

İ.Ü.Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi
No: 26 (Mart 2002)

"İYİ İDARE İÇİN" YÖNETİMDE VE KAMU İHALELERİNDE AÇIKLIK (ŞEFFAFLIK)

Yrd. Doç. Dr. Yasin SEZER*

Abstract

The diversity and the intensity of administrative activities force the Administration to use administrative contracts together with unilateral acts. The administration, facing with the increase in the variations of public services, can not cope with these growing functions through its own sources. The inadequacy of its own sources compelled the Administration to make administrative contracts with individuals and private sector organisations.

The Administration is obliged to obey some principles in the process of administrative contracts and the principle of transparency is one of those. The principle of transparency means a new approach and model for public administration, which is presented as an alternative to the traditional public administration in which administrative activities are dominated by the non-transparent procedures. The application of the principle of transparency only to public contracts is inadequate in order to provide transparency in the Administration. For achieving democracy in the Administration, transparency should be provided particularly in administrative contracts. In practise, however, it is impossible to state that the principle of transparency is applied in the operation of the Administration and administrative contracts.

GİRİŞ

İdare yerine getirmekle yükümlü olduğu görevlerini ifa etmek amacıyla ulaşmak istediği her hangi bir hukuki sonucu, kamu gücü yetki ve ayrıcalıklarını kullanarak tek taraflı irade açıklamasıyla elde edebilir. Ancak idari faaliyetlerin çeşitliliği ve yoğunluğu idareyi tek taraflı işlemlerin dışında çok taraflı işlem olan sözleşmeleri de yapmaya zorlamaktadır. Özellikle kamu hizmetine ilişkin etkinliklerin gün geçtikçe çeşitlenerek artması karşısında idarenin, bu görevlerin tamamını kendi imkanlarıyla yerine getirmesi mümkün değildir. Kaynaklarının

* Pamukkale Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü
Öğretim Üyesi

yetersizliği, idarenin özel hukuk kaynaklarına yönelmesine neden olmuştur¹. İdare, yapacağı sözleşmelerle özel kişilerin kaynaklarından yararlanabilmektedir².

İdare tüzel kişiliğe sahip olması itibarıyla sözleşme yapma ehliyetine sahip olsa bile, ne tür bir sözleşme yapacağı ve sözleşmelerin yapılışında hangi yöntem ve ilkeleri uygulayacağı yasalarla ya da yasalar çerçevesinde yapılan düzenleyici işlemlerle belirlenmiştir. Ancak hemen belirtmek gerekir ki, idarenin yapmış olduğu sözleşmelere egemen olan ilkeleri içeren, yöntemleri belirleyen ve tüm sözleşmelere uygulanmak üzere çıkarılmış “genel bir yasa veya düzenleyici bir işlem” bulunmamaktadır. Bu alanda 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu (DİK) tipik bir örnek olarak verilse bile, sonradan yapılan yasalarla genel ve katma bütçeli bazı kuruluşlarla KİT’ler ve bazı kamu kurum ve kuruluşları 2886 sayılı yasanın kapsamı dışına çıkartılmıştır³. Bu da idarenin taraf olduğu sözleşmelerin yapılmasında izlenecek usullerde dağınıklığa neden olmaktadır. Bir çok düzenlemede de ihale hukukunun temel ilkeleri ihlal edilmektedir.

Son günlerde ülke gündeminde önemli bir yer tutan bazı kamu ihalelerinde yolsuzluk iddiaları, idarenin yapmış olduğu ihalelere ilişkin temel ilkelerin yeniden tartışılmasını ve açık ve net bir biçimde yeniden düzenlenmesini zorunlu kılmaktadır. Bu çalışmada, ihalelere ilişkin temel ilkelerden olan açıklık (şeffaflık) ilkesi incelenecektir. Bu çerçevede önce, yönetimde şeffaflık ilkesinin ne anlama geldiği, sonra da bu ilkenin ihale sürecinde ne ölçüde gerçekleştirildiği irdelenecektir. Açıklamalarda Avrupa Birliği Hukuku ilkeleri de dikkate alınacaktır.

I. YÖNETİMDE AÇIKLIK

Açıklık kavramı, yönetim biliminde “idari açıklık”, “yönetimde şeffaflık”, “günüşiğinde yönetim”, “idari demokrasi” gibi terimlerle ifade edilmektedir. Bu kavramlar, yönetimde egemen olan gizli ve dışı kapalı uygulamalara karşı üretilen ve günümüz yönetim sistemlerindeki egemen anlayışa alternatif olarak ileri sürülen yeni bir yönetim anlayışını ve modelini ifade etmektedir⁴. Açıklık, karışık işlerin düzenlenmesini, gizli kalmış büyük olasılıkla hukuk dışı idari işlemlerin açığa çıkarılmasını öngören ve bunları sağlamaya yönelik bir mücadele ortamının oluşturulmasını da ifade etmektedir. Gizlilik ise, ortadan kaldırılacak bir sıkıntı ve engel, mücadele edilmesi gereken bir kuvvet gibi görülmektedir⁵.

¹ Owen E. HUGHES, *Public Management & Administration*, New York, 1998, p.19.

² Fransız idare hukukunda, idarenin sözleşme yapma yolunu tercih sebebi olarak, bireysel ve ekonomik özgürlüğe saygı gösterilmektedir. Meltem KUTLU, *İdare Sözleşmelerinde İhale Süreci*, İzmir, 1997, s.12.

³ Bu tür düzenlemelerin sayısının 100’e yakın olduğu belirtilmektedir. Ahmet BAŞSOY, “Devlet İhale Kanunu ve Rekabet” *Mali Hukuk*, Mayıs-Haziran 2001, S.93, s.1, www.Malihukuk.com.

⁴ Musa EKEN, “Kamu Yönetiminde Gizlilik Geleneği ve Açıklık İhtiyacı”, *Amme İdaresi Dergisi*, C.27, S.2, Haziran 1994, s.39.

⁵ *ibid.*, s.40.

Açıklık belli bir amacı gerçekleştirmekte bir araç olarak görülmektedir. Açıklığın temel hedefleri arasında idarenin işleyişini iyileştirmek, halkla ilişkileri yumuşatmak, yönetimin demokratikleştirilmesi ve idarenin denetimi sayılabilir⁶.

- İdarenin İşleyişinin İyileştirilmesi

İdare hukukununun temel kavramlarından biri olan kamu hizmetinin ana ilkelerinden biri de sürekliliktir. Süreklilik, kronolojik olarak sunulan hizmetlerin kesintiye uğramamasını, devam etmesini ifade ederken; içerik itibarıyla da istikrarı ifade eder. İstikrar ise, değişkenlik ve uyarlamayı gerekli kılar⁷. Diğer bir ifade ile, idare tarafından sunulan kamu hizmeti kesintisiz bir şekilde sunulurken çağın teknik ve teknolojik bilimsel gerek ve imkanlardan olabildiğince yararlanılmalıdır. Fakat son dönemde biraz da işletme biliminin ilkelerinden esinlenerek, bu klasik ilkelere "katılma, şeffaflık, basitlik, sorumluluk, ulaşılabilirlik, etkililik, hızlık ve verimlilik" gibi kavramların da eklendiğini görüyoruz⁸. Hizmet sunulan kişiler, "hizmetten yararlanan" değil, "müşteri" davranışı sergilemeye başlamıştır. Özellikle, belirli bir bedel ödeyerek yararlanan hizmetlerde hizmetin sürekliliği, yararlanmada eşitlik, uyarılma gibi ilkeler gerekli olmakla birlikte yeterli görülmemektedir. Bedel ödeyen kişiler, sunulan hizmette kalite⁹ aramakta; verdiği paranın karşılığını almayı beklemektedirler.

Bu yaklaşım, kamu hizmetinin "müşterisi" kimdir; kamu hizmetinin süreçleri hizmet edilenlerin beklentilerini tatmine yönelik olarak mı düzenlenmelidir, gibi soruları gündeme getirmektedir. Kuşkusuz, kamu hizmetinde kalite kavramına hizmeti sunanlar ve bu hizmetten yararlananlar olmak üzere iki açıdan yaklaşılmalıdır. Kamu hizmetini sunan idare açısından kalite kavramı, hızlı, etkili ve verimli olmayı ifade eder. "Bunun için sistemin açık, basit ve kolay anlaşılır olması şarttır"¹⁰. Kuşkusuz, kesintisiz bir kamu hizmeti sunmak isteyen idarenin öncelikle kendisini iyileştirmesi gerekir. İdarenin iyileştirilmesi için iki önemli adımın atılması gerektiği vurgulanmaktadır¹¹. Bunlar prosedürlerin ve formalitelerin basitleştirilmesi ve yönetilenlerin bir müşteri olarak görülmesidir.

Kamu hizmetinden yararlananların kim olduğu sorusunun cevabı, idare ile kamu arasındaki ilişkinin derecesi ve hizmetten yararlananların hizmete karşılık

⁶ Werner Zvi HIRSCH-Evan OSBORNE, "Privatization to Government Services: Pressure-Group Resistance and Service Transparency", *Journal of Labor Research*, V.21, No.2, (Spring 2000), p.315- 326.

⁷ İl Han ÖZAY, *Günışığında Yönetim*, Alfa yayımları, İstanbul, 1996, s.242.

⁸ Ali D. ULUSOY, "Kamu Hizmeti Anlayışında Yeni Yönelimler: Avrupa Yapılanmasının Kamu Hizmeti Teorisine Etkileri", *Anıme İdaresi Dergisi*, C.31.S.2, Haziran 1998, s.30.

⁹ Kamu hizmetlerinde kalite konusunda bkz: Kamil Ufuk BİLGİN, "Kamu Yönetiminde Kaliteli Hizmet Anlayışı", *Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri*, C.I, Ankara, 1995, s.172; Kieron WALSH, "Quality and Public Service" *Public Administration*, Volume 69, Winter 1991, s.504.

¹⁰ Dönemin Başbakanı Turgut ÖZAL tarafından 19 Aralık 1983 tarihinde TBMM'de okunan Hükümet Programı, s.18'den aktaran Turgut TAN, "Kamu Hizmeti, Özelleştirme ve Bürokrasinin Azaltılması Üzerine" *Türk İdare Dergisi*, 1988, S.378, s.74.

¹¹ EKEN, s. 41.

olarak yaptığı ödemenin düzeyi etmenlerince verilebileceği belirtilmektedir¹². Ancak bu yaklaşımın kamu hizmetinin klasik ilkeleri olan "meccanilik" ve "eşitlik" ilkeleriyle pek bağdaştığı söylenemez.

-Yönetimin Demokratikleştirilmesi

Yönetimin demokratikleştirilmesi günümüzde önemi daha da artan bir ihtiyaçtır. Yönetimde demokrasinin başlıca üç unsuru vardır. Bunlardan birincisi, idarenin karar alma mekanizmasının, yargı yerlerinde olduğu gibi, önceden belli bir "usul"e bağlanmasıdır. Bu usul belli işlem türleri için değil bütün idari muameleler için geçerli olmalıdır¹³. Yönetimde demokrasinin ikinci unsuru, bilgi edinme özgürlüğüdür. Bilgi edinme özgürlüğü¹⁴ yönetilenlerin, idarenin işlem ve eylemleri ile ilgili resmi bilgi ve belgelere ulaşabilmelerini anlatır¹⁵. Yönetimde demokrasinin temel ilkelerinden üçüncüsü, idarenin karar almak üzere yaptığı toplantıların isteyen "yetkili" olarak katılmaya hakkı bulunduğu şekilde aleni yani açık olmasıdır¹⁶. Diğer bir ifade ile, yönetime ait bilgilerin herkese açık tutulması; idari birimlerin, faaliyetlerin, dosyaların da açık tutulması, isteyenlerin bunları görmesi/gezmesi, isteyen herhangi bir faaliyete tanıklık etmesi, onu izlemesi, dosyaya bakması veya örnek çıkarması mümkün olması gerekir. Bütün bunlar yapılmakla idarenin gizlisi/saklısı kalmamış olacaktır. Ancak böyle bir durumun en azından günümüz koşullarında gerçekleşmesi mümkün görünmemektedir. Bir çok bilginin kamuya açıklanması mümkün değildir¹⁷. Örneğin, sicil ve disiplin işleri, ilgililerin adına kayıtlı ve onların kişiliklerini, özellikleri ve özelliklerine ilişkin bilgileri içerir. Bu nedenle bu bilgilerin gizli tutulması esastır. Vergi dairelerinin görevleri gereği öğrendikleri mükelleflere ait ticari ve ekonomik nitelikli bilgilerin de gizli tutulması zorunludur.

-İdarenin Denetimi

Yönetimde açıklık ilkesinin bir başka amacı idarenin denetimidir. İdare, tek taraflı işlemleriyle kişilerin hukuki durumlarında olumlu ya da olumsuz

¹² Sıtkı SÖZLÜ, "Kamu hizmeti Veren Kuruluşlarda Toplam Kalite Yöntemi", **Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildirileri**, C.II, Ankara,1995, s.48.

¹³ ÖZAY, s.2; Metin GÜNDAY, **İdare Hukuku**, İmaj Yayıncılık, Ankara, 1996,s.220.

¹⁴ Ramazan YILDIRIM, "İdare Hukuku Açısından Bilgi Edinme Hak ve Özgürlüğü", **İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu Bildiriler**, TC. Başbakanlık Basımevi, Ankara,1998,s.227; Musa EKEN, "Bilgi Edinme Hakkı", **İnsan Hakları Yıllığı, Dr. Muzaffer Sencer'e Armağan**, C.17-18,1995-1996, s.63.

¹⁵ Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, Madde 10: "Herkesin anlatım özgürlüğü vardır. Bu hak kanaat özgürlüğünü ve kamu makamlarının karışması ve ülke sınırları söz konusu olmaksızın, bilgi ve düşüncelerin alınmasını ve iletilmesini içerir."

¹⁶ ÖZAY, s.5; Hasan TUNÇ, **Anayasa Hukukuna Giriş**, Beta yayınları, Ankara, 1999, s.203.

¹⁷ Yönetimde gizliliği zorunlu kılan çeşitli kurallar hakkında daha geniş bilgi için bkz.,Tekin

AKILLIOĞLU, "Yönetimde Açıklık-Gizlilik Bilgi Alma Hakkı", **1.Ulusal İdare Hukuku Kongresi (İkinci Kitap-Kamu Yönetimi)**, Ankara, 1990,s.806; Bilal ERYILMAZ, Bürokrasi ve Yönetimde Açıklık", **Politik Yozlaşma ve Şeffaf Yönetim Sempozyumu**,İzmir, 1994,s166.

değişiklikler meydana getirebilmektedir. Ancak kamu gücünü tek taraflı işlemlerle kullanabilen idareyi, hukukla bağlı kılmak, bunu da yargısal denetimle sağlamak, oğuda her zaman başarılı olamamaktadır. Bu anlamda idarenin işlemlerini yargısal denetimin yanında idari işlem aşamasında denetleyecek bazı mekanizmaların oluşturularak önleyici bir denetimin yapılması hukuk devletinin gerçekleştirilmesi açısından önemli bir adımdır¹⁸. Bu noktada kamuoyu denetimi büyük bir öneme sahiptir. Kamuoyu denetiminin yapılabilmesi için de idari işlemlerde açıklık ilkesinin tesisi gerekir.

II. KAMU İHALELERİNDE AÇIKLIK

Türk idare hukukunda idarenin taraf olduğu sözleşmeler arasında "ihale sözleşmeleri" şeklinde bir sözleşme bulunmamaktadır. Türk İdare Hukuku öğretisinde ve yargı kararlarında, "genel işlem" ya da "karar" olarak nitelendirilen ihale, idarenin sözleşmelerinin hazırlığında geçen bir aşamadır ve kendi içinde bir çok "işlem"den oluşmaktadır¹⁹.

İdarenin her aşamasında gerçekleştirilmek istenen açıklık ilkesi özellikle kamu ihaleleri bakımından üzerinde durulması gereken önemli bir ilkedir. Açıklık ilkesi, rekabet ve eşitlik ilkelerinin tamamlayıcısı niteliğindedir. Diğer bir ifade ile ihalelerde rekabetin sağlanmasının yanında, idarenin ihaleye katılacak kişilere eşit uzaklıkta durmasını ve aralarında ayırım gözetmemesini sağlar. Bu da ihaleler üzerindeki şüphe ve tereddütleri ortadan kaldırarak, idareye olan güvenirliliği, inandırılığını, işlemlerde objektifliği ve dürüstlüğü tesis eder.

A. Kamu İhalelerinde Açıklığın Yararları

1. Açıklık İhalelerde Rekabetin Önünü Açar

Rekabet ilkesi, ihalelere olabildiğince fazla kişinin iştirakini ve bunu da hiç bir baskı altında kalmadan yapabilmelerini gerektirir. Bu anlamda rekabet, gerek adayların rekabet ortamını bozucu tutum ve davranışlarının ve gerekse rüşvet ve diğer yasal olmayan bir takım gizli ilişkilerin yasaklanmasını gerektirir.

Kamu ihalelerinin rekabete açılması gerek kalite ve gerekse maliyet açısından en iyi sonuçları doğurarak kamuya ait paranın daha etkin bir biçimde kullanılmasını mümkün kılar. Gerçek bir rekabetin olabilmesi için, ihaleye katılabilecek durumda olan herkese ulaşabilecek şekilde ilanların yapılması, eşitlik ilkesine uyulması ve adaylar arasındaki seçimin herkes tarafından önceden bilinen objektif kriterlere göre yapılması gerekir. Bu da ancak açık (şeffaf) bir ihale sisteminde gerçekleştirilebilir.

¹⁸ Sait GÜRAN, "Yönetimde Açıklık", *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, Yıl,3, S.1-3, 1982, s.105; Ayrıca bkz.S.M. GHAZANFAR- S.Karen MAY, "Third World Corruption: A Brief Survey of The Issues", *The Journal of Social, Political and Economic Studies*, V.25, No.3, (Fall 2000), p.351-368.

¹⁹ ÖZAY, s.435; Uyuşmazlık Mahkemesi, 8/7/1996, E.1996/34, K.1996/83, RG., 23/7/1996, S.22705,s.34.

2. Açıklık Kamu Yönetimde Etkinliği Sağlar

Açık ve şeffaf ihale, sadece isteklilere daha fazla fırsat yaratmakla kalmamakta, aynı zamanda, kamu parasının, yozlaşmış görevliler ve dolandırıcılar tarafından suistimal edilmesinin önünde önemli bir engel teşkil etmektedir. Satın almalarını açık bir şekilde gerçekleştiren bir kamu idaresi, isteklilerin bir iş ortağı olarak bu idareye duyduğu güvenin artmasına önemli katkıda bulunmaktadır. Ortaya çıkan tasarrufların net etkisi, kamu harcamalarının azalmasıdır. Kamu maliyesinde daha iyi bir dengeye katkıda bulunmasının yanı sıra, azalan harcamalar, hızla gelişen ekonomiler üzerindeki enflasyonist baskıların da söğumasına yardımcı olmaktadır²⁰. Enflasyondaki düşüş ise, doğal olarak, parasal alanda daha fazla manevra imkanı sağlamaktadır.

Kamu ihale sistemi etkili bir biçimde uygulanıyorsa, bu toplumun farklı bütün kesimlerine olumlu bir şekilde yansımacaktır. Vergi mükellefi vatandaşlar, vergilerinin yerinde kullanıldığından emin olacaklar, tüketiciler kamu hizmetlerinden en verimli ve uygun şekilde yararlanabilecekler, bürokratlar şeffaf bir sistemde açık kurallar rehberliğinde hareket edebilecekler ve dış yatırımcılar, açık ve adil rekabet ortamının etkisiyle yatırımlarını artıracaklardır²¹.

3. Açıklık, İdareyi Hukuka Bağlı Kalmaya Zorlar

İhale süreci boyunca idare tarafından bir çok tek taraflı idari işlem yapılmaktadır. İhaleye katılanların yanında kamuoyunu da yakından ilgilendiren bu işlemlerde idare, bir çok durumda hukukun dışına çıkabilmektedir. Ancak yukarıda da belirtildiği üzere, bu işlemler üzerinde yapılan yargısal denetim bir çok durumda beklenen neticeyi vermemektedir²². Açıklık ilkesi sayesinde hukuka aykırı işlemler daha kolay ortaya çıkarılabileceği için, idare hukuka bağlı kalmaya zorlanacaktır. Böylece idari işlemlerin iptal edilme riski de azalacak ve uzun müzakereler sonucunda büyük masraflar yapılarak gerçekleştirilmeye çalışılan ihaleler iptal edilme tehlikesiyle karşılaşmayacaktır. Bu durum idarenin sunmak zorunda olduğu hizmetlerin aksamamasını önleyerek kaynak ve zaman israfının önüne geçecektir.

B. İhale Aşamalarında Açıklık

İhalelerde açıklık ilkesinin gerçekleşebilmesi için öncelikle nesnel ve etkin bir mevzuatın yapılması gerekir. Diğer taraftan açıklık ilkesinin bir diğer gereği de bilgilendirme ve incelemedir. Açıklık ilkesi sayesinde ihaleye katılan kişiler ihalelere uygulanacak mevzuat ve kriterler konusunda ve ihalenin sonuçları konusunda yeterli bilgiyi elde edebilirler. Bu aslında kişinin bilgi edinme hakkının da bir gereğidir. Çünkü, açıklık, isteklilerin ve idarenin hak ve yükümlülüklerinin ne olduğunu bilmeleri için, öncelikle ihale fırsatları ve uygulamaları hakkında bilgi verme yükümlülüğü ve bu bilgiye erişim hakkı ile ilgilidir. Açıklık ilkesinin sağlanmasında üzerinde durulması gereken bir diğer konu da, ihale boyunca ihaleyi

²⁰ Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği, "AB'de Kamu İhaleleri-Herkesin Yararı ve İyi İdare İçin", www.deltur.cec.eu.int/yayin.brosur.html, s.3.

²¹ ibid.

²² son zamanlarda basında çıkan ihale yolsuzlukları örneklerinde görüldüğü gibi.

yapan idarenin hukuka aykırı bir işlemi nedeniyle menfaatleri ihlal olunan kişilerin itiraz veya dava hakları konusudur. İhaleleri rekabete açmak, şeffaflığın sağlanması ve ayrımcılığın önlenmesinin güvence altına alınabilmesi için hukuka aykırı işlemler karşısında itiraz ve dava yollarının açık olmasını gerektirir.

Açıklık ilkesi, yapılacak ihalenin bütün aşamaları için geçerlidir. Kamu ihalelerinde açıklık ilkesi ihale süreci boyunca farklı şekillerde uygulama alanı bulmaktadır. Bu bölümde idare tarafından yapılan ihale işlemleri her biri ayrı ayrı ele alınarak açıklık ilkesi açısından incelenecektir. Ancak önce yasal durum üzerinde durulacaktır.

1. İhalelere İlişkin Yasal Durum

Kamu ihalelerinde verilen paranın karşılığının en iyi şekilde elde edilebilmesi için yapılacak ihaleleri düzenleyen etkili bir mevzuatın bulunması zorunludur. İstekliler arasında adil rekabete imkan yaratılabilmesi için öncelikle ihaleleri düzenleyen mevzuatın açık olması gerekir. Kamu ihaleleri alanında görülen yolsuzluklar daha ziyade gizlilik ve taktir hakkının var olduğu alanlarda görülmektedir. Bu durumları ortadan kaldıran düzenlemelerin yapılması yolsuzluk alanlarını daraltacak; varolan yolsuzlukların da görülür hale gelmesini sağlayacaktır²³. İkinci olarak, ihaleye katılma kriterleri nesnel olmalı ve teklifler nesnel esaslara göre değerlendirilmelidir. AB Hukukunda bu iki şarta üçüncü bir şart olarak ayrımcılık yapmama eklenmiştir. Diğer bir ifade ile, teklif sahipleri arasında, vatandaşlık temelinde dayalı ayrımcılığın yapılmamasıdır.

Avrupa Topluluğu Hukukunda üye devletlerin ihaleye katılacak adaylar arasında milliyet yönünden ayırım yapması yasaklanmıştır. Roma Anlaşmasının 6.maddesine göre, "anlaşmayla öngörülmuş özel hükümler saklı kalmak kaydıyla, uyrukluk nedeniyle yapılan tüm ayrımcı işlemler yasaklanmıştır."²⁴ Topluluğun ikinci nitelikli mevzuatı olan direktiflerde de vatandaş ayrımı yasaklanmıştır. 71/304 sayılı konsey direktifinde bayındırlık ihalelerinde ülke vatandaşı lehine ayrımcı uygulamalar yasaklanmıştır. Ancak bu direktife rağmen üye ülkelerin milli ekonomilerini koruma eğilimlerinin ağır basması nedeniyle ihalelerin yabancı ülke firmalarına tam olarak açılmaları sağlanamamıştır. Bunun üzerine 89/440 sayılı direktifle²⁵ 71/305 sayılı direktifin bazı maddeleri değiştirildi ve kamu ihalelerinde üye ülkelerde faaliyet gösteren tüm firmaların ihalelere katılması sağlanmaya çalışıldı.

DİK'da ise, ihalelerde yabancı firmalar ile milli firmalar arasında, milli firmalar lehine belli oranda ayırımın yapılabileceği ve bu konuda Bakanlar Kurulunun yetkili olduğu kabul edilmiştir (m.28/4). Bu düzenlemenin AB'ye uyum çerçevesinde değiştirilmesi zorunlu hale gelecektir.

²³ Paul VANDOREN "Public Procurement, Transparency and Corruption –EU and Turkey", (Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı'nda 20 Kasım 2000 tarihinde verilen konferans) www.tesev.org.tr

²⁴ Enver BOZKURT-Mehmet ÖZCAN- Arif KÖKTAŞ, *Avrupa Birliği Hukuku*, Nobel yayımları, Ankara, 2001, s.257 vd.

²⁵ Bayındırlık ihalelerine ilişkin 26 Temmuz 1971 tarihli ve 71/305 sayılı konsey direktifini değiştiren 18 Temmuz 1989 tarihli ve 89/440 sayılı konsey direktifi. Topluluk Resmi Gazetesi, 21.7.1989,S. L/210;

Türk hukuk düzeninde ihalelere ilişkin temel düzenleme 2886 sayılı DİK'dır. Kanun, genel bütçeye dahil dairelerle katma bütçeli idarelerin, il özel idarelerin ve belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri aynı hak tesisi ve tasıma işlerini kapsamaktadır. Burada sayılan daire ve idarelere bağlı döner sermayeli kuruluşlar ile yasayla kurulmuş fonlar kapsam dışında tutulmuştur. Ancak, sonradan yapılan yasal düzenlemelerle bir çok kamu kurum ve kuruluşları 2886 sayılı yasa kapsamında çıkartılmıştır²⁶. Bu düzenlemeler arasında yap-işlet-devret modeline ilişkin 3096, 3465 ve 3996 sayılı yasalar ile özelleştirme esaslarını düzenleyen 4046 sayılı yasa sayılabilir. Bu durum, idare sözleşmelerinin yapılmasında izlenecek usullerde bir dağınıklık yaşanmasına neden olmaktadır. Yap-işlet-devret modeline ilişkin uygulamalarda bu dağınıklık daha da belirgin hale gelmiştir²⁷. Hatta yapılan düzenlemelerin bir çoğunda ihalelere ilişkin temel ilkelerin ihlal edildiği görülmektedir²⁸. Örneğin, enerji ihalelerine ilişkin 3096 sayılı yasa ihalelerde ilan yapıp yapmamada idare tamamen serbesttir. Yine 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu üç tür ihale usulü öngörürken, oto yolların yap-işlet-devret modeliyle yaptırılması konusunda özel bir kanun olan 3465 sayılı kanunda gerek ihale usulleri ve gerekse ilanlara ilişkin düzenleme bulunmamaktadır.

Bu nedenle ihaleler alanında yolsuzlukların önlenmesi için tarafsız, açık, belirgin, taktir hakkını sağlayan alanları azaltan, çıkar çatışmalarını önleyen, istekliler arasında ayırım gözetmeyen, tüm kamu kurum ve kuruluşlarını kapsayan ve ihalelere ilişkin uyulması gereken temel ilkeleri düzenleyen genel bir yasanın yapılması gerekir.

2. İhale İşlemleri

İdarenin taraf olduğu sözleşmelerin yapım aşamasında idare tarafından gerçekleştirilen işlemler "hazırlık işlemleri", "ihale aşaması" ve "sözleşmenin yapılması" aşaması olarak sıralanabilir.

a. Hazırlık işlemleri

-*Şartnamenin Hazırlanması*

Özel hukuktan farklı olarak idarenin taraf olduğu sözleşmelerin şartları, âkidin katkısı olmaksızın idare tarafından hazırlanır. İdare tarafından tek taraflı olarak hazırlanarak idare sözleşmelerinin ekinde yer alan ve *şartnameler* olarak isimlendirilen bu işlem, maddi açıdan idarenin kural işlemlerindedir²⁹. Sözleşmenin bir parçasını oluşturan bu belgeler, yapılacak işlerin genel, özel, teknik ve idari özelliklerini gösterirler (DİK, m.4).

²⁶ "Türkiye'de... ihalelerin büyük bir kısmı Devlet İhale Kanunu kapsamı dışındadır ki bu oranın yaklaşık %85 olduğu kaydedilmektedir". Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği, s.10.

²⁷ Yap-İşlet-Devret Modeli uygulamaları hakkında daha geniş bilgi için bkz:Yasin SEZER, "Kamu Hizmetlerinin Görülmesinde Yap-İşlet-Devret Modeli", (yayınlanmamış doktora tezi) Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul 2000.

²⁸ Devlet Planlama Teşkilatı, *VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı Rekabet Hukuku ve Politikaları Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara, 2000, s. 54.

²⁹ Şeref GÖZÜBÜYÜK-Turgut TAN, *İdare Hukuku 1 Genel Esaslar*, Turhan Yayınevi, Ankara, 1998, s.398.

İdare, sözleşme şartlarını bu şekilde önceden açık ve detaylı olarak belirleyerek rekabet ortamının sağlıklı biçimde oluşmasını sağlamak durumundadır. Zira teklif vermek isteyen kişiler, rekabete nasıl katılacaklarını, tekliflerin idare tarafından nasıl değerlendirileceğini, değerlendirmede hangi ölçütlerin kullanılacağını, bu işten nasıl ve ne kadar gelir elde edeceklerini önceden öğrenecekleri için, kararlarını ona göre vereceklerdir. Böylece rekabet kurallarının gereği olan açıklık ilkesine de bu noktada uyulmuş olacaktır.

Diğer taraftan şartnameler ihaleye katılımı artıracak şekilde hazırlanmalıdır. Uygulamada, idare tarafından şartnamelere rekabeti kısıtlayıcı nitelikte hükümler konulabilmektedir. Örneğin, ihaleye konu olan mal ya da hizmetin niteliklerinin ancak belli bazı kişi ya da firmaların yerine getirebileceği şekilde belirlenmesi ihaleye katılabilecek kişilerin sayısını kısıtlamaktadır³⁰.

Şartnamelerle ilgili bir diğer konu şartnamelerin bildirimidir. Diğer bir ifade ile, şartnameler ne kadar çok kişiye ulaşırsa ihaleye katılım da o oran da fazla olacaktır. DİK'nın 12. maddesinde "ihalesi yapılacak işe ait şartnameler(in) ve ekleri(nin), özel kanunlardaki hükümler saklı kalmak kaydıyla, ilgili idarelerce hazırlanarak örneklerinin bedelsiz veya özelliklerine göre idarece takdir edilecek bir bedel karşılığında isteyenlere verileceği düzenlenmiştir. Bu düzenlemenin açıklık ilkesiyle tam bağdaştığını söylemek zordur.

Şartnamelerin bildirimini yalnızca ihaleye katılacaklar açısından ele almamak gerekir. Bilgi edinme hakkının bir gereği olarak ihaleye katılmak istemeyen, fakat ihalelere ilgi duyan kişilerin de şartnamelere ulaşabilmesi gerekir. Uygulamada, ihale ilanlarında şartnamelerin yayınlanmadığını, ancak bir bedel karşılığında isteyen kişilere verilebildiğini görüyoruz. Bu durumda ihaleye katılmak istemeyen ancak ilgi duyan kişilerin şartnamelerdeki bilgilere ulaşması zorlaşmaktadır. Kanımızca, ihale ilanlarında şartnamelerin de yayınlanması gerekir ki, ilgili kişiler de bu bilgilere ulaşabilsin.

- İhalenin İlanı

Kamu ihalelerinde rekabet ve açıklık ilkelerinin gerçekleşebilmesi için uyulması gereken temel koşulların başında, ihalelerde ilan kurallarına uyulması ve ilanların ihaleye katılım doğrultusunda işletmelerin karar verebilmeleri için gerekli tüm hususları içermesi gelir³¹.

İlandan beklenen temel amaç açıklığın ve rekabet ortamının teşekkül ettirilmesi olduğuna göre, ilanın verileceği yer ve ilan ile ihale tarihleri arasında bulunması gereken zaman arası da önem arz etmektedir. Örneğin, çok düşük tirajlı bir yerel gazetede ilan verilmesi rekabeti sınırlayacaktır veya ilan ile ihale arasındaki sürenin çok kısa tutulması da ihaleye katılmak isteyenlerin gerekli araştırma yapamamalarına yol açabilir.

³⁰ Ümit BERKMAN, *Az Gelişmiş Ülkelerde Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Rüşvet*, TODAİE yayınları, Ankara, 1993, s.84.

³¹ Meltem KUTLU, "İdari Usul ve İdare Sözleşmeleri", *İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu (Bildiriler)*, Ankara, 1998, s.112.

AB'ne üye ülkelerde kamu ihalelerine ilişkin ilanlar uluslar arası rekabet açısından daha da önemli hale gelmiştir. Bu ülkelerde, ihale ilanları hem ulusal düzeyde hem de (ihalelerle ilgili yönergelerde belirtilen miktarı aşmak koşuluyla) Avrupa toplulukları Resmi Gazetesinde (Official Journal) ve TED (Tenders Elektronik Daily) bankasında yayınlanmak zorundadır³². Diğer taraftan, topluluk yönergelerinde yapılan yeni düzenlemeyle ihalelerin AB düzeyinde iki ayrı ilan yükümlülüğü öngörülmüştür. Bunlardan birincisi, genel nitelikli ve ihalelere katılmak isteyen kişilere ön bilgi vermek amacıyla yapılacaktır. Örneğin, malzeme alımı ihalelerine ilişkin yönergenin 9/1'inci maddesinde ihale makamları bütçenin uygulamaya konmasıyla birlikte gelecek 12 ay içinde yapılacak ihalelerin toplam değeri 750.000 Ekü ve daha fazla ise ihale programı AB yayın organı tarafından yayınlanacaktır³³. İkinci ilan ise, her ihale için ayrıca ve o ihaleye ilişkin gerekli tüm bilgileri tam olarak içerecek şekilde yapılacaktır.

Türk hukuk düzeninde ihalelere ilişkin yasal düzenlemelerde açıklık ilkesine tam uyulduğunu söylemek mümkün değildir. Kamu ihaleleri konusunda temel yasa olan DİK'nın 17. ve devamı maddelerinde kamu ihalelerinde ilan yapılmasını ve bu ilanların yapılış biçimi düzenlenmiştir. Ancak, kanunda pazarlık usulü ve belli istekliler arasında kapalı teklif usulüyle yapılacak ihalelerde idare ilan yapıp yapmamakta serbesttir. Diğer taraftan, ihalelerde ilgili bazı yasalarda ise, ilan konusunda idareye tam bir serbesti verilmiştir. Örneğin, 3096 sayılı yasa çerçevesinde yapılacak ihalelerde idare ilan vermek zorunda değildir. Tek kişiden alınan teklifin değerlendirilmesi esastır³⁴.

Yine 3996 sayılı kanunda ilana ilişkin bir düzenleme bulunmamaktadır. İlanla ilgili düzenlemeler bu kanunun uygulanmasına ilişkin 94/5907 sayılı Bakanlar Kurulu Kararında düzenlenmiştir. Karara göre, yap-ışlet-devret modeli çerçevesinde "yaptırılmak istenen yatırım ve hizmetler, Resmi Gazetede ve Türkiye çapında yayımlanan yüksek tirajlı iki gazetede ön seçim için belirlenen son müracaat tarihinden en az 30 gün önce olmak üzere ve en az birer defa ilan yapılarak duyurulur. İşin özelliğinin gerektirdiği durumlarda ilan yurt dışında son müracaat tarihinden en az 45 gün önce yapılmalıdır" (m.5). Fakat idareye bazı durumlarda ilan yapmadan görevlendirme yapma olanağı da verilmiştir. Öncelikle idare ön seçim yapıp yapmamada serbesttir (m.9). Diğer taraftan idare, teknik yeterlilikleri ve mali güçleri idarece kabul edilmiş en az üç istekli arasında yapacağı kapalı teklif usulüyle ve Yüksek Planlama kurulunun izni ile üçten az istekliden teklif alma suretiyle yapılacak görevlendirmelerde ilan vermek zorunda değildir (m.13). Uygulamada bir çok ihalenin kamunun haberi olmadan yapıldığını görüyoruz. Hatta, imzalanan bazı sözleşmelere de "gizlilik şartı"³⁵ konduğundan konuya ilgi duyanların incelemesi mümkün olamamaktadır.

³² Muhammet KÖSEÇİK- Ferihan YILDIRIM, "Avrupa Birliği'nin Yerel Yönetimler Üzerindeki Etkileri", *Türk İdare Dergisi*, Haziran 2001, S.431, s.46.

³³ KUTLU, *İdare Sözleşmelerinde*.....s.188.

³⁴ SEZER, 185.

³⁵ Osman YILMAZ, "Yap-İşlet-Devret Modeli ve Türkiye Uygulaması", Devlet Planlama Teşkilatı, (yayınlanmamış uzmanlık tezi) Ankara, 1996, s.116.

Suistimale açık bir şekilde idareye bu kadar geniş takdir yetkisinin verilmesi yerinde bir düzenleme değildir. Bu düzenleme karşısında idare, yaptığı bir çok ihalede ilan yapmama yolunu tercih edebilir ki, bu da idareyi sürekli usulsüzlük şaibesi altında bırakabilir. Kanımızca, DİK'nun 21.maddesinde belirtilen ve Emniyet Genel Müdürlüğü ve MİT'e ait ihalelerin dışında parasal değeri belli miktarı aşan bütün ihalelerde ilan zorunluluğu getirilmelidir.

İlanla ilgili bir başka nokta, yapılan ilanların usulüne uygun olması ve şartname ve eklerinde sonradan meydana gelen değişikliklerin aynı usulle tekrar ilan edilmesi gerekir. Danıştay'a göre, ilan yapıldıktan sonra şartname ve eklerinde değişiklik yapılmamalıdır. Değişiklik yapılması zorunlu ise, bunu gerektiren sebep ve zorunluluklar bir tutanakta tespit edilmeli ve tekrar usulü çerçevesinde ilan yapılmalıdır. İhale gününde ihaleye katılacaklarda aranılan şartların değiştirilmesi ve aynı gün ihalenin yapılması yasaya aykırıdır³⁶. Danıştay, geçersiz ilana dayanılarak yapılan ihaleleri işlemin "açık hata hali"³⁷ oluşturması nedeniyle her zaman geri alınabileceğini belirtmektedir. Kanımızca bunun belli bir süre ile sınırlandırılması gerekir. DİK'ya göre, "ilanın geçersizliği ihale yapıldıktan sonra anlaşılırsa, ihale veya sözleşme feshedilir. Ancak, işte ivedilik ve ihalede Devletin yararı varsa, ihale ve sözleşme Maliye Bakanlığının uygun görüşü ve ita amirinin onayı ile geçerli sayılabilir". İhalenin veya sözleşmenin bozulması halinde ilgili kişilerin zarar ve masrafları karşılanır (m.20)³⁸.

b. Akidın Belirlenmesi veya İhale Aşaması

İhale sürecinde hazırlık aşamasının tamamlanmasından sonra ihaleye katılma ve yapılan tekliflerin değerlendirilmesini ihtiva eden akidın belirlenmesi aşamasına geçilir.

-İhaleye Katılma

İhaleye katılma aşamasında öncelikli konu ihaleye kimlerin katılabileceğidir. İhaleye katılma şartları DİK'nun 5.maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre ihaleye katılabilmek için, kanuni ikametgahı olmak, gerekli nitelik ve yeterliliği taşımak, istenilen teminat ve belgeleri vermek gerekir (m.5).

Rekabet ilkesi, eşitlik ve tarafsızlık ilkeleriyle yakın ilişki içerisindedir. Hukukun temel ilkelerinden biri olan eşitlik, TC 1982 Anayasasının 10. maddesinde ifade edildiği üzere, yasa karşısında, kişiler arasında dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din, mezhep gibi kişiye özel durumlar yönünden ayırım yapmamayı ifade eder. Ancak eşitlik ilkesinin ekonomik alanda "karşılaştırılabilir durumlar teorisi (situations comparable)"³⁹ ve kamu yararı kavramlarıyla sınırlandırılabilmesi kabul edilmektedir. Bu çerçevede, DİK'nun 6.maddesinde eşitlik ilkesine aykırı olmasına rağmen, rekabet ortamının sağlanması, adayların hiç bir etki altında kalmadan katılımın sağlanması amacıyla

³⁶ Danıştay 6.D, 13.02.1996, E.1995/4800, K.1996/846, *Danıştay Dergisi*, S.92,s.483.

³⁷ Danıştay 10.D.,13.03.1991,E. 1988/2571, K.1991/922, *Danıştay Dergisi*, S.84-85, s.957.

³⁸ Danıştay 6.D, 19.3.1998, E.1997/2199, K.1998/1674, *Danıştay Dergisi*, S.97, s.313.

³⁹ "situations comparable" teorisine göre, benzer durumlar veya benzer olmayan durumlar arasındaki ayırım çerçevesinde ekonomik kamu hukuku ve dolayısıyla kamu ihaleleri alanında eşitlik ilkesine uygunluğu açıklamada yardımcı olur. Bu konuda daha fazla bilgi için bkz, KUTLU, s. 179

bazı kişilerin ihalelere katılması yasaklanmıştır. Buna göre, ihaleyi yapan idarenin, ita amirleri, ihale işlemlerini hazırlayan, yürüten, denetleyen ve sonuçlandıran görevlileri ile bunların eşleri ve ikinci dereceye kadar hısımları ihalelere katılamazlar.

Tekliflerin verilmesi aşamasında şeffaflığın ve rekabetin oluşmasını engelleyen etkenlerden birisi de isteklilerin kendi aralarında yaptıkları işbirliğidir. Gerçekten bazı ihalelerde ihaleye katılmak isteyen kişiler, diğer katılımcılarla (bunlar bazen kendilerinin kurdukları paravan şirketler de olabilir) anlaşarak ihalelerde fiyat kırabilmektedirler. Bazen de başkalarının katılmalarına engel olabilmektedirler⁴⁰. İhale mafyası⁴¹ da denilen bu tür ittifaklara müsaade edilmemelidir. Tespit edilmesi durumunda bu kişiler cezalandırılmalı ve ilan yoluyla kamuoyuna duyurulmalıdır. Bu çerçevede bunların belli bir süre kamu ihalelerine katılmaları yasaklanmalıdır.

Yasa tarafından yetkilendirilmiş olan idare, görev alanına giren bir hizmetin ifası amacıyla ihaleler yapacaktır. Ancak idare yapacağı bu ihalelerde istediği bir usulü tercih edemez. İdare, yapacağı ihaleleri yine yasa da belirtilen usullerden birini kullanarak yapacaktır. İdare ihale usullerinden birini seçme noktasında yasa çerçevesinde serbesttir. Örneğin, kapalı teklif usulü ile yapılabilecek işlerin neler olduğu kanunda düzenlendiği için, idarenin bu usulü seçip seçmeme konusunda seçim serbestisi yoktur. Ancak bazı durumlarda kanun idareye seçim yapma imkanı tanımıştır. Örneğin, kapalı teklif usulü ile yapılan ihalelerde "istekli çıkmadığı veya teklif olunan bedel komisyonca uygun görülmediği takdirde, ya yeniden aynı usulle ihale açılır veya idare yararı görüldüğü takdirde, ihalenin bitiş tarihinden itibaren 15 gün içinde iş pazarlıkla yapılabilir"(m.43).

Avrupa topluluğu Hukukunda, kabul edilen direktiflere göre ihalelerde genel olarak "açık usul"(open proceducer), "belli istekliler arasında ihale usulü"(restricted prodecures), ve "pazarlık usulü"(negotiated procedures) yöntemleri uygulanacaktır. Ancak bu usullerden açık veya belli istekliler arasında ihale usullerinden birini uygulanması esas olmakla birlikte istisnai olarak pazarlık usulü uygulanabilecektir. Örnek olarak bakınız, 18 Temmuz 1989 tarihli ve 89/440 sayılı konsey direktifi.(m.3) Hemen belirtelim ki, burada adı geçen açık ihale yöntemi, ihaleye katılmada genelliği ifade etmektedir. İstekli her firma gerekli koşulları yerine getirmek şartıyla ihaleye katılabilir. İhale yapacak idare, yazılı bir rapor hazırlayarak, ihalenin konusunu ve değerini, ihaleye katılmaları kabul edilen adayların adlarını ve seçilme nedenlerini, ihaleye girmeleri kabul edilmeyenlerin red sebeplerini, ihaleyi kazanan ve kaybeden adaylara bunun gerekçelerini açıklamak durumundadır⁴².

İdarenin yapacağı sözleşmelerde akidini belirlemede kullanacağı usuller hususunda idare hukukunda genel bir düzenleme bulunmamaktadır. Diğer taraftan

⁴⁰ Devlet Planlama Teşkilatı, *VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı.....*, s.55.

⁴¹ BAŞSOY, s.4.

⁴² Devlet Planlama Teşkilatı, *Kamu İhaleleri Alanında Türk ve AT Mevzuatının Karşılaştırılması ve Değerlendirme Raporu*", Temmuz 1994, s.40 vd.

bu hususta tipik bir düzenleme olan devlet ihale kanununa göre yapılan sözleşmelerin de yargı organları tarafından kategorik olarak özel hukuk sözleşmesi sayılması ve bir çok kamu kurumunun da bu yasanın kapsamı dışında kalmayı yeğlemeleri karşısında, idarenin özellikle, idari sözleşmelerin ihale aşamasında dağılıklık mevcuttur.

DİK, kapalı teklif usulü, belli istekliler arasında kapalı teklif usulü, açık teklif usulü, pazarlık usulü ve yarışma usulü olmak üzere beş çeşit ihale usulü öngörmüştür.

Kapalı teklif usulüne göre teklifler gizli olarak verilir. Teklif zarfları komisyon önünde açılır ve teklifi uygun görülen kişiye ihale verilir. DİK'nın 36.maddesine göre ihalelerde kapalı teklif usulü esas olup, diğer yöntemlerin uygulanması kanunda açıkça izin verilen durumlarda uygulanabilir. "44.maddede gösterilen işle belli istekliler arasında kapalı teklif usulüyle, 45. Madde gösterilen işler açık teklif usulüyle, 51.maddede sayılan işler pazarlık, 52.maddede gösterilen işler de yarışma usulüyle yaptırılabilir."(m.36/2)

İşin niteliğine göre bazı ihaleler, belli istekliler arasında kapalı teklif usulüyle gerçekleştirilebilir. DİK'nın 44. maddesine göre, uçak, silah ve malzeme sistemleri, savunma sanayi ve bunların her türlü yedek parçaları, barajlar, enerji santralleri, sulama tesisleri, limanlar, rıhtımlar, hava meydanları, demiryolları, karayolları, lokomotifler, tüneller, köprüler, akaryakıt tesisleri, "özelliği bulunan yapım işleri"...gibi işler belli istekliler arasında kapalı teklif yöntemiyle yaptırılabilir. Ancak, burada en az üç isteklinin bulunması gerekir. Üçten daha az teklif alınması gerektiğinde Maliye ve Gümrük Bakanlığının görüşü alınarak Bakanlar Kurulu kararına ihtiyaç vardır. Bu usulle yapılacak ihalelerde ilan yapma zorunluluğu yoktur. Ayrıca, maddede "özelliği bulunan yapım işleri" olarak belirtilen alanlar geniş yorumlanmaya müsait bir düzenlemedir. Kanun koyucunun amaçlamadığı bir çok ihale bu kavram içine alınabilir ki, bu da yolsuzluklara kapı açabilir⁴³.

Kapalı teklif usulünde ve belli istekliler arasında kapalı teklif usulünde tekliflerin yapılması yazılı olarak ve sıkı şekil kurallarına uyulmak suretiyle yapılır. İdare, yapılan teklifleri gizli tutmak zorundadır. Bu bilgilerin dışarıya açıklanması ihalenin iptalini gerektirir⁴⁴.

Tahmin edilen ihale bedelinin her yıl genel bütçe kanunu ile belirlenen miktarı aşmaması durumunda açık teklif yöntemi uygulanabilir (m.45). Bu usulde teklifler sözlü olarak yapılır.

Pazarlık usulü, kanunda belirtilen ve niteliği gereği her yıl bütçe kanununda belirtilen tutarı aşmayan ve süreklilik göstermeyen işler ile kapalı teklif veya açık teklif usulüyle yaptırılacak ihalelerde istekli çıkmaması veya tekliflerin uygun görülmemesi durumlarında uygulanabilen bir usuldür. Pazarlık usulü, yap-işlet-devret modelinin uygulamasında istisnai bir usul olmaktan çıkıp idarenin "işin

⁴³ Coşkun Can AKTAN, "Siyasal Yozlaşmaların Önlenmesine Yönelik Çözüm Önerileri, *Politik Yozlaşma ve Şeffaf Yönetim Sempozyumu*, İzmir, 1994, s. 58.

⁴⁴ Danıştay 10.D., 28.10.1998, E.1996/4274, K.1998/5478, *Danıştay Dergisi*, S.99, s.514

niteliği ve gereğine göre" dilediği zaman başvurabileceği bir usul haline gelmiştir⁴⁵.

Pazarlık usulü ile yapılan ihalelerde teklif alınması belli şekilde bağlı değildir. İhaleler, komisyon tarafından işin nitelik ve gereğine göre bir veya daha fazla istek sahibinden alınacak yazılı veya sözlü teklif üzerinde anlaşmak suretiyle yapılabilir (m.50). Bu usulün, ihalelerde yolsuzluğa yol açma ihtimali yüksektir. Türkiye'deki uygulamanın aksine, AB'de pazarlık usulünün uygulanmasına ihale sürecini yolsuzluğa açık hale getireceği endişesiyle yalnızca Yönergelerde belirtilen istisnai durumlarda izin verilmektedir. Pazarlık usulüyle ihale yapacak olan mercii, bu usulün seçilmesinin nedenini açıklamak durumundadır.

Etüt, proje ve güzel sanatlara ilişkin işler yarışma usulüyle yaptırılabilir (m.52). Yarışma usulünün yapılaş biçimi yönetmeliklerle belirlenecektir. Mimarlık, mühendislik proje yarışmalarına ilişkin yönetmelik Bayındırlık Bakanlığı tarafından hazırlanır.

DİK, idarenin yapacağı sözleşmelerde karşı tarafı belirlemede izleyeceği usulleri (ihale usulleri) düzenleyen tek düzenleme değildir. Diğer bir ifade ile, pek çok kamu kurum ve kuruluşu, sözleşmelerini bu kanunun dışında başka kanunlara tabi olarak gerçekleştirmektedir. Fakat, DİK'nın dışındaki bir çok düzenlemede de ihale usulleri ya hiç düzenlenmemiş ya da eksik veya değişik usuller öngörülmüştür. Yukarıda da belirtildiği üzere özellikle yap-işlet-devret- modelinin uygulanmasına ilişkin kanunlarda (3096, 3495 ve 3996 sayılı kanunlar) bu dağınıklık daha bariz bir hal almaktadır. Bu kanunlarda ihale usulleri hakkında bir düzenleme bulunmamaktadır. Ancak, söz konusu kanunların uygulanmasına ilişkin yönetmelik ve kararlarda değişik usuller öngörülmüş olmasına rağmen idareye bunların dışına çıkma imkanı verilmiştir. Örneğin, 3996 sayılı kanunun uygulanmasına ilişkin 5907 sayılı Bakanlar Kurulu kararında ön seçim yapıp yapmamada idareye takdir hakkı bırakırken (m.5), görevlendirmede kapalı teklif usulü, belli istekliler arasında kapalı teklif usulü ve pazarlık usulünün uygulanacağını düzenlemiştir. Yine, 3096 sayılı kanunda ihale usulleri hakkında hiçbir düzenleme bulunmamaktadır. Yine, 3465 sayılı kanunda bir hüküm bulunmamakta; fakat bu kanunun uygulanmasına dair uygulama yönetmeliğinde ön seçim için ilan yapılmasını, önseçim komisyonu tarafından uygun görülen kişilerden teklif alınmasını öngörürken "özellik arz eden ve yapımında ileri teknoloji gerektiren köprü ve tünel içeren otoyolların yapımı, bakımı ve işletilmesini ile ilgili görevlendirmelerde" Genel Müdürlüğün Önerisi ve Bakanlar Kurulunun kararıyla önseçim ilanı ve önseçim işlenin yapılmayabileceği öngörülmüştür (m.29). Diğer taraftan özelleştirme esaslarını düzenleyen 4046 sayılı kanun ise, işin gereğine göre kapalı teklif usulü, pazarlık usulü, açık artırma usulü, açık teklif usulü ve belirli istekliler arasında teklif usullerinden birinin uygulanacağını öngörmüştür. Bu düzenlemelerde dikkati çeken bir başka nokta, (özellikle yap-işlet-devret modeline ilişkin düzenlemelerde) pazarlık usulünün istisnai bir usul olmaktan çıkıp idarenin "işin niteliği ve gereğine göre" başvurabileceği bir usul haline gelmesidir. "işin niteliği ve gereğine göre"

⁴⁵ SEZER, s.159.

durumlarının takdiri tamamen idareye aittir. Kanımızca, idareye bu kadar geniş takdir yetkisi tanıyan bir düzenleme hukuka aykırı işlem yapmaya oldukça elverişli bir düzenlemedir. İdarenin hangi durumlarda, hangi ihale usullerini uygulayacağı yasalarda açık ve net biçimde düzenlenmelidir.

- Tekliflerin Değerlendirilmesi

Kamu ihalelerinde yapılan tekliflerin değerlendirilmesinde etkili olan unsurlar, tekliflerde aranan koşulların varlığı ve idarenin dikkate alacağı kısıtlardır. Burada en başta kalite ve bedel unsuru önem taşımaktadır. Bu iki unsur, idareyi bir başka araştırmayı, kalite maliyet araştırmasını yapmaya sevk edecektir⁴⁶. Elbette ki, idare bu unsurları değerlendirirken teklifi yapan işletmenin mali ve teknik yeterlilik araştırmasını öncelikle yapmış olmalıdır. Teklifi verenler arasında ticari, mesleki, mali ve sosyal bakımdan durumu iyi olmayan isteklilerin öncelikle elenmesi gerekir.

İdarenin yapılan tekliflerde uygulayacağı ölçütleri önceden belirlemesi ve açıklaması şeffaflık ilkesi açısından çok önemlidir. Bu sayede teklif sahipleri, tekliflerinin değerlendirilmesinde hangi ölçütlerin kullanılacağını önceden bilecekler ve ona göre rekabete gireceklerdir. Diğer taraftan, idare bu ölçütleri açıklamakla yaptığı ihalede en uygun teklifin belirlenmesi konusunda kamuoyundan gelebilecek eleştirilere açık ve kabul edilebilir bir cevap verebilecektir.

Değerlendirme ölçütleriyle ilgili diğer bir konu, ölçütlerin ifade edilmesinde farklı yorumlara yol açmayacak net ifadeler kullanılmasıdır⁴⁷. Çünkü, farklı şekilde yorumlanmaya müsait, muğlak ifadeler gerek teklif sahipleri tarafından ve gerekse bizzat idari merciler tarafından amacını aşar biçimde ya da amacı saptırır biçimde yorumlanabilir ki, bu durum idarenin hukukun dışına çıkmasına imkan tanır.

Türk hukuk düzeninde değerlendirme ölçütlerinin kamuoyuna duyurulmasının en yaygın biçimi, bunların şartnamede düzenlenmesi ve açıklanmasıdır. Kanımızca, bu ölçütlerin şartnameler yoluyla açıklanması günümüzde yeterli değildir. Öncelikle şartnameler, kamuoyunun çoğunu ulaşmamakta sadece teklif vermek isteyen kişiler tarafından alınmakta ve incelenmektedir. İkinci olarak, şartnameler ilgilenen kişilere (genellikle) belirli bir bedel karşılığında verilmektedir. Bu durumda teklif vermek istemeyen ancak bilgi sahibi olmak isteyen kişiler bu bilgilerden mahrum kalmaktadır. Bu nedenle değerlendirme ölçütlerinin de ayrıntılı olarak ilan edilmesi gerekir.

c. Sözleşmenin Yapılması Aşaması

Yasa çerçevesinde takip edilen ihale usulüne göre, ihale komisyonu en uygun teklifi beliler ve ita amirinin onayına sunar. İta amiri ihale kararını 15 gün içinde onaylar ya da iptal edilir. İta amiri tarafından iptal edilen ihale hükümsüzdür (DİK, m.31). İta amirinin onaylama ya da iptal kararına karşı idari yargıya başvurmak mümkündür.

⁴⁶ KUTLU, *İdare Sözleşmelerinde*.....,s.230.

⁴⁷ Devlet Planlama Teşkilatı, *VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı*....., s.55.

İhalenin kesinleşmesinin en önemli sonucu idare ile akidi arasında sözleşme yapma borcunun doğmasıdır. Pazarlık usulü gibi istisnai durumların dışında ihaleyi kazanan kişi, ihale kararının kesinleşmesine dair kararın tebliği ve maliye bakanlığının vizesi gereken durumlarda, bu vizenin yapıldığının tebliğinden itibaren belli bir süre içinde geçici teminatı kesin teminata çevirerek, (DİK, m.57) noter marifetiyle tescil edilmiş sözleşmeyi idareye vermeli ve idare de üzerine düşen işleri yerine getirmelidir. İdare, görevlerini zamanında yerine getirmeyince ihaleyi kazanan kişi, sürenin bitiminden itibaren 15 gün içinde noter marifetiyle yapacağı 10 gün süreli bir ihbarnameden sonra 10 gün içinde taahhüdünden vazgeçebilir (DİK, m.60). Eğer ihmali davranış, ihaleyi kazanan kişi ya da kişiler tarafından gösterilirse, idare sürenin sonunda protesto çekmeden veya diğer bir karar almadan ihaleyi fesheder ve geçici teminatı gelir kaydeder.

Diğer taraftan, ihaleyi yapan kurum Sayıştay'ın denetimine tabi kurumlardan ise, yapılan sözleşmenin Sayıştay'ın denetiminden geçmesi gerekir. Zira bu kurumların harcamaya ilişkin yapmış oldukları sözleşmeler Sayıştay'ın tescili olmadan uygulanamazlar (Sayıştay Kanunu, m.30).

AB hukukunda, kamu ihalelerine ilişkin yönergelerde "ihale sonucu bildirimini" yoluyla verilmiş ihaleler hakkında bilgi sağlanması benimsenmiştir. İhale sonuçları Resmi Gazetede ve TED bankasında yayınlanır. İhale sonucu bildiriminin yayımlanmak üzere ihale verildikten sonra 48 gün içinde Topluluk Remi Gazetesine gönderilmesi ve toplulukların tüm resmi dillerinde tam olarak yayınlanması gerekmektedir. Buna ilave olarak, ihale yapan idare, başvurusunun veya teklifinin neden reddedildiğini öğrenmeyi yazılı olarak talep eden adayları veya teklif sahiplerini talebi aldıktan sonra 15 gün içinde bilgilendirmek zorundadır.

Diğer taraftan, Kamu ihalelerini Topluluk genelinde rekabete açmak, şeffaflığın ve ayrımcılık yapılmamasının güvence altına alınmasını gerektirmektedir. Bunun etkili olabilmesi için, Topluluk hukukunun ihlali durumunda firmalara açık itiraz usullerinin ve başvuru yollarının sağlanması gerekmektedir. Uygun başvuru yollarının bulunmaması firmaları diğer üye devletlerdeki ihalelere teklif vermekten caydırmaktadır.

İtiraz usulü, ihalelerin belli koşullarını yerine getirebilmek ve özellikle de sürecin kısa zamanda tamamlanmasını sağlamak için etkin ve hızlı şekilde işlemelidir. Bu nedenle, itirazın yapılacağı organlar, yasal olmayan kararların iptali ve bu tür ihlaller yüzünden zarara uğrayan firmaların zararlarının tazmini için her türlü ihlal ile acil olarak ilgilenmelidirler.

İtiraz usulleri, merkezi, bölgesel veya yerel yönetimler bünyesindeki ihale mercileri tarafından düzenlenen ihalelerle ilgili olarak 89/665/EEC sayılı Yönerge ile ve su, enerji, ulaşım ve telekomünikasyon sektörlerinde faaliyet gösteren kurumlar tarafından düzenlenen ihalelerle ilgili olarak da 92/13/EEC sayılı Yönerge ile hüküm altına alınmıştır⁴⁸.

Yukarıda da belirtildiği üzere, Türk hukuk düzeni içerisinde yapılan ihalelerde ihale komisyonu, teklifleri inceledikten sonra ihalenin yapılmaması ya

⁴⁸ Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği, s.7.

da ihalenin yapılması şeklinde iki tür karar verebilir. İhale komisyonu bütün hazırlıkların tamamlanmasına rağmen görevlendirmeyi yapmak zorunda değildir. İdare yapacağı ilanlarda bu hususu açıkça belirtmektedir. Diğer taraftan istekli çıkmaması ya da yapılan tekliflerin uygun görülmemesi durumunda ihale yapılmaz. Komisyon, görevlendirme yapmama kararının gerekçesini açıklamak durumundadır. İhalenin yapılmaması kararının "hazır bulunanlara" bildirilir (DİK,m.41). Danıştay, ihalenin yapılmaması konusundaki idarenin takdir yetkisinin kamu yararı ile sınırlı olduğunu ve bunun denetlenilebileceğini belirtmiştir¹⁹.

Komisyonun verebileceği ikinci tür karar ise, ihalenin yapılması kararıdır. İhalenin yapıldığına ilişkin gerekçeli kararı komisyon başkan ve üyeleri tarafından imzalanır ve "hazır durumda bulunanlara" bildirilir. İhale komisyonlarınca alınan ihale kararları, ita amirlerince karar tarihinden itibaren en geç 15 iş günü içinde onaylanır veya iptal edilir. Onaylanan ihale kararı 5 iş günü içinde ilgili teklif sahibine bildirilir (DİK,m.31).

Görüldüğü üzere DİK, ihale sonucunun sadece "hazır bulunanlara" bildirilmesini öngörmüştür. Özelleştirme esaslarını düzenleyen 4046 sayılı kanun ise, ihale sonuçlarının "açıklık-şeffaflık" ilkesi gereği kamuoyuna duyurulmasını öngörmektedir (m.18-C). Kanımızca, ihalelerde şeffaflığın sağlanması ve yolsuzlukların önlenmesi açısından 4046 sayılı kanunundaki düzenleme daha uygundur. İhale kararının kamuoyuna duyurulmasını üç açıdan ele alınmak mümkündür. Birincisi, ihaleyi kazananlar ile idare arasında gerçekleşen ilişkiler bu şekilde ortaya çıkacak ve bunlar üzerinde idari ve yargısal denetim daha kolay yapılabilecektir. Son dönemde ortaya çıkan kamu ihaleleri yolsuzlukları örneklerinde de görüldüğü üzere, kamuya duyurulmadan yapılan bir çok ihalede idare yetkilileri ile teklif sahipleri arasındaki hukuk dışı ilişkiler kurularak (rüşvet vb.) hukuka aykırı ihaleler yapılabilmektedir.

İkincisi, ihale sırasında hazır bulunmayanların yargısal yollarla haklarını aramaları kolaylaşacaktır. DİK'nın 34.maddesine göre, "*ihale sırasında hazır bulunmayan veya noterden tasdikli vekaletnameyi haiz bir vekil göndermeyen istekliler, ihalenin yapıış tarzına ve sonucuna itiraz edemezler*". Kanununun 41.ve 34. maddeleri birlikte değerlendirildiğinde ihale sırasında hazır bulunamayan teklif sahiplerinin komisyon kararını öğrenmeleri ve yargısal yollara başvurmaları güçleştiği görülecektir. Kanunun bu düzenlemesinin hukuk devleti ilkesiyle bağdaştığını söylemek mümkün değildir. Özellikle ihale komisyonunun ihale yapılmamasına ilişkin kararı kesin olduğu düşünüldüğünde bunun önemi daha da artacaktır. Kanımızca, ihale sonuçlarının kamuoyuna ilan duyurulması ve itiraz hakkını ortadan kaldıran 34. madde tamamen yürürlükten kaldırılması gerekir. Bu düzenlemenin yapılması AB ile mevzuat uyumlaştırılması açısından da gereklidir.

Üçüncüsü, ihale sonuçlarının ilan edilmesi, bunlar üzerinde kamuoyu denetimi yapılmasını kolaylaştıracaktır. Çünkü, birçok durumda sonradan yapılan idari veya yargısal denetimlerde beklenen netice alınamamaktadır. Açıklık ilkesi

¹⁹ Danıştay 10.D., E.1989/764, K.1991/2870, *Danıştay Dergisi*, S.84-85, 1992,s.762.

Danıştay, 10.D., E.1994/420, K.1994/2038, *Danıştay Dergisi*, S.90, 1996, s.1073.

sayesinde bu tür hukuka aykırı işlemler üzerinde bir ön denetim yapılarak hem idare şaibe altında kalmaktan kurtulacak, hem de kamusal kaynakların israf edilmesi önenebilecektir.

SONUÇ

Açıklık kavramı, kamu yönetiminde egemen olan gizli ve dışı kapalı uygulamalara karşı üretilen ve günümüz yönetim sistemlerindeki egemen anlayışa alternatif olarak ileri sürülen yeni bir yönetim anlayışını ve modelini ifade etmektedir. Kişilerin bilgi edinme hakkının da bir gereği olan açıklık ilkesini, idarenin faaliyetlerinden yalnızca bir bölümünü oluşturan kamu ihalelerine indirgemek yönetiminde açıklığın sağlanması için yetersizdir. Yönetimde demokrasinin sağlanabilmesi için idarenin bütün faaliyetlerinde açıklığın sağlanması gerekir. Bu nedenle, yönetimde açıklık ilkesinin ne anlama geldiği, sonra da bu ilkenin ihale sürecinde ne ölçüde gerçekleştirildiğinin incelendiği çalışmada, idarenin yapmış olduğu sözleşmelerin yapım aşaması olan ihale sürecinde açıklık ilkesinin büyük oranda gerçekleşmediği görülmüştür. AB kamu ihaleleri politikasında ise, kamu ihalelerinde katılımcılar arasında rekabeti teşvik ederek kamusal kaynakların en etkin biçimde kullanılması hedeflenmektedir. Topluluk hukukunda açıklık ilkesi, ihaleye katılan kişilerin ve ihaleyi yapan mercilerin karşılıklı hak ve yükümlülüklerinin ne olduğunu bilmeleri için, öncelikle ihale fırsatları ve uygulamaları hakkında bilgi verme yükümlülüğü ve bu bilgiyi edinme hakkı ile ilgili görülmektedir. Bu çerçevede rekabete açık, şeffaf ve ayrımcılık gözetmeyen bir kamu ihalesi politikası oluşturulmuştur.

Türk hukuk düzeninde, AB hukukuna uyum sürecinin gerçekleşmesi ve kamu ihale yolsuzluklarının önlenmesinde büyük katkısının olacağını düşündüğümüz açıklık ilkesinin gerçekleşebilmesi için;

-Kamu ihaleleri konusunda tarafsız, açık, belirgin, idareye taktir hakkı sağlayan alanları azaltan, çıkar çatışmalarını önleyen, istekliler arasında ayrım gözetmeyen, tüm kamu kurum ve kuruluşlarını kapsayan ve ihalelere ilişkin uyulması gereken temel ilkeleri düzenleyen genel bir yasanın yapılması gerekir.

-İhale şartnameleri, açık ve net biçimde belirlenmeli ve rekabet ortamının sağlıklı biçimde oluşmasını sağlayacak şekilde düzenlenerek ilan edilerek kamuoyuna duyulmalıdır.

-Emniyet Genel Müdürlüğü ve MİT gibi devletin özel kurumlarının yaptığı ihalelerin dışında, idarelerin yaptığı ve parasal değeri belli miktarı geçen bütün ihalelerde ilan zorunluluğu getirilmelidir.

-İhale öncesi katılımcılar arasında yapılan gizli anlaşmaların önlenmesi, tespiti durumunda bu kişilere (sürelilik olarak) ihaleye katılma yasağı getirilmelidir.

-Yasal düzenlemelerde idarenin hangi ihalelerde hangi ihale usulünü uygulayacağı açık ve net biçimde düzenlenmelidir. İdareye ihale usullerini önceden belirleme ve ilan zorunluluğu getirilmelidir.

-Pazarlık usulünün uygulanmasına ancak kanunda belirtilen sınırlı sayıda durumlarında müsaade edilmelidir.

-Belli istekliler arasında kapalı teklifle yapılacak ihale usulünün esaslarını DİK'nın 44. maddesindeki "özellikli bulunan yapım işleri" deyimini iptal edilmelidir.

-İhale komisyonlarının teklifleri değerlendirme ölçütlerinin önceden belirlenerek ilan edilmesi gerekir.

-İhale komisyonlarını ihale yapma ya da yapmama kararı, gerekçeleriyle birlikte ilan yoluyla kamuoyuna duyurulmalıdır.

-Devlet ihale kanununun "ihalede hazır bulunmayan veya yetkili temsilcisini göndermeyen teklif sahiplerinin" itiraz haklarının olmadığını düzenleyen 34.maddesi iptal edilmelidir.

KAYNAKLAR

- AKILLIOĞLU.Tekin; "Yönetimde Açıklık-Gizlilik Bilgi Alma Hakkı". *I.Ulusal İdare Hukuku Kongresi (İkinci Kitap-Kamu Yönetimi)*, Ankara, 1990,s.804-820.
- AKTAN, Coşkun Can ;"Siyasal Yozlaşmaların Önlenmesine Yönelik Çözüm Önerileri, *Politik Yozlaşma ve Şeffaf Yönetim Sempozyumu*, İzmir, 1994, s.45-67.
- Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği, "AB'de Kamu İhaleleri-Herkesin Yararı ve İyi İdare İçin", www.deltur.cec.eu.int/yayin.brosur.html.
- BAŞSOY, Ahmet; "Devlet İhale Kanunu ve Rekabet"*Mali Hukuk*, Mayıs-Haziran 2001, S.93, s.1-4. (www.Malihukuk.com)
- BERKMAN, Ümit; *Az Gelişmiş Ülkelerde Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Rüşvet*, TODAİE yayınları, Ankara, 1993.
- BİLGİN, Kamil Ufuk; "Kamu Yönetiminde Kaliteli Hizmet Anlayışı", *Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri*, C.I, Ankara, 1995, s.170-185.
- BOZKURT, Enver - ÖZCAN, Mehmet - KÖKTAŞ, Arif; *Avrupa Birliği Hukuku*, Nobel yayınları, Ankara, 2001.
- Devlet Planlama Teşkilatı, *Kamu İhaleleri Alanında Türk ve AT Mevzuatının Karşılaştırılması ve Değerlendirme Raporu*", Temmuz 1994.
- -----; *VIII. Beşyüzlük Kalkınma Planı Rekabet Hukuku ve Politikaları Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara, 2000.
- EKEN, Musa ;"Kamu Yönetiminde Gizlilik Geleneği ve Açıklık İhtiyacı", *Amme İdaresi Dergisi*, C.27, S.2, Haziran1994,s.25-54.
- -----; "Bilgi Edinme Hakkı", *İnsan Hakları Yıllığı, Dr. Muzaffer Sencer'e Armağan*, C.17-18, 1995-1996,s.55-70.
- ERYILMAZ, Bilal; Bürokrasi ve Yönetimde Açıklık", *Politik Yozlaşma ve Şeffaf Yönetim Sempozyumu*,İzmir, 1994,s.147-170.
- GHAZANFAR, S.M. - MAY, S. Karen; "Third World Corruption: A Brief Survey of The Issues", *The Journal of Social, Political and Economic Studies*, V.25, No.3, (Fall 2000), p.351-368.
- GÖZÜBÜYÜK, Şeref - TAN, Turgut; *İdare Hukuku I Genel Esaslar*, Turhan Yayınevi, Ankara, 1998.
- GÜNDAY, Metin ; *İdare Hukuku*, İmaj Yayıncılık, Ankara, 1996.
- GÜRAN, Sait; "Yönetimde Açıklık", *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, Yıl.3, S.1-3, 1982. s.101-112.

- HIRSCH, Werner Zvi - OSBORNE, Evan; "Privatization to Government Services: Pressure-Group Resistance and Service Transparency", *Journal of Labor Research*, V.21, No.2, (Spring 2000), p.315-326.
- HUGHES, Owen E. *Public Management & Administration*, New York, 1998.
- KÖSECİK, Muhammet - YILDIRIM, Ferihan; "Avrupa Birliği'nin Yerel Yönetimler Üzerindeki Etkileri", *Türk İdare Dergisi*, Haziran 2001, S.431, s.31-54.
- KUTLU, Meltem; "İdari Usul ve İdare Sözleşmeleri", *İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu (Bildiriler)*, Ankara, 1998, s.110-115.
- -----, *İdare Sözleşmelerinde İhale Süreci*, İzmir, 1997.
- ÖZAY, İlhan; *Günışığında Yönetim*, İstanbul, 1996.
- SEZER, Yaşın; "Kamu Hizmetlerinin Görülmesinde Yap-İşlet-Devret Modeli", (yayınlanmamış doktora tezi) Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul 2000.
- SÖZLÜ, Sıtkı; "Kamu hizmeti Veren Kuruluşlarda Toplam Kalite Yöntemi", *Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildirileri*, C.II, Ankara, 1995, s.48-60.
- TAN, Turgut ; "Kamu Hizmeti, Özelleştirme ve Bürokrasinin Azaltılması Üzerine" *Türk İdare Dergisi*, 1988, S.378, s.73-90.
- TUNÇ, Hasan; *Anayasa Hukukuna Giriş*, Beta yayınları, Ankara, 1999.
- ULUSOY, Ali D.; "Kamu Hizmeti Anlayışında Yeni Yönelimler: Avrupa Yapılanmasının Kamu Hizmeti Teorisine Etkileri", *Amme İdaresi Dergisi*, C.31. S.2, Haziran 1998, s. 21-38.
- WALSH, Kieron ; "Quality and Public Service" *Public Administration*, Volume 69, Winter 1991, s.503-520.
- VANDOREN, Paul; "Public Procurement, Transparency and Corruption –EU and Turkey", (Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı'nda 20 Kasım 2000 tarihinde verilen konferans) www.tesev.org.tr
- YILDIRIM, Ramazan; "İdare Hukuku Açısından Bilgi Edinme Hak ve Özgürlüğü", *İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu Bildiriler*, TC. Başbakanlık Basımevi, Ankara, 1998, s.220-240.
- YILMAZ, Osman; "Yap-İşlet-Devret Modeli ve Türkiye Uygulaması", Devlet Planlama Teşkilatı, (yayınlanmamış uzmanlık tezi) Ankara, 1996.