



T.C.
BİLECİK ŞEYH EDEBALI ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
İŞLETME ANABİLİM DALI

**BİLECİK İL ÖZEL İDARESİNDE DIŞ KAYNAK HİZMET ALIMI;
SORUNLAR VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Aysun TOPAL

Tez Danışmanı
Yrd. Doç. Dr. Atıl TAŞER

Bilecik, 2016

10066355

T.C.
BİLECİK ŞEYH EDEBALI ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
İŞLETME ANABİLİM DALI

**BİLECİK İL ÖZEL İDARESİNDE DIŞ KAYNAK HİZMET ALIMI,
SORUNLAR VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Aysun TOPAL

Tez Danışmanı

Yrd. Doç. Dr. Atıl TAŞER

Bilecik, 2016

10066355



T.C.
BİLECİK ŞEYH EDEBALI ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
YÜKSEK LİSANS TEZ SAVUNMA SINAVI
JÜRİ ONAY FORMU

BŞEÜ-KAYSİS Belge No	
İlk Yayın Tarihi/Sayısı	
Revizyon Tarihi	
Revizyon No	
Toplam Sayfa	

Öğrencinin Adı Soyadı: Aysun TOPAL

Anabilim Dalı : İşletme

Tez Danışmanı : Yrd. Doç. Dr. Atıl TAŞER

Tezin Özgün Adı : Bilecik İl Özel İdaresinde Dış Kaynak Hizmet Alımı; Sorunlar ve Çözüm Önerileri

Tezin İngilizce Adı : Outsourcing Service Procurement at Bilecik Local Government Department, Problems and Solutions.

Tez Savunma Sınavı Tarihi: 03/06/2016

Yukarıda bilgileri verilen tez çalışması ilgili EYK kararıyla oluşturulan jüri tarafından OY BİRLİĞİ /~~OY~~
~~ÇOKLUĞU~~ ile İşletme Anabilim Dalında YÜKSEK LİSANS TEZİ olarak kabul edilmiştir.

Jüri Üyeleri

Tez Danışmanı: Yrd. Doç. Dr. Atıl TAŞER

İmza

Üye : Doç. Dr. Rıfat YILMAZ

Üye : Doç. Dr. Selim İNANÇLI

Üye : Yrd. Doç. Dr. Mustafa ARI

Üye : Doç. Dr. Ahmet TİRYAKİ

ONAY

Bilecik Şeyh Edebali Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yönetim Kurulu'nun/...../..... tarih ve
...../..... sayılı kararı.

İMZA/MÜHÜR

BEYAN

“Bilecik İl Özel İdaresinde Dış Kaynak Hizmet Alımı, Sorunlar ve Çözüm Önerileri”adlı yüksek lisans tezinin hazırlık ve yazımı sırasında bilimsel ahlak kurallarına uyduğumu, başkalarının eserlerinden yararlandığım bölümlerde bilimsel kurallara uygun olarak atıfta bulunduğumu, kullandığım verilerde herhangi bir tahrifat yapmadığımı, tezin herhangi bir kısmını Bilecik Şeyh Edebali Üniversitesi veya başka bir üniversitedeki başka bir tez çalışması olarak sunmadığımı beyan ederim.

Aysun TOPAL

ÖNSÖZ

İnsanlığın doğuşuyla birlikte başladığı düşünülen dış kaynak kullanımı küreselleşme ile birlikte bir çok alana yayılmıştır. Ülkemizde taşeronlukla aynı anlamda kullanılırken son otuz yıldır kullanım alanları genişlemiş ve rekabetin artmasıyla stratejik hale gelmiştir. Devlet kurumları da özel sektör gibi dış kaynak kullanımı yöntemini tercih ederler ve özel sektör tarafından sağlanan hizmetleri hizmet alım yoluyla karşılayabilmektedir. Bunun için bir standart oluşturmak için Kamu İhale Kanunu çıkarılmış ve bu kanunun doğru uygulanmasını sağlamak için Kamu İhale Kurumu kurulmuştur.

Çalışmamızda dış kaynak hizmet alımı uygulanırken karşılaşılan sorunlar incelenmiştir. Çalışma da karşılaşılan sorunların büyük bir kısmının kanun yapısından kaynaklanan sorunlar olduğu görülmüştür. Karşılaşılan sorunların diğerleri ise İdarelerin özelliklerinden kaynaklandığı ve firmalardan kaynaklandığı görülmüştür. Karşılaşılan sorunlar detaylıca incelenmiş ve çözüm önerileri sunulmuştur.

Bu tezin yazılması aşamasında, çalışmamı sahiplenerek titizlikle takip eden danışman hocam Yrd. Doç. Dr. Atıl TAŞER'e değerli katkı ve emekleri için içten teşekkürlerimi ve saygılarımı sunarım. Savunma sınavı sırasında değerli katkıları yapan ve tezimin okumasında yardımlarını esirgemeyen tüm hocalarıma ve çalışma sırasında derslere katılımımın sağlanmasına katkısından dolayı Şube Müdürüm Tümer AKSULU'ya teşekkürlerimi borç bilirim. Son olarak bu günlere ulaşmamda emeklerini hiçbir zaman ödeyemeyeceğim aileme teşekkür ederim.

ÖZET

Mantıklı hesap işleri anlamına gelen, ilk başlarda askeri bir terim olarak ortaya çıkan lojistik, II. Dünya Savaşı'ndan sonra önem kazanmaya başlamış ve günümüze gelene kadar her alanda kendine yer edinmiştir.

Dış kaynak kullanımının ortaya çıkışı insanlığın doğuşuyla birlikte başladığı düşünülmekte ve küreselleşme ve sanayileşme ile birlikte yaygınlaşarak bir çok alana dağılmıştır. İlk yıllarda bakım, onarım, temizlik, dağıtım gibi alanlarda kullanılmakla beraber günümüzde pek çok alana yayılmıştır.

Türkiye' de dış kaynak kullanımı taşeronlukla aynı anlamda kullanılırken malların üretimi ile sınırlandırılmışken 1990'lı yıllardan itibaren dış kaynak kullanımı alanları genişlemiş ve firmalar idari ve destekleyici faaliyetlere yönelmişlerdir. Rekabet koşullarının ağırlaşmasıyla firmalar kendi yaptıkları işe odaklanıp, diğer işleri en iyi yapan diğer firmalardan yararlanarak karşıladıklarında dış kaynak kullanımı stratejik hale gelmiştir.

Ülkemizde en çok bilinen dış kaynak kullanımı uygulamaları personel taşıma, yemek hizmeti ve güvenliktir. Firmalar kendi ana faaliyetlerine odaklanıp, bu tür ikincil faaliyetlerini dışarıdan karşılamaktadırlar.

İşletmeleri dış kaynak kullanımına iten, maliyetlerin azalması, esnekliğin artması, küçülme, nakit akışının sağlanması, temel yeteneklere odaklanması, riski azaltma, kaynakların dağıtımı, vizyon oluşturulması, kaliteyi artırma, kaynakların sürekliliği gibi içsel nedenler ve rakiplerden kopmama, teknolojiye ayak uydurma, yeni pazarlara açılma gibi dışsal nedenleri vardır. Dış kaynak kullanımının bir çok yararının yanında bazı sakıncaları da vardır.

Rekabet ortamında işletmeler üstünlük sağlamak zorundadırlar ve bunun için de dış kaynaklardan yararlanma yöntemini kullanırlar. Devlet de özel kesim tarafından sağlanan hizmetleri hizmet alım yoluyla özelden karşılayabilmektedir. Hizmet özel sektör tarafından karşılanmakta, finansı kamu kaynaklarından karşılanmaktadır. Kamu kurumu da özel şirketler gibi hizmet alırken ekonomik olmalıdır. Bunun için kamu ihale kanunu çıkarılmış ve bir standart oluşturulmaya çalışılmıştır. Kamu ihale kanununun

doğru uygulanmasını sağlamak için Kamu İhale Kurumu kurulmuş ve ihale bilgilerine daha kolay ulaşım için Elektronik Kamu Alım Platformu oluşturulmuştur.

Yapılan araştırmada dış kaynak kullanımı uygulamasının kamu yüzü hizmet alımları yöntemi olan ihaleler yapılırken karşılaşılan sorunlar ve çözüm önerilerinden bahsedilmektedir. En çok karşılaşılan sorunların başında ihale aşamasında sürelerin çok uzun olması, 22-d doğrudan temin sınırıyla ilgili yaşanan sorunlar, eğitim verilmemesi gelmektedir. Yaşanan diğer sorunlar; idarelerin marka belirtememesi, şikayet sonucunda oluşan sıkıntıların kimin tarafından karşılanacağıın belli olmaması, kurumda tek bir ihale merkezinin olmaması, teklif mektuplarının dağıtılması aşamasında firmaların özen göstermemesi, personellerin ihalelerde bulunmak istememesi, yönetmeliklerin açık ve net olmaması, ilan ücretlerinin çok fazla olması, teknik şartname hazırlamada ve sonrasında sorunlar olması, mal teslimlerinde gecikmeler yaşanması, hak ediş düzenlemede fazla sayfaların olması, aşırı düşük sorgulamasının karışık olması, birim fiyatlı işlerde karşılaşılan sorunlardır. Karşılaşılan bu sorunlar detaylıca incelenmiş ve çözüm önerileri sunulmuştur.

Anahtar Kelimeler:Dış Kaynak Kullanımı, Kamu İhale Kanunu, Hizmet Alımı.

ABSTRACT

Logistics, means logical computation and came out as a military term at first, started to gain importance after the World War II and got a foothold in all areas until today.

It is thought that coming out of the usage of outsourcing started with the birth of mankind and scattered in many areas with the help of globalization and industrialization. In early years, it was used in areas such as maintenance, reparation, cleaning and distribution but nowadays it expanded in many areas.

When the usage of outsourcing in Turkey was used with the same meaning of subcontracting and restricted with the production of property, the usage of outsourcing areas were expanded and companies have gone towards to administrative and supportive activities since the 1990's. . As the conditions of competition becoming more difficult, when companies focused on their own work and provided the other works by taking the advantages of the other firms that did the other Works best, the usage of outsourcing became strategic.

Well-known outsourcing applications in Turkey are personnel transport, catering and security. Companies focus on their own main work and supply these secondary works from outside.

There are internal reasons such as cost reductions, increase of flexibility, downsizing, cash flow supplement, focusing on basic abilities, risk reduction, source distribution, vision creating, quality enhancing, source regularity and external sources such as disconnecting from competitors, keeping face with the technology, getting into new markets, that causes firms to use outsourcing. Outsourcing has not also many advantages, but also some disadvantages.

Firms must have an edge over in competitive environment and for that reason they use method of outsourcing utilization. Government can also supply services, provided from private sector, with the service procurement system. Service is provided by private sector, its finance is provided by public funding. While getting service, public corporation should also be economic as the private sector do. For that reason public procurement law is introduced and practised to form a standard..Public

procurement authority is established to help public procurement law to enforce properly, and electronic public procurement platform is formed to access the tender information easily.

Public side of the usage of outsourcing system, problems and solution offers that encountered while making tenders, method of service procurement, are mentioned in conducted resource. Main encountered problems are long duration in tender phase, problems experienced with 22-D direct supplement limit and lack of training. . Other encountered problems are administrations do not indicate the brand, who will solve the problems caused by the result of complaint are not certain, there is not only one tender centre, firms do not show necessary importance in delivery stage of letters, personals do not want to be in tenders, regulations are not understandable and clear, cost of advertisements are very much, there are problems in preparation of technical specification and after it, delay in the delivery of goods, many pages in setting progress payment, questioning low bid price is complicated, problems encountered in unit price works .These encountered problems are searched in detail and solution offers are given.

Keywords: Outsourcing, PublicProcurementLaw, Procurementof Services

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ.....	i
ÖZET.....	ii
SUMMARY.....	iv
İÇİNDEKİLER.....	vi
TABLOLAR LİSTESİ.....	x
ŞEKİLLER LİSTESİ.....	xi
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

LOJİSTİK VE DIŞ KAYNAK KULLANIMI

1.1.LOJİSTİK KAVRAMI	2
1.1.1.Lojistiğin Tarihçesi ve Tanımı.....	2
1.1.2. Lojistiğin İlkeleri.....	4
1.1.3. Lojistik Yönetimi ve Uygulamaları.....	5
1.2.DIŞ KAYNAK KULLANIMI.....	6
1.2.1.Dış Kaynak Kullanımının Ortaya Çıkışı.....	6
1.2.2.Dış Kaynak Kullanımı Nedir?.....	7
1.2.3.Dış Kaynak Kullanımından Yararlanmanın Uygulama Alanları.....	9
1.2.4. Dış Kaynaklardan Yararlanma Nedenleri.....	11
1.2.4.1.İçsel Nedenler.....	11
1.2.4.2.Dışsal Nedenler.....	16
1.2.5.Dış Kaynak Kullanımının Fayda ve Sakıncaları.....	18
1.2.5.1.Dış Kaynak Kullanımının Faydaları.....	18
1.2.5.2.Dış Kaynak Kullanımının Sakıncaları.....	19
1.2.6. Dış Kaynak Kullanımının Sınıflandırılması.....	23
1.3.HİZMET, HİZMET ALIMI.....	25
1.3.1.Hizmet, Hizmet Alımı Nedir?.....	25
1.3.2.Dış Kaynak Kullanımı Mantığı İle Hizmet Alımı.....	28

İKİNCİ BÖLÜM

İHALE KANUNU İLE İLGİLİ KAVRAMLAR

2.1. SATIN ALMA, İHALE KANUNU	32
2.2.İHALE KANUNU VE İHALE KANUNUNUN ÇIKIŞI.....	34
2.3. KAMU İHALE KANUNUNUN ÇIKARILIŞ GEREKÇELERİ.....	34
2.4. 4734 SAYILI KAMU İHALE KANUNU İLE GETİRİLEN YENİLİKLER.....	35
2.5. KAMU İHALE KANUNUNUN EKSİKLİKLERİ VE UYGULAMA AŞAMASINDA YARATTIĞI PROBLEMLER.....	37
2.5.1.Gelir Nitelikli İhalelerin Kanun Kapsamı Dışında Kalması.....	37
2.5.2.Yaklaşık Maliyet Kavramı.....	38
2.5.3.En Uygun Teklifin Belirlenmesi Aşamasındaki Sorunlar.....	38
2.5.4.Aşırı Düşük Teklifler.....	39
2.5.5.İhale Dosyasının Son Alım Tarihinin Olmaması.....	39
2.5.6.Yapım İşlerinde İş Deneyimi.....	40
2.5.7.Tekliflerin Son Süresi.....	40
2.5.8.Planlama Aşamasındaki ve Danışmanlık Hizmetleri Alanındaki Sorunlar.....	40
2.5.9. Ödenek Sorunu.....	41
2.5.10.İhale Komisyonları.....	41
2.5.11.Benzer İşler.....	41
2.5.12.Onarım İşleri.....	42
2.5.13. Emanet İşler.....	42
2.5.14.Yerli İstekliler.....	42
2.5.15.Eksik Evrakların Tamamlanması.....	42
2.5.16.Pazarlık Usulüyle Sözleşme Seçiminde Çelişkili Hükümler.....	43
2.5.17.Kurumların Kurdukları Şirketlerin İhalelere Katılabilmesi.....	43
2.5.18.Tüm Tekliflerin Reddi ve İhalenin İptali.....	43
2.5.19.Geçici Teminatlar.....	44
2.5.20.İhale Şekillerinin Seçimi.....	44
2.5.21.Sözleşme Usulü Seçimi.....	44
2.5.22. Eşik Değerler.....	45
2.5.23. Bürokrasinin Yoğunluğu.....	45

2.5.24.Genel Eksiklikler.....	45
2.6. KAMU İHALE KURUMU.....	46
2.7. TÜRKİYE ELEKTRONİK KAMU ALIMLARI PLATFORMU (EKAP).....	47

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

İHALELERDE KARŞILAŞILAN SORUNLAR VE ÇÖZÜM

ÖNERİLERİ

3.1. SÜRELERİN ÇOK UZUN OLMASI.....	51
3.2. BÜYÜKŞEHİR VE KÜÇÜKŞEHİRLERDE 22-D SINIRININ FAZLA HİSSEDİLMESİ VE ALIMLARI ETKİLEMESİ.....	52
3.3. İDARELERİN EN AZ 3 MARKA BELİRTEBİLMELERİ.....	54
3.4. ŞİKÂYET SONUCUNDA KAMU ZARARININ VE GEÇEN SÜRENİN OLUŞTURDUĞU SIKINTILARIN KİMİN TARAFINDAN GİDERİLECEĞİNİN BELLİ OLMAMASI VE KAMUNUN ZARARA UĞRAMASI.....	54
3.5. EĞİTİM VERİLMEMESİ.....	56
3.6. HER KURUMDA TEK BİR İHALE MERKEZİNİN KURULMASI.....	56
3.7. FİRMALARIN İDARELERİN İSTEDİĞİ BOYUT, MİKTARDA ÜRETİM YAPMAK İSTEMEMESİ.....	57
3.8. TEKLİF MEKTUPLARININ DAĞITILMASI AŞAMASINDA FİRMALARIN GEREKLİ ÖZENİ GÖSTERİP ZAMANINDA DOLDURMAMASI VE İDAREYE ZAMAN KAYBI.....	58
3.9. EVRAK HAZIRLARKEN GEREKLİ SÜRELERİN OLMAMASI.....	58
3.10.DAVET USULÜNDE DAVET EDİLECEK FİRMALARLA SIKINTI YAŞAMAK.....	59
3.11.PERSONELLERİN İHALELERDE BULUNMAK İSTEMEMELERİ.....	60
3.12.YÖNETMELİKLERİN AÇIK, ANLAŞILIR VE NET OLMAMASI.....	60
3.13.İLAN ÜCRETLERİNİN ÇOK FAZLA OLMASI.....	62
3.14.TEKNİK ŞARTNAMESİNİN BİL EKSİKLİĞİ SEBEBİYLE HAZIRLANIRKEN SORUNLAR YAŞANMASI.....	63

3.15.DAVET USULLAERİNDE YÜKLENİCİLERİN İHALE DOKÜMANLARINI GÖREMELERİ.....	64
3.16.MAL TESLİMLERİNİN ZAMANINDA GETİRİLMEMESİ.....	65
3.17.DOĞRUDAN TEMİN YÖNTEMİNİN ÇOK KULLANILAMAMASI.....	66
3.18.BENZER İŞ GRUPLARI.....	68
3.19.AÇIKLAMASI YETERSİZ TEKNİK ŞARTNAME HAZIRLANMASI VE İŞİN KONTROLÜ AŞAMASINDA ZORLUKLAR ÇIKMASI.....	69
3.20.HAKEDİŞ DÜZENLERKEN HAKEDİŞ SAYFALARINDA AZALMALAR OLMALI.....	70
3.21.AŞIRI DÜŞÜK SORGULAMASININ KARIŞIK OLMASI.....	71
3.22.BİRİM FİYATLI İŞLERDE BİRİM FİYATLI İŞLERİN YAKLAŞIK MALİYETE ORANTILANMASI.....	74
SONUÇ.....	76
KAYNAKÇA.....	80
ÖZGEÇMİŞ.....	84

TABLÖLAR LİSTESİ

1. Hizmetin Tarihsel Tanımları.....	26
2. GSYİH' nın Sektörel Dağılımı.....	27
3. Türkiye'de İstihdamın Sektörel Dağılımı.....	28
4. Karar Türüne Göre Kurul Tarafından Alınan Kararların Sayısal ve Oransal Dağılımı.....	61
5. Yerel Gazetede Yayımlanması Beklenen İhale İlanlarının İhale Türü ve İhale Usullerine Göre Dağılımı.....	63
6. Kamu Alımlarının Kanun Kapsamına Göre Dağılımı.....	67
7. Doğrudan Temin ile Yapılan Kamu Alımlarının İhale Türlerine Göre Dağılımı.....	67

ŞEKİLLER LİSTESİ

1.Dış Kaynak Kullanımının Potansiyel Riskleri.....	20
2.Teknik Şartname İş Akışı.....	70

GİRİŞ

Lojistik son yirmi yıldır çok duyulmakta ve önem kazanmakta olsa da eskiye dayanmaktadır. Lojistik yönetimin amacı masrafların en az seviyeye indirilmesi ve gerekli fonksiyonları en az masrafla karşılamaktır. Rekabetin artması ve küreselleşme süreci ile lojistik faaliyetlerde de yüksek kalite, ucuz ve zamanında teslim aranmaktadır. Firmalar her alanda en iyi olamadıkları için, ana yetenekleri dışındaki faaliyetlerini başka üreticilerden karşılama yoluna gitmektedirler. Bu bağlamda yeni yönetim anlayışı dış kaynak kullanımı kavramıdır. Dış kaynak kullanımı ikincil öneme sahip olan işlerin işletme dışından karşılanması anlamına gelmektedir.

İşletmeler gibi kamu kurumları da ihtiyaçlarını dışarıdan temin etme yoluna gidebilirler. Kamu kurumlarının değişen ve gelişen günümüz koşullarına ayak uydurabilmesi için dış kaynak kullanımının yolu ihale kanunlarıdır. Kamu kurumlarının ihtiyaçlarını temin ederken uyması gereken belli başlı kuralları vardır. Kamu alımlarında kullanılan kaynağın kamu kaynağı olması dolayısıyla uyulması gereken kuralların hazırlanırken dikkatle ve özenle yapılması gerekmektedir.

Kamu kaynaklarının yetersizliğine çözüm olarak kullanılan dış kaynak kullanımının uygulama yöntemi olan ihaleler kamu kurumlarının büyük bir kısmında ve kurumların bir çok hizmet alanında kullanılmaktadır.

Bu çalışmamızın amacı, Kamu kurumlarında yaygın olarak kullanılan dış kaynak kullanımı uygulaması olan ihalelerin uygulaması sırasında yaşanan olumsuzlukları belirleyip, kamu personellerinin değerlendirmelerine göre karşılaşılan sorunlara çözümler oluşturabilmektir.

BİRİNCİ BÖLÜM

LOJİSTİK VE DIŞ KAYNAK KULLANIMI

1.1.LOJİSTİK KAVRAMI

1.1.1. Lojistiğin Tarihçesi ve Tanımı

Lojistik, Yunanca Logistikos, İngilizce logictics ve Fransızca logistique olarak ifade edilir. Kökü Latince'den gelen logic (mantık) ve statics (istatistik) kelimelerinin birleştirilmesiyle oluşmuş, mantıklı hesap işleri anlamına gelen bir kelimedir. Aslında askeri bir terim olan lojistik, askerlerin ihtiyaçlarının kendileri tarafından karşılanması sürecinden doğmuş bir konsepttir ve bu temelden yola çıkarak ilerlemiştir. Eski Yunan, Bizans Uygarlıkları ve Roma'da ihtiyaçların dağıtımını ve finanse edilmesinden sorumlu birimler olduğundan ilk çalışmalar askeri alanda, orduya ait malzeme ve personel taşıma, ikmal, tedarik, haberleşme, tıbbi yardım, bakım alanlarında muharebe birliklerini desteklemek amacıyla yapılan tüm hizmetlerdir. Fakat esas önemi II. Dünya Savaşı'nda anlaşılmış olup lojistiğe bilimsel gözle bakılmaya başlanmıştır. II. Dünya Savaşı sonrası ABD'de lojistiğin önemi kavranmış ve 1960'dan günümüze kadar süren gelişim süreci içinde birçok işletme lojistik hizmetlerinden yararlanmaya başlamıştır.

Dünyada lojistiğin gelişimini sıra ile açıklamak gerekirse, tarihteki aşamalarını şöyle sıralayabiliriz:

1940-1960 yılları arası: Lojistik aşamasını kurma

1960-1970 yılları arası: Lojistik fikrinin yerleşmesi ve itibar kazanması

1970-1980 yılları arası: Önceliklerin ve modellerin değişme çağı

1980-günümüze kadar: Ekonomik ve teknik değişimin yeni çağı

Lojistiğin tarihsel gelişimine bakıldığında; endüstri devrimi ile artan üretim kapasiteleri ve kitlesel üretim artışları sonucunda ortaya çıkan pazarlama, bölgesel savaşların yanı sıra dünya genelinde yaşanan savaşlar, uluslararası barışın sağlanması ve istikrar için kurulan uluslararası ekonomik ve siyasi kuruluşlar, Keynesyen politikaların çöküşü ve petrol krizi, yeni ekonomi alanındaki büyük ilerlemeler lojistiğin

tarihsel gelişimine etki eden önemli mihenk taşları olmuştur. Lojistiğin tarihsel gelişimi içinde, en önemli değişikliklerin yaşandığı dönem 20. yüzyılın ikinci yarısı olmuştur. Son 20 yıldan beri lojistik kavramı iş dünyasında çok duyulmakta ve önem kazanmaktadır. Medya ve reklamlar lojistiğin önemini vurgulayan yayınlar yapmaktadır. Ünlü taşıma ve kargo şirketleri kendilerini lojistik firmaları olarak tanımlamakta ve tüm iş süreçlerinin etkin olabilmesi için lojistiğin önemini vurgulamaktadır. Özellikle 1990'lardaki Körfez Savaşı'nda haber yayınları Körfez bölgesine gönderilen destek sırasında karşılaşılan lojistik sorunlara oldukça değinmiş ve tüm ilgiyi lojistik sistemlerin üzerine çekmiştir. Bunun yanında müşteriler son yıllardan beri artık sadece ürün kalitesine değil, ürün onlara verilirken sağlanan hizmet kalitesine de önem vermektedir. Müşteriler firmalardan zamanında ve doğru yere teslimatını beklemekte ve artık bu olmadığında rahatsızlık duyulmaktadır (Yardımcıoğlu,Kocamaz, Özer , 2012:246).

Lojistiğin günümüzdeki en geçerli tanımı, Lojistik Yönetim Konseyi (The Council of Logistics Management-CLM) tarafından 1948' de yapılan, "müşterilerin ihtiyaçlarını karşılamak üzere her türlü ürün, servis hizmeti ve bilgi akışının başlangıç noktasından, tüketildiği son noktaya yani nihai tüketiciye/kullanıcıya kadar olan tedarik zinciri içindeki hareketin etkili ve verimli bir biçimde her iki yöne doğru taşınması ve depolanması, planlanması, uygulanması ve kontrol altında tutulması faaliyetidir" şeklindedir (Özcan,2008:277).

Başka bir tanım ise; Lojistik, üretim sürecinde kullanılan ham madde, yarı mamul, mamullerin (ve bunlarla ilgili bilgi akışlarının) tedariki, sevkiyat ve depolama süreçlerinin hem işletme içerisinde hem de dağıtım kanalı boyunca stratejik yönetimin gerçekleştirilmesi ve maliyet etkin sipariş karşılama yöntemleri ile mevcut ve gelecekteki kar maksimizasyonunun sağlanması olarak değerlendirilmektedir (Özcan,2008: 277).

Türk Dil Kurumuna göre geri hizmet olarak nitelendirilen lojistik, bilgi çağı ile birlikte anlaşılmış nakliye ve malzeme taşımacılığından öte pazarlama karması içinde kendine yer edinmiştir.

Lojistiğin diğer bir tanımı da, geniş anlamda zamana bağlı olarak kaynakların (mamuller, iş gücü, üretim kapasitesi, bilgi,...) doğru yerde, doğru zamanda, doğru kalitede, doğru fiyat ile bulundurulmasıdır (Göncü,2010:2).

Donalt Bowersox lojistiği; malzemelerin, parçaların ve tamamlanmış ürünlerin tedarikçilerden işletme içi süreçlere ve oradan da müşterilere hareketi ve depolanması ile ilgili tüm faaliyetleri içeren yönetim sürecidir, şeklinde tanımlamıştır (Göncü,2010:2).

1.1.2.Lojistiğin İlkeleri

Lojistik ilkeleri, lojistik faaliyetlerin planlanması ve harekete geçirilmesi için rehber olarak kullanılan değerlerdir (Göncü,2010:4). Lojistik ilkeleri;

- *Standartlık*: Lojistik hizmetlerinin sağlanmasında malzeme, hizmet ve kullanılan yöntemlerin uluslar arası standartlarda olması önemlidir. Özellikle demiryolları, konteynırlar, elleçleme ekipmanı, bilişim sistemleri gibi temel lojistik unsurlarında belirli standartlara ulaşılması, globalleşmenin sürecinde lojistik faaliyetler için büyük önem taşımaktadır.
- *Yeterlilik*: Lojistik faaliyetlerde yeterli desteğin sağlanması işletme içi koordinasyonda önem arz etmektedir. İşletme içinde lojistik kaynakların yeterlilik seviyesinde olması maliyet açısından avantaj sağlamaktadır. İşletmede fazla stok bulundurmak yerine hammaddenin sürdürülebilir anlamda karşılanması yeterlilik anlamında örnek teşkil etmektedir.
- *Ekonomik Olma*: En az maliyetle, en az masrafla lojistik desteğin sağlanması ana mantıktır. İhtiyaç duyulan malın tahsis edilmesinde ekonomik olma kaynakların ihtiyaçları karşılamada yetersiz kaldığında gerek maliyet gerek zaman açısından önem taşır.
- *Esneklik*: Lojistikte değişen koşullara uyum sağlayabilecek bir yapı içinde olması gerekir.
- *Sadelik*: Karmaşık yapılar yerine lojistikle ilgili her alanda sadelik esastır. Süreçlerin etkin bir şekilde ilerlemesi için sadelik gereklidir. Sadelik sayesinde kaynaklar da etkin kullanılmış olur.
- *İzlenebilirlik*: Yapılardaki tüm operasyonların izlenerek, oluşabilecek sorunların önceden farkına varılıp giderilmesi günümüzde çok yaygınlaşmıştır.
- *Koordinasyon*: Lojistik süreçte planlamacılar ve müşteriler arasında oluşturulan koordinasyon lojistik desteğin sağlanmasındaki en önemli süreçtir.

1.1.3. Lojistik Yönetimi ve Uygulamaları

Lojistiğin günümüzdeki önemini kazanması çok aşamadan geçerek oluşmuştur. 1960' larda destekleyici fonksiyonunun, 1980' lerde ise stratejik öneminin üzerinde durulmuştur.

Hammadde ve ürünün fiziki akışını ve bunlarla ilgili olan bilgi akışı lojistik fonksiyonu oluştururken içine taşıma, satın alma, depolama, satış, ithalat- ihracat, enformatik, iş hazırlama, yer değiştirme ve düzenlenmesi ile ilgili bütün hareketleri alır. Lojistik yönetimi, üretim öncesi, üretim anında ve üretim sonrası tüm bilgi ve taşıma hareketlerinden oluşur. Fiziki taşıma ve bilgi akışı, hammadde ve malzemenin depolara taşınması, yarı mamul ve işletme malzemelerinin fabrika içi üretimde kullanılmak için taşınması, üretilen ürünün mamul depoları, satış noktaları ve müşterilere taşınması işlemlerinin bütünüdür. Lojistik taşımacılık, dağıtım, depolama, malzeme üniteleştirme ve stok yönetimi gibi faaliyetlerin işletme fonksiyonlarını kapsamaktadır (Özcan,2008:278).

Lojistik yönetiminin esas amacı; lojistik yönetim masraflarının en az seviyeye indirilmesi, ihtiyaç malzemelerinin alınması, stoklamanın planlanması, yönetilmesi, taşıma ve donatım araçlarının seçimidir.

Lojistik yönetimde gerekli bilgiler ise teslim miktarı, teslim vadeleri, satın alma şekli, stoklar, ihtiyaç süreleri, ihtiyaç miktarları, ihtiyaç sebepleri, sipariş miktarları, artık miktarlar, imalat zamanları, gönderenin yeri ve masrafı, giriş-çıkış süreleri, tertibatlar, ambarlama masrafları, ambalajlama miktarı ve ambalajlama şeklinin ne olduğu gibi bilgilerden meydana gelir (Özcan,2008:281). Lojistik yönetimi işletmede her alanda kendini göstermektedir.

Lojistik sistemi imalat, satın alma ve dağıtım ile doğrudan bağlantılıdır. Lojistik yönetimi ise işletmenin diğer bölümleriyle de doğrudan bağlantılıdır.

1.2.DIŞ KAYNAK KULLANIMI

1.2.1. Dış Kaynak Kullanımının Ortaya Çıkışı

Dış kaynak kullanımının ortaya çıkışını her yazar kendi ülkelerindeki gelişim düzeylerine göre ele aldığından tarihsel gelişim açısından fikir birliği yoktur. Genel olarak bakıldığında, insanlığın doğuşuyla birlikte yiyecek, araç-gereç üretimi ve satışı ile başladığı düşünülür. Sanayileşme ile yaygınlaşarak bir çok üretim alanına dağılan dış kaynak kullanımının Roma döneminde vergi toplama işinin daha sistematik halde yürütülmesi için yönetim dışına verilmesine kadar eskidir.

18. ve 19. yüzyıllarda ise ateşli silahlar için metal aksamaların üretilmesi işlerinin dışarıdaki işletmelere verilmesi de diğer bir uygulama örneği olarak görülmektedir. İngiltere’ de sokak lambalarının bakımı, tutukluların taşınması ve kamu yollarının bakımı devlet yönetimleri tarafından özel işletmelere devredilmiştir. Yine 19. yüzyılda ABD’ de ve Avustralya’ da posta hizmetlerinin özel işletmelere verilmesi, Fransa’ da demiryolları bakımı, yönetimi ve su depolarının idaresinin özel işletmelere verilmesi, devletin yönetim kurumları ile özel işletmeler arasındaki dış kaynak kullanımı ilişkilerine örnek oluşturmaktadır (Gözüküçük ve Çelik,2012:4).

Araştırmalara göre özel sektörde, 19. yüzyılda İngiltere’ de metal üretim sektöründe dış kaynaklardan yararlanma uygulamaları konusundaki belgelere rastlanmakla birlikte kamu sektöründe, Avrupa ve Avustralya’ da dış kaynaklardan yararlanma uygulamaları ancak 150 yıllık geçmişe sahiptir. Dış kaynaklardan yararlanma Endüstri Devrimi’ nden önce üretim faaliyetleri üzerinde baskınken 19. yüzyılın ortalarından 20. yüzyılın son yirmi yılına kadar faaliyetlerin, işletmelerin kendi bünyelerinde yürütülmesi eğilimi yaşanmış ve dış kaynaklardan yararlanma girişimleri az da olsa yavaş yavaş ortaya çıkmaya başlamıştır. Bu eğilimi kuvvetlendiren iki olaydan birincisi Kıt’ a Avrupası’ nda, Avustralya ve Yeni Zelanda’ da devletin ekonomik faaliyetlere direkt müdahalesi, diğeri ise hem kamu hem de özel sektörde teknolojik gelişmelerin büyük şirketlerde yaşanmış olmasıdır (Gözüküçük ve Çelik,2012:4).

İlk uygulamaları yedek parça alanında Amerikan otomotiv sektöründe görülmüştür. Kuruluş amacı outsourcing fonksiyonu olan dış kaynak kullanımı günümüzde çok yaygınlaşmıştır. İngiltere’ de ilk kez 1982 yılında kullanılan dış kaynak

kullanımı, 1988 yılında Winconsin şirketi tarafından ilk kez resmi sözleşmeye girmiştir. Dış kaynak kullanımı ilk yıllarda çoğunlukla bakım, onarım, temizlik, dağıtım alanlarında kullanılmakla beraber günümüzde imalat, tasarım, pazarlama, reklam, finans, yemek, taşıma gibi pek çok alana yayılmıştır (Karahana.2009:189).

Dış kaynak kullanımının günümüzde popüler bir yönetim düşüncesi olmasının temelini, 1990' lı yılların başında Amerikan ekonomisinde başlayıp diğer ülkelere de sıçrayan ekonomik durgunluk ve aşırı rekabetçi iş çevresi ortamı oluşturmaktadır. İşletmeler de ana faaliyet konularına odaklanıp, bunların dışındaki faaliyetlerini dışarıdan işletmelere devrederek rekabet güçlerini arttırmak ve faaliyetlerini modernize etmek istemişlerdir.

Türkiye' de eski çalışmalarda dış kaynak kullanımı taşeronlukla aynı anlamda kullanılmaktaydı. 1970' li yıllarda taşeronlukla aynı anlamda kullanılan dış kaynak kullanımı malların üretimi ile sınırlandırılmıştır. Diğer bir dış kaynak kullanımına örnek de fason üretimdir. 1990' lı yıllardan itibaren dış kaynak kullanımının uygulama alanları genişlemiş, firmalar idari ve destekleyici faaliyetlere yönelmiştir. Günümüzde çok az işletme personel taşıma ve yemek hizmetini kendi yapmaktadır.

1.2.2.Dış Kaynak Kullanımı Nedir?

Dış kaynak kullanımı 1980' li yıllardan sonra yaygınlaşmaya başlamakla birlikte, gelişmeye başladığı ilk yıllarda mal ve hizmeti içeride üretmek yerine dışarıdan alma ile ilgili faaliyetleri kapsar. Üretmek ve satın almak kararındaki avantaj ve dezavantajları belirleyip karar vermektir. Rekabet koşullarının gün geçtikçe ağırlaşmasıyla firmalar kendi en iyi yaptıkları işlere odaklanıp, diğer işlerini en iyi yapan diğer firmalardan tedarik etme yoluna gitmişlerdir. Bu da dış kaynak kullanımını stratejik bir hale getirmiştir.

Dış kaynak kullanmak (to outsource) Oxford English Dictionary' de ilk kez 1979 yılında tanımlanmış bir kavramdır. Dış kaynak kullanımı (DKK) (Outsourcing) ifadesi ile 1981 yılında Business Week' te çıkan bir makalede ilk kez kullanılmıştır. Oxford English Dictionary dış kaynak kullanımını “ Bazı mal ya da hizmetleri, bir

sözleşme kapsamında organizasyonun dışındaki bir kaynaktan sağlama” olarak tanımlanmaktadır (Gözüküçük ve Çelik,2012:3).

Dış kaynak kullanımı (DKK) en basit haliyle; “Ürün ya da hizmetlerin örgüt dışı kaynaklardan tedarik edilmesi” olarak tanımlanmaktadır (Gözüküçük ve Çelik,2012:2).

Dış kaynak kullanımının yazarlara göre değişik tanımları yapılmıştır. Yapılan bu tanımlar aşağıda yer almaktadır:

*İşletmelerin temel yeteneklerine odaklanarak diğer faaliyetlerini bir başka işletmeden tedarik etmesidir (Gözüküçük ve Çelik,2012:3).

*Şirketin devamlılık arz eden bazı içsel faaliyetlerini ve karar haklarını, bir anlaşmaya bağlı olarak, dışarıdaki tedarikçi firma veya firmalara devretmesidir (Gözüküçük ve Çelik,2012:3).

*Dış kaynak kullanımı, daha önce firma içerisinde yapılan/yönetilen bir işlemin ilgili insan kaynağı ile birlikte uzun süreli bir sözleşme kapsamında bir dış firmaya aktarılmasıdır (Gözüküçük ve Çelik,2012:3).

*Dış kaynak kullanımı, bir şirketin malzeme yönetiminin veya ürün dağıtımının kısmen veya bütünüyle bir başka şirkete verilmesidir (Sevim,Akdemir,Vatansever,2008:6).

*Dış kaynak kullanımı, bir şirketin lojistik fonksiyonunun kısmen veya tamamen dış kaynağa verilmesidir (Sevim,Akdemir,Vatansever,2008:6).

*Dış kaynak kullanımı, şirketin kendi ana işi dışındaki konularda başka şirketlerden hizmet alarak toplamda işini daha iyi yönetmesidir.

Türkiye’ de dış kaynak kullanımı yerine “dış kaynaklardan yararlanma”, “outsourcing”, “dışsal tedarik”, “iş dışarıya verme” ve “küresel kaynak kullanımı” terimleri de kullanılmaktadır.

Yukarıdaki tanımlara bakıldığında işletmelerin temel faaliyet alanlarına odaklanması, diğer alanlarda başka işletmelere yönelmesi ortak noktadır. Şirketlerin rekabetle başa çıkabilmesi için temelde yaptığı en iyi işe odaklanması ve en iyi işi yapması gerekir. Diğer faaliyetlerini ise dışarıdan karşılama en uygundur.

Dış kaynak kullanımında başarıya ulaşılması için öncelikle, devredilecek olan faaliyetlerin doğru tanımlanması gereklidir (Yıldız ve Turan 2013:82) Başarıya ulaşmada gerekli olan diğer faktörler işletme ve tedarikçi firmanın rollerinin ve sorumluluklarının net olarak belirlenmesi, yüksek kalitede bir tedarikçi ile iyi ilişkiler, etkin bir performans gözlemlemedir.

Son yıllarda firmalar rekabet edebilmek, rakiplerine karşı üstünlük sağlayabilmek için değer zincirinde bulunan elemanların bazılarını diğerlerine göre daha iyi, daha düşük maliyetle, daha hızlı veya daha kaliteli olarak yerine getirmek zorundadırlar. Bunun için firmalar özellikle tüm kaynak ve bilgilerini temel yetenekleri üzerinde toplarken diğer işleri dış kaynaklara yaptırmayı bir işletme stratejisi olarak benimsemişlerdir. İşletmeler kendilerine rekabet avantajı sağlayan bu temel faaliyetleri ile ilgili işlerin dışındaki tüm işleri, dışarıdan işletmelere yaptırmakla yani outsourcing yaparak, hem kaynak tasarrufu yapmakta hem yapı olarak küçülmekte (dowsizing) ve yalın hale gelmekte ve hem de kendilerinin çok iyi bildiği iş üzerinde yoğunlaşabilmektedir.

1.2.3.Dış Kaynak Kullanımından Yararlanmanın Uygulama Alanları

Günümüzde birçok endüstride birçok alanda dış kaynaklardan aktif bir şekilde yararlanılmaktadır. İşletmelerin günümüzde yaygın olarak dış kaynaklardan yararlanma uygulamasına gittikleri faaliyetler ve alanlar şöyle sıralanabilir (Gözüküçük ve Çelik,2012:5):

- Bilgi sistemleri, telekomünikasyon
- Hammadde tedariki, stoklama ve dağıtım
- Halkla ilişkiler
- Pansiyon yönetimi
- Doküman işleme (posta hizmeti vb.)
- Muhasebe, vergi hizmetleri, iç denetim
- Güvenlik hizmetleri

- Tarımsal hizmetler
- İnsan Kaynakları
- Müşteri hizmetleri
- Temizlik hizmetleri
- Taşıma hizmetleri
- Tesis yönetimi
- Kütüphane hizmetleri
- Yönetim hizmetleri

Dış kaynaklardan yararlanma yeniden yapılanan modern organizasyonlarda gün geçtikçe giderek artmaktadır. Dış kaynaklardan yararlanmanın etkisi kuvvetli ve yaygındır. Dış kaynaklardan yararlanma Amerika' dan Avustralya'ya Avrupa' ya kadar, otomobilden petrol şirketine kadar bir çok ülkede ve alanda görülmektedir.

Ülkemizde en çok bilinen dış kaynak kullanımı personel taşıma servisi ve yemek hizmetleridir. Bir çok işletme kendi bünyesinde araç barındırmaktansa dışarıdan kiraladığı araçlarla taşımacılık hizmetini yerine getirmektedir. Aynı şekilde çoğu işletme kendi bünyesinde yemek pişirmeyip, uzmanlık alanı yemek yapmak olan işletmelerle anlaşıp bu hizmeti yerine getirmektedir. Her alanda esas işini en iyi yapan firmalara yaptırılması kalite için önemlidir (Gözüküçük ve Çelik,2012:5). Dış kaynak kullanımına örnek vermek gerekirse; Oyak Renault, ürettiği otomobillerde kullandığı binin üzerinde muhtelif parçayı dış kaynak yolu ile temin ederken, Vestel, Manisa' da ki beyaz eşya fabrikasında kullandığı forkliftleri kiralama yolunu tercih etmiştir. Phillip Morris üç farklı kağıt tipi kullanarak ürettiği Malbora sigarası için gereken kağıt ihtiyacına ilave olarak sağlamlığı ile nam yapmış karton kolilerini dış kaynak kullanarak temin etmektedir. Güvenlik konusunda dış kaynak kullanmayan işletme yok gibidir (Göncü,2010:15).

1.2.4.Dış Kaynaklardan Yararlanma Nedenleri

Günümüzde işletmeler her alanda üstünlük sağlayamadıklarından, dış kaynaklardan yararlanma uygulamalarının en belirgin nedeni temel yeteneklerine odaklanıp rekabetle başa çıkmaya çalışmaktır. İşletmeler fonksiyonlarını istedikleri düzeyde yapamıyorsa, bunun için diğer işletmelerden yardım alırlar.

Rekabet ortamının sürekli artması, işletme yönetimini kendi kendini yenilemeye, saydam olmaya ve örgütün ana yetenekleri üzerinde odaklanmaya itmiştir. Temel yeteneklere önem verilmesi, temel yeteneklerin dışında kalan fonksiyonların dışarıdan alınması yani dış kaynaklardan yararlanmaya olan ilginin artmasına neden olmuştur.

Önemli miktarlarda teslimat yapan bir deponun kullandığı forklift araçlarını kiralama yoluna gitmesi, depo personelinin bu parçaların bakım onarımı için depolama konusundan farklı bakım konusunda yetişmiş personeli istihdam etme zorunluluğundan kurtarmaktadır. Lojistik sektöründe dış kaynak kullanımı ile arzu edilen hizmet seviyesi yeterli olmakta, tüm sorumluluk dış kaynak kullanımı şirketine devredilmektedir. Hizmet alan firma zamanını ve kaynaklarını ana yetkinliğine yönelik daha verimli olarak kullanabilmektedir (MEB,2011:39).

İşletmeler, ana faaliyetlerine odaklandıkça dış kaynaklardan yararlanma oranları artmakta, bununla birlikte dış kaynaklardan yararlanma arttıkça işletmeler küçülmekte, daha esnek hale gelip çabuk ayak uyduran yapıya dönüşmektedirler. Dış kaynaklardan yararlanma nedenleri içsel nedenler ve dışsal nedenler olarak ikiye ayrılabilir.

1.2.4.1.İçsel Nedenler

İşletmeleri dış kaynak kullanımına iten sebepler vardır.

Maliyetlerin Azalması

İşletmeler yaptıkları yatırımlarla orantılı olarak risk alırlar. Pazar koşullarının teknolojik yeniliklere göre farklılıklar göstermesi, işletmeleri piyasada tutunabilmeleri için sürekli yeniliklere açık olmaya zorlar (Yıldız, Turan,2013). Yeni yatırımlar

yapıldıkça yeni maliyetler ve risk demektir. İşletmeler dış kaynak kullanımından faydalanarak maliyetleri ve dolayısıyla riski azaltacaklardır. İşletmelerin ihtiyacı olan kalemlerin maliyeti dışarıdaki işletmelerde daha uygun ise rekabet edebilmek için dış kaynak kullanımını gerekli kılar. Özellikle de ölçek olarak büyüdükçe daha azalan veya daha az artan maliyetin özelliğinden dolayı yani sabit maliyetlerden dolayı dış kaynak kullanımını veren işletmeler avantaj sağlar. Dış kaynaklardan yararlanma düşüncesinin arkasındaki en açık sebep, daha düşük maliyetle, daha yüksek kalitede, daha iyi hizmeti sağlayan bir ortak ile anlaşarak maliyetleri önemli ölçüde azaltmaktır (Gözüküçük ve Çelik,2012:6).

Esnekliğin Artması

İşletmelerin, çevredeki ani değişimlere ayak uydurabilmesi için esnek bir yapıya sahip olması gerekmektedir. İşletmelerin, dış kaynaklardan yararlanma faaliyetlerini arttırmaları örgüt yapılarının küçülmesini ve yalın hale gelmesini sağlayacaktır. Küçülmenin sonucu olarak işletmeler, daha çabuk karar alabilen, çevredeki değişimlere hemen reaksiyon verebilen, müşterinin ihtiyaçlarını daha çabuk gerçekleştirilebilen esnek birimler haline geleceklerdir (Gözüküçük ve Çelik,2012:6).

Küçülme

İşletmeler, dış kaynaklardan yararlanarak rekabet avantajı sağlamak için çok iyi bildikleri ana işinin dışındaki işleri başka işletmelere yaptırarak yalın hale gelmekte, kaynak tasarrufu sağlamakta, yapı olarak da küçülmektedir. İşletmeler dış kaynaklardan yararlanma ile ikincil fonksiyonlar için oluşturulan bölümler ve oradaki çalışan sayıları azaltılarak karar alma sürecini hızlandırmış ve yalın hale gelmiş olur.

İşletmeler küçülerek; maliyetleri düşürme, karar alma sürecini hızlandırma, rakiplerin davranışlarına daha kısa sürede cevap verebilme, haberleşmedeki bozulmaları azaltma, daha çok sonuca dönük çalışır hale gelme, işletme içi süreçlerden çok müşteri ihtiyaçlarına odaklanma, güçlendirmeyi hızlandırma, verimliliği artırma, yeni fikirlerin kısa sürede uygulanmasını sağlama, sinerjiyi artırma ve kişisel sorumlulukları daha kolay izlemek gibi özellikler kazanmaktadır. Bu amaçları gerçekleştirmek içinse, bilinçli olarak (planlı ve sistemli olarak), yapılmakta olan işleri, çalışan sayısını,

örgütteki mevki ve hiyerarşik kademeleri azaltmaktadır. Bu anlamda küçülme ile dış kaynaklardan yararlanma yakından ilişkilidir (Gözüküçük ve Çelik,2012:7).

Nakit Akışının Sağlanması

Dış kaynak kullanımı, müşteriden tedarikçiye varlıkların transferini de kapsamaktadır. Yapılan işlemler ve aktiviteler içinde kullanılan ve onlara bir değer ilave eden tüm lisans, teçhizat ve diğer yardımcı araçlar, dış kaynak kullanımı ile satıcıya veya son üreticiye satılmaktadır. Son üretici bu varlıkları kullanarak başka müşterilere değişik hizmetler temin etmektedir. Bu şekilde ilk önce son üreticiden dış kaynak kullanımı uygulayan kuruma, daha sonra ise son tüketiciden son üreticiye bir nakit akışı meydana gelmektedir (Gözüküçük ve Çelik,2012:7).

Fonksiyonu Yönetmenin Zor ve Kontrol Dışı Olması

İşletmeler çok büyük kompleks bir yapı olduğundan birçok birimden ya da fonksiyondan oluşmaktadır. Bu fonksiyonların ya da birimlerin idaresi ve işletme içi süreçleri yönetmek zor olduğundan bu durumlarda dış kaynak kullanımı en etkin yöntem olarak karşımıza çıkmaktadır. Dış kaynak kullanarak işletmeler bu süreçleri yönetmenin zorluğundan ve sorumluluğundan feragat etmiş olurlar.

Temel Yeteneklere Odaklanılması

Küreselleşme sürecindeki değişiklikler, günümüzde rekabet şartlarını zorlaştırmış ve üretici- müşteri ilişkilerini karmaşık hale getirmiştir. İşletmeler bu karmaşık yapıyla başa çıkabilmek için öz yeteneklerine yoğunlaşmalıdır (Göncü 2010:11). İşletmeler temel yeteneklerini koruyarak kendi çıkarlarına olanak sağlayacaktır. İşletmeler dış kaynak kullanımı ile kendi yeteneklerine yoğunlaşıp, ilgili olduğu alanlarda çok daha başarılı olacaktır. Dış kaynak kullanımının nedeni, temel yeteneklerini daha iyi geliştirip yeni teknolojiler sağlama ve yeni bilgilere ulaşmadır. İşletmeler asıl yeteneklerine odaklanıp kaynaklarını daha verimli kullanabilmektedir. Temel yeteneğini geliştirip rekabet üstünlüğü sağlayan işletmeler, asıl faaliyetleri dışındakileri genelde dış kaynaklardan yararlanma şeklinde karşılarlar. Örneğin bir inşaat

işletmesinin, temel yeteneği tasarım olan başka bir işletmeden bu tasarım hizmetini alması, bu inşaat işletmesine tasarım ile ilgili yeni teknolojilere, bilgiye ve çağdaş gelişmelere ulaşma imkanı vereceğinden tasarım işinde uzmanlaşmış olan işletme de, dış kaynak kullanan inşaat işletmesinin daha başarısının artmasına yardım etmiş olacaktır (Gözüküçük ve Çelik,2012:7).

Riski Azaltma

Her yatırım belli bir risk taşıdığından işletmelerin riskleri yaptıkları yatırımlarla doğru orantılıdır. Pazar koşullarındaki farklılıklar, rekabet şartlarının ağırlığı, piyasada kalabilmek için işletmeleri sürekli yeniliklere zorlamaktadır. Yapılan yeni yatırımlar yeni maliyelere neden olur ve maliyetler de risklere (Yıldız ve Turan,2013:5). İşletmeler de riskten hoşlanmadıklarından dolayı, belirsizliklerle karşı karşıya geldiklerinde riski azaltmak yada paylaşmak için farklı yöntemler ararlar. Bunun için en etkili yöntem dış kaynak kullanımudur. Dış kaynak kullanımıyla maliyetler ve riskler azalmaktadır.

Özellikle proje yönetimi hatalarının yapılması, kullanılacak teknolojilerin hatalı seçimi, kaynak yetersizliği, hedef yönetiminin olmaması gibi sebeplerle yükselen maliyetler, dış kaynak kullanımı uygulamalarının kullanımıyla göğüslenen risk işletmenin riski olmaktan çıkıp dış kaynak kullanımı alınan işletme tarafından karşılanır. İşletmeler uygun olmayan teknoloji kullanımından yaşanacak sorunların sonuçlarını dış kaynak firmasına devretmiş olurlar (Gözüküçük ve Çelik,2012:7).

Kaynakların Dağıtımı

Her şeyde olduğu gibi işletmelerinde sınırlı kaynakları bulunmaktadır. Bu yüzden işletmeler sınırlı kaynakları en iyi şekilde değerlendirip, en ekonomik şekilde kullanırlar. İşletmeler kaynaklarını, ana faaliyet süreçleri için kullanabildiklerinde müşteriler için önem arz eden fonksiyonlarının üzerinde durmuş olurlar (Gözüküçük ve Çelik,2012:7). Dış kaynaklardan yararlanma ile işletmeler kaynaklarını ekonomik şekilde kullanmış olurlar. Özellikle dönemsel ya da mevsimsel olarak değişkenlik gösteren fonksiyonlar için dış kaynak kullanımı diğer fonksiyonlar için esneklik oluşturur (Göncü,2010:14). İşletmeler için atıl durumda kalacak ve yük oluşturacak

giderlerin önüne geçilmiş olur ve işletmeye kaynaklar arası transfer imkânı sağlanmış olur. Kaynaklar işletmenin ana fonksiyonlarında yoğunlaştırılarak müşteri üzerine odaklaşma fırsatı bulunur.

Vizyon Oluşturulması

Yönetim ve işletme yazınında yaygın olan görüşe göre, dış kaynak kullanımı geleceğe ilişkin eğilimi yansıtmaktadır ve işletmeler bu eğilimin olumlu sonuçlarını hâlihazırda almaya başlamışlardır. Değişik kuruluşlarca yapılan çalışmalara göre incelenen işletmelerin %93' ü gelecek üç yıl içerisinde dış kaynak kullanımı yoluna gideceklerini belirtirken, hâlihazırda dış kaynak kullanımı uygulayan işletmelerin %91'i elde ettikleri sonuçlardan memnun olduklarını ifade etmişlerdir (Gözüküçük ve Çelik,2012:8).

Yatırım Harcamalarını Azaltma

İşletmeler kaynaklarını en iyi yaptıkları işe kullandıklarında, yatırım giderleri, işçilik ve bakım giderleri gibi sermaye ve işletim giderlerinin önüne geçerler. Dış kaynaklardan yararlanarak gerçekleştirilen ikincil fonksiyonlar için öz kaynaklar kullanılmadığından fazla yatırımlar azalır ve karlılığın artmasına katkıda bulunur (Gözüküçük ve Çelik,2012:8).

Kaliteyi Arttırma

İşletmeler, toplam kalite yönetimi tekniklerinden biri olan dış kaynaklardan yararlanma uygulamalarını kullanırlar. İşletmeler, dış kaynaklardan yararlanarak kullandıkları fonksiyonlar için istedikleri kalitede hizmet alırlar. Her firmanın en iyi yaptığı faaliyetlerin dışındakileri dış kaynaklardan yararlanarak kendisinden daha kaliteli yapacak firmalar bulmasıyla kalite seviyesini en yükseğe çıkarması mümkündür. Bunun için her firmanın yaptıkları işte uzmanlaşmış olması gerekir ve işletmeler ihtiyaçlarını uzman firmalarla karşıladıklarında çıkar sağlamış olurlar. Ayrıca dış kaynak kullanımı sonucunda kalite de ve üretimde mutlaka kazanç sağlanır (Gözüküçük ve Çelik,2012:8).

Kaynak Sürekliliği

İşten ayrılma, hastalık, izin gibi kaynak sürekliliğini tehdit eden durumlar ile mücadele edebilmek ve bu gibi beklenmedik durumlar için önlem geliştirmek bir dış kaynak kullanımı şirketinin çok fazla kaynağa ihtiyaçı olmadan yönetebileceği konulardır (Yıldız ve Turan,2013:5).

Süreç Yenileme

Reengineering yani süreç yenileme, işletmelerin faaliyet ve süreçlerinin yeniden dizaynı demektir. İşletmelerin rekabet koşullarına uyabilmeleri ve müşterilerine daha ucuz, kaliteli, iyi ve çabuk hizmet vermek için işletme içindeki tüm iş yapma usul ve süreçlerinin köklü bir şekilde gözden geçirilip yeniden dizaynıdır. Süreç yenileme sayesinde işletmeye yarar sağlamayan süreçler çıkarılmakta ve bazı faaliyetlerin dış kaynak kullanımıyla sağlanmasının önu açılır (Göncü ,2010:165).

Performans

Verimlilik, kalite, etkinlik gibi klasik performans ölçütlerinde gelişme göstermek için kullanılan modern yönetsel tercihlerin başında dış kaynak kullanımı gelmektedir. İşletmeler uzman olmadıkları konularda uzman firmalardan yararlanarak performansları arttırmayı düşünürler. Dış kaynak kullanımına işletmelerin başvurma nedenlerinin temelinde maliyetten daha çok performansı artırma vardır. İşletmeler dış kaynak kullanımıyla istediği kaliteye ulaşabilir. Ancak bunun olabilmesi için işletmenin ana yetenekleri dışındaki faaliyetleri kendisinden daha iyi yapan uzman firmaları bulmasıyla mümkündür (Göncü,2010:166).

1.2.4.2.Dışsal Nedenler

İşletmeleri dış kaynak kullanımına iten değişik çevresel tehditler vardır. Çalışmalara göre bunlar 4 grupta toplanabilir (Gözüküçük ve Çelik,2012:8).

Rakiplerden Kopmama

İşletmeler çevresel şartlarda değişimler olmamasına rağmen rakiplerinden geri kalmış olduklarında yapacakları en iyi ve kazanacakları yeni becerilerden biri dış kaynak kullanımı uygulamasıdır.

Değişen Değer Zinciri

Değişen müşteri isteklerine cevap verebilmek, rekabet ortamında yarışabilmek için gereklidir. İşletmeye değer katan faaliyetlerin nitelikleri ve işletmeye katkı oranları müşteri beklentilerinin değişmesiyle değişir. İşletmenin nitelikleri değişen değer zinciriyle ikincil nitelik kazanmaya başlar. İşletmeler böyle durumlarda bütün imkanlarını yeni temel yeteneklerine odaklar ve eski temel yeteneklerini dış kaynak kullanımıyla gerçekleştirir. Böylece dış kaynak kullanımının faydalarından yararlanarak, esneklik kazanır, maliyetlerini düşürür.

Teknolojik Sıçrama

Rekabet edebilmek için teknolojilerin doğru seçimi, uyarlanması ve yönetimi gerekir. Yeni teknolojiler nedeniyle işletmenin yeteneklerini yapma şekli eskidiğinden ikincil nitelik kazanırlar. İşletmelerin rakiplerle başa çıkabilmesi için yeni beceriler geliştirmesi ya da bu teknolojileri dışarıdan sağlaması gerekir. İşletmeler temel yetenekleri için kaynaklarını rekabet üstünlüğü sağlayan alanlara kaydırıp, ikincil fonksiyonları için dış kaynaklara yönelmelidir. Böylece pahalı ve uygulanması zor olan teknolojik gelişmelere daha az maliyetle ulaşma imkanı sağlamış olurlar.

Yeni Pazarlara Açılma

Dış kaynak kullanımıyla ikincil fonksiyonlarını tedarikçi firmalara devreden işletmeler ana yetenekleri üzerinde yoğunlaşır uzmanlaşırlar ve teknoloji ve müşteri isteklerinde meydana gelen değişimlerle uzmanlaştığı bilgisiyile yeni pazarlar yaratma imkanı bulurlar. Bu pazarlara girmek için teknoloji ve müşteri dayanağı olmadığından

ve rekabet ettiği diğer işletmelerde benzer konumda olduğundan temel yetenek alanlarını geliştirebilmek için network tipi örgütlenmesi en uygun hal olacaktır.

1.2.5.Dış Kaynak Kullanımının Fayda ve Sakıncaları

1.2.5.1. Dış Kaynak Kullanımının Faydaları

Dış kaynak kullanımının örgüte sağladığı birçok fayda bulunmaktadır. Dış kaynak kullanımının doğrudan ve ya dolaylı faydaları şunlardır (Karakay,2012:15).

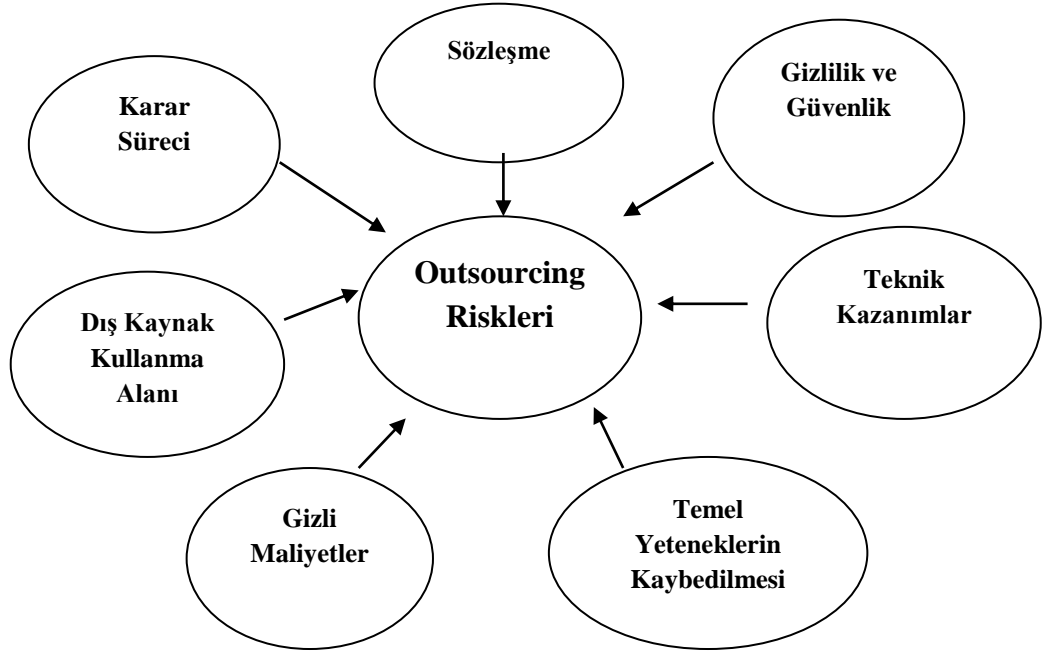
- İşletmelerin sadece faaliyet konuları ile sınırlı olmayan aynı zamanda kuruluşu sırasında ki yatırım maliyetlerini de azaltıp maliyetlerin düşmesine olanak sağlamış olur. Dış kaynak kullanımı yoluyla daha az sermaye kullanarak rekabete imkan sağlar.
- İşletmeler dış kaynak kullanımıyla tasarım, ürün geliştirme, imalat, dağıtım, pazarlama, araştırma-geliştirme gibi yeniliklere ve yeni teknolojilere uyum sağlamayı daha çabuk hale getirmiş olurlar.
- İşletmeler sınırlı olan kaynaklarını en iyi şekilde kullanarak verimliliği arttırmaya çalışırlar.
- Dış kaynak kullanımı ile üretim ve kapasite planlamasında esneklik sağlanmış olur.
- İşletmeler kendi temel yetenek alanlarını keşfedip, geliştirmesini sağlarlar.
- Dış kaynak kullanımı ile yöneticiler kazandıkları ek zamanda yatırım ve yönetim konularına odaklanırlar.
- Katma değerisi düşük faaliyetlerin çıkarılmasıyla maliyet tasarrufu sağlanır.
- İş gören ve motivasyon yeteneklerinin bir araya getirilmesi sağlanır.
- İşletmeler müşteri ihtiyaçlarına daha az maliyetle cevap vermiş olurlar.
- Pazarda oluşan belirsizliklerin riski dış kaynak kullanımıyla azalığından hızlı büyümenin n açılmış olur.
- Yeni sektörlerin oluşmasıyla birlikte ülke ekonomisine katkı sağlamaktadır.
- Dış kaynak kullanımıyla işler daha kaliteli yapılmış olur.
- Değerisen teknoloji ve bilgiye ulaşma imkanı sağlanmış olur.
- Maliyetlerdeki düşüşlerle birlikte yeni alanlar oluşturulur.

- Likidite ve nakit akışı arttırılır.
- İşletmeler dış kaynak kullanımı ile fonksiyonel uzmanlardan daha çok yararlanmış olur.
- Tedarikçiler arasında oluşan rekabetten kaynaklı kalitenin iyileşmiş olmasından faydalanır.
- Pazarda oluşan yeni talepleri dış kaynak kullanımı ile test etme imkanı sağlamış olurlar.
- Dış kaynak kullanımı ile değişimi kolaylaştırmış olurlar.

1.2.5.2. Dış Kaynak Kullanımının Sakıncaları

Dış kaynak kullanımının pek çok yararına rağmen, dış kaynak kullanımının görmezden gelinmeyecek kadar sakıncaları da vardır.

İşletmeler sunduğu faydaların bazılarının potansiyel olarak sakınca yaratabildiğini düşünmektedir. Dış kaynak kullanımında en çok korkulan konulardan biri işletmenin kendi fonksiyonları üzerindeki kontrolünü kaybetmesi endişesidir. Aynı zamanda bir firmaya bağlı kalmak, bağımlı hale gelip esnekliği kaybetmek, tedarikçi firmaların uzman personelinden yararlanmak isterken kendi bünyesindeki personelin nitelik kaybetmesi, maliyetlerin yeterince düşmeme riski, alternatifleri değerlendirememeye, fiyat pazarlığında güç kaybetme gibi endişeler de vardır (Karakaş,2012:17). Aşağıdaki şekilde dış kaynak kullanımının potansiyel riskleri gösterilmiştir.



Şekil1.Dış Kaynak Kullanımının Potansiyel Riskleri

Kaynak: Gül,2005:168

Dış kaynak kullanımında yaşanan sorunları aşağıdaki gibi değerlendirebiliriz.

Sözleşme Hükümlerinin Yerine Getirilmemesi

Dış kaynak kullanımı sözleşmeleri her hangi bir satın alma sözleşmesinden farklıdır ve sözleşme oluşturulurken beklentilerin ve ölçüm yöntemlerinin net ve doğru şekilde belirlenmesi gerekir. Hizmet alan ve hizmet veren firmaların düzenli olarak bir araya gelip faaliyetlerini düzenli inceleyebilmelidir. Aynı zamanda hizmet veren firmanın sözleşme hükümlerini bir çok nedenden dolayı yerine getirememesi riski vardır. Hizmet alan firmalar veya kurumlar alternatif seçeneklerin uygulamaya konulamayacağı veya telafi edilemeyecek durumlarda güç durumda kalabilir.

İnovasyon Eğiliminin Azalması

Teknolojide meydana gelen gelişmeler işletmeler için fırsat olacağından teknolojik yenilikleri izlemeyen işletmelerin hayatta kalmaları zorlaşmaktadır. Dış tedarikçi kullanma nedeniyle inovasyonda gerileme yaşanabilir (Karakaş,2012:17).

İşletme Mahremiyeti ve Teknoloji Hırsızlığı

Sözleşme süresi sonrasında veya süresince dış kaynak kullanımıyla hizmet alan işletmeler için hizmet veren işletme ile çok yakın işbirliği önemli risk taşır. Uzun vadeli anlaşmalarda dış kaynak kullanımıyla hizmet alan ve veren işletme çok yakın olacağından işletme içi stratejilerin dışarıyla paylaşılması ve kullanılan teknolojinin çalınması ihtimali firmaları kısa süreli anlaşmalara yöneltmiştir. Uzun vadeli sözleşmeler işletmelerin stratejik hedefleri için tehlike oluşturduğundan işletmelerin çoğu bu hizmetler için genellikle bir yıllık veya daha az süreli sözleşmeleri tercih etmişlerdir (MEB,2011:41).

Askeri birliklere, siyasi kurumlara yemek pişirme, personel taşıma gibi lojistik hizmetleri veren işletmeler için dış kaynak kullanımının güvenlik boyutunun öne çıkması doğaldır. Bu tip işletme veya kurumlarda ‘‘ güvenliğin risk edilmesi boyutu’’ çok iyi değerlendirilmeden dış kaynak kullanımına gidilmesi sonradan telafi edilemeyecek sorunlar yaratabilir. (MEB,2011:41)

Tedarikçilerin Pazara Girme Riski

Dış kaynak kullanımıyla işletme ve tedarikçi işletme birbirleri ile ilgili birçok bilgiyi paylaşırlar. Bilgi alışverişi ile kapasitesini arttıran tedarikçi işletme bir süre sonra işletmeyle olan ilişkisini sonlandırabilir. Tedarikçi işletme ürün ya da hizmet hakkında bilgi toplayıp, kendi namına pazara girme yolunu seçebilir. Böylece tedarikçi firma işletmeye karşı pazarda önemli bir avantaj elde etmiş olur (Karakaş,2012:17).

Dış Kaynak Hizmeti Veren Kurum Üzerinde Etkiyi Kaybetme

Uzun süreli şekilde aynı firmayla çalışılması, dış kaynak kullanımında oluşabilecek alternatiflerin değerlendirilememesini meydana getirir. Değerlendirilemeyen alternatifler ve tek alternatif olarak dış kaynak kullanımında hizmet veren firma, işletmeler için hem fiyat pazarlığı açısından hem de piyasada tutunabilme adına büyük bir risk oluşturur.

Maliyetlerin Yeterince Düşmeme Riski

Dış kaynak kullanımında ki temel nedenlerden biri maliyetleri azaltmak olsa da, başlarda işletme için rekabetçi fiyatlar sunan tedarikçi işletmeler sonraları fiyatları arttırabilir. Fiyatlar Pazar değişkeni nedeni ile artsa dahi, tedarikçi firma ile karşılanan işlerin işletmeye geri alınmasının maliyetinin daha yüksek olması sebebiyle sessiz kalınıp tedarikçi firma ile çalışmaya devam edilebilir. Özellikle tedarikçi firmanın yabancı ülkede olması da beklenmeyen masraflar çıkabileceğinden beklenen maliyet tasarrufu konusunda hayal kırıklığına sebep olabilir (Karakaş,2012:18).

Esneklik Kaybı

Dış kaynak kullanımı sözleşmesinde tedarikçi işletme ile yapılan anlaşmanın süresinin belirlenmesi önemlidir. Tedarikçi işletme uzun vadeli bir sözleşmeyle gelirini sabitlemek isteyebilir. Böyle durumlarda maliyetleri değiştirebilecek unsurlar ayrıca ele alınmazsa işletmeye esneklik sağlayacağı düşünülen kalemler külfet oluşturmaya başlayabilir (Karakaş,2012:18).

Çalışma Huzurunun Bozulabilme Tehlikesi

Dış kaynak kullanımına gidilmesiyle, önceden işletmenin kendi bünyesindeki personel tarafından yapılan faaliyetler için personel işinden çıkarılabilir, farklı alanda değerlendirilebilir, farklı bir bölgede il dışında çalıştırılabilir. Bu gibi sebeplerle etkilenen veya etkilenecek olan personel sayısının artması dış kaynak kullanımının olumsuzlukları arasındadır. İşletmede çalışan personelin tedirgin olmasına, işten çıkarılabileceklerini düşünmelerine ve düşük moralle çalışmalarına neden olan sosyal boyutları da oluşturmaktadır.

Dış kaynak kullanımının yukarıda sayılanlara ek olarak aşağıdaki sakıncaları da bulunmaktadır (Göncü,2010:169).

- İşletme bilgilerinin açığa çıkma riski arttığından, rakiplerinin güçlenerek rekabet önceliklerinin ve gizliliğinin azalmasına neden olabilir.

- Sektöre giriş maliyetlerinin düşmesine neden olarak rakip sayısında ve kar paylarında azalmaya neden olabilir.
- Dış kaynak kullanımı kararının hatalı verilmesi, işletmeyi mali ve yönetsel konularda olumsuz etkileyebilir.
- Dış kaynak kullanımıyla kalite düşebilir, çalışan motivasyonu düşebilir.
- Yanlış yeteneklere odaklanılabilir.
- Dış kaynak kullanımı ile temel yeteneklerin yitilmesi gündeme gelebilir.
- Niteliksiz tedarikçi firmalarla çalışılabilir.
- Dış kaynak kullanımı ile kısa vadeli ekonomik amaçlara odaklanılmış olabilir.

1.2.6.Dış Kaynak Kullanımının Sınıflandırılması

Günümüzde yaygınlaşmakta olan dış kaynak kullanımının çıkış noktası ikincil hizmetlerdir. Bunlar; yemek hizmetleri, güvenlik hizmetleri, temizlik hizmetleri vb.dir. Bu gibi işletmelerin fazla getiri sağlamadığını düşündüğü bu hizmetleri kendisi yerine dış kaynak kullanarak yaptırmakta ve bunların dışındaki işlerinin tüm aşamalarını kendileri yapmaktadır. İkincil hizmetlerde dış kaynak kullanılmasındaki en önemli nedenler sabit maliyetleri azaltmak, işgücü esnekliğini ve verimliliği arttırmaktır (Karakaş,2012:9).

Bazı yazarların dış kaynak kullanım türlerini basit ve karmaşık işlerin dış kaynaklardan gördürülmesi olarak ikiye ayırdığı görülmüştür. Basit işler işletmenin ikincil faaliyeti ve detaylı sözleşmeler gerektirmeyen işler olarak, karmaşık işler ana faaliyetler kadar önemli ve ayrıntılı sözleşme içeren faaliyetleri kapsar. Buna göre dış kaynak kullanım türleri; ikincil hizmetler, yardımcı şebeke, tedarikçiler ile stratejik işbirliği oluşturma ve rakiplerle işbirliği olarak işletmelerin dış kaynak kullanımına konu olan faaliyetleri ve tedarikçi işletme ile ilişkileri açısından 4 grupta toplanır (Karakaş,2012:9).

< İkincil Hizmetler

Çoğu işletme yemek hizmetleri, temizlik hizmetleri, kafeterya gibi ikincil hizmetlerini dışarıdan bir firmaya vererek ana faaliyetlerini kendisi gerçekleştirmektedir. Böylece işletmeler ikincil hizmetler için personel çalıştırmamakta ve ana faaliyetlerine odaklanıp esnek yapıya kavuşurlar.

<Yardımcı Şebeke

Yardımcı şebeke yönetimini genellikle büyük ölçekli işletmeler tercih etmektedir. Yardımcı şebeke yönetimi ile merkeziyetten uzaklaşıp, esnek, etkin ve yenilikçi yapıya ulaşabilirler. Bürokrasinin azalmasıyla işletmeler değişen ortamlara uyum sağlarlar ve rekabet avantajı sağlarlar. Bu tip dış kaynak kullanımı uygulamalarına örnek IBM firması verilebilir. IBM esneklik kazanmak ve rekabet edebilmek için işletme hiyerarşisi dışında bir çok birimler oluşturmuştur.

<Tedarikçilerle Stratejik İşbirliği Oluşturma

İşletmeler rekabet üstünlüğü kazanmak için ana faaliyetlerine yönelerek diğer fonksiyonları taşeronlara bırakabilir. Böylece hem küçülüp hem de etkili iş sürecini geliştirmesini sağlamış olurlar. Ayrıca taşeron firma ile stratejik açıdan anlaşma yapılması maliyet avantajı sağlar. Taşeronlaşma, ulaştırma, yemek ve inşaat sektöründe günümüze kadar kullanılan bir dış kaynak kullanımudur. Taşeronlarla işbirliğinin başarılı olabilmesi için gerekli şartlar sağlanmalıdır.

Tedarikçi işletmelerle stratejik ittifakların kurulması, işletme ile tedarikçinin sıkı bir ilişki içinde bulunmasını ve birlikte maliyeti düşürmek ve kaliteyi arttırmak için çalışmasını öngörmektedir. Özellikle Japonya' nın bu konuda ‘’ Keiretsu’’ sistemi ile başarı uygulamaları bulunmaktadır (Karakaş,2012:10) . Japon otomotiv sektöründe gerçekleştirilen stratejik işbirlikleri ABD pazarına hâkim olması örnek olarak gösterilebilir.

< Rakiplerle İşbirliği

Rakiplerle oluşturulan işbirlikçi birleşmeler; rakiplerle ittifakların oluşturulması, sürekliliği sağlamak, organizasyonların rekabet ortamında maliyetlerini azaltmak, müşteri memnuniyetini ve kaliteyi arttırmak için oluşturulur. Böyle oluşturulan ittifaklar, büyümek isteyen işletmelerin kaynaklarının birleştirilmesi ile riski azaltmakta, işletmelerin pazar gücü ise genişlemektedir (Karakaş,2012:11).

İşletmeler kendilerine denk işletmelerle olduğu gibi alt işletmelerle de ittifak oluşturabilirler. Doğal ittifak oluşturma unsurları; patent ortakları,ürün dağıtım kanalları, müşteriler, tedarikçiler,teknoloji ortaklarıdır.İttifak oluşturulurken kültürel uyum ve yapı önemlidir. Rakiplerle işbirliğinin en yaygın görüldüğü sektör ulaştırma sektörüdür. Örneğin, havayolu işletmeleri karlılığı yüksek hatlarda rakipleri ile zor bir yarış içinde, fakat karlılığı düşük hatlarda birbirleriyle işbirliği halindedirler. Bunun sebebi maliyetlerin ortaklaşa paylaşılmasıdır (Karakaş,2012:11).

1.3.HİZMET, HİZMET ALIMI

1.3.1. Hizmet, Hizmet Alımı Nedir?

Hizmetlerin ve hizmet sektörünün günümüzde yeri çok önemlidir. Özellikle 1960'lı yıllardan sonra hizmet sektörü sanayi sektörünün önüne geçmiştir. Günümüze geldikçe bir çok işletme varoluş amaçlarını hizmet vermek, halka tüketiciye hizmet etmek olarak ifade eder. Yansıyan bu mesajlar hem özel sektördeki işletmeler tarafından hem de kamu kuruluşları tarafından iletilmek istenmektedir. Önceleri geleneksel olarak hizmet işletmesi olarak tanımlanan işletmeler bu mesajları iletirken, günümüzde her işletmenin bu tür mesajlar iletmesi çok ilginçtir. Bunun nedeni de artık her işletmenin birer hizmet örgütü olarak konumlandırılmasıdır. Hizmet tanımlaması, anlaşılması ve kavranması hiç de kolay olmayan bir olgudur (Öztürk,2012:3). Hizmet tanımıyla ilgili zorlukları, tanımlara geçmişten bugüne dek bakarak ne olduğunun algılandığına ilişkin fikir oluşturabilecektir.

Tablo 1. Hizmetin Tarihsel Tanımları

Fizyokratlar (- 1750)	Tarımsal üretim dışındaki tüm faaliyetler
Adam Smith (1723-90)	Somut (dokunulabilir) bir ürünle sonuçlanmayan tüm faaliyetler
J.B. Say (1767-1832)	Ürünler fayda ekleyen, tüm imalat dışı faaliyetler
Alfred Marshall (1842-1924)	Yaratıldığı anda varlık bulan mallar (hizmetler)
Batı Ülkeleri (1925-60)	Bir malın biçiminde değişikliğe yol açmayan hizmetler
Çağdaş Tanım	Bir malın biçiminde değişikliğe yol açmayan bir faaliyet

Kaynak: (Öztürk, 2012: 3)

Amerikan Pazarlama Birliği (AMA) hizmetleri; ‘satışa sunulan ya da malların satışıyla birlikte sağlanan eylemler, yararlar ya da doyumluklardır’ diye tanımlamıştır. Amerikan Pazarlama Birliği daha sonra hizmet kavramını ‘bir malın satışına bağlı olmaksızın son tüketicilere ve işletmelere pazarlandığında istek ve ihtiyaç doyumluğu sağlayan ve bağımsız olarak tanımlanabilen eylemlerdir’ şeklinde tanımlamıştır. Hizmetleri tanımlamada ki zorluk ve tanımlar arasındaki farklılıklar bir malın satışıyla birlikte bir çok hizmet sunulmasına odaklanmaktadır (Öztürk,2012:4).

Philip Kotler ve Gary Armstrong hizmeti ‘ Hizmet bir tarafın diğerine sunduğu, temel olarak dokunulamayan ve herhangi bir şeyin sahipliğiyle sonuçlanmayan bir faaliyet yada faydadır. Üretilmesi ise fiziksel bir ürüne bağlı olabilir yada olmayabilir.’ şeklinde tanımlamışlardır (Sevim,Akdemir, Vatansever,2008:10).

Christian Grönroos’ un önerdiği tanım ise; Hizmet, mutlaka olmasa da doğal olarak az yada çok dokunulmaz (soyut) bir yapısı olan, müşteri ile hizmet personeli ve/veya hizmeti sağlayanın fiziksel kaynakları, malları ve/veya sistemleri arasındaki etkileşim anında oluşan ve müşteri problemlerine çözüm olarak sağlanan bir faaliyet yada faaliyet dizisidir.’’ şeklindedir (Öztürk,2012:4) .

Hizmetin genel kabul görmüş bir tanımı yoktur ve tanımlamak kolay değildir. Buna göre nelerin hizmet olduğu, hangi işletmelerin hizmet sektöründe yer aldığı kesin olarak belli değildir.

Amerikan Pazarlama Birliği, hizmet kategorileri sınıflamasında 10 kategoriye ayırmıştır (Öztürk,2012:8).

- Sağlık hizmetleri
- Finansal hizmetler
- Profesyonel hizmetler (avukatlık, muhasebecilik, mimarlık gibi)
- Konaklama, seyahat ve turizm hizmetleri
- Spor, sanat ve eğlendirme hizmetleri
- Kamusal, yarı kamusal,kar amacı gütmeyen hizmetler
- Kanal, fiziksel dağıtım ve kiralama hizmetleri
- Eğitim, araştırma hizmetleri
- Telekominasyon hizmetleri
- Kişisel ve bakım/onarım hizmetleri

Daniell Bell topluları endüstri öncesi, endüstri ve endüstri ötesi topluıla olarak ayırmıştır. Endüstri öncesi toplularda tarım, madencilik ve balıkçılık; endüstri toplularında mal üretimi baskındır. Endüstri ötesi toplularda sağlık, eğitim ve dinlence gibi hizmetler öne çıkmaktadır ve gelişmiş ekonomiler hizmet ekonomisidir. Hizmet sektörüyle imalatın gittikçe birbirleriyle ilişkili hale geldiği görölmektedir. Hizmet sektörü ile imalat sektörünün karşılıklı bağımlılığı söz konusu olduğundan imalatın başarısı hizmete bağlıdır (Öztürk,2012:8).

Ülkemizde hizmet sektörü 1990'lı ve 2000'li yıllarda büyüme göstermeye başlamıştır. Büyüme hem yeni hizmetlerin pazara girmesi hem de hizmet pazarındaki işletmelerin sayısının artmasıdır (Öztürk,2012:12).

Tablo 2. GSYİH' ninSektörel Dağılımı (%)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<i>Tarım</i>	15,4	12,8	13,0	13,4	12,9	11,9	10,5	4,2
<i>Sanayi</i>	20,0	21,1	19,7	18,5	18,9	19,2	19,9	19,3
<i>Hizmetler</i>	64,6	66,1	67,3	68,2	68,2	69,0	69,6	76,5

Kaynak:Öztürk,2012:12

Yukarıdaki tabloya göre hizmet sektörü Gayrisafi Yurtiçi Hasıla (GSYİH) açısından bakıldığında %76,5' lik paya sahiptir.

Tablo 3. Türkiye' de İstihdamın Sektörel Dağılımı

	Tarım	Sanayi	İnşaat	Hizmetler
2001	34,0	18,9	4,7	42,3
2002	34,9	18,5	4,5	42,1
2003	33,9	18,2	4,6	43,4
2004	34,0	18,3	4,7	43,0
2005	29,5	19,4	5,3	45,8

Kaynak: Öztürk,2012:13

Türkiye' de istihdamın sektörel dağılımına bakıldığında tarımdan bir çözülme yaşanmaya başlamış ve tarımdan ayrılan işgücü hizmet sektörüne yönelmiştir.

Hizmet alımı, son zamanlarda yaygınlaşan bir istihdam şeklidir. Hem ülkemizde hem de dünyada bu yöntemle istihdam şekli giderek artmaktadır.

1.3.2. Dış Kaynak Kullanımı Mantığı İle Hizmet Alımı

Günümüzdeki rekabet ortamlarında firmaların kendi paylarını korumak ya da arttırmak için hizmette ulaşabilecekleri en yüksek seviyeyi yakalamak temel amaçtır. Firmalar rakiplerinden önde olmak için bir çok uğraşa girmektedirler. İnsan veya para üzerine kurulan iş yatırımları, düşük harcama ile ve en az zorluk derecesiyle, emin yollarla yapılması gerekmektedir. Rekabet ortamında işletmeler üstünlük yakalamak için en yüksek kazancı en düşük harcamayla gerçekleştirmek isterler. Bunun için de günümüzde en sık dış kaynaklardan yararlanma yöntemi kullanılır. Dış kaynaklardan yararlanma geleneksel olarak şirketin kendi personel ve kaynaklarıyla yürüttüğü aktivitelerin dış kaynaklarla karşılanması olarak tanımlanabilir. Dış kaynak kullanımının yanında dışsal tedarik mal ve hizmet satın alınması gibi terimler de kullanılır. İşletmeler kendi ana yeteneklerine yoğunlaştıkça dış kaynak kullanımı artmakta, dış kaynak kullanımı arttıkça işletmeler ana yeteneklerine yoğunlaşarak küçülmektedir. İşletmelerin, kendisinin iyileştiremediği ve geliştiremediği yetenekleri

diğer uzman işletmelerden karşılaması hem maliyet hem de uzmanlaşma açısından önemlidir.

1970'li yıllardan günümüze kadar her ülkeyi etkileyen global bir akım, bir politika şekli özelleştirme'dir. Özelleştirme tüm ekonomik ve sosyal alanları etkilemektedir. Artan maliyetlerin karşılanamaması, kaynakların yetersizliği gibi sebeplerle kurumlar özelleştirmeyi benimsemişlerdir. Devletin özelleştirme politikalarında yer alan ve çok sık kullanılan yöntem hizmet ihaleleridir (Ergin ve Şahin,2005:52). Kamu kurumlarında standart istihdam şekli kadrolu istihdam olmakla birlikte, günümüzde devlet dairelerinde hizmet alımı statüsünde çalışan yüzlerce insan bulunmaktadır. Özel kesim tarafından sağlanan bazı hizmetlerin yerel ya da merkezi hükümet tarafından finanse edilerek, kamuya ait hizmetlerin özel sektör ile paylaşılması ya da devredilmesiyle kamu sektörü hizmet alımı yoluyla gerçekleştirmiş olmaktadır. Bir kurumun diğer bir kurumla mal ya da hizmet sunumu için anlaşması olarak bilinen hizmet alımı; son yıllarda kamu hizmetlerinin yenilenmesinde ve etkili hale getirilmesinde önemli rol oynamaktadır. Burada hizmet özel sektör tarafından sağlanmakta ancak finansı kamu kaynaklarından karşılanmaktadır. Kurum hizmeti kendi kaynaklarıyla üretmek yerine dışarıdan sağlayarak karşılamayı tercih etmektedir. Bunu yapmanın sebebi, genellikle maliyet etkinliğini arttırmak, personel eksikliğini gidermek, yönetsel işlevleri etkin hale getirmek, değişen pazar şartlarına cevap verecek şekilde esneklik oluşturmaktır. Kamu kurumları üretmedikleri ya da üretmek istemedikleri hizmetleri ya da malları dışarıdan bir işletmeyle- genellikle özel sektörle yapılmakta ise de vakıf, kooperatif veya diğer kamu kurumlarıyla da yapılmaktadır- sözleşme ile sağlanmaktadır. Kamu sektöründeki hizmetlerin dışarıdan satın almasının kolaylaştırılması giderek yaygınlaşmasına yol açmıştır. Kamu kuruluşlarında olduğu gibi özel kuruluşlarda dışarıdan hizmet alımı yapılmaktadır. Kamu kuruluşlarına nazaran özel sektöre getirilen kısıtlamalar sonucunda özel kuruluşların dışarıdan hizmet alımı yaparken daha seçici ve kısıtlı davrandıkları gözlemlenmektedir (Ergin ve Şahin,2005:54).

Hartley ve Huby' nin 1984-1985 yıllarında yaptığı araştırmada hizmet alımının fayda ve sakıncalarına yönelik görüşler incelenmiştir. Fayda sağladığını savunanlar (Ergin ve Şahin,2005:55);

-Kamu kesimindeki tekeller, tüketicilerden çok üretici gruplarının isteklerini tatmin eden yetersiz bürokrasilerdir.

-Kamu kesiminin yetersizliği, kamu harcamaları, parasal teşvikler ve vergi oranları üzerindeki etkileriyle birlikte düşük verimlilik ve işgücü uygulamalarındaki kısıtlamaları yansıtır.

-Rekabet, kamusal üretim birimleri tarafından her şeyin düzenli olarak yeniden ele alınmasına yardımcı olur.

-Rekabet,yeni fikirlerde ve modern donanımlarda ve çalışmanın geleneksel yöntemlerinde değişmelere yol açar.

-Rekabette başarılı olan firmalar sabit fiyatlı bir sözleşmenin cezai müeyyideleri ve teşvikleri ile işe başlar.

-İhaleyi alanlar, güvensizlik, gecikmeler ve düşük kalite yüzünden cezalandırılabilir.

Bunlara göre; hizmet alımının faydalı olduğunu savunanlar, kamu sektörünün yetersizliklerini düşünerek, hizmet alımının maliyet tasarrufu sağlayacağı görüşündeler.

Sakıncalı olduğunu düşünenler;

-Özel kesim ihaleleri aldığıında, düşük kalite ve güvenilir hizmet verir.

-İhalelerin özel firmalara verilmesi, endüstriyel ilişkilerde sorunlara ve grevlere yol açar.

-İhaleye giren özel firmalar cazip ihaleleri almak için düşük teklifler verirler ve özel bir tekele kamu otoritesini bağımlı kılmak için mevcut kapasiteyi ortadan kaldırır.

-Rakip tekliflerin bir maliyeti vardır. Kamu otoritesi için ihaleleri yürütme, gözleme ve tayin etmekten kaynaklanan bir maliyet söz konusudur.

-Özel firmalar, çalışma koşullarını kötüleştirerek, maaşları düşürerek, işi keserek maliyet tasarrufu yaparlar.

Hizmet alımı hakkında olumsuz fikir sahibi olanlara göre; maliyet tasarrufu gerçekleşse bile bunun kısa süreli olacağı ve sağlanan hizmetin kalitesinin düşürülerek tasarruf sağlanacağını savunmuşlardır.

Dış kaynaklardan yararlanma kavramı 1982’de İngilizce ‘ de ilk olarak kullanıldığında, bir işletmenin başka bir işletme için mal ve ya hizmet sağlama uygulaması olarak kullanılmıştır. Dış kaynaklardan yararlanma, bir departmanın satılmasından veya ürün/hizmetin elden çıkarılması değil, işletme için yapılması zorunlu faaliyetlerle ilgilidir (Ergin ve Şahin,2005:56). Günümüzde hem imalat hem de hizmet işletmelerinde yaygın şekilde kullanılan dış kaynak kullanımı hangi sektörde olursa olsun giderek artmaktadır. Kamu sektöründe son yıllarda uygulanan ve kurumların doğrudan faaliyet alanına girmeyen hizmetlerin sağlanmasında dış kaynaklardan yararlanılırken kullanılan yöntem hizmet alımıdır. Kamuda genellikle özel sektörden hizmet alımı yapılmaktadır.

ABD ve İngiltere’ ninde aralarında olan birçok ülkede, Türkiye’ de ve diğer ülkelerde, 1980 yılından itibaren kamu kurumları sağladıkları bazı hizmetlerin özel sektör kuruluşlarınca gördürülmesi gündeme gelmiş ve artık günümüzde sıklıkla kullanılmaktadır (Ergin ve Şahin,2005:57).

İKİNCİ BÖLÜM

İHALE KANUNU İLE İLGİLİ KAVRAMLAR

Kamu sektörünün ekonomideki payı gün geçtikçe artmaktadır. Kamu kurumları, toplumdaki insanların ihtiyaçlarını karşılarken kamu kaynaklarını israf etmeden verimli ve etkin bir şekilde kullanılmalıdır. Kamu kurumları ihtiyaçlarını temin ederken kaynakları en iyi şekilde kullanması gerektiğinden kamu ihale kanunları uygulanmalı, bu kanunları uygulayanların dikkatli ve özenli olması gerekmektedir. Ayrıca her gün değişen ve gelişen yapıya ayak uyduracak kurallar olmalı ki ihtiyaçlar kolay ve hızlı bir şekilde temin edilebilsin.

Bu bölümde; satın alma, hizmet alımı, ihale kanununun çıkışı, ihale kanunu ile getirilen yenilikler, ihale kanununun eksiklikleri ve uygulama aşamasında yarattığı problemler, Kamu İhale Kanununa göre kurulan Kamu İhale Kurumu ve Elektronik Kamu Alımları Platformu incelenecektir.

2.1. Satın Alma, İhale Kanunu

İşletmelerin faaliyetlerini sürdürebilmeleri için bir çok giriş çıkış işlemi yapılmalıdır. İşletmeler faaliyetleri için hammadde, yarı mamul, mamul vb. ihtiyaçlarını diğer işletmelerden alarak faaliyetlerini sürdürürler. İşletmelerin ihtiyaçları doğrultusunda alım-satım, bakım-onarım, kiralama vb. işlerin verimlilik ilkesi doğrultusunda en uygun fiyat ve şartlarda, en uygun zamanda piyasa koşullarından temin edilmesine satın alma denilebilir. Satın alma işlemlerinde satın alma birimince belirlenen usullerden biri ya da birden fazlası işin mahiyetine göre uygulanır. Bu usuller; kapalı teklif usulü, açık teklif usulü, açık eksiltme usulü, doğrudan temin usulüdür. Bu satın alma usullerine kısaca aşağıda değinilmiştir.

Kapalı teklif usulü: Kapalı teklif usulünde teklifler yazılı olarak yapılır ve teklif mektubu, üzerinde firma ismi ve teklif verdiği konu yazılan zarfa konulup kapatılır ve zarfın kapatılan kısımları teklif veren kişi tarafından imzalanır.

Açık teklif usulü: İşin niteliğine göre açık teklif alınmasında fayda görülen veya kapalı teklif istenilmeksizin zaman kaybı oluşturulacağı düşünülen hallerde, tekliflerin faks, e-posta, internet vb. şekillerde alınması şeklinde gerçekleşen satın alma usulüdür.

Açık eksiltme usulü: Mal veya hizmetin fiyatı, niteliği ve zamanı hakkında yüklenici tarafından teklifte bulunulması şeklinde eksiltme yapılmasıdır. Hangi hususlarda teklif istenildiği, hangi şartlara tabi olacağı şartnamede belirtilir.

Doğrudan temin usulü: Acil ihtiyaç halinde mal ve hizmetlerin bir firmadan doğrudan temin edilmesidir. Doğrudan temin usulü, bir mal ya da hizmetin veya onarım işinin kısa sürede yapılmasının zorunlu olduğu hallerde veya fiyatın sabit olduğu alımlarda uygulanır.

İşletmeler satın alma işlemlerinin yürütülmesi için satın alma birimi oluştururlar. Satın alma biriminde işlemlerin yürütülmesi için görevli personeller tarafından satın alma faaliyetleri yürütülür.

Satın alma birimindeki görevli personeller satın alma sürecini gerçekleştirirken öncelikle Pazar araştırması yaparlar. Daha sonra hangi usulü kullanacaklarını belirleyip, belirledikleri usule göre faaliyetleri yürütürler.

İşletmelerde olduğu gibi kamu sektörü de satın alma faaliyetlerini yerine getirirken ekonomik olmalıdır. Önceleri kamu sektörü sınırlandırılmışken sonraları sanayileşmiş ülkelerde kamu harcamalarının payı artmıştır. Kamu sektörü mal ve hizmet üretimini gerçekleştirirken ekonomik etkinlik sağlamalıdır. Fayda maksimizasyonu sağlamak için maksimum fayda ve minimum maliyete ulaşmaya çalışılır. Ekonomideki payının gün geçtikçe arttığını gördüğümüz kamu sektörü bazen kaynakları yanlış kullanarak maliyetleri arttırabilir. Kamu harcamaları; kamu makamlarınca toplumsal ihtiyaçları karşılamak, sosyal ve ekonomik hayata müdahalede bulunmak için yapılan harcamalardır. Kamu harcamaları ekonomik sınıflandırmaya göre "kamunun mal ve hizmet alımları" ve "kamunun transfer ödemeleri" olarak iki kategoriye ayrılmıştır. Kamu harcamalarının belirli standartlarda yapılabilmesi için bir takım kanunlar çıkarılmıştır.

2.2.İhale Kanunu ve İhale Kanununun Çıkışı

Kamu İhale uygulamalarına bakıldığında, ülkemizde 4 adet ihale kanunu çıkarılmıştır. Kamu kurum ve kuruluşlarının ihtiyaçlarının karşılanması için ilk kanun 25 Nisan 1925 yılında 661 sayılı ‘‘Müzayede, Mınakasa ve İthalat Kanunu’’ çıkarılmıştır. 9 yıl uygulanan bu kanundan sonra 2 Haziran 1934 yılında 2490 sayılı ‘‘Arttırma, Eksiltme ve İhale Kanunu’’ çıkarılmıştır. 2490 sayılı kanun da 50 yıl yürürlükte kaldıktan sonra 8 Eylül 1983 tarihinde reform niteliğinde görülen 2886 sayılı ‘‘Devlet İhale Kanunu’’ çıkarılmıştır. Bütün bu kanunların temelinde, devlet ihtiyaçlarını en uygun şartlarda, en uygun zamanda, açıklık ve rekabet göz önünde tutularak karşılanması bulunmaktadır (Budak,2006:1).

Kamu ihale sisteminin kurulması amacıyla reform niteliğinde değişiklikler nedeniyle 1 Ocak 2003 tarihinden itibaren 4734 sayılı ‘‘Kamu İhale Kanunu’’ ve 4735 sayılı ‘‘ Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu’’ çıkarılmıştır. Kamu İhale Kanunu, kamu hukukuna tabi olan veya kamunun denetimi altında bulunan veya kamu kaynağı kullanan kamu kurum ve kuruluşlarının mal ve hizmet alımları ve yapım işleri ihalelerinin uygulama esas ve usullerini düzenler. Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu, Kamu İhale Kanununa göre yapılan ihalelerin sözleşmelerinin düzenlenip, uygulamasının esas ve usullerini düzenler (Budak,2006:2). Kamu İhale Kanunu, ihale öncesi ve ihale aşamasını kapsarken, kamu ihale sözleşmeleri kanunu ise ihale sonrası sözleşme yönetimini kapsamaktadır.

2.3. Kamu İhale Kanununun Çıkarılış Gerekçeleri

4734 sayılı KAMU İhale Kanununun çıkarılış nedenleri aşağıdaki gibidir (Budak,2006:4).

- 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun, kamu alımları uygulamasının uluslar arası standartlara uyumlu olmaması ve gelişmelere paralellik sağlayamaması.
- Uluslar arası standartlara göre şeffaflık, rekabete açıklık ve isteklilerin tercihinde objektif kriterlerin kamu harcamalarından beklenen yararı sağlayamaması.
- Kamu ihalesi yapan kurumlarca ihale işlemleri ve belgeleri açısından bir standardın oluşturulamaması.

- İhale işlemlerini yapan görevlilerin sorumluluğunun daraltılmış olması ve kamuoyunu bilgilendirme ihtiyacının karşılanamaması.
- İhalelere katılma şartlarında kuralların tam oluşturulamaması
- Kamu ihaleleri için özel bir denetim ve takip biriminin olmaması
- Kamu ihaleleri ile ilgili şikayetlerin incelenmesi ve değerlendirilmesi için bir usul bulunmaması.

2.4. 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu ile Getirilen Yenilikler

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile getirilen yenilikler (Budak,2006:4):

- Saydamlık, rekabet, eşitlik, gizlilik, güvenilirlik, ihtiyaçların uygun zamanda ve şartlarda karşılanması, kaynakların verimli kullanılması gibi kriterler kanunun temel ilkeleri olarak belirlenmiştir.
- Kamu kaynağı kullanan tüm kamu kurum ve kuruluşları ve bağlı tüzel kişileri, kanun kapsamına alınmıştır. Önceleri kendi yönetmelikleri doğrultusunda hareket eden kamu kurumları yasayla birlikte tüm mal ve hizmet alımlarını ve yapım işlerinde uygulanacak usuller kanun kapsamında belirlenmiştir.
- Kanunla, mal ve hizmet alımı, yapım işleri ve danışmanlık hizmetleri yani gider nitelikli ihaleler düzenlenmiştir.
- 4734 sayılı kanunla ihale öncesi ve ihale aşaması,4735 sayılı kanunla ihale sonrası sözleşme aşaması düzenlenmiştir.
- Piyasa araştırmasına dayalı yaklaşık maliyet uygulaması benimsenmiştir.
- Tespit edilen yaklaşık maliyetin ihale sonuçlanıncaya kadar gizli tutulması benimsenmiştir.
- Kanunla, ödeneği olmayan ve gerektiği hallerde ÇED raporu alınmadan ihaleye çıkılamayacağı belirlenmiştir.
- Aşırı düşük teklif ile yetersiz, kalitesiz ürün veya hizmet sağlanmaması, kaynak israfı ve yolsuzlukların önlenmesi için aşırı düşük tekliflerin reddedilmesine ilişkin düzenleme yapılmıştır.
- Kanun kapsamında bulunan kuruluşlarda ihale komisyonunun idare personellerinden oluşması esastır.

- Kanunla, isteklilerin ihalelere hazırlanabilmesi için ilan süreleri belirlenmiş, ilanların Resmi Gazete’de yayımlanması tercih edilmiştir.
- İhale sürecindeki her aşama ayrıntılı düşünülüp belirlenmiştir fakat ihalelere karşı yapılacak idari başvuru süreçleri uzun tutulmuştur.
- İhaleye katılacak istekliler için karne uygulaması yerine iş deneyim belgeleri düzenlenmiştir.
- İhalelerin isteyen herkese açık olması, ihale kararlarının bütün isteklilere bildirilmesi, ihale sonuçlarının Resmi Gazetede yayımlanması gibi düzenlemelerle saydam ve güvenilirlik hedeflenmiştir.
- İhalenin ekonomik açıdan en avantajlı teklif veren istekliye verilmesi, bunun mümkün olmadığı durumlarda fiyat dışı unsurların da dikkate alınması benimsenmiştir.
- Kanunda, açık ihale usulü, belli istekliler arasında ihale usulü, pazarlık usulü ve doğrudan temin usulü olarak 4 yöntem kabul edilmiştir.
- Keşif artışı uygulamasından vazgeçilmiştir.
- 4734 sayılı kanuna göre yapılan ihalelerde sözleşmeler, anahtar teslimi götürü bedel, götürü bedel ve toplam bedel üzerinden olmak üzere 3 tip sözleşme türü belirlenmiştir.
- Mücbir sebepler dışında idarenin sözleşmenin feshi ve süre uzatımına ilişkin karar verme yetkisi kaldırılmıştır.
- Ekonomik açıdan en avantajlı teklif veren firmayla sözleşme imzalanmazsa, ikinci ekonomik açıdan en avantajlı teklifi veren firmayla imzalanır.
- Yerli istekli ve yerli malı kullanacak istekliler lehine %15’e varan fiyat avantajı sağlanma imkanı getirilmiştir.
- Özel uzmanlık ve bilgi birikimi gerektiren danışmanlık hizmetleri için farklı seçim ve değerlendirme kriterleri düzenlenmiştir.
- İhale yetkilisi ve ihale komisyonu başkan ve üyelerine yönelik ceza sorumluluklarının yanında idari yasaklamalara da yer verilmiştir.
- İhalelere teklif verebilmek için gerekli hazırlığın yapılması için ihale usullerine göre farklı ilan süreleri belirlenmiş olup, ihale sonrası da saydamlık ilkesi gereği belirli büyüklükteki ihalelerin sonuçları Resmi Gazete’de ilan edilir.

- Tedarikçi, hizmet sunucu, müteahhit, ihale adayı, eşik değer, yaklaşık maliyet, ön yeterlilik gibi kavramlar 4734 sayılı kanuna girmiştir.
- Şeffaflık ve tarafsızlık ilkesi kapsamında ihaleye katılmaya yasaklık kuralları getirilmiştir.
- İhalenin başlangıcından sözleşmenin imzalanmasına kadar olan süredeki şikayetleri incelemek, sonuçlandırmak, ihaleyle ilgili eğitim vermek, ihale mevzuatını hazırlayıp uygulamak, ihalelerle ilgili istatistikleri oluşturmak ve yasaklama kararı verilenlerin sicillerini tutmak üzere Kamu İhale Kurumu kurulmuştur. Kamu İhale Kurumu, bu kanunda belirtilen esas, usul ve işlemlerin uygulanmasının doğru yapılmasında görevlidir.

2.5.Kamu İhale Kanununun Eksiklikleri ve Uygulama Aşamasında Yarattığı Problemler

2.5.1.Gelir Nitelikli İhalelerin Kanun Kapsamı Dışında Kalması

4734 ve 4735 sayılı Kamu İhale Kanunu ve Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu, kamu kurumlarında mal ve hizmet alımları, yapım işleri ve danışmanlık hizmetleri için düzenlenmiştir. Bu kanunda, 2886 sayılı Devlet İhale Kanununda düzenlenen kiralama taşıma gibi gider nitelikli ihaleler ve satım, kiraya verme, trampa, mülkiyetin gayri aynı hak tesisi gibi gelir nitelikli ihaleler düzenlenmemiştir. Aslında 4734 sayılı kanunun çıkarılma gerekçesi 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun günümüz değişen ve gelişen ihtiyaçlarını karşılamada yetersiz kalması olmasına rağmen 4734 sayılı Kamu İhale Kanununda gelir nitelikli ihaleleri kapsama alınmamıştır (Budak,2006:9).

Avrupa Birliği kriterlerine göre gelir ve gider nitelikli ihaleler ayrılmıştır. 4734 ve 4735 sayılı kanunlar çıkartılırken kamu satımlarına ilişkin düzenleme gözden kaçırılmıştır. Kamu kuruluşlarının bütçelerinde gelir ve gider nitelikli işlerin birbirlerini dengelemesi gerektiğinden, gelir ve gider nitelikli işlerin aynı yasada düzenlenmesi doğru olacaktır (Budak,2006:9).

2.5.2. Yaklaşık Maliyet Kavramı

Kamu İhale Kanununda yaklaşık maliyet kavramı düzenlenmiş ve gizlilik esas kılınmıştır. Mal veya hizmet alımları ve yapım işleri ihaleleri yapılmadan, fiyat araştırması yapılarak katma değer vergisi hariç olarak yaklaşık maliyet belirlenir ve ihale sonuçlanıncaya kadar gizli tutulur. Bununla birlikte işin niteliği, ihale zamanı, yeri, yaklaşık maliyet, ihaleyi yapan birim, şehir niteliğine göre yaklaşık maliyetleri değiştirebileceği düşünülmüştür. Devlet İhale Kanunundaki gibi bayındırlık Birim fiyatlarının baz alındığı uygulamaya son verilmiştir. Yapım işlerinde yaklaşık maliyet, birim fiyatlardan ve yapı maliyetlerinden gerekli araştırmalar yapılarak bulunur ve %25 kar eklenerek belirlenir (Budak,2006:10).

4734 sayılı Kamu İhale Kanununa geçiş olmasına rağmen, kamu kurumları yaklaşık maliyet hesaplarırken başta Bayındırlık ve İskan Bakanlığı olmak üzere bazı kamu kurumlarının yayınladığı birim fiyatları kullandıklarından ve bu birim fiyatları oluşturan analizler eski teknolojilerle hazırlandığı için sonuçlar çok güvenilir olmamaktadır. Bu sonuçların güvenilir olması için fiyat listeleri teknolojik gelişmelere ayak uydurmalıdır. Ayrıca yaklaşık maliyetler tespit edilirken enflasyon oranlarını da dikkate almaları gerekmektedir (Budak,2006:11).

Kamu İhale Kanununa göre yaklaşık maliyet gizli tutulmak zorundadır ve ihale süresince ihaleyle resmi ilişkisi olmayanlara açıklanmaz. Yaklaşık maliyetin gizliliğinin ihlali ceza sorumluluğu gerektirmektedir ve bu da ihale sürecinin uzamasına sebep olabilir.

2.5.3. En Uygun Teklifin Belirlenmesi Aşamasındaki Sorunlar

Ülkemizdeki sürece bakıldığında en önemli sorunun uygun bedel ve tekliflerin değerlendirilmesi aşamasında olduğu görülmektedir. 4734 sayılı kanunda en avantajlı teklif en düşük fiyat teklifi olarak düzenlenmiştir. Ancak ekonomik açıdan en avantajlı teklifin sadece fiyat esasına göre belirlenmesinin mümkün olmadığı durumlarda kalite, teknik değer, maliyet etkinliği gibi fiyat dışı unsurlarla değerlendirme yapılır. Bu fiyat dışı unsurlara göre değerlendirme yapılabilmesi için ihale dokümanında gösterilmesi gerekir. Ancak bu unsurlardaki parasal değerler ve nispi ağırlıklar her idare de farklıdır.

En uygun teklif belirlenirken maliyet, süre ve kalitenin optimum değere ulaşması için ekonomik ve mali yeterlilik yanında mesleki eğitim kriterleri de eklenerek bilgisayar programlarından yardım alınarak hesaplanmalıdır (Budak,2006:12).

Bir projenin öngörülen sürede bitirilmesindeki en önemli kriter yüklenicinin mali güç ve kapasitesidir. Yüklenicinin mali gücü yüksekse işi süresinde bitirebilme olasılığı da yüksektir. İş istenilen kalitede gerçekleştirebilmesinde en önemli kriter de iş deneyimidir (Budak,2006:14).

2.5.4. Aşırı Düşük Teklifler

İhale edilen işler piyasa fiyatları ile yapılmaktadır. Buradaki amaç, piyasa fiyatları ile işleri planlanan sürede, ekonomik, kaliteli ve bütçeye göre yapılmasını sağlamaktır. Ayrıca yükleniciler işleri yaparken vergilerini ödemek, işçisinin ücretini ödemek, sigorta bedelini ödemek için kar etmesi gerekir. Ancak bazı ihalelere katılanlar yaklaşık maliyetin çok altında teklif verirler. Bunu sağlamak için de idarelerin beklediği kalitenin çok altında hizmet verirler. Aşırı düşük bedelle ihale alan yükleniciler bunu idareye nasıl hesapladıklarını belgelendirmek zorundadır ki komisyon tarafından mukayese edilebilsin (Budak,2006:20).

Kamu İhale Kanununda ilk çıktığı zaman aşırı düşük tekliflerin nasıl hesaplanacağını belirtmemesinden doğan boşluk nedeniyle ihale komisyonları sıkıntı yaşamıştır. İhaleye katılan firmalar en ekonomik teklifi verip elendiklerinde şikayet hakkına başvurup, ihale sürecini uzatmışlardır. Kamu İhale Genel Tebliği'nde bu konuya açıklık getirilmiş ve sınır değer hesaplanması anlatılmış ve bu değer altında kalan teklifler aşırı düşük kabul edilmiştir (Budak,2006:21).

2.5.5. İhale Dosyasının Son Alım Tarihinin Olmaması

Kamu İhale Kanununda yüklenicilerin ihaleye ait çalışma yapması için belirli süreler verilmiş olmasına rağmen ihale dosyasının son alım tarihinin belirlenmemesi sebebiyle ihaleye giren firmalar son ihale günü ihale dosyasını alıp belirli çalışma yapmadan ihaleye teklif verebilmekteler. Bunun yanında ihaleye birkaç gün varken ihale dosyasının satımı durdurulduğunda, bazı yükleniciler diğerleriyle anlaşıp kamuyu zarara

uğratak teklif verme riski olduğu düşünölmüş ve bunu engellemek için son alım tarihi belirlenmemiştir (Budak,2006:27).

2.5.6. Yapım İşlerinde İş Deneyimi

Kamu İhale Kanununa göre ihaleye katılacak istekli firmalarda, ekonomik, mali yeterlilik ve mesleki ve teknik yeterlilik aranmıştır. Kamu İhale Kanunundan önce müteahhitlik karnesi ile katılabilmeleri sağlanmaktaydı. Müteahhitlik karnesi kiralanarak ihaleye katılmaları sona erdirmek için iş bitirme belgesi kullanılmaya başlanılmış ve belge sahibi kişi veya kuruluşların dışındaki istekliler tarafından kullanılmaları engellenmiş olmaktadır. Bununla birlikte istekliler ihaleye katılabilmek için yan şirketler kurup ihaleyi kazanarak daha önce deneyimli olmadığı alanda çalışma imkanı bulmuşlardır. Bunu engellemek için de kanunda, söz konusu iş alanında deneyim sahibi olunması şartı getirilmiştir (Budak,2006:28).

2.5.7. Tekliflerin Son Süresi

Kanunda tekliflerin verileceği zaman konusunda değişiklikler vardır. Bazı yerde ihale saatine kadar, bazı yerde ihale dokümanında belirtilen saate kadar, bazı yerde ihale dokümanında belirtilen son teklif verme saatine kadar teklif verilebileceğinden bahsedilmiştir. Bu karışıklık bir saat sınırı belirlenerek engellenmelidir (Budak,2006:30).

2.5.8. Planlama Aşamasındaki ve Danışmanlık Hizmetleri Alanındaki Sorunlar

Kamu Kurum ve kuruluşlarının amacı kıt olan kamu kaynaklarını etkili ve verimli kullanmak, projelerin gerçekleşmesinden elde edilecek olan faydanın topluma bir an önce kazandırılmasıdır. Bunun için projelerin doğru zamanda planlanıp, öngörülen süre ve bütçe içinde en ekonomik şekilde istenen bedelle gerçekleştirilmelidir (Budak,2006:30).

Ülkemizde planlama çalışmaları yapılırken idareler, işin ihale çıkma süresine kadar bilgili elemen eksikliği nedeniyle zorluk yaşamaktadırlar. İdarelerden etüd, proje, ihale yapması beklenmemelidir. Personel yada bilgi eksikliğinde danışmanlık hizmetleri alınmalıdır. Danışmanlık hizmetini yapanların ihalelere katılmaları ve ihalelere katılacak olanların danışmanlık hizmeti ihalelerine katılmaları yasaklanarak rekabet ve eşitlik ilkelerine özen gösterilmektedir (Budak,2006:32). Danışmanlık hizmetlerinin hangi durumlarda ve alınıp alınmaması idarelere bırakılmıştır.

2.5.9. Ödenek Sorunu

Kamu İhale Kanununa göre, ödeneği ve kesin uygulama projesi olmayan yada arsası olmayan işler için ihaleye çıkılamaz. Bu maddeye göre ödeneği olmayan işi ihaleye çıkarmak suçtur. Önceden devam eden veya mevcut ihalesi yapılmış işlerin ödeneklerinin olup olmadığının, hangi kriterlerle değerlendirileceği vb. kanunla belirtilmemiştir (Budak,2006:35).

2.5.10. İhale Komisyonları

Kamu İhale Kanununa göre ihale komisyonlarının en az beş ve tek sayıdan oluşacağı belirtilmiş ancak üst sınır belirlenmemiştir. İdarede yeterli sayıda nitelikli personel bulunmaması durumunda diğer idarelerden personel eksikliği giderilebilmektedir. Komisyonlarda yeterli eğitim almış personel eksikliği, idarelerin danışmanlık hizmetlerini vakit ve para kaybı olarak görmesi ihalelerde doğru karar vermeyi zorlaştırmaktadır. Bunun giderilmesi için ihale komisyonlarında bulunacakların belirli bir saat eğitim almaları doğru olacaktır (Budak,2006:35).

2.5.11. Benzer İşler

4734 sayılı Kamu İhale Kanununda belirlenmeyip, “Yapım İşlerinde İş Deneyiminde Değerlendirilecek Benzer İşlere Dair Tebliğ” de belirlenen benzer iş grupları, idarelerce işin niteliğine uygun ve rekabeti arttıracak şekilde oluşturulmuştur.

İdareler ilanda ve idari şartnamede ihale edecekleri yapım işinin hangi benzer iş grupları listesinde yer alan iş gruplarına dahil olduğunu tespit ederler (Budak,2006:36).

2.5.12. Onarım İşleri

Kamu İhale Kanununa göre büyük onarımlar yapım işi,bakım-onarım işleri ise hizmet işi olarak belirlenmiştir. Ancak onarımlarda büyüklük küçüklük sınırının ne olduğu, hangi işlerin yapım işi hangilerinin hizmet işi olarak belirleneceği belli olmadığından kanunda bu konuda sınır değer olması gerekmektedir (Budak,2006:37).

2.5.13. Emanet İşler

Kamu İhale Kanununda emanet usulüyle yapılan alımlar mektupla davetiye usulünün bir alternatifi olarak kullanılmasıyla emanet işlere yer verilmemiştir.Bu alımların pazarlık usulüyle alımlar gibi kolaylaştırıcı hükümlerle yeri doldurulmaya çalışılmıştır. Emanet işlerle ilgili olarak emanet iş yapabilecek kurumlarla emanet iş alanları belirlenerek, yaklaşık maliyetin en az %50'sini kendi imkanlarıyla yapmaları sağlanan işlerle ilgili emanet usulüne imkan sağlanması uygun olabilmektedir (Budak,2006:37).

2.5.14. Yerli İstekliler

Yerli istekli,T.C. vatandaşı veya T.C. kanunlarına göre kurulmuş tüzel kişiliklerdir. Kamu İhale Kanununa göre yerli isteklilerle ilgili düzenleme yapılmış ve yerli istekli ve yerli malına fiyat avantajı getirilmiştir. Bu fiyat avantajının sağlanması idareye bırakılmış olup, kanunda bununla ilgili maddenin kullanılma hakkı idareye bırakılmamalı, kesin hüküm düzenlenmesi daha uygun olabilecektir (Budak,2006:38).

2.5.15. Eksik Evrakların Tamamlanması

Eksik evrakların tamamlanması konusu yoruma açık olarak bırakılmış ve ‘teklifin esasını değiştirecek nitelikte olmaması kaydıyla, belgelerin eksik olmaması

veya belgelerde önemsiz bilgi eksikliği bulunması halinde, idarece belirlenen sürede isteklilerden bu eksik belge ve bilgilerin tamamlanması yazılı olarak istenir” derken hangi belgelerin eksik sayılacağı ve ne kadarlık bir süre içinde tamamlanacağı belirtilmemiştir. Kanunda bu konuya açıklık getirilmeli ve eksik belge tanımı yapılmalı ve bu belgelerin tamamlanması için son sürenin ne olacağı belirtilmelidir (Budak,2006:39).

2.5.16. Pazarlık Usulüyle Sözleşme Seçiminde Çelişkili Hükümler

Kamu İhale Kanununa göre belli istekliler arasında ihale usulü uygulanırken üçten az istekli çıkması halinde pazarlık usulü ihale yapılabileceği öngörülmüş, ancak pazarlık usulü ihale yapılabilmesi için yine en az üç istekli olması zorunluluğu getirilmiştir. Belli istekliler arasında yapılan ihale de istekli üçten az olması sebebiyle pazarlık usulü ihaleye geçilmesi halinde, istekli sayısında bir sınırlandırma olmaması gerekir (Budak,2006:39).

2.5.17. Kurumların Kurdukları Şirketlerin İhalelere Katılabilmesi

Rekabetin engellenmemesi, şeffaflığın sürdürülebilmesi için kamu kurumlarınca kurulan yada ortak olunan şirketlerin sermaye oranları önemsenmeksizin kamu ihalelerine girmeleri önleyen düzenleme 30.07.2013 tarih ve 4964/8 nolu maddeyle getirilmiştir. Kanunda “ihaleyi yapan idare bünyesinde bulunan veya idare ile ilgili her ne amaçla kurulmuş olursa olsun vakıf, dernek, birlik, sandık gibi kuruluşlar ile bu kuruluşların ortak oldukları şirketler bu idarelerin ihalelerine katılamazlar ” şeklinde belirtilmiştir (Budak,2006:40).

2.5.18. Tüm Tekliflerin Reddi ve İhalenin İptali

Kamu İhale Kanununa göre, ihale komisyonu ihale yetkilisi onayından önce ihale komisyon kararı ile bütün teklifleri reddedip, ihalenin iptal edilebileceği belirtilmiştir. Ancak kanunda hangi nedenlerle bütün tekliflerin reddedileceği

belirtilmemiştir. Ayrıca kanunda yine isteklilerin talep etmesi halinde ihalenin iptal edilme nedenlerinin isteklilere bildirilmesi de belirtilmiştir (Budak,2006:40).

2.5.19. Geçici Teminatlar

Kanunda tahmini bedel yerine, yaklaşık maliyet uygulamasına geçildiği ve yaklaşık maliyetin de gizli tutulduğu için, istekliler ihaleye verdikleri tekliflere göre geçici teminat verirler. Ancak ihale de yapılacak teklifler farklı olduğundan ihaleye katılan her firma farklı oranda geçici teminat verir (Budak,2006:41).

2.5.20.İhale Şekillerinin Seçimi

4734 sayılı Kamu İhale Kanuna göre açık ihale usulü, belli istekliler arasında ihale usulü, pazarlık usulü olarak 3 ihale usulü belirlenmiş ve bazı durumlarda idarelerin ihtiyaçlarına göre ilana gerek kalmaksızın teminat almaksızın doğrudan temin yoluyla da karşılanabileceği belirlenmiştir. Kanunda ihalenin nasıl yapılacağına seçimini kamu kurumları belirler. Kanunda 19, 20, 21 ve 22. Maddelerinde bu usullerin tanımlamaları yapılmış ancak ihale usulünün kamu kurumuna bırakılması karar verirken bazı sorunlara yol açmaktadır (Budak,2006:41).

2.5.21. Sözleşme Usulü Seçimi

İhale sonunda imzalanan sözleşmeler kamu harcama sisteminin devamıdır. Sözleşme ile birlikte ihale uygulamasının sonuçları gerçekleştirilmektedir. Kamu kaynaklarının verimli kullanılabilmesi için sözleşme usulünün doğru seçilmesi gerekir. İmzalanan sözleşmeler, kamunun yükleniciye taahhüdü olduğundan ve sözleşme taraflarının eşit hak ve yükümlülüklerle sahip olması ilkesine göre sözleşme hükümleri sadece yükleniciyi değil aynı zamanda kamu idaresini de bağlar. Ancak kamu gücü taraflar arası dengeyi bozmuş ve ihtilaflara neden olmuştur. Örneğin, yüklenicilerin işleri zamanında yapmasını, yapmazsa cezai şartlar olduğu belirtilirken, idareler için zamanında ödenmeyen istihkaklarla ilgili olarak sessiz kalan sözleşmeler kamu taraflıdır (Budak,2006:43).

2.5.22. Eşik Değerler

AB müktesebatında eşik değerlerle paralellik sağlamak için kanun kapsamına alınan işlerin türü ve kamu kuruluşlarının yapısına göre farklı parasal limitler belirlenmiştir. İlan süreleri ve kuralları sadece yerli isteklilerin katılmasına ve fiyat avantajı sağlanması amacıyla kullanılan parasal limitlere eşik değer denilmektedir. Eşik değerler ve parasal limitler bir önceki yılın TEFE değerleri esas alınarak Kamu İhale Kurumu tarafından güncellenir ve 1 Şubat tarihinden itibaren Resmi Gazete’de ilan edilerek geçerli olur (Budak,2006:46).

2.5.23. Bürokrasinin Yoğunluğu

Kamu İhale Kanunu ile Kamu İhale Kurumuna kamu ihaleleri ile ilgili şikayetleri inceleme ve karar verme yetkisi verilmiştir. Bunların incelenmesi ve karara bağlanması için zaman ayırması gerekir. Ancak Kamu İhale Kurumu sadece Ankara’ da olduğundan inceleyip karar verirken ihale süreci uzamaktadır. Bu sürenin kısılması için büyük illerde de Kamu İhale Kurumu inceleme yapmalı ve ihale süreleri mümkün olduğunca kısaltılmalıdır. Kamu ihalelerinin etkin ve verimli biçimde gerçekleştirilebilmesi için tüm sürelerin gözden geçirilmesi gerekmektedir (Budak,2006:48).

2.5.24. Genel Eksiklikler

2886 sayılı kanunun yetersizliği nedeniyle yerine çıkarılan 4734 sayılı kanun sadece gider nitelikli ihaleleri kapsamaktadır. Gelir nitelikli ihaleler ise hala yetersiz olduğu durumlarda 2886 sayılı kanuna göre yapılmaya devam etmektedir (Budak,2006:50).

Kanun yeterince öğrenilmeden, sektör ve idare çalışanlarına yeterli eğitim verilmeden yürürlüğe girdiğinden uygulamada ortaya çıkan sorunların netleşmesini bekleyip, etki-tepkinin ne olduğunu bilmeden değişiklik çalışmalarına başlandığından Kamu İhale Kurumu hem ikincil mevzuatları hazırlayıp, hem de teşkilatlanmak ve kurum içi eğitimiyle uğraşmak zorunda kalmıştır (Budak,2006:50).

Kanundaki diğer eksiklik de müteahhit tanımı yapmayıp, onun yerine istekli kavramını kullanmasıdır. Müteahhitlere meslek odalarına bağlı olmaları şartı da olmadığından, bu şart getirildiğinde oluşacak donanımlılık, kalite, rekabette ortaya çıkan sorunların çözülmesi gibi kriterlerden eksik kalınmaktadır (Budak,2006:50).

2.6. KAMU İHALE KURUMU

Kamu İhale Kurumu,4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 53. Maddesiyle kanunda belirtilen esas, usul ve işlemlerin doğru olarak uygulanması konusunda görevli ve yetkili, idari ve mali özerkliğe sahip bir kamu tüzel kişisi olarak kurulmuştur. Kurum Maliye Bakanlığı ile ilişkili olsa da görevini yerine getirirken bağımsızdır (Budak,2006:52).

Yapılacak ihaleler ile ilgili Kamu İhale Kurumu'nun görev ve yetkileri şunlardır (Budak,2006:52):

- İhale süreci boyunca idarece yapılan işlemlerin Kamu İhale Kanunu hükümlerine uygun olmadığına ilişkin şikayetleri inceleyip sonuçlandırmak.
- Kamu İhale Kanununa ve Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununa göre standart ihale dokümanlarını, tip sözleşmeleri hazırlamak, geliştirmek ve uygulamayı yönlendirmek.
- İhale mevzuatına göre eğitim vermek.
- Yapılan ihaleler ve sözleşmelerle ilgili bilgi toplayıp istatistikler oluşturmak ve yayımlamak.
- İhalelere katılmaktan yasaklananların sicilini tutmak.
- Araştırma geliştirme yapmak.
- İhale ilanları ile ilgili esas ve usulleri düzenlemek ve Kamu İhale Bültenini yayımlamak.
- Yerli isteklilerin, yabancı ülkelerde ihalelere katılmalarına engel olduğunun tespit edilmesi halinde, o ülkenin isteklilerinin de bu ülkede ihalelere katılmalarının engellenmesi için Bakanlar Kuruluna teklif vermek.
- Kurumun yıllık bütçesini hazırlamak, uygulanmasını, gelir-giderlerin yapılmasını, yıllık çalışma raporlarını hazırlamak.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu yürürlüğe girmesinden sonra, eksiklikleri gidermek için Kamu İhale Kurumu tarafından tebliğler çıkarılmaktadır. Çıkarılan tebliğler ekonomik ve teknolojik gelişmelerin hızlı şekilde değiştiği günümüzde kamu alımlarını yönlendirerek, gelişmelere uygun düzenlemelerin yasal çerçevede yapılmasını sağlayacak bir yapının ortaya çıkmasında çok önemlidir. Ancak Kamu İhale Kurumunun tek ilde olması, kurumun tüm şikayetleri inceleyip sonuçlandırmasında hantal bir hal almıştır. Şikayetlerin tek merkez olan Ankara'ya gelmesi, evrakların transferi ve tarafların dinlenmesi kararı alındığında ihale sürecini uzatmaktadır. Kurumun ihalelerin yoğunlaştığı bölgelerde veya büyük illerde şubelerinin olması ve küçük şikâyetlerin buralarda çözümlenmesi Kurumun yükünü hafifletecektir (Budak,2006:53).

2.7. TÜRKİYE ELEKTRONİK KAMU ALIMLARI PLATFORMU (EKAP)

Elektronik Kamu Alımları Platformu (EKAP) projesinin çalışmaları 12 Mayıs 2009 tarihinde başlanılmış ve 2011 yılı Kamu İhale Kurumu faaliyet raporunda gereksinin aşağıdaki gibi açıklanmıştır (Saraç,2013:47):

‘‘4734 sayılı Kanun’ da belirtilen esas, usul ve işlemlerin doğru olarak uygulanmasını enformasyon ve bilgi teknolojileri desteğiyle sağlamak, kolaylaştırmak, hızlandırmak, kamu kaynaklarıyla karşılanan mal ve hizmet alımlarıyla yapım işlerine ilişkin olarak ihale ilanlarını hazırlamak ve Kamu İhale Bülteni’nde yayımlamak, bu süreçlerde idarelere ihale mevzuatı hakkında elektronik ortamda eğitim desteği vermek, bilgi toplamak, adet, tutar veya diğer konular itibariyle istatistikler oluşturmak, sonuçlarını raporlamak ve yayımlamak, teyit taleplerine ilişkin işlemleri hızlı ve etkin bir şekilde yerine getirmek ve E-ihaleye ait ait yapının uygun hale getirilmesi amacıyla enformasyon ve bilgi teknolojileri kullanılarak daha önceki yıllarda kurumumuz tarafından oluşturulan Kamu satın alma platformunun yerini, 1 Eylül 2010 tarihinde Elektronik Kamu Alımları Platformu (EKAP) almıştır.’’ (KİK Faaliyet Raporu,2011)

EKAP, mal-hizmet, yapım ve danışmanlık hizmetlerini kapsamaktadır. EKAP idareler ve kullanıcılar için pek çok avantaj sağlamaktadır. İdareler, ihale dokümanlarının elektronik ortamda hazırlanabilmesi, isteklilerin sosyal güvenlik kurumu borcu, vergi borcu, bilanço gibi bilgilerini EKAP üzerinden sorgulanabilmesi, tebligatların elektronik ortamda yapılması, ihale dokümanı basım maliyetlerinin azalması, ihale işlemlerinin daha kısa zamanda tamamlanması gibi avantajlardan yararlanabilecektir. İdarelerin yanında ihaleye katılacak firmalar da ciddi avantajlar

sağlamaktadır. Firmalar, teklif hazırlama işlemlerinin daha kısa zamanda hazırlanması, imza beyannamesi, imza sirküleri sunma zorunluluğunun ortadan kalkması, ihale dokümanı satın alma maliyetinin olmaması, idareye gidip gelme maliyetinden tasarruf sağlanması gibi avantajlardan yararlanırlar (Saraç,2013:49).

EKAP, E-ihale sürecini ihtiyacın belirlenmesi, ihale kayıt işlemlerinin yapılması, ihale dokümanlarının hazırlanması, teklif hazırlama, teklif değerlendirme, elektronik tebligatlar ve sözleşme yönetimi olarak temel bölümlere ayırmıştır (Saraç,2013:51).

Kamu İhale Kanununa göre İdareler EKAP'da ihaleye çıkacakları zaman aşağıdaki sürece göre işlem yapacaklardır.

- 1.Yeni ihtiyaç raporu oluşturma
- 2.İhale yetkisi tanımlama
- 3.İhale kaydını yapma
- 4.İhale işlemleri (İhale türüne göre farklılık olabilir.)
 - a)İhale kayıt numarası alma
 - b)İhaleyi ihtiyaç raporuna bağlama
 - c) Teknik şartname ve diğer belgeler
 - d)Ön yeterlilik-idari şartname- çerçeve anlaşma- sözleşme tasarısı işlemleri
 - e) İhale onayı alma
- 5.İlan hazırlama
- 6.Sevk ve işlem formu gönderme
- 7.İhale komisyonu oluşturma
- 8.Doküman satış işlemleri
- 9.Teklif kabul işlemleri
- 10.Teklif değerlendirme
- 11.Teyit işlemleri
- 12.Sonuç işlemleri

Kullanıcıların EKAP'a uyumunun sağlanması amacıyla ihale işlemlerinin bazı bölümlerinin EKAP üzerinden zorunlu yapılması gerekmektedir. Bunlar aşağıda gösterilmektedir (Saraç,2013:53):

- İhtiyaç raporunun hazırlanması
- İhale kaydının yapılması ve İKN alınması
- İhtiyaç raporunun ihaleyle ilişkilendirilmesi
- Teknik şartnamenin yüklenmesi
- Ön yeterlilik ve ihale dokümanının hazırlanması
- Doküman satın alanların ve indirenlerin kaydı
- İlan işlemlerinin yapılması
- Dokümanda açıklama ve değişiklik işlemlerinin yapılması
- İhale komisyonu oluşturma işlemleri
- Başvuru ve tekliflerin kaydı
- Başvuru ve teklif değerlendirme işlemlerinin kaydı
- Teyit işlemleri
- Sonuç bildirim işlemleri
- İhale iptal işleminin kaydı

Bunların yanında yapısal problemler sebebiyle EKAP kullanılarak elektronik ortamda teklif gönderilememekte ve sözleşme imzalanamamaktadır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

İHALELERDE KARŞILAŞILAN SORUNLAR VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Çalışmamızın bu bölümünde dış kaynak hizmet alımı olarak yapılan ihalelerde karşılaşılan sorunlar ve çözüm önerileri ele alınmıştır. 4734 Kamu İhale Kanununa göre yapılan ihalelerde 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun getirdiği sorunlar ve İdarelerce karşılaşılan sorunlar incelenmiş ve Bilecik İl Özel İdaresi ihalelerde görevli personeller tarafından dile getirilen sorunlara çözümler aranmıştır.

Çalışmamızın üçüncü bölümünde karşılaşılan sorunlar; sürelerin çok uzun olması, büyükşehir ve küçükşehirlerde 22-d sınırının fazla hissedilmesi ve alımları etkilemesi, İdarelerin en az 3 marka belirtebilmeleri, şikayet sonucunda kamu zararının ve geçen sürenin oluşturduğu sıkıntıların kimin tarafından giderileceğinin belli olmaması ve kamunun zarara uğraması, ihale ile ilgili personellere eğitim verilmemesi, kurumda tek bir ihale merkezinin kurulması, firmaların İdarenin istediği şekilde üretim yapmak istememeleri, teklif mektuplarının dağıtımı aşamasında karşılaşılan sorunlar, evrak hazırlarken gerekli sürelerin olmaması, davet usulünde davet edilecek firmalarla yaşanan sıkıntılar, personellerin ihalelerde bulunmak istememeleri, yönetmeliklerin açık, anlaşılır ve net olmaması, ilan ücretlerin fazla olması, teknik şartnamelerin hazırlanması aşamasında yaşanan sorunlar, davet usullerinde yüklenicilerin ihale dökümanlarını görememesi, mal teslimlerinin zamanında olmaması, doğrudan temin yönteminin kullanılmasının sınırlı olması, benzer iş gruplarında karışıklık olması, teknik şartnamelerin açıklaması yetersiz olması sebebiyle işin kontrolü aşamasında zorluklar çıkması, hak ediş düzenlerken hak ediş sayfalarındaki fazlalık, aşırı düşük sorgulamasının karışık olması, birim fiyatlı işlerde birim fiyatların yaklaşık maliyetlere orantılanması konuları anlatılmış ve çözüm önerileri belirlenmiştir.

3.1.SÜRELERİN ÇOK UZUN OLMASI

Kamu kurumlarının amacı kıt kaynakların verimli kullanılması ve hizmetin gerçekleştirilerek sosyal faydaların topluma en erken şekilde sunulmasıdır. Bunun içinde yatırımların doğru zamanda yapılması ve zamanlamaya göre en ekonomik maliyetle yapılması gerekir.

Kamu hizmetlerinin yapıldığı ihalelerin, etkin verimli gerçekleştirilebilmesi için belirlenen süreleri ele alırsak, açık ihale usulü ile yapılacak bir ihalenin tahmini sürelerini incelersek;

-4734 Kamu İhale Kanununun 7. Maddesinde belirtilen onay belgesinin, yaklaşık maliyet hesap cetvelinin, ihale dokümanlarının, ilan metnlerinin, ihale komisyon tutanaklarının ve ihaleyle ilgili diğer belgelerin düzenlenmesi için tahmini 10 gün.

-4734 Kamu İhale Kanununun 13. Maddesine göre açık ihale usulü ile yapılacak ihale ilanları ihale tarihinden önce en az 40 gün önce yayınlanacağından ilan için 40 gün.

-4734 Kamu İhale Kanununun dördüncü bölümünde tekliflerin değerlendirilmesi aşaması için tahmini 10 gün.

-4734 Kamu İhale Kanununun 40. Maddesine göre ihale yetkilisi komisyon kararını 5 gün içinde onaylayabildiğinden 5 gün.

-4734 Kamu İhale Kanununun 41. Maddesine göre onaylanan ihale kararı 3 gün içinde isteklilere bildirilir. 10 gün geçmedikçe sözleşme imzalanamaz. Bu maddeye göre toplam 13 gün.

-4734 Kamu İhale Kanununun 42. Maddesine göre on günlük şikayet sürecinden sonra 3 gün içinde ihale üzerinde bırakılan istekliye tebliğ tarihini takiben 10 gün içinde sözleşmeyi imzalaması bildirilir. Toplam 13 gün.

Sözleşme imzalanması aşamasına kadar ihale işlemleri şikayet olmadığını ve tebliğlerin EKAP üzerinden yapıldığını varsayarsak 91 günde gerçekleştirilmiş olacaktır.

Ancak olumsuz bazı durumlar olduğunda;

-4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 26. Maddesinde belirtilen ilanın uygun olmaması durumunda açık ihale usulünde ilanın yayımlanmasını takiben 15 gün içinde düzeltme ilanı yapılır.

-4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 44. Maddesine göre ekonomik açıdan en avantajlı 1. Teklif sahibinin süresi içinde sözleşmeyi imzalamaması halinde en ekonomik 2. Teklif sahibinin sözleşme imzalamaya davet edilmesi 3 gün içinde 42. Madde de belirtilen şekilde yapılır. 3 gün içinde tebligat ve 10 günlük sözleşme imzalama süresi toplam 13 gün.

-4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 55. Maddesine göre, sözleşme imzalamadan önce isteklilerden biri İdareye şikayette bulunursa, İdare şikayet başvurusunu inceleyerek 10 gün içinde gerekçeli karar alır ve 3 gün içinde alınan kararı isteklilere bildirir. Toplam 13 gün.

-İsteklilerin İdarenin kararının tebliğ tarihinden itibaren Kamu İhale Kurumuna başvurmaları için 10 gün.

- Kamu İhale Kanununun 56. Maddesinde kuruma itirazın şikayet başvurusunu, incelenen ihaleye ilişkin gerekli bilgi ve belgeler ile ihale işlem dosyasının kayıtlara alındığı tarihten itibaren 20 gün içinde karar verir. Kurul tarafından verilen kararlar, karar tarihinden 5 iş günü içinde tebligata çıkarılır ve tebligata çıkarılan tarihten itibaren 5 gün içinde Kurumun internet sayfasında yayınlanır. Toplam karar süreci ve tebligat süreci 30 gün.

Bazı olumsuz durumları da eklersek 81 gün daha uzayan ihale süreci toplam $91+81=172$ gün yani 5-6 ay sürmektedir. Ancak bu süre sonunda sözleşme imzalanmış olacaktır.

3.2.BÜYÜKŞEHİR VE KÜÇÜK ŞEHİRLERDE 22-D SINIRININ FAZLA HİSSEDİLMESİ VE ALIMLARI ETKİLEMESİ

Doğrudan temin usulü bir ihale usulü olmamakla birlikte, 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 22nci maddesinde belirtilen ihtiyaçların karşılanmasında ilana ve teminata gerek kalmaksızın uygulanır.

Doğrudan temin usulünün getirdiği ihale dokümanının hazırlanmasının zorunlu olmaması, ilan yapılmanın ve teminat alınmasının zorunlu olmaması, ihale komisyonu kurulmasının ve karar alınmasının zorunlu olmaması, yazılı teklif verilmenin zorunlu olmaması, şartname ve sözleşme imzalanma zorunluluğunun olmaması, 4734 Kamu İhale Kanununun 10. Maddesinde sayılan ihaleye katılımında yeterlilik kurallarının zorunlu olmaması gibi getirdiği kolaylıklar olduğundan Kurumlar tarafından tercih konusudur. Ancak 4734 Kamu İhale Kanununun 22 nci maddesinin d bendinde “Büyükşehir Belediyesi sınırları dahilinde bulunan İdarelerin onbeş milyar (Ellibinüçyüzseksenbeş Türk Lirası) *, diğer idarelerin beş milyar Türk lirasını (Onaltıbinüçyüzseksenaltı Türk Lirasını)* aşmayan ihtiyaçları ile temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve işeyle ilişkin alımlar.” Denildiğinden büyükşehir belediyesi sınırları dahilinde bulunan idareler ile diğer idareler arasındaki alım sınırının farkı çok büyüktür. Kurumların mal ve hizmet alımlarının ve yapım işlerinin karşılanabilmesi için büyükşehir sınırı ve diğer idare sınırının Kurumlar tarafından hissedilmesi ve alımların etkilenmesi sonucunu doğurur. Yan yana bulunan nüfusları, ekonomik yapıları, ihtiyaçları vb. özellikleri aynı veya yakın olan iki köyün birinin ihtiyacının karşılanması için 50.385,00 TL’lik sınır varken, diğerinin ihtiyacını karşılamak için 16.786,00 TL’ lik bir sınırla karşılaşmaktadır.

Aynı nitelikteki işi bir İdare 22 nci madde sınırında doğrudan teminin sağladığı kolaylıklardan yararlanarak yaparken, diğer idare 4734 Kamu İhale Kanununun 62nci maddesinde (ı) bendinde “Bu kanunun 21 ve 22 nci maddelerindeki parasal limitler dahilinde yapılacak harcamaların yıllık toplamı, İdarelerin bütçelerine bu amaçla konulacak ödeneklerin % 10 unu Kamu İhale Kurulu’nun uygun görüşü olmadıkça aşamaz.” Hükmüne göre Kanunun engeline takılarak yapamaz. Buda Kurumu ihale dokümanı hazırlanması, yaklaşık maliyet tespiti, ilan yapılması, teminat alınması, ihale komisyonu kurulması, ihale kararı alınması, şartname ve sözleşme düzenlenmesi, kanunun 10 uncu maddesindeki yeterlilik kurallarına uygunluk, tekliflerin yazılı olması gibi zaman alan ihale süreçlerini uygulamaya itmektedir. Ayrıca Kamu İhale Genel Tebliği, 4734 sayılı Kanunun I. Bölümünde doğrudan temine ilişkin açıklamaların E bendinde 4734 sayılı Kanunun 19. Maddesine göre açık ihale usulü ile temini gereken ihtiyacın Kanunun 22 nci maddesinin (d) bendi için öngörülen parasal sınırın altında kalacak şekilde, adet bazında veya aynı ihale konusu içinde yer alabilecek nitelikteki

mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin, kalemlere veya gruplara bölünmek suretiyle temini, 4734 sayılı Kanunun temel ilkelerine aykırılık teşkil ettiğinden, bu yönde uygulamaların sorumluluk doğuracağı hususuna dikkat edilmesini vurgulamaktadır. Aynı işi bir İdare 22-d sınırında yapabilirken, diğer idare yapamamaktadır.

3.3.İDARELERİN EN AZ 3 MARKA BELİRTEBİLMELERİ

İhalelerde İdareler 4734 Kamu İhale Kanununun 5 nci maddesinde belirtilen, saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimi, ihtiyaçların uygun şartlarda ve zamanında karşılanması ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumlu olduğu nitelikleri vardır. Kamu İhale Kanununun 40ncı maddesine göre ekonomik açıdan en avantajlı teklifi veren isteklinin üzerinde bırakılan ihalelerde, mal alımı veya yapım işlerinde kullanılan malzemelerde tedarikçiler veya istekli firmalar ekonomik olarak uygun olması için birçok bilinmedik, merdiven altı firmalardan malzeme alıp İdareye getirmektedirler. Bu malzemelerle yapılan işler istenilen nitelikte olmayabiliyor ve tahmin edilen sürelerde kullanılamamaktadır.

Kamu İhale Kanununun 12 nci maddesinin üçüncü bendinde şartnamelerde teknik özelliklere ve tanımlamalara yer verileceği, belli bir marka, model, patent, menşei, kaynak veya ürün belirtilmeyeceği ve belirli bir marka veya modele yönelik özellik ve tanımlamalara yer verilmeyeceği belirtilmiştir. İdarelerin ihalelere ait şartnamede daha önce kullandıkları yada kalitesinden memnun oldukları piyasada yer edinmiş kaliteli mal ve malzemeleri tercih edebilmeleri, şartnameye yine istekliler için tercih edebilecekleri en az 3 markanın belirlenmesine müsaade edilmelidir.

3.4.ŞİKÂYET SONUCUNDA KAMU ZARARININ VE GEÇEN SÜRENİN OLUŞTURDUĞU SIKINTILARIN KİMİN TARAFINDAN GİDERİLECEĞİNİN BELLİ OLMAMASI VE KAMUNUN ZARAR UĞRAMASI

Kamu İhale Kanununun İkinci Bölümü İhalelere Yönelik Başvuru ve İnceleme bölümüne göre ihale sürecindeki hukuka aykırı işlem veya eylemler nedeniyle bir hak

kaybına veya zarara uğradığını veya zarar uğramasının muhtemel olduğunu iddaa eden aday veya istekli ile istekli olabileceklerin, kurallarına uygun olarak şikayet ve itirazın şikayet başvurusunda bulunabilecekleri düzenlenmiştir. İdarelerin ihtiyaçları doğrultusunda çıktıkları ihalelerde şikayet süreci ihale sürecine dahil olduğunda yaklaşık 3 ay kadar uzatma oluşturmakta ve bunun sonucunda da kamunun topluma karşı sorumluluğunu yerine getirmesi aksatılmakta, piyasa koşullarına göre alınacak mal yada yapılacak işlerde kullanılan malzemelerin fiyatları artmakta, yapılacak işlerin zamanları değişmekte, personeller planlanan yatırımlarda çalışmamakta, kamu makamlarının toplumsal ihtiyaçları karşılayamamasının oluşturduğu baskı oluşacaktır. Şikayet sürecinin uzun olması ve kamunun uğradığı zararın kim tarafından karşılanacağı yada nasıl karşılanacağı kanunda belirtilmemiştir.

Kanunda 10ncu maddede belirtilen niteliklere uyulmaması durumunda geçici teminatların, 11nci maddede sayılanların ihalelere katıldığına tespit edilmesi durumunda geçici teminatların, 44ncü maddeye göre sözleşme imzalaması gereken isteklinin sözleşme imzalamaması durumunda geçici teminatının, 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununun 19, 20 ve 21nci maddelere göre sözleşmenin feshedilmesi durumunda kesin teminat ve varsa ek kesin teminatların gelir kaydedileceği ve gelir kaydedileceği tarihe kadarki kısım için de TEFE'ye göre güncelleneceği ve yükleniciden tahsil edileceği belirtilmişken şikayet sürecindeki yaşanan olumsuzlukların kim tarafından nasıl giderileceği belirtilmemiştir. Bu durumda ihaleyi alamayan bazı firmalar İdare yada ihaleye giren diğer firmalara inat olarak haksız yere şikayet edip, ihale sürecini uzatabilmektedir.

Ayrıca şikayet sürecinin uzaması yada ihalenin iptal edilmesiyle ihaleye giren bütün firmalar işe ait yaklaşık maliyeti öğrendiğinden diğer çıkılan ihaleye ona göre yüksek fiyat verebilmektedir. Yeniden ihaleye çıkabilmek için ihale işlemleri için geçen süre ve ilan giderleri için verilen tutarlar kamu zararı oluşturmaktadır. Şikayet sürecinde yaşanan gecikmeler sonucu yaşanan sıkıntıların kimin tarafından nasıl giderileceğinin belli olmaması yasa da boşluk oluşturmaktadır.

3.5. EĞİTİM VERİLMEMESİ

İhale ile ilgili komisyon yada görevlendirilecek ihale ile ilgili işlemleri yapacak olan personellerin yeteri kadar bilgili ve eğitilmiş olmaması yüzünden ihalelerde sıkıntılar yaşanabilmektedir. Ayrıca 4734 Kamu İhale Kanunu 2003 yılından itibaren bir çok kez değiştirilmiş ve yeni hükümler eklenmiştir. Bu kadar çok değişen bir kanunun uygulanması, anlaşılabilmesi ihale ile ilgili işlemleri yapan ve ihale komisyonlarında görev alacak personel tarafından beklenemez.

Kamu İhale Kurumu tarafından görevlendirilecek kişiler tarafından İdarelere gelip eğitim verilmesi maliyet ve zaman açısından büyük bir külfet olacağından karşılanamayabilir. Ancak belli zamanlarda İdarelerden görevlendirilecek bir-iki kişiye eğitim verilmesi sağlanabilirse, görevli kişilerde kendi İdarelerinde ihaleyle ilgilenen yada komisyonlarda görev alacak personellere eğitim vererek, ihale kanununun anlaşılır olabilirliğini ve uygulamada kolaylık sağlanabilirliğini artırmış olurlar.

3.6. HER KURUMDA TEK BİR İHALE MERKEZİNİN KURULMASI

Kurumlarda özellikle de yerel yönetimlerde harcama yetkilerinin her birime verilmesi, her birimin kendi ihtiyaçlarını kendi birimi içinde verilen ödeneklerle ve birimindeki personellerle karşılaması, yapılan işlemlerin her birimde farklılık göstermesine neden olmaktadır. Kamu İdarelerinin amacı en az iş yükü ile maksimum verimliliği elde etmek ve en doğru veriyi sağlamak olduğundan birçok sistem kurarlar ve satın alma birimleri de en özen gösterilen alanlardandır. 4734 Kamu İhale Kanununun iş yükünü arttırması, idarelerde başta satın alma biriminde çalışacak kişilere görevler getirmektedir. Ancak karmaşık bir mevzuat olan Kamu İhale Kanununu anlayıp işlem yapmak görevli personeller açısından uzun zaman almaktadır. Ayrıca mevzuatın sık sık değiştiğini de göz önünde bulundurursak bu sürelerin çok daha uzayacağı görülmektedir.

Ayrıca idarelerde ihalelerin teknik uzmanlık gerektiren hususlar kapsayacağından gerekli bilgilere sahip olmayan kişiler tarafından yapılması ihalelerde güç durumlar oluşturmaktadır. Her birimde çalışan teknik uzmanların veya ihale ile ilgili işlemleri gerçekleştiren kişilerin sık sık değişen ve karmaşık yapısı olan Kamu

İhale Kanununu anlayabilmesi ve ona göre işlem yapabilmesi farklılık oluşturur. İhale işlemleri ile ilgili personel yada ihale komisyonlarında görev alacak personellerin yaşadıkları ihale tecrübeleri de kanunun anlaşılmasında ve uygulamada karşılaşılan sıkıntıların çözümünde farklılık oluşturur.

İdarelerin kendi birimleri arasında ihale işlemlerinde oluşan farklılıkların giderilmesi ve her birimde ihale işlemleriyle ilgilenen personellerin bulunmasının yol açacağı giderlerin önüne geçmek için tek bir ihale merkezi oluşturulmalı ve bütün ihale işlemleri o merkezden yapılmalıdır. Gerek duyulduğunda yapılan ihale ile ilgili teknik uzman desteği ilgili birimlerden karşılanabilir.

3.7. FİRMALARIN İDARENİN İSTEDİĞİ BOYUT, MİKTARDA ÜRETİM YAPMAK İSTEMEMESİ

İdarelerin yatırım yaparken yada kullanılacak mal veya malzeme alımında işle ilgili miktar, boyut, ebatla üretim yapmaları yada paketleme yapmaları talep edilir. Ancak firmalar için bunun zor olması sebebiyle yada alışılmışın dışında çaba sarf etmek istemediklerinden bu talebi karşılayamayacaklarını belirtirler.

İdarelerin istediği şekilde üretim yapan yada paketleme yapan firmaların maliyet açısından yüksek fiyat vermeleri yada kalite açısından istenilen kriterden yetersiz olmaları İdareleri zor duruma sokmaktadır. Örneğin; İdaremiz içme suyu depolarının dezenfeksiyonu için sodyum hipoklorit (sıvı klor) ve tablet klor alımı yapılmaktadır. Tablet klor alımında sıkıntı yaşanmamakta, fakat sodyum hipoklorit alımının paketlenmesinde bazı olumsuzluklar ortaya çıkabilmektedir. Sıvı klorların köy içme suyu depolarının dezenfeksiyonunda kullanılmasından dolayı bir insanın rahatlıkla bazı köylerde araçların çıkamadığı içme suyu depolarına çıkarabilmesi için 25 kg'lık bidonlar halinde istememizden kaynaklı paketleme sorunları olabilmektedir. Firmaların daha büyük ebatlarda yada küçük ebatlarda çok çeşitli paketleme yapmaları mevcut olduğundan idarenin istediği şekilde üretim yapmayı bazı firmalar kabul etmeyip teklif vermeyi reddetmekte. Buda teklif veren firmaların daha az olmasına dolayısıyla da malın fiyatının artmasına neden olabilmektedir.

3.8. TEKLİF MEKTUPLARININ DAĞITILMASI AŞAMASINDA FİRMALARIN GEREKLİ ÖZENİ GÖSTERİP ZAMANINDA DOLDURMAMASI VE İDAREYE ZAMAN KAYBI

İhale usulü olmayan fakat İdarelerin ihtiyaçlarını karşılamak için fazlasıyla kullanılan doğrudan temin usulünün alım sürecinde ve ihaleye çıkılmadan önce hesaplanması gereken yaklaşık maliyet tespiti amacıyla en az üç firmadan fiyat alıp piyasa araştırması yapılır. Ancak bir çok firma tarafından kamu kurumlarındaki işlerin bir çok prosedüre göre yapılıyor olması sebebiyle fiyat araştırması için istenen teklif mektuplarının doldurulmaması yada çok uzun süreler geçtikten sonra geri dönülmesi gibi sorunlarla karşılaşmaktadır.

Özellikle acil ihtiyaçların karşılanması için yapılan doğrudan temin usulünün yaklaşık maliyetinin hesaplanması aşamasında firmaların tutarı az bularak fiyat vermek istememeleri nedeniyle İdarelerde yaklaşık maliyeti hesaplayan personeller zor durumda kalmaktadır.

Firmaların uygulanan bürokrasiden sıkıntı duyduğu ve fiyat vermelerinin zamanında olmaması nedeniyle İdareler zaman kaybına uğramaktadır. Özellikle Bilecik gibi küçük şehirlerde yaklaşık maliyet tespiti için ve mal-malzeme alımı yada yapım işleri için yeterli firmanın olmamasından dolayı personeller sorun yaşamaktadır. Bu illerde firma bulamayınca internetten bu işi yapabilecek başka firmalar arayışı da zamanın uzamasına neden olmaktadır.

3.9. EVRAK HAZIRLARKEN GEREKLİ SÜRELERİN OLMAMASI

İdarelerde ödeneklerin yıl içinde farklı şekillerde gelmesiyle yada acil ihtiyaçlar için yedek ödeneklerden aktarılan ödeneklerle yıl içinde birkaç kez ödenek geldiğinden ihalelere birkaç kez çıkılması gerekebiliyor. Yada acil durumlarda Kanununun 21 nci maddesinde belirtilen hallerde yapılan pazarlık usulü ihalelerde ve en çok kullanılan f bentlerinde ilan yapılması zorunlu olmadığından ihale çıkıldıktan sonra belirli gün sınırlaması yoktur. EKAP ihale çıkıldıktan sonra hemen ihaleye izin vermektedir. İdareler acil ihtiyaçlarını karşılamak için bu ihale usulünü tercih ettiğinden firmalar istenilen belgeleri düzenlerken sıkıntı yaşamaktadır. Firmaların sürelerin az olmasından

şikayet etmeleri ve evrakları düzenleyemeyip ihaleye katılmamaları idareleri de zor duruma sokmaktadır. Örneğin; doğalgaz alımında yakıtı taşıyacak araçların sahip olması gereken belgeleri 2-3 günde düzenleyebilmesi ve ihalelerde bir çok belgenin istenilmesi de bu belgelerin düzenlenmesi için de zamana ihtiyaçları olmaktadır. İhale sürecinin zaten çok uzun olması dolayısıyla acil ihtiyaçlarda evrak hazırlama süresini idareler çok kısa tutup bu süreyi mümkün oldukça kısaltıp, ihtiyacı bir an önce karşılamaya çalışmaktadır.

3.10. DAVET USULÜNDE DAVET EDİLECEK FİRMALARLA SIKINTI YAŞAMAK

4734 Kamu İhale Kanununun 20nci maddesinde ve 21nci maddesinde isteklilerin teklif vermeye davet edileceği belirtilmiş ve idare tarafından ön yeterlik değerlendirilmesi yapılarak değerlendirmeyi geçen isteklilerin davet edilmesi belirtilmiştir. Belli istekliler arasında ihale usulü için ihaleye en az beş aday, pazarlık usulü için ise ihaleye en az üç aday davet edilmelidir.

İdareler genellikle ihaleye davet edeceği firmaları yakın illerden yeterli kriterde olanlardan yada önceki ihalelere girip idarenin memnun olduğu firmalardan seçmektedir. Ancak firmalar davet edilmediği zaman ihaleye giremedikleri için idarenin rekabeti engellediğini iddaa edip baskı yapan, yerel gazetelerde haber yaptırıp baskı yapan, tehdit eden yada üstlerden istek yaptırıp baskı yapan, şikayet edeceğini iddaa edip baskı yapan firmalarla karşılaştığından ihale işlemlerini yürüten personele mobing uygulanmış olmakta ve psikolojik olarak yapılan baskı personelin çalışma şartlarını etkilemektedir.

Ayrıca bu tür baskılardan dolayı ihale süreci uzamaktadır. Davet usulünün açık ihale usulüne göre daha kısa sürede bitirilmesi sebebiyle genellikle İdarelerin acil ihtiyaçlarını karşılamak için bu usullerin kullanılmasını tercih etmekte. Ayrıca davet edilmediği için baskı yapan firmalardan baskıyla davet ettirip ihaleye katılmayan firmalarda mevcuttur.

3.11. PERSONELLERİN İHALELERDE BULUNMAK İSTEMEMELERİ

4734 Kamu İhale Kanununun 5nci maddesinde belirtilen ihalelerde saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarda ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumlu olması, kamu personellerinin ihale ile ilgili işleri yapmak istememelerine ve ihale komisyonlarında bulunmak istememelerine neden olmaktadır. Bu da kamuda dış kaynak kullanımının ihale yöntemiyle karşılanması gerektiğinden ihale komisyonlarına katılacak gönüllü personel bulmada sorun oluşturmaktadır.

Ayrıca teknik uzmanlık gerektiren ihalelerde teknik uzman görevlendirirken zamanlamada da sorunlar yaşanmaktadır. İdaremizde arazide personel bulunması ve arazi işlerinin yoğun olmasından dolayı teknik uzmanların arazi incelemelerine gitmelerinden ihale saatinde teknik uzman görevlendirmek zor olmakta, ihaleye katılacak personellerin ihale günü araziye gitmemeleri arazi işlerini engellemekte ve uzatmakta, ihaleye teknik uzman görevlendirilmese ihale de teknik uzmanlara gerek duyulabilmektedir. Buda teknik uzmanla arasında ihale komisyonlarına görevlendirilmeme isteği oluşturmaktadır. Ayrıca personellerin ihale konusunda yeterli bilgi ve eğitime sahip olmaması sebebiyle görevlendirilen ve görevlendirilecek personellerde yanlışlık yapma korkusu olmakta ve ihale ile ilgili yapılan yanlışlıkların sonuçlarının çok ağır olması da ihaleye katılacak personellerde korkuya neden olmaktadır. Aynı zamanda İdaremizde her birimin ihale merkezinin kendi içinde olmasından dolayı, diğer birimlerdeki personellerin de ihale işlemleri ve komisyonlarla ilgili bilgisi olmasına rağmen başka birimlerde ihalelerde bulunmak istememekteler.

3.12. YÖNETMELİKLERİN AÇIK, ANLAŞILIR VE NET OLMAMASI

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu uygulama ve sorumluluk açısından en önemli uygulama kanunlarından biri olması sebebiyle basit, kolay ve yaşanan sorunlara çözüm bulacak bir kanun olmalıdır. İhale Kanunu 2003 yılında yürürlüğe konulduğundan beri bir çok kez değiştirilmiş ve yeni hükümler eklenmiştir. Kamu İhale Kurumu tarafından ekonomik ve teknolojik gelişmelerin çok hızlı değiştiği günümüzde kamu alımlarına yönelik gelişmelere uygun düzenlemeler yapılmakta, 4734 sayılı kanunun yürürlüğe

girmesinden sonra uygulamayı yönlendirmek için tebliğler çıkarılmaktadır. 4734 Kamu İhale Kanunu ve 4735 Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununun yanında, Mal Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği, Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği, Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği, Danışmanlık Hizmet Alımı Uygulama Yönetmeliği, Elektronik İhale Uygulama Yönetmeliği, Çerçeve Anlaşma İhaleleri Uygulama Yönetmeliği, Kamu İhale Genel Tebliği, Parasal Değerler, Benzer İş Grupları Tebliği gibi Kamu İhale Kurumu Tebliğleri, 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun göre çıkarılan bakanlar kurulu kararı, kanunlar ve kanun hükmünde kararnameler, anayasa mahkemesi kararları gibi birçok karar ve tebliğler çıkarılmıştır. Bu çıkarılan yönetmeliklerini tebliğlerin kanunların açık, anlaşılır, net olması gerekir ki ihale işlemleri ile ilgili görevlendirilen personellerin ihale aşamalarında bunları uygulaması kolay olsun.

Çıkarılan kanunlar, yönetmelikler ve kanunda yapılan sık değişiklikler idarelerin yükünü azaltmamakta, sorumluluklarını hafifletmemekte, ihale aşamalarını kolaylaştırıp iş yükünü azaltmamakta, daha fazla teknik bilgi gerektirip sorumlulukları arttırmaktadır. Ayrıca Kamu İhale Kurulu kararlarının da hüküm ifade etmesinden dolayı iş yapılabilirliğini olumsuz etkilemiştir. Kamu Alımları İzleme Raporunun ilk altı aylık döneminde kurul karar istatistikleri aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 4. Karar Türüne Göre Kurul Tarafından Alınan Kararların Sayısal ve Oransal Dağılımı

Karar Türleri	Karar Sayısı	Toplam Karar İçindeki Yüzde (%)
İnceleme Kararları	2068	93,96
Düzenleyici Kararlar	118	5,36
Yönetmelik Kararlar	12	0,55
Düzeltilen Kararlar	3	0,14
Toplam	2201	100

Kaynak:Kamu Alımları İzleme Raporu:2015

Tabloya göre 2015 yılının ilk 6 aylık döneminde Kamu İhale Kurulu tarafından 2.201 karar alınmış olup, bu kararların 2.068'si inceleme kararları, 118'i düzenleyici kararlar, 12'si yönetmelik kararlar ve 3'ü düzeltme kararlarıdır.

3.13. İLAN ÜCRETLERİNİN ÇOK FAZLA OLMASI

İhale ilan süreleri ve kuralları 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 13ncü maddesinde değinilmiştir. Burada bütün ihale usullerine göre ilan süreleri ve nerede ilanın yayınlanacağı açıkça belirtilmiştir. 2015 Kamu İhale Kurumu ilan bedeli Kamu İhale Bülteninde yayım bedeli 944,00 TL'dir. Her ihale usulünün ilan süresi farklıdır. Kanuna göre, yaklaşık maliyeti eşik değerlere eşit veya bu değerleri aşan ihalelerde ilan Kamu İhale Bülteninde en az bir defa yayınlanır. Yaklaşık maliyeti eşik değerlerin altında kalan ihaleler daha ayrıntılı ve karışıktır. Yaklaşık maliyeti 100.777,00 TL'ye kadar olan mal veya hizmet alımı ile 201.563,00 TL'ye kadar olan yapım işleri ihalesi için yapılacağı yerde çıkan gazetelerin en az ikisinde, yaklaşık maliyeti 100.777,00 TL ile 201.563,00 TL arasında olan mal veya hizmet alımları ile 201.563,00 TL ile 1.679.772,00 TL arasında olan yapım işleri ihalesi Kamu İhale Bülteninde ve işin yapılacağı yerde çıkan gazetelerin birinde, yaklaşık maliyeti 201.563,00 TL' nin üzerinde ve eşik değerinin altında olan mal veya hizmet alımları ile 1.679.772,00 TL'nin üzerinde ve eşik değerinin altında olan yapım işlerinin ihalesi Kamu İhale Bülteninde ve işin yapılacağı yerde çıkan gazetelerin birinde ilan edilir.

Kamu İhale Bülteninde ilan bedeli Kamu İhale Kurumu tarafından belirlenmekte, yerel gazetelerde ilan bedeli ise yıllık olarak harf/hece başına Basın Yayın Kurulu tarafından belirlenir.

Kamu İhale Kurumu tarafından açıklanan Kamu Alımları İzleme Raporunun 2015 yılı ilk 6 aylık döneminde Kamu İhale Bülteninde yayımlanan ilan istatistiklerine göre aşağıdaki tablodan da görüldüğü gibi 140.744 ilan yayınlanmıştır. Bu ilanlardan 40.381'i ihale ilanıdır. Ayrıca aynı Kamu Alımları İzleme Raporuna göre aşağıdaki tablodan da görüldüğü gibi 2015 yılı ilk 6 ayında yerel gazetelerde yayınlanan ihale ilan sayısı 46.652 olduğu tahmin edilmiştir.

Tablo 5. Yerel Gazetede Yayımlanması Beklenen İhale İlanlarının İhale Türü ve İhale Usullerine Göre Dağılımı

İhale Türü	İhale Usulü			Toplam	%
	AİU	BİAİU	PU		
Mal Alımı	18.867	1	93	18.961	40,64
Yapım İşi	16.704	51	32	16.787	35,98
Hizmet Alımı	10.787	3	76	10.866	23,29
Danışmanlık Hiz. Alımı	0	38	0	38	0,08
Toplam	46.358	93	201	46.652	100,00
%	99,37	0,20	0,43	100,00	

Kaynak:Kamu Alımları İzleme Raporu:2015

[AİU-Açık İhale Usulü,

BİAİU- Belli İstekliler Arasında İhale Usulü

PU- Pazarlık Usulü]

Özellikle yerel gazetelerde yayınlanan ilan bedellerinin çok yüksek olması kamu kaynaklarının israfına yol açtığı düşünülmektedir. Kamu İhale bülteninde yayınlanan ihale ilan bedelinin yerel gazete ilan bedelinden daha düşük olduğu görülmektedir. 2015 yılının yapılan en son ihale bedeline göre 3.181,76 TL ve yerel gazetelerin ikisinde ilan yayınlandığını varsayarsak ve ihalenin iptal edilip tekrar ihaleye çıktığını düşünürsek bir iş için 4 kez ilan yayınlanmış olacak ve bu iş için yapılan son ihale verilerine göre 6.363,52 TL ilan ücreti verilmiş olacaktır.

3.14. TEKNİK ŞARTNAMESLERİN BİLGİ EKSİKLİĞİ SEBEBİYLE HAZIRLANIRKEN SORUNLAR YAŞANMASI

4734 Kamu İhale Kanununun 12nci maddesinde “ihale konusu mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin her türlü özelliğini belirten idari ve teknik şartnamelerin idarelerce hazırlanması esastır. Ancak, mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin özelliği nedeniyle idarelerce hazırlanmasının mümkün olmadığını ihale yetkilisi tarafından onaylanması kaydıyla, teknik şartnameler bu Kanun hükümlerine göre hazırlattırılabilir.” hükmü yer almaktadır. Aynı madde de “ihale konusu mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin teknik kriterlerine ihale dokümanının bir parçası olan teknik

şartnamelerde yer verilir.’’ Denilmektedir. Buradan anlaşılacağı üzere teknik şartnameler ihalelerde açıklayıcı bilgiler içermektedir.

Teknik şartnamelerdeki bilgiler tereddüde, yanlış anlamaya, birbiriyle çelişmeye imkan bırakmayan, açık, kesin ve isteklilerden talep edilecek hususların net bir şekilde belirlendiği şekilde yer almalıdır. Teknik şartname, İdarenin ihtiyacı için satın alınacak malzeme veya hizmetin veya yapım işinin teknik özelliklerini, denetim ve muayene metodlarını ve ilgili hususları konu aldığından, teknik şartnamedeki tanımlar ve teknik kriterler belirlenir. Bunlar belirlenirken kanunda belli bir marka, model, patent, menşei, kaynak veya ürün ve belirli bir marka veya modele yönelik özellik ve tanımlara yer verilmesi engellenmiştir.

Teknik şartnamede ürünle yada hizmetle ilgili beklenen performans, çalışma şartları, kullanım yeri-amacı açıkça belirtilerek fonksiyonel beklentiler ve varsa malzemelerle ilgili cihazlara ait bilgiler de açıkça belirtilmelidir.

Teknik şartnamede bu kadar ayrıntılı ve teknik bilgiye yer verilmesi gerekirken İdarelerde yeterli teknik uzman bulunmaması, bilgi eksikliği sebebiyle yeterli kriterlerde teknik şartnameler hazırlanması zorlaşmaktadır. Bunu engellemek için sektörel bazda teknik şartnameler yada teknik şartnamelerde bulunması gereken maddeleri tip şartname şeklinde düzenlenebilir. İnşaat, akaryakıt, işçi çalıştırma, mal alımı vb. sektörel başlıklarda taslak şeklinde tip şartnameler hazırlanmalı ve boşluklar idareler tarafından idari şartname ve sözleşme gibi doldurulmalıdır.

3.15. DAVET USULLERİNDE YÜKLENİCİLERİN İHALE DOKÜMANLARINI GÖREMELERİ

Kamu İhale Kurumunun yetkisindeki Elektronik Kamu Alımları Platformu (EKAP) İdarelerinin ihale sürecini yürüttüğü bir sistemdir. İdarelerin ihale sürecini yürüttüğü ve ihaleye teklif verecek ilgililerin ihale ilanlarını gördüğü entegre bir sistem olan EKAP, isteklilerin kayıt yaptırması halinde ihale içeriğinin, ihale dokümanlarının, ihale ilanının ve sonuç ilanının görüldüğü kullanıcılar için pek çok avantaj getiren bir sistemdir. Kullanıcıların ihale dokümanlarını görmesi için EKAP’ a kayıtlı olmaları gerekmektedir. Ancak davet usulünde ihaleye istekli olarak katılacak firmalar EKAP’a

üye olsa bile ihale dokümanlarını görememektedir. Davet edilen firmalar ihale dokümanlarını görebilmek için EKAP' a üye olsa bile İdareden ihale dokümanı bedeli ödeyerek ihale dokümanını alabilmektedirler. Buda firmalar için ekstra bir yük oluşturmaktadır. Firmalar ihale bedeli ödeyip, ayrıca İdareye gelip alma yükünün de altına girmiş olurlar. Firmalar da İdareye gelip ihale dokümanlarını almamak için telefon ile İdarede ihale işlemleri ile ilgili personellere ulaşp, ihale ile ilgili bilgiler istemektedir. Buda ihale ile ilgili personellere ekstra yük eklemektedir. Firmalar ihale dokümanı bedelini sormak için bedeli yatırdıktan sonra havale bilgilerini gönderecekleri adresleri sormak için, havale bilgilerini görüp görmediklerini sormak için, ihale dokümanlarının gönderilip gönderilmediğini sormak için bir çok kez ihale ile ilgili personeli aramaktadır. Davet usulünde davet edilen firmalar zaten EKAP' a üye olduklarından ve diğer usullerde ihale dokümanlarını rahatça görebildikleri için, bu usulde de davet edilen firmalar İdareye gelip dokümanları görmek yerine EKAP' a üyelik ücretini ödedikleri takdirde görebilmelidirler. Böylece İdareye gelme, ihaleye ait doküman bedelini ödeme ve ihale ile ilgili personellerin vakitlerini alma gibi bir çok dezavantajdan feragat etmiş olurlar.

3.16. MAL TESLİMLERİNİN ZAMANINDA GETİRİLMEMESİ

Yapılan ihalede idari şartname ve sözleşmede malın teslim yeri teslim şekillerinden ayrıntılı olarak bahsedilmektedir. Ayrıca 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununun 8nci maddesinde bahsedilen fiyat farkı uygulanan ihalelerde yükleniciler bu durumu avantaja çevirmeye çalışmaktadır. Her işin mal teslim zamanı İdare tarafından belirlenir. Ancak İdarenin depo durumunun uygun olmaması gibi durumlarda malın partiler halinde getirilmesi istenebilir. Böyle durumlarda firmalardan istenilen malın şifai yada yazılı olarak talep edilmesini firmalar bazı bahaneler bularak erteleyebilmektedir. Tek parti halinde istenilen malın zamanında teslim edilmemesinin yaptırımını bilen firmalar böyle durumlarda gerçek bahaneleri olmadığında teslim etmemekle karşılaşmamaktadır. Ancak birkaç parti halinde ya da ihtiyaç duyulduğunda teslim edilmesi gereken mallarda fiyat farkının da uygulanmasıyla yükleniciler bu durumu avantaja çevirip, çeşitli bahanelerle malın teslimlerini geciktirmektedir. Buda işlerin aksamasına, makinaların durmasına, personellerin

çalışmamasına, hizmetlerde gecikmelere vb. neden olmaktadır. Bu tür mal teslimlerini engellemek için ihalelerden sonra firmaların iş bitene kadar ki bütün süreçlerdeki davranışları gözden geçirilip ihalelere ait EKAP üzerinden puanlama yapılabilir.

İşi için önem arz eden kriterlerden bir sıralama seçilip, firmaların davranışlarına göre toplam bir puan elde edilip Kamu İhale Kurumunun sitesine her İdarenin görebileceği şekilde girilebilir.

İdarenin istediği kalitede mal getirip getirmediği, ihale süreçlerine ne kadar riayet edip etmediği, uygun davranıp davranmadığı, çalıştırılan personellerin uygun olup olmadığı, personellerin özlük haklarına ne kadar özen gösterdiği, hizmet ihalesi işlerinde çalıştırılan personellerin ücretlerinin zamanında ödenip ödenmediği, yapılan işlerle ilgili güvenlik kriterlerine ne ölçüde uyulduğu vb. kriterlere göre puanlama düzenlenmelidir.

4734 Kamu İhale Kanununun 40ncı maddesinin 4. fıkrasında ‘‘ En düşük fiyatın ekonomik açıdan en avantajlı teklif olarak değerlendirildiği ihalelerde, birden fazla istekli tarafından aynı fiyatın teklif edildiği ve bunların da ekonomik açıdan en avantajlı teklif olduğu anlaşıldığı takdirde, ikinci fıkrada belirtilen fiyat dışındaki unsurlar dikkate alınmak suretiyle ekonomik açıdan en avantajlı teklif belirlenerek ihale sonuçlandırılır’’ denilmektedir.

Firmalara ihalelere göre puanlama sistemi uygulanırsa, 40ncı maddede belirtilen fiyat dışı unsurlarla birlikte tekliflerin eşit çıkması durumunda değerlendirmeye alınabilir. Firmalarda iyi puan toplayabilmek için iyi hizmet uygularlar.

3.17. DOĞRUDAN TEMİN YÖNTEMİNİN ÇOK KULLANILAMAMASI

Doğrudan temin usulü, ihtiyaçların 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 18inci maddesinde sayılan (açık ihale usulü, belli istekliler arasında ihale usulü ve pazarlık usulü) ihale usulleri için tespit edilen kurallara uyulmaksızın; ilan yapılmadan, teminat alınmadan, ihale komisyonu kurma ve anılan Kanunun 10ncu maddesinde sayılan yeterlilik kriterlerini arama zorunluluğu bulunmaksızın, ihale yetkilisince görevlendirilecek kişi veya kişiler tarafından piyasa fiyat araştırması yapılarak temin edilmesidir. (Doğrudan Temin Alımları Klavuzu,2016:4)

Mal ve hizmetleri sunmakla görevlendirilen devlet, ihtiyaçlarını karşılarken doğrudan temin yönteminin getirdiği kolaylıklardan faydalanmak isterler. Kanunda 22nci maddede hangi durumlarda doğrudan temin yöntemine başvurulacağı 10 madde şeklinde (a,b,c,d,e,f,g,h,i) sıralanmıştır. Kanun kapsamında yürütülen kamu alımları, kanunda belirtilen ihale usullerini, doğrudan temin yöntemi ve istisna kapsamındaki alımları kapsamaktadır. Kamu İhale Kurumu tarafından yayımlanan Kamu Alımları İzleme Raporu 2015'e göre yılın ilk 6 aylık kısmında yapılan kamu alımları incelemesinde ilgili dönemde EKAP üzerinden gerçekleştirilen toplam kamu alımları tablosu verilmiştir.

Tablo 6. Kamu Alımlarının Kanun Kapsamına Göre Dağılımı

Kamu Alımı Kanun Kapsamı	Kamu Alımları Tutarı(1000 TL)	
	2015 Yılı Altı Ay	%
4734 kapsamında	70.353.883	88,57
Doğrudan Temin	3.428.871	4,32
İstisna	5.489.779	6,91
Kapsam Dışı	161.272	0,20
Toplam	79.433.805	100,00

Kaynak:Kamu Alımları İzleme Raporu:2015

Tabloya göre toplam 79.433.803,00 TL tutarındaki kamu alımlarının sadece %4,32'lik kısmı olan 3.428.871,00 TL' si doğrudan temin yoluyla gerçekleştirilmiş alımlardır.

Tablo 7. Doğrudan Temin İle Yapılan Kamu Alımlarının İhale Türlerine Göre Dağılımı

İhale Türü	Kamu Alımı Tutarı (1000 TL)	
	2015 Yılı Altı Ay	%
Mal Alımı	2.078.383	60,61
Yapım İşi	224.322	6,54
Hizmet Alımı	1.117.307	32,59
Danışmanlık Hizmet Alımı	8.859	0,26
Toplam	3.428.871	100,00

Kaynak:Kamu Alımları İzleme Raporu:2015

Yukarıdaki tabloya göre 2015 yılının ilk 6 ayına göre 3.428.871,00 TL tutarındaki kamu alımlarının 2.078.383,00 TL'si mal alımı, 224.322,00 TL'si yapım işi, 1.117.307,00 TL'si hizmet alımı, 8.859,00 TL'si danışmanlık hizmet alımı için harcanmıştır.

İdarelerde ödeneklerin parça halinde yıl içinde birkaç kez gelmesi, işlerin acil şekilde yapılmak istenmesi, 22nci maddenin (d) bendindeki parasal limite kadar olan mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin karşılanması doğrudan temin yöntemi kullanılması gerektirebilir. Ayrıca doğrudan temin yönteminin getirdiği kolaylıklardan yararlanmak da İdareler tarafından tercih edilme sebeplerindedir. Bunların yanında küçük işlerin ihale sürecinin uzun zaman almasını beklemeye gerek kalmadan çabucak yapılmasını sağlar.

Ancak kanunun 62nci maddesinin (1) bendinde 21 ve 22 nci maddelerindeki parasal limitler dahilinde yapılacak harcamaların yıllık toplamı, İdarelerin bütçelerine bu amaçla konulacak ödeneklerin %10 unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadıkça aşamaz, hükmüne yer verilmiştir. İdarelerin bütçelerine göre %10'luk kısım çok az bir miktar olduğundan İdareler doğrudan temin yönteminin sağladığı kolaylıklardan yararlanamamakta ve doğrudan temin yöntemini yıl içinde çok kullanarak mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin karşılanmasını yerine getirememektedir.

3.18. BENZER İŞ GRUPLARI

Kamu İhale Kurumunun 11 Haziran 2011 tarih ve 27961 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Yapım İşlerinde Benzer İş Grupları Tebliğinin 1nci maddesinde, ‘‘4734 sayılı Kanun kapsamında ihale edilen yapım işleri ihalelerinde, İdareler tarafından işin niteliğine uygun ve rekabeti sağlayacak şekilde benzer iş belirlenmesi yapılmasına esas olmak üzere (Ek-1)’ de yer alan Yapım İşlerinde Benzer İş Grupları Listesi oluşturulmuştur. Bu listede ‘‘alt yapı işleri’’, ‘‘üst yapı işleri’’, ‘‘sıhhi tesisat ve mekanik tesisat işleri’’, ‘‘elektrik işleri’’ ve ‘‘elektronik ve iletişim işleri’’ olmak üzere beş ana başlık ve bu başlıkların altında çeşitli yapım işlerinden oluşan gruplar düzenlenmiştir. İdareler, ihale edecekleri Yapım İşlerinde Benzer İş Grupları Listesinde yer alan iş gruplarından hangisine dahil olduğunu tespit edecekler ve bu grubu esas

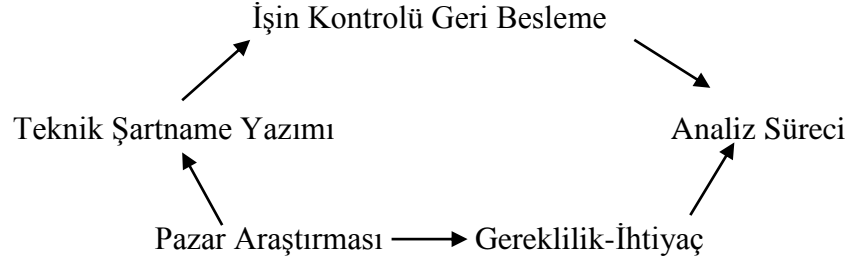
almak suretiyle ihale veya ön yeterlik dokümanı ile ihale veya ön yeterliğe ilişkin ilanda veya davet mektubunda benzer iş belirlemesi yapacaklardır” denilmektedir.

Listedeki işlerle ilgili, tamamlama, onarım, sondaj, yıkma, güçlendirme ve montaj işleri vb. yapım işlerine ilişkin benzer işler, rekabeti engellemeyecek şekilde gruplara uygun olarak İdarelerce belirlenebilecektir. Benzer iş gruplarının, işin gerektirdiği teknik yöntemler uygulamalar, bilgi ve deneyim birikimleri vb. niteliksel gereksinimler kriter olarak alınarak oluşturulmasının ihalelerde eşitlik, adalet ve kalite güvencesi sağlayacağı değerlendirilmelidir. (Eren,2010:74)

İşinde iyi olmayan firmaların ihalelere katılması, ihalelerde düşük fiyat vermeleri, işin şartnamesine uygun yapılmaması, zamanlamanın uzaması vb. sorunlar benzer iş gruplarının doğru seçilememesinden kaynaklıdır. Örneğin İdaremizde içme suyu gömme depoları teknik olarak gömme depo olarak görülmekte ancak depo duvarları yer üstünde bina şeklindedir. Benzer iş gruplarına göre depo onarımı işinde alt yapı işleri seçilmektedir. Alt yapı ve üst yapı işlerinin çakışmasıyla devasa binalar yapan firmalar alt yapı işlerine giren depo onarımı işine katılmamaktadır. Benzer iş gruplarının biraz daha detaylı olarak hazırlanması gerekmektedir. Böylece ihalelere katılan firmalar açısından ve ihalelerde iş gruplarını belirleyen personeller açısından, iş gruplarının gruplamalarının gerekli olduğu değerlendirilmiştir.

3.19. AÇIKLAMASI YETERSİZ TEKNİK ŞARTNAME HAZIRLANMASI VE İŞİN KONTROLÜ AŞAMASINDA ZORLUKLAR ÇIKMASI

Satın alınacak mal, hizmet ve yapım işlerinin özelliklerinin belirtildiği, üretilecek bir ürünün fiziksel, mekanik, kimyasal ve elektriksel niteliklerinin tanımlandığı, aynı zamanda satın alınan malın kullanıldığı sürece başvurulabilecek, tedarikçi ve alıcı arasında imzalanan sözleşmenin ayrılmaz bir parçası olan dokümana teknik şartname denir. (Teknik şartname hazırlama müdürlüğü,4)



Şekil.2.Teknik Şartname İş Akışı

Kaynak: Teknik Şartname Hazırlama Müdürlüğü

Teknik şartname hazırlama 4734 Kamu İhale Kanununun 12nci maddesine, Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinin 16ncı maddesine ve mal alımı ihaleleri uygulama yönetmeliğinin 14üncü maddesine dayanır. Bunlardaki ortak nokta ise verimliliği ve fonksiyonelliği sağlamaya yönelik olması, rekabeti engelleyici hususlar içermemesi ve fırsat eşitliğini sağlamasıdır.

Teknik şartnamenin amacı, teknik özelliklerin açıkça belirlenmesidir. Teknik şartnamedeki düzenlemelerin; ihale komisyonu ile muayene ve kabul komisyonunca yapılacak inceleme ve değerlendirmelere tereddüt oluşturmayacak şekilde açık olmasına dikkat edilmelidir (Teknik Şartname Hazırlama Müdürlüğü,9).

Teknik şartnamede yer verilen her özellik için, onun nasıl muayene edileceği, nasıl ölçüleceği, hangi kriterlerde kabul edileceği, gerek görülen bütün bilgiler açıkça belirtilmelidir. Yeterli açıklamalar bulunmayan teknik şartnamelerde muayene kabul komisyonu ve yapı denetim elemanı tarafından sıkıntılar oluşmaktadır. Açıklaması yetersiz teknik şartnamelerde teknik denetimlerde boşluk olduğundan teknik şartnameler hazırlanırken gerekli özen gösterilip, bütün bilgiler detaylıca girilmelidir.

3.20. HAKEDİŞ DÜZENLERKEN HAKEDİŞ SAYFALARINDA AZALMALAR OLMALI

Müteahhidin veya taşeronun, uhdesindeki sözleşmeye göre inşaatta gerçekleştirdiği imalat ve belirli ihzarat karşılığı tahakkuk eden alacağına hak ediş denir. (www.yildiz.edu.tr/inin/hakediş) Hakedişler sözleşme tasarımın 9 ve 11nci maddelerine göre düzenlenir.

Ataşman ve metraj satırlarından girilip yeşil deftere aktarılan yada direk yeşil deftere girilen imalat satırlarının düzenlenmesi hak ediş hazırlamadır. Hakediş bölümleri Hakediş dilekçesi, röleve (gerekli işlerde), kübaj (gerekli işlerde), demir metrajı (gerekli işlerde), ataşman, yeşil defter, yeşil defter kapağı, hak ediş iç sayfası, hak ediş icmali, hak ediş arka sayfası, hak ediş ön sayfası, seyir raporu, tartı tutanağı (gerekli işlerde), yeni fiyat tutanağı (gerekli işlerde) bölümlerinden oluşmaktadır. Hakedişler hazırlanırken hatasız olmak zorundadır, bunu önlemek için de hak edişler bilgisayar programıyla düzenlenmektedir.

Hakedişlerde yapılan iş ile ilgili bütün iş kalemlerinin tek tek girilmesi ve hesaplanması gerektiğinden çok fazla zaman almaktadır. Yeşil defter ve ataşmanın içeriğinin aynı olması, birim fiyatlı işlerde röleve ve kübaj verilerinin birbirinin tekrarı olması, aynı iş kalemlerinin tekrar girilmesi ve hesaplanmasına yol açmaktadır. Hakediş sayfalarında azalmalar olması personellerin fazla iş yapmasını engellemiş olur.

3.21. AŞIRI DÜŞÜK SORGULAMASININ KARIŞIK OLMASI

İdareler, işin planlanan sürede, en ekonomik şekilde, istenilen kalitede istenilen kriterlere uygun gerçekleştirecek firmaları seçmek istemektedir. Bunun için de işin yaklaşık maliyeti piyasa fiyatlarına göre çıkarılır. İhalelere katılan istekliler, bulunan yaklaşık maliyetin çok altında teklif verebilirler. Yaklaşık maliyetin çok altında fiyat veren istekliye ihale verildiğinde ise istenilen kalitede işin yapılamaması, işin süresinde bitirilememesi, yüklenicinin iflas etmesi gibi bazı sorunlarla karşılaşmaktadır. Bu sorunlarla karşılaşmamak için yada karşılaşmayı azaltmak için İdareler düşük bedelle işi nasıl yapacağını ispatlama zorunluluğu getirmiştir.

Uygulamada problem olarak görülen aşırı düşük teklifler 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 38nci maddesinde ‘‘ İhale komisyonu verilen teklifleri değerlendirdikten sonra, diğer tekliflere veya İdarenin tespit ettiği yaklaşık maliyete göre teklif fiyatı aşırı düşük olanları tespit eder. Bu teklifleri reddetmeden önce, belirlediği süre içinde teklif sahiplerinden teklifte önemli olduğunu tespit ettiği bileşenler ile ilgili ayrıntıları yazılı olarak ister. İhale komisyonu;

a) İmalat sürecinin, verilen hizmetin ve yapım yönteminin ekonomik olması,

b) Seçilen teknik çözümler ve teklif sahibinin mal ve hizmetlerinin temini veya yapım işinin yerine getirilmesinde kullanacağı avantajlı koşullar,

c) Teklif edilen mal, hizmet veya yapım işinin özgünlüğü,

gibi hususlarda yapılan yazılı açıklamaları dikkate alarak, aşırı düşük teklifleri değerlendirir. Bu değerlendirme sonucunda, açıklamaları yeterli görülmeyen veya yazılı açıklamada bulunmayan isteklilerin teklifleri reddedilir.” Hükümlerine yer verilir. Ayrıca aşırı düşük teklifler Kamu İhale Genel Tebliğinin 45inci maddesinde ayrıntılı şekilde açıklanmıştır.

İhale komisyonu ihaleyi karara bağlarken Kamu İhale Kanununun 40ıncı maddesine göre en düşük fiyatın ekonomik açıdan en avantajlı teklif olarak değerlendirilmesine karar verebilir. Yada 38inci maddeye göre yapılan aşırı düşük teklif verenlerden açıklama isteyip ona göre ihaleyi sonuçlandırmaktadır.

Kamu İhale Genel Tebliğinde verilen teklifler ve yaklaşık maliyet göz önüne alınarak ve aşırı düşük tekliflerle normal teklifleri ayıran sınır değer ve sınır değer altındaki aşırı düşük tekliflerin nasıl hesaplanacağı formüle edilerek belirlenmiştir.

Buna göre yapım işleri ihalelerinde geçerli teklifler tespit edildikten sonra;

Yaklaşık maliyetin % 120’sinin üzerindeki ve % 40’ının altındaki teklifler dikkate alınmaksızın, geçerli tekliflerin aritmetik ortalaması ve standart sapması hesaplanır.

$$T_{ort1} : \text{Geçerli tekliflerin } (T_n) \text{ aritmetik ortalaması } (T_{ort1} = \frac{\sum T_n}{n})$$

$$\sigma : \text{Geçerli tekliflerin standart sapması } (\sigma = \sqrt{\frac{\sum (T_n - T_{ort1})^2}{(n-1)}})$$

Aritmetik ortalamadan standart sapma çıkartılır ve eklenir.

$$T_{ort1} - \sigma$$

$$T_{ort1} + \sigma$$

Aritmetik ortalama değerinin standart sapma kadar aşağısı ve standart sapma kadar yukarısı arasında kalan bölgede yer alan tekliflerin tekrar ortalaması alınmak suretiyle, ikinci aritmetik ortalama bulunur.

$$T_i : \text{Standart sapma aralığında kalan teklifler} : \{ T_i: (T_{ort1} - \sigma \leq T_i \leq T_{ort1} + \sigma) \}$$

$$T_{ort2} : \text{Standart sapma aralığında kalan tekliflerin } (T_i) \text{ aritmetik ortalaması } (T_{ort2} = \frac{\sum T_i}{n})$$

Hesaplanan ikinci aritmetik ortalama yaklaşık maliyete bölünmek suretiyle (C) değeri elde edilir.

$$C : T_{ort2}/YM$$

(C) değeri aşağıdaki eşitliklerin ilgili olanında yerine konularak (K) değeri bulunur.

$$C < 0,60 \rightarrow \mathbf{K} = \mathbf{C}$$

$$0,60 \leq C \leq 1,00 \rightarrow \mathbf{K} = \frac{(3,2 C - C^2 - 0,6)}{(C + 1)}$$

$$C > 1,00 \rightarrow \mathbf{K} = \frac{(C^2 - 0,8 C + 1,4)}{(C + 1)}$$

Sınır değer aşağıdaki eşitlikten bulunur:

$$SD (\text{Sınır değer}) = \frac{K \times T_{ort2}}{C \times N}$$

Sınır değer hesaplandıktan sonra sınır değer altındaki teklif sahiplerinden yaklaşık maliyetin %80'lik bölümünü oluşturan iş kalemlerine ilişkin ayrıntılar yazılı olarak istenir.

İhale komisyonu, sınır değer altındaki tekliflerin önemli bileşenlerini;

- Yapım yönteminin ekonomik olması,
- Seçilen teknik çözümler ve yapım işinin yerine getirilmesinde kullanılacak avantajlı koşullar,
- Teklif edilen yapım işinin özgünlüğü,

hususlarında istekliler tarafından belgelere dayalı olarak yapılan yazılı açıklamaları da dikkate almak suretiyle değerlendirir ve ihaleyi sonuçlandırır. (Kamu İhale Genel Tebliği 45.madde-45.1.10)

Sınır değer sorgulamasının ve aşırı düşük tekliflerin belirlenmesinin çok karışık ve zor olması nedeniyle İdareler ihale komisyonlarının ve harcama yetkililerinin fiyat dışındaki unsurları dikkate almak konusunda risk almak istememeleri nedeniyle ihaleyi en düşük fiyat esasına göre sonuçlandırmaktadırlar.

Aşırı düşük sorgulamasındaki amaç; öncelikle kamu zararının engellenmesi, yüklenici açısından belli hedefler doğrultusunda işi tamamlaması ve diğer istekliler açısından haksız rekabetin önlenmesidir (KSU Mühendislik Bilimleri Dergisi, syf 20). İdareler aşırı düşük sorgulaması yapıp açıklama istediklerinde, teklif sahipleri tekliflerini yeterince savunup açıklayamamaktadırlar.

İdareler açısından aşırı düşük sorgulamasının çok zaman alması, iş kalemlerinin fazla olması dolayısıyla karışıklık olması, sınır değer ve aşırı düşük kalemlerini hesaplayan programların maliyetli olması, her idarenin alamaması gibi sebeplerden dolayı İdareler aşırı düşük teklif sorgulamasından kaçmaktadır. Ayrıca aşırı düşük tekliflerden açıklanma istenmesinin ihale sürecini uzatması, tekliflerin geçerlilik süresinin bitmesi, isteklilerin yeterli açıklama yapamamaları da aşırı düşük teklif sorgulaması yapılmamasının nedenlerindedir.

3.22. BİRİM FİYATLI İŞLERDE BİRİM FİYATLARIN YAKLAŞIK MALİYETLERE ORANTILANMASI

4735 Sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununun 6ncı maddesinde yapım işleri ihalelerinde anahtar teslimi götürü bedel sözleşme ve birim fiyat sözleşme usulü olarak iki usul belirlenmiştir.4735 Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununun 6ncı maddesi c bendinde ; Yapım işlerinde; ön veya kesin projelere ve bunlara ilişkin mahal listeleri ile birim fiyat tariflerine, mal veya hizmet alımı işlerinde ise işin ayrıntılı özelliklerine dayalı olarak; idarece hazırlanmış cetvelde yer alan her bir iş kaleminin miktarı ile bu iş kalemleri için istekli tarafından teklif edilen birim fiyatların çarpımı sonucu bulunan toplam bedel üzerinden birim fiyat sözleşme düzenlenir, denilmektedir.

İdare tarafından hazırlanan birim fiyat cetvelinde iş kalemleri, birimleri ve miktarı bulunan işlerin, teklifleri istekliler tarafından birim fiyat ve tutar şeklinde doldurularak İdareye verilir. Bu yüzden imalat kalemlerinin cinsi ve miktarı sağlıklı bir şekilde hesaplanmalı ve ihaleye çıkılmalıdır. 4734 Kamu İhale Kanunu idarece uyulması gereken kuralları içeren 62nci maddesi c bendinde uygulama projesi yapılmadan ihaleye çıkılamayacağı, ihale konusu işin özgün nitelikte ve karmaşık olması nedeniyle teknik ve mali özelliklerinin gerekli olan nitelikte belirlenemediği durumlarda ön veya kesin proje üzerinden ihaleye çıkılabileceği belirtilmiştir.

Teklif birim fiyatlı işlerde, yüklenici birim fiyat teklif cetvelinde iş miktarı fazla olan iş kalemlerine düşük fiyat, iş miktarı az olan iş kalemlerine yüksek fiyat vererek toplamda ekonomik teklif verir, ancak dengesiz bir durum oluşturur ve kamunun zaten kısıtlı olan kaynaklarının israf edilmesine sebep verir ve İdareleri zor durumda bırakır. Bu yüzden Yüklenicilerin verdiği teklif ile İdarenin hazırladığı yaklaşık maliyetin birbirine orantılı olması ve bütün iş kalemlerinde yaklaşık maliyete göre aynı kırım yüzdesine göre azalmalar olmalıdır. Bu durumun idari şartname ya da teknik şartnamede belirtilip engellenmesi gerekmektedir.

SONUÇ

Çalışmamızda öncelikle lojistiğin tanımı ve tarihçesi incelenerek, lojistik faaliyetlerin planlanması için kullanılan lojistik ilkeleri kısaca açıklanmıştır.

Daha sonra dış kaynak kullanımının ortaya çıkışı ve günümüze kadar gelişi, dış kaynak kullanımının çeşitli kaynaklara göre tanımları yapılmış ve dış kaynak kullanımı anlatılmıştır. Dış kaynak kullanımının ülkemizdeki en yaygın hali yemek hizmeti ve personel taşıma hizmeti olsa da, tarımsal hizmetlerden temizlik hizmetlerine, tedarik hizmetlerinden yönetim hizmetlerine, güvenlik hizmetlerinden telekomünikasyon hizmetlerine kadar bir çok alanda dış kaynak kullanımını uygulanmaktadır. İşletmelerin temel yeteneklerine odaklanıp rekabetle başa çıkmak için dış kaynaklardan yararlanarak diğer faaliyetlerini sürdürmelerinin ve dış kaynaklardan yararlanmalarının içsel ve dışsal olmak üzere iki grup nedeni vardır. İçsel nedenlerin başında tabii olarak maliyetler ve ekonomik sebeplere, rekabet koşullarında güçlü olmaya bağlı olan nedenler gelmektedir. Küreselleşme ile birlikte rekabet koşullarının zorlaşmış olması ve işletmelerin hayatlarını sürdürebilmelerinin daha da önemli hale gelmesi mali nedenlerin yanında işletmeler için önemli olan yönetsel nedenlerde vardır. İçsel nedenlere baktığımızda işletmelerin ayakta kalabilmeleri için bir çözüm yolu olan dış kaynak kullanımını ayrıntılı şekilde anlatmıştır. İşletmeleri dış kaynak kullanımına iten diğer nedenler de çevresel tehditlerdir. Dışsal nedenlerin sebeplerine de baktığımızda içsel nedenler gibi amacımız işletmelerin ayakta kalabilmelerini sağlamaktır. Dışsal nedenlerde işletmelerin çevresel şartlardaki değişimlere karşı yapacakları en uygun çözümün dış kaynak kullanımı olduğu açıklanmıştır.

Ayrıca dış kaynak kullanımına iten sebeplerin yanında, işletmelerin dış kaynak kullanımıyla sorun yaşayabileceği endişesi de vardır. İşletmelere sunulan faydaların bazıları potansiyel olarak sakıncalar yarattığı düşünülmektedir.

Dış kaynak kullanımının çıkış noktası ikincil hizmetlerdir. Basit işler olarak da adlandırılan ikincil hizmetlerin yanında ana faaliyetler kadar önemli olan karmaşık işler de dış kaynak kullanımına konu olmuştur. Dış kaynak kullanımına konu olan faaliyetleri ve tedarikçi işletme ile ilişkileri açısından dış kaynak türleri; ikincil

hizmetler, yardımcı şebeke, tedarikçiler ile stratejik işbirliği oluşturma ve rakiplerle işbirliği olarak 4 grupta toplanır.

Günümüzde hem özel sektör hem de kamu kurumları açısından hizmetlerin yeri çok önemlidir. Firmalar rekabet ortamlarında kendi paylarını korumak yada büyümek için hizmetle en yüksek seviyeye ulaşmak, en yüksek kazancı en düşük harcama ile gerçekleştirmek isterler. Bunun için de dış kaynaklardan yararlanma yöntemi kullanılır. Kamu kurumları da özel sektörler gibi dış kaynaklardan yararlanarak bazı hizmetlerini gerçekleştirebilirler. Kamu kurumları genellikle özel sektörden hizmet alımı yapmaktadır.

Çalışmamızın diğer bölümünde; satın alma, satın alma usulleri anlatılmıştır. Kamu kurumlarının satın alma işlemlerini gerçekleştirirken uyması gereken kanunlar, ihale kanununun geçmişten günümüze gelene kadar ki geliş süreci, kamu ihale kanununun çıkarılış nedenleri, kamu ihale kanunu ile getirilen yenilikler anlatılmıştır. Kamu ihale kanununun eksiklikleri ve uygulama da yarattığı problemler de çalışmamızın ikinci bölümünde ayrıntılı olarak incelenmiştir. Ayrıca 4734 Kamu ihale kanununun esas, usul ve işlemlerin doğru olarak uygulanması için kurulan Kamu İhale Kurumu ve Kurumun görev ve yetkileri anlatılmıştır.

Kanunda belirtilen esas, usul ve işlemlerin doğru olarak uygulanmasını enformasyon ve bilgi teknolojileri desteğiyle sağlamak, kolaylaştırmak, hızlandırmak, elektronik ortamda eğitim desteği vermek amacıyla Kamu satın alma platformunun yerine 2010 yılından itibaren oluşturulan Elektronik Kamu Alımları Platformu (EKAP) ve EKAP'ın sağladığı avantajlardan bahsedilmiş ve idarelerin EKAP'ta ihaleye çıkacakları zaman izleyecekleri süreç anlatılmıştır.

Çalışmamızın son bölümünde dış kaynak hizmet alımı sürecinde yaşanan sorunlara değinilmiştir. Yaşanan sorunların büyük bir kısmı kanunun yapısından kaynaklanmaktadır. Bunun yanında idarelerin özelliklerinden kaynaklanan ve firmalardan kaynaklanan sorunlar da vardır. Kanunun yapısından kaynaklanan sorunların başında sürelerin çok uzun olması gelmektedir. Bunun yanında en çok yaşanan sorunlar doğrudan temin ile ilgili sorunlardır. Doğrudan temin sınırının olması ve küçükşehirlerde bu sınırın az olması ve doğrudan temin ile yapılan işlerde ödeneğe oranla kullanılabilmesi İdareler açısından büyük sıkıntılar oluşturmaktadır.

Bir diğer husus da yönetmeliklerin, kanunların çok fazla değişikliğe uğraması ve yönetmeliklerin açık, net ve anlaşılır olmaması personellerin iş yükünü azaltmamakta, ihale aşamalarını kolaylaştırmamaktadır.

Teknik şartnameler ihalelerde açıklayıcı bilgiler içermektedir. Ancak teknik şartnamelerde ayrıntılı bilgilere yer verilmesi gerekirken, İdarelerde yeterli teknik uzman bulunmaması ve bilgi eksikliği nedeniyle teknik şartnameler yeterli düzeyde hazırlanamamaktadır. Ayrıca yetersiz hazırlanan teknik şartnameler kontrol aşamasında, muayene kabul komisyonu ve yapı denetim elemanları içinde sıkıntılar oluşturmaktadır.

Kanunda oluşan sıkıntılardan bir diğeri de şikayet sonucunda kamu zararının ve geçen sürenin oluşturduğu sıkıntıların kimin tarafından giderileceğinin belli olmamasıdır. Bu yüzden bazı firmalar haksız yere şikayet edip, süreci uzatabilmektedir ve kamu zararı oluşturmaktadır.

Özellikle yerel gazetelerde yayınlanan ilan bedellerinin çok yüksek olması da ihale personelleri açısından problem olarak düşünölmekte ve bir sınırlama getirilmesi beklenmektedir.

Davet usulünde davet edilen firmaların ihale dokümanlarını görememeleri ve EKAP' a kayıtlı olmalarına rağmen tekrar ihale doküman bedeli yatırarak dokümanları elden almaları gerektiğinden, firmalar da ihale personellerine doküman bedeli için, doküman için vb. bilgileri öğrenmek için personelleri aramakta ve ekstra yük yüklemektedir.

Benzer iş gruplarının doğru seçilememesi, hak ediş sayfalarının birbirini tekrar eder halde olması ve aşırı düşük sorgulamasının karışık olması da yapılan araştırmada bulunan kanundan kaynaklanan diğer sıkıntılardandır.

İhale sürecinde karşılaşılan diğer bir sorunda firmalarla yaşanan sorunlardır. Bunlardan biri firmaların ekonomik olmak için bilinmedik, kalitesiz ürünlerle ihalelere girmeleri ve kazandıklarında yaşanan sıkıntılardır. Bunun için idare tarafından daha önce kullandıkları, memnun oldukları, piyasada yer edinmiş, herkes tarafından bilinen markalar arasından en az 3 marka belirtebilmeleri düşünölmüştür. Firmalarla yaşanan en büyük sıkıntı idarelerin verdiği teklif mektuplarını kamudaki işlerin uzun sürmesi gibi sebeplerle doldurmak istememesi, boş vermesi yada çok uzun zaman sonra vermesi gibi sorunlardır. Firmalarla yaşanan diğer bir sorun da İdarenin istediği boyut, miktar,

ebatta üretim yapmak istememeleri ve İdareleri zor durumda bırakmalarındır. Ayrıca mal teslimleri bazı durumlarda parçalar halinde talep edilmektedir ve böyle durularda bazı firmalar özellikle de fiyat farkı olduğunda mal teslimlerini bilerek geciktirmekteler. Bir diğer husus da birim fiyatlı işlerde yüklenici birim fiyat teklif cetvelinde iş miktarı fazla olan iş kalemlerine düşük fiyat, iş miktarı az olan iş kalemlerine yüksek fiyat vererek toplamda ekonomik teklif vermeyi başarmasına rağmen dengesizlik oluşturmakta ve kamu kaynaklarının israfına neden olurlar.

Firmalarla sıklıkla yaşanan diğer bir sorunda ihalelere davet edilecek firmalarla sıkıntı yaşamaktır.

İhale sürecinde karşılaşılan sorunların bir yüzü de İdareler tarafından eksiklikler nedeniyle karşılaşılan sorunlardır. Bunlardan en önemlisi ve en çok şikayet edileni ihale personellerine ihale ile ilgili eğitim verilmemesidir. Kanunun karışık olması, çok sık değiştirilmesi gibi nedenlerle ve personellerin yeteri kadar bilgili ve eğitilmiş olmaması ihalelerde sıkıntılar oluşturmaktadır. Bunun yanında personellerin ihalelerde bulunmak istememeleri de sorundur. Özellikle de teknik uzmanların arazi işlerinin aksamalarına neden olduğu söyleyerek ihalelere katılmak istememekteler. Personellerin ihalelere katılmak istememelerinin altında yatan diğer bir neden de yeterli bilgi sahibi olmadıklarından yanlış yapma korkusudur. Birbirleri ile bağlantılı olan yaşanan bu sorunların bir diğeri de Kurumda her birimin ihale işlemlerini kendi içinde halletmeleridir. İdarelerin her birimde ihale işlemlerinde oluşan farklılıkları gidermek için Kurumda tek bir ihale merkezi oluşturulmalıdır.

Yukarıda incelediğimiz yaşanan sıkıntılara baktığımızda genel olarak Kanundan kaynaklı, firmalardan kaynaklı ve idarelerden kaynaklı olduğu görülmüştür. Kanundan kaynaklı sorunların kanunlardaki boşluklardan kaynaklandığı ve güncellemelerle bu boşlukların doldurulabileceği belirlenmiştir. Firmalardan kaynaklı sorunlarında genelde kamu kuruluşlarıyla çalışmak istememeleri, kamunun belli prosedüre göre iş yapıyor olması neden gösterilmiştir. Yaşanan sıkıntılara en kolay çözüm bulunacak grup ise İdarelerden kaynaklı olanlardır. Özellikle ihale personellerinin yeterli bilgili olmamalarından oluşan sorunların İdareler tarafından çözümlenebileceği düşünülmektedir.

KAYNAKÇA

Acar, Durmuş, Aslantaş Ateş, Burcu (2011), ‘‘Tedarik Zincirinin Temel Faaliyetlerinde Dış Kaynak Kullanımı: Tekstil- Konfeksiyon Sektörü İşletmelerinde Bir Araştırma’’ *Mali Çözüm Dergisi*, Sayı:105, ss.17-46.

Budak, Olgun (2006), ‘‘4734 Sayılı Kamu İhale Kanununun Uygulamasında Karşılaşılan Sorunlar İçin Çözüm Önerileri’’, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Teknik Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, İstanbul, ss.1-80.

Çakırlar, Hüseyin (2009), ‘‘İşletmelerin Lojistik Faaliyetlerinde Dış Kaynak Kullanımı: Trakya Bölgesinde Faaliyet Gösteren İşletmeler Üzerine Bir İnceleme’’, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Edirne, ss.6-70.

Çukurova Üniversitesi Bilimsel Araştırma Projeleri, ‘‘Teknik Şartname Hazırlamada Uyulması Gereken Hususlar’’, (Erişim: 25.01.2016, bap.cu.edu.tr)

Ecerkale, Kubilay, Kovancı, Ahmet (2005), ‘‘İnsan Kaynaklarında Dış Kaynak Kullanımı’’, *Havacılık ve Uzay Teknolojileri Dergisi*, Cilt:2, Sayı:2, ss.69-75.

Ergin, Gülpembe, Şahin, İsmet (2005), ‘‘Dış Kaynaklardan Yararlanma Aracı Olarak Hizmet İhaleleri: T.C. Sağlık Bakanlığı Hastane Yöneticilerinin Değerlendirmeleri Üzerine Bir Çalışma’’, *Hacettepe Sağlık İdaresi Dergisi*, Cilt:8, Sayı:1, ss.51-59.

Gencer, Hüseyin (2007), ‘‘Yapım İşleri İhalelerinde Teklif Türünün Belirlenmesinde Ortaya Çıkan Sorunlar ve Çözüm Önerileri’’, *İMO Kongre Sempozyum Bildiriler Kitabı*, Maya Basın Yayın. ss.33-36.

Göncü, Kadir Kaan (2010), ‘‘Lojistik Sektöründe Kargo Taşımacılığında Uzak Nokta Çözümleri’’, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Proje Çalışması, Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Edirne, ss.2-16.

Gözüküçük, Muharrem, Çelik, Yusuf (2012), ‘‘Sağlık Bakanlığı Hastanelerinde Dışarıdan Sağlık Hizmeti Alımı: Karşılaşılan Sorunlar ve Çözüm Önerileri’’, *Hacettepe Sağlık İdaresi Dergisi*, Cilt:15, Sayı:2, ss.2-10.

Gül, Hasan (2005), ‘‘Dış Kaynak Kullanma Nedenleri ve Taşıdığı Riskler: İmalat Sanayinde Bir Uygulama’’, E. Yılmaz (Ed.), *Akademik Fener*, Cilt:2, Sayı:4, ss.157-184.

Güngör, Mine (2007),’’ *Dış Kaynak Kullanımı (Outsourcing): Kahramanmaraş’taki Hastanelerde Bir Alan Araştırması*’Yayınlanmamış Yüksek Lisans Projesi, Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kahramanmaraş. ss.2-53.

Güngör, Vahdettin (2013), ‘‘4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu Çerçevesinde Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alım İhalelerinde Oluşan Fiyat Düzeyleri İçin Model Çalışması’’, İdari Uzmanlık Tezi, Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu, Ankara, ss.7-49.

İGEME, Lojistik Nedir?, (Erişim: 28.11.2014, <http://www.ihracat112.com/lojistik.pdf>).

Kamu İhale Kurumu (2015), *2014 Faaliyet Raporu*, Ankara.

Kamu İhale Kurumu (2015), *Kamu Alımları İzleme Raporu (Dönem 01.01.2015-30.06.2015)*, Ankara.

Kaplan, Sami (2012), ‘‘İdeal Bir Kamu İhale Kanunu ve İdeal Bir Kamu İhale Kurumu ve Kurulu Nasıl Olmalıdır? Fonksiyonel Bir Model Çalışması’’, *Maliye Dergisi*, Sayı:162 ss.18-36.

Karahan, Atilla (2009), ‘‘Dış Kaynak Kullanımının Verimlilik Üzerine Etkisi/ Hastane Yöneticileri Üzerine Bir Araştırma’’, *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt:12, Sayı:21, ss.185-199.

Karakaş, Yusuf Emre (2012), ‘‘Otel İşletmelerinde Dış Kaynak Kullanımı: Alanya’da Faaliyette Bulunan Dört ve Beş Yıldızlı Otellerde Bir Araştırma’’, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Akdeniz Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Antalya.

Müstakil Sanayici ve İşadamları Derneği (MÜSİAD) (2013), *Lojistik Sektör Raporu 2013*, MÜSİAD Araştırma Raporları:87, İstanbul.

Ofluoğlu, Gökhan, Doğan, Şeyda (2009), ‘‘İşletmelerde Dış Kaynaklardan Yararlanma Yönteminin Organizasyon Yapısı İle Çalışma İlişkilerine Etkileri’’, *Kamu-İş Dergisi*, Cilt:11, Sayı:1, ss.139-165.

Özcan, Selami (2008), ‘‘Küçük ve Orta Büyüklükteki İşletmelerde Lojistik Yönetiminin Önemi’’,*Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt:5 Sayı:10 ss.275-283.

Özdemir, Halil Özcan (2010), ‘‘Kamu Kuruluşlarında Dış Kaynaklardan Yararlanma ‘‘Outsourcing’’:Kafkas Üniversitesi Örneği ‘‘’, *Akademik Bakış Dergisi*, Sayı:20. Makale No:6 ss.1-4.

Öztürk, Sevgi Ayşe (2012), *Hizmet Pazarlaması*, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa.

Saraç, Ayşen (2013), ‘‘İnşaat Sektöründe Elektronik İhale (E-İhale) Sistemleri ve Yapı Enformasyonu Modellemesi Entegrasyonu: Örnek Bir Çalışma’’, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Teknik Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, İstanbul ss.47-89.

Sevim, Şerafettin, Akdemir, Ali, Vatansever, Kemal (2008), ‘‘Lojistik Faaliyetlerinde Dış Kaynak Kullanan İşletmelerin Aldıkları Hizmetlerin Kalitesinin Değerlendirilmesine Yönelik Bir İnceleme’’, *Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Fakültesi*, Cilt:13, Sayı:1 ss.1-27.

Sevinç, Ayşen (2013), ‘‘Yeşil Satın Alma Kriterleri ve Yaklaşımı’’, Mali Hizmetler Uzmanlığı Araştırma Raporu, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara. ss.29-41.

T.C. Resmi Gazete, *4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu*, 29 Ocak 2016, Sayı:29608, Başbakanlık Basım Evi, Ankara.

T.C. Resmi Gazete, *4735 Sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu*, 23 Nisan 2015, Sayı: 29335, Başbakanlık Basım Evi, Ankara.

T.C. Resmi Gazete, *Kamu İhale Genel Tebliği*, 23 Temmuz 2015, Sayı:29428, Başbakanlık Basım Evi, Ankara.

T.C. Sağlık Bakanlığı Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumu (2016), *Doğrudan Temin Alımları Klavuzu*,(Erişim:<http://www.tkhk.gov.tr>)

T.C. Resmi Gazete, *Üsküdar Üniversitesi Satın Alma ve İhale Yönetmeliği*, 21 Eylül 2014, Sayı:29126, Başbakanlık Basım Evi, Ankara

Teknik Şartname Hazırlama Müdürlüğü (EÜAŞ-Malzeme Yönetimi Dairesi Başkanlığı),(29.05.2014, Erişim: <http://docplayer.biz.tr/325195-Euas-malzeme-yonetimi-dairesi-baskanligi-teknik-sartname-hazirlama-mudurlugu.html>).

Ulaştırma Hizmetleri (2011), *Lojistik Yönetimi*, Ankara

Yardımcıoğlu, Mahmut, Kocamaz, Hilal, Özer, Özlem (2012), ‘‘Lojistik Yönetiminde Taşıma Sistemleri ve Maliyetleme Yöntemleri’’, *II. Bölgesel Sorunlar ve Türkiye Sempozyumu, 1-2 Ekim*, Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi, ss.245-259.

Yıldız, Mehmet Selami, Turan, İlker (2013),’’ *Lojistik Dış Kaynak Kullanımı ve 3PL Firmalarının Rolü: Türkiye Çelik Boru Üretim İşletmelerinde Bir Araştırma*’’ (Erişim: 28.11.2014 , <http://www.icndbm.com/pdf/413.pdf>)

Yüksel, Saliha, Gerede, Ender (2012), ‘‘Türkiye’de Havaaracı Bakım Faaliyetlerinde Dış Kaynak Kullanımı Üzerine Bir Araştırma’’, *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİBF Dergisi*, Cilt:7, Sayı:1, ss.121-153.

ÖZGEÇMİŞ

Kişisel Bilgiler

Adı Soyadı: Aysun TOPAL

Doğum Yeri ve Tarihi: Bursa, 23.04.1987

Eğitim Durumu

Lisans Öğrenimi: Dumlupınar Üniversitesi, Bilecik İktisadi ve İdari Bilimler
Fakültesi, İşletme Bölümü

Yüksek Lisans Öğrenimi: Bilecik Şeyh Edebali Üniversitesi, Sosyal Bilimler
Enstitüsü, İşletme Anabilim Dalı

Bildiği Yabancı Diller: İngilizce

Bilimsel Faaliyetler:-

İş Deneyimi

Stajlar:-

Projeler:-

Çalıştığı Kurumlar: Bilecik İl Özel İdaresi- Şef

İletişim

Adres: BİLECİK

Tel:0536 274 8016

e-posta adresi :aysuntpl@hotmail.com

Diğer

Tarih: 03.06.2016

İmza: