

ESRA ÇEVİKER GÜRAKAR
Kayırma Ekonomisi

*Politics of Favoritism in Public Procurement in Turkey:
Reconfigurations of Dependency Networks in the AKP Era*
© 2016 Palgrave Macmillan, Macmillan Publishers Limited

İletişim Yayınları 2623 • Araştırma-İnceleme Dizisi 430
ISBN-13: 978-975-05-2424-0
© 2018 İletişim Yayıncılık A. Ş. (1. Basım)
1. BASKI 2018, İstanbul

EDITÖR Tanıl Bora
DIZI KAPAK TASARIMI Ümit Kıvanç
KAPAK Suat Aysu
KAPAKTAKI GRAFİK mulksuzlestirme.org
UYGULAMA Hüsnü Abbas
DÜZELTİ Remzi Abbas
DİZİN Berkay Üzüm

BASKI Sena Ofset • SERTİFİKA NO. 12064
Litros Yolu, 2. Matbaacılar Sitesi, B Blok, 6. Kat, No: 4NB 7-9-11
Topkapı, 34010, İstanbul, Tel: 212.613 38 46
CILT Güven Mücellit • SERTİFİKA NO. 11935
Mahmutbey Mahallesi, Devekaldırım Caddesi, Gelincik Sokak,
Güven İş Merkezi, No: 6, Bağcılar, İstanbul, Tel: 212.445 00 04

İletişim Yayınları • SERTİFİKA NO. 10721
Binbirdirek Meydanı Sokak, İletişim Han 3, Fatih 34122 İstanbul
Tel: 212.516 22 60-61-62 • Faks: 212.516 12 58
e-mail: iletisim@iletisim.com.tr • web: www.iletisim.com.tr

ESRA ÇEVİKER GÜRAKAR

Kayıрма Ekonomisi

AKP Döneminde Kamu İhaleleri

Politics of Favoritism

in Public Procurement in Turkey

Reconfigurations of Dependency Networks in the AKP Era



ESRA ÇEVİKER GÜRAKAR Yüksek öğrenimini Türkiye ve İngiltere'de tamamladı.

Yüksek lisansını School of Oriental and African Studies'de (SOAS) kalkınma ekonomisi üzerine yapıp, Marmara Üniversitesi İngilizce İktisat Bölümü'nden doktorasını aldıktan sonra 2011-2013 yılları arasında doktora sonrası araştırmalarını sürdürmek amacıyla ABD'de Illionis Üniversitesi (UIUC) ve Harvard Üniversitesi'nde bulundu. 2012-2017 yılları arasında Okan Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi bünyesinde yardımcı doçent olarak görev yapmış olan Esra Çeviker Gürakar, 2015/2016 akademik yılında Peru'da PUCP La Pontificia Universidad Católica del Perú'da misafir araştırmacı olarak bulunmuştur.

2017'den bu yana İspanya'da Granada Üniversitesi'nde Latin Amerika Çalışmaları alanında dersler almakta ve bağımsız araştırmacı olarak ulusal ve uluslararası STK'lar ile projeler yürütmeye ve akademik çalışmalarına devam etmektedir. Kamu ihaleleri ile ilgili diğer yayınları arasında *Politics of Favoritism in Public Procurement in Turkey* (Palgrave Macmillan), *Political Connections and Public Procurement in Turkey: Evidence From Construction Work Contracts* (Oxford University Press) ve *Redistributive Politics, Clientelism and Political Patronage under the AKP* (Routledge) yer almaktadır.

İÇİNDEKİLER

KISALTMALAR LİSTESİ.....	9
TEŞEKKÜR.....	11
ÖNSÖZ.....	13
SUNUŞ · KORKUT BORATAV.....	15
1 GİRİŞ.....	21
Kamu ihalelerinde kayırmacılık (klijantalizm) ve yolsuzluk.....	21
Türkiye’de kamu ihaleleri: Kanundaki boşluklar üzerinden yolsuzluktan kanunlar yoluyla yolsuzluğa.....	24
Kitabın planı ve genel çerçeve.....	32
Çalışmada kullanılan veri seti ile ilgili kısa bilgi.....	35
2 TÜRKİYE’DE DEVLET-ÖZEL SEKTÖR İLİŞKİLERİ: KÖKLEŞMİŞ YAPILAR VE YENİ GERİLİMLER.....	41
Yeni İslâmi “burjuvazi” ve muhafazakâr iş derneklerinin politik aktörler olarak yükselişi.....	41
Yereldeki dinamikler ve seçim bölgelerine kaynak aktarım politikası.....	52

3	KAMU İHALE SİSTEMİNDE REFORM VE GERİLEMENİN EKONOMİ POLİTİĞİ: İÇ POLİTİKA VE ULUSLARARASI YAPTIRIMLAR	57
	Kurumsal reformun itici gücü olarak küreselleşme ve Avrupa Birliği	57
	Türkiye'nin reform öncesi kamu alım politikaları	65
	Reform süreci: Türkiye ihale piyasasını küresel standartlarla uyumlaştırma çalışmaları	76
	2002 genel seçimlerinin ardından: Kamu ihale sisteminde yozlaşma	86
4	KAMU İHALELERİNDE KAYIRMACILIK	107
	Siyasi bağlantılı firmalar ve kamu ihaleleri: Dünyadan ve Türkiye'den örneklere ilişkin bir yazın taraması	108
	Türkiye'de kamu ihalelerine ilişkin temel bilgiler	114
	İhaleleri kazanan firmalara genel bir bakış	122
	<i>AKP ile doğrudan siyasi bağlantıları bulunan firmalar</i>	123
	<i>Muhalefet partileri ile doğrudan siyasi bağlantıları bulunan firmalar</i>	127
	<i>Muhafazakâr iş derneklerine üye firmalar</i>	128
	<i>TÜSİAD ve TÜRKNONFED üyesi firmalar</i>	129
	<i>Yabancı şirketler</i>	131
	<i>Siyasi bağlantısı bulunmayan Türkiye menşeli diğer firmalar</i>	133
	Siyasi bağlantıları bulunan ve bulunmayan firmaların ihalelerdeki performansları üzerine bir değerlendirme	135
	Siyasi bağlantıları bulunan firmaların ihalelerdeki yüksek performansını açıklayan unsurlar: Yasal düzenlemeler yolu ile yaratılan ve geliştirilen yeni karşılıklı bağımlılık ağları	150
	<i>Görece daha az rekabetin olduğu ihale usullerinin kullanımında artış</i>	151

<i>İnşaat sektöründe hükümet güdümlü canlanma, kentsel dönüşüm ve toplu konut projelerinin anahtar oyuncusu TOKİ ihaleleri</i>	159
<i>Oylar duble yollara: Karayolları ihaleleri</i>	165
<i>Merkezi hükümet, yerel aktörler ve belediye ihaleleri</i>	167
Kamu ihalelerinde kayırmacılığın maliyeti: Düşen rekabet ve artan kamu harcamaları	171
5 SONUÇ VE GENEL DEĞERLENDİRME	179
KAYNAKÇA	183
DİZİN	191

KISALTMALAR LİSTESİ

AB	Avrupa Birliği
AKP	Adalet ve Kalkınma Partisi
ASKON	Anadolu Aslanları İşadamları Derneği
DB	Dünya Bankası
DİK	Devlet İhale Kanunu
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
DTÖ	Dünya Ticaret Örgütü
EC	Avrupa Toplulukları Komisyonu
GSMH	Gayri Safi Milli Hasıla
INTOSAI	Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Teşkilatı
IMF	Uluslararası Para Fonu
INTES	Türkiye İnşaat Sanayicileri İşveren Sendikası
KAA	Dünya Ticaret Örgütü Kamu Alımları Anlaşması
KİK	Kamu İhale Kurumu
KİK	Kamu İhale Kanunu
KOBİ	Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeler
KİTDER	Kamu İlaç Tedarikçileri Derneği
MÜSİAD	Müstakil Sanayici ve İşadamları Derneği
PFPSAL	Dünya Bankası Program Amaçlı Kamu ve Mali Sektör Uyum Kredisi
OECD	Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü

SSK	Sosyal Sigortalar Kurumu
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TMB	Türkiye Müteahhitler Birliği
TMMOB	Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği
TOBB	Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
TOKİ	Toplu Konut İdaresi Başkanlığı
TUSKON	Türkiye İşadamları ve Sanayiciler Konfederasyonu
UNCAC	Yolsuzluğa Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi
UNCITRAL	Birleşmiş Milletler Uluslararası Ticaret Hukuku Komisyonu
TGDF	Türkiye Gıda ve İçecek Sanayi Dernekleri Federasyonu

TEŞEKKÜR

Öncelikle bu kitap henüz proje aşamasındayken yaptığımız görüşmeler ve katkılarından dolayı James Robinson, Daron Acemoğlu, Ishac Diwan, İzak Atiyas, Sander Renes ve Kıvanç Ulusoy'a;

Bu kitabın taslak halini okuyarak yapıcı eleştiriler ve önerilerde bulunan Korkut Boratav, Hadi Salehi Esfahani, Sohrab Behdat, Ioannis N. Grigoriadis, Erik Meyersson ve Tolga Gürakar'a;

Kitabın yazım sürecinde kendilerine farklı bölümlerini sunduğum ve yorumlarından faydalandığım İnşaat Çalışma Grubu üyeleri ile Altıncı Marmara Üniversitesi İktisat Bölümü Çalıştayı, Marburg Philipps Üniversitesi Networks of Dependency Çalıştayı ve Oxford Üniversitesi Economic Research Forum Çalıştayı katılımcılarına;

Türkiye'de ihale süreçleri ve önemli örneklerle ilişkin verdikleri değerli bilgiler sebebiyle Kamu İhale Kurumu kurucu eski başkanı Şener Akkaynak, CHP İstanbul milletvekili Aykut Erdoğan ve danışmanı Burak Deste ile Sayıştay başkan yardımcısı Ali Gülbahar'a;

AB katılım müzakere fasıllarından biri olan 5 No'lu Kamu Alımları Fası ve Türkiye'nin müzakere sürecindeki durumu ile ilgili verdikleri bilgilerden dolayı Avrupa Birliği Bakanlığı alışanlarına;

Ve son olarak, kitabın kantitatif analiz içeren son bölümüne sağladığı destek ve emekleri için Tuba Bircan'a ve verinin analize hazırlanması sürecindeki yardımlarından dolayı Hakan İldiri'ye çok teşekkür ederim.

Harvard niversitesi'nde misafir araştırmacı olarak bulunduğum dönemde yazmaya başladığım bu kitabın n taslağı TÜBİTAK tarafından desteklenmiştir. Kamu İhale veri seti ise Kamu İhale Kurumu'ndan temin edilmiştir. Finansal destek ve veriye erişim konusundaki yardımlarından ötürü sırasıyla TÜBİTAK'a ve Kamu İhale Kurumu yetkililerine de ayrıca teşekkür ederim.

ESRA ÇEVİKER GÜRAKAR

ÖNSÖZ

Devlet ne kadar yolsuz ise
kanun sayısı o kadar fazladır.

– GAIUS CORNELIUS TACITUS

2002’de ezici bir oy farkı ile iktidara gelen Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP), artan otoriterleşme, yolsuzluk skandalları ve sivil hak ve özgürlüklerin kısıtlanmasına, hukuk ve etik dışı bir dizi gelişmeye rağmen, 15 yılı aşkın bir süredir tek parti hükümeti ile Türkiye’yi yönetmektedir.

AKP’nin seçim başarılarını, ideolojik bağlılık, iç ve dış güvenlik ile ilgili kaygılar, AB üyelik süreci, seçmenin hükümetin ekonomik performansına göre oy vermesi gibi farklı hipotezler ile açıklayan geniş bir yazın bulunmaktadır. Bu kitap, kapsamı ve araştırma sorusu açısından bu çalışmalarından tamamen farklılaşsa da, dolaylı yoldan ulaştığı bilgiler sayesinde bu literatüre de katkı sağlamaktadır.

Diğer bir ifadeyle bu kitapta Türkiye’de kamu ihalelerinde kayırmacılığa ilişkin veriler ve bilgilere yer verilirken AKP’nin kesintisiz seçim başarılarına ilişkin de farklı bir bakış sunulmaktadır. “Kamu varlıklarına el koyarak gerçekleştirilen zenginleşme (birikim)”, rant yaratma ve ranta el koyup rantı, iktidarı destekleyen toplumsal kesimlere stratejik olarak dağıtma AKP’nin süreğenliğinin en önemli sacayağıdır.

Bu sacayağının en önemli bileşenlerinden biri de kamu ihaleleridir. Buradan hareketle “makine tipi” bir organizasyona ve örgütsel yapıya sahip olan AKP’nin kamu ihaleleri ile nasıl bir dizi ayrıcalık, kayırmacılık ve bağımlılık ağları yarattığı ve geliştirdiği tahlil edilecektir. Bu bağımlılık ağları ile AKP, rant yaratmak ve dağıtmak suretiyle hem kendine tabi irili ufaklı özel sektör firmaları güruhu oluşturmakta hem de seçmen nezdinde iş yapan, hizmet üreten bir siyasi parti izlenimini korumaktadır.

Bu sistemin üç temel yapı taşı vardır: Bunlardan ilki, AKP hükümeti önceki hükümetlerden farklı olarak kanuni boşluklardan yararlanmak suretiyle değil de kanun yaparak rant yaratmaktadır. İkincisi, yaratılan bu rantları AKP hükümetiyle doğrudan siyasi bağlantıları ya da dolaylı ilişkileri olan özel sektör firmalarına dağıtmaktadır. Üçüncüsü ise AKP yerel düzeyde seçmenlere kaynakları tahsis etmenin yeni biçimlerini oluşturmuştur. Seçmen memnuniyetinin sağlanması ve korunması konusunda AKP ile siyasi bağlantıları olan firmalar hayır işleri ile denklemin içine girmektedirken, belediyeler hedef kitlelerin belirlenmesi ve İslâmcı STK’lar ise yardımların dağıtılması rolleri ile ön plana çıkmaktadırlar. Böylelikle kayırılmış ama hayır işleri ile kamufle olmuş firmalar üzerinden seçmene “süratle” hizmet götürülmektedir. Üstüne üstlük sayısız yeni kanunlar ve KHK’lar yoluyla ilgili yasal çerçeve bu fesat karışmış ihale düzenine uydurulmaktadır.