

KAMU YÖNETİMİNDE ETKİNLİĞİN SAĞLANMASINDA ALTERNATİF BİR MODEL: İHALE YÖNTEMİ

Zehra ŞAHİN İLKORKOR *

ÖZET

Küreselleşmenin her alanda etkisini gösterdiği günümüzde, özel sektörde olduğu kadar kamu sektörü yaklaşımlarında da önemli değişimler yaşanmaktadır. Kamu yönetimindeki değişim ile birlikte önem kazanan alternatif sunum yöntemleri arasında çok geniş bir alanda uygulanabilen yöntem ise ihale yöntemidir. Bu çalışma ile ihale yönteminin çeşitli açılardan analiz edilmesi ve böylece kamu idarelerinin bu yöntemden başarılı bir şekilde yararlanabilmeleri amaçlanmaktadır. Bu çerçevede çalışmada ilk olarak, ihale yöntemi hakkında kavramsal bir çerçeve çizilecek ve daha sonra ihale yönteminin Türk kamu sektöründeki uygulamalarına yer verilecektir. Sonuç olarak, ihale yönteminin kamu idareleri tarafından başarılı bir şekilde uygulanması için fayda-maliyet analizi ile risk analizi yapılması, ihale yönteminin amaçlarının belirlenmesi, sağlıklı sözleşmeler imzalanması, tedarikçinin performansının sürekli olarak değerlendirilmesi ve kontrol edilmesi ve tüm süreç boyunca stratejik yönetim ilkeleri çerçevesinde değerlendirmeler yapılması gibi hususların önemli olduğu vurgulanacaktır.

Anahtar Kelimeler: Kamu Yönetiminde Değişim, İhale Yöntemi, Hizmet Alımı.

ABSTRACT

Alternative Model for Efficiency in the Public Sector: Contracting Out

In this era of globalization, important transformations has experienced in public sector as well as private sector. One extensively used approach among alternative provision methods which have gained importance with public sector transformation is contracting out. The purpose of this study is to analyze contracting out practices from various viewpoints and by this way, to make the public administrations benefit from this method properly. In this context, firstly the conceptual framework of contracting out will be determined and then contracting out in accordance with Turkish public sector will be examined. Finally, it will be emphasized that the issues such as conducting cost-benefit analysis and risk analysis, determining the aims of contracting out, making proper contracts, evaluating and controlling the performance of suppliers regularly and acting in respect of strategic approach in the whole process will be very important in order to apply contracting out successfully.

Key Words: *Public Sector Transformation, Contracting Out, Service Procurement.*

* Hazine Müsteşarlığı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Genel Müdürlüğü, Hazine Uzman Yardımcısı

GİRİŞ

Günümüzde, küresel rekabet ile birlikte sosyal, ekonomik, politik, kültürel ve teknik alanlarda yaşanan gelişmeler, özel sektörde olduğu kadar kamu sektörü yaklaşımlarında da önemli değişimleri beraberinde getirmiştir. 1980'li yıllarda İngiltere'de başlayan özelleştirme akımının da etkisiyle devletin rol ve fonksiyonları yeniden tanımlanmaya başlanmıştır (OECD Public Management Committee, 1999, s.2). Devletin asli işlerini daha etkin bir şekilde yapabileceği düşüncesi başta Amerika Birleşik Devletleri (ABD) ve Avrupa Birliği (AB) ülkeleri olmak üzere tüm dünyada kabul görmüştür (Kakabadse and Kakabadse, 2001, s.404). Kamu tarafından sunulan mal ve hizmetlerin yapı ve işleyişinde, devletin ve kamu kesiminin amaçları, değerleri ve yöntemlerinde zaman içerisinde önemli değişimler yaşanmıştır. Önceleri kamu hizmetlerinin sadece kamu tarafından üretilmesi ve sunulması savunulurken, günümüzde söz konusu mal ve hizmetlerin bazılarının üretiminde ve sunumunda, farklı yöntemlerin kullanılabilmesi tartışılmaya başlanmıştır.

Kamu yönetiminde yaşanan bu gelişmelere paralel olarak, kamu hizmetlerinin sunumunda kamu idareleri tarafından ihale, imtiyaz, şirketleşme, kamu özel işbirliği, kiralama, kupon ve satış gibi değişik alternatif yöntemler kullanılmıştır (Savas, 1993, s.325). Alternatif yöntemler arasında en fazla uygulama alanı bulan yöntem ise ihale yöntemidir.

İhale yöntemi uzun yıllar birçok kamu kurum ve kuruluşu tarafından uygulanan ve bu nedenle herkes tarafından iyi bilinen bir yöntemdir. Örneğin İngiltere'de 18. ve 19. yüzyıllarda yolların bakım ve onarımı, vergilerin ve katı atıkların toplanması, hapisane yönetimi ve sokak aydınlatmalarının düzenlenmesi ihale yöntemiyle özel sektöre devredilmiştir (Industry Commission, 1996, s.73-74). Aynı dönemde Fransa'da demiryollarının yapım ve onarımı, su depolama ve dağıtım gibi kamu hizmetlerinde ve Avustralya'da posta ve kargo dağıtım hizmetlerinde ihale yöntemi, uygulama alanı bulmuştur (Domberger, 1998, s.8-9).

Her ne kadar ihale yöntemi her zaman var olmuşsa da, 1980'li yıllardan sonra artan bir ilginin odağı haline gelmiştir (Industry Commission, 1996, s.76). İlk başlarda yalnızca temizlik, yemek, ulaşım gibi destek hizmetlerini kapsayan ihale yöntemi bugün, değer zincirinin neredeyse tamamında görülen bir uygulama konumuna gelmiştir. 1990'lı yılların ortalarından sonra ise ihale yöntemi, bir yönetim stratejisi ve iş modeli olarak değerlendirilmiş ve daha fazla önem kazanmıştır (Cohen and Eimicke, 2008, s.16). Diğer taraftan, literatürde bu konuyla ilgili olarak yapılan çalışmalar, ihale yönteminin ilerleyen yıllarda daha popüler olacağını göstermektedir (Kakabadse and Kakabadse, 2002, s.190).

Bu kapsamda çalışmamızda, ihale yönteminin kavramsal çerçevesinin tüm ayrıntılarıyla anlatılması amaçlanmıştır. Bu çerçevede, ihale yönteminin işleyişi, kullanım alanları, karar mekanizması, faydaları ve sakıncaları hakkında ayrıntılı bilgiler sunulmuştur. Daha sonra ihale yönteminin Türkiye'deki uygulaması incelenmiş ve bu konudaki yasal mevzuat ile örnek uygulamalara yer verilmiştir. Sonuç bölümünde ise başarılı bir uygulama için dikkat edilmesi gereken hususlar ele alınarak genel bir değerlendirmeyle çalışma tamamlanmıştır.

1. İHALE YÖNTEMİ KAVRAMI

Kamu yönetiminde yaşanan değişim neticesinde özellikle kamu idarelerinin doğrudan faaliyet alanına girmeyen hizmetlerin sunulmasında son yıllarda yaygın bir şekilde alternatif yöntemlerden yararlanılmaktadır. Alternatif yöntemler arasında çok değişik alanlarda kullanılabilen ve bu nedenle en fazla uygulama alanı bulan yöntem ise ihale yöntemidir.

İhale yöntemi yerine literatürde, hizmet alımı, hizmet ihalesi (Ergin ve Şahin, 2005, s.52), kontrat yöntemi, sözleşme ile hizmet gördürme yöntemi, dış sözleşme, kamu hizmetlerinin sözleşme ile yaptırılması (Baytan, 1999, s.357) gibi ifadeler de kullanılmakta olup, bu yöntem İngilizce tabiri ile "contracting out" olarak da bilinmektedir.

İhale yönteminde, kamu idareleri, kendi kaynakları ile mal ve hizmeti üretmek yerine bu mal veya hizmeti dışarıdan satın almayı daha avantajlı görmektedir. İhale yöntemi kısaca, bir kurumun veya kuruluşun diğer bir kurum veya kuruluşla mal ve hizmet sunumu için sözleşme yapması durumunu ifade etmektedir (Ascher, 1987, s.7).

Genellikle hizmetlerin sunulmasında başvuru ihale yöntemi "hizmet üretim faaliyetinin kontrol ve gözetimi, ilgili kamu kuruluşunda kalmak suretiyle, kamu hizmetlerinin bir ihale sonucunda yapılan sözleşmeye dayalı olarak özel sektör teşebbüsü tarafından gördürülmesi" olarak da tanımlanabilmektedir (Baytan, 1999, s.357).

İhale yönteminde kamu idaresi, özel bir şirket veya özel bir şahıs ile sözleşme yapabileceği gibi vakıflarla, kooperatif şirketleriyle, kâr gözetmeyen teşebbüslerle, gönüllü kuruluşlarla veya kamu sektörü içinde başka bir idare ile de sözleşme yapabilmektedir (Ascher, 1987, s.8). Eğer hizmet uzun yıllardır kâr gözetmeyen kuruluşlar tarafından sağlanıyorsa, söz konusu kuruluşlar toplum tarafından destekleniyorsa, bireyleri değil de tüm toplumu ilgilendiren hizmetler söz konusuysa ya da hizmetlerin kalitesi ile hizmetlere erişim önemliyse, o zaman genellikle kâr gözetmeyen kuruluşlarla sözleşme yapılmaktadır (Ferris ve Graddy, 1986, s.338-339).

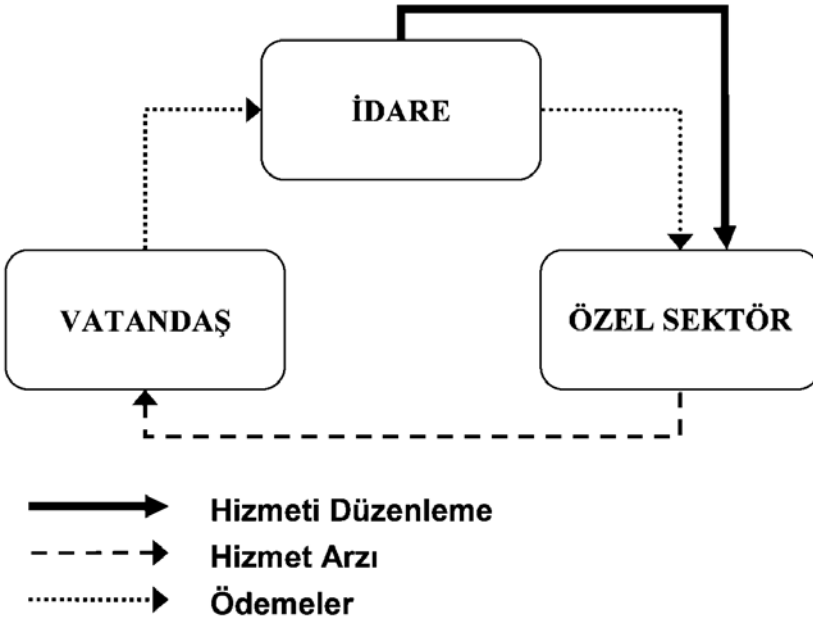
Diğer taraftan, bu yöntem ile dışarıdan mal veya hizmet alınsa bile kamu idaresinin rolü bitmemekte; mal veya hizmetin kalitesine ilişkin yükümlülükleri devam etmektedir. İhale yoluyla mal veya hizmet alan idare, düzenleme yapmaya, prosedürleri ve kuralları belirlemeye, planlama ve finansman işlevlerini yürütmeye devam etmektedir (Baytan, 1999, s.358).

2. İHALE YÖNTEMİNİN İŞLEYİŞİ

İhale yöntemi ile mal ve hizmetlerin sunulmasında, düzenleyen (organizatör), üreten ve tüketen olmak üzere üç taraf bulunmaktadır. Örneğin bir belediye, çöplerin toplanmasını ihale yöntemi ile özel bir şirkete verdiği takdirde belediye, hizmeti düzenleyen; özel şirket, hizmeti üreten; vatandaş ise hizmeti tüketen konumunda bulunmaktadır.

Bu taraflar arasındaki ilişki, standart bir model yardımıyla Şekil 1'de gösterilmiştir.

Şekil 1. İhale Yönteminin İşleyişi



İhale yönteminin işleyişi yukarıda yer alan standart bir model yardımıyla açıklanmıştır. Şekil 1'de gösterildiği gibi, hizmetin düzenlenmesinden ve yönetiminden sorumlu olan idare, organizatör olarak faaliyet göstermekte olup, hizmetin sunumu için ihaleye çıkmaktadır. İhaleyi alan özel sektör kuruluşu ise hizmetin üretiminden ve sunumundan sorumludur. Vatandaşlar olarak ifade edilen tüketiciler ise hizmetten faydalanmakta ve sunulan hizmetin karşılığı olarak hükümete vergiler yoluyla ödeme yapmaktadır (Savas, 1993, s.328). Düzenleyici konumunda bulunan idare ise sunulan hizmetin karşılığı olarak özel sektör kuruluşuna ödeme yapmaktadır. Sözleşme çerçevesinde yapılan ödeme dışında idare, ihaleyi kazanan özel firmaya yardım niteliğinde de ödeme yapabilmektedir (Vural, 2007, s.122).

İhale yönteminde, yukarıdaki modelden de anlaşıldığı üzere sözleşme yapan ilgili kamu idaresi hizmetin finansmanını sağlamaya ve hizmeti düzenlemeye devam etmekte, üretim ve sunum işini ise özel sektöre devretmektedir.

İhale yönteminde genel kabul görmüş uygulama, vatandaşın idareye, idarenin de hizmetin bedeli olarak tahsil ettiği tutardan özel sektöre ödeme yapmasıdır. Bazı durumlarda ise yapılan sözleşme gereği vatandaşlar, doğrudan özel sektöre ödeme yapabilmektedir. Bu gibi durumlarda, "sözleşme bedeli çoğu zaman sağlanan hizmet birimi üzerinden (örneğin, toplatılan atık miktarı, ulaşımı sağlanan yolcu sayısı, temizlenen kanalizasyon uzunluğu vs.) hesaplanır." (Vural, 2007, s.122).

3. İHALE YÖNTEMİNİN KULLANIM ALANLARI

Kamu sektöründe ihale yöntemi, çok geniş bir alanda uygulanmaktadır. Özellikle ana faaliyet konularıyla ilgili olmayan destek hizmetlerinin sunulmasında kamu idareleri tarafından sıklıkla ihale yöntemine başvurulmaktadır.

Herkes tarafından iyi bilinen çöp toplama, yemek servisi ve temizlik hizmetleri dışında, araçların ve silahların bakım ve onarımı, hava ve deniz ulaşımı, hava trafik kontrolü, silahlı kuvvetlerin eğitim faaliyetleri, konutların yenilenmesi, inşaat işleri, güvenlik, grafik dizaynı ve baskı, alanların ve araçların korunması, bilgisayar ve veri işlem servisleri, itfaiyecilerin eğitimi, sulama hizmetleri, hastanelerde yaşlıların, özürlülerin ve sakatların bakımı, mimari ve yasal hizmetler, araştırma, endüstriyel gelişme ve mesleki danışmanlık gibi değişik birçok alanda ihale yöntemi kullanılmaktadır (Hartley, 1993, s.436-437).

Çocuk programları, yaşlıların bakımı, hastane yönetimi, kamu sağlık programları, uyuşturucu madde ve alkol bağımlılığına karşı tedavi hizmetleri, akıl sağlığına yönelik programlar, kültürel programlar, müze faaliyetleri gibi hizmetlerde ise kamu idareleri ihale yöntemini kullanarak genellikle sivil toplum kuruluşları ile sözleşme yapmaktadır (Peters, 1991, s.55).

İhale yöntemi çok geniş bir alanda kullanılabilmesine rağmen, kamu idareleri tarafından ihale yönteminin kullanımı, genellikle çocuk bakımı, eğitim ve sağlık gibi sosyal hizmetlerden ziyade, temizlik, ulaşım ve çöp toplama gibi teknik hizmetlerde daha yaygındır (Blöchliger, 2008, s.14).

4. İHALE YÖNTEMİNİN KULLANIMINA KARAR VERİLMESİ

İhale yönteminin kullanılmasına karar verilmesi, bazı durumlarda değişiklik göstermektedir.

- İhaleye konu olan mal veya hizmetler için ne kadar çok rekabet olursa
- Performans ne kadar kolay hesaplanabilir ve değerlendirilebilirse
- Amaç ve görevler ne kadar açık ve kolay belirlenebilirse
- Mal veya hizmet, kamu idaresi için ne kadar az temel yetenek sayılırsa
- Mal veya hizmete yönelik talep, zamana göre ne kadar fazla değişirse
- Özel tedarikçiler nitelikli personeli kamu sektörüne kıyasla ne kadar kolay temin ederse
- Özel tedarikçiler hizmeti üretirken ne kadar çok ölçek ekonomisi sağlarsa
- Kamu idareleri tarafından mal veya hizmet sunumunda, hesap verebilirlik ve tarafsızlık hususlarında ne kadar fazla sorun yaşanırsa

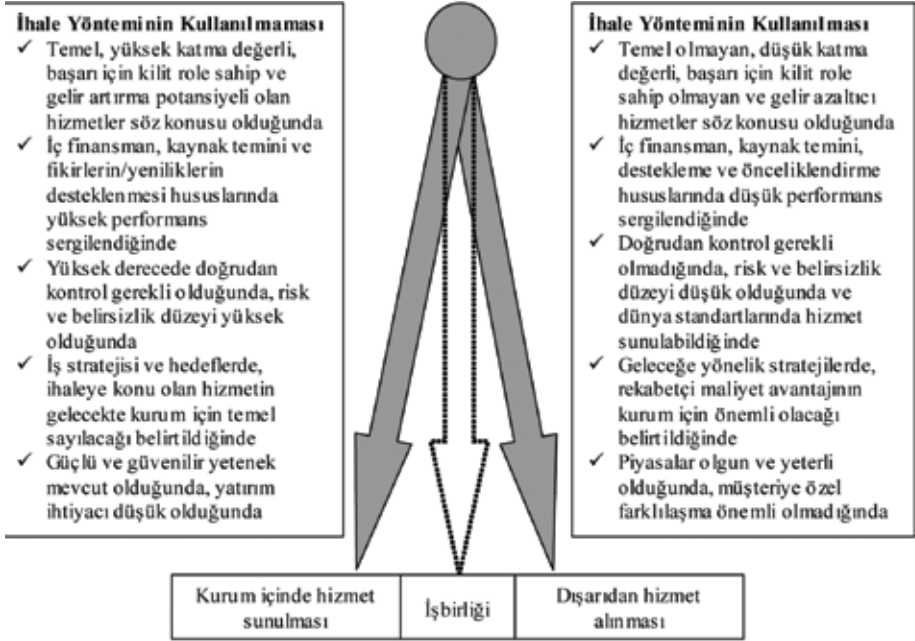
ihale yöntemi, o kadar fazla tercih edilmektedir (Savas, 2005, s.5; OECD, 2009, s.124).

Levin ve Tadelis tarafından yapılan araştırmada da sözleşme yapma zorluğu ile ihale yönteminin kullanım durumu arasındaki ilişki araştırılmış ve sözleşme yapma zorluğu arttığında ihale yönteminin daha az tercih edileceği tespit edilmiştir (Levin ve Tadelis, 2007, s.17).

Hart, Shleifer ve Vishny tarafından yapılan çalışmada ise kamu idarelerinin yolsuzluk yapma riski yüksek olduğunda, ihale yönteminin kullanılmamasının; kamu idarelerinin oy potansiyelini artırmaya önem verdiği durumlarda ise ihale yönteminin kullanımının teşvik edilmesinin daha uygun olacağı iddia edilmiştir (Hart vd., 1996, s.50).

Gartner tarafından yapılan çalışmada ise hangi durumlarda ihale yönteminin tercih edileceği hangi durumlarda ise tercih edilmeyeceği Şekil 2'de formüle edilmektedir (Patel ve Aran, 2005, s.67).

Şekil 2. İhale Yöntemine Yönelik Stratejik Karar Alınması



Kaynak: Patel ve Aran, 2005, s.67.

5. İHALE YÖNTEMİNDE KULLANILAN SÖZLEŞME ÇEŞİTLERİ

İhale yönteminde, mal veya hizmetin ne zaman ve hangi standartlarda sunulacağı ve ne kadar ödeme yapılacağı önceden yapılan bir sözleşme ile belirlenmektedir. Literatürde yer alan sözleşme çeşitlerinin incelenmesi, ihale yönteminin gelişim sürecinin daha iyi anlaşılması bakımından önem arz etmektedir.

Bu konuda, uygulanabilecek belli başlı ihale sözleşmelerini aşağıdaki gibi sıralayabiliriz (Emrealp, 1992, s.5-8; naklen Akcan, 2007, s.38).

- Sabit Bedelli Sözleşme: İhalede belirtilen sözleşme bedeli, sözleşme bitinceye kadar değişmemektedir.
- Eskalasyona Tabi Sözleşme: İhalede belirtilen sözleşme bedeline, belirli bir endekse bağlı olarak eskalasyon (artış) uygulanmaktadır.
- Sabit Bedel - Artı - Teşvik Primi: İhalede belirtilen sözleşme bedeli hesaplanırken, maliyet ve kâr oranına ek olarak teşvik primi de verilmektedir.

- Maliyet Sözleşmesi: İhalede belirtilen sözleşme bedeli, yüklenici firmanın üstlendiği hizmeti yerine getirmek için yaptığı harcamalar ile kâr payının toplamından oluşmaktadır.
- Maliyet - Artı - Teşvik Primi: İhalede belirtilen sözleşme bedeli hesaplanırken, yüklenici firmanın üstlendiği hizmeti yerine getirmek için yaptığı harcamalara ek olarak teşvik primi de verilmektedir.

6. İHALE YÖNTEMİNİN YARARLARI

İhale yöntemi, beraberinde getirdiği birçok avantajı nedeniyle kamu idareleri tarafından sıklıkla tercih edilmektedir. İhale yönteminin avantajlarını alt başlıklar halinde aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür.

6.1. Maliyetleri Azaltma

İhale yöntemi sayesinde, idareler belirli bir maliyete katlanmak yerine, gerçekleştirmek istedikleri faaliyeti, ölçek ekonomilerinden yararlanan ve uzmanlaşmış hizmet sağlayıcılarına daha düşük maliyetle yaptırabilme imkânı elde ederler. İhale yöntemi hem araştırma-geliştirme gibi uzun vadeli yatırım harcamalarının azaltılmasını hem de ihaleye konu olan faaliyet için katlanılacak olan işçilik giderleri, bakım ve onarım giderleri gibi dönemsel maliyetlerin azaltılmasını sağlar (Bettis vd., 1992, s.12). Aynı zamanda işçiler için yemek, yol gibi yasal birtakım yükümlülükler ve zorunlu tasarruf, konut edindirme yardımı gibi fon kesintilerinden kaynaklanan harcamalar gibi görünmeyen maliyetlerin azaltılmasında veya kontrol edilmesinde de faydalı olur.

Diğer taraftan, kamu idarelerinin yüksek ücretle personel çalıştırması ve ihale yöntemi sayesinde personel maliyetlerini düşürmeleri sebebiyle, ihale yöntemi maliyetlerde büyük tasarruflar sağlanmasında etkili olmaktadır (Fernandez vd., 2006, s.58). Yapılan çalışmalar neticesinde ihale yönteminin yüzde 20 ila yüzde 40 oranında maliyet tasarrufu sağladığı bilinmektedir (Blumberg, 1998, s.8).

6.2. Esneklik Sağlama

İhale yöntemi, bürokrasiyi azaltır ve böylece esneklik ve dinamizm sağlar; donanım ve personel kullanımı bakımından esnek çözümler sunar. İhale yöntemi sayesinde idareler; esnek hareket edebilme, hantal yapıdan kurtularak yalın hale gelebilme, zamandan tasarruf edebilme, daha hızlı karar alabilme, taleplere göre hızlı bir şekilde değişiklik yapabilme, değişimlere zaman kaybetmeden reaksiyon gösterebilme, müşterilerin isteklerine daha çabuk cevap verebilme ve dönemsel dalgalanmalarda iş ve süreçlerde değişiklik yaparak başka alanlarda faaliyet gösterebilme imkânını bulmaktadır (Domberger, 1998, s.49-50).

6.3. Riskleri Azaltma

İhale yöntemi, yeni yatırımları ortadan kaldırmakta ve böylece riskleri dağıtmaktadır. Aynı zamanda, yetersiz yönetim, niteliksiz personel ya da güncel olmayan teknoloji gibi nedenlerden dolayı ortaya çıkması muhtemel olumsuzlukları gidermekte ve böylece karşılaşılabilecek riskleri azaltmaktadır (Quinn ve Hilmer, 1995, s.64).

6.4. İleri Teknolojiden Yararlanma

İhale yöntemi sayesinde idareler, hizmet sunucularının gelişmiş teknolojilerinden faydalanmakta, söz konusu firmaların araştırma ve geliştirme bölümlerindeki gelişmeleri izlemekte ve böylece teknolojiyi takip etme maliyetinden ve büyük miktarda finansal kaynak gerektiren teknoloji yatırımları yapmaktan kurtulmaktadır (Domberger, 1998, s.37). Böylece, mevcut durumda idarenin sahip olamayacağı ileri teknoloji, alet ve tekniklerden yararlanma, teknolojiyi düşük maliyetlerle takip etme ve her yeni nesil için katlanılan eğitim maliyetlerini azaltma imkânını elde ederler.

6.5. Hizmet Kalitesini Artırma

İhale yöntemi, kamu kadrolarında istihdam edilmeyen ve belirli bir konuda uzman olan nitelikli personelden faydalanılmasını, hizmet sunucusunun elde ettiği endüstri bilgisinden, iş süreçlerindeki uzmanlıklarından ve ispatlanmış deneyimlerinden yararlanılmasını ve böylece daha iyi ve daha kaliteli hizmetlere hızlı bir şekilde erişilmesini sağlar (Patel ve Aran, 2005, s.21).

6.6. Temel Yeteneklere Odaklanma

İhale yöntemi, kamu idarelerinin sağlıklı bir şekilde küçülmesini ve katma değeri yüksek faaliyetlere yoğunlaşmasını, ana faaliyet konusu dışındaki iş süreçlerinde veya gelir getirmeyen üretim alanlarında hizmet sunucularından yararlanmasını ve bu konuda harcayacağı zaman, yatırım ve iş gücünü temel yeteneğin geliştirilmesine harcayarak rekabet avantajı elde etmesini sağlar (Domberger, 1998, s.76).

6.7. Zamanı ve Kaynakları Etkin Kullanma

İhale yöntemi, hem içsel kaynakları serbest bırakma hem de ek kaynaklara ulaşma imkânı sağlar ve böylece idarelerin, sınırlı sayıda kaynaklarından optimum şekilde yararlanmasına yardımcı olur. İdare açısından önemli olmayan fonksiyonlarda ihale yönteminden yararlanılması, bu fonksiyonlar için kullanılacak kaynakların (insan kaynakları gibi) kritik fonksiyonlara yönlendirilmesini, idareye değer yaratacak biçimde yeniden dağıtılmasını ve aynı zamanda önceden kullanılan bina, makine, donanım ve teçhizatların elden çıkarılarak önemli bir finansal getiri elde edilmesini sağlar (Domberger, 1998, s.51).

6.8. Rekabet Sağlama

İhale yöntemi, rekabet sayesinde etkinlik ve verimlilik sağlar, kamu te-kellerinin sona erdirilmesine yardımcı olur. Aynı zamanda rekabet sayesinde ihaleye katılan rakip firmalar tarafından yeni yöntemlerin, yeni düşüncelerin, yeni yönetim tekniklerinin ve modern donanımların geliştirilmesinde etkili olur (Domberger, 1998, s.51).

7. İHALE YÖNTEMİNİN KULLANIMINDA ORTAYA ÇIKABİLECEK SORUNLAR

İhale yönteminin yaygın bir şekilde kullanımına yol açan yararlarının yan-ında, uygulamada ortaya çıkabilecek bazı sakıncaları ve sorunları da bulun-maktadır. Söz konusu sorunları alt başlıklar halinde aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür.

7.1. İstenilen Performansın Sağlanmaması

İhale yöntemi, hizmet sunucusunun sadece maliyetlere önem vermesi veya ihalede en düşük fiyat veren firmanın seçilmesi neticesinde hizmetlerin kalitesinin düşmesine neden olabilir. İhaleye çıkacak firma sayısı yeterli olma-dığı veya piyasada tam anlamıyla rekabet tesis edilemediği takdirde etkinlik ve maliyetlerde tasarruf sağlamayabilir. Ayrıca, hizmetlerin tümünün aynı firmaya ihale edilmesi ve bu firmanın iflas etmesi durumunda ise ihale yönteminin kullanımı, hizmetlerin aksamasına, görevlerin zamanında yerine getirilememe-sine veya acil ihtiyaçlara cevap verilememesine neden olabilir (Hartley, 1993, s.441-442). Diğer taraftan, hedefler belirgin olmadığında veya hizmet sağla-yıcısıyla uyumlu bir kurumsal kültür oluşturulmadığında, ihale yönteminden beklenen faydalar tam anlamıyla elde edilemeyebilir, mali ve yönetsel alanlar-da olumsuzluklarla karşılaşılabilir (Patel ve Aran, 2005, s.23-24).

7.2. Hizmet Sunucusuna Bağımlı Kalınması

İhale yöntemi, kurum içi kapasitenin düşmesine ve kurumda söz konusu hizmetin üretilmesi ve sunumuna ilişkin tecrübenin kaybedilmesine neden ola-bilir (Domberger, 1998, s.69). Özellikle uzun süreli, ortaklık anlamında çok sıkı bir ilişki neticesinde ihale yönteminden yararlanan idareler, hizmet sunucusuna aşırı düzeyde bağımlı hale gelebilir. Bunun sonucunda da idareler tedarikçi firmanın fiyat, temin gibi koşullarına uymak zorunda kalabilir.

7.3. Kontrolün Kaybedilmesi

Hizmet sunucusunun faaliyetleri izlenmediğinde, tedarikçi ile sürekli bir iletişim tesis edilmediğinde veya yönetim ve sözleşmedeki bazı yanlışlıklar nedeniyle, ihaleye konu olan faaliyet üzerindeki kontrol kaybedilebilir. Aynı zamanda, idarenin gizli belgelerinin, belirlemiş olduğu stratejilerinin veya iş planlarının hizmet sunucusu tarafından bilinmesi halinde, idare birtakım risk-lerle karşılaşılabilir (Patel ve Aran, 2005, s.24).

7.4. Personelin İşten Çıkarılması

İhale yönteminin kullanımı, bir kısım çalışanın işini kaybetmesine ve bu nedenle grevlere veya sendikaların tepkisine yol açabilir. Bu durum, ihaleye konu olan kamu hizmetini daha önce üreten ve sunan kamu görevlilerinde memnuniyetsizliğe ve motivasyon düşüklüğüne ve hatta uzun dönemde işsizlik oranının artmasına neden olabilir (Domberger, 1997, s.76).

7.5. Personel Açısından Eşitsizliklerin Oluşması

Aynı üretim/hizmet sürecinde, idare ve hizmet sunucusu tarafından istihdam edilen personelin ücret, sosyal yardımlar, çalışma koşulları vb. bakımdan farklı haklara sahip olmaları tatmin düşüklüğüne, gelecek korkusuna, kayıtsızlığa ve yabancılaşmaya neden olabilir. Diğer taraftan, özel tedarikçiler ihale ile aldıkları hizmetlerin maliyetini düşürmek için, düşük ücretli veya sigortasız işçi çalıştırmaya yönelebilir (Eryılmaz, 1989, s.39), işleri zorlaştırabilir ve çalışma koşullarını ağırlaştırabilirler (Hartley, 1993, s.441-442). Bu nedenle, ihale yönteminin kullanımı gerekli tedbirler alınmadığı takdirde ücretlerin düşmesine ve çalışma koşullarının bozulmasına da yol açabilir.

7.6. Rüşvet ve Yolsuzluk

İhale yönteminin kullanımı, rüşvet ve yolsuzluğu beraberinde getirebilir. Rüşvet ve yolsuzluk ise rekabetin yararını ortadan kaldırabilir ve hizmete ilişkin kalite denetimini devreden çıkarabilir (Eryılmaz, 1989, s.39).

8. TÜRKİYE'DE İHALE YÖNTEMİ

Ülkemizde ihale yöntemi eskiden beri uygulanmakta ve çok değişik alanlarda yaygın olarak kullanılmaktadır. "Türkiye'de devlet ihalelerini düzenleyen yasalar, ihaleye konu olan alanları öyle tanımlamaktadır ki, her türlü mal ve hizmeti özel kesime ihale etmek mümkün gözükmektedir." (Eryılmaz ve Eken, 1990, s.62).

İhale yönteminin kullanılması, Avrupa'da ve diğer gelişmiş ülkelerde görülen yaygınlıkta olmasa da ülkemizde özellikle yerel yönetimler tarafından yaygın bir şekilde kullanılmaktadır. TODAİE Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi (YYAEM) tarafından belediyelerde özelleştirme uygulamalarının yaygınlık durumunu tespit etmek amacıyla 406 belediyeyi kapsayacak şekilde yapılan çalışmada da ihale yönteminin belediyeler tarafından hemen hemen tüm hizmet kategorilerinde kullanıldığı tespit edilmiştir (YYAEM, 1998, s.95).

Belediyelerin dışında, ihale yönteminin ayrıca Sağlık Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı, Milli Savunma Bakanlığı ve kamu iktisadi teşebbüsleri tarafından özellikle destek hizmetlerinde yaygın bir şekilde kullanıldığı bilinmektedir (Kamu İhale Kurumu, 2008, s.17-19). Destek hizmetlerinin yanı sıra, ihale

yönteminin ayrıca sağlık bakım hizmetleri ve klinik hizmetleri gibi kamu hizmeti özelliği ağır basan hizmet türlerinde de kullanıldığı yapılan araştırmalarda ortaya çıkmıştır (Ergin ve Şahin, 2005, s.57; Yiğit vd., 2007, s.88).

8.1. Yasal Mevzuat

Ülkemizde, ihale yöntemiyle ilgili yasal mevzuata baktığımızda ise, kamu alımlarına ilişkin ilk düzenlemenin Osmanlı İmparatorluğu zamanında 1857 tarihli nizamname olduğu görülmektedir. Cumhuriyetin ilanından sonra ise kamu alımlarına ilişkin 22.04.1925 tarih ve 661 sayılı Müzayede, Münakaşa ve İthalat Kanunu, 02.06.1934 tarih ve 2490 sayılı Artırma Eksiltme ve İhale Kanunu, 08.09.1983 tarih ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ve son olarak da 04.01.2002 tarih ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu çıkarılmıştır.

Uygulamada olan ihale mevzuatının dağınık olması, kapsam dışında kalan kurum ve kuruluşların kendilerine özgü ihale sistematiği oluşturmaları, mevcut sistemin günümüzün değişen ihtiyaçlarına cevap verememesi, etkin bir kamu ihale platformunun oluşturulamaması ve uluslararası taahhütler ile çağdaş prensiplere uyma gereği; yeni bir ihale mevzuatı hazırlanmasını gerekli kılmıştır (Gürhan, 2008, s.21). Bu çerçevede, 2002 yılında gerçekleştirilen önemli reform çalışmaları sonucunda 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hazırlanarak kamu ihale sürecinin yasal çerçevesi belirlenmiştir. Aynı zamanda söz konusu reform çalışmaları sonucunda 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu da hazırlanarak 01.01.2003 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

Hâlihazırda, kamu hizmetlerinin sunumunda ihale yönteminin kullanılması 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu çerçevesinde gerçekleştirilmektedir. Söz konusu Kanun ile kapsamdaki kamu idarelerinin ihalelerde uyacakları usul ve esaslar belirlenmektedir. Böylece, kamu hizmetlerinin sunumunda kullanılan ihale yönteminin belirli standartlara göre yapılması ve ihalelerde; saydamlık, rekabet, eşit muamele, güvenilirlik, gizlilik, kamuoyu denetimi, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve kaynakların verimli kullanılması sağlanmaktadır.

8.1.1. Kapsam

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun kapsamında bulunan kamu idarelerini aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür:

- Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idareler, il özel idareleri ve belediyeler ile bunlara bağlı; döner sermayeli kuruluşlar, birlikler, tüzel kişiler
- Kamu iktisadi kuruluşları ile iktisadi devlet teşekküllerinden oluşan kamu iktisadi teşebbüsleri

- Sosyal güvenlik kuruluşları, fonlar, özel kanunlarla kurulmuş ve kendilerine kamu görevi verilmiş tüzel kişiliğe sahip kuruluşlar ile bağımsız bütçeli kuruluşlar
- Yukarıda belirtilenlerin doğrudan veya dolaylı olarak birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlasına sahip buldukları her çeşit kuruluş, müessese, birlik, işletme ve şirketler
- 4603 sayılı Kanun kapsamındaki bankaların yapım ihaleleri.

Kapsamdaki kamu idarelerinden de anlaşıldığı üzere 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na kıyasla çok daha geniş bir alanda uygulanmaktadır.

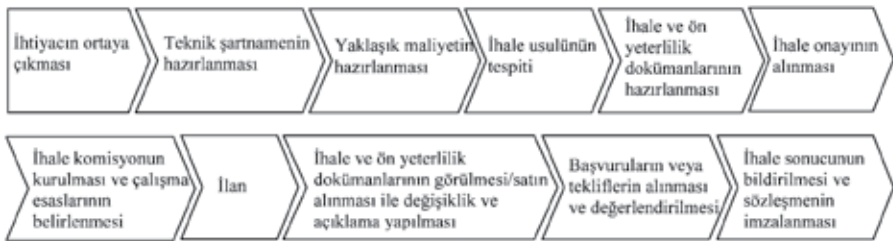
8.1.2. İhale Usul ve Yöntemleri

Açık ihale, belli istekler arasında ihale, pazarlık usulü, doğrudan temin ve tasarım yarışmaları olmak üzere beş ayrı şekilde ihale yöntemiyle dışarıdan mal veya hizmet satın alınabilmektedir. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na göre açık ihale usulü ve belli istekler arasında ihale usulü, temel ihale yöntemleri olup, diğer yöntemler ancak Kanun'da belirtilen özel hallerde kullanılabilir.

8.1.3. İhale Süreci

Mal alımı, hizmet alımı veya yapım işleri ihalelerinde, kamu idareleri onbir aşamadan oluşan ihale sürecini tamamlamaktadırlar. İhale sürecini oluşturan belli başlı adımlar, Şekil 3'te özetlenmiştir.

Şekil 3. İhale Süreci



Kaynak: Kamu İhale Kurumu, 2010a, s.2-40'dan yararlanarak hazırlanmıştır.

8.2. İhale İstatistikleri

Ülkemizdeki ihale yöntemiyle mal alımı, hizmet alımı ve yapım işleri tutarı, gayri safi yurtiçi hâsılanın (GSYH) yaklaşık olarak %8,6'sını oluşturmakta olup, bu oran OECD ortalamalarından daha düşüktür (Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı, 2009, s.3).

İhale tutarlarına ilişkin olarak Kamu İhale Kurumu tarafından her yıl düzenli olarak raporlar yayımlanmaktadır. Tablo 1’de 2008 ve 2009 yıllarında ülkemizdeki ihale tutarlarının değişimi yer almaktadır.

Tablo 1. 2008-2009 Yılları İhale İstatistikleri

Temel Kamu Alım İstatistikleri	2008	2009	Değişim
	Tutar (1000 TL)	Tutar (1000 TL)	%
4734 Sayılı Kanunda Belirtilen İhale Usullerine Göre	68.179.739	53.462.792	-21,59%
İstisna	10.746.259	7.955.974	-25,97%
Doğrudan Temin	4.989.299	4.806.070	-3,67%
Toplam Kamu Alımı	83.915.297	66.224.836	-21,08%

Kaynak: Kamu İhale Kurumu, 2010b, s.2.

Tablo 1’de, 2008 yılında yapılan ihalelerin toplam bedelinin 83,9 milyar TL; 2009 yılında yapılan ihalelerin toplam bedelinin ise 66,2 milyar TL olduğu görülmektedir. Aynı zamanda ihale tutarlarının dağılımına baktığımızda hem 2008 yılında hem de 2009 yılında ilk sırada 4734 sayılı Kanun’da belirtilen ihale usulleri (açık ihale usulü, belli istekliler arasında ihale usulü ve pazarlık usulü), ikinci sırada istisnalar ve üçüncü sırada ise doğrudan temin bulunmaktadır.

Diğer taraftan, Tablo 2’de 2009 yılındaki ihale istatistiklerinin ihale türlerine göre dağılımı yer almaktadır.

Tablo 2. İhale Türlerine Göre 2009 Yılı İhale İstatistikleri

Temel Kamu Alım İstatistikleri	İhale Türleri - Tutar (1000 TL)			
	Mal Alımı	Hizmet Alımı	Yapım İşi	TOPLAM
4734 Sayılı Kanunda Belirtilen İhale Usullerine Göre	13.646.456	20.003.875	19.812.461	53.462.792
İstisna	5.754.617	1.704.003	497.353	7.955.974
Doğrudan Temin	3.561.099	1.009.728	235.243	4.806.070
Toplam Kamu Alımı	22.962.172	22.717.606	20.545.057	66.224.836

Kaynak: Kamu İhale Kurumu, 2010b, s.3-8.

Tablo 2’yi incelediğimizde, 66,2 milyar TL’lik toplam ihale tutarının 22,9 milyar TL’sinin mal alımlarından, 22,7 milyar TL’sinin hizmet alımlarından ve 20,5 milyar TL’sinin ise yapım işlerinden oluştuğu görülmektedir. Öte yandan, 4734 sayılı Kanun’da belirtilen ihale usulleri kapsamındaki kamu alımlarında ilk sırada hizmet alımları, ikinci sırada yapım işleri, üçüncü sırada ise mal alımları yer almaktadır. İstisna ve doğrudan temin kapsamındaki kamu alımlarında ise ilk sırada mal alımları, ikini sırada hizmet alımları, üçüncü sırada ise yapım işleri bulunmaktadır.

8.3. Örnek Uygulamalar

8.3.1. Kırıkkale Belediyesi Katı Atıkların Toplanması

Kırıkkale il merkezi ile kent merkezine yapışık köyler ve kasabalarda toplam 225.000 kişiye verilen katı atık hizmetlerinin, 2005 yılında yapılan ihale çerçevesinde özel firmaya devredilmesi neticesinde Kırıkkale Belediyesi maliyetlerde tasarruf sağlamıştır. Yaslıkaya tarafından yapılan çalışmada, katı atık hizmetlerinin belediyeye maliyetinin aylık 225 milyar TL'den 154 milyar TL'ye düştüğü ve böylece maliyetlerde önemli ölçüde tasarruf sağlandığı tespit edilmiştir. Aynı zamanda hizmet kalitesine yönelik ihale öncesi ya da sonrasında herhangi bir çalışma yapılmamakla birlikte, belediye yetkilileri tarafından hizmet kalitesinde de artış olduğu belirtilmiştir. (Yaslıkaya, 2004, s.227-229).

8.3.2. Kütahya Belediyesi Temizlik Hizmetleri

Kütahya mücavir alanı içindeki tüm mahalle ve sokakların çöplerinin toplanması ile caddelerin ve kaldırımların temizliği hizmetlerinin, 1992 yılında yapılan ihale çerçevesinde özel firmaya devredilmesi neticesinde, iş verimliliği ile birlikte iş kalitesi de artmış ve Kütahya Belediyesi hiçbir zaman ek maliyetle karşılaşmamıştır. Dayar tarafından yapılan çalışmaya göre Kütahya Belediyesi-ince tüm mahalle ve sokaklar periyodik olarak üç günde bir temizlenirken, özel firma tarafından birçok mahalle ve sokak günlük olarak temizlenmeye başlanmıştır. Bu nedenle, tüm hizmetler Belediye tarafından karşılandığında iş verimliliği %40 düzeyinde iken, ihale sayesinde verimlilik %80 düzeyine çıkmıştır. Aynı zamanda, söz konusu Belediye, emekli olan veya çeşitli nedenlerle ayrılan işçilerin yerine yeni işçi almamış ve özel sektöre kıyasla maliyeti çok yüksek olan işçi maaşlarında tasarruf sağlamıştır. 1992 yılında 632 işçi ile faaliyet gösterirken, temizlik hizmetlerini özel sektöre devretmesi neticesinde 2002 yılında 249 işçi ile faaliyet göstermiştir. (Dayar, 2002, s.8-9)

8.3.3. Maden Tetkik Arama Genel Müdürlüğü (MTA) Araç Kiralama

MTA'da ihale yöntemiyle hizmet alımı şeklinde şoförlü araç kiralama yapılması ve taşıma hizmetinin özel firma tarafından sağlanması neticesinde, söz konusu idare maliyetlerde tasarruf sağlamıştır. Doğan tarafından yapılan çalışmada, ihale yöntemiyle temin edilen araç ve şoför tarafından hizmet sunulması sürecinde karşılaşılan maliyetlerin, resmi araç ve kurum personelinin hizmet sunması sürecinde karşılaşılan maliyetlerden yaklaşık olarak %50 daha düşük olduğu bulunmuştur (Doğan, 2006, s.133-134). Aynı zamanda, ihale yöntemi sayesinde hizmet kalitesinin arttığı (teknolojik olarak daha yeni ve emniyetli araçlar kullanıldığı, arızalanmaların azaltıldığı, taşıma kapasitelerinin artırıldığı vs.) tespit edilmiştir.

8.3.4. Türk Telekom A.Ş. Bayilik Sistemi

Türk Telekom'un henüz özelleştirilmediği ve kamu niteliğinde olduğu dönemde, söz konusu şirketin bayilik ağı kurarak bazı hizmetlerini ihale yöntemi ile dışarıdan temin ettiği görülmüştür. 2000 yılından itibaren uygulanan bu sistem ile, Türk Telekom telefon faturalarının tahsilatını yaptırmakta, jeton ve kontör satışına ilave olarak bu merkezlerde kontrollü telefon görüşmeleri yaptırmaktadır. Beytur tarafından yapılan çalışmada, bayilik sistemi ile daha önce şirketin kendi elemanları ve kendi işyerlerinde verilen hizmetlerin daha çok noktadan ve daha az maliyetle müşterilere sunulduğu tespit edilmiştir (Beytur, 2008, s.82-83). Ayrıca, daha önce bu alanlarda hizmet veren şirket çalışanlarının ihtiyaç duyulan diğer birimlere kaydırılarak etkinliğin sağlandığı anlaşılmıştır.

9. GENEL DEĞERLENDİRME

Birçok avantajı beraberinde getiren ihale yönteminin belirli ilkeler çerçevesinde uygulanması, yöntemin başarısı için gereklidir. Gürhan'ın da belirttiği gibi "Kamu ihalesi bir kamu parası harcama aracıdır" (Gürhan, 2008, s.21). Bu nedenle ihale yöntemiyle mal alımı, hizmet alımı veya yapım işi ihtiyaçları karşılanırken kamu kaynaklarının etkin bir şekilde kullanılması gerekmektedir.

İhale yöntemi, maliyetleri azaltma, esneklik sağlama, riskleri azaltma, ileri teknolojiye yararlanma, hizmet kalitesini artırma, temel yeteneklere odaklanma, zamanı ve kaynakları etkin kullanma ve rekabet sağlama gibi birçok avantaja sahiptir. Ancak, bazı durumlarda kuruluşlara özgü işlevsel ve yapısal farklılıklar, piyasa özellikleri veya mevzuattan kaynaklanan sorunlardan dolayı ihale yönteminin kullanımıyla amaçlanan faydalar elde edilemeyebilir. Gerekli ön hazırlıklar, araştırmalar ve koşullar sağlanmadan ihale yöntemi uygulandığında kamu idareleri, birtakım sorunlarla karşılaşabilirler. Bu itibarla, ihale yönteminin belirli ilkeler çerçevesinde uygulanması ve ihale yöntemini uygulama sürecindeki aksaklıkların ortadan kaldırılması büyük önem taşımaktadır.

Ülkemizde kamu idarelerinin ihale yöntemini başarılı bir şekilde uygulayabilmeleri için kamu ihale mevzuatı, ihtiyaçların en etkin şekilde karşılanmasına cevap verebilecek bir sistematığe sahip olmalıdır. AB üyeliğine uyum sürecinde ihale alanında reformlar yapılmış olsa da Türk kamu ihale mevzuatında hala birtakım eksikliklerin olduğu görülmektedir. AB ilerleme raporlarında özellikle ihale mevzuatındaki istisnaların geniş olması ile enerji, su, ulaştırma ve posta sektörlerinde faaliyet gösteren işletmelerin ihalelerine yönelik herhangi bir gelişme sağlanamaması eleştiri konusu yapılmıştır (Avrupa Toplulukları Komisyonu, 2009, s.45-46). Haziran 2007 ve Mayıs 2008 tarihli OECD SIGMA raporlarında ise Türk ihale mevzuatına yönelik olarak genel itibarıyla aşağıdaki konularda eleştiriler yapılmıştır (OECD SIGMA, 2007, s.2-9; OECD SIGMA, 2008, s.3-11).

- En iyi değeri sağlayan isteklinin seçilmesi hususundaki düzenlemelerin, AB mevzuatıyla uyumsuzluk içermesi

- Kanun'daki tanımların, teknik gerekliliklerin ve standartların, ihale ila-
nındaki prosedürlerin, isteklilerin yeterliliklerinin değerlendirilmesine yönelik
kriterlerin ve ihale bedelinin hesaplanmasına ilişkin yöntemlerin, AB mevzuatı-
ndan farklı olması
- İstisnaların çok geniş olması
- Kanun'un ve ikincil mevzuatın çok karmaşık olması ve ayrıca gereksiz
ve esneklikten uzak katı kurallar içermesi
- Enerji, su, ulaştırma ve posta sektörlerinde faaliyet gösteren işletmele-
re yönelik ayrı bir ihale Kanunu'nun hazırlanmamış olması.

AB'de esas olarak iki tane satın alma direktifi bulunmaktadır. Bu direk-
tiflerden ilki, mal ve hizmet alımları ile yapım işlerini düzenlemek üzere ha-
zırlanan 2004/18/EC sayılı direktif; ikincisi ise enerji, su, ulaştırma ve posta
hizmetleri sektörlerinde yer alan kuruluşlara ilişkin olarak hazırlanan 2004/17/
EC sayılı "Utilities" direktifidir (Kamu İhale Kurumu, 2005, s.22). Bu itibarla, AB
üyeliğine uyum sürecinde Türk ihale mevzuatında bu iki direktife paralel ola-
cak şekilde gerekli düzenlemelerin bir an önce yapılması ve böylece mevzuat
uyumunun sağlanması gerekmektedir.

Mevzuat alanında yapılacak düzenlemelere ek olarak kamu idarelerinin,
ihale yöntemini uygulamadan önce fayda-maliyet analizi ve risk analizi yapma-
ları ve bu analizlerin sonucuna göre ihale yönteminin kullanımına karar verme-
leri de büyük önem arz etmektedir. Yapılan tüm değerlendirmeler sonucunda
ihale yöntemine kıyasla kamu idaresinin söz konusu faaliyeti yerine getirmesi-
nin daha etkin ve daha verimli olduğu sonucuna ulaşırsa, söz konusu faaliyet
kamu idaresi tarafından sunulmalıdır.

Aynı zamanda ihale yönteminin amaçlarının belirlenmesi ve bu amaçlara
uygun hareket edilmesi gerekmektedir. Üst yönetim tarafından çevredeki de-
ğişimler, fırsat ve tehditler sürekli olarak izlenmeli, kamu idaresinin güçlü ve
zayıf yönleri tespit edilmeli ve yapılacak değerlendirmeye göre idare kaynakla-
rının nerede ve nasıl kullanılacağına, hangi hizmetlerin hangi öncelikte ve han-
gi yöntemle sunulacağına dair kararlar verilmeli ve stratejiler belirlenmelidir.

Öte yandan, sözleşme sürecine iyi bir şekilde hazırlanılması ve sağlıklı
sözleşmeler imzalanması da ihale yönteminin başarısı için gereklidir. Sözleşme
yapılırken Savas'ın da belirttiği gibi hizmeti üretecek, hizmeti sunacak, hizmeti
düzenleyecek ve hizmetten yararlanacak tarafların rol ve fonksiyonlarının açık
bir şekilde belirlenmesine dikkat edilmelidir (Savas, 2000, s.248). Ayrıca, ile-
ride ortaya çıkabilecek sorunların önüne geçilebilmesi için sözleşme yapılırken
dikkat edilmesi gereken diğer hususları kısaca aşağıdaki gibi sıralamak müm-
kündür (Özbay, 2004, s.32):

- Sözleşme, tüm belirsizlikleri ve riskleri ortadan kaldıracak, iki taraf için de şüpheye yer bırakmayacak, kontrol ve etkinliği artıracak şekilde açık ve geniş kapsamlı hazırlanmalı

- Tedarikçinin kamu idaresine sağlayacağı faaliyetler ve ihale yöntemiyle hedeflenen sonuçlar, sözleşmede net bir şekilde tanımlanmalı ve tamamlanma süreleri belirlenmeli

- Tedarikçinin, hizmet düzeyinin ölçülebilmesi için ölçütler geliştirilmeli ve sözleşmede bu ölçütlere yer verilmeli

- Sözleşmeler esnek olarak hazırlanmalı

- Sözleşme imzalanmadan önce tüm maddeler incelenmeli ve net olarak anlaşılmayan maddeler açıklığa kavuşturulmalıdır.

Sözleşme imzalandıktan sonra ise tedarikçinin performansının sürekli olarak değerlendirilmesi, mal veya hizmetin sözleşmede belirtilen standartlara uygun olarak sunulması için düzenli kontrollerin yapılması ve tüm bu süreçte stratejik yönetim ilkeleri çerçevesinde değerlendirmeler yapılması, ihale yönteminden istenilen avantajların sağlanabilmesi için gereklidir.

Ayrıca kamu idarelerinin, ihale yöntemi dışındaki diğer alternatif sunum yöntemlerini de değerlendirmeleri, ihale yöntemini uygun zaman ve uygun piyasa koşullarında kullanmaları ve yöntemin dezavantajlarını da göz önüne alarak bu dezavantajların ortaya çıkmaması için gerekli tedbirleri almaları büyük önem arz etmektedir. Piyasa koşulları uygun olmadığında doğru zaman beklenmeli ve uygun zamanda ihale yöntemi kullanılmalıdır.

Diğer taraftan, ihale yönteminden beklenen faydaların tam anlamıyla elde edilebilmesi için insan kaynakları yönetimine de önem verilmesi gerekmektedir. Bu kapsamda, dikkat edilmesi gereken belli başlı hususları aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür:

- İhale yönteminden etkilenen kişi ve gruplar ile açık bir iletişim benimsenmeli, söz konusu personel süreçten haberdar edilmeli

- İhale yöntemine yönelik direnmeler en aza indirilmeli

- Tüm süreç boyunca üst yönetimin desteği sağlanmalı

- İhale yöntemi neticesinde eldeki kamu personeli iyi bir şekilde değerlendirilmeli ve atıl personel oluşturulmamalı

- İhale yöntemiyle mal veya hizmet alımı sürecinde görev alacak personel sürekli olarak eğitilmeli

- Sendikalar, medya ve tedarikçiler ile de hizmet alımı sürecinde sağlıklı iletişim kurulmalıdır.

Tüm bunlara ek olarak, ihale yöntemiyle mal veya hizmetlerin sunulmasında tam anlamıyla başarıya ulaşılması ve kamuoyunun güven ve desteğinin sağlanması için kamu idarelerinin düzenleme ve denetleme görevlerini başarılı bir şekilde yerine getirmesi gerekmektedir. Bu çerçevede; tüketici haklarının korunmasına yönelik ilkeler ve kurallar getirilmesi, yüklenici firmanın nitelikli eleman istihdam etmesine yönelik düzenlemeler yapılması, hizmetin sunumunda ve mal üretiminde çevreyle uyumlu teknolojilerin kullanılmasına yönelik çalışmalar yapılması, rekabeti sağlayıcı önlemler alınması, kamu tekelinin yerini özel tekelin almasının önlenmesi, mal veya hizmetlerin sürekliliğinin sağlanması, tarifelerin ne şekilde ve ne sıklıkta ayarlanacağı belirlenmesi ve ihale sürecindeki yolsuzluğun engellenmesi gibi hususlarda düzenlemeler yapılmalıdır (Sakinç ve Kayalidere, 2003, s.212). Ayrıca kamu kuruluşlarında hizmet alım ihaleleri kapsamında çalıştırılan alt işveren işçileri ile ilgili olarak İş Kanunu'ndaki belirsizliklerin giderilmesine yönelik düzenlemeler de yapılmalı ve bu kapsamda çalıştırılan işçilerin mağduriyetlerinin önlenmesi için kıdem tazminatı fonu bir an önce uygulamaya konulmalıdır (Gerek, 2007, s.89-90).

SONUÇ

Geçmiş çok eskilere giden ihale yöntemi, günümüzün değişen dünyasında çok daha önemli bir yaklaşım haline gelmiştir. Bu yargıdan yola çıkılarak hazırlanan çalışmayla ihale yönteminin anlamı, kapsamı, işleyişi, kullanım alanları, karar mekanizması ile faydaları ve sakıncaları ortaya konularak kamu idarelerinin bu yöntemden en üst düzeyde yararlanabilmeleri amaçlanmıştır.

Literatürde, sözleşme yöntemi, kontrat yöntemi, sözleşme ile hizmet görürme yöntemi ve dış sözleşme olarak da bilinen ihale yöntemi, temelde, bir kurumun veya kuruluşun diğer bir kurum veya kuruluşla mal ve hizmet sunumu için sözleşme yapması durumunu ifade etmektedir.

Gelişmekte olan bir ülke olması nedeniyle çok hızlı değişimlerin yaşanmakta olduğu ülkemizde de ihale yöntemi, ABD ve Avrupa'daki ülkeler kadar olmasa da yaygın bir şekilde kullanılmaktadır. Özellikle özelleştirmelerin etkisiyle 1980'li yıllardan sonra birçok kamu idaresi, ihale yöntemini kullanmaya teşvik edilmekte ve yönlendirilmektedir.

Birçok avantajı beraberinde getiren ihale yönteminin belirli ilkeler çerçevesinde uygulanması, yöntemin başarısı için gereklidir. Dolayısıyla, kamu idarelerinin, ihale yöntemini uygulamadan önce fayda-maliyet analizi ve risk analizi yapmaları ve bu analizlerin sonucuna göre ihale yönteminin kullanımına karar vermeleri büyük önem arz etmektedir. Aynı zamanda ihale yönteminin amaçlarının belirlenmesi ve bu amaçlara uygun hareket edilmesi, sözleşme sürecine iyi bir şekilde hazırlanması ve sağlıklı sözleşmeler imzalanması, sözleşme imzalandıktan sonra ise tedarikçinin performansının sürekli olarak kontrol

edilmesi ve tüm bu süreçte stratejik yönetim ilkeleri çerçevesinde değerlendirmeler yapılması gerekmektedir. Ayrıca kamu idarelerinin, ihale yöntemi dışındaki diğer alternatif sunum yöntemlerini de değerlendirmeleri, ihale yöntemini uygun zaman ve uygun piyasa koşullarında kullanmaları, yöntemin dezavantajlarının ortaya çıkmaması için gerekli tedbirleri almaları ve bu süreçte insan kaynakları yönetimine dikkat etmeleri çok önemlidir. Tüm bunlara ek olarak, ihale yöntemiyle mal veya hizmetlerin sunulmasında tam anlamıyla başarıya ulaşılması ve kamuoyunun güven ve desteğinin sağlanması için kamu idarelerinin düzenleme ve denetleme görevlerini başarılı bir şekilde yerine getirmesi gerekmektedir.

Sonuç olarak, ülkemizdeki kamu idarelerinin bu yöntemden en üst düzeyde yararlanması ve böylece kamu yönetiminde etkinlik ve verimliliğin sağlanması için ihale yönteminin kullanılması sürecinde, çalışmada belirtilen hususların göz önünde bulundurularak bilinçli bir şekilde hareket edilmesi ve gerekli hazırlıkların yapılması büyük önem arz etmektedir.

KAYNAKÇA

Akcan, R. (2007). *Belediye Hizmetlerinin Özelleştirilmesi*, Yayınlanmamış yüksek lisans tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Ankara.

Ascher, K. (1987). *The Politics of Privatization Contracting Out Public Services*, Macmillian Education Ltd, London.

Avrupa Toplulukları Komisyonu. (2009). "2009 Yılı Türkiye İlerleme Raporu". (http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2009.pdf) (erişim tarihi 10 Mart 2010).

Baytan, İ. (1999). *Özelleştirme*, TRT Genel Sekreterlik Basım ve Yayın Müdürlüğü Ofset Tesisleri, Ankara.

Bettis, R. A.; Bradley, S. P. ve Hamel, G. (1992). "Outsourcing and Industrial Decline", *Academy of Management Executive*, 6(1): 7-22.

Beytur, M. (2008). *Dış Kaynaklardan Yararlanma'nın Başarısında Temel Kavramlar ve Türk Telekom AŞ Bayilik Sistemi Üzerine Bir Çalışma*, Yayınlanmamış doktora tezi, Gebze İleri teknoloji Enstitüsü, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İşletme Anabilim Dalı, Gebze.

Blöchliger, H. (2008). "Market Mechanisms in Public Service Provision", OECD Economics Department Working Papers No.626. ([http://www.oilis.oecd.org/oilis/2008doc.nsf/LinkTo/NT0000364E/\\$FILE/JT03249427.PDF](http://www.oilis.oecd.org/oilis/2008doc.nsf/LinkTo/NT0000364E/$FILE/JT03249427.PDF)) (erişim tarihi 4 Eylül 2009).

Blumberg, D. F. (1998). "Strategic Assessment of Outsourcing and Downsizing in the Service Market", *Managing Service Quality*, 8(1): 5-18.

Cohen, S. ve Eimicke, W. (2008). *The Responsible Contract Manager: Protecting the Public Interest in an Outsourced World*, Georgetown University Press, Washington DC.

Dayar, H. (2002). "Türkiye'de Belediye Hizmetlerinin Özelleştirilmesi ve Etkileri: Kütahya Belediyesi Örneği", *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Bilimler Dergisi*, 7: 1-14.

Doğan, Ş. (2008). *İşletmelerde Dış Kaynaklardan Yararlanma Yöntemi ve MTA'da Nitel Bir Çalışma*, Yayınlanmamış yüksek lisans tezi, Zonguldak Karaelmas Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İşletme Anabilim Dalı, Zonguldak.

Domberger, S. (1997). "Contracting Out by the Public Sector: Theory, Evidence, Prospects", *Oxford Review of Economic Policy*, 13(4): 67-78.

Domberger, S. (1998). *The Contracting Organization: A Strategic Guide to Outsourcing*, Oxford University Press, New York.

Ergin, G. ve Şahin, İ. (2005). "Dış Kaynaklardan Yararlanma Aracı Olarak Hizmet İhaleleri: T.C. Sağlık Bakanlığı Hastane Yöneticilerinin Değerlendirmeleri Üzerine Bir Çalışma", *Hacettepe Sağlık İdaresi Dergisi*, 8(1): 51-70.

Eryılmaz, B. (1989). "Belediye Hizmetlerinin Yürütülmesinde Alternatif Kurumsal Yöntemler", *Türk İdare Dergisi*, 382: 17-59.

Eryılmaz, B. ve Eken, M. (1990). "Mahalli İdarelerde Özelleştirme Politika ve Uygulamaları", *Türk İdare Dergisi*, 387: 55-99.

Fernandez, S.; Smith, C. R. ve Wender, J. B. (2006). "Employment, Privatization, and Managerial Choice: Does Contracting Out Reduce Public Sector Employment?", *Journal of Policy Analysis and Management*, 26(1): 57-77.

Ferris, J. ve Graddy, E. (1986). "Contracting Out: For What? With Whom?", *Public Administration Review*, 46(4): 332-344.

Gerek, N. (2007). "Kamu Kuruluşlarında Hizmet Alım İhaleleri Kapsamında Çalıştırılan Alt İşveren İşçileri İle İlgili Sorunlar", *Çalışma ve Toplum*, 2007/4: 81-90.

Gürhan, H. H. (2008). "Kamu İhale Kanunu ve Getirdikleri", *Birlik*, 10: 21-24.

Hart, O.; Shleifer, A. ve Vishny, R. W. (1996). "The Proper Scope of Government: Theory and an Application to Prisons", NBER Working Paper Series. (<http://www.nber.org/papers/w5744>) (erişim tarihi 14 Kasım 2009).

Hartley, K. (1993). "Özelleştirmede İhale Yöntemi: Rekabete Doğru Bir Adım", içinde *Kamu Ekonomisinin Genişlemesi ve Özelleştirme: Seçme Çeviriler*, Kamil Tüğen (çev), Aytaç Eker ve Coskun Can Aktan (ed.), Takav Matbaacılık, İzmir: 436-448.

İlkorkor, Y. E. (2009). *Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Alternatif Yöntemler*, Yayımlanmamış Başbakanlık uzmanlık tezi, T.C. Başbakanlık, Ankara.

Industry Commission. (1996). "Competitive Tendering and Contracting by Public Sector Agencies". Melbourne: Australian Government Publishing Service. (www.pc.gov.au/_data/assets/pdf_file/0003/6996/48ctcpsa.pdf) (erişim tarihi 23 Şubat 2010).

Kakabadse, A. ve Kakabadse, N. (2001). "Outsourcing in the Public Services: A Comparative Analysis of Practice, Capability and Impact", *Public Administration Development*, 21: 401-413.

Kakabadse A. ve Kakabadse, N. (2002). "Trends in Outsourcing: Contrasting USA and Europe", *European Management Journal*, 20(2): 189-198.

Kamu İhale Kurumu. (2005). *Kamu Alımlarında AB ve İngiltere'deki Düzenleme ve Uygulamalar*, KİK Yayınları, Ankara. (www.ihale.gov.tr/egitim/AB_kitap/kitapAB.doc) (erişim tarihi 14 Ekim 2010).

Kamu İhale Kurumu. (2008). "Kamu İhale Kurumu 2008 Yılı Kamu Alımları İzleme Raporu". (www.ihale.gov.tr/Istatistikler_Raporlar/ihale_istatistikleri.htm) (erişim tarihi 11 Eylül 2009).

Kamu İhale Kurumu. (2010a). "Kılavuz: Mal Alımı Uygulayıcılar İçin Rehber ve El Kitabı". (http://www.ihale.gov.tr/Yayinlar_Dokumanlar/klavuzlar/MAL_ALIMLARI_UYGULAMA_KILAVUZU.pdf) (erişim tarihi 14 Ekim 2010).

Kamu İhale Kurumu. (2010b). "Kamu İhale Kurumu 2009 Yılı Kamu Alımları İzleme Raporu". (www.ihale.gov.tr/Istatistik/2009_kamualimlariraporu.pdf) (erişim tarihi 25 Temmuz 2010).

Levin, J. ve Tadelis, S. (2007). "Contracting for Government Services: Theory and Evidence From U.S. Cities", NBER Working Paper Series. (<http://www.nber.org/papers/w13350>) (erişim tarihi 14 Kasım 2009).

OECD. (2009). *Contracting Out Government Functions and Services: Emerging Lessons From Post-Conflict and Fragile Situations*, OECD Publishing, Paris.

OECD Public Management Committee. (1999). "Synthesis of Reform Experiences in Nine OECD Countries: Government Roles and Functions, and Public Management". ([http://www.oilis.oecd.org/olis/1999doc.nsf/LinkTo/NT00001022/\\$FILE/08E98049.PDF](http://www.oilis.oecd.org/olis/1999doc.nsf/LinkTo/NT00001022/$FILE/08E98049.PDF)) (erişim tarihi 22 Şubat 2010).

OECD SIGMA. (2007). "Turkey Public Procurement System Assessment". (<http://www.bumko.gov.tr/TR/Genel/BelgeGoster.aspx?F6E10F8892433CFFA79D6F5E6C1B43FFBB89BF54D3DDD6B9>) (erişim tarihi 9 Mart 2010).

OECD SIGMA. (2008). "Turkey Public Procurement System Assessment". (<http://www.bumko.gov.tr/TR/Genel/BelgeGoster.aspx?F6E10F8892433CFFA79D6F5E6C1B43FFBB89BF54D3DDD6B9>) (erişim tarihi 9 Mart 2010).

Özbay, T. (2004). *Sorularla Dış Kaynak Kullanımı: (Outsourcing)*, İstanbul Ticaret Odası, İstanbul.

Patel, A. B. ve Aran, H. (2005). *Outsourcing Success: The Management Imperative*, Alpesh Patel Ventures Ltd, New York.

Peters, T. (1991). "Public Services and the Private Sector", içinde *Privatization the Provision of Public Services by the Private Sector*, Roger L.Kemp (ed.), Mc Forland&Company Inc., North Carolina: 53-59.

Quinn, B. J. ve Hilmer, G. F. (1995). "Make Versus Buy: Strategic Outsourcing". *The McKinsey Quarterly*, 1: 48-70.

Sakıncı, S. ve Kayalidere, G. (2003). "Yerel Hizmetlerin Özelleştirilmesinde Sorunlar ve Çözüm Önerileri", *Yönetim ve Ekonomi*, 10(1): 205-221.

Savas, E. S. (1993). "Kent Hizmetlerinin Sunumunda Alternatif Yapısal Modeller", içinde *Kamu Ekonomisinin Genişlemesi ve Özelleştirme: Seçme Çeviriler*, Mehmet Tosuner (çev.), Aytaç Eker ve Coskun Can Aktan (ed.), Takav Matbaacılık, İzmir: 322-339.

Savas, E. S. (2000). *Privatization and Public Private Partnerships*, Chatham House Publishers, New York.

Savas, E. S. (2005). "Privatization and Public-Private Partnerships". (www.cesmadrid.es/documentos/Sem200601_MD02_IN.pdf) (erişim tarihi 11 Ocak 2010).

Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (TEPAV). (2009). "Kamu İhale Kanunu'nda Yapılan Değişiklikler Ne Anlama Geliyor?". (http://www.tepav.org.tr/tur/admin/dosyabul/upload/kamu_ihale_dn.pdf) (erişim tarihi 9 Mart 2010).

Vural, T. (2007). *Yerel Kamusal Malların Sunumunda Alternatif Yöntemleri*, Yayınlanmamış doktora tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Maliye Doktora Programı, İzmir.

Yaslıkaya, R. (2004). *Katı Atık Hizmetlerinde Özelleştirme*, Yayınlanmamış doktora tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi Anabilim Dalı, Kent ve Çevre Bilimleri Doktora Programı, Ankara.

Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi (YYAEM). (1998). "Özelleştirmenin Yaygınlık Durumu: Anket Sonuçları", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 7(1): 91-103.

Yiğit, V.; Tengilimoğlu, D.; Kisa, A. ve Younis, M. Z. (2007). "Outsourcing and Its Implications for Hospital Organizations in Turkey", *J Health Care Finance*, 33(4): 86-92.