



**T.C.
KIRIKKALE ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**TÜRK KAMU İHALE SİSTEMİNDE DİJİTAL DÖNÜŞÜM:
BİR E-DEVLET PROJESİ OLARAK ELEKTRONİK İHALE**

Caner YURTTAKAL

MALİYE ANABİLİM DALI

YÜKSEK LİSANS TEZİ

DANIŞMAN

Prof. Dr. Seyfi YILDIZ

KIRIKKALE-2022



**T.C.
KIRIKKALE ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**TÜRK KAMU İHALE SİSTEMİNDE DİJİTAL DÖNÜŞÜM:
BİR E-DEVLET PROJESİ OLARAK ELEKTRONİK İHALE**

Caner YURTTAKAL

MALİYE ANABİLİM DALI

YÜKSEK LİSANS TEZİ

DANIŞMAN

Prof. Dr. Seyfi YILDIZ

KIRIKKALE-2022

Caner YURTTAKAL tarafından hazırlanan “TÜRK KAMU İHALE SİSTEMİNDE DİJİTAL DÖNÜŞÜM: BİR E-DEVLET PROJESİ OLARAK ELEKTRONİK İHALE” adlı tez çalışması, aşağıdaki jüri tarafından OY BİRLİĞİ / OY ÇOKLUĞU ile Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalında YÜKSEK LİSANS TEZİ olarak kabul edilmiştir.

Danışman: Prof. Dr. Seyfi YILDIZ
Maliye Anabilim Dalı, Kırıkkale Üniversitesi,

İmza.....

Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Yüksek Lisans Tezi olduğunu onaylıyorum/onaylamıyorum.

Başkan: Prof. Dr. Pelin VAROL İYİDOĞAN
Maliye Anabilim Dalı, Hacettepe Üniversitesi,

İmza.....

Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Yüksek Lisans Tezi olduğunu onaylıyorum/onaylamıyorum.

Üye: Prof. Dr. Seyfi YILDIZ
Maliye Anabilim Dalı, Kırıkkale Üniversitesi,

İmza.....

Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Yüksek Lisans Tezi olduğunu onaylıyorum/onaylamıyorum.

Üye: Doç. Dr. Eda BALIKÇIOĞLU
Maliye Anabilim Dalı, Kırıkkale Üniversitesi,

İmza.....

Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Yüksek Lisans Tezi olduğunu onaylıyorum/onaylamıyorum.

Tez Savunma Tarihi: 20.01.2022

Jüri tarafından kabul edilen bu tezin Yüksek Lisans Tezi olması için gerekli şartları yerine getirdiğini onaylıyorum.

.....Enstitüsü Müdürü

ETİK BEYANI

Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Yazım Kurallarına uygun olarak hazırladığım bu tez çalışmada;

- Tez içinde sunduğum verileri, bilgileri ve dokümanları akademik ve etik kurallar çerçevesinde elde ettiğimi,
- Tüm bilgi, belge, değerlendirme ve sonuçları bilimsel etik ve ahlak kurallarına uygun olarak sunduğumu,
- Tez çalışmada yararlandığım eserlerin tümüne uygun atıfta bulunarak kaynak gösterdiğimi,
- Kullanılan verilerde herhangi bir değişiklik yapmadığımı,
- Bu tezde sunduğum çalışmanın özgün olduğunu

bildirir, aksi bir durumda aleyhime doğabilecek tüm hak kayıplarını kabullendiğimi beyan ederim.

Caner YURTTAKAL

20.01.2022

ÖZET

TÜRK KAMU İHALE SİSTEMİNDE DİJİTAL DÖNÜŞÜM: BİR E-DEVLET PROJESİ OLARAK ELEKTRONİK İHALE

Kırıkkale Üniversitesi

Sosyal Bilimleri Enstitüsü

Maliye Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi

Danışman: Prof. Dr. Seyfi YILDIZ

Ocak 2022, 171 sayfa

Günümüzde küreselleşme ile birlikte bilgi ve iletişim teknolojilerinin hızlı gelişimi, teknolojinin hayatın her alanında kullanılması devletin de sanallaşmasını kaçınılmaz hale getirmiştir. Bilişim ve iletişim teknolojilerinin potansiyel faydaları, dünya genelinde hem ülkeleri hem uluslararası kuruluşları teknolojiye dayalı devlet tasarımının oluşturulması amacıyla çözüm arayışlarına yöneltmektedir.

Kamu hizmetlerinin teknolojinin gelişiminden faydalanarak dijital ortamdan sunulması ile daha katılımcı, daha şeffaf, daha efektif ve hızlı bir yönetim söz konusu olmaktadır. Bu doğrultuda bilgi ve teknolojinin, şeffaflık ve güvenilirliğe olan yadsınamaz katkısının da etkisiyle, iş süreçleri ve teknoloji unsurlarında gerçekleşen “dijital dönüşüm süreci” kamu alımlarını da etkisi altına almıştır. Bu gelişmeyle birlikte kamu alım sürecinin dijitalleşmesi dünyada kaçınılmaz hale gelmiştir. Kamu alımlarında alım sürecinin tüm aşamalarının dijitalleştirilmesi ile kamu sektörü performansının iyileştirilmesi, ulusal rekabet gücünün artırılması, ekonomik kalkınmanın hızlandırılması gibi mali hedeflerle birlikte sürdürülebilir olabilmektedir. Kamu alımlarının sosyal ve politik hedeflerin gerçekleştirilmesi hususunda ayrıca bir rolü olduğu dikkate alındığında, kamu alımları yoluyla söz konusu hedeflerin gerçekleştirilebilmesi için atılan adımların en önemlilerinden birinin, alım sürecinin tüm aşamalarının dijitalleştirilmesi olacağı aşikârdır. Bu bağlamda idarenin gereksinimi ile başlayan ve idare ile üzerine ihale bırakılan kişi arasında mukavelenin imza edilmesiyle tamamlanan ihale sürecinin mukavele öncesi ve mukavele sonrası safhaları da içerecek şekilde bütünüyle dijital ortamda gerçekleştirilmesi, kamusal alımlarda hedeflenen etkinlik ve verimliliğin artırılmasında en mühim vasıta olarak addedilmektedir. Klasik ihale yapım yöntemine görece zaman ve kaynak kullanımına ilişkin tasarruf sağlayan “Elektronik ihale”; kamu ihale sisteminde bir ihale yapım tekniği olarak çok ciddi ve mühim yenilikler sunmaktadır. Fakat ihale süreçlerinin bütünüyle elektronik ortamda gerçekleştirilememesi, tüm ihale usullerinin elektronik ortamda uygulanamaması, mevzuatın sıklıkla değişmesi ve güncel olarak takibinin zorlukları gibi nedenlerden dolayı e-ihale tam anlamıyla etkin ve verimli olarak kullanılamamaktadır. Bu durum, sorun ve çözümlerine yönelik ele alınması gereken bir husus olarak değerlendirilmektedir.

Bu bağlamda çalışmada, bilgi iletişim teknolojilerinin devlet hizmetlerinde kullanımına, e-devlet uygulamalarına, kamu alımlarında elektronik araçların önemine, e-ihale sisteminden sağlanacak faydalara, Avrupa Birliği uygulamaları ve müktesebatında elektronik kamu alımlarının rolüne, bu alanda başarılı ülkelerden uygulama örneklerine, Türkiye’deki elektronik kamu alımlarının gelişimine, elektronik ihale uygulamaları, özellikleri, kapsamı ve e-ihalenin geleceği itibarıyla değerlendirilmesine yer verilmiştir. Bununla birlikte kamu idarelerince elektronik ihale uygulamasının artırılması amacıyla, Türkiye’de kamu ihalelerinde geleneksel ihale yönteminden elektronik ihale yöntemine geçişte ne gibi sorunlar olduğu, elektronik ortamda yapılan ihalelerin toplam ihaleler içerisindeki payının artırılması için neler yapılması gerektiği, kamu idarelerince yapılacak ihalelerde elektronik ihalenin fazla tercih edilmemesine ya da uygulanmamasına ilişkin sorunlar tespit edilerek bunlara ilişkin çözüm önerileri getirilmiştir.

Anahtar Kelimeler: İhale, elektronik ihale, elektronik devlet, dijital dönüşüm.

ABSTRACT

DIGITAL TRANSFORMATION IN TURKISH PUBLIC PROCUREMENT SYSTEM: ELECTRONIC PROCUREMENT AS AN E-GOVERNMENT PROJECT

Kirikkale University

Institute of Social Sciences

Department of Finance, Master's Thesis

Supervisor: Prof. Dr. Seyfi YILDIZ

January 2022, 171 pages

Today, with the globalization, the rapid development of information and communication technologies and the use of technology in all areas of life have made the state virtualization inevitable. The potential benefits of information and communication technologies lead both countries and international organizations around the world to seek solutions to create a technology-based state design.

A more participatory, more transparent, more effective and fast management is possible with the provision of public services from the digital environment by taking advantage of the development of technology. In this direction, with the effect of the undeniable contribution of information and technology to transparency and reliability, the “digital transformation process” in business processes and technology elements has also affected public procurements. With this development, the digitalization of the public procurement process has become inevitable in the world. It can be sustainable with fiscal targets such as improving public sector performance, increasing national competitiveness, and accelerating economic development by digitizing all stages of the procurement process in public procurement. Considering that public procurement has an additional role in the realization of social and political goals, it is obvious that one of the most important steps taken to achieve these goals through public procurement will be the digitization of all stages of the procurement process. In this context, the realization of the tender process, which started with the need of the administration and completed with the signing of the contract between the administration and the person awarded the tender, in a completely digital environment, including the pre-contract and post-contract phases, is considered to be the most important tool in increasing the efficiency and productivity targeted in public procurement. “Electronic tender”, which saves time and resources relative to the classical tender making method; It offers very serious and important innovations as a tender making technique in the public procurement system. However, e-procurements cannot be used effectively and efficiently due to reasons such as the fact that the tender processes cannot be carried out completely electronically, that all tender procedures

cannot be applied electronically, the legislation is frequently changed and the difficulties of following up on a daily basis. This situation is considered as an issue that needs to be addressed for its problems and solutions.

The work in this regard, information communication technologies to use in government services, e-government applications, the importance of electronic means in public procurement, the benefits will be provided from the e-procurement system, European Union practices and the role of electronic public procurement in the acquis, the best practices of successful countries in this area, electronic in Türkiye development of public procurement, electronic procurement practices, features, scope and evaluation of e-procurement in terms of its future. However, in order to increase public administrations electronic procurement application in public tenders in Türkiye traditional auction method from that what problems in the transition to the electronic auction method electronically made the tenders total tender in the share that should be done in order to increase, the more preferred the electronic procurement tenders to be carried by public authorities to The problems related to the implementation or non-implementation were identified and solutions were suggested for them.

Keywords: Tender, electronic tender, electronic government, digital transformation.

İÇİNDEKİLER DİZİNİ

Sayfa

ÖZET.....	III
ABSTRACT	V
İÇİNDEKİLER DİZİNİ.....	VII
ÇİZELGELER DİZİNİ	X
ŞEKİLLER DİZİNİ	XI
KISALTMALAR DİZİNİ	XII
1. GİRİŞ	1
2. TÜRKİYE’DE KAMU İHALE SİSTEMİ.....	5
2.1. Kamu Alımları Kavramı	5
2.2. İhale Kavramı ve Kamu İhale Sistemi	6
2.3. Türk Kamu İhale Sisteminin Tarihsel Gelişimi	12
2.4. 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu: Amacı, Kapsamı, Temel İlkeleri	14
2.5. Kamu İhale Kanunu’nda Yer Alan İhale Usulleri ve Diğer Alım Yöntemleri	18
2.6. Kamu İhale Kanunu’nda Yer Alan Kamu Alım Türleri	20
2.7. Kamu Alımlarına İlişkin Mevcut İhale Süreci.....	21
2.7.1. İhale Öncesi Aşamada Yapılması Gereken İşlemler.....	21
2.7.1.1. İhtiyacın Ortaya Çıkması	23
2.7.1.2. Teknik Şartname veya Projenin Hazırlanması.....	24
2.7.1.3. Yaklaşık Maliyetin Tespiti	27
2.7.1.4. İhale Usulünün Belirlenmesi	28
2.7.1.5. İhale Kayıt Numarasının (İKN) Alınması	30
2.7.1.6. İhale veya Ön Yeterlik Dokümanlarının Hazırlanması	31
2.7.2. İhale Aşamasında Yapılması Gereken İşlemler	32
2.7.2.1. İhale Onayının Alınması	33
2.7.2.2. İhale İlanının Yapılması.....	34
2.7.2.3. İhale Komisyonunun Kurulması.....	37
2.7.2.4. İhale veya Ön Yeterlik Dokümanlarının Görülmesi, İndirilmesi, Değişiklik ve Açıklama Yapılması	39
2.7.2.5. Tekliflerin ve Başvuruların Sunulması	41
2.7.2.6. Tekliflerin Değerlendirilmesi	45

2.7.2.7. İhalenin Karara Bağlanması ve Onaylanması.....	48
2.7.2.8. İhale Sonucunun (Kesinleşen İhale Kararının) Bildirilmesi ve Sözleşmeye Davet.....	50
2.7.2.9. İhalenin Sözleşmeye Bağlanması ve Sonuç Bildirimi.....	51
2.7.3. İhale Sonrasında (Sözleşme Yönetimi Sürecinde) Yapılması Gereken İşlemler ve İşin Yürütülmesi.....	52
2.8. Türkiye’de Kamu Alımlarının Kamu Ekonomisi İçerisindeki Yeri	53
2.9. Türkiye’de 2016, 2017, 2018, 2019, 2020 Yılları Kamu Alımlarına İlişkin Veriler	58
2.9.1. 2016, 2017, 2018, 2019, 2020 Yılları Kamu Alımlarına İlişkin Veriler	59
2.9.2. 2016, 2017, 2018, 2019, 2020 Yılları Kamu Alım Verilerine İlişkin Değerlendirme.....	62
3. KAMU İHALE SİSTEMİNDE DİJİTAL DÖNÜŞÜM VE ÜLKE UYGULAMALARI.....	65
3.1. Bilgi Toplumu ve Elektronik Devlet (E-Devlet)	65
3.1.1. Bilgi Toplumu	66
3.1.2. Elektronik Devlet (E-Devlet)	67
3.1.2.1. E-Devletin Temel Unsurları.....	71
3.1.2.2. E-Devlet Uygulamalarının Amaçları ve Faydaları	71
3.2. İhale İşlemlerinde Dijital Dönüşüm.....	72
3.2.1. Elektronik İhale Kavramı	75
3.2.2. Elektronik İhale Sisteminin Tarihsel Arka Planı	77
3.2.3. Elektronik İhale Sisteminin Yasal Çerçevesi.....	900
3.3. Kamu Alımlarının Elektronik Ortamda Gerçekleştirilmesinin Önemi.....	93
3.4. Elektronik İhale Sisteminden Beklenen Faydalar.....	94
3.5. Elektronik İhalenin Sakıncaları	96
3.6. Avrupa Birliği’nde ve Bazı Ülkelerde Elektronik İhale Uygulamaları	97
3.6.1. Avrupa Birliği’nde Elektronik İhale Uygulamaları	97
3.6.2. Bazı Ülkelerde Elektronik İhale Uygulamaları.....	100
3.6.2.1. Güney Kore’de Elektronik İhale Uygulaması	100
3.6.2.2. Portekiz’de Elektronik İhale Uygulaması.....	104
3.6.2.3. Norveç’te Elektronik İhale Uygulaması	105
4. TÜRKİYE’DE ELEKTRONİK İHALE	107
4.1. Elektronik Kamu Alımları Platformu (EKAP)	107
4.1.1. Elektronik Kamu Alımları Platformu’nun Gelişimi	107
4.1.2. EKAP’a İdare ve İstekli Kaydı	111
4.1.3. İdare ve İstekli Protokol Onay ve Aktivasyon İşlemleri.....	112

4.1.4. İdare Bileşeni	113
4.1.5. İstekli Bileşeni.....	114
4.1.6. EKAP Ana Sayfası Üzerinden Sunulan Uygulamalar	115
4.1.7. EKAP Etkileşim Merkezi Bileşeni	116
4.1.8. Diğer Kurum ve Kuruluşlarla Veri Paylaşımı Çalışmaları	116
4.1.9. Bildirim ve Tebligat	118
4.2. Elektronik İhale Uygulaması	119
4.2.1. Elektronik İhalenin Aşamaları	119
4.2.2. Elektronik İhalenin Tanımı, Amacı ve Kapsamı.....	122
4.2.3. Elektronik İhalenin Genel Özellikleri	126
4.2.4. Elektronik İhalede EKAP Üzerinde Yapılması Gereken İşlemler	128
4.2.4.1. İhale Öncesi Aşamada Yapılması Gereken İşlemler	128
4.2.4.2. İsteklilerce Tekliflerin Hazırlanması ve Sunulması.....	130
4.2.4.3. İdarelerce Tekliflerin Değerlendirilmesi	132
4.2.4.4. İhale Komisyonu Kararının Alınması ve İhalenin Sonuçlandırılması	135
4.3. Türkiye’de Elektronik İhale Uygulamasına İlişkin Veriler ve Verilerin Değerlendirilmesi.....	138
4.4. Türkiye’de Kamu İhalelerinde Elektronik İhalenin Önündeki Engeller ve Çözüm Önerileri	140
4.4.1. EKAP Kaynaklı Sorunlar ve Çözüm Önerileri	141
4.4.2. İdare Kaynaklı Sorunlar ve Çözüm Önerileri	142
4.4.3. İstekli Kaynaklı Sorunlar ve Çözüm Önerileri.....	143
4.4.4. Mevzuatın Sıklıkla Değişmesi Kaynaklı Sorunlar ve Çözüm Önerileri	143
4.4.5. Kamu İhale Kurumu Tarafından Verilen Eğitimlerin Arttırılması	145
4.4.6. Entegrasyonların Arttırılması.....	146
4.4.7. Yeterlik Sisteminin Devreye Alınması	148
4.5. Türkiye’de Elektronik İhalenin Geleceği	149
5. SONUÇ VE ÖNERİLER.....	151
KAYNAKLAR	161
ÖZGEÇMİŞ.....	173

ÇİZELGELER DİZİNİ

<u>Çizelge</u>	<u>Sayfa</u>
2.1. “4734 sayılı Kamu İhale Kanunu” ve “2886 sayılı Devlet İhale Kanunu” kapsamında uygulanan ihale usulleri	19
2.2. 4734 sayılı Kanun kapsamında yapılan kamu alımlarının türlerine göre dağılımı	21
2.3. Kamu alım sürecinin aşamaları	22
2.4. 2016-2020 yılları 4734 sayılı Kanun’daki ihale usullerine göre yapılan alım tutarlarının toplam kamu alımları içerisindeki payı	55
2.5. 2016-2020 yılları toplam kamu alımları tutarlarının merkezi yönetim bütçe giderleri içerisindeki payı	56
2.6. 2016-2020 yılları toplam kamu alımları tutarlarının genel devlet kamu harcamaları toplamı içerisindeki payı	56
2.7. 2016-2020 yılları toplam kamu alımları tutarlarının GSYH içerisindeki payı	57
2.8. Kamu alımlarının kapsamlarına göre 2016 yılı dağılımı	59
2.9. Kamu alımlarının kapsamlarına göre 2017 yılı dağılımı	59
2.10. Kamu alımlarının kapsamlarına göre 2018 yılı dağılımı	60
2.11. Kamu alımlarının kapsamlarına göre 2019 yılı dağılımı	61
2.12. Kamu alımlarının kapsamlarına göre 2020 yılı dağılımı	61
2.13. 2016-2020 yılları 4734 sayılı Kanun kapsamındaki ihale usullerine göre yapılan kamu alımlarının toplam kamu alımları içindeki payı	62
4.1. 2017, 2018, 2019, 2020 yıllarında elektronik ortamda yapılan ihalelere ilişkin veriler	138
4.2. 2017, 2018, 2019, 2020 yıllarında elektronik ortamda yapılan ihalelere ilişkin alım tutarının 4734 sayılı Kanun’daki ihale usullerine göre yapılan alım tutarları içindeki payı	139
4.3. Kamu İhale Kurumu tarafından 2016, 2017, 2018, 2019 yıllarında verilen eğitim verileri	145

ŞEKİLLER DİZİNİ

<u>Şekil</u>	<u>Sayfa</u>
2.1 Kamu alımları mevzuatının tarihsel süreci	13
2.2 2016-2020 yılları 4734 sayılı Kanundaki ihale usullerine göre yapılan alım tutarlarının toplam kamu alımları içerisindeki payına ilişkin grafik	55
2.3 2016-2020 yılları toplam kamu alımları tutarlarının merkezi yönetim bütçe giderleri, genel devlet kamu harcamaları ve GSYİH içerisindeki payına ilişkin grafik	58
4.1 Türkiye’de ihale aşamalarının e-ihale aşamalarıyla birlikte gösterilmesi	121
4.2 Elektronik ihale sürecinin aktörleri	123
4.3 2017, 2018, 2019, 2020 yıllarında elektronik ortamda yapılan ihalelere ilişkin alım tutarının 4734 sayılı Kanun’daki ihale usullerine göre yapılan alım tutarları içindeki payına ilişkin grafik	140

KISALTMALAR DİZİNİ

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
Bkz.	: Bakınız
BM	: Birleşmiş Milletler (United Nations – UN)
ÇED	: Çevresel Etki Değerlendirme
DMO	: Devlet Malzeme Ofisi
EAEA	: Ekonomik açıdan en avantajlı
EKAP	: Elektronik Kamu Alımları Platformu
EC	: European Community
E-Devlet	: Elektronik Devlet
E-GTM	: Elektronik Geçici Teminat Mektubu
E-İhale	: Elektronik İhale
E-İmza	: Elektronik İmza
GİB	: Gelir İdaresi Başkanlığı
GSYİH	: Gayrisafi Yurtiçi Hasıla
İBS	: İhale Bilgi Sistemi
İKN	: İhale Kayıt Numarası
İKS	: İhale Kontrol Sistemi
Kanun	: 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu
KDV	: Katma Değer Vergisi
KEP	: Kayıtlı Elektronik Posta
KİK	: Kamu İhale Kurumu
KİT	: Kamu İktisadi Teşebbüsü
KOBİ	: Küçük ve Orta Büyüklükteki İşletmeler
KONEPS	: Korea On-Line e-Procurement System (Kore Çevrimiçi Elektronik Kamu Alım Sistemi)
KSP	: Kamu Satınalma Platformu

Kurum	: Kamu İhale Kurumu
MERSİS	: Merkezi Sicil Kayıt Sistemi
OECD	: Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (Organisation for Economic Co-operation and Development)
OKAS	: Ortak Kamu Alımları Sözlüğü
PPS	: Public Procurement Service (Güney Kore Kamu İhale Hizmetleri Kurumu)
SGK	: Sosyal Güvelik Kurumu
SPK	: Sermaye Piyasası Kurulu
TBD	: Türkiye Bilişim Derneği
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TDK	: Türk Dil Kurumu
TED	: Tenders Electronic Daily
TİTUBB	: Türkiye İlaç ve Tıbbi Cihaz Ulusal Bilgi Bankası
USD	: Amerika Birleşik Devletleri ulusal para birimi
YBT	: Yeterlik Bilgileri Tablosu
vb.	: Ve benzeri

1. GİRİŞ

Zamanın hiç durmadan aktığı tüm insanlık tarihi boyunca, zaman zaman durağan zaman zaman ise sıçramalar şeklinde birçok gelişme kaydedilmiştir. Yaşanılan her gelişmenin altında genel olarak insan ihtiyaçları yatmaktadır. İhtiyaç duyulan gereksinimlerin türleri, teknolojinin ilerlemesi adına sağlanan katkının büyük bir kısmına sahiptir. Ancak insanoğlunun hayata bakış açısı değiştikçe, ihtiyaca yönelik bakış açısı da değişmektedir. Bir zamanların lüks sayılan birçok ihtiyacı şimdinin gereksinimi olarak belirlemektedir. Tüketim toplumunun talep eğrisinin şekillendirdiği yeni toplum düzeninde, dijital teknoloji yaşamın kaynağını oluşturmaya başlamıştır. İnsanoğlunun talebinin sınırsız olması gibi, bu konuda yapılabileceklerin de sınırı bulunmamaktadır.

Günümüzde insanlık, “Dijital Dönüşüm” ün arifesinde bulunmakla birlikte esas olarak toplumların sosyo-ekonomik olarak tarım, sanayi ve bilgi toplumu şeklinde evrilerek üç önemli safhadan geçtiği kabul edilmektedir. Bu safhaları belirleyen ayırım her safhada farklı teknolojilerin kullanılmasıdır (Çukurçayır ve Çelebi, 2009). Bilgi toplumunun dijital topluma evrilmesi nedeniyle bugün birçok gereksinim, dijital ortamda karşılanmaktadır. Nitekim 2020 yılında yaşanan Covid-19 pandemi krizi, dijital dünyanın ne derece geliştiğini ve toplumun da dijital dünyaya ne kadar ihtiyaç duyduğunu net bir şekilde gözler önüne sermiştir. Bilgi ve iletişim dünyasında kaydedilen gelişmeler toplum içerisinde yaşayan insanları yeniden şekillendirdiği gibi tüm kamu kurum ve kuruluşları da etkisi altına almış bulunmaktadır. Kamu yönetiminin bilgi toplumu ve bilişim teknolojilerindeki evrime kayıtsız kalamaması sonucunda “sanal devlet” ya da “e-devlet” kavramı hayat içerisindeki yerini almıştır. Alanyazında “dijital devlet”, “sanal devlet” gibi kavramlarla da ifade edilen “e-devlet”, geleneksel usuller ile sunulan kamu hizmetlerine farklı bir bakış açısı getirmek suretiyle, daha şeffaf, daha katılımcı ve daha etkin bir kamu yönetiminin temellerini atmıştır. Kamu yönetiminin ve sunulan hizmetlerin sayısallaşması, devlet ile vatandaş arasındaki mesafeyi kısaltmakla kalmayıp, etkinlik ve verimlilik konularında büyük bir potansiyeli beraberinde getirmektedir. Bu potansiyelin fark edilmesiyle birlikte tüm dünyada, kamu yönetiminde bilgi iletişim teknolojilerinin kullanılması kavramı değer kazanmış, e-devlet konusunda çözümler ve alternatifler araştırılmaya

başlanmıştır. Bilişim teknolojileri, ülkelerin yanı sıra uluslararası örgütlerin de gündemlerinde giderek üst sıralara tırmanmıştır (Demirci, 2014).

Bugün Türkiye’de tüm sektörler bakımından dijital dönüşümün sağlanması, kamuda ve özel sektörde kurumsal kalitenin artırılması öncelikli hedef olmuştur. Cumhuriyetin 100’üncü yıldönümü olan 2023 yılı hedeflerinde dünya ekonomisinin en büyük ilk 10 ülkesi arasında yer almayı planlayan Türkiye adına yeniçağın ayırt edici vasıflarından olan dijitalleşmeye özel bir önem verilerek gereklilikleri adım adım yerine getirilmektedir. Bu süreçte kamu alımlarında dijitalleşme süreci de hedeflenen düzeyde gerçekleştirilmeli ve amaca uygun teknik ve araçlar da kamu alımı sistemine dahil edilmelidir (Öztürk, 2019).

Kamu idarelerinde bilgi ve iletişim teknolojilerinin yoğun kullanımı ile uyumlu bir şekilde, tüm kamuyu ilgilendiren ve 2019 yılı için GSYİH içerisinde %3,69 oranında paya sahip kamu alımları sektöründe bilgi ve iletişim teknolojilerinin etkin ve doğru kullanımı, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun “Temel İlkeler” başlıklı 5’inci maddesinde ihalelerde uyulması gereken “ilkeler” olarak zikredilen saydamlığın, eşit muamelenin, güvenilirliğin, gizliliğin, kamuoyu denetiminin, ihtiyaçların uygun şartlarda ve zamanında karşılanmasının ve kaynakların verimli kullanılmasının gerçekleştirilmesi hususunda büyük öneme haizdir.

Kamu alımlarının elektronik ortama aktarılması konusunda bilhassa 2010 yılından bu yana büyük mesafe alınmış olmakla birlikte 2019 yılında tüm ihale usulleri ile e-ihale gerçekleştirilebilmesine yönelik mevzuat değişiklikleri de yapılmıştır. Ancak çalışma tarihi itibarıyla uygulamada yalnızca açık ihale usulünün ve 4734 sayılı Kanun’un 21’inci maddesinin (b), (c) ve (f) bentleri kapsamında pazarlık usulünün uygulanacağı ihaleler elektronik ortamda yapılabilmektedir. Öte yandan ihale öncesi safhaya yönelik tüm işlemlerin elektronik ortamda yapılabilmesi mümkün iken ihale safhası ve ihale sonrası safhaya yönelik işlemlerin tümü henüz elektronik ortamda gerçekleştirilememekte, bu nedenle elektronik araçların potansiyel faydasından yeteri ölçüde yararlanılamamaktadır.

Kamu İhale Kurumu tarafında yayımlanan 2019 yılı Faaliyet Raporu’nun “Tedbirler ve Öneriler” bölümünde, elektronik ihale ile ilgili olarak “...Günün değişen ihtiyaçlarının, kamu ihale sisteminde de yeni yaklaşımları beraberinde getirmesi beklenmektedir. Bu noktada Kurum gerek kamu ihale mevzuatında gerekse işlettiği

EKAP'ta yenilikçi yaklaşımları öne çıkaran adımları atma hedefiyle hareket edecektir. Kurumumuz, Kamu İhale Kanunu'nda yer alan temel ilkelerin daha etkin olarak hayata geçirilmesi amacıyla devreye aldığı elektronik ihale ve elektronik eksiltme gibi e-ihale uygulamalarını, idarelerin ihtiyaçlarını günün gereklerine uygun olarak hızlı ve etkin bir şekilde temin etmelerine imkân verecek şekilde yenilikçi bir anlayışla geliştirmeye devam edecektir..." ifadelerine yer verilmiştir (Kamu İhale Kurumu [KİK], 2020a: 69). Aktarılan metinde e-ihale uygulamalarının, 4734 sayılı Kanun'da belirtilen temel ilkelerin ihale süreçlerinde daha etkin bir şekilde yansıma bulması gayesiyle devreye alındığı ve bu uygulamaların, kamu idarelerinin gereksinimlerini günün koşullarına uyumlu olarak süratli ve etkili bir biçimde sağlamalarına olanak sağlayacak biçimde geliştirilmesine devam edileceği belirtilmektedir. Bir başka ifadeyle, 2019 yılı Faaliyet Raporu'nun ilgili bölümünde belirtilen ifadeden e-ihale uygulamalarının geliştirilmesinin tüm ihale süreçlerinin tam anlamıyla elektronik ortamda gerçekleştirilinceye kadar devam edeceği anlaşılmaktadır.

Bu çalışmanın amacı, Türkiye'de kamu ihalelerinde geleneksel ihale yönteminden elektronik ihale yöntemine geçişte ne gibi sorunlar olduğu, elektronik ortamda yapılan ihalelerin toplam ihaleler içerisindeki payının artırılması için neler yapılması gerektiği, kamu idarelerince yapılacak ihalelerde elektronik ihalenin fazla tercih edilmemesine ya da uygulanmamasına ilişkin sorunlar tespit edilerek bunlara ilişkin çözüm önerileri getirmektir. Elektronik ihale sürecinde tüm işlemlerin elektronik ortamda yapılması nedeniyle gerek kamu kurum ve kuruluşlarına gerekse kamu ihalelerine teklif verecek olan ya da veren gerçek veya tüzel kişilere ne tür işlem yapma kolaylıkları sağladığını göstermek, çalışmanın bir diğer amacı olmaktadır.

Çalışmada nitel araştırma yöntemlerinden literatür taramasına ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu, İhale Uygulama Yönetmelikleri ve Kamu İhale Genel Tebliği ile ilgili Kamu İhale Kurulu Kararları üzerinden bir araştırma yürütülmüştür. Bu durum tezin sınırlılığını oluşturmuştur.

Çalışmada, kamu alımlarının fiziki ortamdan elektronik ortama geçişi, dijital dönüşümü konusu bir bütün olarak ele alınmış, elektronik ihale sisteminin yasal çerçevesi, önemi, faydaları ve avantajları konusunda geniş bir bakış açısı ile değerlendirmeler yapılmıştır. Çalışmanın birinci bölümünde kamu alımları ve ihale kavramları tanımlandıktan sonra, Türkiye'de kamu ihale sisteminin tarihsel gelişimi, 4734 sayılı Kanun'un amacı, kapsamı, temel ilkeleri, anılan Kanunda belirtilen ihale

usulleri ve alım yöntemleri, alım türleri, mevcut ihale sürecinde yapılması gereken işlemler ana hatlarıyla ele alınmıştır.

Çalışmanın ikinci bölümünde; bilgi toplumu ve e-devlet kavramları faydaları ile birlikte ele alınmakta, Türkiye’de bilgi iletişim teknolojilerinin kullanımı e-devlet ve gelişim aşamaları çerçevesinde açıklanmaktadır. Ayrıca bu bölümde geleneksel ihale sisteminden elektronik ihale sistemine geçişe ilişkin dijital dönüşüm ana hatları ile açıklanmakta ve e-ihalenin önemi, faydaları, sakıncaları belirtildikten sonra dünyada ve AB ülkelerinde e-ihale uygulamalarına ilişkin bilgilere verilmiştir.

Çalışmanın üçüncü bölümünde ise ihale işlemlerinin gerçekleştirildiği “Elektronik Kamu Alımları Platformu” nun gelişimi ve özelliklerine ilişkin bilgiler, elektronik ihalenin tanımına, amacına, kapsamına ve özelliklerine ilişkin açıklamalar aktarıldıktan sonra Türkiye’de elektronik ihale uygulamasında neler yapılması gerektiği detaylarıyla anlatılmıştır. Akabinde Türkiye’de e-ihale sisteminin değerlendirmesi yapılarak elektronik ihale sisteminin geleceği incelenmiş, sonuç ve öneriler kısmında ise Türkiye’de kamu ihalelerinde elektronik ihalenin önündeki engeller belirtilmiş ve bu engellere ilişkin çözüm önerileri getirilmiştir.

2. TÜRKİYE’DE KAMU İHALE SİSTEMİ

2.1. Kamu Alımları Kavramı

Kamu harcamaları, devletler tarafından iktisadi ve toplumsal gereksinimleri karşılamak amacıyla yapılan harcamalar olarak ifade edilmektedir. Kamu alımları, amme idarelerince faaliyetlerinin yerine getirilebilmesi adına gereksinim duydukları mal, hizmet alımları ile yapım işlerinin belli kıstaslar kapsamında ve belirlenecek olan bir tutar ile özel sektör firmalarından temin edilmesi şeklinde tanımlanabilir (Cantemir, 2017).

“Kamu alımı”, Dünya Ticaret Örgütü düzenlemelerinde “government procurement”, Avrupa Birliği’ne ait düzenlemelerde “public procurement”, Anglo-American düzenlemelerinde “government contracts”, “public purchasing” ya da “government purchasing”, başka ülkelere ait düzenlemelerde “public tender” veya “state tender” şeklinde ifade edilmekte olup, kamu kurum ve kuruluşlarının gereksinim duydukları mal, hizmet alımları ile yapım işlerinin ihale yoluyla temin edilmesi sürecidir (Ökde vd., 2017).

Kamu alımları, Friedman tarafından “başkasının parasını başkası için harcamak” şeklinde belirtilen harcama türünün karakteristik bir örneği olarak gösterilebilir. Bu bakımdan kamu alımları, yolsuzluğun, ihmalin ya da ihtimamsızlığın oluşabileceği gizil bir alan konumundadır. Bu serbestliğin disiplin altına alınmasını, kamusal kaynakların etkili ve verimli bir şekilde kullanılmasını sağlamak gibi gayelerle kamusal alımların belirli kaideler ve düzenlemeler doğrultusunda giderilmesi lüzumludur (Cantemir, 2017).

Kamu idareleri gereksinim gördükleri mal, hizmet alımları ile yapım işlerini en elverişli vakitte ve en düşük maliyette temin etmek amacıyla ihale usullerini kullanmaktadır. Bir başka deyişle devlet, yerine getirmesi gerektiği kamusal hizmetler gereğince kamusal satın alımlar yapmakta, bu satın almalar için ihale usulleri kullanılmaktadır (Ökde vd., 2017).

Günümüzde kamu alımları, devletin iktisadi açıdan işlevlerini küçültmesi veya düşürmesi nedeniyle piyasadan alım yoluyla yerine getirilmektedir. İhale usulü ile alım yapılması bu nedenle rekabet ve eşit fırsata dayalı olması durumunda, devlet için mal, hizmet alımları ile yapım işlerini en elverişli biçimde ve fiyatta alım olanağı

sağlamaktadır. Kamu ihalelerinde rekabet olması hem kaliteli alımın ve hem de daha uygun fiyatlı alımın yapılmasını sağlamak suretiyle kamu kaynaklarının etkili ve verimli bir biçimde kullanılması olanağını oluşturmaktadır. Güzel bir rekabet olması, ihalelere katılma yeterliliğine sahip herkesin ulaşabileceği şekilde ilan yapılması, istekli olabilecekler arasında seçimin herkesin daha önceden bildiği nesnel kriterler çerçevesinde ifa edilmesi ve isteklilerin arasında kayırma olmaması durumuna bağlıdır. Öte yandan kamu alımları, kamu kurum ve kuruluşlarınca sadece ihale usulleri kapsamında yapılmamakta olup, doğrudan temin yöntemi ile de yapılabilmektedir. (Ökde vd., 2017).

Kamu alımları, kamu kurum ve kuruluşlarının veya kamusal kaynak kullanan kurumların, gereksinim gördükleri mal ve hizmet alımları ile yapım işlerini, kendi teşkilat yapıları dışında yer alan mal tedarikçileri, hizmet sunucuları ile yapım müteahhitlerinden sağlanması şeklinde tanımlanabilir. Bu tanım içerisinde yer alan alım konusu gereksinimler (mal alımı, hizmet alımı ve yapım işleri) zamanla değişebilmekte, uygulanan iktisadi ve politik yaklaşımlara ve kamudaki teşkilatlanmaya bağlı olarak bir dönüşüme uğrayabilmektedir. Kamu kurum ve kuruluşlarınca “ihale usulleri” haricinde de kamu alımları yapılabilmektedir. Türkiye’de kamu alımları ile kamu ihalesi kavramları, kamu yönetimi açısından çokça tartışıl原因en hususlardan birisi olmuştur. Şöyle ki, yolsuzluk ve rüşvet gibi savlar sıklıkla kamu alımlarıyla birlikte anılmakta, verimli ve etkili bir şekilde alım yapılmadığı durumlarda, kamu sektörü zarar edebilmektedir. Denetim ve şeffaflık ilkelerinden uzak şekilde yapılan kamusal alımlar, kaynak israfı ve kaynağın belli kişiler ve gruplara aktarılması sonucunu doğurabilmektedir. Bundan dolayı kamu alımları yasal düzenlemelerle sıkı kontrol altında tutulmalıdır. (Ökde vd., 2017).

2.2. İhale Kavramı ve Kamu İhale Sistemi

“İhale” kelimesi kavram olarak Arap dilinde “havi” sözcüğünden gelmektedir. “İhale” kelimesinin sözlük anlamı incelendiğinde Türk Dil Kurumu (TDK) Sözlüğü’nde “İş, mal ve benzerini birçok istekli arasından en uygun şartlarla kabul edene verme, eksiltme veya artırma” olarak ifade edilmektedir (Türk Dil Kurumu [TDK], 2020). Söz konusu tanımdan anlaşılacağı üzere bu tanımda iki farklı öznenen bahsedilmektedir. Birinci özne bir fiil hususunda mükellefiyetli bulunanlar, ikinci özne ise birinci öznenin gereksinim duyduğu fiili gerçekleştirmeyi tasarladığı istekli

konumdaki kişilerdir. Bu bakımdan bir fiilin gerçek yükümlüsü dışında, başka bir kişiye yaptırılması ya da mesuliyetinin verilmesi ihale olarak ifade edilebilir (Toprak, 2019). “İhale etmek” ise, TDK Sözlüğü’nde “*bir işi en uygun görülene bırakma*” olarak ifade edilmektedir. Bu ifade çerçevesinde ihalenin, isteklilerin bir araya getirilerek fiyat artırılması yapılmak suretiyle uygulanan satış olarak tanımlanan “müzayede” ve “mezat” terimlerini de içeren bir üst terim olduğu söylenebilir. “İhale” hukuki anlamda, artırma ve eksiltme yoluyla icra edilen mukavelelerde en yüksek miktarda artıran veya eksiltten kişinin icabını ihale makamına yöneltme eylemidir. İhale bu anlamı ile bir işin, birden fazla istekli içerisinden şartları en uygun olan teklif sahibine verilmesi şeklinde ifade edilebilir. Kamu ihalesi kavramı ise, kamusal hizmetlerin yerine getirilmesi için kamu idarelerinin her çeşit kaynaktan mal, hizmet alımları ile yapım işlerinin temin edilmesi durumudur (Sanduk, 2017).

İhale kavramının hukuki bir işlem olarak kullanımının tespiti amacıyla asıl düzenleme yetkisinin sahibi konumunda bulunan kanun koyucunun, kavramı nasıl kullandığı analiz edilebilir. Cumhurbaşkanlığı Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü’nce oluşturulan Mevzuat Bilgi Sistemi’nde “ihale” nin hangi alanlarda kullanıldığına ilişkin olarak yapılan aramada; “ihale” sözcüğüne ilişkin olarak başlıkta yer alması şartıyla tarama yapılması durumunda 6 kanun yer aldığı görülmüştür. Diğer taraftan sadece başlıkta değil, kanun metninde de yer alması seçeneği seçilerek arama yapılması durumunda 250’den fazla kanun olduğu görülmüştür. İhalelere ilişkin işlemlerin düzenlendiği kanunların başlıklarının incelenmesi durumunda “ihale kavramı” nın dört farklı kamu veya özel hukuk işlem başlığını isimlendirmek amacıyla kullanıldığı neticesine varılmıştır. Bunlar; harcama gerektiren ihale işlemleri, gelir sağlayıcı nitelikteki ihale işlemleri, devletin borçlanmasıyla yönelik ihale işlemleri ile özel hukuk kişilerine yönelik ihale işlemleri olarak adlandırılabilir. Aşağıda bu alanlara ilişkin düzenlemeleri içeren kanunlara yönelik bilgiler verilmiştir (Toprak, 2019).

“Kamu harcama usullerine ilişkin ihale işlemleri” ya da harcama gerektiren ihale işlemleri, ihale kelimesinin ilk ve en fazla kullanılan alanı olmakla birlikte, devlete ait bulunan kamu kaynağının devletin sorumluluğunda olan bir kamusal hizmetin sözleşme kullanılarak farklı yüklenicilere yaptırılması olarak ifade edilmektedir. Bu işlemlerde hizmetin yürütülmesi hususunda devlet, kendi öz kaynaklarının kullanılması yerine sözleşme ilişkisinde bulunduğu diğer tarafça hizmetin

yürütülmesini satın almaktadır. Açıklanan bu ölçüt kapsamında yürürlükte bulunan kanunlar incelendiğinde aşağıda yer verilen düzenlemelerin bu alanın kanuni dayanağını oluşturduğu ifade edilebilir (Toprak, 2019).

- 1910 tarihli “Menafii Umumiyyeye Müteallik İmtiyazat Hakkında Kanun”
- 16.08.1961 tarihli ve 351 sayılı “Yükseköğrenim Kredi Yurtlar Kurumu Kanunu”
- 04.12.1984 tarihli ve 3096 sayılı “Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtımı ve Ticareti ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun”
- 28.05.1988 tarihli ve 3465 sayılı “Karayolları Genel Müdürlüğü Dışındaki Kuruluşların Erişme Kontrollü Karayolu (Otoyol) Yapımı, Bakımı ve İşletilmesi ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun”
- 08.06.1994 tarihli ve 3996 sayılı “Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap İşlet Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanun”
- 16.07.1997 tarihli ve 4283 sayılı “Yap-İşlet Modeli ile Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması ve İşletilmesi ile Enerji Satışının Düzenlenmesi Hakkında Kanun”
- 04.01.2002 tarihli ve 4734 sayılı “Kamu İhale Kanunu”
- 21.02.2013 tarihli ve 6428 sayılı “Sağlık Bakanlığınca Kamu Özel İş Birliği Modeli ile Tesis Yaptırılması, Yenilenmesi ve Hizmet Alınması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”

Yukarıda yer verilen yasaların pek çoğu ihale ile ilgili işlemleri düzenlemekle birlikte 3096, 3465 ve 3996 sayılı Kanunlardaki metinlerde açık olarak ihalelere ilişkin işlemler belirtilmemektedir. Fakat düzenlemelere ait içeriklerde ve bu maddeler dayanak gösterilerek çıkarılmış olan uygulama yönetmeliklerinde açık olarak ihale işlemleri düzenlenmektedir (Toprak, 2019).

Gelir getirici ihale işlemleri ise nakit olarak kamusal kaynaklarda bir artış olması şeklinde tanımlanmaktadır. Kamuya gelir getirici nitelikte olan bu türden işlemlerde de aslında bir kamu kaynağı harcaması olabilmektedir. Örnek verecek olursak, bir

kamu idaresinin envanterinde bulunan atıl vaziyetteki bir taşıtının satılmasına karar verildiğinde bütçelerine nakden giriş olmakla beraber taşınırlarından da azalma gerçekleşmektedir. Başka bir ifadeyle, kendisine ait olan yani elinde bulunan bir kaynak harcanmaktadır. Fakat buradaki gaye satış işlemi nedeniyle gelir elde edilmesi olması nedeniyle sınıflandırmadaki başlık böyle açıklanabilir. Aşağıda “gelir getirici nitelikteki ihale işlemleri” ne ilişkin düzenlemeler içeren kanunlar yer almaktadır (Toprak, 2019).

- 26.06.1939 tarihli ve 3653 sayılı “Yalova Termal Kaplıcalarının İdaresi ve İşletilmesi Hakkında Kanun”
- 08.09.1983 tarihli ve 2886 sayılı “Devlet İhale Kanunu”
- 24.11.1994 tarihli ve 4046 sayılı “Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun”
- 27.10.1999 tarihli ve 4458 sayılı “Gümrük Kanunu” (Md. 178 vd.)
- 27.04.2005 tarihli ve 5335 sayılı “Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” (Md. 33)
- 27.02.2008 tarihli ve 5738 sayılı “Spor Müsabakalarına Dayalı Sabit İhtimalli ve Müşterek Bahis Oyunlarının Özel Hukuk Tüzel Kişilerine Yaptırılması Hakkında Kanun”

28.03.2002 tarihli ve 4749 sayılı “Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun” kapsamında devlet borçlanmasında gerçekleştirilen ihalelere ilişkin işlemler düzenlemekte olup, anılan Kanun’un 6’ncı ve müteakip maddelerinde Hazinesin iç borçlanma araçları olan devlet iç borçlanma senedi ve devlet tahvili ihalelerine ilişkin düzenlemeler yer almaktadır. Bu türden ihale işlemlerinde esasında direkt bir kamu hizmetinin sunulma mesuliyeti bulunmamakta olup, kamu yönetiminin ve yatırımlarının finansmanı amacıyla yapılması gereken idari işlemler düzenlenmektedir. İhale işlemlerine ilişkin olarak yukarıda aktarılan üç başlık içerisinde taraflarından birinin organik manada kamu idaresi olduğu ihale işlemleri belirtilmiştir. Özel hukuk kişilerinin ihale işlemleri ise, özel hukuk kişilerin kendi aralarında yapılan ya da devlet tarafından cebri icra gücüyle özel hukuk kişileri adına yapılan ihalelere ilişkin işlemlerdir. Bu türden ihale işlemleri, Türk Borçlar Kanunu’nda 274’üncü ve müteakip maddelerinde düzenlenen açık artırma başlıklı özel

satış türü ihalelerine ilişkin işlemler ile İcra ve İflas Kanunu'nda 114'üncü ve müteakip maddelerinde düzenlenen ihalelere ilişkin işlemlerdir (Toprak, 2019).

İhale işlemlerine ilişkin olarak yapılan bu ayrım bağlamında kamu ihalesinin tanımına yönelik olarak ilk üç işlem türünde kamu idarelerince birer idari işlem şeklinde oluşturulan ihale işlemleri tanımlamasının yapıldığı tespiti yapılabilir. Bundan dolayı bu durum Türk Dil Kurumunun ihaleye ilişkin tanımında belirtildiği üzere kamu kurumunun birçok istekli ile hukuki ilişki içerisinde bulunmasını ifade etmektedir (Toprak, 2019).

İhalenin tarihine baktığımızda çok eski zamanlara uzandığı görülmekle birlikte, kavram ilk olarak açık arttırma olarak nitelendirilmiştir. Kavramın köken olarak yükseltmek, arttırılmak, çoğaltılmak manalarına gelen Latince 'augeo, augere' fiilinden üretildiği bilinmektedir. İhalenin bir şekli olarak kabul edilen açık artırma yöntemi, eski antik devirlerde köleler için sıkça kullanılmış ve asırlar boyunca da uygulanagelmıştır. Ayrıca açık artırma yönteminin geçmişte değişik uluslar tarafından değişik amaçlar için kullanıldığı bilinmektedir (Sezgin, 2019).

Kamu ihale sistemi kavramına baktığımızda ise ihale usulleri ile birlikte alım yöntemlerini içinde barındıran sistem olduğu söylenebilir. Kamu harcaması gerektiren ihale usulleri yanında, kamusal anlamda gelir sağlanan ihaleler, “yap-işlet-devret modeli” çerçevesinde yapılan ihalelerle diğer ihale çeşitleri bütünlük içerisinde kamu ihale sistemini meydana getirmektedir. Kamu ihale sistemi kavramının, bir başka ifadeyle ihale usulü kapsamında gerçekleştirilen alımlar dışında ihale yapılmasını gerektiren tüm kamu işlemlerini kapsadığı ifade edilebilir (Ekşi, 2013).

Türkiye’de ihale kavramı veya kamu ihalesi kavramı, hukuki düzenlemelerde kamusal ihtiyaçları en az fiyatla yapacak kişinin belirlenmesi şeklindeki eksiltmeye dayalı kamusal alımlar için kullanılmakta iken, gelir getirici satışa yönelik en fazla fiyatla yapılacak arttırmaya dayalı ihaleler için de kullanılmaktadır. Bu nedenle kamusal alımlar bakımından ihale; kamu kurum ve kuruluşlarının görev ve sorumluluklarını ifa etmek amacıyla gereksinim gördükleri mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin piyasada faaliyet gösteren kişilerden en düşük bedeli teklif edenden alım süreci şeklinde ifade edilebilir (Filibe, 2019).

İhalelerin Türk mevzuatında daha ziyade harcama gerektiren işlemler ve gelir getirici işlemler olmak üzere yapıldığı görülmektedir. Kamu harcaması gerektiren ihaleler

bakımından ilgili düzenlemeler 4734 sayılı Kanun'da yer almaktadır. 4734 sayılı Kanun'un 2003 yılı itibarıyla yürürlüğe girmesiyle kamu idarelerince harcama gerektirici nitelikteki ihalelere yönelik olarak düzenlemeler ve uygulama bağlamında esaslı değişiklikler yapılmıştır. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun yürürlüğe girdiği 2003 öncesinde kamu kurum ve kuruluşlarının harcama gerektiren ihaleleri "2886 sayılı Devlet İhale Kanunu"¹ çerçevesinde yapılmaktaydı. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 2003 yılında yürürlüğe girmesiyle harcama gerektiren kamu ihaleleri 2886 sayılı Kanun kapsamından çıkarılmış olup, gelir getirici nitelikte bulunan hizmet, yapım, kira, alım, satım, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerine ilişkin ihaleleri ise, 2886 sayılı Kanun çerçevesinde gerçekleştirilmesi uygulamasına devam edilmiştir (Ekşi, 2013).

Kamu İhale mevzuatında ihale kavramı 4734 sayılı Kanun'un "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde *"Bu Kanunda yazılı usul ve şartlarla mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin istekliler arasından seçilecek birisi üzerine bırakıldığını gösteren ve ihale yetkilisinin onayını müteakip sözleşmenin imzalanması ile tamamlanan işlemler"* olarak ifade edilmiştir. 2886 sayılı Kanun'un "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde ise ihale, *"Bu Kanunda yazılı usul ve şartlarla, işin istekliler arasından seçilecek birisi üzerine bırakıldığını gösteren ve yetkili mercilerin onayı ile tamamlanan sözleşmeden önceki işlemler"* şeklinde ifade edilmiştir. Burada dikkati çeken husus; 4734 sayılı Kanun'da sadece mal, hizmet alımları ile yapım işlerinin istekliler içerisinde seçilecek biri uhdesinde bırakılması vurgulanırken, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nda işin istekliler arasından seçilecek birisi üzerine bırakılması vurgulanmaktadır.

Bu bağlamda ihale kavramı geniş anlamda; kamu idarelerince yapacakları sözleşmeye ilişkin sözleşme tarafını belirlemek üzere yürütülen süreç, dar anlamda ise kamu kurum ve kuruluşları tarafından belirli bir işin istekliler içerisinde seçilecek birine yaptırmak amaçlı yürütülen süreç olarak tanımlanabilir. Bu süreç içerisinde bir taraftan tek taraflı, diğer taraftan çoklu, iki taraflı ilişki düzlemlerinden oluşan bir bağlantı ağı oluşmaktadır. Hem ihale usulünün hem de talebin kamusal irade tarafından belirlenmesi nedeniyle, bağlantıda tek kutuplu bir düzlem mevcuttur. Kamu kurum ve kuruluşları, ilişkisinin belirleyicisi durumundadır. (Demircioğlu, 2014).

¹ Bkz. 10.09.1983 tarihli ve 18161 sayılı Resmî Gazete.

2.3. Türk Kamu İhale Sisteminin Tarihsel Gelişimi

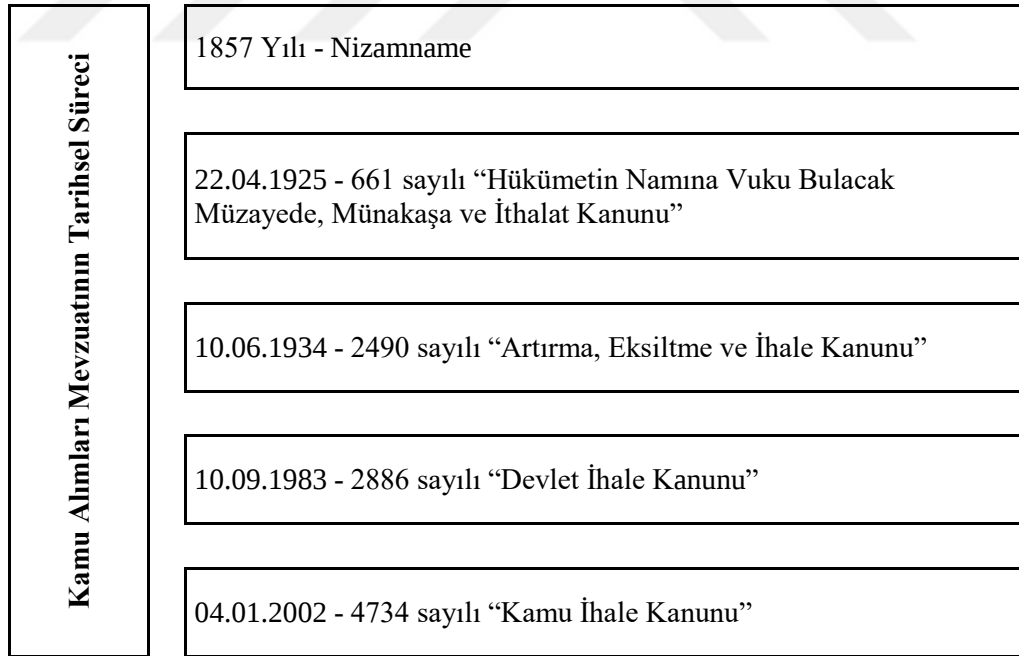
Kamu alımları mevzuatının, Türk hukuk sistemi içerisinde yüzaltmış yıldan uzun bir geçmişi bulunmaktadır. Kamu alımlarına ilişkin olarak ilk mevzuat düzenlemesi, 1857 senesinde çıkarılmış olan mubayaa (satın alma) ile alakalı bir “nizamname” dir. Cumhuriyetten sonra ilk yasal düzenleme ise 1925 yılında ihdas edilmiştir. Kamu alımları mevzuatına ilişkin olarak cumhuriyetten sonra ilk yasal düzenleme olarak 661 sayılı “Hükümetin Namına Vuku Bulacak Müzayede, Münakaşa ve İthalat Kanunu” 22.04.1925 itibarıyla yürürlüğe konulmuştur. Anılan kanunda kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılacak her nevi satın alım, satım, kiralama, kiraya verme, yapım, bakım onarım, keşif, taşıma gibi işlerin kapalı zarf, açık arttırma ve eksiltme, pazarlık ve emanet usullerinden hangisi kapsamında gerçekleştirileceğine ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir (Akpınar, 2015).

1925 yılından sonra Türk Hukuk mevzuatında birçok önemli değişiklik yapılmıştır ve kamu örgütlenmesi ve kamusal işlemlere yönelik daha modern esaslar yapılmış olmasına karşın, kamusal alımlara ilişkin mevzuatta bu gelişime uyumlu bir reform yapılamamıştır. 661 sayılı Kanun’un o yıllardaki ihtiyaçlara yeteri düzeyde cevap verememesi nedeniyle, yaklaşık dokuz yıl yürürlükte kaldıktan sonra, 10.06.1934 tarihli ve 2723 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan 2490 sayılı “Arttırma, Eksiltme ve İhale Kanunu” çıkarılmıştır (Sanduk, 2017).

02.06.1934 tarihli ve 2490 sayılı Kanun, Cumhuriyetin ilk on yılındaki koşullara ve ihtiyaçlara göre hazırlanmıştır ve zamanla çeşitli değişikliklere de uğramıştır. Ancak bu Kanunun zamanla ihtiyaçları karşılamada yeterli olamaması nedeniyle kamu alımlarına ilişkin olarak 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu çıkarılmıştır (Akpınar, 2015).

Türkiye’de kamu ihalelerine ilişkin olarak 1934 yılında yürürlüğe konulan 2490 sayılı Kanun, 50 yıl kadar uygulamada kaldıktan sonra, 1983 yılında 2886 sayılı Kanun’un çıkarılmasıyla yürürlükten kaldırılmıştır. 2886 sayılı Kanun’un harcama gerektirici nitelikteki kamu alımlarına ilişkin kısmı 01.01.1984 tarihi ile 31.12.2002 tarihleri arasında ondokuz yıl yürürlükte kalmıştır. Genel bütçe ve katma bütçe kapsamındaki idarelerce, özel idarelerce ve belediyelerce satın alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma gibi işler 01.01.1984 tarihinden itibaren 2886 sayılı Kanun hükümlerine göre yürütülmüştür (Sanduk, 2017).

1990'lı yıllarda yürürlüğü devam eden 2886 sayılı Kanun'un, Türkiye'nin Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Dünya Ticaret Örgütü (WTO) ile olan faaliyetleri ile ilişkileri ve AB üyelik müzakereleri çerçevesinde yapılan belirlemeler neticesinde yeteri düzeyde bulunmadığı görülmüştür. 2886 sayılı Kanun'un AB başta olmak üzere milletlerarası düzenlemelere uygun olmaması; şeffaflığı ve rekabeti oluşturmakta yeterli olmaması, uluşan yeni süreçte değişen gereksinimleri karşılayamaması sebepleriyle kamu alımlarında yeni düzenlemelere ihtiyaç duyulmuştur. Bu amaçla 1 Ocak 2003'ten itibaren hüküm ifade eden 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu 4 Ocak 2002'de çıkarılmıştır. Ancak yapılan bu yeni düzenlemeyle 2886 sayılı Kanun tamamıyla uygulama dışı kalmamış, kamuya gelir getirici nitelikte olan satış, kira ve trampa benzeri işlemlerin ifa edilmesinde 2886 sayılı Kanun'un kullanılmasına devam edilmiştir. Bir başka ifade ile 01.01.2003'ten itibaren kamuya gelir getirici nitelikteki ihaleler 2886 sayılı Kanun kapsamında bırakılmış olup, kamu idarelerinin mal, hizmet alımları ile yapım işlerine ilişkin harcama gerektiren ihaleler 4734 sayılı Kanun kapsamında yer almıştır. Bu itibarla kamu idarelerinin satın alım ve satım faaliyetlerini düzenleyen mevzuat birbirinden ayrılmıştır (Çetinkaya vd., 2018).



Şekil 2.1: Kamu alımları mevzuatının tarihsel süreci

Türk kamu ihale mevzuatı yaklaşık yüz altmış yıl geçmişe dayanmakla birlikte, kamu alımları bu süreç içerisinde 1 nizamname ve 4 ayrı kanun çerçevesinde ifa edilmiştir. 1984 yılından itibaren uygulanmakta olan 2886 sayılı Kanun gerek gelir getirici gerek

harcama gerektiren ihalelere ilişkin düzenlemeler içermesi gerekse de AB ve diğer milletlerarası uygulamalara uygun olmaması nedeniyle 01.01.2003 tarihinden itibaren uygulanmak üzere harcama gerektiren ihaleler için ayrı bir kanun olarak “4734 sayılı Kamu İhale Kanunu” yürürlüğe konulmuştur. Devlete gelir getirici ihaleler için 2886 sayılı Kanun’un uygulanmasına devam edilmektedir. 160 yıl gibi uzun bir süreç içerisinde kamu alımlarında geçerli olmak üzere 1 nizamname 4 ayrı kanun uygulanması durumu niceliksel olarak az gibi görünmesine rağmen, esas itibarıyla içeriksel olarak özellikle anılan kanunlar içerisinde 4734 sayılı Kanun en çok revizyona uğrayan kanun özelliği taşımaktadır.

2.4. 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu: Amacı, Kapsamı, Temel İlkeleri

Türkiye’de son zamanlarda amme idaresine yönelik olarak reform çalışmalarının yapıldığı görülmekte olup, bu alanların içerisinde kamu alımlarına yönelik eksiltme ve arttırmaları düzenleyen kamu ihale sistemi de yer almaktadır. Kamu alımlarına yönelik olarak mevzuat içerisinde temel değişikliklerin 4734 sayılı Kanun’un devreye alındığı 2003 yılı ile başladığı söylenebilir. Anılan Kanunun yürürlüğe alınmasından evvel kamu idarelerince kamusal alımlar 2886 sayılı Kanun kapsamında yapılmaktaydı. 2003 yılı itibarıyla kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılan mal ve hizmet alımları ile yapım işleri 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu kapsamından çıkartılarak 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamına alınmıştır (İlhan, 2013).

2886 sayılı Kanun’un tam olarak ihtiyaçları karşılayamaması, kamu idarelerinin tamamını kapsayamaması ve Dünya Ticaret Örgütü ile AB ihale mevzuatına uyumluluğunun bulunmamasından dolayı yeni bir ihale kanununa ihtiyaç duyulduğu pek çok kişi ve kurum tarafından belirtilmiştir. 2886 sayılı Kanun’un kamu ihaleleri açısından aksayan yönleri aşağıdaki şekilde belirtilebilir:

- 2886 sayılı Kanun’a tabi olmayan kamu kurum ve kuruluşlarınca kendi özel kanunları kapsamında ihale yapılmasının uygulamalarda farklılık ve karmaşıklığa sebebiyet vermesi,
- 2886 sayılı Kanun’un uluslararası mevzuatla uyumlu olmaması,
- İhalelerin planlı yapılmaması nedeniyle işlerin zamanlarında tamamlanamaması,

- İhalelerin en düşük teklifi veren isteklilere bırakılması sebebiyle çok yüksek indirim yapan yüklenicilerin işi gereken sürede ve nitelikli tamamlayamamasına neden olması,
- Birçok müteahhitçe karne uygulamasında başka müteahhitlerden karne devralmak suretiyle işi bilmeden kalitesiz bir şekilde yapmaları,
- Kamu ihalelerine ilişkin yönlendirici görev ifa eden Kamu İhale Kurumu gibi bir üst kurulun bulunmaması (Özek, 2019).

Yukarıda, maddeler şeklinde aksaklıkları belirtilen, 2886 sayılı Kanun'un kurum ve kuruluşlarca kaynakların etkili ve verimli bir biçimde kullanımı ve ihalelerde şeffaflık, rekabet, gizliliğin sağlanması konusunda yetersiz kalması nedeniyle 4734 sayılı Kanun'un çıkarıldığı söylenebilir (Parlar Demir, 2010).

4734 sayılı Kanun'un "Amaç" başlıklı 1'inci maddesinde, kapsama dâhil olan tüm kamu idarelerinin bütün kaynaklarından karşılanan mal, hizmet alımları ile yapım işlerine yönelik olarak gerçekleştirilen ihaleleri ve uygulanan temin yöntemlerinin usul ve esaslarının belirlenmesi olduğu belirtilmiştir. Bir başka deyişle, 4734 sayılı Kanun'un amacı, kanun kapsamında bulunan kurum ve kuruluşların harcama gerektiren mal, hizmet alımları ile yapım işlerine ilişkin ihalelerine yönelik usul ve esasların belirlenmesidir. Nitekim anılan Kanunda "Amaç" başlıklı 1'inci madde: *"Bu Kanunun amacı, kamu hukukuna tâbi olan veya kamunun denetimi altında bulunan veya kamu kaynağı kullanan kamu kurum ve kuruluşlarının yapacakları ihalelerde uygulanacak esas ve usulleri belirlemektir.(4734 sayılı Kamu İhale Kanunu)"* şeklindedir.

Anılan Kanunda "Kapsam" başlıklı 2'nci madde:

Aşağıda belirtilen idarelerin kullanımında bulunan her türlü kaynaktan karşılanan mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihaleleri bu Kanun hükümlerine göre yürütülür:

- Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idareler, il özel idareleri ve belediyeler ile bunlara bağlı; döner sermayeli kuruluşlar, birlikler (meslekî kuruluş şeklinde faaliyet gösterenler ile bunların üst kuruluşları hariç), tüzel kişiler.*
- Kamu iktisadi kuruluşları ile iktisadi devlet teşekküllerinden oluşan kamu iktisadi teşebbüsleri.*
- Sosyal güvenlik kuruluşları, fonlar, özel kanunlarla veya Cumhurbaşkanlığı Kararnameleriyle kurulmuş ve kendilerine kamu görevi verilmiş tüzel kişiliğe sahip kuruluşlar (meslekî kuruluşlar ve vakıf yüksek öğretim kurumları hariç) ile bağımsız bütçeli kuruluşlar.*

d) (a), (b) ve (c) bentlerinde belirtilenlerin doğrudan veya dolaylı olarak birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlasına sahip bulundukları her çeşit kuruluş, müessese, birlik, işletme ve şirketler.

e) 4603 sayılı Kanun kapsamındaki bankalar ile bu bankaların doğrudan veya dolaylı olarak birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlasına sahip bulundukları şirketlerin yapım ihaleleri... (4734 sayılı Kamu İhale Kanunu)

şeklindedir. Bu çerçevede, kanun kapsamında bulunan idarelerce gereksinim gördükleri mal, hizmet alımları ile yapım işlerinin Kanun çerçevesinde yapılmasının zorunlu olduğu görülmektedir (İlhan, 2013).

Kamu ihalelerinin 4734 sayılı Kanun'un gayesine ve hukuk kurallarına uygun bir şekilde yapılması adına, Kanunun 5'inci maddesinde, kamu idarelerince yapılacak ihalelerde uyulması gerekli bulunan temel ilkeler hüküm altına alınmıştır. Bu hüküm ile ihale sürecinde yapılması gereken işlemlerin hukuk kurallarına uygun bir şekilde yerine getirilebilmesine ilişkin temel kaideler belirlenmektedir. Ayrıca, kamu idarelerince bu kaidelere uyulmak suretiyle ihale süreçlerinin tamamlanması durumunda, sözleşmeye konu edimi yapacak en elverişli özel ya da tüzel kişinin belirlenmesi ve kamu kaynaklarının etkili ve verimli bir biçimde kullanılması sağlanmış olmaktadır. Bu kaidelerin ihlâl edilmesi, ihale süreçlerinde yapılan işlemlerin hukuk kurallarına aykırı olmasına neden olmaktadır. Bu bağlamda Kanundaki ana kaideler, ihale süreçlerine yönelik olarak mevzuatta yer alan diğer düzenlemelerin hukuk kurallarına uygun bir şekilde yapılmasını sağlamaktadır (Üstün ve Çalış, 2018).

4734 sayılı Kanun'da "Temel İlkeler" başlıklı 5'inci madde, idarelerce anılan Kanun çerçevesinde gerçekleştirilecek ihalelere ilişkin uyulması gereken ilkeler; "*saydamlık, rekabet, eşit muamele, güvenilirlik, gizlilik, kamuoyu denetimi, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve kaynakların verimli kullanılması* (4734 sayılı Kamu İhale Kanunu)" temel ilkeler olarak belirlenmiştir. Anılan Kanunun 5'inci maddesinde yer alan bu kurallar, kanunun ruhu şeklindedir. Bu itibarla; Kanun'da sayılan istisnai durumlar haricinde, ihaleler için Kanunda belirtildiği şekilde ilanının yapılması, kamuya açık bir şekilde ve rekabetin sağlanmış olması önem arz etmektedir. Öte yandan, idarelerin ihale ile ilgili işlemleri yaparken gizlilik içerisinde olması gerekli durumlarda gizliliğe en üst derecede uymaları, ihaleye teklif veren isteklilere eşit bir şekilde davranmaları ve bu şekilde ihalede güvenilirliği sağlamaları gereklidir. 4734 sayılı Kanun'un kamu kurum ve kuruluşlarına yüklemiş olduğu başka

bir mesuliyet ise ihalenin en uygun bedelle sonuçlanması ve bu şekilde de kamu kaynağının etkin ve verimli bir biçimde kullanılmasıdır (İlhan, 2013).

Bir devlet yönetiminde yaşamakta olan kişilerin tümünün meydana getirdiği toplum kamu olarak ifade edilmektedir. Kamunun gereksinim duyduğu mal, hizmet alımları ile yapım işlerine yönelik alım süreci olarak ifade edilebilen kamu alımları süreci, ihtiyacın ortaya çıkmasıyla başlamaktadır. 4734 sayılı Kanun hükümleri uyarınca idareler, Kanunun 5'inci maddesinde belirtilen temel ilkeler haricinde gereksinimlerin elverişli koşullarla ve zamanlarda sağlanmasını ve kaynakların etkili ve verimli bir biçimde kullanımını sağlamakla da yükümlüdürler. Bu bakımdan, ihale sürecinde birinci safha olan ihtiyacın doğru bir şekilde belirlenmesi ve buna ilişkin ihtiyaç raporunun doğru bir şekilde oluşturulması büyük önem arz etmektedir. Bu noktada bir başka önemli husus ise, kamu kurum ve kuruluşlarınca belirlenen ihtiyaçların temin edilmesi için gerekli ödeneğin bulunmasının zorunluluğudur. 4734 sayılı Kanun'un "Temel İlkeler" başlıklı 5'inci maddesinde yer alan "*Ödeneği bulunmayan hiçbir iş için ihaleye çıkılamaz. (4734 sayılı Kamu İhale Kanunu)*" hükmü gereğince kamu kurum ve kuruluşlarınca ödenek olmayan işlere ilişkin olarak ihale yapabilme imkânı bulunmamaktadır.

4734 sayılı Kanun'un kapsamı oldukça geniş tutulmuş olup, bazı istisnai durumlar hariç olmak üzere tüm kamu kurum ve kuruluşları kanun kapsamında bulunmaktadır. Kanunun amacı, kapsama dâhil olan kamu idarelerinin her türlü kaynaktan karşıladıkları mal, hizmet alımları ile yapım işleri için yapılacak olan ihalelere ve diğer temin yöntemlerine yönelik usul ve esasların belirlenmesi şeklinde ifade edilmiştir. 4734 sayılı Kanun'da, kamu alımlarına ilişkin ihale hazırlık ve ihale yapılması süreçlerine ilişkin düzenlemelere, kamu idarelerince yapılacak ihalelerde uyulması gerekli kurallara, temel ilkelere, ihale dokümanlarının hazırlanması aşamasında dikkat edilmesi gereken hususlara ehemmiyet verilmesi belirtilmektedir. Burada kanunun ruhu ve maksadını özümseyebilmek adına, amaç ve kapsamının net olarak anlaşılması kanunun anlaşılması anlamını taşımasından dolayı büyük öneme sahip olmaktadır.

2.5. Kamu İhale Kanunu’nda Yer Alan İhale Usulleri ve Diğer Alım Yöntemleri

4734 sayılı Kanun’da ihale usullerinin belirtildiği, “Uygulanacak ihale usulleri” başlıklı 18’inci maddesi;

“İdarelerce mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihalelerinde aşağıdaki usullerden biri uygulanır:

- a) Açık ihale usulü.*
- b) Belli istekliler arasında ihale usulü.*
- c) Pazarlık usulü. (4734 sayılı Kamu İhale Kanunu)”*

şeklindeir.

Aktarılan Kanun hükmünde ihale usullerinin açık ihale usulü, belli istekliler arasında ihale usulü ve pazarlık usulü olduğu ve idarelerin mal, hizmet alımları ile yapım işlerine ilişkin olarak yapacakları ihalelerde bu üç ihale usulünden birini uygulamaları gerektiği ifade edilmektedir. Bununla birlikte 4734 sayılı Kanun’da ihale usullerinin yanısıra alım yöntemlerine ilişkin olarak da düzenlemelere yer verilmiş olup, bunlar Kanunun 22’nci maddesinde “doğrudan temin yöntemi” ve 23’üncü maddesinde “tasarım yarışmaları” dır. Ayrıca anılan Kanunda 48 ile 52’nci maddeler arasında düzenlenen “danışmanlık hizmeti alımları” da ihale usulü değildir. 4734 sayılı Kanun’un 5’inci maddesinin dördüncü fıkrasında *“Bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulü temel usullerdir. Diğer ihale usulleri Kanunda belirtilen özel hallerde kullanılabilir. (4734 sayılı Kamu İhale Kanunu)”* hükmü yer almakta olup, anılan hükümden idarelerce kanun kapsamında yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ile belli istekliler arasında ihale usullerinin temel ihale usulü olduğu, pazarlık usulünün ise özel ihale usulü olduğu ve sadece Kanunda belirtilen özel durumlarda bu usule başvurulabileceği anlaşılmaktadır. İhale konusu işin özelliğine ve yapısına göre hangi ihale usulü ile yapılacağının belirlenmesine ilişkin yetki, ihale yetkilisinde bulunmaktadır (Seyhan, 2018).

4734 sayılı Kanun'un yasalaştığı ilk metinde “doğrudan temin” bir ihale usulü olarak belirlenmiş iken, sonrasında 2003 yılında 4964 sayılı Kanun² ile ihale usulü olmaktan çıkarılarak alım yöntemi şekline dönüştürülmüştür.

Diğer bir alım yöntemi ise istisna kapsamında yapılacak alımlardır. 4734 sayılı Kanun'da istisnalara ilişkin hükümler, Kanunun 3'üncü maddesinde bentler halinde düzenlenmiştir. Kanun'un istisnaları düzenleyen 3'üncü maddesi Kanun kapsamında yer alan kuruluşların istisna konusu alımlarını düzenlemiştir (Yurttakal, 2020).

4734 sayılı Kanun kapsamında uygulanan ihale usulleri 2886 sayılı Kanun dahilinde uygulanan ihale usulleri ile karşılaştırıldığında, 4734 sayılı Kanun çerçevesinde uygulanan ihale usullerinin önemli ölçüde değiştiği görülmektedir. Çizelge 2.1'de 4734 sayılı Kanun ile 2886 sayılı Kanun kapsamında uygulanan ihale usullerinin karşılaştırılmasına yer verilmiştir (Şen, 2019).

Çizelge 2.1: “4734 sayılı Kamu İhale Kanunu” ve “2886 sayılı Devlet İhale Kanunu” kapsamında uygulanan “ihale usulleri”

İHALE USULLERİ	
2886 sayılı Devlet İhale Kanunu	4734 sayılı Kamu İhale Kanunu
Kapalı Teklif Usulü	Açık İhale Usulü
Belli İstekliler Arasında Kapalı Teklif Usulü	Belli İstekliler Arasında İhale Usulü
Açık Teklif Usulü	Pazarlık Usulü
Pazarlık Usulü	
Yarışma Usulü	

(2886 sayılı Devlet İhale Kanunu md. 35, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu md. 18)

Kamu idarelerinde, dönemin koşullarına göre faaliyetlerin yerine getirilmesi noktasındaki taleplere ilişkin ihtiyaçların sürekli artış halinde bulunması, talebin her geçen gün artış halinde olması, stratejik açıdan öneminin bulunması ile üretiminin ayrı bir beceri ve yetenek gerektirmesi nedeniyle alımların maliyeti yüksek tutarlara ulaşmaktadır. Kamu kurum ve kuruluşları da bu durum karşısında, piyasadaki fayda maliyet karşılaştırmasını dikkate almak suretiyle yapacakları alımları en düşük bedelle yapmak suretiyle optimum yararın elde edilmesini temin etmeye gayret göstermelidirler (Yıldırım ve Gelişen, 2018).

Devletler, kamu kurum ve kuruluşlarının faaliyetlerini gerçekleştirmek için gerekli olan ihtiyaçları gidermek amacıyla yüksek miktarda kamusal alımlar yaptıklarından

² Bkz. 15.08.2003 tarihli ve 25200 sayılı Resmî Gazete.

piyasada etkin ve belirleyici konumda bulunmaktadır. Bu durumda mal, hizmet alımları ile yapım işlerine yönelik piyasaların düzenli işleyebilmesi ve kamusal harcamaların etkin ve verimli biçimde yapılabilmesini gerçekleştirmek amacıyla kamusal alımlara ilişkin usullerin belirli kural ve ilkeler çerçevesinde düzenlenmesi gerekliliği ortaya çıkmaktadır. Türkiye’de kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılacak alımlara ilişkin düzenlemeler, Kamu İhale Kanunu vasıtasıyla yerine getirilmektedir (Şen, 2019).

Kamusal harcamalara ilişkin olarak belirlenen ihale usulleriyle harcamaların etkinliğinin ve verimliliğinin optimal seviyede olması beklenmektedir. Bu hedefe ulaşılması amacıyla kamusal alımlara ilişkin ihale usulleri düzenlenirken; harcamaların etkin ve verimli şekilde olması, harcamalarda savurganlığa yol açacak şekilde kötü davranıma engel olunması, harcamalara yönelik olarak etkili bir kontrol sistematığının oluşturulması, alım yapılacak mal ya da hizmet alımı veya yapım işleri için en düşük fiyatı teklif eden kişinin belirlenmesi, alıma konu mal ya da hizmetin günün koşullarına elverişli olması gibi unsurların amaçlanması gerekmektedir (Şen, 2019).

2.6. Kamu İhale Kanunu’nda Yer Alan Kamu Alım Türleri

4734 sayılı Kanun kapsamında yapılan alımlar, mal alımları, hizmet alımları, yapım işleri ve danışmanlık hizmet alımları olarak yer almaktadır (KİK, 2020c).

Çizelge 2.2’de 2020 yılında 4734 sayılı Kanun çerçevesinde yapılan toplam alımların türleri itibarıyla dağılımı yer almaktadır. Çizelge içerisinde Kamu İhale Kurumu tarafından 2021 yılı Şubat ayında yayımlanan Kamu Alımları İzleme Raporuna göre 2021 yılında Kanun kapsamında yapılan kamu alımlarının adet ve tutarlarının toplam kamu alımları içerisindeki oranlarına yer verilmiştir. Kamu alımları içerisinde en fazla payın hem kamu alım adedi hem de kamu alım tutarı olarak mal alımlarına ait olduğu görülmektedir. Çizelgeden görüleceği üzere 2021 yılında 4734 sayılı Kanun kapsamında toplam 57.955 adet alım yapılmış olup, yapılan alımların 26.426 adedi mal alımları, 13.373 adedi yapım işleri, 18.063 adedi hizmet alımları, 93 adedi danışmanlık hizmet alımları şeklinde gerçekleştirilmiştir. 2020 yılında 4734 sayılı Kanun kapsamında toplam 143,4 milyar TL tutarında kamu alımı yapılmış olup, yapılan alımların 39,5 milyar TL’si mal alımları, 69,6 milyar TL’si yapım işleri, 33,7

milyar TL'si hizmet alımları, 0,5 milyar TL'si danışmanlık hizmet alımları olarak gerçekleştirildiği görülmektedir (KİK, 2021b).

Çizelge 2.2: 4734 sayılı Kanun kapsamında yapılan kamu alımlarının türlerine göre dağılımı

İhale Türü	Kamu Alımı Miktarı (Adet) 2020 Yılı		Kamu Alımı Tutarı 2020 Yılı	
	Adet	%	Milyar TL	%
Mal Alımı	26.426	45,60	39,5	27,54
Yapım İşi	13.373	23,07	69,6	48,54
Hizmet Alımı	18.063	31,17	33,7	23,51
Danışmanlık Hizmet Alımı	93	0,16	0,6	0,40
Toplam	57.955	100,00	143,4	100,00

(KİK, 2021b, s.2)

2.7. Kamu Alımlarına İlişkin Mevcut İhale Süreci

Kamu alımları, kamu idarelerince faaliyetlerinin yerine getirilebilmesi gayesiyle gereksinim gördükleri mal, hizmet alımları ile yapım işlerinin özel sektör kişilerinden sağlamaları anlamını taşımaktadır (Alyanak, 2009). Bu ifadeden anlaşılacağı üzere kamu alımları bir süreci oluşturmaktadır. Kamu alım süreci bir ihtiyacın ortaya çıkmasıyla başlamakta ve sonrasında ihtiyaç duyulan yapım işleri ile mal ve hizmetlerin belirli kurallar çerçevesinde özel sektör tarafından karşılanması ile tamamlanan süreç olarak adlandırılmaktadır (Boyraz, 2018).

Kamu alımlarına ilişkin mevcut ihale süreci kamu alım süreci çerçevesinde analiz edildiğinde ihale öncesi aşama, ihale aşaması ve ihale sonrası aşama olmak üzere üç farklı aşama şeklinde ayrı ayrı belirtilebilmektedir.

Çizelge 2.3'te yer verilen kamu alım sürecinin aşamaları bir ihtiyacın ortaya çıkması ile başlayıp, ihtiyacın karşılanmasının tamamlanmasına kadar geçmesi gereken süreci net olarak ortaya koymaktadır. Esas olarak gerçek ve tüzel kişiler belirtilen sürece kurallara uygun olarak sırasıyla ve eksiksiz bir şekilde dâhil olduğunda, ihale sürecini sorunsuz olarak tamamlayabilecektir.

2.7.1. İhale Öncesi Aşamada Yapılması Gereken İşlemler

Kamu alım süreci, öncelikle ihale öncesi aşamada yapılması gereken işlemler ile başlamaktadır. İhale öncesi aşama ihtiyacın ortaya çıkmasıyla başlamakta, yaklaşık maliyetin tespiti ve ihale dokümanlarının hazırlanmasına müteakip, ihalenin onaylanması ile tamamlanmaktadır.

Çizelge 2.3: Kamu alım sürecinin aşamaları

İhale Öncesi Aşama	İhale Aşaması	İhale Sonrası Aşama
1- İhtiyacın ortaya çıkması, (İhale konusu işin niteliği (mal veya hizmet alımı ya da yapım işleri olmak üzere) belirlenir.)	1- İhale onayının alınması	1- İşin yürütülmesi
2- Teknik şartnamenin veya projenin hazırlanması	2- İhale ilanının yapılması	
3- Yaklaşık maliyetin tespiti	3- İhale komisyonunun kurulması	
4- İhale usulünün belirlenmesi	4-İhale veya Ön Yeterlik Dokümanlarının Görülmesi, İndirilmesi, Değişiklik ve Açıklama Yapılması	
5- İhale Kayıt Numarasının (İKN) Alınması	5- Tekliflerin ve Başvuruların Sunulması	
6- İhale ve ön yeterlik dokümanlarının hazırlanması	6- Tekliflerin Değerlendirilmesi	
	7- İhalenin Karara Bağlanması ve Onaylanması	
	8- İhale Sonucunun (Kesinleşen İhale Kararının) Bildirilmesi ve Sözleşmeye Davet	
	9- İhalenin Sözleşmeye Bağlanması ve Sonuç Bildirimi	

Elektronik İhale Uygulama Yönetmeliği'nin "İhalelerde uyulması zorunlu hususlar" başlıklı 4'üncü maddesi gereğince kamu kurum ve kuruluşları tarafından ihale öncesi süreçlere ilişkin olarak aşağıdaki işlemlerin EKAP üzerinden gerçekleştirilmesi zorunluluğu bulunmaktadır:

- “...a) İhtiyaç raporunun hazırlanması,
- b) İhale kaydının yapılması ve İKN alınması,
- c) İhtiyaç raporunun ihaleyle ilişkilendirilmesi,
- ç) Teknik şartnamenin yüklenmesi,
- d) Ön yeterlik ve/veya ihale dokümanının hazırlanması işlemleri...(Elektronik İhale Uygulama Yönetmeliği)”

Aktarılan yönetmelik hükmünden, ihale öncesi işlemlere yönelik olarak ihtiyaca ilişkin hazırlanacak ihtiyaç raporunun, ihale bilgilerinin yer aldığı ihale kaydının, ihtiyaç raporunun ihaleyle ilişkilendirilmesinin, kamu idarelerince hazırlanacak teknik

şartnamelerin kaydedilmesine ilişkin işlem ile ön yeterlik ya da ihale dokümanı hazırlanmasının EKAP üzerinden gerçekleştirileceği anlaşılmaktadır.

Diğer taraftan ihale öncesi işlemlere ilişkin olarak ayrıca yaklaşık maliyet tespiti idareler tarafından yapılmakta ve EKAP'a kaydedilmektedir. Yaklaşık maliyetin açıklanması zamanına kadar EKAP'ta şifreli olarak tutulmaktadır. Bununla birlikte yaklaşık maliyet oluşturulmasına ilişkin işlemlerin EKAP üzerinden yapılması zorunluluğu bulunmamaktadır. İhale öncesi işlemlerde, doküman hazırlanması aşamasında idari şartname, sözleşme tasarısı ve standart formlar EKAP üzerinde sistem yönlendirmesiyle otomatik olarak hazırlanırken, teknik şartnameler kamu idareleri tarafından önceden hazırlanarak sisteme yüklenmektedir. Tıbbi sarf malzemeleri ve cihaz alımları konusunda ise geliştirilen yaklaşık maliyet hazırlama modülü idareler tarafından kullanılabilir (Demirci, 2014). Kamu ihalelerine ilişkin işlemlerin gerçekleştirildiği EKAP sistemi, ön hazırlık sürecinde üst seviyede fayda ve bilgi sağlamaktadır. İhtiyaç raporu ve ihale kaydı işlemleri esnasında idarelerce yapılacak olan ihalelere ilişkin genel bilgilerin işlenmesi akabinde ilgili ihaleye ilişkin bilgiler, idari şartname ve sözleşme tasarısına otomatik olarak aktarılacak idari şartname ve sözleşme tasarısının belli kısımları hariç EKAP tarafından oluşturulabilir. EKAP üzerinden oluşturulamayan kısımlar için ise idarelerde bulunan ihale hazırlık görevlilerine seçimlik sorular yöneltilerek, dokümanların hızlı ve mevzuata uygun bir şekilde hazırlanması sağlanmaktadır. Öte yandan teknik şartnamenin hazırlanması aşamasında, EKAP'ta ihale öncesi işlemler sekmesi altında yer alan “teknik şartname havuzu” bölümü idarelerin teknik şartname hazırlayabilmesine olanak sağlamaktadır. “Teknik şartname havuzu” daha önce yapılmış olan ihalelere ilişkin teknik şartnamelerinin bir arada bulunduğu bir çeşit modüldür.

2.7.1.1. İhtiyacın Ortaya Çıkması

Kamu alımlarına ilişkin süreç, kamu idarelerince gereksinimlerinin vuku bulmasıyla başlamaktadır. Kamu kurumları, 4734 sayılı Kanun'da yer verilen temel ilkelerden “ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanması” ve “kaynakların verimli kullanılmasını” temin etmekle mükelleftirler. Bundan dolayı, ihalelere ilişkin süreçte öncelikle ihtiyaç duyulan hususun doğru ve kesin bir şekilde tespiti önem arz etmektedir. Kamu kurum ve kuruluşlarınca tespiti yapılan ihtiyacın karşılanabilmesi

maksadıyla yeteri ölçüde ödeneğinin olması zorunluluğu bulunmaktadır. 4734 sayılı Kanun'un "Temel ilkeler" başlıklı 5'inci maddesinde yer alan "Ödeneği bulunmayan hiçbir iş için ihaleye çıkılamaz.(4734 sayılı Kamu İhale Kanunu)" hükmü gereğince yeteri düzeyde ödenek olmayan işlerle ilgili olarak ihale gerçekleştirilememektedir (Ertuğrul, 2013). Dolayısıyla yeterli ödeneği bulunan kamu idarelerince yapım işleri ile mal, hizmet alımları ihtiyaçlarına ilişkin olarak EKAP üzerinden ihtiyaç raporu oluşturulması gerekmektedir. Oluşturulan ihtiyaç raporunda mal, hizmet ya da yapım işinin adı yazılmak suretiyle alım/işin ne olduğu belirtilmesi, teklif ve sözleşme türünün seçilmesi, ihalenin kısmi teklife³ açık olup olmaması ve diğer istenilen bilgilerin işlenmesi gerekmektedir. Bununla birlikte ilgili ihtiyaca ilişkin yapılacak ihalede, elektronik eksiltme yapıp yapılmayacağı bilgisi de işlenmektedir.

2.7.1.2. Teknik Şartname veya Projenin Hazırlanması

Kamu kurum ve kuruluşları tarafından yapılacak ihalelerde hazırlanması gereken teknik şartnamelerle ilgili olarak 4734 sayılı Kanun'da "Şartnameler" başlıklı 12'nci maddesinde detaylı düzenlemelere yer verilmiş olup, anılan madde hükmü:

İhale konusu mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin her türlü özelliğini belirten idari ve teknik şartnamelerin idarelerce hazırlanması esastır. Ancak, mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin özelliği nedeniyle idarelerce hazırlanmasının mümkün olmadığının ihale yetkilisi tarafından onaylanması kaydıyla, teknik şartnameler bu Kanun hükümlerine göre hazırlattırılabilir.

İhale konusu mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin teknik kriterlerine ihale dokümanının bir parçası olan teknik şartnamelerde yer verilir. Belirlenecek teknik kriterler, verimliliği ve fonksiyonelliği sağlamaya yönelik olacak, rekabeti engelleyici hususlar içermeyecek ve bütün istekliler için fırsat eşitliği sağlayacaktır.

Teknik şartnamelerde, varsa ulusal ve/veya uluslararası teknik standartlara uygunluğu sağlamaya yönelik düzenlemeler de yapılır. Bu şartnamelerde teknik özelliklere ve tanımlamalara yer verilir. Belli bir marka, model, patent, menşei, kaynak veya ürün belirtilemez ve belirli bir marka veya modele yönelik özellik ve tanımlamalara yer verilmeyecektir.

³ "Kısmi teklif: Birim fiyat üzerinden teklif alınan ihalelerde; alımın birden fazla kalemden oluşması halinde, alımın niteliğine uygun olarak belirlenen bir veya birden fazla kısmına; ihale konusu alımın tek bir mala ilişkin olması durumunda ise aynı malın miktarlar itibarıyla belirlenen bir veya birden fazla kısmına verilen tekliftir."

Ancak, ulusal ve/veya uluslararası teknik standartların bulunmaması veya teknik özelliklerin belirlenmesinin mümkün olmaması hallerinde "veya dengi" ifadesine yer verilmek şartıyla marka veya model belirtilebilir.(4734 sayılı Kamu İhale Kanunu)

şeklindedir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Şartnameler" başlıklı 12'nci maddesinde ihalelere ilişkin olarak hazırlanması gerekli teknik ve idari şartnamelerin hazırlanma esaslarına ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir. Söz konusu maddede kamu idarelerince ihalesi gerçekleştirilecek mal, hizmet alımları ile yapım işlerine ilişkin olarak tüm özelliklerinin yer aldığı idari ve teknik şartname hazırlanma gerekliliği bulunduğu belirtilmiştir. Ayrıca anılan maddede, ihalesi gerçekleştirilecek mal, hizmet alımları veya yapım işleriyle ilgili olarak özellikleri gerekçesiyle teknik şartnamelerin ihaleyi yapacak kamu kurum ve kuruluşlarınca hazırlanmasının mümkün olmadığı durumlarda, ihale yetkilisince onaylanması şartıyla danışmanlık hizmet sunucularına anılan Kanun hükümlerine göre hazırlattırılabilir. Teknik şartnamelerde, ihalesi gerçekleştirilecek mal, hizmet alımları ya da yapım işleriyle ilgili teknik özelliklere yer verilmesi, belirlenecek teknik kıstasların verimlilik ve işlevselliği temin edecek nitelikte ve rekabeti sağlayacak hususları içerecek şekilde olması ve isteklilerin tamamı bakımından fırsat eşitliğinin temin edilmesi gerektiği anılan madde ile hüküm altına alınmıştır. Yine aynı maddede teknik şartnamelerde, milli ya da milletler arası teknik standartlara uygunluğun sağlanmasına ilişkin düzenlemelerin yapılabileceği, teknik nitelikler ve ifadelerin bulunacağı, belirli bir markanın, modelin, patentin, menşeinin, kaynağın ya da ürünün belirtilemeyeceği, ancak milli ya da milletler arası teknik standartlar olmaması ya da teknik niteliklerin belirlenme imkanı bulunmadığı durumlarda "veya dengi" ibaresine yer verilmesi kaydıyla markanın ya da modelin belirtilebileceği hükmü yer almaktadır.

Diğer taraftan, yapım işlerinde teknik şartnamenin yanısıra işin projesinin de hazırlanması gerekmekte olup, teklif ve sözleşme türü işin projesine göre belirlenmektedir. Bu hususa ilişkin olarak 4734 sayılı Kanun'un "İdarelerce uyulması gereken diğer kurallar" başlıklı 62'nci maddesinin (c) bendinde,

Yapım işlerinde arsa temin edilmeden, mülkiyet, kamulaştırma ve gerekli hallerde imar işlemleri tamamlanmadan ve uygulama projeleri yapılmadan ihaleye çıkılamaz. İhale konusu yapım işinin özgün nitelikte ve karmaşık olması nedeniyle teknik ve mali özelliklerinin gerekli netlikte belirlenemediği durumlarda ön veya kesin proje üzerinden ihaleye çıkılabilir. Uygulama projesi bulunan yapım işlerinde anahtar teslimi götürü bedel teklif alınmak

suretiyle ihale yapılması zorunludur. Ancak, doğal afetler nedeniyle uygulama projesi yapılması için yeterli süre bulunmayan yapım işlerinde ön veya kesin proje üzerinden, her türlü onarım işleri ile işin yapımı sırasında belli aşamalarda arazi ve zemin etütleri gerekmesi veya uygulamada imar ve güzergâh değişikliklerinin muhtemel olması nedenleriyle ihaleden önce uygulama projesi yapılamayan, bina işleri hariç, yapım işlerinde ise kesin proje üzerinden ihaleye çıkılabilir. Bu işlerin uygulama projesi yapılabilen kısımlar için anahtar teslimi götürü bedel, uygulama projesi yapılamayan kısımlarda ise her bir kalem iş için birim fiyat teklif almak suretiyle ihale yapılabilir. Arsa temini, mülkiyet ve kamulaştırma işlemlerinin tamamlanması şartı, baraj ve büyük sulama, içmesuyu isale hattı, enerji nakil hattı, trafo, trafo merkezleri, şalt tesisleri, kaptajlar, su depoları, karayolu, liman ve havaalanı, demiryolu, petrol ve doğalgaz boru hattı projelerinde aranmaz. (4734 sayılı Kamu İhale Kanunu)

hükmü yer almaktadır. Anılan hükümde yapım işlerinde işin uygulama projelerinin yapılmaksızın ihalelere çıkılamayacağı, uygulama projesi olan yapım işlerinde anahtar teslimi götürü bedel teklif alınarak ihalelerin yapılması ve ihale uhdesinde kalan istekliyle anahtar teslimi götürü bedel sözleşme⁴ imzalanmasının zorunlu olduğu düzenlenmektedir. Fakat, ihaleye konu yapım işlerinin kendilerine özgü durumlarının bulunması ve karışık olmaları sebebiyle teknik ve malî nitelikleri gereken açıklıkta belirlenemeyen hallerde ön veya kesin projeler hazırlanarak ihalelere çıkılabileceği, ön veya kesin projesi olan ya da uygulama projesi yapılamayan yapım işlerinde ise birim fiyat teklif alınarak ihalelere çıkılabileceği ve ihale uhdesinde kalan istekliyle birim fiyat sözleşme imzalanabileceği⁵ belirtilmektedir.

Diğer taraftan, Kamu İhale Genel Tebliği'nin "Personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımlarında teklif fiyata dahil olacak giderler" başlıklı 78'inci maddesinin 78.5 alt başlıklı maddesinde yer alan "78.5. Personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı ihalelerinin birim fiyat teklif alınmak suretiyle gerçekleştirilmesi ve ihale üzerinde bırakılan istekli ile birim fiyat sözleşme imzalanması zorunludur. (Kamu İhale Genel Tebliği)" açıklaması gereğince personel çalıştırılmasına dayalı olan hizmet alımlarına

⁴ Anahtar teslimi götürü bedel sözleşme: Yapım işlerinde; uygulama projeleri ve bunlara ilişkin mahal listelerine dayalı olarak, işin tamamı için isteklinin teklif ettiği toplam bedel üzerinden yapılan sözleşme türüdür.

⁵ Birim fiyat sözleşme: Yapım işlerinde; ön veya kesin projelere ve bunlara ilişkin mahal listeleri ile birim fiyat tariflerine, mal veya hizmet alımı işlerinde ise işin ayrıntılı özelliklerine dayalı olarak; idarece hazırlanmış cetvelde yer alan her bir iş kaleminin miktarı ile bu iş kalemleri için istekli tarafından teklif edilen birim fiyatların çarpımı sonucu bulunan toplam bedel üzerinden gerçekleştirilen sözleşme türüdür.

ilişkin ihalelerde birim fiyat teklif alınarak ihale yapılması ve ihale uhdesinde kalan istekliyle birim fiyatlı sözleşmenin imzalanması gerekmektedir.

2.7.1.3. Yaklaşık Maliyetin Tespiti

Yaklaşık maliyet, 4734 sayılı Kanun'un "Yaklaşık maliyet" başlıklı 9'uncu maddesinde "*Mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihalesi yapılmadan önce idarece, her türlü fiyat araştırması yapılarak katma değer vergisi hariç olmak üzere yaklaşık maliyet belirlenir ve dayanaklarıyla birlikte bir hesap cetvelinde gösterilir. Yaklaşık maliyete ihale ve ön yeterlik ilânlarında yer verilmez, isteklilere veya ihale süreci ile resmî ilişkisi olmayan diğer kişilere açıklanmaz.*(4734 sayılı Kamu İhale Kanunu)" şeklinde ifade edilmektedir. Aktarılan hükümde yaklaşık maliyetin mal, hizmet ve yapım işleri ihalelerinin yapılmasından evvel idarelerce fiyat araştırmaları yapılmak suretiyle KDV dahil olmaksızın belirleneceği ve dayanaklarıyla beraber hesap cetveli üzerinde gösterileceği ifade edilmektedir. Aynı maddenin devamında yaklaşık maliyet tutarına ihalelere veya ön yeterliklere ilişkin ilânlarda yer verilmeyeceği, isteklilere ya da ihale sürecinde resmî ilişkisi bulunmayan başka kimselere açıklanmayacağı belirtilmiştir. Bu noktada ihale süreci ile resmi ilişkisi olan kişilerden, yaklaşık maliyeti tespit etmek ile görevlendirilenler, ihale yetkilisi ve ihale komisyonu üyeleri olduğu anlaşılmaktadır.

Teknik şartnamelerin hazırlanması aşamasının akabinde alımı planlanan mal, hizmet ya da yapım işleri için fiyat araştırması yapılmak suretiyle söz konusu alımın muhtemel tutarı, yani yaklaşık maliyeti belirlenmektedir. Yaklaşık maliyetin belirlenmesi sırasında kamu ihale mevzuatında belirlenen ilkeler çerçevesinde işlemlerin ifa edilmesi gerekmektedir. 4734 sayılı Kanun'a dayanılarak çıkarılmış olan her bir alım türüne ilişkin (mal alımları, hizmet alımları, yapım işleri, danışmanlık hizmet alımları) ihale uygulama yönetmeliklerinde "Yaklaşık maliyete ilişkin ilkeler" başlıklı maddelerinde yaklaşık maliyete yönelik kurallar bulunmaktadır (Akşen, 2017). Bu bağlamda bahse konu maddede ihalelere konu işlerde kullanılacak malzemeler, araçlar, teçhizatlar, makineler ve ekipmanların idarelerce verilmesi halinde; yaklaşık maliyetin, bu kalemlerin bedelleri dahil edilmeksizin hesaplanacağı ve bu kalemlerin listesinin yaklaşık maliyet hesap cetveli ekine konulması gerektiği düzenlenmektedir. Ayrıca yaklaşık maliyetin ihale komisyonlarınca teklif fiyatlarıyla beraber duyurulacağı, pazarlık usulüyle yapılan ihalelerdeyse son yazılı fiyat

teklifleriyle beraber duyurulacağı, bu safhadan evvel yaklaşık maliyetin duyurulamayacağı ve ilan edilemeyeceği hükmü de yer almaktadır. Öte yandan yaklaşık maliyetin idarelerce hesaplanmasının esas olduğu, fakat, işlere ilişkin özellikler nedeniyle, kamu idarelerince hazırlanması imkanı bulunmayan durumlarda teknik şartnamelerin danışmanlık hizmeti alınmak suretiyle hazırlanması halinde, bu doğrultuda yaklaşık maliyetlerin de aynı danışmanlık hizmet sunucularına hesaplatılabileceği hükmü de bulunmaktadır.

Yaklaşık maliyetin önemine bakıldığında; ihalenin her aşamasını ve dahi her bir aşamada yapılacak işlemleri etkileyen bir unsur olduğu görülmektedir. Şöyle ki, ihalede uygulanacak yeterlik kriterleri, ihalelerin ilanına ilişkin süreler ve ilanının yapılacağı yerler, ihalelerin yabancı isteklilerin teklif verebilmeleri açısından açık olup olmayacağı, ödenek miktarının ne kadar olması gerektiği, isteklilerce sunulan tekliflerdeki teklif fiyatlarının kıyaslanması, ihalelerde aşırı düşük tekliflere yönelik sorgulama yapılıp yapılmayacağı, işlere ilişkin bütçelerin programlanmasında, isteklilerce Kamu İhale Kurumuna yapılacak itirazın şikayet başvurularında Kurum hesabına yatırılacak başvuru bedelinin ne kadar olacağı, alım konusu hususla ilgili olarak 4734 sayılı Kanun'un 21'inci maddesinin (f) bendi ya da 22'nci maddesinin (d) bendinin uygulanıp uygulanamayacağı gibi pek çok alanda önemli olduğu anlaşılmaktadır.

2.7.1.4. İhale Usulünün Belirlenmesi

Kamu idarelerince gereksinim gördükleri mal ya da hizmet alımları ya da yapım işlerine yönelik olarak yaklaşık maliyetin tespit edilmesi akabinde söz konusu ihtiyacın hangi alım türü ile karşılanacağını belirlemenin gerekmektedir. İhtiyaca konu alım türünün belirlenmesinde söz konusu alıma ilişkin olarak tespit edilen yaklaşık maliyet tutarı büyük önem arz etmektedir. Zira, 4734 sayılı Kanun'da bazı alım türleri ile ihale veya alım yapılabilmesine ilişkin olarak, işin yaklaşık maliyet tutarına göre idarelere seçimlik hak tanınmaktadır.

Bu kapsamda kamu idarelerinin, 2020 yılı için, yaklaşık maliyet tutarı 323.398 TL ve daha aşağısında bulunan mal, malzeme ya da hizmet alımlarına ilişkin olarak 4734 sayılı Kanun'un 21'inci maddesinin (f) bendi çerçevesinde hiçbir koşul aranmaksızın pazarlık usulü ile ihale yapabilmeleri imkânı tanınmaktadır. Burada önemli olan husus "pazarlık usulü"nde ihale sürecinin diğer ihale usullerine göre daha kısa sürede

tamamlanması ve anılan bent kapsamında yapılacak ihalelerde ilan yapılmaksızın idarece belirlenecek en az üç isteklinin davet edilmesi suretiyle ihalenin gerçekleştirilmesidir. Dolayısıyla ihale yapılmasına karar verilen günün ertesi günü dahi ihale yapılabilir.

4734 sayılı Kanun’da üç ihale usulü öngörülmekte olup, bunlar açık ihale usulü, belli istekliler arasında ihale usulü ve pazarlık usulüdür. 4734 sayılı Kanun’da belirtilen ihale usulleri haricinde idarelerce ihale komisyonu kurmaksızın, ilan yapmaksızın, teminat almaksızın, yeterlik kriterleri aranma mecburiyeti olmaksızın ihale yetkililerince görevlendirilecek kişi ya da kişilerce fiyat araştırması yapılmak suretiyle ihtiyaçlarını doğrudan piyasadan sağlayabilmelerine imkân tanıyan doğrudan temin yöntemi olanağı da yer almaktadır.

Büyükşehir belediyeleri hudutları içerisinde olan kamu idarelerinin (2020 yılı için) 97.008 TL, diğer idarelerin 32.316 TL’ye kadar olan ihtiyaçlarının karşılanması adına 4734 sayılı Kanun’un 22’nci maddesinin (d) bendi çerçevesinde “doğrudan temin yöntemi” ile alım yapılabilmesi mümkün olmaktadır. Burada dikkat edilmesi gereken husus, kamu idarelerince bu bent kapsamında yapılacak olan alımlar adına ihale usullerinde yapılması zorunlu olan; ilanın yapılması, teminatın alınması, ihale komisyonunun kurulması, belli yeterlik kıstasları belirlenmesiyle şartnamelerin ve sözleşmenin hazırlanması gibi konuların yapılma zorunluluğu bulunmamasıdır. İhale yetkililerince görevlendirilecek kişi ya da kişilerce sadece fiyat araştırması yapılarak alım ya da işler yapılabilir. Anılan bent kapsamında mal ve hizmet alımlarının yanı sıra yapım işlerinin de yaptırılması imkânı bulunmaktadır.

Öte yandan, yaklaşık maliyeti eşik değerin yarısını⁶ aşan yapım işlerinin, herhangi bir koşul olmaksızın belli istekliler arasında ihale usulüyle yapılabilmesi imkânı da bulunmaktadır. Belli istekliler arasında ihale usulü, temel ihale usulü olmakla beraber ancak 4734 sayılı Kanun’da belirtilen durumlarda yapılabilmekte ve ihale iki ayrı aşamada gerçekleştirilmektedir. İki ayrı aşamadan oluşan bu usulde alım sürecinin uzaması nedeniyle, idarelerce diğer usullere nazaran daha az tercih edilmektedir.

Diğer bir alım yöntemi ise istisna kapsamında yapılacak alımlar olup, istisnalar 4734 sayılı Kanun’un 3’üncü maddesinin birinci fıkrasında bentler halinde düzenlenmektedir. Kamu idarelerince anılan bentler dahilinde belirtilen şartların

⁶ 2020 yılı için 65.213.187,00 TL / 2 = 32.606.593,50 TL.

oluşması halinde, istisna kapsamında alım yapılabilir. Veyahut 4734 sayılı Kanun kapsamı dışında (yap işlet devret vb.) alımının da yapılabilmesi mümkündür. Sonuç olarak ihale yetkilisince ihtiyaca konu alıma ilişkin yaklaşık maliyet tutarı ve ihale usulleri ile diğer alım yöntemlerini değerlendirmek suretiyle ihale usulüne veya diğer alım türlerinden birine karar verilmesi gerekmektedir.

Bu bağlamda kamu idarelerince yapılacak ihalelerde ihtiyaca konu alımın özelliklerinin, varsa teknik kriterlerinin net bir şekilde belirlenmesi, alım konusu hususun yaklaşık maliyetinin ilgili ihale uygulama yönetmeliklerinde belirtildiği şekilde hesaplanması ihalenin sağlıklı, uygun, hatasız bir şekilde gerçekleştirilmesi adına önem taşımaktadır. İhtiyaca ilişkin yaklaşık maliyetin hesaplanmasının akabinde yaklaşık maliyet tutarına göre ihale yetkilisi tarafından ihale usulünün veya alım türünün belirlenmesi gerekmektedir. İhale usulüne karar verilmesi aşamasında, öncelikle ihalenin açık ihale usulü ile yapılıp yapılamayacağının belirlenmesi gerekmekte olup, yaklaşık maliyet tutarı ve alım konusu mal veya hizmetin ya da yaptırılacak işin özellikleri dikkate alınmak suretiyle ihale usulünün belirlenmesi önem arz etmektedir.

2.7.1.5. İhale Kayıt Numarasının (İKN) Alınması

Kamu İhale Genel Tebliği'nin "İhtiyaç raporunun hazırlanması ve İKN Alınması" başlıklı 30.1. maddesinin 30.1.1 alt başlıklı maddesinde,

İdare, ihalelere ilişkin iş ve işlemlere başlamadan önce EKAP üzerinde bulunan bir uygulama yardımı ile ihtiyaç raporu hazırlayacaktır. Hazırlanan bu ihtiyaç raporunda yer alan bilgiler daha sonra ihale ve ön yeterlik dokümanının hazırlanmasında kullanılmaktadır. İhtiyaç raporu hazırlandıktan sonra EKAP'tan ihale kaydı yapılarak işlemlere devam edilecektir. Daha sonra yapılacak işlemlerin takip edilebilmesi için kaydı yapılan ihaleye sistem tarafından geçici bir numara verilmektedir. İhale onay işlemlerinin gerçekleştirilmesinden sonra ise EKAP'tan İhale Kayıt Numarası (İKN) alınarak daha önceden oluşturulmuş ihtiyaç raporu ile İKN ilişkilendirilecektir. (Kamu İhale Genel Tebliği)

açıklaması yer almaktadır. Anılan Tebliğ açıklaması ile kamu idarelerince ihalelere yönelik iş ve işlemlerinin başlanmasından evvel EKAP'ta bir program aracılığıyla ihtiyaçlarına ilişkin raporlarının hazırlanması gerektiği, ihtiyaçlarına ilişkin raporlarında bulunan verilerin sonrasında ihaleye ya da ön yeterliğe ilişkin dokümanların düzenlenmesinde yararlanılacağı ifade edilmektedir. İhtiyaç raporlarının düzenlenmesi sonrasında EKAP'ta ihtiyaçlara yönelik ihale kaydının

yapılması gerektiği ve kaydı yapılmış olan ihalelere ilişkin işlemlerin takibinin yapılabilmesi adına geçici bir numara verileceği de belirtilmektedir.

Akabinde sistem tarafından yönlendirilmek suretiyle ilgili idarelerce EKAP üzerinde ihale kayıt numarası (İKN) alınmaktadır. EKAP üzerinde gerçekleştirilen tüm ihaleler için (istisna kapsamında yapılan alımlar da dahil olmak üzere) İKN verilmektedir. Doğrudan temin yöntemi, bir ihale usulü olmadığından İKN alınması gerekmemektedir. İKN alındıktan sonra ise EKAP üzerinde ihtiyaç raporunun, ilgili ihtiyaca ilişkin kaydı yapılmış ihaleyle bağlanması işleminin yapılması gerekmektedir. “İhtiyaç raporunun ihaleyle bağlanması işlemi” akabinde, EKAP üzerinde ihale veya ön yeterlik dokümanı oluşturulması gerekmektedir.

2.7.1.6. İhale veya Ön Yeterlik Dokümanlarının Hazırlanması

4734 sayılı Kanun’un 19’uncu maddesinde yer verilen “Açık ihale usulü” ve 21’inci maddesinde yer verilen “Pazarlık usulü” kapsamında yapılacak ihalelerde ihale dokümanının hazırlanması yeterli iken, 20’nci maddesinde yer verilen “Belli istekliler arasında ihale usulü” ile gerçekleştirilecek ihalelerdeyse ihale dokümanının yanı sıra ön yeterlik dokümanının hazırlanması da gerekmektedir.

Kamu İhale Genel Tebliği’nin “İhale ve ön yeterlik dokümanının hazırlanması” başlıklı 30.2 maddesinin 30.2.1 alt başlıklı maddesinde yer verilen “*Kanun kapsamındaki ihalelerde ön yeterlik ve ihale dokümanının EKAP üzerinden hazırlanması zorunludur. İKN’si alınmış ve ihtiyaç raporu hazırlanmış her bir ihale için idari şartname/ön yeterlik şartnamesi ve sözleşme tasarısı hazırlama işlemleri EKAP’ın sunduğu bir uygulama yardımı ile yapılacaktır. Teknik şartname ve ihale dokümanında yer alması gerekli diğer belgelerin ise, EKAP’ta dosya uzantıları belirtilen formatlarda EKAP’a yüklenmesi gerekmektedir.* (Kamu İhale Genel Tebliği)” açıklaması yer almaktadır.

“İhale dokümanı” idari şartname, teknik şartname ve sözleşme tasarısı ile standart formlardan oluşmaktadır. Teknik şartname, alıma konu mal, hizmet ya da yapım işinin teknik kıstaslarının ve özellikleri ile niteliklerinin belirtildiği doküman olup fiziki ortamda hazırlanarak EKAP’a yüklenmesi, idari şartname ve sözleşme tasarısının ise EKAP üzerinde hazırlanması gerekmektedir. İdari şartname isteklilerin uymaları gereken talimatlar ve ihalede uyulması gereken kuralların belirtildiği, sözleşme tasarısı işin yürütülmesi esnasında tarafların uymaları gereken yükümlülükleri içeren

dokümandır. “Ön yeterlik dokümanı”nın belli istekliler arasında ihale usulü kapsamında yapılacak ihalelerin ilk aşamasında EKAP üzerinde hazırlanması gerekmekte olup, ön yeterlik şartnamesi standart formlar ve diğer belgelerden oluşmaktadır. Ön yeterlik şartnamesi, ön yeterlik değerlendirmesinde aranacak yeterlik kriterlerinin ve puanlama kriterlerinin nasıl yapılacağına ilişkin bilgilerin yer aldığı dokümandır.

Diğer taraftan, 4734 sayılı Kanun’un “İhale ve ön yeterlik dokümanının içeriği ve idari şartnamede yer alması zorunlu hususlar” başlığını taşıyan 27’nci maddesinde; ihale dokümanlarında isteklilerce uyulması gerekli bulunan direktifleri de kapsayan idari şartnamelerle yaptırılacak işlerin projelerini de içeren teknik şartnamelerin, sözleşme tasarısının ve gereken başka bilgi ve belgelerin olacağı, ön yeterlik dokümanlarındaysa adaylarda aranılan koşulların, ön yeterlik kıstaslarının ve gerekli diğer bilgi ve belgelerin olacağı hükmü yer almaktadır.

Kamu idarelerince yapılacak olan ihalelere ilişkin olarak, temel kararların (alımın türünün, ihale usulünün, teklif türünün, kısmi teklife açık olup olmamasının vb.) belirlenmesi ve yaklaşık maliyete ilişkin tutarın kaydedilerek İKN alınmasıyla başlayan EKAP işlemleri; sonrasında teknik şartnameyle yapım işlerinde projelerin fiziki ortamda hazırlanmak suretiyle elektronik dosyasının EKAP’a kaydedilmesi ve idari şartnameyle sözleşme tasarısının oluşturulmasıyla devam etmektedir. EKAP üzerinde kaydedilen bu bilgiler aracılığıyla ihalelerin ilanları ve ihalelere ilişkin standart formlar EKAP’ta otomatik şekilde oluşturulabilmektedir.

2.7.2. İhale Aşamasında Yapılması Gereken İşlemler

İhtiyacın ortaya çıkmasıyla başlayan kamu alım sürecinde ihale öncesi işlemler yapıldıktan sonra ihale aşaması işlemlerinin yapılması gerekmektedir. İhale, 4734 sayılı Kanun’da ihale yetkilisinin onayını müteakip Kanunda belirtilen usuller ve koşullar çerçevesinde mal, hizmet alımlarıyla yapıma ilişkin işlerin isteklilerin içerisinden belirlenecek biri uhdesinde kalması neticesinde, idareyle yüklenici arasında sözleşme imzalanmasıyla sona eren süreç olarak tanımlanmaktadır. Dolayısıyla ihale aşamasında öncelikli olarak, ihale dokümanının hazırlanıp EKAP’a kaydedilmesi ve akabinde ihale onayının alınması işleminin yapılması gerekmektedir. Sonrasında ihale ilanının yapılması, ihale komisyonunun kurulması, gerekli durumlarda ihale veya ön yeterlik dokümanlarında değişiklik ve açıklama yapılması

işlemlerinin gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Daha sonra ise isteklilerce ihalelere teklif veya başvuruların sunulması, ihale komisyonları tarafından isteklilerce sunulan tekliflerin veya başvuruların değerlendirilmesine ilişkin işlemlerin yapılması, yapılan değerlendirmeler neticesinde ihaleye ilişkin karar alınması ve onaylanması, kesinleşmiş olan ihale kararlarının isteklilere bildirilmesi işlemlerinin yapılması gerekmektedir.

Elektronik İhale Uygulama Yönetmeliği'nin "İhalelerde uyulması zorunlu hususlar" başlıklı 4'üncü maddesi gereğince kamu kurum ve kuruluşları tarafından ihale sürecine ilişkin olarak aşağıdaki işlemlerin EKAP üzerinden gerçekleştirilmesinin zorunluluğu bulunmaktadır:

"...e) Doküman indirenlerin kaydı.

f) İlan işlemlerinin yapılması.

g) Dokümanda açıklama ve değişiklik işlemlerinin yapılması.

ğ) İhale komisyonu oluşturma işlemleri.

h) Başvuru ve tekliflerin kaydı.

ı) Başvuru ve teklif değerlendirme işlemlerinin kaydı.

i) Teyit işlemleri.

j) Sonuç bildirim işlemleri.

k) İhale iptal işleminin kaydı...(Elektronik İhale Uygulama Yönetmeliği)"

Aktarılan yönetmelik hükmünden, ihale sürecine ilişkin olarak ihale ilan işlemlerinin, ihale komisyonu oluşturma işlemlerinin, dokümanda açıklama ve değişiklik yapılması işlemlerinin, doküman indirenlerin kaydının, tekliflere ve başvurulara ilişkin kaydın, tekliflerin ve başvuruların değerlendirilmesine ilişkin işlemlerin kaydının, yasaklılık teyidine ilişkin işlemlerinin, ihalelerin sonucuna ilişkin bildirim işlemlerinin, ihalelerin iptali halinde buna ilişkin işlemlerin kayıtlarının EKAP üzerinden gerçekleştirileceği anlaşılmaktadır.

2.7.2.1. İhale Onayının Alınması

Kamu alım süreci içerisinde ihale öncesi aşamada yapılması gereken işlemlerden sonra ihale onayının alınması gerekmektedir. İhale süreci, ihale onayıyla başlamakta ve bu da ihalenin yapılabilme koşulunu oluşturmaktadır. İhale onayının alınması işlemi,

ihale öncesi aşamada hazırlanan ihaleye konu işe ait yaklaşık maliyet hesap cetvelinin, teknik ve idari/ön yeterliğe ilişkin şartnamelerin, sözleşme tasarısının, standart formların ve diğer dokümanların ihale onay belgesine eklenmek suretiyle ihale yetkilisine sunulurarak onaylatılması işlemidir (Şahin, 2016).

4734 sayılı Kanun'un "İhale işlem dosyası" başlıklı 7'nci maddesinde yer verilen hüküm uyarınca; kamu idarelerince ihalesi yapılacak her bir alım ya da işler için ihale yetkilisince verilen onaya ilişkin onay belgesi ile ekinde bulunan yaklaşık maliyet hesap cetvelinin, ihale dokümanını oluşturan teknik şartname, idari şartname ve sözleşme tasarısı ile standart formların, ilâna ilişkin metinlerin, adaylarca ya da isteklilerce sunulan başvurular ya da teklifleri ve diğer belgeleriyle ihale komisyonunca düzenlenen tutanak ve kararlar gibi ihale sürecine ilişkin tüm belgelerin yer alacağı ihale işlem dosyasının düzenlenmesi gerekmektedir. Söz konusu ihale işlem dosyaları, dava veya şikâyet durumlarında denetim elemanlarınca ihale ile ilgili olarak gerekli inceleme yapabilmeleri açısından önem arz etmektedir (Boyras, 2018).

2.7.2.2. İhale İlanının Yapılması

4734 sayılı Kanun'un "İdarelerce uyulması gereken diğer kurallar" başlıklı 62'nci maddesinin (f) bendinde yer alan "*İhale dokümanı hazırlanmadan ilân yapılamaz. İlân sürelerinin hesaplanmasında ilânın yayımlandığı gün dikkate alınır, ihale günü veya son başvuru günü dikkate alınmaz. 13 üncü maddede belirtilen ilân sürelerine uyulmak üzere, ilân yapılmasına kadar geçecek süre de gözönüne alınarak ilân yapılacak yerlere yeterli süre öncesinde ilân metinlerinin gönderilmesi zorunludur.* (4734 sayılı Kamu İhale Kanunu)" hükmü uyarınca ihalelere ilişkin doküman hazırlanmaksızın ihalenin ilanı yapılamamaktadır. Anılan madde hükmünde 4734 sayılı Kanun'un 13'üncü maddesinde belirlenmiş olan, ilanlara ilişkin sürelerle uyulması gayesiyle, ilanın yayımlanmasına dek geçirilecek süre dikkate alınarak ilanın yayımlanacak yerlere süresinden evvel ilana ilişkin metinlerin gönderilme mecburiyeti bulunmaktadır. İlâna ilişkin sürelerin hesaplamasının yapılmasında ilânın yayımlandığı gün göz önünde tutulurken, ihalenin yapılacağı gün ya da başvurunun günü göz önünde tutulmamaktadır.

İhale ilanlarına ilişkin süreler ve kurallarıyla ön ilanlara yönelik hususlara 4734 sayılı Kanun'un 13'üncü maddesinde yer verilmektedir. 4734 sayılı Kanun'da ilan sürelerine ilişkin kurallar eşik değerlere göre belirlenmektedir. Eşik değer, Kanun'un 8'inci

maddesinde kamu alımlarına yönelik gerçekleştirilen ihalelerde birtakım sınırları ve süreçleri (ihale ilanlarına ilişkin süreler ve kurallarıyla ihalelerin yalnızca yerli isteklilere açık olmasına ilişkin sınır değeri) belirleyen parasal tutarlar olarak tanımlanmakta ve aynı maddede eşik değerler (tutar olarak 2020 yılında mal ve hizmet alımları için genel bütçe kapsamındaki idarelerde 1.778.525 TL, diğer bütçeli idarelerde 2.964.217 TL ve yapım işleri için tüm idarelerde 65.213.187 TL olarak uygulanır) belirtilmektedir.

4734 sayılı Kanun'un 13'üncü maddesinin (a) bendinde, yaklaşık maliyet tutarları eşik değerlere eşit ya da bu değerlerin üzerinde bulunan ihaleler açısından açık ihale usulüyle yapılacak ihaleler için asgari kırk gün evvel, belli istekliler arasında ihale usulüyle yapılacak ihaleler için ön yeterlilik ilanlarının son başvuru tarihlerinden asgari ondört gün evvel ve pazarlık usulüyle yapılacak ihaleler için ihale tarihlerinden en az 25 gün evvel Kamu İhale Bülteni'nde asgari bir kez ilan verilmek suretiyle yayımlanması gerektiği belirtilmektedir. Ayrıca aynı bent hükmü uyarınca yaklaşık maliyet tutarı eşik değerlere eşit ya da bu değerlerin üzerinde belli istekliler arasında ihale usulüyle yapılacak ihaleler için ön yeterliklerin değerlendirilmesi neticesinde yeterlikleri tespit edilen adaylara ihale tarihinden asgari kırk gün evvel davet mektubunun gönderimi gerekmektedir.

İhalelere ilişkin ilanların, elektronik araçlarla düzenlenmesi ve duyurulması durumunda yaklaşık maliyet tutarı eşik değerlere eşit ya da bu değerlerin üzerinde açık ihale usulüyle yapılacak ihalelerdeki kırk gün olan ilan süresi yedi gün azaltılabilmektedir. İlanla birlikte ihaleye ya da ön yeterliğe ait dokümana EKAP'tan ulaşılabilmesi durumunda, yaklaşık maliyet tutarı eşik değerlere eşit ya da bu değerlerin üzerinde açık ihale usulüyle gerçekleştirilecek ihalelerdeki kırk gün olan ilana ilişkin süre ile belli istekliler arasında ihale usulüyle gerçekleştirilecek ihalelerdeki ön yeterlikleri tespit edilen adaylara yapılacak kırk gün olan davete ilişkin sürenin beş gün kısaltılabilmesi mümkündür.

Kanunun 13'üncü maddesinin (b) bendinde, yaklaşık maliyet tutarları eşik değerlerin altında kalan ihalelere ilişkin ilan süreleri düzenlenmiş olup, anılan bendin (1) numaralı alt bendinde belirtilen parasal limitler içerisinde yer alan alımlarda ihale gününden asgari yedi gün evvel Kamu İhale Bülteninde ve işin ifa edileceği mahalde çıkan gazetelerden asgari ikisinde asgari birer kez yayımlanarak duyurulması gerektiği belirtilmektedir. Kanunun 13'üncü maddesinin (b) bendinin (2) numaralı alt bendinde

belirtilen parasal limitler içerisinde yer alan alımlarda ihale gününden asgari ondört gün evvel Kamu İhale Bülteninde ve işin ifa edileceği mahalde çıkan gazetelerden birinde asgari bir kez ilân edilmesi gerekmektedir. Kanunun 13'üncü maddesinin (b) bendinin (3) numaralı alt bendinde belirtilen parasal limitler içerisinde yer alan alımlarda ise ihale gününden asgari yirmibir gün evvel Kamu İhale Bülteninde ve işin ifa edileceği mahalde çıkan gazetelerden birinde asgari bir kez yayımlanarak ilân edilmek suretiyle duyurulması gerekmektedir.

4734 sayılı Kanun'un "İlânın uygun olmaması" başlıklı 26'ncı maddesine göre Kanunda belirlenmiş sürelerle uygun yapılmayan ilanlar geçersiz sayılmaktadır.⁷

Kanunun 13'üncü maddesinde ön ilanlara ilişkin hükümlere de yer verilmiş olup, anılan maddenin beşinci fıkrasında kamu idarelerince, yaklaşık maliyeti eşik değerlere eşit ya da bu değerlerin üzerinde bulunan ihalelere ilişkin olarak Kamu İhale Bülteninde ön ilan yapılabileceği, uluslararası ilan yapılan durumlar dahil ön ilan yapılması durumunda kırk gün olan ilana ve davete yönelik sürenin yirmi dört güne kadar düşürülebileceği düzenlenmektedir.

Anılan maddenin altıncı fıkrasında kamu idarelerince yapılacak ön ilanlara bulunması mecburi hususlara ilişkin olarak;

- a) İdarenin adı, adresi, telefon ve faks numarası ile elektronik posta adresi.
- b) İhalenin adı, niteliği, türü ile mal ve hizmet alımlarında kalemler ve tahmini miktarlar, yapım işlerinde ise işin yapılacağı yer, yapı tekniği ve ihtiyaç programına göre tahmin edilen fiziki miktarı veya kapsamı.
- c) Çerçeve anlaşma yapılıp yapılmayacağı.
- d) İhalenin yapılacağı yer.
- e) İhale ilanının yılın hangi çeyreğinde yayımlanacağı. (4734 sayılı Kamu İhale Kanunu)

bilgilerinin belirtilmesinin zorunluluğu bulunmaktadır. Bununla beraber ön ilan yapılması durumlarında, süreye yönelik indirimden yararlanılabilmesi adına ihaleye ilişkin ilanın, ön ilanın yayım tarihinden asgari kırk gün sonra yayımlanması ve

⁷ 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 13., 24., ve 25'inci maddelerdeki hükümlere uygun olmayan ilanlar geçersizdir. Bu durumda, ilan bu maddelere uygun bir şekilde yenilenmedikçe ihale veya ön yeterlik yapılamaz. Ancak, 13'üncü maddede belirtilen ilanın yapılmaması veya ilan sürelerine uyulmaması halleri hariç olmak üzere, yapılan ilanlarda 4734 sayılı Kanun'un 24 ve 25'inci madde hükümlerine uygun olmayan hatalar bulunması durumunda, 13'üncü maddeye göre yirmibeş ve kırk günlük ilan süresi bulunan ihalelerde ilanların yayımlanmasını takip eden onbeş gün diğer ihalelerde ise on gün içinde hatalı konular için düzeltme ilanı yapılmak suretiyle ihale veya ön yeterlik gerçekleştirilebilir.

ihalelerin açık ihale usulü ya da belli istekliler arasında ihale usullerinden birisiyle yapılması zorunlu bir durum olmaktadır. Kamu idarelerince ön ilan yapılması idareler açısından bir ihale ifa etme mecburiyeti getirmemekle beraber, ön ilanlar Kamu İhale Bülteni’nde ücretsiz yayımlanmaktadır.

4734 sayılı Kanun’un belirtilen ilan sürelerine ilişkin hükümlerinin Kanunun yayımlandığı 2002 yılı şartlarına göre hazırlanmış olması, o dönemlerde internetin ve dolayısıyla idarelerde bilgisayar kullanımının yaygın olmaması nedenleriyle ihale ilan edilme süreleri uzun tutulmuştur. Ayrıca, yaklaşık maliyeti eşik değerin altındaki ihalelerin işin yapılacağı yerlerdeki yerel gazetelerde ilan zorunluluğu bulunmaktadır. Teknolojinin hızla ilerlemesine, bilgisayarsız idare, neredeyse internetsiz köy kalmamasına rağmen yerel gazetelerde ilan zorunluluğunun halen bulunuyor olması idarelerin bütçelerinde ciddi bir külfet olarak belirlemekte olup, ilanların halihazırda Kamu İhale Bülteni’nde ilan ediliyor olması nedeniyle bu durum idareler açısından gereksiz işlem ve zaman kaybına neden olmaktadır. Dolayısıyla kanun ilan sürelerinin kısaltılmasına ve yerel gazetelerde ilan zorunluluğunun kaldırılmasına yönelik ciddi ve ivedi bir revizyona gidilmesi gerektiği düşünülmektedir.

2.7.2.3. İhale Komisyonunun Kurulması

İhale komisyonunun kurulumuna ve işleyişine ilişkin hususlar 4734 sayılı Kanun’un “İhale komisyonu” başlıklı 6’ncı maddesinde düzenlenmiştir. Kanunun anılan maddesi gereğince, ihale yetkilisince, ihaleye ilişkin ilan ya da davet gününü takip eden azami üç gün içinde ihalenin gerçekleştirilmesi amacıyla ihale komisyonu oluşturulmaktadır. İdarelerce bu yetkilere haiz kişi, kurul ya da görevlileri, kendi mevzuatlarında belirlenmekte olması nedeniyle idarelerin tabi oldukları mevzuat çerçevesinde ihale yetkilisinin idarelerce belirlenmesi gerekmektedir. İhale yetkilileri ya da ihale yetkilisinin kurul olması durumunda kurul üyeleri ihale komisyonlarında üye olamamaktadır. Ayrıca “İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslara ilişkin Yönetmelik” uyarınca ön mali kontrol görevinde bulunanlar da ihale sürecinde görev alamamaktadırlar (Şahin, 2016).

İhale komisyonlarınca sağlıklı karar alınabilmesi adına ihale komisyonu üye sayısının beş kişiden az olmaması şartıyla tek sayıda belirlenmesi gerekmektedir. Bu bakımdan ihale yetkilisi, ihalenin gerçekleştirilmesini sağlamak üzere ihale komisyonunu biri komisyonun başkanı, iki üyenin ihaleye konu işe ilişkin uzman ve birini muhasebeye

ya da mali işlere ilişkin personel olması koşuluyla en az beş ve tek sayıda ve yedek üyeleri de belirleyerek oluşturması gerekmektedir. Danışmanlık hizmet alımı ihalelerinde, muhasebe veya mali işlerden sorumlu personel dışındaki diğer üyelerin ihale konusu işin uzmanı olması zorunluluğu bulunmaktadır (Aksoy ve Şimşek, 2010).

İlgili ihaleye ilişkin işlem dosyasının birer örnekleri, gerekli incelemelerin yapılması gayesiyle ihaleye ait ilân ya da davet tarihini izleyen üç gün içerisinde ihale komisyonunun üyelerine verilmektedir. Söz konusu dosyada; ihaleye ilişkin onay belgesi ve ekinde bulunan yaklaşık maliyet hesap cetveli, ihaleye ait doküman, ilana ilişkin metinler, adaylarca ya da isteklilerce sunulan başvurulara veya tekliflere ilişkin dosyalar ile diğer belgeler ve ihale sürecine ilişkin diğer tüm belgeler yer almaktadır. İhale komisyonlarının ihaleyi yapan idare personelinden oluşturulması gerekmekte olup, ihaleyi yapan idare bünyesinde yeteri kadar ya da nitelikte personelin olmaması durumunda Kanun kapsamında bulunan diğer idarelerden komisyon üyesi atanabilmektedir (Şahin, 2016).

4734 sayılı Kanun'un 6'ncı maddesinin dördüncü fıkrasında yer verilen *“İhale komisyonu eksiksiz olarak toplanır. Komisyon kararları çoğunlukla alınır. Kararlarda çekimser kalınamaz. Komisyon başkanı ve üyeleri oy ve kararlarından sorumludur. Karşı oy kullanan komisyon üyeleri, gerekçesini komisyon kararına yazmak ve imzalamak zorundadır.(4734 sayılı Kamu İhale Kanunu)”* hükmü gereğince ihale komisyonlarının tüm üyeleriyle birlikte toplanacağı, komisyonun kararlarının çoğunluk şeklinde alınacağı, kararlarda çekimser kalınamayacağı belirtilmekte olup, bununla birlikte komisyonun başkanının ve üyelerinin oylarından ve kararlardan sorumlu olup, aleyhte oy kullanan komisyon üyelerinin, gerekçelerini kararlara yazıp imzalamaları mecburiyeti bulunmaktadır. Ayrıca ihale komisyonları tarafından alınacak kararların ve düzenlenecek tutanakların, komisyonun başkanı ve üyelerinin adlarının, soyadlarının ve görev unvanlarının belirtilmek suretiyle imzalanması gerektiği hususuna da aynı maddede yer verilmektedir.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin “İhale yetkilisi ve ihale komisyonu” başlıklı 5'inci maddesinin 5.7 alt başlıklı maddesinde yer verilen *“İhaleyi gerçekleştiren ihale komisyonu üyeleri söz konusu ihaleye ilişkin olarak yapılan sözleşme sonucunda teslim edilecek mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin muayene ve kabul komisyonunda veya kontrol teşkilatında görev alabilir. Ancak yapılan bir sözleşme ile ilgili olarak kontrol teşkilatında yer alan görevliler, sözleşme sonucunda hizmet*

alımları ve yapım işleriyle ilgili muayene ve kabul komisyonunda görev alamazlar.(Kamu İhale Genel Tebliği)” açıklaması gereğince alım ya da işlerin kontrolünü yapan idare görevlileri, alımın ya da işlerin muayene ve kabulünü gerçekleştirememektedirler.

Kamu idarelerince ihtiyaca konu alımın gerçekleştirilmesinde, ihtiyaç raporunun hazırlanmasından itibaren yapılacak olan işlemler ihale yetkilisi tarafından yönlendirilmektedir. İhale onayının alınması akabinde ihale ilanı yapılmakta ve ilanın yayımlanmasına müteakip en geç 3 gün içerisinde ihale yetkilisince sonraki ihale işlemlerini gerçekleştirmek üzere ihale komisyonu görevlendirmesi yapılmaktadır. İhale komisyonunun görevlendirilmesinden sonra ihale ile ilgili tüm işlemler, ihale komisyonu karar alınıncaya kadar ihale komisyonu tarafından yerine getirilmektedir. Karar alınması ile komisyonun görevi sona ermektedir.

2.7.2.4. İhale veya Ön Yeterlik Dokümanlarının Görülmesi, İndirilmesi, Değişiklik ve Açıklama Yapılması

Kamu idarelerince hazırlanan ve her sayfası onaylanan ön yeterliğe ilişkin dokümanlar ile ihalelere ilişkin dokümanları, adaylarca ya da isteklilerce idarelerin ihale ilanlarında belirttikleri adreslerinde bedel ödemeksizin görülebilmesi mümkündür. İhale uygulama yönetmeliklerinin “İhale ve ön yeterlik dokümanının görülmesi ve EKAP üzerinden indirilmesi” başlıklı maddeleri gereğince ihalelere katılım sağlamak isteyen adaylar ve isteklilerce 01.06.2019 tarihinden itibaren dokümanın EKAP üzerinden e-imza kullanılarak indirilmesi zorunlu hale getirilmiştir.⁸ Anılan madde hükmü uyarınca adaylar ya da isteklilerin ortak girişim olmaları durumunda, ortaklarından herhangi birisinin dokümanı e-imza ya da m-imza kullanmak suretiyle indirmeleri yeterli olmaktadır. İlan yapılmayan ihalelerde doküman sadece davet edilenlerce görülebilmekte ve e-imza kullanılarak indirebilmektedir. EKAP’a kaydı bulunmayan gerçek ve tüzel kişiler adına, EKAP üzerinde ihale ya da ön yeterliğe ilişkin doküman indirilmesi mümkün bulunmamaktadır. Ortak girişimlerde, Türkiye Cumhuriyeti kanunlarına göre kurulan tüzel kişiler ve Türkiye Cumhuriyeti vatandaşları gerçek kişi ortakların tamamının EKAP’a kaydının bulunması

⁸ Kamu İhale Kurumunca 16.03.2019 tarihli ve 30716 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Yönetmelik değişikliği ile ihale dokümanının idarelerden satın alınması uygulaması 01.06.2019 tarihi itibarıyla kaldırılmıştır.

gerekmektedir. Dokümanların idarelerde görülmesi ve e-imza kullanılmak suretiyle indirilmesi adına kişilerden herhangi bir bedel talep edilmemektedir.

Ayrıca yabancı isteklilerin EKAP'a kaydedilmelerine ilişkin olarak Kamu İhale Kurulunca 13.11.2018 tarihli ve 2018/DK.D-357 sayılı Düzenleyici Kurul Kararı alınmıştır. Anılan Kurul kararında,

...1) Yabancı gerçek ve tüzel kişilerin yabancı kimlik numarası veya potansiyel vergi kimlik numarası kullanılmak suretiyle kimlik doğrulanması yapılarak EKAP'a kayıt işlemlerini gerçekleştirebileceklerine,

2) Bu kişilerin, Elektronik İhale Uygulama Yönetmeliği'nin 7 nci maddesinde belirtilen belgeleri kendi ülkesindeki mevzuat uyarınca düzenlenmiş dengi olanlarını ihale uygulama yönetmeliklerinin belgelerin sunulmuş şekline ilişkin düzenlemelerine uygun olarak sunmaları suretiyle EKAP'a kayıt işlemlerinin gerçekleştirilebileceğine...(Kamu İhale Kurulu kararı, 2018/DK.D-357)

şeklinde ifadelerine yer verilmiş olup, anılan tarih itibarıyla yabancı gerçek veya tüzel kişilerin EKAP'a kaydedilmesine başlanılmıştır (KİK, 2020k).

4734 sayılı Kanun'un "İhale dokümanında değişiklik veya açıklama yapılması" başlıklı 29'uncu maddesinin birinci fıkrasında ihalelere ilişkin ilanın yapılmasının sonrasında ihaleye ait dokümanda değişiklik yapılmamasının gerektiği, ancak değişikliğin yapılmasının zaruri bulunması hallerinde, buna gerekçe olacak neden ve mecburiyetlerin tutanak ile tespitinin yapılarak önceden yapılan ilanların geçerli olmayacağı ve ihale konusu işin ilanının tekrar aynı biçimde yapılacağı belirtilmektedir.

Aynı maddenin ikinci fıkrasında ihale ilânının yapılması sonrasında, isteklilerce tekliflerinin hazırlanmasında ya da işlerin gerçekleştirilmesinde etkisi olabilecek maddelerde sayısal ya da teknik hataların veya noksanlıkların idarelerce tespitinin yapılması veya istekliler tarafından yazıyla bildirimi durumunda, ihaleye ait dokümanda değişikliklerin yapılabileceği ifade edilmektedir. Bu değişiklikler ihaleye ait dokümanın bir bölümü olan "zeyilname" ile yapılmaktadır. Zeyilnameler ihale tarihinden asgari on gün evvel, ihale dokümanı indirenlerin tamamına bilgiye ulaşmalarını sağlayacak biçimde EKAP üzerinde gönderilmektedir. Zeyilnameyle değişiklik yapılması durumunda tekliflerinin hazırlanabilmeleri adına ilave süreye gereksinim görülmesi durumunda, ihalenin tarihi bir kere olmak kaydıyla azami yirmi gün zeyilnameyle ertelenebilmektedir. Ayrıca zeyilnamenin düzenlenmesi

durumunda, tekliflerini zeyilnameden evvel veren istekliler için tekliflerinin geri çekilmesi suretiyle tekrar teklif verebilme olanağı sağlanacağı hükmüne de yer verilmektedir. İsteklilerin tekliflerini geri çekmek suretiyle yeni bir teklif verme imkânı yalnızca bu madde kapsamında ve bir defaya mahsus olacak şekilde verilmektedir.

Anılan maddenin üçüncü fıkrasında ise isteklilerce tekliflerinin hazırlanması sürecinde ihaleye ait dokümanda açıklanmasında gereksinim görülen konulara ilişkin olarak ihale tarihinden yirmi gün önceye kadar yazı ile açıklama talebinde bulunulabileceği belirtilmektedir. Açıklama talebinin idarelerce uygun kabul edilmesi durumunda yapılacak açıklamanın, açıklama gününe dek doküman indiren tüm isteklilerin ihale tarihinden on gün evvel bilgiye ulaşmalarını sağlayacak biçimde ve açıklama talep eden istekliler belirtilmeden yazılı şekilde gönderilmesi gerekmektedir.

İhale öncesi aşamada yapılmakta olan işlemlerin tümü EKAP üzerinde gerçekleştirilmekte olup, gerçek veya tüzel kişilerce EKAP'a kayıtlı olmak şartıyla ihale veya ön yeterlik dokümanları EKAP üzerinden e-imza ile bedel ödenmeksizin incelenebilmekte ve teklif vermek istenmesi halinde yine bedelsiz bir şekilde indirme imkânları bulunmaktadır. Dokümanda değişiklik ya da açıklama yapılması gereken hallerde ise, değişiklik ya da açıklamalar, yine EKAP üzerinde tüm doküman indiren gerçek veya tüzel kişileri bilgilendirecek şekilde tebligat yoluyla iletilmektedir.

2.7.2.5. Tekliflerin ve Başvuruların Sunulması

4734 sayılı Kanun'un "Tekliflerin hazırlanması ve sunulması" başlıklı 30'uncu maddesinde isteklilerce tekliflerinin nasıl hazırlanacağı ve nasıl sunulması gerektiğine yönelik düzenlemelere yer verilmektedir. Bu bağlamda istekliler, katılım belgeleri ile idari şartnamelerde istenilen ekonomik ve mali yeterliğe, mesleki ve teknik yeterliğe ilişkin belgeleriyle idari şartnamelerde belirlenen düzenlemelere uygun bir biçimde idarelere sunmakla yükümlüdürler. Anılan maddenin birinci fıkrasındaki hüküm uyarınca isteklilerce; teklif mektubunun ve geçici teminatlarıyla idari ve teknik şartnamelerde ihalelere iştirak edebilme koşulu olarak istenilen tüm belgelerinin bir zarfa konulması gerekmektedir. Zarfların üzerinde isteklilerin adları, soyadları veya ticaret unvanları, tebligata esas açık adresleri, tekliflerinin hangi alıma ya da işe ilişkin olduğu ve ihaleyi gerçekleştiren idarelerin açık adreslerinin yazılarak yapıştırılması

gerekmektedir. Zarfların yapıştırılan yerlerinin, isteklilerce imzalanarak mühürlenmesi gerekmektedir.

İsteklilerce ihalelere ilişkin olarak sunulan teklif zarflarının içerisinde yer alan ve fiyat teklifi bilgilerinin belirtildiği belge olan “teklif mektuplarının” ihale uygulama yönetmelikleri ekinde yer alan standart formlara göre hazırlanması gerekmektedir. Buna göre teklif mektuplarının Kanun’un anılan maddesinin ikinci fıkrasında belirtildiği üzere; *“Teklif mektupları yazılı ve imzalı olarak sunulur. Teklif mektubunda ihale dokümanının tamamen okunup kabul edildiğinin belirtilmesi, teklif edilen bedelin rakam ve yazı ile birbirine uygun olarak açıkça yazılması, üzerinde kazıntı, silinti, düzeltme bulunmaması ve teklif mektubunun ad, soyad veya ticaret unvanı yazılmak suretiyle yetkili kişilerce imzalanmış olması...(4734 sayılı Kamu İhale Kanunu)”* şartlarının tamamını taşıması zorunluluğu bulunmaktadır. Ayrıca ihaleye ortak girişim şeklinde teklif veren isteklilerce teklif mektuplarının, tüm ortaklarca ya da yetki verdikleri kişilerce imzalanması gerekmektedir. Konsorsiyumlardaysa, konsorsiyum ortaklarınca teklif mektubunun işin uzmanlık gerektiren kısımları için teklif ettikleri bedelin ayrı ayrı yazılması suretiyle imzalanması gerekmektedir.

Teklif mektuplarında bulunması gereken koşullardan herhangi birinin bulunmaması hallerinde, değiştirilmesi, düzeltilmesi veya eksikliklerinin giderilmesi mümkün bulunmamaktadır.⁹ İsteklilerce usulüne uygun olmayan teklif mektubu sunulması halinde bu isteklilerin teklifleri değerlendirmeye alınmamaktadır. Teklif zarfları ihaleye ait dokümanda belirlenen ihale saatine dek idareye verilebilmekte olup, ihale saatinden sonra verilen teklif zarflarının kabul edilememesinden dolayı açılmaksızın ilgililere iade edilmesi gerekmektedir. İhale komisyonlarınca ihaleye ait dokümanda belirlenen ihale tarih ve saatine dek kaç adet teklif zarfı sunulduğunun bir tutanakla tespiti yapılmakta olup, bu husus ihalede hazır bulunanlara duyurulmak suretiyle ihaleye başlanılmaktadır. İhale komisyonlarınca öncelikli olarak teklif zarflarının alınış sırasına göre incelemesi yapılmaktadır. Öte yandan isteklilerce sunulan teklifler,

⁹ Başvuru veya teklif zarfı içinde sunulması istenilen belgeler ve bu belgelere ilgili mevzuat gereğince eklenmesi zorunlu olan belgelerden herhangi birinin, aday veya isteklilerce sunulmaması halinde, bu eksik belgeler idarelerce tamamlanamaz. 5 Aralık 2008 tarihli Resmî Gazete’de yayımlanan 5812 sayılı Kanun ile açıkça belge tamamlamaya son verildiği için eksik belge ya da belgelerin önemli veya önemsiz olması sonucu değiştirmeyecektir.

zeyilname düzenlemesi durumu dışında, hiçbir suretle geri alınamamakta ve değiştirilememektedir (Şahin, 2016).

4734 sayılı Kanun'un "Başvuru belgelerinin sunulması" başlıklı 31'inci maddesinde yer verilen "*Ön yeterliğe katılabilme şartı olarak istenilen bütün belgeler 30 uncu maddenin birinci ve üçüncü fıkralarında belirtilen esas ve usullere uygun olarak idareye sunulur.(4734 sayılı Kamu İhale Kanunu)*" hükmü uyarınca belli istekliler arasında ihale usulüyle ihale yapılması durumunda adaylarca, ön yeterliklere iştirak edebilme koşulu olarak istenilen tüm belgelerin Kanunun 30'uncu maddesinin bir ve üçüncü fıkralarında yer verilen usul ve esaslara uyumlu biçimde idarelere sunulması gerekmektedir. Anılan hükümden adaylar tarafından başvuru mektuplarının ön yeterlik dokümanlarında sunulması istenilen tüm belgeler ile kapalı zarf içerisinde idarelere sunulması gerektiği anlaşılmaktadır.

Aktarılan Kanun hükümlerinden aday veya isteklilerce başvuru veya teklif mektupları ile birlikte ihale veya ön yeterlik dokümanlarında yeterlik kriteri olarak belirlenen belgelerin sunulması gerektiği belirtilmekle birlikte, söz konusu belgelerin kamu ihale mevzuatı gereğince belgelerin sunulmuş şekline uygun olarak teklif zarfında bulunması gerekmektedir. Sunulması istenilen belgelerin nasıl sunulacağına ilişkin düzenlemeler ihale uygulama yönetmeliklerinin ve Kamu İhale Genel Tebliği'nin "Belgelerin sunulmuş şekli" başlıklı maddelerinde ayrıntılı olarak belirtilmektedir.

Bu bağlamda, 19.06.2018 tarihli Resmî Gazete'de yayımlanan değişiklikle ihale uygulama yönetmeliklerinin "Belgelerin sunulmuş şekli" başlıklı maddelerinin yedinci fıkrası "*(7) ihaleye katılım ve yeterlik kriterlerine ilişkin sunulan belgelerin veya bu belgelerde yer alan bilgilerin EKAP üzerinden veya kamu kurum ve kuruluşları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının internet sayfası üzerinden temin edilebilmesi veya bu bilgilerin teyidinin yapılabilmesi durumunda, bu belgeler için belgelerin sunulmuş şekline ilişkin şartlar aranmaz.(İhale Uygulama Yönetmelikleri)*" şeklinde değiştirilmiştir. Bu itibarla anılan madde ile, aday veya istekliler tarafından, EKAP üzerinden veya kamu kurumlarıyla kamu kurumu niteliğini haiz meslek kuruluşlarının resmî web sitelerinden temini ya da teyidinin yapılabilmesi mümkün olan katılıma ve yeterlik kıstaslarına yönelik belgeler bakımından belgelerin sunulmuş şekline ilişkin şartların aranmayacağı düzenlenmiştir. Bu doğrultuda anılan

yönetmelik değişikliği gereğince bu kapsama giren belgeler¹⁰ için ihale uygulama yönetmelikleri ekine “Sunulmayacak Belgeler Tablosu” standart formu eklenmiştir. Aday veya istekliler tarafından, EKAP, kamu idareleri ile kamu kurumu niteliğini haiz bulunan meslek kuruluşlarının resmî web sitelerinden temini ya da teyidinin yapılabilmesi mümkün olan katılıma ve yeterlik kıstaslarına yönelik belgelerle Elektronik İhale Uygulama Yönetmeliği’nin 21’inci maddesinin ikinci fıkrası hükmüne uygun olarak alınan geçici teminat mektuplarının (Kamu İhale Kurumuyla protokol imzalamış bankalardan elektronik ortamda alınan geçici teminat mektuplarının (e-GTM)), “sunulmayacak belgeler tablosu”nda gerekli bilgilerinin belirtilmesi koşuluyla başvuru ya da teklif zarfında sunulma mecburiyeti kaldırılmıştır. Bu durumda, katılım ve yeterlik kriterlerine ilişkin belgelerle geçici teminata ilişkin değerlendirmenin, sunulmayacak belgeler tablosunda yer verilen bilgilerin kullanılması suretiyle EKAP, kamu idareleri ile kamu kurumu niteliğini haiz bulunan meslek kuruluşlarının resmî web sitelerinden ulaşılan bilgi ve belgeler esas alınmak suretiyle yapılması gerekmektedir. “Sunulmayacak belgeler tablosu”nun, kısmi teklife açık olan ihalelerde her bir kısım için, ortak girişimlerin katılması durumundaysa her bir ortak tarafından ayrı ayrı doldurularak sunulması gerekmektedir.

Elektronik İhale Uygulama Yönetmeliği’nin “Geçici Teminat” başlıklı 21’inci maddesinin ikinci fıkrasında 19.06.2018 tarihli Resmî Gazete’de yayımlanan değişiklikle, Kurumla protokol imzalamış bankalardan elektronik ortamda alınan geçici teminat mektubuna (e-GTM) bankalarca verilecek ayırt edici numaranın “Sunulmayacak Belgeler Tablosu”nda beyan edilmesi yeterli olacağı düzenlenmiştir.

19.06.2018 tarihli değişikliklerle fiziki ortamda yapılan ihalelerde EKAP, kamu idareleri ile kamu kurumu niteliğini haiz bulunan meslek kuruluşlarının resmî web sitelerinden temini ya da teyidi yapılabilen katılıma ve yeterlik kıstaslarına yönelik belgelerle Kamu İhale Kurumu ile protokol imzalamış bankalardan elektronik ortamda alınan geçici teminat mektubuna (e-GTM) ilişkin belge sunulması zorunluluğunun kaldırılması ile fiziki ortamda yapılan ihalelerde de elektronik dönüşümün yapılmasına yönelik ilk adım atılmıştır. Bu kapsamdaki belgelerin sayısı zamanla artmış ve

¹⁰ Hangi belgelerin bu kapsamda olduğu ve teyit kriterlerinin neler olduğu; EKAP resmi internet sitesi www.ekap.kik.gov.tr adresinde “Sorgulama İşlemleri” menüsünün altında “Sunulmayacak Belgeler Listesi” bölümünde kamuoyuna duyurulmaktadır.

halihazırda 17 adet belge¹¹ bu kapsamda “Sunulmayacak belgeler tablosu” ile fiziki ortamda yapılacak ihalelerde beyan edilebilmektedir.

İsteklilerce teklif mektupları ile birlikte sunulacak geçici teminata ilişkin düzenleme 4734 sayılı Kanun’un “Geçici teminat” başlıklı 33’üncü maddesinde düzenlenmiş olup, anılan maddede “*İhalelerde, teklif edilen bedelin %3’ünden az olmamak üzere, istekli tarafından verilecek tutarda geçici teminat alınır. İhale dokümanında belirtilmesi şartıyla, danışmanlık hizmeti ihalelerinde geçici teminat alınması zorunlu değildir.(4734 sayılı Kamu İhale Kanunu)*” şeklinde hükmüne yer verilmiştir. Anılan madde uyarınca ihalelerde, teklif edilen bedelin %3’ünden aşağı olmaması kaydıyla, geçici teminat alınmasının zorunlu olduğu ancak ihaleye ait dokümanda belirtilmesi koşuluyla danışmanlık hizmet alımları ihaleleri için geçici teminat alınmasının mecburiyeti olmadığı belirtilmektedir. “Teminat olarak kabul edilecek değerler” ise Kanunun 34’üncü maddesinde düzenlenmiş olup,

a) *Tedavüldeki Türk Parası.*

b) *Teminat mektupları.*

c) *Hazine Müsteşarlığınca ihraç edilen Devlet İç Borçlanma Senetleri ve bu senetler yerine düzenlenen belgeler.(4734 sayılı Kamu İhale Kanunu)*

olarak belirtilmiştir.

Bu noktadaki ayırıcı unsur; fiziki ortamda gerçekleştirilen ihalelerde isteklilerce ihalelere katılım aşamasında teklif mektubu ve geçici teminatlarıyla ekonomik ve mali yeterlik ile mesleki ve teknik yeterliğe ilişkin belgelerinin teklif zarfı içerisinde fiziki olarak sunulması zorunlu ve gerekli iken, elektronik ihalede isteklilerce tekliflerinin fiziki ortamda sunulması mümkün bulunmamaktadır. Elektronik ihalede teklifler, e-teklif şeklinde EKAP üzerinde e-imza ile imzalanmak suretiyle elektronik ortamda sunulmaktadır.

2.7.2.6. Tekliflerin Değerlendirilmesi

4734 sayılı Kanun’un “Tekliflerin alınması ve açılması” başlıklı 36’ncı maddesi gereğince isteklilerce teklif zarfları, ihaleye ait dokümanda belirtilen ihale saatine dek ihaleyi yapan idarelerin dokümanda belirtilen adresinde sunulabilmektedir. İhale

¹¹ Tez tarihi itibarıyla 17 adet belge “sunulmayacak belgeler listesi” kapsamındadır.

komisyonlarınca ihale dokümanında belirtilen tarih ve saatte ihaleye başlanır. İhale komisyonunca ilgili ihaleye ilişkin olarak yapılacak olan ilk toplantı “ihalenin ilk oturumu” olarak adlandırılmaktadır. İhale komisyonlarınca ilk oturuma başlanırken ilgili ihaleye ilişkin olarak kaç kişi tarafından doküman indirildiği ve ihaleye ne kadar istekli tarafından teklif verildiği bir tutanak ile tespit edilmek suretiyle, hazır bulunan kişilere duyurulmakta ve derhal ihaleye başlanılmaktadır. İhale komisyonlarınca öncelikli olarak teklif zarfları alınma sırası çerçevesinde incelenmektedir. Bu inceleme, teklif zarfları 4734 sayılı Kanun’un 30’uncu maddesinin birinci fıkrasında yer verilen kurallara göre uyumlu olup olmadığı yönünden yapılmakta olup, anılan maddeye uyumlu bulunmayanlar bir tutanak ile tespit edilmek suretiyle değerlendirmeye alınmamaktadır.

Kamu İhale Genel Tebliği’nin “Kanunun 36’ncı maddesine göre ihale komisyonunca ilk oturumda yapılacak iş ve işlemler” başlıklı 16.2’nci maddesinin 16.2.4 alt başlıklı maddesi gereğince; ihale komisyonunca teklif zarflarına ilişkin incelemenin akabinde, teklif zarflarının açılmasından evvel yaklaşık maliyet tutarının duyurulacağı fakat, istekliler tarafından sunulan teklif zarflarının hiçbirinin Kanunun 30’uncu maddesinin birinci fıkrasında yer alan kurallara uygun olmadığının tespiti durumunda yaklaşık maliyetin açıklanmayacağı belirtilmektedir. Bu bağlamda ihale komisyonlarınca yaklaşık maliyetin teklif zarfları açılmadan açıklanması gerektiği, isteklilerce sunulan teklif zarflarının hiçbirinin gerekli şartları taşımaması halinde yaklaşık maliyet açıklanmadan ihalenin iptal edilmesi gerektiği anlaşılmaktadır.

İhale komisyonlarınca teklif zarflarının kontrol edilip yaklaşık maliyetin isteklilerle birlikte hazır bulunanlar önünde açıklanmasının akabinde teklif zarfları alınış sırasına göre açılmakta ve isteklilerin teklif fiyatları açıklanmaktadır. Teklif zarflarının açılması sonrasında ise isteklilerin teklif mektuplarıyla geçici teminatlarının usulüne uygun olup olmadığı ve teklifleri kapsamında sunulan belgelerde eksik olup olmadığı her bir istekli için ayrı ayrı kontrol edilmekte ve buna ilişkin olarak teklif mektuplarıyla geçici teminatları usulüne uygun olmayanların ve belgeleri eksik olan isteklilerin tutanakla tespit edilmesi gerekmektedir.

İhale komisyonlarınca ihalenin ilk oturumunda teklif mektubunun kontrolü, teklif mektuplarının standart forma uygun olup olmadığı, teklif fiyatın rakam ve yazı ile uyumlu olup olmadığı yönünden yapılmaktadır. Geçici teminatların usulüne uygun olup olmadığının kontrolüyle, teminatın teklif bedelinin %3’ünü karşılayıp

karşılamaadığı, idarenin hesabına para yatırılması durumunda teminatın yatırılıp yatırılmadığının kontrolü yönünden yapılmaktadır. Teklif mektubuyla geçici teminat dışındaki belgeler için ise ihalenin ilk oturumunda sadece sunulup sunulmadığının kontrolü yapılmaktadır. Bu işlemlere ilişkin hazırlanan tutanaklar, ihale komisyonu üyelerince imzalanmaktadır. Ayrıca, isteklilerin isimleri ve teklif ettikleri fiyatlar duyurulmak suretiyle de tutanak düzenlenmektedir. Bu tutanaklardan isteyenlere talep etmeleri halinde onaylı örneklerinin verilmesi gerekmektedir. Bu safhada; hiçbir isteklinin teklifinin reddi ya da kabulü hususunda karar verilememekte, teklifleri oluşturan belgelerde düzeltme yapılamamakta ve belge eksikleri tamamlanmamaktadır. Bu işlemlerin neticesinde, teklifler ayrıntılı değerlendirilmek üzere ilk oturum ihale komisyonunca kapatılmaktadır. Fakat tekliflerin ayrıntılı değerlendirilmesine geçilmeden önce ihalenin ilk oturumuna teklif veren tüm istekliler için EKAP üzerinde yasaklılık sorgulamasının yapılması gerekmektedir.

4734 sayılı Kanun'un "Tekliflerin değerlendirilmesi" başlıklı 37'nci maddesi gereğince ihalenin ilk oturumu sonrasında tekliflerin ayrıntılı değerlendirilmesine geçilmekte, değerlendirme işlemi için yapılan bu oturuma "kapalı oturum" denilmektedir. Tekliflerin değerlendirilmesinde, öncelikli olarak ihalenin ilk oturumunda teklif mektuplarıyla geçici teminatlarının usulüne uygun olmadığı tespit edilenler ile belgeleri eksik olan isteklilerin tekliflerinin değerlendirme dışı bırakılmasına karar verilmektedir. Fakat, tekliflerin esasını değiştirmeyecek nitelikte olması koşuluyla, belgelerinde bilgi eksikliği bulunulması durumunda idarelerce belirlenen süre içinde isteklilerden bilgi eksikliklerinin tamamlanması yazılı olarak istenebilmektedir. Ancak bu işlem belgenin esasına yönelik olmayıp, sadece bilgi tamamlama yönünde olması gerekmektedir. Ayrıca belgelerin tamamlanması ya da tekliflerin değiştirilmesi yönünde de olmaması gerekmektedir. Belirlenen süre içinde bilgi eksikliğini tamamlamayan isteklilerin teklifleri değerlendirme dışı bırakılmakta ve geçici teminatları gelir kaydedilmektedir.

Anılan madde uyarınca ihale komisyonlarınca yapılan bu değerlendirmeden sonra teklif mektuplarıyla geçici teminatları usulüne uygun olduğu tespit edilen ve belgelerinde noksanlık bulunmayan isteklilerin tekliflerine ilişkin detaylı değerlendirilmeye geçilmektedir. Bu safhada, isteklilerin ihaleye konu işin veya alımın yapılabilme yetkinliklerini gösteren yeterlik kıstaslarına ilişkin belgeleriyle tekliflerinin ihaleye ait dokümanda yer verilen koşullara uygun olup olmadığının ve

birim fiyatlı olarak çıkılan ihalelerde birim fiyat teklif cetvellerinde aritmetik hata olup olmadığı hususlarının incelenmesi gerekmektedir. Yapılan incelemede uygun bulunmadığı tespit edilen isteklilerin teklifleriyle birim fiyat teklif cetvellerinde aritmetik hata olan isteklilerin teklifleri değerlendirme dışı bırakılmaktadır. Tekliflerin değerlendirilmesi geleneksel ihalede fiziki ortamda yapılmakta iken, elektronik ihalede EKAP üzerinde ihaleyi yapan idare ekranında, bir başka deyişle elektronik ortamda yapılmaktadır.

Bununla birlikte, Kanunun “Aşırı düşük teklifler” başlıklı 38’inci maddesinde ise teklif fiyatları aşırı düşük teklif olarak belirlenen isteklilerin tekliflerinin değerlendirilmesine ilişkin hükümlere yer verilmiştir. Anılan madde hükmüne göre ihale komisyonlarınca tekliflerin değerlendirilmesinin akabinde, diğer teklif fiyatlarına ya da idarelerce belirlenen yaklaşık maliyet tutarına göre teklif fiyatları aşırı düşük olan istekliler tespit edilmektedir. Bu tekliflerin reddedilmesinden evvel, idarelerce belirlenecek süre içinde teklif sahiplerinden tekliflerinde önemli olduğu tespit edilen bileşenlerle ilgili ayrıntılar yazılı şekilde istenebilmektedir. İdarelerce ihale dokümanında aşırı düşük teklif açıklaması yapılmasının istenilmesi halinde; isteklilerce Kamu İhale Genel Tebliği’ndeki açıklamalar dikkate alınarak aşırı düşük teklif açıklama dosyası hazırlanıp idareye sunulmakta ve ihale komisyonlarınca da aşırı düşük tekliflere ilişkin açıklamalar Kamu İhale Genel Tebliği çerçevesinde değerlendirilmektedir. Bu değerlendirme neticesinde açıklamaları yeterli kabul edilmeyen ya da yazılı açıklamada bulunmayan isteklilerin tekliflerinin reddedilmesi gerekmektedir.

2.7.2.7. İhalenin Karara Bağlanması ve Onaylanması

Kamu idarelerince gerçekleştirilen ihalelerde tekliflerin ihale komisyonlarınca değerlendirilmesi sonucunda ihale komisyonu kararı alınmaktadır.

4734 sayılı Kanun’un “Bütün tekliflerin reddedilmesi ve ihalenin iptali” başlıklı 39’uncu maddesinde yer verilen “*İhale komisyonu kararı üzerine idare, verilmiş olan bütün teklifleri reddederek ihaleyi iptal etmekte serbesttir. İhalenin iptal edilmesi halinde bu durum bütün isteklilere derhal bildirilir. İdare bütün tekliflerin reddedilmesi nedeniyle herhangi bir yükümlülük altına girmez. Ancak, idare isteklilerin talepte bulunması halinde, ihalenin iptal edilme gerekçelerini talep eden isteklilere bildirir.*(4734 sayılı Kamu İhale Kanunu)” hükmü uyarınca ihale

komisyonlarının kararına mütedair idarelerin, verilen tüm teklifleri reddetmek suretiyle ihalenin iptaline karar vermekte serbest olduğu, ihalelerin iptali durumunda bu hususun tüm isteklilere hemen bildirileceği, idarelerin tüm teklifleri reddetmek suretiyle bir sorumluluk altına girmeyeceği belirtilmektedir. Bu itibarla ihale komisyonlarının karar alması şartıyla kamu idareleri tarafından ihaleye ilişkin olarak verilmiş bütün teklifler reddedilerek, ihale iptal edilebilmektedir.

4734 sayılı Kanun'un "İhalenin karara bağlanması ve onaylanması" başlıklı 40'ıncı maddesinde ihalelerin karara bağlanması ve onaylanmasına ilişkin hükümlere yer verilmektedir. Anılan madde hükmüne göre; ihalelerde tekliflerin değerlendirilmesi neticesinde ihale, ekonomik açıdan en avantajlı (EAEA) teklifi sunan istekli uhdesinde kalmaktadır. Anılan maddenin beşinci fıkrasında yer verilen "*İhale komisyonu gerekçeli kararını belirleyerek, ihale yetkilisinin onayına sunar. Kararlarda isteklilerin adları veya ticaret unvanları, teklif edilen bedeller, ihalenin tarihi ve hangi istekli üzerine hangi gerekçelerle yapıldığı, ihale yapılmamış ise nedenleri belirtilir.*(4734 sayılı Kamu İhale Kanunu)" hükmü uyarınca ihale komisyonunca gerekçeli karar belirlenerek, ihale yetkilisinin onayına sunulmaktadır. İhale komisyonunun kararlarında isteklilerin isimleri ya da ticari unvanları, teklif bedelleri, ihalenin yapıldığı tarih ve hangi istekli uhdesinde hangi gerekçelerle kaldığının, ihale yapılmaması durumundaysa nedenlerinin ifade edilmesi gerekmektedir.

Anılan maddenin altıncı fıkrasında yer verilen "*İhale yetkilisi, karar tarihini izleyen en geç beş iş günü içinde ihale kararını onaylar veya gerekçesini açıkça belirtmek suretiyle iptal eder.*(4734 sayılı Kamu İhale Kanunu)" hükmü gereğince ihale komisyonlarının kararı, kararın tarihini takip eden azami beş iş günü içerisinde ihale yetkilisince onaylanmakta ya da iptal edilmektedir.

Anılan maddenin yedinci fıkrasında yer verilen "*İhale; kararın onaylanması halinde geçerli, iptal edilmesi halinde ise hükümsüz sayılır.*(4734 sayılı Kamu İhale Kanunu)" hükmü uyarınca ihaleler, ihale komisyonu kararının onaylanması durumunda geçerli, iptali durumundaysa hükümsüz addedilmektedir.

Anılan maddenin sekizinci fıkrasında yer verilen "*İhale kararları ihale yetkilisince onaylanmadan önce idareler, ihale üzerinde kalan istekli ile varsa ekonomik açıdan en avantajlı ikinci teklif sahibi isteklinin ihalelere katılmaktan yasaklı olup olmadığını teyit ettirerek buna ilişkin belgeyi ihale kararına eklemek zorundadır. İki isteklinin de*

yasaklı çıkması durumunda ihale iptal edilir.(4734 sayılı Kamu İhale Kanunu)” hükmüne göre ihale komisyonunun kararlarının ihale yetkilisince onaylanmasından evvel idarelerce ihale uhdesinde kalan istekliyle varsa EAEA ikinci teklif sahibi isteklinin ihalelere katılmaktan yasaklı olup olmadığının EKAP üzerinde teyidinin yapılması suretiyle bu hususa ilişkin belgenin ihale kararına eklenmesi zorunluluğu bulunmaktadır. Söz konusu yasaklılık sorgulamasında her iki isteklinde yasaklı olduğunun anlaşılması halinde ihalenin iptali gerekmektedir.

2.7.2.8. İhale Sonucunun (Kesinleşen İhale Kararının) Bildirilmesi ve Sözleşmeye Davet

İhalelerin sonucunun, bir başka ifadeyle kesinleşen ihale kararının bildirilmesi işlemi, 4734 sayılı Kanun’un 41’inci maddesi çerçevesinde yapılmakta olup, anılan maddede,

İhale sonucu, ihale kararının ihale yetkilisi tarafından onaylandığı günü izleyen en geç üç gün içinde, ihale üzerinde bırakılan dahil olmak üzere, ihaleye teklif veren bütün isteklilere bildirilir. İhale sonucunun bildiriminde, tekliflerin değerlendirmeye alınmama veya uygun bulunmama gerekçelerine de yer verilir.

İhale kararının ihale yetkilisi tarafından iptal edilmesi durumunda da isteklilere gerekçeleri belirtilmek suretiyle bildirim yapılır.

İhale sonucunun bütün isteklilere bildiriminden itibaren; 21 inci maddenin (b) ve (c) bentlerine göre yapılan ihalelerde beş gün, diğer hallerde ise on gün geçmedikçe sözleşme imzalanamaz.(4734 sayılı Kamu İhale Kanunu)

şeklinde hükmü yer almaktadır.

Aktarılan madde hükmüne göre ihalelerin sonuçları, ihale komisyonu kararının ihale yetkilisince onaylandığı günü takip eden azami üç gün içerisinde, ihale uhdesinde kalan istekliyle ihaleye teklif sunan tüm isteklilere bildirilmektedir. İhale sonuçlarının bildirimlerinde, tekliflerin değerlendirmeye alınmamasına ya da uygun bulunmamasına ilişkin gerekçelere de yer verilmesi gerekmektedir. İhale sonucunun tüm isteklilere bildiriminin yapılmasından itibaren; Kanunun “Pazarlık usulü” başlıklı 21’inci maddesinin (b) ve (c) bentleri kapsamında yapılan ihalelerde beş gün, diğer durumlardaysa on gün geçmedikçe sözleşmenin imzalanmaması gerekmektedir.

Öte yandan ihale komisyonu kararının ihale yetkilisince iptal edilmesi durumunda ihaleye teklif veren tüm isteklilere iptal gerekçeleri de belirtilmek suretiyle bildirim yapılması gerekmektedir.

4734 sayılı Kanun'un "Sözleşmeye davet" başlıklı 42'nci maddesinin birinci fıkrasında yer alan *"41 inci maddede belirtilen sürelerin bitimini, ön mali kontrol yapılması gereken hallerde ise bu kontrolün tamamlandığı tarihi izleyen günden itibaren üç gün içinde ihale üzerinde bırakılan istekliye, tebliğ tarihini izleyen on gün içinde kesin teminatı vermek suretiyle sözleşmeyi imzalaması hususu bildirilir. Yabancı istekliler için bu süreye oniki gün ilave edilir. Sözleşmenin imzalanacağı tarihte, ihale sonuç bilgileri Kuruma gönderilmek suretiyle ihale üzerinde kalan isteklinin ihalelere katılmaktan yasaklı olup olmadığının teyit edilmesi zorunludur.(4734 sayılı Kamu İhale Kanunu)"* hükmü uyarınca kesinleşen ihale kararının bildirilmesinin ardından ilgili sürelerin tamamlanmasını, ön mali kontrolü gerektiren durumlardaysa kontrolün bitim tarihini takip eden günden sonraki üç gün içinde ihale uhdesinde kalan istekliye, tebliğin yapıldığı tarihi takip eden on gün içinde kesin teminatın yatırılarak sözleşmenin imzalanması hususu bildirilmektedir. Yabancı istekliler bakımından bu süreye oniki gün ilave edilmesi gerekmektedir.

Öte yandan sözleşmenin imzalanacağı tarihte, ihalenin sonucuna ilişkin bilgilerin Kuruma iletilmesi suretiyle ihale uhdesinde kalan isteklinin ihalelere katılmaktan yasaklı bulunup bulunmadığına yönelik teyidin yapılması zorunluluğu bulunmaktadır.

2.7.2.9. İhalenin Sözleşmeye Bağlanması ve Sonuç Bildirimi

4734 sayılı Kanun'un "İhalenin sözleşmeye bağlanması" başlıklı 46'ncı maddesinde yer verilen *"Yapılan bütün ihaleler bir sözleşmeye bağlanır. Sözleşmeler idarece hazırlanır ve ihale yetkilisi ile yüklenici tarafından imzalanır. Yüklenicinin ortak girişim olması halinde, sözleşmeler ortak girişimin bütün ortakları tarafından imzalanır. İhale dokümanında aksi belirtilmedikçe sözleşmelerin notere tescili ve onaylattırılması zorunlu değildir.(4734 sayılı Kamu İhale Kanunu)"* hükmü gereğince ihale yetkilisi tarafından onaylanmış olan ve iptal edilmeyen ihaleler için bir sözleşme yapılmakta ve sözleşmelerde ihaleye ait dokümana uygun olmayan hükümlerin bulunmaması gerekmektedir. Sözleşmeler idareler tarafından hazırlanmakta ve sözleşmelerin ihale yetkilisiyle yükleniciler tarafından imzalanması gerekmektedir. Yüklenicilerin ortak girişim olması durumunda, sözleşmelerin ortak girişimlerin bütün ortaklarıncı imzalanması gerekmektedir. İhale dokümanlarında aksine bir düzenleme bulunmadıkça sözleşmelerin noter tarafından tescilinin yapılması ve noterlere onayının yaptırılması zorunluluğu bulunmamaktadır.

Ayrıca, 4734 sayılı Kanun'un "kesin teminat" başlıklı 46'ncı maddesinde yer verilen "Taahhüdün sözleşme ve ihale dokümanı hükümlerine uygun olarak yerine getirilmesini sağlamak amacıyla, sözleşmenin yapılmasından önce ihale üzerinde kalan istekliden ihale bedeli üzerinden hesaplanmak suretiyle %6 oranında kesin teminat alınır.(4734 sayılı Kamu İhale Kanunu)" hükmüne göre sözleşmelerin yapılmasından önce taahhütlerin sözleşmelerde ve ihale dokümanında belirtilen hükümlere uyumlu şekilde ifa edilmesini temin etmek gayesiyle, ihale uhdesinde bırakılan istekliden ihale bedelinin %6'sı oranında kesin teminat alınması gerekmektedir. Fakat ihale uhdesinde kalan isteklinin teklif fiyatının sınır değerinin aşağısında bulunması durumunda kesin teminatın, yaklaşık maliyet tutarının %9'u oranında alınması mecburiyeti bulunmaktadır.

4734 sayılı Kanun kapsamında bulunan idarelerce mal, hizmet alımlarıyla yapım işleri ihalelerinin sonuç bilgilerinin Kamu İhale Bülteni'nde yayımlanmak üzere 15 gün içinde Kamu İhale Kurumuna bildirilmesi gerekmektedir.

2.7.3. İhale Sonrasında (Sözleşme Yönetimi Sürecinde) Yapılması Gereken İşlemler ve İşin Yürütülmesi

İhale komisyonu kararının onaylanmasının ardından ihale yetkilisi ile ihale üzerinde bırakılan istekli arasından ihale konusu işin sözleşmesinin imzalanmasının akabinde alım konusu mal, hizmet alımları ile yapım işlerinin mevzuata, sözleşme ve şartname hükümlerine, uygulama yönetmeliklerine bağlı olarak yürütülmesi gerekmektedir. İhalesi yapılan alımlarda sözleşmenin yürütülmesi safhasında vuku bulan sorunların çözümlenmesinde şartnamede yer alan hükümler önem arz etmektedir. Şöyle ki, işin yürütülmesi esnasında, sözleşmenin imzalanmasından sonra ihale dokümanları arasında öncelik sıralaması bulunmaktadır. İhale konusu alım türüne ilişkin sözleşme tasarılarında "İhale dokümanını oluşturan belgeler arasındaki öncelik sıralaması" belirtilmekte olup idarelerce bu öncelik sıralamasına göre değerlendirme yapılması gerekmektedir (Boyras, 2018).

Kamu ihalelerinde ihale yapılması safhasından sonra en uygun teklif sunan istekliyle ihaleyi gerçekleştiren kamu idaresi arasında sözleşme imzalanmakta olup, idarelerin mal, hizmet alımlarıyla yapım işlerinin özel sektör firmalarınca bir sözleşmeye dayalı olarak yürütülmekte olup, bu safhaya "sözleşme yönetimi" denilmektedir. Kamusal alımlar yapılması noktasında, devlet tarafından üst politika belgeleri olarak kabul

edilen kalkınma planları ve Cumhurbaşkanlığı yıllık programlarının uygulamaya konulması ve bütçede yer verilen şartlar doğrultusunda davranılması gerekmektedir.

Diğer taraftan ihale konusu işe ilişkin sözleşmenin imzalanmasının akabinde yürütülecek iş ve işlemler ile sözleşmenin uygulanmasına, devrine, feshine ve diğer hususlara ilişkin işlemlerin 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu çerçevesinde ifa edilmesi gerekmektedir.

2.8. Türkiye’de Kamu Alımlarının Kamu Ekonomisi İçerisindeki Yeri

Kamu ihale sistemini kamunun harcama gerektiren ihalelerinin yanında, kamunun gelir getirici ihaleleri, yap-işlet-devret ihaleleri ve diğer ihale türleri meydana getirmektedir. Başka bir deyişle kamu ihalesi sistemi kavram olarak kamu kurumu ve kuruluşlarınca ihale usulünün kullanıldığı bütün kamu işlemlerini barındırmaktadır. Kamu harcamaları gerektiren ihaleler 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu mevzuatında belirlenmiştir. Uygulamaya bakıldığında kamu idarelerince kullanılan ihale türlerinin daha ziyade 4734 sayılı Kanun çerçevesinde yapılan ihaleler olduğu görülmektedir. 2002 yılında mevzuata eklenen 4734 sayılı Kanun ile kamu idarelerinin harcamalarına ilişkin ve gelirlerine yönelik ihalelerde uygulanan birincil ve ikincil mevzuat dokümanlarında köklü değişiklikler yapılmıştır. 2002 senesinde 4734 sayılı Kanun’un çıkarılmasıyla, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nda yer alan harcama gerektirici ihalelere ilişkin hükümler kaldırılmıştır. 2886 sayılı Kanun’da sadece kamu idarelerine gelir getirici ihalelere ilişkin düzenlemeler yer almaktadır. Diğer taraftan 3996 sayılı Kanun¹² ve 4046 sayılı Kanun¹³ gibi kamuya gelir sağlayıcı, harcama gerektirici veyahut karma nitelikte bulunan ihalelere yönelik pek çok mevzuat düzenlemeleri yer almaktadır. Bu açıdan kamu ihale sisteminde mevzuatsal düzenlemelerin ve uygulamaların hukuk alanında geniş bir çerçeveye sahip olduğunun ifade edilmesi mümkündür (Ekşi, 2013).

Kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılacak harcamalara ilişkin hükümler sınırlı istisnalar haricinde, 5018 sayılı Kanun¹⁴’da yer almaktadır. 4734 sayılı Kanun

¹² Bkz. 13.06.1994 tarihli ve 21959 sayılı Resmî Gazete.

¹³ Bkz. 27.11.1994 tarihli ve 22124 sayılı Resmî Gazete.

¹⁴ Bkz. 24.12.2003 tarihli ve 25326 sayılı Resmî Gazete.

kapsamında yapılacak ihalelere ilişkin harcamalar, 5018 sayılı Kanun çerçevesinde yapılacak harcamaların bir bölümünü ihtiva etmektedir. 4734 sayılı Kanun kapsamında yapılacak kamu alımlarına ilişkin harcamalar, 5018 sayılı Kanun'a da tabi bulunmaktadır. Bundan dolayı kamu ihale sistemi için kamu harcamalarının içerisinde bir vasıta veya yöntem olduğu ifade edilebilir (Ekşi, 2013).

Kamu ihale sisteminde; kamu kurum ve kuruluşları, yüklenici kişiler veya firmalar ile toplum arasında üçlü bir bağlantı bulunduğu ifade edilebilir. Kamu hizmetleri, kamu kurum ve kuruluşları tarafından yüklenici firmalar vasıtasıyla halka sunulmakta, kamu kurum ve kuruluşları da kamu harcamalarında bulunmak suretiyle halk ile yükleniciler arasında aracılık yapmaktadır. Kamu idareleri klasik anlamda kamusal harcamalarda direkt olarak hizmet sunmak suretiyle kendileri harcama yaparken, kamu ihale sisteminde özel sektörde faaliyet gösteren firmalar ile toplum arasında aracılık vazifesi gördüğü söylenebilir (Ekşi, 2013).

Bu çerçevede kamu ihale sistemi, kuramsal anlamda kamusal harcamaların iktisadi ve rekabete açık şekilde gerçekleştirildiği bir usul olarak nitelendirilebilir. Öte yandan, kamu ihale sisteminin kamusal harcamaların gerçekleştirilmesine imkân veren bir araç olmaktan ziyade, piyasayı düzenleyici etkisi olan bir sistem vazifesi gördüğü söylenebilir (Ekşi, 2013). Öte yandan kamu ihale sistemi, kamusal mal ve hizmet alım süreci akabindeki aşama olan sözleşme yönetimini, paydaşlar arasındaki mesuliyet ve yükümlülük dağılımını içerecek biçimde de kullanılmaktadır (Saraç, 2013).

Kamu ihalelerinde elektronik ihale uygulamalarının 01.07.2016 tarihinde başlaması nedeniyle, 2016-2020 yılları arasında 4734 sayılı Kanun'daki ihale usullerine göre yapılan kamu alımlarının toplam kamu alımları içerisindeki payı e-ihale yapım tekniği ile yapılabilecek ihalelerin tespitine ilişkin olarak önem arz etmektedir. Kamu İhale Kurumu tarafından 2021 yılına ilişkin olarak yalnızca Ocak-Haziran istatistiği yayımlanmış olup, 2021 yılı henüz bitmediği ve karşılaştırma yıllık alımlar bazında yapılacağından 2021 yılı Ocak-Haziran dönemine ilişkin kamu alımları verilerine bu bölümde yer verilmemiştir.

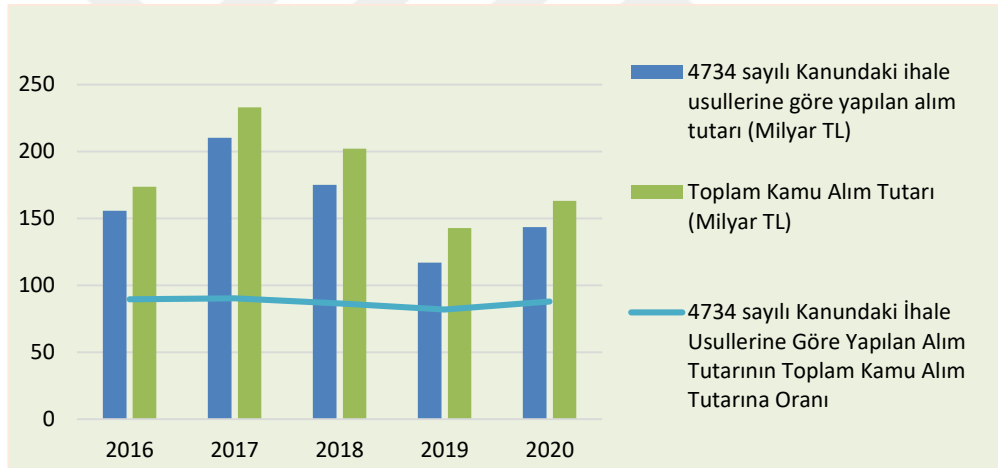
Çizelge 2.4'te 2016-2020 yıllarında 4734 sayılı Kanun'daki ihale usullerine göre yapılan alım tutarlarının toplam kamu alımları içerisindeki payına ilişkin bilgilere yer verilmiştir. Toplam kamu alımları içerisinde Kanun kapsamındaki ihale usulleri ile yapılan alımlar, istisna kapsamında alımlar ve doğrudan temin yoluyla yapılan alımlar

yer almaktadır. Çizelgeden görüleceği üzere gerek 4734 sayılı Kanun kapsamında yer alan ihale usullerine göre yapılan alımlar gerekse de toplam kamu alımları 2017 yılında 2016 yılına göre artış gösterirken, 2017 yılından sonra azalış gösterdiği, ancak 2020 yılında 2019 yılına nazaran yükseldiği gözlemlenmektedir.

Çizelge 2.4: 2016-2020 yılları 4734 sayılı Kanun'daki ihale usullerine göre yapılan alım tutarlarının toplam kamu alımları içerisindeki payı

Yıllar	4734 sayılı Kanun'daki ihale usullerine göre yapılan alım tutarı (Milyar TL)	Toplam Kamu Alım Tutarı (Milyar TL)	4734 sayılı Kanun'daki İhale Usullerine Göre Yapılan Alım Tutarının Toplam Kamu Alım Tutarına Oranı
2016	155,7	173,7	89,63
2017	210,3	232,9	90,30
2018	175,0	202,1	86,58
2019	117,0	142,8	81,97
2020	143,4	163,1	87,92

(KİK, 2017b, 2018b, 2019b, 2020c, 2021b)



Şekil 2.2: 2016-2020 yılları 4734 sayılı Kanun'daki ihale usullerine göre yapılan alım tutarlarının toplam kamu alımları içerisindeki payına ilişkin grafik

Şekil 2.2'de 2016-2020 yıllarında 4734 sayılı Kanun'da belirtilen ihale usulleri kapsamında gerçekleştirilen alımların toplam kamusal alım tutarları içerisindeki payı grafik üzerinde gösterilmektedir. Kamu alımlarına ilişkin olarak 2017 yılında yapılan harcama tutarının, 2016 yılına oranla %30'dan daha fazla artış gösterdiği gözlemlenmektedir. Ancak kamu alımlarına ilişkin harcamalarda 2017 yılından sonra büyük azalış olduğu, 2019 yılında yapılan harcamaların 2017 yılında yapılan harcamaların %50'si seviyesinde gerçekleştiği görülmektedir. 2020 yılında ise 2019 yılına nazaran yükseldiği gözlemlenmektedir. Kamu alımlarına ilişkin harcamalarda 2017 yılından sonra yaşanan düşüşün sebebinin 2018 yılında yaşanan döviz krizi,

akabinde faizlerdeki yükselmeye bağı olarak yatırımların azalması kaynaklı olduğu ifade edilebilir. Bununla birlikte 2016–2020 yıllarında kamu ihale sistemi kapsamında yapılan kamu alımlarına ilişkin harcamaların merkezi yönetim bütçe giderleri, genel devlet kamu harcamaları, GSYİH içerisindeki payları kamu alımlarının kamu ekonomisi içerisindeki büyüklüğünü analiz etmek açısından önem arz etmektedir.

Çizelge 2.5: 2016-2020 yılları toplam kamu alımları tutarlarının merkezi yönetim bütçe giderleri içerisindeki payı

Yıllar	4734 sayılı Kanun Kapsamında Toplam Kamu Alım Tutarı (Milyar TL)	Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri Toplamı (Milyar TL)	Toplam Kamu Alımları / Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri (%)
2016	173,7	584,1	29,74
2017	232,9	677,7	34,37
2018	202,1	762,8	26,49
2019	142,8	838,5	17,03
2020	163,1	912,9	17,87

(KİK, 2017b, 2018b, 2019b, 2020c, 2021b)

Çizelge 2.5’te toplam kamu alımlarının 2016-2020 yılları içerisinde merkezi yönetim bütçe giderleri toplamı içerisindeki payına, Çizelge 2.6’da ise toplam kamu alımlarının 2016-2020 yılları içerisinde genel devlet kamu harcamaları toplamı içerisindeki paylarına yer verilmektedir. 2017 yılından sonra kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılan alımlarda düşüş yaşanmaya başlandığı, 2019 yılında ise çok daha fazla bir düşüş yaşandığı görülmektedir. Bununla birlikte toplam kamu alımları tutarlarının gerek merkezi yönetim bütçe giderleri toplamı gerekse de genel devlet kamu harcamaları toplamı içerisindeki oranlarının da benzer şekilde 2017 yılında 2016 yılına göre artış gösterdiği, ancak 2017 yılından sonra azaldığı görülmektedir.

Çizelge 2.6: 2016-2020 yılları toplam kamu alımları tutarlarının genel devlet kamu harcamaları toplamı içerisindeki payı

Yıllar	4734 sayılı Kanun Kapsamında Toplam Kamu Alım Tutarı (Milyar TL)	Genel Devlet Kamu Harcamaları Toplamı (Milyar TL)	Toplam Kamu Alımları / Genel Devlet Kamu Harcamaları Toplamı (%)
2016	173,7	940,47	18,47
2017	232,9	1.085,49	21,46
2018	202,1	1.327,13	15,23
2019	142,8	1.561,25	9,15
2020	163,1	1.871,65	8,71

(KİK, 2017b, 2018b, 2019b, 2020c, 2021b; Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2020)

Çizelge 2.5 ve Çizelge 2.6'dan görüleceği üzere toplam kamu alımları tutarının merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki idarelerce yapılan toplam kamu giderlerine oranının 2016 yılında %29,74 iken, 2017 yılında artış göstererek %34,37 olarak, ancak sonrasında düşüş göstererek 2018 yılında %26,49 olarak, 2019 yılında %17,03, 2020 yılında ise %17,87 olarak gerçekleştiği görülmektedir. Toplam kamu alımları tutarının genel devlet kamu harcamaları toplamına oranı analiz edildiğinde, 2016 yılında %18,47 iken 2017 yılında artış göstererek %21,46 olarak, fakat sonrasında düşüş göstererek 2018 yılında %15,23'e, 2019 yılında %9,15'e, 2020 yılında ise %8,71'e gerilediği gözlemlenmektedir. Çizelge 2.5 ve Çizelge 2.6'da yer verilen oranlar birlikte değerlendirildiğinde gerek merkezi yönetim bütçe giderleri gerekse de genel devlet kamu harcamaları yıllar itibarıyla artmasına karşın kamu alımlarında 2017 yılından sonra azalmalar meydana geldiği gözlemlenmektedir. Bu azalmanın nedeninin 2018 yılı Ağustos ayında döviz kurlarında yaşanan artışla birlikte faiz oranlarında meydana gelen yükselişin de etkisiyle kamu kurumlarında tasarruf tedbirlerinin alınmaya başlaması ve yatırımların azalması kaynaklı olduğu ifade edilebilir.

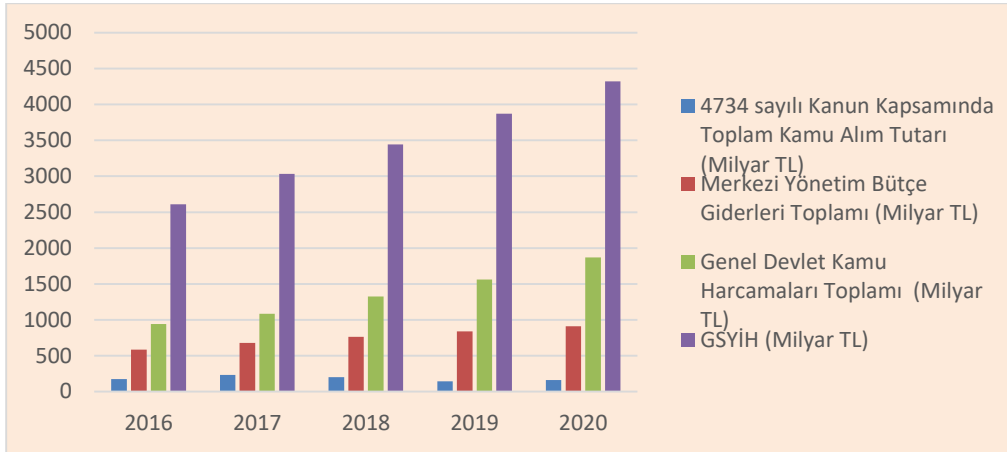
Çizelge 2.7: 2016-2020 yılları toplam kamu alımları tutarlarının GSYİH içerisindeki payı

Yıllar	4734 sayılı Kanun Kapsamında Toplam Kamu Alım Tutarı (Milyar TL)	GSYİH (Milyar TL)	Toplam Kamu Alımları / GSYİH (%)
2016	173,7	2.608,50	6,66
2017	232,9	3.035,45	7,67
2018	202,1	3.445,78	5,87
2019	142,8	3.871,59	3,69
2020	163,1	4.321,44	3,78

(KİK, 2017b, 2018b, 2019b, 2020c, 2021b; Hazine ve Maliye Bakanlığı Kamu Mali Yönetim ve Dönüşüm Genel Müdürlüğü, 2021)

Çizelge 2.7'de toplam kamu alımlarının 2016-2020 yılları arasında GSYİH içerisindeki paylarına yer verilmektedir. Çizelgeden görüleceği üzere GSYİH yıllar itibarıyla artış gösterirken kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılan alımların GSYİH'ye oranında 2017 yılında 2016'ya oranla artış gösterdiği, ancak 2017 yılından sonra kamu alımlarında düşüş yaşanmasına bağlı olarak kamu alımlarının GSYİH içerisindeki payında da azalma olduğu görülmektedir. 2016 yılında toplam kamu alımlarının GSYİH içerisindeki payı %6,66 iken, 2017 yılında %7,67 olup yükseldiği, 2018 yılında %5,87, 2019 yılında bu oran %4'ün altında %3,69, 2020 yılında ise %3,78

olarak gerçekleştirildiği görülmektedir.



Şekil 2.3: 2016-2020 yılları toplam kamu alımları tutarlarının merkezi yönetim bütçe giderleri, genel devlet kamu harcamaları ve GSYİH içerisindeki payına ilişkin grafik

Şekil 2.3'te 4734 sayılı Kanun kapsamında yapılan toplam kamu alımları tutarının merkezi yönetim bütçe giderleri, genel devlet kamu harcamaları ve GSYİH içerisindeki payları birarada gösterilmektedir. 2016, 2017, 2018, 2019 ve 2020 yıllarında merkezi yönetim bütçe giderleri, genel devlet kamu harcamaları ve GSYİH'nin yıllar itibarıyla artış göstermekte olduğu, ancak Kanun kapsamında yapılan kamu alımlarının 2017 yılından sonra azalış gösterdiği görülmektedir. Bu bağlamda, merkezi yönetim bütçe giderleri, genel devlet kamu harcamaları ve GSYİH yıllar itibarıyla artış gösterirken 4734 sayılı Kanun kapsamında yapılan kamu alımlarının azalmasının nedenine ilişkin olarak 2018 yılı Ağustos ayında döviz kurlarında yaşanan artışla birlikte faiz oranlarında meydana gelen yükselişin etkisiyle kamu kurumlarında tasarruf tedbirlerinin alınmaya başlanması ve yatırımların azalması kaynaklı olduğu ifade edilebilir.

2.9. Türkiye'de 2016, 2017, 2018, 2019, 2020 Yılları Kamu Alımlarına İlişkin Veriler

4734 sayılı Kanun kapsamında yürütülen kamu alımları, Kanunda belirtilen ihale usulleri, doğrudan temin ve istisna kapsamında yapılan alımları içermektedir. 4734 sayılı Kanun kapsamında yapılan alımların uygulamadaki durumunu görebilmek ve buna ilişkin verilerin analizini yapabilmek adına önceki yıllara ait verilerin incelenmesi gerekmektedir. İhalelerin elektronik ortamda yapılmasına ilişkin ilk düzenleme 2016 yılında gerçekleştirilmesinden dolayı 2016, 2017, 2018, 2019, 2020

yıllarına ilişkin verilere yer verilmek suretiyle bu verilerin analizine ilişkin değerlendirmenin yapılması önem arz etmektedir.

2.9.1. 2016, 2017, 2018, 2019, 2020 Yılları Kamu Alımlarına İlişkin Veriler

Türkiye’de 2016 yılında 4734 sayılı Kanun kapsamında yapılan alımların kapsamlarına göre dağılımı şu şekildedir:

Çizelge 2.8: Kamu alımlarının kapsamlarına göre 2016 yılı dağılımı

2016 Yılı	Kamu Alımı Sayısı		Kamu Alımı Tutarı	
	Adet	%	Milyar TL	%
4734 sayılı Kanun’daki ihale usullerine göre	89.319	72,83	155,7	89,63
Doğrudan Temin	-	-	3,8	2,20
İstisna	33.313	27,17	14,2	8,17
Toplam	122.632	100,00	173,7	100,00

(KİK, 2017b, s. 2)

Çizelge 2.8, 2016 Yılı Kamu Alımları İzleme Raporu’nda yer verilen bilgilere dayanarak oluşturulmuş olup, 2016 yılında 4734 sayılı Kanun kapsamında gerçekleştirilen alımlara ilişkin verilere yer verilmiştir. Çizelgeden görüleceği üzere 2016 yılında kamu idareleri tarafından sözleşme bilgileri EKAP üzerinde kaydedilen 4734 sayılı Kanun’da belirtilen ihale usulleri ile istisnalar çerçevesinde yapılan alımların sayısının toplamı 122.632 olmuştur. Bu ihalelerden adet olarak 89.319 adedi Kanunda sayılan ihale usullerine göre yapılırken, 33.313 adedi istisnalar çerçevesinde yapılmıştır. Anılan dönemde EKAP üzerinde yapılan toplam kamu alımlarına ilişkin tutar 173,7 milyar TL olup, bu tutarın 155,7 milyar TL’si ihale usulleri kapsamında, 14,2 milyar TL’si istisna alımları kapsamında, 3,8 milyar TL’si doğrudan temin yoluyla gerçekleştirilen alımlara ilişkin olduğu görülmektedir.

Çizelge 2.9: Kamu alımlarının kapsamlarına göre 2017 yılı dağılımı

2017 Yılı	Kamu Alımı Sayısı		Kamu Alımı Tutarı	
	Adet	%	Milyar TL	%
4734 sayılı Kanundaki ihale usullerine göre	89.315	77,93	210,3	90,30
Doğrudan Temin	-	-	3,3	1,41
İstisna	25.291	22,07	19,3	8,29
Toplam	114.606	100,00	232,9	100,00

(KİK, 2018b, s. 2)

Türkiye’de 2017 yılında 4734 sayılı Kanun kapsamında yapılan alımların kapsamlarına göre dağılımı Çizelge 2.9’da gösterilmiştir. Çizelge 2.9, 2017 Yılı Kamu Alımları İzleme Raporu’nda yer verilen bilgilere dayanarak oluşturulmuş olup, 2017 yılında 4734 sayılı Kanun kapsamında gerçekleştirilen alımlara ilişkin verilere yer verilmiştir. Çizelgeden görüleceği üzere 2017 yılında kamu idareleri tarafından sözleşme bilgileri EKAP üzerinde kaydedilen 4734 sayılı Kanun’da belirtilen ihale usulleri ile istisnalar çerçevesinde yapılan alımların sayısının toplamı 114.606 olmuştur. Bu ihalelerden adet olarak 89.315 adedi Kanunda sayılan ihale usullerine göre yapılırken, 25.291 adedi istisnalar çerçevesinde yapılmıştır. Anılan dönemde EKAP üzerinde yapılan toplam kamu alımlarına ilişkin tutar 232,9 milyar TL olup, bu tutarın 210,3 milyar TL’si ihale usulleri kapsamında, 19,3 milyar TL’si istisna alımları kapsamında ve 3,3 milyar TL’si doğrudan temin yoluyla gerçekleştirilen alımlara ilişkin olduğu görülmektedir.

Türkiye’de 2018 yılında 4734 sayılı Kanun kapsamında yapılan alımların kapsamlarına göre dağılımı şu şekildedir:

Çizelge 2.10: Kamu alımlarının 2018 yılı kapsamlarına göre dağılımı

2018 Yılı	Kamu Alımı Sayısı		Kamu Alımı Tutarı	
	Adet	%	Milyar TL	%
4734 sayılı Kanundaki ihale usullerine göre	77.568	79,29	175,0	86,58
Doğrudan Temin	-	-	3,8	1,87
İstisna	20.258	20,71	23,3	11,55
Toplam	97.826	100,00	202,1	100,00

(KİK, 2019b, s. 2)

Çizelge 2.10, 2018 Yılı Kamu Alımları İzleme Raporu’nda yer verilen bilgilere dayanarak oluşturulmuş olup, 2018 yılında 4734 sayılı Kanun kapsamında gerçekleştirilen alımlara ilişkin verilere yer verilmiştir. Çizelgeden görüleceği üzere 2018 yılında kamu idareleri tarafından sözleşme bilgileri EKAP üzerinde kaydedilen 4734 sayılı Kanun’da belirtilen ihale usulleri ile istisnalar çerçevesinde yapılan alımların sayısının toplamı 97.826 olmuştur. Bu ihalelerden 77.568 adedi Kanunda sayılan ihale usullerine göre yapılırken, 20.258 adedi istisnalar çerçevesinde yapılmıştır. Anılan dönemde EKAP üzerinde yapılan toplam kamu alımlarına ilişkin tutar 202,1 milyar TL olup, bu tutarın 175 milyar TL’si ihale usulleri kapsamında, 23,3

milyar TL'si istisna kapsamında, 3,8 milyar TL'si doğrudan temin yoluyla gerçekleştirilen alımlara ilişkin olduğu görülmektedir.

Türkiye'de 2019 yılında 4734 sayılı Kanun kapsamında yapılan alımların kapsamlarına göre dağılımı şu şekildedir:

Çizelge 2.11: Kamu alımlarının kapsamlarına göre 2019 yılı dağılımı

2019 Yılı	Kamu Alımı Sayısı		Kamu Alımı Tutarı	
	Adet	%	Milyar TL	%
4734 sayılı Kanun'daki ihale usullerine göre	58.251	83,78	117,0	81,97
Doğrudan Temin	-	-	7,7	12,66
İstisna	11.277	16,22	18,1	5,37
Toplam	69.528	100,00	142,8	100,00

(KİK, 2020c, s. 2)

Çizelge 2.11, 2019 Yılı Kamu Alımları İzleme Raporu'nda yer verilen bilgilere dayanarak oluşturulmuş olup, 2019 yılında 4734 sayılı Kanun kapsamında gerçekleştirilen alımlara ilişkin verilere yer verilmiştir. Çizelgeden görüleceği üzere 2019 yılında kamu idareleri tarafından sözleşme bilgileri EKAP üzerinde kaydedilen 4734 sayılı Kanunda belirtilen ihale usulleri ile istisnalar çerçevesinde yapılan alımların sayısının toplamı 69.528 olmuştur. Bu ihalelerden adet olarak 58.251 adedi Kanunda sayılan ihale usullerine göre yapılırken, 11.277 adedi istisnalar çerçevesinde yapılmıştır. Anılan dönemde EKAP üzerinde yapılan toplam kamu alımlarına ilişkin tutar 142,8 milyar TL olup, bu tutarın 117 milyar TL'si ihale usulleri kapsamında, 18,1 milyar TL'si istisna alımları kapsamında ve 7,7 milyar TL'si doğrudan temin yoluyla gerçekleştirilen alımlara ilişkin olduğu görülmektedir.

Türkiye'de 2020 yılında 4734 sayılı Kanun kapsamında yapılan alımların kapsamlarına göre dağılımı şu şekildedir:

Çizelge 2.12: Kamu alımlarının kapsamlarına göre 2020 yılı dağılımı

2020 Yılı	Kamu Alımı Sayısı		Kamu Alımı Tutarı	
	Adet	%	Milyar TL	%
4734 sayılı Kanun'daki ihale usullerine göre	57.955	87,12	143,4	83,14
Doğrudan Temin	-	-	9,4	5,47
İstisna	8.572	12,88	19,3	11,39
Toplam	66.527	100,00	163,1	100,00

(KİK, 2021b, s. 2)

Çizelge 2.12, 2020 yılı Kamu Alımları İzleme Raporu'nda yer verilen bilgilere dayanarak oluşturulmuş olup, 2020 yılında 4734 sayılı Kanun kapsamında gerçekleştirilen alımlara ilişkin verilere yer verilmiştir. Çizelgeden görüleceği üzere 2020 yılında kamu idareleri tarafından sözleşme bilgileri EKAP üzerinde kaydedilen 4734 sayılı Kanun'da belirtilen ihale usulleri ile istisnalar çerçevesinde yapılan alımların sayısının toplamı 66.527 olmuştur. Bu ihalelerden 57.955 adedi Kanunda sayılan ihale usullerine göre yapılırken, 8.572 adedi istisnalar çerçevesinde yapılmıştır. Anılan dönemde EKAP üzerinde yapılan toplam kamu alımlarına ilişkin tutar 163,1 milyar TL olup, bu tutarın 143,4 milyar TL'si ihale usulleri kapsamında, 19,3 milyar TL'si istisna alımları kapsamında ve 9,4 milyar TL'sinin doğrudan temin yoluyla gerçekleştirilen alımlara ilişkin olduğu görülmektedir.

2.9.2. 2016, 2017, 2018, 2019, 2020 Yılları Kamu Alım Verilerine İlişkin Değerlendirme

Çizelge 2.13'te 2016, 2017, 2018, 2019, 2020 yılları içerisinde 4734 sayılı Kanun'da belirtilen ihale usulleri kapsamında yapılan kamu alımlarının toplam kamu alımları içindeki paylarına yer verilmiştir.

Çizelge 2.13: 2016-2020 yılları 4734 sayılı Kanun kapsamındaki ihale usullerine göre yapılan kamu alımlarının toplam kamu alımları içindeki payı

Yıllar	4734 sayılı Kanundaki ihale usullerine göre yapılan alım tutarı (Milyar TL)	Toplam Kamu Alım Tutarı (Milyar TL)	4734 sayılı Kanundaki İhale Usullerine Göre Yapılan Alım Tutarının Toplam Kamu Alım Tutarına Oranı (%)	4734 sayılı Kanundaki ihale usullerine göre toplam alım adedi	Toplam Kamu Alım Adedi	4734 sayılı Kanundaki İhale Usullerine Göre Toplam Alım Adedinin Toplam Kamu Alım Sayısına Oranı (%)
2016	155,7	173,7	89,63	89.319	122.632	72,83
2017	210,3	232,9	90,30	89.315	114.606	77,93
2018	175,0	202,1	86,58	77.568	97.826	79,29
2019	117,0	142,8	81,97	58.251	69.528	83,78
2020	143,4	163,1	83,14	57.955	66.527	87,12

(KİK, 2017b, 2018b, 2019b, 2020c, 2021b)

Çizelge 2.13'ten görüleceği üzere 2017 yılından sonra gerek kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılan ihale sayılarında gerekse 4734 sayılı Kanun'da belirtilen ihale usulleri kapsamında yapılan ihale adedinde ve genel olarak kamu alımlarında düşüş

yaşandığı, 2019 yılında ise çok daha büyük bir azalma olduğu ancak 2020 yılında 2019 yılına nazaran yükselme olduğu görülmektedir.

Burada dikkat edilmesi gereken husus, 4734 sayılı Kanun’da belirtilen ihale usulleri kapsamında yapılan ihalelerin EKAP üzerinden gerçekleştirilmesi ve Kamu İhale Kurumuna sözleşme sonuç bilgilerinin gönderilmesi zorunlu iken, istisna kapsamında yapılan alımlar ve doğrudan temin yoluyla gerçekleştirilen alımlarda bu tür bir zorunluluk bulunmamaktadır. Bir başka ifade ile istisna kapsamında yapılan alımlar ve doğrudan temin yoluyla gerçekleştirilen alımların sayısı ve tutarının daha fazla olabileceği, dolayısıyla toplam kamu alımları sayısı ve alım tutarının çizelgede gösterilen kamu alımları sayısı ve alım tutarından daha fazla olabileceği söylenebilir. Bu bakımdan e-ihale yapım tekniğinin Kanun kapsamındaki ihale usulleri sınırlı kalmaması, istisna kapsamında yapılan alımlar ve doğrudan temin yoluyla gerçekleştirilen alımlarda da uygulanabilmesi yönünde mevzuat değişikliği yapılmasının gerekli olduğu düşünülmektedir. Böylelikle kamu alımlarına ilişkin istatistikler açısından daha doğru sonuçlara ulaşılabileceği ifade edilebilir.



3. KAMU İHALE SİSTEMİNDE DİJİTAL DÖNÜŞÜM VE ÜLKE UYGULAMALARI

3.1. Bilgi Toplumu ve Elektronik Devlet (E-Devlet)

Bilimde 1950’lerden itibaren meydana gelen gelişme neticesinde, insanlığı etkileyen tüm aktörlerde muazzam bir dönüşüm başlamıştır. Tarım toplumundan sanayi toplumuna evrilen insanlık, artan iletişim kaynakları sayesinde bilgisayarlı yaşamın oluşturduğu bilgi toplumu kavramıyla tanışmıştır. Sanayi sonrası toplumu karşılayan bilgi toplumu kavramı, tüm kurum ve kuruluşların, örgütlerin ve bireylerin kişisel karar alma süreçlerinin her basamağında ve her ortamda bilişim sistemlerinden faydalanmasını ifade etmektedir. Daha açık bir ifade ile kavram, hayatın her alanında teknolojinin kullanıldığı bir yaşam biçimi olarak yer bulmaktadır (Fidan, 2016). Bugünün bilişim sistemi iskeletini oluşturan ve bilginin üretilmesinden kullanılmasına ve paylaşılmasına kadar fayda sağlayan tüm ağ alt yapısı, donanım, yazılım ve iletişim teknolojisinin öğelerinden oluşan sistemler bütünü de içerisinde barındırmaktadır (Demirci, 2014).

Sanayi toplumunda yaşanan gelişme insanlığın teknolojiye ne kadar aç ve hazır olduğunu gözler önüne sermiştir. Teknolojide yaşanan her yeni gelişme daha fazla konfor sunmuş, sunulan her yeni konfor beraberinde daha fazla talebi tetiklemiştir. Zaman içerisinde artan talebi karşılamak adına geliştirilen teknoloji, bugün birçok alanda daha önce hayal edilemeyecek yenilikler sunmuştur. Bilgi ve iletişimde yaşanan muazzam gelişme tüm kurum ve kuruluşları da etkisi altına almış ve birçok hizmeti elektronik ortamdan gerçekleştirebilecek bir forma büründürmüştür. Elektronik devlet olarak da adlandırılan bu yeni oluşum, toplum içerisinde yer alan herkesin yaş ve cinsiyet fark etmeksizin işlemlerinin tamamını her mekânda internet üzerinden gerçekleştirebilme konforu sunmuştur. Halihazırda kamu alımlarında gerçekleştirilen e-ihale bu gelişmelerden bir tanesidir. İşlemlerin fiziki ihaleye nazaran daha sistemli ve hızlı bir şekilde gerçekleştirilmesi, kamu alımlarında düzen ve intizamı da beraberinde getirmiştir.

3.1.1. Bilgi Toplumu

Toplumsal değişim bakımından toplumların geçmişine bakıldığında tarım ve sanayi toplumu sonrası ortaya çıkan bilgi toplumu aşamalarının her birinde farklı teknolojiler kullanılmış olup, kullanılan her farklı teknoloji bu toplum türlerinin önemli safhalardan geçtiğini ve gelişerek dönüştüğünü göstermiştir (ukurayır ve elebi, 2009).

İnsanın toplumda bilgiye yönelik talep ve gereksinimleri beşeriyet kadar önceye gitmektedir. Bugün tüm dünyada bilgiye olan ihtiyaç eskisinden bile daha fazla bir seviyededir. Bilgi toplumuna dönüşüm zorlu bir süreç ve birikim sonucunda gerçekleşmiştir. TDK sözlüğüne göre bilgi toplumu *“Bilgiyi araştırmaya ve incelemeye önem veren, bilgi teknolojilerini kullanmayı öne çıkaran toplum.”*(Gökmen, 2019, s. 7) şeklinde ifade edilmektedir.

Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu tarafından “Bilgi Toplumu” nun tanımı, *“Bilgi Toplumu, küresel çapta kabul gören tek bir tanımı bulunmamakla birlikte; bilginin kendisinin veya bilginin üretilmesine, işlenmesine, dağıtılmasına yönelik faaliyetlerin ekonomik, siyasi, sosyal ve kültürel alanlarda temel girdi ve güç kaynağı olarak kabul edildiği toplumları tanımlayan bir terimdir.”*(Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu, 2017) şeklinde yapılmıştır.

Günümüzde küresel boyutta bölgesel veya ulusal bilgi toplumuna dönüşümü hedefleyen birçok uygulamalar üretilmektedir. Bilgi toplumu esas itibarıyla kamu sektörü, özel sektör ve kişiler ile toplumdaki tüm kesimlerinde bilgi iletişim teknolojilerinin yoğun bir şekilde kullanımını ifade etmektedir. Buradaki ana faktör, dünyanın küçültülerek iletişimin kolaylaştırılması, verinin üretiminin ve veriye ulaşımın basit hale gelmesidir (Şener, 2013). Bilgi toplumu bir başka ifadeyle bilginin enerji, girdi, servet, insan kaynağı gibi oluşum araçlarından birine dönüşerek, iletişim ve bilişim teknolojilerinin her bir alanında yer bulduğu bir toplum biçimidir (ukurayır ve elebi, 2009).

Bilgi toplumu, teknolojinin ve buna bağılı olarak bilişim araçlarının gelişimiyle kişisel ve kitle iletişiminin sınırları aştığı; temel iktisadi faaliyetlerin bilgi üzerine inşa edildiği; üretici ve tüketicilerin bilgi hizmetleri ekseninde bir araya geldiği; sermaye olarak insanın ön planda olduğu; eğitimin süresiz hale geldiği, her türlü bilgi kaynağı

ve bilgi merkezinin öneminin arttığı; bilgi kontrolü ve sahipliği bakımından ülkeler üstü teşkilatların kurumsallaştığı bir toplum şeklidir (Gökmen, 2019).

Bu çerçevede bilgi toplumu, bilişim ve iletişim teknolojilerinin gelişimiyle birlikte, bu teknolojileri her alanda ve her anlamda kullanmayı ön planda tutan, bilgi ve araştırmaya önem vermek suretiyle bilginin kaynağına ulaşılmasında aynı ölçüde kolaylık sağlayan toplum şeklinde ifade edilebilir.

3.1.2. Elektronik Devlet (E-Devlet)

Bilişim ve iletişim teknolojileri her geçen gün hayatın her alanında yaygınlaşmaktadır. Bu perspektifte iktisadi ve toplumsal yaşamın daha çok şeffaflık, saydamlık, bilgi paylaşımı, iş birliği, katılımcılık ve yenilikçilik, bilginin otomatik işlenmesi ve tetkikine bağlı duruma gelmesi gerektiğiyle birlikte, iktisadi ve toplumsal hayatı düzenleyerek kamusal faaliyet sunan amme idaresinin de anlayış olarak bu yeni toplum biçimine daha bağlı hale gelmesi gerekecektir. Kamusal hizmetlerin elektronik ortamda sunulması neticesinde, her geçen gün yenileri ilave edilen fırsatlar sunmakta, beraberinde sakıncalar doğurmaktadır. Bu doğrultuda olanaklar ve hedefler çerçevesinde daha etkin, daha verimli hizmet sunumu için devamlı olarak yeni çözümler geliştirilmektedir (Demirci, 2014). “E-devlet uygulaması” bu çözümlerin en önemlilerindendir.

Günümüzde küreselleşmenin hızlı bir şekilde ilerleyişi ve iktisadi anlamda sınırların olmadığı yenedünya düzeninde iletişim ve bilgi teknolojilerinde yaşanan dinamik gelişimler, Türkiye ve gelişmiş olan devletlerarasındaki farkı daha da belirgin hale getirmektedir. Türkiye ile gelişmiş ülkeler arasında oluşan bu açığın kapatılması için dünya ile bütünleşilmesi ve devletin gelişmiş teknolojiyi ve çağdaş yönetim tekniklerini birlikte kullanmak suretiyle fertleri ve vatandaşlara hizmeti ön planda tutan modern bir yapılanmaya gitmesi zaruridir (Yıldırım, 2010). Bu durum, devletin günümüz teknolojisinin gerektirdiği çağdaş değişikliklere entegrasyon sağlaması zorunluluğunu ortaya çıkartmaktadır. Bu çağdaş değişiklikler kamu kurumları, özel sektör şirketleri ve vatandaş üçlüsü içerisinde gerçekleşecektir. Bu da bilhassa yönetim bilgi sistemlerinin gelişimi ve internetin yaygınlaşması ile beraber amme-yurttaş-özel sektör firmaları ile memur ve işçiler aralarındaki bağlantıya yenilenmiş bir nitelik kazandırmak suretiyle e-devlet (elektronik devlet) nosyonunu oluşturmaktadır (Çarıkçı, 2010).

E-devletin gelişimi analiz edildiğinde bilişim teknolojilerinin bilhassa 1960 ve 1970’li yıllarda sadece bilgi işlem süreçlerinin otomasyonunda kullanıldığı görülmektedir. e-devletle ilgili ilk büyük adımın bilgi toplumuna geçiş sürecinde şahsi bilgisayarların yaygınlaşmasıyla beraber 1980’li yıllarda olduğu ifade edilebilir. 1990’lı yıllarda ise internetin kullanımının artması ve yaygınlaşmasıyla önceki yıllarla karşılaştırılamayacak ölçüde bilgi üretimi ve dağıtımı sağlanmış olup, bu durum “yönetim bilgi sistemleri” – “management information systems” (MIS) – görüşünün zuhur etmesini sağlamış ve e-devlet süreç aşamalarının en mühim basamaklarının oluşumuna vesile olmuştur (Çarıkçı, 2010).

“E-devlet” kavramının İngilizce (e-Government) ifadesindeki karşılığı, “elektronik hükümet” veya “elektronik yönetim” iken Türkçeye yapılan çevirilerde en çok tercih edilen ifade “e-devlet”tir. Bu tabirin tek bir tanımı ve kapsamı yoktur. Bütün tanımlarda ortak olan nokta, özel sektörün dışında kamu sektöründe de bilgi teknolojilerinin kullanılması gerçeğidir (Ecevit, 2016).

“E-devlet” kavramına ilişkin olarak TÜRKSAT tarafından yapılan tanımlamada, “*e-devlet, vatandaşlara devlet tarafından verilen hizmetlerin elektronik ortamda sunulmasıdır*” olarak ifade edilmiştir. TÜRKSAT tarafından yapılan bu tanım, e-devlet ile amaçlanan hususların kamusal hizmetlerin vatandaşlara rahat, basit, süratli ve güvenli bir şekilde sunulması olarak ifade edilebilir. TÜRKSAT tarafından yapılan bu tanımda dikkat çekici nokta kamusal hizmetler odağında yalnızca vatandaşın bulunmasıdır. Fakat e-devlet teriminin odak noktasında vatandaş haricinde özel sektör firmaları, kurum ve kuruluşlar da yer almaktadır. Örneğin, Dünya Bankası tarafından “e-devlet” kavramına ilişkin olarak yapılan tanımda; e-devlet, “*yurttaşlar, iş çevreleri ve diğer devlet otoriteleri ile ilişkileri dönüştürme yeteneğine sahip olan bilgi teknolojilerinin devlet kurumları tarafından kullanımı demektir.*”(Genç, 2019, s. 15-16)” şeklinde ifade edilmiştir.

Başbakanlıkça hazırlanan “E-Devlet ve Bilgi Toplumu Kanun Tasarısı’nda ise e-devlet kavramı, “*bilgi ve iletişim teknolojilerini kullanarak devletin iş ve işlemlerinin kolaylaştırılmasını, kamu hizmetlerinin sunulmasını ve bireyler ile tüzel kişilerin kamu yönetimine etkin katılımının sağlanması.*”(Ecevit, 2016, s. 63)” olarak tanımlanmıştır.

E-devlet, kamu hizmetlerinin vatandaşlara ve kurumlara daha etkin bir şekilde sunulması ve faydaları bakımından bütün bürokratik işlemlerin dijitale aktarılmasını

temin edecek bir oluşumun meydana getirilmesi şeklinde de tanımlanabilir. Ya da bilhassa öncelikle internetin yoğun kullanımı başta olmak üzere iletişim ve bilişim teknolojilerinin daha işlevsel ve sistemli işleyen bir kamusal yapı meydana getirilebilmesi gayesiyle uygulanmasıdır. Diğer bir ifade ile e-devlet, amme idareleri ile yurttaşlar ve özel sektör firmaları ile aralarındaki enformasyon ve kamusal faaliyetlere erişimde iletişim ve bilişim teknolojilerinin kullanımıyla etkinlik ve verimliliğin artmasını amaçlayan devlet projesi olarak ifade edilebilir (Yıldırım, 2010).

E-devlet kavramına ilişkin olarak genel anlamda, kişilerin internet vasıtasıyla kamu hizmetleri ile ilgili ihtiyaç duydukları tüm bilgileri bulmaları, şirketlerin yapmaları gereken bürokratik işlemleri yapmaları ve kamu çalışanlarının bütün işlemlerini internet vasıtasıyla bilgisayar ağları üzerinden yapmak suretiyle kartsız alanlar oluşturmalarının tümü şeklinde tanımlı yapılabilir. E-devlet, içerisinde bulunduğumuz çağın tüm teknolojilerini içerisinde barındırmak ve teknolojinin tüm olanaklarını kullanmak suretiyle kamusal hizmetlerin süratli ve etkin biçimde sunulması ve vatandaş tarafından yükümlülüklerinin basit ve süratli biçimde ifa edilmesi gayesi taşımaktadır. Bu bağlamda e-devlet, teknolojinin gelişimiyle uyumlu olarak kamu kurum ve kuruluşlarının vatandaşlara daha hızlı kamu hizmeti sunmak için bütün bürokratik işlemlerin elektronik ortamda yapılmasına imkân veren bir yapı meydana getirilmesidir. Bir başka deyişle e-devlet; teknolojik anlamda tüm yeniliklerin gerek kamu sektörü çalışanları gerek vatandaşlar gerekse de özel sektör çalışanları için kamu hizmetlerinin ifa edilmesi ve yararlarının yükseltilmesi amacıyla kullanılmasıdır. Ya da bilişim ve telekomünikasyon teknolojileri başta olmak üzere bilhassa internetin daha işlevsel, faydalı, daha iyi işleyen bir devlet yapısı meydana getirmek için kullanılmasıdır (Bankur, 2008).

Bu itibarla e-devlet en basit şekliyle; devletin vatandaşlarına sunması gereken hizmetlerin elektronik ortamda sunulması şeklinde ifade edilebilir (Çarıkçı, 2010). E-devlet, internetin bireysel kullanımda artış göstermesiyle birlikte e-ticaret gibi etkileşimli sistemlerin öncülüğünde kamu hizmetlerinin de internet başta olmak üzere bilgi iletişim teknolojileri kullanılmak suretiyle sunulmasıdır. Vatandaşlar e-devlet öncesi kamu hizmetlerine ilişkin alımlarını kamu kurum ve kuruluşlarına bizzat gitmek suretiyle yaparken, e-devlet sonrasında kamu kurumlarının web sitelerinden de hizmet alabilir duruma gelmiştir. Vatandaşlar alacakları kamu hizmetleri için kamu

kurum ve kuruluşlarının hizmet binalarında katları ve odaları dolaşırken, e-devlet uygulamalarının yaygınlaşmasıyla kamu idarelerinin internet sitelerinin içinde sayfaları sekmeleri bölümleri gezmek, tuşlamak suretiyle işlemlerini yapmaya başlamıştır. Yine e-devlet uygulamalarında mesai saati sınırlamasının bulunmaması vesilesiyle devlet ile vatandaş arasındaki hizmetlerde mesai saati kavramı dışına çıkılmak suretiyle kesintisiz kamu hizmeti erişimine olanak sağlanmıştır (Türedi, 2019).

E-devlet kavramını ortaya çıkaran faktörler, geleneksel yöntemlerle çalışan kamu kurumlarında işlem maliyetlerinin yüksek ve sürelerinin uzun olması, vatandaş ile ilişkilerde yaşanan değişime ayak uydurulma gereği, bilgi ve iletişim teknolojileri sayesinde karar alma süreçlerinin basitleşmesi ve kısalması, vatandaşların devletten daha hızlı, daha şeffaf, daha açık, daha doğru ve daha düşük maliyet ile kamu hizmeti beklemesi ve her alanda istatistiki bilgiye ihtiyaç ve sorunların belirlenmesine ilişkin olarak devletin teknoloji araçlarını kullanmaya olan gereksinimi olarak sıralanabilir (Eren ve Durna, 2005).

E-devletin etkin ve verimli olması, ülkedeki telekomünikasyon altyapısı ve fiziki teknoloji yatırımlarına, kanuni çerçeve ve düzenlemelere, mali kaynaklar ve devlet desteğine, kamu kurum ve kuruluşlarının bilişim teknolojileri ile ilişkilerine doğrudan bağlantılıdır (Ecevit, 2016).

Türkiye’de e-devlete ilişkin uygulamalara “e-devlet kapısı” şeklinde ifade edilen “www.turkiye.gov.tr” web adresi aracılığıyla erişilebilmektedir. Elektronik devlet portalına giriş şifreyle, e-imza ile veya m-imzayla, internet bankacılığı şifresiyle yapılabilmektedir. Giriş yapılmasının akabinde kişiler kendilerine ait olan ve/veya kullanımlarına açık olan bilgilere ulaşabilmekte, farklı kurum ve idareler tarafından sunulan hizmetlere erişim sağlayabilmektedir.

Türkiye’de e-devlet sistemine yönelik geçiş sürecinde ilk önemli adımın, 27 Şubat 2003 tarihli ve 2003/12 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile işleme alınan “e-Dönüşüm Türkiye Projesi” olduğu ifade edilebilir. Proje ile kurumlar arasında koordinasyonun sağlanabilmesi amacıyla Devlet Planlama Teşkilatında “Bilgi Toplumu Dairesi” oluşturulmuş, bağımsız çalışma grupları yeniden düzenlenmiş, birçok kurum ve kuruluş sorumlu olarak belirlenmiştir. İlk etapta hazırlanan “e-Dönüşüm Türkiye Projesi Kısa Dönem Eylem Planı” işleme alınmıştır. E-devlete geçişle ilgili olarak

daha sonra 04.12.2003 tarihli ve 2003/48 sayılı Başbakanlık Genelgesi (Resmî Gazete, 2003) ve akabinde 29.01.2005 tarihli ve 2005/8409 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı (Resmî Gazete, 2005a) çıkarılmıştır. Anılan Bakanlar Kurulu Kararı'nda *“kamu hizmetlerinin ortak platformda, tek kapıdan (portal) sunumu ve vatandaşın Devlet hizmetlerine elektronik ortamdan güvenli ve hızlı bir şekilde erişimini sağlamak amacıyla e-Devlet Kapısı teknik altyapısının kurulması.(Resmî Gazete, 2005a)”* şeklinde belirtilmek suretiyle Türkiye’de “e-Devlet Kapısı” oluşturulmasına yönelik karar alındığı belirtilmektedir. Akabinde, “2005 Eylem Planı”, “2006-2010 Bilgi Toplumu Stratejisi ve Eylem Planı” ve “2015-2018 Bilgi Toplumu Stratejisi ve Eylem Planı” yürürlüğe konulmuştur (Ecevit, 2016).

3.1.2.1. E-Devletin Temel Unsurları

Elektronik devlet fikrinin kökeninde klasik devlet anlayışındaki unsurların çoğu geçerli olabilmektedir. Ancak bilişim topluluğunun gereksinimlerine yönelik olarak bu faktörler tekrar ele alınarak incelenmektedir. Bilhassa, elektronik devlet hizmetlerinin ağ üzerinde sunulması gerekliliğinden dolayı bahse konu ögeler de ağ mantalitesi üzerinden yürütülmektedir. Ağ mantalitesi üzerinden ammeyi oluşturan her bir öge birbirine bağımlı şekilde işletilmekte, farklı idareler arasında bir eşgüdümleme ortaya çıkmakta; böylece aynı işlemler tekrar yapılmamaktadır. Bu şekilde vatandaş-devlet ilişkilerinde zaman ve maliyet tasarrufu sağlanmış olmakta ve genel olarak hizmetler etkin bir şekilde ifa edilmektedir. Elektronik devlete ilişkin ögeler; yurttaş, amme, özel sektör firmaları, idareler ve kamu personeli şeklinde sınıflandırılabilir (Kırçova, 2003).

3.1.2.2. E-Devlet Uygulamalarının Amaçları ve Faydaları

E-devlet; bilişim ve iletişim teknolojilerinin mal, hizmet ve bilgi alışverişlerinde bulunarak verim ve etkinliklerini artırmayı amaçlayan kamu projeleri bütünü olarak ifade edilmektedir. E-devlet ile hedeflenenler; kamunun daha şeffaf bir yapı kazanması, işleyiş bakımından daha hızlı ve etkili olunmasının sağlanması, her türlü yurttaşın idareye dahil olabilmesini sağlamak, kurumların birbiri arasında gerçekleştirilecek olan veri akışının sağlıklı bir şekilde sağlanmasıyla iş ve işlemlerde mükerrerliğin önlenmesi, kamudan hizmet alan yurttaşların hayatlarının rahatlatılması, nihai hüküm sahiplerinin veri üzerinden verilen hükümlerine yönelik sürecin kolaylaştırılması ve hızlandırılmasıdır (Tüzel, 2003).

Bununla birlikte e-devlet; vatandaşlara ve şirketlere internet ve diğer elektronik iletişim araçlarını kullanarak devlet ile daha verimli etkileşim kurmalarını sağlamaktadır. E-devlet, vatandaşların ve şirketlerin devlet hizmetlerinin kullanımını zorlaştıran geleneksel yapılardan kurtulmasını ve bunların elverişli erişim yapılarıyla değiştirilmesini de amaçlamaktadır (Tüzel, 2003). E-devlet projesinin sunduğu fayda ve beklentiler;

- *Yurttaş adına kamudan her şart ve koşulda hizmet alınabilmesi,*
- *Yurttaş ve devlet arasındaki ilişkinin geliştirilmesi,*
- *Amme hizmetlerinin yaygın hale getirilmesi,*
- *Kamusal faaliyetlerdeki etkinlik ve getirisinin daha yüksek seviyeye ulaştırılması,*
- *Amme hizmetlerinin niteliğinin geliştirilmesi,*
- *Kırtasiyeciliğin azaltılması,*
- *Yurttaşların gün ve saat kavramı sorunu olmadan her an kamusal hizmetlere erişebilmesi,*
- *İktisadi gelişim desteklenerek parasal artırım sağlanması,*
- *Hata payının düşürülmesi,*
- *Dijital dünyaya uyum sağlamak adına gerekli ortam olanaklarının oluşturulması ile iş ve işlemlerin hız kazanması,*
- *Kontrol mekanizmasının gelişiminin sağlanması yoluyla iş ve işlemlerde kontrol sağlanarak hataya mahal verilmemesi,*
- *Güven ve açıklığın temin edilmesidir. (Çarıkçı, 2010, s. 98)*

Bu bağlamda, e-devlet ile amaçlanan hususun internet ve diğer teknolojik gelişmeler aracılığıyla daha etkin ve verimli hizmet sunulması olup, bu şekilde de esas olarak hizmette kalitenin artırılması hedeflenmektedir.

3.2. İhale İşlemlerinde Dijital Dönüşüm

“Dijital” kelimesi, köken olarak Fransızca bir kelime olmakla birlikte sözlük anlamı incelendiğinde TDK Sözlüğü’nde, söz konusu kelime sıfat olarak “*verileri bir ekran üzerinde elektronik olarak gösteren.*(TDK, 2020)”, isim olarak ise “*verilerin bir ekran üzerinde elektronik olarak gösterilmesi.*(TDK, 2020)” şeklinde tanımlanmıştır.

“Dönüşüm” kelimesi, TDK Sözlüğü’nde *“olduğundan başka bir biçime girme, başka bir durum alma, şekil değiştirme, tahavvül, inkılap, transformasyon.(TDK, 2020)”* olarak tanımlanmıştır. Bu kelime, İngilizcede “conversion” ve “transformation” kelimelerine karşılık gelmektedir.

“Dijital dönüşüm” ise, Cumhurbaşkanlığı Dijital Dönüşüm Ofisi tarafından *“hızla gelişen bilgi ve iletişim teknolojilerinin sunduğu imkanlar ve değişen toplumsal ihtiyaçlar doğrultusunda, organizasyonların daha etkin, daha verimli hizmet vermek ve faydalanıcı memnuniyeti sağlamak üzere insan, iş süreçleri ve teknoloji unsurlarında gerçekleştirdiği bütüncül bir dönüşüm.(T.C. Cumhurbaşkanlığı Dijital Dönüşüm Ofisi, 2020)”* olarak tanımlanmaktadır.

Kamu hizmetlerinin daha kolay bir şekilde sunulmasına, kamu yatırımlarının getirilerinin optimize edilmesine, insanların bilgilerinin ve stratejik çıkarlarının güvende tutulmasına, kamu sektöründe yeteneklerin geliştirilmesi ve çalışmaların yeniden yapılandırılmasına, akıllı altyapıyla toplumların ve ekonomilerin daha iyi işlemelerine yardımcı olmak amacıyla devletlerde “dijital dönüşüm” zaruri hale gelmiştir. Devletlerdeki bu dönüşümün temelinde internet olup, tüm kamu hizmet sistemlerini etkileyerek yaşamı kolaylaştıran e-devletle başlayıp dijitalleşme yoluna giren bir değişim süreci olmaktadır. E-devletle başlayan dijital dönüşüm süreci, artan dijitalleşmeyle kamu yönetimini yeni bir yola sürüklemiştir. Dijital teknolojiler ile birlikte vatandaşlar kâğıt ortamında belgeler yerine yeni teknolojiler kullanarak kamu kurumlarıyla kâğıtsız etkileşim kurma şeklini benimsemiştir (Türedi, 2019). Kamuda dijital dönüşüm yalnızca teknolojik dönüşüm olmayıp aynı zamanda mevzuat, süreç, insan kaynakları ve değişim yönetimini de içeren merkezinde teknoloji olan dönüşümdür (Yılmaz, 2017). Bu dönüşüm neticesinde kamu hizmetlerinde teknolojinin kullanılmasıyla bürokrasi azalmakta, posta servisinde kullanılan insan kaynağı sistem içerisinde daha etkin ve verimli olabileceği bölüme aktarılabilmektedir. Bu hem zaman hem de mekân tasarrufu anlamı da taşımaktadır. Dijital dönüşüm kamu sektörünün her alanında gerçekleşmekle birlikte kamu alımlarındaki ihale süreçlerini de etkisi altına almıştır.

İhale işlemlerinde dijital dönüşüm, esas itibarıyla kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılan ihalelere ilişkin tüm iş ve işlemlerin elektronik ortama taşınmasını ifade etmektedir. Kamu İhale Kurumu tarafından kurulduğu yıl olan 2002 yılından itibaren ihale iş ve işlemlerinin elektronik ortama taşınmasıyla ilgili olarak çalışmalar

yapılmıştır. Türkiye’de kamu alımlarında elektronik uygulamalara yönelik olarak ilk çalışmalar “e-Dönüşüm Türkiye Projesi” ne ilişkin çıkartılan ve 04.12.2003 tarihli ve 2003/48 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile başlamaktadır. Bu kapsamda Kamu İhale Kurumu tarafından ilk olarak “İhale Bilgi Sistemi” (İBS) tasarlanmış ve 2003 yılında devreye alınmıştır (Solak ve Koçberber, 2011).

2004 yılında “İhale Bilgi Sistemi” nin devamı niteliğinde sayılabilecek “İhale Kontrol Sistemi” (İKS) projesi ile bir sonraki sistem devreye alınmış, ancak bu sistem 2005 yılından itibaren uygulamaya girebilmiştir. Akabinde 2005 yılı Kasım ayında “Elektronik Kamu Satınalma Platformu” (KSP) devreye alınmıştır. Sonrasında e-ihale sisteminin kurulması ve geliştirilmesi açısından, 4734 sayılı Kanun’a 5812 sayılı Kanun¹⁵ ile 2008 yılında “Elektronik Kamu Alımları Platformu” başlıklı Ek Madde-1 eklenmiştir. Anılan madde doğrultusunda ikincil mevzuat düzenlemeleri 2009 yılında yapılmış, EKAP’ın kurulmasına ilişkin olarak yapılan bilişim destek ihalesi neticesinde proje ekibi oluşturulmuştur. 12.05.2009 tarihinde teknik çalışmalar başlatılarak analizler ve planlamalar gerçekleştirilmiştir. Bilgi ve iletişim teknolojilerinin ihale sürecinde kullanımı konusunda, “Kamu Satın Alma Platformu” (KSP) yerine 1 Eylül 2010 tarihinde EKAP işleme alınmıştır. 1 Eylül 2010 tarihi itibarıyla, yeni yapılacak ihalelere ilişkin tüm işlemler EKAP üzerinden gerçekleştirilmeye başlanmıştır (Demirci, 2014).

Türkiye’de ihale sürecinin dijital dönüşüm sonucunda elektronik ortama taşınmasıyla kamusal alımlara ilişkin süreçlerde eşitliği, alımlarda güvenilirliği, şeffaflığı, katılımın ve rekabetin arttırılmasını, kamuoyu denetimini, kaynakların etkin ve verimli kullanılmasını ve gereksinimlerin elverişli koşullarla ve süresinde giderilmesini temin eden sistemin oluşturulması amaçlanmaktadır. EKAP’ın bütün sektörlerde etkili bir biçimde kullanılması, kamu alımlarında mali tasarruf ve standardizasyonun sağlanmasına, ihtiyaçların zamanında karşılanabilmesine, saydamlık ve hesap verebilirliğin artmasına, denetim işlemlerinin kolaylaşmasına büyük katkı sağlayacağı beklenmektedir (Öztürk, 2019).

¹⁵ Bkz. 05.12.2008 tarihli ve 27075 sayılı Resmî Gazete.

3.2.1. Elektronik İhale Kavramı

Devlet, kamu hizmeti kavramının gelişimi ve değişimiyle birlikte kamusal hizmetleri kendisi ifa etmek yerine ehil, vasıflı, nitelikli ve özel kişiler eliyle yapmayı seçmektedir. Bir hizmetin “kamu hizmeti” sayılabilmesi için devlet tarafından yerine getirilmesi gerekliliği artık kalmamıştır. Bir başka deyişle işin özel sektör tarafından yapılması, bir faaliyetin kamusal hizmet özelliğini kaybettirmeyecektir. Kamusal hizmetin ifa edilebilmesi amacıyla kamu idaresiyle özel sektör firması arasında sözleşme imza edilmesi gerekmekte olup, sözleşmenin ve sözleşme yapılacak kişinin seçilmesi işlemlerinin yasalar ve diğer mevzuat gereğince belirli kriterlere göre yapılması gerekmektedir. Bu noktada kamu idarelerince sözleşme imzalanacak özel sektör firmasının seçilme işleminde izlenecek usul ve esaslar “kamu ihalesi” olarak ifade edilmektedir. “İhale” kavramı, TDK Sözlüğü’nde *“iş, mal ve benzerini birçok istekli arasından en uygun şartlarla kabul edene verme, eksiltme veya artırma.”*(TDK, 2020)” olarak tanımlanmıştır. Fakat, “ihale” kavramı sadece mal ve hizmet alımını değil, bir malın gerçek değeriyle satılmasını temin etmek amacıyla istekliler arasında rekabeti sağlayarak artırma yapılması suretiyle satılmasını da kapsamaktadır (Sucuoğlu, 2019).

Türkiye’de kamu alımlarına ilişkin mevzuatı ifade etmek amacıyla kullanılan kamu ihale mevzuatı “4734 sayılı Kamu İhale Kanunu” ile “4735 Sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu” nda yer alan düzenlemelerden oluşmaktadır. 4734 sayılı Kanun’da ihale süreci (ihale hazırlık ve ihale yapılması süreci) işlemleri, 4735 sayılı Kanun’da ise ihale üzerinde bırakılan yüklenici ile sözleşmenin imzalanmasıyla başlayan mal, hizmet alımları ile yapım işleri süreçlerine ilişkin işlemler düzenlenmektedir (Özek, 2019).

İhale kavramı, 4734 sayılı Kanun’da *“Bu Kanunda yazılı usul ve koşullarla mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin istekliler arasından seçilecek birisi üzerine bırakıldığını gösteren ve ihale onayını müteakip sözleşmenin imzalanması ile tamamlanan işlemler.”*(4734 sayılı Kamu İhale Kanunu)” şeklinde tarif edilmektedir.

4734 sayılı Kanun’da yer verilen bu tanımdan da anlaşılacağı üzere ihale kavramı, kamu idarelerinin görev alanları içerisinde bulunan hizmetleri ifa edebilmeleri amacıyla ihtiyaç duydukları mal ve hizmetlerin, bedellerinin kamu idarelerince ödenmesi kaydıyla en uygun teklifi sunan özel kişilerce karşılanması amacıyla

yapılacak sözleşmenin, yasalar ile belirlenmiş bulunan usul kurallarının öngördüğü bir dizi işlemin tümünü ifade etmektedir. Bu bakımdan “ihale kavramı” ile, kamu idarelerince yapılan tek bir işlem değil bir süreç ifade edilmektedir. Bu süreç içerisinde işlemler, kamu idarelerince ihtiyaçlarına binaen oluşturulan ihtiyaç raporlarının düzenlenmesi ile başlayarak ihale dokümanının hazırlanması, ihale yetkilisi tarafından ihale onayının verilmesini müteakip ihale dokümanının ve ihale gününün ilanının yapılması, tekliflerin sunulması, tekliflerin değerlendirilmesi ve uygun görülen teklif sahibi ile sözleşme imzalanmasına kadar ilerleyen tüm işlemlerdir (Özek, 2019).

Bu çerçevede ihale süreci, kamu idarelerinin ihtiyaçlarının ortaya çıkmasıyla başlayıp sözleşmenin imzalanmasına kadar belli kurallar çerçevesindeki yapılması gereken işlemleri kapsamaktadır. Bu işlemler esas itibarıyla 2002 yılı öncesinde Kamu İhale Kurumunun kurulmasından evvel kamu idarelerince fiziki ortamda kâğıt bazlı şekilde ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu kapsamında gerçekleştirilmiş olup, bu işlemlerin belli bir standardının olmaması ve 2886 sayılı Kanun’dan kaynaklı eksiklikler kamu ihaleleri açısından çeşitli problemlere neden olmuştur.

E-devlet, kamu yönetimine ilişkin her alanda olduğu gibi kamu alımlarına ilişkin olarak da etkinliği artırmanın temel yolu haline gelmiştir. E-devlet uygulamalarının kamu harcamalarında da uygulanması konusu kamu alımlarında tasarruf, güvenirlik, etkinlik, verimlilik, rekabet gibi temel ilkelerin sağlanmasında odak noktası haline gelmiştir. E-devletin kamu alımlarında uygulanması ile uluslararası rekabetin de katkısıyla üretkenliğin, etkinliğin, şeffaflığın, rekabetin artması ve devlet üzerindeki mali yükün azaltılması yönünde katkı sağlanacağı beklenmektedir. Kâğıt bazlı olarak fiziki ortamda gerçekleştirilen kamu alımı süreci, e-devletin de etkisiyle hızla elektronik alıma doğru evrilmekte, bu hususta tüm dünyada çeşitli proje ve politikalar üretilmektedir. Elektronik ihale, ihalelerde belirli bir standardın oluşturulması ile hukuki ilkelere uyulması ve kamu alımlarında daha etkili sonuçlar alınmasının sağlanması potansiyeliyle, pek çok ülke tarafından uygulanmaktadır (Demirci, 2014).

Elektronik ihalenin Avrupa Komisyonu tarafından yapılan tanımında; alım süreci boyunca gerçekleştirilen kâğıt bazlı işlemlerin bilgi-iletişim teknolojilerine dayalı işlem ve süreçler ile yer değiştirmesi olarak ifade edilmektedir. Avrupa Birliği çalışmalarında ise elektronik ihale kavramı, kamu idarelerince ihalelerde elektronik haberleşmenin ve işlem sürecinin kullanılması olarak tanımlanmak suretiyle bilgi ve iletişim teknolojilerinin kamu alımlarında kullanılmasına vurgu yapılmaktadır.

Buradan hareketle elektronik ihale, en basit anlatımla, kâğıt bazlı ihale işlemlerinin bilgi teknolojileri tabanlı araçlarla değişimi olarak tanımlanabilir (Demirci, 2014).

Kamu İhale Kurumu tarafından 2021 yılı Şubat ayında yayımlanan “2020 Yılı Kamu Alımları İzleme Raporu” nda ise “elektronik ihale”, *“Tekliflerin elektronik ortamda, EKAP üzerinden hazırlanarak istekli veya istekli adına yetkili kişi veya kişilerce e-imza ile imzalandığı, teklif değerlendirme işlemlerinin de EKAP üzerinden tamamlandığı ihale yöntemidir.”*(KİK, 2021b, s. VI)” şeklinde tanımlanmıştır. E-ihale kavramına ilişkin yukarıda yer verilen tanımlardan da anlaşılacağı üzere, e-ihale, ihale süreçlerine ilişkin olarak yapılması gereken tüm işlemlerin bir elektronik platform vasıtasıyla fiziki ortamdan elektronik ortama taşınmasını ifade etmektedir. Bu noktada kişisel verilerin güvenliği hususu da ön plana çıkmaktadır. 6698 sayılı Kişisel Verilerin Korunması Kanunu’nun¹⁶ izin verdiği ölçülerde veri kaydından ve yönetilmesinden sorumlu olan veri sorumlusunun, işlenen kişisel verilerin tarafların hak ve özgürlüklerine zarar verilmeyecek şekilde korunduğundan emin olması gerekmektedir. Anılan Kanun hükümleri gereğince buradaki sorumluluk tamamen veri sorumlusuna ait olmakla birlikte veri sorumlusu tarafından verilen görevi yerine getirerek veri işleyen gerçek veya tüzel kişinin sorumluluğu bulunmamaktadır. Bu nedenle iş ve işlemlerin etkin yürütülmesi adına kişisel veri güvenliği ve veri sorumlusunun hukuki yükümlülüğü son derece önem arz etmektedir.

“İhale kavramı” ile “elektronik ihale kavramı” na ilişkin olarak yukarıda yer verilen hususlar birarada değerlendirildiğinde e-devletin de etkisiyle fiziki ortamda yapılan işlemlerin elektronik ortama taşınması suretiyle bir standart oluşturularak hem devlet açısından dünyayla uyum hem kamu alımlarında tasarruf, güvenilirlik, etkinlik, verimlilik, rekabet gibi temel ilkelerin sağlanması hem de idareler ve kişiler açısından büyük kolaylık sağlanmış olacaktır.

3.2.2. Elektronik İhale Sisteminin Tarihsel Arka Planı

Türkiye’de e-ihalenin geçmişine bakıldığında, 4734 sayılı Kanun’un kabulü ve Kamu İhale Kurumunun faaliyete geçmesiyle başladığı anlaşılmaktadır. Kamu İhale Kurumu, sıklıkla eleştirilere maruz kalan ve ihtiyaçların karşılanması noktasında yetersiz kalan kamu ihale mevzuatını iyileştirmek amacıyla getirilen reform

¹⁶ Bkz. 07.04.2016 tarihli ve 29677 sayılı Resmî Gazete.

kapsamında, Avrupa Birliği mevzuatına uyum sağlayarak etkinliğini artırmak amacıyla yeni bir bağımsız idari otorite olarak kurulmuştur. Henüz yeni kurulmuş olan Kamu İhale Kurumu, Avrupa Birliği'nin e-ihale yaygınlaştırma politikaları ve eylem planlarından uzak kalmayarak, 2003 yılından itibaren elektronik ihale sistemine geçiş maksatlı atılan adımlar ile bilişim teknolojisini iyi şekilde kullanan kurumlardan biri olmuştur (KİK, 2004).

Türkiye'de ulusal politika belgelerinde kamu alımlarına ilişkin olarak elektronik uygulamaların zikredilmesi, ilk olarak "e-Dönüşüm Türkiye Projesi" ne ilişkin olarak çıkartılmış olan 04.12.2003 tarihli 2003/48 sayılı Başbakanlık Genelgesi'yle başlamıştır. Söz konusu genelge doğrultusunda Kamu İhale Kurumu tarafından ilk olarak "İhale Bilgi Sistemi" (İBS) tasarlanmış ve 2003 yılında devreye alınmıştır. 2003 yılında devreye alınan İBS aracılığıyla İKN'nin edinilmesi, ihalelere ilişkin ilanların dijital ortamda oluşturulması ve yayımı (e-KİB), ihale uhdesinde bırakılan istekliye ilişkin yasaklılık teyidinin yapılması (e-Teyit), "ihale bilgi formu" aracılığıyla gerçekleştirilen ihalelerin sonuçlarına yönelik bilgilerin alınması, doğrudan temin yöntemine yönelik bilgi edinilmesinin sağlanması ve bu çerçevede Kanundaki ihale usulleriyle gerçekleştirilen alımlara ilişkin işlemlerin elektronik ortama taşınması amaçlanmıştır. Bununla birlikte bu kapsamda e-öğrenme projesi devreye alınmıştır. Amaçlanan hedef doğrultusunda İKN, yasaklılık teyidine yönelik işlemler, "ihale bilgi formu" ve doğrudan temin verilerinin alınmasına yönelik çalışmalara 2003 yılının Eylül'ünde başlanılmış olup, 2 Ocak 2004'ten itibaren yapılacak ihalelere ilişkin ilanların dijital ortama aktarılması mümkün hale gelmiştir (KİK, 2004).

"İhale Bilgi Sistemi" nin 2003 yılı Eylül ayında kurulmasıyla birlikte ilk etapta 5 ay içerisinde (12.09.2003 ile 20.02.2004 tarihleri arasında) 23.156 idarenin kaydı gerçekleştirilmiş, 169.467 İKN alınmış, 28.509 da "İhale Bilgi Formu" Kuruma elektronik ortamda ulaştırılmıştır (KİK, 2004).

Bununla birlikte, "İhale Uygulamaları Eğitim ve Destek Projesi (e-Öğrenme)" ile Türkiye'de ilk kez bir yasal düzenleme elektronik ortama taşınmış, anılan e-Öğrenme projesi ile 2004 yılı sonunda 100.000'in üzerinde istekli ve idareye ulaşılmıştır (KİK, 2005).

2003 yılında uygulamaya konulan "İhale Bilgi Sistemi" nin devamı niteliğinde sayılan ve bir sonraki ayağını oluşturan "İhale Kontrol Sistemi" (İKS) 2004 senesinde

geliştirilerek hazırlanmış ve 2005 senesinde de işleme alınmıştır. Anılan projeye amaçlanan, kamusal alımlara yönelik işlemler sırasında ihaleyi gerçekleştirecek olan idarelerin etkin ve verimli bir şekilde işlemlerini gerçekleştirebilmeleri, ihaleler hakkında veri akışının eksiksiz, gerçeğe dayalı olarak ve süresi içerisinde gerçekleştirilmesi, bilgilerin ölçütlere ve kategorilerine uygun şekilde belirtilmesi, toplumun daha ivedi ve detaylı bir şekilde bilgilendirilmesi hedeflenmiştir. Sistem sayesinde ihale ilanlarının “ilan hazırlama ve gönderme programı” vasıtasıyla hazırlanıp Kamu İhale Kurumuna gönderilmesi imkânı ile hataların asgari seviyeye indirilmesi konusunda önemli bir aşama gerçekleştirilmiştir. Ayrıca aynı yıl Elektronik Kamu İhale Bülteni’nin Kurumun web sitesi üzerinden test yayınına başlanılmıştır. Web sitesi üzerinden sunulan hizmet sayıları arttırılmış, mevzuat düzenlemelerine, uyuşmazlık kararlarına, işçilik hesaplama uygulamalarına erişim sağlanmıştır (KİK, 2005).

2005 yılı itibarıyla Başbakanlık tarafından hazırlanan “E-Dönüşüm Türkiye Projesi 2005 yılı Eylem Planında” (Resmî Gazete, 2005b), e-devlet projelerine ilişkin eylemlerden biri olarak “Kamu e-Satın Alma Platformu” kurulmak suretiyle ihalelerin elektronik ortamda gerçekleştirilebilmesine ilişkin ihale sistemi kurulması kararlaştırılarak sorumlu kuruluş Kamu İhale Kurumu gösterilmiş ve bu doğrultuda kamu alımlarına yönelik işlemlerin elektronik ortamda daha etkin kullanılması amacıyla “Elektronik Kamu Satınalma Platformu” (KSP) kurulması ile elektronik ihale konusunda büyük bir atılım hedeflenmiştir. Söz konusu “2005 yılı Eylem Planında” 22 nolu eylem olarak “Kamu e-Satın Alma Platformu” eylemi belirlenmiş ve bu eylem hususunda “*Elektronik İhale Sisteminin ilk aşaması olarak; kamu kaynağı kullanarak ihale yapan kamu idareleri ile bunlara satış yapan firma veya tüzel kişilere ait veri tabanı oluşturulması, alıcı ile satıcı arasında elektronik ortamda güvenli doküman alışverişinin sağlanmasına yönelik platform oluşturulacak ve gerekli mevzuat düzenlemesi yapılacaktır.*”(Resmî Gazete, 2005b)” açıklamaları ifade edilmiştir. Bu eylemin yerine getirilmesine ilişkin olarak da Kamu İhale Kurumu bünyesinde “Elektronik İhale Proje Geliştirme Grubu” ihdas edilmiştir (KİK, 2006). Aynı şekilde 2005 yılı içerisinde TOBB Ekonomi ve Teknoloji Üniversitesi, Sosyal Sigortalar Kurumu, Bağ-Kur, Sağlık Bakanlığı, Küçük ve Orta Ölçekli Sanayi Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı ile protokoller imzalanarak ihalelere katılıma ve yeterliğe ilişkin bilgilerin elektronik ortamda direkt kaynaklarından temini,

teknolojik altyapının kuvvetlendirilmesi ve eğitim amacıyla iş birliği çalışmaları gerçekleştirilmiştir. Bu aşamada Sağlık Bakanlığı ile imzalanan protokolün konusunun “ilaç alımlarında pilot elektronik ihale projesinin uygulanması” olması büyük önem arz etmektedir (KİK, 2006).

2005 yılı Kasım ayında ihalelerin elektronik ortama taşınmasına yönelik olarak bir sonraki basamak olan ve “İdare Girişi”, “İstekli Girişi” ve “Vatandaş Girişi” şeklinde üç temel kısımdan oluşan “Kamu Satınalma Platformu” (KSP) devreye alınmıştır. KSP ile web sitesi üzerinden sunulan hizmetler detaylandırılarak platform dahiline alınmış, Kamu İhale Kurumunun iç işleyişine ilişkin olarak hazırlanan “Şikâyet İnceleme Yönetim Bilgi Sistemi” (ŞİBİS) ile entegrasyonu temin edilmiştir (KİK, 2006). Aynı zamanda 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu’na istinaden oluşturulan “Bilgi Edinme Modülü” ile internet sitesi üzerinden bilgi edinme talepleri sonuçlanıncaya kadar olan sürecin bilgisayar ortamı üzerinden izlenebilmesi sağlanmıştır (KİK, 2006).

“İhale Bilgi Sistemi” (İBS), akabinde “İhale Kontrol Sistemi” (İKS) ve devamında “Kamu Satın Alma Platformu” (KSP) sisteminin işletilmeye başlanması ile, kamu ihalelerine yönelik tüm süreçler elektronik ortamda gerçekleşmeye bile, başta ihale öncesi süreçler olmak üzere elektronik ortama aktarılan safhalar sayesinde, Türkiye’de 4734 sayılı Kanun’un yürürlüğe girdiği 2003 yılından itibaren ilk kez kamu alımlarına yönelik ayrıntılı istatistikler çıkartılabilmektedir (Demirci, 2014).

28.07.2006 tarihli Resmî Gazete’de yayımlanan “Bilgi Toplumu Stratejisi (2006-2010) Eylem Planı” nda (Devlet Planlama Teşkilatı, 2006) “Elektronik Kamu Satın Alma Sistemi” eylemi 77 nolu eylem olarak belirlenmiş ve bu eylem hususunda yer verilen “*Kamu satın alımlarının elektronik ortamda gerçekleşmesine yönelik e-ihale sistemi ve elektronik katalog alımları sistemi tamamlanacak ve kullanımının yaygınlaşması sağlanacaktır.* (Devlet Planlama Teşkilatı, 2006)” açıklama gereğince Kuruma kamu idarelerince yapılacak alımların elektronik ortam üzerinde gerçekleştirilmesine ilişkin e-ihale sisteminin ve e-katalog alımları sisteminin tamamlanarak kullanılmasının yaygınlaştırılması hedefleri belirlenmiştir. Bu hedefler çerçevesinde Kurum sorumlu kuruluş olarak belirlenmiş ve hedeflerin gerçekleşmesi için 21 ay süre öngörülmüştür.

19.12.2006 tarihli ve 26381 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Kamu İhale Genel Tebliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Tebliğ ile Kamu İhale Bülteni’nin basılı

ortamda sunulması uygulamasına son verilmiş olup, bültenin tamamen elektronik ortamda yayımlanmasına karar verilerek 2007 yılı itibarıyla ihale ilanlarının sadece “Elektronik Kamu İhale Bülteni”nde yayımlanmasına başlanılmıştır. Yapılan bu değişiklik ile Kamu İhale Kurumunca basılı ve Elektronik Kamu İhale Bülteni’nde yayımı yapılan ilanların, 01.01.2007 tarihi itibarıyla yalnızca Elektronik Kamu İhale Bülteni’nde yayımlatılmasına başlanılmış olup basılı ortamda yayımlanmasına son verilmiştir. Kamu İhale Bülteni konusunda en önemli gelişme ise 01.01.2007 tarihi itibarıyla Elektronik Kamu İhale Bültenine erişimin bedelsiz hale getirilmesi ve ücretli abonelik sistemine son verilmesidir (KİK, 2007). Böylelikle, Kamu İhale Kurumu tarafından işletilen platformda bulunan kayıt formlarını doldurmak suretiyle ileten bütün kesimler (idareler, istekliler, vatandaşlar) ihalelere ilişkin ilanları hiçbir bedel ödmeden görme olanağına erişmiştir. 2007 yılına gelindiğinde elektronik ihale açısından önemli bir milat gerçekleşmiştir. Şöyle ki, 2007 yılında e-ihaleye yönelik çalışmalar kapsamında, tıbbi cihazlara ilişkin olarak sınıflandırılmış satınalma kalemleri üzerinden ihale sürecinin yürütülebilmesi amacıyla Sosyal Güvenlik Kurumu ile yapılan çalışmalar neticesinde, SGK yapısı içerisinde oluşturulmuş bulunan “Türkiye İlaç ve Tıbbi Cihaz Ulusal Bilgi Bankası” kodlama sisteminin ihalelere ilişkin süreçlerde kullanılması suretiyle sağlıkla ilgili alımlarda e-ihaleye geçiş adına mühim bir hamle gerçekleşmiştir (KİK, 2008). Böylelikle, idareler için satın alma kalemlerinin elektronik ortamda hazırlanması ve ilanın otomatik olarak eklenmesi, istekiler için elektronik ortamda edinilen malzeme listesi için tekliflerin hazırlanması ve gerçekleşen satın alma işlemlerine ilişkin birim fiyata dayalı sonuç bilgilerinin yaklaşık maliyet veri tabanına kayıt amacıyla “Kamu Satın Alma Platformu” üzerinden Sosyal Güvenlik Kurumu’na iletilebilmesi imkânı getirilmiştir (Demirci, 2014).

2008 yılında 5812 sayılı Kanun ile 4734 sayılı Kanun’da ehemmiyetli düzenlemeler yapılmıştır. 5812 sayılı Kanun ile ön ilanlara, çerçeve anlaşmalara, dinamik alım sistemine, e-eksiltmeye, elektronik ihaleye ilişkin uygulamaların düzenlenmesiyle elektronik ihalenin yasal altyapısının kurulması gibi kamu alımları mevzuatında önemli değişikliklere gidilmiş, mevzuatın Avrupa Birliği 2004/18 sayılı Konsolide Direktifte mevcut düzenlemelere uyum düzeyi artırılmıştır (KİK, 2009).

Elektronik ihale sisteminin kurulması ve geliştirilmesi açısından, 5812 sayılı Kanun ile 4734 sayılı Kanun’a “Elektronik Kamu Alımları Platformu” başlıklı Ek Madde 1 eklenmiş olup, anılan maddede,

Bu Kanun kapsamında yapılan ihalelerde; bu Kanunun 13 üncü maddesi hükümleri saklı kalmak üzere, ilan, ihale dokümanının hazırlanması ve verilmesi, katılım ve yeterliğe ilişkin belgelerin sunulması, tekliflerin hazırlanması, sunulması ve değerlendirilmesi, ihalenin karara bağlanması ve onaylanması, kesinleşen ihale kararlarının bildirilmesi ve sözleşmenin imzalanması gibi ihale süreciyle ilgili aşamalar ile her türlü bildirimler kısmen veya tamamen, Kurum tarafından oluşturulan Elektronik Kamu Alımları Platformu üzerinden gerçekleştirilebilir.

Elektronik Kamu Alımları Platformunun kurulması ve işletilmesi ile ihale sürecinde elektronik araçların kullanımına ilişkin esas ve usuller Kurum tarafından belirlenir.

Bu Kanunun 13 üncü maddesi uyarınca yapılacak bütün ilanlar aynı zamanda Elektronik Kamu Alımları Platformunda da yayımlanır.

Bu Kanun kapsamındaki alımlarda aday veya isteklilerin yeterliğinin tespitine ilişkin olarak Elektronik Kamu Alımları Platformu üzerinden sistemler kurulabilir. Bu sistemlerin kurulması, kurdurulması, denetlenmesi, yetkilendirilen kuruluşların yetkilerinin iptal edilmesi veya tedbir niteliğinde kararlar alınması hususlarında Kurum yetkilidir.(4734 sayılı Kamu İhale Kanunu)

şeklinde hükmüne yer verilmek suretiyle Kurum’un görevlerine e-ihalenin gerçekleştirilmesi ve yeterlik tespiti konusunda sertifikasyon sisteminin kurulmasına ilişkin görevler eklenmesiyle elektronik ihalenin yasal altyapısı oluşturulmuştur (Gül, 2010). Söz konusu değişikliklere ilişkin ikincil mevzuat düzenlemeleri 2009 yılında oluşturulmuştur (KİK, 2010). Ayrıca, 2009 yılı Haziran ayında devreye alınan uygulama ile Kamu İhale Kurumuna yazı ile bildirilen sözleşme devirlerine ilişkin tüm işlemler yazışmaya gerek kalmadan elektronik ortamda yapılabilir hale getirilmiştir (KİK, 2011).

5812 sayılı Kanun ile 2008 yılında 4734 sayılı Kanun’a eklenen Ek 1’inci maddeyle e-ihaleye ait altyapının uyumlu yapıya kavuşturulması gayesiyle bilişim teknolojilerinden faydalanılarak teşkil edilen KSP yerine, sistemi daha da geliştirmek amacıyla “Elektronik Kamu Alımları Platformu” nun (EKAP) oluşturulmasına yönelik çalışmalar 2009 yılında başlatılmıştır. “Elektronik Kamu Alımları Platformu” nun altyapısı için güvenlik ürünleri, sunucular, depolama ve yedekleme üniteleri, ağ cihazları ve yazılımlar temin edilerek sistem entegrasyonu sağlanmış ve çalışır duruma getirilmiştir. Aynı yıl, elektronik ihale uygulamasıyla ilgili olarak Sosyal Güvenlik

Kurumu, Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü, TÜBİTAK, vb. kuruluşlarla protokoller imzalanmıştır. Bu kapsamda vergi borcu, istekli bilgileri ve bilanço ile gelir tablolarının elektronik ortamda sorgulanabilmesi amacıyla Gelir İdaresi Başkanlığı ile, sosyal güvenlik prim borcu sorgulaması amacıyla Sosyal Güvenlik Kurumu ile, nüfus bilgileri ve akrabalık ilişkilerinin sorgulanabilmesi amacıyla Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü – MERNİS ile, ihtiyaçlara ilişkin raporların branş kodları kullanılmak suretiyle, tekliflerin de barkodlar marifetiyle hazırlanabilmesi konusunda Türkiye İlaç ve Tıbbi Cihaz Ulusal Bilgi Bankası (TİTUBB) ile yapılan protokoller çerçevesinde web servisleri hazırlanmıştır. Ayrıca elektronik ihale test çalışmalarını kapsamında, tıbbi cihaz ve sarf malzemeleri sektöründe pilot e-ihale uygulamasının başlatılacağı üç hastane ile Kamu İhale Kurumu arasında iş birliği protokolleri imzalanmıştır (KİK, 2010).

Kamu İhale Kurumu tarafından 2010 yılında da ihalelerin elektronik ortama taşınması yolunda çalışmalara devam edilmiş, altyapı ve mevzuat konusunda iyileştirmeler sağlanmıştır. 2010 yılı Ocak ayında yeni sistemlerin devreye alınmasının akabinde, 23.02.2010 tarihinde idarelerle gerçek kişiler ve tüzel kişilerin EKAP'a kayıtları başlatılmıştır. Bilgi ve iletişim teknolojilerinin ihale sürecinde kullanımı konusunda, sürecin en başından itibaren hizmet veren Kamu Satın Alma Platformu yerine 1 Eylül 2010 tarihi itibarıyla EKAP devreye alınmıştır. 1 Eylül 2010 tarihi itibarıyla, yeni yapılacak ihalelere ilişkin tüm işlemler EKAP üzerinden gerçekleştirilmeye başlanmış, ihale kayıt numarası KSP üzerinden alınan ihalelerle ilgili işlemler KSP üzerinden gerçekleştirilmeye devam edilmiştir (KİK, 2011).

24-28 Mayıs 2010 tarihlerinde, altı idarenin satınalma yetkililerinin katılımı ile gerçekleştirilen test ihalelerinden edinilen geri bildirimler ile EKAP sisteminde iyileştirmeler yapılmış ve 1 Eylül 2010 tarihinde EKAP 1.0 sürümü, 1 Aralık 2010 tarihinde ise EKAP 1.1. sürümü devreye alınmıştır. EKAP'ın 1 Eylül 2010 tarihinde erişime açılmasıyla 1.0 olan ilk sürümünde KSP'de olmayan ihtiyaç raporu oluşturulması ve ihale dokümanının hazırlanması (idari şartname, sözleşme tasarısı) mümkün hale gelmişken, 2010 yılı Aralık ayında devreye alınan 1.1 sürümüyle ihale kayıt numaraları 01.12.2010 tarihi sonrasına ilişkin ihalelere ait dokümanları firmalarının adına imza atmaya yetkisi bulunan kişi veya kişiler tarafından e-imzalarıyla indirebilme imkânı getirilmiştir. Bunun yanı sıra idareler tarafından ihale dokümanlarını elektronik ortam üzerinden hazırlama ve bilgi amaçlı olarak isteklilere

ait sosyal güvenlik prim borçlarını, vergi borçlarını, bilanço ve gelir tabloları bilgilerini sorgulaması mümkün kılınmıştır (Aydın, 2016). Burada dikkat çekilmesi gereken husus, ilk etapta idarelerce yapılan sorgulama işlemlerinin “bilgi edinme” amaçlı olarak yapılması, isteklilerin sorgulama konusu hususlara dair belgelerini teklifleri ile birlikte sunma zorunluluklarının devam ediyor olmasıdır (Demirci, 2014). EKAP, ilk versiyon itibarıyla 6 ana bileşenden oluşacak şekilde tasarlanmıştır (KİK, 2011):

- İdare Bileşeni,
- İstekli Bileşeni,
- Vatandaş Bileşeni,
- Kurum Bileşeni,
- EKAP Çağrı Merkezi,
- Entegrasyonlar.

Oluşturulan idare bileşeni bünyesinde, ihale öncesi süreçlerin tamamı kapsamakta, idareler tüm hazırlık, ihtiyaç raporu hazırlama, komisyon oluşturma, doküman ve ilan işlemlerini elektronik ortamda gerçekleştirebilmekte, ihale sonrası süreçteki işlemlerin ise bir kısmı idare bileşeni üzerinden gerçekleştirilebilmektedir. İhale dokümanlarının elektronik ortamda otomatik olarak oluşturulabilme imkânı getirilmesi ile standartlaşma büyük ölçüde sağlanmış, bir başka bakış açısıyla ihale mevzuatı kısmen sayısallaştırılmıştır. Özellikle, EKAP sisteminin yönlendirmesi sayesinde ihale ilanları elektronik ortamda ön yeterlik veya idari şartname ile uyumlu olarak otomatik olarak hazırlanması suretiyle kullanıcılar tarafından yapılabilecek hata olasılığı en aza indirgenmiştir. Vatandaş bileşeni ile ihalelere ait bilgilere, ilanlara ve dokümanlara ulaşma imkânı getirilmek suretiyle ihalelerin şeffaflığı konusunda önemli bir aşama gerçekleştirilmiştir. 444 0 545 nolu telefonla yardımda bulunan “EKAP Etkileşim Merkezi” ile kullanıcıların karşılaşabilecekleri muhtemel aksaklıkların önüne geçilmesi mümkün kılınmıştır (Demirci, 2014).

2011 yılında elektronik ihalenin yasal yönüne ilişkin önemli bir gelişme olarak, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’na göre yapılacak ihalelerde kısmen ya da tümüyle EKAP üzerinde yapılabilmesine yönelik esas ve usullerin belirlendiği “Elektronik İhale Uygulama Yönetmeliği” 25.02.2011 tarihli ve 27857 tarihli Resmî Gazete’de

yayınlanmak suretiyle yürürlüğe konulmuştur. Böylelikle 2010 yılının sonunda yürürlüğe giren “Elektronik Kamu Alımları Platformu’nun Kullanılmasına İlişkin 1 Nolu Tebliğ” ile birlikte yasal zemini oluşturulmuştur. 2011 yılı içerisinde idarelerce EKAP’ta gerçekleştirilecek işlemler ile isteklilerin elektronik ortamda sunabilecekleri belgelere ilişkin olarak ikincil mevzuatta yapılan değişiklikler de yürürlüğe konulmuştur (KİK, 2012). Kamu İhale Kurumu ile protokol imzalanan kurum ve kuruluşların sayılarının artırılmasının yanı sıra yalnızca süreci devam eden ihaleler ve münferit alımlar için devam eden KSP’nin kapatılması için teknik çalışmalar tamamlanmıştır. 2011 sonu itibarıyla EKAP kullanıcı sayısı 300.000’in üzerine çıkarak 314.146 kişiye ulaşmıştır (KİK, 2012).

İhaleye ilişkin bütün süreçlerin elektronik ortamda gerçekleştirildiği ilk ihale 04.03.2011 tarihinde Hacettepe Üniversitesi tarafından 3 kalem eldiven alımında gerçekleştirilmiştir. Şöyle ki, ihale dokümanının elektronik ortamda hazırlandığı, ilanın otomatik olarak oluşturulup yayımlandığı, isteklilerce elektronik imza ile dijital ortamda dokümanların edinilip tekliflerin isteklilerin yetkililerince e-imza ile yine elektronik ortamda idareye sunulduğu, bankaların geçici teminat mektuplarını elektronik ortamda hazırlayıp EKAP’a ilettiği, şifrelenerek saklanan tekliflerin ihale komisyonunca ihale tarihi ve saati sonrasında elektronik ortam üzerinde değerlendirildiği ilk ihale gerçekleştirilmiştir (Demirci, 2014).

Elektronik İhale Uygulama Yönetmeliği ile Çerçeve Anlaşma İhaleleri Yönetmeliği’nde 2012 yılında kapsamlı değişiklikler yapılmak suretiyle açık ihale usulüyle gerçekleştirilen mal alımları ihaleleri ile münferit sözleşme safhasında tekliflerin elektronik ortam üzerinde alınabileceği konusunda ve bununla birlikte tekliflerin elektronik ortam üzerinden alınacağı ihalelerde elektronik ortam haricinde sunulan tekliflerin kabul edilemeyeceği konusunda düzenlemeler teşkil edilmiştir (KİK, 2013).

2012 yılının Haziran ayında EKAP üzerinde “iş deneyim belgeleri modülü” işleme alınmış olup, daha önceden yalnızca kâğıt bazlı olarak düzenlenen fakat elektronik ortamda kayda alınmamış 21 farklı türde iş deneyim belgeleri, sözleşmeleri ve yüklenicilerine ilişkin bilgileri EKAP üzerinde otomatik şekilde hazırlanabilecek duruma getirilmiştir. 2012 yılı sonuna kadar 1641 adet iş deneyimine ilişkin belge EKAP üzerinde düzenlenmiştir. “İş deneyim belgeleri modülü” uygulaması yalnızca EKAP’ın devreye alınmasından itibaren yapılan ihaleler sonucunda imzalanan

sözleşmelere dayanarak düzenlenecek iş deneyim belgelerini kapsamaktadır. Bununla birlikte söz konusu iş deneyim belgelerinin ihalelerde yeterlik kriteri olarak istenilmesi halinde, söz konusu belgelerin teyidi maksadıyla idareler tarafından EKAP üzerinden sorgulama yapılabilmesi imkanı getirilmiştir. (KİK, 2013).

2013 yılında EKAP'ta devreye alınan “İhale Bilgi Sorgulama Modülü” vasıtasıyla idarelerce kendilerince yapılan ihalelerle ilgili tekliflerin bedellerini, teklif verenleri, dokümanları satın alanları, ihale tarih-saati gibi birçok bilgiye toplu raporlama şeklinde erişilebilmesi, bu bilgilerin analizinin yapılabilmesi ve gerektiğinde kendi bünyelerinde farklı yazılım uygulamalarına aktarabilmesi olanağı getirilmiştir (KİK, 2014).

2013 Yılı Programı'nda¹⁷ (18 Ekim 2012 tarihli ve 28445 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanmıştır), 318 numaralı tedbir olarak “Çerçeve anlaşmalar yoluyla yapılan kamu alımlarının Elektronik Kamu Alımları Platformu üzerinden gerçekleştirilmesi sağlanacaktır.(2013 Yılı Programı)” tedbir düzenlemesi yer almıştır. Anılan tedbir düzenlemesinde çerçeve anlaşma şeklinde gerçekleştirilen kamusal alımların münferit alımlarına ilişkin süreçlerinde, tekliflerin sunulması ve değerlendirilmesini de içerecek şekilde, tümüyle EKAP üzerinde yapılacağından bahsedilerek bu tedbire ilişkin yükümlülük Kuruma verilmiştir. Bu kapsamda 19.06.2013 tarihinde Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumuyla Kamu İhale Kurumu iş birliği dairesinde işleme alınan ve ilk pilot uygulamalarına ilişkin olarak İstanbul Anadolu Güney Kamu Hastaneleri Birliği ve Erzurum Kamu Hastaneleri Birliğince ifa edilen elektronik münferit alıma yönelik ihalelerle EKAP üzerinde yeni bir döneme girilmiş, münferit sözleşmelere ilişkin süreç tümüyle kâğıt olmaksızın EKAP üzerinde yapılmıştır. Bu bağlamda 2013 yılında bilgisayarlar, tıbbi cihazlar ve ilaçlara ilişkin alımlar gibi değişik iş kollarında toplamda 23 adet e-münferit alımı şeklinde ihale yapılmış, bu ihalelerin neticesinde de toplamda yaklaşık 2,15 milyon TL olan 56 adet sözleşme imza edilmiştir (KİK, 2014).

Kurumca 2014 yılında kamu alımları konusunda ikincil mevzuatta kapsamlı ve oldukça detaylı bir değişiklik paketi hazırlanmış, 07.06.2014 tarihli ve 29023 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanmıştır. 2014 yılında ana konu başlıkları olarak elektronik tebligat, EKAP'a kayıt zorunluluğu, iş deneyim belgelerinin düzenlenmesi,

¹⁷ Söz konusu dokümana http://www.sp.gov.tr/upload/xSPTemelBelge/files/BfMY4+2013_Yili_Programi.pdf adresinden ulaşılabilir.

güncelleme endeksleri, aşırı düşük tekliflerin değerlendirilmesi, ortak ihale, kesin teminat, ihalelere yönelik başvurular konularına yönelik olarak değişiklikler yapılmıştır (KİK, 2015).

2014 yılında elektronik ihale konusunda önemli bir adım olarak tüm yerli isteklilerin EKAP'a kayıtlı olmaları zorunlu tutulmuş, Elektronik İhale Uygulama Yönetmeliği'nin 4'üncü maddesinde yer alan *"ile tekliflerin elektronik ortamda alınacağı ihalelere katılmak veya EKAP üzerinden e-imza kullanarak doküman indirmek isteyen gerçek ve tüzel kişiler"* ibaresi *"ve ihaleye katılmak isteyen Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı gerçek kişiler ile Türkiye Cumhuriyeti kanunlarına göre kurulmuş tüzel kişiler"* şeklinde değiştirilerek, yerli isteklilere sadece EKAP'a kayıt olarak ihale dokümanı alma imkanı getirilmesi ile kayıt olmaksızın ihalelere katılamama yaptırımını öngörülmüştür. Bu değişiklikte birlikte, yerli istekliler tarafından EKAP'a kaydolmaksızın idareden doküman temini yoluyla ihalelere katılma imkânı ortadan kalkmakta, ihalelere katılımın ön şartı olarak elektronik ortamda isteklilerin bilgilerinin kayıt altına alınması sonucunu ortaya çıkartmaktadır. Böylelikle, ihale süreçlerinde elektronik olanakların kullanımının artması sağlanmış olacaktır (KİK, 2015).

2014 yılında elektronik ihale konusunda bir başka önemli adım olarak, elektronik tebligat hususu kamu ihale mevzuatına eklenmiştir. Yapılan mevzuat değişikliği ile ihalelere ilişkin süreçlerde yapılacak tebligatlarda öncelikli olarak *"imza karşılığı elden veya EKAP üzerinden"* gerçekleştirilmesi öngörülmektedir. EKAP üzerinden tebligatlarda teyit aranmayacağı, tebligat bilgilerinin kayıt altına alınacağı, bildirim tarihinin tebliğ tarihi sayılacağı, EKAP üzerindeki bildirim kutusuna tebliğin ulaştığı tarihin bildirim tarihi olarak alınacağı, diğer yöntemlerle tebliğin ancak haklı veya zorunlu nedenlerle EKAP üzerinden tebliğ edilememe hallerinde mümkün olacağı düzenlenmiştir. Bununla birlikte, elektronik posta yoluyla yapılan tebligat ifadesi mevzuattan çıkarılmış, EKAP üzerinden tebligat esas alınmıştır. Elektronik tebligata ilişkin hükümlerin 01.01.2015 tarihinde yürürlüğe girmesi öngörülmüştür (KİK, 2015). Ancak, dikkat çekilmesi gereken konu adaylar, istekli olabilecekler ve isteklilerce idarelerle yapacakları yazışmalara ilişkin olarak elektronik ortamın ve faksın kullanılamayacak olması hususudur. Elektronik tebliğin esas yöntem olarak kabul edildiği mezkûr değişikliklerde, yazışma ve bildirimler konusunda tek yönlü bir

düzenlemeye gidilmiş ve idareye yönelik yapılacak yazışmalarda elektronik ortam ve faksın kullanılamayacağı düzenlenmiştir (Demirci, 2014).

2014 yılında yapılan mevzuat değişiklikleriyle ihale sürecini etkileyen en önemli düzenlemelerden biri de isteklilerin iş deneyimlerini tevsik maksadıyla sunacakları iş deneyim belgelerinin öngörülen kademeli geçiş süreçlerinin tamamlanması ile yalnızca elektronik ortamda yer alacak olmasıdır. Söz konusu değişiklikler neticesinde, 01.09.2014 tarihi itibarıyla düzenlenecek olan iş deneyimlerine ilişkin belgelerin yalnızca EKAP üzerinde düzenlenerek kayıt altına alınacağı belirlenmiştir. EKAP'ın devreye alındığı 01.09.2010 tarihinden itibaren Kanun kapsamındaki ihalelere ilişkin düzenlenmiş bulunan iş deneyim belgelerinin asıllarının idarelere teslim edilmek suretiyle 01.07.2015 tarihine kadar EKAP üzerinden yeniden düzenlenmesi ve kaydedilmesi zorunluluğu getirilmiştir. İlan veya duyurusunun 01.07.2015 tarihi sonrasında yapılan ihalelerdeyse sunulacak iş deneyim belgelerinin EKAP üzerinden sorgulanması zorunlu kılınmıştır. 2014 yılı sonundan itibaren EKAP'ta toplamda 30.898 adet iş deneyimine ilişkin belge oluşturularak kaydı gerçekleştirilmiştir (KİK, 2015). İş deneyim belgelerinin elektronik ortama aktarılması hususunda, EKAP'ın devreye alınmasından önce (01.09.2010 tarihinden önce) gerçekleştirilen işlere ilişkin olarak düzenlenmiş bulunan iş deneyim belgelerinin elektronik ortama taşınmasına yönelik olarak bir düzenleme getirilmemiş olmakla birlikte, elektronik ortamda düzenlenmesi öngörülen iş deneyim belgelerinin üzerinde belgeye EKAP tarafından verilen sayının bulunması ve idarelerce bu sayı ile sorgulama yapılması öngörülmüştür. EKAP tarafından otomatik olarak verilen belge sayısı bulunan iş deneyim belgelerinin çıktıları alınmak suretiyle belgeyi onaylamaya yetkili kişi tarafından imzalanıp mühürlendikten sonra isteklilere verileceği, istekliler tarafından ihalelerde teklif dosyası kapsamında iş deneyim belgelerinin kağıt ortamında sunulacağı, EKAP'a kayıt zorunluluğu getirilen iş deneyim belgelerinin EKAP üzerinden sorgulanabileceği, diğer iş deneyim belgelerinin ise değerlendirilmesine ilişkin olarak uygulamanın değişmeyeceği anlaşılmaktadır. Dolayısıyla, yeterliklerinin tevsiki amacıyla kullanılan en önemli belgelerden biri olan iş deneyim belgelerinin elektronik ortamda kayıt altına alınmasına ve sorgulama yapılmasına ilişkin olarak atılan bu adımla sahteciliğin önlenmesi hususunda önemli bir safha sağlanmış olmakla birlikte, elektronik ihaleye geçiş aşamasına yönelik olarak

da e-teklif değerlendirmesi konusunda mesafe alınması amaçlanmaktadır (Demirci, 2014).

2015 yılında EKAP platformunda işleme alınan başka bir değişiklikse kamu kurum ve kuruluşlarının EKAP üzerinde ihale süreçlerine ilişkin olarak, ihalelerinde bir sonraki adımlarında yapacakları işlemlere ilişkin bilgileri göstermek üzere “ihale asistanı”nın geliştirilmesidir. Bu geliştirilme vesilesiyle olağan süreç içinde devam eden bir ihalede bir sonraki aşamada idarece hangi işlemin yapılacağı otomatik olarak idareye sunulmaktadır. “İhale asistanı” uygulaması ile kamu kurum ve kuruluşlarının EKAP menülerinde yapacakları işlemlerini seçmeleri yerine bir sonraki işlemlerinin ne olduğunun kendilerine sunulması sağlanmıştır, bu geliştirmeye daha kolay EKAP kullanımı olanağı sunulmuştur (KİK, 2016).

2016 yılında yaklaşık maliyeti Kanunun 13’üncü maddesinin (b) bendinin iki numaralı alt bendinde belirtilen üst limit tutarının altında bulunan açık ihale usulüyle yapılan mal ve hizmet alımı ihalelerinin elektronik ortamda teklif alınması suretiyle gerçekleştirilmesi gayesiyle kamu ihale mevzuatında değişiklik yapılmıştır. “Elektronik ortamda teklif alınan beyan usulü” şeklinde isimlendirilen bu değişiklikle pek çok ihalenin elektronik ortamda yapılması suretiyle, ihalelere ilişkin sürecin daha hızlı bir şekilde tamamlanması sağlanırken idareler ve isteklilerin ihale işlemlerine yönelik mühim kolaylıklar getirilmiştir (KİK, 2017a).

2017 yılında elektronik ihaleye ilişkin olarak belirgin değişiklikler yapılmamış olmasıyla birlikte 2018 yılına gelindiğinde ciddi köklü değişiklikler meydana gelmiştir. 19.06.2018 tarihli Resmî Gazete’de yayımlanan değişiklikler ile öncelikle 02.01.2019 tarihine kadar olan süreci kapsayacak şekilde, elektronik ortamda teklif alınmak suretiyle gerçekleştirilen “Elektronik ortamda teklif alınan beyan usulü” yapım tekniğiyle yapılan ihalelere yönelik yaklaşık maliyet sınırları arttırılmıştır. 02.01.2019 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere ise yaklaşık maliyete yönelik sınırlamalar tamamen ortadan kaldırılmış ve açık ihale usulü ile yapılan mal, hizmet alımları ile yapım işlerinin ihaleleri ve Kanunun 21’inci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendi kapsamında pazarlık usulüyle yapılacak mal ve hizmet alımı ihalelerinin de “Elektronik İhale” adı altında elektronik ortamda gerçekleştirilebilmesi imkânı getirilmiştir. Sonrasında ise 13.09.2019 tarihli Resmî Gazete’de yayımlanan değişiklikler ile de tüm ihalelerin elektronik ortamda yapılabilmesi imkânı

getirilmesine karşın halihazırda tüm ihale usulleri ile elektronik ihale gerçekleştirilememektedir.

Ayrıca, 2018 yılında yabancı isteklilerin EKAP'a kaydedilmesine ilişkin olarak Kamu İhale Kurulu tarafından 13.11.2018 tarihli ve 2018/DK.D-357 sayılı Düzenleyici Kurul Kararı alınmış olup, yabancı isteklilerin de EKAP'a kaydedilmesine başlanılmıştır (KİK, 2020a).

3.2.3. Elektronik İhale Sisteminin Yasal Çerçevesi

Çalışmanın önceki bölümlerinde detaylarıyla anlatıldığı üzere, kamu ihalelerinin fiziki ortamdan elektronik ortama taşınmasına yönelik olarak Kamu İhale Kurumunun kuruluşundan itibaren çalışmalar yapılmakta ve bu bağlamda gerekli birincil ve ikincil mevzuat değişiklikleri yapılmaktadır. Ancak kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılacak ihalelerde ihalenin fiziki ortam yerine elektronik ortamda gerçekleştirilmesine yönelik yasal temeller 4734 sayılı Kanun'a 5812 sayılı Kanun ile 2008 yılında eklenen "Elektronik Kamu Alımları Platformu" başlıklı Ek 1'inci madde ile atılmıştır.

4734 sayılı Kanun'un Ek 1'inci maddesi ile ihalelerin ve ihalelere ilişkin tüm iş ve işlemlerin elektronik ortamda gerçekleştirilmesi konusunda Kamu İhale Kurumuna yetki verilmiştir. Verilen bu yetki doğrultusunda 27.05.2016 tarihli Resmî Gazete'de yayımlanan ve 1 Temmuz 2016 tarihinde yürürlüğe giren düzenlemeler ile hizmet alımı ile mal alımı ihalelerine ilişkin uygulama yönetmeliklerinde değişiklikler yapılmış olup, Mal Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'ne 58/A maddesi, Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'ne 59/A maddesi olarak "Elektronik Ortamda Teklif Alınan Beyan Usulü" başlıklı maddeler ilave edilmiştir.

Bu değişiklikler neticesinde hizmet alımı ve mal alımı ihalelerinde, yeni sisteme idarelerin ve isteklilerin alışma süreci göz önünde bulundurularak, başlangıç aşamasında yaklaşık maliyeti 4734 sayılı Kanun'un 13'üncü maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinin (2) numaralı alt bendinde mal ve hizmet alımları için öngörülen üst limit tutarı aşağısında bulunan (1 Temmuz 2016 tarihi itibarıyla 213.072,00 TL¹⁸) ve açık ihale usulüyle yapılan mal ve hizmet alımı ihalelerinin getirilen bu yeni ihale

¹⁸ 29.01.2016 tarihli ve 29608 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Kamu İhale Genel Tebliği (Tebliğ No: 2016/1)

yapım tekniği ile yapılabilmesi yolu benimsenmiş olup, böylelikle bu kapsamdaki ihale işlemleri fiziki ortamdan ‘elektronik ortama’ taşınmıştır.

“Elektronik ortamda teklif alınan beyan usulü” şeklinde isimlendirilen yeni ihale yapım yöntemiyle pek çok ihale elektronik ortamda yapılarak, ihalelere ilişkin süreçlerin daha az zamanda bitirilmesi mümkün kılınırken gerek idarelerin gerekse de isteklilerin ihalelere yönelik işlemleri daha kolay hale kavuşturulmuştur. Anılan ihale yapım tekniği ile ihalelerde sunulacak belge sayısı azaltılarak isteklilerin ihalelerde belge sunma yükümlülüğü hafifletilmiş, idarelerin de teklifleri değerlendirme işlemleri kolaylaştırılmıştır. Anılan ihale yapım tekniği ile gerçekleştirilen ihalelerde dokümanların elektronik ortam üzerinde e-imza kullanılmak suretiyle indirilmesi, tekliflerin hazırlanma ve sunulma işlemlerinin elektronik ortamda yapılması, isteklilerce beyanda bulunulan pek çok bilginin EKAP ya da kamu kurumlarının resmî web siteleri üzerinde sorgulanarak teyit edilmesi suretiyle kamu ihalelerinde elektronik araçların kullanılması büyük oranda arttırılmıştır. Kamu ihalelerinin elektronik ortamda gerçekleştirilmesi ile ihalelere ilişkin süreçlerin daha hızlıca ve hatasız biçimde bitirilmesinin, rekabetin artması ve saydamlığın sağlanmasıyla gerek zaman gerekse mali bakımdan tasarruf temin edilmesine vesile olmuştur (Şahbudak, 2019).

Bu bağlamda, 19.06.2018 tarihli Resmî Gazete’de yayımlanan değişiklikler ile öncelikle 02.01.2019 tarihine kadar olan süreci kapsayacak şekilde, elektronik ortamda teklif alınmak suretiyle gerçekleştirilen ihalelere yönelik yaklaşık maliyet sınırları arttırılmıştır. Şöyle ki, “Elektronik Ortamda Teklif Alınan Beyan Usulü” ile yapılabilecek ihalelere ilişkin olarak; 19.06.2018 tarihinden 02.01.2019 tarihine kadar gerçekleştirilecek hizmet alımı ihalelerinde yaklaşık maliyeti eşik değerin yarısına kadar, mal alımı ihalelerinde ise yaklaşık maliyeti eşik değerin dört katına eşit ve altında bulunan ihalelerde teklifler elektronik ortamda alınabilecek şekilde yaklaşık maliyet sınırları arttırılmıştır. 02.01.2019 tarihi itibarıyla ise yaklaşık maliyete yönelik sınırlamalar tamamen ortadan kaldırılmış ve açık ihale usulüyle yapılan mal ve hizmet alımları ihalelerine ilaveten aynı usulle yapılan yapım işleri ihaleleriyle 4734 sayılı Kanun’un 21’inci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendine göre pazarlık usulüyle yapılacak mal, hizmet alımı ihalelerinin de elektronik ortamda teklif alınması suretiyle gerçekleştirilebilmesi imkânı getirilmiştir. Bu doğrultuda hizmet alımı ile mal alımı ihalelerine ilişkin uygulama yönetmeliklerinde “Elektronik Ortamda Teklif Alınan

Beyan Usulü” başlıklı maddeler “Elektronik İhale” olarak değiştirilmiştir ve Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği’ne “Elektronik İhale” başlıklı 60/A maddesi eklenmiştir. Sonrasında 13.09.2019 tarihli Resmî Gazete’de yayımlanan değişiklikler ile de tüm ihalelerin elektronik ortamda yapılabilmesi imkânı getirilmiş, buna ilişkin olarak EKAP’ta gerekli düzenlemeler yapılmıştır. Bu çerçevede ihale uygulama yönetmeliklerinde “Elektronik İhale” başlıklı maddelerinin birinci fıkraları “(1) İhaleler, e-teklif alınmak suretiyle bu maddeye uygun olarak yapılabilir.” şeklinde değiştirilmiştir.

Sonuç olarak ihalelerin elektronik ortamda gerçekleştirilmesine yönelik yasal temeller 4734 sayılı Kanun’a 2008 yılında eklenen “Elektronik Kamu Alımları Platformu” başlıklı Ek 1’inci madde ile atılmıştır ve bu doğrultuda 2010 yılında EKAP’ın devreye alınması ile gerekli elektronik sistemin oluşturulmasına başlanılmıştır. İhalelerin elektronik ortamda yapılmasına yönelik ilk düzenleme ise 2016 yılında yapılmış olup, 01.07.2016 tarihinden geçerli olmak üzere “Elektronik Ortamda Teklif Alınan Beyan Usulü” mevzuata dâhil edilmiştir. Bu usulde, ilk safhada uygulamada karşılaşılabilecek güçlükleri görmek ve varsa aksaklıkları gidermek için, sadece açık ihale usulüyle yapılan ve yaklaşık maliyeti 213.072,00 TL (2016 yılı için) ve daha aşağısında bulunan mal ve hizmet alımları ihaleleri elektronik ortamda gerçekleştirilmiştir. Daha sonra, 19.06.2018 tarihli Resmî Gazete’de yayımlanan değişiklikler ile öncelikle 02.01.2019 tarihine kadar olan süreci kapsayacak şekilde, elektronik ortamda teklif alınmak suretiyle gerçekleştirilen ihalelere yönelik yaklaşık maliyet sınırları arttırılmıştır. 02.01.2019 tarihi itibarıyla uygulanmak üzere ise yaklaşık maliyete yönelik sınırlamalar tamamen ortadan kaldırılmış ve açık ihale usulü ile yapılan mal, hizmet alımı ile yapım işleri ihaleleri ve Kanunun 21’inci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendine göre pazarlık usulüyle yapılacak mal ve hizmet alımı ihalelerinin de “Elektronik İhale” adı altında elektronik ortamda gerçekleştirilebilmesi imkânı getirilmiştir. Sonrasında ise 13.09.2019 tarihli Resmî Gazete’de yayımlanan değişiklikler ile de tüm ihalelerin elektronik ortamda yapılabilmesi imkânı getirilmesine karşın halihazırda tüm ihale usulleri ile elektronik ihalenin gerçekleştirilmediği görülmektedir.

3.3. Kamu Alımlarının Elektronik Ortamda Gerçekleştirilmesinin Önemi

1970’li yıllarda devletler, özel sektörün güçlü yönetim sistemleri ile kıyaslandığında, etkin ve verimli olmayan, savurgan olarak değerlendiriliyordu. 1980’li yıllarla birlikte özel sektörden kamu sektörüne daha fazla teknik ve yaklaşım aktarılmaya başlanmış olup, 1980’lerden itibaren de küreselleşme ve teknolojik değişimlerin zorlukları sebebiyle kamu alımları devletlerin temel ekonomik faaliyetlerinden biri durumuna gelmiştir. Kamu alımları kavram olarak, özü itibarıyla kamusal hizmetlerin yerine getirilebilmesi amacıyla kamu idarelerince gerçekleştirilen satın alma faaliyetleridir. Kamu alımları, dünya genelinde GSYH’nin yaklaşık beşte birini oluşturmakta olup, iyi bir kamu yönetiminin önemli bir ögesidir (World Bank Group, 2016). Bilgi ve iletişim teknolojilerinde yaşanan gelişmenin etkisiyle yaşanan dijital dönüşüm, küreselleşmenin de etkisiyle bir hayli gelişme göstermiştir. Yaşanan dijital gelişme ulusal ve uluslararası mecrada uygulanan ihale uygulamalarının da yeniden şekillenmesini sağlamıştır. Bu şekillenme özellikle gelişmiş olan ülkelerde gerçekleştirilen alt yapı çalışmalarıyla belirginlik kazanmıştır.

Bilgi ve teknoloji alanında 1990’lı yıllardan başlayarak her geçen gün daha da hızlı kaydedilen gelişmeler, küreselleşmenin de etkisiyle, dünyadaki ihalelere ilişkin uygulamaların yeni bir boyut kazanmasına vesile olmuş ve bilhassa gelişmiş ülkelerde elektronik ortamda ihaleler gerçekleştirilebilmesi için altyapı çalışmalarına girişilmiştir (Öztürk, 2019).

Uluslararası kalkınma kuruluşlarınca son yıllarda politika, program ve işleyişlerine ilişkin belgelerinde; “güvenilirlik (hesap verebilirlik)”, “şeffaflık”, “katılımcılık” ve “kapsama” olmak üzere dört ana ilke çerçevesinde geniş bir uluslararası görüş birliği oluşmuştur. E-devlet ile ilgili girişimlerin ana amacı, söz konusu ilkelere uyumlu bir şekilde, vatandaşlara daha fazla bilgi sağlamak suretiyle devletin performansını daha yakından izleme imkânı sunarak devletin şeffaflığının dolayısıyla da hesap verilebilirliğinin artırılmasıdır. Ayrıca vatandaşların teknolojiyi kullanmak suretiyle ihtiyaç ve taleplerine karşı devleti daha duyarlı hale getirerek devletin güvenilirliğini artırması beklenmektedir. E-devlet ile ulaşılmak istenen amaçlar dikkate alındığında söz konusu amaçlara ulaşılması için, devletlerin en önemli faaliyetlerinden birinin kamu alımlarının da e-devlete entegrasyonunun sağlanması gerektiği muhakkaktır.

Kamu alımları yoluyla istenilen amaçlara ulaşılabilmesi, kamu alımlarının e-devlet ile entegre bir şekilde çalışacak biçimde sayısallaştırılması ile mümkün olabilmektedir. Bu durum kamu alımlarının dijital dönüşümü olarak ifade edilebilir (Soylu, 2016).

Bu dönüşümde kamu kısmında yer alan elektronik devletin en mühim projelerinden birini kamu alımlarının elektronik ortamda gerçekleştirilmesi teşkil etmektedir. Kamu alımlarının elektronik ortamda yapılmasında ana amaç, uzun ve karmaşık olan alım sürecinin kısaltılarak asgari maliyet ve iş yükü ile ifa edilmesidir. Kamu alım sürecinin tümüyle elektronik ortamda gerçekleştirilebilmesi için kanuni düzenlemelerle birlikte bu sürecin tüm paydaşlarının da bu dijital dönüşüme uyum sağlamaları gerekmektedir. Öte yandan kamu alımlarının tümüyle elektronik ortamda gerçekleştirilebilmesi, yolsuzluğun önlenmesi, kamu kaynaklarının karşılığının en iyi şekilde alınması, özel sektörde rekabetin arttırılması ve eşit muamelenin sağlanmasının güvence altına alınması gibi gerekçelerle hükümetlerin e-devlet ile ilgili olarak araştırdığı ilk projelerden biridir (Öztürk, 2019).

Uzmanlaştırılmış bir elektronik kamu alımları platformunun, alımın planlanmasından sözleşme imzalanmasına kadar olan sürecin tüm aşamaları ile birlikte sipariş, fatura ve ödeme gibi sözleşme sürecindeki işlemleri de kapsamı gerekmektedir. Diğer bir deyişle dokümanın hazırlanması, ilanın yayımlanması, tekliflerin elektronik olarak oluşturulmasına, değerlendirilmesine olanak vermeli, satın alma talepleri sistem üzerinde oluşturulabilmeli ve ödeme gerçekleştirilebilmelidir (Öztürk, 2019).

3.4. Elektronik İhale Sisteminden Beklenen Faydalar

Türkiye’de kamu ihaleleri alanına yönelik olarak yapılan çalışmalar, kamuya yönelik yapılacak tüm alımlar bağlamında şeffaflığın, eşit muamelenin, ihalelere katılımın ve böylelikle rekabetin artırılmasının, alımlara ilişkin güvenilirliğin, kamuoyu denetiminin, gereksinimlerin elverişli koşullarla, süresinde giderilmesinin ve kaynakların etkin ve verimli bir şekilde kullanımının sağlanmasını amaçlamaktadır. Bu faktörlerin sağlanması, en basit ve hızlı yöntem olarak ihalelerin elektronik ortamda yapılarak “elektronik ihale sistemi” nin devreye alınmasıyla olasıdır (Akşen, 2017).

Kamu İhale Kurumu tarafından 2005 yılı Nisan ayında basımı yapılan “Kamu Alımlarında AB ve İngiltere’deki Düzenleme ve Uygulamalar” araştırma raporunda e-ihale uygulamasına ilişkin yararlar aşağıdaki şekilde ifade edilmiştir:

- *İstekliler açısından tam eşitliğin sağlanması,*
- *Teklif verme kolaylığının sağlanması,*
- *İhale ilan sürelerini kısaltması,*
- *Zaman ve para kâğıttan tasarruf edilmesi, etkin ve süratli bir şekilde ihalenin sonuçlanmasının sağlanması,*
- *İhale dokümanlarının elektronik ortamda saklanabilmesi dolayısı ile yazılı olarak saklanmasının getirdiği külfeti ortadan kaldırması olarak ifade edilmektedir.(Ağarı vd., 2005, s. 26)*

E-ihalenin yukarıda sayılan faydalarının yanında, fiziki ortamda yapılan ihale yapım tekniğine nazaran standardizasyon sağlanması, suiistimallerin, mevzuata ve usule aykırı işlemlerin önlenmesi, bürokratik işlemlerin azaltılması ve en mühim olarak vatandaşlarca kamuya duyulan itimatlarının sağlanması şeklinde belirtilebilir (Akşen, 2017).

Elektronik ihalede tekliflerin idarelere sunulması sadece gerekli bilgilerin elektronik platformda beyan edilmesi suretiyle yapıldığından idareler açısından iş yükünün azalmasını, istekliler açısından ise iş ve işlem maliyetlerinin azalmasını sağlayacaktır. Böylelikle de isteklilerin teklifleri kapsamında sundukları belgelerin standart formlara uygun olmaması nedeniyle değerlendirme dışı bırakılmasının önüne geçilmek suretiyle rekabetin artırılması sağlanmış olmaktadır (Aksoy, 2011).

Elektronik ihalenin önemli faydalarından biri de ekonomikliğin sağlanması ve satınalma maliyetlerinde azalmanın etkisiyle kamu alımlarında sürdürülebilirliğin sağlanmasıdır. Bilhassa ihtiyaçların ve stokların planlanmasının elektronik ortamda yapılmasıyla kaynakların verimli kullanılması sağlanmış olacaktır. İhalelerde kâğıt kullanımının azalmasıyla çevrecilik açısından da önemli faydaları olacak ve tüm dünya için önemli bir terim olan yeşil satın alımının temellerinin atılmasına katkı sağlayacaktır. Elektronik ihalede ihale bilgilerine anlık ulaşılması, teklif verme imkanının sunulması, seyahat zorunluğunun kalkması imkanının sunulmasıyla ihalelerde ortalama teklif sayılarının artması sağlanacaktır (Toprak, 2017).

Ayrıca, kamusal alımların elektronik ihale yapım şekliyle gerçekleştirildiği dünya ülkelerinde; kamu alımlarına ilişkin olarak %20 civarında tasarrufun, ihalelerin

öncesinde yapılan hazırlanma süreci ve tekliflerin hazırlanması süreçlerinde etkinliğin ve verimliliğin ciddi oranda artışının, ihalelere ilişkin süreçte standardizasyonun oluşturulmasının, ihalelerin daha hızlı yapılmasının, tutarlılığın ve kamuoyu denetimde şeffaflığın daha fazla sağlandığı da gözlemlenmiştir (Akşen, 2017). İhalelerin elektronik ihale şeklinde yapılmasıyla gerek idareler gerekse de gerçek veya tüzel kişiler açısından oldukça önemli faydaları bulunmaktadır. Öncelikli olarak ihalelere katılımı kolaylaştırması beraberinde rekabetin artmasını sağlaması ve bununla birlikte bürokrasinin azalmasını sağlayarak iş ve işlem maliyetlerinin düşürülmesine katkı sağlayacağı düşünülmektedir.

3.5. Elektronik İhalenin Sakıncaları

İhalelerin elektronik ortamda yapılması yeni bir vakıa olması sebebiyle, e-ihaleye yönelik olarak isteklilerce ve idarelerce çekinceler veya sakıncalar bulunduğu bilinmektedir (Akşen, 2017).

Kamu İhale Kurumu tarafından 2005 yılı Nisan ayında basımı yapılan “Kamu Alımlarında AB ve İngiltere'deki Düzenleme ve Uygulamalar” araştırma raporunda e-ihale uygulamasına ilişkin sakıncalar ya da çekinceler;

- “Elektronik alımın bir tanımının olmaması,
- Japonya, A.B.D. gibi gelişmiş ülke pazarları rekabet edilemeyeceği,
- İhale dokümanları ile ilgili ortak hükümlerin belirlenmesindeki zorluk,
- Elektronik alım yeni teknoloji gerektirdiğinden ve karmaşık olması,(Ağarı vd., 2005, s. 26)”

şeklinde ifade edilmiştir.

İstekliler tarafından yukarıda sayılan bu ve benzeri sebeplerle, elektronik ihalelere katılımdan çekinilmektedir. Ayrıca hatalı işlemler sebebiyle tekliflerinin ihale dışı kalmaları sebebiyle rekabetin oluşmadığı da ifade edilmektedir. Bu nedenlerle ihalelerin elektronik ortamda yapılmasına yönelik olarak katı ilkeler yerine daha elastiki düzenlemelerin oluşturulması gerekliliği bulunmaktadır (Akşen, 2017). Elektronik ihale sisteminin yeni olması nedeniyle idarelerde teknik bilgiye sahip personelin yeterince bulunmaması, idarelerin ihaleleri internet ortamında gerçekleştiremeyecekleri korkusu yaşamaları, idare ve isteklilerce hem yeni hem de

teknolojik bir sistemin bilinmezliklerinin kullanıcıları korkutmaları temel sakınca nedenleridir.

3.6. Avrupa Birliği’nde ve Bazı Ülkelerde Elektronik İhale Uygulamaları

Türkiye’de ihale mevzuatına ilişkin olarak yapılan düzenlemeler, Türkiye’nin Avrupa Birliği’ne adaylık süreci içerisinde bulunması ve düzenlemelerini Avrupa Birliği müktesebatına¹⁹ (Vikipedi, 2020a) uyumlu hale getirmeye çalışması nedeniyle AB düzenlemelerine benzerlik göstermektedir (Büber, 2008). Avrupa Birliği’nde ve dünyadaki bazı ülkelerdeki elektronik ihale uygulamalarına ilişkin gelişmelerin analizi Türkiye’de elektronik ihalenin gelişiminin daha iyi analiz edilmesi açısından faydalı olacaktır.

3.6.1. Avrupa Birliği’nde Elektronik İhale Uygulamaları

AB tarafından bilgi toplumuna geçişi hızlandırmak ve bilginin artırılarak etkin kullanımını hayata geçirmek maksadıyla “sayısallaşma” kavramına odaklanılmıştır. Bu kapsamda AB’de bilgi iletişim teknolojileri alanında birbirinden ayrı ilerleyen ulusal çabaların birleştirilmesi, uygulama eşgüdümünün sağlanması ve etkin çözümler üretilmesi maksadıyla 2000’li yılların başından itibaren ortak stratejileri, eylem planlarını ve programları hayata geçirilmiştir. Bu doğrultuda, 1999’da “e-Avrupa Girişimi”, 2000’de “Avrupa Birliği Lizbon Stratejisi”, 2002’de “e-Avrupa 2005” ve 2005’te “i2010: Büyüme ve İstihdam için Bilgi Toplumu Stratejisi” adımları atılmıştır. 2010 senesinde ise Avrupa Komisyonunca “Avrupa için Sayısal Gündem” (Digital Agenda for Europe) adımı işleme alınmış olup, “Avrupa için Sayısal Gündem”, Avrupa Birliğinin son iktisadi stratejisi ve 2020 hedefleri adına 2010 yılında açıklanmış olan “Avrupa 2020 Stratejisi” ndeki 7 alt başlıktan biri konumundadır (Yaşa ve Çolak, 2011).

Elektronik kamu alımları sisteminin yaygınlaştırılması, “Avrupa Birliği i2020 Stratejisi” nin sürdürülebilir büyüme amacına ilişkin olarak en önemli araçlarından

¹⁹ Avrupa Birliği Müktesebatı (acquis communautaire), “Temel Avrupa Birliği anlaşmalarında ve diğer yardımcı hukuk kaynaklarında (tüzük, karar, yönerge vs.) yer alan kural ve kurumlar bütünü ifade etmektedir. Dış ilişkiler, güvenlik ve adalet, serbest dolaşım, gümrük birliği, çevre koruması, eğitim ve araştırma vs. tüm konular AB Müktesebatı içinde yer alan konulardır.”

biridir. AB kamu alımları, toplam GSYH'sının %16'dan fazlasını oluşturmaları ve iki trilyon Avronun üzerinde büyüklüğe sahip olması nedeniyle e-ihale ile sağlanabilecek tasarruflar yanında şeffaflık, ihalelere katılımı kolaylıklar ve küçük ve orta ölçekli girişimlerin katılımı gibi hedefleri büyük öneme sahiptir (Öztürk, 2019).

AB'ye üye ülkelerde kanuni düzenlemeler ve altyapıları e-ihaleye uygun hale getirilmesine karşın, Avrupa Komisyonu'nun değerlendirmesine göre, üye devletlerin toplam ihale bütçelerinin %5'inden daha az kısmı ile gerçekleştirilen ihaleler elektronik ortamda yapılmıştır. 2010 yılında AB'ye üye 27 ülkede ortalama olarak kuruluşların e-ihale kullanım oranı %13'e ulaşabilmişken, e-devlet çözümleri kullanım oranı %80'in üzerinde gerçekleşmiştir. Avrupa genelinde işler halde 300'ün üzerinde e-ihale portalı/sistemi bulunmaktadır (Ecevit, 2016).

Avrupa genelinde e-ihale uygulamalarına yönelik adaptasyon çalışmaları resmi anlamda 2004 yılında başlamıştır. Avrupa Komisyonu'na yayımlanan "e-ihale Yasal Çerçevesi Uygulaması Eylem Planı" ve "2004/17/EC" ile "2004/18/EC sayılı Direktifler" in kabulüyle ihale sistemlerinde modernizasyon ve sadeleştirilme konularında atılan adımlar ile ilk kez kanuni olarak elektronik araçların modern kamu alımları sistemlerinde kullanılması mümkün hale gelmiştir (Öztürk, 2019).

Kamu alımlarına ilişkin olarak Avrupa Birliği müktesebatında değişiklik çalışmaları neticesinde "2004/17/EC sayılı Sektörel Alımlar Direktifi" ile "2004/18/EC sayılı Kamu Alımları Direktifi" yerine geçmek üzere 28.03.2014 tarihinde AB Resmî Gazetesi'nde²⁰ (Vikipedi, 2020b) "Kamu Alımları Hakkında 2014/24/AB sayılı Direktif", "Su, Enerji, Ulaştırma ve Posta Hizmetleri Sektörlerinde Faaliyet Gösteren Teşebbüslerin Alımları Hakkında 2014/25/AB sayılı Direktif" ve "İmtiyaz Sözleşmelerinin Verilmesi Hakkında 2014/23/AB sayılı Direktif" yayımlanmıştır (Ecevit, 2016).

Direktif değişikliklerindeki temel hedef; ihale sistemindeki kuralların sadeleştirilmesi, idarelere esneklik sağlanarak etkinliğin artırılması, kamu alımlarının sosyal ve

²⁰ Avrupa Birliği Resmî Gazetesi, "Avrupa Birliği tarafından, birliğe ilişkin resmi olay ve yasaların kamuya bildirilmesi için çıkarılan bir yayındır. 1 Şubat 2003 tarihinde Nice Antlaşması yürürlüğe girdiğinden bu yana düzenli olarak yayımlanmaktadır. Resmî gazete, Avrupa Birliği'nin yirmi dört resmî dilinde de basılır. Resmî gazete iki diziden oluşur: L dizisi: düzenlemeler, yönergeler, kararlar, öneriler ve düşünceler gibi Avrupa Birliği'nin yasamaya ilişkin tüm yayınlarını içerir. C dizisi: Avrupa Adalet Divanı ile Avrupa İlk Derece Mahkemesi'nin karar ve duyurularını içeren yayınlardır."

Çevresel amaçların desteklenmesinde kullanılmasına olanak verilmesi ve günün gelişen koşullarına uyum sağlanması olarak belirtilmiştir (Alican Benlialper, 2013).

“Kamu Alımları Hakkında 2014/24/AB sayılı Direktif”in gerekçe kısmında tekliflerin elektronik ortamda değerlendirilmesi ve sonraki süreçlerin elektronik ortamda yapılmasının zorunlu tutulmadığı belirtilmektedir. Kamu Alımları Hakkında 2014/24/EC sayılı Direktif’in 59’uncu maddesinde yeterli belgeleri ve ihale dışı bırakılacak durumlarda olmadığına dair belgelerin aday ve istekliler tarafından ihaleye katılım aşamasında sunulmasına gerek olmadığı, yalnızca elektronik ortamda sunulabilecek “Avrupa Tek İhale Dokümanı” adı altında bu kriterleri sağladığına dair kendi “beyanını” sunmalarının idarelerce yeterli kabul edileceği düzenlemesi yer almaktadır. Türkiye’de de söz konusu düzenlemeye uyumlu bir değişiklik yapılmış olup, 01.07.2016 itibarı ile “Elektronik ortamda teklif alınan beyan usulü” e-ihale sistemine geçiş için ilk adım olarak atılmıştır. Pilot denilebilecek uygulama ile açık ihale usulüyle gerçekleştirilen ve yaklaşık maliyetleri 213.072,00 TL ve altında bulunan mal ve hizmet alımları için beyan usulünün uygulanabilmesine yönelik düzenleme yapılmıştır (Ecevit, 2016).

Direktiflerin elektronik ihaleyi ilgilendiren temel maddeleri aşağıda özetlenerek belirtilmiştir (Ecevit, 2016):

- İstekliler tarafından beyan edilen bilgilerden kamu idarelerince herhangi bir ulusal veri tabanına erişim sağlanmak suretiyle doğrulanabilecek olanlar için bu belgeler istenilmeyecektir.
- İhale süreçlerindeki işlemlere ilişkin tüm haberleşme ve bilgi alışverişinin sayılan istisnai durumlar dışında elektronik ortamda yapılmasının sağlanacağı düzenlenmiştir (madde 22).
- İhale ilanlarının “Avrupa Birliği Yayım Ofisi” ne elektronik ortamda gönderilmesi zorunlu tutulmuş olup, ihale dokümanlarının da elektronik ortamda erişime açılması gerekliliği ifade edilmiştir (madde 51 ve 53).
- Direktif değişikliklerine ilişkin tüm ihale süreçlerinin elektronik ortamda yapılması ve tamamlandırılması amaçlanmıştır.

- Açık ihale ve belli istekliler arasında ihale usullerinde tekliflerin elektronik araçlarla sunulabileceği durumlarda tekliflerin alınmasına ilişkin sürelerin beş gün kısaltılabileceği belirlenmiştir.
- Dinamik alım sistemlerinin kullanılacağı ihaleler ve merkezi satın alma birimi tarafından yürütülecek tüm ihale usullerinin elektronik iletişim araçları kullanılmak suretiyle yapılacağı düzenlenmiştir.

3.6.2. Bazı Ülkelerde Elektronik İhale Uygulamaları

Elektronik ihale bugün birçok ülkede başarılı bir şekilde uygulanmaktadır. Bununla birlikte e-ihale uygulamasında başarılı olan ülkelerin neden ve nasıl başarılı olduklarına dair inceleme yapılabilmesi adına Güney Kore, Portekiz ve Norveç örnek olarak ele alınmaktadır. Esas olarak Güney Kore, tüm dünyanın e-ihale konusunda saygısını kazanmış ve elektronik ihaleyi e-devlet uygulaması ile tam entegre edilmiş bir şekilde gerçekleştirerek e-ihale konusunda dünyanın en önde gelen ülkesi olmayı başarmıştır. Bununla birlikte Portekiz Avrupa birliği ülkeleri içerisinde elektronik ihaleye en erken geçen ve başarılı bir şekilde uygulayan devlet olmayı, Norveç ise sözleşme sonrası süreçlere ilişkin konularda (e-sipariş ve e-ödeme) önde gelen ülkeler arasında yer almayı başarmıştır (Demirci, 2014).

3.6.2.1. Güney Kore’de Elektronik İhale Uygulaması

Güney Kore’de e-devletin temelleri ülke genelinde 1980 ve 1990’larda bilgisayar ağları inşa edilmek suretiyle kanunların, yasal düzenlemelerin ve politikaların yenilenmesi ile atılmıştır. Güney Kore’de 2000’li yılların başlarında yoğun bir şekilde e-devletin gelişimine odaklanılmış, 2000’li yılların sonunda devlet bünyesinde, birbirlerinden bağımsız sistemlerin yakınlaşması ve entegrasyonu ile e-devlet sistemi başarıyla devreye alınmıştır. Bu çabalar neticesinde Güney Kore, 2010 ve 2012 yıllarında Birleşmiş Milletler (BM) teşkilatına üye tüm ülkeler içerisinde BM’nin “e-devlet gelişme endeksi” ve “e-devlet katılım endeksi gibi e-devlet ölçme ve değerlendirme sistemlerinde ilk sırada yer almıştır. Güney Kore’de uygulanan farklı e-devlet sistemleri, sonrasında başka ülkelere ihraç edilmiş olup böylelikle Güney

Kore e-devlet sistemi, uluslararası toplumda geniş bir biçimde²¹ tanınmıştır (Ecevit, 2016).

Diğer taraftan Güney Kore’de uygulanmakta olan elektronik ihale sistemi “KONEPS²² (Kore E-İhale Sistemi (Kore Çevrimiçi E-Tedarik Sistemi))” e-ihale alanında dünyada en iyi örnek olarak görülmekte ve uluslararası camia tarafından da kabul görmektedir. Güney Kore’de, kamu ihaleler “merkezi (PPS- Public Procurement Service – Kamu İhale Hizmetleri Kurumu)” ve “merkezi olmayan (Departmanlar ve kurumlar)” sistemlerin birleşiminden müteşekkil yarı merkezi bir yapı üzerinden gerçekleştirilmektedir (Ecevit, 2016).

Güney Kore “Kamu İhale Hizmetleri Kurumu (PPS-Public Procurement Service)”, Kore Strateji ve Maliye Bakanlığı’nın bünyesinde ülkenin merkezi satın alma kurumudur. Ülkede belli bir tutarın (eşik değer) altındaki alımlar ülkenin ihale mevzuatına göre her kamu kurumunun kendisi tarafından yapılmaktadır. Eşik değer üzerindeki mal ve hizmet alımları ile yapım işlerindeyse merkezi hükümet kurumlarının PPS vasıtasıyla alım yapma zorunlulukları bulunurken, KİT’lerin, yerel yönetimlerin ve diğer kuruluşların böyle bir zorunlulukları bulunmamaktadır (Akgöz vd., 2016).

“Kore e-ihale sistemi KONEPS” 2002 yılında faaliyete geçmiş, kamu alımlarında dikkate değer katkılar sağlamış ve bu doğrultuda amacını önemli ölçüde gerçekleştirmiştir. Günümüzde KONEPS’in sağladığı başarı, Kore’nin dünyadaki finansal yönetim sistemleri, firmaların kayıtları ve vergi uygulamaları dahil tüm diğer elektronik kamu platformlarıyla tümüyle entegre edilmiş e-ihale uygulaması konusunda lider olarak görülmesini sağlamıştır (Demirci, 2014).

PPS’nin kamu alımlarına yönelik işlevleri şunlardır:

- “KONEPS’in (Güney Kore e-ihale sisteminin) yönetilmesi ve işletilmesi”,
- “Yerli ve yabancılardan yapılan kamu alımlarının yapılması”,

²¹ Güney Kore, e-ihale uygulamasının gelişimi konusunda aldığı mesafe ile, elektronik kamu alım portalı konusunda ihracatçı ülke konumuna gelmiştir. Kosta Rika, Vietnam, Hong Kong, Pakistan, Sri Lanka gibi birçok ülke Güney Kore e-ihale sistemlerini kendi kamu alımlarına adapte etmiştir.

²² KONEPS, 2004 yılında Birleşmiş Milletler tarafından e-ihale konusunda en iyi uygulama modeli olarak, 2006 yılında kamu kuruluşlarının BİT kullanıcıları için en iyi uygulama olarak (WITSA IT Excellence Award) ve e-işlem alanındaki en iyi uygulama olarak (eASIAAward) seçilmiştir.

- “Devletin büyük yapım işlerinin yönetim ve izlenmesinin sağlanması”,
- “Kamunun menkul ve gayrimenkullerinin yönetilmesi”.(Soylu, 2016, s. 101-102)

“KONEPS Kore E-İhale Sistemi” nin temelleri 1997 yılında atılmış olup, 2001 yılına kadar e-teklif sistemi geliştirilmek suretiyle uyumu sağlanmış, 2002 yılı itibarıyla da resmi olarak faaliyetine başlamıştır. 2006 yılında sisteme e-Alışveriş Merkezi eklenmiş, 2008 yılında mobil platformdan teklif verilmesi imkânı getirilmiş, 2010 yılında ise e-teklifler için “parmak izi tanıma” teknolojisi kullanılabilir duruma gelmiştir. Günümüzde geline nokta sistem temel itibarıyla iki alım yolundan meydana gelmektedir: İlki e-teklif ve e-sözleşmeleri içeren ihale süreçlerinin elektronik ortamda uygulanması, ikincisi de “çevrimiçi alışveriş merkezi” üzerinden gerçekleştirilen e-sipariş sistemidir. Sistemin başarılı olmasındaki en önemli etmenlerden biri, KONEPS’in 140 veritabanı sistemi ile entegre olmak suretiyle çalışarak, doküman ihtiyaçlarını en aza indirmesidir (Demirci, 2014).

KONEPS’in bazı özellikleri aşağıdaki gibidir (Ecevit, 2016):

- Kamu ihalelerine ilişkin ilan, sözleşme gibi bilgilere ulaşılabilen tek portaldır. İhale ilanları, KONEPS internet sayfasında ve/veya Kore resmî gazetesinde yayımlanmaktadır.
- Entegrasyonlar vesilesiyle tüm merkezi ve yerel kamu idareleri bünyesinde isteklilere ilişkin bilgiler sürekli güncel halde tutulmakta, bu bilgilere göre yeterliklerini kaybeden istekliler otomatik olarak teklif vermekten men edilmektedirler.
- Yasadışı faaliyetler ve anlaşmalar, yolsuzluk analiz sistemi tarafından takip edilmekte ve otomatik olarak tespiti yapılmakta olup, bu tespitler bir komite tarafından soruşturularak karara bağlanmakta ve yasadışı faaliyette bulunan istekliler yasaklanmanın yanında 10.000 Dolara kadar para cezası ile de cezalandırılmaktadır.
- Yeterliklerin e-sertifikalar aracılığıyla sağlandığı sistemde, parmak izi teknolojisi, e-imza ve sayısal kimlik doğrulama sertifikaları yaygın olarak kullanılmaktadır.

- E-teklif ile teklifin sisteme yüklenmesi, e-anahtar ile şifrelenen teklifin ihale saatine kadar açılmaması uygulamaları bulunmakta olup, ülkemizdekine benzer şekildedir.
- İhalenin ilk oturumunda yapılan değerlendirmeler (teklif fiyatların açıklanması, tekliflerin uygunluk kontrolü, tekliflerin fiyatlar itibarıyla sıralanması) anlık olarak kamuya açık şekilde otomatik olarak gerçekleştirilmektedir.
- Teklif değerlendirme işlemleri, entegrasyonlardan elde edilen elektronik veriler kullanılmak suretiyle sistem tarafından otomatik olarak yapılmaktadır. İsteklilerin geçmişteki performans kayıtlarına, mali durumlarına, teknik kapasitelerine ve kredi derecesi bilgilerine sistem üzerinde otomatik olarak ulaşılabilmekte, uygunluk testi sonuçları da kamuoyu ile paylaşılmaktadır.

2012 yılında KONEPS sistemi ile yıllık iş ve işlem maliyetlerinde özel sektörde 6,6 milyar USD ve kamu sektöründe 1,4 milyar USD olmak üzere, toplamda 8 milyar USD'lik tasarruf sağlanmıştır. KONEPS sistemi faaliyete geçmeden önce tekliflerin alınması, ilgili belgelerin kontrolü ve en avantajlı teklifin belirlenmesi süreçleri ortalama 30 saati aşan sürede yapılırken, KONEPS ile bu işlemlerin tamamı 2 saatten daha kısa bir sürede yapılabilir hale gelmiştir. Ayrıca KONEPS, yılda 7,8 milyon sayfalık kâğıt tasarrufu da sağlamaktadır (Ecevit, 2016).

Sonuç olarak, Güney Kore e-ihale sistemi KONEPS'in başarısındaki temel faktör, bütün ülkede kamu hizmetlerinin sayısallaştırılması ve hizmetlerin sunumunda elektronik araçların kullanılması hususunda bütüncül bir politika uygulanmasıdır. Dünyada çeşitli kıstaslar belirlenerek yapılan bütün e-devlet ölçümleme sıralamalarında Kore'nin en başlarda (ekseriyetle birinci sırada) olmasının nedeni, e-devlet hizmetlerine büyük yatırım yapılmasıdır (Demirci, 2014). Güney Kore'de uygulanan başarılı sistemin, Türkiye'ye de yansıtılması hususunda gereken; yalnızca devletin yatırımlar yaparak sistemin geliştirilmesine olanak sağlaması değil, kullanıcıların da sistemi kullanmaya gerçekten gönüllü olduğunu hissettirerek devlet-kullanıcı iş birliğinin sağlanmasıdır. Ayrıca Güney Kore'deki e-ihale sisteminin, e-devlet sistemi üzerinden bütünleşik bir şekilde gerçekleştirilmekte olduğu, e-devlete yatırım yapılmasının ne denli önemli olduğunu göstermektedir.

3.6.2.2. Portekiz’de Elektronik İhale Uygulaması

2005 yılında imzalanan Manchester Deklarasyonu’nda, AB’ne üye olan ülkelerdeki tüm kamu kurum ve kuruluşlarının 2010 yılına kadar ülkelerinde gerçekleştirilen ihalelerin %100’ünü elektronik ortamda yapabileceği altyapının oluşturulması ve AB eşik değerlerinin üzerindeki ihalelerin en az %50’sinin elektronik ortamda yapılması öngörülmekteyken 2010 yılında AB’ye üye ülkeler bu hedefin çok uzağında kalmıştır. Ancak, Portekiz bu ülkelerin istisnası olmuş ve Kasım 2009 itibarıyla tamamen elektronik ihale sistemine geçmiştir. Merkezi bir platformu benimseyen birçok AB üye ülkesinin tersine, Portekiz e-ihale sisteminde, merkezi olmayan bir model oluşturulmuştur. Bu modelde e-ihalenin daha rekabetçi olmasının yanı sıra düzenliliği koruması amaçlanmıştır (Ecevit, 2016).

Portekiz’de, 2008 yılında kabul edilen “Kamu Sözleşmeleri Yasası”, AB direktiflerinde bulunan birçok hedefi içerecek şekilde, çerçeve anlaşmaları, açık eksiltme, dinamik alım sistemi gibi diğer alternatifleri de kapsayarak, isteklilerin tüm yeterlik kriterlerini teklif vermeden evvel bileceği şekilde tasarlanmıştır. Mezkur yasa uyarınca, teklif vermek isteyen herkes yazışma ve iletişimlerini internet üzerinden yapmayı ve e-imza kullanmayı kabul etmek zorunda bulunmaktadır (Demirci, 2014).

Portekiz’de birden fazla portal bulunmasına karşın, kamu alımlarını düzenleme konusunda yetkili ulusal düzenleyici kurumca yürütülen tek bir ulusal portal üzerinden ihalelere ilişkin ilanlar yayımlanmakta, kararlar görülebilmekte, bütün idarelerin yaptıkları ihalelere ilişkin bilgiler tek portal üzerinden yayımlanmaktadır. Portekiz’de kamu alımları hususunda yetkili kamu kurumu tarafından e-ihaleye ilişkin sertifika verilen sekiz ayrı platform bulunmaktadır. Kamu idareleri birçok platforma aynı anda kayıt ücreti ödemek suretiyle kaydolmak ve bu platformları kullanmak zorunda iken, bu platformlardan gerçekleştirecekleri ihalelere uygun olanları seçme şansına sahiptirler. İstekliler ise söz konusu platformları kullanmaları karşılığında herhangi bir ücret ödememektedirler. Birden fazla ihale platformunun olması ve sıkı denetiminin yapılması ile daha rekabete açık, esnek çözümler üretebilen, yeşil alımı destekleyen, elektronik tedarik zinciri yönetiminin esas alındığı bir kamu alımı yapısının oluşturulması hedeflenmiştir (Ecevit, 2016).

Bu bağlamda Portekiz’de yapılan ihalelerde, elektronik ihale sonucunda teklif artışının 3 kat olarak gerçekleştiği, ulusal anlamda %10 ile %14 arasında tasarruf olduğu,

özellikle sağlık sektörü gibi alanlarda %25'in üzerinde tasarruf olduğu görülmüştür. E-ihale yapım tekniği ile ihale yapılan ilk yıl içerisinde açık ihale prosedürü 88 günden 49 güne düşürülmüş, işletme maliyetleri bakımından 28 milyon Euro'luk tasarruf sağlanmıştır (Demirci, 2014). Kamu ihalelerine ilişkin olarak Portekiz'in sahip olduğu 8 ayrı platform ve Türkiye'de kullanılan tek platform olan EKAP değerlendirildiğinde; Portekiz örneğinin Türkiye açısından yeterince etkin ve verimli olmadığı kanaati oluşmaktadır. Portekiz'de platforma kaydın ücretli ve sistemlerinin çoklu olmasından dolayı, Türkiye için uygun bir uygulama örneği olmayacağı düşünülmektedir.

3.6.2.3. Norveç'te Elektronik İhale Uygulaması

Norveç, özellikle sözleşme sonrası süreçlere ilişkin konularda (e-sipariş ve e-ödeme) önde gelen ülkeler arasında bulunmakta olup, AB ve AB'ye üye devletler tarafından örnek alınarak uyarlanmakta, baştan sonra tüm süreçlerin elektronik ortama taşınması hedefine yakın ülkeler arasında yer almaktadır (Ecevit, 2016).

Norveç, AB üyesi diğer ülkelere kıyasla daha erken olarak 1997 yılında, elektronik ortamda ilanlara başlamış, 1999 yılında sözleşme sonrası süreçlere ilişkin işlemler başlatılmış, 2002 yılında ilk çevrimiçi ödeme işlemi yapılmış, 2005 yılında karar öncesi süreçler ve e-teklif pilot uygulamaları başlatılmış, 2007 yılında e-teklif araçlarına idarelerin erişimi sağlanmış, 2009 yılında kamuda e-ödeme uygulamalarının adaptasyonu projesi gerçekleştirilmiştir. 2011 yılında tüm kamu kurumlarının ve hastanelerin elektronik ortamda ödemelerini yapabilmeleri ve fatura alabilmeleri zorunluluğu getirilmiş, 2012 yılından itibaren bütün merkezi kamu kurumlarının bütün sözleşmeler için faturaları standart bir form halinde almaları zorunlu tutulmuştur (Demirci, 2014).

Netice itibarıyla, Norveç'te e-ödeme sistemin kullanımının zorunlu tutulması, teknoloji ile ilgili doğru yatırımların yapılması, özel sektörün sisteme dahil edilerek sistemin özel sektörün aralarındaki fatura alışverişlerini de taşıyabilecekleri bir platform olarak dizayn edilmesi, sistemin başarısını getiren etmenlerdir (Demirci, 2014). Norveç'te ihale işlemlerinin elektronik ortamda uygulanmasına yönelik olarak daha ziyade ihale sonrası süreçle ilişkin işlemlere odaklanılması neticesinde, harcamaların kontrolünün etkinliği sağlanmaktadır. Dolayısıyla bu avantajlı işleyişin Türkiye'de de kamu alımlarına ilişkin harcamaların etkinliğinin sağlanması açısından uygulanabileceği düşünülmektedir.



4. TÜRKİYE’DE ELEKTRONİK İHALE

4.1. Elektronik Kamu Alımları Platformu (EKAP)

EKAP, Kurum tarafından 2020 yılında yayımlanan kamu alımları izleme raporunda; “İdareler ile kamu alımları sürecine taraf olanların bu sürece ilişkin işlemlerini internet üzerinden gerçekleştirebilecekleri ve Kamu İhale Kurumunca yönetilen elektronik bir platform” olarak tarif edilmektedir.

İhale süreçlerine ilişkin bütün işlemlerin elektronik ortamda gerçekleştirilebilmesi adına ve bu hususta Kamu İhale Kurumuna yetki verilmesi amacıyla 4734 sayılı Kanun’a “Elektronik Kamu Alımları Platformu” başlıklı Ek Madde-1 2008 yılında eklenerek, ihalelerin elektronik ortamda gerçekleştirilmesine yönelik geliştirmelerin hızlanması sağlanmıştır. EKAP sisteminin ilk versiyonunun devreye alındığı 01.09.2010 tarihi itibarıyla ihale öncesi işlemlerin elektronik ortamda gerçekleştirilmesine başlanmış, halihazırda gerek fiziki ortamda gerekse de elektronik ortamda gerçekleştirilen ihalelerde ihale öncesi aşamada yapılması gereken tüm işlemlerin elektronik ortamda yapılması mümkün hale getirilmiştir. Diğer taraftan elektronik ortamda gerçekleştirilecek ihalelere yönelik olarak ise EKAP sisteminin zaman içerisinde yenilenmesi ve geliştirilmesi neticesinde ilk olarak 01.07.2016 tarihi itibarıyla beyan usulü yöntemiyle yapılan ihaleler EKAP üzerinde elektronik ortamda gerçekleştirilmiştir. 02.01.2019 tarihinden itibaren Elektronik ortamda teklif alınan beyan usulü, elektronik ihale olarak değiştirilmiş olup, anılan tarihten itibaren ihaleler idarelerce elektronik ihale şeklinde gerçekleştirilebilmektedir.

4734 sayılı Kanun kapsamında yer alan ihale usullerine ilişkin süreçlerin tümüyle elektronik ortamda gerçekleştirilmesi amacıyla Kamu İhale Kurumu tarafından çeşitli mevzuat değişiklikleri ve bu doğrultuda elektronik ortamda farklı yeni sistemler ve işlemler devreye alınmaktadır. Buna ilişkin olarak duyurular Kurum tarafından işletilen www.ekap.kik.gov.tr (EKAP’ın resmi internet sayfası) internet adresi üzerinden yayımlanmaktadır.

4.1.1. Elektronik Kamu Alımları Platformu’nun Gelişimi

Kamusal alımlar, kamu hukukuna tabi olan ya da kamusal kaynak kullanan kurum ve kuruluşların kamusal hizmetleri ifa edebilmek amacıyla gereksinim gördükleri mal,

hizmet alımları ile yapım işlerini kendi teşkilatları haricindeki “tedarikçiler”, “hizmet sunucuları”, “danışmanlık hizmet sunucuları” ve “yapım müteahhitleri” gibi gerçek veya tüzel kişilerden sağlamaları olarak ifade edilmektedir. Türkiye’deki kamu ihale mevzuatı incelendiğinde hukuki anlamda karışık bir yapısının olduğu ve sık aralıklarla değiştirildiği dikkati çekmektedir. Bundan dolayı kamu ihale mevzuatının yasaların belirlediği ilke, kural ve muameleler doğrultusunda uygun şekilde tatbik edilmesi, paydaşlar ve kamusal kaynakların kullanılması bakımından önem arz etmektedir. Bu itibarla kamu ihale mevzuatının doğru bir şekilde uygulanmasına yönelik olarak 2002 yılında 4734 sayılı Kanun çıkarılmış ve bu mesuliyet anılan Kanunla 2002 yılında kurulan Kamu İhale Kurumuna verilmiştir. Türkiye’de kamu alımları kimi istisnai durumlar haricinde, genel anlamda 4734 sayılı Kanun’da belirtilen ilkeler ve kurallar kapsamında yerine getirilmektedir. 4734 sayılı Kanun’un 5’inci maddesinde idarelerce ihalelerde uyulması gerekli temel ilkelere yer verilmiş olup; anılan maddede kamu idarelerinin 4734 sayılı Kanun kapsamında gerçekleştirilecek ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumlu olduğu hüküm altına alınmıştır (Yıldız vd., 2018).

Kamu İhale Kurumu tarafından ihalelerin elektronik ortamda yapılabilmesine ilişkin çalışmalara Kurumun kurulduğu 2002 yılından itibaren başlanmıştır. Bu kapsamda ilk olarak Kamu İhale Kurumunun ihalelerin elektronik ortamda yapılmasına yönelik yaptığı çalışmalara ve bu hususta geldiği düzeyi aktaracak olursak; Kamu İhale Kurumunca çeşitli alım yöntemleriyle elektronik ihaleyi uygulamaya alabilmek adına öncelikli olarak 2003 yılı Eylül ayında, yapılacak her ihale için bir bilgi sisteminin oluşturulması gayesiyle “İhale Bilgi Sistemi” planlanmıştır. “İhale Bilgi Sistemi” kapsamında her bir ihaleye özgü olarak elektronik ortamda kayıt numarasının alınması, ihalelere katılmaktan yasaklı bulunan gerçek ya da tüzel kişiler için ihalelere katılmalarının önüne geçilmesi adına “yasaklılık teyit işlemleri” ile “doğrudan temin işlemleri” uygulamaya konulmuştur (KİK, 2004).

2004 yılında “İhale Bilgi Sistemi” nin devamı şeklinde kabul edilebilecek “İhale Kontrol Sistemi” (İKS) projesi ile yeni bir sistem devreye konulmuş, ancak İKS 2005 yılında uygulamaya alınabilmiştir. Akabinde ihalelerle ilgili olarak yapılacak ilanların asgari hatayla elektronik ortamda hazırlanması ve gönderimini sağlamak amacıyla “İhale İlan Modülü” programı oluşturulmuştur. “Elektronik ilan” ya da “e-ilan”, kamu

idareleri tarafından “İhale İlan Modülü” vasıtasıyla ihale ilanlarını Kuruma iletmeleri ve Kurum personelinin kontrolü sonrasında Kurumun resmi internet sitesinde bulunan “Elektronik Kamu İhale Bülteni”nde yayımlanmasıyla 2005 yılı içerisinde işleme alınmıştır. 2005 yılının Kasım ayında “İhale Bilgi Sistemi” kapsamı yönünden genişletilmek suretiyle kamu idareleri, istekliler ile vatandaşlar için ayrı ayrı giriş yapabilme imkânı bulunan; “idare”, “istekli” ve “vatandaş” girişi olarak üç kısımdan meydana gelen “Kamu Satınalma Platformu” kurulmuştur. “Kamu Satınalma Platformu” üzerinden gerçekleştirilen işlemlere ilişkin olarak; ihalelere yönelik ilanların elektronik ortam üzerinden gönderilmesi ve yayımlanması, ihalelere ilişkin sonuç formlarının elektronik ortam üzerinden gönderilmesi, ihale uhdesinde kalan isteklilerin yasaklı olup olmadıklarına ilişkin teyitlerin elektronik ortam üzerinden yapılabilmesi gibi unsurlar sıralanabilir. 2007 yılı itibarıyla ihalelere yönelik olarak kâğıt ortamında yapılan ilan uygulamasına son verilmiş ve yalnızca “Elektronik Kamu İhale Bülteni” nde yapılmasına başlanılmıştır (Gürbüz, 2019).

20.11.2008 tarihinde kabul edilen 5812 sayılı Kanun ile 4734 sayılı Kanun’un Ek 1’inci maddesi “Elektronik Kamu Alımları Platformu” olarak değiştirilmiştir. Mezkûr madde ile “Elektronik Kamu Alımları Platformu” nun (EKAP) hukuki manada altyapısı teşkil edilmiştir. İhale süreçlerine yönelik işlemlerin Kamu İhale Kurumunca uygun görülen ve altyapısı oluşturulan aşamalarının EKAP üzerinden yapılabilmesi mümkün hale getirilmiştir. Anılan maddenin Kamu İhale Kurumuna verdiği yetki doğrultusunda 2009 yılında “Elektronik Kamu Alımları Platformu” nun kurulması yönünde çalışmalara başlanmış ve sistemin altyapısı oluşturulmuştur. Akabinde, 2010 yılı Ocak ayında yeni sistemlerin devreye alınmasıyla idare ve gerçek/tüzel kişi protokollerinin oluşturulmasına ve Kamu İhale Kurumu tarafından değerlendirilmesine imkân verecek EKAP bileşenleri 23 Şubat 2010 tarihinde uygulamaya konulmuştur. EKAP, elektronik ihale projesinin hayata geçirilmesi hedefi doğrultusunda 01.09.2010 tarihinde devreye alınmıştır. İlerleyen süreçte EKAP, üzerinde yenilikler yapılarak kamu ihalelerine ilişkin işlemlerin yapılabilmesi sistem haline getirilmiş olup, her geçen gün yenilenmesine devam edilmektedir (Ecevit, 2016).

EKAP, ihale süreçlerine ilişkin işlemlerin mevzuatta belirtilen hükümlere uyumlu bir şekilde tümüyle elektronik hale getirilebildiği, kamu kurum ve kuruluşlarınca hazırlanmış olan ihale dokümanlarının gerçek veya tüzel kişiler tarafından kolaylıkla

görülebildiği ve indirilebildiği, isteklilerce tekliflerinin elektronik ortamda gönderilebildiği ve ihale komisyonlarınca tekliflerin elektronik ortamda değerlendirilebildiği bir platform olup e-katalog ve e-fatura uygulamalarının da yapılabileceği bir elektronik platform olma hedefindedir (Öztürk, 2019).

Bu kapsamda 2020 yılı itibarıyla gelinen aşamada 4734 sayılı Kanun kapsamında yer alan ihale usullerine ilişkin;

- İhtiyaçlara ilişkin rapor oluşturulması, ihalelerin kaydının yapılması, ihalelere ilişkin doküman ve ilanların hazırlanması,
- İhalelere ilişkin ilanların yayımlanması,
- İhalelere veya ön yeterliğe ilişkin dokümanların e-imza/m-imza kullanılmak suretiyle bedelsiz indirilmesi,
- Dokümanları indirenlerin kaydedilmesi,
- Fiziki ortamda yapılan ihalelerde teklif zarflarının kaydedilmesi,
- Elektronik ortamda yapılan ihalelerde elektronik tekliflerin kaydedilmesi,
- Fiziki ortamda yapılan ihalelerde Tekliflerin değerlendirilmesine ilişkin kayıtların işlenmesi,
- Elektronik ortamda yapılan ihalelerde e-teklif değerlendirme işlemlerinin yapılması,
- Elektronik ortamda alınan geçici teminat mektuplarına ilişkin e-GTM sorgulama işlemleri,
- Elektronik eksiltme uygulanması öngörülen ihalelerde e-eksiltmenin yapılması,
- Katılıma ve yeterliğe ilişkin kriterlerin sorgulamalarının yapılması,
- Yasaklılığa ilişkin teyitlerin yapılması,
- İhalelere ilişkin sonuçların bildirilmesi ve ilanının yapılması,

gibi ihale işlemleri elektronik ortamda gerçekleştirilebilmektedir.

Ayrıca istisnalar kapsamında gerçekleştirilen alımlar ile doğrudan temin yöntemi ile ifa edilen alımlara ilişkin veriler de EKAP üzerinde kayıt altına alınmaktadır.

4734 sayılı Kanun kapsamında yer alan ihale usulleri sürecine ilişkin olarak yukarıda belirtilen işlerin ve işlemlerin haricinde sözleşmenin uygulanması sürecine ilişkin olarak da;

- Sözleşmenin devrine ilişkin kayıt ve teyidinin yapılması,
- İş artışının/iş eksilişinin/fiyat farkının/hakediş ödemesinin kaydı ve güncellenmesi,
- Sözleşmenin feshinin kaydı,
- İş deneyim belgelerinin kaydı ve güncellenmesi

gibi uygulamalar EKAP üzerinden yürütülmektedir.

EKAP üzerinden sunulan hizmetler kamu idarelerine ilişkin uygulamalar, isteklilere yönelik uygulamalar ve EKAP ana sayfası üzerinde bütün gerçek veya tüzel kişilere açık olan uygulamalar olarak kategorize edilebilmektedir.

4.1.2. EKAP’a İdare ve İstekli Kaydı

EKAP’a kamu idareleri tarafından kayıt işleminde Kamu İhale Kurumu ile idare arasında bir protokol düzenlenmekte ve platform sorumluları belirlenmektedir. Platform sorumluları, görevli olduğu idarenin diğer kullanıcılarını sistem üzerinden yetkilendirebilmektedir. Kamu idarelerinin kaydına ve protokollerin hazırlanmasına ilişkin işlemleri 5 aşamadan oluşmaktadır:²³

- “İdare tipinin seçilmesi
- İdare bilgilerinin girilmesi
- İletişim bilgilerinin girilmesi
- Platform/kullanıcı yönetici sorumlusunun/sorumlularının bilgilerinin girilmesi
- Protokolün hazırlanması.(EKAP İdare Kaydı sayfası)”

EKAP’a gerçek ve tüzel kişilerin kayıt işleminde Kamu İhale Kurumu ile aralarında protokol düzenlenmekte ve idarelerle aynı şekilde platform sorumluları Kamu İhale Kurumuna bildirilmektedir. İsteklilerin kaydolabilmeleri için Kamu İhale Kurumuna

²³ EKAP İdare Kaydı sayfası <https://ekap.kik.gov.tr/EKAP/Yetki/IdareKaydi.aspx>

kayıtlı olduğu Protokol kaydının yapıldığı yılda alınmış odaya kayıtlı olduğuna ilişkin belgesini, noterden onaylı imza beyannamesini/imza sirküsünü, protokolün vekilce imzalanması durumunda vekil adına düzenlenmiş noter onaylı vekâletname ile vekilin noter onaylı imza beyannamesini Kamu İhale Kurumuna sunmaları gerekmektedir. İsteklilerin kaydına ve protokollerin hazırlanmasına ilişkin işlemleriyse 4 aşamadan oluşmaktadır:²⁴

- “Gerçek veya tüzel kişi seçeneklerinden birisinin seçilmesi ve kimlik bilgilerinin girilmesi
- İletişim ve adres bilgilerinin girilmesi
- Platform sorumlusunun/sorumlularının ve imza atmaya yetkili kişi(ler)in bilgilerinin girilmesi
- Protokolün hazırlanması.(EKAP İstekli Kaydı sayfası)”

EKAP’a kayıtlı bulunan kamu idareleri ile gerçek/tüzel kişiler sistemde kullanıcı adları ve şifreleri ile ve/veya e-imza/m-imza kullanarak işlemlerini gerçekleştirebilmektedir. Ayrıca kayıt yapan idare ve istekliler protokol onaylama işlemlerini EKAP üzerinde takip edebilmektedir. Öte yandan gerçek/tüzel kişiler için ihale doküman indirme ve e-teklif sunmaları için e-imza kullanmaları zorunlu tutulmuştur (Demirci, 2014).

4.1.3. İdare ve İstekli Protokol Onay ve Aktivasyon İşlemleri

Kamu idarelerince 4734 sayılı Kanun çerçevesinde ihale yapılabilmesi adına EKAP platformuna kaydolmaları zorunlu olup, kamu idarelerinin EKAP’a kaydolmaması halinde ihale işlemlerini sürdürmeleri mümkün bulunmamaktadır. Kamu idarelerinin kayıtlarının yanı sıra EKAP platformunda isteklilerin de kayıtları yapılabilmektedir. İsteklilerce “gerçek kişi”, “tüzel kişi” ve “kamu kurum ve kuruluşu” olarak 3 ayrı şekilde EKAP platformuna kaydolunabilmektedir (KİK, 2020a).

EKAP'a kayıt işlemleri, idare ve isteklilerin Kamu İhale Kurumu ile aralarında yapılan bir protokol vasıtasıyla yapılmaktadır. Kamu İhale Kurumuna ulaştırılan protokoller şeklen ve içeriğe ilişkin olarak incelenmektedir. Protokol evrakında yer alan bilgilerle protokolün ekinde bulunan belgeler uygun bulunması durumunda, Kamu İhale

²⁴ EKAP İstekli Kaydı sayfası <https://ekap.kik.gov.tr/EKAP/Yetki/IstekliKaydi.aspx>

Kurumdaki aktivasyon operatörlerince protokolle ekleri (yetkilendirilme şekline göre imza sirküsü, imza beyannamesi, varsa vekâletnamesi, odaya kaydına ilişkin belgesi ve tüzel kişilere ilişkin son ortaklık hisselerini gösteren Ticaret Sicili Gazetesi) EKAP platformuna yüklenmek suretiyle protokol onaylanmaktadır. Protokolün onaylanmasının akabinde platforma ilişkin sorumlulara protokolün onaylanmasına ve aktivasyona ilişkin bildirim mesajları gönderilmektedir. Bu kişilerce kendilerine iletilen “link” marifetiyle şifre oluşturularak EKAP üzerinde sorumlulukları kapsamında işlemler yapılabilmektedir (KİK, 2020a).

2019 yılı içerisinde EKAP platformuna kamu idarelerine yönelik olarak toplam 1.299 adet protokol kaydına ilişkin işlem gerçekleştirilmiş olup, 1.060 adedi onaylanmıştır, 239 adedi ise bilgi eksiklikleri bulunması sebebiyle onaylanamamıştır. İstekli protokollerinde ise 2019 yılında toplam 26.321 adet protokol kaydına ilişkin işlem gerçekleştirilmiş olup, 17.745 adedi protokol etkinleştirme birimince onaylanmıştır ve 8.576 adedi ise bilgi ve belge eksiklikleri sebebiyle onaylanamamıştır (KİK, 2020a).

4.1.4. İdare Bileşeni

İdare bileşeni, ihalelere yönelik ihtiyacın kaydından sözleşmenin imzalanmasına kadar kamu idarelerince yapılan süreçlere ilişkin işlemlerin tümünü ve doğrudan temin yöntemi ile gerçekleştirilen alımlara yönelik kayıtlarla sözleşmelerin uygulanmasına ilişkin uygulamaları içermektedir (KİK, 2018a).

EKAP’ın devreye alındığı 01.09.2010 tarihi itibarıyla kamu kurum ve kuruluşlarınca, 4734 sayılı Kanun’da belirtilen ihale usullerine, istisnalar kapsamında yapılan alımlara ve anılan Kanun kapsamının dışında bulunan alımlara ilişkin işlemler EKAP üzerinde gerçekleştirilebilmektedir. Kamu kurum ve kuruluşları, Kanunda belirtilen ihale usullerine göre yapılacak ihalelerde ihtiyaçlarına ilişkin raporları hazırlayabilmekte, ihalelerini kaydetmek suretiyle ihale kaydı numaraları (İKN) alabilmekte ve ön yeterliğe ya da ihaleye ilişkin dokümanları mevzuata uyum kontrolü yapan bir uygulama vasıtasıyla EKAP üzerinde yapılabilmektedir. İdarelerce EKAP üzerinde mal, hizmet alımları ile yapım işlerinin ihalelerinde; ön yeterlik şartnameleri, idari şartnameler, sözleşme tasarıları, münferit sözleşme tasarıları yapılabilmektedir. Bununla birlikte idarelerce önceden hazırlanan teknik şartnameleriyle diğer doküman dosyaları da Kuruma belirlenmiş olan formatta olmak kaydıyla EKAP’a yüklenebilmektedir (KİK, 2018a).

Kamu kurum ve kuruluşlarınca yapmak istedikleri ihalelere ilişkin ilanları, ihalelere ilişkin dokümanlara uygun olarak hazırlanması akabinde EKAP üzerinde Kuruma iletilmektedir. Sonrasında Kamu İhale Kurumunca ilanların EKAP üzerinden onaylanmasının ardından kamu idarelerinin ihalelerine ilişkin ilanları EKAP'ta ve Kamu İhale Bülteni'nde yayımlanmaktadır (KİK, 2018a).

Bu özelliklere ilaveten kamu idarelerince, yaklaşık maliyetin hesaplanmasına ilişkin işlemler (yalnızca tıbbi cihazlara ve sarf malzemeleri alımlarına ilişkin olarak), tekliflerin kabulüne ve değerlendirilmesine yönelik işlemleri, yasaklılığa ilişkin sorgulama işlemleri EKAP üzerinde gerçekleştirilebilmektedir. Bununla beraber tekliflerin değerlendirilmesi aşamasında kati durumda bulunan vergi ve sosyal güvenlik prim borcuna ilişkin sorgulamalar, tıbbi cihazlara ilişkin alımlarda ürünlerle ilgili belgelere ve kayıtlara ilişkin sorgulamalar, iktisadi ve mali yeterliğe ilişkin belgelerin istenildiği ihalelerde gelir tablosuyla bilanço sorgulamaları ve iş deneyim belgesinin EKAP üzerinde düzenlenmiş olması durumunda bu belgeler de EKAP üzerinden sorgulanabilmektedir. Bununla birlikte, ihale tamamlandıktan sonra sonuç formları EKAP üzerinden Kamu İhale Kurumuna gönderilmekte ve sonuçlara ilişkin ilanlar EKAP'ta ve Kamu İhale Bülteni'nde yayımlanmaktadır (KİK, 2018a).

Kamu idarelerince güncel mevzuatın ihalelere ilişkin dokümanlara iletilmesinde ve ihalelere ilişkin süreçte bulunan öteki uygulamaların kamu ihale mevzuatına uyumlu bir şekilde yapılabilmesinde de EKAP'ın önemli katkısı bulunmaktadır. Kamu ihale mevzuatında değişiklik yapılması halinde yürürlüğe giriş tarihleri dikkate alınarak ilgili mevzuat değişikliklerinin EKAP'a işlenmesi sayesinde EKAP, ön yeterliğe ilişkin şartnameler, idari şartnameler, sözleşme tasarıları, standart formlar, ilanlar, yasaklılığa ilişkin teyit alınması, katılım veya yeterlik belgesi sorgulanması gibi mevzuat değişikliklerinden etkilenen uygulamalarda kamu idarelerini yönlendirmek suretiyle ihale sürecinin mevzuata uygun bir şekilde işleminde kamu idarelerine yol gösterici olabilmektedir (Öztürk, 2019).

4.1.5. İstekli Bileşeni

İhale kayıt numaraları EKAP'tan alınmış olan ihalelere ilişkin ilanların yer aldığı Kamu İhale Bültenleri, 01.09.2010 tarihi itibarıyla EKAP üzerinde yayımlanmaktadır. EKAP platformuna kaydı bulunan gerçek / tüzel kişilerce farklı arama kriterleri kullanılmak suretiyle ilgili oldukları ihaleler ve ilanlarına ilişkin bilgiler EKAP

üzerinde incelenebilmekte ve ön yeterlik şartnameleri, idari şartnameler, sözleşme tasarıları, teknik şartnameler ve standart formları dahil olmak üzere lüzumlu bütün bölümlerini kapsayan ön yeterlik ya da ihale dokümanları bedelsiz şekilde indirilebilmektedir. EKAP platformuna kaydı bulunan gerçek / tüzel kişilerce mal, hizmet alımlarıyla yapım işlerine ilişkin bültenlere erişilebilmekte ve ilgili oldukları bültenler indirilebilmektedir. Bununla beraber şartnamelere ilişkin havuz uygulaması ile ihaleleri önceden gerçekleştirilmiş işlerin ihalelerine ilişkin dokümanlara ulaşılabilir (KİK, 2018a).

4734 sayılı Kanun'da bulunan ihale usulleriyle yapılan, istisnalar ve Kanun kapsamı dışında bulunan, doğrudan temin yöntemiyle yapılan ve özel sektöre yaptırılan yapım işlerine ilişkin iş deneyim belgeleri "İş Deneyim Belgeleri Kayıt ve Sorgulama Modülü" vasıtasıyla düzenlenebilmekte olup, EKAP'ın devreye alınmasından evvel yapılan yapım işleri kapsamında kamu idarelerinden aldıkları iş deneyimlerine ilişkin belgelerin EKAP üzerinde yenilenebilmesi ve böylelikle kayda geçirilmesi de mümkün kılınmıştır (Öztürk, 2019).

4.1.6. EKAP Ana Sayfası Üzerinden Sunulan Uygulamalar

EKAP platformuna kaydı bulunmayan kişiler tarafından da EKAP üzerinde "pdf" formatında bulunan günlük Kamu İhale Bültenleri ihale türlerine göre indirilebilmektedir. Ayrıca yine EKAP'a kayıtlı olmayan kişilerce kolay, ayrıntılı ve sektör bazında ihalelerin aranmasına ilişkin seçenekler kullanılmak suretiyle ihalelerin aranması gerçekleştirilebilmekte ve "Bir Bakışta İhale" uygulamasıyla hızlı bir şekilde ihalelerin ve sonuçlarının ilanlarıyla ön yeterlik dokümanları, ihale dokümanları görüntülenebilmektedir. Böylece EKAP üzerinden 4734 sayılı Kanun kapsamında yürütülen ihalelere ilişkin olarak yüksek ölçüde şeffaflığın sağlanacaktır. Kamu ihale mevzuatı ve kamu ihalelerine ilişkin olarak EKAP resmi internet sayfasında bulunan yardım videolarıyla, yardım sayfalarıyla ve Sıkça Sorulan Sorulara (SSS) ilişkin menüyle kullanıcılarca ilgilenilen pek çok husus açıklanmakta, yol gösterilmektedir. EKAP ana sayfasında bulunan "EKAP'ta Yenilikler" bölümüyle EKAP platformunda hayata geçirilen son uygulamalara ilişkin ayrıntılı bilgilerle kullanımlarıyla ilgili kılavuzlara ulaşılabilir (KİK, 2018a).

İhalelere ilişkin yasaklama kararlarının Resmî Gazete'de yayımlanmasına müteakip EKAP sisteminde izlenmesi sayesinde yasaklılık sorgulamasıyla kamu ihalelerinden

yasaklanan gerçek/tüzel kişilerle ilgili EKAP üzerinde sorgulama gerçekleştirilebilmektedir. Bununla beraber itirazın şikâyetlere ilişkin başvuruların sorgulanması, Kurulca alınan kararların sorgulanması, mahkeme kararlarına istinaden alınan Kurul kararlarının sorgulanması, sözleşmelerin devirlerinin sorgulanması işlemleriyle Kurul kararlarına ilişkin tutanakların sorgulanması işlemleri EKAP ana sayfası üzerinden yapılabilen işlemlerdir (KİK, 2018a).

4.1.7. EKAP Etkileşim Merkezi Bileşeni

Elektronik Kamu Alımları Platformu (EKAP) üzerinden yürütülen ihale işlemlerine ilişkin tüm konular için çağrı merkezi görevi yürüten EKAP Etkileşim Merkezi (444 0 545) üzerinden, 2019 yılında ortalama aylık çağrı sayısı 16.500 - 17.200 aralığında olmuştur. 2019 yılında etkileşim merkezi tarafından yanıtlanan ve kaydolun çağrıların sayısı 207.125 olarak gerçekleşmiştir. Etkinleştirme ve yönlendirmeyi gerçekleştiren personeller haricinde bulunan 18 çalışan Seviye-1 (S-1) şeklinde adlandırılmaktadır. Gelen çağrılardan %98'i birinci düzey olan S-1 personeline yanıtlanmakta olup, S-1 personeline çözümlenemeyen çağrılar sistem üzerinde açılan bir kayıtla etkinleştirme birimi, S-2 ve S-3 sorumlularına aktararak bu personellerce çözümlenmektedir. Etkileşim merkezince sunulan hizmetlerin kalitesini ölçmek gayesiyle, üçer aylık dönemler şeklinde, uluslararası bağımsız firmaya memnuniyet değerlendirilmesine ilişkin anket yaptırılmaktadır. Bağımsız danışmanlık firmalarınca, üçer aylık dönemler şeklinde gerçekleştirilen etkileşim merkezine ilişkin hizmetin kalitesi/kullanıcıların memnuniyetine yönelik endeks değerlendirme raporlarıyla bu ölçümler ifa edilmektedir. 2019 yılında, müşterilerin memnuniyetine ilişkin endeks %92 olarak ölçülmüştür (KİK, 2020a).

4.1.8. Diğer Kurum ve Kuruluşlarla Veri Paylaşımı Çalışmaları

İhale işlemlerinin mümkün olduğu kadar daha az basılı/yazılı evrak kullanılarak yapılmasını sağlamak, ihale işlemlerinin elektronik ortamda yapılmasını hızlandırmak ve arttırmak amacıyla EKAP ile çeşitli kurum ve kuruluşlar arasında peyderpey ve her geçen gün artan sayıda entegrasyonlar yapılmakta olup, yapılmaya da devam etmektedir. Böylelikle kamu ihalelerinde kullanılmakta olan birçok belge veya bilgiye direkt olarak kurumların resmi internet sitelerinden erişimin sağlanmasıyla istekliler tarafından ihalelere katılmak daha kolay hale getirilmiş ve isteklilerin ihalelere

katılımına ilişkin maliyetleri azaltılmıştır. 2019 yılı itibarıyla EKAP ile entegrasyon protokolü yapan kurum ve kuruluşlar şu şekildedir:

- *Gelir İdaresi Başkanlığı'ndan tüzel kişilerin adres ve unvan bilgileri, nevi değişikliği, ortaklık/birleşme/bölünme sorgulama, vergi matrahı, bilanço/gelir tabloları ve kesinleşmiş vergi borcu durumu bilgileri alınmaktadır.*
- *Muhasebat Genel Müdürlüğü'nden genel ve özel bütçeli idareler, mahalli idareler, döner sermayeli idarelerin kurumsal kod ve saymanlık bilgileri alınmaktadır.*
- *MERNİS aracılığı ile EKAP kullanıcılarının ve gerçek kişi isteklilerin bilgileri alınabilmektedir.*
- *Türkiye İlaç ve Tıbbi Cihaz Kurumu'nca yönetilen ÜTS – Ürün Takip Sistemi üzerinden tıbbi cihazların branş kodu bilgileri, katalog, kalite belgeleri, kullanım kılavuzu, yetkili satıcılık belgeleri ve ürün sorgulama hizmetleri sorgulanabilmektedir.*
- *Sosyal Güvenlik Kurumu'ndan ihalelere teklif veren gerçek/tüzel kişilerin SGK'ya olan kesinleşmiş sosyal güvenlik prim borçları sorgulanabilmekte, Sosyal Güvenlik Kurumu'na doğrudan temin yoluyla yapılmış tıbbi malzeme alımlarında kalem bazında doğrudan temin bilgileri, sözleşmesi imzalanmış tıbbi cihaz alımlarında kalem bazında sözleşme sonuçları iletilmektedir.*
- *PTT aracılığı ile Kurum tarafından gönderilen tebligatlar takip edilebilmektedir.*
- *TCMB'den günlük döviz kurları bilgisi alınmaktadır.*
- *TÜİK'den aylık Yi-ÜFE değerleri alınmaktadır.*
- *e-Devlet Kapısı üzerinden ihalelerle ilgili sorgulamalar ve aramalar yapılabilmektedir.*
- *Sağlık Bakanlığı ile yapılan veri paylaşımı ile sağlık kurumlarının yaptığı alımlara ilişkin analiz, izleme ve değerlendirme faaliyetlerinin kolaylaştırılmasına katkıda bulunmaktadır.*
- *Banka Entegrasyonları (10 Banka) ile geçici teminat ve banka referans mektubu bilgileri alınabilmektedir.*
- *Sosyal Güvenlik Kurumu ile yapılan entegrasyon kapsamında personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alım ihalelerinde, ilgili sözleşmelerin iş yeri sicil no bilgilerinin alınması ve idarelerin EKAP üzerinden personel detay bilgilerini SGK sistemine girebilmeleri sağlanmıştır.*
- *Türk Standartları Enstitüsü (TSE) entegrasyonu ile kalite ve standarda ilişkin belgelerin sorgulanması sağlanmıştır.*
- *Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK) entegrasyonu ile firma ve bayilere ilişkin petrol ve LPG lisanslarının sorgulanması sağlanmıştır.*
- *Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı entegrasyonu ile yeri malı belgeleri ve teknolojik ürün deneyim belgelerinin sorgulanması sağlanmıştır.*
- *Noterler Birliği entegrasyonu ile vekaletname ve azilname bilgilerinin sorgulanması sağlanmıştır.*

- Ticaret Bakanlığı Merkezi Sicil Kayıt Sistemi (MERSİS) entegrasyonu ise isteklilerin yönetici bilgileri ve ortaklarına ilişkin sermaye bilgilerinin sorgulanması sağlanmıştır.
- Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ile Yapı Müteahhitliği Bilişim Sistemi (YAMBİS) entegrasyonu yapılmıştır.
- Esnaf ve Sanatkarlar Bilgi Sistemi (ESBİS) entegrasyonu ile oda kayıt bilgilerinin sorgulanması sağlanmıştır.
- Yüksek Öğretim Kurulu (YÖK) entegrasyonu ile mezuniyet belgelerine ilişkin bilgilerin sorgulanması sağlanmıştır.
- Türk Akreditasyon Kurumu (TÜRKAK) entegrasyonu ile Türk akreditasyon belgesi bilgilerinin sorgulanması sağlanmıştır. (KİK, 2020a, s. 42-43)

4.1.9. Bildirim ve Tebligat

Elektronik İhale Uygulama Yönetmeliği'nde "Bildirim ve tebligat esasları" başlıklı 5'inci maddesinde,

- (1) Kurum tarafından idarelere, Kurum ve idareler tarafından aday, istekli ve istekli olabilecekler ile yüklenicilere EKAP üzerinden yapılacak tebligatlarda, teyit aranmaz ve tebligat sürecine ilişkin bildirim zamanı, konusu ve içeriği gibi bilgiler EKAP üzerinde kayıt altına alınır. Bu kapsamda, her türlü bilginin muhafazası ve bildiriminde; veri bütünlüğünün, kolay erişilebilirliğin, uyumluluğun ve eşit muamelenin sağlanması zorunludur.
- (2) EKAP üzerinden yapılan tebligatlarda bildirim tarihi tebliğ tarihi sayılır. Tebligatın ilgililere ait EKAP'ta yer alan bildirim kutusuna ulaştığı tarih, bildirim tarihi olarak kabul edilir. EKAP üzerinden tebligat işlemleri iş günü ve mesai saatlerine bağlı kalınmaksızın her zaman gerçekleştirilebilir. Ancak, tebligatın EKAP tarafından ilgililere bildirimi her koşulda iş günlerinde ve 9.00-18.00 saatleri arasında yapılır.
- (3) Aday, istekli ve istekli olabilecekler ile yükleniciler tarafından idare ile yapılacak yazışmalarda, EKAP dışında elektronik ortam ve faks kullanılamaz.(Elektronik İhale Uygulama Yönetmeliği)

şeklinde hükmüne yer verilerek bildirimlere ve tebligatlara ilişkin esaslar düzenlenmiştir. Anılan madde uyarınca Kurumca kamu idarelerine, Kurum ve idarelerce adaylara, isteklilere, istekli olabileceklere ve yüklenicilere yapacakları bildirimlerin ve tebligatların EKAP üzerinden teyit aranmaksızın yapılacağı ve tebligatların sürecine yönelik bildirimlerin zamanının, konusunun ve içerik bilgilerinin EKAP üzerinde kayıt altına alınacağı belirtilmiştir.

Anılan Yönetmelik hükmünde ayrıca EKAP üzerinde kayıt altına alınan tebligatlarda bildirim tarihinin tebliğ tarihi sayılacağı, tebligatın bildirim tarihi olarak ilgililere ait EKAP'ta bulunan bildirim kutusuna ulaşma tarihinin esas alınacağı, EKAP üzerinde

tebligatlara ilişkin işlemlerin iş günlerine ve mesai saatlerine bağlı olmaksızın her zaman yapılabileceği, fakat tebligatların EKAP tarafından ilgililere bildiriminin çalışma günlerinde ve 09:00-18:00 saatleri içerisinde yapılacağı, adaylar, istekliler, istekli olabilecekler ve yükleniciler tarafından idarelerle yapacakları yazışmalar için EKAP haricinde elektronik ortamın ve faksın kullanılamayacağı da düzenlemiştir.

4.2. Elektronik İhale Uygulaması

Elektronik kamu satınalma (EKS) sistemleri, e-devletin önemli bir ayağı ve yansıması olarak son dönemde tüm dünyada popülaritesi gittikçe yükselen ve gücü ile yeni yeni tanınan bir kavramdır. İdare hukuku konuları içerisinde bulunan kamu ihaleleri, e-idare olanaklarını kullanmak suretiyle farklılaşan ve onunla bir sentez niteliğindeki yeni bir kavram olarak “elektronik ihale” süreçlerinin doğumuna yol açmıştır. E-ihale; kâğıt tabanlı, yolsuzluğa ve hataya açık olan bürokratik süreçlere hız, basitlik, rekabet, saydamlık, fırsat eşitliği, etkinlik katmak ve rekabete açıklığı artırma konularında olan katkıları nedeniyle dünya ülkelerini bu konuda çalışmalar yapmaya yöneltmektedir. Bunun yanı sıra hemen her sektörde teknoloji sayesinde kamu sektörü, özel sektör ve vatandaş ilişkilerinin elektronik bir platform marifetiyle sağlanması hedefi ile elektronik ihale birebir uyuşmaktadır (Ecevit, 2016).

Kamu alımları, usulsüzlük ve yolsuzluklar bakımından riski en yüksek alanlar arasında olması nedeniyle, sistemin bütün öğelerinin çok iyi planlanması ve yönetilmesi gerekmektedir (Gül, 2010). Doğru şekilde planlanmış bir elektronik ihale sisteminin beklenenden öte fayda getirmesi muhtemeldir. Faktör ve olasılıklar bileşeni gelişimin göstergesi niteliğini de taşımaktadır.

4.2.1. Elektronik İhalenin Aşamaları

Elektronik ihale, temel bileşenler bakımından şu bileşenlere ayrıştırılabilir: (Ecevit, 2016).

- E-ilan/e-davet
- E-Teklif
- E-Değerlendirme
- E-Karar & E-Sözleşme

- E-Sözleşme Uygulaması
- E-İzleme & E-Denetim

E-ihale bileşenlerine ilişkin;

İlan/E-Davet: E-ilan, ihalelere ilişkin temel bilgileri içeren ihale ilanlarının belirlenmiş bir elektronik platformda ilgililerin erişebileceği bir şekilde yayımlanmasıdır. Örneğin, Avrupa’da e-ilana ilişkin TED²⁵ uygulaması örnek bir uygulama olarak gösterilebilir.

E-davet ise, davet yoluyla katılma bilinen ihalelerde (pazarlık usulü, belli istekliler arası usulü) davetlerin elektronik ortamda ilgililerine iletildiği aşamadır.

E-Teklif: İsteklilerin elektronik ortamda hazırlamış oldukları tekliflerini (e-tekliflerini) ve tekliflerinin eklerini elektronik ortamda, gerekiyorsa e-imzalı veya m-imzalı olarak gönderebildikleri aşamadır.

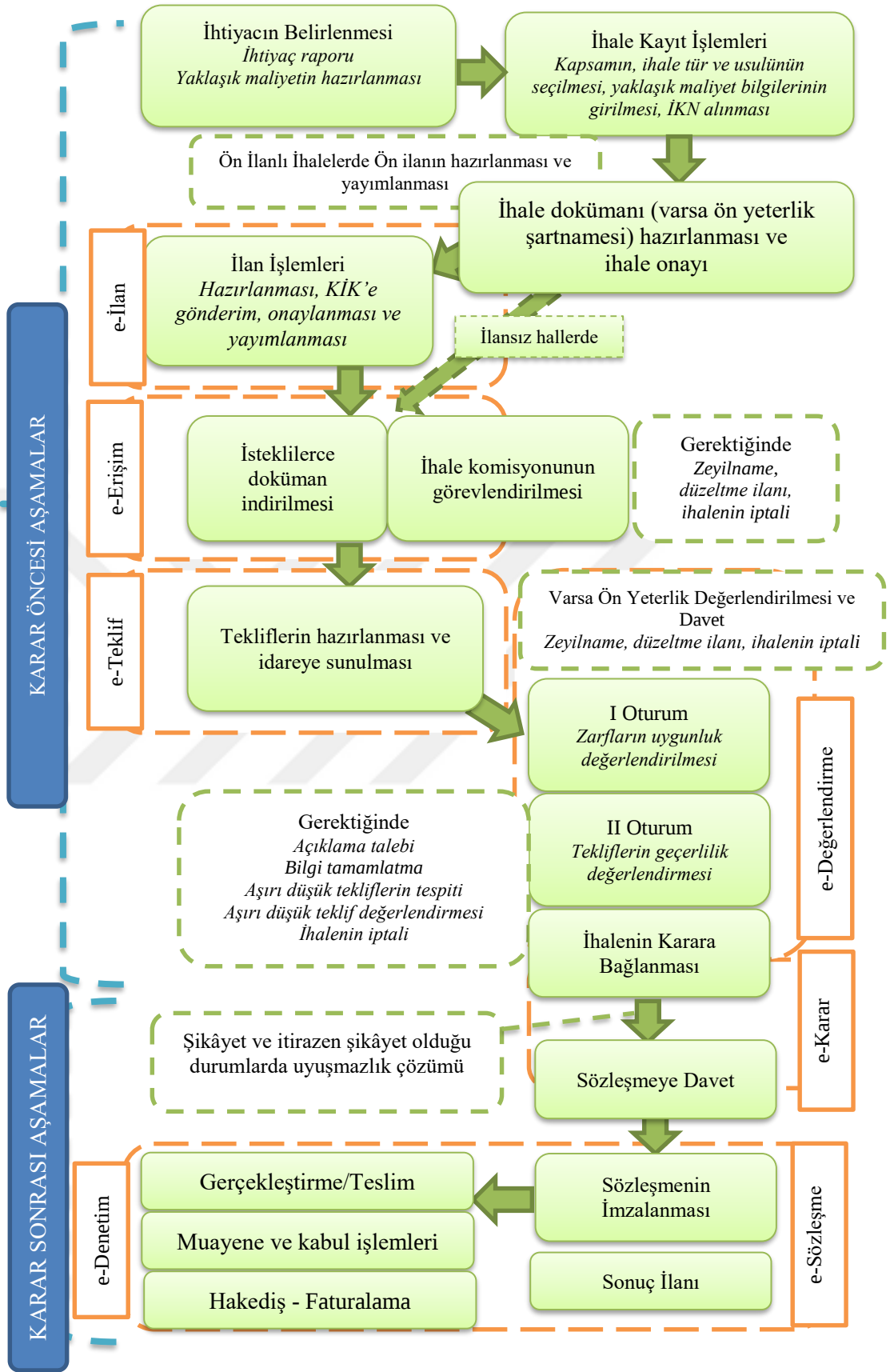
E-Değerlendirme: Elektronik ortamda iletilen tekliflerin idare veya sistem tarafından değerlendirildiği, değerlendirme için gerekli olan yazılımların ve uygulamaların bulunduğu ve ihalenin sonuçlandırılmasına ilişkin aşamadır.

E-Karar & E-Sözleşme: Tekliflerin değerlendirilmesi sonucunda ihaleye ilişkin kararın elektronik ortamda verildiği ve sözleşmenin elektronik ortamda imzalandığı aşamadır.

E-Sözleşme Uygulaması: Sözleşmenin imzalanması akabindeki süreçler (teslim, muayene ve kabul, hakediş ve faturalar, ödemeler ve dava aşamaları gibi) ile e-sipariş, e-muayene, e-kontrol, e-faturalama, e-ödeme ve olursa e-dava gibi süreçlerin elektronik platform üzerinde yapıldığı aşamadır.

E-İzleme & E-Denetim: İhale aşamalarının izlenmesi, değerlendirilmesi ve denetlenmesi yoluyla beklenen sonuca ulaşılmasına olanak sağlayan aşamadır.

²⁵ TED: Tenders Electronic Daily – Avrupa kamu alımları konusunda ilanların internet ortamında yayımlandığı bir portaldır. Haftada beş kez 1700 adet kamu alımları ilanını kapsayacak şekilde güncelleme yapılmakta, tüm ilanlar ülke, bölge, sektör vb. konularda aranabilmekte, ayrıca her bir ilan 24 resmi Avrupa Birliği dilinde yayımlanmaktadır. Portalın web sitesine <http://ted.europa.eu> adresinden ulaşılabilir.



Şekil 4.1: Türkiye’de ihale aşamalarının e-ihale aşamalarıyla birlikte gösterilmesi (Demirci, 2014)

Türkiye’de 4734 sayılı Kanun kapsamında ifa edilen ihalelere ilişkin aşamalar, elektronik ihale aşamalarıyla birlikte Şekil 4.1’de özetlenmiştir (KİK, 2020g).

E-ihale sistemi genel olarak karar öncesi ve karar sonrası aşamalar olarak ikiye ayrılmaktadır. Başta e-ilan olmak üzere, e-erişim (dokümanlara erişim), e-teklif, e-değerlendirme ve e-karar gibi aşamalar “karar öncesi” aşamaları oluşturmakta, e-sipariş, e-faturalama, e-ödeme gibi aşamalar ise “karar sonrası” aşamaları ifade etmektedir. Yukarıda yer verilen aşamaların tamamının elektronik ihale sistemine entegre edilmesi mümkün olmayabilir veya entegrasyonu istenmeyebilir. Bilhassa e-değerlendirme aşamasında yapılacak işlemin sistem tarafından yapılması oldukça karmaşık ve zorlayıcıdır. Şöyle ki, mevzuata uyumda yaşanacak zorluk, e-devletin birçok unsurunun birlikte çalışma gerektirmesi ve sistemin planlanmasının zorluğu ve karmaşıklığı gibi sebeplerle e-değerlendirmenin elektronik ihale sistemiyle entegre edilmesi istenmeyebilir (Ecevit, 2016).

4.2.2. Elektronik İhalenin Tanımı, Amacı ve Kapsamı

Teknolojide meydana gelen gelişmeler ve internetin hemen her alanda yaygın biçimde kullanılması ile günümüzde kamusal hizmetlerin dijitalleşmesi zaruri bir husus olarak karşımıza çıkmaktadır. GSYH’nin yaklaşık %4’ünün (2019 yılı için) kamu alımlarından oluşması nedeniyle kamu idarelerince ve özel sektör firmalarınca iş yapma alışkanlıklarının da teknolojinin gelişimi doğrultusunda değişmesi gerekliliği ortaya çıkmaktadır. Bu değişme “elektronik dönüşüm” ya da “dijital dönüşüm” olarak adlandırılmaktadır. Dijital dönüşümün kamu tarafında bulunan e-devlete ilişkin en mühim bölümlerinden biri de “elektronik ihale” dir. Bu bağlamda e- ihale, dönüşümün de etkisiyle kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılan alımların fiziki ortam yerine elektronik ortam üzerinden gerçekleştirilmesi olarak ifade edilmektedir (Akşen, 2017).

Elektronik ihalenin tanımına ilişkin olarak Vikipedi’de (internet ansiklopedisi) yapılan tanımlama şu şekildedir:

E-İhale, Elektronik İhale veya Online İhale sistemi B2B (şirketler arası ticaret) alanında kullanılan bir satınalma yöntemidir. Bir Alıcı şirketin ve ona mal veya hizmet satmak isteyen birden çok şirketin olduğu durumlarda kullanılır. Ulaşılmak istenen hedef, satıcı şirketlerin tekliflerinin değerlemesini en optimum şekilde yapmak ve en uygun teklifi veren tedarikçileri adil ve şeffaf olarak belirlemektir. Mal veya hizmet satmak isteyen satıcı şirketler tekliflerini elektronik ortamda sunarlar ve eğer alıcı uygun görürse, tekliflerini sürekli olarak revize edebilecekleri “online” bir rekabete girerler.(Vikipedi, 2020c)

E-ihale, Kurum tarafından 2021 yılı Şubat ayında yayımlanan “2020 Yılı Kamu Alımları İzleme Raporu” nda kamuda yapılan alımların elektronik ortam üzerinde gerçekleştirilmesine verilen ad olarak tanımlanmış olup, “*Tekliflerin elektronik ortamda, EKAP üzerinden hazırlanarak istekli veya istekli adına yetkili kişi veya kişilerce e-imza ile imzalandığı, teklif değerlendirme işlemlerinin de EKAP üzerinden tamamlandığı ihale yöntemi.*(KİK, 2021b, s. VI)” olarak belirtilmiştir. Bir başka deyişle kamu ihalelerine ilişkin süreçlerde yapılması gereken işlemlerin elektronik ortamda, EKAP üzerinde, gerçekleştirildiği “ihale yapım tekniği” olarak ifade edilebilir.

Kamu ihale sisteminde şeffaflığı, rekabeti, hesap verebilirliği ve sürdürülebilirliği sağlamak amacıyla, 4734 sayılı Kanun ile Kuruma ilişkin mevzuat düzenlemeleri yürürlüğe konulmuştur. Kamu İhale Kurumu da 4734 sayılı Kanun gereğince kamu idarelerince gerçekleştirilecek ihalelere yönelik esas ve usulleri belirlemek amacıyla 2002 yılında kurulmuştur. Kurulduğu yıldan itibaren Türkiye’de ihalelerin elektronik ortamda yapılmasına yönelik sistemin oluşturulması, uygulamaya alınması, geliştirilerek yaygın olarak kullanılmasına imkân verilmesi ve noksanlıklarının çözülmesi konularında sorumlu bir Kurum olarak faaliyet sürdürmektedir. Fakat ihalelerin elektronik ortamda yapılmasına yönelik gelişmelerin 5812 sayılı Kanun ile 4734 sayılı Kanun’da yapılan değişikliklerle daha fazla önem kazandığı söylenebilmektedir. Bu konuda elektronik ihale uygulayan hem Avrupa Birliği ülkeleri hem de diğer dünya modelleri (Brezilya, Meksika, Güney Kore) Kamu İhale Kurumu tarafından mercek altına alınmıştır. Avrupa Birliği ülkelerinde uygulanan modelde, üye ülkelerce e-ihalenin değişik şekillerde uygulanması, net standardının oluşmaması nedeniyle diğer ülkelerdeki sistemler de incelenmiştir. İncelenen sistemlerin arasında en uygun ve kapsam olarak en geniş olması sebebiyle “Güney Kore Elektronik Kamu İhale Modeli” kaynak olarak belirlenmiştir. Şekil 4.2, bu uygulamadaki aktörleri göstermektedir.



Şekil 4.2: Elektronik ihale sürecinin aktörleri (İmamoğlu ve Özbilgin, 2012)

Elektronik ihalenin temel amacı, uzun ve karmaşık bir yapıya sahip olan ihale süreçlerine ilişkin işlemlerin sistem marifetiyle daha basit ve hızlı bir şekilde dönüştürülmesi ve 4734 sayılı Kanun’da yer alan usul ve esaslar çerçevesinde asgari maliyet ve iş yükü ile gerçekleştirilmesidir (Akşen, 2017). Bir başka ifadeyle e-ihale uygulamalarının geliştirilmesindeki amaç; bu uygulama tekniğinin yaygınlaştırılması ile, ihale süreçlerinde bürokrasinin azaltılması, ihalenin tüm aşamalarına ilişkin hizmet süreçlerinin bilgi ve iletişim teknolojileri destekli olarak yürütülmesi, iş ve işlem maliyetlerinin düşürülmesi, isteklilerce ihalelere katılımın kolaylaştırılması, tekliflerin değerlendirilmesi sürecinin kısaltılması ve sadeleştirilmesi ile zaman ve kaynak tasarrufu, kamu alımlarında saydamlık, rekabet, etkinlik ve verimliliğin sağlanması şeklinde ifade edilebilir. Zira, 3 Ağustos 2018 tarihli “Cumhurbaşkanlığı 100 Günlük İcraat Programı”nın (T.C. Cumhurbaşkanlığı, 2018) Hazine ve Maliye Bakanlığı bölümünde “...7-E-ihale yaygınlaştırılarak ihale süreçlerinde bürokrasinin azaltılması, iş ve işlem maliyetlerinin düşürülmesi, zaman ve kaynak tasarrufunun yapılması...(T.C. Cumhurbaşkanlığı, 2018)” ifadesine yer verilerek, e-ihalenin amaçları “Cumhurbaşkanlığı 100 Günlük İcraat Programı”nda yer almıştır.

Kamu İhale Kurumu tarafından ihalelerin elektronik ortama taşınmasına yönelik olarak ilk büyük adım 4734 sayılı Kanun’da Ek Madde-1 ile ihalelerin ve ihalelere ilişkin tüm iş ve işlemlerin elektronik ortamda gerçekleştirilmesi konusunda Kamu İhale Kurumuna verilen yetki doğrultusunda, 27.05.2016 tarihli Resmî Gazete’de yayımlanan ve 1 Temmuz 2016 tarihinde yürürlüğe giren düzenlemelerle gerçekleştirilmiştir. Hizmet alımı ile mal alımı ihalelerine ilişkin uygulama yönetmeliklerinde “Elektronik Ortamda Teklif Alınan Beyan Usulü” başlıklı maddelerin ilave edilmesiyle ihalelerin elektronik ortama taşınmasına yönelik mevzuat değişikliği yapılmıştır. Bu değişikliklerle hizmet alımı ve mal alımı ihalelerinde, yeni sisteme idarelerin ve isteklilerin alışma süreci de göz önünde bulundurularak, başlangıç aşamasında yaklaşık maliyetleri 213.072,00 TL ve altında bulunan ve açık ihale usulü ile yapılan sadece mal ile hizmet alımı ihalelerinin yeni ihale yapım tekniği ile yapılabilmesi yolu açılmış olup, bu kapsamdaki ihale işlemleri fiziki ortamdan ‘elektronik ortama’ taşınmıştır.

19.06.2018 tarihli Resmî Gazete’de yayımlanan değişiklikler ile öncelikle 02.01.2019 tarihine kadar gerçekleştirilecek hizmet alımı ihalelerinde yaklaşık maliyeti eşik değerin yarısına kadar, mal alımı ihalelerinde ise yaklaşık maliyeti eşik değerin dört

(4) katına eşit ve altında olan ihalelerde, teklifler elektronik ortamda alınabilecek şekilde yaklaşık maliyet sınırları arttırılmıştır. Bununla birlikte, 19.06.2018 tarihli Resmî Gazete’de yayımlanan değişiklikler ile hizmet alımı ile mal alımı ihalelerine ilişkin uygulama yönetmeliklerinde “Elektronik Ortamda Teklif Alınan Beyan Usulü” başlıklı maddeler “Elektronik İhale” olarak değiştirilmiş olup, Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği’ne de “Elektronik İhale” başlıklı 60/A maddesi eklenmiştir.

02.01.2019 tarihi itibarıyla ise yaklaşık maliyete yönelik sınırlamalar tamamen ortadan kaldırılmış ve açık ihale usulüyle yapılan mal ve hizmet alımları ihalelerine ilaveten aynı usulle yapılan yapım işleri ihaleleriyle 4734 sayılı Kanun’un 21’inci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendine göre pazarlık usulüyle yapılacak mal, hizmet alımı ihalelerinin de internet ortamında EKAP üzerinde teklif alınması suretiyle gerçekleştirilebilmesi imkânı getirilmiştir. Akabinde, 13.09.2019 tarihli Resmî Gazete’de yayımlanan değişiklikler ile ihale uygulama yönetmeliklerinde “Elektronik İhale” başlıklı maddelerinin birinci fıkraları “(1) İhaleler, e-teklif alınmak suretiyle bu maddeye uygun olarak yapılabilir.” şeklinde değiştirilerek tüm ihalelerin elektronik ortamda yapılabilmesi imkânı getirilmiştir.

Bu çerçevede, 02.01.2019 tarihinde yürürlüğe giren değişiklikler ile elektronik ihale uygulamasının kapsamı genişlemiştir. 13.09.2019 tarihli Resmî Gazete’de yayımlanan değişiklikler ile 4734 sayılı Kanun kapsamında belirtilen ihale usulleriyle yapılan tüm ihalelerin elektronik ortamda yapılabilmesi imkânı getirilmiştir. Bu kapsamda elektronik ortamda yapılabilir ihalelerde ayrıyeten yerli isteklilere ya da yerli malı teklif eden isteklilere fiyat avantajı uygulanması ve EAEA teklifin fiyat ile fiyat dışı unsurlarda dikkate alınmak suretiyle belirlenmesi uygulaması mümkün hale getirilmiştir. Ayrıca yine elektronik ortamda yapılabilir ihalelere ilişkin teklif türüne yönelik herhangi bir sınırlama bulunmamakta olup, birim fiyat, anahtar teslimi götürü bedel veya götürü bedel üzerinden teklif alınması suretiyle yapılan tüm ihalelerin elektronik ortamda gerçekleştirilebilmesi mümkün hale getirilmiştir.

2020 yılı itibarıyla tüm ihale usulleri ile elektronik ihale yapılabilmesi mümkün iken, uygulamada açık ihale usulü ile 4734 sayılı Kanun’un 21’inci maddesinin (b), (c), (f) bentlerine göre pazarlık usulünün kullanılacağı ihaleler elektronik ortamda yapılabilmekte olup, bu bağlamda toplam ihalelerin %99,6’sı ile %99,8’inde ihaleler elektronik ortamda yapılabilir duruma getirilmiştir (KİK, 2020f).

4.2.3. Elektronik İhalelerin Genel Özellikleri

Elektronik ihale, bilgi iletişim teknolojileriyle ve bilgi toplumuyla birlikte gelmiş önemli uygulamalardandır. Bu uygulamanın alt yapısında da temel itibarıyla e-devlet gelmektedir. Ayrıca teknolojinin gelişimiyle oluşan bilgi toplumu ve küresel bilgi ekonomisi, e-ticaret, e-imza, KEP gibi uygulamalar da e-ihalelerin oluşumunda etkili olmuştur (Şener, 2013).

Elektronik ihale, bilgi toplumunun gerektirdiği şekilde bilgi teknolojilerini azami kullanması, bilgi teknolojilerinden her anlamda yoğun bir şekilde yararlanan bir e-devlet aracı olması nedeniyle e-ihalelerin özellikleri bu bakımdan da büyük önem arz etmektedir. Elektronik ihalelerin özellikleri değerlendirilirken, fiziki ortamda yapılan ihalelerle kıyaslanması ve EKAP'ta yapılması gereken işlemlerde ortaya çıkan değişikliklerin de ele alınması gerekmektedir.

Elektronik ortamda gerçekleştirilecek olan ihaleler ile fiziki ortamda gerçekleştirilecek ihaleler ihale öncesi işlemler (ihaleye hazırlık işlemleri) bazında kıyaslandığında her iki ihale yapım tekniğinde de ihale öncesi işlemler elektronik ortamda, diğer bir deyişle EKAP üzerinde gerçekleştirilebilmektedir. İhale sürecinde yapılması gereken işlemlerde ise elektronik ortamda gerçekleştirilecek olan ihaleler ile fiziki ortamda gerçekleştirilecek ihaleler bakımından önemli farklar bulunmaktadır. Şöyle ki, fiziki ortamda yapılan ihalelerde ihaleye katılım amacıyla isteklilerce sunulacak tekliflerin kapalı bir teklif zarfı içerisinde kâğıt ortamında sunulması gerekmektedir. Ancak, elektronik ihale uygulamasında, ihaleye katılım aşamasında isteklilerin yalnızca teklif mektubu ve ekinde bulunan yeterlik bilgileri tablosu (YBT) ile ilgisine göre iş ortaklığı veya konsorsiyum beyannamesi ve teknik şartnameye cevap ve açıklamalar standart formlarını EKAP üzerinden doldurmak suretiyle, ihaleye katılım ve yeterlik kriterlerine ilişkin sadece beyanda bulunarak teklif vermeleri sağlanmakta olup, teklif verebilmek için anılan kriterlere ilişkin belgelerin ihaleye katılım aşamasında fiziki olarak sunulması zorunluluğu ortadan kaldırılmaktadır (Şahbudak, 2019).

Katılım ve yeterlik kriterlerine ilişkin olarak tekliflerin değerlendirilmesi fiziki ortamda yapılan ihalelerde isteklilerce teklif zarfları kapsamında sunulan belgeler üzerinden yapılmakta iken, elektronik ihalede isteklilerin beyanları üzerinden yapılması öngörülmüştür. Ancak bu durum, isteklilerin beyanlarına yönelik herhangi bir inceleme yapılmayacağı, bir başka anlatımla beyanların doğruluğunun veya

istenilen kriterlerin sağlanıp sağlanmadığının araştırılarak tespit edilmeyeceği anlamına gelmemektedir. Zira, ihale komisyonu kararı alınmadan önce; isteklilerin beyan ettiği kriterlere ilişkin olarak EKAP veya kurumların internet sayfaları üzerinden temini ya da teyidi yapılabilen kriterlere ilişkin değerlendirme teyit işlemi sonucunda elde edilen veriler esas alınarak yapılmaktadır. Öte yandan, isteklilerin beyan ettiği kriterlere ilişkin olarak EKAP üzerinde veya kurumların internet sayfaları üzerinden teyit işlemi yapılamayan kriterlerin değerlendirilmesinin, isteklilerin beyanları esas alınarak tamamlanması öngörülmüştür. Bu sürecin ardından ise, teklifleri geçerli kabul edilen isteklilerden sırası ile teklif fiyatı veya puanına göre oluşturulan sıralama çerçevesinde EKAP veya kurumların internet sayfaları üzerinden teyidi yapılamayan belge ve/veya bilgilerini tevsik eden dokümanlarının istenilmesi suretiyle teklif değerlendirilmesi işlemlerinin tamamlanması öngörülmüştür (Şahbudak, 2019).

Elektronik ortamda yapılamayan ihalelerden farklı bir şekilde gerçekleştirilen elektronik ihale süreci, kendine has özellikler taşıdığından, her şeyden önce bu yapım şekline özgülenmiş yeni standart formların oluşturulması ihtiyacı hasıl olmuştur. Bu çerçevede “Elektronik İhale Uygulama Yönetmeliği” nin ekleri içerisine;

- “Yeterlik Bilgileri Tablosu Sunulan ve Tekliflerin Elektronik Ortamda Alındığı İhalelerde Uygulanacak Tip İdari Şartname”,
- “Yeterlik Bilgileri Tablosu Sunulan İhalelerde Kullanılacak İlan Formu”,
- “Yeterlik Bilgileri Tablosu Sunulan İhalelerde Kullanılacak Götürü Bedel Teklif Mektubu”,
- “Yeterlik Bilgileri Tablosu Sunulan İhalelerde Kullanılacak Birim Fiyat Teklif Mektubu”,
- “Yeterlik Bilgileri Tablosu Sunulan Yapım İş İhalelerinde Kullanılacak Karma Teklif Mektubu”,
- “Uygun Olmayan e-Teklif Kontrol Tutanağı”,
- “Beyan Edilen Bilgileri Tevsik Eden Belgelerin Sunulması Talebine İlişkin Form”,
- “Elektronik Eksiltmeye Davet Formu.(Elektronik İhale Uygulama Yönetmeliği)”

şeklinde yeni standart formlar ilave edilmiş ve tip ihale dokümanlarında elektronik ihale uygulamasının gerektirdiği yeniliklerin yapılması sağlanmıştır (Şahbudak, 2019, s. 16-17).

Diğer taraftan fiziki ortamda yapılan ihalelerde tutanaklar ihale komisyonlarınca kâğıt ortamında düzenlenir iken, elektronik ihalelerde isteklilerin e-tekliflerinin açılmasına

ve değerlendirilmesine yönelik olan ve diğer tutanaklar EKAP üzerinden ve otomatik olarak sistem tarafından hazırlanmaktadır. Her bir oturum sonunda EKAP üzerinde otomatik hazırlanan bu tutanakların, çıktısı alınarak ihale komisyonları üyelerince imzalanması ve her oturumun kapatılmasından evvel oturumlara ilişkin bilgilerin EKAP üzerinde kaydedilmesi gerekmektedir (Şahbudak, 2019).

4.2.4. Elektronik İhalede EKAP Üzerinde Yapılması Gereken İşlemler

Kamu idarelerince yapılacak olan ihalelerin elektronik ortamda yapılmasına karar verilen hallerde EKAP üzerinde yapılması gereken işlemlerin; “Elektronik İhale Uygulama Yönetmeliği” ile ihale uygulama yönetmeliklerinin (mal, hizmet, yapım) “Elektronik İhale” başlıklı maddeleri kapsamında gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Bu çerçevede süreç, ihale öncesi aşamada yapılması gereken işlemler, isteklilerce tekliflerin hazırlanması ve sunulması, idarelerce tekliflerin değerlendirilmesi, ihale komisyonu kararının alınması ve ihalenin sonuçlandırılması aşamalarında yapılması gereken işlemler olarak ele alınabilir.

4.2.4.1. İhale Öncesi Aşamada Yapılması Gereken İşlemler

Kamu idarelerince ihale hazırlık aşamasında EKAP üzerinde ihale kaydı oluşturulması, ihale dokümanı ve ilan hazırlanması işlemleri esnasında ihalenin e-ihale şeklinde yapılacağına ilişkin bilgilere yer verilmesi gerekmektedir. Bu kapsamda idareler tarafından e-ihale şeklinde yapılacağı belirtilen ihalelerde EKAP üzerinde ihale öncesi aşamada öncelikle “ihtiyaç raporu, ihale kaydı, ihale kayıt numarası alınması ve ihtiyaç raporunun ihaleye bağlanması” işlemleri yapılması gerekmektedir (Yurttakal, 2021).

EKAP üzerinde ihale kaydı oluşturulduktan sonraki safhada ihale dokümanı oluşturulması işlemi yapılması gerekmektedir. Daha açık bir ifade ile; kamu idarelerince ilk olarak “Teknik Şartname ve Diğer Belge İşlemleri” ekranında elektronik ortamda yapılmayan ihalelerde olduğu gibi teknik şartnamenin önceden oluşturulması ve sonrasında ilgili ekranda EKAP’a yüklenmesi ve onaylanması işlemlerinin yapılması gerekmektedir. Mal alımı ihalelerinin elektronik ortamda gerçekleştirilmesi durumunda, teknik şartname dokümanı yüklemesine ek olarak, EKAP üzerinde “Teknik şartnameye cevaplar ve açıklamalar” formu da doldurulabilmektedir. Teknik şartnamenin yüklenip onaylanmasından sonra EKAP

üzerinde İdari Şartname²⁶ bilgilerinin girilerek onaylanması gerekmekte olup, 19.08.2021 tarihi itibarıyla elektronik ihalede imza sirküleri ve imza beyannamesinin beyan edilme zorunluluğu kaldırılmıştır (KİK, 2021c). Sonrasında yine EKAP üzerinde elektronik ortamda yapılmayan ihalelerde olduğu gibi sözleşme tasarısının oluşturularak EKAP'a kaydedilmesi işlemlerinin yapılması gerekmektedir. Akabinde ise EKAP üzerinde ihale dokümanının tamamının onaylanması işlemlerinin gerçekleştirilmesi gerekmektedir. EKAP üzerinde ihale dokümanının oluşturulup onaylanmasından sonra ihale ilanının²⁷ yapılarak ihale gün ve saatinin duyurulması, sonrasında ise "ihale komisyon işlemleri" menüsünden ihale komisyon üyelerinin belirlenmesi işlemlerinin yapılması gerekmektedir (Yurttakal, 2021).

Sonraki aşama ihaleye ilişkin ilan ve ihale dokümanının EKAP üzerinde ilgili kişilerin (istekli olabilecekler²⁸ veya adaylar²⁹) incelemesine açılması olup, ihaleye teklif vermek isteyenler tarafından ihale dokümanlarının EKAP üzerinden e-imza kullanılmak suretiyle indirilmesi 01.06.2019 tarihi itibarıyla zorunlu olup, bu tarih itibarıyla ihale dokümanlarının idarelerden satılması uygulamasına son verilmiştir.³⁰ Diğer taraftan Kamu İhale Kurumu tarafından alınan 18.11.2020 tarihli ve 2020/DK.D-373 sayılı Kurul Kararı ile doküman indirme işlemlerinde EKAP'ta kayıtlı gerçek ve tüzel kişiler ile bunlar adına işlem yapanlar tarafından EKAP'a giriş yapılarak doküman indirme işlemlerinin kullanıcı sayfasından gerçekleştirilmesi halinde dokümanın istekli olabilecek sıfatıyla indirilmiş olarak kabul edilmesine karar verilmiştir.³¹

²⁶ Elektronik ortamda yapılacak ihalelere özgü olarak Elektronik İhale Uygulama Yönetmeliği ekine 19.06.2018 tarihinde yapılan değişiklikle "Yeterlik Bilgileri Tablosu Sunulan ve Tekliflerin Elektronik Ortamda Alındığı İhalelerde Uygulanacak Tip İdari Şartname" eklenmiş olup, idareler tarafından yapılan ihaleye uygun olarak EKAP üzerinde otomatik olarak oluşturulmaktadır.

²⁷ Elektronik ortamda yapılacak ihalelerde özgü olarak Elektronik İhale Uygulama Yönetmeliği ekine 19.06.2018 tarihinde yapılan değişiklikle "Yeterlik Bilgileri Tablosu Sunulan İhalelerde Kullanılacak İlan Formu" eklenmiş olup, idareler tarafından yapılan ihaleye uygun olarak EKAP üzerinde otomatik olarak oluşturulmaktadır.

²⁸ İstekli olabilecek, 4734 sayılı Kanun'da "İhale konusu alanda faaliyet gösteren ve ihale veya ön yeterlik dokümanı satın almış gerçek veya tüzel kişiyi ya da bunların oluşturdukları ortak girişimi" şeklinde tanımlanmıştır

²⁹ Aday, 4734 sayılı Kanun'da "Ön yeterlik için başvuran gerçek veya tüzel kişileri veya bunların oluşturdukları ortak girişimleri" şeklinde tanımlanmıştır.

³⁰ 4734 sayılı Kanun'un 21'inci maddesinin b, c ve f bentleri kapsamında ilansız olarak yapılan ihalelerde ihale dokümanını sadece davet edilenler görebilir ve e-imza kullanarak indirebilir.

³¹ <https://ekap.kik.gov.tr/EKAP/DuyuruDetay.aspx?duyuruID=5219b8955227e0da6a86367dd73a6a303b2497eb6a0e11a63a03b2f9c2f1bcad&slayt=1> (Erişim tarihi: 01.05.2021)

4.2.4.2. İsteklilerce Tekliflerin Hazırlanması ve Sunulması

Elektronik ortamda yapılacak ihalelerde teklifler, teklif mektubu ve ekleri doldurularak hazırlanmakta ve EKAP üzerinde e-teklif şeklinde sunulmaktadır. Bu nedenle, elektronik ortamda yapılacak ihalelerde, istekliler tarafından ihaleye katılım aşamasında teklifleri kapsamında teklif zarfı içerisinde “katılım ve yeterlik kriterleri” ne ilişkin olarak fiziki ortamda herhangi bir belge sunulması mümkün olmamakla birlikte, sunulması halinde idareler tarafından kabul edilmeyerek sahibine iade edilmesi gerekmektedir (Şahbudak, 2019).

Elektronik ihalede tekliflerin sunulabilmesi için, 01.06.2019 tarihi itibarıyla yürürlüğe konulan düzenleme gereğince, ihale dokümanının EKAP üzerinden indirilmesi ve tekliflerin elektronik ortamda ihale dokümanına uygun bir şekilde hazırlanması gerekmektedir.

Elektronik ortamda gerçekleştirilecek bir ihaleye ilişkin olarak sunulacak teklifin, teklif mektubu ve ekleri (yeterlik bilgileri tablosu ile ilgisine göre birim fiyat teklif cetveli, iş ortaklıklarında iş ortaklığı beyannamesi, konsorsiyumlarda konsorsiyum beyannamesi) doldurularak hazırlanması ve EKAP üzerinden e-teklif şeklinde sunulması gerekmektedir. “Yeterlik bilgileri tablosu” (YBT), e-ihalede, ihalelere ilişkin katılım ve yeterlik kriterlerine yönelik bilgi ve belgelerin beyanının yapılacağı form olup, bu formda beyanı gereken bilgilerin noksansız ve doğru olarak doldurulması önem arz etmektedir.

“Yeterlik bilgileri tablosu”, istekliler tarafından EKAP üzerinde istekli sayfalarında “Yeterlik Bilgileri ve Sunulmayacak Belgeler Tablosu İşlemleri” sekmesinden dokümanı indirilmiş e-ihaleye ilişkin olarak “Yeterlik Bilgileri Tablosu Düzenleme” bölümünde hazırlanmaktadır. “Yeterlik Bilgileri ve Sunulmayacak Belgeler Tablosu Düzenleme” butonu ile açılan ekranda, seçilen ihale için idare tarafından belirlenen e-ihaleye ilişkin katılım ve yeterlik belgeleri listelenmektedir. EKAP ile entegrasyon kapsamındaki belgeler için “Seç” veya “Getir” butonları vasıtasıyla, entegrasyon kapsamında olmayan belgeler için ise manuel olarak bilgi girişi yapılabilmektedir. Belgelerin yanında bulunan “+” ikonu ile seçilen belge bilgi girişinin çoklanması sağlanabilmektedir. Ayrıca entegrasyon ile getirilen bilgilerde değişiklik yapılamamakta olup, entegrasyondan gelen bilginin değiştirilmesi istenildiğinde, tekrar sorgu yapılarak yeni sorgu sonucunun aktarılması gerekmektedir. Sonrasında

“e-teklif hazırlama ve gönderme” aşamasında “İhale yeterlik bilgileri” sekmesinde isteklinin ana sayfasında ilgili ihale için “Yeterlik Bilgileri Tablosu Düzenleme” bölümünde katılım ve yeterlik kriterleri’ne ilişkin olarak girdiği bilgiler ‘Bilgileri EKAP’tan Getir’ butonu ile otomatik getirilmektedir. Bir başka deyişle, YBT, istekliler tarafından e-ihaleye ilişkin olarak EKAP üzerinde kendi sayfalarında hazırlanarak “e-teklif hazırlama ve gönderme” aşamasında e-teklifleri ekine eklenmekte, bu şekilde isteklilerin elektronik ihalelere daha hızlı ve kolay bir şekilde teklif vermeleri sağlanmış olmaktadır (Yurttakal, 2021).

Elektronik ihalelerde, tekliflerin değerlendirilmesi isteklilerce yeterlik bilgileri tablosunda beyan edilen bilgiler üzerinden yapılmasından dolayı söz konusu tabloda eksik ya da yanlış beyanda bulunulması durumunda, ihaleye ilişkin yeterlik kriterlerini sağlamış olsa bile, bu durumdaki isteklilerce sunulan tekliflerin değerlendirmeye alınmaması gerekmektedir (Şahbudak, 2019).

İsteklilerin ihalelere iş ortaklığı veya konsorsiyum olarak katılım sağlamaları halinde, teklif mektupları ekleri arasında bulunan YBT’nin, ortakların her birisince doldurulmak suretiyle beyan edilmesi gerekli bulunmaktadır. Aynı şekilde, ihalelerin kısmi teklife açık olarak yapılması halinde teklif mektupları ekleri arasında bulunan YBT’nin, kısımların her birisi için ayrı ayrı doldurulmak suretiyle beyan edilmesi gerekli bulunmaktadır.

Elektronik ortamda e-ihale yapım tekniği ile yapılan ihalelerde, e-teklifin e-imza ile imzalama işlemi gerçekleştirilmeden gönderimi yapılamamakta, diğer bir deyişle fiziki ortamda veya posta ile ya da bir başka şekilde ilgili idareye gönderilmesi mümkün bulunmamaktadır. İş ortaklığı veya konsorsiyum olarak katılım sağlanan ihalelerde teklifler, tüm ortaklar tarafından imzalandıktan sonra EKAP’a gönderilebilmektedir. Tekliflerin e-imza ile imzalanmasından sonra EKAP tarafından teklife ilişkin bir e-anahtar oluşturulmakta, bu e-anahtar tekliflerin açılması için gerekli olan bir şifre niteliği taşımaktadır. E-anahtar, e-teklifin e-imza ile imzalanmasını müteakip teklif ile birlikte sistem marifetiyle EKAP’a gönderilmektedir. E-teklif ve e-anahtar ihale tarihi ve saatinin gelmesine kadar EKAP üzerinde farklı yerlerde saklanması sağlanmakta ve ihale tarihi ve saati gelmeden eşleşmemekte olup, ihale tarih ve saati geldiğinde tekliflerin açılması esnasında EKAP tarafından aktif hale gelerek tekliflerin açılmasını sağlamaktadır (Şahbudak, 2019).

4.2.4.3. İdarelerce Tekliflerin Değerlendirilmesi

Elektronik ortamda yapılan ihalelerde tekliflerin değerlendirilmesine ancak ihale tarih ve saati gelindiğinde başlanması ve ihale komisyonunca ihale tarih ve saatinde tekliflerin EKAP üzerinde açılması gerekmektedir. Daha açık bir ifade ile ihale tarih ve saati geldiğinde ihale komisyonları tarafından “Teklif İşlemleri” menüsünde yer alan “E-Teklif Değerlendirme” sekmesine tıklanmak suretiyle çıkan ekranda ilgili ihaleye ilişkin arama kriterleri girilmesiyle, ilgili ihale seçilerek e-teklif değerlendirme işlemlerine başlanılabilmektedir. İhalenin ilk oturumunda öncelikli olarak teklif mektuplarının ve geçici teminatın uygunluk değerlendirmesi yapılarak uygun olmayan istekliler tespit edilmektedir (Yurttakal, 2021).

E-ihalede, teklif mektubunun usulüne uygunluk kontrolü, e-tekliflerin EKAP’ta yüklü bulunan güncel teklif mektubu standart formları kullanılarak hazırlanmasından dolayı, teklif mektubunda gerekli bilgilerin girilip girilmediğinin kontrolü şeklinde yapılması gerekmektedir (Yurttakal, 2021).

Geçici teminatın usulüne uygunluk kontrolü ise, istekliler tarafından geçici teminatın sunulma şekline göre değişiklik göstermektedir. İstekliler tarafından elektronik ortamda alınan bir geçici teminat mektubu (e-GTM) ile ihaleye teklif verilmiş ise; geçici teminat mektubuna ilişkin ayırt edici numara kullanılmak suretiyle EKAP’a aktarılan bilgiler esas alınarak yapılmaktadır. Nakdi teminat şeklinde yatırılarak ihaleye teklif verilmiş ise; yeterlik bilgileri tablosunda beyan edilen bilgilerin idarenin saymanlık veya banka hesap kayıtları ile karşılaştırılması suretiyle edinilen bilgiler esas alınarak, fiziki ortamda alınan bir geçici teminat mektubu ile ihaleye teklif verilmiş ise; YBT’de beyanı yapılan bilgilerin esas alınması suretiyle yapılmaktadır (Şahbudak, 2019). Diğer taraftan elektronik ihalelerde geçici teminatın Kurumla protokol imzalamış bankalardan elektronik ortamda alınması zorunlu hale getirilmiş olup (KİK, 2020ı) (30.09.2020 tarihli Resmî Gazete’de yayımlanan Yönetmelik değişikliği uyarınca), söz konusu hükmün yürürlük tarihi 29.11.2020 olarak belirlenmiştir. Ayrıca anılan yönetmelikle söz konusu düzenlemenin, yürürlük tarihinden itibaren 60 gün ertelenebilmesine ilişkin olarak Kamu İhale Kurulu’na yetki verilmiş olup, bu hususta Kamu İhale Kurulunca 2020/DK.D-379 sayılı Kurul Kararı alınmıştır. Anılan kararla, söz konusu hükmün 28.01.2021 tarihi itibarıyla uygulanmasına başlanmasına karar verilmiştir (KİK, 2021ç). Ancak, 26.01.2021 tarihli ve 31376 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Elektronik İhale Uygulama

Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik ile elektronik ihale yöntemiyle yapılan ihalelerde yalnızca elektronik geçici teminat mektuplarının (e-GTM) olarak sunulabileceğine yönelik olarak gerekli teknik altyapının tamamlandığının tespitine yönelik Kurul tarafından alınacak kararın 15 gün sonrasına kadar uygulanmayacağı hükme bağlanmıştır (KİK, 2021d). Bu doğrultuda Kamu İhale Kurulu tarafından 24.05.2021 tarih ve 2021/DK.D-116 sayılı karar alınmış olup, ilan veya duyuru tarihi 08.06.2021 ve bu tarihten sonra olan ve elektronik ihale yöntemiyle yapılan ihalelerde aday veya istekliler tarafından teklifleri kapsamında geçici teminat mektubu olarak yalnızca elektronik geçici teminat mektuplarının sunulabileceğine karar verilmiştir (KİK, 2021d).

Sonrasında ise yeterlik bilgileri tablosu bilgi/belge/beyan durumuna ilişkin kontrolünün yapılması gerekmektedir. Yeterlik bilgileri tablolarında, e-ihalede istenen katılım ve yeterlik kriterlerine ilişkin açılan satırların doldurulup doldurulmadığı incelenmekte olup; istekliler tarafından beyan edilmesi gereken bilgiler beyan edilmişse bu kriterlere ilişkin belgelerin “var”, beyan edilmemişse “yok” olarak kabul edilmesi sonucunda ilk oturum kapatılmaktadır. EKAP üzerinde oluşturulan ilk oturuma ilişkin tutanaklar, çıktısı alınarak ihale komisyonu üyelerince imzalanması gerekmektedir. Öte yandan, e-ihalede ilk oturum, fiziki ortamda yapılan ihalelerde olduğu gibi aleni olup, isteklilerin katılımına açık olarak gerçekleştirilmektedir. Elektronik ortamda yapılan ihalelerde, ilk oturum işlemleri tamamlandıktan ve EKAP üzerinde kaydedildikten sonra tekliflerin detaylı incelemesine geçilmesi gerekmektedir (Şahbudak, 2019).

Elektronik ortamda gerçekleştirilen ihalelerde kapalı oturum aşamasında öncelikle ilk oturumda teklif mektupları ile geçici teminatları usule uygun bulunmadığı belirlenen isteklilerin teklifleri ile YBT’deki beyanlarının eksik bulunduğu belirlenen isteklilerin tekliflerinin değerlendirme dışı bırakılmasına ilişkin işlemlerin yapılması gerekmektedir. Akabinde diğer isteklilerin tekliflerinin ayrıntılı değerlendirilmesine ilişkin inceleme sürecinin, “yeterlik bilgileri tablosu” nda beyanı yapılan belge ve bilgiler esas alınmak suretiyle başlatılması gerekmektedir. Bu kapsamda, isteklilerce sunulan YBT’de beyanı yapılan belge ve bilgilerden, EKAP ya da kurumların resmi internet sayfaları üzerinde sorgulaması yapılabilenler için, belgelerde bulunan bilgiler esas alınmak suretiyle değerlendirilmesi yapılmaktadır. Bu şekilde sorgulaması yapılamayan belge ve bilgiler ile teknik şartnameye cevaplar ve açıklamalar için, ilk

değerlendirmenin YBT’de beyanı yapılan bilgilerin esas alınmak suretiyle yapılması gerekmektedir. Bu şekilde yapılan değerlendirme neticesinde ihalede istenilen koşulları karşılamadığı belirlenen isteklilerin tekliflerinin değerlendirme dışı bırakılması gerekmektedir. (Yurttakal, 2021).

EKAP veya kamu kurum ve kuruluşları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının internet sayfası üzerinde sorgulanabilen belgeler EKAP’ın resmi internet sayfasında “Sorgulama İşlemleri” menüsünde “Sunulmayacak Belgeler Listesi” bölümünde yayımlanmaktadır. Halihazırda 16 adet belge EKAP veya kamu kurum ve kuruluşları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının internet sayfaları üzerinden sorgulanabilmekte olup, ilgili belgeler aşağıdaki gibidir:

- 1- Elektronik Geçici Teminat Mektubu (e-GTM),
- 2- EKAP’ta Düzenlenen İş Deneyim Belgeleri,
- 3- Bilanço,
- 4- Gelir Tablosu,
- 5- Türkiye Ticaret Sicili Gazetesi,
- 6- TÜRKAK Tarafından Akredite Edilen Belgeler,
- 7- TSE Belgesi,
- 8- EPDK Tarafından Verilen Lisanslar,
- 9- Satış Sonrası Hizmet Yeterlik Belgesi,
- 10- Teknolojik Ürün Deneyim Belgesi,
- 11- Mezuniyet Belgesi,
- 12- Biyosidal Ürün Uygulama İzin Belgesi Alan İşyerleri Listesi,
- 13- İzinli Biyosidal Ürünler Listesi,
- 14- Yerli Malı Belgesi,
- 15- İşletme Kayıt Belgesi,
- 16- Noterler Birliği Tarafından Düzenlenen Vekaletnameler ve Azilnameler.(KİK, 2020j)

“Yeterlik Bilgileri Tablosu” nda “beyan edilen” bilgi ve belgeler üzerinde yapılacak değerlendirme ve diğer değerlendirmeler neticesinde dokümanda istenilen koşulları karşılamadığı belirlenen isteklilerin tekliflerinin değerlendirme dışı bırakılması gerekmektedir. İdare tarafından, EKAP üzerinde yapılacak değerlendirmede uygun bulunmayan e-tekliflerin uygun bulunmama gerekçeleri EKAP üzerinde işaretlenerek kaydedildikçe, ilgili istekliler ve uygun bulunmayan kriterlerine ilişkin gerekçeler “Uygun Olmayan E-teklif Kontrol Tutanağı” na aktarılmakta olup, söz konusu tutanağa ilişkin tablonun “kriter/belge” sütunları otomatik olarak doldurulmaktadır (Yurttakal, 2021).

4.2.4.4. İhale Komisyonu Kararının Alınması ve İhalenin Sonuçlandırılması

Elektronik ihalede ihale komisyonlarınca ifa edilen tekliflerin değerlendirmesi neticesinde tekliflerinin geçerli olarak belirlendiği istekliler, EAEA teklif sahibinin en düşük fiyat esasına göre tespit edildiği ihaleler için en düşük teklif fiyatına sahip istekliden başlanmak üzere; EAEA teklif sahibinin fiyatla beraber fiyat dışı unsurlarda dikkate alınmak suretiyle tespit edildiği ihalelerde en yüksek puana sahip istekliden başlanmak suretiyle EKAP üzerinde sıralanmaktadır (Şahbudak, 2019).

E-ihalede aşırı düşük teklif açıklaması istenilmesi durumunda, teklifleri geçerli olan ve teklif fiyatları ihalenin ilk oturumdan sonra tespit edilen sınır değerinin aşağısında bulunan isteklilerden bu safhada aşırı düşük teklif açıklamasının istenilmesi gerekmektedir. Elektronik ortamda gerçekleştirilen ihalelerde aşırı düşük teklif sahibi isteklilerden açıklama istenilmesine ve EKAP veya diğer kamu kurum ve kuruluşları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının internet sayfası üzerinden sorgulanamayan belgelerinin sunumuna ilişkin olarak 30.11.2021 tarihinde yayımlanan Resmî Gazete’de değişiklikler yapılmıştır.

E-ihalede aşırı düşük tekliflerin açıklama istenilmeksizin reddedileceği veya aşırı düşük tekliflerin bulunmadığı ihalelerde, geçerli tekliflerden ekonomik açıdan en avantajlı birinci ve ikinci teklif olması öngörülen teklif sahiplerine; yeterli bilgileri tablosunda beyan ettikleri bilgi ve belgelerden EKAP veya diğer kamu kurum ve kuruluşları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının internet sayfası üzerinden sorgulanamayanlar ile (mal alımı ihalelerinde istenilmiş ise) teknik şartnameye cevaplar ve açıklamalara ilişkin tevsik edici belgeleri sunmaları, ayrıca ihale dokümanında öngörülmesi halinde numune/demonstrasyon işlemlerine ilişkin ürün örneklerini vermeleri/kurulumlarını yapmaları için makul bir süre verilmektedir. Beyan edilen bilgi ve belgeler ve teknik şartnameye cevaplar ve açıklamalara ilişkin tevsik edici belgeleri sunmayan istekliler ile numune ve/veya demonstrasyon işlemlerine ilişkin yükümlülüklerini yerine getirmeyen isteklilerin tekliflerinin değerlendirme dışı bırakılarak geçici teminatları gelir kaydedilmesi gerekmekte olup, sunduğu belgeler ile katılım ve yeterlik kriterlerine ilişkin şartları sağlayamayan istekliler ile numune ve/veya demonstrasyon değerlendirmesi başarısız sonuçlanan isteklilerin tekliflerinin ise değerlendirme dışı bırakılması gerekmektedir.

E-ihalede aşırı düşük teklif açıklaması istenilmesi halinde; teklif fiyatı sınır değerin altında olan tüm isteklilerden; aşırı düşük teklif açıklamaları ile birlikte YBT’de beyan ettikleri bilgi ve belgelerden EKAP veya diğer kamu kurum ve kuruluşları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının internet sayfası üzerinden sorgulanamayanlar ile teknik şartnameye cevaplar ve açıklamalara ilişkin tevsik edici belgeleri sunmaları ve ihale dokümanında öngörülmesi halinde numune/demonstrasyon işlemlerine ilişkin ürün örneklerini vermeleri/kurulumlarını yapmalarının istenilmesi gerekmektedir. YBT’de beyan edilen bilgi/belgeler ve teknik şartnameye cevaplar ve açıklamalara ilişkin tevsik edici belgeleri sunmayan istekliler ile numune ve/veya demonstrasyon işlemlerine ilişkin yükümlülüklerini yerine getirmeyen veya aşırı düşük teklif açıklaması sunmayan isteklilerin tekliflerinin değerlendirme dışı bırakılması gerekmektedir.

Teklif fiyatı sınır değerin altında olan istekliler tarafından YBT’de beyan edilen bilgi/belgelere ve teknik şartnameye cevaplar ve açıklamalara ilişkin bilgi/belgeler ile aşırı düşük teklif açıklamaları sunulması durumunda sunulan bilgi ve belgeler ile aşırı düşük teklif açıklamaları çerçevesinde; YBT’de beyan edilen katılım ve yeterlik kriterlerine ilişkin şartları sağlamadığı anlaşılan veya numune ve/veya demonstrasyon değerlendirmesi başarısız sonuçlanan isteklilerin tekliflerinin değerlendirme dışı bırakılması gerekmektedir. Ancak YBT’de beyan edilen katılım ve yeterlik kriterlerine ilişkin şartları sağladığı anlaşılan ve numune ve/veya demonstrasyon değerlendirmesi uygun görülen isteklilerin aşırı düşük teklif açıklamalarının incelenmesi ve açıklamaları uygun görülmeyen isteklilerin ise tekliflerinin reddedilmesi gerekmektedir.

E-ihalede sınır değerin altında bulunan tüm isteklilerin tekliflerinin değerlendirme dışı bırakılması veya aşırı düşük teklif açıklamaları uygun görülmeyle tekliflerin tümünün reddedilmesi halinde, teklif fiyatı sınır değerin üzerinde olan ve ekonomik açıdan en avantajlı birinci ve ikinci teklif olması öngörülen teklif sahiplerinden, YBT’de beyan edilen bilgi ve belgeleri (internet sayfaları üzerinden sorgulanamayan) tevsik edici belgeleri sunmaları istenerek değerlendirme yapılması gerekmektedir.

E-ihale’de aşırı düşük teklifler arasından geçerli en az iki teklif kalması ve bu tekliflerin ekonomik açıdan en avantajlı birinci ve ikinci teklif olarak belirlenmesinin öngörülmesi durumunda, YBT’de beyan edilen bilgi ve belgeler ile teknik şartnameye cevaplar ve açıklamalara ilişkin tevsik edici belgeleri sunmaları veya ihale

dokümanında öngörülmesi halinde numune/demonstrasyon işlemlerine ilişkin ürün örneklerini vermeleri/kurulumlarını yapmalarının yeniden istenmeksizin ihale işlemlerine devam edilmesi gerekmektedir. Diğer taraftan e-ihale’de sınır değerin altında tek geçerli teklif kalması ve bu teklif sahibinin ekonomik açıdan en avantajlı teklif olarak belirlenmesinin öngörülmesi halinde bu istekliden YBT’de beyan edilen bilgi ve belgeleri ile teknik şartnameye cevaplar ve açıklamalara ilişkin tevsik edici belgeleri sunması veya ihale dokümanında öngörülmesi halinde numune/demonstrasyon işlemlerine ilişkin ürün örneklerini vermesi/kurulumlarını yapması yeniden istenmemesi gerekmektedir. İhalede ayrıca ekonomik açıdan en avantajlı ikinci teklif sahibinin belirlenmesinin öngörülmesi halinde ise bu isteklinin YBT’de beyan edilen bilgi ve belgelerini (internet sayfaları üzerinden sorgulanamayan) tevsik edici belgeleri sunmaları istenerek ihale işlemlerine devam edilmesi gerekmekte olup, ihalede ayrıca ekonomik açıdan en avantajlı ikinci teklif sahibinin belirlenmesinin öngörülmesi halinde ise bu isteklinin tespitinde de YBT’de beyan edilen bilgi ve belgelerini (internet sayfaları üzerinden sorgulanamayan) tevsik edici belgeleri sunmaları istenerek ihale işlemlerine devam edilmesi gerekmektedir.³²

Bu kapsamda söz konusu belgeler ile numune uygunluğuna ve demonstrasyon işlemlerine yönelik ürün örneklerinin getirilmesine ilişkin hususların “Beyan Edilen Bilgileri Tevsik Eden Belgelerin Sunulması Talebine İlişkin Form” ile istenilmesi gerekmektedir (Şahbudak, 2019).

Aktarılan değerlendirme sürecine EAEA teklif sahibi istekli ile EAEA ikinci teklif sahibi istekli tespit edilene kadar devam edilmesi gerekmektedir. Bir başka anlatımla, teklif fiyatı veya puanına göre ilk iki sıradaki istekli tarafından, EKAP üzerinde veya kurumların internet sayfaları üzerinden sorgulaması yapılamayan katılıma ve yeterlik kriterlerine ilişkin beyanlarının tevsik edilememesi durumunda, sıralamada ilk iki sıradaki istekliden sonra bulunan diğer isteklilerden aynı şartlar altında beyanlarını tevsik eden belgelerinin sunulmasının istenilmesi gerekmektedir. Diğer taraftan, e-ihalede tekliflerin değerlendirilmesi sonucunda EAEA ikinci teklif sahibi isteklinin belirlenmesi zorunluluğu bulunmamaktadır (Şahbudak, 2019).

³² 30.11.2021 tarihli ve 31675 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan İhale (Mal, Hizmet alımları ve Yapım işleri) Uygulama Yönetmeliklerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelikler

4.3. Türkiye’de Elektronik İhale Uygulamasına İlişkin Veriler ve Verilerin Değerlendirilmesi

Türkiye’de 27.05.2016 tarihli Resmî Gazete’de yayımlanan ve 1 Temmuz 2016 tarihinde yürürlüğe giren düzenlemelerle mal ve hizmet alımlarında uygulanmak üzere beyan usulü olarak ihalelerin elektronik ortamda yapılmasına başlanılmıştır. Ancak, Kamu İhale Kurumunun “2016 Yılı Faaliyet Raporu”nda da belirtildiği üzere 2016 yılında sistemin yeni olması nedeniyle gerekli olan geliştirmelerin yapılması amacıyla pilot idareler belirlenerek ihalelerin sadece bu idareler tarafından elektronik ortamda yapılması mümkün kılınmıştır (KİK, 2017a). Bu nedenle Çizelge 4.1’de 2017, 2018, 2019, 2020 yıllarına ilişkin olarak elektronik ortamda yapılan ihalelere yönelik verilere yer verilmiştir.

Çizelge 4.1: 2017, 2018, 2019, 2020 yıllarında elektronik ortamda yapılan ihalelere ilişkin veriler

Yıllar	Elektronik Ortamda Yapılan İhale Sayısı	Önceki Yıla Göre Değişim Oranı (%)	4734 Sayılı Kanun’daki İhale Usullerine Göre Toplam Alım Adedi	Elektronik Ortamda Yapılan İhalelerin Toplam Alımlar İçindeki Payı (%)	Elektronik Ortamda Yapılan İhalelere İlişkin Toplam Alım Tutarı (TL)
2017	189	-	89.315	0,2	17.035.580
2018	309	63,49	77.568	0,4	60.111.816
2019	4.551	1372,81	58.251	7,8	4.139.747.000
2020	17.359	281,43	57.955	29,9	38.333.830.000

(KİK, 2018b, 2019b, 2020c, 2021b)

Elektronik ihale yapım yöntemi, 2016 yılında yaklaşık maliyeti belirli bir düzeyin altındaki sadece mal ve hizmet alımlarında ve pilot idarelerde uygulanmasına başlanmış olup, akabinde ise EKAP’ta geliştirmelerle ve gerekli mevzuat değişiklikleri yapılmak suretiyle tüm ihale usullerinde uygulanabilecek duruma gelmiştir. 2017 yılında toplam 189 adet ihale ile 17.035.580 TL tutarında alım, 2018 yılında toplam 309 adet ihale ile 60.111.816 TL tutarında alım elektronik ortamda gerçekleştirilmiştir. 2017 ve 2018 yıllarında belirli bir yaklaşık maliyet tutarının altında ve sadece mal ve hizmet alımları elektronik ortamda yapılabilmesi nedeniyle toplam ihaleler içerisinde küçük bir paya sahip olmuştur. 2019 yılında ise yaklaşık maliyet sınırlaması kalktığından ve yapım işlerinin de elektronik ortamda yapılabilmesi imkânı getirildiğinden 2018 yılına oranla %1.372,81 artış göstererek toplam 4.551 adet ihale ile 4.139.747.000 TL tutarında alım elektronik ortamda

gerçekleştirilmiştir. 2020 yılında ise 2019 yılına göre %281,43 artışla toplam 17.359 adet ihale ile 38.333.830.000 TL tutarında alım elektronik ihale olarak yapılmıştır. Ayrıca aynı çizelgeden görüleceği üzere elektronik ortamda yapılan ihalelerin 4734 sayılı Kanun'daki ihale usullerine göre toplam alımlar içindeki payı her yıl artış göstermekle birlikte 2020 yılında toplam ihalelerin yaklaşık üçte birinin, %29,9'unun, elektronik ihale yapım tekniği ile gerçekleştiği görülmektedir. Diğer taraftan 2020 yılındaki bu artışın nedenine ilişkin olarak 2019 yılı Aralık ayında ortaya çıkan ve kısa sürede salgın hastalığa dönüşen Covid-19 (yeni tip korona virüs hastalığı) hastalığı nedeniyle kamu idarelerinin ihaleleri fiziki ortamda yapmak yerine elektronik ortamda yapmayı tercih etmeleri gösterilebilir.

Çizelge 4.2: 2017, 2018, 2019, 2020 yıllarında elektronik ortamda yapılan ihalelere ilişkin alım tutarının 4734 sayılı Kanun'daki ihale usullerine göre yapılan alım tutarları içindeki payı

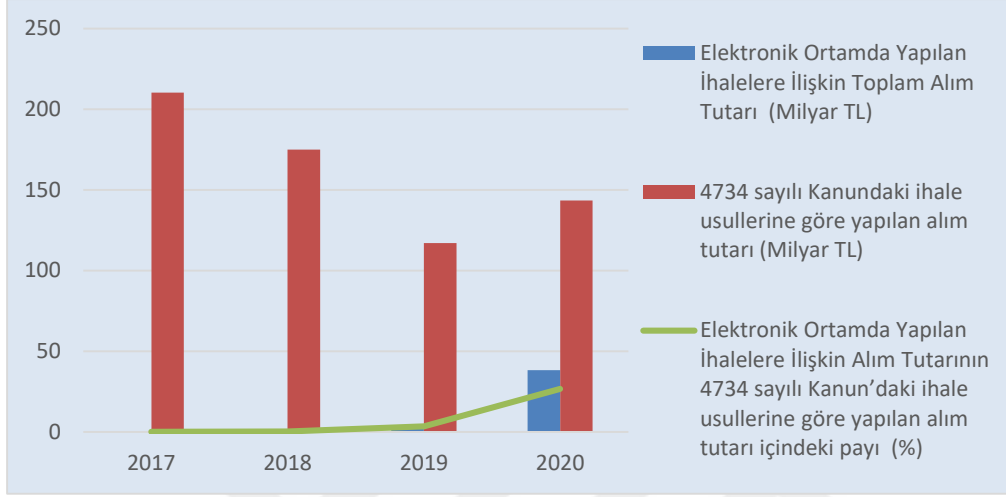
Yıllar	Elektronik Ortamda Yapılan İhalelere İlişkin Toplam Alım Tutarı (Milyar TL)	4734 sayılı Kanun'daki ihale usullerine göre yapılan alım tutarı (Milyar TL)	Elektronik Ortamda Yapılan İhalelere İlişkin Alım Tutarının 4734 sayılı Kanun'daki ihale usullerine göre yapılan alım tutarı içindeki payı (%)
2017	0,017	210,3	0,1
2018	0,060	175,0	0,3
2019	4,139	117,0	3,5
2020	38,333	143,4	26,73

(KİK, 2018b, 2019b, 2020c, 2021b)

Çizelge 4.2'de 2017, 2018, 2019, 2020 yıllarında elektronik ortamda yapılan ihalelere ilişkin alım tutarının 4734 sayılı Kanun'daki ihale usullerine göre yapılan alım tutarı içindeki paylarına yer verilmiştir. Çizelgeden görüleceği üzere elektronik ortamda yapılan ihalelere ilişkin alım tutarının 4734 sayılı Kanun'daki ihale usullerine göre yapılan alım tutarı içindeki payı 2017 yılında %0,1 iken, 2018 yılında %0,3, 2019 yılında ise %3,5 olmuştur. 2020 yılında ise Covid-19 (yeni tip korona virüs hastalığı) hastalığının da etkisiyle elektronik ortamda yapılan ihalelere ilişkin alım tutarının 4734 sayılı Kanun'daki ihale usullerine göre yapılan alım tutarı içerisindeki payı %26,73'e yükselmiştir.

Şekil 4.3'te 2017, 2018, 2019, 2020 yıllarında elektronik ortamda yapılan ihalelere ilişkin alım tutarının 4734 sayılı Kanun'da belirtilen ihale usulleri kapsamında gerçekleştirilen alım tutarları içindeki payı grafik yardımıyla gösterilmektedir. 4734 sayılı Kanun'da belirtilen ihale usulleri kapsamında gerçekleştirilen alımların 2017 yılından itibaren azalma gösterdiği, ancak elektronik ihale ile yapılan alımlarda yıllar

itibarıyla artış gözlemlendiği, 2020 yılında 38,3 milyar TL’lik alıma ilişkin ihalenin elektronik ihale yapım yöntemi kullanılarak gerçekleştirildiği görülmektedir. 2017 yılından sonra kamu alımlarında yaşanan bu azalmaya karşın elektronik ortamda yapılan ihalelerde yaşanan artış, kamu idarelerince elektronik ihalenin sonraki yıllarda daha fazla uygulanabileceğini göstermektedir.



Şekil 4.3: 2017, 2018, 2019, 2020 yıllarında elektronik ortamda yapılan ihalelere ilişkin alım tutarının 4734 sayılı Kanun’daki ihale usullerine göre yapılan alım tutarları içindeki payına ilişkin grafik

4.4. Türkiye’de Kamu İhalelerinde Elektronik İhalenin Önündeki Engeller ve Çözüm Önerileri

E-devletin en mühim projelerinden birini kamusal alımlar meydana getirmektedir. E-ihale, kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılan alımların fiziki ortam yerine elektronik ortam üzerinden gerçekleştirilmesidir. Ayrıca elektronik ihale, şeffaflığın sağlanmasını, katılımın ve rekabetin artırılmasını, alımlarda güvenilirliği, kamuoyu denetiminin teminini, gereksinimlerin uygun şartlarda, zamanında giderilmesini ve kamu kaynaklarının etkili ve verimli bir şekilde kullanımının sağlanmasını da amaçlamaktadır.

Kamu İhale Kurumu tarafından EKAP’ın 01.09.2010 tarihinde devreye alınmasıyla birlikte ihale öncesi işlemler elektronik ortamda gerçekleştirilmeye başlanmıştır. Bu itibarla bilhassa ihale hazırlık safhasına yönelik olarak, daha önceden elektronik ortamda işlemler yapılmaya başlanmış olması nedeniyle, elektronik ihale sisteminin gelişmişlik düzeyinin yüksek olduğu anlaşılmaktadır (Demirci, 2014). Kamu idarelerince 2017, 2018, 2019, 2020 yıllarında gerçekleştirilen elektronik ihalelere ilişkin veriler analiz edildiğinde; e-ihale yapım tekniği kullanılarak yapılan ihalelerin

yıllar itibarıyla sayı ve tutar olarak arttığı anlaşılmakla birlikte 4734 sayılı Kanun'daki ihale usullerine göre yapılan alımlar içerisindeki payının henüz düşük seviyelerde olduğu gözlemlenmektedir.

Elektronik ihale ile amaçlanan hususların gerçekleşmesi, kamu alımlarının daha sağlam temeller üzerinde ifa edilmesi adına elektronik ihale yapım tekniği ile yapılacak ihalelerin toplam kamu alımları içerisinde gerek sayı olarak gerekse de tutar olarak oranının artması, bir başka ifade ile elektronik ihalenin yaygınlaşması büyük önem arz etmektedir. Bunun için de kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılacak ihalelerde elektronik ihale yapım tekniğinin yeterince uygulanmamasının önündeki engellerin tespit edilerek bunlara uygun çözümlerin bulunması ya da engellerin etkinliğini azaltıcı işlemler yapılması gerekmektedir.

Kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılacak ihalelerde elektronik ihale yapım tekniğinin fazla tercih edilmemesinin ya da uygulanmamasının önündeki engeller ya da yaşanan sorunlar kategoriler halinde ele alacak olunursa; EKAP kaynaklı sorunlar, idare kaynaklı sorunlar, istekli kaynaklı sorunlar, entegrasyonların arttırılması zorunluluğu, Kamu İhale Kurumu tarafından verilen bu konudaki eğitimlerin arttırılması gerekliliği ve mevzuatın sıklıkla değişmesi kaynaklı sorunlar olarak değerlendirilmesi mümkündür.

4.4.1. EKAP Kaynaklı Sorunlar ve Çözüm Önerileri

EKAP sistemi üzerinde ihale öncesi safhaya yönelik işlemler elektronik ortamda yapılabilmekte ancak ihale safhası ve ihale sonrası safhaya yönelik işlemlerin tümü elektronik ortamda ifa edilememektedir. Bu nedenle öncelikli olarak Kamu İhale Kurumu tarafından gerek ihale safhasına gerekse ihale sonrası safhaya ilişkin olarak tüm işlemlerin elektronik olarak gerçekleştirilebilmesine imkân verecek gerekli sistem geliştirmelerinin yapılması gerekmektedir (Demirci, 2014). Bilhassa ihale safhasında tekliflerin değerlendirilmesine ilişkin olarak kamu idarelerince tüm yeterli kriterlerinin sorgulanabileceği sistem oluşturulması hem idarelerin iş yükünün azalmasına hem de hataların minimuma inmesine vesile olacaktır.

Diğer taraftan tüm ihale usulleri ile elektronik ihale gerçekleştirilebilmesi bakımından mevzuat değişikliği yapılmış olmakla birlikte çalışma tarihi itibarıyla uygulamada açık ihale usulünün ve 4734 sayılı Kanun'un 21'inci maddesinin (b), (c) ve (f) bentleri kapsamında pazarlık usulünün uygulanacağı ihaleler elektronik ortamda

yapılabilmektedir. Bu bağlamda tüm ihale usulleri ile elektronik ihale gerçekleştirilebilmesi için de gerekli sistem geliştirmelerinin yapılması önem arz etmektedir. Ayrıca, 4734 sayılı Kanun’da belirtilen ihale usulleri haricinde de (istisna kapsamında yapılacak ihaleler, doğrudan temin kapsamında yapılacak ihaleler için) elektronik ihale yapılabilecek altyapının oluşturulup kamu alımlarının tek bir merkezden (EKAP) idare edilmesi de şeffaflığın sağlanabilmesi bakımından büyük önem oluşturacaktır.

Diğer taraftan EKAP’ta kamu idarelerine bir sonraki aşamada ne yapacağı uyarısı vermek suretiyle yardımcı görevde bulunan “ihale asistanı”nın e-ihale konusunda daha kullanıcı dostu olmasının sağlanması, yine EKAP’ta e-ihalelere yönelik “canlı destek uygulaması” başlatılması da idarelerin yapacakları ihalelerde e-ihale yapım tekniğini tercih etmelerini sağlayabilecektir.

4.4.2. İdare Kaynaklı Sorunlar ve Çözüm Önerileri

Kamu ihalelerinin temel uygulayıcıları daha açık bir ifade ile ihaleleri gerçekleştirecek olan idareler için yapılması gereken ve yapılabilecek hususlar üzerinde durmakta fayda bulunmaktadır. Elektronik ihalelere ilişkin olarak idareler bakımından birincil sorunun idari kapasite eksikliği olduğu söylenebilir. Şöyle ki, Türkiye’de kamu ihalelerini gerçekleştiren idarelerde kamu ihalelerine ilişkin olarak görev yapan profesyonel bir satın almacı meslek grubu bulunmamaktadır. İdarelerde profesyonel bir satın almacı meslek grubu bulunmamasından dolayı ihale hazırlık görevlileri, komisyon üyeleri, sözleşme kontrol personeli esas olarak satınalma sürecine odaklanamamaktadır. Bu şekildeki bir bürokratik yapının belli bir düzeyde teknik bilgi ve yetenek isteyen elektronik ihale süreçlerine uyum sağlayabilmesi kolay görünmemektedir. Esas itibarıyla bu tespit, sadece Türkiye için olmayıp başka ülkeler için de geçerli olmaktadır. Yerel yönetim birimlerinin elektronik ihaleye geçişi safhasına ilişkin olarak ABD’de yapılan bir alan araştırmasında yaşanan en önemli problemin yeterli nitelik ve sayıda personelin bulunmaması olduğu belirlenmiştir (Toprak, 2017). Bu itibarla elektronik ortamda yapılan ihalelerin artırılması için kamu idareleri bakımından sadece bu işlerle görevlendirilmiş “profesyonel satın alma personeli” oluşturulması yeni kurulan sistemin daha iyi bir biçimde işlemesi ve ilerlemesi bakımından büyük önem taşımaktadır.

Diğer taraftan elektronik ihale sayılarına ilişkin verilerin yer aldığı Çizelge 4.1'den anlaşılabacağı üzere idareler açısından bir başka sorunun idarelerin alışkanlıklarını bırakamamaları olduğu, diğer bir deyişle idarelerce elektronik ihale yapılmasını zorlayıcı mevzuat kaynaklı bir düzenleme olmadıkça fiziki ortamda ihale yapmaya devam ettikleri ifade edilebilir. Bu bakımdan kamu idarelerinin elektronik ihale yapım tekniği ile ihale gerçekleştirebilmeleri açısından, yaklaşık maliyeti belli bir tutarın altındaki ihalelerin elektronik ihale şeklinde yapılmasının zorunlu tutulmasının idarelerin bu yeni sisteme alışması için fayda sağlayacağı söylenebilir. Zira bu hususta “2019 Yılı Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı” nda (Resmî Gazete, 2018), programın “2.2.1.17 Kamu Hizmetlerinde e-Devlet Uygulamaları” başlıklı kısmında *“Tebdir 168. E-İhale tüm alım türlerinde ve usullerinde kullanılacak; yaklaşık maliyeti belirli bir tutara kadar olan alımlarda zorunlu hale getirilecektir.(Resmî Gazete, 2018)”* şeklinde tedbir belirlenerek 2019 yılı Haziran ayı sonuna kadar bu tedbirin gerçekleştirilmesi görevi Kamu İhale Kurumuna verilmiştir. Ancak halihazırda e-ihalenin alım türlerinde veya usullerinde uygulanmasına ilişkin olarak zorunluluk bulunmamaktadır.

Ayrıca kamu idarelerince elektronik ihale ile ilgili mevzuat ve sistem işleyişi açısından yeterli bilgiye sahip olunamaması da idarelerin ihaleleri elektronik ortamda yapmak yerine fiziki ortamda yapmalarına neden olarak gösterilebilir. Bu nedenle özellikle EKAP üzerinde elektronik ihale sisteminin tanıtıcı kılavuzları ve yardım videolarının mevzuat değişikliklerine uyarlanmış şekilde güncel tutulması önem arz etmektedir.

4.4.3. İstekli Kaynaklı Sorunlar ve Çözüm Önerileri

İstekliler bakımından ise; Türkiye’deki teknik anlamda internet okur yazarlığı ve teknik altyapının eksik oluşu, isteklilerin elektronik ihalelere katılımlarını zorlaştırdığı söylenebilir. Bu bağlamda özel sektörün elektronik ihale süreçlerine uyum sağlayacak şekilde kendisini geliştirmesi gerekmektedir. Ayrıca teknik altyapı eksikliklerinin giderilmesi de büyük önem arz etmektedir. Zira sağlıklı veri transferi yapılamayan veya sıkça kesinti yaşanan internet ortamlarında şeffaf ve güvenilir e-ihale yapılması zorlaşabilir (Toprak, 2017).

4.4.4. Mevzuatın Sıklıkla Değişmesi Kaynaklı Sorunlar ve Çözüm Önerileri

Elektronik ihalenin yaygınlaşması ve süreçlerinin bütünüyle oluşturulmasının önündeki engellerden biri de “mevzuatın sıklıkla değişmesi” dir. Bu sorunu bertaraf

etmenin iki yolu bulunmaktadır. Birincisi mevzuatın sıklıkla değişiminin önüne geçilerek engellenmesi, ikincisi ise sıklıkla değişiminin önüne geçilememesi halinde soruna yönelik olarak doğru yönetimin ve takibin sağlanmasıdır (Demirci, 2014).

Kamu ihale mevzuatının kamu idareleri, özel sektör firmaları ve tüm ilgili kişilerce devamlı olarak takip edilmesi büyük öneme sahiptir. Mevzuat düzenlemelerinde yapılan değişikliklerin uygulanmasına yönelik olarak geçiş zamanı öngörülmesi, yürürlük tarihi itibarıyla ilanı yapılan ihaleler için bağlayıcı olup olmadığı konularında farklı belirlemeler yapılması (değişikliğin yayımlandığı tarih itibarıyla yürürlüğe girmesi veya değişikliğin yayımlandığı tarih itibarıyla ilanı yapılmamış ihaleler için uygulanması) gibi sebeplerle takip edilmesi zorlaşmakta, ihalelere uygulama hususunda sorunlara neden olabilmekte ve uyuşmazlıklar meydana gelebilmektedir. Bu bakımdan kamu ihale mevzuatı, karmaşık yapısının yanı sıra sıkça değişmesi nedeniyle takibinin yapılması ve detaylı bir şekilde hâkim olunması kolay olmayan bir mevzuat dalı olarak belirmektedir (Solak ve Koçberber, 2011).

Bu nedenle mevzuat değişikliklerinin takibinin yapılması ve ihalelerin yürürlükte bulunan mevzuat düzenlemeleri çerçevesinde yapılması hususunda elektronik araçların kullanılması önemli bir kolaylık ve çözüm sağlamaktadır. Kanunda, yönetmelikte ve tebliğde yapılan değişikliklerde mevzuat uyarlamalarının EKAP’a yazılım marifetiyle aktarılması ihale sürecinde yapılacak işlemlerin mevzuata uygun olarak gerçekleştirilmesi için EKAP, yol gösterici görevde bulunmaktadır. Kamu ihalelerinde istekliler ve idareler kaynaklı hataların asgariye indirilebilmesi adına, her ihale bakımından geçerli olan mevzuatın kolaylıkla erişilebilir olması çok önemlidir. Bu nedenle Kamu İhale Kurumu ile EKAP’ın web sitesi üzerinde erişilebilir bir “mevzuat modülü” oluşturularak istekliler, kamu idareleri ve ilgililerin ihale ilan tarihlerini modüle yazmak suretiyle ilan tarihinde yürürlükte bulunan mevzuata erişebilmeleri, ayrıca EKAP üzerinde her bir ihale için yürürlükte bulunan mevzuat düzenlemelerinin görülebilmesinin sağlanması yapılabilecek önemli bir adımdır (Demirci, 2014). Kamu İhale Kurumunca mevzuat düzenlemelerine ilişkin mevcut uygulama, değişiklik tarihleri baz alınarak, Kurum’un web sitesinde “mevzuat” sekmesi altında “kamu ihale mevzuatı” bölümünde yer almaktadır (KİK, 2020h).

Bu bağlamda kamu ihale mevzuatı düzenlemelerinin, değişiklik yapıldıkları tarih yerine yürürlükte oldukları tarih aralıkları dikkate alınmak suretiyle sınıflandırılmış bir uygulama tasarlanması, bir başka ifadeyle Kamu İhale Kurumu ile EKAP’ın web

sitesinde kullanıcıların belirli bir tarih yazarak o tarihte yürürlükteki mevzuata ulaşabilecekleri, EKAP üzerinde her bir ihale için yürürlükte bulunan mevzuatın otomatik olarak gösterilebileceği bir sistem oluşturulması hem idarelerin hem isteklilerin hem de ilgililerin mevzuata hakim olabilmeleri bakımından büyük önem arz etmektedir. Ayrıca, değişikliklerin işlendiği kanuni metinler yanında, yürürlük tarihleri baz alınmak suretiyle uygulanması gereken mevzuatın erişilebilirliği konusunda atılacak adımlar, aksaklık ve uyuşmazlıkların önüne geçilmesi yönünde fayda sağlayabilecektir (Demirci, 2014).

4.4.5. Kamu İhale Kurumu Tarafından Verilen Eğitimlerin Arttırılması

Çizelge 4.3'ten görüleceği üzere 2016, 2017, 2018 ve 2019 yıllarında Kamu İhale Kurumu uzmanları tarafından verilen eğitimlere ilişkin verilere yer verilmiştir. Bu kapsamda, 2016 yılı içerisinde 9 ayrı ilde 48 kamu idaresinde görevli 7.924 kişiye, 2017 yılı içerisinde 8 ayrı ilde 45 kamu idaresinde görevli 4.685 kişiye, 2018 yılı içerisinde 21 ayrı ilde 61 kamu idaresinde görevli 8.588 kişiye, 2019 yılı içerisinde ise 30 ayrı ilde 72 kamu idaresinde görevli 9.612 kişiye eğitim verildiği görülmektedir. Çizelge 4.3'te yıllar itibarıyla eğitim verilen kişi sayısının arttığı görülmekle birlikte, EKAP'a kayıtlı yaklaşık 35.000 idare bulunduğu düşünüldüğünde eğitim verilen toplam kişi sayısının düşük düzeyde olduğu söylenebilir. Bu kapsamda, Kamu İhale Kurumu tarafından verilen eğitimlerin arttırılmasının elektronik ihaledeki artışla doğru orantılı olduğu düşünülürse verilen ve verilecek olan eğitimlerin öneminin büyük olduğu ifade edilebilir.

Çizelge 4.3: Kamu İhale Kurumu tarafından 2016, 2017, 2018, 2019 yıllarında verilen eğitim verileri

Yıllar	Eğitim Verilen İl Sayısı	Eğitim Verilen Kamu Kurum Sayısı	Eğitime Katılan Toplam Kişi Sayısı
2016	9	48	7.924
2017	8	45	4.685
2018	21	61	8.588
2019	30	72	9.612

(KİK, 2017a, 2018a, 2019a, 2020a)

Kamu İhale Kurumunun 2020 yılı faaliyet raporunda ise; “...2020 yılı içerisinde kamu kurum ve kuruluşlarına yönelik uzman personelimiz tarafından farklı tarihlerde bir kısmı çevrimiçi olmak üzere 38 ayrı programda toplam 2396 kişiye kamu ihale mevzuatı konusunda eğitim verilmiştir.” bilgisi yer almakta olup, 2020 yılında eğitim

verilen il sayısına yer verilmediği ancak 38 ayrı programda 2.396 kişiye eğitim verildiği anlaşılmaktadır (KİK, 2021a, s. 54).

Diğer taraftan Kamu İhale Kurumu tarafından 2019 yılında online olarak eğitim verilmesi amacıyla “<http://ekapakademi.kik.gov.tr/>” adresi şeklinde yeni bir internet sitesi devreye alınmıştır. Anılan sitede,³³

...Bu kapsamda, eğitimlerin elektronik ortama aktarılması konusunda Kurumumuz tarafından yeni bir adım atılmış ve yüz yüze yapılan klasik eğitimlerde ulaşılacak kişi sayısı sınırlı olduğundan dileyen herkesin istediği zaman kolaylıkla ulaşabileceği eğitim materyalleri elektronik ortamda kullanıcılara sunulmuştur.

Kurumumuz tarafından <http://www.ekapakademi.kik.gov.tr> internet adresi üzerinden faaliyete geçirilen EKAP Akademi uygulamasında konu bazlı olarak görüntülü eğitimler ve uzaktan canlı eğitimler yer aldığı gibi bu eğitimlere yönelik olarak hazırlanan kitapçıklar ile yetkinlik ölçmeye yönelik çevrimiçi sınavlar da yer almaktadır...(EKAP Akademi)

bilgilerine yer verilerek verilecek olan eğitimlere yönelik olarak görüntülü ve uzaktan canlı eğitim düzenleneceği, eğitimlerin sitede yayımlanacağı belirtilmektedir. Bu itibarla eğitim ile ilgili olarak online eğitimlerin verilecek olması çok önemli bir gelişme olup, anılan adreste eğitim haricinde kamu idarelerinin ve gerçek veya tüzel kişilerin kamu ihale mevzuatına ilişkin sorularına ya da sorunlarına yönelik çözüm önerileri bulabilecekleri uygulamalar ve veriler de mevcut bulunmaktadır.

4.4.6. Entegrasyonların Arttırılması

19.06.2018 tarihli Resmî Gazete’de yayımlanan yönetmelik değişiklikleriyle fiziki ortamda yapılan ihalelerde EKAP, kamu idareleri ile kamu kurumu niteliğinde bulunan meslek kuruluşlarının resmi internet adreslerinden temin veya teyidi yapılabilen katılım ve yeterliğe ilişkin belgelerle e-GTM’nin “Sunulmayacak belgeler tablosu” ile beyan edilmesi imkânı getirilmiştir. Anılan tarih itibarıyla, EKAP ile kurumlar arasında entegrasyon çalışmaları başlamıştır (KİK, 2020ğ). 2019 yılında EKAP ile 8 kurum arasında entegrasyonlar devreye alınmıştır (KİK, 2020b). EKAP ile entegrasyon yapan kurumlar EKAP’ın resmi internet sayfasında “Sorgulama İşlemleri” menüsünde “Sunulmayacak Belgeler Listesi” bölümünde yayımlanmaktadır. Halihazırda, 16 adet belge EKAP veya kamu kurum ve kuruluşları

³³ <http://ekapakademi.kik.gov.tr/ekap-akademi-faaliyete-gecti/#:~:text=D%C3%BCzenleyici%20ve%20denetleyici%20bir%20kurum,etkin%20bir%20C5%9Fekilde%20devam%20etmektedir.> (Erişim tarihi: 22.08.2020)

ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının internet sayfaları üzerinden sorgulanabilmekte olup, ilgili belgeler aşağıdaki gibidir:

- 1- Elektronik Geçici teminat mektubu (e-GTM)
- 2- EKAP'ta Düzenlenen İş Deneyim Belgeleri
- 3- Bilanço
- 4- Gelir Tablosu
- 5- Türkiye Ticaret Sicili Gazetesi
- 6- TÜRKA Tarafından Akredite Edilen Belgeler
- 7- TSE Belgesi
- 8- EPDK Tarafından Verilen Lisanslar
- 9- Satış Sonrası Hizmet Yeterlik Belgesi
- 10- Teknolojik Ürün Deneyim Belgesi
- 11- Mezuniyet Belgesi
- 12- Biyosidal Ürün Uygulama İzin Belgesi Alan İşyerleri Listesi
- 13- İzinli Biyosidal Ürünler Listesi
- 14- Yerli Malı Belgesi
- 15- İşletme Kayıt Belgesi
- 16- Noterler Birliği Tarafından Düzenlenen Vekaletnameler ve Azilnameler.(KİK, 2020j)

Bu kapsamda 19.08.2021 tarihi itibarıyla, her ihalede sunulması zorunlu katılım belgesi olan gerçek kişilere ilişkin imza beyannamesi, tüzel kişilere ilişkin imza sirkülerinin e-ihalede yeterlik bilgiler tablosunda beyan edilmesi zorunluluğu kaldırılmıştır. EKAP bünyesinde yapılan kurum entegrasyonları ile ihalelerde istenilen yeterlik kriterleri birlikte değerlendirildiğinde entegrasyonların sayısının daha da artırılması gerektiği söylenebilir. Ayrıca, istekliler tarafından sunulan ve entegrasyon kapsamında bulunmayan (iş deneyimini göstermek amacıyla sözleşme ve fatura beyan edilmesi vb.) belgelerin EKAP'a kaydedilmesi de istekliler ve idareler açısından ihalelere yönelik işlemlerin yerine getirilmesinde önem arz etmektedir. Bu durumun idareler açısından tekliflerin değerlendirilmesini daha da kolaylaştıracağı, istekliler açısından ise iş ve işlem maliyetlerinde azalış yaşanmasının, tekliflerin sunulması noktasında işlemleri kolaylaştırıcı ve rekabeti artırıcı bir etki sağlayacağı ifade edilebilir. Ayrıca, başka kurumlar ile de entegrasyonların yapılmasının gerek elektronik ihale gerekse de fiziki ortamda yapılacak ihaleler için faydalı olacağı düşünülmektedir.

4.4.7. Yeterlik Sisteminin Devreye Alınması

19.06.2018 tarihli Resmî Gazete’de yayımlanan değişiklikler ile EKAP üzerinde yeterlik sistemi kurulmasına ilişkin olarak da düzenlemeler mevzuata eklenmiş olup, bu hususta EKAP’ta yer alan duyuruda “*Yeterlik sistemi üzerinden yeterlik değerlendirmesi yapılması ve buna bağlı olarak yeterlik sertifikası üzerinden e-ihale yapılması imkanı getirilmektedir.*” şeklinde ifadeler yer verilmiş olup (KİK, 2020i), anılan metinde EKAP üzerinde oluşturulacak yeterlik sistemi ile isteklilerin yeterliklerinin değerlendirilmesinin yapılmasına ve yeterlik sertifikaları ile elektronik ihale yapılmasına ilişkin olarak yenilik getirildiği belirtilmektedir.

“Yeterlik sistemi” ile; isteklilerin belirli mesleki, teknik, ekonomik ve mali kriterlere göre 4734 sayılı Kanun kapsamındaki alım türlerini yerine getirme kapasitesine sahip olma durumunu göstermek üzere EKAP üzerinden yeterlik sistemi oluşturulması, katılım ve yeterliklerini gösteren bilgi ve belgelerine ilişkin olarak firmalara sertifika verilmesi amaçlanmaktadır. İhale uygulama yönetmeliklerinin (mal, hizmet, danışmanlık hizmet alımı ile yapım işleri) “Belgelerin sunulmuş şekli” başlıklı maddelerinde 13.09.2019 tarihli Resmî Gazete’de yayımlanan değişiklikler ile aday ve isteklilerin ihalelerde yeterliklerini sertifikalar ile belgelendirebilecekleri hüküm altına alınmıştır. Ancak yeterlik sertifikaları ile yeterlik tespiti şeklinde yapılacak ihalelerde isteklilerin yeterlik sertifikalarına ilişkin numaralarının belirtilmesinin ve yeterlik sertifikalarının ihale tarihinde geçerli olmasının zorunlu olduğu belirtilmektedir.

Diğer taraftan yeterlik sertifikası üzerinden yeterlik tespiti yapılan ihalelerin devreye alınması durumunda aday veya istekliler tarafından ihale süreçlerinde yeterliklerine ilişkin olarak kâğıt bazlı belgeler yerine sertifikaların kullanılması ile ihalelerde belge sunumunun asgariye indirilmesi veya kaldırılması, tekliflerin hazırlanmasında işlem ve zaman maliyetinin azaltılması ve ihale komisyonlarının değerlendirme yapma süreçlerinin kısaltılmasını sağlayabilecektir.

Zira bu hususta “2020 Yılı Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı” nda (Resmî Gazete, 2019), programın “2.1 2020 Yılı Programının Hedefleri ve Politikaları” başlığının “2.1.6 Maliye Politikası” alt başlığı altında yer alan “*Tedbir 260.5. Kamu yatırım harcamalarında tasarruf sağlamak üzere kamu ihale ve sözleşme süreçleri iyileştirilerek rekabet artırılabilecektir.*”(Resmî Gazete, 2019)” tedbirine ilişkin

yürütülecek faaliyetler ve projeler kısmında “...istekliler ve ürünler için yeterli sistemi kurulacak,...” şeklinde proje belirlenerek 2020 yılı içerisinde gerçekleştirilmesi öngörülerek, Hazine ve Maliye Bakanlığı sorumlu kurum olarak görevlendirilmiştir. Ancak, halihazırda uygulanacak ihalelere yönelik olarak yeterli sistemi devreye alınmadığı görülmektedir.

4.5. Türkiye’de Elektronik İhalenin Geleceği

“Elektronik Kamu Alımları Platformu” nun 01.09.2010 tarihinde devreye alınmasıyla birlikte ihale öncesi işlemler, elektronik ortamda gerçekleştirilmeye başlanmıştır. Bu itibarla bilhassa ihale hazırlık safhasına yönelik olarak, daha önce işlemlerin elektronik ortamda yapılmaya başlanması, elektronik ihale sisteminin gelişmişlik düzeyinin yüksek olduğunu göstermektedir. Fakat ihale safhası ve ihale sonrası safhalarda, tüm ihale usulleri ile elektronik ortamda ihalenin gerçekleştirilebilmesi bakımından mevzuat değişikliği yapılmış olmakla birlikte işlemlerin tümünün elektronik ortamda gerçekleştirilememesi nedeniyle EKAP üzerinde gerekli sistem geliştirmelerinin yapılması gerektiği gözlemlenmektedir.

Türkiye’de bilhassa idarelerin sayısının fazla olması ve geniş bir alanda faaliyette bulunmaları, kamu alım sisteminde yapılabilecek herhangi bir değişikliğin uygulamaya konulmasının önünde büyük bir zorluk olarak belirlemektedir. Söz konusu iki etkenden kaynaklı zorlukların üstesinden gelinebilmesi açısından aşağıdaki hususlarda dikkat edilmesi önem arz etmektedir:

- *Sistemde yapılacak değişikliklerin anlaşılabilir ve kolay uygulanabilir olarak tasarlanması önem arz etmektedir. Bu konuda, EKAP’ın yönlendirme ve destek uygulamaları, EKAP Etkileşim Merkezi desteği, Kurum’un web sitesi büyük fayda sağlayacaktır.*
- *Eğitim faaliyetlerinin geniş katılımı içerecek şekilde organize edilmesi gerekmektedir. Eğitim faaliyetlerinin yayılımı ile birlikte, zamanlaması da önem taşımaktadır. Sistemde yapılacak değişiklikler ile ilgili eğitimlere, değişiklikler yürürlüğe girmeden önce başlanması, uygulama aşamasına geçişi kolaylaştıracaktır.*
- *Sistemde yapılacak değişikliklerin katılımcı bir karar sürecinden geçmesi gerekmektedir. Sistemi kullananların ve ilgililerin beklentileri, görüşleri, öneri ve şikâyetleri, muhtemel değişikliklere gösterecekleri direnci de belirlemektedir.*
- *Diğer tüm hususlarda olduğu gibi, uygulayıcı sayısının çokluğu ve yaygınlığı konusunda da sistemin geliştirilmesi yolunda uygulamaya konulacak değişikliklerin devlet politikası olarak yürütülmesi önem arz etmektedir.(Demirci, 2014, s. 159-160).*

Diğer taraftan isteklilerin yeterlik kriterlerine ilişkin bilgi ve belgelerinin tümüyle elektronik ortama taşınması, yeterlik tespiti konusunda EKAP üzerinden işleyecek bir yeterlik sisteminin kurularak devreye alınması, kâğıt kullanılmadan hızlı bir şekilde ihale yapılabilmesini sağlama noktasında büyük önem arz etmektedir. Bununla birlikte küreselleşmenin etkisi, teknolojinin ve dolayısıyla dijitalleşmenin daha da yoğunlaşması nedenleriyle kamunun daha hızlı, güvenilir ve kolay bir şekilde alım yapabilme isteğine sahip olunması elektronik ihalenin ilerleyen süreçte kamu kurum ve kuruluşları tarafından daha çok başvurulan yapım yöntemi olacağı açıktır.



5. SONUÇ VE ÖNERİLER

Kamu alımları, kamu kurum ve kuruluşlarının kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi amacıyla yapım işleri ile mal ve hizmet alımlarını belirli kurallar çerçevesinde özel sektörden satın alma faaliyetleridir. Kamu idarelerince yapılacak mal, hizmet alımları ile yapım işleri 4734 sayılı Kanun kapsamında gerçekleştirilmektedir. 4734 sayılı Kanun'un kapsamının oldukça geniş tutulduğu söylenebilmekle beraber değişen ve gelişen ihtiyaçların karşılanması, alım sisteminin iyileştirilmesi, karmaşık ve uzun süreli ihale kuralları yerine daha kolay ve hızlı şekilde alım yapılmasının günümüzde büyük önem arz ettiği görülmektedir.

Kamu hizmetlerinin sunulması ve maliyetlerinin karşılanması noktasında daha verimli ve daha çabuk çözüm almak amacıyla teknolojiye ortaya çıkan yeniliklerden ve gelişimlerden yararlanılmaktadır. Kamu harcamaları içerisinde önemli bir paya sahip olan kamusal alımlar, teknolojinin hızlı gelişimiyle beraber ekonomideki en mühim vakalardan biri haline dönüşmüştür. Dünyada teknoloji alanında ortaya çıkan hızlı gelişmeler, dijitalleşmenin yoğunlaşması Türk kamu alımları sisteminde ihalelerin elektronik ortamda gerçekleştirilmesine ya da bir başka ifadeyle elektronik ihale sistemine geçişi noktasında önemli adımlar atılmasına neden olmuştur. Küreselleşmenin de etkisiyle Türkiye dünyadaki teknolojinin gelişiminden uzak kalamamıştır. Teknolojik yeniliklere geçiş aşamasında her ülkede bazı zorluklar yaşandığı gibi Türkiye'de de bazı zorluklar yaşanmıştır (Akşen, 2017).

Kamu ihalelerine ilişkin olarak rekabetin artması, maliyetlerin azaltılması ve ihale sürecinin daha hızlı ve kolay yapılabilmesinin sağlanması amacıyla e-devlet projesi bünyesinde Kamu İhale Kurumu tarafından EKAP oluşturulmuş olup, e-ihale projesinin hayata geçirilmesi amacıyla uyumlu olarak 1 Eylül 2010 tarihi itibarıyla EKAP devreye alınmıştır. EKAP ile kamu kurum ve kuruluşları ile kamusal alımlar sürecindeki paydaşların bu süreçte yapması gereken işlemlerin internet aracılığıyla yapılabilmesine imkân tanınmıştır. Kamu İhale Kurumu tarafından EKAP'ın devreye alınmasından itibaren ihale sürecine ilişkin işlemler peyderpey EKAP vasıtasıyla elektronik ortama taşınmaya başlanmıştır. İlerleyen dönemde EKAP üzerinde yenilikler de yapılmak suretiyle platform, kamu ihalelerine ilişkin tüm işlemlerin yapılabileceği sistem haline getirilmiştir ve her geçen gün yenilenmesine devam edilmektedir (Ecevit, 2016).

Kamu alımlarında fayda maksimizasyonu sağlanması amacıyla rekabetin oluşması ihaleler için büyük önem arz etmekte olup, “elektronik ihale” ile gerçekleştirilen ihalelerde rekabetin tam anlamıyla sağlandığı belirtilebilir. Fakat harika bir sistemde de rekabetin oluşmasını engelleyici eylemler ya da zorluklar olabilmektedir. Kamu İhale Kurumu tarafından bu zorlukları en asgariye indirilecek şekilde ve elektronik ihalenin olumsuzluklarını gidermeye yönelik olarak özellikle EKAP aracılığıyla, e-ihaleye ilişkin tespit edilen aksaklıklar giderilmekte ve gerekli mevzuat değişiklikleri yapılmaktadır. Ayrıca, Kurum bünyesinde faaliyette bulunan “EKAP Etkileşim Merkezi” vasıtasıyla tüm kamu kurum ve kuruluşlarına, aday, istekli olabilecek veya isteklilere ya da EKAP uygulamaları ile ilgili yardım talebinde bulunanlara anlık olarak yardımcı olunmaktadır.

E-devlet dönüşümüne yönelik olarak Türkiye’de atılan adımlar her geçen gün bu yapının daha da güçlenmesine yardımcı olmaktadır. E-devlet projesi çerçevesinde değerlendirilebilecek “elektronik ihale uygulaması” ise e-devlet projesi bünyesinde bulunan diğer iş ve işlemlerden farklı bir öneme sahip bulunmaktadır. Zira, elektronik ihale uygulaması, kamu harcamalarına ilişkin bir uygulama olup, mahiyeti itibarıyla e-devlet projesi içerisinde yer alan diğer alanlardan çok daha büyük bir kamu yararı potansiyeli bulunmaktadır. Bunun yanı sıra ihale işlemlerine ilişkin süreçlerin elektronik ortama taşınması, 4734 sayılı Kanun’un 5’inci maddesinde yer verilen ana ilkelerin ve 62’nci maddesinde yer verilen uyulması gereken kuralların, ihale sürecinde daha etkili bir yansıma bulmasını da sağlayacaktır.

Bu doğrultuda ihalelerin elektronik ortamda yapılmasına yönelik ilk düzenleme 2016 yılında yapılmış olup, aynı yıl yaklaşık maliyetleri 213.072,00 TL ve altında bulunan ve açık ihale usulü ile yapılan sadece mal ile hizmet alımı ihaleleri beyan usulü adı altında elektronik ortamda gerçekleştirilmiştir. Daha sonra, 19.06.2018 tarihli Resmî Gazete’de yayımlanan değişiklikler ile öncelikle 02.01.2019 tarihine kadar olan süreci kapsayacak şekilde, elektronik ortamda teklif alınmak suretiyle gerçekleştirilen ihalelere yönelik yaklaşık maliyet sınırları arttırılmıştır. 02.01.2019 tarihi itibarıyla geçerli olmak üzere ise yaklaşık maliyete yönelik sınırlamalar tamamen ortadan kaldırılmış ve açık ihale usulü ile yapılan mal, hizmet alımı ihaleleri ile yapım işleri ihaleleri ve Kanunun 21’inci maddesinin (f) bendi kapsamında pazarlık usulü ile yapılacak mal, hizmet alımı ihalelerinin de “Elektronik İhale” adı altında elektronik ortamda gerçekleştirilebilmesi imkânı getirilmiştir. Sonrasında ise 13.09.2019 tarihli

Resmî Gazete’de yayımlanan değişiklikler ile de tüm ihalelerin elektronik ortamda yapılabilmesi imkânı getirilmesine karşın halihazırda tüm ihale usulleri ile elektronik ihalenin gerçekleştirilmediği görülmektedir.

2016 yılında sistemin yeni olması nedeniyle gerekli geliştirmelerin yapılması amacıyla pilot idareler belirlenerek ihalelerin sadece bu idareler tarafından elektronik ortamda yapılması mümkün kılınmıştır (Kamu İhale Kurumu, 2006). Diğer taraftan 2021 yılı henüz bitmediği ve karşılaştırma yıllık alımlar bazında yapılacağından 2021 yılına ilişkin kamu alımları verilerine bu bölümde yer verilmemiştir. Bu nedenle, tezde 2017, 2018, 2019, 2020 yıllarına ilişkin verilere yer verilmiştir.

2017, 2018, 2019, 2020 yılları kamu ihale istatistiklerine ilişkin veriler incelendiğinde, 2017 yılından sonra kamu alım sayılarında ve kamu alım tutarlarında azalma meydana geldiği görülmektedir. Ancak, aynı dönemlerde elektronik ortamda yapılan ihalelere yönelik veriler incelendiğinde, 2017 yılından itibaren elektronik ortamda yapılan ihale sayısı ve elektronik ortamda yapılan ihalelere ilişkin toplam alım tutarının giderek arttığı görülmektedir. Şöyle ki, elektronik ortamda yapılan ihalelerin sayısının toplam alımlar içindeki payının 2017 yılında %0,2 iken 2019 yılında %7,8’e, 2020 yılında ise %29,9’a yükseldiği gözlemlenmiştir. Ayrıca, elektronik ortamda yapılan ihalelere ilişkin alım tutarının 4734 sayılı Kanun’daki ihale usullerine göre yapılan alım tutarı içindeki payı 2017 yılında %0,1 iken, 2018 yılında %0,3, 2019 yılında ise %3,5, 2020 yılında ise önemli bir artış göstermiş ve %26,73 olarak gerçekleşmiştir.

2017, 2018, 2019, 2020 yılları kamu ihale istatistiklerine ilişkin veriler ile elektronik ihale verileri birlikte değerlendirildiğinde, 2017 yılından sonra kamu alımlarında azalış olduğu, ancak buna karşın elektronik ortamda yapılan ihalelerde artış olduğu, özellikle 2018 yılından sonra adeta sıçrama şeklinde artış olduğu gözlemlenmektedir. Elektronik ortamda yapılan ihalelerdeki bu artışın sebebinin özellikle 19.06.2018 tarihinde ihale uygulama yönetmeliklerinde yapılan değişikliklerle öncelikle yaklaşık maliyet sınırın arttırılması, sonrasında yaklaşık maliyet sınırlamasının kaldırılarak kapsamının genişletilmesi kaynaklı olduğu söylenebilir. Diğer taraftan, e-ihalelerdeki 2020 yılındaki artışın ise Covid-19 (yeni tip korona virüs hastalığı) hastalığı nedeniyle idarelerin fiziki ortamda ihale yapmak yerine elektronik ortamda ihale yapmayı tercih etmesinden dolayı olduğu ifade edilebilir. Ancak, yine de kamu idarelerince yapılan e-ihalelerin toplam ihaleler içerisindeki payı artış göstermekle birlikte %10 seviyelerindedir.

E-ihale ile ihalelere ilişkin süreçler merkezîleştirilerek kamu ihalelerinin daha hızlı ve basit şekilde yapılabilmesi, şeffaflık ve hesap verilebilirliği sağlamakta, iş ve işlem maliyetleri azalmakta, küresel rekabet teşvik edilmektedir (Akşen, 2017).

Elektronik ihale kavramına, sadece ihale süreçlerinin elektronik ortamda yapılması olarak değil, aynı zamanda ihale hazırlık işlemlerinin ve ihale sonrası sözleşme yönetimi işlemlerinin (e-ödeme, e-hakediş, e-fatura vb.) de dahil olduğu geniş kapsamlı bir uygulama olarak bakılmasında fayda bulunmaktadır. E-ihale uygulamasından sağlanacak faydalar, ihale sürecine ilişkin tüm aşamaların elektronik ortama aktarılması ile maksimize edilebilecektir. İhale sistemlerini e-ihale uygulamalarına uyarlayan ülkelerde, hesaplama yöntemlerinde ve elde edilen bulgulara farklılıklar bulunmakla birlikte, mutlak olarak fayda sağlandığı görülmektedir. Mezkûr faydaların başında tasarruf hususu gelmekle beraber, tutar olarak hesaplanamayan faydaların (yolsuzlukların önlenmesi, şeffaflık, denetlenebilirlik gibi) uzun dönemde ülke ekonomisine katkıları daha fazla olacağı muhakkaktır (Demirci, 2014).

İhalelerin elektronik ortamda yapılmasının pek çok faydası bulunmakla birlikte kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılacak ihalelerin elektronik ortamda daha fazla yapılması için önündeki engellerin neler olduğunun tespit edilerek çözümler üretilmesi elektronik ihalenin geleceği açısından büyük önem arz etmektedir.

Kamu idarelerince yapılacak ihalelerde e-ihale yapım tekniğinin fazla tercih edilmemesinin ya da uygulanmamasının çeşitli sorunlardan kaynaklandığı görülmektedir. Bu sorunların çözümünde en önemli ve yetkili kurum olarak Kamu İhale Kurumunca yapılması gerekenler, e-ihalenin geleceği açısından büyük önem taşımaktadır. Kurum tarafından yönetilen ve ihale süreçlerine ilişkin işlemlerin gerçekleştirildiği EKAP kaynaklı sorunların giderilmesi, önem arz etmektedir. EKAP, elektronik ortama büyük ölçüde taşınan aşamalar bakımından oldukça başarılı bir uygulamadır. Ancak, EKAP sistemi üzerinde ihale öncesi safhaya yönelik tüm işlemlerin elektronik ortamda yapılabilmesi mümkün iken ihale safhası ve ihale sonrası safhaya yönelik işlemlerin tümü henüz elektronik ortamda gerçekleştirilememektedir. Bu noktada özellikle ihale safhasında tekliflerin değerlendirilmesine ilişkin olarak kamu idarelerince tüm yeterlik kriterlerinin otomatik olarak sorgulanabileceği sistem oluşturulması hem idarelerin iş yükünün azalmasını hem de hataların minimuma inmesini sağlayacaktır.

Ayrıca tüm ihale usulleri ile e-ihale gerçekleştirilebilmesine yönelik mevzuat değişikliği yapılmasına karşın çalışma tarihi itibariye uygulamada yalnızca açık ihale usulünün ve 4734 sayılı Kanun'un 21'inci maddesinin (b), (c), (f) bentleri kapsamında pazarlık usulünün kullanılacağı ihaleler elektronik ortamda gerçekleştirildiği görülmektedir. Bu bağlamda tüm ihale usulleri ile e-ihale yapılabilmesi için EKAP üzerinde gerekli sistem geliştirmelerinin yapılması da önem arz etmektedir. Ayrıca Kanunda belirtilen ihale usulleri haricinde de (istisna kapsamında yapılacak ihaleler, doğrudan temin kapsamında yapılacak ihaleler için) elektronik ihale yapılabilecek altyapının oluşturularak kamu alımlarının tek bir merkezden (EKAP) idare edilmesi de şeffaflığın sağlanabilmesi bakımından büyük önem taşıyacağı düşünülmektedir. Öte yandan EKAP'ta kamu idarelerine veya isteklilere bir sonraki aşamada ne yapacağı uyarısı vermek suretiyle yardımcı görevde bulunan "ihale asistanı"nın e-ihale konusunda daha "kullanıcı dostu" olmasının sağlanması, ayrıca e-ihalelere yönelik olarak EKAP tarafından "canlı destek uygulaması" başlatılması da idarelerin yapacakları e-ihale yapım tekniğini tercih etmelerini sağlayabilecektir.

İhalelerin elektronik ortamda gerçekleştirilmesinde kuşkusuz EKAP ile kamu idareleri ve kurumlar arasında yapılan entegrasyonların önemi çok büyüktür. Bu kapsamda 19.08.2021 tarihi itibarıyla, her ihalede sunulması zorunlu katılım belgesi olan gerçek kişilere ilişkin imza beyannamesi, tüzel kişilere ilişkin imza sirkülerinin e-ihalede yeterlik bilgileri tablosunda beyan edilmesi zorunluluğunun kaldırılması ile e-ihalelerde tekliflerin değerlendirilmesi sürecinin daha hızlı sonuçlandırılmasında önemli bir adım atıldığı söylenebilir. Bu nedenle e-ihalenin gelişimi açısından EKAP ile kamu idareleri ve kurumlar arasında yapılan entegrasyonların artırılması önem arz etmektedir. Ancak istekliler tarafından sunulan ve entegrasyon kapsamında bulunmayan (iş deneyimini göstermek amacıyla sözleşme ve fatura beyan edilmesi vb.) belgelerin EKAP'a kaydedilmesi de istekliler ve idareler açısından ihalelere yönelik işlemlerin yerine getirilmesinde önem arz etmektedir.

E-devlet konusunda, Türkiye'de "e-Dönüşüm Türkiye projesi" ile önemli bir adım atılmış ve başarılı uygulamalar hayata geçirilmiştir. Gerek e-devlet, gerekse e-ihale konularında öncü konumda bulunan ülkelerin başarısının, bütüncül entegrasyon ve geniş katılım sağlanması sayesinde olduğu görülmektedir. Kamu kurum ve kuruluşları arasında bilginin edinimi, saklanması ve kullanımı bakımından entegrasyonların sağlanmasıyla e-devlet son aşamaya getirilerek, hizmetlerin kesintisiz ve nitelikli

biçimde sunumu mümkün olacaktır. E-ihale sistemlerinin hayata geçirilmesi, büyük oranda e-devlet uygulamaları ile uyumlu şekilde gelişmesine bağlıdır. İhale sürecinin sayısallaştırılması konusunda ülke hedeflerinin tutturulamaması konusunda e-devlet hizmetlerinin yeteri düzeyde geliştirilememesinin en önemli faktörlerden biri olduğu çıkarımından hareketle, özellikle AB ülkelerinde e-devlet ve bilgi toplumu stratejilerinin geliştirilmesi, e-ihale sistemlerinin hayata geçirilmesi açısından öncelik verilen konuların başında gelmektedir (Demirci, 2014).

Kamu ihalelerinin temel uygulayıcıları, daha açık bir ifade ile ihaleleri gerçekleştirecek olan idareler açısından bakıldığında; idarelerde “profesyonel bir ihale personelinin veya biriminin” bulunmaması, ihale ile ilgili görev ve işlemlerin ek iş olarak verilmesi, işi sahiplenme ve işe bağlılık konusundaki eksikliğe yol açmaktadır. Elektronik ihalenin teknik bilgi, sistem ve mevzuat bilgisine hâkim olunması gerekliliği yanı sıra, işe olan bağlılık eksikliğinin gerekli olan koşulların oluşmasını sağlama yönünde engel olarak belirmesi gibi nedenlerle idareler satınalma sürecine odaklanamamakta, dolayısıyla bilinen ve alışılan sistem olan fiziki ihalenin dışına çıkamamaktadırlar. Bu itibarla e-ihalelerin arttırılması için kamu idareleri bakımından sadece bu işlerle görevlendirilmiş “profesyonel ihale/satın alma personeli” kadrosu oluşturulmasının yeni kurulan sistemin sağlıklı bir şekilde ilerlemesi açısından yararlı olacağı düşünülmektedir.

Kamu idareleri açısından diğer bir sorun ise idarelerin alışkanlıklarını bırakamamaları, elektronik ihale yapılmasını zorlayıcı bir düzenleme olmadıkça kâğıt bazlı ihaleye devam etmeleri olarak ifade edilebilir. Kamu idarelerinin e-ihale yapım yöntemi ile ihale yapabilmeleri adına yaklaşık maliyeti belli bir tutarın altındaki ihaleler için e-ihale yönteminin zorunlu tutulması idarelerin alışkanlıklarının kırılması açısından fayda sağlayacağı söylenebilir. Bununla birlikte yaklaşık maliyetleri belli bir tutarın altında bulunan alımlara ilişkin olarak e-ihale yönteminin zorunlu hale getirilmesine yönelik olarak “2019 Yılı Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı” nda tedbir belirlenmiş olmasına karşın halen bu konuda gerekli mevzuat değişikliğinin yapılmadığı da görülmektedir.

Kamu idarelerinde elektronik ihalenin uygulanabilmesi adına gerekli olan teknik bilgi, sistem ve mevzuat bilgisi hususunda yeterli bilginin bulunmamasının da e-ihale yapım yönteminin tercih edilmemesine neden olduğu ifade edilebilir. Bu bağlamda EKAP üzerinde idarelerin kolay bir şekilde erişebileceği konumda, e-ihale yapım yönteminin

uygulanmasına yönelik kılavuzlar ve anlatım videolarının hazırlanarak güncel şekilde tutulmasının yararlı olacağı düşünülmektedir. Diğer taraftan kamu idarelerince yapılması gereken ihalelerin kendileri yerine DMO ya da başka bir kamu kurumu tarafından, idarelerin gerekli ihtiyaçlarına ilişkin olarak ilgili kamu idareleri yerine elektronik ortamda yapılmasının sağlanmasının da faydalı olacağı düşünülmektedir.

Kamu ihalelerine teklif vermek suretiyle ihalenin temel aktörü konumunda bulunan istekliler bakımından Türkiye’de internet kullanımı noktasındaki teknik bilgi eksikliği ile internet altyapısının yetersiz olması nedenlerinden dolayı e-ihalelere teklif vermelerinin zorlaşabileceği söylenebilir. Bu bağlamda isteklilerin e-ihale işlemlerini hatasız yapabilecek düzeyde internet kullanımı konusunda kendilerini geliştirmeleri ve ayrıca internet altyapısının geliştirilmesi, e-ihalenin gelişimi açısından büyük önem arz etmektedir.

Bununla birlikte Kamu İhale Kurumunun eğitim görevine ilişkin olarak Kurum tarafından 2016, 2017, 2018 ve 2019 yıllarında verilen eğitim verileri incelendiğinde özellikle e-ihalenin uygulanmaya başlandığı 2016 yılından itibaren gerek eğitim sayısının gerekse de eğitim verilen kişi sayısının artış gösterdiği gözlemlenmekle birlikte 2019 yılında 30 ilde 72 kurum ve 9.612 personele eğitim verildiği görülmüştür. Diğer taraftan Kurum tarafından 2019 yılında online eğitim verilmesi amacıyla “<http://www.ekapakademi.kik.gov.tr>” adresi şeklinde yeni internet sitesi devreye alınmıştır. Anılan site üzerinde Kurum uzmanlarınca online şekilde görüntülü ve uzaktan canlı eğitim verileceği, eğitimlerin sitede yayımlanacağı, eğitim haricinde kamu idarelerinin ve gerçek veya tüzel kişilerin kamu ihale mevzuatına ilişkin sorularına ya da sorunlarına yönelik çözüm bulabilecekleri uygulamalar ve verilere yer verileceği belirtilmektedir. Bu bağlamda, kamu ihale mevzuatının anlatımı açısından önemli bir gelişme olmakla birlikte e-ihalenin daha iyi anlaşılması ve anlatılması adına idarelere verilen eğitimlerin arttırılmasının gerektiği düşünülmektedir.

Diğer taraftan kamu ihale mevzuatında sıklıkla yapılan değişiklikler de e-ihalenin yaygınlaşmasında, süreçlerinin bütünüyle oluşturulmasında sorun teşkil etmektedir. Ancak, teknolojinin hızlı değişimi ve gelişimi nedeniyle mevzuatın değişmesi kaçınılmaz olmakta birlikte, mevzuat düzenlemelerinde yapılan değişikliklerin uygulanmasına yönelik olarak geçiş süreci öngörülmesi veya yürürlük tarihi itibarıyla ilan yapılan ihaleler için bağlayıcı olup olmadığı konularında farklı belirlemeler yapılması gibi nedenlerle mevzuatta yapılan değişikliklerin takibi zorlaşmaktadır. Bu

noktada sorunun giderilmesi amacıyla Kamu İhale Kurumu ile EKAP'ın web sitesi üzerinde erişilebilir bir “mevzuat modülü” oluşturularak istekliler, kamu idareleri ve uygulayıcılar/kullanıcıların ihale ilan tarihlerini modüle yazmak suretiyle ilan tarihinde yürürlükte bulunan mevzuata erişebilmeleri, ayrıca EKAP üzerinde her bir ihale için yürürlükte bulunan mevzuat düzenlemelerinin görülebilmesinin sağlanması yapılabilecek önemli bir adımdır. Ayrıca, kamu ihale mevzuatının sıklıkla değiştirilmesinin oluşturacağı etkileri azaltmak adına çok acil değişiklikler hariç olmak kaydıyla yılın belli döneminde ya da dönemlerinde yapılmasının idarelerin mevzuat değişikliği takibini kolaylaştıracağı, planlamalarını daha sağlıklı şekilde yapabilecekleri düşünülmektedir.

Günümüzde teknoloji her alanda ve her anlamda çok hızlı bir şekilde gelişime uğramaktadır. Bu gelişim internet aracılığıyla sağlanmakta olup, başta kamu hizmetleri olmak üzere tüm sektörlerde daha iyi işleyen ve daha işlevsel bir hizmet sunumu adına dönüşümü kaçınılmaz kılmaktadır. Kamu harcamaları içerisinde önemli bir paya sahip konumdaki kamu alımları için de dönüşüm kaçınılmaz olmuş, 2016 yılında pilot idareler bazında e-ihale uygulamaları devreye alınmıştır. Kamu alımlarının 4734 sayılı Kanun'da belirtilen temel ilkelerin ruhuna uygun ve daha şeffaf, rekabetçi, güvenilir bir şekilde gerçekleştirilebilmesi, ihalelerin elektronik ihale ile yapılması neticesinde mümkün olabileceği söylenebilir. Elektronik ihale uygulamalarının daha etkin, daha kolay kullanılabilmesi adına öncelikli olarak EKAP ile gerçekleştirilen kurum entegrasyonlarının tam ve etkin bir şekilde oluşturulmasının sağlanması gerekmektedir. Bilhassa tekliflerin değerlendirilmesi aşamasında ihalede istenilen yeterlik belgelerinin geçerli olup olmadığının EKAP tarafından otomatik olarak sorgulanmasının yapılabilmesi, idarelerce yapılacak olan diğer işlemlerin de dokümanda yer alan düzenlemeler çerçevesinde EKAP tarafından gerçekleştirilebilmesi durumunda elektronik ihalenin amacına uygun bir şekilde işlev kazanacağı düşünülmektedir.

Bununla birlikte Kamu İhale Kurumu tarafından altı aylık dönemler itibarıyla yayımlanan “Kamu Alımları İzleme Raporları” analiz edildiğinde istisna kapsamında yapılan alımların yıldan yıla artış gösterdiği görülmekte olup, kamu idarelerince ihale usullerinin daha az tercih edildiği anlaşılmaktadır. Bu durumun nedeni olarak, kamu idarelerinin yapmış oldukları alımlarda idarelere yapılan şikâyetler ve Kuruma yapılan itirazın şikâyetlere ilişkin başvuru sürelerinin uzun olması ve dava açılması

durumunda daha da uzayabilmesi gerekçe gösterilebilir. Bir başka deyişle daha hızlı alım yapabilmek amacıyla istisna kapsamında alım yapmaya çalıştıkları söylenebilir. Bu bağlamda idarelere yapılacak şikâyetlerin EKAP üzerinden yapılabilmesine ilişkin olarak “e-şikâyet müessesesi” Kamu İhale Kurumu tarafından 2020 yılında devreye alınmıştır (KİK, 2020e). Bu durumun aday, istekli olabilecekler ve istekliler açısından ciddi anlamda zaman ve işlem maliyeti tasarrufu sağladığı ifade edilebilir.

20 Haziran 2021 tarihli ve 31517 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan mevzuat değişiklikleri ile de 20 Temmuz 2021 tarihi itibarıyla Kamu İhale Kurumuna yapılacak itirazın şikâyet başvurularının EKAP üzerinden e-imza kullanılarak (e-itirazın şikâyet) yapılabilmesi imkânı getirilmiştir. Bu kapsamda, e-itirazın şikâyet başvurusu uygulaması 20 Temmuz 2021’de devreye alınmıştır. Uygulama ile itirazın şikâyet başvurularının daha kolay ve hızlı bir şekilde yapılması sağlanarak, başvuruların şekil unsurlarına ilişkin yapılabilecek hataların önüne geçilmesi ve başvuru müessesesinin etkinliğinin artırılması hedeflenmektedir. Bu konuda aday, istekli ve istekli olabilecekler için; e-itirazın şikâyet başvurusu bu aşamada sadece EKAP’ta yer alan imza yetkilileri tarafından yapılabileceği, e-itirazın şikâyet başvurusu yapılabilmesi için itirazın şikâyet başvuru bedelinin Ziraat Bankası, Vakıfbank ve Halkbank nezdindeki Kurumsal tahsilat hesaplarına yatırılmış olması gerektiği, ortak girişimler adına e-itirazın şikâyet başvurusunun pilot/koordinatör ortak tarafından yapabileceği hususlarına dikkat etmeleri önem arz ettiğine yönelik olarak Kamu İhale Kurumunun resmi web sitesinde duyuru yayımlanmıştır.³⁴ Bu husus, gerek adaylar, istekli olabilecekler, istekliler gerek kamu idareleri gerekse de Kamu İhale Kurumu bakımından önemli olup, şikâyetlerin de daha hızlı sonuçlanmasını sağlayacaktır.

Netice itibarıyla e-devlet ve e-ihale projelerinin, kamu yönetimi anlayışı içerisinde bütünün parçası olarak ele alınması ve eşgüdümün kuvvetlendirilerek artırılması ehemmiyet taşımaktadır. Bu doğrultuda, kamu yönetiminin daha etkin, hesap verebilir, şeffaf ve katılımcı olabilmesi adına kullanıcıların istek ve ihtiyaçlarına yönelik olarak oluşturulan elektronik hizmetlerin, kullanıcı dostu olarak bilgi mahremiyetine ve güvenliğine yönelik işleyen bir e-devlet sisteminin düzenlenmesi esas gaye olmalıdır (Demirci, 2014).

³⁴ http://ihale.gov.tr/Duyuru/418/ihalelere_yonelik_itirazin_sikayet_basvurulari_elektronik_ortamda_yapilabilecek.html (Erişim tarihi: 31.07.2021)

Sonuç olarak, e-ihale projesinin hayata geçirilme hedefi doğrultusunda “Elektronik Kamu Alımları Platformu” nun potansiyel faydasına ulaşılabilmesi adına öncelikle isteklilere ait yeterlik kriterlerine yönelik bilgi ve belgelerin tümünün elektronik ortama taşınması gerekmektedir. Bununla birlikte yeterlik kriterlerine ilişkin değerlendirmede EKAP üzerinden otomatik işleyecek bir yeterlik sertifikasyon sisteminin kurularak devreye alınması büyük önem arz etmektedir. Bu gelişmenin sağlayacağı katkı ile elektronik ihalenin ilerleyen süreçte kamu kurum ve kuruluşları tarafından daha fazla başvuru alan bir yöntem olacağı düşünülmektedir. Ayrıca Cumhurbaşkanlığınca yayımlanan yıllık programlarda elektronik ihalenin yaygınlaştırılmasına ilişkin olarak kamu kurum ve kuruluşlarınca zorunlu hale getirilmesine yönelik Kamu İhale Kurumuna görevler verildiği göz önünde bulundurulduğunda gelecekteki kamu alım yönteminin “elektronik ihale” olacağından şüphe duyulmamaktadır. Tüm dokümanların sisteme yüklenmesi, tüm işlemlerin EKAP sistemi üzerinden gerçekleştirilerek kaydedilmesi daha hesap verebilir daha şeffaf ve daha güvenilir bir kamu alımı sürecinin işletilmesini sağlayacaktır. Ayrıca elektronik ihale sürecinde işlemlerin elektronik ortamda yürütülmesi, ihale yapan idareleri ve teklif sunan isteklilerin hak kaybına uğramaması adına koruyucu bir özelliğe sahip olmaktadır. Elektronik ihalenin ihale sürecindeki her bir aktörü ayrı ayrı korumasından dolayı, yaygınlaştırılması sadece bir ihtiyaç olmamakla birlikte, teknolojik devrimin getirilerinden yeterince faydalanabilmek adına da zorunluluk hükmü de taşımaktadır. Elbette ki maliyetleri düşürme noktasındaki etkinliğinden dolayı da e-ihale süreci son derece önem arz etmektedir. Bu nedenle elektronik ihalenin tam ve etkin bir şekilde gerçekleştirilebilmesi amacıyla, önündeki tespit edilen ve edilecek olan tüm engellerin kaldırılması gerekmektedir. Netice itibarıyla bu çalışma, nitel bir çalışma olmasından dolayı e-ihale sürecinin daha etkin ve verimli olması adına yapılacak olan çalışmalara ışık tutacağı düşünülmektedir.

KAYNAKLAR

- Ağarı, M. B., İshakoğlu, B. Ü., Özkan, N., Sezgin, C. ve Baylan, İ. (2005). Kamu alımlarında AB ve İngiltere'deki düzenleme ve uygulamalar. *Kamu İhale Kurumu Eğitim Dairesi Başkanlığı*, Araştırma No:1.
- Akgöz, Ö., Kaplan Deniz, E., Kutmandu, O. K. ve Yılmaz, B. (2016). *Dünyada ve Türkiye'de kamu alımları ve merkezi tedarik hizmetlerinde ülke uygulamaları*. Ankara: DMO Yayını No:1.
- Akpınar, Y. (2015). Türkiye'de Kamu Alım Yöntemlerinin Karşılaştırılmalı Analizi. Yüksek Lisans Tezi. *Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı Maliye Bilim Dalı*, Ankara.
- Aksoy, M. ve Şimşek, M. (2010). *En son değişikliklerle kamu alımları ihale süreci*. Ankara: Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayını.
- Aksoy, S. (2011). Uluslararası Yapım İşlerinde Elektronik İhale Sistemlerinin Değerlendirilmesi ve Türkiye Kamu Sektörü İçin Bir Model Önerisi. Doktora Tezi. *İstanbul Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü*, İstanbul.
- Akşen, Ç. (2017). Elektronik İhale Sistemi ve İller Bankasında Uygulanabilirliğinin Değerlendirilmesi. Uzmanlık Tezi. *İller Bankası Anonim Şirketi*, Ankara.
- Alican Benlialper, N. (2013). *Özel gündem: Avrupa Birliği'nde reform çalışmaları - kamu alımları düzenlemelerinde yenilikler*. Ankara: T.C. Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı.
- Alyanak, S. (2009). Avrupa Birliği Kamu İhalesi Hukukunun Genel İlkeleri. Doktora Tezi. *Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Avrupa Birliği ve Uluslararası Ekonomik İlişkiler (Hukuk) Anabilim Dalı*, Ankara.
- Aydın, A. (2016). Elektronik ihale hedefiyle elektronik Kamu Alımları Platformu'nda yapılan işler ve yapılabilecek geliştirme önerileri. *Kamu İhale Dünyası Dergisi*, 1(1), 52-60.
- Bankur, M. (2008). Sağlık Bakanlığı Hastaneleri Satın Alma Birimlerinde Çalışanların E-İhale Konusundaki Görüşlerinin Değerlendirilmesi. Yüksek Lisans Tezi. *Hacettepe Üniversitesi Sağlık Bilimler Enstitüsü Sağlık Kurumları Yönetimi Programı*, Ankara.
- Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu (2017). Genel bilgi. <https://www.btk.gov.tr/bilgi-toplumuna-donusum-genel-bilgi> İndirilme tarihi: 03.09.2020.
- Boyras, Ü. (2018). Mal ve Hizmet Alımlarında Şartnamelerin Önemi ve İhale Sürecine Etkisi. Uzmanlık Tezi. *İller Bankası Anonim Şirketi*, Ankara.

Büber, B. (2008). Yeni Bir Çatışma Alanı: Kamu Alımları. Doktora Tezi. *Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi (Yönetim Bilimleri) Anabilim Dalı*, Ankara.

Cantemir, Z. B. (2017). Yapım İşi İhalelerinde Yaklaşık Maliyetin Önemi, Belirlenmesi, İhale Sürecine Etkisi ve Yaşanan Sorunlara İlişkin Öneriler. Uzmanlık Tezi. *İller Bankası Anonim Şirketi*, Ankara.

Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı (2020). Yıllar bazında genel devlet istatistikleri. <https://www.sbb.gov.tr/yillar-bazinda-genel-devlet-istatistikleri/> İndirilme tarihi: 29.03.2021.

Çarıkçı, O. (2010). Türkiye’de e-devlet uygulamaları üzerine bir araştırma. *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, (12), 95-122.

Çetinkaya, Ö., Filibe, M. ve Üstün, K. (2018). Tarihsel boyutu ile kamu alım usullerindeki gelişmeler ve günümüzdeki yapının değerlendirilmesi. *Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi*, 6(1), 311-330.

Çukurçayır, M. A. ve Çelebi, E. (2009). Bilgi toplumu ve e-devletleşme sürecinde Türkiye. *Zonguldak Karaelmas Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 5(9), 59-82.

Demirci, D. (2014). İhale Sürecinin Elektronik Ortama Aktarılması ve Ülke Uygulamaları. Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi. *Kamu İhale Kurumu*, Ankara.

Demircioğlu, M. Y. (2014). İhale yolsuzluklarında yeni trend “açık ihale” usulünün terki “pazarlık yoluyla ihale” usulünün keşfi. *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, 27(115), 125-180.

Devlet Planlama Teşkilatı (2006). Bilgi Toplumu Stratejisi (2006-2010). http://www.bilgitoplu.gov.tr/Documents/1/BT_Strateji/Diger/060500_BilgiToplu muStratejisi.pdf İndirilme tarihi: 05.10.2020.

Ecevit, M. S. (2016). Kamu İhale Mevzuatı Açısından Yabancı İsteklilerin Durumu ve Elektronik İhale Sisteminde Yabancı İsteklilerle İlgili Sorunlar. Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi. *Kamu İhale Kurumu*, Ankara.

Ekşi, H. (2013). Kamu Harcamaları Kapsamında Kamu İhale Sisteminin Yolsuzluk Suçları Açısından Değerlendirilmesi. Yüksek Lisans Tezi. *Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı*, Bursa.

Eren, V. ve Durna, U. (2005). Kamu hizmetlerinin daha iyi görülebilmesi için alternatif bir yöntem yaklaşımı: elektronik devlet. *İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 0(32), 139-166.

Ertuğrul, İ. (2013). Türkiye’de Mevcut İhale Sistemiyle Elektronik İhale Sisteminin Karşılaştırılması: Bingöl İli Örneği. Yüksek Lisans Tezi. *Dicle Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İşletme Anabilim Dalı*, Diyarbakır.

Fidan, M. (2016). Bilişim etiği boyutlarına göre bilişim teknolojileri ve yazılım dersi öğretim programı kazanımlarının incelenmesi. *Kastamonu Eğitim Dergisi*, 24(4), 1641-1654.

Filibe, M. (2019). Kamu Kaynaklarının Kullanımında İhale Sisteminin Rolü: 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu’nu İyileştirmeye Yönelik Öneriler. Yüksek Lisans Tezi. *Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı*, Bursa.

Genç, A. (2019). Türkiye ile Avrupa Birliği’nin e-Devlet Politikalarının Karşılaştırılması. Yayımlanmış Avrupa Birliği Uzmanlığı Tezi. *Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü*, Ankara.

Gökmen, K. (2019). Bilgi Toplumunda Elektronik Ticaret ve Türkiye Örneği. Yüksek Lisans Tezi. *İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Anabilim Dalı*, İstanbul.

Gül, H. (2010). Türk kamu alımları sisteminde kamu ihale kurumunun yeri ve artan önemi. *Dış Denetim Dergisi*, Ekim-Kasım-Aralık.

Gürbüz, A. (2019). E-ihale kapsamında Avrupa Birliği ve Türk kamu alımlarında Dinamik Alım Sistemi’nin karşılaştırmalı analizi. *Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi*, 4(2), 333-356.

Hazine ve Maliye Bakanlığı Kamu Mali Yönetim ve Dönüşüm Genel Müdürlüğü (2021). Bütçe büyüklükleri ve bütçe gerçekleştirmeleri. <https://www.hmb.gov.tr/bumko-butce-buyuklukleri-ve-butce-gerceklesmeleri> İndirilme tarihi: 29.03.2021.

İmamoğlu, M. Y. ve Özbilgin, İ. G. (2012). Türkiye’de elektronik kamu ihale sisteminde kurumsal yönetim ve birlikte çalışabilirliğin önemi. *Bilgi Ekonomisi ve Yönetimi Dergisi*, 7(1), 20-34.

İlhan, İ. (2013). Türkiye’de belediyeler ve şirketleri arasındaki ihale ilişkileri üzerine bir araştırma. *Sayıştay Dergisi*, (88), 5-25.

KİK, Kamu İhale Kurumu (2004). 2003 yılı faaliyet raporu. http://www2.ihale.gov.tr/Duyurular2012/2003_yili_faaliyet_raporu.pdf İndirilme tarihi: 22.08.2020.

KİK, Kamu İhale Kurumu (2005). 2004 yılı faaliyet raporu. http://www2.ihale.gov.tr/Duyurular2012/2004_yili_faaliyet_raporu.pdf İndirilme tarihi: 22.08.2020.

KİK, Kamu İhale Kurumu (2006). 2005 yılı faaliyet raporu. http://www2.ihale.gov.tr/arge/2005_yili_Faaliyet_Raporu.pdf İndirilme tarihi: 22.08.2020.

KİK, Kamu İhale Kurumu (2007). 2006 yılı faaliyet raporu. http://www2.ihale.gov.tr/arge/2006_faaliyet_raporu.zip İndirilme tarihi: 22.08.2020.

KİK, Kamu İhale Kurumu (2008). 2007 yılı faaliyet raporu. <http://www2.ihale.gov.tr/arge/2007%20Faaliyet%20Raporu.pdf> İndirilme tarihi: 22.08.2020.

KİK, Kamu İhale Kurumu (2009). 2008 yılı faaliyet raporu. http://www2.ihale.gov.tr/arge/2008_Faaliyet%20Raporu.zip İndirilme tarihi: 22.08.2020.

KİK, Kamu İhale Kurumu (2010). 2009 yılı faaliyet raporu. http://www2.ihale.gov.tr/arge/2009_Y%C4%B1l%C4%B1%20Faaliyet_raporu.zip İndirilme tarihi: 22.08.2020.

KİK, Kamu İhale Kurumu (2011). 2010 yılı faaliyet raporu. <http://www2.ihale.gov.tr/kik/Belgeler/2010%20Y%C4%B1l%C4%B1%20Faaliyet%20Raporu.pdf> İndirilme tarihi: 22.08.2020.

KİK, Kamu İhale Kurumu (2012). 2011 yılı faaliyet raporu. http://www2.ihale.gov.tr/arge/2011_Faaliyet_Raporu.pdf İndirilme tarihi: 22.08.2020.

KİK, Kamu İhale Kurumu (2013). 2012 yılı faaliyet raporu. http://www2.ihale.gov.tr/duyurular2012/kik_faaliyet_2012_final.pdf İndirilme tarihi: 22.08.2020.

KİK, Kamu İhale Kurumu (2014). 2013 yılı faaliyet raporu. http://www2.ihale.gov.tr/duyurular2012/kik_faaliyet_2013_final.pdf İndirilme tarihi: 22.08.2020.

KİK, Kamu İhale Kurumu (2015). 2014 yılı faaliyet raporu. http://www2.ihale.gov.tr/duyurular2012/Faaliyet_Raporu_2015.pdf İndirilme tarihi: 22.08.2020.

KİK, Kamu İhale Kurumu (2016). 2015 yılı faaliyet raporu. http://www2.ihale.gov.tr/duyurular2012/2015_Faaliyet_Raporu.pdf İndirilme tarihi: 22.08.2020.

KİK, Kamu İhale Kurumu (2017a). 2016 yılı faaliyet raporu. http://dosyalar.kik.gov.tr/genel/IhaleGovTr/2016_Faaliyet_Raporu.pdf?1 İndirilme tarihi: 22.08.2020.

KİK, Kamu İhale Kurumu (2017b). 2016 yılı kamu alımları izleme raporu. http://dosyalar.kik.gov.tr/genel/Raporlar/kamu_alimlari_izleme_rapor_2016_y%C4%B1lsonu.pdf İndirilme tarihi: 25.08.2020.

KİK, Kamu İhale Kurumu (2018a). 2017 yılı faaliyet raporu. https://dosyalar.kik.gov.tr/genel/IhaleGovTr/KIK_2017_Faaliyet_Raporu_web.pdf İndirilme tarihi: 22.08.2020.

KİK, Kamu İhale Kurumu (2018b). 2017 yılı kamu alımları izleme raporu. http://dosyalar.kik.gov.tr/genel/Raporlar/2017_kamu_al%C4%B1mlar%C4%B1_izleme_raporu_rev3.pdf İndirilme tarihi: 26.08.2020.

KİK, Kamu İhale Kurumu (2019a). 2018 yılı faaliyet raporu. https://dosyalar.kik.gov.tr/genel/IhaleGovTr/Kamu_ihale_kurumu_2018_yili_faaliyet_raporu.pdf İndirilme tarihi: 22.08.2020.

KİK, Kamu İhale Kurumu (2019b). 2018 yılı kamu alımları izleme raporu. https://dosyalar.kik.gov.tr/genel/Raporlar/Kamu_al%C4%B1mlar%C4%B1_izleme_raporu_2018_y%C4%B1lsonu_rev8.pdf İndirilme tarihi: 26.08.2020.

KİK, Kamu İhale Kurumu (2020a). 2019 yılı faaliyet raporu. https://dosyalar.kik.gov.tr/genel/IhaleGovTr/2019_yili_faaliyet_raporu.pdf İndirilme tarihi: 22.08.2020.

KİK, Kamu İhale Kurumu (2020b). 2019 yılı içerisinde devreye alınan entegrasyonlar. <http://ekapakademi.kik.gov.tr/2019-yili-icerisinde-devreye-alinan-entegrasyonlar/> İndirilme tarihi: 20.10.2020.

KİK, Kamu İhale Kurumu (2020c). 2019 yılı kamu alımları izleme raporu. https://dosyalar.kik.gov.tr/genel/Raporlar/kamu_ihale_kurumu_2019_12_aylik_kamu_alimlari_istatistikleri.pdf İndirilme tarihi: 27.08.2020.

KİK, Kamu İhale Kurumu (2020ç). E-ihale idare yardım sayfası. <https://ekap.kik.gov.tr/EKAP/YardimEkran/EBeyan/default.aspx> İndirilme tarihi: 21.09.2020.

KİK, Kamu İhale Kurumu (2020d). E-ihale istekli yardım sayfası. <https://ekap.kik.gov.tr/EKAP/YardimEkran/EBeyan/default.aspx?kType=istekli> İndirilme tarihi: 21.09.2020.

KİK, Kamu İhale Kurumu (2020e). E-şikâyet başvuru düzenlenmesi devreye alınmıştır. <https://ekap.kik.gov.tr/EKAP/DuyuruDetay.aspx?duyuruID=016b3edb10b44ca9572ea4b48a5c3a09af063056513c4fbf35c24bedba7c6641&slayt=1> İndirilme tarihi: 05.11.2020.

KİK, Kamu İhale Kurumu (2020f). EKAP pazarlık usulü elektronik ihalede fiyat dışı unsur uygulaması devreye alındı. https://www.ihale.gov.tr/Duyuru/364/pazarlik_usulu_elektronik_ihalede_fiyat_disi_unsur_uygulamasi_devreye_alindi.html İndirilme tarihi: 01.06.2021.

KİK, Kamu İhale Kurumu (2020g). EKAP'ta 4734 sayılı kanun kapsamında ihale süreci akış dokümanı. https://dosyalar.kik.gov.tr/yardim/dokumanlar/4734_Akis_Diagram.pdf?1 İndirilme tarihi: 01.11.2020.

KİK, Kamu İhale Kurumu (2020ğ). EKAP'ta yenilikler. <https://ekap.kik.gov.tr/EKAP/ButunYenilikler.aspx> İndirilme tarihi: 20.10.2020.

KİK, Kamu İhale Kurumu (2020h). Kamu ihale mevzuatı. <http://ihale.gov.tr/Mevzuat.aspx> İndirilme tarihi: 24.10.2020.

KİK, Kamu İhale Kurumu (2020ı). Kamu ihale mevzuatında değişiklik. <https://ekap.kik.gov.tr/EKAP/DuyuruDetay.aspx?duyuruID=454e55e2a1256c9c33780a64e54da78a532ee1ef624dcfb890d6d2831f12d6d6> İndirilme tarihi: 28.10.2020.

KİK, Kamu İhale Kurumu (2020i). Mevzuat değişikliği: elektronik ihale uygulamaları yaygınlaşıyor. <https://ekap.kik.gov.tr/ekap/DuyuruDetay.aspx?duyuruID=70627b61d3beea0634d930f47bd556fb9571af651eb2a6288b80a57d20e48905> İndirilme tarihi: 25.10.2020.

KİK, Kamu İhale Kurumu (2020j). Sunulmayacak belgeler listesi. <https://ekap.kik.gov.tr/EKAP/Vatandas/SunulmayacakBelgelerTablosu.aspx> İndirilme tarihi: 12.09.2021.

KİK, Kamu İhale Kurumu (2020k). Yabancı uyruklu gerçek ve tüzel kişilerin EKAP'a kaydı. <https://ekap.kik.gov.tr/ekap/DuyuruDetay.aspx?duyuruID=92a5492b14ace426449a56c2339f4c4dbf421222741831c09a9b5f0b5f905850> İndirilme tarihi: 01.11.2020.

KİK, Kamu İhale Kurumu (2021a). 2020 yılı faaliyet raporu. https://dosyalar.kik.gov.tr/genel/IhaleGovTr/2020_Faaliyet_Raporu.pdf İndirilme tarihi: 12.08.2021.

KİK, Kamu İhale Kurumu (2021b). 2020 yılı kamu alımları izleme raporu. https://dosyalar.kik.gov.tr/genel/Raporlar/Kamu_alimlari_izleme_raporu_2020_yilsonu.pdf İndirilme tarihi: 21.03.2021.

KİK, Kamu İhale Kurumu (2021c). EKAP'ta yenilikler. <https://ekap.kik.gov.tr/EKAP/Default.aspx?ReturnUrl=%2fEKAP%2f> İndirilme tarihi: 02.09.2021.

KİK, Kamu İhale Kurumu (2021ç). Elektronik ihale yöntemiyle yapılan ihalelerde elektronik geçici teminat mektubunun kullanılmasına ilişkin duyuru. http://ihale.gov.tr/Duyuru/386/elektronik_ihale_yontemiyle_yapilan_ihalelerde_elektronik_gecici_teminat_mektubunun_kullanilmasina_iliskin_duyuru.html İndirilme tarihi: 08.12.2020.

KİK, Kamu İhale Kurumu (2021d). Elektronik ihale yöntemiyle yapılan ihalelerde elektronik geçici teminat mektubunun kullanılmasına ilişkin duyuru. http://ihale.gov.tr/Duyuru/411/elektronik_ihale_yontemiyle_yapilan_ihalelerde_elektronik_gecici_teminat_mektubunun_kullanilmasina_iliskin_duyuru.html İndirilme tarihi: 10.06.2021.

Kırçova, İ. (2003). *E-devlet uygulamaları ve ekonomiye etkileri*. İstanbul: İstanbul Ticaret Odası, Acar Matbaacılık.

Ökde, B., Ökde, F., Börü, İ. E. ve Dağ, M. (2017). Avrupa Birliği'nde kamu alımları ve Türkiye karşılaştırması. *Journal of Social and Humanities Sciences Research*, 4(5), 727-737.

Özek, S. S. (2019). Yapım İşleri İhalelerinde Kamu İhale Mevzuatı ile Fıdıc Şartnamelerinin İhale Öncesi İstenen Belgeler Bağlamında Karşılaştırılması. Yüksek Lisans Tezi. *Gazi Üniversitesi Fen Bilimler Enstitüsü İnşaat Mühendisliği Anabilim Dalı*, Ankara.

Öztürk, F. (2019). Kamu Alımlarında Elektronik Süreç ve Alternatif Satın Alma Yöntemi Olarak Dinamik Alım Sistemi. Yayımlanmamış Uzmanlık Tezi. *Kamu İhale Kurumu*, Ankara.

Parlar Demir, P. (2010). Türkiye'de Kamu İhale Sistemi ve Kamu İhale Kurumunun Çalışma Esaslarının Analiz. Yüksek Lisans Tezi. *Yıldız Teknik Üniversitesi Fen Bilimler Enstitüsü*, İstanbul.

Resmî Gazete (2003). 2003/48 sayılı Başbakanlık genelgesi, e-dönüşüm Türkiye projesi kısa dönem eylem planı. <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2003/12/20031204.htm#3> İndirilme tarihi: 11.06.2021.

Resmî Gazete (2005a). 2005/8409 sayılı bakanlar kurulu kararı. <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2005/01/20050129-1.htm> İndirilme tarihi: 11.06.2021.

Resmî Gazete (2005b). Yüksek Planlama Kurulunun e-dönüşüm Türkiye Projesi 2005 yılı eylem planı (karar no. 2005/5). <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2005/04/20050401-12.htm> İndirilme tarihi: 29.03.2021.

Resmî Gazete (2018). 2019 yılı Cumhurbaşkanlığı yıllık programı. <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/10/20181027M1-1.pdf> İndirilme tarihi: 12.10.2020.

Resmî Gazete (2019). 2020 yılı Cumhurbaşkanlığı yıllık programı. <https://www.resmigazete.gov.tr/fihrist?tarikh=2019-11-04&mukerrer=1> İndirilme tarihi: 25.10.2020.

Sanduk, İ. (2017). Kamu Kaynaklarının Etkin Kullanımında Kamu İhale Mevzuatının Yeri. Yayınlanmış Mali Hizmetler Uzmanlığı Uzmanlık Tezi. *Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı*, Ankara.

Saraç, A. (2013). İnşaat Sektöründe Elektronik İhale (E-İhale) Sistemleri ve Yapı Enformasyonu Modellemesi Entegrasyonu: Örnek Bir Çalışma. Yüksek Lisans Tezi. *İstanbul Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü*, İstanbul.

Seyhan, S. (2018). 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu Kapsamındaki İhalelerin İdari ve Yargısal Denetimi. Yüksek Lisans Tezi. *İstanbul Kültür Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı*, İstanbul.

Sezgin, A. (2019). E-İhalede Format ve Rekabet Bilgisi Seçiminin Tasarruf Oranı Üzerindeki Rolü. Yüksek Lisans Tezi. *Bahçeşehir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü MBA*, Bursa.

Solak, F. ve Koçberber, G. (2011). Bir e-devlet projesi olarak EKAP. *Dış Denetim Dergisi*, Temmuz-Ağustos, 53-62.

Soylu, A. (2016). Elektronik Katalog Yönteminin Türk Kamu Alımları Sistemine Entegrasyonu. Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi. *Kamu İhale Kurumu*, Ankara.

Sucuoğlu, A. N. (2019). İhaleye Fesat Karıştırma Suçu. Doktora Tezi. *Çankaya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı*, Ankara.

Şahbudak, C. (2019). Elektronik ihale. *Kamu İhale Dünyası Dergisi*, 4(14), 14-21.

Şahin, S. (2016). Türkiye’de Kamu İhale Usullerinin Değerlendirilmesi ve Analitik Hiyerarşi Proses Yöntemi ile Karşılaştırmalı Analizi. Doktora Tezi. *Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı*, Ankara.

Şen, S. (2019). 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu’nun Kamu Harcamalarına Etkileri. Yüksek Lisans Tezi. *İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı*, İstanbul.

Şener, N. (2013). Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu’nun Satın Alma ve İhale Süreçlerinin Elektronik Ortamda Yürütülmesi Çalışması ve Bazı Kamu Kurum ve Kuruluşlarındaki Uygulamalarla Karşılaştırılması. Yayınlanmış Teknik Uzmanlık Tezi. *Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu*, Ankara.

T.C. Cumhurbaşkanlığı (2018). 100 günlük icraat programı. https://www.tccb.gov.tr/assets/dosya/100_GUNLUK_ICRAAT_PROGRAMI.pdf İndirilme tarihi: 10.10.2020.

T.C. Cumhurbaşkanlığı Dijital Dönüşüm Ofisi (2020). Dijital dönüşüm. <https://cbddo.gov.tr/dijital-donusum/> İndirilme tarihi: 20.09.2020.

Toprak, E. (2019). Akademik çalışma alanı olarak kamu ihale hukuku. *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, 32(145), 369-395.

Toprak E. (2017). Türkiye’de elektronik ihale uygulamaları hakkında değerlendirmeler. *TBD 33. Ulusal Bilişim Kurultayı*. Sheraton Ankara Hotel & Convention Centre, Ankara, Türkiye, 08-09 Aralık.

Türedi, F. (2019). Elektronik Devletten Akıllı Devlete Dönüşüm. Yüksek Lisans Tezi. *Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı*, Karaman.

TDK, Türk Dil Kurumu (2020). Türk Dil Kurumu sözlükleri. <https://sozluk.gov.tr> İndirilme tarihi: 20.09.2020.

Tüzel, A. (2003). E-Devlet’in Yararları ve Vatandaşın Beklentileri: İ.T.Ü. İşletme Fakültesinde Bir Alan Araştırması. Yüksek Lisans Tezi. *İstanbul Teknik Üniversitesi Fen Bilimler Enstitüsü İşletme Mühendisliği Anabilim Dalı*, İstanbul.

Üstün, Ü. S. ve Çalış, H. S. (2018). 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’na hâkim olan ilkelerin değerlendirilmesi. *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 26(2), 111-147.

Vikipedi (2020a). Avrupa Birliği müktesebatı (acquis communautaire). https://tr.wikipedia.org/wiki/Avrupa_Birli%C4%9Fi_m%C3%BCktesebat%C4%B1 İndirilme tarihi: 07.11.2020.

Vikipedi (2020b). Avrupa Birliği Resmî Gazetesi. https://tr.wikipedia.org/wiki/Avrupa_Birli%C4%9Fi_Resm%C3%AE_Gazetesi İndirilme tarihi: 10.11.2020.

Vikipedi (2020c). Elektronik ihale. <https://tr.wikipedia.org/wiki/E-%C4%B0hale#S%C3%BCre%C3%A7> İndirilme tarihi: 02.09.2020.

World Bank Group (2016). Benchmarking public procurement 2016: assessing public procurement systems in 77 economies. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/22649/9781464807268.pdf?sequence=3&isAllowed=y> İndirilme tarihi: 23.09.2020.

Yaşa, S. ve Çolak, Y. (2011). Avrupa Birliği’nin Bilgi Toplumu Politikaları ve Avrupa İçin Sayısal Gündem Girişimi. *Kalkınma Bakanlığı Bilgi Toplumu Dairesi Başkanlığı, Çalışma Raporu 3*.

Yıldırım, M. K. (2010). Elektronik İhale (E-İhale) Kamu Kurumları İnşaat İhalelerinde E-İhale Uygulaması. Yüksek Lisans Tezi. *Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İşletme Anabilim Dalı*, Afyonkarahisar.

Yıldırım, H. ve Gelişen, G. (2018). Belediye kaynaklarının etkin ve verimli kullanılmasında ihale yönetimi. *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, 0(11), 113-144.

Yıldız, S., Topal, M. H., Yıldız, E. ve Tosunoğlu, B. (2018). Firmaların e-devlet hizmetleri kullanımını etkileyen faktörler: EKAP üzerine bir uygulama. *The Journal of International Scientific Researches*, 3(1), 11-28.

Yılmaz, C. (2017). TBD Ankara şubesi kamu bilişim platformu 19 etkinliği, dijital devlet. İçinde Özyazıcı Sunay, N. ve Kılıçdoğan, S. (Edt.), Cem YILMAZ

konuşmasında (ss. 15-16). *TBD Ankara Şubesi Kamu Bilişim Platformu 19 Etkinliği*. Vogue Otel Bodrum, Aydın, Türkiye, 26-29 Ekim.

Yurttakal, C. (2020). 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 3'üncü maddesinin (g) bendinin uygulamasına ilişkin genel değerlendirme. *Kamu İhale Dünyası Dergisi*, 5(19), 35-53.

Yurttakal, C. (2021). Türkiye'de elektronik ihalenin kamu alımlarına etkisi üzerine genel değerlendirme. *Kamu İhale Dünyası Dergisi*, 6(23), 48-64.

Mevzuat Kaynakları:

Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (Kanun No. 4964). *Resmî Gazete* 25200 (15.08.2003).

Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanun (Kanun No. 3996). *Resmî Gazete* 21959 (13.06.1994).

Danışmanlık Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik. *Resmî Gazete* 30887 (13.09.2019).

Devlet İhale Kanunu (Kanun No. 2886). *Resmî Gazete* 18161 (10.09.1983).

Elektronik İhale Uygulama Yönetmeliği. *Resmî Gazete* 27857 (25.02.2011).

Elektronik İhale Uygulama Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik. *Resmî Gazete* 29023 (07.06.2014).

Elektronik İhale Uygulama Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik. *Resmî Gazete* 29724 (Mükerrer) (27.05.2016).

Elektronik İhale Uygulama Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik. *Resmî Gazete* 30453 (Mükerrer) (19.06.2018).

Elektronik İhale Uygulama Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik. *Resmî Gazete* 30887 (13.09.2019).

Elektronik İhale Uygulama Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik. *Resmî Gazete* 31260 (30.09.2020).

Elektronik İhale Uygulama Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik. *Resmî Gazete* 31376 (26.01.2021).

Elektronik İhale Uygulama Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik. *Resmî Gazete* 31517 (20.06.2021).

Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği. *Resmî Gazete* 27159 (Mükerrer) (04.03.2009).

Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik. *Resmî Gazete* 29023 (07.06.2014).

Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik. *Resmî Gazete* 29724 (Mükerrer) (27.05.2016).

Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik. *Resmî Gazete* 30453 (Mükerrer) (19.06.2018).

Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik. *Resmî Gazete* 30887 (13.09.2019).

Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik. *Resmî Gazete* 31376 (26.01.2021).

Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik. *Resmî Gazete* 31517 (20.06.2021).

Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik. *Resmî Gazete* 31675 (30.11.2021).

İhalelere Yönelik Başvurular Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik. *Resmî Gazete* 31260 (30.09.2020).

İhalelere Yönelik Başvurular Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik. *Resmî Gazete* 31517 (20.06.2021).

İhalelere Yönelik Başvurular Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik. *Resmî Gazete* 31675 (30.11.2021).

Kamu İhale Genel Tebliği. *Resmî Gazete* 25886 (25.07.2005).

Kamu İhale Kanunu (Kanun No. 4734). *Resmî Gazete* 24648 (04.01.2002).

Kamu İhale Kanunu ile Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (Kanun No. 5812). *Resmî Gazete* 27075 (05.12.2008).

Kamu İhale Tebliği (Tebliğ No. 2016/1). *Resmî Gazete* 29608 (29.01.2016).

Kamu İhale Tebliği (Tebliğ No. 2020/1). *Resmî Gazete* 31023 (29.01.2020).

Kişisel Verilerin Korunması Kanunu (Kanun No. 6698). *Resmî Gazete* 29677 (07.04.2016).

Mal Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği. *Resmî Gazete* 27159 (Mükerrer) (04.03.2009).

Mal Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik. *Resmî Gazete* 29023 (07.06.2014).

Mal Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik. *Resmî Gazete* 29724 (Mükerrer) (27.05.2016).

Mal Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik. *Resmî Gazete* 30453 (Mükerrer) (19.06.2018).

Mal Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik. *Resmî Gazete* 30887 (13.09.2019).

Mal Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik. *Resmî Gazete* 31376 (26.01.2021).

Mal Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik. *Resmî Gazete* 31517 (20.06.2021).

Mal Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik. *Resmî Gazete* 31675 (30.11.2021).

Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun (Kanun No. 4046). *Resmî Gazete* 22124 (27.11.1994).

Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği. *Resmî Gazete* 27159 (Mükerrer) (04.03.2009).

Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik. *Resmî Gazete* 29023 (07.06.2014).

Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik. *Resmî Gazete* 30453 (Mükerrer) (19.06.2018).

Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik. *Resmî Gazete* 30887 (13.09.2019).

Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik. *Resmî Gazete* 31376 (26.01.2021).

Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik. *Resmî Gazete* 31517 (20.06.2021).

Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik. *Resmî Gazete* 31675 (30.11.2021).



ÖZGEÇMİŞ

- Yabancı Dil : İngilizce
- Eğitim Durumu : Kırıkkale Üniversitesi, İşletme, Lisans (2004)
- Çalıştığı Kurum/Kurumlar ve Yıl/Yıllar : Kamu İhale Kurumu, Ankara, Kamu İhale Uzmanı (2014 - Devam)
- Maliye Bakanlığı Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı, Ankara, Vergi Müfettişi (2007 - 2014)
- Gelir İdaresi Başkanlığı Mersin Vergi Dairesi Başkanlığı, Mersin, Gelir Uzman Yardımcısı (2006 - 2007)
- Türkiye Kömür İşletmeleri Kurumu Seyitömer Linyitleri İşletmesi Müessese Müdürlüğü, Kütahya, Memur (2005 - 2006)
- Yayınları (SCI) : Yurttakal, C. ve Yıldız, S. (2020). Elektronik ihalenin kamu alımlarına etkisi üzerine. *II. Uluslararası Kapadokya Sosyal Bilimler Öğrenci Kongresi*. Nevşehir Hacı Bektaş Veli Üniversitesi, Nevşehir, Türkiye, 16-18 Aralık.
- Yayınları (Diğer) : Yurttakal, C. (2021). Türkiye’de elektronik ihalenin kamu alımlarına etkisi üzerine genel değerlendirme. *Kamu İhale Dünyası Dergisi*, 6(23), 48-64.
- Yurttakal, C. (2020). 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun 3’üncü maddesinin (g) bendinin uygulamasına ilişkin genel değerlendirme. *Kamu İhale Dünyası Dergisi*, 5(19), 35-53.
- Yurttakal, C. (2020). 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun 3’üncü maddesinin (g) bendinin uygulamasına ilişkin genel değerlendirme. *İdari ve Mali Mevzuat Dergisi*, 21(248-249), 6-27.
- Araştırma Alanları : Kamu ihale mevzuatı, Vergi mevzuatı, İdari ve adli yargı mevzuatı, Kamu alımları, Kamu harcamaları, Kamu gelirleri, Muhasebe, Finansal Tablolar Analizi, Tarih, Coğrafya