

M. Coşkun Cangöz<sup>1</sup>

Maliye ve Para Politikası Araştırmaları Merkezi Direktörü

## TÜRKİYE KAMU ALIMLARI SİSTEMİNDE KURUMSAL AŞINMA, YOLSUZLUK RİSKLERİ VE REFORM MİMARİSİ

POLİTİKA NOTU

### 1. GİRİŞ

Türkiye'de kamu ihale mevzuatı ve kamu alımlarının kurumsal yapısı, 2001 ekonomik krizi sonrasında uluslararası standartlara uyum sağlama amacıyla köklü bir değişim geçirmiştir. Bu kapsamda 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun yerini; AB müktesebatı ve UNCITRAL model yasasına uyumlu 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu (KİK) ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu almıştır. Yeni çerçeve ile devletin "uygun bedel" belirlediği sistemden, piyasa rayiçlerine dayalı "yaklaşık maliyet" ve rekabetçi teklif esasına geçilmiş, şeffaflık, rekabet, eşit muamele, güvenilirlik ve kamuoyu denetimi sistemin ana ilkeleri olarak belirlenmiştir. Ayrıca, kamu alımlarının düzenlenmesi ve uyumsuzlukların çözümü için idari ve mali özerkliğe sahip Kamu İhale Kurumu (KİK) kurulmuştur.

İlerleyen yıllarda kamu alımlarının şeffaflığını artırmak ve süreçleri hızlandırmak amacıyla dijitalleşme süreci başlatılmıştır. Bu kapsamda 1 Eylül 2010'da Elektronik Kamu Alımları Platformu (EKAP) devreye alınmış; ilan, doküman indirme ve teklif sunma süreçleri dijital ortama taşınmıştır. Ekim 2022'den itibaren ise tüm açık ihaleler ve belirli pazarlık usulü ihalelerin e-ihale yöntemiyle yapılması zorunlu hale getirilmiştir.

### 2. TÜRKİYE'DE KAMU ALIMLARI REJİMİ

2001 sonrası reformlarıyla bağımsız denetim otoritesinin güvencesi altında piyasa odaklı, şeffaflık ve rekabeti ön plana çıkaran bir yapıda tasarlanmış olan kamu alımları rejimi EKAP gibi gelişmiş bir elektronik altyapıyla desteklenmiş olsa da çok

<sup>1</sup> <https://www.tepav.org.tr/tr/ekibimiz/s/1413>

Bu çalışmada ifade edilen bulgular, yorumlar, öneriler ve görüşler tamamen yazar(lar)ına aittir. TEPAV'ın resmi görüşü değildir. © TEPAV, aksi belirtilmedikçe her hakkı saklıdır.

sayıda değişiklik ve uygulama farklılıklarıyla karmaşık bir gelişim seyri izlemiştir. Reformun başlangıcındaki "tek yasa" ve "tam rekabet" hedefi, zamanla yapılan çok sayıda müdahale ile zayıflamıştır. 2002'den bu yana 4734 sayılı Kanun'da 100'ün üzerinde (bazı kayıtlara göre 40'tan fazla ana paket) değişiklik yapılmıştır.

Gelinen aşamada Türkiye'de kamu idarelerinin mal ve hizmet ihtiyaçlarını karşılama biçimleri, tek bir kanuna dayalı homojen bir yapıdan ziyade, farklı hukuki rejimlerin bir arada işlediği çok katmanlı bir mimariye sahiptir. Bu mimari, klasik kamu alımlarını büyük ölçekli altyapı yatırımlarını, arsa geliştirme modellerini ve özel statülü kurumların ticari nitelikli satın alma süreçlerini içermektedir. Bu çerçevede, Türkiye'de kamu satın alma ekosisteminin (i) 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamındaki kamu alımları ve (ii) 4734 sayılı Kanun kapsamı dışındaki satın alma rejimleri olarak iki ana başlık altında değerlendirilmelidir:

## 2.1. Kamu İhale Kanunu Kapsamındaki Kamu Alımları

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, kamu idarelerinin mal, hizmet ve yapım işi alımlarını belirleyen temel çerçeveyi oluşturmaktadır. Kanun kapsamına genel ve özel bütçeli idareler, il özel idareleri ve belediyeler ile bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlar ve birlikler; KİT'ler, sosyal güvenlik kurumları, fonlar ve özel kanun veya Cumhurbaşkanlığı karanamesiyle kurulmuş, kendisine kamu görevi verilmiş tüzel kişiler (mesleki kuruluşlar ile vakıf yüksek öğretim kurumları hariç) ile belirtilen kuruluşların çoğunluk hissesine sahip oldukları şirketler girmektedir.

Kanunda açık ihale, temel ihale usulü olarak belirlenmiş olmakla beraber, gerekli şartlarda kullanılmak üzere belli istekliler arasında ihale ve pazarlık usulü gibi yöntemler de yer almaktadır. Pazarlık yöntemi, kanunun 21. maddesinde aşağıdaki esaslar kapsamında kullanılacak şekilde düzenlenmiştir.

Bent	Kullanım Gerekçesi	İlan Zorunluluğu
21/a	Açık veya belli istekliler ihalesinde <b>teklif çıkmaması</b> .	Var (Yeniden ilan edilir)
21/b	<b>Doğal afetler, salgın hastalıklar</b> , can veya mal kaybı tehlikesi gibi ani ve beklenmeyen olaylar veya idarece öngörülemeyen olayların ortaya çıkması üzerine ihalenin ivedi yapılmasının zorunlu olması.	<b>Yok</b> (En az 3 davet)
21/c	Savunma ve güvenlikle ilgili özel durumların ortaya çıkması.	<b>Yok</b> (En az 3 davet)
21/d	İhalenin, araştırma ve geliştirme (Ar-Ge) sürecine ihtiyaç gösteren ve seri üretime konu olmayan nitelikte olması.	<b>Yok</b> (En az 3 davet)
21/e	İhale konusu işin özgün nitelikte ve karmaşık olması nedeniyle teknik ve mali özelliklerinin gerekli netlikte belirlenememesi.	Var
21/f	İdarelerin yaklaşık maliyeti <b>belirli bir limite kadar</b> olan mamul mal, malzeme veya hizmet alımları.	<b>Yok</b> (En az 3 davet)

Kaynak: Kamu İhale Kanunundan hareketle yazarın görselleştirmesi

21/a ve 21/e maddelerine göre ilana çıkılması zorunludur. Bu maddelere göre yapılacak ihalenin pazarlık usulüyle yapılacağına idare tarafından açık olarak duyurulması gerekmektedir. Ancak, 21/b, 21/c, 21/d, 21/f maddeleri idareye ilana çıkmaksızın en az 3 yükleniciyi davet ederek pazarlıkla tedarik yapabilme yetkisi vermiştir. Öte yandan 21/f maddesi kanunun 22/d maddesiyle düzenlenmiş olan doğrudan temin limitinin üzerinde kalan ama belli bir limiti aşmayan alımlar için belirlenmiş bir mekanizmadır. 22/f maddesi için 2026 Limiti 3.406.508 TL'dir. İdare bu tutara kadar olan alımlarda ilana çıkmadan 3 davetli ile pazarlık yaparak tedarik işlemini yürütebilir. Bu usulde, doğrudan teminden farklı olarak bir ihale komisyonu kurulması ve EKAP üzerinden sözleşme bilgilerinin raporlanması gerekmektedir.

Bunlara ek olarak ihale niteliğinde olmayan doğrudan temin yöntemi de ve kanunun 22'nci maddesinde düzenlenmiştir. Doğrudan temin, teknik olarak bir ihale usulü değil; idarenin ilan yapma, teminat alma ve komisyon kurma gibi bürokratik zorunluluklara katlanmadan ihtiyaçlarını hızlıca karşılamasını sağlayan bir alım yöntemidir. İhtiyacın sadece tek bir kişiden karşılanabilmesi, fikri hakların korunması veya her yıl güncellenen parasal limitlerin (2026 yılı için büyükşehir belediyesi sınırlarında 1.021.827 TL, diğer idareler için 340.391 TL) altında kalınması durumunda uygulanan bu mekanizmada; idare tarafından görevlendirilen personelin yaptığı piyasa fiyat araştırması sonucu en uygun teklif belirlenerek süreç tamamlanır. Bu yöntem, hızı ve esnekliği nedeniyle tercih edilse de bütçe ödeneklerinin belli bir oranını aşmaması ve temel ihale ilkelerini (rekabet ve şeffaflık gibi) zedeleyecek şekilde "parçalara bölünerek" kötüye kullanılmaması esastır.

Öte yandan, kanunun 3'üncü maddesi istisna hallerini belirlemiştir. Geçen yıllar zarfında çok sayıda istisna kalemi getirilmiştir. Bu kapsamda, doğrudan üreticilerden yapılan tarım ve hayvancılık ürünleri alımları ile orman köylerinden yapılan hizmet alımları, savunma-güvenlik amaçlı gizli alımlar, uluslararası anlaşmalarla finanse edilen ve finansman anlaşmasında farklı usul öngörülen alımlar, TCMB'nin banknot ve güvenlik amaçlı alımları, idarelerin yurt dışındaki alım ve yapım işleri, iş yurtları, yetiştirme yurtlarının yanı sıra DMO, TUBİTAK, Et Balık, Çay İşletmeleri, MKEK, TCDD gibi kurumlardan yapılan alımlar, ar-ge hizmet alımları, BOTAŞ'ın LNG alımları, TRT ve AA'dan hizmet alımları, spor federasyonlarının alımları, Cumhurbaşkanlığına bağlı ofis ve başkanlıkların belli amaçlara ilişkin alımları gibi çok sayıda istisna kalemi bulunmaktadır.

## 2.2. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamındaki olmayan kamu alımları,

Son yıllarda giderek artan şekilde kullanılan ve 4734 sayılı kanun dışında gerçekleştirilen kamu alımları başlıca şu yöntemlerle gerçekleştirilmektedir: (i) özel kanunlara dayalı Kamu-Özel İş Birliği (KÖİ) modelleri, (ii) arsa geliştirme ve gelir paylaşımı esaslı modeller, (iii) 4734 kapsamı dışında bırakılmış kurumlar ve Türkiye Varlık Fonu'nun özel satın alma rejimleri.

**KÖİ modeli:** Klasik kamu alımlarının ötesinde, Türkiye büyük ölçekli altyapı yatırımlarında özel finansman ve risk paylaşımına dayalı KÖİ modellerini kullanmaktadır. Bu modeller, kamuya ait bir yatırımın finansmanı, inşası ve işletilmesinin belirli süreyle özel sektöre devredildiği uzun vadeli sözleşme yapılarıdır. Yap-İşlet-Devret modeli, 3996 sayılı Kanun kapsamında otoyol, köprü, tünel, liman ve havalimanı gibi projelerde uygulanırken; şehir hastaneleri Yap-Kirala-Devret modeliyle Sağlık Bakanlığı'nın özel KÖİ Kanunu çerçevesinde gerçekleştirilir. Enerji üretim tesisleri için Yap-İşlet modeli, limanlar ve bazı kamu işletmeleri için ise 4046 sayılı Özelleştirme Kanunu kapsamındaki işletme hakkı devri yöntemi kullanılmaktadır. Bu modeller, kamuya bütçe dışı finansman imkânı sağlarken özel sektörün

işletme verimliliğinden yararlanmayı amaçlar ve Türkiye'nin son yirmi yıldaki büyük altyapı projelerinin önemli bir bölümünü oluşturur.

**Gelir paylaşımı modeli:** Kentsel gelişim, konut üretimi ve arsa değerinin özel sektörle birlikte değerlendirilmesi amacıyla kullanılan gelir paylaşımı modelleri, Türkiye'de kamu-özel ortaklığının ayrı bir boyutunu oluşturur. TOKİ, 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu ve 4734 sayılı Kanun'un 3/e maddesi kapsamındaki istisna sayesinde kendi ihale yönetmeliklerini uygulayarak arsa satışı karşılığı gelir paylaşımı (ASGP) ve arsa satışı karşılığı inşaat yapımı (ASKİY) gibi yöntemlerle projeler yürütür. Emlak Konut GYO ise Sermaye Piyasası Kanunu'na tabi bir halka açık şirket olarak, kendi ihale yönetmeliği çerçevesinde benzer modelleri uygular. Bu yöntemlerde kamu, doğrudan mal veya hizmet satın almaz; arsa sahibi veya gelir ortağı olarak özel sektörle birlikte proje geliştirir. Özellikle büyük ölçekli konut ve karma projelerde bu modeller, kamuya hem finansman yükü getirmeyen hem de arsa değerini artıran bir araç seti sunar.

**Kapsam dışı kurumlar ve istisnalar:** Türkiye'de bazı kurumlar kanunla açıkça 4734 sayılı kanun kapsamı dışında bırakılmıştır. Kamu bankaları (4603 sayılı Kanun), TMSF ve TMSF'ye devredilen bankalar, enerji-su-ulaştırma-telekom sektörlerindeki bazı kamu şirketleri ve KİT'lerin ticari faaliyetleri bu kapsamdadır. Bu kurumlar, mal ve hizmet alımlarını Türk Borçlar Kanunu, Türk Ticaret Kanunu ve kendi iç satın alma yönetmelikleri çerçevesinde yürütür. Dolayısıyla satın alma süreçleri, kamu ihale mevzuatının şekli ve rekabetçi kurallarından ziyade ticari esneklik, pazarlık ve kurumsal politika esaslarına dayanır. Bu yapı, kamu niteliği taşıyan ancak piyasa koşullarında faaliyet gösteren kuruluşlara operasyonel hız ve rekabet gücü sağlar; özellikle bankacılık, enerji ve telekom gibi dinamik sektörlerde bu esneklik kritik önemdedir.

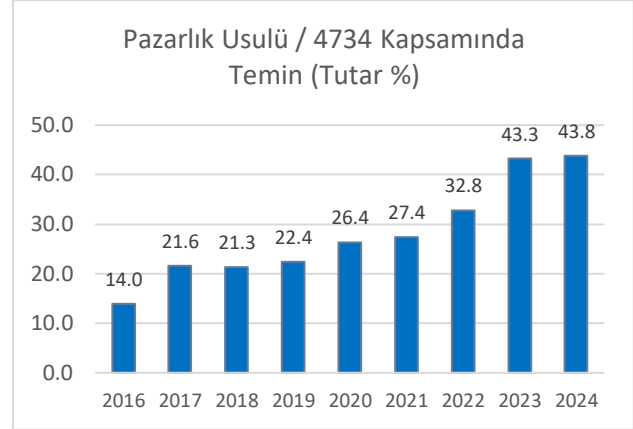
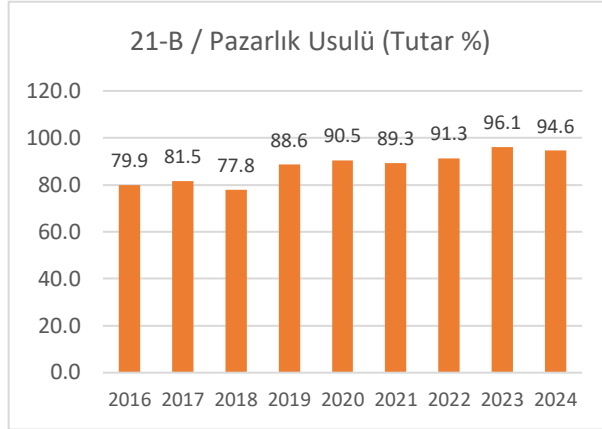
Türkiye Varlık Fonu, kamu satın alma ekosisteminde kendine özgü bir konuma sahiptir. 6741 sayılı Kanun ile kurulan TVF, kamu tüzel kişiliğine sahip olmakla birlikte tamamen özel hukuk hükümlerine tabidir ve kanunda açıkça 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamı dışında bırakılmıştır. Fonun kendi satın alma süreçleri Türk Borçlar Kanunu, Türk Ticaret Kanunu ve iç tedarik politikaları çerçevesinde yürütülür. TVF portföyündeki THY, Turkcell, Türk Telekom, BOTAŞ, TPAO, PTT ve Borsa İstanbul gibi şirketler de anonim şirket statüsünde olup, satın almalarını özel hukuk hükümlerine göre gerçekleştirir.

### 3. MEVCUT GÖRÜNÜM VE MEVZUAT UYUMU

4734 sayılı Kanun kapsamındaki kamu alımları özel düzenlemelerle istisnaya tabi tutulmamışlarsa Sayıştay denetimine tabidir. Bu denetimler sonucunda hazırlanan Sayıştay raporlarında kamu alımları ve ihalelerle ilgili temel eleştiriler; saydamlık, rekabet ve kaynakların verimli kullanılması ilkelerinin ihlal edilmesi ile istisnai yöntemlerin asıl yöntem haline getirilmesi üzerinde yoğunlaşmaktadır. Sayıştay tarafından tespit edilen başlıca aksaklıklar ve öneriler şu şekildedir:

#### 3.1. İhale Usullerinin Hatalı Kullanımı ve İstisnalar

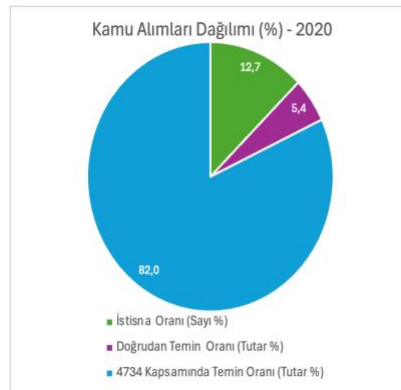
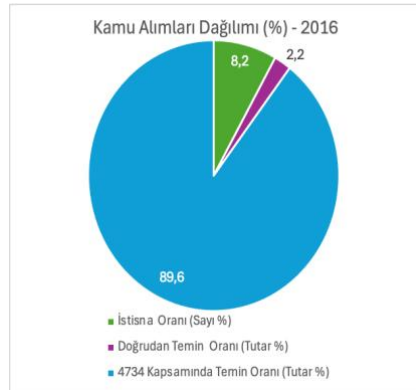
**Pazarlık Usulünün (21/b) Kötüye Kullanımı:** Doğal afet veya salgın gibi ani ve beklenmeyen durumlar için öngörülen pazarlık usulünün, bu şartlar oluşmadığı halde yaygın ve keyfi bir şekilde kullanılması rekabeti kısıtlamaktadır. Sadece afet ve ivedi durumlarda kullanılması gereken pazarlık usulü, ilansız ve sınırlı davetliyle yapıldığı için şeffaflık tartışmalarının odağına yerleşmiş ve son yıllarda kullanım oranı olağanüstü artmıştır.



Kaynak: KİK Kamu Alımları İzleme Raporları esas alınarak oluşturulmuştur

21/b maddesi normalde deprem veya yangın gibi durumlar için tasarlanmış olsa da "idarece öngörülemez olay" ifadesinin geniş yorumlanmasıyla büyük altyapı projelerinde (metro, otoyol vb.) ilan yapmadan istenen firmaları davet etmek için kullanılmaktadır.

**İstisnaların Genişletilmesi:** Kamu İhale Kanunu kapsamında yapılması gereken alımların, yasal şartlar oluşmadan istisna hükümleri (Madde 3 vb.) üzerinden gerçekleştirilmesi temel ihale ilkelerine aykırılık teşkil etmektedir. Öte yandan Kanunun 3. maddesi (İstisnalar) üzerinden çok sayıda kurum ve alım türü (Varlık Fonu, savunma, enerji, sağlık vb.) genel denetimin dışına çıkarılarak mevzuat kapsamı daraltılmıştır.



Kaynak: KİK Kamu Alımları İzleme Raporları esas alınarak hesaplanmıştır

**Parasal Limitlerin Aşılması:** Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü alınmadan, bütçe ödeneklerinin %10'unu aşacak şekilde doğrudan temin ve pazarlık usulü harcamaları yapıldığı tespit edilmiştir.

### 3.2. Rekabeti Engelleyen Uygulamalar

**İhalelerin Bölünmesi:** Temel ihale usulleri yerine, parasal limitlerin altında kalarak doğrudan temin yapabilmek amacıyla mal ve hizmet alımlarının kısımlara bölünmesi en sık karşılaşılan eleştirilerden biridir.

**Katılımı Sınırlayıcı Şartlar:** Teknik şartnamelerde belirli bir marka veya modele işaret edilmesi veya isteklilerden mevzuatın ötesinde kısıtlayıcı bilgi/belge istenmesi rekabeti engellemektedir.

**Doğal Bağlantı Olmayan İşlerin Birleştirilmesi:** Aralarında kabul edilebilir bir bağ olmadığı halde mal, hizmet ve yapım işlerinin aynı ihalede birleştirilmesi önerilmemektedir.

### 3.3. Yapım İşleri ve Proje Yönetimi Hataları

**Eksik Uygulama Projeleri:** Yapım işlerinde uygulama projeleri hazırlanmadan veya eksik projelerle ihaleye çıkılması, süreç içinde kontrolsüz iş artışlarına ve maliyet yükselişlerine neden olmaktadır.

**Alt Yüklenici Denetimi:** İdarenin onayı olmadan alt yüklenici çalıştırılması, bunların yasaklılık durumlarının veya SGK borçlarının sorgulanmaması risk teşkil etmektedir.

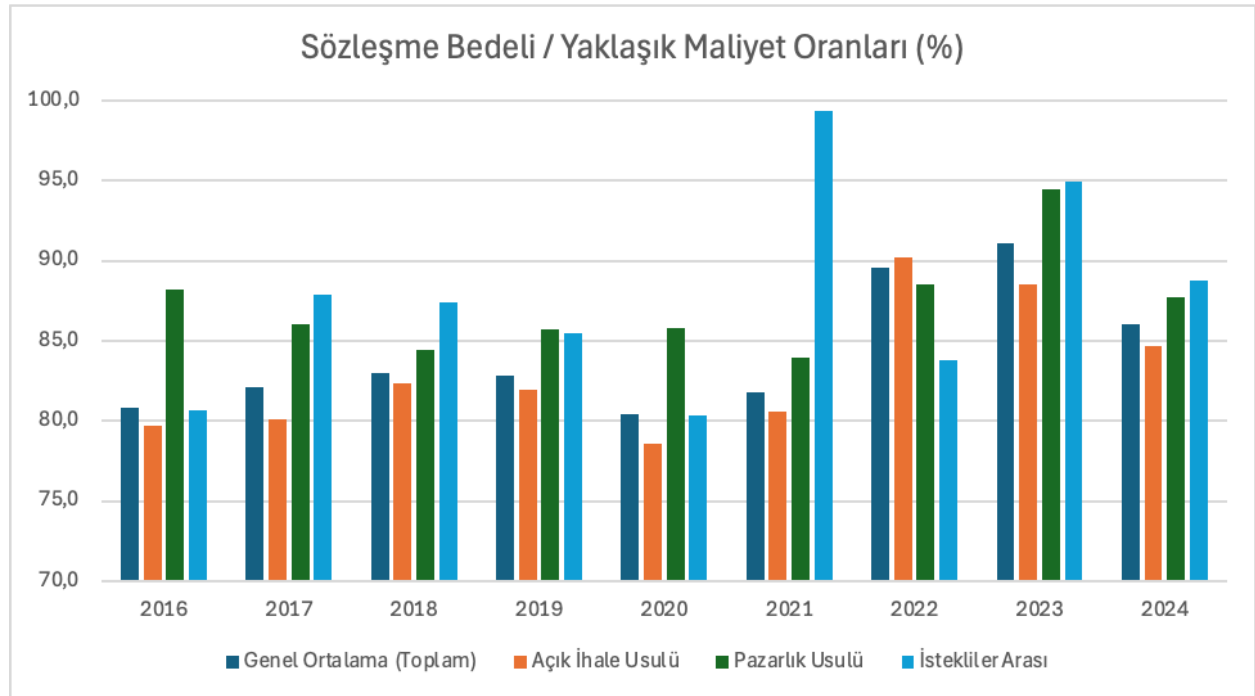
**Sigorta ve Teminat İhmalleri:** İş artışı veya süre uzatımı yapıldığı halde "Bütün Riskler" (All Risk) sigorta poliçelerinin güncellenmemesi, kamu güvenliğini ve kaynağını riske atmaktadır.

### 3.4. Diğer Tespitler

**Taahhüt Edinimi:** Yapım veya hizmet ihaleleri içerisinde "kontrollük aracı" gibi isimler altında işin yürütülmesiyle ilgisi olmayan **taahhütlerin eklenerek temin edilmesi** mevzuata aykırı bulunmuştur.

**Yaptırımların İşletilmemesi:** Sözleşme hükümlerini yerine getirmeyen yüklenicilere karşı fesih, yasaklama ve kesin teminatın gelir kaydedilmesi gibi süreçlerin başlatılmaması eleştirilmektedir.

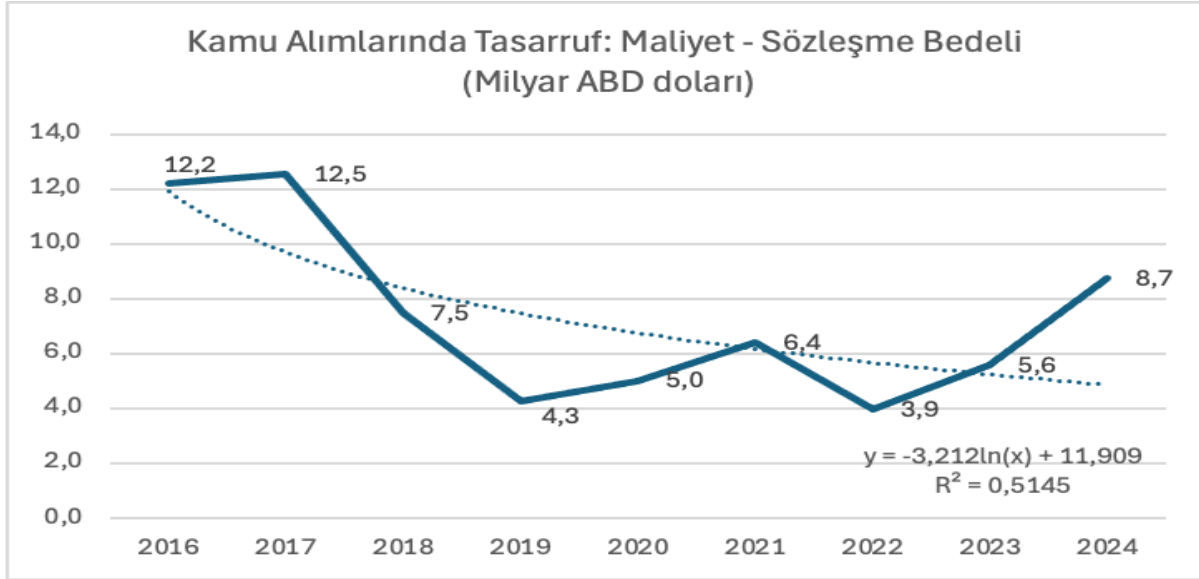
**Yaklaşık Maliyet:** Piyasa araştırmasının yetersiz yapılması ve yaklaşık maliyetin gerçekçi belirlenmemesi, avantajlı teklifin seçilmesini zorlaştırmaktadır. **Öte yandan**, Danıştay kararları ve uzman analizleri, pazarlık usulünün (özellikle 21/b) aşırı kullanımının şeffaflığı ve rekabeti sınırlarken kamu kaynaklarının verimli kullanılmasını engellemektedir.



Kaynak: KİK Kamu Alımları İzleme Raporları esas alınarak hesaplanmıştır

2023 yılında açık ihale SB/YM oranı %90 ile en yüksek seviyesine ulaşmıştır. Aynı yıl pazarlık usulü ve belli istekliler arasında ihale usulü ile yapılan alımlar da yüzde 95 gibi olağanüstü yüksek seviyelerde gerçekleşmiştir. Bu durum, 2023 yılındaki ihalelerde sözleşme bedellerinin neredeyse yaklaşık maliyet kadar olduğunu, dolayısıyla kamu alımlarında yapılan tasarruf oranının önceki yıllara göre oldukça düşük seviyelere gerilediğini göstermektedir. Bununla beraber, 2022 yılı dışında her yıl, açık ihale usulü ile yapılan alımların SB/YM oranı, pazarlık usulüne göre daha düşük gerçekleşmiştir. Bu bulgu, açık ihale usulünün pazarlık usulüne kıyasla daha rekabetçi bir ortam oluşturduğu yönündeki tespiti desteklemektedir. Bir başka dikkat çekici bulgu ise belli istekliler arasında yapılan ihalelerin genel olarak diğer iki yöntemle göre daha az rekabetçi olduğu ve 2021 yılında bu usulle yapılan alımlarda SB/YM oranının yüzde 99,4 olarak gerçekleşmiş olmasıdır. Yani bu alımlarda kamu neredeyse hiç tasarruf sağlamamıştır.

2016-2024 dönemine ilişkin KİK verileri son yıllarda idarelerin yaklaşık maliyetleri ile sözleşme bedelleri arasındaki fark üzerinden hesaplanan tasarrufun kayda değer şekilde azaldığını göstermektedir. Nitekim 2016 ve 2017 yıllarında 12 milyar doların üzerinde gerçekleşen kamu alımlarındaki tasarruf tutarı yıldan yıla azalarak 2022 yılında 3,9 milyar dolara kadar düşmüştür. Son iki yılda SB/YM oranında gözlenen gerilemeye paralel olarak 2024 yılında 8,7 milyar dolara yükselmişse de yapılan tasarruf miktarı hala 10 yıl önceki seviyelerin uzağındadır.



Kaynak: KİK Kamu Alımları İzleme Raporları esas alınarak hesaplanmıştır

Bu veriler ışığında 2016 yılındaki ortalama 80,9 oranındaki SB/YM verisinin bütün dönem için geçerli olduğunun varsayıldığı bir senaryo çalışmasında, son 3 yılda toplam 13,1 milyar ABD doları ilave tasarruf yapılabileceği hesaplanmıştır. Bu bağlamda, sadece kamu alımlarında rekabetçiliğin artırılmasıyla bütçeden yüksek miktarda tasarruf yapmak mümkün görülmektedir.

#### 4. ULUSLARARASI STANDARTLARA UYUM

Uluslararası kamu satın alma standartları, temel olarak saydamlık, serbest rekabet, eşit muamele ve ayrımcılık yapmama ilkeleri üzerine inşa edilmiştir. Avrupa Birliği (AB), 2014 Kamu Alımları Direktifleri ile tüm AB şirketlerine açık ve şeffaf bir tek pazar oluşturmayı hedeflerken; OECD, kamu alımlarını stratejik bir yönetim aracı olarak tanımlayan 12

bütünleşik ilke (dürüstlük, erişim, verimlilik, e-ihale, kapasite vb.) sunmaktadır. OECD ve AB'nin ortak girişimi olan SIGMA ise bu iki kurumun standartlarını birleştirerek aday ülkeler için mevzuat uyumu, kurumsal kapasitenin güçlendirilmesi, operasyonel verimlilik ve bağımsız inceleme mekanizmaları üzerine kurulu "Kamu Yönetimi İlkeleri"ni belirlemiştir. Bu standartların ortak paydası, açık ihale usulünü "asıl yöntem" olarak kabul edip pazarlık gibi sınırlı rekabet yöntemlerini sadece çok istisnai ve ivedi durumlarda sınırlandırmaktır.

Bu çerçevelerin merkezinde, alımların sadece en düşük fiyata göre değil, kalite, teknik değer, çevresel ve sosyal kriterleri de içeren "Ekonomik Açından En Avantajlı Teklif" (MEAT) ilkesine göre yapılması yer almaktadır. Modern standartlar; e-ihale platformlarının tüm döngüye (ihtiyaç analizinden ödemeye kadar) entegre edilmesini, satın alma görevlilerinin liyakat bazlı profesyonelleşmesini ve sistemin performansının nesnel verilerle (KPI) izlenmesini şart koşar. Ayrıca, yolsuzluk risklerini en aza indirmek için bağımsız şikâyet inceleme kurullarının tesisi, veri odaklı "kırmızı bayrak" risk göstergelerinin takibi ve sözleşme yönetiminin sıkı bir denetime tabi tutulması, uluslararası iyi yönetim standartlarının vazgeçilmez unsurlarıdır.

Avrupa Komisyonu'nun güncel raporları ve SIGMA değerlendirmeleri ışığında, Türkiye'nin kamu alımları sistemi genel olarak "orta düzeyde hazırlıklı" olarak nitelendirilmekte, ancak son yıllarda bu alanda hiçbir ilerleme kaydedilmediği veya bazı alanlarda gerileme yaşandığı vurgulanmaktadır.

Türkiye'nin kamu alımları piyasası teknik altyapı (EKAP) açısından ileri düzeyde olsa da raporlarda, yasal çerçeve ve uygulama düzeyinde uluslararası şeffaflık ve rekabet standartlarından uzaklaştığı ortak bir kanaat olarak yer almaktadır. Raporlarda öne çıkan temel eleştiriler ve acil reform beklenen alanlar aşağıda detaylandırılmıştır:

#### 4.1. Mevzuat Uyumsuzluğu ve Kapsam Daralması

**Temel Direktiflere Uyumsuzluk:** Türkiye'nin kamu ihale mevzuatı, 2014 tarihli AB Kamu Alımları Direktifleri ile henüz tam olarak uyumlu hale getirilmemiştir. Özellikle kamu hizmetleri (utilities), imtiyazlar ve kamu-özel sektör ortaklıkları (KÖİ) konularında AB müktesebatıyla uyumda önemli eksiklikler bulunmaktadır.

**Artan İstisnalar (Madde 3):** Kamu İhale Kanunu'nun (KİK) kapsamı dışına çıkarılan kurum ve alımların (istisnaların) sayısı her geçen yıl artmaktadır. Bu durum, kanunun uygulama alanını daraltmakta, şeffaflığı ve hesap verebilirliği ciddi şekilde zedelemektedir.

**KÖİ ve Büyük Altyapı Projeleri:** Büyük altyapı projeleri ve kamu-özel sektör ortaklığı yatırımları sıklıkla kamu alımları kurallarından muaf tutulmaktadır. SIGMA raporları, bu projelerin koordinasyonu ve izlenmesi için tek bir tutarlı yasal çerçevenin eksikliğine dikkat çekmektedir.

#### 4.2. Rekabeti Bozan Uygulamalar ve Şeffaflık Sorunları

**Pazarlık Usulünün (21/b) Aşırı Kullanımı:** Normal şartlarda sadece ani ve beklenmeyen durumlar için öngörülen pazarlık usulünün (özellikle 21/b maddesi) kullanım oranı olağanüstü düzeylere ulaşmıştır. 2024 verilerine göre, ihalelerin tutar bazında %43,79'u pazarlık usulü ile gerçekleştirilmiştir ve bu durum "siyasi etki" iddialarına yol açmaktadır.

**Düşük Rekabet Oranı:** Sınırlı rekabet yöntemleri (pazarlık, doğrudan temin, istisnalar) hariç tutulduğunda, Türkiye'deki kamu alımları piyasasının değer bazında yalnızca %39,7'si tam rekabete açıktır.

**Yerli Fiyat Avantajı ve Ayrımcılık:** Orta ve yüksek teknoloji ürünler için uygulanan %15 yerli fiyat avantajı ile off-set (sanayi iş birliği) uygulamaları, AB iç pazarı ve Gümrük Birliği ilkeleriyle uyumsuz ve ayrımcı olarak değerlendirilmektedir.

#### 4.3. Kurumsal Bağımsızlık ve Denetim Eksiklikleri

**Kurul Atama Süreçleri:** Kamu İhale Kurulu üyelerinin doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından atanması, kurumun işlevsel bağımsızlığını zedeleme potansiyeli taşıdığı gerekçesiyle eleştirilmektedir.

**Bağımsız İnceleme Kurulu İhtiyacı:** Şikâyetlerin incelenmesi sisteminin AB standartlarına uyumu için, Kamu İhale Kurumu'ndan ayrı ve tamamen bağımsız bir "Kamu Alımları İnceleme Kurulu" oluşturulması öncelikli bir reform alanıdır.

**Erişim ve Yargı Yolları:** SIGMA raporları, itirazın şikâyet başvurularındaki yüksek ücretlerin adalete erişimi engellediğini, özellikle düşük bedelli ihalelerde isteklilerin hak arama hürriyetini kısıtladığını belirtmektedir.

**Profesyonelleşme:** Satın alma görevlileri için merkezi bir sertifikasyon ve liyakat bazlı kariyer sisteminin olmaması, süreçlerin kalitesini düşürmektedir.

**Yolsuzluk Risk Göstergeleri:** Alım sürecinde dürüstlüğü ilişkin sorunları saptayacak bir "risk göstergesi" (kırmızı bayrak) sisteminin geliştirilmemesi önemli bir eksiklik olarak not edilmiştir.

**Sözleşme Yönetimi:** Sadece ihale aşamasına odaklanması, ancak sözleşme imzalama sonrası performansın (iş artışları, hakedişler) yeterince izlenmemesi yolsuzluk risklerini artırmaktadır.

Özetle, Türkiye'nin kamu alımları sistemini AB standartlarına getirmek için istisnaları kaldırmasını, ayrımcı fiyat avantajlarına son vermesini, pazarlık usulü kullanımını azaltmasını ve denetleyici kurulların tam bağımsızlığını sağlamasını ısrarla önermektedir. Türkiye'de kamu alımları mevzuatı AB ile uyumlu görünse de, uygulama (Pazarlık usulü payı) AB tavan değerlerinin 4-5 katı üzerindedir. Bu durum, kamu harcamalarında verimlilik kaybına ve pazar konsantrasyonuna yol açmaktadır.

Gösterge	Türkiye (KİK 2024)	AB Ortalaması / Benchmark	OECD Ortalaması
Açık İhale Payı (Tutar bazında)	%55,16	>%80 (Hedef)	~%75-80
Pazarlık/Doğrudan Alım Payı	%43,79	< %10	~%10-15
İstisna Kapsamı	%21,72	< %5	N.A.
Kamu Alımları / GSYH Oranı	~%6 - 7 (EKAP Kayıtlı)	~%14	~%13

Kaynak: KİK İzleme Raporu, SIGMA, AB İlerleme Raporları, OECD

Türkiye kamu alımlarında dünyanın en gelişmiş dijital altyapılarından birini (EKAP) kurmuş olmasına rağmen; hukuki çerçevedeki istisnaların artması ve bağımsız denetim mekanizmalarının yürütme etkisi altına girmesi nedeniyle şeffaflık ve rekabet ilkelerinden uzaklaşma riskiyle karşı karşıyadır.

## 5. YOLSUZLUK RİSKİ, İZLEME VE YÖNETİMİ

Türkiye’de kamu satın alma ve proje gerçekleştirme süreçleri, tek bir kanuna dayalı bir yapıdan ziyade, farklı hukuki rejimlerin bir arada işlediği bir mimariye dayanmaktadır. Bu yapı bir yandan idareye geniş bir araç seti sunarken diğer yandan kamu alımlarında belli şirketlerde yoğunlaşma yaşanmasına ve ana tedarik yöntemi olarak belirlenen açık ihale usulünden giderek uzaklaşarak 21/b gibi yan yollardan kamu alımlarının gerçekleştirilmesine yol açmaktadır. Öte yandan 4734 sayılı Kanun kapsamı dışındaki kuruluşların kendilerine özgü satın alma rejimlerine göre tedarik imkanına sahip olması, hatta TVF gibi örneklerde alımı gerçekleştiren kamu kurumunun Sayıştay denetimine tabi olmaması gibi durumlar, arka kapıdan büyük miktarda kamu alımları yapılmasına imkan sağlamaktadır. Buna ilaveten özel kanunla ihale edilen yap-işlet-devret gibi projeler de ticari sır altında şeffaf olmayan yöntemlerle yürütülmektedir. Resmin tamamı değerlendirildiğinde ise yolsuzluk riski alanlarının büyüdüğü dikkat çekmektedir.

Kamu alımlarında yolsuzluk ve kartel yapılarını tespit etmek amacıyla IMF, OECD ve Fazekas (ve çalışma arkadaşları), geleneksel denetim yöntemlerinden veri odaklı, nesnel ve otomatik sistemlere geçişi vurgulayan çeşitli yöntemler geliştirmişlerdir. Bu yöntemlerin ortak noktası, ihale verilerindeki "Kırmızı Bayraklar" (Red Flags) olarak adlandırılan risk göstergelerini kullanmaktır.

### 5.1. IMF: Yolsuzluk Risk Endeksi (CRI) ve Fiyat Etkisi Analizi

IMF, kamu alımlarında yolsuzluk risklerini ölçmek için **Yolsuzluk Risk Endeksi (CRI)** adı verilen sentetik bir gösterge kullanmaktadır. Bu yöntem, yolsuzluğun doğrudan kanıtlanmasından ziyade, sistemdeki zayıflıkları nesnel verilerle ortaya koymayı amaçlamaktadır.

- **Yedi Temel Kırmızı Bayrak:** IMF'nin CRI hesaplamasında kullandığı yedi ana gösterge şunlardır:
  - **Tek Teklifli İhaleler:** Rekabetin olmaması en güçlü risk göstergesidir.
  - **Açık Olmayan Usuller:** Doğrudan temin veya pazarlık usulünün aşırı kullanımı.
  - **İlanın Yayınlanmaması:** Şeffaflığın kısıtlanması.
  - **Kısa Teklif Verme Süresi:** Belirli bir firmaya avantaj sağlamak için başvuru süresinin daraltılması.
  - **Şüpheli Karar Süreleri:** Değerlendirme süresinin olağandışı kısalığı veya uzunluğu.
  - **Harcama Yoğunlaşması:** Kamu kaynaklarının sürekli belirli firmalara gitmesi.
  - **Vergi Cenneti Kayıtlı Şirketler:** Şeffaf olmayan sahiplik yapılarına sahip tedarikçiler.
- **Bütçeye Etki Analizi:** IMF, bu risk göstergelerini kullanarak yolsuzluk riskinin bağlı fiyatlar (sözleşme bedelinin yaklaşık maliyete oranı) üzerindeki etkisini tahmin eder. Örneğin, Yolsuzluk Riski Endeksi skorundaki her bir birim artışın, ihale fiyatlarını %1 ile %5 arasında artırdığı tespit edilmiştir.

## 5.2. Fazekas: Makine Öğrenmesi ve Kartel Tespit Ekranları

Mihály Fazekas (ve arkadaşları), kamu alımları verileri üzerinde makine öğrenmesi (Machine Learning) algoritmalarını kullanarak kartel ve yolsuzluk yapılarını tahmin eden ileri düzey analitik modeller geliştirmiştir.

- **Tahmin Modelleri:** Fazekas, Rastgele Orman (Random Forest) ve Gradyan Artırma (Gradient Boosting) gibi yöntemleri kullanarak geçmişteki kanıtlanmış yolsuzluk vakalarındaki örüntüleri öğrenen modeller kurar. Bu modeller, %77 ile %91 arasında bir doğruluk payıyla potansiyel kartelleri tespit edebilmektedir.
- **Karmaşık İlişkiler:** Fazekas'ın modelleri, değişkenler arasındaki doğrusal olmayan ilişkileri yakalamıştır. Örneğin, "alıcı başına düşen teklif sayısı" ile yolsuzluk riski arasında U-biçimli bir ilişki olduğunu; yani hem çok düşük hem de çok yüksek teklif sayılarının (sahte teklifler yoluyla rekabeti taklit etme stratejisi nedeniyle) riskli olabileceğini ortaya koymuştur.
- **Veri Madenciliği:** Fazekas, EKAP gibi sistemlerden elde edilen büyük veri setlerini (Big Data) kullanarak tedarikçilerin pazar paylarını, co-bidding (ortak teklif verme) ağlarını ve ihale rotasyonu stratejilerini tespit etmektedir.

## 5.3. OECD: Bütünlük İlkeleri ve Risk Yönetim Çerçevesi

OECD'nin yaklaşımı, daha çok kurumsal kapasitenin artırılması ve tüm ihale döngüsünü kapsayan bir stratejik yönetim çerçevesi oluşturmaya dayanır.

- **12 Temel İlke:** 2015 yılında kabul edilen OECD Kamu Alımları Tavsiye Kararı, şeffaflık, dürüstlük, erişim, verimlilik ve hesap verebilirlik üzerine kurulu 12 ilke belirlemiştir.
- **Döngüsel İzleme:** OECD, risklerin sadece ihale anında değil; ihtiyaç analizinden başlayarak sözleşme yönetimi ve nihai ödemeye kadar tüm aşamalarda (hazırlık, seçim, uygulama) takip edilmesini önerir.
- **Kapasite Ölçümü:** OECD, ülkelerin iç kontrol ve denetim mekanizmalarının etkinliğini ölçmek için düzenli raporlar yayımlar (Türkiye için uygulama oranı %26 olarak not edilmiştir).
- **E-İhale Teşviki:** Şeffaflığı artırmak ve insan müdahalesini (dolayısıyla rüşvet riskini) azaltmak için tüm süreçlerin dijitalleşmesini (e-procurement) standart olarak kabul eder.

Özetle; OECD, kurumsal ve yasal bir çerçeve çizerken IMF, bu çerçevedeki risklerin ekonomik maliyetini (Yolsuzluk Riski Endeksi ve fiyat analizi) ölçer. Fazekas ise büyük veriyi kullanarak bu riskleri otomatik ve yüksek doğrulukla tahmin eden teknolojik araçları sunmaktadır.

## 6. TÜRKİYE'DE YOLSUZLUK RİSKİ

Türkiye'nin yolsuzluk risk yönetimindeki zayıf noktaları, uluslararası raporlar ve akademik analizler ışığında bağımsız bir yolsuzlukla mücadele biriminin yokluğu, yolsuzlukla mücadele konusunda ulusal bir strateji ve eylem planının mevcut olmaması, denetim zafiyetleri ve şeffaflığı kısıtlayan ihale uygulamaları ve istisnaların yaygınlığı, risk göstergesi (kırmızı bayrak) sisteminin geliştirilmemiş olması ve yargı bağımsızlığındaki erozyon ve yolsuzlukla mücadele için uzmanlaşmış kolluk birimleri ve ihtisas mahkemeleri bulunmaması etrafında yoğunlaşmaktadır. Bu bağlamda Türkiye'de yolsuzluk risk yönetimi; gelişmiş dijital altyapıya

(EKAP) rağmen, yasal koruma zırhları, denetim dışı bırakılan fonlar ve yargı üzerindeki siyasi etki nedeniyle uluslararası standartların gerisinde kalmaktadır.

Harcanan fonların büyüklüğü ve kamu-özel sektör etkileşiminin yoğunluğu nedeniyle yolsuzluğa ve usulsüzlüğe karşı en hassas alanlardan biri olan kamu alımları uluslararası kuruluşlar ve akademik uzmanlar tarafından geliştirilen analitik yaklaşımlarla değerlendirildiğinde Türkiye'deki mevcut ihale sisteminin risk profiline ilişkin ortaya çıkan nesnel tespitler dikkat çekmektedir.

### 6.1. IMF Yaklaşımı: Yolsuzluk Risk Endeksi (CRI) ve Kırmızı Bayraklar

IMF, kamu alımlarındaki riskleri ölçmek için Yolsuzluk Risk Endeksi adı verilen ve yedi temel "kırmızı bayrak" göstergesinden oluşan sentetik bir metot kullanmaktadır. Bu yaklaşım Türkiye'deki mevcut duruma uyarlandığında "şeffaflık zafiyeti" ve "pazar daralması" üzerinden öne çıkan risk alanları şunlardır:

- **Açık Olmayan İhale Usulleri (Yan Kapı):** IMF yaklaşımı, pazarlık usulü veya doğrudan temin gibi yöntemlerin aşırı kullanımını temel bir risk faktörü olarak değerlendirmektedir. Türkiye'de 2024 yılı itibarıyla ihalelerin sayı bazında %43,79'u, değer bazında ise %31,26'sı pazarlık usulüyle yapılmıştır. Özellikle "idarece öngörülemez olay" sıklıkla geniş yorumlanmakta ve normal koşullarda ilana çıkılması gereken metro ve otoyol gibi dev altyapı projelerinde "**Yan Kapı**" olarak kullanılan 21/b pazarlık usulü ile ihale edilmektedir. Bu durum, IMF'nin "İlanın Yayınlanmaması" ve "Açık Olmayan Usul" kırmızı bayraklarını tetiklemektedir.
- **Harcama Yoğunlaşması (Spending Concentration):** IMF'nin kilit göstergelerinden biri olan harcama yoğunlaşması, Türkiye'de aralarında Cengiz, Kolin, Limak, Kalyon, Makyol gibi 10-11 grup altında konsolide olmuştur. Bu gruplar, stratejik altyapı ağlarını (enerji, ulaştırma, sağlık) kendi aralarında paylaştırarak pazarın yeni girişlere kapanmasına yol açmaktadır.
- **Fiyat Etkisi ve Bütçe Katılığı:** IMF metodolojisine göre her bir ek risk göstergesi (kırmızı bayrak) ihale bedelini yüzde 1 ile yüzde 5 arasında artırmaktadır. Türkiye'de pazarlık usulü ihalelerde sözleşme bedelinin yaklaşık maliyete oranının yüzde 90'lar seviyesinde gerçekleşmesi fiyat etkisine işaret ederken başta ulaştırma projeleri olmak üzere döviz bazlı alım garantileri ve şehir hastaneleri üzerinden 25 yıla yayılan borçlanma modelleriyle (KÖİ) oluşan ilave maliyetlerin, sadece cari dönem bütçesinde değil, gelecek nesiller üzerinde de "mali katılık" (fiscal rigidity) yaratma potansiyeli taşımaktadır.

### 6.2. Fazekas Yaklaşımı: Ağ Analizi ve Kartel Tespiti

Mihály Fazekas, büyük veri ve makine öğrenmesi algoritmalarını (özellikle Random Forest) kullanarak ihale verilerindeki yolsuzluk örüntülerini tahmin etmektedir. Fazekas'ın yaklaşımı, Türkiye'deki verilerden hareketle "kapalı devre" ihale ekosistemini deşifre etmektedir.

- **Yapısal İş Birliği (Structural Collusion):** Fazekas metodolojisine göre, ortak teklif verme (co-bidding) ağlarının yoğunluğu risk oluşturur. Açık kaynaklardan derlenen bilgilere göre, Kolin İnşaat'ın aldığı kamu ihalelerinin %80'den fazlasının diğer büyük gruplarla (Kalyon, Cengiz, Limak) ortaklaşa olması bir "kapalı devre" ekosistem oluşturduğuna işaret etmektedir.
- **U-Biçimli İlişki:** Fazekas, ihale başına düşen teklif sayısı ile yolsuzluk riski arasında doğrusal olmayan bir ilişki saptamıştır. Açık ihalenin kamu alımları içindeki payı

azalırken 21/b ve doğrudan alımın artması, hem düşük teklif nedeniyle rekabet yokluğu hem de olası sahte teklifler yoluyla rekabeti taklit etme riskine işaret etmektedir. Kamu alımlarında aktif olan grubun üyelerinin bazen rakip, bazen ortak (Gayrettepe Metrosu'nda Kolin-Limak-Makyol iş birliği gibi) olması, "kartel tespiti" algoritmaları için en yüksek riskli sinyallerden biridir.

- **Aciliyet Paradoksu ve Maliyet Artışları:** KİK raporlarına göre, ihalelerin sayıca en büyük kısmı kamu alımlarında "ön kapı" niteliğindeki açık ihale ile yapılmış olsa da tutar bazında bakıldığında, 21/b maddesiyle açılan "yan kapı"dan giren dev projeler aslan payını oluşturmaktadır. Normal şartlar altında "deprem, sel" gibi durumlar için kullanılması gereken 21/b maddesiyle yıllar sürecektir metro projesinin ihale edilmesi, rekabeti bozan ve maliyeti artıran risk faktörüdür. Fazekas'ın dikkat çektiği "Maliyet Aşımı" riskine somut bir örnek, Yusufeli Barajı ikmal ihaleleridir. 2012'de 486 milyon TL ile başlayan iş, 21/b ihaleleriyle devam ederek toplam maliyeti ilk bedelin 3-4 katına çıkarmıştır.
- **Hâkim Tedarikçi ve Yeterlik Bariyeri:** Fazekas'ın "Pazara Giriş Engelleri" teorisi, Türkiye'de bazı grupların (metro ve tünel projelerinde Makyol, havalimanı projelerinde Kalyon ve Limak, karayolu projelerinde Kalyon ve Cengiz, demiryolu projelerinde Kolin) ihalelerde oluşturduğu "tecrübe puanı" tekeli üzerinden işlemektedir. REC İnşaat'ın (Rönesans) ise Adalet ve Sağlık Bakanlığı yatırımlarındaki pazar payı, Fazekas kriterlerine göre net bir "Hâkim Tedarikçi" riskidir.

#### Kamu Alımları: Yoğunlaşma Matrisi (2026)

Kategoriler	Temel karakteristik	Temsilci şirketler
I. Sağlık (şehir hastaneleri)	25 Yıllık Kira ve Hizmet	Rönesans, YDA, Türkerler
II. Ulaştırma	Geçiş Garantisi ve 21/b	Cengiz, Kolin, Limak, Kalyon, Makyol
III. Gayrimenkul	Arsa Tahsisi ve Hasılat Payı	Pasifik, Çalık (Gap)
IV. İmtiyaz ve maden	Lisans, Komisyon ve Doğal Kaynak	Çalık, Cengiz, Kalyon (YEKA)

Kaynak: Açık kaynaklardan derlenerek hazırlanmıştır.

- **Sistemik Ele Geçirme (State Capture):** Bu grupların belirli sektörlerdeki (Ulaştırma, Sağlık) hakimiyeti, Fazekas literatüründe 'Piyasa Paylaşımı' ve 'Sistemik Ele Geçirme' (State Capture) sinyali olarak değerlendirilmektedir. 12. Kalkınma Planı'ndaki yerli üretim hedefi, bu yoğunlaşmayı maskeleyecek bir araç olarak kullanılmamalıdır.
- **Veri Standartları:** Fazekas'ın modelleri, verilerin makine tarafından okunabilir olmasını şart koşar. Türkiye'nin EKAP altyapısı teknik olarak çok ileri düzeyde olsa da, verilere analitik erişimin kısıtlı olması şeffaflık açısından başlı başına bir risk oluşturmaktadır.

#### 6.3. OECD Yaklaşımı: Stratejik Yönetişim ve "Arka Kapı" Modeli

OECD'nin yaklaşımı, yolsuzluğu önlemek için kurumsal kapasitenin güçlendirilmesini ve "İyi Yönetişim" ilkelerini esas alır. Bu bağlamda Türkiye'deki denetim dışı alanlar OECD

metodolojisinde kurumsal dürüstlük ve stratejik yönetim alanında risk unsurları olarak öne çıkmaktadır.

- **Özel Yasalar ve İmtiyazlar (Arka Kapı):** OECD, tüm alımların standart kurallara tabi olmasını zorunlu koşarken 4734 sayılı Kanun yerine, özel yasalar (5505, 5366 s.k.) veya devletler arası mutabakatlarla yapılan kamu alımları tamamen KİK denetimi dışına çıkarılmaktadır. Çalık Grubuna ilan yapılmadan verilen Tarlabası 360 projesi, Samsun-Ceyhan boru hattı lisansının tahsisi ve kentsel ulaşım kartı e-kent projesi gibi kamu alımlarında "**Arka Kapı**" modeli hayata geçirilmiş olup OECD ilkelerine aykırılık oluşturmaktadır.
- **Bütçe Dışı Harcamalar:** Şehir hastaneleri ve KÖİ sözleşmelerinin "ticari sır" perdesi altına saklanması ve bütçede "cari transferler" olarak gizlenmesi, OECD'nin şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkeleriyle taban tabana zıttır.
- **Denetim Dışı Alanlar:** OECD ve AB raporları, Türkiye Varlık Fonu (TVF) gibi devasa yapıların ve kamu-özel sektör ortaklıklarının (KÖİ) genel ihale kurallarından ve Sayıştay denetiminden muaf tutulmasını, hesap verebilirlik açısından büyük bir "kara delik" olarak tanımlamaktadır.
- **Bağımsızlık Eksikliği:** OECD, yolsuzlukla mücadele birimlerinin ve şikayet inceleme kurullarının (KİK) yürütmeden tam bağımsız olmasını şart koşar. Ancak Türkiye'de Kamu İhale Kurulu üyelerinin doğrudan Cumhurbaşkanınca atanması, kurumun işlevsel bağımsızlığını zedeleyen bir risk alanı olarak değerlendirilmektedir.
- **Döner Kapı (Revolving Door) Fenomeni:** OECD'nin yolsuzluk risk matrisinde üst sıralarda yer alan bu durum, Türkiye'deki büyük holdinglerin yönetim kurullarında veya danışman kadrolarında eski siyasilerin ve üst düzey bürokratların bulunmasıyla somutlaşmaktadır. Bu durum, kamu kararlarının tarafsızlığını zedeleyen bir "çıkar çatışması" alanıdır.
- **Etik ve Lobi Eksikliği:** Türkiye'de lobicilik faaliyetlerinin düzenlenmemiş olması ve üst düzey kamu görevlileri için kapsamlı etik kodların bulunmaması, OECD'nin bütünlük çerçevesindeki en önemli eksikliklerdir.

## 7. POLİTİKA ÖNERİLERİ

Türkiye'deki kamu ihale sisteminin risk profili, "**Ön Kapı**"nın (Açık İhale) dikkat çekici bir şekilde göz ardı edildiği, trafiğin kontrolsüz "**Yan Kapı**" (21/b) ve denetimsiz "**Arka Kapı**"ya (Özel Yasalar / İmtiyazlar) kaydırıldığı bir mimari arz etmektedir. Bu model, IMF'nin şeffaflık kriterlerine pazarlık usulünün aşırı kullanımı nedeniyle takılmakta; hakim tedarikçi yapısı nedeniyle Fazekas'ın kartel tespiti modellerine göre teklif örüntüleri açısından risk barındırmakta; OECD'nin kurumsal bağımsızlık ve iç denetim standartlarının ise oldukça gerisinde kalmaktadır.

Bu bağlamda kamu alımları rejimindeki reform sadece bir teknik güncelleme değil, "**Yan Kapı**" (21/b) kullanımını radikal şekilde sınırlayan ve kontrolsüz "**Arka Kapı**"ları (İmtiyazlar/Özel Yasalar) tamamen kapatarak tüm trafiği toplumsal çıkarları gözetecek şekilde rekabetçi "**Ön Kapı**"ya (Açık İhale) yönlendiren bir mimari değişim olmalıdır.

Türkiye'nin kamu ihale sistemini uluslararası standartlara ulaştırmak, yolsuzluk risklerini azaltmak ve AB müktesebatına tam uyum sağlamak için kısa ve orta vadede hayata geçirilmesi gereken reformlar ile politika önerileri aşağıda detaylandırılmıştır:

## 7.1. Şeffaflık ve Dijitalleşme

EKAP altyapısının sağladığı teknik güç, analitik şeffaflığa dönüştürülmelidir:

- **Açık Veri Portalı ve Analitik Erişim:** EKAP verileri, araştırmacıların ve sivil toplum kuruluşlarının analiz yapabileceği "makinece okunabilir" (OCDS standartlarında) açık veri formatında yayımlanmalıdır.
- **Pazarlık Usulü (21/b) Gereçlerinin Kamuya Açıklanması:** İlan zorunluluğu olmayan pazarlık ihalelerinde, idarelerin davet ettiği firmaları hangi kriterlere göre seçtiği ve ihale gereçlerinin teknik/bilimsel dayanakları EKAP üzerinde halka açık şekilde yayımlanmalıdır. Bu bağlamda "Yapım tekniği" gereçsiyle pazarlık usulü kullanılabilmesi için, bu durumun sadece idare beyanıyla değil; Yüksek Fen Kurulu veya bağımsız bir akademik heyetten alınacak teknik onay raporuyla belgelenmesi ve bu raporun ihale onay belgesi ekinde EKAP'ta yayımlanması zorunlu hale getirilmelidir.
- **Yazılımsal Kontroller:** Yaklaşık maliyet süreçlerinin tamamen EKAP'a taşınmasıyla birlikte, sistemin idarenin bütçe sınırlarını otomatik takip etmesi ve %10 eşiği aşıldığında idarenin yeni bir pazarlık (21/f) veya doğrudan temin (22/d) kaydı yapmasını yazılımsal olarak engellemesi sağlanmalıdır.
- **Yeşil ve Sosyal Alımlar:** Kamu alımlarında yalnızca en düşük fiyat kriterine dayalı yaklaşım yerine, çevresel ve sosyal etkileri de dikkate alan 'Ekonomik Açıdan En Avantajlı Teklif' (MEAT) ilkesinin esas alınması gerekmektedir.
- **EKAP'ın Genişletilmesi:** 2025 yılına kadar hedeflenen "kâğıtsız ihale" vizyonu kapsamında EKAP'ın, doğrudan temin ve sözleşme süreçlerini de kapsayacak şekilde tüm döngüye entegre edilmesi gerekmektedir.
- **Aşırı Düşük Teklif Süreçlerinde Şeffaflık:** Kartel ve gizli anlaşma riskini azaltmak için, aşırı düşük teklif açıklamaları (ticari sırlar hariç tutularak) değerlendirme sonuçlarıyla birlikte EKAP üzerinden diğer isteklilerin ve kamuoyunun denetimine açık veri formatında sunulmalıdır.
- **YİD ve KÖİ Şeffaflığı:** Yap-İşlet-Devret projelerindeki "ticari sır" gereçsi kaldırılmalı; araç garantileri, kur farkı ödemeleri ve kamuya olan uzun vadeli yükümlülükler aylık olarak açık veri portalında paylaşılmalıdır.

## 7.2. Yolsuzluk Risk Yönetiminin Hayata Geçirilmesi

- **Yapay Zeka Destekli "Kırmızı Bayrak" Sistemi:** IMF ve Fazekas metodolojisi kullanılarak Türkiye'ye özgü Yolsuzluk Risk Endeksi (Y-Rİ) oluşturularak kamuoyu düzenli bir şekilde bilgilendirilmelidir. EKAP'a entegre edilecek bu sistemle; tek teklifli ihaleler, aşırı harcama yoğunlaşması ve gizli anlaşma (kartel) örüntüleri otomatik olarak saptanmalıdır.
- **İkmal İhaleleri:** Bir projenin maliyeti ilk ihale bedelinin %50'sini geçtiğinde (Yusufeli örneği gibi), 21/b üzerinden devam etmek yerine işin tasfiye edilerek yeniden açık ihale usulüyle yapılması zorunlu kılınmalıdır.
- **Sözleşme Sonrası Denetim (Post-Award Monitoring):** Sadece ihale aşaması değil, sözleşme imzalandıktan sonraki hakedişler, iş artışları ve performans kriterleri de sıkı bir analitik denetime tabi tutulmalıdır.

- **Hâkim Tedarikçi Analizi:** Bir şirketin inşaat, enerji ve medya gibi farklı kollarındaki tüm kamu ilişkilerini birleştiren, pazar gücü yoğunlaşmasını izleyen bir "Hâkim Tedarikçi İzleme Sistemi" kurulmalıdır.
- **Arka Kapı Alımları:** Yap-İşlet-Devret (YİD) ve Şehir Hastaneleri gibi projeler "Arka Kapı" niteliğindeki özel yasalarla belli gruplara ihale edilmek yerine şeffaf ve denetlenebilir tek bir yasal çerçeve altında yönetilmelidir. Kamu kaynağı kullanan her kurumun (Türkiye Varlık Fonu dahil) Sayıştay ve Kamu İhale Mevzuatına tabi olması sağlanmalı, özel yasalarla yapılan tahsisler ve imtiyaz sözleşmeleri KİK ve Sayıştay denetimine açılmalıdır.

### 7.3. Etik ve Hesap Verebilirlik Standartlarının Sisteme Entegrasyonu

- **Siyasi Etik Yasası ve Lobcilik Düzenlemesi:** Kamu görevlileri için kapsamlı etik kodlar belirlenmeli ve kamu ihalelerine giren firmaların karar vericilerle etkileşimini kayıt altına alan bir lobcilik sicili oluşturulmalıdır. Üst düzey kamu görevlilerinin, milletvekillerinin ve belediye başkanlarının mal bildirimleri (özel hayatın gizliliği korunarak) kamuoyuna açıklanmalıdır.
- **Soruşturma İzinlerinin Kaldırılması:** Görevi kötüye kullanma veya yolsuzluk iddiaları durumunda kamu görevlileri için amirlerinden ön izin alma zorunluluğu kaldırılmalı veya yargı denetimine tabi tutulmalıdır.
- **Haksız Edininin Geri Alınması:** 3628 sayılı Kanun'daki zorunlu hukümleri etkinleştirilmeli ve yolsuzluktan elde edilen kamu kaynağının geri kazanılması temel politika hedefi olmalıdır.
- **Denetim Raporlarının Açıklanması:** Sayıştay tarafından hazırlanan KÖİ ve YİD projelerine dair dış denetim raporlarının, herhangi bir gizlilik kararı olmaksızın tam metin olarak TBMM Kamu İktisadi Teşebbüsleri Komisyonu'nda kamuya açık şekilde görüşülmesi zorunlu hale getirilmelidir.

### 7.4. Mevzuat ve Hukuki Çerçevenin Uluslararası Standartlara Uyumu

Kamu alımları mevzuatındaki parçalı yapının sonlandırılması ve sistemin dürüstlüğünün yeniden tesisi için kapsamlı yasal değişiklikler zorunludur:

- **2014 AB Direktifleri ile Tam Uyum:** Mevcut 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, kamu hizmetleri (utilities), imtiyazlar ve kamu-özel sektör ortaklıklarını (KÖİ) kapsayacak şekilde AB Kamu Alımları Direktifleri ile tam uyumlu hale getirilmelidir.
- **İstisnaların (Madde 3) Sınırlanması:** AB müktesebatıyla uyumsuz olan ve kapsamı sürekli genişletilen tüm istisna ve muafiyetlerin radikal şekilde daraltılması ve uluslararası iyi uygulamalara paralel olarak düzenlenmesi gerekmektedir.
- **Değer Odaklı Yaklaşım:** Üretkenliğin artırılması için iş düzenlemeleri basitleştirilmeli ve kamu alımlarında "değer odaklı" (value-for-money) yaklaşıma geçilmelidir.

### 7.5. Kurumsal Bağımsızlık, Yetkinlik ve Denetimin Güçlendirilmesi

- **Atama Usullerinin Değiştirilmesi:** Kamu İhale Kurulu üyelerinin doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından atanması yerine; liyakat, eğitim ve sektör deneyimini esas alan, yürütmenin etkisinin sınırlı olduğu yeni bir atama sistemi getirilmelidir. Kurul'un ilk kuruluş yapısında olduğu gibi, farklı paydaşların (TOBB, TİSK vb.) aday gösterdiği

çoğulcu yapının yeniden tesis edilerek siyasi otoritenin Kurul üzerindeki etkisinin sınırlandırılması gerekmektedir.

- **Gelir Kaynaklarının Korunması:** Kamu İhale Kurulunun siyasi baskıdan uzak kalabilmesi için kendi gelir kaynakları (ihalelerden alınan paylar vb.) üzerindeki kontrolünün tam olması ve bu kaynakların merkezi hükümet tarafından kısıtlanmaması sağlanmalıdır.
- **Hiyerarşik Statünün Belirlenmesi:** KİK'in merkezi bürokrasiyle (özellikle Hazine ve Maliye Bakanlığı ile) olan ilişkisinin dikey bir hiyerarşi içinde değil, yatay ve özerk bir yapıda olması güvence altına alınmalıdır.
- **Yolsuzlukla Mücadele:** Yolsuzlukla mücadele stratejisi oluşturularak yolsuzluğu önleme ve soruşturma konusunda TBMM'ye bağlı tam yetkili, daimî bir "**Yolsuzlukla Mücadele Başkanlığı**" tesis edilmelidir.
- **Kamu Alımları İnceleme Kurulu:** Şikâyetlerin incelenmesi sürecinin AB standartlarına uyumu için, Kamu İhale Kurumu'ndan ayrı, TBMM'ye bağlı tamamen bağımsız ya da Sayıştay'ın bir ihtisas birimi olarak "**Kamu Alımları İnceleme Kurulu**" oluşturulmalıdır. Sadece ihale aşamasının değil, sözleşme performansının değerlendirilmesi ve kamu alım süreçlerinin etkililik bakımından incelenmesine yönelik araçların geliştirilmesi sağlanmalıdır.
- **Satın Alma Personelinin Profesyonelleşmesi:** Kamu alımlarının bir "meslek" olarak tanınması, görevliler için yeterlilik standartlarının belirlenmesi ve liyakat esaslı bir kariyer yolunun oluşturulması gerekmektedir.

### Kaynaklar:

Abdou, Aly, Oliver Basdevant, E. Dávid-Barrett ve Mihály Fazekas. (2022). Assessing Vulnerabilities to Corruption in Public Procurement and Their Price Impact. IMF Working Paper WP/22/94

Ayhan, Berkay ve Yılmaz Üstüner. (2015). Governance in public procurement: the reform of Turkey's public procurement system. International Review of Administrative Sciences 81(3) 640-662. DOI: 10.1177/0020852314548153

European Commission. (2016, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022, 2023, 2024, 2025). Türkiye Report.

Fazekas, Mihály, Bence Tóth ve Johannes Wachs. (2023). Public procurement cartels: A large-sample testing of screens using machine learning. Government Transparency Institute GTI-WP/2023:02

International Budget Partnership.(2025) Public Procurement: A Guide to Common Risks and How to Address Them. <https://internationalbudget.org/publications/public-procurement-a-guide-to-common-risks-and-how-to-address-them/>

Kamu İhale Kurumu. (2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022, 2023, 2024, 2025 Ağustos). Kamu Alımları İzleme Raporları

OECD SIGMA (2015, 2017, 2019) Monitoring Report: Turkey. <https://www.sigmaweb.org/en/partners-and-regions/turkiye.html#MonitoringReports>

OECD (2023), The Principles of Public Administration, OECD, Paris, <https://www.sigmaweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration-2023.pdf>

OECD. (2025). Implementing the OECD Recommendation on Public Procurement in OECD and Partner Countries: 2020-2024 Report, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/02a46a58-en>.

## EK1: Kurumsal Yapılanma: Kamu İhale Kurumu (KİK) ve Denetim Organları

Sistemin merkezinde, idari ve mali özerkliğe sahip, kamu tüzel kişisi niteliğindeki Kamu İhale Kurumu (KİK) yer almaktadır. KİK, ihalelerin mevzuata uygun yürütülmesini sağlamak, uyuşmazlıkları çözümlmek ve ihalelere katılmaktan yasaklananların sicilini tutmakla görevlidir. Kurumun en üst karar organı olan Kamu İhale Kurulu, biri başkan ve biri ikinci başkan olmak üzere on üyeden oluşur. Kurul üyelerinin atama süreçleri, uluslararası raporlarda yürütmenin etkisi nedeniyle eleştiri konusu olsa da, Kurul'un aldığı kararlar idari yargı denetimine tabidir.

Kurumun temel görev ve fonksiyonları şunlardır:

- **İtirazen Şikâyet Başvurularını İncelemek:** İhalenin başlangıcından sözleşmenin imzalanmasına kadar olan süre içinde idarece yapılan işlemlerin mevzuata uygun olmadığını iddia eden aday, istekli veya istekli olabilecekler tarafından yapılan başvuruları inceleyerek sonuçlandırmakla görevlidir.
- **Mevzuat Hazırlamak ve Düzenleme Yapmak:** Kamu İhale Kanunu ve Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'na ilişkin tüm mevzuatı, standart ihale belgelerini ve tip sözleşmeleri hazırlamak, geliştirmek ve uygulamayı yönlendirmek kurumun yetkisindedir. Kurum, ayrıca uygulamada karşılaşılan sorunların çözümüne yönelik düzenleyici kararlar almaktadır.
- **EKAP'ın İşletilmesi:** İhale sürecine ilişkin işlemlerin gerçekleştirildiği elektronik ortam olan Elektronik Kamu Alımları Platformu'nu (EKAP) kurmak, işletmek ve bu sistem üzerinden yapılacak zorunlu işlemleri belirlemekle sorumludur.
- **İstatistik ve Yayıncılık:** Yapılan ihaleler ve sözleşmelerle ilgili bilgi toplamak, bu veriler ışığında istatistikler oluşturup yayımlamak ve ihale ilanlarının yer aldığı Kamu İhale Bülteni'ni (KİB) basılı veya elektronik ortamda yayımlamak kurumun fonksiyonları arasındadır.
- **Yasaklılık Sicilini Tutmak:** Hakkında ihalelere katılmaktan yasaklama kararı verilenlerin sicillerini tutmak ve idarelerin ihaleye katılanlar için yapacağı yasaklılık teyidi işlemlerine altyapı sağlamakla görevlidir.
- **Eğitim ve Koordinasyon:** Kamu ve özel sektöre yönelik ihale mevzuatı eğitimi vermek, ulusal ve uluslararası koordinasyonu sağlamak ve araştırma-geliştirme faaliyetlerinde bulunmak Kurumun yetkileri dahilindedir.
- **Eşik Değerlerin Güncellenmesi:** Kanunda belirtilen eşik değerleri ve parasal limitleri her yıl, bir önceki yılın fiyat endekslerini esas alarak güncellemek ve Resmî Gazete'de ilan etmekle sorumludur.

Kamu İhale Kurumu ayrıca, yerli isteklilerin yabancı ülkelerdeki ihalelere katılmalarının engellenmesi durumunda mütekabiliyet çerçevesinde gerekli tedbirlerin alınması için Cumhurbaşkanına teklifte bulunma yetkisine sahiptir.

Kamu alımları sürecinde ve denetiminde KİK'in temel sorumlulukları diğer kurum ve birimlerle görev paylaşımı aşağıdaki gibidir:

Kurum / Birim	Temel Sorumluluklar	Denetim Mekanizması
Kamu İhale Kurulu	Şikâyetleri karara bağlamak, eşik değerleri güncellemek, düzenleme yapmak.	Danıştay / İdari Yargı
Kamu İhale Kurumu (KİK)	EKAP'ın işletilmesi, eğitim, istatistik ve yayıncılık.	Devlet Denetleme Kurulu
Sayıştay	Kamu harcamalarının dış denetimi, mali raporların doğruluğu.	TBMM
İhale Komisyonu	Teklif değerlendirme, yeterlik kontrolü ve ekonomik en avantajlı teklifi seçme.	KİK ve Sayıştay
İhale Yetkilisi	İhale onay belgesini düzenlemek ve nihai ihale kararını onaylamak.	İç Denetim / Hukuki Sorumluluk

İhale komisyonlarının oluşumu kanunla sıkı kurallara bağlanmıştır. En az beş kişiden oluşan komisyonda, üyelere en az ikisinin işin uzmanı olması ve bir üyenin muhasebe veya mali işlerden sorumlu personel olması zorunluluğu, teknik ve mali değerlendirmenin kalitesini artırmayı hedeflemektedir. İhale yetkilisinin komisyonda yer alamaması ise "kuvvetler ayrılığı" ilkesinin idari süreçteki bir yansıması olarak değerlendirilebilir.

**EK 2: Uluslararası Standartlar ve Türkiye'nin Uyumu**

Standart / Özellik	Avrupa Birliği (EU) Standartları	OECD Standartları	SIGMA İlkeleri	Türkiye Uygulaması ve Mevcut Durumu
<b>Saydamlık (Transparency)</b>	İhale ilanlarının OJEU'da yayımlanması ve dokümanlara ücretsiz elektronik erişim zorunludur.	Satın alma döngüsünün tüm aşamalarında zamanlı bilgi paylaşımı ve fon akışının görünürlüğü esastır.	İhale planlarının ve kararlarının merkezi, ücretsiz bir platformda yayımlanması hedeflenir.	<b>EKAP üzerinden ilan zorunluluğu vardır. Ancak artan istisnalar ve 21/b maddesinin aşırı kullanımı şeffaflık alanında "önemli bir eksiklik" olarak raporlanmaktadır.</b>
<b>Dürüstlük ve Etik (Integrity)</b>	Çıkar çatışmalarının önlenmesi ve yolsuzluk durumunda zorunlu ihale dışı bırakma kuralları uygulanır.	Yüksek etik standartlar, "yolsuzluk yapmama" garantileri ve risk esaslı çerçeveler tavsiye edilir.	Yolsuzluk risklerini en aza indiren tutarlı bir bütünlük sistemi ve usulsüzlük tespit mekanizmaları beklenir.	<b>3628 sayılı Mal Bildirimi Kanunu mevcuttur. Ancak bağımsız bir yolsuzlukla mücadele birimi bulunmaması ve GRECO tavsiyelerine düşük uyum (%59) eleştiri konusudur.</b>
<b>Erişim ve Rekabet (Access &amp; Competition)</b>	KOBİ erişimi için lotlara bölme, orantılı yeterlilik ve açık ihale usulü kuraldır.	Rekabetçi ihalenin standart yöntem olması ve istisnai yöntemlerin (pazarlık vb.) sınırlandırılması esastır.	Adil rekabetin sağlanması ve haksız engellerin (ayrımcı olmayan teknik şartname) kaldırılması temeldir.	<b>Açık ihale temel usuldür. Ancak %15 yerli fiyat avantajı ayrımcı bulunur; piyasanın değer bazında sadece %39,7'si tam rekabete açıktır.</b>
<b>Verimlilik ve Ekonomiklik (Efficiency &amp; VFM)</b>	"En ekonomik avantajlı teklif" (MEAT) ilkesiyle fiyat-kalite dengesinin gözetilmesi hedeflenir.	Kamu harcamalarında "paranın karşılığını alma" (VFM) odağı ve süreçlerin optimizasyonu önerilir.	Satın alma operasyonlarının verimli yürütülmesi ve maliyet etkinliğinin izlenmesi amaçlanır.	<b>MEAT ilkesi mevzuatta yer almaktadır. Ancak pazarlık usulü ihalelerde sözleşme bedellerinin yaklaşık maliyete çok yakın oluşması (%90-91) tasarrufu kısıtlamaktadır.</b>
<b>Dijitalleşme (E-Procurement)</b>	İlan, doküman ve teklif aşamalarının tamamen elektronik (e-ihale) olması zorunludur.	E-satın alma araçlarının modüler olması ve diğer sistemlerle (bütçe, vergi) entegrasyonu teşvik edilir.	E-ihalenin tüm aşamaları kapsamı ve verilerin makine tarafından okunabilir olması beklenir.	<b>EKAP altyapısı uluslararası düzeyde ileri seviyededir. 2025 itibarıyla "kâğıtsız ihale" ve tam dijitalleşme hedeflenmektedir.</b>
<b>Hesap Verebilirlik ve Denetim</b>	Bağımsız şikayet	Net sorumluluk zincirleri ve iç/dış	İhaleyi yapan idareden	<b>KİK şikayetleri inceler; ancak Kurul</b>

	inceleme mekanizmaları ve etkin yargısal yolların bulunması şarttır.	denetim mekanizmalarının koordineli çalışması önerilir.	bağımsız, hızlı ve yetkin bir şikayet inceleme sistemi ile Sayıştay denetimi esastır.	<b>üyelerinin doğrudan Cumhurbaşkanınca atanması bağımsızlık algısını zayıflatmaktadır.</b>
<b>Stratejik Satın Alma</b>	Çevresel (yeşil), sosyal ve yenilikçilik kriterlerinin teknik şartnamelere entegrasyonuna izin verir.	Satın almanın ikincil politika hedefleri (sürdürülebilirlik vb.) için kaldıraç olarak kullanılması tavsiye edilir.	Satın alma politikalarının sürdürülebilirlik hedefleriyle uyumlu hale getirilmesi hedeflenir.	<b>12. Kalkınma Planı yerli üretimi ve teknoloji transferini stratejik hedef olarak belirlemiştir. Yeşil ihale stratejisi henüz tam olarak gelişmemiştir.</b>
<b>Profesyonelleşme ve Kapasite</b>	Satın alma birimlerinin yeterli kapasiteye sahip olması ve rehberlik sağlanması istenir.	Satın almanın "meslek" olarak tanınması ve liyakat esaslı kariyer yolları önerilir.	Görevliler için yeterlilik standartlarının belirlenmesi ve sertifikasyonun sürdürülebilir kılınması amaçlanır.	<b>KİK düzenli eğitimler ve rehberlik sunmaktadır. Ancak liyakat esaslı atamalar ve profesyonelleşme için daha kapsamlı reformlara ihtiyaç duyulmaktadır</b>