

## İHALE İSTATİSTİKLERİ, SİSTEMDEKİ BOZULMAYI GÖZLER ÖNÜNE SERDİ

25 Mart 2022 Cuma

**İlyas KILIÇ**

### **İhale ve Sözleşme Hukuku Danışmanı**

Ülkemizde “Türk Tipi Başkanlık Sistemi” olarak adlandırılan yönetim biçimi yani “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi”, 2017 yılında benimsendi. Bu sistem ile birlikte, bütün yetkilerin tek bir merkezde toplandı. Geçtiğimiz son beş yıl içinde, başta halkın iradesini temsil eden TBMM olmak üzere, ülkemizdeki kurumların yetkileri bir yerde toplandı ve kurumlar işlevsiz hale getirildi.

İşlevsiz hale getirilen bir diğer kurum ise Kamu İhale Kurumu (KİK) ile şeffaf ve rekabetçi ihale sistemi ile oldu. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu defalarca değiştirildi. Yine bu kanunun rekabete dayalı “Açık İhale Usulü” ihalelerin yerini; “Doğrudan Temin Alımlar”, Kanun dışı gerçekleştirilen “İstisna alımları” ile yolsuzluk riskine açık “İlansız Pazarlık İhaleleri” aldı. Başka bir anlatımla, rekabet ve şeffaflık ilkelerine uygun yapılan ihaleler yerini, belirli firmaların çağrılarak, ilansız ve kamuoyu denetimine kapalı olarak gerçekleştirilen adrese teslim alımlara bıraktı.

Nitekim, Kamu İhale Kurumu’nun 2022 yılının başında yayımladığı istatistik verileri 2021 yılı ihalelerinde yaşanan bozulmayı açık bir biçimde gözler önüne serdi. Bu makalede Kamu İhale Kurumu’nun daha önceki yıllarda yayımladığı istatistik verilerini de gözetererek, ihale sistemindeki bozulmanın günümüzde ulaştığı seviye anlatılacaktır.

### **1.Kamu alımları, merkezileşen otoriter yönetimin emir komutası kapsamında gerçekleşiyor!**

Kamu kaynaklarının önemli bir kısmı, kamu ihaleleri kapsamında harcanıyor. Örneğin 2021 yılında;

- 4734 Sayılı Kanun kapsamında 254,4 milyar lira,

- İstisna alımları için 33 milyar lira,

- Doğrudan temin alımlarında ise 13 milyar lira,

olmak üzere yaklaşık 300 milyar liralık kamu kaynağı harcandı.

Geçmiş dönemlerde, kamu alımlarının, ülke nüfusunun dağılımına uygun olarak, çeşitli bölgelerde harcandığını

görmekteydik. Ancak Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile birlikte, Anadolu'nun çeşitli bölgelerine dağılan alımların yarısından çoğunun, başta merkezileşen otoriter yönetimin bulunduğu Ankara olmak üzere İç Anadolu'ya kaydığı anlaşılıyor. Örneğin, 2021 yılında Ankara'nın yer aldığı İç Anadolu Bölgesi'nde gerçekleşen ihaleler kapsamında harcanan parasal tutar, 155 milyar lirayı aşarak, Türkiye genelinin %54'ü seviyesine çıktı. Oysa ülke nüfusunun sadece %15'ini oluşturan İç Anadolu'nun, kamu kaynaklarının %54'ünü harcaması, kamu kaynaklarının harcanmasındaki adaletsizliği kanıtlamaktadır.

Bir diğer önemli gelişme ise, 2021 yılında ihale yapan kamu idare sayısı ile gerçekleşen sözleşme sayısındaki düşme oldu. Örneğin 2011 yılında yaklaşık 16 bin kamu idaresi ihale yapmıştı. 2021 yılında ise ihale yapan idare sayısı 9 bin 53'e geriledi. Yine 2011 yılında yaklaşık 193 bin sözleşme gerçekleşmişken, 2021 yılında bu rakam 111.361 sayısına düştü.

Özetle kamu alımlarının; az ihale yapmak suretiyle ve belli başlı yüklenicilere, tutarı fazla sözleşmelerle, verildiği anlaşılıyor. Merkezileşen ihale sisteminin, şeffaflık ve rekabet kapsamında ne tür sonuçlar doğurduğunu ise yine istatistik verilerinden anlamak mümkün.

## **2-Kamu alımlarında; şeffaflığın ve rekabetin zayıf, yolsuzluk riskinin yüksek olduğu yöntemler arttı**

"İhale" kavramından, gerekli yeterliğe sahip herkesin teklif verebildiği, ilanı kamuoyuna duyurulan ve denetimi Kamu İhale Kurumu tarafından yapılabilen kamu alımları anlaşılmalıdır. Başka bir anlatımla, ilansız ve kamu denetime tabi olmadan gerçekleştirilen, İdarenin sözleşme yapacağı kişiyi önceden belirlediği adrese teslim alımlar, "ihale" olarak nitelendirilmemelidir. Bu nedenle ihalelerin, 4734 sayılı Kanun'da belirlenen temel ihale usulleri olan "Açık İhale Usulü" ve "Belli İstekliler Arası İhale Usulü" ile yapılması en uygun yöntemdir.

Günümüzde, ilgili veya ilgisiz binlerce alımın yapıldığı, "Pazarlık İhale Usulü", "İstisna Alımı" ve "Doğrudan Temin Alımları" ile kamu kaynaklarının harcanabilmesi için ise özel şartların oluşması gerekmektedir. Ne yazık ki 2021 yılı istatistikleri incelendiğinde, 4734 sayılı Kanun'un işlevsizleştirildiği, çoğu alımın kanunun belirlediği hükümlerin dışına çıkılarak yapıldığı anlaşılıyor.

Örneğin 2021 yılında, kanun kapsamı dışında gerçekleştirilen "İstisna Alımlarının" toplam tutarı 33 milyar liraya ulaştı. İstisna alımlarının kamu alımı tutarı içindeki payı ise %11 seviyesine çıktı. Oysa bu oran, beş yıl önce %8 seviyesindeydi.

Yine 2021 yılında, 13 milyar liralık kamu harcaması, ihalesiz olarak "Doğrudan Temin" alımlar kapsamında harcandı. Doğrudan teminlerin, kamu alımı tutarı içindeki payı ise %4,39 seviyesine çıktı! Oysa doğrudan temin alımlarının, beş yıl önce kamu alımları içerisindeki payı sadece %2.20 seviyesindeydi.

Rekabetin en düşük, yolsuzluk riskinin ise en fazla olduğu "Pazarlık Alımları" da, 2021 yılında olağanüstü arttı. 2021 yılında, pazarlık ihaleleri kapsamında 70 milyar liralık kamu harcaması yapıldı. Pazarlık alımlarının toplam kamu alımı içindeki payı, yaklaşık %28 seviyesine çıktı. Oysa pazarlık ihalelerinin beş yıl önce kamu alımları içerisindeki payı %26, on yıl önce ise %22 seviyesindeydi.

Özetle 2021 yılı; rekabetin ve şeffaflığın en düşük seviyeye gerilediği, yolsuzluk riskinin en üst seviyeye çıktığı bir yıl oldu! Bu durum kamu ihale sisteminin bozulduğu anlamına gelmektedir!

### **3-Kamu ihale sitemindeki bozulma yaklaşık 30 milyar liralık kamu zararını da beraberinde getirdi!**

Her kötü olayın, kaçınılmaz kötü sonucu olur. İhale istatistikleri kıyaslandığında, ihale sisteminin bozulmasından kaynaklanan zararın boyutu da tahmin edilebilir! Bu kapsamda, halkın vergileriyle toplanan ve 2021 yılında harcanan yaklaşık 300 milyar liralık kamu kaynağından, 4734 sayılı Kanun'un en rekabetçi usulü ile harcanmış olsaydı, ne kadar tasarruf sağlanacağı tahmin edilmesi, kıyaslama yöntemiyle mümkündür.

Örneğin 2021 yılında gerçekleşen sözleşme fiyatları yaklaşık maliyetlerin, sadece %18 altında kaldı! Oysa bu oran 2011 yılında %26 seviyesindeydi. Yani kamu idareleri 100 liralık bir işi 2011 yılında 74 liraya alabilirken, 2021 yılında 82 liraya mal edebildi!

Her iki veri kıyaslandığında, günümüzde 2011 yılındaki rekabet şartları gerçekleşmiş olsaydı, 2021 yılında alımı yapılan 300 milyar liralık iş, 270 milyar liraya alınabilecek, tahminen 30 milyar liralık kamu kaynağı, tasarruf edilecekti.

2011 ve 2021 ihale istatistikleri değerlendirildiğinde, vergi veren halkın cebinden çıkan paranın, merkezi otoritenin belirlediği yüklenici firmaların bilançolarına yansıdığı, değerlendirilebilir. Başka bir anlatımla, ihale sistemindeki bozulma, halkın fakirleşmesine, gelir adaletsizliğinin artmasına neden oldu.

### **4-Kamu ihale sistemine güven, son yılların en düşük seviyeye geriledi**

2002 Yılında, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile birlikte, "Denetleyici ve Düzenleyici" bir kurum olarak Kamu İhale Kurumu oluşturuldu. 4734 sayılı Kanun ilk uygulanmaya başlandığı yıllarda, kurumun karar alma yetkisine sahip "Kamu İhale Kurulu'nu" oluşturan üyeleri, bir defaya mahsus olmak üzere seçilirdi. Yani seçilen bir üyenin yeniden seçilme durumu olamadığı için daha objektif karar alması mümkündü.

Yine kurul üyeleri; Hazine Müsteşarlığı, Danıştay, Sayıştay, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği, Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu gibi kuruluşların içerisinde seçimle gelen kişilerden oluşmaktaydı. Yani Kurul tarafından verilen kararların, kamuoyu nezdinde tarafsız olduğu yönünde kuvvetli bir algı bulunmaktaydı.

Ancak günümüzde Kamu İhale Kurulu'nu oluşturan üyelerinin, atanma ve yeniden seçilme gibi yetkilerinin tümü, doğrudan Cumhurbaşkanı'nda toplandı. Ayrıca üyelerin, birden fazla dönem için görevlendirilmelerine de olanak tanındı.

Kamu İhale Kurulu'nun atamasının bizzat Cumhurbaşkanı tarafından yapılması, Avrupa Birliği'nin eleştirisine neden oldu. Kurulun tarafsızlığını yitirdiği ifade edildi!

Yukarıda anlattığımız yapısal değişikliklerle birlikte, Kamu İhale Kurumu'na yapılan başvuru sayısı da son zamanların en düşük orana geriledi. Örneğin 2011 yılında itirazın şikâyet başvuru sayısı 4 bin 670 adet iken, 2021 yılında bu sayı 2.343 adet seviyesine indi! İhale sayısına göre yapılan itirazın şikâyet başvuru oranı, tarihin en düşük seviyesi olan %3.25 seviyesine geriledi.

Özetle, Kamu İhale Kurumu'na yapılan başvurulardaki azalmanın bir nedeninin de, ihale sistemindeki bozulmaya dayalı, güvensizliğin artması olarak yorumlamak mümkündür.

## **5-İhale sisteminde reform yapılacaktı, hala ortada hiçbir şey yok**

“Bozuk düzende sağlam çark olmaz!” özdeyişi, Osmanlı'nın içine düştüğü durumu ve yıkılışa giden süreci anlatır. Son zamanlarda ülkemizde, sadece hukuk, adalet, ekonomi değil, hemen hemen tüm alanlarda bozulmanın yaşandığı görülüyor. İhale istatistikleri ise son on yıl içerisinde ihale sisteminde yaşanan bozulmayı gözler önüne seriyor.

Ancak ulusal ve uluslararası kuruluşlar dahil tüm kurumların yaptığı uyarıların, merkezileşen otoriter yönetimin de dikkatini çekti. Halkın vergilerinden oluşan kamu kaynaklarının harcandığı ihale sisteminin bozulması, iktidar sahiplerini çözüm üretmek zorunda bıraktı. Bu kapsamda, 23 Mart 2021 tarihinde İhale Kanunu'nun iyileştirileceği ve yeni bir kanun çıkarılacağı beyan edildi.

Ancak merkezileşen otoriter yönetim, aradan bir yıldan fazla zaman geçmesine rağmen, ihale sisteminde herhangi bir reform yapmadı. Oysa 31.12.2021 tarihine kadar, Avrupa Birliği seviyesinde, rekabete dayalı modern ve şeffaf bir ihale yasasının çıkarılacağı sözü verilmişti.

Gelinen noktada, aradan bir yıldan fazla zaman geçmesine rağmen, ihale sistemindeki bozulmayı engelleyecek herhangi bir kanun çıkarılmadığını görüyoruz. Kamuoyu ise bozulmuş olan ihale sisteminden menfaati olanların, yapılacak düzenlemeleri engellendiği kuşkusuyla, herhangi bir iyileştirme yapılamayacağı kanaatini taşıyor.