitüsü tarafından kamu alımları eğitimine tabi tutulmakta olup kamu alımları açısından kamu

[24] https://annualreport2020.hansel.fi/operations/ Erişim tarihi: 18 Kasım 2021

idarelerinin idari kapasitesi yeterli kabul edilmektedir (EC, 2016b). Bu nedenle Finlandiya'da yolsuzluk bir sorun olarak görülmemektedir. Bununla birlikte küçük ve orta ölçekli işletmelerin ihale piyasalarına erişimi ve elektronik ihale kullanımı kamu alımları sisteminin zayıf noktaları olarak görülmektedir.

Finlandiya'da eğitim alanında yerelleşme ve bilişim teknolojileri ihaleleri üzerine yapılan bir çalışmada belli açılardan yerelleşmenin hem olumlu hem de olumsuz yönlerine dikkat çekilmektedir (Leviäkangas vd., 2013). Buna göre yerelleşme, küçük ölçekli hizmet sunucularının sisteme dahil olmaları açısından olumlu bir etkiye sahip olmakla birlikte her birimin alım sürecini kendisinin yönetmesi şeffaflık açısından bir risk unsuru oluşturabilmektedir. Küçük birimler tarafından sürecin yönetilmesinde bilgi ve tecrübe eksikliği nedeniyle olumsuz sonuçlar ile karşılaşılması daha muhtemel olabilmektedir. Ayrıca, ölçek ekonomisinden yararlanma ihtimali ortadan kalkmaktadır (Leviäkangas vd., 2013).

3.1.3.2 Belçika

Belçika bölgelerden ve topluluklardan oluşan federal bir devlettir. Topluluklar dil ve kültürel öncelikler temel alınarak oluşturulmuş iken bölgeler ekonomik çıkarlara göre şekillenmiştir. Ülkede federal yapıların yasama ve yürütme organı bulunmaktadır. Bölgelerin ve toplulukların yetki ve görev alanları birbirinden ayrılmış olup yasama anlamında eşit düzeydedirler (Pollitt ve Bouckaert, 2017).

Federal bir ülke olan Belçika'da kamu alımları da yerelleşmiş bir sistem üzerine kurulmuştur. Kamu alımları GSYH'nin yaklaşık % 14'ünü oluşturmakta olup kamu alımlarının % 87'si gibi oldukça büyük bir kısmı ulusaltı yönetimler tarafından gerçekleştirilmektedir. Bu anlamda AB ülkeleri içinde yerel yönetimlerin kamu alımları harcamasının en fazla olduğu ülke konumundadır (OECD, 2015: 136).

Kamu alımları federal düzeyde regüle edilmekte olup mevzuatı uyarlama ve uygulama konusunda her bölge belli bir dereceye kadar esnekliğe sahiptir (EC, 2016a). Federal düzeyde kamu alımlarından bazı kurumlar sorumlu tutulmuştur. Başbakanlığa bağlı idari işler bürosu, kamu ihale mevzuatının hazırlanması, koordinasyonu ve izlenmesinin yanı sıra AB Direktiflerinin ulusal hukuka aktarılmasından ve elektronik ihalenin geliştirilmesinden sorumludur. Bu bakımdan federal otorite, federe kuruluşlar, kamu şirketleri, denetim organları, iş dünyası ve sendika temsilcilerinden oluşan özel bir danışma organı olan Kamu Alımları Komisyonu'nun sekreteryası olarak görev yapmaktadır (EC, 2016a). Federal devlet adına sözleşmeleri yönetme yetkisine sahip olan *CMS-FOR* ise merkezi satın alma kurumu olarak görevlendirilmiştir. Belçika, pek çok üye ülkeden farklı olarak, çevresel, sosyal ve yenilikçi kamu alımları bölgesel ve yerel düzeyde entegre etmiştir. Böylece sürdürülebilir kalkınma amacıyla kamu alımları mevzuatında düzenlemeler yapılmış, küçük ve orta işletmelerin sisteme dahil olması teşvik edilmiştir (EC, 2016a).

Sayıştay, bölgeler, topluluklar, belediyeler ile federal birimlerin gerçekleştirdiği kamu alımlarını denetlemekten sorumlu tutulmuştur. Ancak federal düzeyde gerçekleştirilen alımlarda performansın genel olarak kabul edilebilir düzeyde olduğu belirtilmekle birlikte özellikle bölgeler tarafından gerçekleştirilen alımlarda rekabet ve şeffaflık açısından sorunlar yaşandığı tespit edilmektedir (EC, 2016a). Bölgesel özerklikten kaynaklı olarak kamu alımları mevzuatının uygulanması federal ve bölgesel düzeyde farklılıklar gösterebilmektedir. Yerel ve bölgesel birimlerde özellikle 2009 finansal krizinden kaynaklı bütçe kısıtı nedeniyle personel ve finansal kaynakların yetersizliği kontrol mekanizmaları açısından sorun teşkil etmektedir. Bu nedenle kamu alımlarında hem federal hem de bölgesel düzeyde denetim ve gözetim mekanizmalarının güçlendirilmesi gerektiği vurgulanmaktadır (EC, 2016a). Belçika'da elektronik ihalenin

aktif kullanımı şeffaflık ve ihaleye katılım açısından sisteme olumlu etkiler yapmıştır. Ancak bölgesel ve yerel farklılıklardan kaynaklı olarak elektronik ihale süreç ve usullerinin uygulanmasında sorunlar yaşanabilmektedir.

3.1.4 Genel Değerlendirme

AB'de iş birliği ve ekonomik entegrasyonun artırılması amacıyla kamu alımları mevzuatı düzenlenmiştir. 2014/24 sayılı Kamu Alımları Direktifi, yaklaşık maliyeti AB tarafından belirlenen eşik değerin üzerindeki ihalelerde uygulanmak zorunda olup bu değerin altında olan ihalelerde uygulanma zorunluluğu bulunmamaktadır. Dolayısıyla kamu alımları uygulamaları açısından ülkeler arasında farklılıklar söz konusu olabilmektedir. Bu kapsamda Avrupa Komisyonu üye ülkeler arasında iş birliğinin artırılmasında merkezileşmeyi önemli bir araç olarak görmektedir.

AB ülkelerinde tek tip bir kamu alımları örgütlenmesi olmayıp merkezi, yarı-merkezi ve yerelleşmiş olmak üzere farklı uygulamalar bulunmaktadır. Merkezi kamu örgütlenmesine sahip ülkelerde kamu alım süreçleri bir veya birkaç merkezi kurum aracılığıyla yürütülmekte iken yerelleşmiş sisteme sahip olan ülkelerde çok sayıda kurum ihale süreçlerine dahil olabilmektedir. Ülke örnekleri incelendiğinde kamu alımları sistemine ilişkin yapısal sorunların yanı sıra kamu alımları örgütlenmesi açısından da sorun alanları olduğu tespit edilmektedir. Yapısal sorunlar hem AB düzeyindeki ihalelere hem de ulusal düzeyde gerçekleştirilen ihalelere ilişkin kapsayıcı bir kamu ihale veri sisteminin olmaması, elektronik ihale kullanımının yaygınlaştırılamaması, ihale süreçlerinde görev alan personelin yeterli teknik bilgi ve tecrübeye sahip olmaması olarak özetlenebilir.

Yapısal sorunların çözülmesi hususunda kamu örgütlenmesinin oldukça önemli olduğu değerlendirilmektedir. Örneğin, kamu alımlarına ilişkin merkezi bir veri

sisteminin olabilmesi için yerelleşmiş birimlerin sisteme entegrasyonu gerekmektedir. Benzer şekilde elektronik ihale uygulamasının artırılabilmesi için yerelleşmiş birimlerin gerekli teknik bilgi ve altyapıya sahip olması bir gerekliliktir. Son olarak, ihale personelinin yeterliği genel bir sorun olmakla birlikte merkezi birimlerdeki eğitim olanaklarının fazlalığı ve iyi eğitimli personelin merkezi birimleri seçme eğilimi göz önünde bulundurulduğunda yerelleşmiş birimlerin personel alımına özgür standart bir yaklaşım geliştirmesi önemli görülmektedir.

Kamu alımları örgütlenmesi açısından ise özellikle yarı-merkezi veya yerelleşmiş kamu alımları sistemine sahip olan ülkelerde ortak sorun alanları dikkat çekmektedir. Bunlardan ilki, yerel özerklik nedeniyle ihale düzenlemelerinde uyumsuzluk ve buna bağlı olarak uygulamada karşılaşılan aksaklıklardır. Özellikle Almanya, Fransa ve İtalya gibi yarı-merkezi kamu alımları örgütlenmesinin söz konusu olduğu ülkelerde, ihale mevzuatına ilişkin düzenleme yetkisinin farklı birimlere aktarılması hem niceliksel olarak ihale mevzuatında artışa hem de birimler arasında uyumsuzluklara neden olmaktadır. Bu durum ise ihalelere katılımı olumsuz etkilemekte ve etkin bir ihale sistemi önünde engel teşkil etmektedir. Bir diğer sorun alanı ise idari kapasitedeki yetersizliktir. Özellikle yapım işleri gibi karmaşık ihale süreçlerinin yürütülmesinde yerelleşmiş birimler yetersiz kalmaktadır. Bu durum ise isteklilerin değerlendirilmesinde uzayan süreçlere yol açabilmekte veya yolsuzluk riski barındırabilmektedir.

Kamu alımlarında sorun alanlarına ilişkin olarak incelenen ülke örneklerinde merkezi satın alma kuruluşlarının son yıllarda daha aktif kullanıldığı ve kapsamının genişletildiği görülmektedir. Literatürde merkezi satın alma kuruluşlarının ihale süreçlerinin etkin yönetilmesinde etkisinin olup olmadığına veya iddia edildiği gibi ölçek ekonomisi yoluyla tasarruf sağlayıp sağlamadığına ilişkin yeterli çalışma bulunmamaktadır. Ancak yerelleşmiş birimlerde yaşanan benzer sorunlar dikkate

alındığında ülkelerin kendi ihale sistemleri ve dinamikleri çerçevesinde belli alımlarda merkezileşmiş kamu örgütlenmesine sahip olmasının kamu alımları performansını iyileştirmede etkili olabileceği değerlendirilmektedir.

3.2 AB'de Yerelleşme ve Kamu Alımları Performansı

3.2.1 Giriş

Tezin bu bölümünde yerelleşme ve kamu alımları literatürü göz önünde bulundurularak yerel yönetimlerin kamu alımları performansı analiz edilmektedir. Bu kapsamda AB üyesi ülkelerin kamu alımları açısından merkez-yerel ilişkileri de değerlendirilerek kamu alımları performansını etkileyen unsurlara yönelik bir tartışma yürütülmektedir. Buna ilave olarak kamu alımlarında yerelleşme ile ihale süreçlerindeki performans ilişkisi de analiz edilmektedir.

AB ülkelerinin analize esas teşkil etmesi iki gerekçe ile açıklanabilir. Öncelikle, AB ülkeleri eşik değerin üzerinde olan mal, hizmet ve yapım işleri ihalelerinde AB tarafından belirlenen mevzuata ve kurallara tabidir. Bu nedenle söz konusu limiti aşan ihalelerde, ülkelerin kendi mevzuatından kaynaklanan farklılıklar ortadan kaldırılmış olmaktadır. Bu durum, analiz açısından içsel tutarlılık sağlamaktadır. İkinci olarak, AB, kamu alımları alanında istatiksel bir değerlendirme yapmak açısından zengin bir veri seti sunmaktadır.

Literatürde yerelleşmenin kamu alımları üzerindeki ilişkisini araştıran ampirik çalışmaların bir kısmı ülke bazlı incelemelere dayanmaktadır (Chiappinelli, 2020; Pavel ve Sičáková-Beblavá, 2013; Petersen vd., 2020; Placek, 2017; Placek vd., 2016; Šerpytis vd., 2011). Tez çalışmasına en yakın çalışma ise yerelleşmenin yönetim kalitesi üzerindeki etkisini AB ülkeleri açısından inceleyen çalışma olmuştur (Kyriacou ve Roca-

Sagalés, 2020). Bu çalışma ise kamu alımlarının da içinde olduğu harcama yerelleşmesi ve yönetim kalitesi arasındaki ilişkiye odaklandığından tezden farklılaşmaktadır. Bu alanda yapılacak ilk çalışma olması nedeniyle tezin literatüre önemli katkılar sunacağı öngörülmektedir.

Yerelleşmenin kamu alımları performansı üzerinde yol açtığı farklılaşmanın test edilmesinde yapım işleri uygun bir alan olarak dikkate alınmaktadır (Decarolis, 2014) (Chiappinelli, 2020). Yapım işleri, mal ve hizmet alımlarından farklı olarak bayındırlık işleri ve altyapı gibi daha uzun süreye yayılmakta ve parasal tutarı diğer ihale türlerine kıyasla daha yüksek gerçekleşmektedir. Yapım işlerinde işin unsuru kalemlerin maliyetleri (örneğin metre başına asfalt maliyeti) teknik unsurlar barındırdığından piyasadaki referans fiyatlar kullanılarak hesaplanmaktadır. Mal ve hizmet işlerinde ise ihaleyi gerçekleştiren kurumun yaklaşık maliyetin hesaplanması aşamasında işin maliyetini piyasa fiyatından daha düşük veya daha yüksek tespit etme ihtimali daha fazladır (Chiappinelli, 2020). Bu çerçevede literatürdeki yaklaşım izlenerek sadece yapım işleri ihaleleri dikkate alınmaktadır. Böylece AB ülkelerinde yerel yönetimlerin kamu alımları performansının değerlendirilmesinde merkezi ve yerel idarelerin 2011-2020 döneminde gerçekleştirdiği yapım işleri ihalelerinin karşılaştırılması amaçlanmış ve bu idarelere ait sözleşme bilgileri ampirik analizde kullanılmıştır.[25]

3.2.2 Veri ve Yöntem

Çalışmanın ampirik analizinde, AB kamu alımları platformunda (*Tenders Electronic Daily-TED*) yayınlanması zorunlu olan kamu alımları sözleşme ilanları dikkate alınmaktadır. Söz konusu platformda, mal ve hizmet alımları ile yapım işleri için

[25] Söz konusu veri setine ulaşmak için https://data.europa.eu/data/datasets/ted-csv?locale=en (Erişim tarihi: 10.06.2022)

her yıl AB tarafından belirlenen parasal limitin (eşik değer) üzerinde olan tüm ihalelerin ihale ilan bilgileri (*contract notifications/CNs*) ve sözleşme bilgileri (*contract award notices/CANs*) yayınlanmaktadır. Veri setinde AB üye ülkelerinin yanı sıra, Birleşik Krallık, İsviçre, İzlanda, Norveç ve Makedonya'ya ait veriler de bulunmakta olup bu ülkelere ait veriler veri setine dahil edilmemiştir. Bu çalışmanın kapsamı yapım işleri ile sınırlandırılmış olup mal ve hizmet alımları veri setinden çıkartılmıştır. Ayrıca sözleşme bedelinin önemli bir değişken olarak kullanılmasından dolayı veri setine yalnızca sonuçlanan kamu ihaleleri dahil edilmiştir. Dolayısıyla iptal olan veya sonuçlanmayan ihaleler kapsam dışı bırakılmıştır.

Literatürdeki çalışmalarda AB kamu alımları platformundaki eksik ve hatalı bilgilerin bulunduğu vurgulanmaktadır (Fazekas ve Czibik, 2021; Kutlina-Dimitrova ve Lakatos, 2016). Bu çalışmalardaki yaklaşım izlenerek ihaleye özgü temel unsurlara (teklif sayısı, ihale usulü, değerlendirme yöntemi, yıl vb.) yönelik bilgilerin eksik olduğu kayıtlar analize dahil edilmemiştir. Ayrıca sözleşme bedeli 3,75 milyon Euro altında ve 200 milyon Euro üzerinde kaydedilen veriler hatalı olduğundan veri setinden çıkarılmıştır. Veri setinde idare türüne ilişkin on kategori bulunmaktadır. Çalışma kapsamında kamu alımlarında yerelleşmenin etkisi analiz edileceğinden sadece merkezi idareler ve yerel idareler analizde dahil edilmiştir. Böylece merkezi veya yerel olarak sınıflandırmanın mümkün olmadığı idare türlerinin gerçekleştirdiği ihaleler kapsam dışı bırakılmıştır. AB eşik değerinin altında kalan ihaleler farklı düzenlemelere tabi oldukları için verilerin tutarlılığı açısından eşik değerin altındaki ihaleler analize dahil edilmemiştir. Literatürdeki yaklaşım izlenerek kısım sayısı birden fazla olan ihalelerde sözleşme bedeline ilişkin bilgiler tekerrür ettiğinden kısmi teklife açık ihaleler kapsam dışı bırakılmıştır (Nemec vd., 2023).

Sonuç olarak 2011-2020 yıllarına ait 4416 sözleşme ilanını içeren veri setinde şu bilgiler yer almaktadır: ihalenin adı, adresi, ihaleyi yapan kurumun adı, ihaleyi kazanan isteklinin adı ve adresi, ihale kodu (CPV), ihale yontemi, yaklaşık maliyet, sözleşme bedeli, sözleşme tarihi, değerlendirme kriteri, teklif sayısı, kısmı ihalelerde kısım sayısı, elektronik ihale bilgisi.

Tez kapsamında, literatürdeki çalışmalardan farklı olarak AB ülkelerinde kamu alımlarında yerelleşme ile kamu alımları performansı arasındaki ilişki belli değişkenler açısından ele alınmaktadır. Tez kapsamında incelenecek değişkenler Tablo 8'de yer almaktadır.

Tablo 8. Tez kapsamında incelenecek veriler ve veri kaynakları

Değişken grup	Değişken Adı	Değişken tanımı	Veri kaynağı
Tasarruf	Fiyat tasarrufu	Sözleşme bedelinin yaklaşık maliyetten sapma yüzdesi	AB Kamu Alımları Platformu (*TED*)
Rekabet	Teklif sayısı	İhalede sunulan ortalama teklif sayısı	
İdari kapasite	En avantajlı teklif değerlendirme kriteri	Ekonomik açıdan en avantajlı teklif değerlendirme kriterinin *(MEAT)* kullanılma yüzdesi	
Kamu alımlarında yerelleşme	Yerel yönetim kamu alımları harcamasının genel yönetim kamu alımları harcaması içindeki oranı		Eurostat

Tez kapsamında analiz edilen farklı modeller doğrultusunda bağımlı değişkenler tasarruf, rekabet ve idari kapasite olarak belirlenmiştir. Fiyat tasarrufu, sözleşme bedelinin yaklaşık maliyetten sapma yüzdesini ifade etmekte ve yerel yönetimlerin gerçekleştirdiği ihalelerde tasarrufun gerçekleşip gerçekleşmediği test edilmektedir. Bir diğer bağımlı değişken ise rekabet olup ihalede sunulan teklif sayısı ile ölçülmektedir. Bu kapsamda yerel yönetimlerin gerçekleştirdiği ihalelerde merkezi yönetime kıyasla teklif

sayısının daha yüksek gerçekleşme olasılığı tahmin edilmektedir. Son bağımlı değişken ise idari kapasite olup en avantajlı teklif kriterinin yerel yönetimlerde kullanılma olasılığını merkezi yönetime kıyasla tahmin etmektedir. Kukla değişken olarak belirlenen idare türü, merkezi ve yerel idare türlerini ifade etmektedir. Bu kapsamda bakanlıklar, ulusal kuruluşlar gibi merkezi örgütlenmeye sahip idareler ile belediyeler, bölgeler vb. yerel örgütlenmeye sahip idareler analize dahil edilmiş ve uluslararası kuruluşlar, AB kurumları gibi söz konusu iki kategori dışındaki idareler veri setinden çıkarılmıştır. Kontrol değişken olarak belirlenen ihale usulü, açık ihale, belli istekliler arasında ihale usulü ve pazarlık usulünü kapsamaktadır. Son olarak kamu alımlarında yerelleşmenin tasarruf ve rekabet ile ilişkisinin analiz edilmesinde kamu alımları yerelleşme oranı etkileşim terimi olarak belirlenmiştir. Çalışmada iki farklı ampirik yöntem kullanıldığından veri setinden yönteme göre gerekli değişkenler seçilmiş ve dahil edilen veriler modele göre değişmiştir. Buna ilişkin detaylı bilgiler çalışmanın ilerleyen başlıklarında aktarılmaktadır.

Ampirik yöntem olarak tanımlayıcı istatistik analizinin yanı sıra literatürden hareketle en küçük kareler (EKK) ve lojistik regresyon modelleri kullanılmıştır (Chiappinelli, 2020; Placek, 2017). Tanımlayıcı istatistik analizinde diğer değişkenler kontrol edilmeksizin merkezi ve yerel idareler tarafından gerçekleştirilen ihaleler teklif sayısı, sözleşme bedeli ve tasarruf oranı (SB/YM) açısından karşılaştırılmıştır.

EKK (OLS) yöntemi tahmin parametrelerini, hata terimlerini minimize ederek hesaplayan bir doğrusal regresyon yöntemidir (Wooldridge, 2015: 73). Çalışmada kullanılan veri seti birden çok yılı içermesine rağmen panel veri yöntemlerine uygun değildir. Bunun birinci nedeni verilerin ihaleyi yapan kuruluşlar bazında toplanmış olmasına rağmen bir kuruluşun yılda birden çok yapım işi ihalesi yapabilmesidir. Benzer şekilde veri setinde yer alan pek çok kuruluş için tüm yıllara ait veriler bulunmamaktadır.

Diğer bir neden ise idarenin yerel ya da merkezi oluşunun zamana göre değişmemesidir. Dolayısıyla idare türünün zaman boyutu anlamlı değildir. Gözlem sayısının korunması açısından tüm yıllara ait veriler dahil edilmiş ve havuzlanmış EKK (*pooled OLS*) regresyon yöntemi uygulanmıştır. Bu yöntemde zaman boyutu olmasına rağmen veri seti yatay kesitmiş gibi incelenmektedir (Wooldridge, 2015: 10).

Analizde her bir ihalenin yapıldığı ülke kukla değişkenler yoluyla kontrol değişkeni olarak eklenmiştir. Benzer biçimde, ihale usulü, idare türü ve değerlendirme kriteri değişkenleri kukla değişken olarak modellere dahil edilmiştir. EKK yöntemi ile uygulanan dört regresyonda merkezi veya yerel idari örgütlenmenin fiyat tasarrufu ve rekabete etkisi ihale bedeli, ihale yöntemi ve değerlendirme kriterleri değişkenleri kontrol edilerek incelenmiştir. Değişken varyans (heteroskedastisite) sorunundan kaçınmak için ihale tutarı değişkeni logaritmik forma dönüştürülerek kullanılmıştır.

İdarenin merkezi ya da yerel örgütlenmesinin ihale değerlendirme kriteri üzerindeki etkisinin incelenmesinde ise lojistik regresyon kullanılmıştır. Bağımlı değişken olan ihale değerlendirme kriteri değişkeninde ekonomik olarak en avantajlı teklif (MEAT) değerleri "1" ile sadece fiyatın baz alındığı değerlendirme kriteri ise "0" ile temsil edilmiştir. Lojistik regresyon maksimum olasılık tahmini yöntemine dayanan bir istatistiki teknik olup aşağıdaki denklem ile özetlenmektedir (Greene, 2003: 667):

$P(y=1|x) = \frac{e^{x'\beta}}{1+e^{x'\beta}}$, y= bağımlı değişken, x_i = bağımsız değişkenler.

Bağımsız değişkenlere ait tahmin parametreleri logaritmik olasılık oranlarındaki değişimi göstermektedir. Lojistik regresyon ile analiz edilecek modelin anlamlılığı için alternatif anlamlılık testlerinden olan LR Test (Likelihood Ratio) kullanılmıştır (Wooldridge, 2015: 589).

3.2.3 Model

Bu bölümde kamu alımları performansı ile kamu alımlarının yapısal değişkenleri arasındaki ilişkinin analiz edilmesi açısından beş ayrı model kullanılmış olup her bir modelde farklı bir performans bileşeni bağımlı değişken olarak ele alınmıştır.

3.2.3.1 Tasarruf

Fiyat tasarrufu, kamu alımlarında performansı açıklamak üzere literatürde sıklıkla kullanılan bir değişken olup genel olarak sözleşme bedelinin yaklaşık maliyetten sapma yüzdesi ile tanımlanmaktadır. Sözleşme bedeli, idarelerin en uygun teklifi göz önünde bulundurarak ihaleyi sonuçlandırdığı rakamı ifade etmektedir. Yaklaşık maliyet ise idarelerin ihale konusu işin yaklaşık maliyetini piyasa fiyatlarını gözeterek ve gerekli araştırmaları yaparak belirlediği maliyettir. Bu kapsamda, yaklaşık maliyetin doğru belirlendiği durumlarda, sözleşme bedelinin yaklaşık maliyetten düşük olması ihalenin rekabetçi koşullar altında yürütüldüğünü gösteren bir faktör olarak değerlendirilebilir.

Kamu alımlarında yerelleşme ve fiyat tasarrufu ilişkine yönelik analiz kapsamında merkezi idareler ve yerel yönetimlerin gerçekleştirdiği ihalelerde diğer değişkenler sabitken fiyat tasarrufu açısından farklılaşma olup olmadığı temel araştırma sorusu olarak belirlenmiştir. Fiyat tasarrufu ve yerelleşme arasındaki ilişkinin lineer regresyon ile analiz edilmesi açısından aşağıdaki model tasarlanmıştır:

Denklem (I)

$$Fiyat\ Tasarrufu_i = \beta_0 + \beta_1 Açık\ İhale\ (D)_i + \beta_2 Belli\ İstekliler\ (D)_i + \beta_3 Log(İhale\ Tutarı)_i + \beta_4 Teklif_i + \beta_5 İdare\ Türü\ (D)_i + \beta_6 Değerlendirme\ Kriteri(D)_i + \sum_1^{26} \beta_{6+J} Ülke\ (D_J) + \varepsilon_i$$

Modelde bağımlı değişken olan *Fiyat Tasarrufu* sözleşme bedelinin yaklaşık maliyetten sapma yüzdesini; *i* ihaleyi; *İdare Türü* kukla değişken olarak ihaleyi yapan idarenin merkezi ya da yerel örgütlenmesini; *Açık İhale* ve *Belli İstekliler* ihale usullerini (pazarlık usulü üçüncü usuldür); *İhale Tutarı* ihalenin büyüklüğünü göstermesi açısından ihale tutarının logaritmasını; *Teklif* teklif sayısını; *Değerlendirme Kriteri* ihalede tekliflerin en düşük fiyat veya ekonomik açıdan en avantajlı teklif yöntemleri çerçevesinde değerlendirilme yöntemini; *Ülke* her bir AB üyesi ülke için kulllanılan kukla değişkenleri; ε hata terimini ifade etmektedir.

3.2.3.2 Rekabet

Kamu alımları süreçlerinin rekabetçi ve şeffaf koşullarda gerçekleştirilmesinin hem ihale sürecinin performansını artırması hem de hesap verilebilirliğin sağlanması ve yolsuzluğun önlenmesi açısından oldukça önemli olduğu literatürde vurgulanmaktadır. Kamu alımlarında rekabet, ihaleye teklif vermek isteyen isteklilerin ihaleye katılmalarına bir engel olmaksızın katılımlarının sağlanmasını ifade etmektedir. Bu anlamda rekabetin değerlendirilmesinde pek çok faktörün kullanılabileceği söylenebilmekte ise de bunların başında rekabet yoğunluğunu ölçmek üzere ihalede sunulan ortalama teklif sayısı gelmektedir. Genel olarak değerlendirilecek olursa rekabet ilkesinin ihalenin sonuçları açısından ihaleye katılımı teşvik ettiğini söylemek yanlış olmayacaktır. Ampirik analizde kamu alımlarında performansın rekabet açısından ele alınmasında teklif sayısı bağımlı değişken olarak belirlenmiştir. Bu kapsamda, merkezi idareler ve yerel idarelerin gerçekleştirdiği ihalelerde teklif sayısı anlamında bir farklılaşma olup olmadığı araştırılmaktadır.

Rekabet ile yerelleşme arasındaki ilişkinin lineer regresyon ile analiz edilmesi açısından aşağıdaki model tasarlanmıştır:

Denklem (II)

$$Rekabet_{it} = \beta_0 + \beta_1 Açık\ İhale\ (D)_i + \beta_2 Belli\ İstekliler\ (D)_i + \beta_3 Log(İhale\ Tutarı)_i + \beta_4 İdare\ Türü\ (D)_i + \sum_1^{26} \beta_{5+J} Ülke\ (D_J) + \varepsilon_i$$

Modelde bağımlı değişken olan *Rekabet* teklif sayısını; *i* ihaleyi; *İdare Türü* kukla değişken olarak ihaleyi yapan idarenin merkezi ya da yerel örgütlenmesini; *Açık İhale* ve *Belli İstekliler* ihale usullerini; *İhale Tutarı* ihalenin büyüklüğünü göstermesi açısından ihale tutarının logaritmasını; *Ülke* her bir AB üyesi ülke için kulllanılan kukla değişkenleri; ε hata terimini ifade etmektedir.

3.2.3.3 İdari Kapasite

Kamu alımları süreçlerinin yönetilmesinde idarelerin kapasitesi önemli bir rol oynamaktadır. Avrupa Komisyonu (2016h) kamu alımlarında idari kapasiteyi beş kategoride ele almaktadır. Bunlar, alımın miktarı ve değerine göre idare bünyesinde görevlendirilen ihale personelinin sayısı, ülkedeki ihale birimlerinin sayısı, ihale personelinden beklenen nitelik, ihale konusunda verilen teknik eğitimlerin sayısı ve niteliği ve son olarak bilgi ve teknoloji sistemlerinin kullanımıdır. OECD SIGMA (2017) ise ihaleyi etkin bir şekilde koordine eden, uygulayan ve izleyen bir otoritenin olup olmadığı, ihaleye yönelik şikâyet başvurularını değerlendiren yetkin ve uyumlaştırılmış bir yasal sistemin olup olmadığı, alım süreçlerinin temel ilkelere uygun gerçekleştirilip gerçekleştirilmediği ve ihale makamlarının tüm süreçleri yürütmek için uygun becerilere ve kaynaklara sahip olup olmadığı açılarından ele almaktadır. Dolayısıyla idari kapasiteyi alım süreçlerinin tüm yönlerine etki eden genel bir başlık olarak değerlendirmek gerekmektedir.

İhale süreçlerinde işlem maliyetlerinin minimize edilmesi amaçlandığından tekliflerin değerlendirilmesi aşamasında idarenin karar alma hızı idari kapasitenin göstergesi olarak değerlendirilebilmektedir (Fazekas, 2017). Öte yandan tekliflerin değerlendirilmesinde harcanan zaman ihale usulüne, ihale türüne, sunulan teklif sayısına, teklif değerlendirme kriterine ve ihalenin kompleks bir yapıda olup olmamasına göre değişmektedir. Dolayısıyla farklı ihale usullerinin farklı karar alma hızına yol açabileceği ve idari kapasitenin tek bir orana indirgenmesinin performansı ölçme konusunda sorunlara yol açabileceğini vurgulayan çalışmaların olduğunun belirtilmesinde yarar bulunmaktadır (Prier vd., 2020). Bu noktada Fazekas (2017), idari kapasite ve etkinlik arasında bir değiş tokuşun bulunabileceğine dikkat çekmektedir. Örneğin ekonomik açıdan en avantajlı teklifin en düşük fiyat ile belirlenmesi yerine fiyat dışındaki unsurların dikkate alınarak belirlendiği ihalelerde karar alma hızı uzayabilecektir.

İdari kapasitenin yorumlanmasında, tekliflerin değerlendirilmesi aşamasında fiyat ile fiyat dışı unsurların idare tarafından göz önünde bulundurulması önemli göstergelerden birisi olarak kabul edilmektedir. 2014 yılında AB Direktifi'nde yapılan düzenleme ile idareler tarafından teklif değerlendirmelerinde fiyat dışı unsurların kullanılması önerilmiştir. Fiyat dışı unsurlar fiyat dışında kalite, teknik değer, verimlilik, alım konusu iş ile ilgili sosyal ve çevresel özellikler vb. faktörleri içermektedir. Tez kapsamında, teklif değerlendirme yöntemi idari kapasitenin bir göstergesi olarak bağımlı değişken olarak belirlenmiştir. Bu kapsamda, merkezi idareler ve yerel idarelerin gerçekleştirdiği ihalelerde teklif değerlendirme kriterinin kullanılmasında bir farklılaşma olup olmadığı araştırılmaktadır.

İdari kapasite ile yerelleşme arasındaki ilişkinin lojistik regresyon ile analiz edilmesi açısından aşağıdaki model tasarlanmıştır:

Denklem (III)

$$Ln(\frac{P_M}{(1-P_M)}) = \beta_0 + \beta_1 Açık\ İhale\ (D)_i + \beta_2 Belli\ İstekliler\ (D)_i + \beta_3 Log\ (\ İhale\ Tutarı)_i + \beta_4 İdare\ Türü\ (D)_i + \varepsilon_i$$

Modelde bağımlı değişken olan $Ln(\frac{P_M}{(1-P_M)})$ ekonomik açıdan en avantajlı teklif değerlendirme yönteminin (*MEAT-most economically advantegous tender*) kullanılmasının logaritmik olasılık oranını (*log likelihood*); *i* ihaleyi; *İdare Türü* kukla değişken olarak ihaleyi yapan idarenin merkezi ya da yerel örgütlenmesini; *Açık İhale* ve *Belli İstekliler* ihale usullerini; *İhale Tutarı* ihalenin büyüklüğünü göstermesi açısından ihale tutarının logaritmasını; ε hata terimini ifade etmektedir.

3.2.3.4 Kamu Alımlarında Yerelleşme

Yerelleşme oranının analizi açısından yerel yönetimlerin mali kaynakları veya harcama oranlarının kamu maliyesi ve GSYH içindeki yeri önemli göstergeler olarak kabul edilmektedir (Brezovnik vd., 2015: 42). Harcama açısından yerelleşme, yerel yönetim kamu harcamasının toplam kamu harcaması içindeki oranı olarak hesaplanmaktadır. Kamu alımlarının da kamu harcamasının bir unsuru olduğu göz önünde bulundurulduğunda, yerelleşme açısından harcama kısmına odaklanılması uygun bir yaklaşım olarak kabul edilmektedir.

Bu kapsamda literatürdeki yaklaşım da izlenerek kamu alımlarında yerelleşme oranı, yerel yönetimlerin kamu alımları harcamasının toplam kamu alımları harcaması içindeki payı olarak hesaplanmaktadır (Kyriacou ve Roca-Sagalés, 2018).

$$\text{Kamu alımlarında yerelleşme oranı} = \frac{\textbf{Yerel yönetim kamu alımları harcaması}}{\textbf{Toplam kamu alımları harcaması}}$$

Tez kapsamında AB kamu alımları yerelleşme oranının hesaplanmasında Eurostat verileri kullanılmıştır. Buna göre kamu harcamasının üç temel bileşeni bulunmaktadır. Bunlar kamu alımları harcaması, personel ödemeleri ve ayni transferler dışında kalan yardımlar olarak sıralanabilir. Kamu alımları harcaması ise üretim sürecinde devlet tarafından tüketilen mal ve hizmetlerin (ara tüketim), sabit varlıkların (brüt sabit sermaye oluşumu) ve devlet tarafından hane halklarına ayni transfer olarak sağlanan ve piyasadan satın alınan bireysel mal ve hizmetlerin (piyasa üreticileri aracılığıyla ayni sosyal transferler) toplamı olarak tanımlanmaktadır (Kyriacou ve Roca-Sagalés, 2018).

Literatürde yerelleşmenin kamu hizmeti sunumunda etkinliği artırdığına yönelik çalışmalar olmakla birlikte (Placek vd., 2016), yerel yönetimleri kamu alımları performansını azaltan bir unsur olarak ele alan çalışmalar da bulunmaktadır (Baldi ve Vannoni, 2014; Guccio vd., 2014; Kyriacou ve Roca-Sagalés, 2018). Bazı çalışmalarda ise yerelleşmenin kurumsal örgütün yeterliğine ve yerelleşme derecesine bağlı olarak kamu alımlarında performansı hem artıran hem de azaltan yönünün bulunduğu vurgulanmaktadır (Chiappinelli, 2020).

Ampirik analizin bu bölümünde kamu alımlarında yerelleşme ve performans ilişkisinin değerlendirilmesinde rekabet değişkenini açıklamak üzere teklif sayısı ve tasarruf değişkenini açıklamak üzere sözleşme bedelinin yaklaşık maliyetten sapma oranı baz alınarak bir değerlendirme yapılmaktadır. Bu kapsamda kamu alımlarında yerelleşme oranında meydana gelen değişikliğin yerel yönetimlerin gerçekleştirdiği ihalelerde teklif sayısı ve fiyat tasarrufu üzerinde belirleyici olup olmadığı temel araştırma soruları olarak belirlenmiştir.

AB ülkelerinde kamu alımlarında yerelleşmenin derecesini yorumlayabilmek için yukarıda aktarılan yöntem ile yerelleşme oranı hesaplanmış ve üye ülkeler göz önünde

bulundurularak düşük (birinci grup), orta (ikinci grup) ve yüksek (üçüncü grup) yerelleşmeyi ifade etmek üzere üç grup oluşturulmuştur.

Birinci grup ülkeler	**İkinci grup ülkeler**	**Üçüncü grup ülkeler**
Avusturya, Belçika, İrlanda, İspanya, Kıbrıs Rum Kesimi, Lüksemburg, Macaristan, Malta Portekiz, Slovakya, Yunanistan	Almanya, Bulgaristan, Estonya, Fransa, Hırvatistan, Hollanda, Letonya, Litvanya, Polonya, Romanya, Slovenya	Danimarka, Finlandiya, İsveç, İtalya

Mali yerelleşme oranının % 0-19.99 aralığında bir oran olması durumunda yerelleşmenin düşük; % 20-38.99 aralığında bir oran olması durumunda orta; oranın % 39 ve üzerinde olması durumunda ise yüksek olduğu kabul edilmiştir.

Bu kapsamda kamu alımlarında yerelleşme ve teklif sayısı arasındaki ilişkinin lineer regresyon ile analiz edilebilmesi açısından aşağıdaki model tasarlanmıştır:

Denklem (IV)

$$Teklif_i = \beta_0 + \beta_1 Açık\ ihale\ (D)_i + \beta_2 Belli\ istekliler\ (D)_i + \beta_3 Log\ (İhale\ Tutarı)_i + \beta_4 İdare\ Türü\ (D)_i \text{ x yerelleşme oranı ikinci grup } (D)_i + \beta_5 İdare\ Türü\ (D)_i \text{ x yerelleşme oranı üçüncü grup } (D)_i + \sum_1^{26} \beta_{5+J} Ülke\ (D_J) + \varepsilon_i$$

Yukarıdaki modelde bağımlı değişken olan *Teklif* ortalama teklif sayısını; *i* ihaleyi; *İdare Türü* kukla değişken olarak ihaleyi yapan idarenin merkezi ya da yerel örgütlenmesini; *Açık İhale* ve *Belli İstekliler* ihale usullerini; *İhale Tutarı* ihalenin büyüklüğünü göstermesi açısından ihale tutarının logaritmasını; *Ülke* her bir AB üyesi ülke için kulllanılan kukla değişkenleri; ε hata terimini ifade etmektedir. Regresyon eşitliğinde ayrıca yerelleşme düzeyinin etkisini analiz etmek amacıyla iki etkileşim terimi

eklenmiştir: İdare türü*(D)i* x yerelleşme oranı ikinci grup$(D)_i$ ve İdare türü $(D)_i$ x yerelleşme oranı üçüncü grup$(D)_i$. Bu değişkenlerle ülkenin yüksek yerelleşme seviyesine sahip olmasının teklif sayısı üzerindeki etkisi analiz edilmektedir.

Kamu alımlarında yerelleşme ve fiyat tasarrufu arasındaki ilişkinin analiz edilebilmesi açısından aşağıdaki model tasarlanmıştır:

Denklem (V)

$Fiyat\ Tasarrufu_{it} = \beta_0 + \beta_1 Açık\ İhale\ (D)_i + \beta_2 Belli\ İstekliler\ (D)_i + \beta_3 Log\ (İhale\ Tutarı)_i + \beta_4\ İdare\ Türü\ (D)_i$ x yerelleşme oranı ikinci grup $(D)_i + \beta_5\ İdare\ Türü\ (D)_i$ x yerelleşme oranı üçüncü grup $(D)_i + \sum_1^{26} \beta_{5+J} Ülke\ (D_J) + \varepsilon_i$

Yukarıdaki modelde bağımlı değişken olan *fiyat tasarrufu* sözleşme bedelinin yaklaşık maliyetten sapma yüzdesini göstermekte olup diğer değişkenler Denklem (IV) ile aynıdır.

3.2.4 Ampirik Analiz

3.2.4.1 Tanımlayıcı İstatistik

Tablo 9'da modelde değişken olarak kullanılan teklif sayısı, ihale bedeli ve sözleşme bedelinin yaklaşık maliyete oranını gösteren tasarruf oranı için tanımlayıcı istatistikler yer almaktadır. Buna göre 2011-2020 döneminde gerçekleştirilen yapım işleri ihaleleri açısından yapılan incelemede, merkezi yönetimin gerçekleştirdiği ihalelerde sunulan teklif sayısı ortalama 8,83 iken yerel yönetimlerde bu oran 7,10 olmuştur. Ortalama sözleşme bedeli açısından merkezi yönetimin gerçekleştirdiği ihalelerin yerel yönetimlerin ihalelerine göre daha büyük çaplı yapım işleri gerçekleştirdiği görülmektedir. Tasarruf oranı açısından ise sözleşme bedelinin yaklaşık maliyete oranı

merkezi yönetimin ihalelerinde % 86,11 iken yerel yönetimlerin gerçekleştirdiği ihalelerde bu oran % 90,23 olmuştur. Sözleşme bedeli yaklaşık maliyet oranı rekabetin önemli bir göstergesi olarak kabul edilmekte olup bu oranın düşük olması durumunda ihalede rekabetin gerçekleştiği ve tasarruf oranının yüksek olduğu söylenebilir. Dolayısıyla tanımlayıcı istatistikte merkezi yönetim ihalelerinde gerçekleşen tasarruf oranı yerel yönetimlerin ihalelerine kıyasla daha yüksektir.

Tablo 9. Tanımlayıcı istatistik

	Teklif sayısı		**Sözleşme bedeli**		**Tasarruf oranı (SB/YM)**	
	Merkezi	**Yerel**	**Merkezi**	**Yerel**	**Merkezi**	**Yerel**
Ortalama	**8.83**	**7.10**	22,579,682.20	12,240,782.58	**86.11**	**90.23**
Standart Sapma	10.12	7.69	30,022,891.53	14,001,876.79	20.30	18.90
Min	1.00	1.00	3,753,230.80	3,755,680.31	50.00	50.05
Max	82.0	152.0	206,647,162.25	182,921,480.85	184.75	195.84
N	1071	3345				

3.2.4.2 Analiz Sonuçları

Tez kapsamında fiyat tasarrufu (I), rekabet (II), idari kapasite (III), kamu alımlarında yerelleşme ve teklif sayısı ilişkisi (IV), kamu alımlarında yerelleşme ve fiyat tasarrufu ilişkisi (V) olmak üzere beş farklı regresyon gerçekleştirilmiştir:

Fiyat tasarrufu ile yerelleşme arasındaki ilişkinin analiz sonuçları Tablo 10'da aktarılmaktadır.

Tablo 10. Analiz sonuçları (I)

Bağımlı değişken: Fiyat tasarrufu			
Değişken	**Katsayı**	**Standart sapma**	**P**
C	119.6368	7.036841	0.0000
Ülke[1]	-	-	-
İdare türü	1.472106**	0.634912	0.0205
Açık ihale usulü	-7.710137	1.569567	0.0000
Belli istekliler arasında ihale usulü	-6.457053	1.715293	0.0002
İhale Bedeli	-4.446169	0.834773	0.0000
Teklif	-0.530343	0.037117	0.0000
Yöntem	5.929946	0.615639	0.0000
R^2	0.289894		
Düzeltilmiş R^2	0.284681		
F istatistiği	55.61284		
Gözlem sayısı	4255		

[1]Ülke değişkeni için 26 katsayı tahmin edilmiş olup, bu katsayıların analizi tezin kapsamı dışında olduğu için tabloda yer verilmemiştir.

Not: Tabloda *, % 10'luk önem düzeyini; **, % 5'lik önem düzeyini; ***, % 1'lik önem düzeyini göstermektedir.

Regresyon sonuçlarına göre, ihale usulü, ihale bedeli, teklif sayısı ve ihalenin yapıldığı ülke değişkenleri sabit tutulduğunda, ortalama olarak yerel yönetimlerin yaptığı ihalelerde tasarrufun istatistiksel anlamlı olarak daha düşük olduğu görülmektedir. Dolayısıyla yerel idarelerin gerçekleştirdiği ihalelerde merkezi idarelere kıyasla fiyat tasarrufunun azaldığı sonucuna ulaşılmıştır. Bu kapsamda yerel idarelerin gerçekleştirdiği yapım işleri ihalelerinde merkezi yönetimin ihalelerine kıyasla sözleşme bedelinin yaklaşık maliyetten sapma oranının daha fazla olduğu ve yerel yönetimlerin performansının daha düşük olduğu tespit edilmiştir. Ayrıca açık ihale ve belli istekliler arasında ihale usulünün kullanımı ile fiyat tasarrufu arasında pozitif bir ilişki bulunduğu görülmektedir. Benzer şekilde ihale bedeli ve teklif sayısında meydana gelen artış ile tasarruf arasında istatiksel olarak anlamlı pozitif bir ilişki bulunduğu, ihale değerlendirme kriteri olan ekonomik açıdan en avantajlı teklif değerlendirme kriteri ile tasarruf arasında negatif bir ilişki olduğu tespit edilmiştir.

Tablo 11'de teklif sayısı ile yerelleşme arasındaki ilişkinin analiz sonuçları (II) aktarılmaktadır.

Tablo 11. Analiz sonuçları (II)

Bağımlı değişken: Teklif sayısı			
Değişken	**Katsayı**	**Standart sapma**	**P**
C	12.57003	2.938569	0.0000
Ülke[1]	-	-	-
İdare türü	-2.372519***	0.263387	0.0000
Açık ihale usulü	1.771455	0.652071	0.0066
Belli istekliler arasında ihale usulü	0.366223	0.714872	0.6085
İhale Bedeli	-0.577848	0.348936	0.0978
R^2	0.347726		
Düzeltilmiş R^2	0.343249		
F istatistiği	77.66687		
Gözlem sayısı	4255		

[1]Ülke değişkeni için 26 katsayı tahmin edilmiş olup, bu katsayıların analizi tezin kapsamı dışında olduğu için tabloda yer verilmemiştir.

Not: Tabloda *, % 10'luk önem düzeyini; **, % 5'lik önem düzeyini; ***, % 1'lik önem düzeyini göstermektedir.

(II) numaralı regresyon sonuçlarına göre ihale bedeli, ihalenin yapıldığı ülke ve ihale usulü değişkenleri sabit tutulduğunda, teklif sayısı ile ihaleyi yapan idarenin yerel bir idare oluşu arasında istatistiksel olarak anlamlı negatif bir ilişki bulunmaktadır. Bu kapsamda merkezi idarelerin gerçekleştirdiği ihalelere kıyasla yerel idarelerin gerçekleştirdiği ihalelerde daha az teklif sunulduğu ve rekabet açısından yerel idarelerin merkezi idarelere kıyasla performansının daha düşük olduğu çıkarımını yapmak mümkündür. Ayrıca açık ihale usulü ile teklif sayısı arasında pozitif bir ilişki bulunduğu, ihale bedeli ile teklif sayısı arasında ise negatif yönlü bir ilişki bulunduğu tespit edilmiştir.

Tablo 12'de ise idari kapasite ile yerelleşme arasındaki ilişkinin lojistik regresyon analiz sonuçları (III) aktarılmaktadır.

Tablo 12. Analiz sonuçları (III)

Bağımlı değişken: Ekonomik açıdan en avantajlı teklif			
Değişken	**Katsayı**	**Standart sapma**	**P**
C	-2.074735	0.776515	0.0075
İdare türü	0.279400***	0.075058	0.0002
Açık ihale usulü	-1.585255	0.229667	0.0000
Belli istekliler arasında ihale usulü	-1.422119	0.248095	0.0000
İhale Bedeli	0.498008	0.101598	0.0000
LR istatistiği	104.7728		
Gözlem sayısı	4255		

Not: Tabloda *, % 10'luk önem düzeyini; **, % 5'lik önem düzeyini; ***, % 1'lik önem düzeyini göstermektedir.

Bu modelde bağımlı değişken olan ihale değerlendirme kriteri değişkeninde ekonomik olarak en avantajlı teklif kriteri "1", sadece fiyatın baz alındığı değerlendirme kriteri ise "0" ile temsil edilmiştir. Regresyon sonuçları (III), yerel yönetimleri temsil eden "idare türü" değişkeninin 0,2794 olduğunu göstermektedir. Bu değerin karşılığı 1,32 olup ($e^{0,2794}$) yerel yönetimlerin fiyat dışı unsurlar ile teklif değerlendirme yöntemini sadece fiyatı temel alan değerlendirme yöntemine kıyasla daha fazla uyguladığını göstermektedir. İdarelerin fiyat dışındaki unsurları değerlendirebilme becerisi idari kapasite ile ilişkilendirilmiştir. Bu yöntemin yerel yönetimlerde daha fazla kullanılmasının yerel tercih ve önceliklerin gözetilmesinden kaynaklı olabileceği değerlendirilmektedir. Tekliflerin değerlendirilmesinde yapım işine özgü kalite, teknik değer, verimlilik, sosyal ve çevresel özellikler vb. faktörlerin dikkate alınmasının yerel ihtiyaçlara uygun alımlar gerçekleştirilmesine yönelik bir uygulama olarak yorumlanması mümkündür. Ancak bu uygulamanın nasıl sonuçlandığı, idarelerin süreçleri temel ilkelere uygun gerçekleştirip gerçekleştirmediği hususlarının detaylı araştırma gerektirdiği düşünülmektedir.

Tablo 13'te kamu alımlarında yerelleşme ile teklif sayısı arasındaki ilişkinin analiz sonuçları (IV) aktarılmaktadır.

Tablo 13. Analiz sonuçları (IV)

	Bağımlı değişken: Teklif sayısı		
Değişken	**Katsayı**	**Standart sapma**	**P**
C	12.79035	2.929713	0.0000
Ülke[1]	-	-	-
İdare türü	-3.792128***	0.544362	0.0000
Açık ihale usulü	1.780862	0.641246	0.0055
Belli istekliler arasında İhale Usulü	0.393975	0.704563	0.5761
İhale Bedeli	-0.454453	0.348711	0.1926
Yüksek Yerelleşme	0.390514	0.786238	0.6194
Orta Yerelleşme	2.353562***	0.637117	0.0002
R^2	0.350719		
Düzeltilmiş R^2	0.345972		
F istatistiği	73.88055		
Gözlem sayısı	4272		

[1]Ülke değişkeni için 26 katsayı tahmin edilmiş olup, bu katsayıların analizi tezin kapsamı dışında olduğu için tabloda yer verilmemiştir.

Not: Tabloda *, % 10'luk önem düzeyini; **, % 5'lik önem düzeyini; ***, % 1'lik önem düzeyini göstermektedir.

Regresyon sonuçları (IV), ihale usulü, ihalenin yapıldığı ülke, ihale bedeli ve ihale türü değişkenleri kontrol edildiğinde, etkileşim terimi olarak belirlenen orta yerelleşme oranı istatiksel olarak anlamlıdır. Buna göre orta yerelleşme düzeyine sahip ülkelerin yerel idarelerince yapılan ihalelerine, düşük yerelleşme seviyesine sahip ülkelerin yerel idarelerince yapılan ihalelerine kıyasla ortalamada daha fazla teklif sunulduğu görülmektedir. Yine etkileşim terimi olarak belirlenen yüksek seviyede yerelleşme oranına sahip ülkeler için bu fark pozitif görünse de istatistiksel olarak anlamlı değildir.

Analiz sonuçları kamu alımlarında yerelleşmenin düşük seviyede (< %20) olduğu ülkelerde yerel yönetimlerin gerçekleştirdiği ihalelerde teklif sayısının, yerelleşmenin orta seviyede olduğu ülkelere göre daha düşük olduğunu göstermektedir. Diğer bir

ifadeyle yerel yönetimlerin kamu alımları harcamasının daha yüksek olduğu ülkelerde yerel yönetimlerin ihalelerinde teklif sayısı daha yüksek gerçekleşmektedir. Dolayısıyla kamu alımlarında yerelleşme düzeyinin yüksek olduğu ülkelerde yerel idareler yerelleşme düzeyinin düşük olduğu ülkelerdeki yerel idarelere göre daha rekabetçi ihaleler yapabilmektedir. (II) numaralı analizde yerel yönetimlerin ihalelerinde genel olarak merkezi yönetime kıyasla daha düşük sayıda teklif sunulduğu sonucu ortaya çıkmıştır. Dolayısıyla yerelleşme düzeyindeki artış rekabeti olumlu etkilemekle birlikte merkezi yönetimin rekabet seviyesine ulaşamamaktadır.

Tablo 14'te kamu alımlarında yerelleşme ile fiyat tasarrufu arasındaki ilişkinin analiz sonuçları (V) aktarılmaktadır.

Tablo 14. Analiz sonuçları (V)

	Bağımlı değişken: Fiyat Tasarrufu		
Değişken	**Katsayı**	**Standart sapma**	**P**
C	122.5085	7.114956	0.0000
Ülke[1]	-	-	-
İdare türü	2.396920*	1.326577	0.0709
Teklif	-0.585231	0.037213	0.0000
Açık ihale usulü	-10.16615	1.555223	0.0000
Belli istekliler arasında ihale usulü	-8.501030	1.707296	0.0000
Yaklaşık maliyet	-3.984833	0.845134	0.0000
Yüksek Yerelleşme	-3.176869*	1.905196	0.0955
Orta Yerelleşme	-0.399277	1.546286	0.7963
R^2	0.276561		
Düzeltilmiş R^2	0.271100		
F istatistiği	50.64096		
Gözlem sayısı	4272		

[1]Ülke değişkeni için 26 katsayı tahmin edilmiş olup, bu katsayıların analizi tezin kapsamı dışında olduğu için tabloda yer verilmemiştir.

Not: Tabloda *, % 10'luk önem düzeyini; **, % 5'lik önem düzeyini; ***, % 1'lik önem düzeyini göstermektedir.

(V) numaralı regresyon sonuçları, ihale usulü, ihalenin yapıldığı ülke, ihale bedeli ve ihale türü değişkenleri kontrol edildiğinde, yüksek yerelleşme düzeyine sahip ülkelerin yerel idarelerince yapılan ihalelerde düşük yerelleşme seviyesine sahip ülkelere kıyasla istatistiksel olarak anlamlı (p<% 10) olarak ortalamada daha fazla tasarruf sağlandığı görülmektedir. Regresyon sonuçları aynı ilişkiyi orta yerelleşme düzeyine sahip ülkeler için de gösterse de sonuç istatistiksel olarak anlamlı değildir.

Analiz sonucunda kamu alımlarında yerelleşmenin yüksek olduğu yerlerde yerel yönetimlerce gerçekleştirilen ihalelerde fiyat tasarrufunun daha yüksek olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Bu durum (IV) numaralı analiz ile tutarlı olup benzer yorumları yapmak mümkündür. İhalenin yerel yönetimler tarafından gerçekleştirilmesi durumunda rekabet ve tasarrufun artma potansiyeli bulunmakla birlikte sonuçlar merkezi yönetimin performans seviyesinde değildir. Analiz kapsamında seçilen yüksek yerelleşme oranına sahip ülkeler ağırlıklı olarak Nordik ülkelerdir. Kyriacou vd. (2015) yönetim kalitesinin yüksek olduğu ülkelerde mali yerelleşmenin daha yüksek olması eğiliminin gerçekleştiğini vurgulamaktadır. Dolayısıyla analiz sonucunu ülkelerin yönetim ve kurumsal kapasitesi ile detaylı olarak incelemek daha doğru sonuçlara ulaşılmasını sağlayacaktır.

3.2.5.3 Sonuçların Değerlendirilmesi

Dünyanın pek çok ülkesinde olduğu gibi Avrupa bölgesinde de YKİ reformları kapsamında kamu hizmetlerinin taşeronlaştırılarak özel sektör tarafından sunulmasına yönelik reformlar gerçekleştirilmiştir. YKİ reformlarına temel teşkil eden kamu tercihi ve mülkiyet hakları teorileri, hizmet üretiminin kamu sektörü tekelinden rekabetçi bir piyasaya aktarıldığında etkinliğin ve hizmet sunumunda kalitenin artacağını iddia etmektedir. Ancak kamu alımları gibi piyasalaştırma mekanizmaları nedeniyle kamu

hizmetlerinin gerçekleştirilmesinde yolsuzluk gibi kamu yararına aykırı faaliyetlerin gündeme gelmesi söz konusu olabilmektedir. Kamu yönetiminde yerelleşme tartışmalarında vurgulanan risk unsurları kamu alımları için de geçerlidir. Özellikle Covid-19 pandemi döneminde, gelişmiş ülkelerde bile rekabetçi olmayan tedarik yöntemlerinde meydana gelen artış kamu alımlarının temel ilkelerini tehdit eden uygulamaların tüm ülkelerde söz konusu olabileceğini göstermiştir. Bu kapsamda kamu alımlarının ne ölçüde yerelleşmesi gerektiğine yönelik yürütülen tartışmada AB ülkeleri genelinde bir analiz gerçekleştirilmiştir.

Maliye disiplini çerçevesinde tartışılan yerelleşme teorisinin kamu alımları alanındaki uygulamasına yönelik yapılan çalışmalar oldukça sınırlı olduğundan bu çalışma literatüre önemli katkılar sunmaktadır. Ampirik analiz sonuçları merkezi yönetim birimlerinin fiyat tasarrufu ve rekabet açısından yerel birimlere kıyasla yüksek performans sergilediğini göstermektedir. Kamu alımlarında yerelleşme açısından ise yerelleşmenin yüksek olduğu ülkelerde yerel yönetimlerce gerçekleştirilen ihalelerde fiyat tasarrufunun ve rekabetin daha yüksek gerçekleştiği görülmekte ise de merkezi yönetimdeki etkinlik seviyesine ulaşamamıştır.

İdari kapasite başlığı altında değerlendirilen fiyat dışı unsur uygulamasında yerel yönetimler merkezi yönetime göre daha iyi performans göstermektedir. Bu durum teklif değerlendirme aşamasında yerel yönetimlerin yerel ihtiyaçlar ve öncelikleri göz önünde bulundurduğunu gösteren bir uygulama olarak değerlendirilmektedir. Bu bulgu, Oates'in yerel birimlerin etkin karar alıcılar olduğuna ilişkin savının kamu alımları alanında geçerli olabileceğini ortaya koymaktadır. Ancak yerel yönetimler tercih ve öncelikler konusunda iyi karar alma yeterliğine sahip olsa bile uygulamada merkezi yönetime kıyasla düşük performans göstermektedir. Yerel yönetimlerin harcama üzerindeki takdir yetkisi, özellikle yapım işleri ihalelerinin karmaşık yapısı ve rant kaygıları yerel yönetim

ve piyasa aktörleri arasındaki yakınlığın artmasıyla birlikte kaynakların yanlış tahsisine ve kamu alımlarında etkinsiz uygulamalara neden olabilmektedir.

Diğer taraftan sonuçları ölçek ekonomisi teorisi açısından değerlendirmek gerekirse kamu alımlarının tamamen merkezi yönetim tarafından gerçekleştirilmesi gerektiğine yönelik bir genelleme yapmak yanlış olacaktır. İktisat teorisinde ölçek ekonomisi, uzun dönemde çıktı ve maliyetler arasındaki ilişkiyi gösteren U şekilli bir maliyet eğrisi ile aktarılmaktadır. Buna göre belli bir çıktı seviyesine kadar ortalama maliyetler düşme eğiliminde iken sonrasında maliyetler tekrar artmaktadır. Kamu alımları açısından değerlendirildiğinde belli bir dereceye kadar merkezileşmenin kamu alımlarında performansı arttırdığı, başabaş noktasına ulaştıktan sonra yönetim giderlerinin artmaya başlayacağı kabul edilmektedir. Bu kapsamda yerelleşmenin getirdiği faydaları da azaltmamak amacıyla ülkelerin merkezi veya yerel kamu alımları örgütlenmesini ve ne ölçüde merkezileşeceğini ülkeye ve yerel birimlere özgü etkinsizlik alanlarını, alımın türü ve niteliği, ekonomik ve sosyal yapı gibi faktörleri göz önünde bulundurarak belirlemesinin doğru bir yaklaşım olduğu kabul edilmektedir.

3.2.5.4 Araştırmanın Sınırlılıkları ve Sonraki Çalışmalar

Ampirik analiz kapsamında AB ülkelerinde yerel yönetim birimleri tarafından gerçekleştirilen yapım ihaleleri üzerinden genel bir değerlendirme yapılmıştır. Yapım işlerinin tercih edilmesindeki temel gerekçe yapım işlerinde işin süresinin uzun olması ve maliyetlerin belirlenmesinde tarafından ortak maliyet listelerinin kullanılmasıdır. Sonraki araştırmalarda, yapım işlerinin belli kategorileri özelinde (altyapı vb.) bir araştırma yürütülmesi ile performans açısından daha belirleyici sonuçlara ulaşılabileceği düşünülmektedir.

Benzer şekilde ülkelerin kamu alımlarında uyguladıkları yasal düzenlemeler sektörel açıdan birbirinden farklılaşabilmektedir. Örneğin bazı ülkelerde belli kategorideki alımlar merkezileşmiş bir kamu alımları otoritesi tarafından gerçekleştirilmektedir. Bu kapsamda ihale süreçlerinin merkezileştirilmesinin derecesi hakkında ülke ve ihale konusu alım özelinde yapılacak değerlendirmelerin önemli olduğu değerlendirilmektedir. Bu noktada TED veri tabanında ihale konusunu ayrıntılı olarak gösteren ortak kamu alımları sözlüğündeki kategoriler (*CPV – common procurement vocabulary*)[26] temelinde araştırma yürütülme olanağı bulunmaktadır.

Tez kapsamında AB kamu alımlarına ilişkin yürütülen tartışmada üye ülkelerin ortak bir kamu alımları sistemini paylaşmadığı belirtilmiştir. Bu kapsamda ülkelerin yönetim yapılarından bağımsız olarak, bölgesel düzeyde idari kapasite açısından önemli farklılaşmalar söz konusu olabilmektedir. Bu nedenle veri setinin bölgelerin kamu alımları performansını yansıtacak şekilde belirlenmesinin yerel yönetimlerin performansının değerlendirilmesinde daha belirleyici olabileceği değerlendirilmektedir.

Araştırmanın sınırlılıkları açısından birinci unsur verilerin temin edildiği TED veri tabanına ilişkindir. Bu platform, sözleşme bedeli AB eşik değeri üzerinde sözleşmeleri içermekte olup bu eşiklerin altında gerçekleşen sözleşmelerin TED üzerinden gözlemlenme imkânı bulunmamaktadır. İkinci olarak, ülke verilerinin ilgili idareler tarafından yanlış veya eksik girilmesi mümkün olabilmektedir. Ayrıca ampirik analizde performans ölçütleri olarak belirlenen kategorilerin geliştirilmesi daha detaylı sonuçlara ulaşılabilecektir.

[26] https://simap.ted.europa.eu/cpv Erişim tarihi: 15.03.2023

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE YERELLEŞME VE YEREL YÖNETİMLERİN KAMU ALIMLARI PERFORMANSI

Yerel yönetim birimleri bölgesel refahın artırılmasında önemli bir rol oynamaktadır. Sosyal devlet ilkesinin gereği olarak yerel nitelikli kamu hizmetlerinde meydana gelen çeşitlilik yerel yönetimlerin görev ve sorumluluklarını artırmıştır. Günümüzde yerel yönetim birimleri yol, bina gibi fiziksel altyapı yatırımlarının yanı sıra araştırma faaliyetleri gibi önemli kamu yatırımları gerçekleştirmektedir. OECD ülkelerinde kamu yatırımlarının yaklaşık % 57'si yerel veya bölgesel yönetimler tarafından, Türkiye'de ise kamu yatırımlarının yaklaşık % 25'i yerel yönetimler tarafından gerçekleştirilmektedir (OECD, 2019a).

Tezin bu bölümünde Türkiye'de yerel yönetimlerin kamu örgütlenmesi açısından son yirmi yılda geçirdiği dönüşüm aktarıldıktan sonra yerel yönetimlerin kamu alımları performansına ilişkin bir tartışma yürütülmektedir.

4.1 Türkiye'de Kamu Alımları ve Yerel Yönetimler

4.1.1 Kamu Alımları Sistemi

Türkiye'de özellikle 2000'li yıllardan itibaren hız kazanan reform çalışmaları kapsamında kamu ihale sisteminde de değişim meydana gelmiştir. Bu çerçevede 1983 tarihli ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun dönemin ihtiyaçlarına cevap vermemesi, bütün kamu kurumlarını kapsamaması, kamu ihalelerinde yaşanan yolsuzlukları

önleyememesi ve özellikle AB ve DTÖ olmak üzere uluslararası düzenlemelere uyum sağlamaması nedeniyle yeni bir düzenleme ihtiyacı doğmuştur.[27]

Kamu ihale hukukunun temel yasal metinleri olan 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu 2003 yılında yürürlüğe girmiştir. Kamu İhale Kanunu, kamu kaynağı kullanan veya kamu hukukuna tâbi olan veya kamunun denetimine tâbi olan kamu kurum ve kuruluşlarının gerçekleştirdiği ihalelerin tâbi olduğu kuralları düzenlemektedir. Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu ise tamamlanmış ihalelerin sözleşme süreçlerinin yönetilmesine ilişkin hükümler içermektedir. Bu bağlamda Kanun kapsamındaki idarelerin gerçekleştirdiği mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinde mevzuat hükümleri geçerlidir.

Kanun'da kamu alımları kategorileri mal ve hizmet alımları ile yapım işleri olmak üzere üç başlık altında listelenmiştir. Kanun'un 4'üncü maddesine göre mal alımları "satın alınan her türlü ihtiyaç maddeleri ile taşınır ve taşınmaz mal ve hakları"; hizmet alımları "bakım ve onarım, taşıma, haberleşme, sigorta, araştırma ve geliştirme, muhasebe, piyasa araştırması ve anket, danışmanlık, tanıtım, basım ve yayım, temizlik, yemek hazırlama ve dağıtım, toplantı, organizasyon, sergileme, koruma ve güvenlik, meslekî eğitim, fotoğraf, film, fikrî ve güzel sanat, bilgisayar sistemlerine yönelik hizmetler ile yazılım hizmetlerini, taşınır ve taşınmaz mal ve hakların kiralanmasını ve benzeri diğer hizmetleri" içermektedir. Yapım işleri ise "bina, karayolu, demiryolu, otoyol, havalimanı, rıhtım, liman, tersane, köprü, tünel, metro, viyadük, spor tesisi, alt yapı, boru iletim hattı, haberleşme ve enerji nakil hattı, baraj, enerji santrali, rafineri tesisi, sulama tesisi, toprak ıslahı, taşkın koruma ve dekapaj gibi her türlü inşaat işleri ve bu işlerle ilgili tesisat, imalat, ihzarat, nakliye, tamamlama, büyük onarım, restorasyon, çevre

[27] 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun genel gerekçesi, https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d21/c082/tbmm21082047ss0794.pdf Erişim tarihi: 15.03.2023

düzenlemesi, sondaj, yıkma, güçlendirme ve montaj işleri ile benzeri yapım işlerini" kapsamaktadır.

4.1.1.1 Kapsam ve İstisnalar

4734 sayılı Kanunun "Kapsam" başlıklı 2'nci maddesinde Kanun kapsamındaki kamu idareleri ve kurumlarına yer verilmektedir. Bu çerçevede Kanun kapsamında olan idareler genel bütçe ve özel bütçe kapsamındaki idareler, il özel idareleri, belediyeler, döner sermayeli kuruluşlar, birlikler, kamu iktisadi teşebbüsleri, sosyal güvenlik kuruluşları, bağımsız bütçeli kuruluşların gerçekleştirdiği mal ve hizmet alımları ile yapım işleri ve bazı ortaklıklar ve kamu bankalarının yapım işleri olarak belirtilmektedir.

4734 sayılı Kanun, daha önceden yürürlükte olan 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na kıyasla kapsadığı idareler açısından daha geniş bir denetim mekanizması öngörmektedir. Öte yandan 4734 sayılı Kanun'un 'İstisnalar' başlıklı 3'üncü maddesinde belirtilen alımların ceza ve yasaklama hükümleri hariç Kanun'a tabi olmadığı belirtilmektedir. Kanun hükümlerinden muaf tutulan alımlar tez yazım tarihi itibarıyla yirmi beş bent halinde düzenlenmiş olup kamuoyu tarafından sürekli tartışılmaktadır. Toprak (2021) düzenlemenin amacının genel usul kurallarından bağışık kılınmaktan veya mevcut usuller ile yürütülemeyecek alımlardan kaynaklı olduğunu belirtmektedir. İstisna kavramından da anlaşılacağı üzere bu şekilde gerçekleştirilecek alımların genel nitelikte olmaması ve uygulanması halinde objektif ve nesnel gerekçelerin sunulması gerekmektedir. Ayrıca çeşitli kanunlarda belli alımlar 4734 sayılı Kanun'un kapsamı dışına çıkarılmıştır. Dolayısıyla 4734 sayılı Kanun'da ve çeşitli mevzuatta istisna kapsamının genişletilmesi, belli idarelerin veya alımların kamu alımları sisteminin dışına çıkarılması sistemin parçalı bir yapıya bürünmesine neden olmaktadır.

Uygulamada Kanun kapsamında yapılan ihalelerin adet olarak yaklaşık yarısının mal alımı olduğu, ancak tutar bazında % 65'inin yapım işleri olduğu tespit edilmiştir (KİK, 2022). Dolayısıyla Kanun kapsamında çok sayıda ancak düşük tutarlı mal alımı, bununla birlikte az sayıda ve yüksek tutarlı yapım işinin gerçekleştirildiği söylenebilir. İstisnalar kapsamında yapılan alımların ise adet olarak yaklaşık % 75'inin mal alımı ve %20'sinin hizmet alımı olduğu; tutar bazında ise yaklaşık % 42'sinin mal alımlarına, % 41'inin ise yapım işlerine ait olduğu görülmektedir. Bu kapsamda istisna kapsamında gerçekleştirilen yapım işlerinin önemli bir kısmının yüksek tutarlı ihaleler olduğu çıkarımı yapılabilir.

4.1.1.2 Temel İlkeler

Kamu alımları süreçlerinin belli kalite ve standartta yürütülebilmesi amacıyla büyük ölçüde uluslararası kaynaklar ile uyumlu düzenlemeler yapılmıştır. 4734 sayılı Kanun'un 'Temel ilkeler' başlıklı 5'inci maddesinde ihale süreçlerinde göz önünde bulundurulacak unsurlara yer verilmiştir. Buna göre idarelerin "Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumlu*"* olduğu hüküm altına alınmıştır. Bu ilkelerin ihalenin tüm aşamalarının yanı sıra sözleşme sürecinde de uygulanması gerekmektedir. Dolayısıyla idarelerin gerçekleştirdiği her işlemi bu ilkeler ile temellendirmesi oldukça önemlidir.

Temel ilkelere ek olarak aynı maddede idarelerin yapması ve yapmaması gereken durumlar hüküm altına alınmıştır. Bunlar;

- "aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olmadığı sürece mal alımı, hizmet alımı ve yapım işleri bir arada ihale edilemeyeceği"

- “eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal veya hizmet alımları ile yapım işleri kısımlara bölünemeyeceği”,
- “ödeneği bulunmayan hiçbir iş için ihaleye çıkılamayacağı”,
- “ilgili mevzuatı gereğince Çevresel Etki Değerlendirme (ÇED) raporu gerekli olan işlerde ihaleye çıkılabilmesi için ÇED olumlu belgesinin alınmış olması gerektiği”, ancak, “doğal afetlere bağlı olarak acilen ihale edilecek yapım işlerinde ÇED raporunun aranmayacağı” ifade edilmektedir. Ayrıca tez kapsamında detaylarına yer verilmemekle birlikte Kanunun 62’nci maddesinde idarelerce uyulması gereken kurallar yer almaktadır.

Özellikle ihalelerin kısımlara bölünmemesi kuralı konusunda Kanun ile çelişen uygulamalar ile karşılaşılmaktadır. Tezin ilerleyen başlıklarında değinileceği üzere, uygulamada idareler doğrudan temin yönteminin ve pazarlık usulünün belli maddelerinden faydalanmak üzere ihaleleri kısımlara bölmektedirler. Bu durum ise eşik değerin altındaki ihale kurallarının esnek olmasından kaynaklı olarak temel ilkeler ve düzenlemenin amacı ile çelişmektedir.

4.1.1.3 İhale Usulleri

Kanun kapsamında gerçekleştirilecek ihalelerde temel ihale usulleri açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulü olarak belirlenmiş olup bu ihale usulleri ile alımın gerçekleştirilememesi durumunda, ancak Kanun’da sayılan koşulların varlığı halinde, pazarlık usulü ile ihtiyaçların karşılanabileceği belirtilmiştir. Açık ihale usulünde ihaleye teklif vermek isteyen tüm isteklilerin ihaleye katılımı söz konusudur. Ancak “işin özelliğinin uzmanlık ve/veya ileri teknoloji gerektirmesi nedeniyle açık ihale usulünün uygulanamadığı işlerin ihalesi ile yaklaşık maliyeti eşik değerin yarısını aşan yapım işi ihaleleri” belli istekliler arasında ihale usulü ile gerçekleştirilebilmektedir. Böylece belli

istekliler arasında ihale usulüne ancak idarece ön yeterlik değerlendirmesi üzerine ihaleye davet edilen istekliler teklif verebilmektedir.

İhale usulünün belirlenmesinde rekabetçi yöntemlerin tercih edilmesi şeffaflık ve fiyat tasarrufu açısından oldukça önemlidir. İdareler tarafından gerçekleştirilen ihalelerde ne ölçüde tasarruf sağlandığına yönelik bir değerlendirme yapılabilmesi açısından sözleşme bedelinin idareler tarafından hesaplanan yaklaşık maliyete oranı önemli bir gösterge olarak kabul edilmektedir. Yaklaşık maliyet ihtiyaç tespit edildikten sonra idareler tarafından fiyat araştırması yapılarak belirlenen fiyatı ifade etmektedir. Sözleşme bedeli ise ihaleye sunulan teklifler değerlendirildikten sonra en avantajlı teklifin belirlenerek sözleşme imzalanan bedeldir. Bu anlamda idarelerin yaklaşık maliyeti piyasa fiyatlarını gözeterek doğru bir biçimde belirlediği kabulünden hareketle, sözleşme bedelinin yaklaşık maliyetten düşük olması, ihalenin rekabetçi koşullar altında yürütüldüğünü gösteren bir faktör olarak değerlendirilebilir.

Kamu Alımları İzleme Raporu'na göre 2018-2022 yılları arasında gerçekleştirilen ihalelerin ortalama sözleşme bedelinin yaklaşık maliyete oranı açık ihale usulü için % 83; belli istekliler arasında ihale usulü için % 87 ve pazarlık usulü için % 86'dır. Bu kapsamda en rekabetçi usulün açık ihale usulü olduğu, pazarlık usulü ihale gerçekleştirilen ihalelerde tasarruf oranının daha az olduğunu söylemek mümkündür.

Kanunun 21'inci maddesinde düzenlenen pazarlık usulü maddede sayılan durumlarda kullanılabilen ve iki aşamada gerçekleştirilen bir ihale usulüdür. Bu kapsamda ancak aşağıda belirtilen hallerde pazarlık usulünün uygulanması söz konusu olabilmektedir:

"a) Açık ihale usulü veya belli istekliler arasında ihale usulü ile yapılan ihale sonucunda teklif çıkmaması,

b) Doğal afetler, salgın hastalıklar, can veya mal kaybı tehlikesi gibi ani ve beklenmeyen veya yapım tekniği açısından özellik arz eden veya yapı veya can ve mal güvenliğinin sağlanması açısından ivedilikle yapılması gerekliliği idarece belirlenen hallerde veyahut idare tarafından önceden öngörülemeyen olayların ortaya çıkması üzerine ihalenin ivedi olarak yapılmasının zorunlu olması,

c) Savunma ve güvenlikle ilgili özel durumların ortaya çıkması üzerine ihalenin ivedi olarak yapılmasının zorunlu olması,

d) İhalenin, araştırma ve geliştirme sürecine ihtiyaç gösteren ve seri üretime konu olmayan nitelikte olması,

e) İhale konusu mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin özgün nitelikte ve karmaşık olması nedeniyle teknik ve malî özelliklerinin gerekli olan netlikte belirlenememesi

f) İdarelerin yaklaşık maliyeti elli milyar Türk Lirasına kadar olan mamul mal, malzeme veya hizmet alımları*"*.[28]

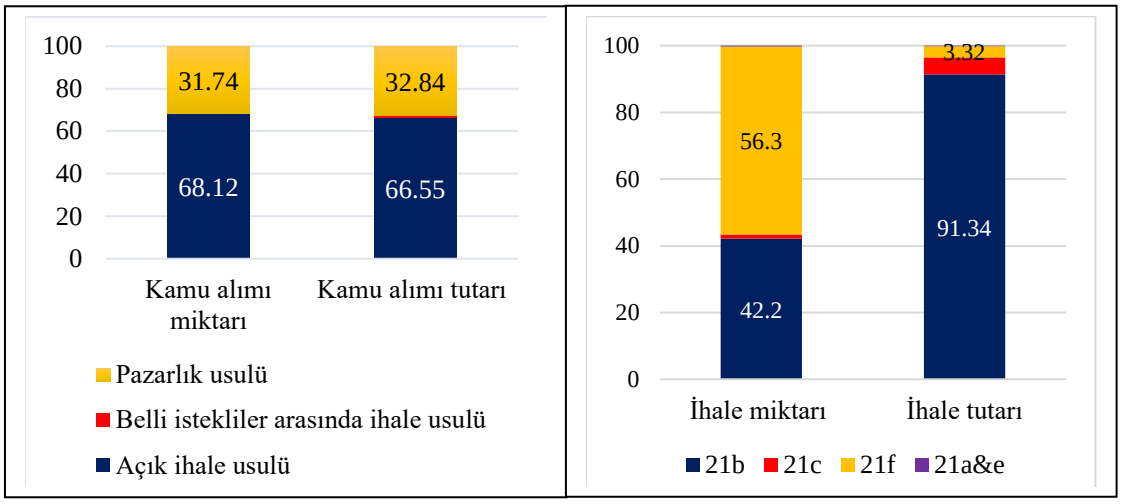
Yukarıdaki maddelerden (a), (d) ve (e) bentlerinde yer verilen durumlarda ihale dokümanına göre yeterli kabul edilen istekliler ihale konusu işin teknik unsurları ve gerçekleştirme yöntemleri gibi konularda fiyat teklifinin yer almadığı ilk tekliflerini sunmaktadır. Bu doğrultuda ihale komisyonunun isteklilerle gerçekleştirdiği görüşmeler sonrası isteklilerden güncellenmiş ve fiyat tekliflerinin de dahil olduğu teklifleri sunmaları istenmektedir. İhale süreci ise isteklilerin ilk fiyat tekliflerini aşmayacak şekilde son yazılı fiyat teklifleri alınarak sonuçlandırılmaktadır.

[28] Bu bentte yer alan parasal limitler her yıl Şubat ayında Kamu İhale Kurumu tarafından güncellenmekte olup 2023 yılı için belirlenen limit 1.439.543 TL olmuştur. https://dosyalar.kik.gov.tr/yardim/dokumanlar/2023_Esik_Degerler_Parasal_Limitler_Karsilastirma.pdf Erişim tarihi: 03.03.2023

Aynı maddenin (b), (c) ve (f) bentlerinin geçerli olduğu durumlarda ise ilan zorunluluğu bulunmamaktadır. Bu bentlerde belirtilen özel durumların varlığı halinde ihaleye en az üç kişinin teklif vermek üzere davet edilmesi ve ardından ihalenin gerçekleştirilmesi öngörülmüştür. Dolayısıyla teklif verecek üç isteklinin seçiminde idareye takdir yetkisi tanınmıştır.

Ayrıca Kanun'da 2018 yılında 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin (KHK) 171'inci maddesinde yapılan düzenleme ile 4734 sayılı Kanun'un 5'inci maddesine "Cumhurbaşkanlığı hizmetlerinin özelliği ve güvenlik şartlarına uygun şekilde yerine getirilme zorunluluğu nedeniyle Cumhurbaşkanlığınca gerçekleştirilecek her türlü mal ve hizmet alımları ile yapım işlerine ilişkin ihaleler bu Kanunun 21 inci maddesinin birinci fıkrasının (c) bendine göre yapılabilir." hükmü eklenmiştir. Böylece Kanun'un pazarlık ile ilgili maddesindeki düzenlemelere ek olarak yeni düzenleme kapsamına giren işlerin de ilansız pazarlık yolu ile temin edilmesinin önü açılmıştır. Diğer taraftan Toprak (2021: 104), bu usulün ilansız pazarlık olarak adlandırılmasının yanıltıcı olabileceğini, idarelerin temel ilkeler çerçevesinde hareket ederek bu ihalelerde de ilan yapabileceğini vurgulamaktadır.

2022 yılı ihale istatistiklerine göre kamu ihalelerinin ihale usullerine göre dağılımı ve pazarlık usulünün kullanımında Kanun'un 21'inci maddesinin hangi bendinin ne oranda kullanıldığına ilişkin oranlar Grafik 5'te gösterilmektedir. Buna göre Kanun kapsamında yapılan ihalelerin hem adet hem de tutar olarak yaklaşık % 32 gibi önemli bir oranının pazarlık usulü ile gerçekleştirildiği görülmektedir. Daha detaylı olarak incelendiğinde pazarlık usulü ile gerçekleştirilen ihalelerin adet olarak % 56,3'ünün Kanunun 21'inci maddesinin (f) bendine göre, % 42,2'sinin ise (b) bendine göre gerçekleştirildiği görülmektedir.



Grafik 5. İhale usullerinin dağılımı, 2022

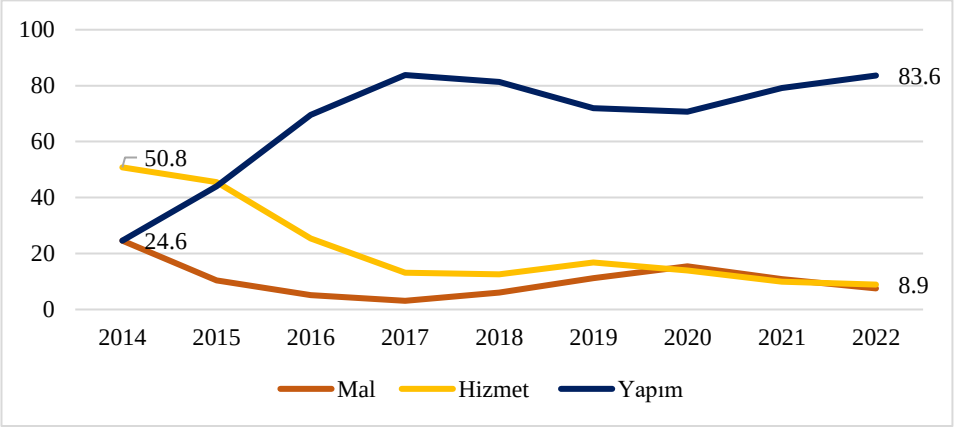
Kaynak: (KİK, 2022)

Bu çerçevede Kanun'un 21(b) maddesinin daha detaylı incelenmesinin önemli olduğu düşünülmektedir. Söz konusu Kanun metninden ilansız pazarlık usulünün "doğal afetler, salgın hastalıklar, can ve mal güvenliği nedeniyle gibi ani ve beklenmeyen", "yapım tekniği açısından özellik arz eden", "yapı veya can ve mal güvenliğinin sağlanması açısından ivedilikle yapılması gerekliliği idarece belirlenen", ve "idare tarafından önceden öngörülemeyen" haller olmak üzere dört koşuldan birinin gerçekleşmesi üzerine ihalenin ivedilikle yapılmasının zorunlu olduğu durumlarda kullanılabileceği anlaşılmaktadır. Kanunun 21(b) maddesinde belirtilen ilk koşul sel, deprem gibi doğal afetler, salgın hastalık, can ve mal güvenliği gibi ani ve beklenmedik şekilde gerçekleşen ihtiyaçların karşılanmasında bu maddenin kullanılabileceğini belirtmektedir.

İkinci koşul "yapım tekniği açısından özellik arz eden haller" olarak belirtilmektedir. Bu koşul ilgili maddeye 2018 yılında 7144 sayılı Kanun ile eklenmiştir. Ancak işin özellik gerektirme durumuna ilişkin detaylı bir açıklama yapılmamıştır. Kaldı

ki 4734 sayılı Kanun'da işin uzmanlık gerektirmesi hallerde belli istekliler arasında ihale usulünün kullanılabileceği düzenlenmektedir. Dolayısıyla bu düzenlemenin nasıl yorumlanacağı ve uygulamada idarelerin takdir yetkisini ne ölçüde kullanacağı tartışmalıdır. Benzer şekilde üçüncü koşul olan "yapı veya can ve mal güvenliğinin sağlanması açısından ivedilikle yapılması gerekliliği idarece belirlenen" haller 7144 sayılı Kanun ile eklenmiş olup yeterince detaylandırılmamıştır. Dördüncü koşul ise idare tarafından öngörülemeyen durumlardır. Bu koşul, idarelerin sorumlulukları çerçevesinde kamu hizmetini sürdürmek için gerekli bilgiye sahip olduğu ancak olağan dışı bazı durumlar nedeniyle önceden bilinmesinin mümkün olmadığı durumlar olarak ifade edilebilir.

Grafik 6'daki verilere göre pazarlık usulü ile gerçekleştirilen ihalelerin, ihale tutarı açısından çok büyük bir kısmının (% 91,34) Kanunun 21'inci maddesinin (b) bendi kapsamında gerçekleştirildiği görülmektedir.



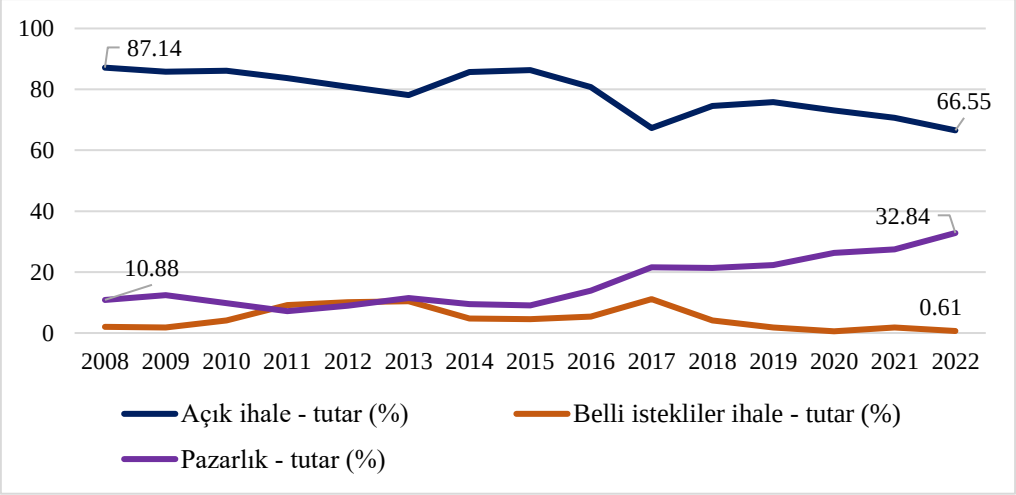
Grafik 6. Kanun'un 21(b) bendi kapsamında gerçekleştirilen ihalelerin türlerine göre dağılımı

Kaynak: Kamu Alımları İzleme Raporları, 2014-2022

Daha detaylı olarak incelendiğinde bu kapsamda gerçekleştirilen ihalelerin büyük kısmının yapım işleri ihaleleri olduğu tespit edilmiştir (KİK, 2022). Söz konusu verinin

yayımlanmaya başladığı 2014 yılından 2022 yılına kadar olan süreçte 21(b) maddesinin özellikle yapım işlerinde ağırlıklı olarak kullanıldığı dikkat çekmektedir (Grafik 6). Örneğin 2014 yılında bu madde kapsamında yapılan ihalelerin yarısı hizmet alımlarına ait iken günümüzde sadece % 10'u hizmet alımlarına ilişkindir. Yapım işleri ihalelerinde ilansız pazarlık yönteminin yaygın olarak kullanılması yolsuzluk riskini gündeme getirmektedir. İdarelerin söz konusu maddede belirtilen koşulların oluşup oluşmadığına ilişkin yaptığı değerlendirmeler ihalelerin rekabetçi ve şeffaf bir ortamda gerçekleştirilmesi açısından oldukça önemlidir. Ancak bu durum uygulamada bir sorun alanı olarak karşımıza çıkmakta ve denetim süreçlerinin önemini ortaya koymaktadır.

4734 sayılı Kanun'da sayılan ihale usullerinin uygulanmasında yıllar içinde radikal bir değişim olduğu görülmektedir (Grafik 7).



Grafik 7. İhale usullerinin kamu alımları içindeki payı

Kaynak: (KİK, 2008-2022)

Belli istekliler arasında ihale usulünün kullanımında çok belirgin bir değişim gözlenmemekle birlikte, 2008 yılından günümüze kadar olan süreçte açık ihale usulünün önemli ölçüde azaldığı, buna paralel olarak pazarlık usulünün kullanımının ise önemli ölçüde arttığı görülmektedir. Hem ihale sayısı hem de ihale tutarı açısından, 2022 yılında

her üç ihaleden biri pazarlık usulü ile gerçekleştirilmektedir. 2008 yılında ihalelerin yaklaşık % 90'lık gibi büyük bir kısmı açık ihale usulü ile gerçekleştirilmekte iken günümüzde bu oran % 66,5'e kadar düşmüş ve pazarlık usulünün kullanımı üç kat artmıştır. Genel olarak değerlendirilecek olursa pazarlık usulünün ancak istisnai durumlarda kullanılması Kanun'da yer verilen temel ilkelerin bir gereğidir. Ancak uygulamada rekabetçi olmayan ihale usullerinin yaygın olarak kullanılması temel tartışma noktalarından birisidir.

Doğrudan temin usulü 2003 yılında Kanunda yapılan değişiklik ile ihale usulü olmaktan çıkarılmıştır. Bir tedarik yöntemi olarak kabul edilen bu yöntemde idareler ihtiyaçlarını ilan yapmadan ve teminat almadan Kanun'un 22'nci maddesinde belirtilen koşullar doğrultusunda davet ettikleri isteklilerle teknik şartlar ve fiyat konusunda uzlaşarak piyasadan temin edebilmektedir. Doğrudan temin ile gerçekleştirilen alımlarda Kanun'da belirtilen ihale komisyonu kurma veya yeterlik kurallarını arama zorunluluğu bulunmaksızın piyasa araştırması yapılarak ihtiyaçlar gerçekleştirilmektedir. Kanun'un 22'nci maddesinde doğrudan temin yöntemine başvurulacak haller aşağıda listelenmiştir:

"a) ihtiyacın sadece gerçek veya tüzel tek kişi tarafından karşılanabileceğinin tespit edilmesi,

b) sadece gerçek veya tüzel tek kişinin ihtiyaç ile ilgili özel bir hakka sahip olması,

c) 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,

d) büyükşehir belediyesi sınırları dahilinde bulunan idarelerin on beş milyar, diğer idarelerin beş milyar Türk Lirasını[29] aşmayan ihtiyaçları ile temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve iaşeye ilişkin alımlar,

e) idarelerin ihtiyacına uygun taşınmaz mal alımı veya kiralanması,

f) 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,

g) 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 alımları,

h) 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,

ı) 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,

i) 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

[29] Bu bentte yer alan parasal limitler her yıl Şubat ayında Kamu İhale Kurumu tarafından güncellenmekte olup 2023 yılı için belirlenen limit büyükşehir belediye sınırı dahilinde bulunan idareler için 431.810 TL, diğer idareler için 143.845 TL olarak belirlenmiştir.

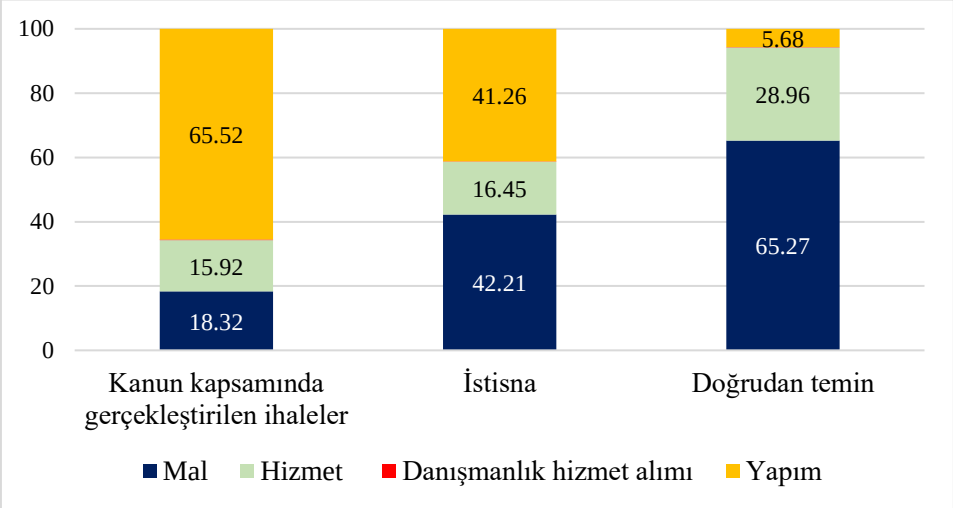
Seçim Kurulunun ihtiyacı için yapılacak filigranlı oy pusulası kâğıdı ile filigranlı oy zarfı kâğıdı alımı, oy pusulası basımı, oy zarfı yapımı hizmetleri ile bu seçimlere yönelik her türlü seçim malzemelerinin alımı ile yurt dışı seçim harcamaları, il seçim kurulu başkanlıkları tarafından alınacak oy pusulası basım hizmeti alımı."

Doğrudan temin yoluyla 2022 yılında gerçekleştirilen alımlar incelendiğinde adet ve tutar olarak önemli bir kısmının mal alımı olduğu, bunu hizmet alımlarının izlediği, en düşük oranın ise yapım işlerine ait olduğu görülmektedir (Grafik 8). Dolayısıyla doğrudan temin yöntemi ağırlıklı olarak mal alımı ihalelerinde kullanılmaktadır. Doğrudan temin alımlarında Kanun'un 22'nci maddesinin hangi bendinin kullanıldığına ilişkin veriler incelendiğinde tüm doğrudan temin alımlarının yaklaşık % 70'inin 22'nci maddenin (d) bendi kapsamında gerçekleştirildiği görülmektedir (KİK, 2022). Söz konusu Kanun maddesi parasal limitler dahilinde idarelerin küçük ölçekli alımlarını veya parasal limit olmaksızın "temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve iaşeye ilişkin alımlarını" kapsamaktadır. Bu kapsamda idarelerin söz konusu alımlarında temel ilkeleri göz önünde bulundurarak ihale süreçlerini yönetmesi önem arz etmektedir.

Kanun'un "Temel ilkeler" başlıklı 5'inci maddesinde parasal limitlerin altında kalmak amacıyla ihale konusu işler işleri kısımlara bölünemeyeceği açıkça belirtilmiştir. Ayrıca Kamu İhale Genel Tebliği'nin 22.5.1.2'nci maddesinde de "4734 sayılı Kanunun 19 uncu maddesine göre açık ihale usulü ile temini gereken ihtiyacın, Kanunun 22'nci maddesinin (d) bendi için öngörülen parasal sınırların altında kalacak şekilde, adet bazında veya aynı ihale konusu içinde yer alabilecek nitelikteki mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin, kalemlere veya gruplara bölünmek suretiyle aynı Kanunun 22'nci maddesinin (d) bendine göre temini, 4734 sayılı Kanunun temel ilkelerine aykırılık teşkil ettiğinden, bu yönde uygulamaların sorumluluk doğuracağı hususuna dikkat edilmesi gereklidir." ifadesi yer almaktadır. Dolayısıyla idarelerin doğrudan temin yönteminden

faydalanmak için Kanun'un 22'nci maddesinin (d) bendinde yer alan parasal limitlerin altında kalmak amacıyla söz konusu alımı farklı kısımlara bölmemesi gerekmektedir. Ancak uygulamada doğrudan temin yönteminde Kanun'un özellikle (d) bendinin ağırlıklı olarak kullanılması bu konuda tartışmalara yol açmaktadır.

Genel olarak Kanun kapsamında, istisna kapsamında veya doğrudan temin yöntemiyle gerçekleştirilen alımlara ilişkin bir değerlendirme yapılacak olursa, özellikle Kanun kapsamında gerçekleştirilen ihalelerinin ihale tutarı olarak ağırlıklı bir kısmının yapım işleri olduğu; istisna kapsamında gerçekleştirilen alımların yaklaşık % 83'ünü mal alımlarının ve yapım işlerinin oluşturduğu; doğrudan temin alımlarının ise % 65'lik gibi büyük bir kısmının mal alımları olduğu görülmektedir (Grafik 8).



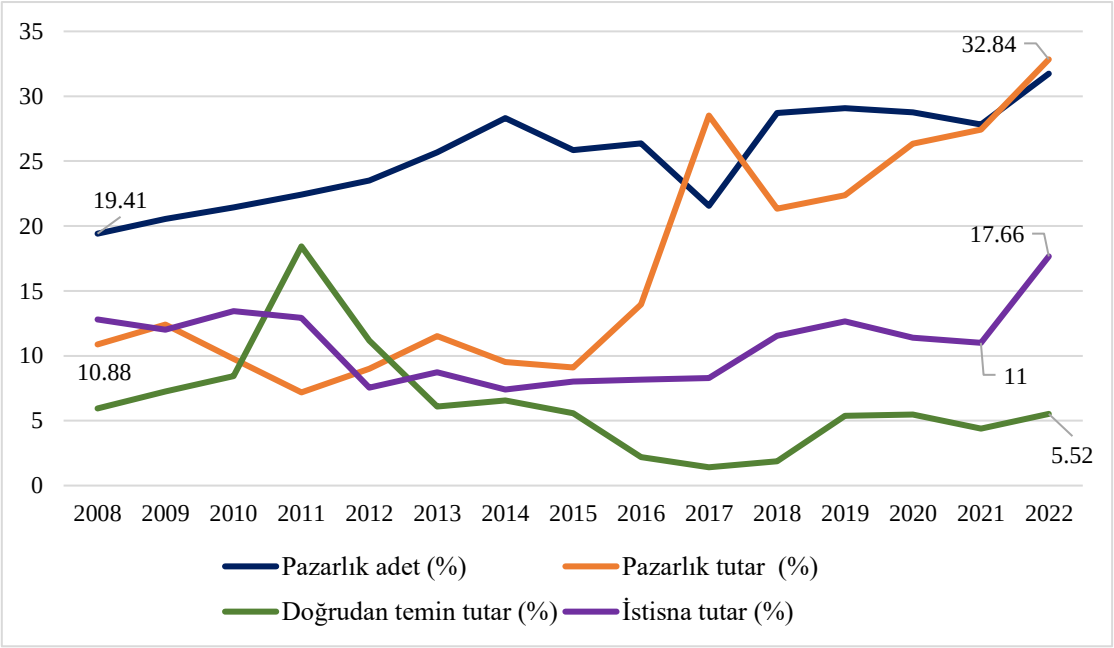
Grafik 8. Kanun, istisna ve doğrudan temin kapsamında gerçekleştirilen ihalelerin türlerine göre dağılımı

Kaynak: (KİK, 2022)

İstisna kapsamında gerçekleştirilen alımlar ile pazarlık usulü ve doğrudan temin yönteminin toplam kamu alımları içindeki oranı yıllar içinde artma eğilimindedir (Grafik 9). 2008-2022 döneminde gerçekleştirilen kamu alımları incelendiğinde, istisna

kapsamında gerçekleştirilen kamu alımlarının payının 2012 yılındaki düşüşten itibaren sürekli artma eğiliminde olduğu, özellikle 2022 yılında büyük bir sıçrama gerçekleştiği ve kamu alımlarının yaklaşık % 18'lik bir kısmının istisna kapsamında yapıldığı görülmektedir.

Grafik 9'da istisna, pazarlık usulü ve doğrudan temin kapsamında gerçekleştirilen ihalelerin toplam kamu alımları içindeki ağırlığı 2008-2022 dönemi için yer almaktadır.



Grafik 9. İstisna, pazarlık ve doğrudan temin kapsamında gerçekleştirilen ihalelerin yıllar bazında değişimi

Kaynak: (KİK, 2008-2022)

Pazarlık usulünün kullanımı değerlendirildiğinde yıllar içinde hem ihale sayısı hem de ihale tutarı açısından artış göze çarpmaktadır. Ancak ihale tutarında meydana gelen artışın ihale sayısındaki artıştan daha fazla olduğu görülmektedir. Dolayısıyla 2015 yılından itibaren özellikle yüksek tutarlı ihalelerin pazarlık yöntemiyle uygulanmasında bir artış olduğu yorumunu yapmak mümkündür. Pazarlık usulü ile gerçekleştirilen

ihalelerin oranı 2008 yılında yaklaşık % 11 iken bu oran 2022 yılında yaklaşık % 33 olmuştur. Diğer taraftan kamu Alımları İzleme Raporları'nda pazarlık usulünün hangi kurumlar tarafından yaygın olarak kullanıldığına ilişkin bir veri bulunmadığından bu konu değerlendirme yapılamamaktadır. Doğrudan temin yönteminin uygulanmasında da benzer bir durum söz konusudur. Bu yöntemin kullanımı 2011 yılındaki sıçramadan sonra azalmaya başlasa da özellikle 2017 yılından sonraki dönemde artma eğilimi göstermiştir. 2022 yılında kamu alımlarının % 5,5'i doğrudan temin yöntemi ile gerçekleştirilmiştir.

İstisnalar kapsamında yapılan alımların GSYH'nin yaklaşık % 4'ü olduğu dikkate alındığında (Emek ve Acar, 2015), kapsam dışında yapılan alımlar ile rekabetçi olmayan alım yöntemlerinin uygulanmasındaki artış hem 5018 sayılı Kanun'un hem de 4734 sayılı Kanun'un temel ilkeleri ile bağdaşmamaktadır. 2022 yılı AB İlerleme Raporu'nda da Türkiye'deki kamu alımları mevzuatının AB mevzuatı ile uyumlu olmadığı vurgulandıktan sonra mevzuatta çok sayıda istisna düzenlemesine yer verilmesinin ve rekabetçi olmayan pazarlık usulünün aşırı kullanımının yolsuzluk riski barındırdığının altı çizilmektedir (EC, 2022).

4.1.2 Kamu Alımları Örgütlenmesi

Kamu alımları örgütlenmesi açısından baktığımızda Türk kamu alımları sisteminin yarı merkezi bir yapıda olduğunu söylemek mümkündür (Alyanak, 2007). Kamu İhale Kurumu merkezi bir kamu alımları idaresi niteliğini taşımamakta, idareler adına ihale gerçekleştirmemekte veya sözleşme sürecini yürütmemektedir. İdareler, ihale süreçlerine ilişkin ihtiyaç tespitinden, ihalenin ve sözleşme süreçlerinin yürütülmesinden, genel olarak sürecin ihale mevzuatına uygun olarak gerçekleştirilmesinden sorumludur. Bu anlamda kamu ihale sistemi Türkiye'de parçalı bir görünüme sahiptir.

İhale gerçekleştiren idare çeşitliliği açısından 2022 Kamu Alımları İzleme Raporu'na göre kırktan fazla üst idare ihale gerçekleştirmiştir. En çok ihale gerçekleştiren kurumlar başta belediyeler olmak üzere Sağlık Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı ve Karayolları Genel Müdürlüğü ve Devlet Su İşleri gibi kuruluşların da dahil edildiği özel bütçeli kuruluşlar olmuştur (KİK, 2022). İhale tutarı açısından da yine belediyelerin yüksek tutarlı alımlar gerçekleştirdiği görülmektedir.

4.1.2.1 Kamu İhale Kurumu

Bağımsız idari otoriteler veya diğer adıyla düzenleyici ve denetleyici kurumlar serbest piyasa ekonomisinin güç kazandığı 1970'li yılların ikinci yarısından itibaren piyasa ekonomisinin işleyişinde devlet müdahalesinin etki alanının sınırlanması amacıyla gündeme gelmiştir. Bağımsız idari otoriteler düzenleyici devlet modelinin temel aktörleri olarak 1997 yılında OECD tarafından biçimlendirilmiş, yaygınlaşmalarında DB, IMF gibi uluslararası ve AB gibi bölgesel kuruluşlar etkili olmuşlardır (Bayramoğlu, 2009).

Bağımsız idari otoriteler faaliyet gösterdikleri sektörlerin "hassas" yapısından dolayı devletin hiyerarşik yapısından ayrı bir şekilde örgütlenen kamu tüzel kişiliğini haiz kurumlardır (Tan, 2002). Deregülasyon veya özelleştirmeler nedeniyle devletin piyasadan çekildiği enerji gibi alanlarda rekabetin tesis edilmesi ve yolsuzluğun önlenmesi için bu kuruluşlara mali ve idari özerklik kazandırılmıştır. Kamu İhale Kurumu da 4734 sayılı Kanun ile kamu alımlarına ilişkin mevzuatı düzenlemek ve idarelerin gerçekleştirdikleri ihalelere ilişkin yapılan şikâyet başvurularının mevzuata uygunluğunu değerlendirmek üzere düzenleyici ve denetleyici bir kurum olarak kurulmuştur. Ercan ve Oguz (2006) Kamu İhale Kurumu'nun kurulmasının ve kamu ihalelerine ilişkin yeni düzenlemelerin yapılmasının uluslararası kuruluşlardan gelen dışsal baskıların bir sonucu olduğunu, ancak yerel sermaye gruplarının baskılarından kaynaklı olarak da Kanun

metninde değişikliklere gidildiğini ve Kurumun kapsamının istisnalar yoluyla veya kanun boşlukları ile daraltıldığını vurgulamaktadır. Kanunda yapılan bazı değişiklikler AB veya uluslararası kuruluşlar tarafından tarafsızlık ve ayrımcılık yasağına aykırılık gibi gerekçelerle eleştiri konusu olmaktadır. Örneğin Kamu İhale Kanunu'nun 63'üncü maddesinde yerli istekli ve yerli malına avantaj sağlanmasına yönelik olarak idarelere takdir yetkisi tanınması, 2017 yılında yapılan değişiklik ile orta ve yüksek teknolojili sanayi ürünleri ve yerli yazılım ürünü alımlarında % 15 oranında fiyat avantajı uygulanmasını zorunlu kılınması AB İlerleme raporlarında eleştirilmektedir.

Kurumun görev ve yetkileri 4734 sayılı Kanun'un 53'üncü maddesinde hüküm altına alınmıştır. Şikâyet başvurularının mevzuata uygunluğunu denetlemek ve mevzuatı hazırlamanın yanı sıra uygulamayı yönlendirmek; ihale mevzuatı konusunda eğitim vermek; ihale istatistiklerini oluşturup yayınlamak; ihalelere katılmaktan yasaklananlara ilişkin sicillerini tutmak; araştırma ve geliştirme faaliyetlerini yürütmek; ihale ilânlarına yönelik esas ve usulleri düzenlemek ve ilanları yayınlamak Kurumun görevleri arasındadır.

Kamu İhale Kurumu tarafından uygulamayı yönlendirmek amacıyla hazırlanan mevzuat mal, hizmet alımı ve yapım işlerine ilişkin uygulama yönetmelikleri; çerçeve anlaşma ihalelerine ve elektronik ihalelere ilişkin uygulama yönetmelikleri; ihalelere yönelik şikayet başvurularına ilişkin yönetmelik; sözleşme aşamasında uygulanmak üzere muayene ve kabul işlemlerine yönelik yönetmelikler ve Kamu İhale Genel Tebliği olarak belirtilebilir. Uygulamada karşılaşılan sorunları azaltmak veya mevzuatı daha anlaşılabilir hale getirmek amacıyla söz konusu düzenlemeler sıklıkla değişebilmektedir.

Kurumun karar organı dokuz üyeden oluşan Kamu İhale Kurulu olarak belirlenmiştir. 4734 sayılı Kanun'un ilk yürürlüğe girdiği dönemde Kurul üyelerinin

seçilmesinde "Maliye Bakanlığınca önerilecek iki kişi, Bayındırlık ve İskan Bakanlığınca önerilecek üç kişi, Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakanlık ile Danıştay ve Sayıştay Başkanlıklarınca önerilecek birer kişi, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği ile Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu tarafından önerilecek birer kişi olmak üzere Bakanlar Kurulunca" atanacağı hüküm altına alınmış iken 2011 yılında yapılan değişiklik ile üyelerin Maliye Bakanlığının önerisi üzerine Bakanlar Kurulu tarafından atanmasına karar verilmiştir. 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile 2018 yılında tekrar değişiklik yapılmış ve atama yetkisi sadece Cumhurbaşkanına verilmiştir.

2018 yılında 703 sayılı KHK, kurul üyesi olabilme şartlarında da önemli değişiklikler getirmiştir. Önceden kurul üyeleri "en az dört yıllık öğrenim veren Kanun'da sayılı yükseköğretim kurumlarından mezun olanlar"; "kamu kurum ve kuruluşlarında en az on iki yıl hizmeti bulunanlar"; "kamu ihale mevzuatı ile ilgili yargılama, inceleme, denetleme, uygulama veya danışma konularında fiilen en az dört yıl çalışarak ulusal veya uluslararası ihale mevzuatı açısından kanıtlanmış niteliğe ve deneyime sahip olanlar" arasından seçilmekte iken son değişiklik ile Kurul üyesi olma şartı yalnızca üniversite mezuniyetine indirgenmiştir.

Söz konusu değişiklikler, kamu alımlarında örgütsel anlamda geçirilen dönüşümü de yansıtmaktadır. Kanun'un ilk hazırlandığı halinde karar organının farklı kesimlerin görüş ve önerileri doğrultusunda şekillendiği bir yapı söz konusu iken son değişiklik ile kurul üyeleri artık sadece Cumhurbaşkanı ataması ile belirlenmektedir. Ayrıca Kurul üyelerinin yeterliğine ilişkin yapılan düzenlemeler, özellikle ihale mevzuatı gibi teknik bir alanda karar alma yetkisine sahip kişilerin yeterliği ve Kurumun bağımsızlığı açısından olumsuz gelişmeler olarak görülmektedir.

4734 sayılı Kanun'da ihale süreçlerine ilişkin olarak ihaleye katılan aday, istekli veya istekli olabilecekler tarafından şikâyet veya itirazen şikâyet başvurusunda bulunabileceği belirtilmektedir. İhaleye katılan aday, istekli veya istekli olabilecekler tarafından şikâyet başvurularının öncelikle ihaleyi gerçekleştiren idareye sunulması zorunludur. Bunun üzerine idarece karar alınmaması veya idarenin kararının uygun olmadığı kanaatinde olan aday, istekli olabilecekler veya istekliler Kuruma itirazen şikâyet başvurusunda bulunabilmektedir. Başvurular üzerine Kamu İhale Kurumu tarafından ihalenin iptaline, düzeltici işlem belirlenmesine veya itirazen şikâyet başvurusunun reddine karar verilmektedir. Kurumun aldığı kararlar ise idare mahkemelerinde dava konusu edilebilmektedir.

Kanun'da 2008 yılında yapılan değişiklik ile Kurumun kendi inisiyatifi ile ihaleleri inceleme yetkisi kaldırılmıştır. Bu değişiklik ile Kurum ancak itirazen şikâyet başvurusu üzerine ihale sürecindeki işlemlerin mevzuata uygunluğunu denetleyebilmektedir. Dolayısıyla Kurumun kamu ihalelerinde yaşanan aksaklıklara ilişkin olarak kendiliğinden işlem yapma yetkisi kaldırılmış ve karar verme yetkisi ancak yasaya uygun olarak sunulmuş itirazen şikâyet başvuruları ile sınırlı kalmıştır. Kuruma gerçekleştirilen itirazen şikâyet başvurusu oranının toplam ihalelerin yaklaşık % 3'ünü oluşturduğu göz önünde bulundurulduğunda Kurum tarafından gerçekleştirilen inceleme ve denetim mekanizmasının sınırlı olduğu yorumunu yapmak mümkündür.

4.1.2.2 Yerel Yönetimler

Belediyeler kamu alımları açısından oldukça önemli bir yere sahip olup özellikle 2000'li yıllarda başlayan yerelleşme reformları ile belediyelerin ihaleler yoluyla hizmet sunumu yaygın hale gelmiştir. Toplam kamu alımlarının tutar olarak yaklaşık % 25'i belediyeler tarafından gerçekleştirilmektedir (KİK, 2022).

Belediye iktisadi teşekkülleri de kamu alımları sistemine kendi ihtiyaçlarını temin etmek üzere veya belediyeler tarafından gerçekleştirilen ihalelere istekli olarak dahil olmaktadır. Belediye şirketlerinin sayıları ve ekonomik faaliyetleri yıllar içinde artmıştır. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nda 2003 yılında yapılan değişiklik ile belediye şirketlerinin belediyeler tarafından gerçekleştirilen ihalelere katılmalarının önü açılmıştır. Ancak belediye şirketlerinin belediyelerin gerçekleştirdiği ihalelerde yüklenici olması rekabet ilkesi açısından tartışmalı bir durumdur. İlhan (2013), 2008-2009 yıllarında gerçekleşen ihaleleri incelediği çalışmasında, belediye şirketlerinin kazandıkları ihalelerin ortalama % 70'inde teklif veren yalnızca bir istekli olduğunu, dolayısıyla rekabet ve eşitlik ilkelerinin sağlanamadığını belirtmektedir. Ayrıca istisna kapsamında yapılan alımlar içinde kamu iktisadi teşekkülleri ile belediye iktisadi teşekküllerinin payının ihale tutarı açısından yaklaşık % 21 olduğu dikkate alındığında (KİK, 2022), söz konusu yapıların yolsuzluk riski barındırdığı ve gerçekleştirdikleri ihale süreçlerinin denetiminin önemli olduğu göz önünde bulundurulmalıdır.

4.1.2.3 Diğer Kurumsal Aktörler

Kamu alımlarının örgütsel yapılanmasında farklı kurum ve kuruluşlar süreçte aktif bir rol oynamaktadır. Kamu alımları sisteminde parasal açıdan ve nitelikleri itibarıyla yüksek önem taşıyan ihaleleri gerçekleştiren icracı kuruluşlar önemli bir yer taşımaktadır. Özellikle yapım işlerinde altyapı ve ulaştırma yatırımlarında Karayolları Genel Müdürlüğü ve Devlet Su İşleri Müdürlüğü bu kuruluşlara örnek verilebilir.

Kamu alımları harcamalarını gerçekleştiren en üst idareler göz önünde bulundurulduğunda bakanlıklar açısından özellikle Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Milli Savunma Bakanlığı ve Milli Eğitim Bakanlığı tarafından yüksek tutarlı kamu alımları gerçekleştirdiği görülmektedir (KİK, 2022). Dolayısıyla kamu

alımlarının devletin eğitim, sağlık, savunma gibi temel kamusal hizmet sunumu alanlarında önemli bir araç olarak kullanıldığı söylenebilir.

Devlet Malzeme Ofisi (DMO) kamu kurum ve kuruluşlarının belli mal ve hizmet alımlarında ihtiyaçlarını tek bir merkezden ve uygun fiyatlarla temin etmek üzere 1954 yılında kurulan merkezi bir satın alma kuruluşudur. DMO 4734 sayılı Kanun kapsamında olmakla birlikte aynı Kanun'un 'İstisnalar' başlıklı 3'üncü maddesinin (e) bendinde idarelerin DMO Ana Statüsünde yer alan mal ve hizmet alımlarının ihale mevzuatı kapsamında olmadığı hüküm altına alınmıştır. DMO Ana Statüsünde yer alan mal ve hizmetlere bilişim ürünleri, büro makine ve ekipmanları, kâğıt ve kırtasiye ürünleri, mobilya ve büro mefruşatı, temizlik ürünleri, ilaç, tıbbi cihaz ve sağlık ürünleri örnek verilebilir. 2022 yılı AB İlerleme Raporu'nda kamu kurumları tarafından mal ve hizmet alımında DMO'nun kullanılma zorunluluğunun teknik olarak istisnaların kapsamını genişleten bir uygulama olduğu yorumu yapılmaktadır (EC, 2022: 71).

Kamu ihale süreçlerinin denetlenmesinde iç denetim ve iç kontrol birimleri görev almaktadır. 5018 sayılı Kanun ile uluslararası standartlar ile paralel olarak etkin bir iç kontrol sistemi oluşturmak için yasal zemin hazırlanmıştır. Böylece kamu idarelerinin süreçlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini kontrol etmek üzere Kanun'da "harcama birimleri, muhasebe ve mali hizmetler ile ön mali kontrol ve iç denetimden mali yönetim ve kontrol sistemleri" oluşturulmuştur.

Sayıştay, bütçe hakkının tesis edilmesi açısından kamu harcamalarının dış denetimini gerçekleştirmektedir. Kamu kurumlarının yürüttüğü ihale işlemlerine ve sözleşmenin uygulanması süreçlerine ilişkin olarak Sayıştay tarafından kamu alımları mevzuatına uygunluk denetimi yapılmaktadır. Sayıştay tarafından hazırlanan kamu idareleri denetim raporlarında kamu ihalelerine ilişkin aksaklıklar tespit edilmektedir.

Ancak Sayıştay'ın tespit ettiği sorun alanlarına yönelik olarak idarelerin eyleme geçip geçmediğini denetleyen bir mekanizma olmadığından bu aksaklıklar ancak tespit seviyesinde kalmaktadır.

4.2 Yerelleşme-Merkezileşme İkilemi

Türk kamu örgütlenmesi genel olarak merkeziyetçi bir görünüme sahiptir. Bu anlamda kamu hizmeti sunumunda merkezin aktif bir rol oynadığını, yerelin merkezin idari vesayetine tabi kılındığını söylemek mümkündür. Anayasanın 123'üncü maddesinde yönetimin merkezden ve yerinden yönetim ilkeleri ile işleyen, kuruluş ve görevleriyle bölünmez bir bütün olduğu vurgulanmaktadır. Anayasanın 127'nci maddesinde yerel yönetimlerin "kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir" ibaresi bulunmakla birlikte aynı maddenin 5'inci fıkrasında yerel yönetimlerin idarenin bütünlüğü ilkesi ve merkezi idarenin idari vesayeti çerçevesinde kamu görevlerini yerine getirme sorumluluğu olduğu belirtilmektedir. Merkezi yönetim ile yerel yönetim arasındaki bütünlüğü sağlayan idari vesayet yetkisinin sınırları ise Anayasa'nın 127'nci maddesinde belirlenmiş olup merkezi yönetim ancak "kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla" yerel yönetimler üzerinde bu yetkisini kullanabilmektedir.

1982 Anayasası'nda yerel yönetim birimleri il özel idareleri, belediyeler ve köyler olarak belirtilmektedir. Tezin ilerleyen başlıklarında detaylandırılacağı üzere 2012 tarihli 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde yer alan il özel idaresi ve köylerin tüzel kişiliği sona ermiştir. Güncel istatistiklere bakıldığında 51 il özel idaresi ve 18,335 köy bulunmaktadır. Ayrıca 30 büyükşehir belediyesi; 51 il belediyesi; 519 büyükşehir ilçe belediyesi; 403 ilçe belediyesi ve 388 belde belediyesi olmak üzere

toplam belediye sayısı 1391'dir. Yerel yönetimlerin görev ve sorumlulukları ile yetki alanlarına ilişkin düzenlemeler 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda yer almaktadır. Yerel yönetimlerin kamu örgütlenmesine ilişkin olarak özellikle 2000'li yıllardan itibaren geçirdiği dönüşüm bu bölümün alt başlıklarında ele alınmaktadır.

Yerel yönetimlerin hizmet sunumu açısından yeterli kaynağa sahip olması ve bu nedenle mali özerkliklerinin bulunması önemli bir husustur. Türkiye'nin de onayladığı ve 1 Nisan 1993 tarihinde yürürlüğe giren ve Avrupa Konseyi tarafından hazırlanan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı yerel yönetimlerin yetkileri çerçevesinde mali kaynaklar edinebilmesi gerektiğini vurgulamaktadır. 2019-2023 dönemini kapsayan On Birinci Kalkınma Planı'nda da yerel yönetimlerin öz gelirlerinin artırılacağı vurgulanmıştır.

Yerel yönetimlerin mali özerkliğinin değerlendirilmesinde kullanılan temel yaklaşım yerel yönetimlerin gelir ve harcama yapılarının incelenmesidir. OECD ülkeleri dikkate alındığında Türkiye'de yerel yönetimlerin gelir ve harcama kompozisyonu ülke ortalamalarının altında kalmaktadır. Yerel yönetimlerin toplam kamu harcamaları içindeki payı ülkemizde % 11,2 iken bu oran AB ülkelerinde % 33,6; OECD ülkelerinde ise % 40,2'dir. Benzer şekilde kamu gelirleri içinde yerel yönetimlerin payı Türkiye'de % 10,9 iken OECD ülkelerinde bu oran % 42,2 olarak gerçekleşmiştir (OECD, 2021b). Yerel yönetimlerin önemli bir kısmı merkezden aktarılan transferlerden oluşmaktadır. Bu çerçevede Türkiye'de yerel yönetimlerin gelir toplama ve harcama yapma kaynakları açısından daha zayıf bir yapıda olduğu ve diğer ülkelere kıyasla daha merkeziyetçi bir görünüme sahip olduğu söylenebilir.

Türkiye'de merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki yetki ve sorumluluk dağılımı düzenli bir seyir izlememiştir. Keleş ve Özgül (2017) yönetim düzeyleri

arasındaki ilişkinin her zaman gerilimli olduğunu, ancak ülkedeki dönemsel gelişmelere bağlı olarak bazen merkezi yönetimin bazen de yerel yönetimlerin güçlendiğini vurgulamaktadır. Bu çerçevede merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkinin dönemler itibarıyla değişimi ve yerelleşme-kamu alımları bağlantısı izleyen başlıklar altında ele alınmaktadır.

4.2.1 Yerelleşmeye Yönelik Atılan Adımlar

Türkiye'de hem küresel gelişmelere paralel olarak hem de ekonomik ve siyasal istikrarın sağlanması amacıyla 2000'li yılların başında kapsamlı reformlar gerçekleşmiştir. YKİ yaklaşımının öngördüğü şekilde piyasa mekanizmasının ön plana çıkarılması, vatandaşın kamu sektörü ile ilişkisinde "müşteri" olarak görülmesi ve kamu-özel ayrımının esnekleşmesi söz konusu olmuştur. Bu kapsamda yerelleşme reformları çerçevesinde merkezi yönetimin yeniden konumlandırılması gündeme gelmiş ve kamu hizmeti sunumunda yerel yönetimlerin rolünün artırılması temel hedeflerden birisi olmuştur.

2003 yılında gündeme gelen ancak uygulamaya geçirilmeyen 5227 sayılı "Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun"[30] ile merkezi yönetim karşısında yerel yönetimlerin yetkilerinin artırılması ve bu birimlerin güçlendirilmesi amaçlanmıştır (Övgün, 2016: 163). Her ne kadar bu Kanun, Anayasaya aykırılık nedeniyle dönemin cumhurbaşkanı tarafında veto edilse de yerelleşmeye yönelik reformlar hız kesmeden devam etmiştir. Bu kapsamda en önemli adımlardan birisi 2004 tarihli ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun[31] yürürlüğe girmesi olmuştur. Böylece büyükşehir belediyeleri, kamu hizmeti sunumunda temel aktörlerden birisi

[30] Kanun metni için bkz. https://www5.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5227.html Erişim tarihi 12.05.2023
[31] TBMM Genel Kurulunda kabul edilen Kanun metni için bkz. https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2004/07/20040723.htm#1 Erişim tarihi 12.05.2023

olmuştur. Yine 2005 yılında yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun temel vurgusu yerel yönetimlerin karar organlarının güçlendirilmesi, yetki, sorumluluk ve mali kaynaklarının artırılması olmuştur (Övgün, 2016).

Bu dönemde il özel idareleri ve belediyelerin genel bütçe vergi gelirlerinden aldığı paylar artırılarak kaynakları daha da güçlendirilmiştir. Söz konusu yasal düzenlemeler ile katılımcı ve demokratik yerel yönetim birimleri yaratılmak istenmiştir. Örneğin 5393 sayılı Belediye Kanunu ile kent konseyleri dayanışma, katılımcılık ve hesap verme sorumluluğu ilkeleri bağlamında önemli bir gelişme olmuştur. Benzer şekilde yerel yönetimlerin planlama çalışmalarına teknik destek sağlamak, bölgesel kalkınmayı güçlendirmek ve bölgeler arasındaki gelişmişlik farkını ortadan kaldırmak amacıyla 5449 sayılı Kanun ile kalkınma ajansları hayata geçirilmiştir. 2005 yılında yürürlüğe giren 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu ile birliklerin yetki ve sorumlulukları artırılmıştır.

Söz konusu reformlar kapsamında yerel kamu hizmetinin piyasa koşullarında özel hukuk kişilerine gördürülmesinin de önü açılmıştır. Böylece önceden emanet usulü ile gerçekleştirilen pek çok kamu hizmetinin sunumunda piyasa aktörleri ön plana çıkarılmıştır. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14'üncü maddesinin (a) bendinde mahalli müşterek olmak kaydıyla "imar, 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; sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini" belediyenin yapacağı veya yaptırabileceği belirtmektedir. Böylece daha önceden yerel yönetim birimlerinin belediye

personeli tarafından yerine getirilen kamu hizmetleri özel hukuk kişileri eliyle gördürülebilmesinin önü açılmıştır.

Aynı Kanunun "Gelecek yıllara yaygın hizmet yüklenmeleri" başlıklı 67'nci maddesinde de hangi hizmetlerin ihale yoluyla özel sektöre gördürülebileceği hüküm altına alınmıştır. Buna göre "park, bahçe, sera, refüj, kaldırım ve havuz bakımı ve tamiri; araç kiralama, kontrollük, temizlik, güvenlik ve yemek hizmetleri; makine-teçhizat bakım ve onarım işleri; bilgisayar sistem ve santralleri ile elektronik bilgi erişim hizmetleri; sağlıkla ilgili destek hizmetleri; fuar, panayır ve sergi hizmetleri; baraj, arıtma ve katı atık tesislerine ilişkin hizmetler; kanal bakım ve temizleme, alt yapı ve asfalt yapım ve onarımı, trafik sinyalizasyon ve aydınlatma bakımı, sayaç okuma ve sayaç sökme-takma işleri ile ilgili hizmetler; toplu ulaşım ve taşıma hizmetleri; sosyal tesislerin işletilmesi ile ilgili işler" piyasaya gördürülebilecek işler olarak sıralanmaktadır.

Benzer şekilde 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7'nci maddesinde büyükşehir belediyelerinin görev ve sorumlulukları maddeler haliyle hüküm altına alınmıştır. Bu kapsamda "büyükşehir belediye ve mücavir alan sınırları içinde 1/1.000 ile 1/25.000 arasındaki her ölçekte nazım imar planı", "nazım imar plânının yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde uygulama imar plânlarını ve parselasyon plânlarını yapmayan ilçe belediyelerinin uygulama imar plânları ve parselasyon planları", "ulaşım ana planı", "katı atık yönetim planı" ihale yoluyla gerçekleştirilebilmektedir. Uygulamada belediyelerin yerine getirmekle sorumlu olduğu pek çok kamu hizmetinin asli olarak ihaleler yoluyla gerçekleştirildiğini söylemek yanlış olmayacaktır.

Yukarıda yapılan tespitlerden hareketle 2000'li yılların ilk döneminde yerelleşme reformlarının kamu alımlarını da kapsayacak şekilde kamu mali ve idari yönetiminin tüm aşamalarında uygulama alanı bulduğunu söylemek mümkündür. Bu dönemde yerelin

görev ve sorumluluklarının artırılması söz konusu olmuştur. Kamu alımları açısından ise yerel yönetimlerin kamu alımlarını yürütmede daha aktif bir role büründüğü görülmektedir.

4.2.2 Yerelde Merkezileşme

Yetki ve sorumlulukları artırılmasına yönelik yerelleşme uygulamalarının ardından özellikle 2011 yılından itibaren genel olarak kamu yönetimi reformlarında merkezileşme eğilimi hız kazanmış ve buna yönelik pek çok düzenleme gerçekleştirilmiştir. Bu durum, tez çalışmasının üçüncü bölümünde vurgulandığı üzere, AB ülkelerinde krizin etkilerinden kurtulmak için gerçekleştirilen merkezileşme reformlarına paralellik göstermekle birlikte ülkenin kendi dinamikleri de oldukça önemli bir rol oynamıştır. Övgün (2016) söz konusu merkezileşmeye yönelik atılan adımların idari amaçlardan ziyade siyasi amaçlar taşıdığını belirtmektedir.

Yerel yönetimler açısından 2012 yılında çıkarılan ve 2014 yılı yerel seçimleri ile yürürlüğe giren 6360 sayılı Kanun merkezileşme yönünde köklü değişiklikler getirmiştir. Kanunun gerekçesinde ölçek ekonomisinden faydalanarak kaynak israfına engel olmak, yerel yönetimlerin kamu hizmeti sunumunda koordinasyon eksikliğini önlemek ve güçlü yerel yönetim yapıları oluşturabilmek temel değişiklik nedenleri olarak belirtilmektedir.[32] Kanun ile büyükşehir olan illerde özel idareleri ve ilçe belediyeleri dışındaki belde belediyeleri kaldırılmış, köyler kapatılarak mahalleye dönüştürülmüş ve köylere hizmet götürme birliklerinin görevine son verilmiştir. Büyükşehir belediye sayısı 16'dan 30'a yükseltilmiştir.[33] Büyükşehir belediyelerinin yetki, sorumluluk ve kaynakları artırılmış

[32] Genel Gerekçe, TBMM, Yasama Dönemi 24, Yıl 1, Sıra Sayısı 338 https://www5.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem24/yil01/ss338.pdf Erişim tarihi: 10.02.2023

[33] Büyükşehir olan iller şunlardır: Adana, Ankara, Antalya, Aydın, Balıkesir, Bursa, Denizli, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, Gaziantep, Hatay, İstanbul, İzmir, Kahramanmaraş, Kayseri, Kocaeli, Konya, Mardin, Malatya, Manisa, Mersin, Muğla, Ordu, Sakarya, Samsun, Şanlıurfa, Tekirdağ, Trabzon, Van.

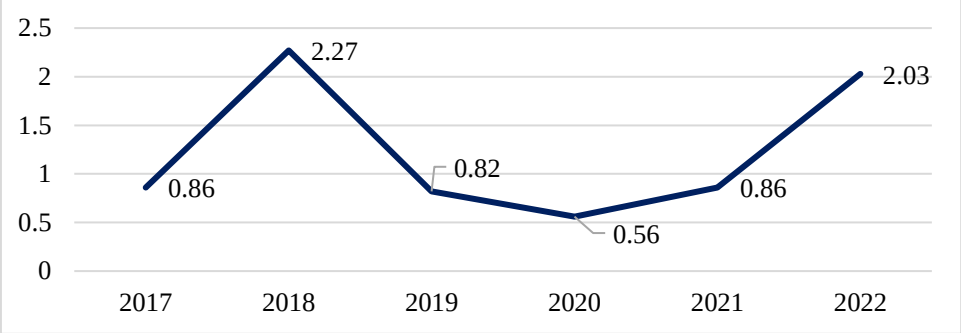
ve il ölçeğinde merkeziyetçi bir sistem kurulmuştur (Gül, 2016). Büyükşehirlerde belde belediyelerinin tüzel kişiliklerinin kaldırılması, yerelde tek bir yerel yönetim biriminin güçlendirilmesine, dolayısıyla hizmetlerin tek elden ve merkezi bir anlayışla yürütülmesine neden olmuştur. Bu durum Türkiye'nin taraf olduğu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın "Yerel yönetim sınırlarının korunması" başlıklı maddesine de aykırılık teşkil etmektedir. Söz konusu maddede yerel halka danışmaksızın veya mevzuatta öngörüldüyse referandum yapılmaksızın yerel yönetimlerin sınırlarının değiştirilemeyeceği ifade edilmektedir.

Merkezileşmeye yönelik atılan adımlardan birisi de Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarının (YİKOB) kurulması olmuştur. 2012 yılında 6360 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesi ile hukuki statü kazandırılan YİKOB, 2014 yılı yerel seçimleri sonrası büyükşehir belediyesi bulunan illerde kurulmaya başlanmıştır. 2016 yılında 674 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile yapılan değişiklik ile YİKOB'lar genel bütçe kapsamındaki idare statüsünden çıkarılıp kamu tüzel kişiliğini haiz özel bütçeli idare statüsüne kavuşturulmuştur. Kanun değişikliği öncesinde YİKOB'ların sahip olduğu yetki yerel yönetimin önemli bir unsuru olan il özel idaresine ait iken değişiklik sonrasında yetkiler valiye yani merkezi yönetime devredilmiştir.

Valilikler bünyesinde faaliyet gösteren YİKOB'ların temel kuruluş amacı merkezi kuruluşlar tarafından aktarılan kaynaklarla illerde yatırım ve hizmet sunumuna ilişkin işlemleri yürütmek olarak belirlenmiştir. İl özel idarelerinin kaldırılmasından kaynaklı meydana gelebilecek hizmet aksaklıkların YİKOB aracılığı ile önüne geçilmesi amaçlanmıştır. Keleş ve Özgül (2017) yerel yönetimlere bırakılmış bazı işlevlerin merkezi yönetim tarafından üstlenilmesi ile Anayasa'daki vesayet denetiminin önüne geçilerek hiyerarşik bir ilişki kurulduğunu belirtmektedir. İl özel idarelerinin kaldırılması

merkeziyetçiliğin güçlendirilmesi anlamına geldiğinden bu uygulama yerinden yönetim ilkesi ile de çelişmektedir (Zengin, 2014).

Büyükşehir belediyelerinin sınırlarının genişlemesi hizmet sunumunda kapasite sorununu da gündeme getirmiştir. Çiner (2017), yerelde merkezileşme uygulamaları nedeniyle önceden yerel yönetimlerin kendi imkanları ile sunduğu yerel kamu hizmetlerinin piyasalaştırıldığını, ihale ve taşeronlaştırma yöntemlerinin daha genel bir alana yayıldığını belirtmektedir. Bu kapsamda örnek verilecek olursa, il özel idarelerinin kaldırılması ile kurulan YİKOB'lar hizmet sunumu faaliyetlerini ihale yöntemi ile gerçekleştirmektedir. Bina yapımından, bakım ve onarım hizmetine veya mal alımına kadar pek çok alanda ihaleler yoluyla hizmet sunmaktadırlar. Dolayısıyla yerel yönetimlerin yerine getirmekle sorumlu olduğu hizmetlerin bir kısmının YİKOB tarafından yerine getirildiği söylenebilir.



Grafik 10. YİKOB kamu alımları harcaması (%)

Kaynak: KİK, Kamu Alımları İzleme Raporları (2017-2022)

2022 yılı verilerine göre YİKOB'ların kamu alımları harcaması toplam kamu alımları harcamasının yaklaşık % 2'sini oluşturmaktadır (Grafik 10). YİKOB'ların 2017-2022 yıllarını kapsayan dönemde kamu alımları harcamalarının toplam kamu alımları tutarı içindeki payı düzenli bir seyir izlememekle birlikte özellikle 2020 yılından itibaren bu oranın arttığı görülmektedir.

Merkezileşmeye yönelik yapılan uygulamalardan bir diğeri "belediyelere kayyum ataması" olarak bilinen uygulamalar olmuştur. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 46'ncı maddesinde "belediye başkanlığının herhangi bir nedenle boşalması ve yeni belediye başkanı veya başkan vekili seçiminin yapılamaması durumunda, seçim yapılıncaya kadar belediye başkanlığına büyükşehir ve il belediyelerinde İçişleri Bakanı, diğer belediyelerde vali tarafından görevlendirme" yapılacağı hüküm altına alınmıştır. Dolayısıyla belediye başkanlığının sone ermesi durumunda merkez tarafından belirlenecek belediye başkanının ancak seçim yapılıncaya kadar görev yapabileceği anlaşılmaktadır. Öte yandan 2016 yılında yürürlüğe giren 674 sayılı KHK ile Kanun'un 45'inci maddesine yapılan ekleme ile belediye başkanı, başkan vekili veya 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" İçişleri Bakanı veya vali tarafından yeni bir görevlendirme yapılacağı hüküm altına alınmıştır. KHK'da terör eylemlerinin açık bir tanımının yapılmaması, düzenleme kapsamına giren durumlarda yerel seçimlerin yenilenmemesi ve seçim ile göreve gelen yerel yöneticilerin haklarında yargı kararı olmaksızın yerlerine merkezi yönetim tarafından atama yapılması yerinden yönetim ilkesine aykırılık teşkil etmekte ve yetkinin kötüye kullanılabilmesinin önünün açmaktadır (Keleş ve Özgül, 2017).

Benzer şekilde 5393 sayılı Kanun'un "Hizmetlerde Aksama" başlıklı 57'nci maddesinde 674 sayılı KHK ile değişiklik yapılmıştır. Buna göre yerel yönetim birimlerinde hizmetlerin aksatılmasının terör ile mücadeleyi olumsuz etkilediğinin valilikçe belirlenmesi halinde, valilik hizmeti YİKOB, il özel idaresi veya kamu kurumları aracılığıyla yaptırabilecektir. Bu kapsamdaki ihtiyaçların ise parasal bir sınırlamaya tabi olmaksızın doğrudan temin yöntemi ile temin edileceği hüküm altına

alınmıştır. Söz konusu maddede, belediyenin kendi olanaklarının kullanılmasına ilişkin bir atıfta bulunulmadığından hizmet aksaklığı durumunda doğrudan YİKOB veya diğer kamu kurumlarına atıf yapılması yerel önceliklerin dikkate alınmadığını göstermektedir. Ayrıca bu madde kapsamında yapılacak alımların parasal limit olmaksızın doğrudan temin yöntemi ile karşılanması takdir yetkisinin kötüye kullanılmasına sebep olabilecektir.

674 sayılı KHK yürürlüğe girdikten sonra özellikle Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinde olmak üzere toplam 88 belediye başkanı ve 151 belediye meclis üyesi görevlerinden alınmış ve yerlerine merkezi yönetim tarafından görevlendirilmeler yapılmıştır (Keleş ve Özgül, 2017). KHK kapsamında merkezden yapılan atamaların, yerel yönetimlerin kamu alımları uygulamaları açısından değerlendirildiğinde atama sonrası işlem ve süreçlerin yerel birimlerin tercih ve önceliklerini yansıtıp yansıtmadığı tartışmalı hale gelmektedir. Ayrıca söz konusu atama sonrası görevlendirilen kişilerin seçimle yeniden göreve gelme kaygısı olmadığından takdir yetkisinin kötüye kullanımı söz konusu olabilecektir.

Adiguzel vd. (2022) kayyum atanan belediyeler ve seçimle göreve getirilen belediyeler tarafından gerçekleştirilen kamu ihalelerini inceledikleri çalışmada önemli bulgulara dikkat çekmektedir. Bu çalışmaya göre kayyum ataması yapılan belediyelerde takdir yetkisinin daha fazla kullanıldığı, açık olmayan ihale usullerinin tercih edildiği, ihale süreçlerinde istisnai hükümlerden sıklıkla faydalanıldığı sonucuna varılmıştır. Ayrıca kayyum ataması ile kamu hizmet sunumunda da değişim yaşandığının altı çizilmektedir. Buna göre kayyum atamasından sonraki süreçte belediye tarafından eğitim ve sağlık gibi kritik alanlarda sayıca daha az kamu ihalesi gerçekleştirildiği, ağırlıklı olarak güvenlik ve denetim gibi alanlarda alımlar yapıldığı belirtilmektedir. Dolayısıyla yerel yönetimlerin ihtiyaç ve önceliklerinin tam olarak yansıtılmadığı vurgulanmaktadır.

Sonuç olarak çalışmada, seçim ile göreve getirilen belediye başkanlarının seçim kaygısı olmayan ve merkezden atanan kayyumlara kıyasla daha fazla mevzuata bağlılık gösterdiği ve takdir yetkisinin sınırları çerçevesinde süreçleri yürüttüğü ifade edilmektedir.

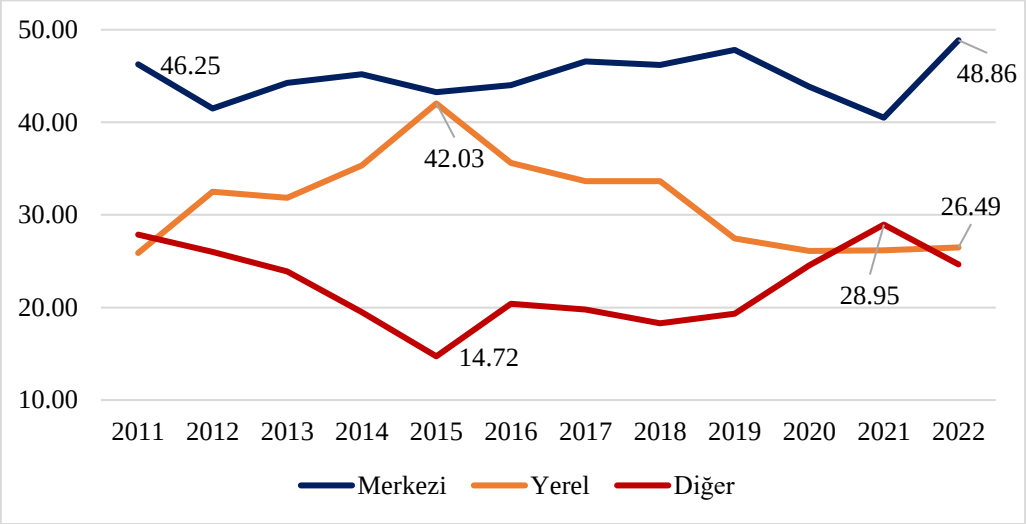
Merkez ile yerel ilişkisini ve genel olarak kamu yönetimini köklü olarak değiştiren unsur "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi" olarak adlandırılan yeni sisteme geçiş olmuştur. 16 Nisan 2017 tarihinde yapılan referandum sonrası 24 Haziran 2018 tarihinde yapılan genel seçimler sonucunda Cumhurbaşkanının yürütme organının başı olarak kamu yönetiminin işleyişini kararnameler ile yönlendirdiği yeni bir sisteme geçilmiştir. Yeni sistemin getirdiği tüm değişiklikler tez çalışmasının kapsamı dışında olmakla birlikte söz konusu değişikliklerin merkez ve yerel ilişkileri üzerindeki etkisine yer verilmesi önemli görülmektedir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile Cumhurbaşkanlığı bünyesinde yerel yönetimler alanında politika ve strateji önerileri geliştirmek ile görevli "Yerel Yönetim Politikaları Kurulu" oluşturulmuştur. Yerel yönetimlerin görev ve yetkilerine ilişkin tüm mevzuatta Bakanlar Kurulu ibaresi kaldırılarak yerine Cumhurbaşkanı ibaresi eklenmiştir. Belediye tüzel kişiliğinin kurulması ve kaldırılmasında da tek yetkili Cumhurbaşkanı olmuştur.

Yeni sistemde belediyelerin mali açıdan merkez ile ilişkisinde Cumhurbaşkanı önemli rol oynamaktadır. Örneğin 5779 sayılı "İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun"un "Denkleştirme ödeneği ve belediyelere yardım ödeneği" başlıklı 6'ncı maddesinde 2019 yılında yapılan değişiklik ile "Belediyelerin ihtiyaç duyduğu yatırım nitelikli projelerin gerçekleştirilmesi amacıyla Strateji ve Bütçe Başkanlığı bütçesine konulan belediyelere yardım ödeneğini,

belediyelerin talebi üzerine kullandırmaya Cumhurbaşkanı yetkilidir" ibaresi eklenmiştir. Belediyelerin yatırım projeleri için merkezden talebi konusunda onay mekanizmasının Cumhurbaşkanı olarak belirlenmesi mevcut sistemde sorunlar yaratma potansiyeline sahiptir. Yeni hükümet sisteminde cumhurbaşkanı siyasi parti üyesi olduğundan belediye yönetiminde farklı bir siyasi partinin bulunması durumunda uygulamada sorunlar yaşanması muhtemeldir.

Merkezi yönetim ve yerel yönetimlerin kamu alımları harcaması incelendiğinde söz konusu dönemsel ayrışmanın kamu alımları açısından da geçerli olduğu görülmektedir. Kamu alımlarının bütçe türüne göre dağılımı incelendiğinde (Grafik 11), merkezi bütçenin kamu alımları harcamasının, 2019-2021 dönemindeki düşüş dışarıda bırakılırsa, düzenli bir seyir izlediği söylenebilir. Öte yandan yerel yönetim bütçesi özellikle 2015 yılında zirve noktasına ulaştıktan sonra bu birimlerin kamu alımları harcamasının toplam kamu alımları harcamasına oranının önemli derecede azalmaya başladığı görülmektedir.

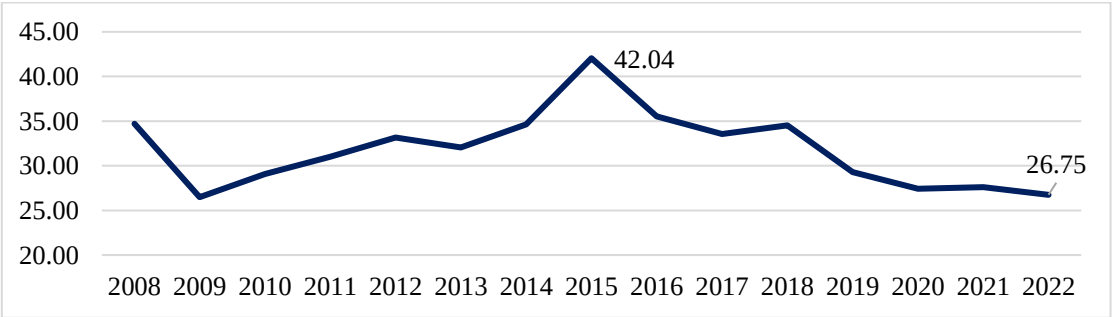


Grafik 11. İhale yapan idarelerin bütçe türlerine göre dağılımı

Kaynak: Kamu Alımları İzleme Raporları (2011-2022)

Yerel yönetimlerin harcama oranının 2019-2021 döneminde düzenli bir seyir izlediği dikkate alındığında, aynı dönemde merkezi yönetimin harcamasında gelen azalış eğilimine paralel olarak "diğer bütçe" kategorisindeki idarelerin kamu alımları harcama oranının artma eğilimi gösterdiği gözlenmektedir. Diğer bütçe kategorisinde gerçekleşen harcamaların, yerel yönetim harcamalarının azalmaya başladığı 2015 yılından itibaren artma eğiliminde olduğu görülmektedir. Diğer bütçe, kamu iktisadi teşebbüs (KİT) bütçesi, belediye iktisadi teşebbüs bütçesi (BİT), döner sermaye saymanlıkları ve 5018 sayılı Kanun kapsamı dışındaki idarelerin bütçelerini kapsamaktadır. Kamu alımları izleme raporları detaylı incelendiğinde ise diğer bütçe kategorisindeki artışın, temelde 5018 sayılı Kanun kapsamı dışındaki idarelerin kamu alımları harcamasının artışından kaynaklandığı görülmektedir.

Kamu alımlarında merkezileşme ve yerelleşme uygulamalarının analiz edilmesinde mali yerelleşme literatüründen faydalanılarak bir çıkarım yapmak mümkündür. Tezin üçüncü bölümünde vurgulandığı üzere kamu alımları literatüründe yerelleşme kamu alımları harcamaları üzerinden hesaplanmaktadır. Böylece yerelleşme oranı, yerel yönetimlerin kamu alımları harcamasının toplam kamu alımları harcamasına oranı olarak ifade edilmektedir (Kyriacou ve Roca-Sagalés, 2018). Bu kapsamda 2008-2022 dönemine ait yerelleşme oranı Grafik 12'de yer almaktadır.



Grafik 12. Türkiye'de kamu alımlarında yerelleşme oranı

Kaynak: (KİK, 2008-2022)

Bu oranın hesaplanmasında yerel yönetimlerin 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamında gerçekleştirdiği ihalelere ek olarak istisna ve doğrudan temin kapsamında yaptıkları kamu alım harcamaları da dahil edilmiştir. Söz konusu grafikten görülebileceği üzere 2015 yılında kadar yerel yönetimlerin kamu alımları harcaması artma eğilimi göstermiş ve 2015 yılında % 42 oranına ulaşmıştır. Özellikle 6360 sayılı Kanun'un merkezileşme yönünde önemli değişiklikler getirmesi ile yerel yönetimlerin kamu alımları harcaması 2015 yılından itibaren hızla azalma eğilimine girmiştir. 2022 yılı verilerine göre bu oran % 26,75 olarak gerçekleşmiştir. Dolayısıyla kamu alımları yerelleşme oranındaki değişiklik de yerelleşmeden merkezileşmeye giden süreci özetler niteliktedir.

4.2.3 Merkez – Yerel Çatışması: Kanal İstanbul Projesi Örneği

Küreselleşmenin ve neoliberalizmin altyapısını oluşturan mega projeler, tüm dünyada olduğu gibi Türkiye'de de uygulama alanı bulmuştur. İnşaat sektörü, savunma sanayii ve enerji sektöründe gerçekleştirilen mega projeler sermaye birikiminin yeni formu haline gelmiştir (Öniş ve Kutlay, 2021). Bu projeler hem yüksek bütçeleri hem de toplumsal ve çevresel etkileri bakımından mega olarak adlandırılmaktadır. Bu kapsamda Kanal İstanbul Projesi son dönemde en çok tartışılan uygulamalardan birisi olmuştur. Merkezi yönetim ile yerel yönetim arasındaki çatışmanın kamu alımları üzerinden incelenmesi bakımından bu örneğin incelenmesi faydalı görülmektedir.

Yaklaşık 75 milyar TL değerindeki Kanal İstanbul Projesi'nin amacı, ekonomik faaliyetlerin ve dolayısıyla İstanbul Boğazı'ndan geçen gemi sayısının artması nedeniyle alternatif bir geçiş güzergahının oluşturulması olarak tanımlanmaktadır.[34] Proje ilk kez

[34] Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı tarafından paylaşılan 2020 yılına ait "Kanal İstanbul Projesi Çevresel Etki Değerlendirmesi Raporu" için bkz. https://www.kanalistanbul.gov.tr/images/uploads/icerik/KANALISTANBULNIHAICEDRAPORU.pdf Erişim tarihi: 20.04.2023

2011 yılında kamuoyuna duyurulmuş olup 2017 yılında çalışmalara başlanılmıştır. Projenin KÖİ kapsamında yapılacağı belirtilmektedir. 2027 yılında tamamlanması beklenen projeye dahil olan başlıca kurum ve kuruluşlar Çevre ve Şehircilik Bakanlığı (ÇŞB), Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı, İstanbul Büyükşehir Belediyesi (İBB), Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve Karayolları Genel Müdürlüğü'dür. Ancak proje öncesinde de merkezi yönetim kentsel planlama konusunda belirleyici bir konuma getirilmiştir. 17 Ağustos 2011 tarihinde yürürlüğe giren 648 sayılı KHK ile 4 Temmuz 2011 tarihinde yürürlüğe giren 644 sayılı KHK'da değişiklik yapılmış ve "her tür ve ölçekteki fiziki planlara ve bunların uygulanmasına yönelik temel ilke, strateji ve standartları belirlemek ve bunların uygulanmasını sağlamak, Bakanlar Kurulunca yetkilendirilen alanlar ile merkezi idarenin yetkisi içindeki kamu yatırımları, mülkiyeti kamuya ait arsa ve araziler üzerinde yapılacak her türlü yapı, milli güvenliğe dair tesisler, askeri yasak bölgeler, genel sığınak alanları, özel güvenlik bölgeleri, enerji ve telekomünikasyon tesislerine ilişkin etütleri, harita, her tür ve ölçekte çevre düzeni, nazım ve uygulama imar planlarını, parselasyon planlarını ve değişikliklerini resen yapmak, yaptırmak, onaylamak ve başvuru tarihinden itibaren iki ay içinde yetkili idarelerce ruhsatlandırma yapılmaması halinde resen ruhsat ve yapı kullanma izni vermek" görevi ÇŞB'ye verilmiştir. Bu nedenle kentsel planlamaya ilişkin yetkilerin tümü ÇSB'ye verilmiş, yerel yönetimler ise sürecin dışına itilmiştir. Dolayısıyla İBB'nin kendi görev alanında karar alma yetkisi elinden alınmıştır.

Özellikle 2019 yılında yapılan yerel seçimler sonucu İBB yönetiminin, iktidar partisi Adalet ve Kalkınma Partisi'nden muhalefet partisi Cumhuriyet Halk Partisi'ne geçmesi ile merkezi yönetimin süreçte daha aktif bir rol oynadığı ve yerel yönetimin tercih ve kararlarının göz ardı edildiği görülmektedir. Seçim sonrası göreve gelen İBB yönetimi tarafından yerel halkın ihtiyaçlarına yönelik olmaması, projenin uygulamaya

geçirilmesi halinde çevresel sorunlara yol açacak olması ve maliyetinin büyüklüğü nedeniyle Kanal İstanbul Projesi'ni desteklemedikleri bilgisi kamuoyu ile paylaşılmıştır.[35] İBB yönetiminin yanı sıra sivil toplum kuruluşları, meslek odaları ve üniversiteler gibi pek çok alandan karşıt görüş olmasına rağmen merkezi yönetim tarafından projenin uygulanmasına karar verilmiş olup tez yazım tarihi itibarıyla ihale süreçleri devam etmektedir.

Proje kapsamında gerçekleştirilen ihale süreçleri açısından da mevzuata aykırılık taşıyan uygulamalar gündeme gelmektedir. Örneğin projenin 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamında Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı tarafından 2021 yılında pazarlık usulü ile gerçekleştirilen "Halkalı-Kapıkule Yeni Demiryolu İnşaatı Kapsamında Halkalı-Ispartakule Arası Demiryolu Hattı İnşaatı ile Elektromekanik Sistemlerinin Temini ve Yapımı" ihalesi rekabetçi ihale usullerinin uygulanmadığı gerekçesiyle Danıştay tarafından iptal edilmiştir. Danıştay 13'üncü Dairesi 22/12/2021 tarihli ve E:2021/4783, K:2021/5302 sayılı kararında "ihtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarla ve zamanında karşılanabilmesi için açıklık ve rekabetin sağlanmasının kamu yararı açısından gerekli olduğu, 4734 sayılı Kanun'un 21/b maddesinde belirtilen şartların oluştuğuna dair hukuken geçerli bir neden gösterilmeksizin söz konusu ihalenin pazarlık usulü ile gerçekleştirilmesinde hukuka uygunluk bulunmadığı" sonucuna varmıştır. Ancak 2022 yılında yenilenen ihale tekrar pazarlık usulü ile gerçekleştirilmiştir. Dolayısıyla merkezin yerel üzerindeki tahakkümünün yanı sıra süreçlerin merkezin iradesi çerçevesinde şekillenmeye devam ettiği görülmektedir.

Kanal İstanbul Projesi, merkez ve yerel yönetim arasında iş birliğinin olmaması, yerel yönetimlerin görev alanında dahi merkezin tek söz sahibi olması nedeniyle kamu

[35] https://www.bbc.com/turkce/50911175 Erişim tarihi: 27.04.2023

kaynaklarının yönetiminde merkezi yönetimin belirleyici olduğunu göstermektedir. Özellikle 2011 yılından sonraki uygulamalarda Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde kanun teklifi tartışılmaksızın KHK'lar üzerinden kamu yönetiminin biçimlendirildiği, idari vesayet yetkisinin aşılarak yerel yönetimlerin güçsüz kılındığı, "yerelde merkezileşme"nin söz konusu olduğu görülmektedir. KÖİ süreci açısından standart bir yasal çerçevenin bulunmaması, ticari sır gibi gerekçeler ile projeye dair bilgi paylaşımının az olması, makro politikalar ile ilişkisizlik, süreçlerin denetimsizliği, çevre tahribatı devletin üstlendiği garanti ödemeleri ve vergi afları gibi nedenlerle çok yönlü tartışmalar yürütülmektedir. Ayrıca AB İlerleme Raporu'nda KÖİ projelerinde pek çok ihalenin belli sayıda şirket tarafından üstlenilmesinin kayırmacılık ve yolsuzluk riski barındırdığını vurgulamaktadır (EC, 2022). Emek ve Acar (2015), 2008-2013 döneminde gerçekleştirilen 72 KÖİ sözleşmesinden 17'sinin sekiz şirket tarafından imzalandığını ve bu sözleşmelerinin değerinin toplam sözleşmelerin % 82'sini oluşturduğunu belirtmektedir.

Güzelsarı (2019), tüm bu uygulamaları ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile dönüşen kamu yönetimini "neoliberal otoriterleşme" kavramı ile açıklamaktadır. Yeni kamu işletmeciliği anlayışı çerçevesinde kamu politikalarının belirlenmesinde karar alma süreçlerinin merkezileştirilerek tek elde yoğunlaştırıldığını ve yönetim sisteminin devlet-sermaye iş birliği ile biçimlendiğini belirtmektedir. Bu iş birliğini, dilimize devletin ele geçirilmesi veya kuşatılması olarak çevrilebilecek "*state capture*" kavramı ile de açıklamak mümkündür. İlk kez Hellman vd. (2003) tarafından kullanılan kavram, kamusal yapı ve süreçlerin kontrolünün çıkar grupları tarafından ele geçirildiği, kamu politikasının kamu çıkarından uzaklaştırılarak çıkar grubunun çıkarlarına hizmet edecek şekilde şekillendirildiği bir tür sistematik yolsuzluk olarak tanımlanmaktadır. Bu kavramın geçerli olduğu durumda, sermaye gruplarının piyasayı regüle etmesi gereken

devlet kurumlarını manipüle etmesi söz konusudur. Yasal veya kurumsal düzenlemelerin sürekli olarak kamu çıkarından regüle edilen piyasanın çıkarına doğru yönlendirildiği (*regulatory capture*) bir süreç mevcuttur (Dal Bó, 2006). Kamu kurumlarının takdir yetkisini kötüye kullanmaları da kuşatılmanın kapsamını genişletmektedir (Asai vd., 2021).

Geniş kapsamlı takdir yetkisinin varlığı ve siyasi karar alıcıların sürece dahil olması açısından kamu alımlarında devlet-sermaye ilişkisi boyutunun göz ardı edilmemesi gerekmektedir. Kamu alımları açısından, istisnalar yoluyla kanun kapsamının dışına çıkılması, rekabetçi olmayan ihale usullerinin sıklıkla uygulanması, büyük ölçekli projelerde ihale piyasalarının tekelci bir yapıda şekillendirilmesi kamu kaynaklarının sermayenin çıkarları doğrultusunda transferine neden olmaktadır. Gürakar (2016), Türkiye'deki kamu ihalelerini incelediği çalışmasında kamu ihale sözleşmelerini imzalayanların ağırlıklı olarak mevcut siyasal iktidar ile bağlantılı kişiler olduğunu ortaya koymaktadır.

Sonuç olarak Kanal İstanbul Projesi merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında ve kamu alımları alanında bir çatışma unsuru olmaya devam etmektedir. Kamu yönetimi açısından söz konusu durum yerel halkın ihtiyaçları doğrultusunda hizmet sunmakla görevlendirilmiş yerel yönetimlerin görev ve yetkilerinin merkezi yönetime kaydırıldığını göstermektedir. Merkezi yönetimin bu yetkileri hangi saiklerle kullandığı hususunun ise Kanal İstanbul Projesi gibi büyük çaplı kamu alımlarında olduğu gibi devlet-sermaye birlikteliği çerçevesinde değerlendirilmesi gerekmektedir.

4.3 Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Kamu Alımları Performansı

Tezin önceki bölümlerinde de aktarıldığı üzere hem gerçekleştirilen ihale sayısı hem de sözleşme tutarı açısından belediyelerin, mal ve hizmet alımı ile yapım işlerinde

aktif bir rol oynadığını söylemek mümkündür. Mal alımlarına akaryakıt, yedek parça ve ofis malzemeleri; hizmet alımlarına araç kiralama, bakım-onarım, temizlik, yemek ve özel güvenlik; yapım işlerine ise yol ve bina yapımı, çevre düzenlemesi örnek olarak verilebilir. Çalışmanın bu bölümünde belediyeler tarafından gerçekleştirilen kamu alımlarına ilişkin olarak 2021 yılında Sayıştay tarafından hazırlanan denetim raporları, nitel yöntemlerden biri olan içerik analizi yöntemiyle incelenmektedir.

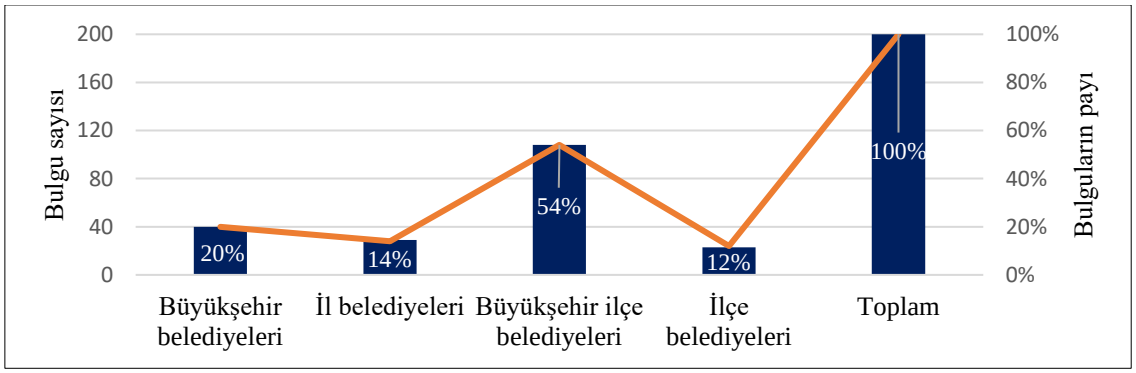
Kamu alımları yolsuzluğa en açık alanlardan birisi kabul edildiğinden kamu alım süreçlerinin denetimi büyük önem taşımaktadır. Literatürde kamu alımlarının denetiminin rekabetçi olmayan uygulamaları önlediğine yönelik çalışmalar bulunmaktadır (Bergman, 2023; Fazekas ve Tóth, 2017; Zamboni ve Litschig, 2018). İdarelerin kurumsal kapasitelerini geliştirmeleri ve ihale süreçlerini yasal düzenlemelere uygun olarak gerçekleştirmeleri hem denetim süreçlerinin hızlı ve etkin bir şekilde sonuçlanmasına hem de rekabetçi uygulamaların teşvik edilmesine yol açabilecektir.

Ülkemizde kamu alım süreçlerinin denetiminde Sayıştay önemli bir role sahiptir. Sayıştay, parlamento adına denetim yapma yetkisine sahip anayasal yüksek denetim kuruluşudur. 5018 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesi ile performans esaslı bütçelemeye dayalı mali yönetim anlayışı çerçevesinde Sayıştay tarafından düzenlilik denetimini ve performans denetimini içeren denetim faaliyetleri gerçekleştirilmektedir. 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 36'ıncı maddesine göre göre düzenlilik denetiminin, "kamu idarelerinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığının tespiti; idarelerin mali rapor ve tablolarının, bunlara dayanak oluşturan ve ihtiyaç duyulan her türlü belgelerin değerlendirilerek, bunların güvenilirliği ve doğruluğu hakkında görüş bildirilmesi; mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin değerlendirilmesi" şeklinde gerçekleştirileceği

belirtilmektedir. Aynı maddede performans denetimi ise "idarelerce belirlenen hedef ve göstergelerle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesi" olarak tanımlanmaktadır.

Sayıştay tarafından kamu idarelerinin denetim raporları kamuoyu ile paylaşılmaktadır.[36] Tezin bu bölümünde yerel yönetimlerin kamu alımları performansının değerlendirilmesi açısından yerel yönetimlerin mal ve hizmet alımları ile yapım işleri ihaleleri uygulamalarında Sayıştay tarafından tespit edilen temel sorunların analiz edilmesi amaçlanmaktadır. Bu kapsamda Sayıştay tarafından denetlenen 30 büyükşehir belediyesi, 81 büyükşehir ilçe belediyesi ve 17 il belediyesi ve 14 ilçe belediyesinin 2021 yılı denetim raporları incelenmiştir.[37]

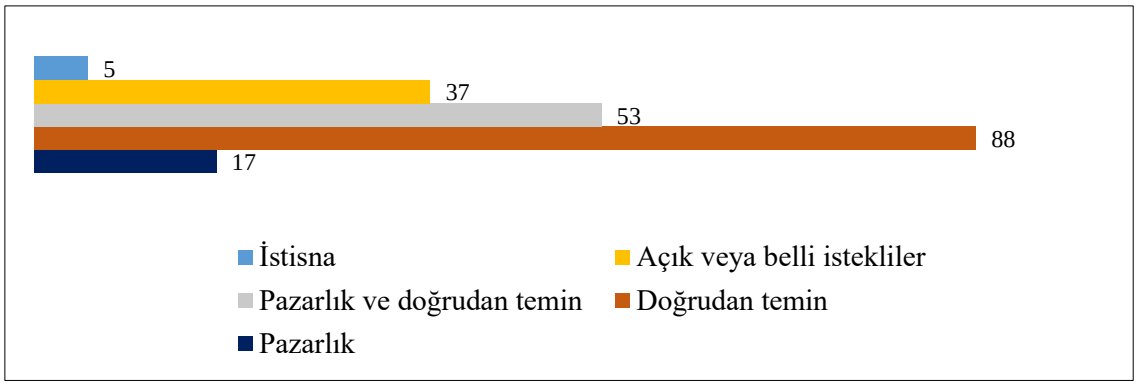
Yapılan incelemede yerel yönetimlerin 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu çerçevesinde gerçekleştirdikleri uygulamalar dikkate alınmış olup sözleşme süreci ile ilgili bulgular kapsam dışında bırakılmıştır. Analiz sonucunda elde edilen bulguların sayısal dağılımı Grafik 13'te aktarılmaktadır. Buna göre bulguların % 54'lük kısmının büyükşehir ilçe belediyelerine, % 20'lik kısmının il belediyelerine ve % 14 ile % 12'lik kısmının ise sırasıyla il ve ilçe belediyelerine ait olduğu sonucuna varılmıştır.



Grafik 13. Bulguların belediyelere göre dağılımı

[36] https://sayistay.gov.tr/reports/category/5-kamu-idareleri-denetim-raporlari Erişim tarihi: 10.03.2023
[37] https://www.sayistay.gov.tr/reports/category/31-belediyeler---bagli-idareler?yil=2021 Erişim tarihi: 10.03.2023

Elde edilen bulgular çerçevesinde sorun alanları, ihale usulleri, tedarik yöntemi ve istisna uygulamaları olmak üzere sınıflandırılmıştır (Grafik 14).



Grafik 14. Bulguların ihale usulleri ve tedarik yöntemine göre dağılımı

Bu çerçevede bulguların beşte birinin rekabetçi ihale usulleri olan açık ihale ve belli istekliler arasında ihale usulü ile ilgili olduğu görülmektedir. Öte yandan en fazla sorun alanının doğrudan temin ile ilgili olduğunu söylemek mümkündür. Detaylı bir şekilde aktarılacağı üzere, denetim raporlarında pazarlık usulü ve doğrudan temin yönteminin parasal limitler çerçevesinde uygulanmasında sıklıkla mevzuata aykırılık tespiti yapılmıştır. Bu nedenle parasal limit ile ilgili "pazarlık ve doğrudan temin" uygulaması birlikte değerlendirilmiş olup bu sınıflandırma bulguların yaklaşık dörtte birini oluşturmaktadır. Pazarlık usulünün mevzuata aykırı uygulanması ile ilgili bulguların sayısı 17; istisna hükümlerinin hatalı uygulanması ile ilgili bulguların sayısı ise 5'tir.

Yapılan analiz sonucunda tüm bulgular on bir kategori çerçevesinde gruplandırılmış olup bulgu sayıları ile aşağıda listelenmiştir:

- İhale sürecinde temel ilkelere aykırılık (5),
- Şartnamelerde rekabeti engelleyici hükümler bulunması (6),
- Yaklaşık maliyetin hatalı belirlenmesi veya hiç belirlenmemesi (4),
- Kanun kapsamında yapılması gereken ihalelerin istisna kapsamında ihalesiz gerçekleştirilmesi (5),

- Rekabetçi ihale usulleri yerine rekabetçi olmayan pazarlık veya doğrudan temin alım yöntemlerinin kullanılması (8),
- Mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin kısımlara bölünerek doğrudan temin yöntemi ile gerçekleştirilmesi (27),
- Doğrudan temin alımlarında işlerin teknik özelliklerinin belirtilmemesi (6),
- Parasal limitler dâhilinde yapılan alımlarda bütçeye konulan ödeneğin %10'unun Kamu İhale Kurulu'nun uygun görüşü alınmadan aşılması (60),
- Parasal limit dâhilindeki doğrudan temin alımlarında yasaklılık teyidinin yapılmaması (13),
- Doğrudan temin kayıt formunun doldurulmaması ve Elektronik Kamu Alımları Platformu (EKAP) üzerinden kayıt altına alınmaması (14),
- Diğer bulgular (26).

Bulgu sayıları ve yukarıda belirtilen kategoriler bir arada değerlendirildiğinde, en çok karşılaşılan sorun alanının pazarlık usulü ile ve doğrudan temin yönteminin uygulanmasında yaşandığını söylemek mümkündür. Tezde daha önce belirtildiği üzere, pazarlık usulü ancak 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nda sayılan koşulların gerçekleşmesi durumunda kullanılabilecek istisnai bir usuldür. Doğrudan temin ise Kanun'da ihale usulü olarak değil bir tedarik yöntemi olarak kabul edilmektedir. Kamu İhale Genel Tebliği'nin 22.1.2'nci maddesinde doğrudan temin yönteminde, ihtiyaçların karşılanmasında kolaylık sağlanması amacıyla "*ihtiyacın niteliğine göre, ilan yapılması, teminat alınması, ihale komisyonu kurulması, isteklilerde belirli yeterlik kriterlerinin aranması ile şartname ve sözleşme düzenlenmesi*" gibi hususların idarelerin takdirinde olduğu belirtilmektedir. Bu kolaylık özellikle standart alımlara yönelik olmakla birlikte uygulamada idareler tarafından kapsamının geniş tutularak tercih edildiği görülmektedir.

Ancak idarelerin rekabetçi olmayan bu alım yöntemlerini kullanmasının sınırı ve çerçevesi Kanun, ilgili yönetmelikler ve Kamu İhale Genel Tebliği ile çizilmiştir.

Sayıştay raporları incelendiğinde yerel yönetimler tarafından rekabetçi ihale usulleri yerine Kanun'da sayılan koşullar gerçekleşmemesine rağmen rekabetçi olmayan pazarlık veya doğrudan temin alım yöntemlerini kullanıldığı tespiti yer almaktadır. Denetim raporları çerçevesinde özellikle elektrik enerjisi alımlarında mevzuata aykırı işlem gerçekleştirildiği görülmektedir. İdarelerin serbest tüketici olarak elektrik enerjisi ihtiyacını Kanunda belirtilen alım usulleri yerine doğrudan teminde geçerli parasal limitlerinin üzerinde olmasına rağmen tedarikçiden doğrudan temin yöntemi ile karşıladığı tespiti yapılmaktadır. Bu durum ise rekabetçi ihale usullerinin kullanılmaması nedeniyle kaynakların etkinsiz kullanımına yol açmaktadır. Pazarlık usulü açısından ise Kanunda sayılan koşullar oluşmamasına rağmen pazarlık usulüyle alımların yapıldığı, bu durumun kamu ihale mevzuatına aykırılık teşkil ettiği belirtilmektedir.

Denetim raporlarında idarelerin parasal limitlerin altında kalmak amacıyla ihaleyi kısımlara bölerek ihale usulleri yerine doğrudan temin ile ihtiyaçlarını karşıladıkları tespitine de yer verilmektedir. Kanunun "Temel ilkeler" başlıklı 5'inci maddesinde "*Eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal veya hizmet alımları ile yapım işleri kısımlara bölünemez*" hükmü yer almakta olup temel ihale usullerinin açık ihale ve belli istekliler arasında ihale usulü olduğu belirtilmektedir. Dolayısıyla idarelerin kaynakların etkin ve verimli kullanılabilmesi için rekabetçi ihale usullerini kullanmaları yasal bir zorunluluktur. Öte yandan yerel yönetimlerin ihale uygulamalarında ağırlıklı olarak pazarlık ve doğrudan temin tedarik yöntemlerinin kullanılması Kanunun temel ilkelerine aykırılık teşkil etmektedir. Bu hususun önlenmesi açısından idarelerin kamu ihale mevzuatı konusunda bilgilendirilmesinin yanı sıra uygulamaların denetlenmesi ve idari

ve mali sorumluluk açısından mevzuatın güncellenmesinin önemli olduğu değerlendirilmektedir.

Doğrudan temin yönteminin ve pazarlık usulünün uygulanmasında karşılaşılan önemli bir diğer bir sorun alanı ise harcama limitlerinin idareler tarafından aşılması olmuştur. 4734 sayılı Kanunda belli parasal limitlerin altında olan alımlarda ihale usulleri için geçerli bazı uygulamalar zorunlu olmaktan çıkarılmış ve idarelerin hızlı alım yapabilmesinin önü açılmıştır. Örneğin Kanunun 21'inci maddesinin (f) bendine göre idarelerin pazarlık usulü ile gerçekleştirdikleri ve yaklaşık maliyeti o yıl için belirlenen eşik değerin altındaki mamul mal, malzeme veya hizmet alımlarında ilan zorunluluğu bulunmaksızın ihale sonuçlandırılabilmektedir. Benzer şekilde Kanunun 22'nci maddesinin (d) bendine göre idarelerin o yıl için belirlenen eşik değeri aşmayan ihtiyaçları ilan ve teminat zorunluluğu olmaksızın gerçekleştirilebilmektedir. Ancak Kanunun "İdarelerce uyulması gereken diğer kurallar" başlıklı 62'nci maddesinin (ı) bendinde söz konusu parasal limitlerinin sınırı belirlenmiş ve bu parasal limitler kapsamında yapılacak harcamaların yıllık toplamının idarelerin mal ve hizmet alımı ile yapım işleri için bütçelerine konulacak ödeneklerin % 10'unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadıkça aşamayacağı hüküm altına alınmıştır.

Kanunun amacı, harcamaların Kanunda sayılan temel ihale usulleri kullanılarak gerçekleştirilmesi olup ancak bu usuller ile alım yapılamadığı durumlarda diğer usul ve yöntemler ile alım yapılabilmesinin önünü açmaktır. Uygulamada ise yerel yönetimlerin bu maddelerin uygulanmasında sorunlar yaşadığı ve harcama limitlerini aşarak rekabetçi olmayan alım usul ve yöntemleri ile ihtiyaçlarını giderdiği görülmektedir. Bu durum ise kaynakların etkinsiz kullanılmasına neden olmaktadır.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin 30.9.2.'nci maddesine göre idarelerin doğrudan temin yoluyla gerçekleştirdikleri alımları doğrudan temin kayıt formunu doldurarak Elektronik Kamu Alımları Platformu (EKAP) üzerinde kayıt altına alması gerekmektedir. Ancak uygulamada, bazı idarelerin bu kapsamda gerçekleştirdikleri alımları EKAP üzerinden kaydetmediği ve bu durumun doğrudan temin uygulamasının denetimi açısından sorun alanı olduğu görülmektedir. Söz konusu kayıt formunun EKAP'ta kaydedilmemesi, Kanunun 62'nci maddesinde belirtilen parasal limitlerin aşımının takibine olanak vermeyeceğinden idarelerin mali ve idari sorumluluklarının da denetlenememesine neden olmaktadır. Bu durum ise 5018 sayılı Kanun'un hesap verme sorumluluğu ile ilgili maddesine de aykırılık teşkil etmektedir. Kanunun 8'inci maddesine göre kamu görevlilerinin işlemlerinde kamu kaynaklarını etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak yönetmesi, işlemleri kayıt altına alması gerektiği belirtilmektedir. Dolayısıyla uygulamada karşılaşılan mevzuata aykırılıkların hesap verme sorumluluğu çerçevesinde değerlendirilmesi gerekmektedir.

Doğrudan temin ile ilgili diğer sorun alanı ise doğrudan temin kapsamında yapılan bazı alımlarda yasaklılık kontrolünün yapılmamasıdır. Kamu ihale mevzuatına göre parasal limit kapsamındaki doğrudan temin ile yapılan alımların yasaklılık kontrolünün yapılması ve ihalelere katılmaktan yasaklı olanlardan alım yapılmaması gerekmektedir. Sayıştay denetim raporlarında ise bazı yerel yönetim birimlerinin yasaklılık teyidinde bulunmaksızın alım gerçekleştirdikleri tespitine yer verilmektedir. Bu durum ise ihaleye katılmaları yasaklanan isteklilerden alım yapılması sonucunu doğurabileceğinden mevzuata aykırılık teşkil etmektedir.

Doğrudan temin ile ilgili tespit edilen bir bulgu da alım konusu işin teknik özelliklerinin belirtilmemesi ile ilgilidir. İdarelerin ihtiyaçların doğru karşılanmasını sağlamak amacıyla alım konusu işin gerektirdiği nitelikleri belirleyerek alım

gerçekleştirmesi gerekmektedir. Ancak işin teknik özelliklerinin detaylı bir biçimde belirlenmemesi, hem fiyat araştırması ve alınan tekliflerinin değerlendirilmesi açısından rekabeti engelleyici sonuçlar doğurabilecek hem de ihtiyaçların karşılanması açısından paranın karşılığının alınamamasına neden olabilecektir.

Denetim raporlarında Kanun kapsamında yapılması gereken bazı ihalelerin istisna kapsamında gerçekleştirildiği tespiti yapılmaktadır. Kamu ihale mevzuatı gereğince idarelerin ihale usullerini ihale konusu işe uygun olarak belirlemeleri gerekmektedir. Bu nedenle ihale personeli tarafından gerçekleştirilen işlemlerde teknik bir metin olan ihale mevzuatının doğru uygulanması kaynakların etkin kullanımı açısından oldukça önemlidir.

Yerel yönetim birimlerinin teknik şartnamelerde rekabeti engelleyici hükümler bulundurması da bir sorun alanı olarak karşımıza çıkmaktadır. 4734 sayılı Kanun'un "Şartnameler" başlıklı 12'nci maddesinde teknik şartnamelere ilişkin düzenlemeler yer almakta olup şartnamede belirlenecek teknik kriterlerin verimliliği ve fonksiyonelliği sağlamaya yönelik olması, rekabeti engelleyici hususlar içermemesi ve tüm istekliler için fırsat eşitliği sağlaması gerektiği hüküm altına alınmıştır. Ancak Sayıştay tarafından gerçekleştirilen denetimler sonucunda bazı belediyelerin gerçekleştirdiği ihalelerde rekabete zarar verecek düzenlemeler ile ihaleleri sonuçlandırdığı tespiti yapılmıştır. Bu durum ise yasal düzenlemelere aykırılık teşkil etmekte ve kaynakların etkinsiz kullanımına yol açmaktadır.

Diğer bir bulgu ise ihale sürecinde 4734 sayılı Kanun'un 5'inci maddesinde yer alan temel ilkelere aykırı işlemler tesis edilmesidir. Bu işlemler, aralarında doğal bağlantı bulunmayan işlerin birlikte ihale edilmesi, niteliği itibarıyla hizmet alımı olarak değerlendirilmesi gereken işlerin mal alımı olarak ihale edilmesi olarak belirtilebilir.

Farklı işlerin bir arada ihale edilmesi durumunda yüklenicinin kusurlu hizmet sunumu sonucunda idarelerin yaptırım uygulaması zorlaşmaktadır. Bu kapsamda kamu ihale mevzuatının yorumlanması ve uygulanmasında yapılan hatalar kamu kaynaklarının etkinsiz kullanımına neden olmaktadır.

Denetim raporlarında bazı ihalelerde yaklaşık maliyetin hatalı belirlendiği veya doğrudan temin alımlarında yaklaşık maliyetin hiç belirlenmediği tespitine yer verilmektedir. Mevzuata göre teklif değerlendirmesine ilişkin uygulamalarda temel belirleyici yaklaşık maliyet olduğundan yaklaşık maliyetin doğru belirlenmesi tüm ihale sürecinin etkin yürütülmesi için oldukça önemlidir. 4734 sayılı Kanuna göre idareler, ihale gerçekleştirilmeden önce her türlü fiyat araştırması yaparak bir yaklaşık maliyet belirlemek ve bunu dayanaklarıyla birlikte yaklaşık maliyet cetvelinde göstermek zorundadır. Ancak mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinde yaklaşık maliyetin hatalı belirlenmesi nedeniyle ihale süreçlerinin mevzuata aykırı yürütülmesi veya Kamu İhale Kurumu tarafından ihalenin iptal edilmesi gündeme gelebilmektedir. Ayrıca denetim raporları kapsamında bazı doğrudan temin ile yapılan alımlarda piyasa araştırması yapılmaksızın ve yaklaşık maliyet hesaplanmaksızın ihtiyaçların karşılandığı ya da piyasa araştırmasının tek kişiden fiyat alınarak gerçekleştirildiği belirtilmektedir. Bu nedenle idarelerin yaklaşık maliyet hesabına yönelik olarak ihale türleri çerçevesinde bilgilendirilmesinin önemli olduğu değerlendirilmektedir.

"Diğer bulgular" başlığı altında tespit edilen sorun alanları ise ihale sürecinde karşılaşılan mevzuata aykırılıklardan oluşmaktadır. Başlıklar halinde belirtilecek olursa bunlar yeterlik kriterlerinin eksik belirlenmesi, yapım işinin uygulama projesi olmadan ihale edilmesi, ihale komisyonlarının mevzuata aykırı oluşturulması, tekliflerin ihale mevzuatına aykırı değerlendirilmesi, yasaklılık sorgulamasının yapılmaması, aşırı düşük

tekliflerin mevzuata aykırı değerlendirilmesi ve elektronik ihalenin uygulamasında yaşanan aykırılıklar olarak belirtilebilir.

Ülkemizde kamu alımlarının yaklaşık üçte biri yerel yönetimler tarafından gerçekleştirilmektedir (KİK, 2022). Kamu alımlarının parasal tutarı göz önünde bulundurulduğunda belediyeler tarafından yapılan alımların ihale ve kamu mali yönetimi mevzuatında belirtilen temel ilkelere uygun gerçekleştirilmesi oldukça önemlidir. Söz konusu mevzuat idarenin ihale süreçlerindeki takdir yetkisinin sınırını çizmekte ve yetkinin kötüye kullanılmasını engellemektedir. Bu nedenle hem yerel halkın ihtiyaçlarının karşılanması hem de mevzuata uygun işlemler gerçekleştirilmesi açısından ihalenin tasarlanması ve sürecin yönetilmesinde yerel yönetimler kritik bir öneme sahiptir.

Uygulamada pazarlık usulü ve doğrudan temin tedarik yönteminin yaygın kullanımı bu alanda önemli bir sorun olduğunu ortaya koymaktadır. Bu kapsamda ihale sürecini yöneten personelin ihale ve kamu harcama mevzuatı konusunda yeterli bilgi ve tecrübeye sahip olması bir gerekliliktir. Ayrıca iyi uygulama örneği gösteren yerel yönetim birimlerinin elektronik ihale gibi güncel uygulama alanlarında bilgi ve tecrübe paylaşımının belediyeler açısından olumlu sonuçlar yaratacağı düşünülmektedir. Özellikle idari kapasite açısından bölgeler ve iller arasında önemli farklılıklar bulunduğundan sorun alanlarına ilişkin olarak görev yapan personelin eğitilmesi, idarelerin ortak alım gibi yöntemlere yönlendirilmesi önemlidir. Sayıştay tarafından gerçekleştirilen denetimler kamu parasının etkin harcanması ve ihale sisteminin mevzuata uygun işlemesi açısından önemli olmakla birlikte hesap verme sorumluluğu çerçevesinde yerel yönetimlerin iç kontrol süreçlerini aktif kullanımının da süreçlerin iyileşmesine katkıda bulunacağı değerlendirilmektedir.

SONUÇ

Kamu alımlarında temel amaç ihtiyaçların en uygun şartlarda ve zamanında karşılanmasıdır. Hem bu amacı gerçekleştirmek hem de yolsuzluk riskini an aza indirmek için rekabet ve şeffaflık ortamının sağlanması bir gerekliliktir. Böylece ihaleye olabildiğince çok sayıda isteklinin katılması sonucunda tasarruf elde edilebilecek, yolsuzluk riski ortadan kalkacak ve ihale ortamına güven artacaktır. Ayrıca kamu alımları gibi teknik bir alanda güçlü idari yapıların varlığı süreçlerin amaçlara uygun bir şekilde sonuçlandırılmasını sağlayacaktır.

Neoliberalizmin özel sektörün etkin hizmet sunacağı kabulünden hareketle minimal devlet anlayışı güç kazanmış ve 1980'li yıllardan sonra kamu alımları uygulamaları artmıştır. Bu dönem önceden devlet eliyle yürütülen kamu hizmetinin kamu alımları aracılığıyla gerçekleştirilmeye başladığı bir dönem olmuştur. Kamu alımlarının ekonomik hacmi, süreçlerin karmaşıklığı ve devlet ile özel sektör arasında kurulan yakın ilişki bu alanda yolsuzluk riskini artıran önemli nedenlerdir. Ayrıca yerel idarelere gerçekleştirecekleri harcamalarında tanınan takdir yetkisinin kötüye kullanılmaya müsait olması kamu alımlarında yolsuzluk riskini artıran başka bir faktördür. Tez kapsamında yerelleşmenin kamu alımları performansı üzerindeki etkisi araştırılmıştır. Bu kapsamda hem yerelleşme uygulamaları hem de kamu alımları alanı detaylı olarak analiz edilmiştir.

Kamu alım süreçlerini yönetmekle yetkilendirilmiş idari yapılar merkezileşmiş veya yerelleşmiş niteliğe sahip olabilmektedir. Yerelleşme kavramı, merkezden alt düzeylere yetki devrini ifade etmektedir. Kamusal hizmet sunumunda merkezin bazı görev ve yetkilerini yerel birimlere aktarması veya kamu alımları açısından merkezi olmayan birimlerin güçlendirilmesi yerelleşmeye örnek olarak verilebilir. Tez kapsamında kamu alımlarında yerelleşme kavramı hem yerel yönetimlerin kamu alım

süreçlerine ilişkin yetkilerinin artırılması hem de merkezden farklı kamu alımları otoritelerinin güçlendirilmesi olarak ele alınmıştır.

Kamu alımlarının örgütsel tasarımının, merkezi ve yerel birimler arasındaki yetki alanına ilişkin olası çatışmaların önlenmesine ve iş birliğinin teşvik edilmesine yönelik olması gerekmektedir. Dolayısıyla kamusal faaliyetin yoğunluğundan ziyade güç ve yetkinin nasıl dağıtıldığı ve yetki sınırlarının keskin bir şekilde çizilip çizilmediği önemli bir sorundur. Özellikle Covid-19 salgını döneminde de görüldüğü gibi merkezi ve yerel birimler arasında görev ve sorumluluk paylaşımının net bir şekilde yapılmaması uygulamada aksaklıklara neden olmakta ve kamu alımları aracılığıyla yürütülen kamusal hizmet sunumunu olumsuz bir şekilde etkilemektedir.

Tez kapsamında kamu alımları örgütlenmesi ve buna bağlı olarak uygulamada karşılaşılan sonuçların analiz edilebilmesi amacıyla seçili AB ülkelerinin kamu alımları sistemi incelenmiştir. AB'ye üye ülkeler parasal tutarı belli bir bedelin üzerinde olan ihalelerde AB kamu alımları mevzuatı uygulamaktadır. Ancak bu tutarın altındaki ihalelerde üye ülkeler kendi belirledikleri mevzuat çerçevesinde süreçleri yönetmektedir. Dolayısıyla ülkeler arasında uygulamalarda farklılaşmalar söz konusu olabilmektedir. Bu anlamda kamu alım süreçlerinde yetki ve sorumluluğa sahip idarelerin yeterliği ve kurumsal kapasitesi performans üzerinde belirleyici bir rol oynamaktadır. Yapılan incelemede kamu alımları örgütlenmesinin ülkelerin kamu alımları performansını etkileyen önemli bir faktör olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Kamu alımları örgütlenmesinden kaynaklı olarak ön plana çıkan temel sorun alanları yerel özerklik nedeniyle ihale düzenlemelerinin birbiri ile uyumsuz olması ve bu durumun hem ulusal çapta hem de AB düzeyinde ihalelere katılımı engellemesi ve yerelleşmiş birimlerde idari kapasitenin merkezileşmiş birimlere kıyasla yetersiz olmasıdır.

Hem AB genelindeki ortak sorun alanlarına hem de kamu alımları örgütlenmesinden kaynaklı aksaklıklara ilişkin yapılacak değerlendirmeler ve çözüm önerileri ile örgütlenme yapısının doğrudan ilgili olduğu sonucuna varılmıştır. Bu çerçevede AB genelinde kamu alımları performansını artıracak ortak bir çözüm önerisi sunulamamakla birlikte merkezileşmiş ve yerelleşmiş kamu alımları sistemlerinin üye ülkelerdeki yansımalarının yeniden gözden geçirilmesi, ülkelerin kendi dinamikleri, kurumsal kapasiteleri ve sorun alanları doğrultusunda bir tercihte bulunulması gerektiği değerlendirilmektedir. Örneğin bazı ülkelerde yerelleşmiş birimlerde elektronik ihale uygulaması oldukça etkin olabilmekte, bazı merkezileşmiş birimlerde ise tasarruf sağlanabilmektedir. Dolayısıyla kamu alımları örgütlenmesinin her bir alım türüne özgü performans durumu gözetilerek belirlenmesinin ve bilgi ve tecrübe devrinin de yerelleşmeye eşlik etmesinin süreçlerin etkinliğini artıracağı düşünülmektedir.

AB ülkelerinde yerel yönetimlerin kamu alımları performansının değerlendirilmesi amacıyla 2011-2020 döneminde gerçekleştirilen yapım işleri ihaleleri çerçevesinde ampirik bir analiz gerçekleştirilmiştir. Bu çerçevede yerel yönetimlerin performansı rekabet, fiyat tasarrufu ve idari kapasite açılarından değerlendirilmiştir. Ayrıca kamu alımlarında yerelleşmenin performans üzerindeki etkisinin belirlenmesine yönelik olarak mali yerelleşme literatüründen hareketle kamu alımları yerelleşme oranı hesaplanmış ve bu oranın fiyat tasarrufu ve rekabet üzerinde bir etkisinin olup olmadığı sorgulanmıştır. Ampirik analiz sonucunda fiyat tasarrufu ve rekabet açısından yerel idarelerin performansının merkezi idarelere kıyasla daha düşük olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Kamu alımlarında yerelleşme oranının dahil edildiği analiz sonuçlarına göre bu oranın yüksek olduğu ülkelerde yerel yönetimlerce gerçekleştirilen ihalelerde fiyat tasarrufunun ve rekabetin sağlandığı görülmekte ise de merkezi yönetimdeki etkinlik seviyesine ulaşamamıştır. İdari kapasiteye yönelik gerçekleştirilen analiz sonuçları ise

yerel yönetimlerin teklif değerlendirmesinde fiyatın yanı sıra fiyat dışı faktörleri merkezi yönetime kıyasla daha fazla kullandığını göstermektedir. Bu durum yerel ihtiyaçlara uygun alımlar gerçekleştirilmesine yönelik bir uygulama olarak yorumlanmaktadır. Dolayısıyla Oates'in yerel birimlerin etkin karar alıcılar olduğuna ilişkin savının kamu alımları alanında geçerli olabileceğini ortaya koymaktadır.

Tez kapsamında kamu alımlarında yerelleşme uygulamaları, Türk kamu yönetiminde merkezileşme ve yerelleşme reformları çerçevesinde ele alınmıştır. Türkiye'de kamu alımları sistemi yarı-merkezi bir yapıdadır. Türk kamu örgütlenmesi genel itibarıyla merkeziyetçi bir görünüme sahip olsa da dönemsel olarak merkezin veya yerelin daha güçlü olduğu dönemler olmuştur. Yerelleşme reformlarının uygulandığı dönemlerde mevzuatta yapılan değişiklikler ile yerel yönetimlerin kamusal hizmet sunumunu piyasa koşullarında özel hukuk kişilerine gördürmesinin önü açılmıştır. Türkiye'de özellikle 2011 yılından itibaren kamu yönetimi reformlarında merkezileşme eğilimi başlamıştır. Yerel yönetim mevzuatında köklü değişiklikler ile yerel yönetim birimleri yeniden yapılandırılmış ve bazı yetki ve sorumlulukların yerelden merkeze transferi gündeme gelmiştir. Yapılan değişiklikler kamu alımları harcamasını da aynı yönde etkilemiştir. Yerel yönetimlerin kamu alımları harcaması 2015 döneminden sonra önemli derecede azalmıştır.

Çalışmada yerelleşme ve kamu alımları performansı arasındaki ilişki Türkiye örneği üzerinden incelenmiştir. Bu kapsamda belediyelerin kamu ihale performanslarının değerlendirilebilmesi amacıyla 2021 yılı Sayıştay raporları incelenmiştir. Yapılan analiz sonucunda istisnai durumlarda uygulanması gereken pazarlık usulü ve doğrudan temin yönteminin uygulanmasında Kanun'un amacına ve temel ilkelerine aykırılıklar bulunduğu, bu sorunların tüm belediyeler açısından geçerli olduğu tespit edilmiştir. Ayrıca Kanun'un temel ilkelerine aykırı işlemler tesis edilmesi, ihale dokümanlarının

rekabeti önleyici hususlar içermesi, istisna hükümlerinin hatalı uygulanması gibi farklı alanlarda uygulamada sorunlar olduğu görülmüştür. Bu kapsamda yerel yönetimlerin kamu ihale mevzuatı konusunda bilgilendirilmesinin yanı sıra uygulamaların denetlenmesi ve idari ve mali sorumluluk açısından mevzuatın güncellenmesinin önemli olduğu sonucuna varılmıştır.

Türkiye'de "yerelde merkezileşme" olarak kavramsallaştırılan uygulamalar kamusal hizmet sunumunda merkezi yönetim ve yerel yönetim arasında gerilim yaratmaktadır. Yerel nitelikli ihtiyaçların karşılanmasından sorumlu olan yerel yönetimlere merkez tarafından yapılan müdahaleler yerel yönetimlerin anayasal statüsü ile çelişmektedir. Kamu alımları açısından bu gerilim Kanal İstanbul Projesi'nde yoğun bir şekilde hissedilmektedir. Mevzuatta yapılan değişiklikler ile kentsel planlama konusunda tüm yetki merkezi yönetime aktarılmış ve yerel yönetimin karar alma yetkisi elinden alınmıştır. Proje kapsamında gerçekleştirilen ihale süreçlerinde rekabetçi olmayan pazarlık usulünün kullanılması süreçlerin merkezin takdir yetkisi çerçevesinde şekillendiğini göstermektedir. Karar alma süreçlerinin merkezileşmesi ve kamu alımları mevzuatında yapılan değişiklikler, ihale piyasalarının tekelci bir yapıya bürünmesine ve kamu alımları uygulamalarının merkezin iradesi yönünde şekillenmesine neden olmaktadır.

Kamu alımları süreçleri kurumsal yapı, ihtiyaç yönetimi veya yönetim stratejisi gibi alım yapan birime özgü içsel etmenlerin yanı sıra ekonomik, siyasi, sosyal faktörleri içeren makro etmenlere ve kamu politikası tercihlerine bağlı olarak şekillenmektedir. Bu anlamda genel bir merkezileşme-yerelleşme yaklaşımından ziyade kamu alımlarında ne tür bir yerelleşmenin kamu yararını maksimize edeceği hususunun, ülke ve bölgenin kendine özgü tarihsel, ekonomik ve siyasi koşulları gözetilerek tasarlanması gerekmektedir.

KAYNAKÇA

Acemoğlu, D. ve Robinson, J. A. (2015). *Ulusların düşüşü: Güç, Zenginlik ve Yoksulluğun Kökenleri*. Doğan Kitap.

Adam, A., vd. (2014). Fiscal decentralization and public sector efficiency: Evidence from OECD countries [Article]. *Economics of Governance*, *15*(1), 17-49. https://doi.org/10.1007/s10101-013-0131-4

Adam, I., vd. (2021). Global Public Procurement Open Competition Index. In: Government Transparency Institute, Working Paper Series: GTI-WP/2021.

Adiguzel, F. S., vd. (2022). *Takeover of Local Governments, Public Procurement Performance, and Public Service Delivery*.

Agasisti, T., vd. (2020). Implementing performance measurement systems in local governments: Moving from the "how" to the "why". *Public Performance & Management Review*, *43*(5), 1100-1128.

Ahmad, E., vd. (2008). *Local Service Provision in Selected OECD Countries* (Vol. 2008). International Monetary Fund.

Ahmad, E. ve Tanzi, V. (2002). *Managing fiscal decentralization*. Routledge.

Albano, G. L. ve Sparro, M. (2010). Flexible strategies for centralized public procurement. *Review of Economics and Institutions*, *1*(2).

Allen, R. (2013). Challenges of Reforming Budgetary Institutions in Developing Countries. In M. Cangiano, T. Curristine, & M. Lazare (Eds.), *Public financial management and its emerging architecture* (pp. 411-430). International Monetary Fund.

Alyanak, S. (2007). The Public Procurement System of Turkey in Comparison to European Community Procurement Legislation. *Public Contract Law Journal*, *36*(2), 203-227. http://www.jstor.org/stable/25755404

Alyanak, S. (2014). Dünya Ticaret Örgütü Kamu Alımları Anlaşmasına Genel Bir Bakış ve Bu Anlaşmanın Avrupa Birliği'nde Uygulanması. *Marmara Üniversitesi Avrupa Topluluğu Enstitüsü Avrupa Araştırmaları Dergisi*, *22*(1), 85-119.

Anderson, R. D. ve Arrowsmith, S. (2011). The WTO regime on government procurement: past, present and future.

Andrew, C. ve Goldsmith, M. (1998). From local government to local governance—and beyond? *International Political Science Review*, *19*(2), 101-117.

Arends, H. (2020). The Dangers of Fiscal Decentralization and Public Service Delivery: a Review of Arguments. *Politische Vierteljahresschrift*, 1-24.

Asai, K., vd. (2021). Regulatory capture in public procurement: Evidence from revolving door bureaucrats in Japan. *Journal of Economic Behavior & Organization*, *186*, 328-343.

Baldi, S. ve Vannoni, D. (2014). The impact of centralization, corruption and institutional quality on procurement prices: an application to pharmaceutical purchasing in Italy. *Carlo Alberto Notebooks*(379).

Baldi, S. ve Vannoni, D. (2017). The impact of centralization on pharmaceutical procurement prices: the role of institutional quality and corruption. *Regional Studies*, *51*(3), 426-438.

Baltrunaite, A., vd. (2020). Discretion and Supplier Selection in Public Procurement. *The Journal of Law, Economics, and Organization*, *37*(1), 134-166. https://doi.org/10.1093/jleo/ewaa009

Bandiera, O., vd. (2021). The allocation of authority in organizations: A field experiment with bureaucrats. *The Quarterly Journal of Economics*, *136*(4), 2195-2242.

Bandiera, O., vd. (2021). Introduction. In O. Bandiera, E. Bosio, & G. Spagnolo (Eds.), *Procurement in Focus: Rules, Discretion, and Emergencies* (pp. 1-9). CEPR Press.

Bandiera, O., vd. (2009). Active and passive waste in government spending: evidence from a policy experiment. *American Economic Review*, *99*(4), 1278-1308.

Bankauskaite, V. ve Saltman, R. B. (2007). Central issues in the decentralization debate. In R. Saltman, V. Bankauskaite, & K. Vranbæk (Eds.), *Decentralization in health care* (pp. 9). World Health Organisation.

Baskaran, T. (2010). On the link between fiscal decentralization and public debt in OECD countries. *Public Choice*, *145*(3-4), 351-378.

Baskaran, T. ve Hessami, Z. (2012). Fiscal decentralization and budgetary stability: Transitory effects and long-run equilibria. *Fiscal Relations across Government Levels in Times of Crisis—Making Compatible Fiscal Decentralization and Budgetary Discipline. Brussels, European Commission, DG ECFIN*, 79-103.

Bayramoğlu, S. (2009). Bağımsız Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar: Sermayenin Tekelleşmesi. In *Kamu Yönetimi: Yapı İşleyiş Reform* (pp. 93-115).

Bel, G. ve Fageda, X. (2017). What have we learned from the last three decades of empirical studies on factors driving local privatisation? *Local Government Studies*, *43*(4), 503-511.

Bergman, M. A. (2023). Auditing and compliance in public procurement–an empirical assessment. *Journal of Public Procurement*.

Biela, J., vd. (2013). *Policy Making in Multilevel Systems: Federalism, Decentralisation, and performance in the OECD countries*. ECPR Press.

Bosio, E., vd. (2020). *Public procurement in law and practice*.

Bouckaert, G., vd. (2020). European coronationalism? A hot spot governing a pandemic crisis. *Public Administration Review*.

Bovis, C. (2005). *Public procurement in the European Union*. Springer.

Brennan, G. ve Buchanan, J. M. (1980). *The power to tax: Analytic foundations of a fiscal constitution*. Cambridge University Press.

Brezovnik, B., vd. (2015). (De) centralization of public procurement at the local level in the EU. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, *11*(46), 37-52.

Bruff, I. (2014). The rise of authoritarian neoliberalism. *Rethinking marxism*, *26*(1), 113-129.

Burki, S. J., vd. (1999). *Beyond the center: Decentralizing the state*. The World Bank.

Callanan, M. ve Loughlin, J. (2021). *A research agenda for regional and local government*. Edward Elgar Publishing.

Carril, R. (2021). *Rules versus discretion in public procurement*. GSE, Graduate School of Economics.

Cassette, A. ve Paty, S. (2010). Fiscal decentralization and the size of government: A European country empirical analysis [Article]. *Public Choice*, *143*(1), 173-189. https://doi.org/10.1007/s11127-009-9496-x

Charron, N., vd. (2016). Measuring meritocracy in the public sector in Europe: a new national and sub-national indicator. *European journal on criminal policy and research*, *22*(3), 499-523.

Charron, N., vd. (2014). Regional governance matters: Quality of government within European Union member states. *Regional Studies*, *48*(1), 68-90.

Chen, Y., vd. (2021). E-procurement system adoption in local governments: the role of procurement complexity and organizational structure. *Public Management Review*, 1-23.

Chiappinelli, O. (2020). Decentralization and public procurement performance: New evidence from Italy. *Economic Inquiry*, *58*(2), 856-880.

Çiner, C. U. (2017). Yeniden Kamu Yönetimi Temel Kanunu: Yerel Yönetimler Alanındaki Bilanço. *Memleket Siyaset Yönetim*, *12*(28), 27-52.

Cingolani, L. ve Fazekas, M. (2017). Administrative capacities that matter: organisational drivers of public procurement competitiveness in 32 European countries.

Cocciolo, S., vd. (2021). Public procurement at the onset of the Covid-19 pandemic. In O. Bandiera, E. Bosio, & G. Spagnolo (Eds.), *Procurement in Focus Rules, Discretion, and Emergencies* (pp. 135-146). CEPR.

Collins, N. ve O'Shea, M. (2002). The Republic of Ireland. In *Comparative public administration* (pp. 97-121). Routledge.

Coviello, D., vd. (2018). The effect of discretion on procurement performance. *Management Science*, *64*(2), 715-738.

Dal Bó, E. (2006). Regulatory capture: A review. *Oxford Review of Economic Policy*, *22*(2), 203-225.

De Vries, M. ve Nemec, J. (2013). Public sector reform: an overview of recent literature and research on NPM and alternative paths. *International Journal of Public Sector Management*.

Decarolis, F. (2014). Awarding price, contract performance, and bids screening: Evidence from procurement auctions. *American Economic Journal: Applied Economics*, *6*(1), 108-132.

Decarolis, F. (2018). Procurement Centralization in the EU: the Case of Italy. *CEPR Discussion Papers, 12567*.

Detkova, P., vd. (2018). Corruption, Centralization and Competition: Evidence from Russian Public Procurement [Article]. *International Journal of Public Administration*, *41*(5-6), 414-434. https://doi.org/10.1080/01900692.2018.1426014

Dieringer, J. ve Sturm, R. (2010). *Regional governance in EU-Staaten*. Verlag Barbara Budrich.

Dimitri, N. (2013). "Best value for money" in procurement. *Journal of Public Procurement*, *13*(2), 149-175. https://doi.org/10.1108/JOPP-13-02-2013-B001

Dimitri, N., vd. (2006). When should procurement be centralized? In G. Spagnolo, G. Piga, & N. Dimitri (Eds.), *Handbook of Procurement* (pp. 47-81). Cambridge University Press. https://doi.org/DOI: 10.1017/CBO9780511492556.004

Dimitri, N., vd. (2006). *Handbook of procurement*. Cambridge University Press.

Dincecco, M. ve Katz, G. (2016). State capacity and long-run economic performance. *The Economic Journal*, *126*(590), 189-218.

Dougherty, S., vd. (2019). Twenty years of tax autonomy across levels of government: measurement and applications.

Ebel, R. D. ve Yilmaz, S. (2002). *Concept of fiscal decentralization and worldwide overview*. World Bank Institute Washington, DC.

EC. (2016a). Public procurement – a study on administrative capacity in the EU: Belgium Country Profile. https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/how/improving-investment/public-procurement/study/country_profile/be.pdf

EC. (2016b). Public procurement – a study on administrative capacity in the EU: Finland Country Profile. https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/how/improving-investment/public-procurement/study/country_profile/fi.pdf

EC. (2016c). Public procurement – a study on administrative capacity in the EU: France Country Profile. https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/how/improving-investment/public-procurement/study/country_profile/fr.pdf

EC. (2016d). Public procurement – a study on administrative capacity in the EU: Germany Country Profile. https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/how/improving-investment/public-procurement/study/country_profile/de.pdf

EC. (2016e). Public procurement – a study on administrative capacity in the EU: Ireland Country Profile. https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/improving-investment/public-procurement/study/

EC. (2016f). Public procurement – a study on administrative capacity in the EU: Italy Country Profile. https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/how/improving-investment/public-procurement/study/country_profile/it.pdf

EC. (2016g). Public procurement – a study on administrative capacity in the EU: Portugal Country Profile. https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/how/improving-investment/public-procurement/study/country_profile/pt.pdf

EC. (2016h). *Stock-taking of administrative capacity, systems and practices across the EU to ensure the compliance and quality of public procurement involving European Structural and Investment (ESI) Funds*.

EC. (2016i). Stock-taking of administrative capacity, systems and practices across the EU to ensure the compliance and quality of public procurement involving European Structural and Investment (ESI) Funds, Brussels.

EC. (2018). *Single Market Scoreboard: Performance Per Policy Area—Public Procurement*. DG Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs Brussels. https://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_per_ policy_area /public_procurement/index_en.htm

EC. (2022). *Türkiye 2022 Report*, Directorate-General for Neighbourhood and Enlargement Negotiations

Emek, U. ve Acar, M. (2015). Public procurement in infrastructure: the case of Turkey. *The Anticorruption Report, 3*, 84-96.

Ercan, F. ve Oguz, S. (2006). Rescaling as a class relationship and process: The case of public procurement law in Turkey. *Political Geography*, *25*(6), 641-656.

Erridge, A. ve McIlroy, J. (2002). Public procurement and supply management strategies. *Public policy and administration*, *17*(1), 52-71.

Estache, A. ve Iimi, A. (2011). (Un) bundling infrastructure procurement: Evidence from water supply and sewage projects. *Utilities policy*, *19*(2), 104-114.

Farazmand, A. (2018). *Global encyclopedia of public administration, public policy, and governance*. Springer New York, NY.

Fazekas, M. (2017). Assessing the quality of government at the regional level using public procurement data. *European Commission, Directorate-General for Regional Policy: Working Papers No. WP*, *12*, 2017.

Fazekas, M. ve Blum, J. R. (2021). Improving Public Procurement Outcomes.

Fazekas, M. ve Czibik, Á. (2021). Measuring regional quality of government: the public spending quality index based on government contracting data. *Regional Studies*, 1-14.

Fazekas, M., vd. (2021). Public procurement under and after emergencies. In O. Bandiera, E. Bosio, & G. Spagnolo (Eds.), *Procurement in Focus: Rules, Discretion, and Emergencies* (pp. 33-41). CEPR.

Fazekas, M., vd. (2023). *Corruption Risks and State Capture in Bulgarian Public Procurement*.

Fazekas, M. ve Sanchez, A. H. (2021). Emergency Procurement: The Role of Big Open Data. In S. Arrowsmith, L. R. Butler, A. La Chimia, & C. Yukins (Eds.), *Public Procurement Regulation in (a) Crisis?: Global Lessons from the COVID-19 Pandemic*. Bloomsbury Publishing.

Fazekas, M. ve Tóth, I. J. (2017). Corruption in EU Funds? Europe-wide evidence of the corruption effect of EU-funded public contracting.

Fedelino, A. ve Smoke, P. (2013). Bridging public financial management and fiscal decentralization reforms in developing countries. *Public financial management and its emerging architecture*, 363-388.

Flyvbjerg, B. (2014). What you should know about megaprojects and why: An overview. *Project management journal*, *45*(2), 6-19.

Glas, H., vd. (2017). An organizational perspective on the implementation of strategic goals in public procurement. *Journal of Public Procurement*, *17*(4), 572-605. https://doi.org/10.1108/JOPP-17-04-2017-B004

Goodspeed, T. J. (2002). Bailouts in a Federation. *International tax and public finance*, *9*(4), 409-421.

Grandia, J. (2016). Finding the missing link: Examining the mediating role of sustainable public procurement behaviour. *Journal of Cleaner Production*, *124*, 183-190.

Greene, W. H. (2003). *Econometric analysis*. Pearson Education India.

Groenendijk, N. (2011). Federalism, fiscal autonomy and democratic legitimacy in Europe: Towards tax sharing arrangements. *L'Europe en Formation*(1), 3-19.

Guccio, C., vd. (2012). Determinants of adaptation costs in procurement: an empirical estimation on Italian public works contracts. *Applied Economics*, *44*(15), 1891-1909.

Guccio, C., vd. (2014). Do local governments do it better? Analysis of time performance in the execution of public works. *European Journal of Political Economy*, *34*, 237-252.

Gül, H. (2016). Türkiye'de Yerel, Metropoliten ve Bölgesel Ölçekte İdari Reformlar. *Türkiye'de Yeni Kamu Yönetimi: Yerel Yönetim Reformu. Y. Demirkaya (Editör)*, 49-77.

Gürakar, E. Ç. (2016). *Politics of favoritism in public procurement in Turkey: Reconfigurations of dependency networks in the AKP era*. Springer.

Güzelsarı, S. (2004). Kamu yönetimi disiplininde yeni kamu işletmeciliği ve yönetişim yaklaşımları. *AÜ SBF, GETA Tartışma Metinleri Serisi, Şubat*.

Güzelsarı, S. (2019). Neoliberal Otoriterleşme, Devletin Şirketleşmesi ya da Şirket-Devlet: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi. *Ayrıntı Dergi*, *29*, 39-50.

Hague, R. ve Harrop, M. (2004). *Comparative government and politics* (Vol. 6). Springer.

Handfield, R., vd. (2021). *Assessing State PPE Procurement During COVID-19: A Research Report*. NASPO.

Hansson, L. ve Holmgren, J. (2011). Bypassing public procurement regulation: A study of rationality in local decisionmaking. *Regulation & Governance*, *5*(3), 368-385.

Harland, C., vd. (2007). Challenges facing public procurement. In *Public procurement: international cases and commentary* (ss. 351-357).

Harvey, D. (2003). *The New Imperialism*. Oxford University Press.

Harvey, D. (2006). Neo-liberalism as creative destruction. *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*, *88*(2), 145-158.

Harvey, D. (2010). *Postmodernliğin durumu: kültürel değişimin kökenleri*. Metis Yayınları.

Hayek, F. A. (1944). *The Road to Serfdom*. Routledge Classics.

Heller, M. P. S. (2005). *Understanding fiscal space*. International Monetary Fund.

Hellman, J. S., vd. (2003). Seize the state, seize the day: state capture and influence in transition economies. *Journal of Comparative Economics*, *31*(4), 751-773.

Hodge, G. A. ve Greve, C. (2017). On public–private partnership performance: A contemporary review. *Public Works Management & Policy*, *22*(1), 55-78.

Hooghe, L. ve Marks, G. (2003). Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance. *American Political Science Review*, 233-243.

Hutchcroft, P. D. (2001). Centralization and decentralization in administration and politics: assessing territorial dimensions of authority and power. *Governance*, *14*(1), 23-53.

İlhan, İ. (2013). Türkiye'de belediyeler ve şirketleri arasindaki ihale ilişkileri üzerine bir araştirma. *Sayıştay Dergisi*(88), 5-25.

James, C., vd. (2019). Decentralisation in the health sector and responsibilities across levels of government: Impact on spending decisions and the budget. *OECD Journal on Budgeting*, *19*(3).

Jessop, B. (1990). *State theory: Putting the capitalist state in its place*. Cambridge: Polity Press.

John, P. (2001). *Local governance in western Europe*. Sage.

Jones, L. ve Hameiri, S. (2021). COVID-19 and the failure of the neoliberal regulatory state. *Review of International Political Economy*, 1-25.

Keleş, R. ve Özgül, C. G. (2017). Belediye Organlarına" Kayyım" Atamaları Üzerine Bir Değerlendirme. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, *72*(2), 299-313.

KİK. (2008-2022). *Kamu Alımları İzleme Raporu*. https://kik.gov.tr/kamu_alimlari_izleme_raporlari-45-1.html

KİK. (2022). *Kamu Alımları İzleme Raporu*. https://dosyalar.kik.gov.tr/genel/Raporlar/2022_yil_sonu_kamu_alimlari_izleme_raporu.pdf

Kitchen, H., vd. (2019). Local Public Finance and Economics. *Springer Books*.

Kubak, M., vd. (2021). On the Competition and Transparency in Public Procurement During COVID-19 Pandemic in European Union. *Available at SSRN 3812924*.

Kutlina-Dimitrova, Z. ve Lakatos, C. (2016). Determinants of direct cross-border public procurement in EU Member States. *Review of World Economics*, *152*(3), 501-528.

Kyriacou, A. ve Roca-Sagalés, O. (2018). *Decentralization and governance in Europe: Evidence from different expenditure components*.

Kyriacou, A. P., vd. (2015). Fiscal decentralization and regional disparities: The importance of good governance. *Papers in Regional Science, 94*(1), 89-107.

Kyriacou, A. P. ve Roca-Sagalés, O. (2020). Does decentralising public procurement affect the quality of governance? Evidence from local government in Europe. *Local Government Studies*, 1-26. https://doi.org/10.1080/03003930.2020.1729749

Kyvelou, S. S. ve Marava, N. (2017). From centralism to decentralization and back to recentralization due to the economic crisis: Findings and lessons learnt from the Greek experience. In *The Palgrave handbook of decentralisation in Europe* (pp. 297-326). Springer.

Lemke, M., vd. (2020). Central public procurement institutions in the Western Balkans: With selected EU country examples. *SIGMA Papers*(60), 1-180.

Lerusse, A. ve Van de Walle, S. (2021). Local politicians' preferences in public procurement: ideological or strategic reasoning? *Local Government Studies*, 1-24.

Leviäkangas, P., vd. (2013). Liberalised public procurement of ICT services for schools: An empirical case from Finland. *Journal of Public Procurement*.

Martin, R. ve Pollard, J. (2017). *Handbook on the Geographies of Money and Finance*. Edward Elgar Publishing.

Mazzucato, M. ve Kattel, R. (2020). COVID-19 and public-sector capacity. *Oxford Review of Economic Policy, 36,* (ss.256-269).

McCue, C. P. ve Pitzer, J. T. (2000). Centralized vs. decentralized purchasing: Current trends in governmental procurement practices. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, *12*(3), 400.

McCue, C. P., vd. (2007). Local Government Procurement and Safeguards against Corruption. In *Local public financial management*. World Bank Publications.

Milosavljević, M., vd. (2019). A New Approach to the Evaluation of Public Procurement Efficiency among European Countries. *European Review*, *27*(2), 246-259.

Milosavljevic, M., vd. (2021). Evaluation of public procurement efficiency of the EU countries using preference learning TOPSIS method. *Economic Computation & Economic Cybernetics Studies & Research*, *55*(3).

Musgrave, R. A. (1959). *Theory of public finance; a study in public economy*. Tata-McGraw-Hill Book Company.

NAO. (2020). *Investigation into government procurement during the COVID-19 pandemic*.

Navarro, V. (2020). The consequences of neoliberalism in the current pandemic. *International Journal of Health Services*, *50*(3), 271-275.

Nelissen, N. (2002). The administrative capacity of new types of governance. *Public Organization Review*, *2*(1), 5-22.

Nemec, P., vd. (2023). Institutions, corruption and transparency in effective healthcare public procurement: Evidence from Central and Eastern Europe. *Post-Communist Economies*, 1-28.

Niskanen, J. (1971). *Bureaucracy and representative government*. Routledge.

North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge university press.

Oates, W. E. (1968). The theory of public finance in a federal system. *The Canadian Journal of Economics/Revue canadienne d'Economique*, *1*(1), 37-54.

Oates, W. E. (1985). Searching for Leviathan: An empirical study. *The American Economic Review*, *75*(4), 748-757.

OECD. (2000). *Centralised and decentralised public procurement*. OECD Publishing.

OECD. (2002). Fiscal Decentralisation in EU Applicant States and Selected EU Member States. In. Paris: OECD Publishing TPA.

OECD. (2007). *Central Public Procurement Structures and Capacity in Member States of the European Union*. OECD Publishing.

OECD. (2010a). *Finland: working together to sustain success: assessment and recommendations*.

OECD. (2010b). Public Procurement in EU Member States - The Regulation of Contract Below the EU Thresholds and in Areas not Covered by the Detailed Rules of the EU Directives. https://doi.org/doi:https://doi.org/10.1787/5km91p7s1mxv-en

OECD. (2011). Centralised purchasing systems in the European Union. In: OECD Publishing Sigma Papers, No. 47, Paris, France.

OECD. (2015). *Government at a Glance 2015*. https://doi.org/doi:https://doi.org/10.1787/gov_glance-2015-en

OECD. (2017a). *Government at a Glance 2017*. https://doi.org/doi:https://doi.org/10.1787/gov_glance-2017-en

OECD. (2017b). *Multi-level Governance Reforms: Overview of OECD Country Experiences*. https://doi.org/doi:https://doi.org/10.1787/9789264272866-en

OECD. (2018). *Key data on local and regional governments in the European Union*.

OECD. (2019a). *Effective Public Investment Across Levels of Government: Implementing the Principles*. O. Publishing.

OECD. (2019b). *Government at a Glance 2019*. https://doi.org/10.1787/8ccf5c38-en

OECD. (2019c). *Public Procurement in Germany: Strategic Dimensions for Well-being and Growth*.

OECD. (2021a). *Government at a Glance 2021*. https://doi.org/10.1787/1c258f55-en

OECD. (2021b). *Subnational governments in OECD countries: Key data (brochure)*.

Öniş, Z. ve Kutlay, M. (2021). The anatomy of Turkey's new heterodox crisis: the interplay of domestic politics and global dynamics. *Turkish Studies, 22*(4), 499-529.

Övgün, B. (2016). Kamu Yönetimi Reformunda Bir Açmaz: Yerelleşme mi, Merkezileşme mi? *Mülkiye Dergisi, 40*(3), 159-180.

Özer, M. A. (2015). Yerel yönetim merkezi yönetim ilişkilerinde gelir bölüşümü sorunu ve Türkiye'deki son durumun değerlendirilmesi. *Türk İdare Dergisi*, *481*, 525-558.

Pacces, A. M. ve Weimer, M. (2020). From diversity to coordination: A European approach to COVID-19. *European Journal of Risk Regulation*, *11*(2), 283-296.

Palguta, J. ve Pertold, F. (2017). Manipulation of procurement contracts: Evidence from the introduction of discretionary thresholds. *American Economic Journal: Economic Policy*, *9*(2), 293-315.

Patrucco, A. S., vd. (2020). Structuring Public Procurement in Local Governments: The Effect of Centralization, Standardization and Digitalization on Performance. *Public Performance & Management Review*, 1-27.

Patrucco, A. S., vd. (2019). Which shape fits best? Designing the organizational form of local government procurement. *Journal of Purchasing and Supply Management*, *25*(3), 100504. https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.pursup.2018.06.003

Pavel, J. ve Sičáková-Beblavá, E. (2013). Do e-auctions really improve the efficiency of public procurement? The case of the Slovak municipalities. *Prague Economic Papers, 22*(1), 111-124.

Petersen, O. H., vd. (2020). The effect of procurement centralization on government purchasing prices: evidence from a field experiment. *International Public Management Journal*, 1-19.

Piga, G. ve Tatrai, T. (2017). *Law and Economics of Public Procurement Reforms*. Routledge.

Pircher, B. (2020). EU public procurement policy: the economic crisis as trigger for enhanced harmonisation. *Journal of European Integration*, *42*(4), 509-525.

Placek, M. (2017). The effects of decentralization on efficiency in public procurement: Empirical evidence for the Czech Republic. *Lex localis*, *15*(1), 67.

Plaček, M., vd. (2019). Analysis of Factors of Overpricing in Public Procurement: A Study for Low-Performing EU Countries. *International Journal of Public Administration*.

Placek, M., vd. (2016). Impact of Selected Factors Regarding the Efficiency of public procurement (the Case of the Czech Republic) with an Emphasis on Decentralization. *Ekonomicky casopis*, *64*(1), 22.

Pollitt, C. ve Bouckaert, G. (2004). *Public management reform: a comparative analysis*. Oxford University Press.

Pollitt, C. ve Bouckaert, G. (2017). *Public management reform: A comparative analysis-into the age of austerity*. Oxford university press.

Porcelli, F. (2009). Fiscal Decentralisation and efficiency of government. A brief literature review. *Department of Economics, University of Warwick (UK)*.

Prier, E. ve McCue, C. (2009). The implications of a muddled definition of public procurement. *Journal of Public Procurement*, *9*(3/4), 326-370. https://doi.org/10.1108/JOPP-09-03-04-2009-B002

Prier, E., vd. (2020). Evaluating Decision Speed as a Measure of Public Procurement Performance in the European Single Market. *International Journal of Public Administration*, 1-11.

Prud'homme, R. (1995). The dangers of decentralization. *The world bank research observer*, *10*(2), 201-220.

Rodrik, D. (2006). Goodbye Washington consensus, hello Washington confusion? A review of the World Bank's economic growth in the 1990s: learning from a decade of reform. *Journal of Economic literature*, *44*(4), 973-987.

Sacchi, A. ve Salotti, S. (2016). A Comprehensive Analysis of Expenditure Decentralization and of the Composition of Local Public Spending [Article]. *Regional Studies*, *50*(1), 93-109. https://doi.org/10.1080/00343404.2014.893387

Sadiq, A.-A. ve Kessa, R. (2020). U.S. Procurement in the Age of COVID-19: Challenges, Intergovernmental Collaboration, and Recommendations for Improvement. *The American Review of Public Administration*, *0*(0), 0275074020942060. https://doi.org/10.1177/0275074020942060

Sanchez-Graells, A. (2018). Regulatory substitution between labour and public procurement law: The EU's shifting approach to enforcing labour standards in public contracts. *European Public Law*, *24*(2).

Sanchez-Graells, A. (2020). Procurement and Commissioning during COVID-19: reflections and (early) lessons. *Northern Ireland Legal Quarterly*, *71*(3), 523-530.

Schapper, P. R., vd. (2006). An analytical framework for the management and reform of public procurement. *Journal of Public Procurement*, *6*(1/2), 1-26.

Schneider, A. (2003). Decentralization: Conceptualization and measurement. *Studies in comparative international development*, *38*(3), 32-56.

Šerpytis, K., vd. (2011). Evaluation of Financial Effects of Public Procurement Centralisation. *Ekonomika/Economics*, *90*(3).

Shafritz, J., vd. (2016). *Introducing public administration*. Routledge.

SIGMA. (2011). *Public Procurement in the EU: Legislative Framework, Basic Principles and Institutions*, OECD

SIGMA. (2017). *Principles of Public Administration for EU candidate countries and Potential Candidates*, OECD

Snider, K. F. ve Rendon, R. G. (2012). Public procurement: Public administration and public service perspectives. *Journal of Public Affairs Education*, *18*(2), 327-348.

Sow, M. ve Razafimahefa, I. (2017). Fiscal decentralization and fiscal policy performance.

Stegarescu, D. (2005). Public sector decentralisation: Measurement concepts and recent international trends [Article]. *Fiscal Studies*, *26*(3), 301-333. https://doi.org/10.1111/j.1475-5890.2005.00014.x

Stiglitz, J. E. (2000). *Economics of the public sector*. W.W. Norton Company.

Szucs, F. (2017). Discretion and corruption in public procurement. *Job Market Paper. Available at: https://economics. ceu. edu/sites/economics. ceu. edu/files/attachment/event/1135/szucsjmp. pdf*.

Szucs, F. (2023). Discretion and favoritism in public procurement. *Journal of the European Economic Association*, jvad017.

Tan, T. (2002). Bağımsız idari otoriteler veya düzenleyici kurullar. *Amme İdaresi Dergisi*, *35*(2), 11-37.

Tansel, C. B. (2018). Authoritarian neoliberalism and democratic backsliding in Turkey: Beyond the narratives of progress. In (Vol. 23, pp. 197-217): Taylor & Francis.

Tanzi, V. (1995). *Fiscal federalism and decentralization: A review of some efficiency and macroeconomic aspects*. World Bank Washington^ eD. CDC.

Tanzi, V. (2002). Pitfalls on the road to fiscal decentralization. In E. T. Ahmad, Vito (Ed.), *Managing fiscal decentralization* (pp. 17-30). Routledge.

Tas, B. K. O. (2012). Procurement Efficiency in Public Procurement Auctions: Analysis of Different Types of Products. *Available at SSRN 2148638*.

Taş, B. K. O., vd. (2019). Does the WTO Government Procurement Agreement deliver what it promises? *World Trade Review*, *18*(4), 609-634.

Thai, K. V. (2017). International public procurement: Concepts and practices. In *International handbook of public procurement* (pp. 1-24). Routledge.

Tiebout, C. M. (1956). A pure theory of local expenditures. *Journal of political economy*, *64*(5), 416-424.

Toprak, E. (2021). *Kamu İhale Hukuku*, Seçkin Yayıncılık.

Tuominen, T., vd. (2022). The European Union's responses to the COVID-19 crisis: How to fight a pandemic with the internal market. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 1023263X221130182.

UK House of Commons Treasury Committee, (2007). 2007 Comprehensive Spending Review. https://publications.parliament.uk/pa/cm200708/cmselect/cmtreasy/55/55.pdf

Vecchi, V., vd. (2020). Medical supply acquisition in Italy and the United States in the era of COVID-19: The case for strategic procurement and public–private partnerships. *The American Review of Public Administration*, *50*(6-7), 642-649.

Walsh, K. (1995). *Public services and market mechanisms: competition, contracting and the new public management*. Macmillan International Higher Education.

Wang, Q., vd. (2020). Price/time/intellectual efficiency of procurement: Uncovering the related factors in Chinese public authorities. *Journal of Purchasing and Supply Management*, *26*(3), 100622. https://doi.org/10.1016/j.pursup.2020.100622

WB. (2000). *Entering the 21st Century: World Development Report 1999/2000: Summary*. World Bank.

Weber, M. (2019). *Economy and society: A new translation* (K. Tribe, Ed.). Harvard University Press.

Weiss, L. ve Thurbon, E. (2021). Explaining divergent National Responses to Covid-19: An Enhanced State Capacity Framework. *New Political Economy*, 1-16.

Wooldridge, J. M. (2015). *Introductory econometrics: A modern approach*. Cengage learning.

Yılmaz, H. H. ve Biçer, M. (2010). Parlamentonun bütçe hakkını etkin kullanımının yeni bütçe sistemi çerçevesinde değerlendirilmesi. *Maliye Dergisi*, *158*(1), 201-225.

Yılmaz, H. H., vd. (2017). Yerel Yönetimler Maliyesi. *PYB*.

Yukins, C. R. ve Nicholas, C. (2023). The UNCITRAL Model Law on Public Procurement: Potential Next Steps. *Elgar Companion to UNCITRAL, edited by Rishi Gulati, Thomas John and Ben Koehler, to be published in 2023*, 2022-2069.

Zamboni, Y. ve Litschig, S. (2018). Audit risk and rent extraction: Evidence from a randomized evaluation in Brazil. *Journal of Development Economics*, *134*, 133-149.

Zengin, O. (2014). Büyükşehir belediyesi sisteminin dönüşümü: Son on yılın değerlendirmesi. *Ankara Barosu Dergisi*(2), 91-116.

İnternet Kaynakları

https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tec00023/default/table?lang=en

https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2020/01/programrehber_Ocak2020. pdf

https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/09/2023-2025_ButceHazirlama Rehberi_tum.pdf

https://muhasebat.hmb.gov.tr/merkezi-yonetim-butce-istatistikleri

https://muhasebat.hmb.gov.tr/mahalli-idareler-butce-istatistikleri

https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gp_gpa_e.htm

https://uncitral.un.org/sites/uncitral. un.org/files/media-documents/uncitral/en/2011-model-law-on-public-procurement-e.pdf

https://ec.europa.eu/environment/gpp/eu_public_ directives_en.htm

https://single-market-economy.ec.europa.eu/ single-market/public-procurement/legal-rules-and-implementation/thresholds_en

https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13352-2020-INIT/en/pdf

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/ ?uri=CELEX%3A52020XC0401(05)&amp% 3Bfrom=EN

https://www.mapsinitiative.org/methodology/

https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/business-framework-conditions/public-procurement_en

https://www.transparency.org/en/cpi/2022

https://assets.gov.ie/35067/7f1d75ab9ccf47ab9ed13ae80e73b 502.pdf

http://www.niassembly.gov.uk/globalassets/documents/raise /publications/2017-2022/2020/public_accounts/0920.pdf

https://www.reformplan .per.gov.ie/2014/downloads/files/Case% 20Study% 20OGP% 20FINAL% 2026.09.17.pdf

https://single-market-economy.ec.europa.eu /publications/economic-and-legal-analysis-factors-leading-low-rate-publication-public-procurement-opportunities_en

https://annualreport2020.hansel.fi/operations/

https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/ TBMM/d21/c082/tbmm 21082047ss0794.pdf

https://dosyalar.kik.gov.tr/yardim/dokumanlar/ 2023_Esik_Degerler_Parasal_Limitler_ Karsilastirma.pdf

https://www5.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5227.html Erişim tarihi 12.05.2023

https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/ 2004/07/20040723.htm#1

https://www5.tbmm.gov.tr/sirasayi/ donem24/yil01/ss338.pdf

https://www.kanalistanbul.gov.tr/images/uploads/icerik/KANALISTANBUL NIHAICEDRAPORU.pdf

https://www.bbc.com/turkce/50911175

ÖZET

Bu çalışmada yerelleşmenin kamu alımları performansı üzerindeki etkisi araştırılmış ve kamu alımları örgütlenmesinin kamu alımları performansını etkileyen önemli bir faktör olduğu sonucuna ulaşılmıştır. AB ülkeleri üzerinden yapılan incelemede yarı-merkezi veya yerelleşmiş kamu alımları örgütlenmesine sahip olan ülkelerde farklı yönetim birimlerinin yetkilendirilmesinin ihale düzenlemeleri arasında uyumsuzluk yarattığı ve bu durumun kamu alımları performansını olumsuz etkilediği tespit edilmiştir. Ayrıca yerelleşmiş birimlerin kamu alımları süreçlerini etkin yürütmeleri için yeterli idari kapasiteye sahip olmamaları sorun yaratmaktadır.

AB ülkeleri kapsamında yapılan ampirik analiz sonuçları merkezi yönetim birimlerinin fiyat tasarrufu ve rekabet açısından yerel birimlere kıyasla daha yüksek performans sergilediğini göstermiştir. Kamu alımlarında yerelleşme oranının dahil edildiği analiz sonuçları yerelleşmenin yüksek olduğu ülkelerde yerel yönetimlerce gerçekleştirilen ihalelerde fiyat tasarrufunun ve rekabetin görece daha iyi olduğunu desteklemekte ise de merkezi yönetimdeki etkinlik seviyesine ulaşılamamıştır. Analiz sonuçlarına göre fiyat dışı unsur uygulamasında yerel yönetimler merkezi yönetime göre daha iyi performans göstermektedir. Yerel yönetimlerin ihale konusu işe özgü tercih ve öncelikleri göz önünde bulundurduğu şeklinde yorumlanabilecek olan bu bulgu, Oates'in yerel birimlerin etkin karar alıcılar olduğuna ilişkin savının kamu alımları alanında geçerli olabileceğini ortaya koymaktadır. Ancak tüm sonuçlar birlikte değerlendirildiğinde yerel yönetimler merkezi yönetime kıyasla kamu alımlarında daha düşük performans göstermektedir.

Türkiye'de kamu alımları düzenlemelerinde ve uygulamalarında meydana gelen değişiklikler devlet-piyasa arasındaki ilişkisi çerçevesinde şekillenmektedir. Son yıllarda

rekabetçi olmayan alım yöntemlerinin yüksek oranda kullanılması yolsuzluk riskini gündeme getirmektedir. Tez kapsamında belediyelerin kamu ihale performansları 2021 yılı Sayıştay raporları çerçevesinde incelenmiştir. Bulgular kamu ihalelerine ilişkin işlemlerde 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun amacına ve temel ilkelerine aykırılıklar olduğunu, özellikle rekabetçi olmayan alım yöntemlerinin kullanılması olmak üzere ortak sorun alanlarının olduğunu göstermektedir.

Türkiye'de kamu alımları düzenlemeleri ve uygulamaları kamu yönetimindeki merkezileşme ve yerelleşme reformları ile paralel bir görünüm izlemektedir. Yerelleşme reformları ile yerel yönetimlerin kamu alımları uygulamaları artmıştır. Ancak özellikle 2011 yılından itibaren başlayan merkezileşme eğilimi nedeniyle kamu alımları süreçlerinde merkezi yönetimin ağırlığı artmış ve yerel yönetimlerin kamu alımları harcaması önemli derecede azalmıştır. Karar alma süreçlerinin merkezileşmesi ve tek elde yoğunlaşması kamu alımlarının da tekelci bir yapıya bürünmesine sebep olmaktadır. Merkezi yönetim ile yerel yönetim arasındaki çatışmanın en belirgin yaşandığı alanlardan birisi de kamu alımlarıdır. Sonuç olarak güç ve yetkinin merkez ve yerel arasında net bir şekilde belirlenmemesi ve artan merkezileşme eğilimi kamu alımları uygulamalarının merkezin iradesi yönünde şekillenmesine neden olmaktadır.

Anahtar sözcükler: Kamu alımları, yerelleşme, merkezileşme, yerel yönetimler, kamu ihaleleri

ABSTRACT

In this study, the effect of decentralization on public procurement performance was investigated and it was concluded that organisational structure is an important factor affecting public procurement performance. It has been determined that the semi-central or decentralized public procurement bodies in EU countries create inconsistency between procurement regulations and this situation negatively affect public procurement performance. In addition, the decentralised bodies do not have sufficient administrative capacity to effectively carry out public procurement processes.

Empirical analysis shows that central government exhibits higher performance compared to local government in terms of price savings and competition in EU countries. Although the results of the analysis, in which the degree of public procurement decentralisation is included, show that price savings and competition are achieved in the tenders held by local governments in countries where the decentralisation is high, the efficiency level in the central government has not been reached. According to the results of the analysis, local governments perform better than the central government in the application of most economically advantageous factor. This finding, which can be interpreted as that local governments take into consideration the preferences and priorities specific to the subject of the tender, reveals that Oates's argument that local units are effective decision makers may be valid in the field of public procurement. However, when all the results are evaluated together, local governments show poor performance in public procurement compared to the central government.

Amendments in public procurement regulations and practices in Turkey are shaped in line with the relationship between the state and the market. The high use of non-competitive procurement methods in recent years has increased the risk of corruption.

Within the scope of the thesis, the public procurement performances of the municipalities were examined pursuant to the reports of Turkish Court of Accounts. The findings show that there are contradictions to the purpose and basic principles of the Public Procurement Law (No. 4734) and that there are common problem areas, especially the use of non-competitive procurement methods.

Public procurement regulations and practices in Turkey follow a parallel pattern with the centralisation and decentralisation reforms in public administration. With the decentralisation reforms, the public procurement practices of local governments have increased. However, due to the centralization trend that started especially since 2011, the weight of the central government in public procurement processes has increased and the public procurement expenditures of local governments have decreased significantly. The centralisation and concentration of decision-making processes in one hand causes public procurement to take on a monopolistic structure. One of the areas where the conflict between the central government and the local government is most evident is public procurement. As a result, the lack of clear determination of power and authority between the central and the local government and the tendency of centralisation cause public procurement practices to be shaped in line with the will of the central government.

Keywords: Public procurement, decentralisation, centralisation, local government, public tenders