



TÜRKİYE VE AVRUPA BİRLİĞİ ÜLKELERİNDE KAMU ALIM UYGULAMALARININ KARŞILAŞTIRMALI ANALİZİ

COMPARATIVE ANALYSIS OF PUBLIC PROCUREMENT PRACTICES IN TÜRKİYE AND EUROPEAN UNION COUNTRIES

Abdullah KARAER¹

ÖZ

Kamu alımları, birçok ülkede kamu harcamaları içinde en büyük harcama grubunu oluşturmakta ve sürdürülebilir kalkınma için gerekli olan kamu yatırımlarını kapsamaktadır. Bu sebeple kamu alım süreçlerinin şeffaf ve verimli şekilde yürütülmesi, ülkelerin mali disiplinlerinin korunmasına ve ekonomik kalkınmanın sürdürülmesine katkı sağlamaktadır. Bu çalışmada, Türkiye ve AB ülkelerindeki kamu alımı uygulamaları karşılaştırmalı bir şekilde analiz edilmiş; Avrupa ülkelerine kıyasla Türkiye’de ilansız pazarlık usulüyle yapılan alımların çok daha yüksek oranda gerçekleştirildiği, bu durumun kamu alımlarının maliyetlerini artırdığı ve kamu alım sürecinde rekabeti, hesap verebilirliği ve şeffaflığı olumsuz etkilediği sonucuna varılmıştır. Bu çerçevede çalışmanın sonunda Türkiye’deki ihale mevzuatının AB’nin ihale mevzuatıyla uyumlu hâle getirilmesine yönelik değişikliklerin yapılması, ilansız pazarlıkla yapılan alımların Kamu İhale Kurumunun ön iznine bağlanması, 4734 sayılı Kanundaki 21/f hükmünün ve KİT’lere, belediye şirketlerine ve döner sermaye işletmelerine ilişkin istisnaların kaldırılması önerilmiştir.

1- Dr., Türkiye Büyük Millet Meclisi, akaraer2001@yahoo.com, ORCID: 0000-0002-2142-6954.

Gönderim/Submitted: 03.02.2026 **Revizyon/Revised:** 17.03.2026 **Kabul/Accepted:** 20.03.2026

Atıf/To Cite: Karaer, A. (2026). Türkiye ve Avrupa Birliği Ülkelerinde Kamu Alımı Uygulamalarının Karşılaştırmalı Analizi. Sayıştay Dergisi, 37(140), 163-198. <https://doi.org/10.52836/sayistay.1881040>

ABSTRACT

In many countries, public procurement constitutes the largest expenditure group within public spending and encompasses public investments necessary for sustainable development. Therefore, transparent and efficient public procurement processes contribute to maintaining fiscal discipline and sustaining economic development. This study comparatively analyses public procurement practices in Türkiye and EU countries. It concludes that, in Türkiye, procurements made through negotiated procedure without prior publication are much more prevalent than in European countries, increasing the costs of public procurement and negatively impacting competition, accountability, and transparency in the public procurement process. Accordingly, the study proposes amendments to harmonize Türkiye's tender legislation with EU tender legislation, which include making negotiated procurement without publication subject to prior approval from the Public Procurement Authority, and abolishing Article 21/f of Law No. 4734 and the exceptions related to state-owned enterprises, municipal companies, and revolving fund enterprises.

Anhtar Kelimeler: Kamu Alımı, Rekabet, İhale Mevzuatı, Şeffaflık, Kamu İhalesi.

Keywords: Public Procurement, Competition, Tender Legislation, Transparency, Public Tender.

GİRİŞ

Kamu idareleri, vatandaşlara kamu hizmeti sunabilmek için piyasadaki çeşitli mal, hizmet ve yapım işi tedarik etme ihtiyacı duyarlar. Zira devlet faaliyetleri, kamu alımları vasıtasıyla tedarik edilen mal, hizmet ve yapım işlerinin sağladığı lojistik imkânlar sayesinde yürütülebilmektedir. Başta sağlık, ulaşım, altyapı, güvenlik, eğitim ve çevre koruma olmak üzere birçok alanda kamu hizmeti bu imkânlar aracılığıyla sunulabilmektedir. Bu itibarla bir ülkede uygulanmakta olan kamu alımı sistemi ve stratejisi, o ülkede yaşayan halkın refahını ve yaşam kalitesini doğrudan etkilemekte ve kamu alımlarının verimliliğinde sağlanan artışlar, vatandaşlara sunulan kamu hizmetlerini ve yaşam koşullarını belirgin biçimde iyileştirmektedir. Kamu alımları, birçok ülkede bütçe giderleri içindeki en büyük harcama grubunu oluşturmaktadır (OECD, 2026). Bu sebeple bütçe dengesinin ve mali disiplinin korunabilmesi için kamu alımlarının; ekonomiklik, verimlilik ve etkililik ilkelerine uygun şekilde yürütülmesi gerekmektedir. Kamu alım sürecinde rekabetin yeterince sağlanamaması halinde kamu alımı sisteminde verimsizlikler ve maliyet artışları ortaya çıkmakta; bütçe dengesi ve kamu borç stoku gibi mali göstergeler bu durumdan olumsuz etkilenmektedir.

Kamu alımlarının önemli bir kısmı kamu yatırımı şeklinde yapılmakta olup ekonomik büyümenin istikrarlı bir şekilde sürdürülebilmesi için başta altyapı yatırımları olmak üzere kamu yatırımlarına ihtiyaç duyulmaktadır. Dolayısıyla kamu alım süreçlerinin iyi yönetilmesi, yalnızca kısa vadede değil, uzun vadede de ülkenin mali ve ekonomik yapısını güçlendirmektedir. Kamu alımları ayrıca hükümetler tarafından dijital dönüşüm ve yeşil büyüme gibi çeşitli stratejik hedeflerin gerçekleştirilmesi sürecinde de kullanılmaktadır (OECD, 2025a: 146, 152). Zira kamu sektörüne mal ve hizmet satmak isteyen özel sektör, kamu alım sürecindeki dijital dönüşüme ve yeşil büyümeye ilişkin şartları yerine getirmekte; böylece söz konusu hedeflere ilişkin uygulamalar hem kamu sektöründe hem de özel sektörde yaygınlaşmaktadır.

Kamu alımları, vatandaşlardan toplanan vergilerle finanse edilmektedir. Bu sebeple kamu idarelerinin, kamu alım süreçlerini dürüst ve verimli bir şekilde yürütme konusunda vergi mükelleflerine karşı sorumluluğu bulunmaktadır. Bu sorumluluğun gereği gibi yerine getirilmesi hâlinde halkın devlet kurumlarına olan güveni artmakta; aksi hâlde yozlaşma ve yolsuzluk gibi olgular ortaya çıkmakta ve vatandaşların devlet kurumlarına olan güveni zayıflamaktadır. Nitekim kamu alımları, yüksek işlem hacmine sahip olması ve kamu ile özel sektör arasında yakın ilişki ve etkileşim gerektirmesi nedeniyle kamu mali yönetimi açısından yolsuzluk riskinin yüksek olduğu alanlardan biridir (OECD, 2026). Bu riskler yalnızca ihale sürecinde değil, ihale sözleşmelerinin uygulanması aşamasında da ortaya çıkabilmektedir.

OECD ülkelerinde kamu alımlarının toplam hacmi 6 trilyon avroya (GSYH'nin %12'sine) ulaşmıştır (OECD, 2025b: 2). Avrupa Birliği (AB) ülkelerinde ise her yıl 250.000'den fazla kamu idaresi mal, hizmet ve yapım işleri alımı için yaklaşık 2,5 trilyon avro (GSYH'nin %16'sı) tutarında harcama yapmaktadır (EC, 2026a). Bu itibarla kamu alımlarının doğru ve verimli bir şekilde yönetilmesi hâlinde önemli tutarda tasarruf sağlanması ve tasarruf edilen kaynakların daha verimli alanlarda kullanılması mümkün olabilmektedir. Nitekim kamu alımlarında %1'lik verimlilik artışı sağlanması durumunda OECD ülkelerinde yılda 43 milyar avro, AB ülkelerinde ise yılda 20 milyar avro tutarında tasarruf elde edileceği öngörülmektedir (OECD, 2025b: 1; EC, 2026a).

Çalışmanın ilk bölümünde kamu alımının ilkeleri ve aşamaları açıklanmış; ikinci bölümde AB ülkelerindeki ve Türkiye'deki kamu alımı mevzuatı karşılaştırmalı bir şekilde incelenmiştir. Üçüncü bölümde ise Türkiye ile AB

Ülkelerindeki kamu alımı uygulamalarına ilişkin çeşitli veriler analiz edilmiş ve Türkiye’de kamu alımlarına ilişkin sorunlar ele alınmıştır. Sonuç kısmında Türkiye’de kamu alımı sisteminde görülen sorunların çözümüne yönelik öneriler sunulmuştur.

1. KAMU ALIMLARINA İLİŞKİN TEMEL BİLGİLER

1.1. Kamu Alımının Temel İlkeleri

Kamu alım süreçlerinin başarılı bir şekilde yönetilebilmesi ve sonuçlandırılabilmesi için idarenin kamu alımı ilkeleri adı verilen bazı kurallara uyması gerekmektedir. Bu bağlamda Avrupa Birliği’nin başlıca ihale mevzuatı olan 2014/24 sayılı Direktifinde üye ülkelerin kamu alım süreçlerinde şeffaflık, rekabet, eşit muamele ve orantılılık ilkelerine uymaları gerektiği hükme bağlanmıştır (EC, 2014a).

Şeffaflık ilkesi; kamu alımının varlığı, içeriği, şartları, süreci ve sonucuna ilişkin olarak ilgili taraflara ve kamuoyuna doğru, anlaşılır, zamanında ve açık şekilde bilgi verilmesini, kamu alım sürecinde aleniyetin sağlanmasını ve kamu idaresinin kararlarının gerekçeleriyle birlikte tüm paydaşlara bildirilmesini ifade etmektedir (Üstün ve Çalış, 2019: 117). Bu ilke, kamu alımının yapılacağına ilişkin ilanın idare tarafından yayımlanmasını ve kamu alımına teklif sunmak isteyen tüm isteklilerin bu ilanlar aracılığıyla bilgilendirilmesini gerektirmektedir. Kamu alım sürecinde ihale ilanlarının geniş kitlelere ulaştırılması ve ihale sonuçlarına ilişkin temel bilgilerin kamuoyuna açıklanması, kamu alım sürecine ilişkin ortaya çıkabilecek tereddütlerin önlenmesi açısından önem taşımaktadır (Demiryürek, 2019: 121).

Rekabet ilkesi; kamu alım sürecinin teklif vermek isteyen tüm isteklilere açık tutulmasını, istekliler arasında bir yarışma ortamının oluşturulmasını ve isteklilerin kamu alımları sürecine özgürce katılarak karar alabilmelerini ifade etmektedir (Gök, 2010: 14). Rekabet ilkesinin uygulandığına ilişkin en önemli gösterge, kamu alımı için teklifte bulunan istekli sayısıdır (Polat ve Öztunç, 2023: 111). Zira istekli sayısı arttıkça istekliler arasında rekabet ortamı güçlenmektedir. İstekli sayısının artırılabilmesi için öncelikle kamu alımına ilişkin ilan yapılması ve ihale sürecinin şeffaf bir şekilde yürütülmesi gerekmektedir. Bu nedenle şeffaflık ilkesinin etkin biçimde uygulanması, rekabet ilkesinin hayata geçirilmesinde belirleyici bir rol oynamaktadır.

Eşit muamele ilkesi, idarenin ihale sürecine ilişkin tüm işlemlerinde ve değerlendirmelerinde isteklilere eşit, tarafsız ve ayrımcılıktan uzak şekilde davranma yükümlülüğünü ifade etmektedir (Gök, 2010: 16). Eşit muamele ilkesinden söz edilebilmesi için kamu alımları sürecinde istekliler arasında adil bir rekabet ortamının oluşturulması (Atuğ ve Taytak, 2018: 118) ve fırsat eşitliğinin sağlanması gerekmektedir. Bu bağlamda eşit muamele ilkesi, şeffaflık ve rekabet ilkelerinin uygulanması sonucunda ortaya çıkmaktadır.

Orantılılık ilkesi kamu alım sürecinde idarenin, isteklilerin uymaları için koyduğu yükümlülükler ile kamu alımının amacı arasında bir dengenin olmasını ifade etmektedir. Bu ilkenin amacı, idarenin takdir yetkisini keyfi, ölçüsüz ve rekabeti gereksiz biçimde sınırlayacak şekilde kullanmasını engellemektir (Smaga, 2025: 454, 456). Bu kapsamda idare, tedarik etmek istediği mal, hizmet veya yapım işine ilişkin şart ve yükümlülükleri belirlemeli; ancak bu şart ve yükümlülükler ihale konusu için amacıyla bağlantılı ve ölçülü olmalıdır.

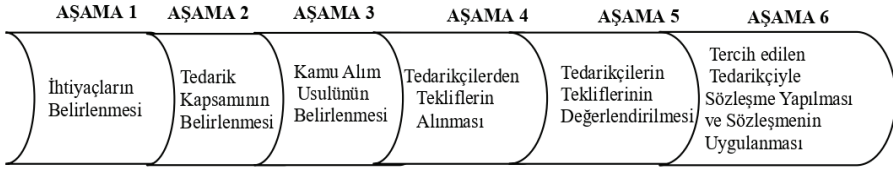
1.2. Kamu Alımının Aşamaları

Kamu alımları süreci altı aşamadan oluşmaktadır. İlk aşamada kamu idaresinin ihtiyaçları belirlenmekte ve bu kapsamda tedarik edilecek mal, hizmet veya yapım işine ilişkin teknik özellikler, kalite standartları, miktar ve diğer hususları içeren şartnameler hazırlanmaktadır (DAS, 2026). Bu süreçte piyasa araştırması yapılması ve şartnamelerin açık, anlaşılır ve öz biçimde düzenlenmesi, kamu alım sürecinin başarısını artırmaktadır. İkinci aşamada tedarik kapsamı belirlenmekte ve kamu alımıyla temin edilecek mal, hizmet veya yapım işinin tahmini değeri, yani yaklaşık maliyeti hesaplanmaktadır (Spenedge, 2024). Bütçe imkânları, teknik gereklilikler ve yasal zorunluluklar dikkate alınarak alternatifler maliyetlendirilmekte ve tercih edilecek seçenek belirlenmektedir. Bu aşamada teknik ve idari şartnamelere son şekli verilerek tedarik kapsamının belirlenmesi, kamu alım sürecinin sonraki aşamaları için temel teşkil etmektedir.

Üçüncü aşamada kamu alım usulü belirlenmektedir. Doğrudan temin, açık ihale, sınırlı ihale ve pazarlık gibi kamu alım usulleri arasında seçim yapılırken tedarikin kapsamı, aciliyet durumu ve yasal düzenlemeler dikkate alınmaktadır (Spenedge, 2024). Seçilen usul, kamu alımları sürecinin şeffaflığı, verimliliği ve maliyeti üzerinde belirleyici etkiye sahiptir. Dördüncü aşamada seçilen usul uygulamaya konulmakta, kamu alımının içeriği ve şartları ilan

veya mevzuatta öngörülen başka bir yöntemle isteklilere duyurulmakta ve piyasadan teklifler alınmaktadır. Bu aşamada tekliflere ilişkin asgari koşullar isteklilere bildirilmektedir (Spendedge, 2024).

Şekil 1. Kamu Alımı Sürecinin Aşamaları



Kaynak: Spendedge, 2024

Beşinci aşamada isteklilerden alınan teklifler, tedarik kapsamı ve şartnamelere uygunluk açısından değerlendirilmektedir. Ayrıca isteklilerin mali yeterlilikleri, iş deneyimleri ve tedariki gerçekleştirme kapasiteleri incelenmektedir (OAS, 2013:85). Altıncı ve son aşamada en uygun istekliyle sözleşme imzalanmakta, sözleşmenin uygulanması ve ödemelerin yapılmasıyla kamu alımları süreci tamamlanmaktadır. Bu kapsamda idare tarafından sözleşmenin imzalanması, uygulanması, ödemelerin gerçekleştirilmesi ve gerekli hâllerde sözleşmenin uzatılmasına ilişkin süreci düzenleyen bir sözleşme yönetim planı hazırlanmaktadır (Spendedge, 2024).

2. AVRUPA BİRLİĞİ ÜLKELERİNDE VE TÜRKİYE'DE KAMU ALIM USULLERİ

Kamu alım usulleri ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Birçok ülke kendi ulusal şartlarına göre kamu alımı mevzuatını düzenlemiştir. Kamu alım usullerine ilişkin temel konular Türkiye'de 4734 sayılı Kamu İhale Kanununda, İngiltere'de 2023 tarihli Kamu Alımı Kanununda ve Avrupa Birliği ülkelerinde Genel Kamu Alımlarına İlişkin 2014/24 sayılı AB Direktifinde ve ayrıca Su, Enerji, Ulaştırma ve Posta Hizmetleri Sektörlerinde Faaliyet Gösteren Kuruluşların Alımlarına İlişkin 2014/25 sayılı AB Direktifinde düzenlenmiştir (KİK, 2026, EC, 2026b). Bu tür düzenlemelere temel ihale kanunu şeklinde genel bir isim verilebilir. Zira kamu alımlarının büyük kısmı bu düzenlemelerde yer alan hükümlere göre yapılmaktadır. Ancak uygulamada bazı kamu alımları özel şartlar taşımaları nedeniyle temel ihale kanunu yerine ayrı özel kanunlarda düzenlenmiştir. Örneğin güvenlik ve savunma, uluslararası anlaşmalar, devletler arası işlemler, taşınmaz alımı ve kiralınması gibi konular kapsamında yapılan

kamu alımları birçok ülkede ayrı kanunlarda düzenlenmiştir. Savunma ve Güvenlik Alımlarına ilişkin 2009/81 sayılı AB Direktifi ile Türkiye’de 3238 sayılı Savunma Sanayii ile İlgili Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun bu düzenlemelere örnek teşkil etmektedir (CMBS, 2026; EU, 2009).

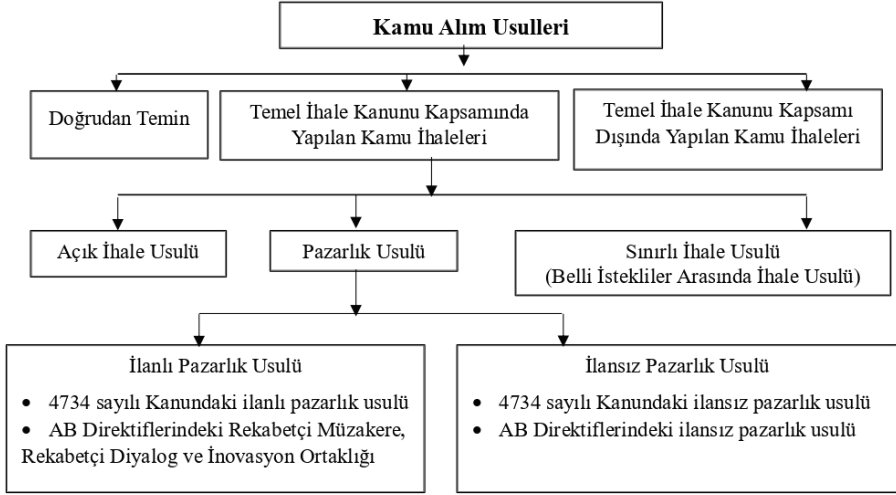
4734 sayılı Kanunda açık ihale usulü, belli istekliler arasında ihale usulü, pazarlık usulü ve doğrudan temin olmak dört kamu alım usulü düzenlenmiştir (KİK, 2026). Bu usuller 4734 sayılı Kanunun sırasıyla 19, 20, 21 ve 22’nci maddelerinde düzenlenmiştir. 21’inci maddede ayrıca pazarlık usulüyle yapılacak kamu alımlarının bir kısmının ilanlı diğer kısmının ise ilansız yapılabileceği hükme bağlanmıştır.

2014/24 ve 2014/25 sayılı AB Direktiflerinde öngörülen kamu alım usulleri; açık usul (open procedure), sınırlı ihale usulü (restricted procedure), rekabetçi müzakere (competitive procedure with negotiation), rekabetçi diyalog (competitive dialogue), inovasyon ortaklığı (innovation partnership) ve ilansız pazarlık usulü (negotiated procedure without prior publication) (EU, 2014a; EU, 2014b) şeklindedir. Bu usullerin AB üyesi ülkelerde uygulanmasının zorunlu olması için kamu alımı yoluyla tedarik edilecek mal, hizmet veya yapım işinin tutarının, AB Komisyonu tarafından genellikle iki yılda bir güncellenen eşik değerlerin üzerinde olması gerekmektedir. Örneğin bu eşik değerler 2026-2027 döneminde 2014/24 sayılı AB Direktifi kapsamında yapım işleri için 5 milyon 404 bin avro, merkezi yönetimler tarafından yapılan genel kamu alımlarında 140 bin avro, yerel yönetimler tarafından yapılan genel kamu alımlarında 216 bin avrodur. 2014/25 sayılı AB Direktifi kapsamında su, enerji, ulaştırma ve posta hizmetleri sektörlerinde gerçekleştirilen mal ve hizmet alımlarında ise 432 bin avro olarak belirlenmiştir (EU, 2026c).

AB Direktiflerindeki açık usul, niteliği itibarıyla 4734 sayılı Kanundaki açık ihale usulüne; sınırlı ihale usulü ise belli istekliler arasında ihale usulüne karşılık gelmektedir. Esas unsurları bakımından büyük ölçüde benzer olması nedeniyle bu çalışmada AB Direktiflerindeki açık usul uygulamaları için de ‘açık ihale usulü’ ifadesi kullanılmıştır. Rekabetçi müzakere, rekabetçi diyalog ve inovasyon ortaklığı usulleri, nitelikleri itibarıyla ilanlı pazarlık usulünün birer alt türüdür. Bu usullerde kamu idaresi ihale ilanı vermekte, ardından isteklilerle müzakere süreci yürütmektedir. İlansız pazarlık usulünde ise kamu idaresi, ihale ilanı yayımlamaksızın isteklilerle pazarlık süreci yürütmektedir. 2014/24 ve 2014/25 sayılı AB Direktifleri kapsamında uygulanan kamu alımlarında

sınırlı sayıdaki istisnai haller hariç olmak üzere isteklilerin tekliflerini elektronik ortamda sunmaları zorunlu tutulmuştur (EU, 2014a; EU, 2014b). Türkiye’de ve AB’de uygulanan kamu alım usulleri aşağıda gösterilmiştir.

Şekil 2. Türkiye ve AB Ülkelerindeki Kamu Alımı Usulleri



2.1. Doğrudan Temin

Doğrudan temin, kamu idaresinin genellikle düşük tutarlı mal, hizmet veya yapım işini temel ihale kanununda belirtilen ihale usullerine başvurmaksızın fiyat araştırması yaparak ve isteklilerle görüşerek doğrudan tedarik etmesidir.

Türkiye’de doğrudan temin, 4734 sayılı Kanunun 22’nci maddesinde belirtilen hâllerde, kamu idaresinin ihtiyaç duyduğu mal veya hizmeti isteklilerle teknik şartları ve fiyatı görüşerek doğrudan temin ettiği yöntem olarak tanımlanmıştır (KİK, 2026). Kanunda belirtilen ve her yıl Kamu İhale Kurumu tarafından yayımlanan bir tebliğle güncellenen parasal limitlerin altında yapılan alımlar, taşınmaz alım ve kiralamaları ile ihtiyacın yalnızca gerçek veya tüzel tek bir kişiden karşılanabildiği alımlar, 4734 sayılı Kanunda doğrudan temin yapılabilecek hâller arasında sayılmıştır (KİK, 2026). Bu kamu alım usulünde ilan yapılmamakta, isteklilerden teminat alınmamakta ve ihale komisyonu kurulmamakta; ancak ihale yetkilisince görevlendirilecek kişi veya kişiler tarafından piyasada fiyat araştırması yapılmak suretiyle mal ve hizmet alımı gerçekleştirilmektedir. 2025 yılında doğrudan teminlere ilişkin parasal limitler, büyükşehir sınırları dâhilinde 800.366 TL, büyükşehir sınırları dışında ise

266.618 TL olarak belirlenmiştir (RG, 2025). Kanununun 62'nci maddesinde doğrudan temin ve pazarlık usulüyle parasal limitler dahilinde yapılacak harcamaların yıllık toplamının, Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadıkça idarelerin bütçelerine bu amaçla konulacak ödeneklerin %10'unu aşamayacağı belirtilmiştir.

Kamu İhale Kurumu tarafından, Türkiye'deki kamu alım işlemlerinin ve süreçlerinin elektronik ortamda yürütülebilmesi amacıyla Elektronik Kamu Alımları Platformu (EKAP) kurulmuştur. Kamu idarelerinin doğrudan teminlerinde EKAP vasıtasıyla isteklilerden teklif almaları ve doğrudan temin işlemlerini sonuçlandırmaları mümkün bulunmaktadır (KİK, 2024:i; RG, 2023). Hâlihazırda EKAP üzerinden teklif alma zorunluluğu bulunmamakta, ancak doğrudan temin yoluyla yapılan alımlara ilişkin bilgilerin EKAP'a kaydedilmesi zorunlu tutulmuştur (RG, 2023). AB'de maliyetlerin düşürülmesi ve şeffaflığın artırılmasında önemli rol oynayan (Çelik, 2023) elektronik ihale sistemlerinin Türkiye'de de yaygın kullanımı büyük yararlar sağlayacaktır.

2014/24 ve 2014/25 sayılı AB Direktiflerinde ise doğrudan temin adıyla müstakil bir kamu alım usulü düzenlenmemiştir. Zira AB Direktifleri, Avrupa Komisyonu tarafından belirlenen eşik değerlerin üzerindeki kamu alımlarına uygulanmaktadır. Bu sebeple, AB ülkelerinde doğrudan temin usulü de dâhil olmak üzere eşik değerlerin altında kalan kamu alımlarına uygulanan usuller, ilgili ülkelerin kendi ulusal mevzuatlarında düzenlenmiş olup, genel olarak "eşik altı kamu alım usulleri" olarak adlandırılmaktadır.

AB ülkelerinde eşik altı kamu alım usulleri uygulanırken, öncelikle doğrudan temin için ayrı ve daha düşük bir eşik değer belirlenmekte ve bu eşiğin altındaki kamu alımlarında doğrudan temin usulü kullanılmaktadır. Doğrudan temin için belirlenen eşik değer ile AB Komisyonu'nun AB Direktifleri kapsamında öngördüğü eşik değerler arasında kalan kamu alımlarında ise genellikle açık ihale, sınırlı ihale, ilanlı veya ilansız pazarlık usulleri gibi diğer kamu alım usulleri uygulanmaktadır. Ancak bu usuller, AB Direktiflerinde yer alan benzer kamu alım usullerine kıyasla içerik bakımından daha basit ve esnek şekilde düzenlenmiştir.

Almanya'da 1.000 avronun altındaki mal ve hizmet alımlarında uygulanan "doğrudan sözleşme" (*direktauftrag*), İspanya'da 15.000 avronun altındaki mal ve hizmet alımları ile 40.000 avronun altındaki yapım işleri için uygulanan "küçük

sözleşmeler" (*contratos menores*), Fransa'da 40.000 avronun altındaki mal ve hizmet alımları ile 100.000 avronun altındaki yapım işleri için uygulanan ilansız ve ihalesiz alım usulü (*procédure sans publicité ni mise en concurrence*) ve İtalya'da 140.000 avronun altındaki mal ve hizmet alımları ile 150.000 avronun altındaki yapım işleri için uygulanan doğrudan alım usulü (*affidamento diretto*), AB ülkelerindeki doğrudan temin uygulamalarına örnek teşkil etmektedir (BWE, 2026; Legifrance, 2026a; CD, 2026; Brocardi, 2023). Bu ülkelerde doğrudan temin uygulamalarında düşük tutarlı kamu alımları için piyasa araştırması yapılmakta; ancak ilan yapılmamakta ve kamu alımı isteklilerden tedarik edilmektedir.

AB ülkelerinde doğrudan temin dışındaki eşik altı kamu alım usulleri de ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Almanya'da açık ihale, sınırlı ihale ve pazarlık usulü; Fransa'da uyarlanmış usul olarak adlandırılan pazarlık usulü; İspanya'da açık ihale, basitleştirilmiş açık ihale, sınırlı ihale ve ilanlı pazarlık usulü; İtalya'da ise açık ihale ve ilansız pazarlık usulü AB ülkelerindeki eşik altı kamu alım usullerine örnek olarak gösterilebilir (BWE, 2026; Legifrance, 2026b; CMS, 2018; Brocardi, 2023; Overheid, 2024: 35). Bu usullerin büyük kısmında ilan yapılmakta ve doğrudan temine kıyasla daha fazla sayıda istekliden teklif alınmaktadır. Ancak eşik altı usuller, AB Direktiflerinde benzer isme sahip usullere kıyasla daha basit şekilde düzenlenmiştir. Bu alımlar, elektronik kamu alımları platformları aracılığıyla elektronik ortamda gerçekleştirilebilmektedir. Almanya'da Vergabe, Fransa'da Place, İspanya'da PLACSP ve İtalya'da MEPA adlı elektronik kamu alımları platformları kullanılmakta olup, İtalya'da doğrudan teminle yapılan alımların yaklaşık %99'u MEPA aracılığıyla gerçekleştirilmektedir (DTVP, 2026; FB, 2026; PLACSP, 2026; OECD, 2019: 122).

2.2. Açık İhale Usulü

Açık ihale; ihale tarihinden belirli bir süre önce, ihalenin varlığının ve şartlarının bir ilan yoluyla kamuoyuna duyurulduğu, isteklilerin teklif verebilmek için herhangi bir ön yeterlik şartına tabi tutulmadığı ve tüm isteklilerin teklif verebildiği ihale usulüdür. Diğer ihale usullerine kıyasla açık ihale usulünde şeffaflık, rekabet ve eşit muamele ilkeleri daha etkili biçimde uygulanmaktadır. Bu nedenle birçok ülkede açık ihale usulünün yaygın şekilde uygulanması teşvik edilmektedir.

4734 sayılı Kanunun 5'inci maddesinde, açık ihale usulü ile belli istekliler arasında ihale usulünün temel ihale usulleri olduğu belirtilmiştir (KİK, 2026). Kanunda diğer kamu alım usullerinin uygulanması belirli şartlara bağlanmış olmasına karşın, açık ihale usulünün uygulanmasına ilişkin herhangi bir sınırlama öngörülmemiştir. Bu nedenle diğer kamu alım usullerinin uygulanmasını gerektiren şartların olmadığı durumlarda, açık ihale usulünün uygulanması zorunludur.

4734 sayılı Kanundaki açık ihale usulünde isteklilerin tekliflerini hazırlayabilmelerini sağlayabilmek için ihale tarihinden en az 40 gün önce Kamu İhale Kurumu tarafından çıkarılan Kamu İhale Bülteni'nde idare tarafından ihale ilanı yapılmaktadır (KİK, 2026). İhale ilanına ve ihale dokümanlarına isteklilerin EKAP üzerinden erişebilmesi hâlinde bu süre 5 gün kısaltılabilmektedir. Yaklaşık maliyeti 4734 sayılı Kanunun 8'inci maddesinde belirtilen eşik değerleri aşan ihalelerde, idare tarafından ihale ilanından en az 40 gün önce ihale konusuna ilişkin bilgilendirici bir ön ilan yayımlanması durumunda ihale ilanı ile ihale tarihi arasındaki süre 24 güne indirilebilmektedir (KİK, 2026). İhale konusu mal, hizmet veya yapım işinin yaklaşık maliyetinin 4734 sayılı Kanunun 8'inci maddesinde belirlenen ve her yıl üretici fiyat endeksi oranında güncellenen eşik değerlerin altında kalması hâlinde ise ihale ilanının ihale tarihinden önce yayımlanma süresi, ihale konusu işin yaklaşık maliyet tutarına bağlı olarak en az 21 gün, 14 gün veya 7 gün olarak belirlenmektedir (KİK, 2026).

2014/24 ve 2014/25 sayılı AB Direktiflerinde açık ihale usulü ile sınırlı ihale usulü temel ihale usulleri olarak düzenlenmiştir. Zira diğer ihale usullerinin uygulanması belirli şartlara bağlanmışken, bu iki ihale usulünün uygulanmasına ilişkin sınırlayıcı koşullar öngörülmemiştir. AB Direktifleri uyarınca açık ihale kapsamında yapılacak ilanın, ihale tarihinden en az 35 gün önce AB Resmî Yayın Ofisi tarafından çıkarılan TED (Elektronik İhaleler Günlüğü) bülteninde yayımlanması gerekmektedir. İsteklilerin tekliflerini elektronik ortamda sunabilmeleri hâlinde bu süre 30 gün olarak uygulanabilmektedir. İhale tarihinden en az 35 gün önce ihale hakkında bilgilendirici bir ön ilan yapılmış ise ilan süresi 15 güne indirilebilmektedir. Ayrıca usulüne uygun şekilde gerekçelendirilmiş bir acil durumun varlığı hâlinde, idarenin 15 günden az olmamak kaydıyla ilan süresini yeniden belirlemesi mümkündür (EU, 2014a; EU, 2014b).

2.3. Sınırlı İhale Usulü

Sınırlı ihale, isteklilerin ihaleye teklif verebilmek için ön yeterlik ilanında belirtilen teknik kapasite, mali yeterlik ve iş deneyimi gibi kriterlere göre ön yeterlik şartlarına tabi tutulduğu ve bu şartları sağlayan isteklilerin teklif verebildiği ihale usulüdür. Bu usulün adında "sınırlı" ibaresinin kullanılmasının nedeni, teklif verebilecek istekli sayısının, ön yeterlik şartlarını sağlayıp sağlamadıklarına göre idare tarafından sınırlandırılabilmesidir. Esasen sınırlı ihale usulünde olduğu gibi açık ihale usulünde de isteklilerin teklif verebilmek için çeşitli yeterlik şartlarını karşılamaları zorunludur. Ancak açık ihale usulünde isteklilerin yeterlik şartlarını karşılayıp karşılamadıkları, ihale tarihinden önce değil, tekliflerin değerlendirilmesi aşamasında tespit edilmektedir. Orantılılık ilkesine uyulmak kaydıyla sınırlı ihale usulü şeffaflık, rekabet ve eşit muamele ilkelerine de uygun olan bir kamu alım yöntemidir.

Türkiye'de sınırlı ihale usulü, belli istekliler arasında ihale usulü olarak adlandırılmıştır. 4734 sayılı Kanunun 20'nci maddesinde, ihale konusunun ileri teknoloji ve uzmanlık gerektirmesi nedeniyle açık ihale usulünün uygulanmadığı hâllerde ve Kanunda belirlenen eşik değerinin yarısını aşan yapım işlerinde belli istekliler arasında ihale usulünün uygulanabileceği hükme bağlanmıştır (KİK, 2026). Bu ihale usulünde ön yeterlik ilanı, isteklilerin ön yeterlik değerlendirmesi için idareye yapacakları son başvuru tarihinden en az 14 gün önce Kamu İhale Bülteni'nde yayımlanmaktadır (KİK, 2026).

İdarece yeterli bulunan adaylara, ihale gününden en az 40 gün önce teklif sunmaları için davet mektubu gönderilmektedir. Ön yeterlik ilanına ve ihale dokümanlarına EKAP üzerinden erişilebilmesi hâlinde bu 40 günlük süre 5 gün kısaltılabilmektedir. Yaklaşık maliyeti Kanunun 8'inci maddesinde belirlenen eşik değerleri aşan ihalelerde idare tarafından ön yeterlik ilanından en az 40 gün önce ihale konusu hakkında bilgilendirici bir ön ilan yayımlanması halinde davet mektubunun gönderilme süresi 24 güne indirilebilmektedir (KİK, 2026). İhale konusu mal, hizmet veya yapım işinin yaklaşık maliyetinin 4734 sayılı Kanunda belirlenen eşik değerlerin altında kalması durumunda ön yeterlik başvuru süresi 7 güne; davet süresi ise ihale konusu işin yaklaşık maliyet tutarına göre 21 güne, 14 güne veya 7 güne kadar düşürülebilmektedir (KİK, 2026). İhalenin sonuçlandırılabilmesi için ihaleye en az beş adayın davet edilmesi ve en az üç isteklinin teklif vermesi gerekmektedir.

2014/24 sayılı AB Direktifinde sınırlı ihaleye ilişkin olarak, ön yeterlik ilanının son başvuru tarihinden en az 30 gün önce TED Bülteni'nde yayımlanacağı ve idare tarafından yeterli bulunan adaylara ihale gününden en az 30 gün önce davet mektubu gönderileceği hükme bağlanmıştır (EU, 2014a). İsteklilerin ön yeterlik başvurularını ve ihale tekliflerini elektronik ortamda sunmaları hâlinde, teklif verme süresi 5 gün kısaltılabilmektedir. Ön yeterlik ilanından en az 35 gün önce idare tarafından ihale konusu hakkında bilgilendirici bir ön ilan yapılmış ise isteklilere tanınan teklif verme süresi 10 güne kadar indirilebilmektedir (EU, 2014a). Ayrıca usulüne uygun şekilde gerekçelendirilmiş bir acil durumun varlığı hâlinde, ön yeterlik başvuru süresi en az 15 gün, davet süresi ise en az 10 gün olarak belirlenebilmektedir (EU, 2014a). İhaleye en az beş adayın teklif vermeye davet edilmesi zorunludur.

2014/25 sayılı AB Direktifinde sınırlı ihale usulü, genel olarak 2014/24 sayılı AB Direktifine benzer şekilde düzenlenmiştir. Bununla birlikte 2014/25 sayılı AB Direktifinde kamu idaresine daha esnek kararlar alma imkânı tanıyan bazı farklı hükümlere yer verilmiştir. Örneğin bu direktifte ön yeterlik başvuru süresi kural olarak 30 gün olarak belirlenmiş; ancak acil bir durum şartı olmaksızın idarenin bu süreyi 15 güne kadar indirebileceği öngörülmüştür (EU, 2014b). Ayrıca, ön yeterlik değerlendirmesinin ardından ihaleye teklif verme süresinin, idareyle istekliler arasında uzlaşma sağlanması kaydıyla serbestçe belirlenebileceği; uzlaşma sağlanamaması hâlinde ise bu sürenin asgari 10 gün olacağı hükme bağlanmıştır (EU, 2014b).

2.4. Pazarlık Usulü

Pazarlık usulü, kamu idaresinin nihai teklifleri almadan önce ilk teklifleri ve bu tekliflere ilişkin şartları iyileştirmek amacıyla bir veya daha fazla istekliyle müzakere yürüttüğü bir kamu alım usulüdür (Tendify, 2026). Pazarlık usulü, ilanlı pazarlık ve ilansız pazarlık usulü olmak üzere ikiye ayrılmaktadır.

2.4.1. İlanlı Pazarlık Usulü

İlanlı pazarlık, ihale sürecinin bir ilanla başlatıldığı, ön yeterlik başvuruları veya ilk tekliflerin alınmasının ardından idare ile istekliler arasında müzakerelerin gerçekleştirildiği ve bu müzakereler sonucunda nihai tekliflerin sunulduğu ihale usulüdür. Genellikle ihale konusu işin teknik ve uzmanlık bakımından karmaşık unsurlar içermesi nedeniyle idarenin ihale konusu işin teknik şartlarını müzakere yoluyla belirleme ihtiyacı duyduğu durumlarda uygulanmaktadır.

Esasen idarenin isteklilerle müzakere yürütmesi ideal bir kamu alımı sisteminde arzu edilmeyen bir durumdur. Zira isteklilerle müzakere süreci, şeffaflık ve rekabet ilkeleriyle uyumsuz sonuçlar üretebilir ve eşit muamele yapılmama riskini doğurabilir. Ancak ihale konusu için idare açısından teknik olarak oldukça karmaşık olması, isteklilerle müzakereyi zorunlu hale getirebilmektedir (OECD, 2024: 20). Ayrıca ihale konusu için yaklaşık maliyeti, müzakere sonrasında netleşen teknik özelliklere bağlı olarak ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla teknik açıdan oldukça karmaşık olması nedeniyle idarenin isteklilerle müzakere ve pazarlık yapmadan sonuçlandırması mümkün olmayan ihalelerde, ilan yoluyla rekabet sağlandığından, ilanlı pazarlık usulü ve bu usulün AB Direktiflerindeki alt türlerinin, açık ve sınırlı ihale gibi rekabetçi bir kamu alım usulü olarak değerlendirilmesi gerekmektedir (EU, 2014a, md.26, 29).

4734 sayılı Kanunda 'ilanlı pazarlık usulü' terimi yer almamakta, yalnızca pazarlık usulü kullanılmaktadır. Ancak Kanunun 21'inci maddesinin birinci fıkrasının (a), (d) ve (e) bentlerinde açık ihale ve belli istekliler arasında ihale usullerinde teklif çıkmaması, ihale konusunun seri üretim içermeyen bir Ar-Ge faaliyetinden oluşması veya ihale konusunun karmaşık olması nedeniyle teknik ve malî özelliklerinin net bir şekilde belirlenememesi hallerinde pazarlık usulünün ilanlı bir şekilde uygulanacağı hükme bağlanmıştır (KİK, 2026). Bu tür durumlarda ihale ilanı, ihale tarihinden en az 25 gün önce Kamu İhale Bülteninde yayımlanmaktadır. Bununla birlikte ihale konusu için yaklaşık maliyeti, Kanunun 8'inci maddesinde belirtilen ve ÜFE ile güncellenen eşik değerlerin altında ise, ilan süresi yaklaşık maliyet tutarına bağlı olarak 21, 14 veya 7 güne indirilebilmektedir (KİK, 2026).

4734 sayılı Kanunun 21'inci maddesi uyarınca pazarlık usulünün birinci aşamasında isteklilerin teknik açıdan işi gerçekleştirme yöntemlerini açıklayan ancak fiyat içermeyen ilk tekliflerini sunmaları gerekmektedir (KİK, 2026). Bu aşamadan sonra idare, ihtiyaçları en iyi karşılayan çözüm ve yöntemleri belirlemek için isteklilerle teknik görüşmeler yapmakta ve teknik şartnameyi netleştirmektedir. İdare ikinci aşamada isteklilerden teknik şartnameye uygun şekilde birinci fiyat tekliflerini, ardından da ikinci fiyat tekliflerini alarak ihaleyi sonuçlandırmaktadır (KİK, 2026).

AB Direktiflerinde "ilanlı pazarlık usulü" terimi kullanılmamış olmakla birlikte, bu direktiflerde rekabetçi müzakere usulü (*negotiated procedure*

with competition), rekabetçi diyalog (*competitive dialogue*) ve inovasyon ortaklığı (*innovation partnership*) olmak üzere üç farklı ilanlı pazarlık türü düzenlenmiştir. Rekabetçi müzakere ve rekabetçi diyalog usulleri; açık veya sınırlı ihale usullerinin kamusal ihtiyaçların piyasadaki mevcut çözümlerle karşılanmasında yetersiz kalması, kamusal ihtiyacın yeni bir tasarım veya inovasyon gerektirmesi, sözleşmenin niteliği ve karmaşıklığı, nedeniyle müzakerenin zorunlu hâle gelmesi ya da teknik şartnamede ihale konusu işe ilişkin özelliklerin ve koşulların yeterince net biçimde belirlenememesi durumlarında uygulanmaktadır (EU, 2014a; EU, 2014b). Ayrıca açık ihale veya sınırlı ihale usullerinde yalnızca usulsüz ya da kabul edilemez tekliflerin sunulması hâlinde de bu usullere başvurulabilmektedir. İnovasyon ortaklığı ise idarenin ihtiyaç duyduğu ürün, hizmet veya yapım işinin piyasada mevcut çözümlerle karşılanamaması ve bu ihtiyacın inovatif bir çalışma ile Ar-Ge süreci yoluyla giderilmesinin mümkün olması durumunda uygulanmaktadır (EU, 2014a; EU, 2014b).

Rekabetçi müzakere usulünde idare, tedarik edilecek mal veya hizmete ilişkin asgari şartları belirlemekte; bu şartların dışındaki hususları ise isteklilerle müzakere etmektedir (EC, 2021: 5). Rekabetçi diyalog usulünde ise idare ihtiyacını genel hatlarıyla tanımlamakta, ancak ihtiyaç duyulan ürün veya hizmetin sahip olması gereken asgari şartları önceden belirleyememekte; bu şartlar dâhil olmak üzere ihale konusu işin tüm özelliklerini belirleyebilmek amacıyla isteklilerle diyalog yürütmektedir (EC, 2021: 5). İnovasyon ortaklığında idare, piyasada bulunmayan bir ürünün, hizmetin veya yapım işinin geliştirilmesi amacıyla isteklileri Ar-Ge faaliyetleri yürütmeye yönlendirmekte; bu süreçte isteklilerin Ar-Ge giderleri ile hizmet bedelleri kamu alımı kapsamında karşılanmaktadır (EU, 2014a; EU, 2014b). Yeni ürün veya hizmetin geliştirilmesinin tamamlanmasının ardından, bu ürün veya hizmetin mülkiyeti idareye geçmektedir.

2014/24 sayılı AB Direktifi uyarınca rekabetçi müzakere, rekabetçi diyalog ve inovasyon ortaklığı usullerinin tamamında ön yeterlik ilanı yapılmakta ve bu ilanın yayımlanmasından itibaren en az 30 gün sonra adaylardan ön yeterlik başvuruları alınmakta (EU, 2014a) ve kural olarak idarenin müzakere sürecini en az üç istekliyle yürütmesi gerekmektedir. Rekabetçi müzakere usulünde, ön yeterlik başvurularının değerlendirilmesinin ardından teknik açıdan yeterli görülen isteklilere ilk tekliflerini sunabilmeleri için en az 30 günlük süre

tanınmaktadır. İdare, ilk tekliflerin alınmasını takiben teklifleri iyileştirmek için isteklilerle müzakere yürütmekte ve müzakerelerin tamamlanmasının ardından isteklilerden nihai tekliflerini almaktadır. Nihai aşamada uygun görülen teklifi sunan istekliyle sözleşme imzalanmakta ve süreç herhangi bir süre sınırına tabi olmaksızın sonuçlandırılmaktadır (EU, 2014a).

Rekabetçi diyalog usulünde ise idare, ön yeterlik başvuruları kabul edilen isteklilerle ihale konusu için teknik özelliklerinin belirlenmesi ve teknik şartnamenin oluşturulması amacıyla bir diyalog süreci başlatmaktadır. İdare, diyalog sürecini teşvik etmek amacıyla diyaloga katılan isteklilere ödeme yapabilmektedir (EU, 2014a). Teknik şartnamenin oluşturulması ve ihale konusu iş için uygun çözüm yolunun belirlenmesinin ardından diyalog süreci tamamlanmakta; bu aşamadan sonra isteklilerden teknik şartnameye uygun teklif sunmaları istenmektedir. İdare, sunulan teklifleri değerlendirdikten sonra süre sınırı olmaksızın süreci sonuçlandırmaktadır.

İnovasyon ortaklığı usulünde ise öncelikle isteklilerin ön yeterlik başvuruları değerlendirilmekte, ardından yeterli görülen isteklilerden ihale konusu işe ilişkin araştırma ve inovasyon proje teklifleri alınmaktadır (EU, 2014a). Bu aşamayı takiben idare, uygun gördüğü istekli veya isteklilerle inovasyon ortaklığı sözleşmesi imzalamaktadır. Sözleşmenin imzalanmasından sonra, hedeflenen işin gerçekleştirilmesine yönelik ara hedefler belirlenmekte ve bu hedeflere ulaşıldığı ölçüde isteklilere ödeme yapılmaktadır (EU, 2014a). Ara hedeflerin tamamlanmasının ardından yeni ürün veya hizmetin geliştirilme süreci tamamlanmakta ve söz konusu ürün veya hizmetin mülkiyeti idareye geçmektedir.

2014/25 sayılı AB Direktifinde ise rekabetçi müzakere, rekabetçi diyalog ve inovasyon ortaklığı usulleri genel olarak 2014/24 sayılı AB Direktifine benzer şekilde düzenlenmiştir. Bununla birlikte, bu direktifte kamu idarelerine daha esnek karar alma imkânı tanıyan bazı farklılıklar bulunmaktadır. Örneğin, söz konusu üç usule ilişkin olarak ön yeterlik başvurusu ve teklif verme sürelerine dair asgari süreler belirlenmemiş, bu sürelerin tespiti idarenin takdirine bırakılmıştır (EU, 2014b).

2.4.2. İlansız Pazarlık Usulü

İlansız pazarlık, idarenin ihale ilanı vermeksizin isteklileri kamu alım sürecine davet ettiği ve tedarik edilecek mal, hizmet veya yapım işinin fiyatı

ile teknik şartları konusunda isteklilerle müzakere yürüttüğü pazarlık usulüdür. İlanlı pazarlık usulü, genellikle kamu alımının acilen gerçekleştirilmesini zorunlu kılan, ilan ve ihale sürelerine uyulması hâlinde kamu yararı açısından ciddi risk ve kayıplara neden olabilecek istisnai durumlarda uygulanmaktadır. Ayrıca tedarikin yalnızca tek bir istekli tarafından yerine getirilebildiği ve rekabetin fiilen mümkün olmadığı hâllerde de ilansız pazarlık usulüne başvurulmaktadır. İlanlı pazarlık usulü, ihale ilanı yapılmaması ve idarenin kendi belirlediği isteklilerle müzakere yürütmesi nedeniyle kamu alımlarında rekabet, şeffaflık ve eşit muamele ilkeleriyle bağdaşmayan bir yöntemdir. Ancak kamusal ihtiyacın acilen karşılanması zorunlu olduğu ve bu ihtiyacın karşılanmaması hâlinde doğacak zararın, ihale ilanı ve sürelerine uyulması durumunda sağlanacak faydadan daha fazla olduğu durumlarda, ilansız pazarlık usulü makul ve tercih edilebilir bir kamu alım yöntemi hâline gelmektedir.

4734 sayılı Kanunda "ilansız pazarlık usulü" ifadesi kullanılmamıştır. Bununla birlikte, Kanunun 21'inci maddesinin birinci fıkrasının (b), (c) ve (f) bentlerinde; doğal afet, salgın hastalık, can ve mal güvenliğini tehdit eden acil ve öngörülemeyen durumlar ile savunma ve güvenliğe ilişkin ivedi hâllerde ve ayrıca yaklaşık maliyeti Kanunda belirlenen tutarı aşmayan mal, malzeme veya hizmet alımlarında pazarlık usulünün ilan zorunluluğu olmaksızın uygulanacağı hükme bağlanmıştır (KİK, 2026). Dolayısıyla ilansız pazarlık usulü, 4734 sayılı Kanunda pazarlık usulüne ilişkin maddede, "ilansız pazarlık usulü" terimi kullanılmadan düzenlenmiştir. Kanunun 21'inci maddesi uyarınca ilansız pazarlık usulünün uygulanması hâlinde, en az üç istekli davet edilmekte; yeterlik belgeleri ve fiyat teklifleri birlikte alınmaktadır. Ardından isteklilerden ilk tekliflerini aşmamak kaydıyla nihai fiyat teklifleri alınarak ihale sonuçlandırılmaktadır (KİK, 2026).

2014/24 ve 2014/25 sayılı AB Direktiflerinde ilansız pazarlık usulü, "önceden ilan yapılmaksızın pazarlık usulü" (*negotiated procedure without prior publication*) adıyla düzenlenmiştir. Bu direktiflerde ilansız pazarlık usulünün; açık ihale veya sınırlı ihale yoluyla sonuç alınamaması, sözleşmenin teknik, sanatsal veya münhasır haklar nedeniyle yalnızca tek bir istekli tarafından yerine getirilebilmesi, idareden kaynaklanmayan öngörülemeyen ve aşırı acil durumların ortaya çıkması, emtia piyasasından alım yapılması, tasarım yarışması sonrasında yapılacak hizmet alımları, ilk sözleşmeye bağlı benzer iş veya hizmetlerin tekrarı gibi istisnai hâllerde uygulanabileceği belirtilmiştir (EU, 2014a; EU, 2014b). Bu usulde ilan yapılması, ön yeterlik süreci, birden

fazla teklif aşaması veya asgari sayıda istekliden teklif alınmasına ilişkin bir zorunluluk bulunmamakta; idare doğrudan isteklilerle pazarlık yürütmektedir (EU, 2014a; EU, 2014b).

Avrupa Adalet Divanı içtihatlarında kamu idarelerinin kural olarak ihale ilanı yapmak ve rekabetçi bir ihale süreci yürütmekle yükümlü oldukları, bu nedenle ilansız pazarlık usulünün uygulanmasına imkân tanıyan istisnaların son derece dar bir şekilde yorumlanması gerektiği; ilansız pazarlık usulünün uygulanmasını haklı kılan koşulların varlığını kanıtlama yükünün ihale makamına ait olduğu vurgulanmıştır (OECD, 2011: 10).

3. TÜRKİYE VE AB ÜLKELERİNDE KAMU ALIMINA İLİŞKİN VERİLERİN ANALİZİ

3.1. AB Ülkelerinde Kamu Alım Usullerine İlişkin Veriler

AB, 27 ülkeden oluşmakta olup, AB raporlarında ve kaynaklarında üye ülkelerinin tamamındaki kamu ihalelerinde uygulanan usullere ilişkin olarak oldukça sınırlı sayıda veri bulunmaktadır. Avrupa Komisyonu (EC, 2025: 15) verilerine göre, 2006-2010 yılları arasında AB ülkelerinde ihale usulleriyle gerçekleştirilen toplam kamu ihale adedinin %73'ü açık ihaleyle, %11'i sınırlı ihaleyle, %7'si ilansız pazarlıkla ve %9'u ilanlı pazarlık usulleriyle yapılmıştır.

Kutlina-Dimitrova ve Lakatos (2014: 508) tarafından yapılan ve ayrıntıları aşağıdaki tabloda gösterilen araştırmaya göre 2008-2012 yıllarında AB ülkelerinde ihale usulleriyle gerçekleştirilen toplam kamu ihale adedinin %85,2'si açık ihale, %5'i sınırlı ihale, %5,9'u ilansız pazarlık ve %3,9'u ilanlı pazarlık usulleriyle yapılmıştır. Aynı dönemde açık ihale usulüyle yapılan alımların toplam kamu alımı tutarı içindeki payı %63, sınırlı ihale usulünün payı %17,4, ilanlı pazarlık usulünün payı %13,8 ve ilansız pazarlık usulünün payı %5,8 olarak gerçekleşmiştir.

Tablo 1. 2008-2012 Yılları Arasında AB Ülkelerinde İhalelerin Dağılımı

İhale Türü	İhale Adedi	İhale Adedinin Toplam İhale Adedi İçindeki Payı (%)	İhale Tutarı (milyon Avro)	İhale Tutarının Toplam İhale Tutarı İçindeki Payı (%)
Açık İhale Usulü	207.651	85,2	114.155	63,0
Sınırlı İhale Usulü	12.229	5,0	31.499	17,4
Rekabetçi Müzakere (1)	9.031	3,7	19.735	10,9
Rekabetçi Diyalog (2)	411	0,2	5.289	2,9
İlanlı Pazarlık Usulü = (1)+(2)	9.442	3,9	25.024	13,8
İlansız Pazarlık Usulü	14.467	5,9	10.534	5,8
Toplam	243.789	100,0	181.212	100,0

Kaynak: Kutlina-Dimitrova ve Lakatos, 2014:508

Not: 1) İnovasyon Ortaklığı 2014'den sonra AB mevzuatına giren bir uygulama olduğu için tabloda gösterilmemiştir.

2) Tabloda yer alan veriler yazar tarafından yukarıda belirtilen kaynaktaki bilgilerden faydalanılarak oluşturulmuştur.

2014/24 ve 2014/25 sayılı AB Direktifleri 2014'te kabul edilmiş ve en son Nisan 2016 tarihinde üye ülkeler tarafından uygulanması zorunlu hale getirilmiştir (Eurolexa, 2026). Bu direktiflerin uygulandığı 2014-2024 döneminde AB ülkelerinde yapılan toplam kamu ihale sayısının ortalama %85,1'i açık ihale usulüyle, %2,8'i sınırlı ihale usulüyle, %6,2'si ilanlı pazarlık usulleriyle ve %5,3'ü ilansız pazarlık usulleriyle gerçekleştirilmiştir (EC, 2025: 217).

Tablo 2. 2014-2024 Döneminde AB Ülkelerinde İhale Türlerinin Sayılarının Dağılımı (%)

İhale Türü	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Ortalama
Açık İhale	84	83	83	85	86	89	86	87	85	85	83	85,1
Sınırlı İhale	4	4	4	4	3	2	2	2	2	2	2	2,8
İlanlı Pazarlık	4	5	6	6	6	5	5	6	7	8	10	6,2
İlansız Pazarlık	7	8	7	5	5	3	6	5	4	4	4	5,3

Kaynak: EC, 2025:217

2014/24 ve 2014/25 sayılı AB Direktiflerinin uygulanmaya başlanmasının ardından sınırlı ihale sayılarında ve tutarlarında oransal olarak azalma, açık ihalelerde ve ilanlı pazarlık usullerinde ise artış görülmüştür. Tablo 3'te gösterildiği üzere 2018-2023 döneminde açık ihale usulüyle yapılan ihalelerin toplam ihale tutarı içindeki payı %68, sınırlı ihale usulünün payı %8, ilanlı pazarlık usullerinin payı %19 ve ilansız pazarlık usulünün payı %6 olmuştur.

Tablo 3. 2018-2023 Döneminde AB Ülkelerinde İhale Tutarlarının Dağılımı

İhale Türü	İhale Tutarı (milyon Avro)	İhale Tutarının Toplam İhale Tutarı İçindeki Payı (%)
Açık İhale Usulü	2.513	68
Sınırlı İhale Usulü	296	8
Rekabetçi Müzakere (1)	628	17
Rekabetçi Diyalog (2)	74	2
İnovasyon Ortaklığı (3)	8,4	0,2
İlanlı Pazarlık Usulü = (1)+(2)+(3)	711	19
İlansız Pazarlık Usulü	212	6
Toplam	3.696	100

Kaynak: World Bank, 2025:54, EC, 2025:240

Tablo 4. 2008-2012 ile 2018-2023 Dönemlerinde AB Ülkelerinde İhale Türlerinin Dağılımı (%)

İhale Türü	İhale Türlerinin Sayılarının Toplam İhale Sayısına Oranları		İhale Türlerinin Tutarlarının Toplam İhale Tutarına Oranları	
	2008-2012	2018-2023	2008-2012	2018-2023
Açık İhale Usulü	85,2	86,3	63	68
Sınırlı İhale Usulü	5,0	2,2	17,4	8
İlanlı Pazarlık Usulü	3,9	6,2	13,8	19
İlansız Pazarlık Usulü	5,9	4,5	5,8	6

Kaynak: World Bank, 2025:54, EC, 2025:217, Kutlina-Dimitrova ve Lakatos, 2014:508

Tablo 1, 2, 3 ve 4'te gösterildiği üzere 2008-2023 yıllarını arasında açık ihale, sınırlı ihale ve ilanlı pazarlık usulleriyle yapılan ihalelerin toplam payı hem adet hem tutar açısından %93'ün üzerinde gerçekleşmiştir. Bu üç usulde de ihale ilanı yayımlanmakta ve rekabetçi bir süreç yürütülmektedir. Bu itibarla AB ülkeleri 2008-2023 yılları arasında kamu alım sürecinde başarılı bir performans göstermiştir. İlansız pazarlık usulünün 2018-2023 döneminde %6 gibi sınırlı bir oranda kalması, bu usulün direktiflerde de belirtildiği gibi sınırlı sayıdaki istisnai hallerde uygulandığını göstermektedir. Genellikle ileri teknoloji ve yüksek uzmanlık gerektiren kamu alımlarında uygulanan ilanlı pazarlık usullerinin toplam ihale tutarı içindeki payı ise 2008-2012 yılları arasında %6,2 iken 2018-2023 döneminde %19'a yükselmiştir. Bu itibarla AB ülkeleri, ihale usulleriyle yaptıkları alımların yaklaşık beşte birini ileri teknoloji ve yüksek uzmanlık bilgisi gerektiren alanlarda kullanmışlardır. Bu harcama düzeyi, kamu hizmetlerinin dijitalleştirilmesi ve teknolojik olarak iyileştirilmesi açısından olumlu bir durumu ifade etmektedir.

3.2. Türkiye'de Kamu Alım Usullerine İlişkin Veriler

2002 yılında kabul edilen 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu 1 Ocak 2003'ten itibaren uygulanmaya başlanmıştır. Kamu İhale Kurumu tarafından yayımlanan Kamu Alımları İzleme Raporlarında yer alan ve Tablo 5'te gösterilen verilere göre açık ihale usulüyle yapılan kamu alımı tutarlarının, bütün ihale usulleriyle yapılan toplam kamu alımı tutarı içindeki payı 2003'de %81,89 iken 2006'da %90,81'e yükselmiştir. Ancak bu oran 2010'da %86,11'e, 2016'da %80,71'e, 2020'de %73,09'a ve 2025'te %61,98'e düşmüştür. Ayrıca açık ihale usulüyle yapılan kamu alımı adetinin, bütün ihale usulleriyle yapılan toplam kamu alımı adedi içindeki payı 2003'te %78,62 iken 2006'da %87,5'e yükselmiştir. Ancak söz konusu oran 2010'da %77,92'ye, 2016'da %73,26'ya, 2020'de %71,07'ye ve 2025'te %70,35'e düşmüştür.

Tablo 5. 4734 sayılı Kanun Kapsamında Yapılan Kamu Alımlarının Türlerine Göre Dağılımı

İhale Türlerine İlişkin Alım Adetlerinin Toplam İhale Sayısı İçindeki Oran (%)						İhale Türlerine Alım Tutarlarının Toplam İhale Tutarı İçindeki Oran (%)					
Yıl	Açık İhale Usulü	B. İ. A. İhale Usulü	Pazarlık Usulü	İlanlı Pazarlık Usulü	İlansız Pazarlık Usulü	Yıl	Açık İhale Usulü	B. İ. A. İhale Usulü	Pazarlık Usulü	İlanlı Pazarlık Usulü	İlansız Pazarlık Usulü
2003	78,62	0,46	20,93	-	-	2003	81,89	1,48	16,63	-	-
2004	81,18	0,10	18,72	-	-	2004	87,11	1,08	11,81	-	-
2005	82,32	0,29	17,39	-	-	2005	85,58	2,02	12,40	-	-
2006	87,05	0,41	12,53	-	-	2006	90,81	1,20	7,99	-	-
2007	85,46	0,57	13,97	-	-	2007	87,14	3,10	9,76	-	-
2008	80,08	0,51	19,41	-	-	2008	87,14	1,98	10,88	-	-
2009	78,77	0,69	20,54	-	-	2009	85,76	1,84	12,40	-	-
2010	77,92	0,64	21,44	-	-	2010	86,11	4,13	9,76	-	-
2011	76,96	0,61	22,42	-	-	2011	83,68	9,14	7,18	-	-
2012	75,83	0,66	23,50	-	-	2012	80,87	10,11	9,01	-	-
2013	73,89	0,44	25,67	-	-	2013	78,1	10,39	11,51	-	-
2014	71,36	0,32	28,31	0,09	28,23	2014	85,71	4,77	9,52	0,19	9,33
2015	73,77	0,39	25,85	0,09	25,76	2015	86,34	4,56	9,10	0,16	8,94
2016	73,26	0,38	26,36	0,07	26,29	2016	80,71	5,34	13,95	0,23	13,72
2017	71,07	0,41	28,52	0,07	28,45	2017	67,30	11,13	21,56	1,36	20,20
2018	70,99	0,29	28,72	0,08	28,64	2018	74,58	4,08	21,34	0,77	20,57
2019	70,79	0,14	29,08	0,08	29,00	2019	75,84	1,80	22,36	0,04	22,31
2020	71,07	0,17	28,76	0,07	28,69	2020	73,09	0,56	26,35	0,11	26,24
2021	71,99	0,19	27,82	0,06	27,76	2021	70,72	1,84	27,44	0,09	27,36
2022	68,12	0,14	31,74	0,07	31,67	2022	66,55	0,61	32,84	0,06	32,78
2023	69,71	0,16	30,13	0,06	30,07	2023	55,66	1,07	43,27	0,10	43,17
2024	68,54	0,20	31,26	0,04	31,22	2024	55,16	1,05	43,79	0,36	43,43
2025	70,35	0,15	29,50	0,05	29,45	2025	61,98	0,80	37,23	0,16	37,06

Kaynak: Kamu İhale Kurumu, 2003-2025 Yıllarına İlişkin Kamu Alımları İzleme Raporları

Not: 1) Tablodaki veriler, yazar tarafından 2003-2025 Yıllarına İlişkin Kamu Alımları İzleme Raporlarındaki bilgilerden faydalanılarak hesaplanmıştır.

2) 2003-2013 yıllarına ilişkin Kamu Alımları İzleme Raporlarında pazarlık usulünün alt türleri belirtilmediğinden söz konusu yıllara ilişkin ilanlı pazarlık usulü ve ilansız pazarlık usulü verileri belirtilmemiştir.

3) İlanlı pazarlık usulüne ilişkin veriler 4734 sayılı Kanunun 21'inci maddesinin birinci fıkrasının (a), (d) ve (e) bentleri kapsamında yapılan pazarlık usulü alımlarından oluşmaktadır.

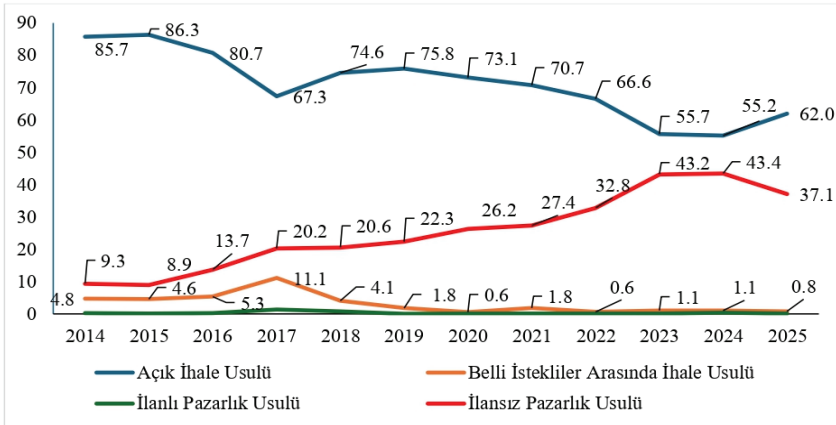
4) İlanlı pazarlık usulüne ilişkin veriler ise 4734 sayılı Kanunun 21'inci maddesinin birinci fıkrasının (b), (c) ve (f) bentleri kapsamında yapılan pazarlık usulü alımlarından oluşmaktadır.

5) Belli istekler arasında ihale usulü, yukarıdaki tabloda B. İ. A. İhale Usulü şeklinde kısaltılmıştır.

Pazarlık usulüyle yapılan kamu alımı tutarlarının bütün ihale usulleriyle yapılan toplam kamu alımı tutarları içindeki payı 2003'te %16,63 iken 2006'da %7,99'a düşmüş, ancak 2010'da %9,76'ya, 2016'da %13,95'e, 2020'de %26,35'e ve 2025'te %37,23'e yükselmiştir. Pazarlık usulüyle yapılan alım adetinin, bütün ihale usulleriyle yapılan toplam kamu alımı adedi içindeki payı ise 2003 yılında %20,93 iken 2006'da %12,53'e düşmüş, ancak 2010'da %21,44'e, 2016'da %26,36'ya, 2020'de %28,76'ya ve 2025'te %29,50'ye yükselmiştir. Belli istekliler arasında yapılan ihalelerin sayısı ve tutarı diğer ihale usullerine kıyasla oldukça sınırlı miktarda kalmıştır. Dolayısıyla Türkiye'de kamu idarelerinin alımları açık ihale usulü ve pazarlık usulü üzerinde yoğunlaşmıştır.

İhale ilanı yayımlanan ve rekabetçi bir süreç yürütülen açık ihale, belli istekliler arasında ihale ve ilanlı pazarlık usulüyle yapılan ihale tutarlarının toplam payı 2014, 2015 ve 2016 yılına kadar %80'in üzerinde iken 2017 yılından itibaren %80'in altına düşmüştür. Bu oran 2022'de %70'in, 2023, 2024 ve 2025'te %63'ün altına inmiştir. Şekil 3'te gösterildiği üzere ilansız pazarlık usulünün özellikle 2016 yılından itibaren istikrarlı bir şekilde artış göstermesi dikkat çekmektedir. Zira ilansız pazarlık usulünün ihale usulleri içindeki payı, 2015'te %8,9 iken 2016'da %13,7'ye 2020'de %26,2'ye, 2025'te %37,06'ya yükselmiştir. Buna karşın aynı dönemde açık ihale usulünün payında belirgin düşüş görülmüştür. Türkiye'deki bu eğilim, literatürde de yaygın olarak ele alınan bir konu olup; rekabet ilkesi ve fiyat indirimleri açısından doğrudan sonuçlar analize tabi tutulmaktadır (örneğin Polat ve Öztunç, 2023; Çelik ve Özdemir, 2025).

Şekil 3. 2014-2025 Yılları Arasında İhale Türlerine Göre Yapılan Kamu Alımı Tutarlarının Bütün İhale Türleriyle Yapılan Toplam Kamu Alımı Tutarı İçindeki Payı (%)



Kaynak: Şekil 3'deki veriler 2014-2025 Yıllarına İlişkin Kamu Alımları İzleme Raporlarındaki bilgilerden faydalanılmak suretiyle yazar tarafından hesaplanmıştır.

3.3. Türkiye ve AB Ülkelerinde Kamu İhale Usullerine İlişkin Verilerin Karşılaştırılması

Tablo 6'da 2018-2023 döneminde Türkiye ve AB ülkelerinin kamu ihale usullerine ilişkin verileri karşılaştırılmıştır. İlanlı pazarlık usulü genellikle ileri teknoloji ve uzmanlık gerektiren ve karmaşık bir yapıya sahip kamu alımlarında uygulanmakta olup bu usulün payı AB ülkelerinde %19 iken Türkiye'de %0,2 olarak gerçekleşmiştir. Bu veri Türkiye'nin kamu hizmetlerinin ve faaliyetlerinin dijitalleşmesini ve iyileşmesini sağlayan kamu alımlarında kullanılan ilanlı pazarlık usulünü AB ülkelerinin aksine etkili bir şekilde uygulamadığını göstermektedir.

Tablo 6. 2018-2023 Yılları Arasında Türkiye ve AB Ülkelerinde İhale Usullerinin Tutarlarının Toplam İhale Tutarı İçindeki Ortalama Payları (%)

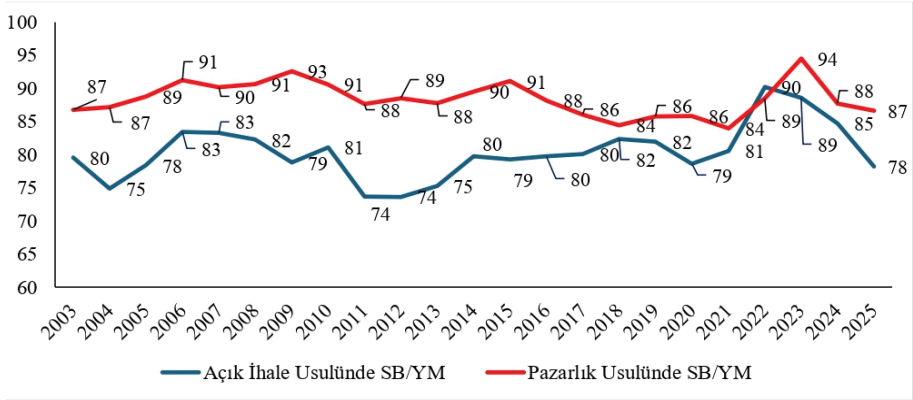
İhale Türü	AB Ülkeleri	Türkiye
Açık İhale Usulü	68	69,4
Sınırlı İhale Usulü (Belli İstekliler Arasında İhale Usulü)	8	1,7
İlanlı Pazarlık Usulü	19	0,2
İlansız Pazarlık Usulü	6	28,9

Kaynak: World Bank, 2025:53, Kamu İhale Kurumu, 2018-2023 Yıllarına İlişkin Kamu Alımları İzleme Raporları

Aynı dönemde rekabetçi kamu alım usullerinin, yani açık usul, sınırlı usul ve ilanlı pazarlık usullerinin paylarının toplamı, AB ülkelerinde %94 iken Türkiye'de %71,1'de kalmıştır. Rekabetçi bir usul olmayan ilansız pazarlık usulünün payı ise AB ülkelerinde %6 gibi düşük bir oran olurken Türkiye'de %28,9 gibi yüksek bir orana ulaşmıştır. Bu durum Türkiye'de kamu ihalelerinde AB ülkeleri düzeyinde bir rekabet ortamı oluşturulamadığını, esasen AB müktesebatına uyum amacıyla yürürlüğe konulan Kamu İhale Kanunu'nun, sıkça yapılan değişiklikler ve sorunlu uygulamalar nedeniyle Türkiye'de kamu alımlarının AB'de olduğu kadar şeffaf gerçekleşmesine imkan sağlamadığını (Ökde vd., 2017) göstermektedir. Önceden öngörülemeyen, acil ihtiyaçlar için istisnai olarak başvurulması gereken ilansız pazarlık usulünün yaygın bir uygulama haline gelmesi; alım yapan görevlilere fazla inisiyatif sağladığı için yolsuzluk ve usulsüzlük riski yüksek olan (Atuğ ve Taytak, 2018) doğrudan temin yönteminin sıklıkla ve artan ölçüde amacı dışında kullanılması, bu tespiti desteklemektedir.

Diğer taraftan Türkiye’de pazarlık usulü, açık ihale usulüne kıyasla kamu alımlarında daha yüksek maliyete yol açmaktadır. Nitekim 2003-2024 döneminde kamu alımlarının yıllık sözleşme bedellerinin yaklaşık maliyete (idarenin ihale öncesinde fiyat araştırması yaparak ihale konu iş için belirlediği tahmini bedele) oranı karşılaştırıldığında pazarlık usulünde bu oranın Şekil 4’te gösterildiği üzere açık ihale usulündeki orandan 2022 yılı hariç diğer bütün yıllarda daha yüksek bir değerde gerçekleştiği görülmektedir. 2003-2025 arasındaki dönemde sözleşme bedellerinin yaklaşık maliyete ortalama oranı açık ihale usulünde %80, pazarlık usulünde %88 olarak gerçekleşmiştir.

Şekil 4. 2003-2025 Yılları Arasında Açık İhale ve Pazarlık Usullerine Göre Yapılan Sözleşme Bedellerinin Yaklaşık Maliyete Oranları



Kaynak: Kamu İhale Kurumu, 2003-2024 Yıllarına İlişkin Kamu Alımları İzleme Raporları

Açık ihale usulünde pazarlık usulüne kıyasla sözleşme bedelinin yaklaşık maliyete oranının daha düşük olması, bu usulün pazarlık usulüne kıyasla daha fazla fiyat indirimi sağladığını kanıtlamaktadır. Nitekim AB Komisyonunun kamu alımlarına ilişkin raporunda da açık ihale usulüyle %3,8 oranında fiyat indirimi, yani tasarruf sağlandığı belirtilmiştir (EC, 2025: 53). Bilimsel araştırmalar da bu tezi desteklemektedir. Örneğin Decarolis ve Giorgiantonio (2015) yaptıkları ampirik analiz sonucunda açık ihalenin alım maliyetlerini düşürdüğü ve fiyat rekabetini artırdığı sonucuna ulaşmışlardır. Dolayısıyla Türkiye’de açık ihale usulünün yaygınlaştırılması halinde önemli miktarda tasarruf sağlanması mümkün bulunmaktadır.

3.4. Türkiye ve AB Ülkelerinde Doğrudan Temin ve İstisna Uygulamalarının Karşılaştırılması

Doğrudan temin 2014/24 ve 2014/25 sayılı AB Direktiflerinde düzenlenmediğinden ve AB ülkelerinin ulusal mevzuatlarına bırakıldığından AB genelinde doğrudan temin konusunda ortak bir uygulama bulunmamaktadır. Bununla birlikte doğrudan temin dahil olmak üzere eşik altı kamu alımlarının AB ülkelerinde elektronik kamu alımı platformları aracılığıyla yapılması ortak ve yaygın bir uygulamadır. Örneğin İtalya'da doğrudan teminlerin %99'u MEPA adı verilen platform üzerinden yapılabilmektedir (OECD, 2019: 122). Türkiye'de ise kamu idareleri EKAP üzerinden isteklilerden doğrudan temin için teklif alabilmektedir ancak bu uygulamanın ne kadar yaygın olduğu konusunda Kamu Alımları İzleme Raporlarında bir veri açıklanmamıştır.

4734 sayılı Kanunun 2003 yılında yürürlüğe girdiği ilk halinde 22'nci maddesinin birinci fıkrasında doğrudan teminle yapılabilecek alımlar 5 bent halinde düzenlenmişken sonradan yapılan değişikliklerle doğrudan teminin kapsamı genişletilmiş ve ilgili maddedeki bent sayısı 10'a çıkarılmıştır. 2025 yılında doğrudan temin kapsamında yapılan alımlar ise toplam kamu alımlarının %9,4'ünü oluşturmuştur (KİK, 2024: 4). Bu itibarla toplam kamu alımında önemli bir paya sahip olan ve kapsamı yıllar içinde genişleyen doğrudan temin işlemlerinin şeffaflık, rekabet ve eşit muamele ilkelerine uygun şekilde yürütülmesi ve bu kapsamda isteklilerden fiyat teklifi alma dahil olmak üzere doğrudan temine ilişkin bütün işlemlerin EKAP üzerinden yapılması büyük önem taşımaktadır.

Türkiye ve AB ülkelerinin temel ihale mevzuatında istisna tutulan konular karşılaştırıldığında bazı benzerlikler ve farklılıklar görülmektedir. Örneğin savunma ve güvenlik alımları, uluslararası anlaşmalar kapsamında yapılan kamu alımları, bazı kamu kurumlarının kendi aralarında yaptıkları alımlar, Türkiye ve AB ülkelerinde birbirine benzer şekilde temel ihale hükümlerinden istisna tutulmuştur. Ancak AB ülkelerine kıyasla Türkiye'de başta kamu bankaları ve şirketlerinin alımları ile kültürel varlıkların restorasyonu için yapılan alımlara ilişkin hükümler olmak üzere istisna konularının daha geniş tutulduğu görülmektedir. Nitekim 4734 sayılı Kanunun 2003 yılında yürürlüğe giren ilk halinde Kanundan istisna tutulan hususları düzenleyen 3'üncü maddenin birinci fıkrasında yer alan bent sayısı 6 ile sınırlı iken, ilerleyen yıllarda Kanundan istisna tutulan konu sayısı artırılmış, ilgili maddeye yeni bentler eklenmiş ve bent sayısı 25'e yükselmiştir.

AB Direktiflerinde ise istisnaların kapsamı daha sınırlı tutulmuştur. Örneğin KİT'lerin, belediye şirketlerinin ve döner sermaye işletmelerinin kamu alımları AB Direktiflerinin hükümlerinden istisna tutulmazken 4734 sayılı Kanunun 3/g maddesinde söz konusu kuruluşların belirli bir eşiğin altında kalan alımları istisna tutulmuştur. 2024 yılı Kamu Alımları İzleme Raporunda KİT'lerin 2024 yılında 68 milyar TL'si istisna olmak üzere 200,2 milyar TL tutarında kamu alımı yaptığı belirtilmiştir (KİK, 2024: 17). Ancak Hazine ve Maliye Bakanlığının 2024 yılı Kamu İşletmeleri Raporunda KİT'lerin 260,9 milyar yatırım harcaması yaptıkları belirtilmiştir (HMB, 2024: 4). Dolayısıyla KİT'lerin 2024 yılında belirtilenden daha fazla tutarda kamu alımını istisna kapsamında gerçekleştirdiği anlaşılmaktadır. 2025 yılı Kamu Alımları İzleme Raporunda toplam istisna tutarı için savunma ve güvenlik kapsamında yapılan alımların %62,8, KİT'ler, belediye şirketleri ve döner sermaye işletmelerinin istisna alımlarının %19,5, kültürel varlıkların restorasyonu için yapılan istisna alımlarının %5,9, diğer istisna alımlarının %11,8 oranında pay sahibi olduğu belirtilmektedir (KİK, 2025: 9).

Sayıştay tarafından hazırlanan denetim raporlarında, bazı kamu idarelerinin istisna, doğrudan temin ve pazarlık usulünün uygulanması konusunda kamu ihale mevzuatına uygun olmayan işlemler yaptıklarına dair tespitler bulunmaktadır. Bu kapsamda 2024 Yılı Sayıştay Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporunda bazı kamu idarelerinin 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nda belirtilen şartlar oluşmadığı halde istisna hükümlerini veya pazarlık usulünü uyguladıkları, ihale yapılması gereken ihtiyaçları kısımlara bölerek doğrudan teminle alım yaptıkları, bazı doğrudan temin uygulamalarında sözleşme, piyasa araştırması ve EKAP kaydı gibi işlemleri yapmadıklarına ilişkin tespitler yapılmıştır (Sayıştay, 2024: 40, 41). Ayrıca bazı kamu idarelerinin 4734 sayılı Kanunun 22/d kapsamındaki doğrudan temin ve 21/f kapsamındaki pazarlık usulü ile yaptıkları toplam tutarı, bu idarelerin bütçeye konulan ödeneklerinin %10'unu aştığı halde Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadan bu alımları yaptıkları, dolayısıyla 62'nci madde hükmüne uymadıkları belirlenmiştir (Sayıştay, 2024: 45, 46).

Tablo 7. İhale Usulleri, Doğrudan Temin ve İstisnaların Kamu Alımları Toplamı İçindeki Payı (%)

Yıl	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
İhale Usulleri	73,0	75,0	80,1	81,3	80,7	78,1	68,6	81,2	84,6	85,8
Doğrudan Temin	14,0	12,0	7,6	6,0	7,3	8,4	18,4	11,2	6,1	6,5
İstisna	13,0	13,0	12,4	12,8	12,0	13,5	12,9	7,5	8,7	7,4

Yıl	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
İhale Usulleri	86,4	89,6	90,3	86,6	82,0	83,1	84,6	76,8	83,8	71,9	75,8
Doğrudan Temin	5,6	2,2	1,4	1,9	5,4	5,5	4,4	5,5	5,4	10,2	9,4
İstisna	8,0	8,2	8,3	11,6	12,7	11,4	11,0	17,7	10,8	17,8	14,8

Kaynak: Kamu İhale Kurumu, 2005-2025 Yıllarına İlişkin Kamu Alımları İstatistik Raporları

Tablo 7'de gösterildiği üzere doğrudan temin ve istisnaların kamu alımı içindeki toplam payı 2005'te %27 iken 2017'de %9,7'ye düşmüş ancak bu yıldan sonra tekrar yükselmeye başlamıştır. Bu pay 2018'de %13,5 iken 2024'e (%28) kadar yükseliş trendine girmiş, 2025'de ise bir önceki yıla göre %4,8 oranında gerileme göstererek %23,2 olarak gerçekleşmiştir. Dolayısıyla 2018-2024 yılları arasında doğrudan temin ve istisnaların kamu alımı içindeki payında belirgin bir artış gerçekleşmiş olup söz konusu artışta Sayıştay raporlarında belirtilen mevzuat aykırı uygulamalarının etkili olabileceği değerlendirilmektedir.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Kamu idareleri, piyasadan tedarik ettikleri mal, hizmet ve yapım işleri vasıtasıyla vatandaşlara kamu hizmeti sunabilmektedir. Kamu alımlarının bir alt unsuru olan kamu yatırımları, ülkenin ekonomik kalkınmasını doğrudan etkilemektedir. Kamu alımları ayrıca bir ülkedeki kamu harcamalarının önemli bir bölümünü oluşturmaktadır. Bu bağlamda bütçe dengesinin sağlanması, kamu borç stokunun kontrol altında tutulması ve mali disiplinin korunabilmesi için kamu alımlarının şeffaflık, rekabet, eşit muamele ve orantılılık ilkelerine uygun şekilde yürütülmesi gerekmektedir. Bu kamu ilkelerinin etkili şekilde uygulanabilmesi için kamu idarelerinin alımlarını açık ihale, belli istekliler arasında ihale ve ilanlı pazarlık usulü gibi rekabetçi usullerle, yani ihale ilanı yapan ve istekliler arasında rekabet ortamı oluşturan yöntemlerle yapmaları büyük önem taşımaktadır. Buna karşılık ihale ilanı yapılmayan ve yeterli rekabet ortamı sağlamayan ilansız pazarlık usulüne ise acil ve beklenmedik ihtiyaçların karşılanması gibi istisnai durumlarda başvurulmalıdır.

AB ülkelerinde 2018–2023 yılları arasında ihale usulüyle gerçekleştirilen kamu alımlarının toplam tutarının %68’si açık ihale, %8’i sınırlı ihale, %19’u ilanlı pazarlık ve %6’si ilansız pazarlık usulüyle yapılmıştır. Bu dağılım, AB ülkelerinde kamu ihalelerinin büyük kısmında ihale ilanının yayımlandığını ve rekabetçi süreçlerin yürütüldüğünü, ilansız pazarlık usulüne ise yalnızca istisnai hâllerde başvurulduğunu göstermektedir. Buna karşılık Türkiye’de aynı dönemde çeşitli ihale usulleriyle yapılan alımların ortalama %69,4’ü açık ihale, %1,7’si belli istekliler arasında ihale, %0,2’si ilanlı pazarlık ve %28,9’u ilansız pazarlık usulüyle gerçekleştirilmiştir. İlansız pazarlık usulünün toplam ihale alımları içindeki payı 2014 yılında %9,3 iken, 2016’da %13,7’ye, 2020’de %26,2’ye ve 2025 yılında %37’ye yükselmiştir. Açık ihale usulünün payı ise 2014 yılında %87,71 iken 2025’te %62’ye gerilemiştir. Bu veriler Türkiye’de kamu ihalelerinde AB ülkelerindeki durumun aksine yeterli rekabet ortamı oluşturulmadığını ve ilansız pazarlık usulünün istisnai bir yöntem olmaktan çıkıp yaygın bir uygulama haline geldiğini göstermektedir.

Öte yandan Türkiye’de 2022 yılı hariç olmak üzere 2003-2025 döneminde sözleşme bedellerinin yaklaşık maliyete ortalama oranı açık ihale usulünde %80, pazarlık usulünde %88 olmuştur. Bu durum ilansız pazarlık usulünün kamu idareleri açısından daha maliyetli olduğunu, açık ihale usulünde ise alım maliyetlerinin daha düşük düzeyde gerçekleştiğini göstermektedir. Bu sebeple kamu alımlarında ilansız pazarlık usulü yerine açık ihale usulünün tercih edilmesi, sözleşme bedellerinin düşürülmesine ve tasarruf sağlanmasına katkı sağlayacaktır.

Öte yandan 2022 yılı hariç olmak üzere 2003-2025 döneminde Türkiye’de pazarlık usulünde sözleşme bedelinin yaklaşık maliyete oranı, açık ihale usulüne kıyasla daha yüksek değerde gerçekleşmiştir. Bu durum ilansız pazarlık usulünün idareler açısından daha maliyetli olduğunu göstermektedir. Bu sebeple kamu alımlarında ilansız pazarlık usulü yerine açık ihale usulünün tercih edilmesi, sözleşme bedellerinin düşürülmesine ve tasarruf sağlanmasına katkı sağlayacaktır.

Bu çerçevede Türkiye’de kamu alımlarında şeffaflık, rekabet, eşit muamele ve orantılılık ilkelerinin daha etkili şekilde uygulanması ve daha fazla tasarruf sağlanabilmesi için aşağıdaki önerilerin uygulanması faydalı olacaktır:

2014/24 ve 2014/25 sayılı AB Direktiflerinde, acil ve zorunlu durumlarda ihale ilanı ile ihale tarihi arasındaki sürenin 15 güne kadar indirilebilmesine imkân tanınmıştır. Benzer düzenlemenin 4734 sayılı Kanunda yapılması uygun olacaktır. Zira böyle bir düzenleme acil ve zorunlu bir durum gereğiyle ilansız pazarlık usulüne başvuran idarelerin açık ihale usulüne yönelmesini kolaylaştıracaktır.

4734 sayılı Kanunun 21/f maddesi uyarınca, bir ihtiyaç acil nitelik taşıyorsa dahi, Kanunda belirlenen eşik değerlerin altında kalması durumunda ilansız pazarlık usulü uygulanabilmektedir. Oysa AB Direktiflerinde böyle bir düzenleme bulunmamakta; bu tür alımların açık ihale veya sınırlı ihale usulüyle yapılması öngörülmektedir. Bu nedenle 4734 sayılı Kanunun 21/f hükmünün yürürlükten kaldırılması uygun olacaktır.

4734 sayılı Kanunda açık ihalede ihale ilanı ve tarihi arasındaki süre ile belli istekliler arasında ihalede ihale ilanı ile ön yeterlik değerlendirme tarihi arasındaki süre 40 gün olarak belirlenmiştir. 2014/24 ve 2014/25 sayılı AB Direktiflerinde ise bu süreler sırasıyla 35 gün ve 30 gündür. Söz konusu sürelerin 4734 sayılı Kanunda da 30 gün ve 35 güne indirilmesi, ihale süreçlerinin hızlanmasına katkı sağlayacaktır.

4734 sayılı Kanunun 21'inci maddesinde pazarlık usulü düzenlenmiş olup AB Direktiflerine uyum kapsamında pazarlık usulünün ilanlı pazarlık usulü ve ilansız pazarlık olmak üzere iki ayrı kanun maddesinde düzenlenmesi ve bu düzenlemelerin AB Direktifleri ile uyumlu gerçekleştirilmesi yerinde olacaktır.

AB ülkelerinde %6 seviyesinde kalan ilansız pazarlık usulü uygulamasının Türkiye'de yüksek olması, kamu alımı sisteminin en önemli sorunlarından birini oluşturmaktadır. Esasen acil ve zorunlu durumlarda başvurulması gereken ilansız pazarlık usulünün makul düzeylere çekilebilmesi için ilansız pazarlık uygulamalarının Kamu İhale Kurumunun ön iznine tabi tutulmasına yönelik bir düzenlemenin yapılması yerinde olacaktır.

İtalya'da doğrudan temin yoluyla gerçekleştirilen alımların %99'u MEPA adlı elektronik satın alma platformu üzerinden yapılmaktadır. Türkiye'de ise EKAP üzerinden doğrudan temin kapsamında teklif alınabilmekle birlikte, bu yöntem zorunlu değildir ve yalnızca alıma ilişkin bilgilerin EKAP'a kaydedilmesi yeterli görülmektedir. Doğrudan temin işlemlerinde şeffaflığın, rekabetin ve eşit muamele ilkelerinin etkili uygulanması ve daha fazla sayıda istekliden teklif alınması için bu alımların EKAP üzerinden yapılmasının zorunlu hâle getirilmesi büyük önem taşımaktadır.

Türkiye’de KİT’lerin, belediye şirketlerinin ve döner sermaye işletmelerinin kamu alımları, 4734 sayılı Kanunda belirlenen eşik değerlerin altında kalması hâlinde Kanun hükümlerinden istisna tutulmuştur. Buna karşılık AB Direktiflerinde bu kuruluşların belirli bir eşğin altındaki alımları için bir istisna öngörülmemiştir. Mevcut istisna uygulaması söz konusu kuruluşların önemli miktardaki kamu alımını ilansız pazarlık usulüne benzer şekilde almalarına yol açmaktadır. Bu nedenle anılan kuruluşların kamu alımlarının herhangi bir eşik altı istisnası olmaksızın tümüyle 4734 sayılı Kanun hükümlerine tabi tutulması uygun olacaktır.

KAYNAKÇA

- Atuğ, M. ve Taytak, M. (2018). Kamu Satın Alımları Kapsamında Doğrudan Temin Uygulamalarının Değerlendirilmesi ve Bir Vaka Analizi. *Sayıştay Dergisi* (110), 91-123.
- Brocardi (2023). Procedure per l'affidamento. <https://www.brocardi.it/nuovo-codice-appalti/dell-appalto/dei-contratti-di-importo-inferiore-alle-soglie-europee/art50.html>? Erişim: 18.11.2025
- BWE (2026) Verfahrensordnung für die Vergabe öffentlicher Liefer- und Dienstleistungsaufträge unterhalb der EU-Schwellenwerte, https://www.bundeswirtschaftsministerium.de/Redaktion/DE/Downloads/U/unterschwelvenvergabeordnung-uvgo.pdf?__blob=publicationFile&v=1
- CD (2026). Contratación Menor. <https://www.congreso.es/eu/cem/contratmenor?>, Erişim: 13.01.2026
- CMBS (2026). 7/11/1985 Tarihli ve 3238 Sayılı Savunma Sanayii ile İlgili Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun. <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=3238&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5> Erişim:13.11.2025
- CMS (2018). Public Procurement Regulation in Spain, <https://cms.law/en/int/expert-guides/cms-expert-guide-to-public-procurement/spain?> Erişim:13.11.2025
- Çelik, M. (2023). E-Transformation and Institutional Arrangements in Public Procurement <https://cij.up.pt/en/cij-research-papers/e-transformation-and-institutional-arrangements-in-public-procurement-suggestions-to-turkey/> Erişim:13.11.2025
- Çelik, M. Y. ve Özdemir, D. (2025). Türkiye'de Kamu Alımlarında Uygulanan İhale ve Alım Usullerinin Maliyet Etkinliği Temelinde Değerlendirilmesi, Dumlupınar Üniversitesi İİBF Dergisi (16), 177-184
- DAS (2026). Department of Administrative Service of Georgia State -Overview: Seven Stages of Procurement <https://doas.ga.gov/state-purchasing/seven-stages-of-procurement> Erişim:11.11.2025
- Decarolis, F., Giorgiantonio, C. (2015). Transparency, Competition, And Procurement Outcomes: Evidence from Italy. *Journal of Law, Economics, Organization*, 31(3), 547-579.
- Demiryürek Ürper, T. (2019). Kamu Alımlarında Etiğin Güçlendirilmesi: Türkiye'nin Merkezi Satın Alma Kurumu Olarak Devlet Malzeme Ofisi Üzerine Bir İnceleme. *Sayıştay Dergisi*, 30(115), 109-133.
- DTVP (2026). About DTVP. <https://en.dtv.de/about-us/> Erişim:11.11.2025

- EC (2021). Public Procurement Procedures and Instruments in Support of Innovation https://single-market-economy.ec.europa.eu/system/files/2021-11/GROW_C2_Procurement_procedure_20210831%20%281%29.pdf Erişim:25.01.2026
- EC (2025). Commission Staff Working Document Evaluation of Directive 2014/24/EU and Directive 2014/25/EU, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025SC0332> Erişim:13.12.2025
- EC (2026a). Public Procurement. https://single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/public-procurement_en. Erişim: 14.12.2025
- EC (2026b). Legal Rules and Implementation, https://single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/public-procurement/legal-rules-and-implementation_en. Erişim: 19.10.2025
- EC (2026c). Thresholds. https://single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/public-procurement/legal-rules-and-implementation/thresholds_en? Erişim: 07.10.2025
- EU (2009). Directive 2009/81/EU on Defence and Security Procurement. <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2009/81/oj/eng> Erişim:13.10.2025
- EU (2014a). Directive 2014/24/EU on Public Procurement. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:02014L0024-20180101&locale=en> Erişim: 18.12.2025
- EU (2014b). Directive 2014/25/EU on Procurement by Entities Operating in The Water, Energy, Transport and Postal Services Sectors <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:02014L0025-20180101> Erişim:18.12.2025
- Eurolexa, Directive 2014/24/EU of the European Parliament, <https://www.eurolexa.com/act/en/32014L0024/present/info?> Erişim: 06.11.2025
- FB (2026). Procurement and Markets, <https://www.businessfrance.fr/en/procurement-and-markets?> Erişim: 05.10.2025
- Gürün, F. ve Özcan, E. (2018). 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu ve AB Direktifleri Bağlamında Yolsuzluk ve Denetim, *Üsküdar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (7):309–336
- Gök, Y. (2010). Kamu ihale Hukukuna Hakim Olan İlkeleri, *Dış Denetim Dergisi*, Ekim-Kasım-Aralık 2010, ss.1-23.
- HMB (2024). Hazine ve Maliye Bakanlığı 2024 Kamu İşletmeleri Raporu.
- KİK (2022). Kamu Alımları İzleme Raporu 2022, Şubat 2023, Ankara
- KİK (2024). Kamu Alımları İzleme Raporu 2024. Şubat 2025, Ankara

- KİK (2026). Kamu İhale Kanunu - <https://dosyalar.kik.gov.tr/genel/ihaleGovTr/Kanunlar/4734.docx> Erişim:17.11.2025
- KİK (2025). 2025 Yılı Kamu Alımları İzleme Raporu, Şubat 2026, Ankara
- Kutlina-Dimitrova, Z. ve Lakatos, C. (2014). Determinants of direct cross-border public procurement in EU Member States. *Review of World Economics*, 152(3): 501-528.
- Legifrance (2026a). Code de la Commande Publique. https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000039500669? Erişim:22.12.2025
- Legifrance (2026b). Code de la Commande Publique <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGISCTA000037727923?> Erişim:22.12.2025
- OAS (2013). Organisation of American States Public Procurement Procedures Handbook. https://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic5_blz_resp_annex33.pdf Erişim: 17.11.2025
- OECD (2011). Public Procurement. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2011/01/what-are-the-public-procurement-procedures-and-when-can-they-be-used_g17a25e2/5js4wzv53043-en.pdf Erişim:4.12.2025
- OECD (2019). Public Procurement in Germany: Strategic Dimensions for Well-being and Growth. OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2024). Public Procurement for Public Sector Innovation, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2025a). Government at a Glance 2025. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2025/06/government-at-a-glance-2025_70e14c6c/0efd0bcd-en.pdf. Erişim: 15.12.2025
- OECD (2025b). OECD Public Procurement Principles. <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/about/programmes/grc/grc-see/integrity/OECD-Public-Procurement-Policy-Briefing-Note.pdf>. Erişim: 18.12.2025
- OECD (2026). Public Procurement. <https://www.oecd.org/en/topics/public-procurement.html> Erişim: 18.12.2025
- Overheid (2024). Preliminary Assessment of European Commission, <https://open.overheid.nl/documenten/6340d920-4576-4911-b465-f5e20b07c53a/file?> Erişim: 14.11.2025
- Ökde, B., Ökde, F., Börü, İ.E. ve Dağ, M. (2017). Avrupa Birliğinde Kamu Alımları ve Türkiye Karşılaştırması. *International Journal of Social and Humanities Sciences Research*, 4(12), 727-737.
- PLACSP(2026).PlatformadeContratacióndelSectorPúblico.<https://contrataciondelestado.es/wps/portal/plataforma/estadisticas>. Erişim: 06.01.2026

- Polat, S., Öztunç, İ. (2023). Rekabet İlkesi Kapsamında Kamu Alım Usullerinin Değerlendirilmesi. *Sayıştay Dergisi*, (128):101-129.
- RG (2023). Doğrudan Temin Yöntemiyle Yapılacak Alımlara İlişkin Tebliğ <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2023/07/20230711-10.htm> Erişim:14.11.2025
- RG (2025). Kamu İhale Tebliği (Tebliğ No: 2025/1). <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2025/01/20250124-5-1.pdf>. Erişim: 14.11.2025
- Sayıştay (2024). 2024 Yılı Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu. Sayıştay Başkanlığı, Ankara.
- Smaga, M. (2025). Proportionality as a Principle of Public Procurement, <https://ruj.uj.edu.pl/server/api/core/bitstreams/488ed6b5-536c-489e-b985-4ae419a31371/content>. Erişim: 06.01.2026
- Spendedge (2024). Navigating Public Procurement: 6 Key Steps <https://www.spendedge.com/blogs/public-procurement-process/> Erişim: 20.10.2025
- Tendify (2026). Negotiated Procedure, <https://www.tendify.eu/public-procurement-glossary/negotiated-procedure?> Erişim: 13.01.2026
- Üstün, Ü. ve Çalış, S. (2018). 4734 Sayılı Kamu İhale Kanununa Hâkim Olan İlkelerin Değerlendirilmesi. *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 26(2), 111-147
- World Bank (2025). European Union: Competition in Public Procurement, <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/099111425044525338>. Erişim:20.10.2025

COMPARATIVE ANALYSIS OF PUBLIC PROCUREMENT PRACTICES IN TÜRKİYE AND EUROPEAN UNION COUNTRIES

Abdullah KARAER

EXTENDED ABSTRACT

Public procurement refers to the acquisition of goods, services, and construction works by public authorities to deliver public services. In many countries, it constitutes one of the largest components of public expenditure and plays a critical role in financing public investments necessary for sustainable development. For this reason, conducting procurement processes in line with the principles of transparency, competition, equal treatment, and proportionality is essential for maintaining fiscal discipline and supporting long-term economic growth. In order to achieve this goal, competitive procurement methods such as open tender, restricted tender, and negotiated procedures with prior publication should be prioritized, while negotiated procedures without prior publication should be reserved for exceptional cases.

In the EU, public procurement between 2018 and 2023 was predominantly conducted through competitive procedures with prior publication: 68% via open tender, 8% via restricted tender, and 19% via negotiated procedure with prior publication, while only 6% was carried out through negotiated procedure without prior publication. This distribution indicates that, in the EU, negotiated procedures without prior publication are treated as genuine exceptions. In contrast, procurement practices in Türkiye reveal a markedly different pattern. Between 2018 and 2023, an average of 69.4% of procurements conducted through tender procedures used the open tender method, while restricted tenders accounted for only 1.7%, negotiated procedures with prior publication for 0.2%, and negotiated procedures without prior publication for as much as 28.9%. Moreover, the share of negotiated procedures without prior publication increased steadily over time, rising from 9.3% in 2014 to 26.2% in 2020, and reaching 43.4% in 2024. During the same period, the share of open tender procedures declined significantly, from 87.71% in 2014 to 62% in 2025. These trends suggest that, unlike in the EU, a sufficiently competitive procurement environment has not been established in Türkiye and that negotiated procedure without prior publication has evolved from an exceptional method into a widespread practice.

The study demonstrates that, in Türkiye, the ratio of contract prices to estimated costs is higher in procurements conducted through negotiated procedure with prior publication than through open tender procedures. Indeed, over the 23-year period between 2003 and 2025, the ratio of contract prices to estimated costs averaged 80% in open tenders and 88% in negotiated procedures. This indicates that an average discount of 8% can be achieved in open tenders compared to negotiated procedures. Therefore, significant savings could be achieved in Türkiye if open tenders are used more widely and if negotiated procedures without prior publication are kept at around 6%, as is the case in EU countries.

Finally, the study presents policy recommendations to align Turkish procurement legislation with the EU standards. These include making negotiated procurement without publication subject to prior approval from the Public Procurement Authority, and abolishing Article 21/f of Law No. 4734, the exceptions related to state-owned enterprises, municipal companies, and revolving fund enterprises, and making it mandatory to submit bids electronically in tenders.