

Review article

Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Kamu İhale Kanunu’ndaki Yeri: İstisna ve Eşik Değerler Üzerinden Bir Değerlendirme

The Place of State Economic Enterprises in Türkiye’s Public Procurement Act: An Assessment in the Context of Exceptions and Threshold Values

Metin Bakırtaş  *

Department of Political Science and Public Administration, Institute of Social Sciences, Sakarya University, Sakarya, Türkiye

Abstract

Bu çalışma, Türkiye’de kamu iktisadi teşebbüslerinin (KİT’ler) 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu karşısındaki konumunu, istisna hükümleri ve eşik değer mekanizması bağlamında incelemektedir. Çalışmada, KİT’lerin kamu mülkiyeti ve denetimi altında olmaları nedeniyle şeffaflık, rekabet ve hesap verebilirlik ilkeleriyle ilişkisi; buna karşılık enerji, ulaştırma ve sanayi gibi stratejik alanlarda piyasa koşullarında faaliyet göstermeleri sebebiyle tedarik sürekliliği ve operasyonel esneklik ihtiyacı birlikte ele alınmaktadır. Bu ikili yapı, Kanun’un kural-istisna dengesini KİT’ler bakımından ayrı bir tartışma alanına dönüştürmektedir. Makale, özellikle Kanun’un 3. maddesinin (g) bendinde öngörülen düzenlemenin kapsamını, sınırlarını ve hukuki sonuçlarını doktrinel ve karşılaştırmalı bir yaklaşımla değerlendirmekte; “ceza ve yasaklama hükümleri hariç” ibaresinin, istisna kapsamındaki alımların yaptırım ve denetim rejimiyle bağına tamamen koparmadığını göstermektedir. Ayrıca uygulamada sıkça karşılaşılan kavramsal karışıklık giderilerek, 3/g kapsamında belirlenen parasal limitlerin, Kanun’un genel eşik değerlerinden farklı olarak ihale usulünü belirleyen normatif eşikler değil; istisna alanını tanımlayan işlevsel sınırlar olduğu ortaya konulmaktadır. Avrupa Birliği’nde kamu teşebbüsleri için öngörülen düzenlemelerle Türkiye uygulaması karşılaştırıldığında, Türkiye’nin AB uyum hedefini korurken stratejik sektörlerde yerli sanayi ve tedarik güvenliği kaygılarını gözeterek “seçici ve dengeli uyum” çizgisi izlediği değerlendirilmektedir. Bu çerçevede çalışma, KİT’lere tanınan esnekliğin kamu yararı, rekabetçilik ve sanayi politikası hedefleriyle ilişkisini tartışmakta; istisna alanının kapsam ve sınırlarına ilişkin yorum farklılıklarının uygulamada tartışma ve belirsizlik üretebildiğine işaret etmektedir.

Keywords: Kamu Alımları, Kamu İhale Hukuku, İstisna Rejimleri, Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT’ler), AB Uyum

Abstract

This study examines the position of State Economic Enterprises (SEEs) in Türkiye under Public Procurement Act No. 4734, in the context of exception provisions and the threshold-value mechanism. It addresses together the relationship of SEEs with the principles of transparency, competition, and accountability due to public ownership and oversight, and their need for procurement continuity and operational flexibility as they operate under market conditions in strategic sectors such as energy, transport, and industry. This dual structure turns the Act’s rule-exception balance into a distinct area of debate with respect to SEEs. Focusing

* Corresponding author:

Metin Bakırtaş, Department of Political Science and Public Administration, Institute of Social Sciences, Sakarya University, Sakarya, Türkiye.
Email: metin.bakirtas@ogr.sakarya.edu.tr

in particular on Article 3(g), the article evaluates the scope, limits, and legal consequences of the provision through a doctrinal and comparative approach and shows that the phrase “except for penalty and debarment provisions” does not entirely sever the link between exempt procurements and the sanctions and oversight regime. In addition, by clarifying a frequent conceptual confusion in practice, the study demonstrates that the monetary limits set within the scope of Article 3(g), unlike the Act’s general threshold values, are not normative thresholds that determine procurement procedures; rather, they are functional limits that define the scope of the exception. When Türkiye’s practice is compared with the regulatory framework envisaged for public undertakings in the European Union, it is assessed that Türkiye follows a line of “selective and balanced alignment,” maintaining its EU harmonization objective while taking into account domestic industry and supply-security concerns in strategic sectors. Within this framework, the study discusses the relationship between the flexibility granted to SEEs and the objectives of public interest, competitiveness, and industrial policy, and notes that interpretive differences regarding the scope and limits of the exception may generate debate and uncertainty in practice.

Keywords: Public Procurement, Public Procurement Law, Exception Regimes, State Economic Enterprises (SEEs), EU Alignment

Received: 23 January 2026 * **Accepted:** 24 March 2026 * **Published:** 30 March 2026

GİRİŞ

Kamu alımları, modern devletlerde yalnızca teknik bir satın alma faaliyeti olarak değil; kamu kaynaklarının tahsisini, piyasa yapısını ve rekabet koşullarını doğrudan etkileyen temel bir kamu politikası alanı olarak değerlendirilmektedir. Bu alanın hukuki çerçevesi, bir yandan şeffaflık, rekabet ve hesap verebilirlik ilkelerini güvence altına almayı amaçlarken; diğer yandan ekonomik etkinlik, tedarik sürekliliği ve stratejik sektörlerin korunması gibi hedeflerle denge kurmak durumundadır. Bu denge arayışı, Kamu İktisadi Teşebbüslerinin (KİT’ler) kamu alım rejimi içindeki konumunu özellikle tartışmalı hâle getirmektedir.

Türkiye’de 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, Avrupa Birliği müktesebatına uyum hedefi doğrultusunda bütüncül bir ihale sistemi tesis etmiş; kamu kaynağı kullanan idareleri kural olarak bu sistemin kapsamına dâhil etmiştir. Bununla birlikte Kanun, kamu alımlarının tüm idareler bakımından aynı yoğunlukta kurallara tabi tutulmasının her durumda kamu yararını maksimize etmeyeceğini kabul ederek, istisna ve parasal sınır mekanizmaları aracılığıyla esnek düzenleme alanları oluşturmuştur. KİT’ler, bu sistem içinde ne tamamen kapsam dışı bırakılmış ne de klasik kamu idareleriyle özdeş bir statüye yerleştirilmiştir. Özellikle 4734 sayılı Kanun’un 3/g maddesi, KİT’lerin ana faaliyetlerine ilişkin belirli alımlar bakımından genel ihale rejiminden sapmaya imkân tanıyan özgün bir istisna rejimi öngörmektedir.

Bu çalışma, Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Kamu İhale Kanunu karşısındaki konumunu, istisna ve eşik değer düzenlemeleri ekseninde incelemeyi amaçlamaktadır. Çalışmada, 3/g maddesinde öngörülen parasal sınırların hukuki niteliği ile Kanun’un genel eşik değer rejimi arasındaki farklar ortaya konulmakta; Avrupa Birliği kamu alım sistemi ile Türkiye uygulaması karşılaştırmalı

olarak değerlendirilmektedir. Bu çerçevede makale, kamu alım hukukunda KİT'lere tanınan esneklik alanlarının keyfi ayrıcalıklar mı yoksa kamu yararı ve sanayi politikası hedefleriyle uyumlu bilinçli düzenlemeler mi olduğu sorusuna yanıt aramaktadır.

YÖNTEM VE MATERYAL

Bu çalışma, doküman temelli bir incelemeye dayanmaktadır. Çalışmanın materyalini 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun ilgili hükümleri, özellikle KİT'lere ilişkin istisna düzenlemesini içeren 3. maddenin (g) bendi ile konuya ilişkin kaynak eserler ve akademik çalışmalar oluşturmaktadır.

Araştırma, nitel bir yaklaşımla yürütülmüş ve doküman incelemesi yöntemine dayandırılmıştır. İlgili mevzuat ve literatür sistematik biçimde okunmuş; makalenin odaklandığı KİT'lerin konumu, istisna kapsamı ve eşik değer/parasal sınır ayrımı başlıkları altında düzenlenerek değerlendirilmiştir.

Kamu İktisadi Teşebbüsleri: Kavram, Tarihsel Gelişim ve Kamu Alımlarında İki İşlevli Yapı

Kamu iktisadi teşebbüsleri (KİT'ler), devletin ekonomik hayattaki rolünün klasik “düzenleyici” işlevin ötesine taşındığı modern kamu maliyesi perspektifinin kurumsal araçları arasında yer almaktadır. Klasik yaklaşım devleti ağırlıklı hakem/düzenleyici bir konumda tasavvur ederken; modern kamu maliyesi yaklaşımı, devletin gerektiğinde üretici ve yatırımcı olarak da iktisadi sürece müdahil olabileceğini kabul etmektedir. Bu genişleyen rol anlayışı, kamu maliyesinin yalnızca hukuki değil; iktisadi, siyasal ve sosyolojik boyutlarıyla birlikte ele alınmasını zorunlu kılar (Susam, 2024, s. 53). Nitekim hizmetlerin bölünemezliği, pazarlanamazlığı veya yüksek dışsallık üretmesi gibi nedenlerle kimi faaliyetlerin finansmanı vergiler aracılığıyla sağlanırken; devletin bazı alanlarda, özel kesimin de yürütebileceği faaliyetleri kamu kaynaklarıyla ve farklı örgütlenme biçimleriyle üstlenebildiği görülmektedir (Uluatam, 1978, s. 31-32). Bu çerçeve, KİT'lerin yalnızca “işletme” değil, aynı zamanda kamusal görevlerin ifasında kullanılan yönetsel-ekonomik bir model olduğunu göstermektedir.

KİT'lerin varlık gerekçesi ve işlevsel karakteri bakımından literatürde farklı açıklama setleri bulunmaktadır. Donaldson'un yaklaşımı çerçevesinde kamu girişimleri; ticari, ekonomik ve sosyal gerekçelerle temellendirilmektedir. Ticari yaklaşım, kamu işletmelerinin özel sektör benzeri bir mantıkla faaliyet yürüttüğünü; ekonomik yaklaşım, yüksek maliyetli altyapı ve temel girdiler gibi alanlarda kamu eliyle yatırım yapılmasını; sosyal yaklaşım ise istihdam, bölgesel kalkınma ve refah artışı hedefleriyle kamu girişimlerinin varlığını açıklar kılmaktadır. Bu üçlü çerçeve, KİT'lerin tek boyutlu bir amaçla değil, çoğu zaman birbirine eklemlenen çoklu hedeflerle faaliyet yürüttüğüne işaret etmektedir. Bu nedenle KİT'ler, ekonomik rasyonalite ile kamu mali disiplini arasındaki dengeyi temsil eden özgün kurumlar olarak hem literatürde hem uygulamada sürekli tartışma konusu olmaktadır (Akdoğan, 2011).

KİT olgusunun doğuşu, artan kamu görevleri ve devletin üretim süreçlerine doğrudan dahil olma ihtiyacıyla da ilişkilidir. Övgün'e göre KİT'ler, devletin mal ve hizmet üretiminde doğrudan sorumluluk

üstlenmesinin kurumsal bir sonucu olarak ortaya çıkmış; karma ekonomi koşullarında mali, sosyo-ekonomik ve idari boyutlarıyla önemli roller üstlenmiştir (Övgün, 2009, s. 13-15). Bu kurumsallaşma farklı ülkelerde farklı adlandırmalarla gerçekleşmiştir. Örneğin İngiltere’de “public enterprises/public corporations”, Fransa’da ise “entreprises publiques/industries nationalisées” gibi terimler kullanılmış; kavramsal çeşitliliğe rağmen, birçok ülkede bu yapıların millileştirme süreçleriyle güçlendiği görülmüştür (Özmen, 1967, s. 5).

KİT’lerin kavramsal çerçevesi bakımından Avrupa Birliği ve Türkiye düzenlemeleri birlikte değerlendirildiğinde ise iki farklı tanım mantığı ortaya çıkmaktadır. AB hukukunda “public undertaking” kavramı, kamu otoritelerinin mülkiyet, mali katılım veya yönetim kuralları aracılığıyla doğrudan ya da dolaylı hâkim etki kurabildiği teşebbüsleri kapsayan geniş bir şemsiye kavramdır; hâkim etki, sermaye çoğunluğu, oy haklarının kontrolü veya yönetim organlarının çoğunluğunu atama imkânı gibi ölçütlerle karine olarak kabul edilmektedir (European Commission, 2006). Benzer biçimde 2014/25/AB sayılı Direktif, kamu otoritelerinin hâkim etkisi altındaki teşebbüsleri kamu alım rejiminde “sözleşme yapan varlıklar” (contracting entities) olarak konumlandırmaktadır (Avrupa Parlamentosu ve Konsey, 2014).

Türkiye’de kamu iktisadi teşebbüsleri kavramı, pozitif hukuk bakımından 233 sayılı *Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname* ile sistematik bir çerçeveye kavuşturulmuştur. Anılan düzenleme, kamu iktisadi teşebbüslerini tek tip bir yapı olarak değil; farklı faaliyet amaçlarına ve işleyiş esaslarına sahip iki ayrı kurumsal model üzerinden tanımlamaktadır. Bu bağlamda “kamu iktisadi teşebbüsü”, iktisadi devlet teşekkülü ile kamu iktisadi kuruluşunu kapsayan üst bir kavram niteliği taşımaktadır (Kanun Hükmünde Kararname (233 sayılı), 1984).

Kanun Hükmünde Kararname’ye göre iktisadi devlet teşekkülü, sermayesinin tamamı devlete ait olan ve iktisadi alanda ticari esaslar çerçevesinde faaliyet göstermek üzere kurulan kamu işletmelerini ifade etmektedir. Bu teşebbüsler, piyasa koşulları içinde mal ve hizmet üretimi gerçekleştirmekte; faaliyetlerini kural olarak kârlılık ve ekonomik rasyonalite ilkeleri doğrultusunda yürütmektedir. Buna karşılık kamu iktisadi kuruluşları, yine sermayesinin tamamı devlete ait olmakla birlikte, tekel niteliği taşıyan mal ve hizmetleri kamu yararı gözeterek üretmek ve pazarlamak amacıyla oluşturulmuş yapılardır. Bu kuruluşların yürüttükleri kamu hizmetleri nedeniyle ürettikleri mal ve hizmetler imtiyazlı nitelik taşımakta; ticari kârlılık, ikincil bir hedef olarak konumlanmaktadır (Kanun Hükmünde Kararname (233 sayılı), 1984).

Bu ayrım, Türkiye’de kamu iktisadi teşebbüslerinin tekdüze bir kamu işletmeciliği anlayışına dayanmadığını; aksine faaliyet alanı, piyasa ilişkileri ve kamu hizmeti yoğunluğu bakımından farklılaşan bir kurumsal mimari üzerine inşa edildiğini göstermektedir. Dolayısıyla KİT kavramı, yalnızca mülkiyet ilişkisini değil; aynı zamanda devletin ekonomik alandaki rolünü hangi araçlar ve

hangi amaçlar doğrultusunda kullandığını ortaya koyan işlevsel bir çerçeve sunmaktadır (Kanun Hükmünde Kararname (233 sayılı), 1984).

KİT'lerin tarihsel gelişimi, kamu girişimciliğinin küresel ölçekte geçirdiği dönüşümle birlikte okunmalıdır. Erken örnekler Türkiye'de Memleket Sandıkları gibi girişimlerde ve Avrupa'da tasarruf sandıkları ile imtiyazlı şirketlerin devlet tarafından devralınması gibi uygulamalarda görülmekte; bu örnekler kamu girişimciliğinin yalnızca ekonomik boşluk doldurma değil, aynı zamanda dayanışma ve kalkınmacı vizyonla ilişkili bir karakter taşıdığını göstermektedir. 1929 Buhranı sonrasında ise kamu girişimciliği, İtalya'daki Istituto Per La Ricostrazione Industriale (IRI) ve İspanya'daki Instituto Nacional De Industria (INI) örneklerinde olduğu üzere, kriz yönetimi ve sanayi politikası aracı olarak daha sistematik biçimde kurumsallaşmıştır (Aray, 1973, s. 16-17). İngiltere ve ABD'de kamu işletmeciliğinin genişlemesi de benzer şekilde, stratejik sektörlerde kamunun üretici rolünün güç kazandığı bir paradigma değişiminin parçasıdır (Akdoğan, 2011).

Türkiye'de ise KİT'ler, Cumhuriyet'in kuruluşuyla birlikte ekonomik bağımsızlığı güçlendirme hedefi doğrultusunda, sermaye yetersizliği ve özel girişim kapasitesinin sınırlılığı koşullarında sanayileşmenin kurumsal taşıyıcıları olarak konumlanmış; planlı kalkınma döneminde ağır sanayi, enerji ve ulaştırma gibi alanlarda stratejik işlevler üstlenmiştir (Tezel, 1982; Kilci, 1994; Övgün, 2009). 1970'lerden itibaren görev zararları, verimlilik sorunları ve siyasal müdahaleler gibi yapısal meseleler belirginleşmiş; ilgili raporlarda KİT yönetiminde mali disiplin ve etkinlik sorunlarına dikkat çekilmiştir (Devlet Planlama Teşkilatı, 1977). 1980 sonrası liberal dönüşüm ve özelleştirme süreçleri KİT portföyünü daraltmış; buna karşın 2000'li yıllardan itibaren stratejik sektörlerde kalan KİT'lerin niteliksel öneminin sürdüğü ve kamu işletmeciliğinin daha seçici bir yapıya evrildiği değerlendirilmektedir (Akdoğan, 2011; Övgün, 2009; Hazine ve Maliye Bakanlığı, 2023).

Bu tarihsel seyir, KİT'lerin kamu alımları bakımından “iki işlevli” bir konum ürettiğini göstermektedir. KİT'ler bir yandan kamu mülkiyeti ve denetimi altında olmaları nedeniyle şeffaflık, hesap verebilirlik ve kamu kaynaklarının korunması gibi ilkelere tabi iken; diğer yandan çoğu zaman rekabetçi piyasada faaliyet göstermekte, tedarik sürekliliği ve operasyonel çeviklik ihtiyacı taşımaktadır. Dolayısıyla KİT'lerin alım süreçleri, kamu alım hukukunda “kural” ile “esneklik” arasında dengeli bir rejim ihtiyacını gündemde tutmakta; istisna ve parasal sınır mekanizmalarının KİT'ler açısından neden kritik önem taşıdığını açıklamaktadır.

Bu çerçevede KİT'lerin tarihsel gelişimi ve üstlendikleri çok boyutlu roller, kamu alımları rejimi karşısındaki konumlarının neden klasik kamu idarelerinden farklılaştığını da açıklamaktadır. Kamu mülkiyeti ve denetimi altında faaliyet göstermeleri, KİT'leri şeffaflık, rekabet ve hesap verebilirlik ilkeleri bakımından kamu alım hukukunun temel ilkelerine tabi kılarken; rekabetçi piyasalarda faaliyet göstermeleri, yüksek teknoloji ve sermaye yoğun üretim yapıları ile kesintisiz tedarik ihtiyacı, bu kuruluşlar açısından daha esnek ve hızlı alım mekanizmalarını zorunlu hâle getirmektedir. Bu durum,

KİT'lerin kamu alımlarında ne ölçüde genel rejime tabi olacağı, hangi hâllerde istisna ve parasal sınır mekanizmalarından yararlanabileceği sorusunu gündeme getirmektedir. Nitekim 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nda KİT'lerin hukuki konumu, kapsam hükümleri, istisnalar ve eşik değerler aracılığıyla klasik idarelerden ayrıştırılmış; bu ayrışma, kamu alım sisteminde “kural–istisna–denge” ilişkisini KİT'ler bakımından özel bir tartışma alanına dönüştürmüştür. Bu nedenle bir sonraki bölümde, Kamu İhale Kanunu'nun sistematigi içinde KİT'lerin konumu, istisna rejimi ve eşik değerler bağlamında ayrıntılı olarak ele alınacaktır.

Kamu İhale Kanunu Sistematiginde Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Yeri

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, kamu alımlarında şeffaflık, rekabet, eşit muamele ve hesap verebilirlik ilkelerini esas alan bütüncül bir ihale rejimi kurma amacıyla yürürlüğe girmiştir. Kanun'un kapsam maddesi incelendiğinde, kamu kaynağı kullanan idarelerin büyük ölçüde bu rejime tabi kılındığı görülmektedir. Bu çerçevede kamu iktisadi teşebbüsleri (KİT'ler), hukuki statüleri ve faaliyet alanları itibarıyla Kanun'un kapsamı dışında bırakılan özel bir idare kategorisi olarak düzenlenmemiş; aksine kural olarak Kamu İhale Kanunu sistematigi içinde konumlandırılmıştır (Akdoğan, 2011; Susam, 2024).

KİT'lerin Kanun kapsamı içinde yer alması, bu kurumların kamu kaynağı kullanmaları ve kamu mülkiyeti altında faaliyet göstermeleriyle doğrudan ilişkilidir. Kamu alımlarında temel ilkelerin amacı, yalnızca idari işlemlerin şeklen denetlenmesi değil; aynı zamanda kamu kaynaklarının etkin, verimli ve hesap verebilir biçimde kullanılmasını sağlamaktır. Bu bakımdan KİT'lerin bütçe dışı bir işletme mantığıyla faaliyet göstermeleri, kamu alım hukukunun temel güvencelerinden tamamen muaf tutulmalarını haklı kılmamaktadır (Büber, 2008).

KİT'lerin Kamu İhale Kanunu kapsamı içinde yer almasına karşın, kamu mali yönetimi bakımından 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun kapsamı dışında bırakılmış olmaları, bu kurumların hukuki konumunu daha da özgün hâle getirmektedir. 5018 sayılı Kanun'un 2. maddesi uyarınca genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri arasında sayılmayan KİT'ler, bütçe hakkı, harcama yetkisi, iç kontrol ve mali raporlama rejimi bakımından klasik kamu idarelerinden farklı bir mali yapıya sahiptir. Bu durum, KİT'lerin harcamalarının merkezi bütçe disiplini dışında yürütülmesine olanak tanıırken; kamu kaynaklarıyla faaliyet gösteren bu kuruluşların ihale süreçlerinde neden tamamen serbest bırakılmadığını da açıklamaktadır. Başka bir ifadeyle KİT'ler, mali yönetim açısından daha özerk bir konumda bulunmalarına rağmen, kamu alımları bakımından 4734 sayılı Kanun'un temel ilke ve denetim çerçevesi içinde tutulmuştur. Bu ikili yapı, KİT'lerin hem mali özerklik hem de kamu alım hukukuna bağlılık ekseninde “karma” bir kurumsal statüye sahip olduklarını göstermektedir (Akdoğan, 2011; Büber, 2008).

Bununla birlikte 4734 sayılı Kanun'un sistematigi, kamu alımlarının tüm idareler bakımından aynı yoğunlukta kurallara tabi tutulmasını da öngörmemektedir. Kanun koyucu, farklı idare türlerinin faaliyet alanları, organizasyon yapıları ve operasyonel ihtiyaçları arasında önemli farklar bulunduğunu

kabul etmiş; bu farkları gözetken esnek düzenleme alanlarını istisna hükümleri aracılığıyla oluşturmuştur. Bu bağlamda KİT’lerin Kamu İhale Kanunu içindeki konumu, “tam kapsam” ile “tam kapsam dışılık” arasında, kısmi ve koşullu bir tabiiyet şeklinde ortaya çıkmaktadır (Karagenç, 2024).

KİT’ler açısından Kamu İhale Kanunu’na tabiiyetin temel özelliği, bu kurumların Kanun kapsamındaki genel alım rejimine dâhil olmaları; ancak faaliyetlerinin niteliği nedeniyle belirli alımlarda istisna hükümlerinden yararlanabilmeleridir. Başka bir ifadeyle KİT’ler, Kanun sistematüğinde ayrı bir hukuki kategori olarak değil; belirli durumlarda genel kurallardan sapmaya izin verilen idareler olarak konumlandırılmıştır. Bu yaklaşım, KİT’lerin hukuki statüsünden ziyade, gerçekleştirdikleri alımların niteliğini esas alan işlevsel bir düzenleme anlayışını yansıtmaktadır.

Kamu İhale Kanunu’nda KİT’lere yönelik istisnaların varlığı, bu kurumların faaliyet alanlarının çoğu zaman süreklilik, teknik uzmanlık ve zaman hassasiyeti gerektirmesiyle ilişkilidir. KİT’lerin ana faaliyetlerine doğrudan bağlı alımlarda, standart ihale prosedürlerinin her durumda uygulanması; tedarik zincirinde gecikmelere, maliyet artışlarına ve üretim süreçlerinde aksamalara yol açabilmektedir. Bu nedenle Kanun koyucu, KİT’lerin bazı alımlarında genel ihale rejiminden sapmaya imkân tanıyan düzenlemelere yer vermiştir (Boratav, 2015). Ancak bu sapma imkânı, KİT’lerin Kamu İhale Kanunu’ndan bütünüyle muaf tutuldukları anlamına gelmemektedir. Aksine Kanun sistematüğü, KİT’lerin kamu alım rejimiyle bağını tamamen koparmak yerine, bu bağın yoğunluğunu alımın niteliğine göre ayarlayan kademeli bir yapı kurmaktadır.

Bu çerçevede KİT’lerin Kamu İhale Kanunu içindeki yeri, yalnızca hukuki bir sınıflandırma meselesi olarak değil; kamu alımlarının ekonomik işlevi ile kamu yararı arasındaki ilişkinin nasıl kurulduğunu gösteren bir denge alanı olarak değerlendirilmelidir. KİT’lere tanınan sınırlı istisna alanları, kamu alım rejiminde keyfilik yaratmaktan ziyade, farklı kurumsal ihtiyaçların aynı hukuki çerçeve içinde yönetilmesine yönelik bir uyarlama mekanizması olarak işlev görmektedir (Akdoğan, 2011; Karagenç, 2024).

Sonuç olarak Kamu İhale Kanunu sistematüğinde KİT’ler, ne klasik kamu idareleriyle tamamen özdeş ne de özel sektör işletmeleriyle aynı konumda değerlendirilmiştir. Kanun koyucu, KİT’lerin karma yapısını dikkate alarak, bu kurumları genel ihale rejimi içinde tutan; ancak belirli alımlarda sınırlı ve koşullu esneklik alanları açan bir düzenleme anlayışını benimsemiştir. Bu yaklaşım, KİT’lerin kamu alım hukukundaki konumunun, istisna ve parasal sınır düzenlemeleriyle birlikte ele alınmasını zorunlu kılmaktadır.

Kamu İhale Kanunu’nda İstisna Kavramı ve Kamu İktisadi Teşebbüsleri

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun sistematüğinde “istisna” kavramı, kamu alım rejiminden mutlak ve sınırsız bir muafiyeti ifade etmemekte; aksine belirli alımlar bakımından genel usul ve yöntemlerden sınırlı ölçüde sapılmasına imkân tanıyan özel bir düzenleme tekniğini yansıtmaktadır. Bu yönüyle istisnalar, Kanun’un kapsam hükümlerini ortadan kaldıran bir “kapsam dışılık” hâli olarak

değil; kamu alım hukukunun temel ilkeleri korunmak suretiyle, farklı idare türlerinin ve faaliyet alanlarının ihtiyaçlarına uyum sağlayan tamamlayıcı mekanizmalar olarak değerlendirilmelidir. Nitekim Kanun koyucu, istisna hükümlerini düzenlerken kamu alımlarında şeffaflık, rekabet ve hesap verebilirlik ilkelerinden bütünüyle vazgeçmemiş; yalnızca bu ilkelerin uygulanma yoğunluğunu alımın niteliğine göre farklılaştırmıştır (Akdoğan, 2011).

Bu bağlamda 4734 sayılı Kanun'un 3. maddesinde yer alan istisna hükümleri, Kanun kapsamındaki tüm idarelerin belirli nitelikteki alımlarını veya bazı idarelerin belirli faaliyet alanlarına ilişkin alımlarını genel ihale rejiminin dışında bırakmaktadır. Ancak bu düzenleme, idarelere sınırsız bir serbesti tanımamakta; aksine istisna kapsamındaki alımların dahi Kanun'un ceza ve yasaklama hükümleri ile denetim mekanizmalarıyla bağlantısını sürdürmektedir. Dolayısıyla istisna rejimi, kamu alımlarında keyfiliği değil, işlevselliği esas alan bir normatif tercih olarak karşımıza çıkmaktadır (Büber, 2008).

Kamu iktisadi teşebbüsleri (KİT'ler) bakımından istisna kavramı, bu kurumların faaliyetlerinin süreklilik, teknik uzmanlık ve zaman hassasiyeti gerektiren bir yapıya sahip olmasıyla yakından ilişkilidir. KİT'ler, çoğu zaman enerji, ulaştırma, sanayi ve altyapı gibi stratejik sektörlerde faaliyet göstermekte; üretim süreçleri, karmaşık tedarik zincirlerine ve yüksek teknolojik girdilere dayanmaktadır. Bu tür faaliyet alanlarında standart ihale prosedürlerinin her durumda ve aynı yoğunlukta uygulanması, tedarik sürekliliğini zedeleyebilmekte; maliyet artışlarına ve operasyonel gecikmelere yol açabilmektedir. Bu nedenle Kanun koyucu, KİT'lerin belirli alımlarında genel ihale usullerinden sapmaya izin veren istisna hükümlerini öngörmüştür. Bununla birlikte KİT'lere tanınan istisnalar, bu kurumların Kamu İhale Kanunu'nun dışında konumlandırıldığı anlamına gelmemektedir. Aksine KİT'ler, Kanun sistematigi içinde yer almaya devam etmekte; yalnızca alımın niteliği ve faaliyetin özelliği dikkate alınarak belirli durumlarda farklılaştırılmış bir rejime tabi tutulmaktadır. Bu yönüyle KİT'lere ilişkin istisna hükümleri, idarenin hukuki statüsünden ziyade gerçekleştirilen alımın fonksiyonunu esas alan işlevsel bir yaklaşımı yansıtmaktadır (Karagöç, 2024).

İstisna rejiminin KİT'ler bakımından taşıdığı bu işlevsel anlam, aynı zamanda kamu alımlarında "kural-istisna dengesi"nin nasıl kurulduğunu da göstermektedir. Kanun koyucu, bir yandan kamu kaynaklarının korunmasını ve rekabetçi ortamın sürdürülmesini amaçlarken; diğer yandan KİT'lerin piyasa koşulları içinde faaliyet gösterebilme kapasitesini zayıflatacak aşırı prosedürleşmeden kaçınmayı hedeflemiştir. Bu çerçevede istisnalar, KİT'lerin kamu alım hukukundaki konumunu zayıflatan bir ayrıcalık alanı değil; kamu yararı ile ekonomik rasyonalite arasında denge kurmaya yönelik normatif araçlar olarak değerlendirilmelidir.

4734 Sayılı Kanun'un 3/g Maddesi: Kapsam, Sınırlar ve Hukuki Sonuçlar

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 3. maddesinin (g) bendi, kamu iktisadi teşebbüslerinin (KİT'ler) belirli nitelikteki mal ve hizmet alımlarını genel ihale rejiminin dışında bırakan ve bu yönüyle

Kanun'un istisna mimarisi içinde özel bir konuma sahip olan bir düzenlemedir. Hükümün lafzı, istisnanın kapsamını "ticarî ve sınaî faaliyetleri çerçevesinde; doğrudan mal ve hizmet üretimine veya ana faaliyetlerine yönelik ihtiyaçlarının temini" ile sınırlandırmakta; ayrıca Hazine garantisıyla veya doğrudan bütçenin transfer tertibinden aktarma suretiyle finanse edilen alımları bu çerçevenin dışında tutarak istisnanın alanını daraltıcı bir sınır daha getirmektedir (Kamu İhale Kanunu (4734 sayılı), 2002). Bu çerçevede 3/g, KİT'lerin tüm alımlarına yönelik genel bir muafiyet oluşturmak yerine, yalnızca ana faaliyetle doğrudan bağlantılı ve fonksiyonel nitelik taşıyan alımlara özgülenmiş; buna karşılık ceza ve yasaklama hükümleri bakımından Kanun'la bağlantısını koruyan ve dar yorumlanması gereken bir istisna hükmü niteliği taşımaktadır.

3/g istisnasının en ayırt edici özelliği, KİT'leri Kamu İhale Kanunu sistematüğinden bütünüyle koparmamasıdır. Hükümde açıkça yer alan "ceza ve yasaklama hükümleri hariç" ibaresi, istisna kapsamındaki alımların dahi Kanun'un yaptırım ve denetim rejimiyle bağlantısını sürdürdüğünü göstermektedir. Bu durum, Kanun koyucunun KİT'lere sınırsız bir serbesti tanımadığını; kamu alım hukukunun temel güvencelerini koruyarak yalnızca usul boyutunda bir esneklik sağladığını ortaya koymaktadır. Dolayısıyla 3/g maddesi, hukuki sonuçları bakımından "tam kapsam dışılık" değil, sınırlı ve kontrollü bir istisna rejimi tesis etmektedir (Akdoğan, 2011).

Uygulamada sıkça karşılaşılan bir yanlış, 3/g maddesinde öngörülen parasal sınırların "eşik değer" olarak değerlendirilmesidir. Oysa 3/g kapsamında belirlenen tutarlar, 4734 sayılı Kanun'un 8, 13 ve 67. maddelerinde düzenlenen ve ilan yükümlölükleri ile ihale usullerinin belirlenmesinde esas alınan eşik değerlerden hukuki nitelik itibarıyla farklıdır. Eşik değerler, ihale sürecinin hangi usulle ve hangi ilan rejimiyle yürütüleceğini belirleyen normatif eşiklerdir. Buna karşılık 3/g maddesinde öngörülen parasal sınırlar, KİT'lerin hangi alımlarının istisna kapsamında değerlendirileceğini belirlemeye yönelik işlevsel limitlerdir.

3/g istisnasının, KİT'lerin faaliyet alanlarının doğasıyla yakından ilişkilidir. KİT'ler, çoğu zaman enerji, ulaştırma, sanayi ve altyapı gibi stratejik sektörlerde faaliyet göstermekte; bu sektörlerde üretim sürekliliği, teknik uyum ve zamanlama hayati önem taşımaktadır. Ana faaliyet konusuna doğrudan bağlı alımlarda standart ihale prosedürlerinin katı biçimde uygulanması, tedarik zincirinde aksamalara, maliyet artışlarına ve rekabet gücünün zayıflamasına yol açabilmektedir. 3/g maddesi, bu tür operasyonel riskleri azaltmak ve KİT'lerin piyasa koşulları içinde etkin biçimde faaliyet gösterebilmesini sağlamak amacıyla düzenlenmiş işlevsel bir istisna mekanizmasıdır (Büber, 2008).

3/g istisnasının hukuki zeminini güçlendiren bir diğer düzenleme, 4734 sayılı Kanun'un Geçici 4'üncü maddesinde yer almaktadır. Anılan maddede, enerji, su, ulaştırma ve telekomünikasyon sektörlerinde faaliyet gösteren teşebbüs, işletme ve şirketlerin, kendilerine özgü özel kanunlar yürürlüğe girinceye kadar Kanun'un 3'üncü maddesinin (g) bendi hükmüne tabi olacakları açıkça düzenlenmiştir (Kamu İhale Kanunu (4734 sayılı), 2002). Bu hüküm, söz konusu sektörlerde faaliyet gösteren kamu

teşebbüsleri bakımından 3/g istisnasının, geçici bir düzenleme olarak öngörüldüğünü ortaya koymaktadır. Bununla birlikte, 4734 sayılı Kanun'un 2003 yılında yürürlüğe girmesinden itibaren geçen süre zarfında, anılan sektörlerle ilişkin bütüncül bir ihale rejimi tesis eden özel kanunların yürürlüğe konulmadığı görülmektedir. Bu durum, Kanun koyucunun başlangıçta geçiş normu olarak tasarladığı 3/g istisnasının, uygulamada uzun süreli ve yapısal bir nitelik kazandığını göstermektedir. Dolayısıyla Geçici 4'üncü madde, 3/g istisnasının yalnızca teknik bir kolaylık değil; belirli sektörler bakımından süreklilik arz eden bir alım rejiminin hukuki dayanaklarından biri hâline geldiğini ortaya koymaktadır. Bu gelişme, 3/g istisnasının sınırlarının, denetim boyutunun ve kamu alım ilkeleriyle uyumunun yeniden değerlendirilmesini gerekli kılmaktadır.

Bununla birlikte 3/g istisnasının, KİT'lere tanınmış bir ayrıcalık olarak değil; kamu yararı ile ekonomik rasyonalite arasında denge kurmaya yönelik bir düzenleme olarak değerlendirilmesi gerekir. Zira KİT'ler, bir yandan kamu mülkiyeti ve denetimi altında faaliyet göstermeye devam etmekte; diğer yandan özel sektörle rekabet eden piyasa aktörleri olarak maliyet, hız ve teknoloji baskısı altında bulunmaktadır. 3/g maddesi, bu ikili konumu dikkate alarak KİT'lerin ana faaliyetlerine ilişkin alımlarda esneklik sağlamakta; ancak kamu alım hukukunun yaptırım ve denetim boyutunu tamamen devre dışı bırakmamaktadır. Bu yönüyle 3/g istisnası, Kamu İhale Kanunu sistematigi içinde KİT'lere özgü "kontrollü esneklik" rejiminin somut bir örneğini oluşturmaktadır.

Parasal Sınırlar, Eşik Değerler ve Kamu İktisadi Teşebbüsleri

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu sistematiginde "eşik değer" kavramı, kamu alım sürecinin hangi usul ve ilan rejimiyle yürütüleceğini belirleyen temel normatif araçlardan biridir. Kanun'un 8, 13 ve 67. maddelerinde düzenlenen eşik değerler; yaklaşık maliyet esas alınarak ihale usulünün seçilmesi, ilan yükümlülüklerinin kapsamı ve yerli isteklilere yönelik düzenlemelerin uygulanması bakımından belirleyici rol oynamaktadır. Bu yönüyle eşik değerler, yalnızca parasal büyüklükleri ifade eden teknik limitler değil; kamu alımlarında şeffaflık, rekabet ve kamuoyu denetiminin hangi yoğunlukta devreye gireceğini tayin eden hukuki eşiklerdir (Büber, 2008).

Eşik değerlerin hukuki niteliği, uygulamada sıklıkla diğer parasal sınırlarla karıştırılmaktadır. Özellikle Kamu İhale Kanunu'nun 3/g maddesinde KİT'ler bakımından öngörülen parasal limitler, zaman zaman "eşik değer" olarak nitelendirilmektedir. Oysa bu iki kavram, hem işlev hem de normatif sonuçlar bakımından birbirinden ayrılmaktadır. Eşik değerler, ihale sürecinin usulünü ve ilan rejimini belirlerken; 3/g maddesinde öngörülen parasal sınırlar, belirli alımların istisna kapsamında değerlendirilip değerlendirilmeyeceğini tespit etmeye yönelik işlevsel limitlerdir. Bu nedenle 3/g parasal sınırlarının, klasik anlamda bir eşik değer olarak kabul edilmesi hukuki açıdan isabetli değildir (Karagenç, 2024).

Türkiye'de eşik değerlerin görece yüksek seviyelerde belirlenmiş olması, kamu alım sistemine yönelik eleştirilerin odak noktalarından birini oluşturmaktadır. Özellikle Avrupa Birliği kamu alım

rejimiyle karşılaştırıldığında, Türkiye’de uygulanan eşik değerlerin daha yukarıda konumlandığı görülmektedir. Ancak bu durum, salt “şeffaflıktan sapma” ya da “rekabetin zayıflatılması” şeklinde tek boyutlu bir değerlendirmeye açıklanamaz. Aksine eşik değerlerin belirlenmesi, her ülkenin ekonomik yapısı, sanayi kapasitesi, piyasa derinliği ve kamu alımlarının makroekonomik etkileri dikkate alınarak yapılan bir politika tercihidir olarak yorumlanmalıdır.

Avrupa Birliği kamu alım rejiminde eşik değerler, özellikle sınır ötesi rekabetin sağlanması ve iç pazarın bütünlüğünün korunması amacına hizmet etmektedir. AB Direktifleri, belirli tutarların üzerindeki alımların Birlik genelinde ilan edilmesini ve tüm üye ülke isteklilerine açılmasını zorunlu kılarak, kamu alımlarını serbest dolaşım ilkeleriyle uyumlu hâle getirmektedir. Bu bağlamda AB eşik değerleri, esas itibarıyla sınır aşan ticaret potansiyeli bulunan alımları hedeflemekte; yerel ve ulusal ölçekteki alımlarda daha esnek bir rejime imkân tanımaktadır (Avrupa Parlamentosu ve Konsey, 2014).

Türkiye’de ise eşik değerlerin ve parasal sınırların belirlenmesinde, AB uyum sürecinin yanı sıra yerli sanayinin korunması, tedarik güvenliğinin sağlanması ve stratejik sektörlerin desteklenmesi gibi unsurlar da etkili olmuştur. Özellikle KİT’lerin faaliyet gösterdiği enerji, ulaştırma, savunma ve ağır sanayi gibi alanlarda, alım süreçlerinin aşırı derecede uluslararası rekabete açılması; yerli üretim kapasitesinin zayıflaması ve stratejik bağımlılık risklerinin artması gibi sonuçlar doğurabilmektedir. Bu nedenle Türkiye’de eşik değerler, AB’deki düzenlemelerden tamamen kopuk olmamakla birlikte, ulusal sanayi politikalarıyla uyumlu bir denge aracı olarak şekillendirildiği anlaşılmaktadır.

Kamu iktisadi teşebbüsleri açısından eşik değerlerin ve parasal sınırların birlikte değerlendirilmesi, bu kurumların kamu alım hukukundaki özgün konumunu daha görünür kılmaktadır. KİT’ler, bir yandan kamu mülkiyeti altında faaliyet göstermeleri nedeniyle kamu alım rejiminin temel ilkelerine tabi tutulmakta; diğer yandan rekabetçi piyasalarda faaliyet gösteren ve yüksek teknoloji gerektiren üretim süreçleri nedeniyle belirli esnekliklere ihtiyaç duymaktadır. Eşik değerler, bu ikili yapının kamu alımlarına yansıyan normatif araçlarından biri olarak işlev görmekte; 3/g parasal sınırları ise KİT’lere özgü istisna rejiminin sınırlarını çizmektedir.

Bu çerçevede eşik değerlerin yüksekliği ve KİT’lere tanınan istisna alanları, kamu alım hukukunda keyfi düzenlemeler olarak değil; Avrupa Birliği uyumu ile ulusal sanayi ve kalkınma hedefleri arasında denge kurmaya yönelik bilinçli politika tercihleri olarak değerlendirilmelidir. Nitekim Türkiye’nin kamu alım sistemi, AB müktesebatıyla uyum arayışını sürdürürken; aynı zamanda stratejik sektörlerde kamu girişimciliğinin ve yerli üretim kapasitesinin korunmasını hedefleyen özgün bir model geliştirmiştir. Bu model, KİT’ler bakımından eşik değer ve istisna düzenlemelerinin birlikte ele alınmasını zorunlu kılmaktadır.

Avrupa Birliği–Türkiye Kamu Alım Rejiminde KİT’ler, Eşik Değerler ve İstisnalar: Karşılaştırmalı Bir Değerlendirme ve Eleştiriler

Avrupa Birliği kamu alım rejimi ile Türkiye’deki Kamu İhale Kanunu sistemi karşılaştırıldığında, iki düzenleme arasındaki temel ayrımın yalnızca teknik eşik değerler veya istisna maddeleri üzerinden değil; kamu alımlarına yüklenen işlevsel anlam üzerinden şekillendiği görülmektedir. AB kamu alım hukukunda temel hedef, iç pazarın bütünlüğünün korunması, sınır ötesi rekabetin artırılması ve kamu kaynaklarının serbest dolaşım ilkeleriyle uyumlu biçimde kullanılmasıdır. Bu nedenle AB eşik değerleri, özellikle sınır aşan ticaret potansiyeli bulunan alımları Birlik genelinde rekabete açmayı amaçlayan araçlar olarak tasarlanmıştır (Avrupa Parlamentosu ve Konsey, 2014).

Türkiye’de ise kamu alım rejiminin şekillenmesinde, Avrupa Birliği’ne uyum sürecinin yanı sıra, ekonomik kalkınma hedefleri, yerli sanayinin korunması ve stratejik sektörlerde kamu girişimciliğinin sürdürülmesi gibi unsurlar belirleyici olmuştur. 4734 sayılı Kanun’un kabulü, büyük ölçüde AB müktesebatına uyum çerçevesinde gerçekleştirilmiş olmakla birlikte, Kanun’un istisna mimarisi ve eşik değerlerin belirlenme biçimi, Türkiye’nin özgün ekonomik ve kurumsal yapısının yansımalarını taşımaktadır (Akdoğan, 2011; Karagenç, 2024).

Bu bağlamda kamu iktisadi teşebbüsleri (KİT’ler), AB–Türkiye karşılaştırmasında özel bir konuma sahiptir. AB hukukunda “public undertaking” kavramı, kamu otoritelerinin hâkim etkisi altında bulunan geniş bir teşebbüsler topluluğunu kapsamakta; bu teşebbüsler, çoğu durumda kamu alım rejimine “sözleşme yapan varlık” sıfatıyla tabi tutulmaktadır. Ancak AB sisteminde dahi, kamu teşebbüslerinin faaliyet alanlarına göre farklılaştırılmış alım rejimleri ve sektörel esneklikler tanınabildiği görülmektedir. Özellikle altyapı, enerji ve ulaştırma gibi alanlarda, kamu teşebbüslerine özgü özel düzenlemeler öngörülmüştür varsayılr (European Commission, 2006).

Türkiye’de KİT’lerin Kamu İhale Kanunu karşısındaki konumu ise daha belirgin bir “kısmi tabiiyet” modeli üzerine kuruludur. KİT’ler kural olarak Kanun kapsamı içinde yer almakta; ancak ana faaliyetlerine ilişkin belirli alımlar bakımından 3/g maddesi aracılığıyla istisna rejiminden yararlanabilmektedir. Bu yapı, AB’deki kamu teşebbüsü düzenlemelerinden tamamen kopuk olmamakla birlikte, Türkiye’nin kamu girişimciliğine atfettiği stratejik rol nedeniyle daha belirgin bir esneklik alanı içermektedir.

Eleştirel literatürde, Türkiye’de eşik değerlerin görece yüksek olması ve KİT’lere tanınan istisna alanlarının şeffaflık ve rekabet ilkelerini zayıflattığı yönünde değerlendirmelere rastlanmaktadır. Bu eleştiriler, özellikle kamu alımlarının kamuoyu denetiminden uzaklaşabileceği ve piyasa rekabetinin daralabileceği riskine vurgu yapmaktadır. Ancak bu yaklaşım, kamu alımlarının yalnızca hukuki–usuli bir faaliyet olarak ele alınmasına dayanan dar bir perspektifi yansıtmaktadır (Büber, 2008).

Oysa KİT’lerin faaliyet gösterdiği sektörler dikkate alındığında, kamu alımlarının aynı zamanda sanayi politikası, tedarik güvenliği ve stratejik bağımsızlık boyutları olduğu görülmektedir. Enerji,

ulaştırma, savunma ve ağır sanayi gibi alanlarda faaliyet gösteren KİT'lerin alım süreçlerinin tamamen AB'deki rekabetçi modele tabi kılınması, yerli üretim kapasitesinin zayıflaması ve uzun vadeli bağımlılık risklerinin artması gibi sonuçlar doğurabilir. Bu nedenle Türkiye'de eşik değerlerin ve istisna hükümlerinin, salt şeffaflıktan sapma olarak değil; kamu yararı ile ekonomik rasyonalite arasında denge kurmaya yönelik bilinçli politika tercihleri olarak değerlendirilmesi gerekmektedir.

AB-Türkiye karşılaştırmasında dikkat çeken bir diğer husus, 3/g maddesinde öngörülen parasal sınırların AB hukukunda doğrudan karşılığı olan bir "eşik değer" rejimine tekabül etmemesidir. AB Direktifleri, kamu teşebbüslerinin alımlarını genellikle eşik değerler üzerinden düzenlerken; Türkiye'de 3/g maddesi, belirli alımları Kanun kapsamı dışına çıkaran istisnai bir mekanizma olarak tasarlanmıştır. Bu durum, Türkiye'de kamu alım hukukunun, AB modelini birebir ikame etmek yerine, ulusal ihtiyaçlara göre uyarlayan "seçici uyum" yaklaşımını benimsediğini göstermektedir.

Sonuç olarak AB-Türkiye kamu alım rejimleri arasındaki farklar, yalnızca normatif uyumsuzluklar olarak değil; farklı ekonomik ve kurumsal önceliklerin yansımaları olarak okunmalıdır. Türkiye'nin KİT'ler bakımından benimsediği eşik değer ve istisna sistemi, AB müktesebatına uyum arayışı ile ulusal sanayileşme ve kamu girişimciliği hedefleri arasında kurulan hassas bir dengeye dayanmaktadır. Bu denge, eleştiriye açık olmakla birlikte, kamu alım hukukunun tek tip bir modele indirgenemeyeceğini ve her ülkenin kendi yapısal gerçeklikleri doğrultusunda düzenleme alanı bulunduğunu göstermektedir.

SONUÇ

Bu çalışma, Türkiye'de kamu iktisadi teşebbüslerinin (KİT'ler) Kamu İhale Kanunu karşısındaki konumunu, istisna ve eşik değer düzenlemeleri ekseninde incelemiş; söz konusu düzenlemelerin Avrupa Birliği kamu alım rejimi ile ilişkisini karşılaştırmalı bir perspektifle değerlendirmiştir. Yapılan analiz, KİT'lerin ne tamamen kamu alım hukukunun dışında bırakıldığını ne de klasik kamu idareleriyle aynı yoğunlukta bir ihale rejimine tabi kılındığını ortaya koymaktadır. Aksine 4734 sayılı Kanun, KİT'lerin karma yapısını dikkate alan kademeli ve işlevsel bir tabiiyet modeli benimsemiştir.

Bu bağlamda Kamu İhale Kanunu'nun 3/g maddesi, KİT'lere tanınmış mutlak bir muafiyet hükmü değil; ana faaliyet konularına doğrudan bağlı alımlar bakımından usule ilişkin esneklik sağlayan sınırlı bir istisna mekanizmasıdır. "Ceza ve yasaklama hükümleri hariç" ibaresi, Kanun koyucunun kamu alım hukukunun yaptırım ve denetim boyutunu bilinçli olarak koruduğunu göstermektedir. Bu yönüyle 3/g istisnası, kamu alımlarında keyfiliğe alan açan bir düzenleme olarak değil; kamu yararı ile ekonomik rasyonalite arasında denge kurmaya yönelik kontrollü bir esneklik rejimi olarak değerlendirilmelidir.

Çalışmada ayrıca, uygulamada sıkça karşılaşılan bir kavramsal karışıklık giderilerek, 3/g maddesinde öngörülen parasal sınırların hukuki niteliği ile Kamu İhale Kanunu'nun genel eşik değer rejimi arasındaki farklar ortaya konulmuştur. Eşik değerler, ihale usulü ve ilan yükümlülüklerini

belirleyen normatif eşikler iken; 3/g parasal sınırları, istisna kapsamının belirlenmesine yönelik işlevsel limitlerdir. Bu ayrımın göz ardı edilmesi, KİT'lere tanınan istisna alanlarının yanlış yorumlanmasına ve kamu alım sisteminin bütüncül mantığının zedelenmesine yol açmaktadır.

Avrupa Birliği ile Türkiye kamu alım rejimleri arasındaki farklar ise, salt normatif uyumsuzluklar olarak değil; farklı ekonomik, kurumsal ve stratejik önceliklerin yansıması olarak okunmalıdır. AB kamu alım hukukunda eşik değerler, iç pazarın bütünlüğünü ve sınır ötesi rekabeti güçlendirmeye odaklanırken; Türkiye'de eşik değerler ve istisna düzenlemeleri, AB uyum süreciyle birlikte yerli sanayinin korunması, tedarik güvenliğinin sağlanması ve stratejik sektörlerde kamu girişimciliğinin sürdürülmesi gibi hedefleri de gözetmektedir. Bu durum, Türkiye'nin kamu alım hukukunda "birebir uyum" yerine "seçici ve dengeli uyum" yaklaşımını benimsediğini göstermektedir.

Sonuç olarak KİT'lere tanınan istisna ve parasal sınır düzenlemeleri, kamu alım hukukunda ayrıcalık üretmekten ziyade, kamu yararı ile piyasa gerçekleri arasında denge kurmayı amaçlayan araçlar olarak değerlendirilmelidir. Kamu iktisadi teşebbüslerinin enerji, ulaştırma, sanayi ve altyapı gibi stratejik alanlardaki faaliyetleri dikkate alındığında, bu kurumların alım süreçlerinde tamamen katı bir ihale rejimine tabi tutulması, uzun vadede ekonomik etkinlik ve stratejik bağımsızlık açısından olumsuz sonuçlar doğurabilir. Bu nedenle Kamu İhale Kanunu sistematığında KİT'lere tanınan sınırlı ve kontrollü esneklik alanları, hukuki ve iktisadi gerekçelere dayanan meşru bir düzenleme alanı olarak görülmelidir.

Ek Beyan

Yazar Katkı Oranı

Yazar, araştırma fikrinin geliştirilmesi, doküman ve literatür taraması, analiz ve değerlendirme ile makalenin yazımı ve dil/biçim düzeltmelerinin tümünü gerçekleştirmiştir. Yazar, makalenin nihai hâlini onaylamıştır. Yazar katkı oranı %100'dür.

Finansman

Bu çalışma herhangi bir kurum veya kuruluş tarafından finanse edilmemiştir.

Yapay Zeka Beyanı

Bu çalışmada yapay zekâ destekli dil araçlarından, metnin dilbilgisi ve anlatım akışının iyileştirilmesi ile Türkçe-İngilizce özet/anahtar kelime ifadelerinin dilsel düzenlenmesi aşamalarında sınırlı ölçüde yararlanılmıştır. Yapay zekâ araçları; çalışmanın bilimsel içeriğini belirleme, hukuki değerlendirme yapma veya sonuç oluşturma amacıyla kullanılmamış; tüm içerik kontrolü, kaynakların doğrulanması ve nihai metin sorumluluğu yazara aittir. Yapay zekâ kullanımından doğabilecek her türlü içeriksel sorumluluk yazar tarafından üstlenilmektedir.

Çıkar Çatışması Beyanı

Yazar, bu çalışmanın yayımlanmasına ilişkin herhangi bir çıkar çatışması bulunmadığını beyan eder.

Etik Onay

Bu çalışmanın tüm süreçlerinde Pen Akademik Yayıncılık Araştırma Etik Politikası ilkelerine uygun olarak hareket edilmiştir. Çalışma, insan veya hayvan denekler üzerinde doğrudan bir uygulama içermediğinden etik kurul onayı gerektirmemektedir.

KAYNAKÇA

- Akdoğan, A. (2011). *Kamu Maliyesi* (14. b.). Ankara: Gazi Kitapevi.
- Aray, S. (1973). Kamu İktisadi Teşekküllerinin Kuruluşu, Gelişimi ve Düzenlenmesi Çabaları. *Verimlilik Açısından Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Yeniden Düzenlenmesi ve Geliştirilmesi Semineri* (s. 12). Ankara: Milli Prodüktivite Merkezi Yayınları.
- Avrupa Parlamentosu ve Konsey. (2014). Avrupa Parlamentosu ve Konseyin 2004/17/AT Sayılı Direktifi Yürürlükten Kaldıran Enerji, Su, Ulaştırma ve Posta Hizmetleri Sektörlerinde Faaliyet Gösteren Kuruluşlar Tarafından Yapılan Alımlara İlişkin 2014/25/AB Sayılı Direktif. *2014/25/AB Sayılı Direktif*. Avrupa Parlementosu.
- Boratav, K. (2015). *Türkiye İktisat Tarihi 1908-2009* (20. b.). Ankara: İmge Kitabevi.
- Büber, B. (2008). Yeni Bir Çatışma Alanı: Kamu Alımları (Yayınlanmamış Doktora Tezi). Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Devlet Planlama Teşkilatı. (1977). *Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı Kamu İktisadi Teşebbüslerinde Yönetimi Geliştirme ve İşletmeleri İyileştirme Özel İhtisas Komisyonu Raporu*.
- European Commission. (2006). *2006/111/EC Commission Directive*.
- Hazine ve Maliye Bakanlığı. (2023). *2023 Kamu İşletmeleri Raporu*. Ankara.
- Kamu İhale Kanunu (4734 sayılı). (2002, 01 22). Kamu İhale Kanunu (Kanun No:4734). *Resmi Gazete*. Ankara: TBMM.
- Kanun Hükmünde Kararname (233 sayılı). (1984, 06 08). Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (KHK No:233). Ankara: TBMM.
- Karagenc, G. (2024). Kamu Alımlarında Yeni Yöntem Arayışları: Türk Kamu Alım Sisteminin Uluslararası Düzenlemelerle Uyumlaştırılması (Yayınlanmamış Doktora Tezi). Ankara: Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Kilci, M. (1994). *Kit'lerin Özelleştirilmesi ve Türkiye Uygulaması (Yüksek Lisans Tezi)*. Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı.
- Övgün, B. (2009). *Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsü Olgusu*. Ankara: Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları No:18.
- Özmen, S. (1967). *Türkiye'de ve Dünyada İktisadi Devlet Teşekkülleri (Önemi, Gelişme Nedenleri, Karşılaştırmalar, Değerlendirmeler, Türkiye İçin Düşünceler)*. Ankara: Sevinç Matbaası.

Susam, N. (2024). *Kamu Maliyesi Temel Kavram ve Esaslar*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Tezel, Y. (1982). *Cumhuriyet Döneminin İktisat Tarihi (1923–1950)*. Ankara: Yurt Yayınları, Olgaç Matbaası.

Uluatam, Ö. (1978). *Kamu Maliyesi*. Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, No.143, Ankara Üniversitesi Basımevi.