

T.C.
İSTANBUL AYDIN ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ



**MAHALLİ İDARELERDE 4734 SAYILI KAMU İHALE KANUNU VE
YERİNDEN YÖNETİM**

YÜKSEK LİSANS TEZİ
Emel ÖZCAN

Mahalli İdareler ve Yerinden Yönetim Anabilim Dalı
Mahalli İdareler ve Yerinden Yönetim Bilim Dalı

Tez Danışmanı: Yrd. Doç. Dr. Fethi GÜRÜN

AĞUSTOS-2017

T.C.
İSTANBUL AYDIN ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ



MAHALLİ İDARELERDE 4734 SAYILI KAMU İHALE KANUNU VE
YERİNDEN YÖNETİM

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Emel ÖZCAN

(Y1512.181006)

Mahalli İdareler ve Yerinden Yönetim Anabilim Dalı
Mahalli İdareler ve Yerinden Yönetim Bilim Dalı

Tez Danışmanı: Yrd. Doç. Dr. Fethi GÜRÜN

AĞUSTOS-2017



T.C.
İSTANBUL AYDIN ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜ

Yüksek Lisans Tez Onay Belgesi

Enstitümüz Mahalli İdareler ve Yerinden Yönetim Anabilim Dalı Mahalli İdareler ve Yerinden Yönetim Tezli Yüksek Lisans Programı Y1512.181006 numaralı öğrencisi **Emel ÖZCAN**'ın "MAHALLİ İDARELERDE 4734 SAYILI KANUN VE YERİNDEN YÖNETİM" adlı tez çalışması Enstitümüz Yönetim Kurulunun 12.07.2017 tarih ve 2017/16 sayılı kararıyla oluşturulan jüri tarafından *ay biber* ile Tezli Yüksek Lisans tezi olarak *kabul* edilmiştir.

Öğretim Üyesi Adı Soyadı

İmzası

Tez Savunma Tarihi :02/08/2017

1)Tez Danışmanı: Yrd. Doç. Dr. Fethi GÜRÜN

2) Jüri Üyesi : Doç. Dr. Zehra ALTINKAYA

3) Jüri Üyesi : Yrd. Doç. Dr. Gulmira NAMATOVA

[Handwritten signatures of the jury members and advisor]

Not: Öğrencinin Tez savunmasında **Başarılı** olması halinde bu form **imzalanacaktır**. Aksi halde geçersizdir.

YEMİN METNİ

Yüksek Lisans Tezi olarak sunduğu “Mahalli İdarelerde 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu ve Yerinden Yönetim” adlı çalışmanın, proje safhasından sonuçlanmasına kadar ki bütün süreçlerde bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurulmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin Bibliyografya’da gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve onurumla beyan ederim. 02/08/2017

Emel ÖZCAN

ÖNSÖZ

Kamudaki kurum ve kuruluşların mal, hizmet, yapım işleriyle ilgili alımları kamu harcamaları ve ülke ekonomisi içerisinde çok büyük öneme sahiptir ve kamuda ki alımlar kamu harcamalarının üçte birini oluşturmaktadır. Kamu kurumlarının yapacakları harcamaları kamu yararını gözeterek verimli yapmaları ekonomide kaynakların da verimli bir şekilde değerlendirilmesine katkı sağlayacaktır.

Bu çalışma ile 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun süreçleri incelenmiş ve kamuda ihtiyaçların zamanında, kaliteli ve en uygun fiyatla karşılanmasının önemi vurgulanmıştır.

Bu çalışmamda değerli katkılarından dolayı Tez Danışmanım İstanbul Aydın Üniversitesi öğretim üyesi Sn. Yrd. Doç. Dr. Fethi GÜRÜN hocama, yüksek lisans eğitimim sürecinde bana her konuda yardımcı olan Belediye Başkanım Sn. Süleyman TOYRANA ve Müdürüm Velittin TEKELİYE, tüm eğitim hayatım boyunca benden maddi ve manevi desteklerini esirgemeyen her zaman yanımda olan sevgili aileme, bütün dostlarım ve çalışma arkadaşlarıma teşekkürlerimi bir borç bilirim.

Ağustos 2017

Emel ÖZCAN

Uzman

İÇİNDEKİLER

Sayfa

ÖNSÖZ.....	vii
İÇİNDEKİLER.....	x
KISALTMALAR.....	viii
ÇİZELGE LİSTESİ.....	ix
ÖZET.....	x
ABSTRACT.....	xix
1 GİRİŞ.....	1
1.1 Tezin Konusu.....	1
1.2 Tezin Amacı.....	2
1.3 Tezin Önemi.....	2
1.4 Problem.....	2
1.5 Hipotez.....	2
1.6 Araştırmanın Yöntemi.....	3
1.7 Araştırmanın Bilgi Toplama ve İşleme Araçları.....	3
2 4734 SAYILI KAMU İHALE KANUNUNUN TARİHSEL GELİŞİMİ.....	4
2.1 Cumhuriyet öncesi dönem.....	6
2.2 Cumhuriyetin İlk Yılları.....	6
2.3 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu Dönemi.....	7
2.4 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nun Amacı.....	8
2.5 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nun Kapsamı.....	9
2.6 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nun Çıkarılma Gerekçeleri.....	12
2.7 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nun Getirdiği Yenilikler.....	9
3 4734 SAYILI KANUNDA YER ALAN İLKELER.....	13
3.1 Saydamlık.....	13
3.2 Rekabet.....	13
3.3 Eşitlik.....	14
3.4 İdarelerin Uyuşumu İlkesi.....	15
3.5 Güvenirlilik.....	15
3.6 Kamuoyu Denetimi.....	16
3.7 İhtiyacın Uygun Şartlarda ve Zamanında Karşıllanması.....	16
3.8 Kaynakların Verimli Kullanılması.....	16
4 İHALE SÜRECİ.....	20
4.1 Bütçe ve Ödenek Programlanması.....	21
4.2 Yaklaşık Maliyet Kavramı ve Tespiti.....	22
4.3 Yaklaşık Maliyetin Açıklanmaması ve Gizliliği.....	23
4.4 İhale Usulleri.....	24
4.4.1 Açık İhale Usulü (4734 Sayılı Kanun 19. Madde).....	24
4.4.2 Belli İstekliler Arasında İhale Usulü (4734 Sayılı Kanun 20. Madde).....	26
4.4.3 Pazarlık Usulü İhale 4734 Sayılı Kanun 21. Madde.....	28
4.4.4 Doğrudan Temin Alımları.....	30

4.5	İhale Türleri	31
4.6	Eşik Değerler	32
4.7	İhale İlanı ve Yapılış Şekilleri	33
4.7.1	Ön İlan	35
4.8	İhale Komisyonunun kurulması	37
4.9	İhale Dokümanını Oluşturan Belgeler	37
4.10	Teknik Şartnamenin Hazırlanması	38
4.11	İdari şartnamelerin düzenlenmesi	39
4.12	İhalelerde Yeterlik Kuralları	40
4.13	İş Deneyimini Gösteren Belgeler	41
4.14	İhale Saatinden Önce İhalenin İptal Edilmesi	42
4.15	Tekliflerin Değerlendirilmesi	43
4.16	Hizmeti Alım İhalelerinde Eşit Tekliflerin Değerlendirilmesi	43
4.16.1	Eski Yöntemler: İş Deneyimin Yüksekliği İle Kriterlerin Sırasıyla Uygulanması Yöntemleri	44
4.16.2	Yeni Yöntem: Puanlama	45
4.16.3	Tekliflerin Değerlendirilmesi ve Kura Yöntemi	48
4.17	Bütün Tekliflerin Reddedilmesi ve İhalenin İptali	51
4.18	İhalenin Karara Bağlanması ve Onaylanması	52
4.19	Sözleşme Aşaması	52
4.19.1	Kamu İhale Sözleşmelerinin Özelliği	52
4.19.2	İhalenin Sözleşmeye Bağlanması	54
4.19.3	Kamu Alımlarında İhale sonrası uygulamaları, yolsuzluk kavramı	55
4.19.4	Denetim	60
5	KAMU İHALE KURUMU	63
5.1	Kurumun Kurulma Sebepleri	63
5.2	Kurumun Görev ve Yetkileri	63
5.3	Kamu Satın Alma Platformunun Kurulması	65
5.4	Elektronik Kamu Alımları Platformunun (EKAP) Kurulması	65
5.5	EKAP Üzerinden İhale Takip İşlemleri	66
5.6	EKAP Aşamaları	67
6	25 OCAK 2017 TARİHİNDE İHALE MEVZUATINDA YAPILAN DEĞİŞİKLİKLER İLE NELER DEĞİŞTİ.....	68
6.1	İlana ve ihale dokümanına yönelik şikâyetlerde ihale konusu alanda faaliyette bulunma zorunluluğu getirilmesi	68
6.2	Oda Kayıt Belgesi Sunulması Zorunluluğunun Kaldırılması	68
6.3	Banka Referans Mektubu Zorunluluğunun Kaldırılması	69
6.4	İnternette Temin Edilen ve Teyidi Yapılan Belgeler İçin Belgelerin Sunuluş Şekillerine İlişkin Kriterlerin Kaldırılması	69
6.5	Ortak Girişimlerden elde ettikleri gelirler de Toplam İş Hacminin Değerlendirilmesi	69
6.6	Yuvarlamadan dolayı oluşan aritmetik hataların düzeltilmesine imkân tanınması	69
7	TÜRKİYE VE AVRUPA BİRLİĞİ İHALE SİSTEMLERİNİN KARŞILAŞTIRILMASI.....	70
7.1	AB Müktesebatı Çerçevesinde Türk Kamu İhale Mevzuatı	70
7.2	Kamu Alımlarının Avrupa Birliği Hukukundaki Yeri	71
7.3	AB Ülkelerinden Almanya'da Kamu İhalelerinin Genel Kapsamı	74
7.4	Almanya'da Uygulanan Kamu İhale Usulleri	74
7.5	İngiltere'de Uygulanan İhale Usulleri	76

8 DEĞERLENDİRME VE SONUÇ	77
KAYNAKLAR.....	81
ÖZGEÇMİŞ.....	85

KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
AR-GE	: Araştırma Geliştirme
BAĞ-KUR	: Esnaf ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız alışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu
DB	: Dũnya Bankası
EKAP	: Elektronik Kamu Alımları Platformu
İKN	: İhale Kayıt Numarası
KDV	: Katma Değer Vergisi
KİB	: Kamu İhale Bũlteni
KİK	: Kamu İhale Kurumu
SSK	: Sosyal Sigortalar Kurumu
TEFE	: Toptan Eşya Fiyat Endeksi
V.B.	: Ve Benzeri

ÇİZELGE LİSTESİ

SAYFA

Çizelge 4.1: 2003-2016 yılları arasındaki açık ihale usulü kamu alım miktarı ve yüzdesel oranları.....	27
Çizelge 4.2: 2016 Yılında Kanun Kapsamına Giren Kamu Alımlarının İhale Türlerine Göre Dağılımı.....	31
Çizelge 4.3: Yıllara Göre İhale Ve Doğrudan Temin Alım İstatistikleri.....	32
Çizelge 4.4: 2016 Yılında Kanun Kapsamına Giren Kamu Alımlarının İhale Türlerine Göre Dağılımı.....	33
Çizelge 4.5: Kanunda Yer Verilen Eşik Değer ve Parasal Limitler.....	34
Çizelge 4.6: 2017 Yılı İhale İlan Süreleri ve Kuralları (4734/13)	37
Çizelge 4.7: Kura Yöntemine ait çizelge.....	50
Çizelge 4.8: Kura Yönteminde tekliflerin eşit çıkması.....	51
Çizelge 4.9: Türkiye'nin Yolsuzluk algı endeksi sıralamasındaki yeri.....	59
Çizelge 4.10: Mahalli İdarelerde Denetim Birimleri.....	62
Çizelge 4.11: 2012, 2013, 2014, 2015 yıllarında yapılan Sayıştay denetimleri...	62
Çizelge 4.12: Çizelge 4.11:İngiltere İhale usulleri ve Türkiye İhale Usullerinin karşılaştırılması.....	77

MAHALLİ İDARELERDE 4734 SAYILI KAMU İHALE KANUNU VE YERİNDEN YÖNETİM

ÖZET

Günlük hayatımızda büyük önem ifade eden alım, satım, yapım, hizmet, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işleri yönünden yerel yönetimlerde diğer kamu kurum ve kuruluşları gibi, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve bu kanunlara göre çıkarılmış bulunan yönetmelikler hükümlerine tabi kılınmışlardır.

Türkiye’de ihale sistemini düzenleyen 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu 01.01.1984 tarihinden bu yana uygulanmakta olup, günümüzde yaşanan küresel ve teknik gelişmeler açısından belli bir ölçüde yetersiz kaldığı, değişen ve gelişen ihtiyaçlara cevap vermediği, uygulamada ortaya çıkan aksaklıkları gidermede yetersiz kaldığı, bütün kamu kurumlarını kapsamadığı ve AB ile bütünleşme çabaları, Kamu İhale uygulamalarını yönlendirerek denetimini gerçekleştirecek bağımsız bir kuruma ihtiyaç duyulması, yeni bir ihale kanununun ortaya konulmasına zemin hazırlamış ve bu doğrultuda 4734 sayılı Kamu ihale Kanunu hazırlanarak 01.01.2003 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

Çıkarılan bu yeni ihale kanunuyla, ihtiyaçların zamanında, kaliteli ve en uygun fiyatla karşılanmasıyla kamu yararı hedeflenmektedir. Rekabet unsuruyla daha uygun fiyatla daha kaliteli alım yapmak, saydamlık kavramıyla da rüşvet, hile v.b. istismarların önlenmesi sağlanacaktır.

Anahtar kelimeler: *Kamu İhale Kanunu, İhale, Kamu Yararı, Kalite, Uygun Fiyat*

PUBLIC PROCUREMENT LAW NO:4734 IN LOCAL GOVERNMENTS AND IN-PLACE MANAGEMENT

ABSTRACT

In our daily life, buying, selling, construction, service, rent, exchange, ownership of property and transportation are of great importance. In order to do these things, local governments like other public institutions and organizations have been subjected the provisions of the Public Procurement Law No. 2886, the Public Procurement Law No. 4734 and the regulations issued according to these laws.

The Public Procurement Law No. 2886, which regulates the procurement system in Turkey, has been implemented since 01.01.1984 and does not cover all public institutions. This law has been inadequate in some respects in terms of global and technical developments in the present day and has not responded to the changing and developing needs and has been inadequate in terms of the problems that have arisen in practice. In addition, the efforts to integrate with the EU and the need for an independent institution to conduct the supervision by directing public procurement practices needed that has been a new tender law due to In this direction, Law No. 4734 on Public Procurement was prepared and entered into force on 01.01.2003.

The aim of this new procurement law meet the needs with timely, quality and most appropriate prices issued. The competition would provide better quality purchasing at a more affordable price, and transparency would prevent abuses such as bribery and fraud etc.

Keywords: *Public Procurement Law, Tender, Public Benefit, Quality, Reasonable Price*

1 GİRİŞ

Tüm kamu kurum ve kuruluşlarının hepsini kapsayan tek bir ihale kanunu olmaması, idarelerin kendilerine göre ihale mevzuatları oluşturması, tüm ihale çeşitleri için ihale duyurusu yapılmasının zorunlu olmaması ve zorunlu olan ihalelerde ise bu sürenin kısa olmasının rekabetçi katılım eksikliğine neden olması, seçme ve değerlendirmedeki ölçütlerin ihale öncesi ilan edilmemesi ve objektif bir şekilde belirlenmemesi, ihaleleri kazanamayan isteklilerin ihaleleri yapan kamu idaresinin kararları hakkında bilgilendirilmemesi gibi sorunların önüne geçmek amacıyla Avrupa Birliğinin de önerileri doğrultusunda 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu çıkartılmıştır.

Kanunla beraber tüm Kamuya dâhil kurumların ve kuruluşlarının gerçekleştirecekleri alımlarda kanun hükümlerine uygun olarak hareket etmeleri gerektiği ortaya konulmuş, böylelikle kamu harcaması yapan tüm kamu kurum ve kuruluşlarının bu kanuna tabi olması, bu tür ihale iş ve işlemlerinde belli bir standart uygulamanın sağlanması hedeflenmiştir. Kamu İhale sistemi, yatırımların geniş bir kısmını kamu sektörünün yaptığı ülkelerde sosyal ve ekonomik politikalar açısından da çok büyük önem taşımaktadır.

Avrupa birliği (AB) giriş süreci ile birlikte hız kazanan Türkiye kamu sektörünün yeniden yapılandırılmasıyla, gelişmiş ülkelerin sahip olduğu ekonomik gelişmişlik ve refah düzeyinin yakalanması hedeflenmiş, bu durum kamu yararının tam olarak güvence altına alındığı yeni ve şeffaf bir ihale yasasının çıkarılmasını zorunlu kılmıştır. Bu yeni ihale yasasının, rekabeti artıran, adil, güvenilir, saydam, gizliliği esas alan, halkın denetimine açık, kamunun ihtiyaçlarını zamanında ve uygun şartlarda karşılayabilen, kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılmasına olanak sağlayan niteliklere sahip olması amaçlanmıştır.

1.1 Tezin Konusu

Çalışma da, ihale mevzuatının Türkiye'deki tarihsel gelişimine yer verilmiştir. Kamu İhale Kanunu'na geçişin gerekçeleri, Kamu İhale Kanunu ve ihale süreçleri incelenmiştir. AB direktifleri doğrultusunda çıkarılan 4734 sayılı ihale kanunu ile

kamu alımlarında yolsuzluk ve denetim olgularının bir bütünlük içinde değerlendirilmesi yapılmış, kamu alımlarında yolsuzluğun nedenleri ve denetimin önemi vurgulanmıştır.

1.2 Tezin Amacı

Çalışma da, Kanunun uygulamalarına, Kanunun temel ilkelerine, eksikliklerine, uygulamada karşılaşılan sorunlara değinilerek, bu sorunların çözümüne ilişkin önerilerde bulunulmuştur. Uygulama sonrası denetim ve otokontrol mekanizmalarının önemi vurgulanmıştır.

1.3 Tezin Önemi

Ülkemizde kamu alımları konusunda yapılan harcamalar aşırı boyutlara ulaşmıştır. Bu nedenle kamu harcamalarında standartların belirlenmesi ve uygulanması konusunda özen gösterilmesi gerekmektedir. Ekonomik kalkınmanın yolu harcamalarının doğru yöntemlerle, verimli, kamu yararını gözeterek yapılmasından geçmektedir. Bu kapsamda Avrupa Birliği normları da dikkate alınarak çıkarılan 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu, uygulanabilirliğinin artırılması ve eksik yönlerinin tespit edilerek giderilmesiyle beraber kamu harcamalarının etkin şekilde yapılabilmesi açısından ilerleyen yıllarda daha etkili bir kanun haline gelebilecektir.

1.4 Problem

Başta AB olmak üzere uluslar arası normlara göre düzenlenmiş 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu ihale sistemimize birçok yenilik getirmesine rağmen uygulanması aşamasında çeşitli sorunlarla karşılaşmaktadır. Kanun da ki düzenlemelerden daha çok uygulamada sıkıntılar yaşanmaktadır. Kamu kuruluşlarının çoğu yasa kapsamında yapması gereken işlemleri tam olarak yapmamış, uygulamaları yerine getirmemiştir. Yeni yasa yolsuzlukları önlemede yetersiz kalmış, kanun uygulamaları sonucunda yapılan denetimler tam anlamıyla yapılmamıştır.

1.5 Hipotez

İdeal bir kamu ihale sistemi nasıl olmalıdır sorusunun cevabı önemlidir. İdeal bir kamu ihale sisteminde düzenlemeler, uygulama aşaması, denetim ve oto kontrol mekanizmaları bir arada olmalıdır. İhalelerde gerek şeffaflık ve rekabet gibi temel

ilkeleri sağlayıcı ve gerekse de yolsuzluk ve israfı önleyici hükümler içeren hukuki düzenlemeler gerekli ve zorunlu bir şarttır. Uygulama aşamasında kanunun öngördüğü alım şekilleri benimsenmeli, isteklilere eşit muamele uygulanması ilkesine uygun davranılmalıdır. Kurum personellerinin, ihale mevzuatı ve uygulamaları alanlarında konusuna vakıf kişilerden oluşması konusuna özen gösterilmelidir. Bir ihale sisteminin, iyi bir mevzuat düzenlemesi ve en az sorunla işleyen bir uygulama kadar çok daha önemli bir boyutu, ihalelerde her kademedede olması gereken denetim ve otokontrol mekanizmasıdır. Denetim yetersizliğinin giderilmesi gerekmektedir.

1.6 Araştırmanın Yöntemi

Bu araştırmada tarihsel ve betimsel araştırma yöntemleri birlikte kullanılmıştır. Basılı ve elektronik ortamdaki yazılı kaynaklar taranarak bilgi toplanmış, elde edilen bulgular ağırlıklı olarak niteliksel araştırma teknikleriyle işlenmiştir.

1.7 Araştırmanın Bilgi Toplama ve İşleme Araçları

Araştırma için önce kavramsal ve kuramsal bir çerçeve oluşturulmuştur. Öncelikle bu konularda yayımlanmış görsel ve basılı kaynaklar taranmıştır. Araştırmanın konusu belirlendikten sonra, elde edilen bilgiler bilgisayar ve internet ortamında oluşturulan ortamda kaydedilmiştir. Araştırma döneminde ulaşılan eserler eleştirel kaynak taraması anlayışı ile gözden geçirilmiş, elde edilen bulgular niteliklerine göre sınıflandırılarak ilişkilendirilmiştir.

2 4734 SAYILI KAMU İHALE KANUNUNUN TARİHSEL GELİŞİMİ

Kamu ihale kanununun gelişiminden önce, Kamu harcaması ve ihale kavramlarının ne olduğunun ortaya konulması gerekir. Genel anlamıyla kamu harcaması, devletin varlığını devam ettirebilmek için yapmış olduğu giderlerdir (Pehlivan, 2011:65).

Başka bir ifadeyle kamudaki ihtiyaçları karşılamaya yönelik hizmetlerin teminini gerçekleştirmek için yapılan harcamalar olarak tanımlanabilir(Akdoğan,1999:58).

Devletin temel amacı, vatandaşlarının müşterek ihtiyaçlarını karşılamaktır. Bu ihtiyaçlar vatandaşların tek başlarına karşılayamayacakları ve birlikte yaşamaktan kaynaklanan ihtiyaçlardır. Savunma, adalet, güvenlik, bayındırlık, sağlık ve eğitim bu ihtiyaçlara örnektir. Devlet, söz konusu müşterek ihtiyaçları, kamusal mal ve hizmetleri sağlamak suretiyle karşılamaktadır. Bu hizmetleri devlet ya kendi üretir ya da bunların özel kişiler tarafından üretilmesini destekler ve denetler (Karaaslan, 2008: 25).

1982 Anayasasının 5 inci maddesinde devletin temel amaç ve görevleri “Türk milletinin bağımsızlığını ve bütünlüğünü, ülkenin bölünmezliğini, Cumhuriyeti ve demokrasiyi korumak, kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak; kişinin temel hak ve hürriyetlerini, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya, insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmaktır.” şeklinde tanımlanmıştır. Dolayısıyla kamu harcamalarını genel olarak devletin varlığından dolayı yapılan harcamalar ile ekonomik, sosyal ve toplumsal hedefler doğrultusunda yapılan harcamalar toplamından oluşan bir değer olarak nitelemek mümkündür (Karabulut, 2011:48).

Kamu alımı, kamununun ihtiyaç duyduğu mal, hizmet ve yapım işlerinin ihale yoluyla tedarik sürecidir. Tüm kamu kurum ve kuruluşları, oluşumlarının bir gereği olarak ve/veya görev ve fonksiyonlarını yerine getirebilmek amacıyla çeşitli mal ve hizmet alımı ile yapım işlerini yapmak zorundadır. Bir diğer ifadeyle, kamu hizmetlerinin görülmesi için kamu harcamalarının yapılması zorunluluğu vardır. Kamu

hizmetlerinin yürütülmesinde gereksinim duyulan ihtiyaçları en kolay elde etme yolu ise kamu alımıdır. Kamu idareleri en uygun kalitedeki mal ve hizmeti en uygun fiyata en uygun zamanda almak ve alım maliyetlerini olabildiğince düşük tutmak amacıyla ihale metodunu kullanmaktadırlar.

Sosyal devlet anlayışının bir gereği olarak kamu alımlarının sürekli olarak artmasıyla beraber, kamunun giderek dünya üzerindeki en büyük alıcı haline gelmesi ve hatta küresel ekonomi politikalarını yönlendirmesi, kamu alımı sistemlerinin uluslararası standart kurallarla düzenlenmesi ve kontrol edilmesi mecburiyetini doğurmuş ve bu nedenle kamu alımları uygulamaları, ulusal sınırları aşarak gittikçe küresel bir görünüm kazanmıştır. Bir başka ifadeyle, küreselleşme olgusu ile birlikte, mal, hizmet ve sermayenin uluslararası pazarlarda serbest dolaşımı artık uluslararası bir ekonomi politikası olarak uygulanmakta olup, ülkelerin kamu alımları konusundaki kurallarının ortak kurallara dönüştürülmesi yönünde ciddi gayretler harcanmaktadır (Akdoğan,2014). Kamu yönetiminde yaşanan değişim neticesinde özellikle kamu idarelerinin doğrudan faaliyet alanına girmeyen hizmetlerin sunulmasında son yıllarda yaygın bir şekilde alternatif yöntemlerden yararlanılmaktadır. Alternatif yöntemler arasında çok değişik alanlarda kullanılabilen ve bu nedenle en fazla uygulama alanı bulan yöntem ise ihale yöntemidir. İhale yönteminde, kamu idareleri, kendi kaynakları ile mal ve hizmeti üretmek yerine bu mal veya hizmeti dışarıdan satın almayı daha avantajlı görmektedir. İhale yöntemi kısaca, bir kurumun veya kuruluşun diğer bir kurum veya kuruluşla mal ve hizmet sunumu için sözleşme yapması durumunu ifade etmektedir (Şahin, 2010:65).

Sözlük anlamı olarak bakıldığında ihale, bir işin başkası üzerine bırakılmasını ifade etmektedir. Hukuki açıdan ise ihale kavramı; idare faaliyetlerini yerine getirirken ihtiyaç duyduğu mal ve hizmetleri elde etmek amacıyla başvurduğu bir yöntem olarak anlaşılmaktadır. Kamu ihalesi kavramının unsurlarından ilki, kamusal harcama yapmaya yetkili bir ihale makamının, başka bir deyişle idarenin bulunması ikincisi ise, idare lehine hizmet, iş ya da malzemenin sağlanması unsurunun bulunmasıdır. Bunların yanı sıra bir kamu ihalesinde gözetilmesi gereken önemli bir diğer unsurda, idare tarafından talep edilen ihtiyaçların nitelikleri ile tarafların hak ve yükümlülüklerinin ihale sonrası imzalanan sözleşmede açıkça yer almasının sağlanmasıdır. Türk hukukunda kamu ihalesi kavramı, idarenin bir sözleşmenin

hazırlık aşamasında yapmış olduğu işlemler ve kurallar olarak anlaşılmaktadır (Akış, 2016:17).

2.1 Cumhuriyet Öncesi Dönem

Ülkemizde Kamu alımlarıyla ilgili bilinen ilk düzenleme Osmanlı Devleti döneminde 1857 yılında yayınlanan nizamnamedir. Bu nizamnamenin uygulanmasından doğan aksaklıkların giderilmesi için 1914 yılında bir ek nizamname çıkarılmış, böylelikle bazı alım ve yapım işlerinin Bakanların izniyle ihalesiz olarak yapılmasına olanak tanınmıştır. 4 Haziran 1919 yılında çıkarılan ek nizamname ile merkezdeki devlet daireleri ile İstanbul'da bulunan şubelerin ve askeri kuvvetlerin belli meblağın üzerindeki alımlarının, Maliye Bakanlığı bünyesinde kurulan Tevhid-i Mübayaat Komisyonunca karşılanması öngörülmüştür.

Milli Mücadele dönemindeyse söz konusu nizamname uygulanmamış, alımlar Başkomutanlık Emirleri ve Bakanlar Kurulu Kararnameleri yoluyla karşılanmıştır (Özkan, 2013:37).

2.2 Cumhuriyetin İlk Yılları

Bu dönemde kamu alımlarıyla ilgili farklı düzenlemeler yapılmıştır. İlk olarak 22 Nisan 1925 tarihli ve 661 sayılı "Müzayede, Münakasa ve İhalat Kanunu" ile her türlü alım, satım, yapım-onarım, keşif, kiraya verme, taşıma ve benzeri işlerin kapalı zarf, açık artırma ve eksiltme, pazarlık veya emanet yöntemlerinden hangisine göre yapılacağına dair usul ve esaslar belirlenmiştir. Zamanla kanunun günün ihtiyaçlarına uyumlu hale getirilebilmesi adına 1926,1929 ve 1933 yıllarında yasada değişiklikler yapılmış ve ek olarak 799, 878, 1300, 1540 ve 2338 sayılı kanunlar çıkarılmıştır. Ancak 661 Sayılı kanun değişen, yapılanan Cumhuriyet İdaresinin ihtiyaçlarına cevap veremediğinden, 10 Aralık 1934 tarihinde çıkarılan 2490 Sayılı "Artırma, Eksiltme ve İhale Kanunu" çıkarılarak, Kamu İhalelerine yeni bir yasal çerçeve kazandırıldı.

İlgili kanunda gelişen ekonomi ve 2.Dünya Savaşı yıllarının getirdiği şartlara uyum sağlamak amacıyla, 24.04.1946 tarih ve 4876 Sayılı Kanunla parasal limitler arttırılmıştır. Fakat bu düzenlemelerde yetersiz kalmış, 1979 da 22 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 2490 Sayılı Kanunun bazı maddeleri değiştirilerek 4876 Sayılı Kanun yürürlükten kaldırılmıştır.

2490 Sayılı Kanun çok fazla formalite içermesinden dolayı kamu ihtiyaçlarının zamanında ve etkin bir şekilde karşılamada yetersiz kaldığından, yapım işlerinin yasa kapsamından çıkarılmasına yönelik çalışmalar yapılmıştır. Ancak yapılan düzenlemelere rağmen sorunlar çözülememiş ve 01.01.1984 yılında 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu yürürlüğe girmiştir (Özkan, 2013:38).

2.3 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu Dönemi

Kanun 01.01.1984 tarihinde yürürlüğe girmiştir. 2886 Sayılı Kanun ile idarelerin her türlü “alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, taşıma ve mülkiyetten gayri ayni hak kurulması” işlerinin yapılması için belli esaslar ortaya konulmuştur. Bu yasa ile ihaleye katılanlar arasında ayırım ve kayırma yapılmasının önlenmesi, işlemlerin belli esaslara göre yapılmasının sağlanması ve bu sayede rekabet şartlarının oluşturularak kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılmasını hedeflenmiştir. Kanun, genel ve katma bütçeli kuruluşlar ile il özel idareleri ve belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi şeklinde ortaya çıkan gelir getirici ve harcama gerektiren faaliyetlerinin tamamını kapsamaktadır. (Karapınar,2005:4)

Kanunun uygulanması açısından; uygunluk, açıklık, rekabet, ihalelerin bütünlüğü, ihalelerin mevsiminde yapılması gibi temel ilkeler benimsenmiş, ilana yönelik düzenlemelere yer verilmiştir. Ayrıca kanunda ihaleye katılıma yönelik bir takım düzenlemeler yanında, açıklık ve rekabetin sağlanması amacıyla yönelik olarak şartnamelerde yer alması gereken düzenlemelere yer verilmiştir. Kanunla kapalı teklif usulü temel ihale usulü olarak belirlenmiştir, bununla birlikte belli istekliler arasında kapalı teklif usulü, açık teklif usulü, pazarlık usulü, yarışma usulü diğer ihale usulleridir. İhalelerde karar aşamasında uygun bedel kriteri esas alınmaktadır. Artırma ihalelerinde tahmin edilen bedelin altında bulunmamak koşuluyla teklif edilen bedellerin en yükseği uygun bedel olarak tanımlanırken, eksiltme ihalelerinde ise tahmin edilen bedeli aşmamak koşulu ile teklif edilen bedeller arasında tercih edileni olarak ifade edilmektedir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunuyla tesis edilen ihale düzeni zaman içerisinde değişik açılardan eleştirilmiştir. Yöneltilen eleştiriler, ekonomik ve teknolojik gelişmeler paralelinde, ürün çeşitliliğinin artmış olması ve kamu alımlarının değişken bir niteliğe bürünmesi nedeniyle kanunun bu yapıdaki ihtiyaçlara cevap vermediği,

şeffaflığı yeterince sağlayamadığı ve yolsuzlukları önleme konusunda yetersiz kaldığı, alım sürecinin tarafı olan tedarikçiler açısından yasanın maliyetleri arttıran ve karları düşüren, rekabetin tam sağlanamaması nedeniyle kayırmacılığa meydan veren bir ihale düzeni olduğu şeklinde olmuştur. Ayrıca, kanunun sadece merkezi idare kuruluşları düşünülerek kurgulandığı, kapsamda olmalarına karşın belediye ve il özel idaresi gibi yerel yönetim kuruluşlarının kendine özgü yapısal farklılıklarını göz ardı ettiği yönünde eleştiriler yapılmıştır. Kamuya gelir getirici ve harcama yapılmasını gerektiren farklı nitelikteki işlemlerin aynı kanun kapsamında düzenlenmesinin uygulamada birçok soruna neden olması diğer bir eleştiri konusu olmuştur. (Özkan, 2013:39).

Türk ihale sistemini düzenleyen ve ihale hukukuna ilişkin uyumsuzlukların çözümünde temel konu olan 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu yürürlüğe girdiği 1.1.1984 tarihinden bu yana uygulanmakla birlikte, günümüzde değişen ve gelişen ihtiyaçlara cevap veremediği, uygulamada ortaya çıkan aksaklıkları gidermede yetersiz kaldığı, bütün kamu kurumlarını kapsamadığı ve Avrupa Birliği ile uluslar arası ihale uygulamasına paralellik göstermediği gerekçesiyle, yeni kanunlar hazırlanması yoluna gidilmiş ve bu doğrultuda 4734 sayılı Kamu ihale Kanunu ile 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu hazırlanarak yürürlüğe girmiştir (<http://www.aghukuk.org>).

2.4 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nun Amacı

İlgili kanunla; kamu kurum ve kuruluşlarının kendileri için ayrılan her türlü kaynaktan gerçekleştirecekleri ihalelerde tek bir yasal düzenlemeye tabi olmaları sağlanmış, ihalelerde adil, saydam, rekabetçi, güvenilir, gizliliğin ön planda olduğu, kamuoyu denetimine açık, ihtiyaçların uygun şartlarda zamanında karşılanabildiği, kaynakların etkin ve verimli kullanıldığı bir ihale sürecinin izlenmesi amaçlanmıştır (Akış, 2016:41).

İhtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanması kavramını sadece “en ucuz” şeklinde algılamamak lazımdır. İhalelerin tek amacı ihtiyacın uygun bedelle karşılanması değildir. Önemli olan şey zaman, ihtiyaç, maliyet, kalite unsurlarını bir arada değerlendirmek ve en doğru sonuca ulaşmaktır.

2.5 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nun Kapsamı

Kamu hukukuna ve kamu denetimine tabi olan, kamu hizmeti veren ve kamu kaynağını kullanan kuruluşlar, bu şartlardan herhangi birini taşımaları durumunda Kamu İhale Kanunu hükümlerine tabi olacaklardır. Böylelikle kanun kapsamındaki tüm kamusal faaliyetlerin tek ihale çatısı altında yürütülmesi sağlanmış olacaktır.

Bu düzenleme ile uygulamada birlik sağlanması, farklı ihale usullerinin yükleniciler açısından yarattığı olumsuzlukların ortadan kaldırılması amaçlanmıştır. Bu çerçevede 2886 sayılı kanunda yer alan genel bütçeye dâhil idareler, katma bütçeli idareler, özel idareler ve belediyelerle bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlar, birlikler ve tüzel kişiler, 4964 sayılı kanunla değişen şekline göre S.S.K. Bağ-Kur, Emekli Sandığı gibi sosyal güvenlik kuruluşları, kamu iktisadi teşebbüsleri, iktisadi devlet teşekküllerinden oluşan kamu iktisadi teşebbüsleri, 4603 sayılı kanun kapsamındaki bankaların yapım ihaleleri ilave edilmiştir.

4734 sayılı Kanununun 2/c maddesi; belediyelerce oluşturulan fonları da kapsamına almış, tanzim satış fonu adı altında yapılan düzenlemelerin yani fon kuruluşlarının da, Kamu İhale Kanunu kapsamına giren işlerini, bu kanun hükümleri çerçevesinde yürütmeleri öngörülmüştür. 4734 sayılı Kanununun 2/d maddesi, (a) bendinde sayılan belediyelerin sahip oldukları şirketleri de kapsamı içine almıştır. Yani belediyelerce kurulmuş ve değişik yüzdelerle ortak olunmuş limitet veya anonim şirketlerde her türlü alım işlerini bu kanun hükümleri çerçevesinde yürüteceklerdir (Akış, 2016:41).

2.6 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nun Getirdiği Yenilikler

- Yeni ihale kanunu şeffaf, açık, rekabetçi yönüyle başta AB olmak üzere uluslar arası normlara göre düzenlenmiş, 2886 Sayılı Devlet İhale kanunun yarattığı aksaklıkları büyük ölçüde gidermiştir.
- Kanunda; açık ihale, belli istekliler arasında ihale ve pazarlık usulü ihale olmak üzere üç farklı ihale usulü belirlenerek uluslar arası ihale uygulamalarına uyum sağlanmıştır.
- Belli istekliler arasında ihale usulünde, ön yeterlik ilanı yapılması zorunlu hale getirilmiş, bu ihale usulü için özelliği itibariyle uzmanlaşmayı ya da ileri teknolojik gelişmişlik gerektiren ve açık ihale uygulamalarının yapılamadığı hallerle sınırlandırılmıştır.

- Pazarlık ihale usulü ile gerçekleştirilecek alımlar, uluslar arası mevzuatlara uygun olarak özellikleri olan ve acil olarak gerçekleştirilmesi gerekli işlerle sınırlandırılmış, çift aşamalı yapılarak teknik şartlarında öngörüldüğü bir şekilde yeniden belirlenmiştir.
- İşlerin niteliği itibariyle ilanı yapılmadan ihtiyaçların belli isteklilerden satın alınmasının gerekli olduğu durumlarda göz önünde bulundurularak doğrudan temin ile alım usulü düzenlenmiştir.
- Uluslar arası uygulamalarda dikkate alınarak danışmanlık hizmeti ihaleleri için özel düzenlemeler getirilmiştir.
- İhalenin başından sözleşme imzalanma aşamasına kadar idare tarafından gerçekleştirilen bütün işlemlerin mevzuata uygun yapıp yapılmadığına dair şikayetleri incelemek ve sonuçlandırmak, tüm ihale şartlarını belirleyen mevzuatı belirlemek ve uygulamayı yönlendirmek, kamu ve özel sektöre mevzuat ile ilgili eğitimler vermek, yapılan ihalelerle ilgili istatistiki bilgiler oluşturarak bunları yayımlamak, ihalelerden yasaklananların sicil kayıtlarını yapmak gibi görevleri gerçekleştirmek için Başkanlık, hizmet ve Kamu İhale Kurulu birimlerinden oluşmuş Kamu İhale Kurumu kurulmuştur.
- Uluslar arası uygulamalar dikkate alınarak İhalelerle ilgili şikâyetler ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir.
- Ödeneği olmayan işlerin ihalesinin yapılmasının birçok probleme neden olması nedeniyle ödenek olan işlerin ihalesinin yapılması zorunlu hale getirilmiştir. Diğer yandan birden çok yıla yayılan işler için ilk yıl ödeneklerinin gerekenden az belirlenmiş olması ve takip eden yıl ödeneklerinin planlanandan yetersiz olması nedeniyle sonrasında yeniden düzenlenmesi, işlerin belirlenen süre içinde bitirilememesine ve sürüncemede kalmasına neden olduğu tespit edilmiş, bu işlerin tam ve eksiksiz olarak zamanın bitirecek şekilde ihale edilebilmesi için proje tutarının %10'u kadar başlangıç yılı ödeneğinin bulundurulması ve daha sonraki yıllar için belirlenen ödenek miktarlarının azaltılmaması öngörülmüştür.
- İhalelerin açık ve rekabet ortamı içinde yapılmasının sağlanması ve isteklilere uygun teklifler hazırlayabilmeleri için yeterli hazırlık yapabilmelerinin sağlanması bakımından AB ihale mevzuatındaki ilan sürelerini de göz önünde bulundurularak eşik değerler ve ihale çeşitlerine göre değişen ilan süreleri düzenlenmiştir. Bununla beraber ihalelere daha fazla katılımın sağlanabilmesi

için, bilgi işlem ağı ve/veya internet gibi güncel teknolojilerden yararlanılarak ilan çıkılmasına olanak sağlanmıştır.

- Kamunun kaynaklarının kullanımıyla ilgili kamuoyunun bilgi almasını sağlamak ve sadece ihalenin öncesi, ihale süreci değil ihalenin bitiminde de saydamlığın sağlanabilmesi için, yapılan ihalelere ilişkin sonuçların ilan edilmesi sağlanmıştır.
- İhale aşamasında hazırlanan, ihale dokümanındaki eksiklikler ve yanlışlıklara yönelik açıklama yapılması ve zeyilname düzenlemesi imkânı getirilmiştir.
- İşin yapılmasını engelleyebilecek nitelikteki aşırı düşük olan tekliflerin reddedilebilmesiyle ilgili düzenlemeler yapılmıştır.
- İhaleyi kazanan isteklinin sözleşme koşullarını yerine getiremeyerek sözleşmeyi imzalamaya gelmemesi halinde, ekonomik olarak en avantajlı ikinci teklif sahibi ile ihalenin sonuçlandırılabilmesi imkânı verilmiştir.
- Kamuya ait kaynakların etkin kullanılabilmesi açısından, istekliler ile idare çalışanlarıyla ilgili cezai yaptırımlar etkinleştirilmiştir.
- Enerji, su, ulaştırma ve telekomünikasyon gibi doğrudan üretime yönelik Ticari ve sınaî hizmet veren kuruluşların alımları istisna edilerek kanun kapsamı dışına çıkarılmıştır. Ancak günümüzde bu hizmetler tek-el kapsamından çıkarıldığından rekabet içerisinde farklı hizmet sağlayıcılardan ihale ile temin edilebilmektedir.
- İhalelerde rekabeti artırabilmek amacıyla, eşik değerinin altındaki ihale ilanlarının yerel gazetelerde yayınlanabilmesi imkânı tanınmıştır.
- Bu kanunla Doğrudan temin ihale usulü olmaktan çıkartılmıştır.
- Yerli istekliler lehine fiyat avantajı sağlanmasına imkân tanınmıştır.
- İhalelerde şeffaflığın ve tarafsızlığın sağlanabilmesi için ihalelere katılmayacak olanlar belirlenmiştir.
- İhalelerin isteklilerin önünde açık ve şeffaf bir şekilde yapılmasına imkân tanınmış ve ihale kararlarının tüm katılımcılara bildirilmesi zorunlu kılınmıştır (Akış, 2016:19).

2.7 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nun Çıkarılma Gerekçeleri

2886 sayılı Kanununun günün değişim gösteren ihtiyaçlarını karşılayamaması, uygulamalar sırasında oluşan sorunları gidermek konusunda yetersizliği, tüm kamu kuruluşlarını içermemesi, AB ile uluslar arası ihale uygulamalarına uyumlu olmaması nedeniyle kamuda yapılan ihalelerle ilgili daha kapsamlı yenilenmiş bir kanun hazırlanmasının gerekliliği 4734 Sayılı Kanunu'nun Çıkarılmasının genel gerekçesinde belirtilmektedir. Ayrıca 2886 sayılı kanunun kapsam itibariyle kamu harcaması gerektiren işlerle kamuya gelir getirici işleri birlikte düzenlediği, farklı nitelikteki bu işlerin aynı kanunda düzenlenmesinin ortaya çıkardığı sorunlara değinilerek bu işlerin ayrı kanunlarla düzenlenmesi gereğine vurgu yapılmıştır. Bununla birlikte kamunun gider ihalelerinin yani harcama gerektiren alımları kanun kapsamına alınarak ihale mevzuatının AB ve Dünya Ticaret Örgütü gibi uluslar arası kuruluşların ihale mevzuatına uygun olması amaçlanmıştır (Özkan, 2013:44).

Kanunun çıkarılmasıyla oluşan yeni kamu ihale sistemi, on yılı aşkın bir zamandır yürürlükte olmasına rağmen beklenenin aksine başarı ve istikrar sağlayamamıştır.(Gök, 2002:3)

3 4734 SAYILI KANUNDA YER ALAN İLKELER

3.1 Saydamlık

İhalelerin istekliler ve herkesin önünde açık şekilde yapılmasını, ihalelerin dışında bırakılan ya da teklifleri uygun bulunmayan tüm isteklilerin istemesi durumunda gerekçelerin yazı ile bildirilmesidir (Akış, 2016:41).

Başka bir ifadeyle, bilgilerin ilgili tüm taraflara özellikle hizmet suçuları ve tedarikçilere iletilmesini sağlamak ve tüm gereken bilgiye ulaşmak anlamına gelmektedir. İhale uygulama ve politikalarının şeffaf görünmesini ve herkesçe saygı görmesini sağlamaktır (Vonderer, 2004:26).

3.2 Rekabet

İdarelerin, ihalelerde gerekli rekabet ortamını sağlaması, rekabeti engelleyen düzenleme ve davranışlardan kaçınması, fiyatların oluşması aşamasında hiçbir müdahale olmaksızın serbestçe belirlenmesi ilkesidir. Rekabet kavramı 4734 sayılı Kanununda önemle işlenmiştir ki Kanun da 9 farklı yerde rekabete yönelik olarak vurgu yapılmıştır. Öyle ki ihalenin temelini oluşturmayan şekli işlemlerde bile rekabet ortamının sağlanabilmesi amaçlanmıştır. Mesela herkese açık ihale dokümanlarının ihaleyi yapacak idarelerde ücret ödmeden görülebilmesi mümkündür. Doküman bedeli basım maliyetlerinin üzerinde olmayacak ve rekabeti etkilemeyecek bir ücretle hazırlanmalıdır. Buna aykırı bir durum rekabeti engelleyen bir tutum olarak görülür. Bu durumun kişiler için cezai yaptırımları vardır. İhaleye ait dokümanlar Kanun'un 28. Maddesi'ne göre idarede bedelsiz olarak görülebilmektedir. Ancak ihaleye girmek isteyen isteklilerin ihale dokümanlarını satın almaları zorunludur. İlanı yapılmayan ihalelerde ise ihale dokümanları yalnızca idare tarafından davet edilmiş olanlara satılmaktadır.

Rekabet terimi bir yarışma gibi düşünülebilir. Aday sayısı ne kadar çok olursa rekabette o kadar güçlü olacaktır. Rekabet ilkesinin uygulanması, kamusal kaynakların harcanması sırasında özen gösterilmesinin de bir güvencesini oluşturmaktadır. Kamu ihaleleri ve rekabet bütün olarak değerlendirilen

kavramlardır. Kamuda yapılan ihaleler de esas alınacak ilkelerin ilki ihaleye konu olan benzer işle ilgili tecrübe, deneyim, yeterlilik ve profesyonelliktir. Kamudaki alımlarda temel husus rekabet ortamı oluşturmaktır bununla birlikte bu rekabetin ancak belli yeterlilik, tecrübe ve profesyonelliğe haiz istekliler arasında sağlanması, benzer işe ilişkin iş deneyiminin önemini ortaya çıkarmaktadır.

“İhaleye konu olan işte benzer iş olarak “Kamuda ve özel yataklı tedavi kurumlarında yapılmış her türlü yemek pişirme dağıtım ve sonrası işi” olarak belirlenmiş olup, yemek pişirme ve dağıtım hizmeti işinde sunulacak olan iş deneyim belgesinin, sadece “Kamu ve özel yataklı tedavi kurumlarında” yapılan yemek pişirme ve dağıtım işi ile sınırlandırılmış olmasının, ihaleye katılımı daraltıcı nitelikte olmasından dolayı, dolayısıyla 4734 sayılı Kanun’un 5. Maddesinde temel ilke olarak sayılan rekabetin sağlanması ilkesine uygun olmadığı açıktır”.**Kamu İhale Kurulu Kararı, 2009/UH.I-901** (Akış, 2016:41).

Kamu alımlarında bulunması gereken en önemli unsurlardan biri rekabet ortamının yaratılmasıdır. Gelişmiş bir rekabet ortamı, kamudaki alımlarda etkinliğin egemen olduğu bir sistem oluşturacak ve ihalelerde oluşabilecek kamu israfının da önüne geçmeyi sağlayacaktır(Uz, 2005:33).

Tüm düzenlemelere rağmen açıklık ve rekabet ilkeleri tam olarak uygulanamamaktadır. Bazı ihale türlerinde ilanın zorunlu olmaması, ilanlar yapılırken ilgili şartnamelerin ilan edilmemesi gibi durumlar bu ilkelerin uygulanması aşamasındaki eksikliklerdir.

3.3 Eşitlik

İhale sürecinde eşitlik, ihalelerde adaylara veya aday olabileceklere kısaca tüm isteklilere ihalenin tüm süreçlerinde idare tarafından eşit muamele yapılması olarak tanımlanabilir.

“İhaleye konu benzer iş tanımında yer alan “ üniversite veya eğitim hastanelerinde verilen temizlik hizmet işi benzer iş olarak kabul edilecektir” ifadesiyle ihaleye yalnızca üniversiteler ve eğitim hastanelerinin temizlik ihalelerine katılmış olan isteklilerin katılımının sağlandığı, Devlet Hastaneleri, Sigorta Hastaneleri ve Özel Hastaneler gibi Kamu ve Özel Hastanelerinde hastane temizlik hizmeti sunmuş olan isteklilerin ihaleye katılımlarının engellendiği anlaşılmıştır. Bu şekilde bir düzenleme

4734 sayılı kanun'un temel ilkelerinde sayılan rekabet, eşit muamele ve kamu kaynaklarının verimli kullanılması ilkelerine aykırıdır.”**Kamu İhale Kurul Kararı, 2006/UH.Z-85**

“İdareler işin niteliklerine uygun olması için isteklilerden belge isterlerken bu istek; 4734 sayılı Kanun’un 5.maddesine aykırı olmamalı, istekliler arasındaki eşitlik ve rekabet ilkelerine aykırılık teşkil etmemelidir. İstenilmesi mümkün ve mantıklı bulunmayan bir belgenin istenilmesi ve yeterlik kriteri olarak belirlenmesi mümkün değildir. Mesela yemek yapım ve dağıtım işinde gıda mühendisinin yanı sıra turizm otelcilik yüksek okulu mezunu bir kişinin ve aşçı başının yanı sıra gıda mühendisi, Hastane diyetisyeni ve aşçı başının direktifleri doğrultusunda çalışacak personel olarak istenilmesi ve bu hususların yeterlik kriteri olarak belirlenmesi Kamu İhale Kanunu’nun 5.maddesine aykırıdır.” **Kamu İhale Kurul Kararı, 2007/UH-Z-3584**

“İhalede rekabeti engellemek kaydıyla kullanılacak makineye ilişkin olarak belli bir yaş sınırı getirilmesinin, hizmetin gereği gibi yerine getirilmesi için önem arz ettiği anlaşılmış olup, makine, teçhizat ve ekipman için kendi malı olma şartının aranmadığı ve tüm istekliklerin anılan düzenleme ile eşit derecede yükümlülük altına girecek olduğu dikkate alındığında, söz konusu maddenin rekabeti sınırlayıcı nitelikte olmadığı sonucuna varılmıştır. **Kamu İhale Kurulunun 08.08.2011 gün ve 2011/UH.I-2637 sayılı kararı** (Akış, 2016:43).

3.4 İdarelerin Uyuşumu İlkesi

Tarafların birbirine uygun beyanlarının bulunması gerekmektedir. Özel hukukta, karşılıklı ve birbirine uygun iki irade beyanının açıklanması, sözleşmenin kurucu unsurudur. Kamu ihalelerinde, irade uyuşumunda öncelikle, kamu yararının gözetilmesi zorunludur (Akış, 2016:44).

3.5 Güvenirlilik

Bu ilke, idarelerce ilan yapılmasından sonraki süreçte, ihalelere katılım şartları, ihale usulleri, teklif türleri ve değerlendirilmesi konularında değişiklik yapılamaması ve isteklilerin de ihaleye sunmuş oldukları tekliflerini geri alamaması ve değiştirememesi olarak açıklanabilir (Akış, 2016:44).

3.6 Kamuoyu Denetimi

Kamudaki kaynakların kullanılması bakımından kamuoyunun haberdar edilmesi ihalelerin öncesinde değil, ihaleler esnasında ve ihaleler sonunda da şeffaflığın ve saydamlığın oluşturulması bakımından, gerçekleştirilen ihalelere dair işlemlerin açık olması, ihale sonuçlarının ilan edilmesi ve bu surette kamuoyu önünde hesap verilebilmesidir (Akış, 2016:44).

Kamuoyu denetiminin tam anlamıyla sağlanmasıyla kamu ihalelerindeki yolsuzluklarında önüne geçilecektir. İhalelerde şeffaflığın sağlanmasıyla basın aracılığıyla ve sivil toplum kuruluşlarının oluşturacakları kamuoyu denetimi sayesinde yolsuzluklar bir nebze de olsa engellenebilecektir kanısındayım.

3.7 İhtiyacın Uygun Şartlarda ve Zamanında Karşlanması

İhaleye konu işlerin özelliği ve niteliği göz önüne alınarak, en uygun fiyatla, daha kaliteli şekilde uygun şartlarda ve zamanında karşılanabilmesi amacıyla, arz ve talep şartlarına göre ihalesinin gerçekleştirilmesi şeklinde açıklanabilir (Akış, 2016:45).

3.8 Kaynakların Verimli Kullanılması

Verimlilik kavramı kaynağın kullanılması karşısında en iyi değer elde edilmesidir. Kamudaki alımlarda verimlilik, kamunun ihtiyacı olan mal, hizmet ve yapım işini ekonomik açıdan en avantajlı fiyattan almayı gerektirmektedir. İdare, ihale yöntemini serbestçe belirleyebilecektir. Bu genel bir ilkedir. Ancak idare ihale yöntemini seçerken, Kamu İhale Kanunu'nun 5. Maddesinde zamanında karşılanması ve kaynakların en verimli şekilde kullanılmasını da gözetmek zorundadır. İhale yönteminin seçilmesiyle ilgili olarak 5237 Sayılı Türk Ceza Kanununun 235.maddesinde özel bir düzenleme yer almamaktadır. Ancak idare adına hareket etmeye yetkili kamu görevlisinin, kamu ihtiyaçlarını karşılarken kaynakların en verimli şekilde kullanılmasını gözetmemiş olması halinde, 257.madde de düzenlenen görevi kötüye kullanma suçu oluşacağı açıktır. İhale konusu iş bakımından Kanunda belirtilmiş bulunan ihale usulünden başka bir ihale usulünün izlenmesi halinde, ihaleye fesat karıştırma suçu oluşmayacak, ancak bu kişinin memur olması durumunda, suç kamu görevlileri açısından genel nitelikli görevi kötüye kullanma suçunu oluşturacaktır. Bu nedenle de, T.C.Kanununun 257. Maddesi uygulama alanı bulacak ve faile, bu maddede belirtilen yaptırım uygulanacaktır.(örneğin ihale

konusu olan 34.194 kg dikenli teli, kapalı zarf yerine, ihale yasası hükümlerini aşmak için bölerek pazarlık yöntemiyle almaktan ibaret eylemleri, TCK'nun 240.maddesinde tanımlanan, görevde yetkiyi kötüye kullanma suçunu oluşturur.) Kamunun ihale konusu işe ihtiyacının olmaması yani, yapılan ihalede kamu yararının bulunmaması durumunda da ihaleye fesat karıştırma suçu değil, görevi kötüye kullanma suçunun olduğu kabul edilmelidir. Yine bir kamu kurumunda, istihdam edilen personel tarafından gerçekleştirilmesi imkân dâhilinde olan hizmet işlerinin ihale suretiyle, dışarıdan kimselere yaptırılması halinde de, görevi kötüye kullanma suçu oluşacaktır.

Kamu İhale Kurulunun Toplantı No: 2006/024, Gündem No:26,15.05.2006 gün ve 2006/UH.Z-1190 sayılı kararında;

“İncelenen ihalede ; yirmi isteklinin ihale dokümanı satın aldığı, ihale dokümanı satın alan isteklilerden üçünün zor kullanılarak ihaleye teklif vermelerinin engellendiği yolundaki şikayet başvuruları üzerine konunun İzmir Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Teftiş Kurulu Başkanlığınca incelemeye alındığı, yapılan inceleme neticesinde; “..... kimliği belirsiz kişilerin organize bir şekilde hareket etmek ve etraflarında korku ve endişe uyandırmak suretiyle gerçekleştirdikleri eylemleriyle teklif vermek isteyen ihale dokümanı satın almış 5 firmanın ihaleye katılımını engelledikleri, bu suretle 4734 sayılı Kamu İhale Kanununa aykırılık teşkil edecek şekilde kanunun 5. Maddesindeki rekabet, eşit muamele ve güvenilirlik ilkelerinin ihlal edildiği anlaşıldığından, taktiri makama ait olmak üzere ihale yetkilisince ihalenin iptali kararının alınması gerektiği” yönünde görüşle 31.03.2006 tarih ve 94 sayılı yazı ile İzmir Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğüne gönderildiği, ihale komisyonunca yapılan değerlendirme sonucunda Teftiş Kurulu Başkanlığının görüşü doğrultusunda 03.04.2006 tarihli kararla ihalenin iptaline karar verildiği, ihale komisyonunca alınan bu kararın İzmir Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Yönetim Kurulunca 05.04.2006 tarihinde onaylandığı belirlenmiştir. Şikayet konusu ihale ilgili olarak, kanunun temel ilkelerine uygun olmayan bir durumun varlığı kanaati olduğundan ihale komisyonunca ihalenin iptaline karar verilmiş olduğu ve alınan bu kararın ihale yetkilisi tarafından onaylandığı anlaşılmış olup; ihalenin idarece iptaline ilişkin gerekçeli kararının, yukarıda anılan “idarenin taktir yetkisi” dahilinde yapılan bir işlem olduğundan 4734 sayılı Kanuna ve ilgili mevzuata bir aykırılık bulunmamaktadır” açıklamaları yer almaktadır.

Kendi içlerinde herhangi bir bağ bulunmadığı müddetçe alım türlerinin hepsi için tek ihaleye çıkılamaz. İdarelerce aralarında bir bağ bulunan alımlar için tek ihale yapılması veya değişik işler için beraber ihaleye çıkılmasında ihaleye katılımı arttırıcı ve rekabet ortamını yaratıcı düzenlemelerin yapılması kamu kaynaklarının verimli ve etkin kullanımı açısından önem taşımaktadır. Burada hem ihale türü, hem de benzer iş deneyimine ilişkin kriterlerin tespitinde, ihale konusu işin yaklaşık maliyet içindeki ağırlık oranı veya işin niteliği ve teknik gerekleri dikkate alınmalıdır.

İhalelerde farklı nitelikte olan iş ve ihtiyaçların, temel işin ayrılmaz parçası niteliğinde olmaları durumunda ana işin bünyesine dâhil edilerek ihaleye ilave edilmesi mümkündür. Mesela, bir bina inşaatında demirbaş ve tefrişat niteliği bulunan ahşap duvar bandı, sabit masa, koltuk ve dolap sistemi, zemine yapıştırılmış halı gibi imalatlar yapım işi içerisinde ihale edilebilir. Diğer bir örnek olarak bir yemek servis ihalesini göz önüne alırsak, burada da gıda malzemelerinin alımı ile bu malzemelerin pişirilmesi ve servis edilmesi hizmetleri, hizmet ihalesi bünyesinde tek bir ihale olarak gerçekleştirilebilir.

Hizmet ve mal alımları ile yapım işleri, kanunda belirlenen eşik değerleri veya parasal limitleri aşmamak veya uygulama yönetmeliklerinde belirtilen diğer hükümlerin kapsamı dışına çıkacak şekilde bölümlere ayrılamaz.

İhalelerde açık ihale usulü temel usuldür. Pazarlık ihale usulü, belirli istekliler arasında ihale usulü ve doğrudan temin yoluyla ihtiyaçların karşılanması ancak kanunda belirtilen durumlar için geçerlidir. Diğer yandan birim fiyat teklif almak suretiyle, birden çok mal kaleminden oluşan ihaleler yapılabilir. Ön ilan yapılacak ihalelerde, mali yılın başından sonra en kısa sürede ilana çıkılabilmesi için ihale edilecek işin yaklaşık maliyeti belirlenir ve ihale onay belgesi hazırlanarak onay alınır.

İdarelerin ihalelerin zamanında yapması esastır ve bu planlama yapılırken öngörülen ödeneklerin kullanılmasına imkân verecek süre dikkate alınmalıdır. Aynı takvim yılında başlayıp tamamlanacak işler için ödeneğin tamamının kullanılmasını olanak veren bir ihale takvimi hazırlanması, birden fazla yılı kapsayan ve doğal afetler ve ihalenin acil olarak yapılmasını gerektiren haller hariç yatırım nitelikli işlerde ihalenin yılın ilk dokuz ayında sonuçlandırılması esastır. Ayrıca birden çok yılı

kapsayan yatırım projelerinin öngörülen süre içerisinde tamamlanması ve ekonomiye kazandırılabilmesi önemlidir. Bu bakımdan işin süresine göre yıllar itibariyle gerekli ödeneğin bütçelerinde bulunması için planlamanın yapılmış olması gerekmektedir. Bu durumlarda önerilen ilk yıl ödeneği proje maliyetinin %10' undan az olamaz ve takip eden yıllar için planlanmış ödenek dilimleri azaltılamaz. Diğer yandan bir sonraki mali yılda gerçekleştirilecek olan devamlılığı olan mal ve hizmet alımlarında bir önceki mali yıl sona ermeden ihaleye çıkılabilir. Yapım işlerinde ise işin doğası gereği işle direk ilgili arsa temini, mülkiyet, kamulaştırma ve gerekli hallerde imar işlemleri tamamlanmadan ve uygulama projeleri hazırlanmadan ihaleye yapılamaz (Akış, 2016:45).

Yukarıda bahsedilen tüm ilkeler Kamu İhale Kanunu kapsamı içinde yapılacak olan tüm ihalelerde dikkate alınmalıdır. Fakat uygulamalar sırasında bu ilkelerin birbiriyle çeliştiği durumlar ortaya çıkabilmektedir. Mesela, ihalelerin süreci içinde bazı durumlar "şeffaflık" gerektirirken bazı işlemlerde de "gizlilik" ilkesi uygulanmak zorunlu olabilir veya verimliliği sağlamak adına yapılan birtakım düzenlemeler katılımı ve rekabeti engelleyebilir. Bunun gibi hallerde, bütün isteklilerin fırsat eşitliğinin sağlanmasını sağlamak, diğer temel ilkelerden olan; ihtiyaçların uygun zamanda ve uygun şartlarla karşılanması amacından uzaklaşmaya neden olabilir. Sonuç olarak bazı durumlarda, temel ilkeler birbiriyle çelişebilmekte ve bütün ilkeler aynı anda uygulanamamaktadır.

4 İHALE SÜRECİ

İhale süreci, ihalenin yetkilisi tarafından ihale onayının verildiği tarihten itibaren başlayıp; sözleşmenin ihale yetkilisince ve işin yüklenicisi tarafından imzalanıp noterce onaylanması, noter onayı istenmeyen ihalelerde ise sözleşmenin taraflarca imzalanmasıyla tamamlanan süreçtir.

Bu süreçte birinci aşamada idarenin gerçekleştireceği hizmetler için ihtiyacı olan alım işlerinin nelerden oluştuğu, bu ihtiyaçların tespitine ilişkin hususlar bulunmaktadır. İkinci adımda idarenin ihtiyacı olan alımların ayrıntılı tanımları ile piyasadaki ürün, hizmet özelliklerini en iyi şekliyle ortaya koyan iyi detaylandırılmış bir teknik şartname/projenin hazırlanması gerekmektedir. İdare şartnameyi kendi hazırlayamıyorsa, hizmet alımı yoluyla hazırlatmalıdır. Üçüncü adımda yaklaşık maliyet belirlenir. Bu aşamada idare, ihtiyacı olan mal, hizmet veya yapım işinin maliyeti konusunda detaylı hesaplara ulaşacaktır. Bu hesaplar sonucunda idare mevcuttaki bütçesiyle bu işin yapılıp yapılamayacağını görmüş olacaktır. Dördüncü adımda ilgili işin hangi ihale usulüyle yapılacağı tespit edilecektir. Bu seçim neticesinde belirlenecek ihale şekli ihalenin ilanında ve dokümanında bulunacak ve sonrasında takip edilecek adımları da belirleyecektir. Beşinci aşamada idare, belirlediği ihale şekli için gerekli olan dokümanları hazırlamalıdır. Altıncı adımda, ihaleyi hukuki açıdan başlatan ihale onayının alınması aşaması gelmektedir. Yedinci adımda kanunun ilgili maddelerine uygun bir şekilde ihale komisyonu oluşturulmalıdır. Sekizinci adımda idarenin ihale edeceği işin yaklaşık maliyet tutarına göre kanunda belirlenen eşik değerler ve ilan süreleri dikkate alınarak gazetelerde ve Kamu İhale Bültenin de yayınlanacak ilanların hazırlanması süreci gelmektedir. İdare ihale edeceği işi ilanla duyurarak aday veya isteklilerin yapılacak ihaleyle ilgili bilgi alabilmelerini sağlayacaktır. Dokuzuncu adımda aday veya istekli olabileceklerin ihale dokümanlarını almaları ve tekliflerini bu dokümanlar çerçevesinde hazırlamaları aşaması gelmektedir. Onuncu adımda isteklilerin tekliflerini teslimi ve bu tekliflerin idarece değerlendirilmesi süreci ve ihale sonuçlarının bildirilmesiyle sözleşmenin taraflarca imzalanarak ihale sürecinin tamamlanması gelmektedir (Nalçakar, 2009:15).

4.1 Bütçe ve Ödenek Programlanması

Ödeneği bulunmayan işin ihaleye çıkarılmaması 4734 sayılı kanunun temel ilkeleri arasında yer almaktadır.2886 Sayılı kanunda böyle bir düzenleme söz konusu edilmemiş ancak, onay belgesinde kullanılabilir ödenek tutarının belirtilmesi gerektiği hususu yer almıştır. Bütçenin hazırlandığı ve onaylandığı sırada, bütçede yer almayan bir hizmetin sonradan ortaya çıkması ve yapılması gerektiği durumlarda olağanüstü ödenek belediye meclisinde görüşülüp kabul edilir (Akış, 2016:53).

Genel olarak ihale süreci bir ihtiyacın ortaya çıkması ile başlamaktadır. Önceden öngörülmeleyen durumlar ile küçük miktarlı alımlar hariç, ihtiyaçlar bütçe hazırlık aşamasında öngörülerek ona göre ödenek planlamacıları yapılmalıdır. İş yıllara yaygın bir işe, başlangıçta yapılacak çalışmalar daha da önem arz eder. İdarenin toplam ihtiyacı ve ilgili yıllarda gerçekleştirilecek ihtiyaç dilimleri belirlenerek ona göre ilgili yıllar bütçelerine gerekli ödenekler konulmalıdır. İdarenin ihtiyaçları doğrultusunda bütçelere ödenekler planlanırken, bütçesi hazırlanan program yılının performans programı dikkate alınacaktır. Harcama yapacak birimler, bütçe hazırlık çalışmaları aşamasında, performans programı ile kendilerine verilen işleri gerçekleştirmek amacıyla gerekli ödenek tekliflerinde bulunacaklardır. Bu teklifleri yaparlarken de ilgili bütçe döneminde gerçekleştirmeyi planladıkları işlerin maliyet hesaplarını yapacaklardır. İşin ihalesi aşamasında yapılacak yaklaşık maliyet hazırlıklarının bütçe programlanmasından bağımsız olarak, tamamen yeniden yapılmakla birlikte bu çalışmalardan faydalanılması da mümkün olacaktır. Bütçe programlanması aşamasındaki ihtiyacın miktarı, teknik özellikleri ve parasal boyutu ihale tarihine kadar değişkenlik gösterebileceğinden, işin ihale süreci başlatılmadan önce yaklaşık maliyet çalışmalarının yeniden ve güncel olarak yapılması gerekmektedir (Akış, 2016:69).

Birçok İdare ödeneği olmayan ya da yeterli olmayan işlerin ihalelerini de yapmakta ve bu işlerin tamamlanması uzun yıllar almaktaydı. Bu bakımdan değerlendirildiğinde Yeni İhale Kanunu'nun diğer yasalardan farklı, en önemli başarısı ve üstün yanı olarak ödeneği, olmayan işler için ihaleye çıkılamayacağı maddesi olmuştur.

4.2 Yaklaşık Maliyet Kavramı ve Tespiti

Dört bin yedi yüz otuz dört Sayılı Kamu İhale Kanununun 9.Maddesinde ve Uygulama yönetmeliklerinde tanımlanmıştır. Buna göre İhale Onay Belgesi düzenlenmeden önce her türlü alım ihalesi yapılmadan önce piyasa araştırması yapılarak KDV Hariç olarak hesaplanan ve dayanakları bir cetvelde gösterilen ihaleye konu alımın öngörölmüş bedelini ifade etmektedir (Akış, 2016:69).

Yaklaşık maliyet hesaplanmadan ihale onayı verilmesi mümkün olmayacağından, onaydan önce yaklaşık maliyetin hesaplanması gerekmektedir. Ancak, yaklaşık maliyet hesaplanmadan önce de idarelerin (veya birimlerin) yapmaları gereken diğer önemli işler, ihtiyacın belirlenmesi ve teknik şartnamenin ortaya konulmasıdır. İdare veya birim öncelikle ihtiyacını belirlemeli; ihtiyacının miktarını, teknik özelliklerini ve süresini ortaya koymalıdır. İhtiyaç konusu işin (mal, hizmet veya yapım olarak) teknik özellikleri, kalite ve aranan diğer standartlarının belirlenmesi teknik şartname ile sağlanacaktır. Teknik şartname, işin icrası ve muayene kabul aşamalarında da uygulayıcıların elinde dayanak oluşturmalıdır. Yaklaşık maliyet çalışmalarına başlamadan önce, gerçeğe uygun yaklaşık maliyet tespiti yapılabilmesi için ihtiyacın miktarı, süresi ve teknik özellikleri net olarak belirlenmelidir (Akış, 2016:71).

Yaklaşık Maliyetin hazırlığındaki esaslar;

- Ödenek miktarı belirlenmesi,
- İhalenin eşik değerlerin altında ya da üzerinde olması,
- İhalenin ilan süresinin tespiti,
- Yerli istekli ya da yerli malını sunan yerli istekli yararına fiyat avantajı sağlanması,
- Yeterlik değerlendirmesi aşamasında istenecek belgelerin belirlenmesi için yaklaşık maliyet belirleyici unsurdur. Aynı zamanda teklifler değerlendirilirken de kıstas olarak değerlendirilir.

İdareler ayrıca bir ihalenin eşik değerlerin altında kalıp kalmadığını, iş için hesaplanan yaklaşık maliyeti temel alarak belirler (Akış, 2016:81).

Yaklaşık maliyet hesabının yapıldığı tarihten, ihalenin ilk ilan tarihine kadar ki aşamada yaklaşık maliyetin güncelliğini yitirdiği durumlarda, yaklaşık maliyet

hesabını belirleyen ölçütler, Türkiye İstatistik Kurumunca aylık yayımlanan ilgili endeksler dikkate alınarak güncellenir.

Kamuda yapılan ihalelerde doğru sonuca ulaşabilmek için doğru bir yaklaşık maliyet hesabı çıkartılmalıdır. Çünkü maliyet hesabı ihalelerin usulünün seçiminden ilanının kaç günde yapılacağına kadar ve birçok kıstasın belirleyicisi olduğundan doru şekilde tespit edilmesi çok önemlidir. Özetle hesaplanmış bir maliyet hesabı sonraki süreçlerinde yanlış devam etmesine sebep olacak ve hatta kamu zararı oluşmasına da neden olacaktır.

İhalelerde oluşturulacak yaklaşık maliyet titizlikle hazırlanmalı ve piyasa fiyatlarını doğru şekilde yansıtmalıdır. Aksi halde ihaleye teklif edilecek fiyatlar ile oluşturulan yaklaşık maliyet arasında farklar oluşacak ve beklide ihalenin iptaline neden olacaktır. Yaklaşık maliyet ihaleden önceki bir tarihte hazırlandığından işin niteliği, yeri, zaman kavramları dikkate alınarak, özellikle günlük olarak fiyatı değişiklik gösterebilecek bazı alımlarda (akaryakıt gibi) maliyetin bunları öngörerek hazırlanması gerekmektedir.

Yaklaşık maliyetin hesaplanması belli bir kanunla bir standarda bağlanmadığından aynı nitelikteki işlerde ihale eden farklı kurumlarda başka firmalardan alınan piyasa fiyatlarıyla oluşturulan maliyetlerde farklılıklar oluşmasına ve şaibeye neden olmaktadır.

4.3 Yaklaşık Maliyetin Açıklanmaması ve Gizliliği

İki bin sekiz yüz sek sen altı Sayılı Devlet İhale Kanununda yaklaşık maliyetin gizli tutulmasıyla ilgili herhangi bir hüküm bulunmazken,4734 sayılı kanunda yaklaşık maliyetin gizliliği esası getirilmiştir. Kanunun 9 ve 62/d maddelerinde, Yaklaşık maliyetin ihale süreciyle ilişkisi olmayanlara ve istekli olabileceklere açıklanmaması gerektiği belirtilmiştir (Akış, 2016:81).

Burada maliyetin gizli tutulmasındaki amaç; rekabetin oluşmasını ve ekonomik gizliliğin ihlal edilmesi ceza sorumluluğu gerektirmektedir ve şikâyete konu olması durumunda ihalenin iptal edilmesi sonucunu doğurabilmektedir. Buda zaman kaybına ve gereksiz maliyetlerin oluşması demektir.

4.4 İhale Usulleri

Kanunun 18 inci maddesinde; idarelerce kapsamdaki işlerin alınabileceği üç ihale usulü belirlenmiştir. Bunlar; açık ihale usulü, belli istekliler arasında ihale usulü ve pazarlık usulüdür ve sırasıyla 19, 20 ve 21 inci maddelerde düzenlenmiştir. Kanunun yürürlüğe girdiği tarihte dördüncü ihale usulü olarak sayılan doğrudan temin yöntemi, tartışmalara yol açması nedeniyle 4964 sayılı Kanunun 12 nci maddesi ile bir ihale usulü olmaktan çıkarılarak gerek kapsam, gerekse uygulama usulü açısından ayrı bir alım yöntemi şeklinde yeniden düzenlenmiştir (Turşucu, 2011:85).

İhale mevzuatında temel ihale usulü olarak Açık İhale usulü ele alınmıştır. Bu ihale usullerinin hepsinde, AB uygulamalarına uyumlu olarak “ekonomik açıdan en avantajlı teklif” esası getirilmiştir.

4.4.1 Açık İhale Usulü (4734 Sayılı Kanun 19. Madde

Açık ihale usulü, tüm isteklilerin tekliflerini verebileceği ihale usulüdür. Açık ihale, tekliflerin açık olması değil, ihalelere şartları taşıyan herkesin katılabilmesi olarak algılanmalıdır. Kanun'da ve şartnamelerde bulunan genel şartları karşılayabilen tüm istekliler, bu ihalelere katılabilmektedir. Açık ihale usulü, bütün isteklilerin teklif verebildiği usuldür. Açık ihale usulü kavramıyla, tekliflerin açık olması değil, ihalenin herkese açık olması ifade edilmektedir. Bu ihale türünde teklifler kapalı zarf içinde idareye verilir. ihale sırasında istekli ile hiçbir konuda pazarlık yapılmaz (Aksoy, şimşek, 2010: 82).

Açık ihale usulü, temel ihale usulüdür ve idareler öncelikle bir ihaleyi açık ihale usulü ile yapıp yapamayacağını belirler. Diğer ihale usullerinin uygulanabilmesi için Kanunda hükme bağlanan koşulların gerçekleşmesi gerekir. Açık ihale usulü dışında bir usul ile alım yapılacaksa gerekçesi ihale dokümanında belirtilmelidir (Karadağ, Tümay, 2010: 192).

Bu ihalelerde, belirlenen başvuru şartlarını taşıyan ve usulüne göre tekliflerini veren istekliler arasından, Kanun'un 10.maddesinde yer alan yeterlilik değerlendirme kriterlerine göre, ekonomik olarak en uygun teklif veren istekli belirlenerek ihale süreci tamamlanmaktadır.

Bu ihale çeşidinde adaylar tekliflerini kapalı zarf içinde hazırlayarak idareye teslim etmeleri gerekmektedir. İhale esnasında katılımcılar ile hiçbir konuda (Fiyat, teknik şartlar, taahhüdün nasıl gerçekleştirileceği, vs.) pazarlık yapılamaz. Yalnızca 37.

maddede belirtilen bazı durumlarda, isteklilerden yazılı olarak açıklama yapmaları talep edilebilmektedir.

Saydamlık ilkesi açısından değerlendirildiğinde, ilanlarda yer alan yeterlik kriterlerine ve kanunun öngördüğü çerçevede başvuru alan açık ihale usulü rekabet ve kamudaki idarelerin saydam davranmasına imkân sağlamaktadır.(Taşdelen ve Yazalay, 2004:77)

Daha önce uygulanan 2886 sayılı kanunda kapalı teklif usulü esastı. Ancak 4734 sayılı kanunla getirilen açık ihale usulü rekabeti engellemesi, şeffaf oluşu, eşitlikçi yapısıyla yerinde bir uygulamadır.

Açık ihale Usulünün Olumlu Yönleri Olumlu Yönleri aşağıdaki şekilde ifade edilebilir.

- Her isteklinin katılımına açık olduğu için saydamlık, rekabet, eşit muamele, güvenilirlik, gizlilik, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve kaynakların verimli kullanılması gibi Kanunun temel ilkelerini sağlayıcı niteliktedir.
- Oluşan rekabetçi ortam, ihale bedelinin daha düşük seviyelere çekilmesini böylece kaynakların daha ekonomik kullanılmasını sağlar.
- Esas ihale usulü olduğu için herhangi bir alımın, belli şartlar altında uygulanma imkanı olan diğer ihale usullerine girip girmeyeceği konusundaki idari, cezai veya mali sorumluluğu en aza indirir.
- Ön ilan yapılmasına müsaittir.

Açık İhale Usulünün Olumsuz Yönleri Olumlu Yönleri aşağıdaki şekilde ifade edilebilir.

- İhale süreçleri içinde prosedürü en fazla olan ihale süreci olduğu için belli bir işbölümü ve uzmanlaşma gerektirir.
- Katılan sayısında bir sınırlama yapılamayacağı için yeterlik denetimi ve süreç kontrollerinde sıkıntı yaşanabilir.
- Uzun bir süreç gerektirdiği için acil alımlarda uygulanma imkânı daralır.
- Katılan sayısı fazla olabileceği için ihalenin kamu ihale kurumuna şikâyet edilme ihtimali ve böylelikle ihale iptal riski yükselir.

- Özel uzmanlık veya ileri teknoloji gerektirecek alımlarda idarenin özel nitelikte bazı tercih hakkını daraltır.
- Tüm isteklilere açık olduğu için esas amaçları ihaleye almak olmayan isteklilerin ihaleyi manipüle etmelerine ve/veya başka türlü çıkar sağlamalarına sebebiyet verebilir (Akpınar,2015:59).

Kanunun çıkarıldığı yıldan 2017 yılına kadar çizelge 4.1 de görüldüğü gibi açık ihale usulüyle yapılan ihaleler tutar olarak yüksek bir oranlarda gerçekleşmiştir. Kamu alımlarında temel ihale usulü açık ihale usulü olduğundan bu oran kamudaki alımların kanunun amacına paralel şekilde yapıldığını göstermektedir.

Çizelge 4.1. 2003-2016 yılları arasındaki açık ihale usulü kamu alım miktarı ve yüzdesel oranları (http://www.ihale.gov.tr/ihale_istatistikleri, e.t. 01.03.2017)

İHALE USULÜ	KAMU ALIMI MİKTARI		KAMU ALIMI TUTARI	
Açık İhale Usulü	Yıl miktarı	%	Yıl tutarı	%
2003	27.977	79	3.782.727	82
2004	77.204	81	12.088.592.183	87
2005	100.820	87,2	20.321.544.588	90,7
2006	120.007	87,1	26.616.826.696	91
2007	127.307	85,46	46.022.130	87,14
2008	93.383	80,08	59.413,067	87,14
2009	77.309	78,77	45.850.538	85,76
2010	68.551	77,92	46.749,203	86,11
2011	77.151	76,96	52.680.866	83,68
2012	71.414	75,83	61.977.853	80,87
2013	72.414	73,89	69.690.791	78,10
2014	65.016	71,36	83.499.690	85,71
2015	68.508	73,77	110.732.019	86,34
2016	65.437	73,26	125.632,106	80,71

4.4.2 Belli İstekliler Arasında İhale Usulü (4734 Sayılı Kanun 20. Madde)

Belli istekliler arasında ihale usulünde, İdarece yapılan yeterlilik değerlendirmesi neticesinde davet yapılan katılımcılar tekliflerini vermektedirler. İşin özellikleri uzmanlaşmış olmayı ya da yüksek teknoloji gerektiren yapım işleri, mal ve hizmet alımları için yapılan ihalelerde, açık ihale usulü yapılamayan işlerin ihalesi ile yaklaşık maliyet tutarı eşik değer oranının yarısının üzerindeki yapım işleri ihaleleri bu ihale usulüyle yaptırılabilirler.

İlgili kanunun 10. maddesindeki şartları taşıyan adayların, yeterlik ilânında ve ön yeterlilik dokümanındaki kıstasları çerçevesinde ön yeterlik değerlendirmeleri

yapılmaktadır. Belirlenen asgari yeterlilik kriterlerini sağlayamayan istekliler ihalelere katılamazlar. Yeterli bulunan istekliler dokümandaki kıstaslara göre sıralanan belirli sayıda ya da yeterliliği tespit edilen istekliler teklif vermek üzere davet edilebilir. Davet edilmeyen isteklilere davet edilmemelerinin yazılı gerekçeleri bildirilir. Rekabet ortamını bozmadan 40. madde çerçevesinde belirlenen, ihale dokümanı ve davet mektubunda verilen değerlendirme ölçütlerine göre teklifler değerlendirilerek ihale tamamlanır.

Bu usuldeki bir ihalenin geçerli olması için ihaleye en az beş isteklinin davet edilmesi ya da üçten fazla isteklinin teklif vermesi gerekmektedir, aksi takdirde ihale iptal edilir. Bir ihalenin üçten az teklif verilmesi sebebiyle iptal olması halinde, dokümanların hatalı yönleri ve eksik yanları tekrar kontrol edildikten sonra, ön yeterliliği sahip tüm istekliler yeniden davet edilmek suretiyle ihale tekrarlanabilir (<http://www.oska.com.tr>, e.t. 01.02.2017).

Belli İstekliler Arası İhale Usulünün Olumlu Yönleri aşağıdaki şekildedir.

- Uzun bir süreç gerektirdiği için acil alımlarda uygulanma imkânı daralır.
- İşin ileri teknoloji ve özel uzmanlık gerektirmesi halinde idarenin özel nitelikte tercih haklarını karşılar.
- Ön yeterlilik kriterinin getirilmesi ve kriterlerde belli bir eleme sağlanması, ihale sürecinde daha nitelikli ve uzmanlaşmış isteklilerin kalmasına ve ihale sürecinin rahatlamasını sağlar.
- Ön ilan yapılmasına müsaittir.

Belli İstekliler Arası İhale Usulünün Olumsuz Yönleri ise aşağıda belirtilmiştir.

- Ön yeterliliği tespit edilenler arasından dokümanda belirtilen kriterlere göre sıralanarak listeye alınan belli sayıda istekli veya yeterli bulunan isteklilerin tamamı teklif vermeye davet edilebilmesi, ihaleye kimlerin davet edileceği konusunda idareye takdir hakkı bırakarak Kanunun temel ilkelerine aykırılık teşkil edebilmektedir.
- Kanunun yaklaşık maliyeti eşik değerinin yarısını aşan yapım işi ihalelerinin bu usulde yapılmasına cevaz vermesi ile açık ihale usulünün uygulama alanı daralmasına ve rekabet ve eşit muamele ilkelerine aykırı bir durum oluşmasına neden olur (Akpınar, 2015:59).

4.4.3 Pazarlık Usulü İhale 4734 Sayılı Kanun 21.Madde

Açık ihale usulü ile hedeflenen amaç bazı beklenmeyen durumlarda terk edilmekte ve bu noktada pazarlık usulü ile ihtiyaçların karşılanması yoluna gidilmektedir. ihale süreci iki aşamalı olarak gerçekleşmekte olup, idarenin ihale konusu işin teknik detayları ile gerçekleştirme yöntemlerini ve belli durumlarda fiyatı isteklilerle görüştüğü bir usuldür (Demircioğlu, 2014:115).

Pazarlık usulü ihale, aşağıdaki sıralanan durumlar için yapılabilir:

- Açık ihale usulü veya belli istekliler arasında ihale usulü ile yapılan ihalede teklif çıkmaması.
- Doğal afetler, salgın hastalıklar, can veya mal kaybı tehlikesi gibi ani ve beklenmeyen veya idare tarafından önceden öngörülemeyen olayların meydana gelmesiyle ihalenin acil yapılmasının zorunluluk arz etmesi.
- Savunma ve milli güvenlikle ilgili özel durumların ortaya çıkmasıyla ihalenin acil yapılma zorunluluğunun ortaya çıkması.
- İhalenin, araştırma ve geliştirmeye ihtiyaç duyan ve seri üretim olmayan nitelikte olması.
- İhale konusu mal veya hizmet alımları ve yapım işlerinin karmaşık, özgün nitelikte olması sebebiyle teknik ve malî özelliklerinin gerekli nitelikte belirlenememesi.
- İdarelerin yaklaşık maliyeti 2017 yılı için Yüz doksan beş bin iki yüz beş Türk Lirasına kadar olan mamul mal, malzeme veya hizmet alımları.

(b), (c) ve (f) maddelerinde belirtilen durumlarda ihalenin ilan edilmesi zorunluluğu yoktur. İlan edilmeyen durumlarda, en az üç istekli ihaleye davet edilir yeterlilik belgelerini ve teklif fiyatlarını beraber vermeleri istenir.

(a), (d) ve (e) maddelerine göre yapılacak ihalelerde, dokümanda belirtilen değerlendirme ölçütlerine göre yeterli bulunan istekliler, ilk olarak ihaleye konu olan işin teknik özellikleri ve gerçekleştirme yöntemleri gibi hususlarda fiyatı kapsamayan ilk tekliflerini sunarlar. İdarenin ihtiyacının en uygun biçimde karşılanması için yöntemler ve çözümler üzerinde ihale komisyon üyeleri bütün isteklilerle görüşme yapar. Yapılan bu Teknik görüşmeler neticesinde koşulların netleşmesi ile bu şartları taşıyan isteklilerden, değerlendirilerek koşulları kesinleştirilmiş teknik şartnameye dayalı olarak teklif fiyatlarını da kapsayacak biçimde teklif sunmaları istenir. Bu maddeye göre gerçekleştirilecek olan ihalelerde,

ilk sunulan tekliflerini aşmamak kaydıyla isteklilerden ihale kararında geçerli olacak son yazılı fiyat teklifleri alınarak ihale sonuçlandırılır.

f) maddesi kapsamına göre yapılan mal alımlarında, malın sözleşmeyi yapma süresi içinde teslim edilmesi ve bunun idare tarafından uygun bulunması durumunda, sözleşme yapılması ve kesin teminat alınması zorunlu değildir (<http://www.oska.com.tr>, e.t. 01.02.2017).

Bu ihale usulü belli durumlarda başvurulacak bir ihale türü olmasına rağmen, idareler dilediği zaman bu usulle ihale yapmaktadırlar. İdarelerin belirlediği en az 3 istekliye davet göndermesi şeklinde yapılan bu ihale türünün uygulamalarının yolsuzluğa neden olma ihtimali yüksektir. Bu nedenle bu ihale usulünün uygulanması koşullarıyla ilgili yeni düzenlemelerin yapılması gerekir. Ülkemizde ki uygulamaların tersine Avrupa Birliğinde bu ihale usulü çok istisnai durumlar dışında uygulanmamaktadır. Ayrıca bu ihale usulünde rekabet ortamı oluşmadığından katılımcı firmalar çok daha büyük karlarla ihaleyi almakta buda kaynakların kullanımını açısından sakıncalar yaratmaktadır.

Pazarlık Usulünün Olumlu Yönleri

- Usulün bazı bentlerinde ((b-c-f) belirtilen hallerde ilan yapılması zorunlu olmaması, ilan yapılmayan bu hallerde en az üç istekli davet edilerek, yeterlik belgelerini ve fiyat tekliflerini birlikte vermelerinin yetmesi bazı alımları kolaylaştırmaktadır.
- Ani ve beklenmedik durumlarda (doğal afet, salgın hastalık, savaş hali) ihalelerin ivedi yapılmasının sağlar.
- (b), (c) ve (f) bentleri kapsamında yapılan mal alımlarında sözleşme yapılması ve teminat alınmamasının zorunlu olmaması isteklilere kolaylık sağlar.

Pazarlık Usulünün Olumsuz Yönleri

- Usulün bazı bentlerinde ((b-c-f) belirtilen hallerde ilan yapılması zorunlu olmaması, ilan yapılmayan bu hallerde en az üç istekli davet edilerek, yeterlik belgelerini ve fiyat tekliflerini birlikte vermelerinin yetmesi, rekabet ve eşit muamele ilkelerine aykırıdır.

- f) bendi kapsamında belli bir parasal tutara kadar olan alımlar, bu sınırın altında kalması için kısımlara bölünebilmekte bu husus da 5 inci maddedeki temel ilkelere aykırılık teşkil eder (Akpınar,2015:59).

Çizelge 4.2’de 2016 yılında kanun kapsamına giren kamu alımlarının ihale usullerine göre dağılımı verilmiştir. Bu verilere göre 2016 yılında yapılan ihalelerin sayı olarak %73,26’sı açık ihale usulü ile, %26,36’sı pazarlık usulü ile, %0,38’i ise belli istekliler arasında ihale usulleri ile gerçekleştirilmiştir. Tutar bakımından ise ihalelerin 80,71’inde açık ihale usulü, % 13,95 ‘inde Pazarlık ihale usulü 5,34’ünde ise belli istekliler arasında ihale usulü ile yapılmıştır.

Çizelge 4.2: 2016 Yılında Kanun Kapsamına Giren Kamu Alımlarının İhale Usullerine Göre Dağılımı (<http://dosyalar.kik.gov.tr>, e.t.01.05.2017)

İHALE USULÜ	KAMU ALIMİ MİKTARI		KAMU ALIMİ TUTARI	
	2016 Yılı	%	2016 Yılı	%
Açık İhale Usulü	65.437	73,26	125.632,106	80,71
Belli istekliler A.İhale	335	0,38	8.316,864	5,34
Pazarlık Usulü İhale	23.547	26,36	21.712,220	13,95

4.4.4 Doğrudan Temin Alımları

Dört bin yedi yüz otuz dört Sayılı kanunun kamu alımlarına kattığı en önemli yeniliklerden biride “Doğrudan Temin Yöntemidir.” Bu usulün temelini 2886 sayılı kanunda yer alan “Pazarlık Usulü” ihale oluşturmaktadır. Bu usul belli alımların ihale usullerine tabi olmadan rahatlıkla ve kolay bir şekilde temin edilmesini sağlamak amacıyla çıkarılmıştır.

Doğrudan temin usulünde, ilan yapılması, teminat alınması, yeterlik kriterleri alınması, teknik şartname düzenlenmesi ve sözleşme yapılması zorunluluğu bulunmamaktadır. Bu usul ihale yetkilisi tarafından görevlendirilen kişi ya da kişilerce piyasa fiyat araştırması yapılması yoluyla ihtiyaçların temin edilmesi yöntemidir. Bu tür alımlarda da özellikle işin niteliklerinin belirtildiği bir teknik şartname v bağlayıcılığı olan bir sözleşmenin yapılması zorunluluğu getirilerek işin niteliklerine uygun alımların yapılabilirliği sağlanmalıdır. 2017 yılı için doğrudan temin limitleri Büyük Şehir Belediye sınırında olan idareler için 58.555 TL, Diğer İdareler için 19.507 TL olarak belirlenmiştir. İdareler için bu limiti aşmayan alımları için ihale yapma zorunluluğu bulunmamaktadır. Bu da idarelere bu tür alımlarda keyfilik ve kötüye kullanma yollarını açmaktadır.

İhale kanununun 62. Maddesine “ madde 21 ve 22 de yer alan parasal limitler dâhilin de yapılan harcamalarda yıllık toplamı idarelerce bu amaçla bütçelerinde koyacakları ödeneğin % 10 unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşünü almadıkça aşamazlar” şartı getirilmiştir. Böylece pazarlık usulü 21. Madde ve doğrudan temin 22. Madde de yer alan alım şekilleri, idarelerin sağladığı kolaylıklardan sınırsız biçimde yararlanmalarını önlemek için % 10 sınırıyla kısıtlanmıştır.(Çeliktaş,2003:117)

Çizelge 4.3'te yıllara göre ihale ve doğrudan temin alım istatistikleri verilmiştir. Bu tabloya göre ülkemizdeki kamu alımlarının ihale ve doğrudan temin alımları incelendiğinde kamu alımlarının büyük bölümünün öngörülen ihale usullerine göre yapıldığı görülmektedir. Çizelge incelendiğinde ihale uygulamasının oranının en düşük olduğu yıl %68.6 ile 2011 yılı, en yüksek olduğu yıl ise %85.84 ile 2014 yılıdır. Kamu İhale Kanunu 2003 yılı başında yürürlüğe girmiştir, bu yıl kamu alımlarında ihale yöntemi %82’i gibi yüksek bir oranda gerçekleşmiştir.

Çizelge 4.3: Yıllara Göre İhale Ve Doğrudan Temin Alım İstatistikleri
(http://www.ihale.gov.tr/ihale_istatistikleri, e.t.01.04.2017)

YILLAR	İHALE YÖNTEMİYLE		DOĞRUDAN TEMİN	
	Tutar	%	Tutar	%
2003	4.619.272,000	82	981.321	18
2004	13.877.279,924	86	2.198.076.117	14
2005	22.408.071.215	73	4.327.189.140	14
2006	29.309.004.467	75	4.775.107.925	12
2007	52.815.719	80,05	5.009.306	7,59
2008	68.179,739	81,25	4.989,299	5,95
2009	53.462.792	80,73	4.806.070	7,26
2010	54.291,186	78,11	5.866,929	8,44
2011	62.958.815	68,60	16.912.958	18,43
2012	76.634.709	81,18	10.554.256	11,18
2013	89.237.530	84,58	6.433.774	6,10
2014	97.420.824	85,84	7.419.983	6,54

4.5 İhale Türleri

İdarelerde türlerine göre kamu alımları Mal alımları, hizmet alımları, yapım işleri ve Danışmanlık Hizmetleri olarak sınıflandırılır. Çizelge 4.4’de verilen 2016 yılı verileri incelendiğinde, 2016 yılında İhale sonuç bilgileri Kuruma ulaşan ve kanun çerçevesinde gerçekleştirilen ihalelerin rakamsal olarak %39,60’ı mal alımları, %22,03’ü yapım işleri, %38,05’i hizmet alımları ve %0,32’si danışmanlık hizmet

alımlarından oluşmaktadır. Bu dönemde yapılan ihaleler tutar olarak değerlendirildiğinde ise toplam kamu alımı harcamalarının %16,96'sı mal alımı, %51,20'si yapım işi, %31,23'ü hizmet alımı ve %0,61'i ise danışmanlık hizmet alımı şeklinde gerçekleşmiştir.

Çizelge 4.4: 2016 Yılında Kanun Kapsamına Giren Kamu Alımlarının İhale Türlerine Göre Dağılımı (<http://dosyalar.kik.gov.tr>, e.t. 08.04.2017)

İHALE TÜRÜ	KAMU ALIMİ MİKTARI		KAMU ALIMİ TUTARI	
	2016 Yılı	%	2016	%
Mal Alımı	35.374	39,60	26.400,162	16,96
Yapım İşİ	19.674	22,03	79.693,980	51,20
Hizmet Alımı	33.982	38,05	48.613,172	31,23
Danışmanlık Hizmeti	289	0,32	953.877	0,61

4.6 Eşik Değerler

Eşik değer kavramı, 4734 sayılı Kanun kapsamında olup, kanunun kapsadığı genel, katma bütçeli idareler ile diğer idarelerce yapılan her türlü alım için farklı parasal sınırlar getirmektedir. Çizelge 4.5'te kanunda yer verilen eşik değer ve parasal limitler verilmiştir. Eşik değerler yani parasal limitler 13. Maddede düzenlenen ihale ilan süreleri ve kurallarını doğrudan etkilemektedir. Çünkü ihale ilan süreleri eşik değere eşit veya aşan ihaleler ile eşik değer altında kalan ihaleler olmak üzere iki ayrı kısımda değerlendirilerek yapılacaktır. Kanunu'nun "Eşik Değer ve Parasal Limitlerin Güncellenmesi" başlıklı 67.maddesinde, "Bu kanunda belirlenen eşik değer ve parasal limitler önceki yılın TEFE oranları baz alınarak Kamu İhale Kurumunca güncellenerek her yıl 1 Şubat tarihinden itibaren geçerli olacak şekilde aynı tarihe kadar Resmi Gazete'de ilan edilir." hükmü bulunmaktadır. Ayrıca 4761 Sayılı Kanunla, belirlenen eşik değerler rakamsal olarak küçültülmüştür (<http://www.oska.com.tr>, e.t. 02.02.2017)

Çizelge 4.5: Kanunda Yer Verilen Eşik Değer ve Parasal Limitler
(<http://www.resmigazete.gov.tr>, e.t. 11.04.2017)

4734/8 “Eşik Değerler”	EŞİK DEĞERLER 01.02.2016 – 31.01.2017 DÖNEMİ DEĞERİ	EŞİK DEĞERLER 01.02.2017 – 31.01.2018 DÖNEMİ DEĞERİ
a-Genel Bütçeli İdareler		
Mal / Hizmet Alımları	976.465	1.073.525
b- Diğer İdareler		
Mal / Hizmet Alımları	1.627.445	1.789.213
c- Yapım İşleri	35.804.003	39.362.920
4734 / 3(g) ”İstisnalar”	PARASAL LİMİTLER 01.02.2016 – 31.01.2017 DÖNEMİ DEĞERİ	PARASAL LİMİTLER 01.02.2016 – 31.01.2017 DÖNEMİ DEĞERİ
İstisnalar	8.168.201	8.980.120
4734 / 13(b) “İhale İlan Süreleri ve Kuralları”		
Mal	106.531	117.120
Hizmet	213.072	234.251
Yapım	1.775.686	1.952.189
4734 / 21(f) “Pazarlık İhale Usulü”		
Mamul Mal, Malzeme ve Hizmet Alımları	177.556	195.205
4734 / 22(d) “Doğrudan Temin”		
B.Ş.B.Sınırında olan İdare	53.261	58.555
Diğer İdareler	17.744	19.507
4734/53(j)“Kamu İhale Kurumu”		
Sözleşme Bedelinin On binde Beşi	355.126	390.425
KİK Şikâyet Bedeli		
(618.044 TL’ye kadar)	3.707	
(618.044TL-2.472.180 TL arası)	7.415	
(2.472.180TL-18.541.351 TL arası)	11.123	
(18.541.351 TL ve üzeri)	14.832	
4734 / 62(h) “İdarelerce uyulması gereken diğer kurallar”		
Mühendis ve Mim İş Deneyim Hesap için Yıllık	197.091	216.681

4.7 İhale İlanı ve Yapılış Şekilleri

İlan edilme süresinin hesaplanmasında ilânın yayınlandığı güne dikkat edilir, hesap yapılırken ihalenin günü ya da son başvurunun günü hesap edilmez. İlanın yapılmasına kadar

gececek süre de dikkate alınarak ilânın yapılacağı yerlere ilanının yayınlanmasına engel olmayacak süre verilerek, öncesinde ilâna ait metinlerin gönderilmesi zorunludur.

İlanlarda süre, İlanların yapılış Şekli, İlanların İçerdikleri önemli olup, ihale dokümanlarında yer almayan konulara ilanda değinilmez. İlanlarda olması gereken zorunlu hususlara dikkat edilmelidir. (Hizmet Alımı Uygulama Yönetmeliği, md.21).

İhale ve işin yapılacağı yerlerde yapılan ilanlar Basın İlan Kurumu aracılığıyla belirlenecek gazetelerde yapılmaktadır. Bu kapsamda, yaklaşık maliyeti eşik değerin altında kalan ihalelerin ilanlarının yayımlanmasında idareler tarafından; ilgisine göre, ihalenin ya da işin yapılacağı yerin bulunduğu belediye sınırları içinde, Basın İlan Kurumunun güncellenmiş listelerinde ismi belirtilen gazetelerin araştırılarak, bu niteliklerdeki birden çok gazete varsa, ilanın Basın İlan Kurumu Şubesi veya Valilik aracılığıyla, bu makamlarca 195 sayılı Kanun (Basın İlan Kuruma Teşkiline Dair Kanun) maddeleri çerçevesinde belirlenecek gazetede yayımlatılması, ihalenin veya işin yapılacağı yerin bulunduğu belediye sınırları içinde bu niteliklerde bir tek gazete bulunması durumunda, ilanının yine Basın İlan Kurumu Şubesi veya Valilik aracılığıyla ilgili gazetede yayımlatılması, bu niteliklerde gazete bulunmaması durumunda ise, ilanının, ilgili idare ile hükümet ve belediye binalarının ilân tahtalarına asılacak yazılar ve belediye yayın araçları ile yapılması gerekmektedir (Kamu İhale Genel Tebliği , md.13.1.1.4).

İhalelerin ilan süreleri, yaklaşık maliyetin eşik değere eşit veya üstünde olması durumuna göre değişiklik göstermektedir. Uygulanan ihalenin türüne bağlı olarak, yaklaşık maliyetin eşik değerin altında olması durumunda ihale kanununun 13.maddesinde belirtilen parasal limitlere göre ilan süreleri değişmektedir. Çizelge 4.6'da 2017 Yılı İhale İlan Süreleri ve Kuralları verilmiştir. Bu sürelere uygunluk göstermeyen ilanlar ise geçerli değildir. Uluslar arası ilanlarda ise kanunda belirtilen asgari ilan sürelerine on iki gün eklenir.

Daha önceki yıllarda idareler, yönetmelik ekinde yayımlanan standart formlara uygun olarak hazırladığı idare onaylı ilan metni ve ilan ücreti makbuzunun aslı ile birlikte iadeli taahhütlü olarak Kamu İhale Kurumuna göndermekte iken günümüzde ise yine Kamu İhale Kurumu tarafından kurulan EKAP (Elektronik Kamu Alımları Platformu) olarak yenilenmiş ve bununla birlikte İhale sürecinin hazırlanmasına

büyük katkıda bulunulmuştur. Bu sistem idarelerin zaman açısından rahatlamasında büyük katkı sağlamıştır

Yapılacak ihalelerde kanunun öngördüğü rekabet ve açıklık ilkelerinin uygulanması açısından hazırlanacak ilanlarda kanunun öngördüğü kurallara uyulmalı ve ilanlarda belirtilmesi gereken hususlar katılımcıları yanlış yönlendirmemek adına itinayla düzenlenmelidir. Daha önceki uygulamalarda bazı ihaleler sadece yerel gazetelerde yayınlanıyordu, şimdi ise işin tutarına bakılmaksızın ihalelerin hepsinin aynı zamanda Kamu İhale Bülteninde yayınlanması rekabet ilkesi açısından değerlendirildiğinde yerinde bir uygulama olmuştur.

Sonuç olarak; 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na göre yapılan ihalelerde, saydamlığı, rekabeti, güvenilirliği, kamuoyu denetimini sağlayabilmenin temel taşlarından bir tanesi ilandır. Kanun koyucu, ihale ilanlarına özel önem atfetmiş olduğundan, ilanın yapılmamasını veya ilan sürelerine uyulmamasını ihalenin geçersiz olma şartları arasında görmüştür. Böyle bir durumda ihalenin yapılabilmesi, ihale ilanlarının anılan kanun hükümlerine uygun olarak yapılması şartına bağlı tutulmuştur. Öte yandan, ihale ilanları ile ilgili olarak anılan kanun hükümlerine uymayan kamu görevlilerinin fiillerine uygun olarak, hem 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, hem de Türk Ceza Kanunu açısından sorumlu tutulması gerekmektedir.

4.7.1 Ön İlan

İdareler, yaklaşık maliyet oranları kanununun 8.maddesinde belirlenen eşik değerlere eşit ya da bu değerlerin üzerinde olan ihaleleri için Kamu İhale Bülteninde ön ilan yapabilmektedirler. Uluslar arası ilanlarda da dâhil olmak üzere kırk gün olan ilan ve davet süreleri ön ilan yapılması halinde yirmi dört güne kadar indirilebilmektedir. Ön ilan yapılan durumlarda, bu süre indiriminden yararlanılabilmesi için ihale ilanının ön ilan tarihinden en az kırk gün sonra yayınlanması gerekmektedir. Ön ilan yapılmış olmasına rağmen idarenin ihale yapma zorunluluğu bulunmamaktadır. Ancak bir ihalenin ön ilan yapılmış ise, ihalenin açık ihale veya belli istekliler arasında ihale usullerinden biriyle gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Ön ilanlara Kamu İhale Bülteninde ücretsiz olarak yer verilmektedir. Ön ilanın, yıl içerisinde ihale edilmesi planlanmış işlere ilişkin olarak, mali yılın başlangıcını izleyen mümkün olan en kısa sürede yayımlanması gerekmektedir (<http://www.orbel.com.tr-ihale-pratik-bilgiler.pdf>).

Çizelge 4.6: 2017 Yılı İhale İlan Süreleri ve Kuralları (4734/13)
(<http://www.resmigazete.gov.tr>, e.t. 01.05.2017)

İHALE USULLERİ	AÇIK İHALE	BELLİ İSTEKLER	PAZARLIK 21/b-c-f de İlan Zorunlu Değil
1-Yaklaşık maliyeti eşik değerlerin altında ve 106.531 TL'ye Kadar olan mal ve Hizmet alımları ile 213.072 TL'ye kadar olan yapım işleri İhalesi (13 b/1 kapsamında)	İhale tarihinden en az 7 gün önce ihalenin ve işin yapılacağı yerde çıkan gazetelerin en az ikisinde ve EKAP (KİB)	Ön yeterlilik ilanları son başvuru tarihinden en az 7 gün önce ihalenin ve işin yapılacağı yerde çıkan gazetelerin en az ikisinde ve EKAP (KİB)	Ön yeterlilik ilanları son başvuru tarihinden en az 7 gün önce ihalenin ve işin yapılacağı yerde çıkan gazetelerin en az ikisinde ve EKAP (KİB)
2-Yaklaşık maliyeti 106.531 TL ile 213.072 TL arasında kalan mal ve hizmet alımları ile 213.072 TL ile 1.775.686 TL arasında kalan yapım işleri ihalesi (13b/2 kapsamında)	İhale tarihinden en az 14 gün önce işin yapılacağı yerde çıkan gazetelerin birinde ve KİB	İhale tarihinden en az 7 gün önce işin yapılacağı yerde çıkan gazetelerin birinde ve KİB	İhale tarihinden en az 14 gün önce işin yapılacağı yerde çıkan gazetelerin birinde ve KİB
3- 213.072 TL üzerinde ve eşik değer altında kalan mal ve hizmet alımları ile 1.775.686 TL üzerinde ve eşik değer altında olan yapım işleri ihalesi (13 b/3 kapsamında)	İhale tarihinden en az 21 gün önce işin yapılacağı yerde çıkan gazetelerin birinde ve KİB	Ön yeterlilik ilanları son başvuru tarihinden en az 7 gün önce işin yapılacağı yerde çıkan gazetelerin birinde ve KİB	İhale tarihinden en az 21 gün önce işin yapılacağı yerde çıkan gazetelerin birinde ve KİB
4-Yaklaşık maliyeti eşik değerlere eşit (Mal ve Hizmet Alımları Genel Büt: 976.465 TL Diğer Büt: 1.627.445 TL)(Yapım İşleri 35.804.003 TL) veya bu değerleri aşan ihaleler (13/a kapsamında)	İhale tarihinden en az 40 gün önce KİB Uygulama da; 1- 28 gün veya 33 gün ¹ 2- Ön İlanlı süreç; 24 gün ²	Ön yeterlilik ilanları son başvuru tarihinden en az 14 gün önce KİB	İhale tarihinden en az 25 gün önce KİB

4734 -13/a kapsamında yapılan 40 günlük ilan süresi gerektiren ihalelerde;
1-İlanların elektronik araçlarla hazırlanması ve gönderilmesi halinde, ilan süresi 7 (yedi) gün kısaltılabilir (40 -7=33 güne inmektedir). Aynı zamanda – İlan ile ihale ve ön yeterlik dokümanına Elektronik Kamu Alımları Platformu üzerinden doğrudan erişimin temin edilmesi halinde 40 günlük ilan ve davet süresi 5(beş) gün kısaltılabilir. Kısacası ihale dokümanının tamamı Elektronik Kamu Alımları Platformuna (EKAP) tam yüklenmiş olması durumunda ilan süresi 33 - 5=28 güne inmektedir. **2-**Ön ilan yapılması halinde 40 günlük ilan ve davet süresi 24 (yirmi dört) güne kadar indirilebilir.

4.8 İhale Komisyonunun kurulması

Dört bin yedi yüz otuz dört Sayılı Kamu İhale kanunu, ihalelerin aşamalarına ilişkin tüm kararların ve işlemlerin idarece belirlenen ihale komisyonlarınca yapılması gerektiğini belirttiğinden; bunların dışında ikincil komisyonlar oluşturulamayacaktır. İlgili kanunda 22. maddenin d bendinde bulunan ve bir ihale şekli gibi değerlendirilmeyen doğrudan temin alımları dışında tüm usuller uygulanırken komisyonların kurulma zorunluluğu vardır. Kanuna göre ihale komisyonlarını oluşturan üyeler en az beş kişi olmalıdır ve tek sayıdan oluşmalıdır. Ancak kanunda üst sınır belirtilmemiştir. Bunlardan en az ikisinin ihale konusu işin uzmanı olmalıdır. Bunların dışında bir komisyon başkanı birde mali üye komisyonda görev alacaktır. Buradaki mali üye mali hizmetler birim içinde yer alan veya bağlı alt birimlerde görev yapan birim amiri veya yardımcısıdır.

30.07.2003 tarih ve 4964/5 nolu madde ile yapılan değişiklik ile yeterli sayıda ve özellikle ihaleyle ilgili işin uzmanı olmaması durumunda; idareler, farklı kurumlardan uzman üye talep edebileceklerdir (Akış, 2016:17).

Kamu İhale Kanununun 6. maddesine göre kurulan komisyonların ihale ile ilgili gerekli bilgiye sahip olmaları için hazırlanan dosyaların örnekleri, ilanı ya da daveti takip eden üç gün içinde ihale komisyon üyelerine sunulur. İhale dosyalarında ise ihaleye ait onay belgesi ve eki yaklaşık maliyet hesap cetveli, dokümanlar, ilanla ilgili belgeler, aday veya isteklilerce yapılan başvurular veya teklifler ile diğer belgeler, ihale komisyon tutanakları ve kararları gibi ihalenin süreci ile ilgili tüm belgeler bulunmalıdır. Burada ihale komisyonunun ihale işlem dosyasının içeriği hakkında bilgi sahibi olması amaçlanmış olup ihale komisyonunun aday ya da isteklilerce sunulan başvurular veya teklifler ve diğer belgeler dışındaki hususlarda dosyanın doğruluğunun teyit edilmesi, teyit sonucunda belirlenen yanlışlıklar var ise bunların düzeltilmesi gibi bir yetkisi ve yükümlülüğünün bulunmadığı değerlendirilmektedir. Dolayısıyla ihale komisyonunun ihale usulünün yanlış belirlenmesi durumunda bir sorumluluğu bulunmamaktadır (Özkan,2017:45).

4.9 İhale Dokümanını Oluşturan Belgeler

İhale dokümanlarında İdari Şartname, Teknik Şartnameler, Sözleşmenin tasarısı, Standart Formlar ve ihaleyi kapsayan diğer bilgiler, belgeler bulunur.

İdarece hazırlanan dokümanların sayfalarının idarece onaylanması zorunludur. İdareler, ilan yapılması gereken durumlarda ihale dokümanlarını ilk ilan tarihine kadar kesinleştirmelidir.

Dokümanların hazırlığında KİK tarafınca yayımlanan standart formlar kullanılır. Adaylara ve de isteklilere sunulacak dokümanın asıllarının idareler tarafından ihale işlem dosyalarında bulundurulması zorunludur. İhtiyaç olması durumunda gerekli güvenlik önlemleri idarece alınmak suretiyle doküman CD ortamına aktarılabilir. İhalede İstenecek bilgi ve belgeler ile bu belgelerde bulunması gereken özelliklerin, ihalelere ait ilanlarda ya da davet belgelerinde bulunması zorunludur.

Sonuç olarak ihalelerin dokümanları hazırlanırken idarelerin dikkat etmesi gereken birçok husus bulunmaktadır. Yapılan bir hatanın düzeltilme ihtimalinin olmasının yanında istekliler tarafından yapılan şikâyetlerin ihtiyacın zamanında karşılanmasını engelleyebileceği de düşünülmelidir. İhaleyi oluşturan bütün dokümanların birbiriyle bütünlük oluşturacak şekilde hazırlanması ve tereddüt yaratacak farklılıklara sebebiyet vermemesi gerekmektedir.

4.10 Teknik Şartnamenin Hazırlanması

İhaleye konu olan işe ait teknik detayları içeren teknik şartname hazırlanıp ihale dokümanına ilave edilir. Yapılacak ihalelerde teknik şartname hazırlanması zorunludur. İhaleye konu olan işin tüm özelliklerini içeren teknik şartnamelerin idareler tarafından hazırlanması gerekir. Fakat işin nitelikleri sebebiyle idarece hazırlanmasının mümkün bulunmadığının ihale imza yetkilisince onaylanması halinde, teknik şartnameler bu kanun hükümlerince danışmanlık hizmeti veren kişilere hazırlatılabilir. Teknik şartnamelerde, ihaleye konu işin teknik özellikleri yer verilir. Bu teknik özellikler verimli, fonksiyonel, rekabetçi ve tüm istekliler açısından fırsat eşitliği sunacak nitelikte olmalıdır. Teknik Şartnamede belli markaya, modele değinilemez ve belirli bir marka ya da modeli içeren özelliklere ve tanımlara yer almaz. Ancak Ulusal veya uluslar arası teknik bir standardın olmaması ya da teknik kriterlerin belirlenebilmesinin mümkün bulunmaması durumunda “veya dengi” ifadesiyle marka veya model ismine yer verilebilir.

03.11.2003 gün ve 2003/UK.Z-638 Sayılı Kurul Kararında; ”Teknik şartnamede belli bir markanın teknik özelliklerinin verildiği, “veya dengi” ifadesiyle de aynı teknik özelliklere sahip düşük kaliteli ürünlerin ihaleye teknik şartların

belirlenebilmesinin mümkün bulunmaması hallerinde “veya dengi” tabiri yazılarak markanın veya modelin belirtilmesi mümkündür.” hükmü bulunduğu; idarece söz konusu model için “veya dengi” ifadesi konularak 4734 sayılı kanunun 12. Maddesi hükmünün uygulandığı ve aynı teknik özelliklere sahip başka markalı ürünlerin ihaleye teklif edilmesine imkan tanınarak rekabetin sağlanması amaçlandığından, yapılan düzenlemede 4734 sayılı Kanun ve ilgili mevzuata aykırılık bulunmamaktadır.” denilmektedir.

Teknik Şartnamede düzenlenecek esasların; ihalelerin komisyonlarınca yapılacak inceleme ve değerlendirme aşamasında tereddüde sebebiyet bırakmayacak biçimde net olması gerekir. Teknik şartnamelerde, yeterlik koşulları içinde istenilecek bilgilere ve belgelere ve fiyat tekliflerine ilave edilecek unsurlara değinilmelidir. Teknik şartnamelerde sübjektif ve soyut özellikler içeren maddeler eklenmelidir. Teknik şartname hazırlanmayan ihalelerde komisyonların ihale aşamasında teknik değerlendirme yapmaları mümkün değildir (Akış, 2016:107).

4.11 İdari şartnamelerin düzenlenmesi

İdari şartnameler düzenlenirken bulunması gereken bazı önemli hususlar vardır.

- İhale konusu işte alt yüklenici çalıştırılıp çalıştırılmayacağı idari şartnamede belirtilmelidir.
- Tekliflerde ve ödemede geçerli olacak para birimi tespit edilmelidir.
- Mal alımları İhalelerinde ihaleye konu işle ilgili olarak alternatif teklif sunulup sunulamayacağı belirtilmelidir.
- İdareler, ihalelerin özelliklerine göre tekliflerin geçerlilik süresiyle ilgili maddeyi idari şartnamelerinde belirlemelidirler. Bu süre belirlenirken, teklif değerlendirmesi, ihalenin ihale yetkilisince onaylama süresi, ihale kararlarının bildirilmesi ve sözleşme daveti v.b süreçler dikkate alınmalıdır.
- İdareler, sözleşme uygulanırken mevzuat gereği ödenmesi gereken vergileri, resim, harç ve benzeri giderlerden hangilerinin tekliflere ekleneceğini idari şartnamelerinde belirtmelidir. Fakat KDV ilgili mevzuat gereğince idare tarafından yükleniciye ayrıca ödenir.
- İsteklilerce kısmi teklif verilip verilemeyeceği; verilecek ise bu kalemlerin neler olacağı idari şartnamelerde belirtilecektir.
- İdarelerce Fiyat Farkı verilip verilmeyeceğini belirtilmelidir.

- İdare En avantajlı teklifi belirlerken en düşük fiyat esasına mı yoksa fiyat dışında sunulacak unsurlara mı dikkat edileceği idari şartnamelerde ayrıca belirtilecektir (Akış, 2016:109).

4.12 İhalelerde Yeterlik Kuralları

İdareler tarafından düzenlenen ihalelerde, kriterlere uygun olmayanların katılmasının önlenmesi işin ciddiyeti açısından önem taşımaktadır. İhaleye katılacak ve teklif verecek isteklilerde o işi en iyi şekilde gerçekleştirebilecek özellikler aranmaktadır. İş yapabilecek nitelikte isteklilerin ihalelere katılımını sağlayabilmek için ekonomik, mali, mesleki ve teknik yeterliliklerin belirlenmesinde gerekli bilgi ve belgeler Kamu İhale Kanunu'nun 10. Maddesinde belirtilmiştir. Bu belgelerden hangisinin istenileceği İşin niteliğine göre belirlenecek olup, ihale dokümanı, ilan veya davet evraklarında da belirtilmesi gerekmektedir.

Ekonomik ve mali yeterliğe gösteren belgeler;

Bankalar aracılığıyla sağlanacak belgeler

- İsteklilerin bilançosu ya da eşdeğer belgeleri
- İsteklilerin iş hacimlerini (cirosunu) belirten belgeleri

Mesleki ve teknik yeterliğe gösteren bilgi ve belgeler;

- Adayların ya da isteklilerin meslekteki faaliyetini devam ettirdiklerini ve teklif vermeye yetkili olduklarını gösteren belgeleri
- İş deneyimini gösteren belgeleri
- İsteklilerin organizasyon yapısına ve personel durumlarına dair belgeleri
- Makine, teçhizat ve diğer ekipmana ilişkin belgeleri
- Kalite ve standarda ilişkin belgeleri

İhalelere katılacak olanların sunacakları bilgi ve belgelerin kapsamı;

- İstenilecek belgeler ile bu belgelerde bulunması gerekli yeterlik kriterleri, ihaleye konu işi kapsayan yönetmeliklerin kuralları çerçevesinde göre belirlenmelidir.
- İhale edilen işin türüne göre uygulama yönetmelikleri maddelerinde yer alan istenilmesi zorunlu belgeler mutlaka istenilmeli, isteğe bağlı belgeler ise ihale konusu işin niteliği dikkate alınarak istenilmelidir.

- Uygulama Yönetmelikleri maddelerinde düzenlenen zorunlu şartlar ihale Yeterlik kriterleri ile aynı olmalı, bu şartların dışında herhangi bir belirlemede bulunulmamalıdır.
- Belirlenen yeterlik kriterleri, rekabet koşullarını ve katılımı engellememeli, yapılacak işin gerek ve niteliklerine uygun bir şekilde belirlenmelidir.
- Yeterliliğin değerlendirilmesi aşamasında istenilecek bilgi ve belgelerle bulunması gereken kriterler hem işin hazırlanmasında hem de şartnamelerde birbiriyle uyum içinde olacak şekilde belirtilmelidir.
- İhaleye katılımda koşul olarak istenilecek bilgiler, belgeler ve kriterlere hazırlanan idari şartnamelerin ilgili maddelerinde yer verilmeli, bu kriterlere ihale dokümanları içindeki ilgisi olmayan belgelerde yer verilmemelidir.
- Yeterlik kriterleriyle ilgili olarak Kanunun 10'uncu maddesinde ve Uygulama Yönetmeliklerinde belirtilen belgeler ve bilgilerin dışında başka bilgi ve belgeler istenilmemelidir.
- Bir ihaleye ortak girişimlerin katılım kuralları, idari şartnamede ve ilanda uygulama Yönetmeliklerine uygun biçimde belirtilmelidir (Akış, 2016:120).

4.13 İş Deneyimini Gösteren Belgeler

İş deneyim belgesi: İhaleye katılan isteklilerin ya da adayların ihaleye konu iş ya da benzeri işlerdeki tecrübesini belirten belgelerdir. 31.08.2014 tarihi itibarıyla iş deneyim belgelerinin EKAP 'tan düzenlenmesi gerekmektedir. EKAP üstünden düzenlenerek ya da kayıt edilip tekrar düzenlenmesi gerekliliği olduğu halde bu şartları taşımayan iş deneyim belgeleri, EKAP sistemine kaydedilerek tekrar düzenlenmedikleri müddetçe ilan ya da duyurusu 01.07.2016 tarihi itibarıyla yapılan ihalelerde geçerli olarak kullanılamayacaktır. Bundan dolayı; bu durumda olan belge sahiplerinin belgelerini düzenlemiş olan idarelere başvuru yapmaları gerekmektedir (Akış, 2016:125).

İsteklilerden iş deneyim belgesinin istenilmesinde önceden ihaleye konu işi veya şartnamede özellikleri verilmiş olan benzer işler yapmış olmak koşuluyla, aynı tarz işlerde deneyimlerinin olup olmadığını tespit etmek hedeflenmiştir. Başka ifadeyle ihaleler içinde iş deneyim belgesinin istenmesindeki amaç, katılımcıların mesleki ve teknik yeterliğini ortaya koyabilmek, ihaleye konu olan işin isteklice yapılabilirliğinin belirlenmesi hususu yatmaktadır.

4.14 İhale Saatinden Önce İhalenin İptal Edilmesi

İdarelerin uygun bulduğu veya dokümanlarda olan belgelerde ihalenin yapılmasına engel teşkil eden, düzeltilmesi ve değiştirilmesi mümkün olmayan maddelerin olduğunun belirlendiği durumlarda ihalenin ya da son başvurunun saatinden öncesinde ihale iptali yapılabilir. İhalenin ya da son başvurunun saati öncesinde ihalelerin iptali durumunda, ihale iptali için iptal ilan formu doldurularak, ihale ilanının yayınlandığı yayım yerinde ihalenin iptali ve gerekçeleri ilan edilmek suretiyle duyurulur (Akış, 2016:157).

Uluslar arası ihale mevzuatlarına uyum sağlamak için, ihale günü öncesinde iptal edilebileceği durumlar belirtilerek, bunlara dair düzenlemeler getirilmiştir.

İhalenin iptal edilmesi halinde,

- İhale iptal ilan formu düzenlenerek, ihale ilanının yayımının yapıldığı yayım yerinde ihalenin iptali ve nedenleri ilan edilmek suretiyle duyurulur.
- İptal aşaması öncesinde başvuruda bulunmuş ya da fiyat tekliflerini iletmış isteklilere ihale iptalinin yapıldığı ayrıca bildirilir.
- İhale iptali ile beraber, yapılan tüm başvuru veya sunulmuş bulunan bütün teklif fiyatlar reddedilmiş kabul edilir ve açılmadan iade edilir.
- İhalenin iptali sebebiyle istekliler idarelerden herhangi bir hak talep edemezler.
- İhalenin iptal gerekçeleri değerlendirilerek idare tarafından yeniden ihaleye çıkılabilir (Özkan, 2013:425).

İhalelerin iptal edilmesi ya da yapılmasında idarelerin takdir yetkisi bulunmaktadır. Fakat bu yetki kullanılırken ve neden sonuç ilişkilerinde gerekçelerin gösterilmesi de bir zorunluluktur. Anayasamızda da belirtildiği gibi İdareler yaptıkları her türlü eylem ve işlemde sorumludur ve bu işlemlerden dolayı yargılanabilirler. İdarelerin takdir yetkisi yasaların öngördüğü sınırlarda ve kamu faydası ile hizmet gereklilikleri doğrultusunda kullanılmalıdır. Takdir yetkisi, idarelere mevzuatın öngördüğü sınırlarda hizmet gereklerini dikkate alarak ve kamu yararını gözeterek en uygunu seçerek karar alabilmeleri imkânını sunmaktadır. İdarelere verilen bu yetki keyfi kararlar almadan, kişisellikten ve duygusal kararlar almaktan uzak durularak, tarafsız ve gerçekçi ölçütlerle kullanılmalıdır. (Akış, 2016:157).

4.15 Tekliflerin Değerlendirilmesi

İdarenin şeffaflığı oluşturmak üzere, ihalenin yapılacağı saatte isteklilerin tekliflerini sundukları zarfların hazır bulunan herkes önünde açılarak, zarfta sunulan belgelerin eksiksiz olup olmadığı ile geçici teminat ve teklif mektubunun uygunluğunun kontrolü düzenlenmiştir. Sonrasında ki aşamalar esnasında itirazı bir durumla karşılaşılmaması için, isteklilerin sunmuş oldukları teklif fiyatların açıklanması ile yapılan tüm işlemlerin bir tutanakla kayıt altına alınması öngörülmüştür. Sunulan teklif fiyatlar ile İsteklilerin yeterli değerlendirilmeleri bir süre gerektirdiğinden ve uluslararası mevzuatta detaylı incelemelerin herkesin huzurunda değil de, ihaleler için oluşturulan komisyonlar tarafından yapılması gerektiğinden, bunların dışında, tekliflerin reddedilmesi veya kabulü, belgelerin düzeltilmesi veya tamamlanması tarzında işlemler yapılmadan oturumun kapatılması esası getirilmiştir.

Gerek uluslar arası mevzuatlara uyum, gerekse açıklamalar ile kesinlik kazanacak teklifleri anında reddetmek yerine değerlendirebilmeye olanak sağlamak amacıyla, tekliflerin özünü etkileyecek özellikte olmaması koşuluyla, tekliflerde net olmayan hususlarla ilgili ve sunulan belgelerinde bilgiyle ilgili eksiklik olması durumunda idarelerce belirlenecek zamanda istekliler tarafından eksikliklerin tamamlanması ve açıklama yapılması yazılı bir şekilde istenir. Belirtilen zaman içinde bilgilerini tamamlayamayan istekliler değerlendirmenin dışında bırakılarak ve geçici teminatları gelir kaydedilir. Ancak açıklamalar kesinlikle teklif fiyatta farklılık yapılması veya uygun bulunmayan tekliflerin uygun hale getirilmesi maksadıyla yapılmayacaktır (Özkan, 2013:683).

İlk Oturumda gerçekleştirilen zarfların açılması ve teklif fiyatların açıklanması uygulaması, isteklilere teklif fiyatlar ve yaklaşık maliyet tutarı açıklanır şeklinde değiştirilerek önceki düzenlemede gizliliği korunan yaklaşık maliyetin, teklif zarflarının açılması sonrasında gizliliğinin kaldırılması gibi bir yeni anlayış sergilenmiştir. Ancak bu yeni düzenleme, bilgi ve belgeleri açıklama yasağını getiren Kanunun 61. Maddesi ile çelişmektedir.

4.16 Hizmeti Alım İhalelerinde Eşit Tekliflerin Değerlendirilmesi

Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten bugüne kadar İdarelerin ve Kamu İhale Kurumunun sıkça karşılaştığı sorunları içeren ihale türü şüphesiz ki personel hizmeti

alımlarıdır. Uygulandığı günden itibaren birçok sorunla karşılaşmış ve bu sorunlar yönetmelik ve tebliğ değişiklikleri ile düzeltilmeye çalışılmıştır.

4.16.1 Eski Yöntemler: İş Deneyimin Yüksekliği İle Kriterlerin Sırasıyla Uygulanması Yöntemleri

Birden fazla isteklinin eşit teklif vermesi durumunda eski yöntemde ekonomik bakımdan en avantajlı teklif, ihaleye katılan isteklilerin tek bir sözleşmeye dair iş deneyim miktarları değerlendirilerek belirleniyor, ihale bunlardan en yüksek tutardaki iş deneyim belgesini sunan istekli üzerine bırakılıyordu. 07.06.2014 tarihli Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik ile yapılan değişiklik kapsamında, ekonomik olarak en avantajlı teklifin sadece fiyat esasına göre belirleneceği ihalelerde, ekonomik açıdan en avantajlı teklifin belirlenmesinde, yönetmelikte yer alan kıstasların sırasıyla uygulandığı yöntemle geçilmiştir. Burada dört kriter bulunmakta ve ilk olarak belirtilen ölçüte göre eşitliğin bozulmadığı hallerde sırayla diğer kıstaslara başvurulmaktaydı.

Yönetmeliğin 63. Maddesinde yer alan bu kriterler sırasıyla;

- Vergi matrahının/mali zararın net satışlar tutarına oranının büyüklüğü, İlk aşamada EKAP üzerinden yapılan vergi matrahı sorgulaması yapılır ve matrah tutarı en yüksek olan istekli üzerinde ihale bırakılırdı, eğer eşitlik bu şekilde de bozulmuyorsa diğer kriterler sırasıyla uygulanırdı. Bu uygulama vergi matrahı yüksek olan firmalara daha fazla olanak sağlamış, daha az iş almış firmalarında önüne geçerek küçülmesini sağlamış ve rekabeti daraltmıştır.
- İsteklinin ve isteklinin ihalelerde tüzel kişiliğinin yarısından fazla hissesine sahip ortağına ait iş deneyim belgesi kullanılmış ise bu ortağının, ihale ilan/davet tarihi itibarıyla yüklenimlerinde bulunan ve Kanuna göre sözleşmeye bağlanmış olan hizmet işlerine ait sözleşme tutarlarının toplamının düşüklüğü,
- İsteklinin korumalı iş yeri sahibi olması,
- Faaliyet sürelerinin uzun olması, kriterleri sırasıyla uygulanır. Uygulama sonunda, baştaki kritere göre eşitlik bozulmazsa sırasıyla diğer kriterlere başvurulurdu.

Bu kriterlerin uygulanması aşamasında bazı sorunlar ile karşılaşmıştır. Bu kriterlerden ilk kriter en çok kullanılanı olmuş bir sonraki kritere geçilememiş, dolayısıyla ihalelerin tamamına yakınında bu tek kriter esas alınmıştır.

İsteklilerin vergi matrahının/mali zararın net satışlar tutarına oranının büyüklüğü kriterinde öne geçmek amacıyla ilgili takvim yılı/hesap dönemine ait vergi matrahı tutarı ile net satışlar tutarında birden fazla kez tutar değişiklikleri yaptığı, özellikle kanuni süresinden sonra verilen düzeltme beyannameleri ile yaygın olarak aynı takvim yılı/hesap dönemine ait net satış tutarlarının giderek düşürüldüğü, net satış tutarlarının çoğunlukla 0,01 TL'ye kadar düşürülmesi yöntemine başvurulması oranın aşırı derecede yüksek hesaplanmasına yol açıldığı, tutar değişikliği yapılması neticesinde aynı istekliler tarafından birçok ihalenin yüklenildiği, ilgili takvim yılı/hesap dönemine ait tutarlarda birden fazla kez tutar değişiklikleri yapılmasının, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 5'inci maddesinde yer alan temel ilkeler göz önünde bulundurulduğunda haksız rekabete yol açtığı anlaşılmıştır (<http://www.serhattaspinar.com>, e.t. 01.02.2017).

Bu gibi sebeplerle ilgili yönetmeliklerde değişiklik yapılarak hizmet alımları için yapılan ihalelerde teklif fiyatların eşit olması halinde uygulanmak üzere puanlama yöntemine geçilmiştir.

Uygulamalarda ortaya çıkan sorunlarda göz önünde bulundurularak getirilen yeni sistemle objektif ölçütler kullanılmaya çalışılmış ancak idarelerin yer aldığı ildeki ticaret ya da sanayi odasına ya da meslek odasına kayıtlı olanlara 1 puan verilecek olması ile yönetmelikte yer verilen ihaleyi yapan idarede son 2 yıl içinde işçilere ücretlerin tam ve zamanında ödenmediğine ilişkin tespit varken Kamu İhale Genel Tebliği ile idareyle çalışmamış yüklenicilere de 1 puan verilmesinin yeni tartışmalara yol açacağı düşünülmektedir (<http://www.serhattaspinar.com>, e.t.01.02.2017).

4.16.2 Yeni Yöntem: Puanlama

Hizmet alımı ihalelerinde uygulanmaya başlayan puanlama sistemi eşit teklif veren istekliler arasında fiyat dışı unsurlarda dikkate alınarak puanlama yapılmasını ve ihalenin en yüksek puana sahip istekli üzerinde kalmasını sağlamakla birlikte puanları eşit olması durumunda ise saydamlık ve güvenilirlik ilkeleri doğrultusunda kura işlemi yapılarak ihalenin sonuçlanmasını amaçlamaktadır.

Puanlama sisteminin aşamaları sırasıyla;

1-Ekonomik olarak en avantajlı teklifin yalnızca fiyat esasına göre belirleneceği ihalelerde, birden çok isteklinin teklif ettiği fiyatın en düşük fiyat olarak tespit edilmesi halinde ekonomik olarak en avantajlı olan teklifin belirlenebilmesi için aşağıdaki fiyat dışı unsurlar dikkate alınıp değerlendirme yapılır.

a) İsteklinin ve tüzel kişiliğinin yarıdan fazla hissesine sahip ortağına ait iş deneyim belgesi kullanılmış ise bu ortağının, ilan veya davet tarihinden geriye doğru son iki yıl içinde 4735 sayılı Kanun kapsamında sözleşme imzalamamış olması veya imzaladığı sözleşmelerin toplam bedelinin ihale konusu işin yaklaşık maliyetinden daha düşük olması durumunda 2 puan, yaklaşık maliyet tutarı ile yaklaşık maliyetin iki katı arasında olması durumunda 1 puan;

İdareler bu maddeye ilişkin puanlamayı yaparken aşağıda yer alan hususları dikkate almalıdır.

- Yapılan Sözleşme bilgileri kuruma iletilmiş ihalelerle ilgili EKAP sistemi üzerinden ulaşılan bilgiler kullanılacaktır.
- Bahsi geçen sözleşmeler 4735 sayılı kanun kapsamında imzalanan sözleşmeler olduğu için doğrudan alım yoluyla imzalanmış yada istisna kapsamına giren hizmet alımları kapsamında imzalanmış olan sözleşmeler bu kapsamın dışında kalacaktır.
- Bu maddede bahsi geçen sözleşme türü hizmet alım ihaleleri ve yapımla ilgili hizmet alımı sözleşmeleridir. Mal alımı ihaleleri ve yapım işleri kapsamında imzalanan sözleşmeler bu kapsamda değerlendirilmeyecektir. Yönetmelik, hizmet alımlarıyla alakalı usul ve esasları düzenlediği için tersi bir yorum Hizmet Alımı İhalelerinin Uygulama Yönetmeliğinde ki “Amaç” ve “Kapsam” maddelerine aykırılık teşkil edecektir. Sözleşmenin imza sürecinin ardından idare tarafından işi yaptırmaktan vazgeçilmesi, sözleşmenin tarafların bir tanesi tarafından ya da uzlaşarak sonrasında iptal edilmesi durumunda sözleşme imzalanmış sayılır. Fakat sözleşmeyle ilgili bilgiler EKAP sisteminden alınabileceğinden, idarenin işi yaptırmaktan vazgeçmesi halinde isteklice sözleşme imzalanmış olsa bile sözleşmenin uygulanmadığının ispat edilmesi halinde buradan puan alınabileceği düşünülmektedir. Tersine bir durumda isteklinin önceki sözleşmelerin uygulanmamış olması ve sözleşmenin imzalanmış olması sebebiyle iki sefer mağdur olması söz konusu olacaktır. Bu durumda uyuşmazlığa konu olacağı düşünülmektedir.
- Yüklenicinin sözleşmeyi devretmesi durumunda yüklenici bu maddeden iki puanı alamayacaktır. Fakat sözleşmeyi devralan için ise EKAP kayıtlarında sözleşme görülmeceğinden dolayı avantajlı bir durum oluşacaktır.

- Ortak girişim olarak ihalelere katılma durumunda bu kriterin bütün ortaklar tarafından sağlanması gerekmekte ve değerlendirme yapılırken de, bütün ortakların ve bunların da iş deneyim belgeleri kullanılmış olan ortaklarının toplam sözleşmelerinin miktarı dikkate alınacaktır.
 - İsteklilerin teklifleri kapsamı içinde verdikleri yeterlik belgelerinden gerekli bilgilere ulaşılarak puanlamanın yapılması gerekmektedir.
 - Bu puanlama kriterine göre yapılan değerlendirme sonucunda, isteklilerin teklifleri kapsamında sunduğu belgeler (oda kayıt belgesi vb.) dikkate alınacaktır.
- b) İsteklilerin ticari merkezinin ilan veya davet tarihinden geriye doğru en az bir yıldır ihaleyi gerçekleştiren idarenin yer aldığı ilin mülki idari sınırları dâhilin de ki ticaret ve/veya sanayi odasına ya da ilgili meslek odasına kayıtlı olması halinde 1 puan;
- Mevcut belgelerden odaya bir yıldır kayıtlı olup olmadığıyla alakalı bilgi alınmaması halinde Türkiye Ticaret Sicili Gazetesinin internet sayfasından gerekli sorgulamanın yapılması gerekmektedir.
 - Elde edilen kayıtlardan da bu bilgilerin temin edilememesi halinde, yalnızca bu durumda bulunan isteklilere, bu belgeleri getirmeleri için üç iş gününden az olmayacak şekilde yeterli zaman verilecek sürenin sonunda belgenin idareye sunulması durumuna göre değerlendirilecektir.
 - Bu ölçüte göre, isteklilerin ticari merkezinin ihalenin yapıldığı idarenin yer aldığı ilin mülki idare sınırları dâhilin de ki ticaret ve/veya sanayi veya ilgili meslek odalarına kaydının olması gerekmektedir. Burada “ Ticari merkez” kavramı denilerek isteklilerce şube veya acente açılıp ihale kazanılmasının engellenmek istendiği sonucuna ulaşılmaktadır. Bu kapsamda ilgili odaya kaydın ilan veya davet tarihinden geriye doğru en az bir yıl olarak aranması koşulu da bu tespiti doğrulamaktadır.
 - İdarenin birden çok ili içine alan hizmet alımı ihalelerinde (bölge müdürlükleri ihaleleri gibi) ihaleyi gerçekleştiren idarenin yer aldığı ilin mülki idare sınırının dikkate alınması gerekmektedir. Bu kriterde birden fazla ili kapsayan hizmet alımı ihalelerinin yapıldığı büyük illerle bölge müdürlüklerinin bulunduğu illerdeki isteklileri avantajlı duruma getirmektedir.
 - İhalelere ortak girişimlerin katılmaları durumunda bütün ortakların ticari merkezinin ilan ya da davet tarihinden geriye doğru en az bir yıl boyunca ihaleyi yapan idarenin yer aldığı ilin mülki idare sınırları dahilinde ki ticaret ve/veya

sanayi odasına ya da ilgili meslek odasına kayıtlı olunması halinde ortak girişimlere puan verilecektir.

c) İsteklinin ya da tüzel kişiliğinin yarıdan fazla hissesine sahip ortağına ait iş deneyim belgesi kullanılmış ise bu ortağı hakkında, ilan veya davet tarihinden geriye doğru son iki yıl içinde ihaleyi yapan idareye karşı yüklenimde bulunduğu hizmet alımı işlerinde, işçilerin ücretlerinin tam ve zamanında ödenmediğine ilişkin idarece tespit yapılmamış olması durumunda 1 puan verilir.

Değişiklik yapılmadan önce sunulan tekliflerin eşit olması durumunda fiyat olarak en avantajlı olan birinci ve ikinci tekliflerin belirlenmesi için yönetmeliklerde yer alan kıstaslar sırayla değerlendirilmekte, ilk başta yer alan kriterle eşitlik bozulmazsa bir sonra yer alan kriterlere başvurulmaktaydı. Değişiklikle uygulanan bu yeni yöntemle ise bir sıralama yapılmadan kriterlerin tamamı uygulanarak isteklilere verilecek olan toplam puanların değerlendirilmeye alınacağı ve bu değerlendirme sonucuna göre en avantajlı tekliflerin belirleneceği anlaşılmaktadır.

27.05.2016 tarihinde yayımlanan Yönetmelikle 63'ncü maddenin birinci fıkrasının (c) bendi ve diğer fıkralardaki ilgili ibareler yürürlükten kaldırılmıştır. Bu madde, hizmet işi yükleniminde bulunan istekli için yaptırım oluşturmakta çalıştırılan işçilerin ücretlerini tam ve zamanında ödenmesi konusunda bir nevi kontrolünü sağlamaktaydı. Fakat bir yandan da idareye karşı hiç yüklenimde bulunmayan, firmalara da puan verilmesini sağladığından haksız rekabete yol açtığı tespiti yapılmış olmalı ki bu madde değerlendirmeden kaldırıldı (Özkan, 2017:389).

4.16.3 Tekliflerin Değerlendirilmesi ve Kura Yöntemi

Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinin 63. Maddesinde ki ölçütler kapsamında puanlama yapılacak ve en yüksek puanı alan isteklinin sunduğu teklif ekonomik açıdan en avantajlı teklif, en yüksek ikinci puanı alan isteklinin verdiği teklifte ekonomik açıdan en avantajlı ikinci teklif olarak belirlenecektir.

Yönetmeliğe göre yapılan değerlendirmeler neticesinde eşitlik bozulmamışsa, puanlarının eşit olduğu tespit edilen istekliler davet edilmek üzere, ihale komisyonunca kura çekilerek istekli tespit edilecektir. Kura sonunda birinci ve ikinci avantajlı teklif sahipleri belirlenecektir. Kura Yöntemine ait bir örnek Çizelge 4.7'de görülmektedir.

Çizelge 4.7: Kura Yöntemine ait çizelge (www.ekap.com.tr, e.t.01.04.2017)

İstekli	Teklif Tutar	HAİUY 63. maddenin a bendi			HAİUY 63. maddenin b bendi		Toplam Puan
		0	1	2	0	1	
A İSTEKLİ	1.072.818,84 TRY(Türk Lirası)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	1
B İSTEKLİ	1.072.818,84 TRY(Türk Lirası)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	3
C İSTEKLİ	1.072.818,84 TRY(Türk Lirası)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	2

Kura işlemi öncesinde idarece eşit puan alan istekliler davet edilecek ve davet yazısında ekonomik açıdan en avantajlı fiyat teklifinin tespit edilebilmesi için kura çekileceğinin bilgisi ile kuranın yeri ve saati belirtilecektir. İdare tarafından davet yapılmış olması yeterlidir. Kura işlemi davet edilen istekliler katılmasa da yapılır. Çizelge 4.8’de kura yönteminde tekliflerin eşit çıkması ile ilgili bir örnek verilmiştir.

Kura çekimi ihale komisyonunca saydam ve güvenilir bir şekilde yapılacaktır. Bu aşamada ihale komisyon üyeleri hazır bulunacak, eşit fiyat teklifi veren isteklilerin ticaret unvanları özellikleri aynı olan kâğıtlara yazılarak kuraya katılan tüm isteklilerin önünde bir komisyon üyesi tarafından çekiliş yapılacaktır. Burada kura işlemi ile ilgili kâğıtların ihale işlem dosyası içerisinde saklanması, söz konusu kura işleminin video kayıt yöntemleri kullanılarak kayıt altına alınması ileride şikâyet, itirazın şikâyet ve davaya konu olabilecek hususların giderilmesi açısından kanıt teşkil edebileceği düşünülmektedir.

Kura işleminde belirlenen ilk istekli ekonomik açıdan en avantajlı teklif sahibi, diğer istekli ekonomik açıdan en avantajlı ikinci teklif sahibi olarak belirlenecektir. Fakat ikinin üzerinde isteklinin aynı puan almış olması halinde iki kez kura çekilecektir. Bu durumda, ilk çekilişte ekonomik açıdan en avantajlı teklif sahibi istekli, ikinci çekilişte ekonomik açıdan en avantajlı ikinci teklif sahibi istekli belirlenecektir.

İstekliler, kura yönteminin usulüne uygun olmadığı düşüncesinde iseler öncelikle idareye şikâyette bulunmalı, şikâyet üzerine idare tarafından yapılan inceleme sonucunda başvuru kabul edilmez ya da idarece süresinde cevap verilmezse süresi içerisinde KİK’e itirazın şikâyet başvurusunda bulunulabilir (Özkan, 2017:393).

Çizelge 4.8: Kura Yönteminde tekliflerin eşit çıkması (www.ekap.com.tr, e.t. 17.04.2017)

İstekli	Teklif Tutar	HAİUY 63.maddenin a bendi			HAİUY 63. maddenin b bendi		Toplam Puan
		<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	
A İSTEKLİ	3.739.829,41 TRY (Türk Lirası)	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	2
B İSTEKLİ	3.739.829,41 TRY (Türk Lirası)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	2
C İSTEKLİ	3.739.829,41 TRY (Türk Lirası)	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	2
D İSTEKLİ	3.739.829,41 TRY (Türk Lirası)	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	1

Personel çalıştırılmasına dayanan hizmet alım ihalelerinde, fiyat tekliflerinin eşit olması değişmeyen bir sonuç gibi görünmektedir. Bu gibi durumlarda isteklilerin ihaleleri alabilmeleri için yüksek puan almaları gerekmektedir. Bakılırsa ihalenin yapıldığı ilde iştigal eden ve üzerinde katıldığı ihaleden daha büyük bir iş bulunmayan bir firmanın o ihaleden 4 puan alması kesin gibidir. Bu durumda; özellikle personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı ihalesini alabilmek için işçilik hesaplama modülü ile hesaplanan ve asgari işçilik tutarına eşit teklif vermek, uhdesinde bulunan işlerin tutarından daha büyük ve şirketin merkezinde bulunan bir idarenin yaptığı ihaleye girmek ve işçilere ödemeleri zamanında yapmak yeterlidir.

İhalenin yapıldığı illerde ticari faaliyet göstermeyen firmaların yeni sisteme göre ihale almaları zor olduğundan firma sahipleri birkaç ilde yeni firmalar kurarak bu firmalar ile (1 yıl sonra) o ildeki ihalelere girip ihaleleri alma şansı daha fazladır (<http://www.kamufinans.com>, e.t. 14.04.2017).

Sonuç olarak; puanlama yönteminde, sözleşme imzalamamış isteklilere, ihaleyi yapan idarenin il sınırlarının dâhilinde ki isteklilere; yaklaşık maliyetin altında sözleşme imzalayan yüklenicilere öncelik tanınmaktadır. Bu yöntemde İl sınırları dâhilin de ki isteklilere avantaj sağlamıştır. Son yıllardaki ihalelerde firmalar sıfır karla ihaleye teklif veriyorlardı, ilgili maddeyle o ilde iştigal eden firmalar ihalelere karlı fiyatlarla girebileceklerdir. Ancak bu madde ki il koşulu kanunun rekabet ve kaynakların etkin kullanımı ilkelerine ters düşmektedir. Yeni yöntem dahilinde ortak girişimlerin puan alabilmeleri için söz konusu kriterlerin ihaleye teklif veren bütün ortaklarca sağlanması gerekli olduğundan, özellikle personel çalıştırılacak hizmet

alım ihalelerinde ortak girişim olarak verilen teklifler azalacaktır. Yeni düzenleme, yapılacak ihalelere katılacak firmaların ihaleye yalnız katılması yönünde yapılmıştır. Yapılan yeni düzenlemelerle firmaların farklı alanlarda faaliyet göstermeyerek faaliyet alanlarının sadeleştirilmesi, küçük ölçekli firmaların orta ölçekli firmalar düzeyinde büyümeleri ve yerel firmaların korunması amaçlanmıştır.

Mevzuatlar hazırlanırken önceden öngörülemeyen bazı durumlar uygulamalar aşamasında/esnasında görülebilmektedir. Bu kapsamda, tekliflerin eşit olması durumunda yeni yöntem olan puanlama yönteminin uygulanmasıyla birlikte sistemin işlerliği, aksayan tarafları, avantajlı yanları da zaman içerisinde ortaya çıkacaktır.

4.17 Bütün Tekliflerin Reddedilmesi ve İhalenin İptali

İhalenin iptali konusunda 4734 sayılı kanunda “şekli” olarak idarelere çok geniş bir takdir hakkı tanınmıştır. Kanunun 39 uncu maddesi çerçevesinde; ihale komisyonu kararıyla idareler, verilmiş tüm teklifleri reddedip ihaleyi iptal etmekte serbesttir. Ancak iptal kararını tüm isteklilere derhal bildirmelidir. İdareler tüm tekliflerin reddedilmesi halinde herhangi bir yükümlülük altına girmez. İdari işlemin gerekçeli olması prensibine paralel olarak, idare isteklilerin istemesi halinde, ihalenin iptal edilmesiyle ilgili nedenleri talepte bulunan isteklilere bildirmek zorundadır.

Yukarıda aktarılan yasa hükümlerine göre idarelere ihaleye sunulan tüm teklifleri reddetme ve ihaleyi iptal etme konularında yetki tanınmıştır. Ancak bu yetkinin sınırları olup, kamudaki ihalelerin şeffaf, rekabetçi, eşitlikçi ve güvenilir bir şekilde yapılması, kamunun kaynaklarının daha verimli şekilde kullanılmasının sağlanması esas olup, bu ilkelere uyulmaması durumunda ihalelerin iptal edilebileceğinin bilinmesi gerekir.

İhale iptal gerekçeleri;

- Yaklaşık maliyetin üzerindeki teklifler
- Fiyatın belirlenen maliyete göre yüksek olmamasına rağmen bu iş için ayrılan ödeneğin sunulan teklif için yeterli olmaması,
- Rekabetin yeterince oluşmaması,

Kanunda belirlenen ilkelere aykırı hususların saptanması gibi durumlarda ihale iptal edilebilir (Özkan, 2013:823).

4.18 İhalenin Karara Bağlanması ve Onaylanması

İhale komisyonu kanun ve yönetmelik hükümlerini dikkate alarak bütün değerlendirmeleri yapar ve ekonomik olarak en avantajlı olan teklifi belirleyip ihaleyi sonuçlandırır.

Komisyon üyeleri gerekçeli kararını vererek, kararı ihale yetkilisinin onayına sunarlar. Bu kararda isteklilerin isimleri ya da ticaret unvanları, fiyat teklifleri, ihalenin yapıldığı tarih, ihalenin hangi istekliye hangi gerekçelerle bırakıldığı, ihale yapılmamışsa nedeni yer alır.

Yapılan ihalenin yetkilisi, kararın tarihinden itibaren en geç beş iş günü içerisinde ihale için verilen kararı onaylar ya da onaylamama nedenlerini açıkça belirterek ihaleyi iptal eder. İhale; karar onaylanırsa geçerli, iptal edilirse de hükümsüz sayılır.

İhale kararının ihale yetkilisi tarafından onaylanmasının öncesinde idareler, ihaleyi alan isteklinin ve mevcut ise en avantajlı olan ikinci teklifi veren isteklinin ihale yasağı olup olmadığını sistem üzerinden teyit ederek bununla ilgili belgeyi ihale kararının ekine koymakla yükümlüdür. Eğer her iki isteklinin de yasaklı olduğu tespit edilirse ihale iptal edilecektir.

4.19 Sözleşme Aşaması

4.19.1 Kamu İhale Sözleşmelerinin Özelliği

Kamuya hizmet verebilmek amacıyla kurulmuş olan idarelerin, kamu hizmetlerini yürütebilmek için bir takım alımlara ihtiyaçları vardır. Bu ihtiyaçlar, idarelerin faaliyet alanlarının genel olarak kamu hukukuna tabi olmaları nedeniyle kendi iç bünyeleri içerisinde karşılanamaz. Bundan dolayı idareler ihtiyaçlarını, özel hukuk kapsamındaki kişilerle yapacakları sözleşmelerle karşılama yoluna gitmektedir.

Kanun kapsamındaki idarelerin her türlü ihtiyaçlarını karşılayabilmek adına gerçek ve tüzel kişilerle kamu ihale usulünü uygulayarak yaptığı sözleşmelere “kamu ihale sözleşmeleri” adı verilir. Kamu İhaleleri Sözleşmeleriyle ilgili çıkarılan kanunun amacı 4734 sayılı kanun kapsamında yapılacak olan ihalelerin neticesinde, idare ve yükleniciler tarafından imzalanacak sözleşmelerin düzenlenerek, uygulanması ile ilgili esas ve usulleri belirlemektir. İdarelerce imzalanan sözleşmelerin bazıları idari sözleşmelerdir ve idare hukuku kurallarına tabidir, diğer bazı sözleşmelerde ise özel hukuk kuralları uygulanmaktadır. 4734 Sayılı Kamu İhale Kanununa göre yapılan

ihaleler sonunda imza altına alınan sözleşmeler özel hukuk sözleşmesidir. Ancak taraflar arasında imzalanan sözleşmelerde her iki tarafında eşit olduğu, sözleşmenin hükümlerinde ve ihaleye ait dokümanlarda bu prensiplere aykırı hükümlere yer verilemeyeceği ve kanun yorumlanırken de aynı prensiplerin uygulanacağı şeklindeki düzenlemeler ile 4734 sayılı kanuna tabi ihaleler sonucunda bir idari sözleşme düzenlemesi imkânı bulunmamaktadır.

Ülkemizde genel ekonomik yapı içinde kamu ihale sektörü çok önemli bir yere sahiptir. Kamu Kurumları ya da özel kuruluşlarca gerçekleştirilen ekonomik yatırımın gerçekleşmesi bilgi, yetenek ve deneyimle donanmış üstün bir yönetimi ve planlamayı gerektirmektedir. Sözleşme yönetimi, tüm projelerin, her türlü mal alımı, veya hizmet işinin ve yapım işlerinin ortak konusunu oluşturan bir disiplindir ve taraflarca imzalanan şekli ile sözleşmenin yürümesini ve uygulamada doğabilecek anlaşmazlıkların en az düzeyde olmasını sağlayan dinamik bir süreçtir.

İhaleye konu olan mal alımı, hizmet ve yapım işleriyle ilgili sözleşmelerin yapısı bakımından karmaşık olması ve teknik özelliklerinin çok fazla olması nedeniyle, bu tür sözleşmelerin uygulamada standart kurallarla düzenlenmesine neden olmuştur. İdari ve teknik konuların standart kurallara bağlanması bu tür projelerin başarılı bir şekilde sonuçlanması için gereklidir. Yapılacak işlerin zamanında tamamlanabilmesi, oluşacak ilave maliyetlerin en aza indirilmesi ve ihtilafların önlenmesi için bir projenin fizibilite aşamasından başlayarak, ihale sürecine, sözleşmenin imzalanmasından, sözleşmeye konu olan eser, mal veya hizmetin teslimine kadar olan tüm süreçlerin çok iyi planlanarak ve özenle takip edilmesi gerekir.

Uygulamaya yönelik maddeler içeren özel kanunlar ve tip sözleşmeler projelerin zamanında tamamlanmaları açısından önemli katkılar sağlamanın yanında, yatırımcıların sözleşmelerin yerine getirilmesi aşamasında ortaya çıkabilecek muhtemel riskleri azaltmasına, yükümlülük ve sorumlulukları belirlemesine yardımcı olmaktadır. Özetle, yasal düzenlemeler ve sözleşme koşulları başarılı bir proje süreci için gerekli olan önemli hususların başında gelmektedir. Tarafların risk ve sorumlulukları beklenti ve menfaatleri ile arasında önemli bir denge oluşturan standart bir modele dayanarak hazırlanacak detaylı bir sözleşme uygulamasının önemli avantajları vardır (Özkan, 2013:251).

4.19.2 İhalenin Sözleşmeye Bağlanması

İhale üzerinde bırakılan istekli, yasal tebligat sürelerinin bitiminden sonraki 3 gün içerisinde sözleşmenin imzalanması için davet edilir.

İstekliden, daveti takip eden 10 günlük süre zarfında kesin teminatı vermesi istenir. Bu teminat miktarı ihale bedelinin % 6'sı oranında olmalıdır. Fiyat farkı ödenmesi gibi durumlarda sözleşme bedelinde artış olması halinde kesin teminatın da arttırılması gerekecektir. Sözleşme imzalandıktan hemen sonra yüklenicinin yatırmış olduğu % 3 oranındaki geçici teminatı geri verilir.

İhaleyi kazanan isteklilerin 4734 Sayılı Kanununun 10 uncu maddesi (a),(b),(c),(d),(e) ve (g) bentlerinde belirtilen hallerde bulunmadığıyla ilgili belgeleri sözleşme öncesinde vermesi gerekmektedir.

4734 sayılı Kanununun 10 uncu maddenin dördüncü fıkrasına göre;

- (a) bendinde; “İflas eden, tasfiye halinde olan, işleri mahkeme tarafından yürütülen, konkordato ilan eden, işlerini askıya alan veya kendi ülkesindeki mevzuat hükümlerine göre benzer durumda olan,”
- (b) bendinde; “İflası ilan edilen, zorunlu tasfiye kararı verilen, alacaklılara karşı borçlarından dolayı mahkeme idaresi altında bulunan veya kendi ülkesindeki mevzuat hükümlerine göre benzer bir durumda olan,”
- (c) bendinde; “Türkiye'nin veya kendi ülkesinin mevzuat hükümleri uyarınca kesinleşmiş sosyal güvenlik prim borcu olan,”
- (d) bendinde; “Türkiye'nin veya kendi ülkesinin mevzuat hükümleri uyarınca kesinleşmiş vergi borcu olan”,
- (e) bendinde; “İhale tarihinden önceki beş yıl içinde, mesleki faaliyetlerinden dolayı yargı kararıyla hüküm giyen” ,
- (f) bendinde; “İhale tarihinden önceki beş yıl içinde, ihaleyi yapan idareye yaptığı işler sırasında iş veya meslek ahlakına aykırı faaliyetlerde bulunduğu bu idare tarafından ispat edilen”,
- (g) bendinde ise; “İhale tarihi itibarıyla, mevzuatı gereği kayıtlı olduğu oda tarafından mesleki faaliyetten men edilmiş olan” isteklilerin ihale dışı bırakılacağı hükme bağlanmıştır (Özkan, 2013:899).

İhale üzerinde kalan isteklinin sözleşmeyi imzalamak üzere gelmesi halinde; sözleşme ihalenin yetkilisi ve yüklenici arasında imzalanır. Yüklenici ortak girişimse, sözleşme ortak girişimin tüm ortaklarınca imzalanır. İhale dokümanında başka bir husus belirtilmedikçe sözleşmelerin notere tescili ve onaylattırılması zorunluluğu yoktur. Sözleşme imzalanacağı tarihte, sözleşmenin imza altına alınmasından önce, ihaleyle ilgili veriler kuruma gönderilir ve ihaleyi alan isteklilerin ihalelere katılmaktan yasaklanıp yasaklanmadığının teyit edilmesi bir zorunluluktur (Akış, 2016:260).

4.19.3 Kamu Alımlarında İhale sonrası uygulamaları, yolsuzluk kavramı

Yolsuzluk olgusu karşımıza belli bir şekilde değil, onlarca, yüzlerce şekliyle çıkabilir. Bu nedenle yolsuzluğun kesin bir tanımını yapmak mümkün değildir. Günümüze kadar yolsuzluk çeşitli şekillerde tanımlanmıştır. Yolsuzluğun en popüler, basit ve yaygın tanımı ise "kamu gücünün özel çıkarlar için kötüye kullanılması" şeklinde yapılmaktadır. Dünya Bankası da bu tanımı kabul etmektedir (Özsemerci,2003:10).

Yolsuzluk bir dizi ahlak dışı davranışın kamu sisteminde kendisine yer bulmasının neticesinde ortaya çıkan bir olgudur. Aynı zamanda hukuk sistemimizde doğrudan cezai yaptırıma bağlanan bu ahlaki problemler şunlardır: Rüşvet, zimmet, irtikap, kara paranın aklanması, dolandırıcılık, emniyeti suiistimal gibi. Bu bakımdan yolsuzlukla mücadelede iş ahlakının oluşturulması konusunda önemli bir yer tutmaktadır. (Eğri ve Sunar,2010:41)

Eski çağlardan beri bütün toplumlarda görülen bir olgu olarak yolsuzluk, son yıllarda tüm dünyada yaşanan ekonomik ve siyasi süreçlerin de etkisiyle, toplum bilimcilerin ve ekonomistlerin giderek daha fazla zihnini meşgul eder hale gelmiştir. Özellikle teknoloji devriminin de gerçekleşmesiyle birlikte, dünya üzerinde sermayenin ve insanların artan bir şekilde hareket etmesi, bilginin daha fazla insan tarafından ve kolayca paylaşılabilir hale gelmesi, bir yandan küresel ve değerleri olmayan bir dünya toplumunun filizlenmesine yol açarken, diğer yandan da yolsuzluk kaynaklı yeni ve büsbütün içinden çıkılmaz sorunları beraberinde getirmiştir. Küreselleşme sürecine paralel olarak özellikle son çeyrek yüzyılda tüm dünyada giderek derinleşen bir sorun olan yolsuzluk olgusu, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeleri birçok farklı yönden tehdit etmektedir. Bilhassa ülkelerin makroekonomik yapıları, gelir dağılımı, kaynak tahsisi ve kamu harcamaları üzerinde tahrip edici ve adaleti yok edici etkileri

dolayısıyla yolsuzluk, bir yandan ekonomileri zora sokarken diğer yandan da toplumlarda var olan yoksulluk olgusunu giderek daha derinleştirmektedir. Öte yandan, ülkelerin gelişmeleri önündeki en önemli engellerden biri olmasının yanında, içinde yolsuzluk potansiyeli barındıran kamu yönetimi sürecinde, yolsuzluk girişimlerini tamamen yok etmenin mümkün olmadığı da bir gerçektir. Bu nedenle, yolsuzlukla mücadele konusunda günümüzde gelişmiş ve gelişmekte olan tüm ülkelerde verilmekte olan her türlü uğraşı, yolsuzlukları belli bir seviyenin altında tutabilme ve toplumlarda tahrip edici etkilerini asgariye indirme çabasına yöneliktir. Dünya genelinde olduğu gibi Türkiye’de de birçok yolsuzluk vakaları ile karşılaşmıştır. Özellikle 1980’lerle birlikte artan küreselleşme rüzgârları, açık ekonomi politikaları ve diğer ülkelerle yapılan ve çapı giderek büyüyen uluslararası ticari faaliyetler dolayısıyla yolsuzluk, hem kamuda hem de özel sektörde giderek daha fazla karşılaşılan bir sorun haline gelmiştir. (Gedikli,2011:169).

TESEV(Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdüler Vakfı) tarafından Aralık 2014’de yapılan araştırmada, Türkiye’nin çözülmesi gereken en önemli sorunları arasında “rüşvet ve yolsuzluk” % 44’lük oranla ikinci sırada yer almıştır.

Kamu sektörü üzerinde toplumsal denetim mekanizmalarının kurulabilmesi her şeyden önce yönetsel faaliyetlerin bilinmesine bağlıdır. Bireyler gerek kendilerini, gerekse de toplumu ilgilendiren yönetsel kararları bildiği ölçüde yönetimi etkin şekilde denetleyebileceklerdir. Dolayısıyla yönetimin olabildiğince görünür kılınması denetim ve etkileme sürecinin ön koşulu niteliğindedir. Yönetim ile toplum/birey arasındaki yeni ilişki modelini tanımlamak üzere açıklık, saydamlık, şeffaflık gibi kavramlar kullanılmaktadır. Söz konusu kavramların temel özelliği yönetimde aleniyete odaklanmalarıdır. Gizliliğin hâkim olduğu toplumlarda yönetsel işleyiş ve karar alma süreci, yönetimin iç işi olarak kabul edilmiş ve bireyler ile toplumsal kesimlerin bu alana girişi yasaklanmıştır. Şeffaflık, yasağın kalkıp yönetimin kamu hizmeti sunduğu kesimleri muhatap alması anlamına gelir. Kamu gücüyle donatılmış yönetimin karar ve uygulamalarının toplumsal denetime açık hale getirilmesi ve bireylerin yönetsel sürece katılmalarını esas alan şeffaf yönetim, demokratik yönetimlerin temel prensiplerinden biri olarak kabul edilir (Gedikli,2011:171).

İhalelerde ortaya çıkacak usulsüzlüklerin önlenmesi ancak iyi bir denetimle sağlanabilecektir. İdarelerin sorumlulukları sözleşme imzalandıktan sonrada devam eder. Bu nedenle oluşabilecek yolsuzlukları engellemenin yolu ihale konusu için

uygulanması esnasında iyi bir denetimin sağlanmasıdır. İdareler için istenilen şartlarda yapılıp yapılmadığını kontrol etmelidirler. Kanuna göre İhalenin hazırlanmasından, sözleşme yapılmasına ve işin uygun yapılıp yapılmadığını denetlemeye kadar görevli olan kamu çalışanları her türlü işlemlerinden sorumludurlar. Bu uygulama ihaleyi gerçekleştirecek görevliye sorumluluk yüklediğinden yerinde bir uygulama olmuştur.

Yolsuzluklarla mücadele konusunda önemli çalışmalar yapan sivil toplum kuruluşu Uluslar arası Şeffaflık Örgütünün (Transparency International) yayınladığı Yolsuzluk Algılama Endeksi (Corruption Perception Index, CPI) kamu görevlilerine verilen rüşvet, kamu ihalelerinde rüşvet alınması, kamu fonlarının suistimali gibi kamu gücünün özel çıkarlar için kullanılmasına ilişkin soruların bulunduğu araştırmalar ile hesaplanmaktadır. Yolsuzluk Algılama Endeksi'nin düşük değer alması yolsuzluk algısının artması, endeks değerinin yüksek olması ise düşük yolsuzluk algısı anlamına gelmektedir. Çizelge 4.9'da 1995 yılından bu yana yayınlanan bu endeksin 1995 ile 2016 yılları arasındaki değişimi verilmiştir. Bu endekste kamu ihale kanununun yürürlüğe girdiği 2003 yılı değerlendirildiğinde Türkiye'nin skoru 31 iken bu değer 2013 yılında 50 puan ile en yüksek değerine ulaştıktan sonra kademeli olarak düşerek 2016 yılında 41 puana düşmüştür. Bu değer hala 2003 yılındaki değerden yüksek olmasına rağmen 2013'te ulaştığı en yüksek değer altındadır. Bu endeks yayımlandığı 1995 yılında beri Türkiye en düşük puanı 2003 yılında almıştır. 2001 krizi sonrası ülkedeki ekonomik görünümün kötüleşmesi bunda etkili olmuştur. 2003 yılından sonra istikrarlı bir şekilde yükselen değer 2013 yılında en yüksek değerine ulaştıktan sonra gerilemeye başlamıştır. Türkiye'nin yolsuzlukla mücadelede gelişmeleri takip etmekte yetersiz kalması sebebiyle, daha önceki yıllarda alt sırada yer alan ülkeler şimdi üst sıralarda yer almaktadır. 2003 yılında çıkarılan ihale yasası dâhil yapılan reformlar yolsuzluk algısındaki bu düşüşte önemli bir rol oynamıştır. 2013 yılı sonrası düşüş dikkate alındığında kanunun yolsuzluğu önlemede yetersiz kaldığı ve ihale kanunu da dahil yeni reformlara ihtiyaç duyulduğu sonucunu çıkarmak mümkündür. Türkiye'nin Endeksteeki düşüşünün nedenleri olarak yolsuzlukla mücadele alanında son yıllarda hiçbir gelişme yaşanmaması, ulusal ve uluslararası kurumların bu konudaki uyarılarının dikkate alınmaması, şeffaflıktan ve katılımcı yönetim anlayışından her geçen gün daha da uzaklaşılması ve kurumsal erozyon yaşanması sıralanabilir

Çizelge 4.9:Türkiye'nin Yolsuzluk algı endeksi sıralamasındaki yeri
https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_in dex_2016, e.t. 01.06.2017).

Yıllar	Türkiye'nin Skoru, CPI	Sıralama (Türkiye'nin yeri/Toplam ülke sayısı)
1995	4,1	27/40
1996	3,54	33/54
1997	3,21	38/52
1998	3,4	54/85
1999	3,6	54/99
2000	3,8	50/90
2001	3,6	54/91
2002	3,2	65/102
2003	3,1	77/133
2004	3,2	81/146
2005	3,5	69/159
2006	3,8	60/163
2007	4,1	64/180
2008	4,6	58/180
2009	4,4	61/180
2010	4,4	56/178
2011	4,2	61/183
2012	4,9	54/176
2013	5,0	53/177
2014	4,5	64/175
2015	4,2	66/168
2016	4,1	75/176

Yolsuzluk ile kamu harcamaları ilişkisini araştıran bir diğer çalışmada ise Monte ve Papagni yolsuzluğun, özel sektöre sunulan kamu altyapı ve hizmetlerinin kalitesini ve miktarını azaltarak ekonomik büyüme üzerinde güçlü bir negatif etkisi olduğunu ortaya koymuşlardır. Yolsuzluk, bürokratların kamu kaynaklarını, kamu mal ve hizmetleri üretmek için yönlendirdiklerinde yükselmektedir. Devlet ve karar birimleri arasındaki asimetrik bilgi, ekonomik büyüme modelinde temel varsayımlarıdır. İlegal davranışlar, devletin düşük kaliteli malları özel sektörle aynı fiyata, ya da aynı malları daha yüksek fiyatla sunmasından kaynaklanmakta ve bu süreçte karar birimleri ve devlet arasındaki asimetrik bilgi anahtar rol oynamaktadır. Bürokratlar ve özel karar birimleri, vatandaşın bilgi eksikliğinden kar elde etme güdüsü içinde olmaktadır ve bu davranışlar sonucunda toplumsal servet zarar görmekte, büyüme ve kalkınma olumsuz yönde etkilenmektedir. Bu tür yolsuzluklara sıklıkla gelişmemiş ülkelerde rastlanmaktadır. Bu ülkelerde devlet organizasyonun

etkin olmaması, demokratik kontrol mekanizmasının yeterince gelişmemiş olması ve bürokratların oldukça geniş imkânlarla sahip olmaları söz konusu faaliyetlere olanak sağlamaktadır. Konu ile ilgili olarak ele alınabilecek bir diğer nokta da yolsuzluk dolayısıyla gelişmekte olan ülkelerde dış yardımların etkinliğinin azalmasıdır. Yolsuzluk neticesinde yardımlar, nihai olarak üretken olmayan ve yararsız kamu harcamalarına gidebilmektedir. Bu durumda bağış ve yardım yapan ülkelerin kriter olarak iyi/kaliteli yönetimi bir ölçü olarak ele alabileceklerdir. Nitekim günümüzde dış finansman kuruluşları ülke riskleri içine yönetim riski, yolsuzluk gibi faktörleri de dahil etmektedirler (Yakar,Cebeci,2007:12).

Yolsuzluğun ekonomik, sosyal ve siyasal anlamda bir topluma çok ağır maliyetleri vardır. Yolsuzluk nedeniyle devlete olan güven ve sosyal dayanışma zedelenmekte, dürüst ve yetenekli görevlilerin azmi kırılmakta, yolsuzluğun maliyeti vergilerle veya yüksek fiyatlarla ödenmek zorunda olduğundan kamu hizmetleri pahalı hale gelmektedir. Yolsuzluk, kamu yönetiminde verimsizlik, kaynak dağılımında etkinsizlik ve kaynak israfına neden olmaktadır. Yolsuzluk ekonomik kalkınmanın önündeki en büyük engellerden biri olarak kabul edilmektedir (Oral,2011:171).

Yolsuzluk nelere sebep olur ve yolsuzluğa karşı alınacak önlemler nelerdir?

Yolsuzlukların Neden Olduğu Zararlar

- Kamu Yönetiminin Bozulması
- Yönetimin Yozlaşması
- Ekonomik Kalkınmayı Engellemesi

Yolsuzluklara Karşı Alınabilecek Önlemler

- Denetimlerin Etkinliğinin Artırılması
- Yolsuzluklarla Mücadele Örgütü
- Yolsuzluk Yapanlara Uygulanacak Cezaların Artırılması
- Kamu Yönetiminin Yolsuzluk Riski İçeren Süreçlerinin Gözden Geçirilmesi
- Kamu Mali Yönetiminde Saydamlığın Sağlanması
- Kamu Görevlilerinin Mali Durumlarının iyileştirilmesi ve Ücretlerde Adaletin Sağlanması
- Bilimsel Çevrelerde Yolsuzluk Sorununa Çözümler Üretilmesi
- Sivil Toplum Kuruluşlarının Etkisinin Artırılması

Yolsuzlukla mücadele son yıllarda sivil toplum kuruluşları için önemli bir çalışma alanı haline gelmiştir. TESEV (Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı), TEPAV (Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı), Şeffaflık Derneği, TÜSİAD, Devlet Denetim Elemanları Derneği (DENETDE), Beyaz Nokta Vakfı gibi kuruluşlar yaptıkları önemli sosyal ve ekonomik araştırma ve analizlerle yolsuzlukla mücadele alanına katkıda bulunmuşlardır.

4734 sayılı bu kanun Türkiye'deki tüm kamu ihalelerini düzenlemekte, idare etmekte ve denetlemektedir. Kamu İhale Yasasında son yıllarda yapılan çok sayıda değişiklik ve uygulama istisnaları ile evrensel ihale ilkelerinden önemli ölçüde sapıldığı gözlemlenmektedir. Nitekim, AB 2013 İlerleme Raporunun "Kamu Alımları" başlıklı 5. faslında da bu durum eleştirilmekte ve "Türkiye'nin takvime bağlı bir eylem planını da içeren uyum stratejisini kabul etmesi ve başta istisnalar, su, enerji, ulaştırma ve posta sektörlerinde faaliyet gösteren kuruluşların alımları ile imtiyazlar ve kamu-özel işbirliği konuları olmak üzere, mevzuatını daha da uyumlu hale getirmesi gerekmektedir" denilmektedir (<http://tesev.org.tr>).

Yolsuzlukla mücadelede ilk aşama sistemdeki sorunları çözmek olmalıdır. Çünkü yolsuzluğun uygulayıcısı insan olmakla beraber onu yaratan ve sürdüren sistemin kendisidir. Yolsuzluğu üreten bir sistemde bu işlere bulaşan kişiler değiştirilse bile sistem kendine uygun bir diğerini yeniden üretecek veya yeni geleni kendi koşullarına uyduracaktır. Sisteme müdahale etmeden insana yapılan müdahale eski sistemin işleyişiyle sonuçlanacaktır.

Sonuç olarak yolsuzluk ve yoksullukla mücadele oldukça güç ve uzun bir süreci ifade etmekle birlikte, vatandaşların sisteme dâhil edilmesi, adil ve hızlı işleyen adalet mekanizması, etik değerlerin toplumda yerleşmesi, şeffaflık ve devletin hesap verilebilirliği ile mümkün olabilir.

4.19.4 Denetim

Denetim, bir kurumun faaliyetlerinin ve işlemlerinin önceden belirlenen amaçlara ve kurallara uygun gerçekleşip gerçekleşmediğinin belirlenmesi için incelenmesidir. Bu bir süreç olup denetim sonucunda bulgular elde edilir ve raporlar yazılır. Genel olarak denetim; bir faaliyetin sonuçlarının mümkün olduğu kadar planlara uygun olmasını sağlamak amacıyla standartlar konması, elde edilen sonuçların bu

standartlarla karşılaştırılması ve uygulamaların plandan ayrıldığı noktalarda düzeltme önlemlerinin belirlenmesi olarak tanımlanabilir (Bozkurt,2013:57).

Mahalli İdarelerin denetimi Tablo 4.10’da verildiği gibi iç denetim ve dış denetim olmak üzere ikiye ayrılır.

Çizelge 4.10: Mahalli İdarelerde Denetim Birimleri (www.tepav.org.tr, e.t. 13.07.2017)

Dış Denetim	İç Denetim
Sayıştay	İç Denetçiler
Cumhurbaşkanlığı Dev. Denetleme Kurulu	Teftiş Birimleri
İçişleri Bakanlığı	Denetim Komisyonu
Vali ve Kaymakamlar	Faaliyet Raporu

Kamu idarelerinde harcama sonrası yapılacak tüm mali kontrol işlemlerini kapsayan dış denetim yetkisi yalnızca Sayıştay’a bırakılmıştır. Denetim birimleri içinde en etkili denetim Sayıştay denetimidir. Sayıştay tarafından yapılan dış denetimin amacı yerinden yönetim kapsamındaki tüm idarelerin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde; yönetimin mali faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesidir. Dış denetim, genel kabul görmüş uluslar arası denetim standartları dikkate alınarak yapılmaktadır. Sayıştay tarafından mahalli idarelerde 2012, 2013, 2014, 2015 yıllarında yapılan denetim sonuçları tablo 4.11 de gösterilmiştir.

Çizelge 4.11: 2012, 2013, 2014, 2015 yıllarında yapılan Sayıştay denetimleri (www.sayistay.gov.tr, e.t. 04.07.2017)

İdareler	2012	2013	2014	2015
İl Özel İdareleri	64	78	51	51
Büyükşehir Belediyeleri	16	16	30	30
Büyükşehir Bağlı İdareleri	14	18	19	33
İl Belediyeleri	61	62	51	51
İlçe Belediyeleri	41	43	88	104
Mahalli İdare Şirketleri	-	-	28	39
Sunulan Rapor Sayısı	212	243	274	334

Ülkemizde 2014 tarihi itibarıyla 51 il özel idaresi, 30 Büyükşehir belediyesi, 51 il belediyesi, 519 büyükşehir ilçe belediyesi, 400 ilçe belediyesi, 397 belde belediyesi bulunmaktadır. Sayıştay tarafından yapılan bu denetimlerin daha çok il özel idareleri, Büyükşehir ve il belediyelerinde yoğunlaştığı, büyükşehir ilçe belediyeleri ve diğer ilçe belediyeleri ile belde belediyelerinin yeterli sayıda denetlenmediği görülmektedir. Diğer yandan Mahalli idarelerin mali işlemler dışında kalan diğer

idari işlemleri İçişleri bakanlığı tarafından denetlenmektedir. Yani İçişleri Bakanlığının denetimi “Dış İdari” denetimdir. Sonuç olarak; Sayıştay denetimlerinin mahalli idareler açısından yetersiz kalması, iç denetim kurumlarının da idarelerde henüz tam anlamıyla yerleşmemiş olması gibi faktörler dikkate alınarak İçişleri Bakanlığına mahalli idareler üzerinde dış denetim yetkisi verilmesi gerekmektedir.

Sayıştay ve dış denetim uygulamaları konusunda bir durum tespiti yapılacak olursa, kısa ve öz olarak şunlar söylenebilir:

- Denetim kapsamına giren tüm idareler ve hesaplar gerektiği gibi denetlenmemektedir. Denetlenecek idarelerin seçimi ve denetim türlerinin belirlenmesi konusunda objektif kriterlere dayalı bir uygulamadan söz etmek mümkün değildir.
- Denetimler, hesap ve işlemlerin usul ve mevzuata uygunluğuna odaklı olarak gerçekleştirilmektedir. Sistem ve süreç odaklı yaklaşımlar, sınırlı şekilde uygulanan performans denetimlerine mahsus kalmakta, idarelerin yönetim ve hesap verme sorumluluklarına ilişkin değerlendirme fonksiyonu ifa edilememekte, TBMM’ye bu konuda objektif değerlendirmeler sunulmamaktadır.
- İç ve dış denetim arasındaki işbirliği önemini korumaktadır. Fakat, bu konuya gereken önemin verildiği söylenemez.
- Kanunda denetimin genel kabul görmüş uluslararası denetim standartları dikkate alınarak yapılacağına öngören hükmüne istinaden ulusal dış denetim standartlarının ve meslek ahlak kurallarının kodifiye edilmesi denetim uygulamaları konusundaki farklılıkları ve sorunları önleyecek ve birçok yönden önemli yararlar sağlayacaktır. Denetimlerde belli bir standardizasyonla birlikte, kalitenin sağlanması dış denetimin etkinliğini geliştirecek ve sağlayacağı yararları arttıracaktır.
- Denetim süreci ve denetim sonuçlarının hesap yargılamasıyla karara bağlanmasına ilişkin süreç konusundaki sorunlar varlığını korumaktadır (Candan, 2009:9).

5 KAMU İHALE KURUMU

5.1 Kurumun Kurulma Sebepleri

Dört bin yedi yüz otuz dört sayılı Kamu İhale Kanununda KİK' in kurulmasını, yapı ve işleyişini düzenleyen 53. Maddenin gerekçesinde "Uluslar arası ihale mevzuatlarına uyum sağlayabilmek için kamu tüzel kişiliğine haiz, idari ve mali özerkliğe sahip bir kurum kurulması gereği ortaya çıkmıştır." denilmektedir. Fakat ülkemizde kamuda ki alımlarla ilgili KİK' e gerek duyulmasının ana sebepleri; saydamlığı sağlamak, rekabet ve kamuoyu denetimi oluşturma gereği, Avrupa Birliği direktifleri ile Dünya Bankası (DB) raporları kapsamında anlaşmazlıkların çözümü isteğidir.

KİK'in kurulma amaçlarından bir diğeri de 2886 sayılı kanunun işleyişindeki sorunlardan kaynaklanmaktaydı. Bu sistem ihale mevzuatı açısından yetersiz kalmış, kamu ve özel sektörü kapsayıp, yönlendirememiştir. Bu sistemde, idarelerin verdiği kararlarının kanunun hükümlerine uygun olup olmadığını denetimini yapan bir sistem bulunmamaktaydı.

İki bin sekiz yüz seksen altı sayılı kanunun uygulanması ile ilgili bir kısım yönlendirme, ikincil mevzuat çalışmaları Maliye Bakanlığı tarafından, yapım işleri ile ilgili olan çalışmalar ise Bayındırlık İskân Bakanlığı tarafından yerine getirilmekteydi. Denetim işlevi belli tutarı aşan sözleşmelerin tescili suretiyle Sayıştay tarafından yerine getirilmekte ve ihale konusunda ortaya çıkan uyuşmazlıklara idari yargıda bakılmaktaydı. İdari yargıda ihalelere ilişkin açılan davaların önceliği olmadığı için de birçok ihale davasının sonuçlanması uzun bir süreç almaktaydı (Özkan, 2013:993).

5.2 Kurumun Görev ve Yetkileri

Dört bin yedi yüz otuz dört sayılı Kamu İhale Kanunu ile belirlenmiş olan görevleri gerçekleştirebilmek üzere kamu tüzel kişiliğine sahip, mali ve idari özelliği bulunan, görevini yerine getirirken bağımsız Kamu İhale Kurumu oluşturulmuştur ve bu kanunda belirlenen esas, usul ve işlemlerin doğru bir şekilde yapılması için

görevlendirilmiş ve yetkilendirilmiştir. Kurum Maliye Bakanlığına bağlı olarak faaliyetlerini sürdürmekte olup, merkezi Ankara'dadır. Yapılacak ihalelerde kurumun sorumlulukları aşağıdaki gibidir;

- İhale sürecinin başlamasından sözleşme imzalanıncaya kadar geçen süre zarfında idare tarafından uygulanan işlemlerin ilgili kanun ve mevzuat maddelerine uygun olmadığına dair şikâyetleri inceleyerek sonuçlandırmak.
- 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununa dair tüm mevzuatı, standart ihale dokümanları ile sözleşme tasarılarını hazırlamak, geliştirmek ve uygulamalarını yönlendirmek.
- Ulusal ve uluslar arası koordinasyonu sağlamak ve İhale mevzuatına dair eğitimler vermek,
- Gerçekleştirilen ihaleler ve sözleşmelere ilişkin kurumca belirlenen şekilde bilgi toplamak, adet, tutar ve diğer konularda istatistikleri tutmak ve yayımlamak.
- İhalelere katılım yasağı getirilenlerin sicillerini tutmak.
- AR-GE faaliyetlerinde bulunmak.
- İhale ilanlarının esas ve usullerini düzenlemek, Kamu İhale Bültenini basılı veya elektronik ortamda yayımlanmasını sağlamak.
- Yerli isteklilerin, yabancı ülkelerdeki ihalelere katılımlarının engellendiğinin tespit edilmesi durumunda, bu uygulamayı yapan ülke isteklilerinin, bu kanun çerçevesinde yapılan ihalelere katılımlarının engellenmesi için tedbirlerin alınmasını sağlamak ve Bakanlar Kuruluna gerekli düzenlemeleri yapması için teklifte bulunmak.
- Kurumun yıllık bütçesi, kesin hesabı ve yıllık çalışma raporlarını hazırlamak, kurum gelirlerinin toplanmasını, giderlerinin yapılmasını ve bütçenin uygulanmasını sağlamak (Özkan, 2013:985).

Kamu İhale Kurulunun üye sayısının fazla olması, kurulca alınan kararların etkinliğini azaltıcı sonuçlar yaratmaktadır.

5.3 Kamu Satın Alma Platformunun Kurulması

İki bin dört yılında uygulanmaya başlayan İhale Bilgi Sistemi, 2005 yılının başlarında biraz daha geliştirilmiş ve yeni bir İhale Kontrol Sistemine dönüştürülmüştür. Bu sistemle, ihale aşamalarındaki hataların, eksikliklerin ve usulsüzlüklerin önüne geçilmesi ve ihale sürecinin bütünlüğünün, tutarlılığının sağlanması amaçlanmıştır. 2006 yılı sonrasında sistem biraz daha genişletilerek Kamu Satın Alma Platformu olarak devam etmiştir.

Bu sistemde, idareler, istekliler ve vatandaşlar için bileşenler bulunmaktadır. İdareler bu platform üzerinden ihale hazırlanmasından, ihale ilanlarına, üzerinde ihale kalan isteklinin yasaklılık teyidinde, ihale sonuçlandırılmasından, tebligat göndermek gibi bütün işlemlerini idare modülü yardımıyla etkin ve hızlıca yapılabilmektedir. Ayrıca sistem isteklilerin bütün ihale ilanlarını tasnif edilmiş ve her an elektronik ortamda görmelerine olanak tanımaktadır.

Sistemin çok önemli olan bir diğer yönü kamuoyu denetimidir. Vatandaşlar bu platformu kullanarak;

- İdarelerin çıkmış olduğu ihaleleri ve kimlerle sözleşmeler yapıldığını,
- İhalelere ilgili varsa şikâyet başvurularını ve Kamu İhale Kurul Kararlarını,
- Vatandaşlar ihalelere katılmaktan yasaklananları inceleme imkânına Sahip olmuşlardır.

5.4 Elektronik Kamu Alımları Platformunun (EKAP) Kurulması

Bu sistemi, Dünyada ve Türkiye de kamu alımları sisteminin geleceği olarak görülmektedir. Kamu İhale Kurumu tarafından 2004 yılı sonundan itibaren yurt dışında çeşitli ülkelerde yapılan toplantılar ve araştırmalar sonucunda elektronik ihaleye geçiş sürecinin uygulanması amacıyla EKAP 2010 yılı başında uygulamaya konulmuştur (Özkan, 2013:998).

Elektronik İhale ile kamudaki ihalelerdeki yolsuzluların engellenmesi amaçlanmaktadır. Bu sistemle, kamu alımlarında şeffaf, eşitlikçi, katılımcı, rekabetçi güvenilir, kamuoyunun denetimine açık, kaynakların etkin kullanıldığı ve ihtiyaçların uygun şart ve uygun zamanda karşılandığı bir sistem oluşturulması hedeflenmiştir (Özkan, 2013:999).

Bu sistemle idareler internet aracılığıyla ihtiyacını EKAP 'ta ilan ederek duyurmakta, bu ihtiyacı karşılayabilecek olanlarda sistem üzerinden işlemlerini yapabilmektedir. İhale yapan kurum, Bütün ihale işlemlerini elektronik ortam üzerinden gerçekleştirdiği için hem kaynak hem de zaman açısından tasarruf sağlamaktadır.

5.5 EKAP Üzerinden İhale Takip İşlemleri

Gerçek veya tüzel kişiliğe sahip istekliler, EKAP'ta oluşturulan ihalelere dair belirlenmiş ölçütlere göre arama yapabilir ve istedikleri ihalelerin detaylı bilgilerine erişebilirler. İhale ilanı yayımlanan ihalelerin ilanlarına da bu sayfadan ulaşabilirler. İhale dokümanları, bedel ödenmeden EKAP sisteminden indirilebilir, ancak dokümanların indirilmesi, indirenlere istekli olabilme sıfatını kazandırmaz.

İhalelere girmek isteyenlerin ihalelere dair belirledikleri kriterleri EKAP'a girerek ilgilendikleri ihale ilanlarından e-posta aracılığı ile haberdar olabilirler.

Vatandaşlar da, EKAP kanalıyla, ihalelerle ilgili belirledikleri kıstaslara göre arama yapabilirler ve istedikleri ihalelerle ilgili olarak detaylı bilgilere ulaşabilirler. İhalelerle ilgili olan ilanlar yayımlanmışsa bu ihalelerin ilanları ile ihale dokümanlarına ve ihalelerle ilgili şikâyet bedellerine seçilen ihaleye ait detay sayfasından ulaşılabilir.

Vatandaşlar, EKAP üzerinden;

- Yasaklananlarla ilgili bilgiler edinebilecek, belirlenen ölçütler dahilinde sorgulamalarını buradan yapabileceklerdir.
- İtiraz başvurularının yapılması sonucunda Kamu İhale Kurulunca verilen kararlar görülebileceklerdir.
- İtiraz başvurularıyla ilgili bilgi edinebilecek, belirlenen kıstaslara göre sorgulamalarını buradan yapabileceklerdir.
- İtiraz başvurularının ardından Kamu İhale Kurulunca alınmış karar tutanaklarına Kurulun toplandığı tarihinin ertesi günü itibariyle ulaşabilecek, tarih bazında sorgulama yapılarak tutanaklar görülebilecektir.
- Devredilmiş sözleşmelerin devriyle ilgili sorgulama işlemlerine ulaşabileceklerdir. Sözleşmelerinin devir işlemleri ile ilişkin sorgulamalar bu

sayfalar üzerinden yapılabilecektir (<http://www.isakarakas.com.tr>, e.t. 01.03.2017).

5.6 EKAP Aşamaları

- İhtiyacın belirlenmesi: İhtiyaç raporunun hazırlanması
- İhale kayıt işlemleri: İhale kaydı, yaklaşık maliyet hesaplama, İKN alınması
- İhale Dokümanının Hazırlanması
- Teklifleri hazırlama: İhale dokümanının indirilmesi, teklif dosyası hazırlama, şifreleme ve elektronik imzalama, teklif gönderme (iki aşamalı)
- Teklif değerlendirme: Katılım yeterlilik kontrolleri, yasaklılık kontrolü, ekonomik açıdan en avantajlı teklif seçimi, ihaleyi karara bağlama ve sonuçlandırma,
- Elektronik tebligatlar: Kesinleşen ihale kararı, diğer bildirimler
- Sözleşme yönetimi: sözleşme devirleri, yasaklama işlemleri, faturalandırma, ödeme (Özkan, 2013:1175).

08.12.2014 tarihinde yapılan değişiklikle kesinleşen ihale kararları, sözleşmeye davet ve diğer tebligatların EKAP üzerinden gerçekleştirilmesi sağlanmış, buda ihalelerin sonuçlanmasında zaman sürecini kısaltarak idarelere kolaylık sağlamıştır.

6 25 OCAK 2017 TARİHİNDE İHALE MEVZUATINDA YAPILAN DEĞİŞİKLİKLER İLE NELER DEĞİŞTİ

25 Ocak 2017 tarihli ve 29959 sayılı Resmi Gazeteyle yayınlanan ihale uygulamaları yönetmelikleri ve Kamu İhale Genel Tebliğinde bazı değişiklikler olmuştur. Bu değişikliklerle getirilen düzenlemeler ve yenilikler aşağıda belirtilmiştir.

6.1 İlane ve ihale dokümanına yönelik şikâyetlerde ihale konusu alanda faaliyette bulunma zorunluluğu getirilmesi.

İhalelere Yönelik Başvurular hakkında Yönetmeliğin 8 inci maddesine “ İhale dokümanı ya da İlane ve ön yeterliliğe yönelik başvurularda, şikâyet dilekçesi ekine ihale konusu alanda faaliyet gösterildiğine ilişkin belge eklenmesi zorunludur.” fıkrası eklenmiştir. Buna göre ihale dokümanlarına ya da ilana ve ön yeterliliğe yönelik başvurularda ihale konusu alanda faaliyette bulunup bulunmadığı kontrol edilecektir. İdarece şikâyet ya da KİK tarafından itirazın şikâyet başvurularında başvuran isteklinin ihale konusu alanda faaliyette bulunup bulunmadığı kontrol edilerek ihale konusu alanda faaliyette bulunmayan isteklilerin, ilana ön yeterlik ve ihale dokümanına ilişkin şikâyetleri değerlendirilmeyecektir (Özkan, 2017:1028).

6.2 Oda Kayıt Belgesi Sunulması Zorunluluğunun Kaldırılması.

Adayın veya isteklinin mesleki faaliyetini sürdürdüğünü gösteren belgelerin artık istenilmesi zorunluluğu kalkmıştır. Buna göre istekliler tekliflerini sunarlarken teklif zarflarının içerisinde oda kayıt belgesi sunmayacaklardır. İstekli ya da adayların ihale tarihinden itibaren meslekleriyle ilgili etkinliklerini mevzuat gereğince ilgili odaya kayıtlı olarak devam ettirmeleri gereklidir, ihale alan isteklinin sözleşmenin imzalanmasından önce, bu durumunu kanıtlayan belgelerini ilgili Kanuna, mevzuatlara, ihale dokümanları, ön yeterlik dokümanlarına uygun şekilde sunması gerekmektedir (Özkan, 2017:1028).

6.3 Banka Referans Mektubu Zorunluluğunun Kaldırılması

Mal, Hizmet ve yapım işleri ihaleleri Yönetmeliklerine eklenen bentte; “Ekonomik ve mali yeterlilikle ilgili bilgi ve belgelerin sunulacağı ihalelerde, banka referans mektubu istenmesi zorunlu değildir.” hükmü getirilmiştir. Ancak idareler isterlerse banka referans mektubu isteyebileceklerdir (Özkan, 2017:1029).

6.4 İnternette Temin Edilen ve Teyidi Yapılan Belgeler İçin Belgelerin Sunuluş Şekillerine İlişkin Kriterlerin Kaldırılması

Yönetmelikte yapılan değişiklikle, ihalelere katılırken ve yeterlik kriterlerine ait istenilen belgelerin ve bilgilerin, EKAP sisteminden ya da kamudaki kurum ve kuruluşlar ile kamu kurum niteliği taşıyan meslek kuruluşlarına ait internet sayfalarından temin edilebilmesi ve teyidinin yapılabilmesi halinde, bu belgelere ilişkin belgelerin sunulmuş şekline dair şartlar aranmayacaktır (Özkan, 2017:1029).

6.5 Ortak Girişimlerden elde ettikleri gelirler de Toplam İş Hacminin Değerlendirilmesi

Yönetmeliğin 36’ ncı maddesine eklenen fıkra ile isteklilerin ortağı oldukları ortak girişimlerden elde ettikleri gelirlerin de toplam iş hacmi değerlendirmesinde dikkate alınacağı düzenlenmiştir. Buna göre, aday ve isteklilerin iş hacmi tutarları değerlendirilirken, kendilerinin iş hacimleri tutarları ile beraber ortağı oldukları ortak girişimin iş hacmi miktarı da sahip olduğu hisse oranında dikkate alınıp toplanarak belirlenir. Ancak isteklilerin teklif dosyalarında ortak girişimin hisse oranını belirten belgelerin de sunulması gereklidir. (Özkan, 2017:1030).

6.6 Yuvarlamadan dolayı oluşan aritmetik hataların düzeltilmesine imkân tanınması

Elektronik araçlar yardımıyla tablolama programları kullanılarak oluşturulan teklif mektubu eki cetvelin çarpım ve toplamlarında yazılımdan kaynaklanan yuvarlamalar nedeniyle oluşan hesaplama farklılıkları, toplam teklif fiyatının binde birine eşit veya daha az olması ve ihalenin sonuçlandırılmasına esas teklif sıralamasının değişmemesi kaydıyla aritmetik hata olarak kabul edilmeyecek ve bu farklılıklar isteklinin teklif cetvelinde yazılı birim fiyatlar esas alınarak komisyonlarca re’sen değiştirilebilecektir. (Özkan, 2017:1030).

7 TÜRKİYE VE AVRUPA BİRLİĞİ İHALE SİSTEMLERİNİN KARŞILAŞTIRILMASI

Kamu alımları, AB ekonomisinde önemli bir yer tutmaktadır. Kamu alımları sektörünün Ortak Pazar'daki piyasa aktörlerine açılması, üye devletler arasındaki rekabetin güçlenmesi ve kamusal harcamaların (dolayısıyla da vergi yükünün) azalması bakımından olumlu etkilere sahiptir. Bu itibarla kamu alımları sadece üye devletlerin iç hukuk hükümlerine bırakılmamış, Birliğe özgü kamu alımları rejimi oluşturulması yoluna gidilmiştir (Kortunay, Sezer, 2007:56).

Avrupa Birliği'nde (AB) ortak kurallara dayalı bir kamu alımları sisteminin oluşturulması girişimleri 1970'li yıllarda başlamıştır. Zaman içerisinde sistem, rekabet ortamını garanti altına alan, şeffaflığı öngören, ayrımcılığı yasaklayan kuralların kabul edildiği kamu alımları düzenlemeleriyle şekillendirilmiştir. AB'de kamu alımları kurallarını düzenleyen temel belge 1958 tarihli Roma Antlaşması olup, ikincil mevzuatı direktifler, tebliğler, kararlar ve diğer düzenlemeler oluşturmaktadır. Söz konusu düzenlemeler, 2004 yılında yapılan kapsamlı bir reform ile yenilenmiş, girişimcilerin rekabet ortamında serbestçe mal ve hizmet sunmalarını sağlayan, günün ihtiyaçlarına cevap veren çeşitli ilke, usul ve kurallar benimsenmiştir (Benlialper, 2013:25).

AB'ye üye ülkelerin kamu sektöründeki satın alma işlemleri Kamu Alımlarına ilişkin AB Direktiflerine (Direktif) uygun şekilde yapılmaktadır. İngiltere'de kamu alımlarına ilişkin özel bir kanun mevcut olmayıp Direktiflere uygun olarak kamu alımları gerçekleştirilmektedir.

AB'ye üye ülkelerin kamu alımları toplamı yılda yaklaşık 720 milyar Euro olarak gerçekleşmektedir. Direktifler, detaylı ilan ve ihale yöntemlerinin uygulanması ile mümkün olan maksimum rekabetin sağlanmasını hedeflemektedir.

7.1 AB Müktesebatı Çerçevesinde Türk Kamu İhale Mevzuatı

AB müktesebatına uyum çerçevesinde, kamu alımlarının gözlemlenmesi ve geliştirilmesine destek olmak amacıyla SIGMA tarafından değerlendirme raporları

yayınlanmaktadır. SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries-Orta ve Doğu Avrupa Ülkelerinde Yönetişim ve Yönetimi Geliştirmek için Destek) bu bağlamda oluşturulmuş, aday ülkelerin özellikle genel idari kapasitelerinin geliştirilmesine destek sağlamak için kullanılan bir teknik destek mekanizmasıdır.

SIGMA raporlarında Türkiye'deki kamu alımlarına getirilen eleştiriler şunlardır:

- 4734 sayılı Kamu ihale Kanunu ve 4735 sayılı Kamu ihale Sözleşmeleri Kanununun 2004 yılından bu yana defalarca değişikliğe uğramış, bu değişikliklerin çoğu bütüncül bir hükümet stratejisi yerine tek bir bakanlık veya milletvekilinin talebiyle gerçekleştirilmiş, yine bu değişikliklerle (5812 sayılı Kanun dahil olmak üzere) AB Müktesebatında yer almayan yeni istisnalar getirilmiştir (Saki, 2010:14).
- Enerji, su, ulaştırma ve telekomünikasyon sektörlerinde faaliyet gösteren kuruluşlar ve devlet tarafından verilen imtiyazlar, ihale mevzuatı kapsamında yer almamaktadır (Saki, 2010:14).
- Şikâyet başvurusu yapabilmek için ihale konusu alanda faaliyet gösterme ve ihale veya ön yeterlik dokümanı satın almış olma zorunluluğunun olması AB yaklaşımına göre daha sınırlayıcı görülmektedir. Bu nedenle; Türk sisteminin, tedarikçi, hizmet sunucusu ve yapım müteahhitlerinin kanuni haklarının AB ile aynı düzeyde koruma garantisi vermediği vurgulanmaktadır (Saki, 2010:14).
- Temel görevi, ihale mevzuatının doğru uygulanmasını sağlamak olan Kamu ihale Kurumu ile ilgili ise SIGMA raporlarında olumlu ifadeler kullanılmaktadır. idari açıdan Maliye Bakanlığı ile ilişkili olmakla birlikte; karar ve eylemlerinde tamamen bağımsız olan Kurumun istikrarlı ve güçlü bir kurum haline geldiği belirtilmektedir. Mevzuatın daha iyi uygulanmasını sağlayacak kapasiteye sahip olan Kurumun, yeni mevzuat çalışmalarında da tecrübesi ve bilgi birikimiyle etkin rol oynayacağı öngörülmüştür (Saki, 2010:14).

7.2 Kamu Alımlarının Avrupa Birliği Hukukundaki Yeri

Avrupa Birliği ülkeleri, kamu kuruluşları tarafından yapılan yapım işi, hizmet alımı ve tedarik ihalelerinde belirlenecek ortak özel usullerin uygulanmasını ve ihalelere yönelik şikâyet ve inceleme ile ilgili kurallarını belirlemektedir. Bu genel ilkeler belirlenirken şeffaflık, eşit muamele, serbest rekabet ve ayrımcılık yapılmaması

amaçlanmıştır. Bu çerçevede AB ülkeleri kamu ihale kanunlarını yukarıda sıralanan amaç ve hedefler doğrultusunda yayınlanan direktiflere uyumlu hale getirmektedirler. Örneğin, 2014/24/AB direktiflerine göre revize edilen yeni Danimarka Kamu İhale Kanunu 1 Ocak 2016'da yürürlüğe girmiştir. Bu yeni yasa eski yasayı kökten değiştiren hükümler içermektedir. Bu yeni yasada sözleşme bildiriminin yayımlandığı tarih itibariyle tüm satın alma belgelerine tam elektronik erişim izni yükümlülüğü ve ihale dokümanında değerlendirme yöntemini açıklama yükümlülüğü getirilmiş ve müzakereye daha fazla erişim sağlanmıştır. Günümüze kadar çok sayıda direktif yayınlanmıştır. Yayınlanan bu direktiflere klasik alımları düzenleyen 2014/24/AB sayılı Direktif, su, enerji, ulaştırma ve posta sektörlerinde faaliyet gösteren kuruluşların yapacakları sektörel alımları düzenleyen 2014/25/AB sayılı Direktif, imtiyaz sözleşmelerine ilişkin hususları ilk kez düzenleyen 2014/23/AB sayılı Direktif, savunma ve güvenlik alımlarını düzenleyen 2009/81/AT sayılı Direktif örnek verilebilir. AB ülkeleri kendi mevzuatlarını bu direktifler çerçevesinde düzenlemektedirler. Bu direktifler ihtiyaçlar ve zamanın ruhuna göre sürekli yenilenmektedir. Avrupa Birliği (AB) ülkelerinde kamu kurum ve kuruluşlarının eşik değer üzerindeki mal, hizmet ve yapım işleri için (2004/18/EC) direktifine göre alım yapılmaktadır. Eşik değer altında kalan alımlarda ise üye ülkelerin kendi mevzuatları çerçevesinde oluşturdukları yasa ve yönetmeliklere göre alım yapmaktadırlar. Ancak bu kapsamda oluşturacakları mevzuatın rekabetin sağlanması, kayırmacılığın önlenmesi, herkese eşit muamele yapılması gibi temel ilkelere uygun olması bir gerekliliktir. Genel olarak bakıldığında 2004/18/EC sayılı direktif ile mal, hizmet, yapım, danışmanlık ihaleleri usullerinin, 2004/17/EC sayılı direktif ile su, enerji, taşımacılık ve telekomünikasyon gibi hizmet sektörlerindeki ihale usullerinin koordinasyonunun sağlanması hedeflenmiştir. AB'ye üye ülkeler kendi mevzuatlarına bu direktifleri Ocak 2006 ya kadar uygun hale getirmişlerdir. Ülkemizde 2886 sayılı ihale yasası çerçevesinde uygulamada karşılaşılan sorunlar ve AB'ye entegrasyon amacıyla 22/01/2002 tarihinde 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu, 1/1/2003 tarihinde ise 4735 Sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu yürürlüğe girmiştir. AB direktiflerine bakıldığında eşik değer üstündeki alımları direktiflere bağlanmışken, eşik değer altındaki alımlar için temel ilkeler çerçevesinden ayrılmamak koşulu ile üye ülkeler, Kamu İhale Direktiflerini uygulama konusunda serbest bırakılmıştır. Ayrıca eşik değerlerin 2 yılda bir gözden geçirilmesi hüküm altına alınmıştır. 4734 sayılı kanunda ise eşik değer her yılın başında bir şubat

itibariyle ilgili mali yıl için geçerli olacak şekilde Kamu İhale Kurumu tarafından güncellenerek KDV hariç olarak belirlenmektedir. Diğer yandan AB Kamu İhale Direktifi'nde eşik değer, bir işin direktif kapsamında olup olmadığının belirlenmesinde, 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu çerçevesinde ise bazı yeterlilik kurallarının ihalede zorunlu olarak istenip istenmeyeceği, ihale ilan süreleri gibi hususların belirlenmesinde uygulanmaktadır. AB üyesi ülkelerinin istihdam sözleşmeleri, savunma ve güvenlik harcamaları gibi alımlar direktif kapsamı dışında tutulurken, 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunun'da kapsam dışındaki alımlar ise istisnalar başlığını oluşturan 3. Maddesinde belirtilmiştir. AB direktifi ihalenin tahmini değeri, KİK'nda ise yaklaşık maliyet belirlenmesi oldukça önemlidir. Tahmini maliyet (2004/18/EC) direktife göre üye devletlerin aynı hesaplama metodlarını kullanmaları gerekmektedir.

Bu direktiflere göre yapım işinin tahmini değeri belirlenirken ve malzemenin idare tarafından yükleniciye verildiği ihalelerde kullanılacak malzemenin tahmini maliyet değerleri göz önüne alınmalıdır. Yapım işlerinin direktif dışına çıkarılmak amacıyla bölünmesini önlemek için bir yapım işinin bölünen kısımlarının toplamı eşik değer üstünde ise direktif hükümleri yapım işinin bütün kısımlarına hedeflemektedir. Bu çerçevede de ihalenin başlangıcından bitimine kadar isteklilerin ihale sürecini takip edip bilgi sahibi olabileceği bir süreç öngörülmektedir. Teklifleri değerlendirme dışı bırakılan isteklilerin yazılı olarak talepte bulunmaları halinde 15 günlük süre zarfında tekliflerinin uygun bulunmama veya değerlendirme dışı bırakılmaları konusunda bilgi alabilmektedirler. Yine direktiflere göre iflas eden veya tasfiye halinde olan, mesleki faaliyetlerden dolayı ceza alan, mesleki yanlış faaliyetlerden dolayı suçlu bulunan, sosyal Güvenlik prim borçları olan, vergi borcu bulunan, iş yaptığı idarelere karşı yükümlülüklerini yerine getirmeyen ve idareleri yanıltıcı bilgi ve belge veren istekliler ihalelere katılamazlar.

2004/18/EC sayılı Kamu İhale Direktifi'ne göre ulusal kanunlar, yönetmelikler ve idari şartlar göz önünde bulundurularak tedarikçi ya da yüklenici seçimi ekonomik açıdan en avantajlı teklif geçerli tekliflerin en düşüğü veya ekonomik açıdan en avantajlı teklif fiyat dışı unsurlarında değerlendirilmesi ile bu iki yöntemden biri ile yapılır. Ekonomik Açıdan En Avantajlı Teklifin belirlenmesinde fiyat dışı unsurlar kullanılacaksa fiyattan indirim yapma modeli veya ağırlıklı değerlendirme metodu olmak üzere iki alternatif model kullanılmaktadır. 4734 Sayılı Kamu İhale Kanununa

göre İhaleler 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 40. maddesine göre değerlendirilir ve ihale ekonomik açıdan en avantajlı teklif veren istekliye verilir. Avrupa Birliği direktiflerinde fiyat dışı unsurların kullanımı herhangi bir önkoşula bağlanmamasına rağmen 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nda ekonomik açıdan en avantajlı teklifin en düşük fiyat teklifi olarak değerlendirilmesinin imkansız olduğu durumlar denilmek suretiyle çok önemli bir kısıtlama getirilmiştir (Akçay,2008:33).

7.3 AB Ülkelerinden Almanya'da Kamu İhalelerinin Genel Kapsamı

Almanya'da kamu ihale mevzuatı, ülkenin federal yapısı nedeniyle çok katmanlı bir sistem olarak yapılanmıştır. Kamu ihale usullerini belirleyen kanuni çerçeve federal seviyede oluşturulmakla birlikte, usule ilişkin işlemler ve mevzuatın uygulanmasına yönelik olarak yetki dağılımı Lander, yani Federal yüksek otoritelerinin elinde bulunmaktadır .Almanya kamu ihale mevzuatı ikili bir yapıda oluşturulmuştur. Kamu ihalesinde sözleşmenin değeri AB mevzuatınca öngörülen alt sınırlara eşit, ya da bu sınırların üzerinde ise, ihalede izlenecek usul bakımından Bayındırlık işleri ve Kamu Hizmeti hakkında ihale kararlarını düzenleyen Alman Kanunları dikkate alınmaktadır. AB mevzuatında belirtilen sınırların altında ekonomik değerlerde olan işlerde, Federal ve Yerel Hükümetlerin ilgili Bütçe Kanunları, aynı zamanda yukarıda bahsedilen Bayındırlık işleri ve Kamu Hizmeti için öngörülen kanunların ilk maddeleri, bu kanunlarla bağlı olan organlarca uygulanmak suretiyle ihale kararı alınması için gereken usuller birdlike değerlendirilmektedir. Bu durumda ihaleye teklif sunulabilmesi için gereken davetler ulusal düzeyde yapılacaktır. Bu noktada Alman kamu ihale mevzuatının ikili yapısı nedeniyle Türk kamu ihale mevzuatı arasında ciddi farklılıklar ortaya çıkmaktadır (Kalanyuva, 2011:4).

7.4 Almanya'da Uygulanan Kamu İhale Usulleri

Alman kamu ihale mevzuatının temeli Rekabetin Kısıtlanmasına Karşı Kanundur. Kanuna göre mal, hizmet ve bayındırlık işlerini rekabet ilkesi ve şeffaf ihale usullerine yaptırmalıdır. Bu nedenle, eşit muamele yine ön plana çıkmakta, teklif sunanlar arasında eşitliği bozacak hiçbir işlem ve eyleme yer verilmemelidir. Bunun yanında küçük çaplı teşebbüslerin kanun konucu tarafından gözetilmektedir. Bu bağlamda idarenin yapılmasını öngördüğü sözleşmeler paylara bölünebilmektedir

Avrupa Birliği kamu ihale mevzuatında belirtilen ihale usulleri Almanya'da da kendi mevzuatlarına yedirilmiş ve adapte edilmiştir. AB mevzuatında belirtilen alt sınırın üzerinde değeri olan bütün idari sözleşmelerde bu usuller uygulanmaya gelmektedir. Daha açık bir ifadeyle, Almanya'da kamu mal ve hizmet alımları; açık ihale usulü, sınırlı ihale usulü, pazarlık usulü ve rekabetçi diyalog usulü olarak dört yöntem üzerinden temin edilmektedir (Kalanyuva, 2011:5).

AB alt sınırlarının altında değerde olduğu takdirde ise, yukarıda bahsettiğimiz usullerde tanım farklılıkları ile bahsedildiği görülmektedir. Açık ihale usulü yerine "Devlet İhalesi", açık ihale usulü dışındaki ihale yöntemlerine "Sınırlı İhale", pazarlık sonucu ihale usulüne ise "Serbest İhale Usulü" denmektedir (Kalanyuva, 2011:6).

Almanya İhale Usulleri:

- Açık ihale usulü; belli bir sayı sınırlandırması olmaksızın bütün ticari teşebbüslerin teklif sunmak için kamuya açık biçimde davet edildikleri usuldür.
- Sınırlı ihale usulü; kamuya açık olarak yapılan davet sonucu ihaleye katılma iradesini ortaya koyan adaylar arasından seçilen sınırlı sayıdaki ticari teşebbüsün ihaleye teklif sunmak için davet edildikleri usuldür.
- Pazarlık yoluyla ihale usulü, sözleşmeyi yapan kamu organları tarafından yapılacak tercihe ilişkin olarak ticari teşebbüslerle değerlendirmede bulunulan, ayrıca kamuya açık davetin yapılıp yapılmaması konusunda serbesti tanıyan, bu suretle idari sözleşme koşullarının bir veya birden çok aday ile tartışıldığı usuldür.
- Rekabetçi diyalog, sözleşmeci kamu organlarının adaylarda ihale usulüne ilişkin olarak diyalog kurmasını öngören ve her türlü ticari teşebbüsün katılımına açık olan, adaylar tarafından koşullarının yerine getirilmesi hedeflenen bir veya birden fazla alternatifin oluşturulmasının amaçlandığı usuldür.

AB ekonomik alt sınırlarının altında kalan değerlere sahip ihalelerde yukarıda belirttiğimiz ilk üç ihale usulüne başvurulmaktadır. Bölgesel düzeyde ihale mevzuatlarının belediyeler ve diğer idari kurumlar bazında açık ihale usulüne öncelik verdikleri görülmektedir (Kalanyuva, 2011:9)

Diğer usuller içerisinde açık ihale usulü, rekabetçi özelliği ve muhtemelen ekonomik olması açısından da bir adım ne çıkmaktadır. Ancak, açık ihale usulü ile tekliflerin değerlendirilmesi yönteminin Almanya'da hala pek sıklıkla tercih edilmediği daha

çok pazarlık usulüne yönelinmektedir. Aynı zamanda Almanya uygulamalarında diğer Avrupa ülkelerinin aksine rekabetçi diyalog yöntemi pek tercih edilmemektedir.

7.5 İngiltere’de Uygulanan İhale Usulleri

İngiltere’ de ihale sürecindeki her aşama için, Türkiye’ de de olduğu gibi, detaylı düzenlemeler yapılmıştır. Önceden belirlenmiş ihale usullerinin varlığı sayesinde; eşit şartlar altında, bütün AB ihaleleri için tek bir kurallar grubunun uygulandığı, Komisyon üyelerinin teminat tanımını içeren bir usul ile zaman tehditlerine ve ön yeterlilik kriterlerine başvuru hukuki belirlilik içerisinde bir ihale usulü öngörülmüştür. İhale usullerinin önceden belirlenmiş olması neticesinde ihale süreci boyunca kurallar bütünüyle, ihale rekabetçi ve adil olarak yürütülmektedir. İngiltere’de Kamu İhale Mevzuatı düzenlenen ihaleleri yürüten sözleşme mercii olan kamu idaresi veya kurumu aşağıdaki dört ihale usulünden birini izlemek zorundadır (Oğurlu, 2011:11).

- Açık ihale usulü
- Sınırlı ihale usulü
- Rekabetçi müzakere usulü
- Pazarlık usulü

Çizelge 4.11:İngiltere İhale usulleri ve Türkiye İhale Usullerinin karşılaştırılması (Oğurlu, 2011)

Türk Hukukunda Kamu İhale Usulleri	İngiliz Hukukunda Kamu İhale Usulleri
Açık ihale Usulü	Açık ihale Usulü
Pazarlık Usulü	Pazarlık Usulü
-	Rekabetçi Müzakere Usulü
Doğrudan Temin Usulü	-
Belli İstekliler Arasında İhale Usulü	Sınırlı İhale Usulü
Tasarım Yarışmaları	-

8 DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Tüzel kişiliğe sahip olan devlet yapısında kamu harcamalarında standartların belirlenmesi ve uygulanması konusunda özen gösterilmesi gerekmektedir. 1970'li yıllardan sonra ülkelerde yaşanan ekonomik krizlerin nedeni olarak plansız harcamalar görülmüş ve bu durumun düzeltilmesi için keyfiyetten uzak, verimliliğin sağlandığı bir yapının oluşturulması kaçınılmaz hale gelmiştir.

Cumhuriyet dönemi öncesi ve cumhuriyet döneminden itibaren kamu alımlarıyla ilgili çıkartılan kanunlar günün koşulları çerçevesinde revize edilmiş veya değiştirilmiştir. Sonuç olarak 2886 sayılı Kanununun günün koşullarında yetersiz kalması, tüm kamu kurumlarını kapsamaması ve Avrupa Birliği normlarına uymadığı gibi gerekçelerle etkisiz kaldığı düşünülmüş ve yerine 4734 Kamu İhale Kanunu 01.01.2003 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

Uygulanan bu değişikliklerle beraber düzenlenen işler açısından kapsam daralmış ancak kapsama giren kurumlar açısından da genişleme olmuştur. Yani Devlet İhale Kanunu kapsamında, hem gelir hem de giderle ilgili işler düzenlenirken, Kamu İhale Kanunu kapsamında kamu harcamalarıyla ilgili mal, hizmet ve yapım işleri düzenlenmiştir. Bu durumda Devlet İhale Kanunu tamamen yürürlükten kaldırılmamış ancak kapsam olarak daraltılmıştır. Bu yasal değişiklikler kamuda farklı mevzuat maddelerinin uygulanmasına neden olmuş ve karmaşık bir yapı oluşturmuştur. Buda, kanunların yapılma usulü bakımından olumsuz, uygulamalarda ise çift başlılık yaratarak sakıncalı bir durum ortaya çıkarmıştır. Bir taraftan da, 2886 sayılı Kanunun hala uygulanıyor olması sebebi ile ihalelerle ilgili iki özel kanunun hukuk sistemimizde bir arada yürürlükte olmasının, idari usul açısından da sakıncaları bulunmaktadır.

Ülkemizde uygulanan kamu alımlarıyla ilgili mevzuatının en belirleyici özellikleri; zor düzeyde değişkenliğidir. Diğer yandan kamudaki alımlar çok geniş ve karmaşık ikincil mevzuatlara sahiptir. Sadeleştirme ihtiyacı bulunmaktadır

Kamu İhale Kanunu ile Kanunun kapsamına giren kurumlar arttırılarak tüm idarelerin bir düzen içinde ihalelerini gerçekleştirmesi sağlanmak istenmiştir. 2886

sayılı Kanun kapsamı içinde bulunmayan KİT'ler, sosyal güvenlik kuruluşları, fonlar gibi birçok kamu kurum ve kuruluşu 4734 sayılı Kanun kapsamı içerisine alınmıştır.

Avrupa Birliği standartlarına uygun olarak yürürlüğe giren 4734 sayılı Kanunu'nun, ihale sistemi içinde köklü farklılıklar yarattığı açıktır.

Dört bin yedi yüz otuz dört sayılı Kanunla, açıkça ve net şekilde ödeneğin bulunmadığı hallerde ihaleye çıkılmaması gerektiği belirtilmiş ve zorunluluk getirilmiştir. Aynı zamanda, idarelerin ihalelere çıkmadan önce fiyat araştırması yaparak yaklaşık maliyetlerini tespit etmeleri öngörülmüş; eşik değer ifadesine değinilmiştir.

İhalelerin herkes tarafından duyulabilmesi için, ilan edilme süreleri fazla tutularak, normal ilan edilme şekilleri dışında internet kanalıyla da ihalelerin ilan edilebilmesine olanak tanınmıştır.

İhalelerin kanunlarda belirtildiği şekil ve esaslarda yapılmadığı gerekçesiyle, ihaleyi yapan idarelere şikâyet yolu ile başvuru yapılabilmesi olanağı ve bu başvuruya idareler tarafından cevap verilmesi zorunluluğu getirilmiştir. Bununla beraber zaten uzun olan ihale süreci daha da uzamıştır. Özellikle ihale sonuçlarına gelen itirazlar neticesinde ihalenin sonuçlanması zaman almaktadır. İşe başlama tarihi uzamakta hatta idareler itiraz sonuçlanana kadar alıma uygun olan başka bir ihale usulüyle ihale yapmakta buda ayrı bir maliyet oluşturmaktadır. İtiraz süreleri kısaltılmalı ve gereksiz yapılan itirazlar incelenmeden reddedilmelidir.

Bir başka sorunda kurula giden itirazlarda Kamu İhale Kurulunun vermiş olduğu kararlardaki çelişkilerdir. Bu sebeple hak kaybı oluşmaktadır. Benzer itirazlarda farklı sonuçlar çıkabilmektedir. Kurulun kararlarındaki bu tarz çelişkilerin ortadan kaldırılması gerekmektedir. Bundan dolayı kurul kararlarını verirken titiz davranmalıdır. Kararların salt çoğunlukla alınıyor olmasından dolayı olumsuz karar vermiş bir üye olsa bile çoğunluk kararı geçerli olmaktadır. Uygulama Yönetmelikleri ve Tebliğler açık, uyumlu, tereddüde meydan vermeyecek biçimde hazırlanmalıdır.

Bağımsız bir idari yapı olarak kurulan Kamu İhale Kurumunun, kanunun uygulanmasıyla ilgili çalışmalar ve düzenlemeler yapmak, kamu ihale eğitimleri vermek, koordinasyonu sağlamak, ihale uygulamalarıyla ilgili olarak istatistiksel çalışmalar yapmak gibi görev ve sorumlulukları vardır. Kurum sayesinde, ihalelerin

uygun şartlarda, eşit bir şekilde başlayıp sonuçlandırılması ve kamuoyu denetimi oluşturulması sağlanmıştır.

İdare ve ihale katılımcılarının ihale işlemlerini internet üzerinden yapabilecekleri Elektronik Kamu Alımları Platformu 2010 yılında uygulanmaya başlamıştır. İhalenin başlamasından sonuçlanmasına kadar bu platformun kullanılması hem uygulamada birlik sağlamış hem de oluşabilecek sorunların oluşmasını en aza indirmiştir. Kamu ihale uygulamalarında saydamlık oluşturmuştur.

Tekliflerin değerlendirilmesi aşamasında yaşanan sorunların ve sürekli artış gösteren ihale sonuçlarıyla ilgili itirazları engelleyebilmek açısından, kanunların ve uygulama yönetmeliklerinin net, anlaşılabilir ve bir biriyle uyumlu olması gerekir. Kayırmacılık önlenmeli, her istekliye eşit davranılmalı, ihalelerin özellikleri dikkate alınarak yeterlilik kriterleri belirlenmeli adil rekabet ortamı oluşturulmalıdır. İdareler ihale işlerini yapan personele gerekli eğitimleri almaları için olanak sunmalıdırlar.

Kamu İhale Kanununda günün değişen koşullarına ve uygulandıkça çıkan problemler tespit edildikçe yapılan değişikliklerle sürekli güncellenmektedir. Henüz tam anlamıyla uygulamalar tam bir sisteme oturmamış olmasına rağmen olumlu taraflarının fazla olduğu da kuşkusuzdur. Gelişen teknolojik imkânlar, birçok aşamanın elektronik ortamda gerçekleştirilmesinin yanında sistem insan unsurundan bağımsız düşünülemez. Personel kaynaklı olarak yapılan ihalelerin iptal edilmesi, yeni ihale süreci, iptal edilen ihalenin ve yeni ihalenin ilan bedelleri, zaman kaybı gibi faktörleri düşünürsek kamu kaynaklarının yanlış kullanılması konusunda karşımıza çıkan kaybın personel kaynaklı idari işlem hataları olduğunu görmekteyiz. Bu nedenle, ihale uygulamalarında karşılaşılan bu gibi sorunların eğitim faaliyetlerinin arttırılarak uzmanlaşmanın sağlanmasıyla mümkün olabileceği kesindir.

Kanun ve uygulama yönetmeliklerinde yapılan tüm değişiklikler Kamu İhale Genel Tebliğine işlenmektedir. Bu değişiklikler Resmi gazetede yayınlanır. Ancak bazı durumlarda uygulama yönetmeliğinde yapılan bir değişiklik tebliğde yer alırken uygulama yönetmeliklerine işlenmeyebiliyor. Bu durumda İhaleleri hazırlamakla görevli personellerin günlük olarak resmi gazeteleri takip edip her türlü değişiklikten haberdar olmaları önemlidir.

Kanunla verilen görev ve sorumlulukları yerine getirmek uygulayıcılar açısından çok önemlidir. Görev ve sorumlulukları iyi olarak bilmek de ilgili mevzuat hakkında gerekli bilgilerle dolu olmayı gerektirir.

Günün değişen ve gelişen koşullarına paralel olarak kamu faaliyetlerinin hacminde ve niteliğinde meydana gelen büyük artışlar, ekonomik ve toplumsal alanda yapılan kalkınma faaliyetleri gibi faktörler kamu harcamalarının büyük oranda artmasına, bu da ülke kaynakları üzerindeki yükün artmasına neden olmuştur. Ülkemizde de Kamu harcamalarının önemli seviyede artması ve günün değişen ve gelişen koşulları kamu alımları konusunda kanunlar üzerinde de yeni reformlar yapılması gereğini doğurmuştur.

Asıl sahibinin halk olduğu kamu kaynaklarının iyi kullanılmaması, bunlardan özel çıkar sağlanması, bugün hemen her toplumun öncelikli sorunudur. Kamu alımlarında ki yolsuzluk sebebiyle “temiz toplum” herkesin özlemi haline gelmiştir. Kamu alımları sırasında oluşabilecek usulsüzlüklerin önlenmesi de ancak iyi bir denetimle sağlanabilecektir. Kamu kaynaklarının kullanımında söz sahibi olan yönetimin, demokratik toplumun bir gereği olarak, yaptığı faaliyetlerinden ötürü kamuoyu karşısında sorumlu olması gerekmektedir. Bu sorumluluğun yerine getirilip getirilmediği ve kamu idaresinin ilkeleri arasında yer alan açıklık, dürüstlük, hesap verme sorumluluğu, tarafsızlık ve güvenilirlik gibi unsurlar da ancak etkin denetim sisteminin varlığı ile gerçekleştirilmektedir.

Genel olarak gelişmekte olan ülkelerde yolsuzlukların yaygın olduğu görülmektedir. Türkiye de gelişmekte olan bir ülkedir ve yolsuzluk için uygun ortam ve koşulların var olduğu bilinmektedir. Türkiye'nin bugün geldiği noktada yolsuzluk, engellenmesi gereken çok önemli bir sorundur. Yolsuzluğun azaltılabilmesi için birbirini tamamlayıcı ve destekleyici nitelikte önlemlerin alınması gereklidir. Bu bağlamda kamu alımlarında şeffaflık politikasının izlenmesi, yolsuzluğa neden olabilecek süreçlerin yeniden düzenlenmesi, caydırıcılığın sağlanabilmesi için, yolsuzluk yapanlara verilecek cezaların artırılması, yolsuzlukla mücadelede etkili örgütlerin kurulması gibi önlemler alınmalıdır.

KAYNAKLAR

- AKDOĞAN,A, (1999),** *Kamu Maliyesi, Gazi Kitapevi, Ankara, ss.58*
- AKIŞ, E, (2016),** *Kamu İhale Mevzuatı, Battalgazi Belediyesi, Malatya, ss.7-169*
- AKÇAY,Ç,(2008),** *Avrupa Uygunluk Kriterlerine Göre Bir Kamu İhale Karar Destek Modeli, Temmuz 2008, Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, ss.33*
- AKSOY,M.ve ŞİMŞEK,M,(2010),** *En Son Değişikliklerle Kamu Alımları İhale Süreci, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayını,Ankara,ss.9*
- BENLİALPER,N,A, (2013),** *Avrupa Birliği 'nde Reform Çalışmaları-Kamu Alımları Düzenlemelerinde Yenilikler, T.C. Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı Dergisi, Ankara, ss.25*
- BOZKURT,P,(2013),** *Denetim Kavramı ve Denetim Anlayışındaki Gelişmeler, Kamu İç Denetçiler Derneği Denetim Dergisi 12, ss.57*
- CANDAN,E,(2009),** *Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Sisteminde Dönüşüm Bekleyen Bir Fonksiyon: Dış Denetim ve Sayıştay, Kamu İç Denetçiler Derneği Denetim Dergisi, ss.6-29*
- ÇELİKTAŞ,İ, (2003),** *4964 Sayılı Kanunla 4734 Sayılı Kamu İhale Kanununda Yapılan Değişikliklerin İhale Usulleri İle Bunların Sözleşmeye Bağlanması Açısından Değerlendirilmesi, Sayıştay Dergisi, Sayı 50-51, ss.109*
- DEMİRCİOĞLU,M. Y,(2014),** *İhale Yolsuzluklarında Yeni Trend “Açık İhale” Usulünün Terki “Pazarlık Yoluyla İhale” Usulünün Keşfi, Ankara, TBB Dergisi,ss.115.*
- EĞRİ,T, ve SUNAR ,L, (2010),** *Türkiye’de İş Ahlakı, İş Ahlakı Dergisi , Sayı 3, ss.41-67*
- GEDİKLİ, A, (2011),** *Kamu Hizmetlerinin Yönetimi Sürecinde Yolsuzluğun Derinleştirdiği Ekonomik Büyüme ve Yoksulluk Sorunu*

Üzerine Bir Değerlendirme, Temmuz ,SS.169-188.

- GÖK,Y, (2012),** *Açıklamalı Kamu İhale Kanunu, Yazarın Kendi Yayını, Ankara,ss.3*
- KARAPINAR,O,(2005),** *2886 ve 4734 Sayılı İhale Kanunlarının İncelenmesi veYapımİşlerinde4734SayılıKanunununuygulanmasında Karşılaşılan Sorunlar İçin Çözüm Önerileri, Yüksek lisans Tezi, İstanbul Teknik Üniversitesi,ss:4*
- KARAASLAN,E,(2008),** *KamuHarcama Hukuku,Ankara,Yaklaşım Yayıncılık, ss.34*
- KARABULT,K,YILDIZ, G,veDURMUŞ,S,(2011),** *5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim Kontrol Kanunu'nun Kamu Harcamalarını Artırma Etkisi, Ekev Akademi Dergisi,Erzurum,15,ss.48*
- KARADAĞ,B,veTÜMAY, K (2010),** *Kamu İhale Kanunu ve Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu,Ankara, Muhasebat Kontrolörleri Derneği Yayını, ss.20*
- KALANYUVA,E,(2011),** *“Amerika Birleşik Devletleri’nde ve Almanya’da Kamu İhaleleri”, Karşılaştırmalı İdare Hukukunda Kamu İhale Uygulamaları, İstanbul, İstanbul Ticaret Odası Yayınları.ss.4-9*
- KORTUNAY,A,ve SEZER,Y,(2007),** *Kamu İhale Kanununun 63. Maddesinin AB Hukuku Perspektifinden Değerlendirilmesi, Ankara, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, ss.56*
- NALÇAKAR,H, (2009),** *İhale Mevzuatı, Çetin Medya Grup, Ankara, ss.15*
- OĞURLU, Y (2011),** *“İngiltere’de Kamu İhaleleri”, Karşılaştırmalı İdare Hukukunda Kamu İhale Uygulamaları, İstanbul, İstanbul Ticaret Odası Yayınları, ss.11*
- ORAL,B, G, (2011),** *Yolsuzlukla Uluslararası Alanda Mücadele ve Türkiye’de Yolsuzlukla Mücadelenin Kurumsal Yapısı, Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Sayı 1,ss.163-192*
- ÖZKAN,Y, (2013),** *Açıklamalı Kamu İhale Kanunu. Bilge Yayınevi, Ankara, ss.37-1175*
- ÖZKAN,Y, (2017),** *Hizmet Alımı İhaleleri Rehberi, Kamusal Hukuk Yayıncılık, Ankara, ss.389-1030*
- ÖZSEMERÇİ, K, (2003),** *Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluklar, Nedenleri,*

*Zararları ve Çözüm Önerileri, (Araştırma Yazısı),ss.10
www.sayistay.gov.tr (Erişim tarihi: 19.05.2017).*

- PEHLİVAN,O, (2001),** *Kamu Maliyesi, Turhan Yayınevi, Ankara,ss.65*
- SAKİ, H, (2010),** *AB Müktesebatı Çerçevesinde Türk Kamu İhale Mevzuatı, Ankara, Dış Denetim Dergisi,(2).ss.14*
- ŞAHİN,Z,(2010),** *Kamu Yönetiminde Etkinliğin Sağlanması Alternatif Bir Model: İhale Yöntemi, Türk İdare Dergisi , Sayı: 468, SS.65*
- TAŞDELEN,A,ve
YAZALAY,S,(2004),** *Kamu Harcamalı Hukukunda İhale Süreci, Turhan Kitapevi, Ankara, ss.77*
- TURŞUCU, M, (2011),** *Kamu Harcaması Hukuku Çerçevesinde Kamu Alımları ve Türkiye'deki Uygulamalar, Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta, ss.58*
- UZ,A, (2005),** *Kamu İhale Kanunu, Turhan Kitapevi, Ankara, ss.33*
- VONDEREN,P, (2004),** *1.Uluslararası Kamu Alımlarında Saydamlık ve Verimlilik Sempozyumu, Özgün Matbaacılık, İstanbul*
- YAKAR, S,ve CEBEÇİ, K, (2007)** *Yolsuzluğun Ekonomik Büyümeye Etkileri Üzerine Teorik Bir İnceleme, Çimento İşveren Dergisi Makale 2 , ss.12*
- KAMU İHALE KANUNU,** Hizmet Alımı Uygulama Yönetmeliği, md.21
- KAMU İHALE KANUNU,** *Kamu İhale Genel Tebliği md.13.1.1.4*

İnternet Kaynakları:

- Url-1** <<http://dosyalar.kik.gov.tr>> E.T. 15.02.2017
- Url-2** <<http://www.isakarakas.com.tr>> E.T. 15.02.2017
- Url-3** <<http://www.kamufinans.com>> E.T. 15.02.2017
- Url-4** <<http://www.oska.com.tr>> E.T. 15.02.2017
- Url-5** <<http://www.resmigazete.gov.tr>> E.T. 15.02.2017
- Url-6** <<http://www.serhattaspinar.com>> E.T. 15.02.2017
- Url-7** <<https://dosyalar.kik.gov.tr>> E.T. 15.02.2017

- Url-8** <www.ekap.com.tr> E.T. 15.02.2017
- Url-9** <https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016> E.T. 15.02.2017
- Url-10** <http://www.ihale.gov.tr/ihale_istatistikleri> E.T. 15.02.2017
- Url-11** <http://www.ihale.gov.tr/ihale_istatistikleri> E.T. 15.02.2017
- Url-12** <<http://www.orbel.com.tr-ihale-pratik-bilgiler.pdf>>E.T.03.07.2017
- Url-13** < www.tepav.org.tr>E.T.13.07.2017
- Url-14** < www.sayistay.gov.tr>E.T.04.07.2017
- Url-15** < www.e-dergi.marmara.edu.tr >E.T.12.07.2017
- Url-16** < <http://tesev.org.tr>>E.T.12.07.2017

ÖZGEÇMİŞ

Ad-Soyadı : Emel ÖZCAN
Doğum Tarihi ve Yeri : 13.09.1978 – Zonguldak
E-posta : emel_009@hotmail.com



ÖĞRENİM DURUMU:

- **Ön Lisans** : 2003, Balıkesir Meslek Yüksekokulu, Pazarlama,
- **Lisans** : 2007, Anadolu Üniversitesi, İşletme Fakültesi, İşletme
- **Lisans** : 2013, Anadolu Üniversitesi, Tarih
- **Yüksek Lisans** : 2017, İstanbul Aydın Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Mahalli İdareler ve Yerinden Yönetim (Tezli)

MESLEKİ DENEYİM:

- **2001 – 2002** : Gökova Belediyesi/Başkâtip-Muhasebe Müdürü
- **2002 -** : Söke Belediyesi/Memur-Şef-Uzman