



**T.C.
ZONGULDAK BÜLENT ECEVİT ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI**

Doktora Tezi

**KAMU İHALE KURULU KARARLARI
ÇERÇEVESİNDE İHALE İPTAL NEDENLERİ VE
ÇÖZÜM ÖNERİLERİ**

İhsan ÖZTUNÇ

Zonguldak 2022

T.C
ZONGULDAK BÜLENT ECEVİT ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI

Doktora Tezi

KAMU İHALE KURULU KARARLARI
ÇERÇEVESİNDE İHALE İPTAL NEDENLERİ VE
ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Hazırlayan
İhsan ÖZTUNÇ

Tez Danışmanı
Prof. Dr. Gökhan DÖKMEN

Zonguldak 2022

BİLİMSEL ETİK BİLDİRİMİ

Hazırladığım Doktora Tezinin bütün aşamalarında bilimsel etiğe ve akademik kurallara riayet ettiğimi, çalışmada doğrudan veya dolaylı olarak kullandığım her alıntıya kaynak gösterdiğimi ve yararlandığım eserlerin kaynakçada gösterilenlerden oluştuğunu, yazımda ve basımda enstitü tez yazım ve basım yönergesine uygun davranıldığını taahhüt ederim.

İhsan ÖZTUNÇ

6.07.2022



T.C.
ZONGULDAK BÜLENT ECEVİT ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

TEZ ONAYI

Enstitümüzün Maliye Anabilim Dalında **176382203001** numaralı İhsan ÖZTUNÇ'un hazırladığı “**Kamu İhale Kurulu Kararları Çerçevesinde İhale İptal Nedenleri ve Çözüm Önerileri**” başlıklı DOKTORA tezi ile ilgili TEZ SAVUNMA SINAVI, Lisansüstü Eğitim-Öğretim ve Sınav Yönetmeliği uyarınca 21/06/2022 salı günü saat 11:00’da yapılmış, sorulan sorulara alınan cevaplar sonunda tezinin onayına ~~OY ÇOKLUĞUYLA~~ / OY BİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

Prof. Dr. Gökhan DÖKMEN
(Tez Danışmanı)

Başkan

Prof. Dr. Mehmet Emin ALTUNDEMİR
Üye

Prof. Dr. Tarık VURAL
Üye

Doç. Dr. Mehmet CURAL
Üye

Doç. Dr. Recep YÜCEDOĞRU
Üye

Yukarıdaki imzaların, adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylarım.

... / ... / 2022

Prof. Dr. Ertuğrul YILDIRIM
Enstitü Müdürü

ÖZET

Kurum	: ZBEÜ, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Maliye Anabilim Dalı
Tez Başlığı	: Kamu İhale Kurulu Kararları Çerçevesinde İhale İptal Nedenleri ve Çözüm Önerileri
Tez Yazarı	: İhsan ÖZTUNÇ
Tez Danışmanı	: Prof. Dr. Gökhan DÖKMEN
Tez Türü, Yılı	: Doktora Tezi, 2022
Sayfa Adedi	: 294

İdareler tarafından ihalelerin itirazsız tamamlanması, kamu kaynaklarının verimli kullanılmasına ve ihtiyaçların uygun koşullarda ve zamanında karşılanmasına olanak sağlamaktadır. İhale sırasında hukuka aykırı işlem veya eylemlerden dolayı mağdur olduğunu veya zarar göreceğini iddia eden aday veya istekliler, kamu ihale kurumuna şikayette ve itirazda bulunabilmektedir. Kamu İhale Kurum, iddiaların hukukun temel ilkelerine aykırı olup olmadığını inceledikten sonra ihale sürecine ilişkin bir karar vermektedir. Belirli bir olayın soyut temel ilkeler çerçevesinde değerlendirilmesi, Kamu İhale Kurumunun çalışma ilkesinin temelini oluşturur. Bu nedenle idareler tarafından gerçekleştirilen her türlü idari işlemin kanunun temel ilkelerine aykırılığı nedeniyle şikayet konusu olabileceği ve ihalelerin iptaline yol açabileceği bilinmektedir. Türkiye’de kamu kurumları tarafından gerçekleştirilen ihalelerinin yüzde otuzu ihale saatinden sonra iptal edilmektedir. İtirazlar nedeniyle iptal edilen veya ertelenen mal ve hizmet ihaleleri idareyi ve dolayısıyla devleti ek maliyet ve külfetlere maruz bırakmaktadır. Herhangi bir nedenle iptal edilen ihale, öncelikle ihaleyi gerçekleştiren idarelerin ihtiyacının karşılanmasında gecikmelere neden olmakla birlikte, ihale sürecinde görev alan komisyon üyelerinin ihale sürecinde harcadıkları emek ve mesai çalışmaları ile istekli olarak ihaleye iştirak eden firmaların doğrudan ve dolaylı maliyetlerinin karşılıksız kalmasına sebebiyet vermektedir. Bu çalışma ile kamu ihale kurulu tarafından iptal edilen kararlar esas alınarak, ihalelerin iptaline neden olan etmenlere ilişkin ihlallerin, paydaşların yararlanabileceği şekilde tanımlanması ve sınıflandırılması ile literatüre katkı sağlanacaktır. Ayrıca bu sınıflandırmadan elde edilen bulgulardan hareketle, ihale sürecinde yer alan kişi ve kurumların benzer uygulamalardan dolayı karşılaşılabilecekleri sorunların giderilmesi, azaltılması veya önlenmesi amacıyla öneriler ve değerlendirmeler yapılmaktadır. Çalışma kapsamında ihalelerin iptaline veya düzeltici işleme neden olan etmenlerin başında idari şartname, teknik şartname ve aşırı düşük açıklamanın yer aldığı görülmektedir.

Anahtar Kelimeler: Kamu Alımları, Kamu İhale Süreci, İhalede Etkinlik, İhale İptali

ABSTRACT

Institution	: ZBEU, Institute of Social Sciences, Department of Finance
Title	: Reasons for Cancellation of Public Tenders and Solution Suggestions Based on Board Decisions
Author	: İhsan ÖZTUNÇ
Advisor	: Prof. Dr. Gökhan DÖKMEN
Type of Thesis, Year	: Ph.D. Thesis, 2022
Page Number	: 294

The completion of the tenders by the administrations without objection allows the efficient use of public resources and the fulfillment of needs in appropriate conditions and on time. Candidates or bidders who claim that they have suffered or will be harmed due to unlawful transactions or actions during the tender can file a complaint and appeal to the public procurement agency. The Authority makes a decision on the tender process after examining whether the claims are contrary to the fundamental principles of law. Evaluation of a particular event within the framework of abstract basic principles forms the basis of the working principle of the Public Procurement Authority. For this reason, it is known that any administrative action taken by the administrations may be the subject of complaints due to the violation of the basic principles of the law and may lead to the cancellation of tenders. Thirty percent of the tenders held by public institutions in Turkey are canceled after the tender hour. Goods and services tenders that are canceled or postponed due to objections expose the administration, and therefore the state, to additional costs and burdens. The canceled tender for any reason primarily causes delays in meeting the needs of the contracting authorities, but also causes the direct and indirect costs of the companies participating in the tender willingly to be unrequited, with the effort and time spent by the commission members involved in the tender process. This study will contribute to the literature by defining and classifying the violations related to the factors that cause the cancellation of the tenders, in a way that stakeholders can benefit, based on the decisions canceled by the public procurement board. In addition, based on the findings obtained from this classification, suggestions and evaluations are made in order to eliminate, reduce or prevent the problems that the persons and institutions involved in the tender process may encounter due to similar practices. Within the scope of the study, it is seen that administrative specifications, technical specifications and excessively low disclosure are the leading factors that cause the cancellation of tenders or corrective action.

Keywords: Public Procurement, Public Procurement Process, Efficiency in Tender, Cancellation of Tender

ÖN SÖZ

Kamu kesimi alım satım işlemleri toplam gayri safi yurtiçi hasıla içinde önemli bir paya sahip olduğu dikkate alındığında, Türkiye ekonomisi için kamu alımlarında etkinliğin sağlanabilmesi ve uygulamada karşılaşılabilecek sorunlara çözümlerin belirlenmesi amacıyla temel bir analiz gerektirmektedir. İhalelerde etkinliğin sağlanması sağlıklı bir ihale sürecinin sürdürülmesi ile mümkün olduğu göz önüne alındığında, ihalelerin kanuna aykırı işlem ve eylemler nedeniyle iptal edilmemesi veya düzeltici işleme maruz bırakacak hata ve ihlallerin yapılmaması önem arz etmektedir.

Bu çalışmada, idareler tarafından açılan ihalelerde usule aykırı işlem ve eylemler nedeniyle iptal edilen veya düzeltici işlem yapılan ihaleler inceleme tabii tutulmuştur. Çalışma kapsamında belirlenen yıllarda Kamu İhale Kurumu tarafından iptal edilen veya düzeltici faaliyet kararı verilen kurul kararları tasnif edilerek ihalelerde yapılan hata veya ihlaller tespit edilecektir. Bu çalışma kapsamında ortaya çıkan hata veya ihlallerin idareler ve istekliler tarafından tekrarlanmaması için her bir sorun alanının veya ihlalin çözümüne katkı sağlanmasına yönelik önerilerde bulunmaktadır.

Bu çalışmanın hazırlanmasında bana yardımcı olan ve tez çalışma süreci boyunca benden desteğini esirgemeyen tez danışmanım Sayın Prof. Dr. Gökhan DÖKMEN'e ve eşim Halime ÖZTUNÇ'a teşekkürlerimi sunarım.

İÇİNDEKİLER

ÖZET	iv
ABSTRACT.....	v
ÖN SÖZ	vi
İÇİNDEKİLER	vii
TABLolar LİSTESİ	xvii
ŞEKİLLER LİSTESİ	xviii
GRAFİKLER LİSTESİ.....	xix
KISALTMALAR LİSTESİ.....	xx
GİRİŞ	1
1. KAMU ALIMLARI VE KAMU İHALE HUKUKU	5
1.1. Kamu Alımlarının Kavramsal Çerçevesi	6
1.1.1. Kamu Alımları Kavramı.....	6
1.1.2. Kamu Harcamaları ve Kamu Alımları İlişkisi	13
1.1.3. Kamu Alımlarında Etkinlik	15
1.2. Kamu Alım İhaleleri ve Çeşitleri	15
1.3. Kamu Alımlarına Yönelik Uluslararası Hukuki Düzenlemeler	21
1.3.1. Dünya Ticaret Örgütü Kurallarında Kamu Alımları	22
1.3.2. Avrupa Birliği Hukukunda Kamu Alımları	24
1.3.3. Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı ve Kamu Alımları	25
1.4. Türkiye’de Kamu Alımlarına Yönelik Yasal Düzenlemeler	27
1.4.1. 661 Sayılı Müzayede ve Münakaşa ve İhale Kanunu	28
1.4.2. 2490 Sayılı Artırma, Eksiltme ve İhale Kanunu	29
1.4.3. 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu	30
1.4.4. 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu	30
1.4.5. Kamu İhale Mevzuatına İlişkin Düzenleyici İdari İşlemler	32
1.5. Kamu Alımlarında Temel İlkeler	33
1.5.1. Saydamlık İlkesi	36
1.5.2. Eşit Muamele İlkesi.....	38
1.5.3. Rekabet İlkesi	39
1.5.4. Güvenirlilik İlkesi.....	41
1.5.6. Gizlilik İlkesi.....	42
1.5.7. Kamuoyu Denetimi İlkesi	43

1.5.8. İhtiyaçların Uygun Şartlarla ve Zamanında Karşılanması İlkesi	44
1.5.9. Diğer İlkeler	45
1.6. Kamu Alımlarında Uygulanan Temel İhale Usulleri	47
1.6.1. Açık İhale	50
1.6.2. Belli İstekliler Arasında İhale Usulü	51
1.6.3. Pazarlık Usulü	52
2. KAMU ALIMLARINDA İHALE SÜRECİ VE İHALELERE İTİRAZ İLE İDARİ DENETİM AŞAMALARI	55
2.1. Kamu Alımlarında İhale Süreci: Genel Çerçeve.....	55
2.1.1. İhale Hazırlık Süreci.....	58
2.1.1.1. İhtiyacın Tanımlanması	58
2.1.1.2. Mal Kavramı.....	59
2.1.1.3. Hizmet Kavramı	60
2.1.1.4. Yapım İşi Kavramı	61
2.1.2. Dokümanların Hazırlanması	61
2.1.2.1. Teknik Şartname.....	61
2.1.2.2. İdari Şartname.....	64
2.1.2.3. İhaleye Katılımda Yeterlilik Kuralları.....	64
2.1.2.4. İhale Dışı Bırakılacak ve İhaleye Katılamayacak Olanlar.....	65
2.1.3. Yaklaşık Maliyet Hesabı	67
2.1.3.1. Mal Alım İhalelerinde Yaklaşık Maliyet.....	69
2.1.3.2. Hizmet Alım İhalelerinde Yaklaşık Maliyet	71
2.1.3.3. Yapım İşlerinde Yaklaşık Maliyet.....	72
2.1.4. İhale Usulünün Belirlenmesi	73
2.1.5. Sözleşme Tasarısı.....	75
2.1.6. İhale Onayı ve İhalenin İlanı	77
2.1.7. Tekliflerin Hazırlanması ve Sunulması.....	79
2.1.7.1. Teklifin Dili ve Geçerlik Süresi.....	79
2.1.7.2. İhalenin Bir Kısımına Teklif Verilmesi	80
2.1.7.3. Teklif Mektuplarının Şekil Şartları.....	81
2.1.8. Tekliflerin Değerlendirilmesi	82
2.1.8.1. Tekliflerin Alınması ve Açılması	82
2.1.8.2. Tekliflerin İncelenmesi.....	84
2.1.8.3. Belge/Bilgi Tamamlatma.....	84

2.1.9. Aşırı Düşük Teklifler	86
2.1.10. İhalenin Karara Bağlanması ve Onaylanması	87
2.1.11. Kesinleşen İhale Kararı ve Sözleşmeye Davet.....	88
2.2. Kamu İhalelerine İtiraz Ve İdari Denetim Mekanizması.....	89
2.2.1. Denetim Mekanizmasında Genel Çerçeve	90
2.2.2. İhalelerde İdari Denetim Mekanizmaları	91
2.2.3. İdareye Şikayet	93
2.2.3.1. İdareye Şikayet Başvurusunda Bulunabilecekler	94
2.2.3.2. Şikâyet Başvurusunun Şekil Unsurları	96
2.2.3.3. Şikâyet Başvurusunun Yapılacağı Yerler	97
2.2.3.4. Şikâyet Başvurusunun Süresi	97
2.2.3.5. Şikâyet Başvurusu Üzerine Alınacak Kararlar	98
2.2.4. Kuruma İtirazen Şikayet.....	99
2.2.4.1. Kuruma İtirazen Şikayet Başvurusunda Bulunabilecekler	101
2.2.4.2. İtirazen Şikayet Başvurularında Süre	102
2.2.4.3. İtirazen Şikayet Başvurusunda Şekil Unsurları	103
2.2.4.4. İtirazen Şikayet Başvurularında Ön İnceleme	104
2.2.4.5. İtirazen Şikâyet Başvurularında Esastan İnceleme.....	105
2.2.5. Kurul Tarafından Alınacak Kararlar	106
2.2.5.1. Düzeltici İşlem Tesis Edilmesi	107
2.2.5.2. Başvurunun Reddi	108
2.2.5.3. İptal	108
2.2.5.4. İptal Kararının İptali	109
3. KAMU İHALELERİNİN İPTAL NEDENLERİ VE KURUL KARARLARINA DAYALI ÇÖZÜM ÖNERİLERİ	110
3.1. Kamu İhale Süreci ve Süreçteki Problemlere Yönelik Literatür	110
3.2. Kamu İhalelerinin İptal Sürecine İlişkin Sorunsal	113
3.3. Araştırmanın Amacı, Önemi ve Sınırlılıkları.....	114
3.4. Araştırmanın Kapsamı ve Yöntemi.....	117
3.4.1. Araştırma Verilerinin Toplanması ve Çözümlemesi.....	121
3.5. Kamu İhale İptal Nedenlerine Yönelik Betimsel Analizin Bulguları	122
3.5.1. İhale Usulleri Bakımından İptal ve Düzeltici İşlem Karar Sayıları ..	125
3.5.2. İhale Konusu Bakımından İptal ve Düzeltici İşlem Karar Sayıları...	126

3.5.3. İhaleyi Yapan İdare Bakımından İptal ve Düzeltici İşlem Karar	
Sayıları	127
3.6. Kurul Kararlarında İhale İptaline Neden Olan Etmenler	127
3.6.1. İdari Şartname.....	129
3.6.1.1. İş Deneyim Belgesi	132
3.6.1.1.1. İş Deneyim Belgesinin Yetkili Bir Kuruluş Tarafından	
Düzenlenmemesi	134
3.6.1.1.2. Birden Fazla İşin Benzer İş Olarak Belirlenmesi Durumu ...	136
3.6.1.1.3. Benzer İş Olarak Sunulması Gereken Faturaların	
Tamamlattırılmaması	137
3.6.1.1.4. Sözleşme Süresi İçerisindeki Faturaların	
Değerlendirilmesi.....	138
3.6.1.1.5. Benzer İş Tanımına Uygunluk.....	139
3.6.1.1.6. İş deneyim belgesinin her bir kısmı için ayrı ayrı	
değerlendirilmesi gerektiği.....	140
3.6.1.2. Teklif Mektubu	141
3.6.1.2.1. Teklif Tutarlarının Yazımında Yanlış Ayıraç Kullanılması .	142
3.6.1.2.2. Birim Fiyat Miktarının Günlük Maliyet Yerine Toplam	
Maliyet Yazılması	143
3.6.1.2.3. Birim Fiyat Teklif Cetvelinin Bazı Sayfalarında İmza Ve	
Kaşenin Olmaması	145
3.6.1.2.4. Birim Fiyat Teklif Cetvelinde 0,00 TL Öngörülen Teklifin	
Geçerli Olup Olmadığı.....	146
3.6.1.2.5. Teklif Edilen Birim Fiyatların Çarpımında Veya Toplamında	
Hata Bulunması	147
3.6.1.2.6. Teklif Edilen Bedelin Sadece Yazı İle Yazılmış Olması.....	148
3.6.1.2.7. Birim Fiyat Teklif Cetveli Toplam Tutarında Elle Düzeltme	
Yapılması	149
3.6.1.2.8. Teklif Edilen Bedelin Yazı İle Rakamın Birbirinden Uyumsuz	
Olması	151
3.6.1.3. Ticaret Sicil Gazetesi.....	152
3.6.1.3.1. Ticaret Sicil Gazetesindeki Adres İle Teklif Mektubundaki	
Adresin Örtüşmemesi.....	153

3.6.1.3.2. Ticaret Sicil Gazetesinde T.C. Kimlik Numarasının Yer	
Almaması	154
3.6.1.3.3. Ticaret Sicilinin Son Durumu Gösterir Nitelikte Olmaması	155
3.6.1.3.4. Ticaret Sicil Gazetesinde Faaliyet Konusu İşin Yer	
Almaması	156
3.6.1.3.5. Gerçek Kişi İstekli Tarafından Ticaret Sicil Gazetesinin	
Sunulmaması	157
3.6.1.3.6. Tescil Belgesinin Ticaret Sicil Gazetesi Yerine Sunulması	158
3.6.1.4. Makina, Tesis ve Diğer Ekipmana Ait Belgeler	159
3.6.1.4.1. İsteklilerin Kendi Malı Olan Araçlara İlişkin Tevsik Edici	
Belgeleri Sunamamaları	160
3.6.1.4.2. Araçların İsteklilerin Kendi Malı Olması Gerektiğine Dair	
Düzenlemeler	161
3.6.1.4.3. İsteklilerin Kendi Malı Olduğuna Dair Belgelendirmenin	
Sözleşme Aşamasında İstenilmesi	163
3.6.1.4.4. İsteklilerin Kendi Malı Olması İstenilen Araçların Bir Marka	
Veya Model İşaret Etmesi	164
3.6.1.4.5. Makineye İlişkin İstenilen Kriterlerin SMMM Raporu İle	
Tevsik Edilmesi	166
3.6.1.4.6. İhalelerde istekliden makine ve ekipman isteme kriterleri ...	167
3.6.1.5. Belgelerin Sunuluş Şekli	168
3.6.1.5.1. Referans Listesinin Bir Yeterlik Belgesi Olarak Tekliflerle	
Birlikte İstenmesi	169
3.6.1.5.2. YMM ve SMMM Onayı Olmayan Maliyet Analiz	
Raporları	171
3.6.1.5.3. Faturayı Düzenleyen Firmanın İmza ve Kaşesinin	
Bulunmaması	171
3.6.1.5.4. Aşırı Düşük Açıklaması İçin Sunulan Belgelerin Fotokopi	
Olması Gerektiği	172
3.6.1.5.5. Katalog Dilinin Türkçe Olmaması Durumu	173
3.6.1.5.6. Yürürlükteki Mevzuat Hükümleri Aksine Düzenleme	
Yapılması	174
3.6.1.5.7. “Aslı İdarece Görülmüştür” Şerhinin Kimin Yapması	
Gerektiği	175

3.6.1.5.8. Teyidi Yapılabilen Evraklar İçin Şekil Şartlarının	
Aranmaması	176
3.6.1.5.9. Elektronik İhalelerde, İhale Sonrası “Aslı Gibidir” Şerhinin	
Düşülmesi.....	177
3.6.1.5.9. Fax Kullanılarak Gönderilen Belgelerin Hukuken Bağlayıcı	
Olmaması	177
3.6.1.5.10. Amortisman Tablosunun (Listesinin) Amortisman Defteri	
Yerine Kullanılması	178
3.6.1.5.11. İş Deneyim Belgesi Olarak Sunulan Diplomanın Yabancı	
Dilde Olması	179
3.6.1.5.12. Tekliflerin İki Kopya Halinde İstenilmesi.....	180
3.6.1.6. Geçici Teminat	182
3.6.1.6.1. E-İhalede, İhale Tarihinden Sonra Düzenlenmiş Teminat	
Mektubu	183
3.6.1.6.2. Geçici Teminatın İadesinde Vergi Borcu ve SGK Pirim	
Borcuna Dair Belge İstenilmesi	184
3.6.1.6.3. Geçici Teminatın Ne Kadarının Gelir Kaydedileceği	185
3.6.1.6.4. Geçici Teminat Mektubuna Ait Standart Formdaki İbarelerin	
Değiştirilmesi	186
3.6.1.6.5. Geçici Teminat Mektubunda Şirket Unvanın Eksik Yazılmış	
Olması	187
3.6.1.6.6. Geçici Teminat Mektubunun İlan/Davet Tarihinden Önce	
Düzenlenmesi.....	188
3.6.1.6.7. Geçici Teminat Mektubunun Delgeçle Delinmesi Sonucu	
Belgede Tahribat Yapılmış Olması.....	190
3.6.1.6.8. Geçici Teminatın Banka Eft/Havale Yoluyla İdare Hesabına	
Yatırılması.....	191
3.6.1.7. Teklif Fiyata Dahil Giderler.....	192
3.6.1.7.1. Teklif Fiyata Dâhil Giderlerde Belirsizlik Olmaması	193
3.6.1.7.2. Başka Bir İhaleye Konu Edilebilecek Bir İhtiyacın Teklif	
Fiyata Edilmesi	195
3.6.1.7.3. Yükleniciden Kaynaklı Fesihlerde, Sonraki Alım Zararlarının	
Yükleniciden Tazmin Edileceği Düzenlemesi	196

3.6.1.7.4. Miadı Dolan Ürünlerin Değişimi Konusunda Belirsizlik Olması	197
3.6.1.7.5. Bakım Esnasında Gerekli Olması Halinde Parça Değişikliğinin Olması	198
3.6.1.7.6. İhale Konusu İşte Çalışan Personel Giderinin Teklif Fiyata Dahil Edilmesi.....	199
3.6.1.8. Diğer Belgeler	200
3.6.1.8.1. İhale İlanında Yapılan Değişikliğin Yazı İle Bildirim Yapılması	202
3.6.1.8.2. İhale İlanındaki Bir Hususun Düzeltme İlanı Yapılmaksızın Zeyilname Yaparak Değiştirilmesi	203
3.6.1.8.3. Zeyilnamenin EKAP'a Kaydedilmemeden Tüm Doküman Alanlara Gönderilmesi	204
3.6.1.8.4. Faaliyet Konularının İhale Konusu İş Kapsamaması	205
3.6.1.8.5. Faaliyet Alanı Tespitinde Alt Faaliyet Konularının Dikkate Alınmaması	205
3.6.2. Aşırı Düşük Teklif Açıklaması	206
3.6.2.1. Maliyet Tespit Tutanağının Tarih ve Sayısının Olmaması.....	209
3.6.2.2. İsteklinin Kendi Malı Olan Araçlara Ait Amortisman Gideri Hesaplamaması	210
3.6.2.3. Sigorta Giderlerine Yönelik Açıklamanın İşin Süresini Kapsayacak Şekilde Artış Öngörülmeden Yapılması	211
3.6.2.4. İhale Tarihi İtibarıyla Yasaklı Olduğu Tespit Edilen Bir İsteklinin Teklif Fiyatının Sınır Değer Hesabında Dikkate Alınmaması	212
3.6.2.5. Paçal İş Kalemlerine Ait Analizlerde Aynı Poz Numarasına Sahip Analiz Girdilerinin Miktar Ve Tutarlarının Toplanmaması	213
3.6.2.6. Açıklama İstenilen Önemli Teklif Bileşenlerinin İdarece Belirlenmemesi	215
3.6.2.7. Sınır Değer Hesabına Yaklaşık Maliyetin Dahil Edilmemesi .	216
3.6.2.8. Amortisman Bedeli İçin İsteklinin Tüzel Kişiliğine Ait Olmayan Araçların Kullanılamayacağı	217

3.6.2.9. Sınır Değer Hesaplamalarında Aritmetik Hata Nedeniyle Teklifi	
Uygun Görülmeyen İsteklilerin Dahil Edilmemesi	218
3.6.2.10. Açıklamaların Maliyet Analizlerinin Gerçekçi Olmadığı	
Nedeni İle Reddedilmesi	219
3.6.3. Teknik Şartname	220
3.6.3.1. Rekabeti Engelleyen Hükümler	221
3.6.3.1.1. Firmanın Sahip Olması Gereken Ekipman Sayısının	
Fazlalığı	222
3.6.3.1.2. İşlevsellik ve Verimlilik İçin Somut Gerekçelerin	
Belirlenmesi	223
3.6.3.1.3. Hizmet Alımlarında Marka/Model Atfı Yapılması	224
3.6.3.1.4. Kiralık Araçlara Düşük Km Zorunluluğu Getirilmesi	226
3.6.3.1.5. Ölçülerde “En Az”, “En Çok” Kısıtlamalarının	
Kullanılması	227
3.6.3.1.6. Cihazların Üretim Kapasitesinin İş Miktarı İle Orantılı	
Olması	227
3.6.3.1.7. İş Deneyim Belgesi Haricinde Referans/Tecrübe	
İstenilmesi	228
3.6.3.2. Genel Teknik Özellikler	229
3.6.3.2.1. Teknik Şartnamenin İmzalanmaması	230
3.6.3.2.2. Kanunlara Aykırı Düzenleme Yapılması	231
3.6.3.2.3. Teknik Şartnameye Verilen Cevapların Teknik Dokümanda	
İşaretlenmemesi	232
3.6.3.2.4. Demosu Uygun Görülen İsteklinin Sonradan Elenmesi	233
3.6.3.2.5. Teknik Şartnamedeki Belgenin Yeterlilik Kriteri Olarak	
Belirlenmemesi	234
3.6.3.2.6. Teknik Şartnamedeki Önemsiz Maddelerin Göz Ardı	
Edilmesi	235
3.6.3.2.7. Ekipmanların Teklif Edilen Ürün İle Aynı Marka Olma	
Şartı	236
3.6.3.3. Numune Değerlendirme	238
3.6.3.3.1. Teknik Şartname Hükümlerinin Opsiyonel Kullanılması	239
3.6.3.3.2. Yetkisiz Numune Değerlendirilmesi	240
3.6.3.3.3. Tek Numunenin İki Defa Farklı Değerlendirilmesi	241

3.6.3.3.4. Kararların Kesin İfadeler İçermemesi	242
3.6.3.3.5. Numune Değerlendirme Raporu Düzenlenmemesi	243
3.6.3.3.6. Numune Değerlendirmesinin Nasıl, Ne Zaman, Nerede Ve Kim Tarafından Yapılacağıın Bilinmemesi	244
3.6.3.4. Demonstrasyon	245
3.6.3.4.1. Ürün Kataloğundan Şartnameye Uygunluğun Anlaşılmaması.....	246
3.6.3.4.2. Demonstrasyon İşleminin Teklif Sahiplerinin Huzurunda Yapılması	247
3.6.3.4.3. Demoya Ait Bir Düzenleme Olmadan Demoya Karar Verilmesi	248
3.6.3.4.4. Demo Raporunda Olumlu/Olumsuz Herhangi Bir Not Olmaması	249
3.6.3.4.5. Demonstrasyon İşleminin Komisyonu Üyesi Olmayan Kişiler Tarafından Gerçekleştirilmesi	250
3.6.3.4.6. İsteklilerden Hangisine Demo İşlemi Yapılacağı	251
3.6.3.4.7. İdarenin Demo Talebinin Reddedilmesi	251
3.6.3.4.8. Demonstrasyon Yapılmadan Verilen Uygunluk Kararı	252
3.6.4. Diğer İptal Nedenleri.....	253
3.6.4.1. İhale Dosyasının Teslimi İle EKAP Kaydının Farklı Bir Zamanda Oluşturulması	255
3.6.4.2. İsteklinin Teklifinin Birinci Oturumda Sehven Açıklanmaması.....	256
3.6.4.3. Süresinden Önce Sözleşmeye Davet Yazısı Gönderilmiş Olması	257
3.6.4.4. İsteklilere Son (İkinci) Fiyat Tekliflerini Ne Zaman Vereceklerinin Sözlü Olarak Bildirilmesi	258
3.6.4.5. İhale Zarfının İdarece İhale Saatinden Önce Sehven Açılması	259
3.6.4.6. Sistem Kaynaklı Bir Problem Nedeniyle Dosya Alımının Uzatılması	260
3.6.4.7. Pazarlık İhalelerinde Son Fiyat Teklifinin İlk Fiyat Teklifinden Yüksek Olması	261

3.6.4.8. Harcama Yetkilisinin Üst Amirlerinin İhale Komisyonunda Görevlendirilmesi.....	262
3.6.4.9. Teklif Veren İsteklilerin İhale Sonrası Komisyon Çalışmalarına Katılması.....	263
3.6.4.10. Teklif Zarfının Kapanan Kısımının Kaşelenip İmzalanmaması	264
3.6.4.11. İdareye Sunulan Dosyalara Ait Belgelerin Dizi Pusulasının Olmaması	265
SONUÇ	267
KAYNAKÇA.....	285
EKLER	291
Ek 1: N-Vivo Programında Oluşturulan Nodes	291
ÖZ GEÇMİŞ	294

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 2.1:	İhale Türlerine Göre Kriter Farkı	75
Tablo 3.1:	Yıllara Göre Kurul Karar Sayıları	119
Tablo 3.2:	Çalışmadaki Analiz Kodları	124
Tablo 3.3:	İptal Edilen Kararların İhale Usullerine Göre Tasnifi	125
Tablo 3.4:	İhale Konusu Bakımından İptal ve Düzeltici İşlem Karar Sayıları	126
Tablo 3.5:	İhaleyi Yapan İdare Bakımından İptal ve Düzeltici İşlem Karar Sayıları.....	127
Tablo 3.6:	İhale İptaline Neden Olan Etmenlerin Yıllara Göre Dağılımı.....	129
Tablo 3.7:	İdari Şartname Kaynaklı İhale İptal Nedenlerinin Sayısal Dağılımı	131
Tablo 3.8:	İş Deneyim Belgesine Dayalı Sorun Alanları.....	134
Tablo 3.9:	Teklif Mektubuna Dayalı Sorun Alanları	142
Tablo 3.10:	Ticaret Sicil Gazetesine Dayalı Sorun Alanları.....	152
Tablo 3.11:	Makine, Tesis ve Diğer Ekipmana Dayalı Sorun Alanları	160
Tablo 3.12:	Belgelerin Sunuluş Şekline Dayalı Sorun Alanları	169
Tablo 3.13:	Geçici Teminata Dayalı Sorun Alanları	183
Tablo 3.14:	Teklif Fiyata Dahil Gidere Dayalı Sorun Alanları	193
Tablo 3.15:	Diğer Belgelere Dayalı Sorun Alanları	201
Tablo 3.16:	Aşırı Düşük Tekliflerden Kaynaklı Sorun Alanları.....	209
Tablo 3.17:	Teknik şartname kaynaklı iptal kararı verilen kurul karar sayıları dağılımı.....	221
Tablo 3.18:	Rekabeti Engelleyen Hükümlerden Kaynaklı Sorun Alanları.....	222
Tablo 3.19:	Teknik Özelliklerden Kaynaklı Sorun Alanları.....	230
Tablo 3.20:	Numune Değerlendirme Kaynaklı Sorun Alanları	239
Tablo 3.21:	Demonstrasyon Kaynaklı Sorun Alanları.....	246
Tablo 3.22:	Diğer İptal Nedenlerine Dayalı Sorun Alanları.....	254

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 2.1: İhale Hazırlık Süreci Gösterimi	56
Şekil 2.2: İhale İşlemlerinin Süreçsel Gösterimi	57
Şekil 2.3: İhale Sözleşme Süreci Gösterimi.....	58
Şekil 2.4: İhale Türlerinin Oransal Gösterimi	74



GRAFİKLER LİSTESİ

Grafik 3.1: Yıllar İtibari ile Kurul Karar Sayıları Değişimi	120



KISALTMALAR LİSTESİ

AB	: Avrupa Birliği
DTÖ	: Dünya Ticaret Örgütü
EKAP	: Elektronik Kamu Alımları Platformu
GPA	: Devlet Alımlarına İlişkin Çok Taraflı Anlaşma
GSYİH	: Gayri Safi Yurtiçi Hasıla
İKN	: İhale Kayıt Numarası
KDV	: Katma Değer Vergisi
KİK	: Kamu İhale Kurumu
OECD	: Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı

GİRİŞ

İhale, kamu kurum ve kuruluşlarının idari görevlerini yerine getirebilmeleri ve kamu hizmeti sunabilmeleri için gerekli olan mal, hizmet ve yapım işlerinin satın alma işlemlerinin genel adıdır. Bu kadar geniş bir ihtiyaç yelpazesi ile kamu sektörü, birçok ülkede en büyük mal ve hizmet alıcısıdır. Bu nedenle, kamu sektörü satın alma kararları bireysel firmalar için hayati öneme sahiptir ve ayrıca tüm ekonomi üzerinde önemli bir etkiye sahiptir. Kamu ihalelerinin ekonomideki önemi ve büyüklüğü göz önüne alındığında, şeffaf, ayrımcı olmayan ve rekabetçi ideal bir kamu ihale piyasasında, artan rekabetin etkisiyle yerli ihale kuruluşlarının maliyetleri düşürülmekte; ülkelerin dünya pazarındaki rekabet gücünü artırmaktadır.

Kamu kesimi alım satım işlemleri miktar ve düzeyine ilişkin veriler Kamu İhale Kurumu tarafından her yıl yayımlanmaktadır. 2021 yılı Kamu İhale Kurumu verilerine göre yaklaşık 300 milyar TL'lik kamu ihalesinin gerçekleştiği ve bu miktarın gayri safi yurtiçi hasılanın yaklaşık %5'i olduğu düşünüldüğünde, ihale hukukunun Türkiye ekonomisi açısından çok önemli bir alanı konu edildiği ve detaylı bir şekilde incelenmesi ve uygulamada karşılaşılabilecek sorunların çözüm yollarının tespiti noktasında esaslı bir analize tabi tutulmasını gerekli kılmaktadır.

Devletin kamu alımları sistemindeki temel amacı, ulusal kanun ve politikalara uygun olarak kamu fonlarının kullanımında verimliliği ve paranın karşılığını sağlamaktır. Alım personelinin profesyonelleştirilmesi ve alım operasyonlarının kapasitesinin güçlendirilmesi, herhangi bir ulusal kamu alım sisteminin etkinliği için hayati öneme sahiptir. İhale makamları, kurumsal ve işbirliğine dayalı kararları etkileyen çok çeşitli roller ve sorumluluklar dahil olmak üzere karmaşık bir satın alma ortamıyla karşı karşıyadır. Bu nedenle, çeşitli disiplinlerde ve mesleklerde kamu alımları profesyonellerinin yükseköğrenim ve eğitime ihtiyaç devam etmektedir. Etkili bir ihale sistemi için, kamu alım yapılarının değişen alım ortamına cevap verebilmeleri ve kamu alımlarına uygun kurumsal çözümler sunacak adımlar atabilmeleri gerekir. Özellikle, profesyonel tavsiye sağlamak ve kapasite oluşturmak için güçlü bir destek yapısına ihtiyaç vardır. Bu amaçla Türkiye'de Kamu İhale Kurumu, kamu ihalelerine ilişkin yasal düzenlemeleri yapmak, itirazları değerlendirmek, uygulayıcılara eğitim ve

danışmanlık hizmeti vermek üzere kurulmuştur. İhalelere ilişkin şikayet ve itirazların idari yargı önünde tüketilmesi zorunlu bir merci olan Kamu İhale Kurumu, yarı yargısal inceleme kurumu olarak görev yapmaktadır.

Kamu alımlarına ilişkin şikâyetlerin incelenmesi ve çözüm yollarına dair düzenlemelerin temel hedefi, mevzuat ihlalleri ile ihale makamlarının /kurumlarının kasıtlı veya kasıtlı olmayan hatalarının düzeltilmesi yoluyla, ilgili mevzuatın pratikte uygulanmasını sağlamaktır. İyi işleyen bir ihale inceleme ve çözüm yolları sistemi, -kamunun yanı sıra ekonomik operatörler ve ihale makamlarının/kurumlarının- tüm paydaşların yararınadır. Kamu alımlarını inceleme ve çözüm yolları usullerine ilişkin temel gereklilikler, 4734 sayılı Kanun ile belirlenmiştir. Bu temel işlev göstergeleri, hükümetlerin kamu harcamalarının etkin şekilde kullanılması bakımından kamu yararının tesis edilmesi ve aynı zamanda ihale usullerine katılan özel sektör paydaşlarının çıkarlarının korunması amacıyla çözüm yolları/kurumları ve inceleme usulleri oluşturabileceği temeli belirlemektedir.

Anlaşmazlığın kamu ihale kanununun kasıtlı olarak ihlal edilmesinden ziyade gerçek ve kesin bir hatadan kaynaklanması durumunda, ihale makamına doğrudan şikâyetle bulunabilmek problemin çözümü için avantajlar sunmaktadır. İhale makamının hatasını düzeltme olasılığı bu avantajların başında gelmekle birlikte, isteklinin ihale makamı ile karşı karşıya gelmesini engelleyebilmektedir. Bu çözüm, ihlalin en hızlı şekilde düzeltilmesini sağlayarak incelemelere ilişkin hukuki işlemlerden kaynaklanan maliyetleri azaltmaktadır. Dezavantaj ise, ihale makamının/kurumunun şikâyetle ilişkin olarak karar vermesinin zaman alıcı olabileceği ve genel olarak inceleme usulü süresini uzatabileceği şeklindedir. Uyuşmazlık nedeniyle bir şikâyetle veya itiraza konu olan bir ihale dosyasının, Kurul tarafından ele alınarak şikayet hakkında verdiği kararlardan yola çıkarak, benzer konularda yapılan ihlal ve hataların tekrarlanmaması ihalelerde etkinliği artırılmasına ve kaynakların verimli kullanılmasına katkı sağlayacaktır.

Türkiye’de 2021 yılında 86.711 ihale yapılmış, bu ihalelerden 25.943’ü ihale tarihinden sonra iptal edilmiştir. İhalelerin yaklaşık yüzde otuzunun ihale saatinden sonra herhangi bir nedenle iptal edilmesi, ihale süreçlerinde var olan problemlerin önemini ortaya koymaktadır. İptal edilen ihalelerin hazırlık süreçleri

ile ihale dosya maliyetleri, kamu alımlarında meydana gelen etkinsizliğin bir sonucu olarak kamu kaynaklarının verimli kullanılması ilkesi ile çelişmektedir. Ayrıca ihale süreçlerinde gerçekleştirilen hata ve ihlaller nedeniyle Kamu İhale Kurumu'na gelen 2.415 adet uyuşmazlık kararının %61,90'ında başvurunun reddi, %28,20'sinde ihaleye ilişkin düzeltici işlem belirlenmesi ve %7,87'sinde ihalenin iptal edilmesi yönünde karar verildiği görülmektedir. Uyuşmazlık kararlarının %2,03'ünü ise idarelerce alınan ihalenin iptali kararlarının iptali yönündeki kararlar oluşturmaktadır. Kurumun belirli ihlal veya hata nedeniyle verdiği iptal ve düzeltici işlem kararı, toplam kararın yaklaşık yüzde otuzunu oluşturması, ihalelerde yapılan hata ve ihlallerin ne derece önemli olduğunu ortaya koymaktadır.

Kamu alımlarının usul ve esasları 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nda yer alırken; Kamu tarafından gelir getirici nitelikte olan kiralama ve satış işlemleri 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nda düzenlenmektedir. Çalışmada, zaman içerisinde sürekli değişen ve yenilenen ihale mevzuatına ilişkin olarak ilgili kanun maddelerinin açıklanmasından ziyade uygulayıcıların söz konusu maddelerinin uygulanması sırasında karşılaşılabilecekleri sorunları ortaya koyarak bu problemlere çözüm önerileri getirilmesi amaçlanmaktadır.

Çalışmanın birinci bölümünde Türkiye'de kamu alımlarında uygulanan temel esasları ile ihale yöntemlerine yer verilerek kamu alımlarında etkinliğin önemi ele alınmıştır. Ayrıca kamu ihale mevzuatının hukuki gelişimi, uygulanan kamu ihale kanunları ve gerekçeleri, kamu alımlarına yönelik uluslararası düzenlemeler yer almaktadır. Kamu alımlarının hukuksal alt yapısı kapsamında sayılan temel ilkelerin açıklanması ve temel ihale usulleri hakkında bilgiler bu bölümde verilmektedir.

İkinci bölümde kamu alımlarında ihale sürecine ilişkin işlemler uygulanış sırasına göre basamaklar halinde anlatılmıştır. İhale hazırlığından komisyon çalışmaları ve sözleşme aşamasına kadar olan süreç ele alınmakta olup bu kapsamda temel mevzuat düzenlemeleri anlatılmaktadır. Ayrıca ihale sürecindeki mevzuata aykırı olduğu iddia edilen işlem ve eylemler nedeniyle gerçekleştirilen şikayet ve itiraz süreçleri ele alınmış, idari denetim mekanizmaları ile şikayet sonuçları hakkında bilgilere yer verilmektedir.

Çalışmanın üçüncü bölümünde ihale iptal nedenlerinin analizi yapılarak, ihalelerin iptaline veya düzeltici işlem nedeniyle kesintiye uğramasına neden olan hata veya ihmaller tasnif edilmektedir. Kamu ihale kurumu tarafından belirli yıllarda iptal edilen veya düzeltici işlem tesis edilen tüm kararlar bu çalışma kapsamında incelemeye alınarak, hata ve ihlallerin sınıflandırılması, tasnifi, itiraz konusu husus ve Kamu İhale Kurul kararları çerçevesinde çözüm önerileri ele alınmaktadır.

Çalışma kapsamında elde edilen bulgular çerçevesinde ihalelerde yapılan en sık hataların idari şartname, teknik şartname ve aşırı düşük açıklama aşamalarında gerçekleştiği görülmektedir. Bu hataların hukuksal karşılığının bir kısım ihalelerde düzeltici işlem gerektirdiği diğer kısımlarının ihalenin iptaline sebebiyet verdiği tespit edilmiştir. İhale iptaline ve düzeltici işleme sebebiyet veren durumun ortadan kaldırılması kimi zaman idare yetkililerinin ihale mevzuatı hakkında eğitimlerinin güncellenmesi ile kimi zaman Kamu İhale Kurumu tarafından alınacak önlemler ile mümkün olduğu vurgulanmıştır.

1. KAMU ALIMLARI VE KAMU İHALE HUKUKU

İnsanlar ihtiyaç duydukları mal ve hizmetleri doğrudan piyasadaki mal ve hizmet sağlayıcılardan alırlar. İnsanların ihtiyaçları değişen ve gelişen dinamik bir yapıya sahiptir. Geçmişte yüksek talep gören bazı mal veya hizmetlerin yerini başka mal veya hizmetler almakta ve gelişen teknolojik imkanlarla ihtiyaçları karşılama yöntemleri hızla değişmektedir. Bireylerin ihtiyaçları gibi kamunun ihtiyaçları da gelişen ve dönüşen hareketli bir yapıya sahip olup; bu süreçte kamu ihale mevzuatı ve ek kanunlar kurumların ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik bir dizi kurallar bütünüdür (Kaplan, 2012, s. 21).

Türkiye'de "kamu ihalesi" yerine "ihale" kavramı yaygın olup, "ihale", "kamu ihalesi", "kamu satışı" veya bu satışlarda makul fiyatı "artırma ve eksiltme yöntemi" anlamlarında kullanılmaktadır. Sözlükte ihale, "bir işi veya malı, çok sayıda istekli arasında en uygun şekilde yapmayı veya almayı kabul eden kişiye vermek, azaltmak veya arttırmak" olarak tanımlanmaktadır. İhale kavramı, "işin en uygun olan istekliye verilmesi" anlamına gelir. İhaleyi düzenleyen kurallarda yer alan tanım ve usullere göre, ihale, alım veya satım konusu işin nitelikli ve en uygun teklifi veren istekliye emanet edildiğini gösteren işlem olarak tanımlanabilir (Ökde, Börü & Dağ, 2017, s. 729).

Kamu alımları sistemi, kamu alım sürecinin temel işleyişini ve tarafların uyması gereken normları içeren farklı düzeylerdeki düzenlemeler bütünü olarak tanımlanabilir. Kamu alımları düzeni, alım öncesi işlemler, hazırlık süreci (komisyon, ihale doküman ve ilan hazırlama, ihale yöntemi kararının alınması), teklif hazırlama ve sunumu, teklif değerlendirme ve ihale kararı, ihale duyurusu ve sözleşmenin imzalanması, yaptırım ve düzeltme mekanizmaları gibi unsurlardan oluşmaktadır (Turan, 2015, s. 33).

Kamu alımlarının kavramsal çerçevesi, kamu alımlarında etkinlik ve kamu alım ihaleleri ve çeşitlerine yer verilecek olan çalışmanın birinci bölümünde, kamu alımlarına yönelik uluslararası düzenlemeler de ele alınmaktadır. Türkiye'de kamu alımlarına yönelik yasal düzenlemelerin yer aldığı bu bölümde Türkiye'de kullanılan ihale kanunları karşılaştırmalı olarak ele alınmaktadır. Güncel uygulama

kanunu olan 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na göre ihale usulleri ile temel ilkeler bu bölümde incelenmektedir.

1.1. Kamu Alımlarının Kavramsal Çerçevesi

Kamu alımları, kim olduğumuz, nerede yaşadığımız ve ne yaptığımızdan bağımsız olarak tüm vatandaşları ilgilendirmekte ve etkilemektedir. Kamu programlarının ve projelerinin bir ülkeye ve vatandaşlarına sağladığı ekonomik, sosyal ve çevresel faydalar, büyük ölçüde kamu alımlarının nasıl yönetildiğine, yürütüldüğüne ve kontrol edildiğine bağlıdır. Ülkeler Gayri Safi Yurtiçi Hasıla (GSYİH)'larının yaklaşık yüzde 15 ila 20'sini kamu projelerine yönelik mal, iş ve hizmet alımlarına harcamakta olup; bu durum kamu alım stratejilerinin ekonomik, sosyal ve çevresel stratejiler ve eylemlerle uyumlu olmasını zorunlu hale getirmektedir (Khan, 2018, s. xiii).

1.1.1. Kamu Alımları Kavramı

Merkezi hükümet ve kamu gelirlerini kullanan diğer kuruluşların ekonomik ve sosyal işlevlerini yerine getirirken yaptıkları harcamalar "kamu harcamaları" genel terimi ile tanımlanır. Devlet mekanizmasının düzgün işlemesi için gerekli olan cari harcamalar (personel maliyetleri, bakım maliyetleri vb.), gelecek dönemler lehine yatırım maliyetleri ve artan üretim ile sosyal, ekonomik vb. amaçlara yönelik olan kamu harcamaları, herhangi bir nedenle mal veya hizmet almayan transfer maliyetlerini de içeren çok geniş kapsamlı bir alandır (Edizdoğan, Çetinkaya & Gümüş, 2015, s. 88-91).

Bu geniş alanda, "kamu ihalesi", devlet kurumlarının ihtiyaç duyduğu mal, hizmet ve yapım işlerinin piyasadan satın alınması sürecidir. Günümüzde hükümetler, üretim kapasitesini artırmak; mal ve hizmet satın almak; sosyal hizmet alt yapısını geliştirmek ve diğer devam eden faaliyetler için devlet sorumluluğunda birçok altyapı projesini yatırım harcaması olarak yürütmektedir (Çetinkaya, Filibe & Üstün, 2018, s. 313).

Özel şahıslar veya şirketler çeşitli mal ve hizmetleri satın aldıklarında, eylemlerini tanımlamak için satın alma veya tedarik planlama gibi çeşitli terimler kullanabilir. Devlet kuruluşlarında, satın alma işlevine atıfta bulunulurken de

benzer şekilde "kamu alımları" "satın alma", "sözleşme" "tedarik" ve diğer birçok varyasyona kadar farklı terimler kullanılır. Farklı terimler içerisinde en yaygın olarak kullanılanı kamu alımlarıdır. Hükümetin en yüksek düzeyde yasama ve düzenlemeye tabi olan alanlarından birisi olan kamu alımları, mal veya hizmet ihtiyacının belirlenmesi sürecinden başlayıp sözleşmenin tamamlanması ve sona ermesi ile biten mal veya hizmet edinme sürecinin tüm aşamalarını içermektedir (Lloyd & McCue, 2004, s. 2-3).

Kamu programlarının ve projelerinin temel amacı, vatandaşların yaşam standartlarını iyileştirmek ve sınırlı kaynakları zamanında, düşük maliyetli ve etkin ve verimli hizmet sunumunu sağlamaya yardımcı olmaktır. Kamu alımları, kamu harcamalarının hesap verebilirliği için kritik öneme sahiptir. Kamu alımları, iyi yönetişimi desteklemekte ve ekonomik ve sosyal kalkınmaya katkı sağlamakta ve kamuoyunun hükümete olan güvenini arttırmaya imkan sağlamaktadır (Khan, 2018, s. 2).

Kamu alımları, Dünya Bankası tarafından, kamu sektörünün mal, inşaat işleri ve hizmetlerin satın alınması, kiralanması veya bir sözleşme yoluyla elde edilmesi faaliyeti şeklinde tanımlanmaktadır. Bu yönüyle kamu alımları, bir satın alma birimi tarafından kamu fonlarının kullanımı şeklinde betimlenebilir (Decarolis & Frey, 2014, s. 187). Kamu alımları, bir kamu sektörü kuruluşunun tüketim ihtiyaçlarını karşılamak için gerekli olan mal ve hizmet kalemlerinin satın alınmasına dayalı tüm özel hukuka dayalı ekonomik işlemlerin toplamı olarak da tanımlanabilir. Kamu kurumları gerekli mal ve hizmetleri kendileri temin edemedikleri zaman, kırtasiye malzemeleri gibi temel malzemelerden havaalanları gibi karmaşık inşaat işlerine kadar geniş bir spektrumda kamu tedarik sürecini başlatmaktadır. Kamu alımlarındaki çeşitlilik, eğitim, kültür, medya, bilim, sağlık, spor ve sosyal işler ile finans, yargı, polis ve askeri hizmetler gibi alanları içeren kamu hizmet alanının heterojenliğini yansıtmaktadır (Rhode, 2019, s. 17-18).

En yalın haliyle kamu alımları, kamu programları ve projeleri için ihtiyaç duyulan mal, iş ve hizmetlerin satın alınmasına yönelik bir tedarik sürecidir. Bu tedarik süreci; devlet kurumlarının ihtiyaçlarına yönelik yıllık bütçenin hazırlanması, bütçe tahsisini takiben tedarik planlaması ve tedarik planlarının yürütülmesi aşamalarını içermektedir. Tedarik planları, ihale veya teklif verme,

sözleşme imzalama ve sözleşme yönetimini içeren bir tedarik döngüsü kullanılarak uygulanmaktadır. Bu faaliyetlerin temel amacı, uygulaması kamu ihaleleri ile desteklenen kamu programları ve projeleri aracılığıyla vatandaşlara kaliteli ve zamanında hizmet sunmaktır (Khan, 2018, s. 2).

Kompleks bir tanımlamayı içermekte olan kamu alımları kavramı, kamu politikasıyla etkileşime giren bir dizi uygulamayı ve hükümet eylemini tasvir etmektedir. Kamu alımları, en iyi şekilde, kamu yararı gözetilerek hareket edildiğinde, gerekli tüm mal, iş ve hizmetlerin devlet ve organları tarafından satın alınmasına yönelik tedarik zinciri sistemi olarak tanımlanabilir. Kamu alımları, kamu sektörünün önemli bir çalışma biçimini (modus operandi)¹ oluşturmaktadır ve kamu hizmetlerinin sunumu için prosedürel ön koşul olarak ele alınmaktadır. Birçok ülkenin yasal ve siyasi sistemleri içerisinde kamu alımlarına ilişkin düzenlemeler; kamu harcamalarında hesap verebilirlik, yolsuzluk ve siyasi manipülasyondan kaçınma ile ilgili nedenlere dayalı olarak çok disiplinli bir boyutta ele alınmaktadır. Bu yönüyle kamu alımları, kamu hizmetinin devlet ve organları tarafından sunumunda en iyi uygulamayı temsil etmekle kalmayıp, önemli bir politika aracı niteliğini de taşımaktadır (Bovis, 2005, s. 14).

Hükümetlerin kamu hizmetlerini gerçekleştirmek amacıyla kendi bileşenlerine yönelik olarak mal ve hizmet satın aldığı bir sürece atfen kamu alımları, kamusal mal ve hizmet sunumuna dayalı önemli bir kamu politikası aracıdır. Devlet alımlarıyla desteklenen tipik kamu hizmetlerine örnek olarak ulusal savunma, halk sağlığı, toplu taşıma, otoyollar ve yollar, atık yönetimi ve halk eğitimi verilebilir. Hükümetler, doğrudan kamusal mal ve hizmet sunumu sağlamanın yanı sıra dolaylı kamu hizmetleri sağlamak için de kamu alımlarını kullanmaktadır. Örneğin, çevre dostu ürünlerin pazar genişlemesini teşvik ederek sera gazlarını azaltmak da dahil olmak üzere sürdürülebilirlik hedeflerine (çevresel ve sosyal) ulaşmak için kamu alımları kullanılabilir. Ek olarak, hükümetler kadınlara ait işletmelerle sözleşme imzalayarak toplumsal cinsiyet eşitliğini geliştirmek için de kamu alımlarını kullanabilir. İster doğrudan isterse de dolaylı olsun, tüm kamu hizmet türlerinde, devlet alımlarının toplam miktarı, devletin

¹ Kriminoloji terminolojisinde "vakanın oluş şekli" veya "failin metodu" anlamına gelir ve bir kişinin çalışma metodunu veya alışkanlığını anlatmak için kullanılan Latince bir deyimdir.

ekonomik ve sosyal etkilerinin belirlenmesine olanak sağlamaktadır. Ancak, kamu alımlarının nasıl ölçüldüğü konusundaki belirsizlikler ve tutarsızlıklar nedeniyle bu etkiyi tahmin etmek oldukça zordur (Hafsa ve diğ., 2021, s. 1).

Kamu alımlarının tanımı konusunda genel bir fikir birliği olmasına rağmen, bir ülkenin toplam kamu alımlarının büyüklüğünü tahmin etme yöntemi konusunda farklılıklar söz konusudur. Kamu alımlarının büyüklüğünü değerlendirme noktasında ülkeler arasında önemli farklılıklar bulunmaktadır. Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü ve Dünya Bankası tarafından yayınlanan tahminler bile, veri toplama prosedürleri ülkeler arasında değişiklik gösterdiğinden, farklı varsayımlar ve yaklaşımlar kullanılır. Genel olarak, bilim adamları ve uygulayıcılar, kamu alımlarının boyutunu tahmin etmek için iki metodolojik yaklaşım kullanmışlardır. Bu yaklaşımlar, işlevselleştirilme biçimlerine bağlı olarak “makro yaklaşım” ve “mikro yaklaşım” olarak ikiye ayrılmaktadır. Kamu alımlarının boyutunu tahmin etmeye yönelik makro yaklaşım, Gayri Safi Yurtiçi Hasıla (GSYİH) verilerini kullanmaktadır. Makro yaklaşımda kamu alımları; ara tüketimin toplamı (ofisler için devlet alımları ve gayri safi sabit sermaye oluşumu), sermaye için devlet alımları ve devlet tarafından satın alınan piyasa üretimi (dolaylı alımlar, nakit geri ödemeler ve hibe alımları) toplanarak hesaplanmaktadır. Mikro yaklaşım ise tüm hükümet seviyelerindeki (federal/ulusal, eyalet/il ve yerel) satın alma verileri toplanarak kamu alımlarının boyutu hesaplanmaktadır. Prensipte mikro yaklaşım, kamu alımlarının boyutunu hesaplamanın en basit yoludur. Ancak uygulamada mikro yaklaşımı kullanarak alımların boyutunu tahmin etmek zordur. Çünkü verilerin mikro temelde tek tek tedarik süreçlerine dayalı olarak hesaplanması kolay olmamaktadır (Hafsa, Darnall, & Bretschneider, 2021, s. 5-6).

Doğası ve büyüklüğü nedeniyle ekonomik ve sosyal kalkınma üzerinde önemli bir etkiye sahip olan kamu alımlarının kamusal hizmet sunumu için gerekli mal ve hizmetlerin elde edilmesine ek olarak;

- Finansal faaliyetleri desteklemek,
- Yerli üreticiyi yabancı rekabete karşı korumak,
- Belirli endüstriyel sektörlerin rekabet kabiliyetini artırmak,

- Bölgesel farklılıkları gidermek,
- İstihdam yaratılmasını teşvik etmek, adil çalışma koşullarını teşvik etmek, yerel işgücü kullanımını teşvik etmek, azınlık gruplarına karşı ayrımcılığı yasaklamak, çevresel kaliteyi iyileştirmek, çalışanların eşitliğini teşvik etmek, cinsiyet farklılığına dayalı olarak fırsat eşitliğini sağlamak ve engellilerin istihdamını artırmayı desteklemek,

gibi sosyo-ekonomik veya politik işlevler bağlamında önemli etkileşimlere neden olduğu konusunda ortak bir uzlaşa bulunmaktadır (Watermeyer, 2012, s. 35).

Trepte (2004, Akt. Thai, 2017, s. 43), kamu alımlarına ilişkin düzenleyici hedefleri ekonomik, politik ve uluslararası olmak üzere üç kategoriye ayırarak incelemiştir. Birincisi, rekabetin ekonomiyi beslediği ve ekonomik verimliliği arttırdığı klasik serbest piyasa teorisine atıfta bulunan ekonomik modeldir. Bu model açıkça adil rekabeti varsayar ve piyasa başarısızlıklarına tepki vermektedir. İkincisi, kamu alımlarının sosyal veya politik hedeflere ulaşmak için bir politika aracı olarak kullanımını yansıtan politik modeldir. Bu model, hükümetlerin kamu alımlarının gücünü ve etkisini daha ileri sosyal politikalar için kullanma arayışına dayanmakta olup; sosyal değer yaratmak amacıyla ekonomik etkinliği azaltma ve rekabet bileşenlerini değiştirme noktasında önem kazanmaktadır. Üçüncüsü ise hükümetlerin kendilerini uluslararası anlaşmalar ve ticaret anlaşmaları gibi bir dizi uluslararası ticaret yükümlülüğüne bağladığını kabul eden uluslararası modeldir. Politik modele çok benzer şekilde, hükümetin satın alma kararlarının çoğu, küresel ekonomide rekabet avantajı sağlama arzusundan etkilenmektedir. Bu nedenle, kamu alımlarının düzenlenmesi, hem kamu hem de özel sektördeki yerel satıcılar ve alıcılar için koruma, geliştirme ve proaktif olarak rekabet avantajı yaratma ek boyutuna da katkı sağlamaktadır.

Kamu alımları kamu hizmet sunumunda neye ihtiyaç duyulduğunu belirleme sürecini ifade etmektedir. Bu kapsamda kamusal ihtiyaçları karşılayacak en iyi kişi veya kuruluşun kim olduğunun belirlenmesini; ihtiyaç duyulanan doğru yere, doğru zamanda, en iyi fiyatla ulaştırılmasını ve tüm bunların adil ve açık bir şekilde yapılmasını sağlamak noktasında kamu alımları önem kazanmaktadır (OECD, 2022, s. 2). Kamu alımları ayrıca, hükümetler için stratejik yönetim ve

hizmet sunumunun çok önemli bir ayağıdır. Yüksek maliyetleri nedeniyle, iyi yönetilen kamu alımları, kamu sektörünün verimliliğini artırmada ve vatandaşların güvenini oluşturmada önemli bir rol oynayabilir ve oynamalıdır. İyi tasarlanmış kamu alımları sistemleri ayrıca çevre koruma, yenilik, iş yaratma ve küçük ve orta ölçekli işletmelerin gelişimi gibi acil politika hedeflerine ulaşılmasına yardımcı olur (OECD, 2022, s. 4).

Ekonomideki en büyük alıcı olarak devletin temel amacı, gerekli kalitede mal ve hizmetleri rekabetçi bir fiyatla elde etmek ve kamusal mal ve hizmet sunumunu etkin ve verimli bir tedarik yöntemi ile gerçekleştirmektir. Tedarik prosedürleri; tüm teklif sahiplerine adil bir fırsat sağlamalı, ayrılan finansman olanaklarının karşılığını veren hizmet olanaklarına imkan vermeli ve yolsuzluk ve patronaj risklerini en aza indirecek uygulamaları özendirmelidir. Devlet ihaleleri yolsuzluğun tek olası kaynağı olmasa da, en önemlilerinden biridir. Bu nedenle de yolsuzluk risklerini en aza indirmek, mali kaynakların kullanımını optimize etmek ve rekabetin büyümesini teşvik etmek için her zaman etkin ve verimli bir tedarik sistemi kurulmalıdır. Tedarik kanunu ve prosedürlerinin Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ), Avrupa Birliği (AB), Dünya Bankası ve diğer kuruluşlar tarafından belirlenen uluslararası anlaşmalar ve standartlarla uyumlu olması gerekir. Bu gerekliliğe dayalı olarak uygulanması gerekli tedarik döngüsü aşağıdaki aşamaları içermelidir (Allen & Tommasi, 2001, s. 231-232);

- *Kullanıcı İhtiyaçlarının Belirlenmesi ve Proje Hazırlanması:* Mal ve hizmetler söz konusu olduğunda, izlenecek prosedürler, kullanıcıların ihtiyaçlarının belirlenmesini, satın alınacak mal ve hizmetlerin tespit edilmesini, ihtiyaçların mevcut kaynaklardan karşılanıp karşılanamayacağını gözden geçirmeyi içermektedir. En uygun maliyetli çözümü seçmek için kullanıcı ihtiyaçları gözden geçirilmeli ve bir proje yürütme planı hazırlanmalıdır. Bu aşamada kamu-özel sektör ortaklığının kurulabilme olasılığı da gözden geçirilmelidir.
- *Satın Alma Prosedürünün Belirlenmesi:* Satın alma sürecine ilişkin yasal çerçeve, açık rekabete dayalı ihale, yerel rekabetçi ihale veya sınırlı ihale dahil olmak üzere bir dizi seçeneği içerebilir. Bu seçimler, bir ülkenin faaliyet

gösterdiği uluslararası bağlamdan etkilenmektedir (Örneğin, AB üyeliği aday ve/veya DTÖ'nün olası bir üyesi olup olmadığı).

- *İhale Süreci:* Rekabetçi teklifler açısından projenin veya tedarik edilecek mal ve hizmetlerin özelliklerini, seçim kriterlerini ve ihale düzenlemelerini belirten resmi bir ihale duyurusu yayınlanır. Fiyat, ihalelerin verilmesinde önemli bir kriterdir ancak tek kriter değildir. Çoğu durumda fiyat, teknik ve kalite kriterlerinden daha az önemlidir. Sistematiik olarak en düşük fiyatlı teklifleri seçmek, eski veya düşük kaliteli mal veya hizmetlerin satın alınmasına yol açabilir. Düşük fiyatlı tekliflere yönelik aşırı bir önyargıdan kaçınmak için, tekliflerin önce teknik gerekçelerle, sonra maliyet temelinde olmak üzere iki adımda gözden geçirilmesi genellikle arzu edilmektedir.

İyi yönetişimin merkezi unsurlarından biri olarak kabul edilen kamu alımları, bu yönüyle bir süreç veya prosedürden çok daha fazlası olup; yönetişim ve kamu mali sisteminin temel ve ayrılmaz bir parçasıdır. Son dönemde hükümetler ve uluslar üstü kuruluşlar, artan bir şekilde, ekonomik ve sosyal reform alanını genişletmenin ve ticareti ve yabancı yatırımı teşvik etmenin bir yolu olarak kamu alımlarına olan ilgiyi arttırmıştır. Bu noktada potansiyel maliyet tasarrufları bu ilginin önemli bir bölümünü oluştursa da, kamu alımlarında artan farkındalığa ilişkin olarak aşağıdaki faktörler de önem kazanmaktadır (Knight, Harland, Telgen, Thai & Callender, 2007, s. 140);

- Hükümetlerin ademi merkezileşmesi ve kamu alım sürecindeki aktörlerin artan sayısı,
- Hem vergi mükelleflerin hem de yükleniciler ve tedarikçilerin açık ve adil bir satın alma sürecine yönelik şeffaflık talebi,
- Yabancı firmaların ayrımcı olmayan ve hukukun üstünlüğüne dayalı bir ulusal tedarik politikası yürüten ülkelerle iş yapmayı tercih etmeleri ve bunun sonucu ortaya çıkacak ticaret ve yatırım ortamı.

Kamu alımları karmaşık bir konudur. Multidisiplinerdir ve ekonominin ve toplumun tüm sektörlerini kapsamaktadır. Satın alma konusunda farklı çıkarları ve etkileri olan çok sayıda paydaşa sahiptir. Hükümetin kendisi kural koyucu, alıcı ve

gözetici; özel sektör mal, iş ve hizmet üreticisi ve sağlayıcısı; sivil toplum, bir kamu projesinin faydalarının halka ulaşmasını sağlamak için denetleyici iken bireyler kamu ihale sistemi tarafından desteklenen hükümet programlarının ve projelerinin nihai yararlanıcıları konumundadır (Khan, 2018, s. xiii).

1.1.2. Kamu Harcamaları ve Kamu Alımları İlişkisi

Kamu kurumları, siyasi, ekonomik ve sosyal görevlerini yerine getirmek için çeşitli mal ve hizmet öğelerine ihtiyaç duymaktadır ve bu öğelere yönelik taleplerini üç farklı şekilde karşılamaktadır. İlk olarak, gerekli işleri, malzemeleri veya hizmetleri kendileri üretmeye çalışabilirler. İkincisi, kamulaştırma araçlarını uygulamaya çalışabilirler (talep edilen öğenin mülkiyetini egemenlik yetkilerine dayanarak devredebilirler). Üçüncüsü, en sık seçenek olarak kamu alımlarına katılabilirler. Bu durumda kamu sektörü, özel hukuk sözleşmeleri kullanan dış tedarikçilerle ekonomik bir işlemde talebini karşılamaktadır (Rhode, 2019, s. 17).

Kaynakların maksimum verimlilikle kullanılmasını sağlayan kamu alımları, kamu kuruluşunun ihtiyaçlarını karşılayacak mal ve hizmetlerin satın alınmasının birincil amacı olan idari bir görevdir (Decarolis & Frey, 2014, s. 108). Kamu kurumları tarafından mal, hizmet ve yapım işi satın alınması bağlamında kamu alımları, hükümetler tarafından görevlerini yerine getirmek için stratejik bir araç olarak giderek daha fazla kullanılmaktadır. Hükümetler, kanun ve yönetmelikler ile mevcut kurallar doğrultusunda yürütme fonksiyonlarını icra etmenin yanı sıra kamu alımlarının etkinliğini ve verimliliğini artırmak içinde çalışmaktadır. Ekonomik bir perspektiften kamu alımları, kamu harcamalarının verimliliğini ve etkinliğini artırmak için bir kaldıraç olarak kabul edilmektedir. Ayrıca, daha geniş politika hedeflerinin (yenilikçiliği, sürdürülebilirliği, sosyal kapsayıcılığı teşvik etmek ve küçük ve orta ölçekli işletmeleri desteklemek gibi) gerçekleştirilmesi, hükümetler için kamu satın alma stratejilerinin giderek daha önemli bir parçası haline gelmektedir (OECD, 2019a, s. 134).

Hükümetler, politika uygulamalarına ve kamu hizmet sunumlarına yardımcı olmak için büyük miktarlarda mal ve hizmet satın almaktadır. Devletin özel sektörü stratejik olarak etkileyebileceği birçok yol olmakla birlikte kamu alımları doğrudan

etki bağlamında oldukça önemlidir. Bu noktada kamu alımları hükümetin “operasyonel” bir işlevi olarak görülmektedir (OECD, 2019b, s. 11)

Yaşlanan nüfus ve mali yetersizlikler gibi ortak zorluklarla karşı karşıya kalan hükümetler, kamu harcamalarının verimliliğini ve etkinliğini artırma konusunda her zamankinden daha fazla baskı altındadır (OECD, 2019b, s. 11). Bu nedenle sağlıktan çevrenin korunmasına, kamu düzenine ve ekonomik ilişkilere (altyapı, ulaşım, iletişim, enerji ve araştırma ve geliştirmeden oluşan) kadar tüm hükümet harcama işlevlerinde kullanılmakta olan kamu alımları giderek daha fazla önem kazanmıştır. Son on yılda OECD genelinde GSYİH'nın yüzdesi olarak kamu alım harcamaları, 2008'de GSYİH'nın %11,8'inden 2019'da GSYİH'nın %12.6'sına yükselerek belli bir miktar artış yaşamıştır. COVID-19 salgını, 2020'de kamu alımlarında GSYİH'ya göre oranında ani bir artışa neden olmuştur. Verilerinin mevcut olduğu 22 OECD-AB ülkesinde, kamu alımları 2019'da GSYİH'nın %13,7'sinden 2020'de %14,9'a yükselmiştir. Ülke özelinde bakıldığında Norveç (%15,8'den %17,1'e) ve Birleşik Krallık (%13,2'den %16,1'e) gibi ülkelerde önemli artışlar görülmüştür (OECD, 2021, s. 162). Bunun yanı sıra Avrupa Birliği içinde her yıl 2 Trilyon Euro'luk bir ölçekte mal ve hizmet kamu alımları gerçekleşmektedir ki bu da Birlik GSMH'sinin %19'una tekabül etmektedir (Avrupa Komisyonu, 2011, s. 4).

Kamu alımları, kamu harcamalarının (Dünya Bankası raporuna göre toplam devlet harcamalarının yüzde 70'ine ulaşan) ve satın alma harcamalarının büyük bir bölümünü yöneten hükümetin çok kompleks bir işlevi haline gelmiştir. Kamu alımlarına dayalı bir sistem; (Knight, Harland, Telgen, Thai, & Callender, 2007, s. xv);

- Satın alma yasaları ve yönetmelikleri, satın alma organizasyon yapısı (merkezi satın alma birimleri, harcamacı kuruluşlardaki satın alma birimleri),
- Tedarik süreçleri (satın alma yetkilendirmesinden, ödeneklerden sözleşme oluşumuna, sözleşme yönetimine vb.),
- Satın alma yöntemleri (teklif daveti veya teklif talebi),

- Tedarik teknikleri (yaşam döngüsü maliyeti, değerlendirme, müzakereler, vb.),
- Kamu ihale uzmanları,

gibi unsurlardan oluşmaktadır. Kamu alımlarının genel çerçevesini belirleyen bu sistem, hükümetlerin ekonomik, sosyal, kültürel, yasal, politik ve sosyal çevresinden etkilenmektedir (Thai, 2017a, s. 8).

Harcamalarının boyutu nedeniyle kamu alımları, politika yapıcıların sosyal sorunları (azınlıklara/kadınlara ait işletmelere ve küçük ve orta ölçekli firmalara yardımcı olmak), ekonomik kalkınma hedeflerini (ekonomik etkinliğe dayalı tercihler) ve çevre koruma problemlerini (yeşil tedarik sistemleri) ele almak için kullandıkları bir politika aracı haline gelmiştir. Ayrıca küreselleşmenin hız kazandığı günümüzde, satın alma görevlilerinin yalnızca ulusal yasa ve yönetmeliklere değil, aynı zamanda uluslararası ticaret anlaşmalarına da uyması gerekmektedir. Bu durum söz konusu politika hedeflerine dayalı satın alma uygulamalarını daha kompleks hale getirmiştir (Thai, 2009, s. xv).

1.1.3. Kamu Alımlarında Etkinlik

Kamu alımları, hükümetler ve devlete ait işletmeler tarafından mal, hizmet ve yapım işi satın alınması anlamına gelmektedir. Kamu ihale süreci, ihtiyaçların değerlendirilmesinden ihalelere, sözleşme yönetimine ve nihai ödemeye kadar uzanan faaliyetler dizisidir. Kamu alımları vergi mükelleflerinin parasının önemli bir bölümünü oluşturmakta olduğundan (OECD üye ülkelerinde GSYİH'nın yaklaşık %12'si ve hükümet harcamalarının %29'u); hükümetlerin, yüksek kaliteli hizmet sunumunu sağlamak ve kamu menfaatini korumak amacıyla tedarik sürecini verimli bir şekilde ve önceden sınırları belirlenmiş standartlarla yürütmesi beklenmektedir. Kamu alımları ayrıca, ilgili mali akışların boyutu nedeniyle israf, dolandırıcılık ve yolsuzluğa karşı en savunmasız hükümet faaliyeti olmaya devam etmektedir (OECD, 2022a).

Geçtiğimiz yirmi yıl boyunca kamu alımları, satın alma görevlileri tarafından, malların, işlerin ve hizmetlerin basit bir şekilde satın alınması olarak düşünülmekten; birden fazla paydaşı içeren, kamu ve özel sektör arasında önemli

bir arayüz olarak ele alınan ve nitelikli ve yetkin kamu alımları uzmanları tarafından denetlenen bir devlet faaliyetine dönüşmüştür (Khan, 2018, s. 2). İdeal bir dünyada, kusursuz bir kamu alım kararı ya da stratejisi, tüm satın alma hedeflerini karşılamalıdır. Bu noktada, kamu alım görevlileri çok hassas bir dengede olmak ve kararlarını çok farklı dinamiklere dayalı olarak vermek zorundadır. Bir kamu alım sistemi ne kadar çok hedefe sahipse, kamu alımları görevlilerinin karşılaştığı kısıtlar ya da çözmek zorunda olduğu problemler o kadar fazladır. Başarılı kamu alımları, belirli analitik becerilerin yanı sıra iyi muhakemeler gerektirdiğinden hem bir sanat hem de bilimdir (Thai, 2017b, s. 5).

Kamu alımları olgusu hem kavramsal hem de organizasyonel olarak gelişmeye devam etmektedir. Bu gelişim 1990'lardan itibaren hızlanmaya başlamıştır. Çünkü her düzeydeki hükümet "daha az kaynak ile daha verimli harcama" eğilimi noktasında artan baskı altına girmiştir. Nitekim gelişmiş ya da gelişmekte olan çoğu ülkedeki devlet kurumları, artan bütçe kısıtları altında finansman ihtiyacı duymakta; kamu harcamalarını azalma eğilimine önem vermekte; kamu alımlarında artan şeffaflık için kamuoyunun artan ilgisi ile karşı karşıya kalmakta ve verimlilik, adalet ve eşitlik hakkında daha fazla endişe duymaktadır. Bununla birlikte, kamu ihale uzmanları (public procurement professionals), hızla gelişen teknolojiler, artan ürün seçenekleri, çevresel kaygılar ve uluslararası ve bölgesel ticaret anlaşmalarının karmaşıklığı ile ortaya çıkan ve sürekli değişim içinde olan bir konjonktürel gelişme dinamiği ile karşı karşıya kalmıştır. Ayrıca, politika yapıcılar giderek artan bir şekilde kamu alımlarını sosyoekonomik hedeflere ulaşmak için bir araç olarak kullanma eğilimine girmiştir (Thai, 2009, s. 1).

Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde; ekonomik, sosyal ve politik yapılardan bağımsız olarak, güçlü ve sağlam bir kamusal satın alma sisteminin tedarik ve tedarik dışı şeklinde iki temel amacı söz konusudur. Tedarik hedefleri kaliteyi, zamanındalığı, maliyeti (fiyattan daha fazlasını), ticari, finansal ve teknik riskleri en aza indirmeyi, rekabeti en üst düzeye çıkarmayı ve bütünlüğü korumayı içermektedir. Tedarik dışı hedefler ise ekonomik (yerel veya yerel firmaları tercih ederek), çevre koruma (geri dönüştürülmüş ürünlerin kullanımını teşvik etmeyi), sosyal (azınlıklara ve kadınlara ait iş kaygılarına yardımcı olma) ve uluslararası

ilişkiler (küresel ticaretin geliştirilmesi) eksenli unsurları içermektedir. Politika yapımcıları ve kamu ihale uzmanları, her zaman bu hedefler arasında ödün verme sorunuyla karşı karşıya kaldıkları için optimum karar vermeleri çok kolay değildir (Thai, 2017a, s. 2).

Kamu alımları, özellikle bütçe uygulaması sırasında, kamu mali yönetim döngüsünde kritik bir rol oynamaktadır. Kamu alım prosedürlerinin diğer kamu mali yönetim sistemleriyle ilişkilendirilmesi, verimli ve sağlam kamu mali yönetiminin sağlanmasının yanı sıra olası maliyet aşımalarını, harcama ve talep eğilimlerini ve olası uygunsuzlukları tespit etmeye yardımcı olmanın önemli bir parçası olarak kabul edilir (OECD, 2021, s. 166). İyi organize edilmiş kamu alımları son yıllarda oldukça önemli hale gelmiştir. Kamu bütçesinin kısıtlı olduğu ve mali kriz nedeniyle yatırım talebinin artış eğiliminde olduğu son zamanlarda, maliyet etkin kamu alımları giderek artan bir ilgi odağı haline gelmiştir. Örneğin, Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD), Dünya Ticaret Örgütü (DTO) ve Avrupa Birliği (AB), ekonomik refahı teşvik etmek ve sosyal refahı genişletmek için gerekli olan iyi yapılandırılmış kamu ihale sistemlerini ve rekabet hukuku rejimlerini teşvik etmektedir (Weishaar, 2013, s. 1).

Ülkeler arasındaki kamu alımları sistemlerinin tümü, çoğunlukla verimlilik, şeffaflık ve adalet ilkelerine dayanmaktadır. Bu kapsamda kamu alım döngüsü, ihtiyaç değerlendirmesinden rekabet ilkelerine; sözleşme yönetiminden izleme ve denetime kadarki faaliyetlere dayalı bir süreci betimlemektedir (OECD, 2022). Telgen vd. (2007:21), kamu alımlarına dayalı bu süreci yedi aşamalı bir çerçevede ele almıştır:

- İlk aşamada (mal ve hizmetlerin tedarik edilmesi ve teslim edilmesi) temel husus, kullanıcılar tarafından talep edilen mal ve hizmetlerin doğru miktarda, doğru zamanda ve doğru yerde temin edilmesidir. Bu aşamada temel amaç, erişilebilirliktir.
- İkinci aşamada (mevzuata/yönetmeliğe uyum) temel husus, yolsuzluk ve yolsuzluğun önlenmesidir. Bu aşamada kamu alımlarının temel işlevi sadece sonuç (kullanılabilirlik) değil, aynı zamanda süreç açısından ele

alınmaktadır ve kamusal fonlar sadece planlanan amaca yönelik olarak kullanılmaktadır.

- Üçüncü aşamada (kamu fonlarının verimli kullanımı), önceki aşamaların hedeflerine ek olarak, gerekenden fazla harcama yapmamaya veya sabit bir miktar bütçe için en yüksek seviyede mal ve hizmet elde etmeye odaklanılır. Bu aşamada kamu alımlarının işlevi, "paranın karşılığını daha fazla almak" ile ilgilidir.
- Dördüncü aşamada (hesap verebilirlik) kamu alımları fonksiyonunun ana konusu, işini iyi yaptığını (yasama organına, genel kamuoyuna, basına) açıklayabilmeye doğru kaymaktadır. Bu aşamada kamu alım sürecinin iyi tasarlanması ve yürütülmesi gerekmektedir. Dolayısıyla önceki aşamaların unsurlarına ek olarak sürecin şeffaflığı önem kazanmaktadır.
- Beşinci aşamada (paranın karşılığı) kapsam öncekilerden daha geniştir. Kamu alımlarında önemli olan sadece maliyet (veya kaliteye karşı maliyet) değil, aynı zamanda satın alınan ürün ve hizmetlerin kuruluşa kattığı değerdir.
- Altıncı aşamada (daha geniş hükümet politikası hedeflerinin destekçisi) kamu alımlarının işlevi, kamu sektörü organizasyonunun amaçlarına katkıda bulunur. Böylece dışsal bir role de sahip olmaya başlar. Değişimin/reformun destekçisi olarak görülür ve politika tasarımına yardımcı olunur.
- Son aşama (daha geniş hükümet hedeflerinin sağlayıcısı), kamu alımlarının ekonomik/sosyal değişimde liderliği üstlendiği ve politikanın uygulanmasında tam sorumluluğa sahip olduğu aşamadır.

Kamu alımları güçlü bir uygulamadır. Edinme yeteneğini taşır; ekonomik özgürlüğü hedefler; ekonomik aktörler arasındaki ticari ilişkilerin bağlantısını gösterir; kamu hizmetlerini sunmak için gerekli süreci temsil eder; stratejik politika seçeneklerini gösterir. Bir disiplin olarak kamu alımları, sadece mal ve hizmet satın alınması gibi basit bir konudan; politika seçimlerini kapsayan ve merkezi ve ulusal

yönetişim sistemleri arasında bir arayüz ortaya çıkaran çok yönlü bir düzenleme ve yönetim aracına doğru genişlemektedir (Bovis, 2012, s. 1).

1.2. Kamu Alım İhaleleri ve Çeşitleri

Vatandaşlar, hizmetlerin zamanında, kaliteli ve uygun maliyetli sunumu için hükümetlere giderek daha fazla baskı uygulamaktadır. Artan bu baskı, hükümetleri satın alma konusunda yasal ve düzenleyici çerçeve, prosedürler ve uygulamalar, risk yönetimi, gözetim ve hesap verebilirliğin geliştirilmesi, yolsuzlukla mücadele mekanizmaları ve e-ihale dahil olmak üzere yenilikçi araçların/yaklaşımların kullanımına daha keskin bir şekilde odaklanmaya zorlamaktadır (Khan, 2018, s. 2).

Kamu alımları kamu hizmeti sunumuyla ilgilidir. Kamu kesimi hizmet üretimini bünyesinde istihdam ettiği personeli ile doğrudan yapabileceği gibi kendisiyle doğrudan bir bağı olmayan piyasa unsurları aracılığıyla da gerçekleştirebilir. Hizmet sunumuna dayalı bu ayırım bile başlı başına bir politika tercihidir. Bu tercihte ikinci seçenek kamu alımlarına hem ekonomik hem de bir hukuki çerçeve sunmaktadır. Bu çerçeveye dayalı olarak, en geniş anlamda, devletin sunmakla yükümlü olduğu bir hizmeti, belirli bir karşılıkla piyasadan satın alması durumunda kamu alımından söz edilmektedir. Ancak devletin sunmakla yükümlü olduğu hizmetlerin çok boyutlu ve aktörlü yapısı gereği kamu alımlarını da benzer şekilde karmaşık ve girift bir hale getirmektedir. Bu noktada kamu alımlarına anlam bütünlüğü katmak amacıyla ayırma tabi tutulması ve karmaşık doğasına netlik kazandırılması gerekmektedir. Bu kapsamda kamu alımları; konularına, satın alma kurgularına ve sözleşme sürelerine göre farklı ayrımlara tabi tutulabilir (Toprak, 2014a, s. 4).

Kamu alımlarının konu kapsamında ayrımı; mal ve hizmet alımları ile yapım işleri olmak üzere üç başlıkta yapılmaktadır. Bu ayırım hem Türkiye'deki ihale mevzuatı hem de Avrupa Birliği kamu alımları mevzuatında yer almaktadır. Konu temasına göre yapılan bu ayırmda mal alımları, piyasada hazır halde bulunan veya özel imalat süreci gerektiren mal veya hakları; hizmet alımları üretimi için görece daha fazla emek gücüne ihtiyaç duyulan konuları; yapım işleri ise belirli bir proje çerçevesinde bir yapı eserinin inşa edilmesini ifade etmektedir. Kamu alımlarının satın alma kurgularına göre ayrımı ise ihale süreçlerinin

biçimlendirilmesi ve yükleniciye ödenecek bedelin finansmanına göre; sabit fiyatlı alımlar ve değişken fiyatlı alımlar şeklinde iki kısma ayrılmaktadır. Sabit fiyatlı alımlarda (ihalelerde), genelde kısa süreli alımlar için, yüklenicinin teklif fiyatı üzerinden sözleşme yapılmasıyla ihtiyacın temini söz konusudur. Bu ihale türü, kamu bütçesinden karşılanan, ihtiyacın tüm detaylarının hükümet tarafından tespit edildiği ve teklif bedellerinin rekabet içinde belirlendiği alımlardır. Değişken fiyatlı alımlar (ihaleler) ise ihtiyaç sahibinin daha büyük çaplı ve uzun süreli alımları için uygulanmaktadır. Bu ihale türü, müteahhitlerin işin içeriğinde söz sahibi olduğu bütçe tahsislerinin yanı sıra, yüklenici seçiminde fiyat dışındaki faktörlerin de devreye girdiği, kullanıcı tarafından finanse edilen bir satın almadır. Konu ve satın alma temalarının yanı sıra sözleşme sürelerine göre yapılan ayırmada ise kamu ihaleleri zaman kısıtına dayalı olarak ele alınmaktadır. Sürelerine göre kamu ihaleleri, kısa süreli sözleşmeler, orta vadeli sözleşmeler ve uzun vadeli sözleşmeler şeklinde üç kısımda ele alınmaktadır (Toprak, 2014b, ss. 4-8).

Deyong (2018:957), kamu tedarik sürecini; Public Private Partnership (P3'ler), tek kaynak kullanımı ve rekabetçi teklif verme şeklinde üç ayrımda ele almaktadır. Ağırlık olarak alt yapıya dayalı ve inşaat eksenli kamu tedarik süreci kamu-özel sektör ortaklıklarını içermektedir. P3'ler, özel sektörün finansman ve inşaat açısından risklerin büyük bir kısmını üstlendiği ve altyapı, form tasarımı ve planlamadan uzun vadeli bakıma kadarki süreçlerin özel sektör sorumluluğunda olduğu performansa dayalı bir yaklaşımdır. Her bir P3 düzenlemesi, "tamamen kamusal" ve "tamamen özel" arasında bir yerde konumlanmaktadır. Düzenlemenin "özel" ucuna daha yakın olan bir proje, özel sektör katılımcılarının altyapıyı inşa ettiği, sahiplendiği ve işlettiği bir anlaşmayı içerebilir. Bu genellikle bir kamu yatırım yönetim sistemi bağlamında "Yap İşlet" (buildown-operate/Yİ) düzenlemesi olarak adlandırılır. Buna karşılık, "kamu" ucuna daha yakın olan bir proje, özel sektör katılımcılarının yalnızca işlettiği ve sürdürdüğü bir anlaşmayı içerebilir. Bu ise "OM" (operate and maintain/işlet ve bakımını yap) düzenlemesi olarak adlandırılmaktadır. Kamu alımlarının bir diğer tedarik biçimi ise tek kaynaktan ihale yöntemidir. Tek kaynağa dayalı ihale, açık rekabet süreci olmaksızın iki tarafa dayalı müzakere sürecini içermektedir. Acil durumlarda, küçük miktardaki alımlarda veya gizlilik endişelerinin olduğu durumlarda verimlilik amacıyla tek kaynak kullanımı tercih edilmektedir. Ancak, tek kaynak

kullanımı halka açık olmadığı için ve şeffaf süreç, adalet ve ayrımcılıkla ilgili endişeler nedeniyle eleştirilmektedir. Kamu alımlarına ilişkin üçüncü yöntem rekabetçi ihale sürecidir. Genel olarak ele alındığında, rekabetçi ihale sürecinin planlama, teklif verme, teklif değerlendirme ile uygulama ve izleme olmak üzere dört aşaması bulunmaktadır.

1.3. Kamu Alımlarına Yönelik Uluslararası Hukuki Düzenlemeler

Kamu alımları konusundaki düzenlemeler ülkeden ülkeye değişmekle birlikte birçok ülkenin birbirlerinden esinlenerek oluşturdukları kendi mevzuatlarında benzerlikler bulunmaktadır. Nitekim AB'ye üyelik yolunda atılan adımlardan biri olan kamu ihale mevzuatının uyumu nedeniyle 2000'li yılların başında yürürlüğe sokulan 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu da AB mevzuatı ile ciddi benzerlikler içermektedir (Aygün, 2016a, s. 22).

Kamu alımları sadece harcamalar açısından değil, aynı zamanda potansiyel tedarikçilerin gelirleri açısından da ekonomik açıdan önemlidir. Örneğin, devlet talebi inşaat sektöründeki şirketleri derinden etkilemektedir. Ayrıca savunma sanayinde, kamu yetkilileri genellikle tek müsait müşterilerdir (Rhode, 2019, s. 1). Küresel ölçekte bakıldığında kamu alım harcamaları, küresel GSYİH'nın %20'sini oluşturmaktadır (Dünya Bankası, 2016, s. 5). Bu nedenle kamu harcamalarının boyutu nedeniyle gelişmiş ülkeler başta olmak üzere tüm dünya ülkelerinde önemini hissettirmektedir. Kamu mal ve hizmetlerinin arzına yönelik kamu harcamalarının artması, kamu açıklarını ortaya çıkarmakta ve makroekonomiyi olumsuz etkilemektedir. Bu durumda kamu mal ve hizmetlerinin sunumuna yönelik bir tasarımla gerçekleştirilecek tasarruflar, kamu açıklarının kapatılmasını sağlayacak ve net vergi yükünü olumlu yönde etkileyecektir (Şahin, 2016, s. 34).

1990'lardan bu yana, gelişmekte olan ve yoksul ülkelerde kamu alımları reformu konusunda artan bir uluslararası fikir birliği bulunmaktadır. Sovyetler Birliği'nin çöküşü ve Avrupa Birliği'ne (AB) katılma olasılığı, eski komünist devletlere kamu ihale sistemlerinde reform yapmaları için teşvikler ve fırsatlar sunmuştur. Bununla birlikte, liberalizmin ve serbest ticaret ideolojisinin algılanan zaferi, dünyanın dört bir yanındaki hükümetlere özel sektörden yabancı yatırım ve diğer mal ve hizmetleri çekme fırsatı vermiştir. Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma

Teşkilatı (OECD) grubu içinde, kamu alım harcamalarının ulusal gayri safi yurtiçi hasılanın (GSYİH) %15-20'sini temsil ettiği tahmin edilmektedir ve bu oran kamu alımlarının önemi konusunda önemli bir gösterge niteliğindedir. Ancak kamu alımları reformuna yönelik araştırmalar henüz emekleme aşamasındadır ve esas olarak ulusal kurumların küresel rekabete açılmasına rehberlik eden formalitelerle ilgilenmektedir. Piyasa odaklı kamu alım reformu, özel kaynakları kamu sorunlarını çözmek için harekete geçirdiğinden, özel yatırımı çeken ve güvence altına alan kurallara dikkat edilmesi, gelişmekte olan ülkelerin daha iyi satın alma kurumları tasarlamasına yardımcı olabilir (Nyeck, 2016, s. 2-3).

Kamu alımları reformunun uygulanma hızı, büyük ölçüde bir hükümetin kendisini nasıl organize ettiğine ve devlet kurumlarının ve kamu görevlilerinin alımları yönetmek, yürütmek ve kontrol etmek için kapasite geliştirme ihtiyaçlarını nasıl karşıladığına bağlıdır. İhale reformunun başarılı bir şekilde uygulanmasının amacı, ülke ekonomisi ve müteakip özel sektörün gelişimi üzerinde önemli bir etkiye sahip olmaktır (Khan, 2018, s. 2).

1.3.1. Dünya Ticaret Örgütü Kurallarında Kamu Alımları

Dünya Ticaret Örgütü (The World Trade Organization-DTÖ), ülkeler arasındaki ticaretin kurallarıyla ilgilenen küresel uluslararası örgüttür. Örgütün temelinde, dünyanın ticaret yapan uluslarının çoğunluğu tarafından müzakere edilen ve imzalanan ve parlamentolarında onaylanan DTÖ anlaşmaları bulunmaktadır. Örgütün amacı, ticaretin mümkün olduğunca sorunsuz, öngörülebilir ve özgürce işlenmesini sağlamaktır (WTO, 2022a, s. 3).

Kamu alımları, bir ekonominin GSYİH'sının ortalama yüzde 10-15'ini oluşturmakta olduğundan önemli bir pazar ve uluslararası ticaretin önemli bir yönünü oluşturmaktadır. DTÖ'nün kamu alımları konusundaki çalışmaları, bu pazarda şeffaflığa, bütünlüğe ve rekabeti teşvik etmeye dayanmaktadır.

Bir ülkeye ait olan mallar, hizmetler ve tedarikçiler için tercihli muamele sağlamak, yabancı tedarikçilere karşı ayrımcılık yapmakta ve bu nedenle bu sektörde bir ticaret engeli işlevi görmektedir. Kamu alımları bu noktada hem Tarifeler ve Ticaret Genel Anlaşması hem de Hizmet Ticareti Genel Anlaşmasının ana hükümlerinden açıkça muaf tutulduğundan, bu engeller DTÖ'nün çok taraflı

kurallarında ele alınmamaktadır. Ancak kamu alım piyasalarının serbestleştirilmesi, hem alım verimliliği hem de ticari çıkarlar açısından fayda sağlama potansiyeline sahip olduğundan dolayı DTÖ üyeleri bu konu üzerinde çalışmaktadır. DTÖ'nün bu konudaki çalışmaları:

- Devlet Alımlarına İlişkin Çok Taraflı Anlaşma (GPA),
- Doha Kalkınma Gündemi (DDA) Devlet Alımlarında Şeffaflık Çalışma Grubu (şu anda etkin değildir),
- Devlet alımlarına ilişkin Hizmet Ticaretine İlişkin Genel Anlaşma (GATS) müzakereleri,

olmak üzere üç bileşendedir. Bu üç bileşen arasında, GPA üzerinde yapılan çalışmalar en aktif olanıdır ve önemli ölçüde ticari serbestleşme sağlamıştır. 6 Nisan 2014'te, GPA 2012 yürürlüğe girmiştir ve bu tarih DTÖ için önemli bir dönüm noktası olmuştur. Ayrıca, DTÖ Sekreterliği, gelişmekte olan ve en az gelişmiş ülkelerin DTÖ'nün devlet alımlarına ilişkin çalışmalarına etkin bir şekilde katılmalarına yardımcı olmak için teknik işbirliği faaliyetleri yürütmektedir (WTO, 2022b, ss. 8-9).

GPA, DTÖ kuralları çerçevesinde yapılan çok taraflı bir anlaşma olup tüm DTÖ üyeleri Anlaşmaya taraf değildir. Hali hazırda Anlaşmanın 48 DTÖ üyesinden oluşan 21 tarafı bulunmaktadır. Otuz beş DTÖ üyesi/gözlemcisi, Hükümet Alımları Komitesine gözlemci olarak katılmaktadır. Bunlardan 11 üye Anlaşmaya katılma sürecindedir. GPA'nın temel amacı, taraflar arasında karşılıklı olarak kamu alım piyasalarını açmaktır. Birkaç tur müzakere sonucunda GPA tarafları, yıllık 1,7 trilyon ABD Dolarından fazla olduğu tahmin edilen tedarik faaliyetlerini uluslararası rekabete (yani, mal, hizmet veya inşaat hizmetleri sunan GPA taraflarından tedarikçilere) açmıştır (WTO, 2022b, s. 11).

GPA, Anlaşma metni ve tarafların pazara erişim taahhüt programları olmak üzere esas olarak iki bölümden oluşmaktadır. Anlaşma metni, kamu ihalelerinde açık, adil ve şeffaf rekabet koşullarının sağlanmasını gerektiren kuralları belirlemektedir. Ancak, bu kurallar her bir tarafın tüm satın alma faaliyetleri için otomatik olarak geçerli değildir. Bunun yerine, kapsam çizelgeleri, bir tedarik

faaliyetinin Sözleşme kapsamında olup olmadığının belirlenmesinde kritik bir rol oynamaktadır. Yalnızca, belirtilen eşik değerleri aşan bir değere sahip listelenmiş malları, hizmetleri veya inşaat hizmetlerini satın alan kapsanan kuruluşlar tarafından gerçekleştirilen satın alma faaliyetleri Sözleşme kapsamındadır. Bağlayıcı bir uluslararası anlaşma olarak GPA, tüm taraflarının temsilcilerinden oluşan Devlet Alımları Komitesi tarafından yönetilmektedir. Anlaşmanın uygulanması, ulusal düzeyde yerel inceleme mekanizması ve uluslararası düzeyde DTÖ ihtilaf çözüm mekanizması olmak üzere iki mekanizma aracılığıyla gerçekleştirilir (WTO, 2022b, s. 5).

1.3.2. Avrupa Birliği Hukukunda Kamu Alımları

Avrupa Birliği'nde (AB), kamu alımları önemli bir ekonomik bileşendir. Kamu alımlarına yönelik harcamalar AB'nin toplam GSYİH'sinin yaklaşık %13'ünü oluşturmaktadır (Avrupa Komisyonu, 2011, s. vii). OECD ülkelerinin seviyeleriyle karşılaştırıldığında AB hükümetleri, toplam bütçelerinin ortalama %30'unu kamu ihalelerine harcamaktadır (Rhode, 2019, s. 1).

Kamu alımları Avrupa Birliği Entegrasyon sürecinin önemli bir unsurudur. Firmaların Avrupa Birliği'ne üye ülkeler ile Birlik dışındaki ülkelerle olan ticari ilişkilerini etkileme potansiyeline sahiptir ve diğer Topluluk Politikaları ile arayüz oluşturur. AB bünyesinde kamu alımları, ortak pazarın tamamlanması için gerekli olan tarife dışı engellerden birisini temsil etmektedir (Bovis, 2005, s. ixi).

AB Hukuku, Birliğe üye ülkelerdeki firmalar için eşit şartlar yaratmak amacıyla, asgari uyumlaştırılmış kamu ihale kurallarını ortaya koymaktadır. Bu kurallar, kamu makamlarının ve belirli kamu hizmeti operatörlerinin mal, iş ve hizmet satın alma şeklini düzenlemektedir. Birliğin ilgili organları tarafından alınan kararlar, ulusal mevzuata aktarılmakta ve parasal değeri belirli bir miktarı aşan ihalelere uygulanmaktadır (Europa, 2022, s. 2).

Kamu alımları ile ilgili AB müktesebatı üye ülkeler açısından şeffaflık, eşit muamele, serbest rekabet ve ayrımcılık yapılmamasına ilişkin genel ilkeleri belirlemektedir. Bu Kanun, AB genelinde ve belirli bir eşğin üzerindeki kamu kurumları tarafından özel ortak usullerin uygulanması, hizmet alımları ve alım

ihaleleri ile şikayetler ve ihale soruşturmalarına ilişkin kuralları düzenler. Bu alandaki AB kuralları:

- 2014/24/EU sayılı klasik alımları düzenleyen direktif,
- 2014/25/AB su, enerji, ulaştırma ve posta sektörlerinde faaliyet gösteren kuruluşların bir kısmının satın alımlarını düzenleyen yönerge,
- Her iki direktifin kapsadığı satın alma şikayetlerinin ele alınmasına ilişkin EEC / 89/665 ve AET / 13/13 / (tedarik için) Yönergeleri,
- İmtiyaz sözleşmelerini ilk kez düzenleyen 2014/23/EU sayılı Direktif.
- Bu kılavuz, savunma ve güvenlik alımlarını düzenleyen 2009/81 / AT Kılavuzunu içermektedir.

Bu kılavuz ilkelere ek olarak, AB'nin şeffaflık, eşit muamele ve rekabet gibi temel ilkelerini içeren, üye ülkelerdeki kamu-özel sektör ortaklıkları ve imtiyaz/istisnalar için yasal bir çerçeve olmalıdır (AB, 2022, s. 3).

Yukarıdaki direktiflerle birlikte, AB ülkelerinin ve kamu yetkililerinin Avrupa'da her yıl kamu alımları için ödediği 1,9 Trilyon Euro'nun büyük bir bölümünün harcama şekline ilişkin yeni kurallar getirilmiştir. Söz konusu direktiflerin, küçük ve orta ölçekli işletmelerin (KOBİ'ler) kamu ihaleleri için teklif vermesini daha kolay ve ucuz hale getirmesi, kamu alımları için en iyi teklifin verilmesini sağlaması ve AB'nin şeffaflık ve rekabet ilkelerine uyum niteliğini artırması beklenmektedir. Ancak yeni mevzuatın başarısı, AB ülkelerinde etkin bir şekilde uygulanmasına ve AB'deki 250.000 kamu alıcısının dijital devrimin faydalarından yararlanmaya, bürokrasiyi azaltmaya ve satın alma süreçlerini daha verimli ve ticari hale getirmeye hazır olmasına da bağlıdır (Europa, 2022, s. 5).

1.3.3. Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı ve Kamu Alımları

OECD, hükümetlere güvenin yanı sıra uzun vadeli sürdürülebilir ve kapsayıcı büyümeyi sağlamak için kamu alım sistemlerinde reform yapma konusunda hükümetleri desteklemektedir. (OECD, 2022a, s. ii). OECD, kamu alımlarının stratejik ve bütünsel kullanımını teşvik etmek amacıyla yol gösterici

mahiyette olan ve 2015 yılına ilişkin olarak OECD Kamu Alımları Tavsiyesi'ni yayınlamıştır. Tavsiye kararları, tedarik sistemlerini modernize etmek için bir referanstır ve kamuya ait olan tüm işletmelerin farkı seviyelerinde uygulanabilir. 2015 Tavsiye Kararları (OECD, 2022c, s. 3);

- Tarafların, kamu ihale sistemindeki satın alma döngüsünün tüm aşamalarında yeterli derecede şeffaflık sağlamasını,
- Tarafların, genel standartlar ve ihaleye özel önlemler yoluyla kamu ihale sisteminin bütünlüğünü korumasını,
- Taraftarların her büyüklükteki potansiyel rakipler için tedarik fırsatlarına erişimi kolaylaştırmasını,
- Tarafların, ikincil politika hedeflerine ulaşmak için kamu alımları sisteminin herhangi bir şekilde kullanılmasının birincil alım hedefine göre dengelenmesi gerektiğini kabul etmelerini,
- Tarafların şeffaf ve etkili paydaş katılımını teşvik etmesini,
- Taraftarların, hükümetin ve vatandaşlarının ihtiyaçlarını karşılamada kamu alım döngüsü boyunca verimliliği artırmak için süreçler geliştirmelerini,
- Tarafların, tedarik döngüsü boyunca uygun e-ihale inovasyonunu desteklemek için dijital teknolojilerin kullanımından yararlanarak kamu tedarik sistemini geliştirmelerini,
- Taraftarların sürekli olarak paranın karşılığını verimli ve etkili bir şekilde sunma kapasitesine sahip bir tedarik iş gücü geliştirmelerini,
- Tarafların, uygulanabilir ve uygun olduğu durumlarda, hükümetin tüm seviyelerinde, bireysel alımlardan bir bütün olarak sisteme kadar kamu alımları sisteminin etkinliğinin değerlendirilmesi yoluyla performans iyileştirmeleri sağlamasını,
- Taraftarların, kamu alım döngüsü boyunca risk yönetimi stratejilerini entegre etmelerini,

- Tarafların, uygun şikayet ve yaptırım süreçleri de dahil olmak üzere, kamu alım döngüsü boyunca hesap verebilirliği desteklemek için gözetim ve kontrol mekanizmalarını uygulamalarını,
- Tarafların, kamu alımlarının genel kamu maliyesi yönetimi, bütçeleme ve hizmet sunum süreçlerine entegrasyonunu desteklemelerini, kapsamaktadır

2015 Tavsiye Kararları, Kamu Alımlarında Bütünlüğün Artırılmasına İlişkin 2008 OECD Tavsiye Kararının temel ilkelerine dayanmakta olup; kamu alımlarının yönetişimin verimliliğe ulaşmada ve kamu politikası hedeflerini ilerletmede oynaması gereken kritik rolü yansıtacak şekilde genişletmektedir. İyi yönetilen kamu alımları, hükümetlerin politika hedeflerini daha iyi yerine getirmelerine yardımcı olarak, daha fazla kamu güvenine, gelişmiş refaha ve daha müreffeh ve kapsayıcı toplumlara doğrudan katkıda bulunur.

1.4. Türkiye’de Kamu Alımlarına Yönelik Yasal Düzenlemeler

Türkiye’de hukuk metnlerinin tamamı kamu alımlarını karşılamak için ihale terimini seçmiş olmakla birlikte bu terim 4734 sayılı Kamu İhale Kanununda kamu alımlarını, 2886 sayılı Devlet İhale Kanununda kamu satışlarını, 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanunda kamu payları veya işletmelerinin mülkiyetinin satışını ifade edecek biçimde kullanılmıştır (Toprak, 2014b, s. 3).

Kamu ihalelerinde kullanılan kaynak kamu kaynakları olduğundan, kamu ihale mevzuatının kamu kaynaklarının en iyi şekilde kullanılmasına yönelik katı kurallar içermesi, ancak bu kuralların dinamik ve değişime paralel olması kamu kurumlarının uyum sağlayabilmesi için söz konusu ve beklenen bir durumdur (Kaplan, 2012, s. 21).

Türkiye’de kamu alımlarının tarihini Osmanlı İmparatorluğu’nun son dönemlerine kadar izlemek mümkündür. Osmanlı İmparatorluğu’ndan itibaren devlet ihale sistemimizin özel yasal düzenlemelerle yapılması zorunluluğunun 1857 tarihli Nizamname ile başladığı görülmektedir. 1919 yılında çıkarılan ve 1921 yılında geçerliliği kabul edilen bir fermanla 1914 nizamnamesine bir ilave yapılmış ve ihtiyaç duyulan 500 lirayı aşan erzak ve mallar için Maliye Nezareti bünyesinde Tevhidi Mübayaat Komitesi kurulmuştur. Böylece, kurtuluş mücadelesi döneminin

hemen ardından, Osmanlı İmparatorluğu'ndan Türkiye Cumhuriyeti'ne dönüşümün yaşandığı 1921 yılında, Maliye Nezareti nezdinde büyük alımlar yapılarak merkezileştirildi (Akdoğan, 2014, s. 690).

Osmanlı İmparatorluğu döneminde 1857 yılında yapılan düzenlemelerin ardından 1925 yılında çıkarılan 661 sayılı “İhale, Müzakere ve İthalat Kanunu” ile Türk Kamu İhale Sistemine ilişkin ilk kanun çıkarılmaya başlanmış ve 1926 yılında ek kanunlar çıkarılmıştır. Ancak devlet yapısındaki değişikliklerin yanı sıra, Cumhuriyetin ilanından sonraki dönemde ekonomik alanda yaşanan sorunların etkisi ve söz konusu Kanunun yetersiz görülmesinin nedeniyle, 1934 yılında 2490 sayılı “Artırma, Eksiltme ve İhale Kanunu” kabul edilerek yürürlüğe girmiştir. Bu Kanunda 1946 ve 1979 yıllarında değişiklikler yapılmıştır. Yapılan değişikliklerde İkinci Dünya Savaşı ve sonrasındaki ilişkiler ve gelişmeler de belirleyici olmuştur. Ancak zaman içinde söz konusu Kanunun yetersiz kaldığının anlaşılmasıyla, 1984 yılında yürürlüğe giren 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ile söz konusu Kanun yürürlükten kaldırılmıştır. 2886 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesinde ihtiyaçların en uygun koşullarda ve zamanında karşılanması gibi nedenler etkili olmuştur (Bozkurt, 2009, s. 61).

Kamu tüzel kişilerinin harcama yapması ve gelir elde etmesinde ihale hukuku kurallarına ihtiyaç duyulmaktadır. Türkiye Cumhuriyeti tarihinde dört adet ihale kanunu bulunmaktadır. Bunlar 661 sayılı Hükümet Namına Vuku bulacak Müzayede, Münakasa ve İhale Kanunu; 2490 sayılı Arttırma, Eksiltme ve İhale Kanunu; 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunudur. Devletin kamusal varlığına dayanarak gelir getirici işlemlerinde 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu (DİK) kullanılmakta olup 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu (KİK) ile kamu harcamalarının yapıldığı görülmektedir (Üstün & Çalış, 2018, s. 113).

1.4.1. 661 Sayılı Müzayede ve Münakaşa ve İhale Kanunu

Türkiye’de kamu alımlarını düzenleyen ilk yasal metin Cumhuriyetin ilanından sonra 661 sayılı Hükümet Nâmına Vukû’ Bulacak Müzâyede ve Münâkasa ve İhâlât Kanunu’dur². Kanuna göre idare adına yapılacak her türlü alım,

² Müzayede, Münakasa ve İhale Kanunu Arttırma, Eksiltme ve İhale Kanunu (Resmi Ceride ile neşir ve ilanı : 28.IV.1341 – Sayı : 97) (Resmî Gazete ile Yayın ve İlanı : 28.04.1925-SAYI : 97) No. 661

satış, kiralama, inşaat, onarım, keşif ve imalat (üretim) ile işletme kapalı zarf usulü, taşıma ve benzeri işler, acil onarım işleri ile kapalı usulde teklif çıkmayan durumlarda pazarlık usulü ile ihale yapılmaktadır (Çetinkaya vd., 2018, s. 315).

Toplam 26 maddeden oluşan Müzayede ve Münakaşa ve İhale kanunu hem alım hem satım işlemlerini kapsamakla birlikte; kapalı zarf usulü ile ihale edilmesi esasına dayanmaktadır. İhale ilanı, şartnameler, komisyonların teşekkülü ile ihale kararının verilmesi gibi hususların ilk kanun metninde genel hatları ile varlığı görülmektedir. Ancak ihaleye veya komisyon kararına itiraz gibi herhangi bir idari başvuru yolu bulunmamaktadır (661 Sayılı Müzayede, Münakasa Ve İhale Kanunu, 1925, 1-5).

1.4.2. 2490 Sayılı Artırma, Eksiltme ve İhale Kanunu

Yaklaşık on yıl süre ile kullanılan 661 sayılı Müzâyede ve Münâkasa ve İhâlât Kanunu'nun ihtiyaçlara cevap vermediği gerekçesiyle yeni bir ihale kanununa ihtiyaç duyularak 1933 yılında 2490 Sayılı Artırma Eksiltme ve İhale Kanunu taslağı hazırlanmış ve kanun gerekçesi incelendiğinde³;

“Mevcut kanun ihtiyacı hakikiye göre çok noksan görüldüğünden memleketin bugünkü ve ati ihtiyaçları düşünülerek ve 1340 tarihinden beri tatbikatta rastlanan güçlükler göz önünde tutularak yeni bir kanun lahiyası tanzimine zaruret hissedilmiştir”

denilmek suretiyle 661 sayılı ihale kanunun değiştirilmesi öngörülmüştür.

2490 sayılı kanunun ile yerli istekli kavramı tanımlanarak belirli tutara kadar olan ihalelerin küçük sermayeli yerli teşebbüslerin iştirak edebilmesi için yeniden tanzim edilmiştir. Bu Kanunda, devlet alış ve satışları için uygulanacak usul ve kaideler ve ilan hükümlerinin ve teminat ile ilgili kuralların ayrıntılı olarak belirlendiği görülmektedir. Özellikle büyük bütçeli işlere yüksek sermayeli isteklilerin haricinde ufak sermayeli ciddi teşebbüs erbabının da iştirak edilmesini temin etmek ve Devlet alış ve satışlarıyla taahhütlerini yerli firmalara yaptırmak ve sonucunda ödeneklerin milli sınırlar içinde alıkoymak amaçlanarak, teminat hakkının

³ 140 Sıra No 597 numaralı müzayede ve münakaşa kanunu lâiyhası ve Maliye ve Bütçe encümenleri mazbataları, **Esbabı mucibe** lâiyhası

yerli isteklilere eski kanuna nispetle daha uygun oranda uygulaması düzenlenmiştir (597 Numaralı Müzayede ve Münakaşa Kanunu Lâyihası, 1933, ss. 3-5).

2490 sayılı kanun kapsamında artırma, eksiltme işlerine girebilmek için kanunî ikametgâh sahibi olmakla beraber istenilen teminatı ve icabında bu kanunda yazılı vesikaları göstermek şartı aranmaktadır. 661 sayılı kanuna göre, tahmini bedel belirleme ve bu bedele göre ilan sürelerinin ve teminat bedellerinin belirlenmesi daha ayrıntılı olarak düzenlenmiştir (Artırma, Eksiltme Ve İhale Kanunu, 1934, s. 1).

1.4.3. 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu

1934 yılından bu yana yürürlükte olan 2490 Sayılı Artırma, Eksiltme ve İhale Kanunu, birçok eksikliğine rağmen en az değişikliğe uğrayan kanunlardan biridir. Oldukça katı ve esnek olmayan hükümleri ile günün ihtiyaçlarına ve özellikle planlı kalkınma döneminin gereklerine cevap vermediği ileri sürülmüştür. Ayrıca, İkinci Dünya Savaşı ve savaşın sona ermesi sırasında uluslararası ticari ilişkilerde ve ülkenin ekonomik ve idari yapısında meydana gelen büyük değişiklikler nedeniyle, devlet alım ve satımlarında hızlı ve pratik prosedürlerin uygulanması gerekliliği 2490 sayılı Kanun'un değiştirilmesine yönelik bir kanun teklifi sunulmuştur (2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu Gerekçesi, 1983, s. 638).

2886 Sayılı Kanun ile kapalı ihale usulü, belirli istekliler arasında kapalı ihale usulü, açık ihale usulü, pazarlık usulü ve rekabet usulü gibi yeni ihale usulleri mevzuata girmiştir. Altı bölümden oluşan ve toplam 96 maddelik Devlet İhale Kanunu ile kamu ihtiyaçlarının karşılanmasında en ucuzu değil en iyisini almak esas alınmıştır. Bunun için idarelerin ihale komisyon görevlilerine, en uygun fiyatı belirleme ve ihale komisyonlarını seçme konusunda idareye tercih ve takdir hakkı tanınmıştır (2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu, 1983, s. 638).

1.4.4. 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu 1983 yılından 2001 yılına kadar kamunun hem alım hem satım işlemlerinde uygulanmıştır. Avrupa Birliği uyum çalışmaları kapsamında gelişen ve dönüşen ihtiyaçları karşılayamadığı, uluslararası ihale uygulaması ile paralellik göstermediği, uygulamada ortaya çıkan sorunları ele

almada yetersiz kaldığı, bütün kamu kurumlarını kapsamadığı gerekçeleri (Kamu İhale Kanunu Tasarısı, 2001, s. 1) ile sadece kamu alımlarında uygulanmak üzere Devlet İhale Kanunu yerine 2002 yılında 4734 sayılı Kamu ihale Kanunu yürürlüğe girmiştir. 2886 sayılı kanun satış ve kiralama gibi kamuya gelir sağlanmasına yönelik olan konularında hala yürürlükte olmakta birlikte kamu alımları için artık kullanılmamaktadır.

Ayrıca, Türk kamu ihale sisteminin AB ve Dünya Ticaret Örgütü gibi uluslararası kuruluşların ihale mevzuatı ile uyumlu hale getirilmesi, kamu alımları alanında uygulamayı yönlendirecek ve denetleyecek bağımsız bir kurum oluşturulması, israfın önlenmesi ve verimli hale getirilmesi ilkeleri kamu kaynaklarının kullanılması, rekabetin ve eşit muamelenin sağlanması ve etkin, şeffaf ve güvenilir bir kamu ihale sisteminin uygulanabilmesi için yeni bir ihale yasasına ihtiyaç duyulmuştur (Köktaş, 2005, s. 17-18).

Bu Kanunda; İhalelerde şeffaflık, rekabet, eşit muamele, güvenilirlik, gizlilik, kamu denetimi, ihtiyaçların zamanında ve uygun şekilde karşılanması ve kaynakların verimli kullanılması için gerekli tedbirler alınmıştır. Her türlü kaynaktan yapılan ihalelerde kamu kurum ve kuruluşlarının tek bir yasal düzenleme altına girmesini ve işlerin istekliler tarafından piyasa oranlarına uygun fiyatlarla belirlenmesini amaçlar. Tahmini bedel üzerinden iskonto yaparak ihaleye çıkmak yerine gerçekçi fiyatlarla ihale edilebilmesi adına ihale usulleri değiştirilmiştir (Kamu İhale Kanunu Tasarısı, 2001, s. 2).

4734 sayılı kanun ile ihale sürecinin tamamında idarece yapılan işlemlerde mevzuata aykırılık bulunduğu ilişkin şikâyetleri incelemek ve sonuçlandırmak; ikincil ihale mevzuatı ve yönetmelikler ile tebliğleri hazırlamak ve uygulamayı yönlendirmek; kamu ve özel sektöre eğitim vermek ve haklarında yasaklama kararı verilenlerin sicillerini tutmak üzere Kamu İhale Kurumu kurulmuştur (Kamu İhale Kanunu, 2002, s.53).

Temel ihale usulü olarak açık ihale ve belli istekliler arasında ihale, bazı şartlarda pazarlık ve doğrudan temin olmak üzere dört alım yöntemi belirlenmiştir. İhale edildikten sonra ödeneği yetmediği için durdurulan yapım ve hizmet işlerinin

yarım kalmamasını temin etmek için ödeneği olmayan bir iş için ihaleye çıkılamayacağına dair hüküm konulmuştur⁴.

1.4.5. Kamu İhale Mevzuatına İlişkin Düzenleyici İdari İşlemler

Türkiye'de 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu çerçevesinde gerçekleştirilen ihale sürecine dair ikincil mevzuatı düzenleme yetkisi Kamu İhale Kurumu'na verilmiştir⁵. Kamu ihale mevzuatına dair düzenlemelerin temel özelliği, kamu ihale süreci üzerinde kısa ve kesin etkileri olan yapısıdır. Kamu ihale hukukunun ikincil kaynakları konusunda yetkili birimler incelendiğinde üçlü bir yapı görülmektedir. Bunlardan ilki Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri'dir. Sözleşmenin uygulanması sırasında enflasyonist etkiler nedeniyle ödenecek fiyat farklarının yöntemi Cumhurbaşkanlığı tarafından belirlenir. Cumhurbaşkanlığı'nın yetkilendirildiği bir diğer alan ise Kamu İhale Kurumu'nun teşkilat yapısı ile personelin mali ve sosyal haklarının düzenlenmesidir⁶. Bu iki ana husus dışında, Kamu İhale Kanunundan muaf⁷ olan bazı konularda yapılacak alımlara ilişkin düzenleme yapma yetkisinin Cumhurbaşkanlığı'na verildiği belirtilmelidir (Toprak, 2014, s. 125).

Kamu İhale Kurumu yukarıda belirtilen yetkiyi temel ihale konularına ve denetim sürecine ilişkin çıkarmış olduğu tebliğ, yönetmelik ve standart ihale dokümanları aracılığıyla kullanmaktadır. Bu kapsamda kamu ihale ikincil mevzuatı; mal alımı, hizmet alımı, yapım işleri ihale uygulama yönetmelikleri, çerçeve sözleşme ihaleleri uygulama yönetmeliği, elektronik ihale uygulama yönetmeliği, muayene ve kabul usullerine ilişkin yönetmelikler, ihalelere yönelik başvurular hakkında yönetmelik, kamu ihale genel tebliğ ve tip sözleşme, tip idari şartname gibi diğer standart formlardan oluşmaktadır.

⁴ 4734 sayılı Kanun, Temel ilkeler Madde 5, “Ödeneği bulunmayan hiçbir iş için ihaleye çıkılamaz.”. “Bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulü temel usullerdir.”

⁵ 4734 Sayılı Kanun, Madde 53, Kamu İhale Kurumu, “Kurum, Kurul kararıyla bu Kanunun ve Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununun uygulanmasına ilişkin standart ihale dokümanı, tip sözleşme, yönetmelik ve tebliğler çıkarmaya yetkilidir. Kurul ve Kurum yetkilerini, düzenleyici işlemler tesis ederek ve özel nitelikli kararlar alarak kullanır. Standart ihale dokümanları, tip sözleşmeler, yönetmelik ve tebliğler Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe konulur.”

⁶ 4734 Sayılı Kanun, Madde 53, Kamu İhale Kurumu, “Kurul başkan ve üyelerinin aylık ücretleri Cumhurbaşkanınca belirlenir. Kurum personelinin ücretleri ile diğer malî ve sosyal hakları, Cumhurbaşkanınca belirlenecek miktar, usul ve esaslar çerçevesinde Kurul tarafından belirlenir.”

⁷ 4734 Sayılı Kanun, Madde 3, İstisnalar, “Savunma, güvenlik veya istihbarat alanları ile ilişkili olduğuna veya gizlilik içinde yürütülmesi gerektiğine Cumhurbaşkanını veya ilgili bakanlık tarafından karar verilen veya mevzuatı uyarınca sözleşmenin yürütülmesi sırasında özel güvenlik tedbirleri alınması gereken veya devlet güvenliğine ilişkin temel menfaatlerin korunmasını gerektiren hallerle ilgili olan mal ve hizmet alımları ile yapım işleri,”

Toprak (2014) düzenleyici idari işlem aracının kullanıldığı üçüncü başlık olarak, 4734 sayılı Kanundan muaf olan ihalelerde uygulanacak usulleri içeren düzenlemeleri ele almıştır. Ancak Kamu İhale Kurulunun ihale sürecinde idareleri ve isteklileri tereddütte bırakan ve mevzuatsal olarak herhangi bir düzenleme yapılmamış konularda Kamu İhale Kurulu Düzenleyici Kararları yayınlamaktadır. Bu kararlarda yer alan düzenlemeler hem idareleri hem de isteklileri bağlayıcı olması nedeniyle ihale sürecinde takip edilmesi gereken düzenlemeler arasında yer almaktadır⁸.

1.5. Kamu Alımlarında Temel İlkeler

Kamu alımları, hükümetler ve devlete ait işletmeler tarafından mal, hizmet ve yapım işi satın alınması anlamına gelir. Kamu alımları, vergi mükelleflerinin parasının önemli bir bölümünü oluşturduğundan, hükümetlerin, kaliteli hizmet sunumunu sağlamak ve kamu menfaatini korumak için bunu verimli ve yüksek standartlarda yürütmesi beklenmektedir. Kamu alımlarına harcanan büyük miktarda kamu kaynağı sadece sağlam bir idareyi değil, aynı zamanda bunun verimli bir şekilde yürütülmesini de gerektirir. Verimlilik kazanımlarını takip eden hükümetler, tedarik sistemlerini ve çeşitli mekanizma ve araçlarını sürekli olarak geliştirmekte, uygulamakta ve revize etmektedir.

Hükümetler, kamu sektörüyle iş yapma katılımını artırmak için gerekli olan ve sürdürülebilir ve verimli kamu alımları sistemlerini temin etmek için kilit başlangıç noktaları olan tutarlı ve istikrarlı kurumsal, yasal ve düzenleyici çerçevelere sahip olması gerekmektedir.

Kamu alım süreçlerinin en önemli birincil hedeflerinden biri, tüm alımların paranın karşılığını mükemmel şekilde vermesini sağlamaktır. Mevzuatta özel olarak ele alınmamasına rağmen, paranın karşılığı ihale sürecinin ana çıktılarından birisidir. Paranın karşılığı, idarenin ihtiyaçlarını karşılayan çeşitli maliyet ve maliyet dışı faktörlerin optimal kombinasyonunu ifade etmektedir. Bu çeşitli

⁸ Kamu İhale Kurulu tarafından yayınlanan Düzenleyici Karar Örnekleri; 2021/DK.D-282 İş yönetme belgesi düzenlenecek kişiye aranacak koşullar, 27.10.2021, 2020/DK.D-240, Yüklenicinin ortaklarının alt yüklenici olarak çalıştırılıp çalıştırılmayacağı 29.07.2020, 2018/DK.D-348, Mücbir Sebep Başvurusu Yapılmasının Sözleşmeye Etkisi, 07.11.2018

faktörlerin en uygun seçiminin ne olduğu, ihaleden ihaleye değişiklik gösterecek ve ihale makamının ilgili ihale sürecinden beklediği sonuçlara bağlı olacaktır.

Kamu alımlarının etkinlik ve verimliliğinin sağlanabilmesi yukarıda bahsedilen ihale süreçlerinden beklenen amacın ne kadar yerine getirildiği sorusuna bağlıdır. İhale mevzuatına dair yasal düzenlemelerin, ihale sürecinden beklenen hedeflerin yerine getirilmesi için bazı kriterler ve ilkeler barındırması gerekmektedir. Bu ilkeler ihale sürecinin hukuk kurallarına bağlı, izlenebilir, denetlenebilir bir yapıya sahip olmasına hizmet edecektir. Bu amaçla bir ticaret örgütü olarak bir araya gelen AB başta olmak üzere gelişmiş çoğu ülkelerin kamu ihalelerini düzenleyen yasal mevzuatlar, hukuki temel prensip ve ilkeler doğrultusunda hazırlanmaktadır.

Avrupa Birliği'nin ticari işleyişi ve birlik içerisinde gerçekleştirilecek ihalelere ait ilkelere ve özellikle malların serbest dolaşımı, yerleşme serbestisi ve kuruluş serbestisi ilkelerine uygun olması amacıyla; eşit muamele, ayrımcılık yapmama, karşılıklı tanıma, orantılılık ve şeffaflık gibi kavramları ve bunlardan kaynaklanan ilkeleri sağlayacak düzenlemelerin yapılması gerekliliği vurgulanmaktadır (AP, 2014, 1).

Temel hukuk ilkelerini sağlamak ve kamu alımlarının rekabete açılmasını garanti altına almak için belirlenen yukarıdaki ilkelere dayanan sözleşmelere ilişkin usullerin hazırlanması, bazı düzenlemeleri zorunlu kılmaktadır. Örneğin ihale ilanı için yayınlanan gazetelerin belirlenmesi, bilgi verme zorunluluğunun olması, ilgili yargı ve yarı yargı mercilerinin düzenleme ve kararlarının yayınlanması ve ihale duyurularının yapılması gibi hususların yasal düzenlemelerde yer alması şeffaflık ilkesinin tesis edilmesine hizmet etmektedir. Dolayısıyla bu şeffaflık unsurları kamu ihale kanununda çeşitli regülasyonları gerektirmektedir.

Kamu ihale kanununda, ulusal mevzuat hazırlanırken ve değiştirilirken Avrupa Birliği ihale mevzuatı dikkate alınmıştır. Avrupa Parlamentosu ve Konseyi'nin 2004/18/EC sayılı Direktifi, inşaat, mal ve hizmet alımı için rekabet, şeffaflık ve eşitlik ilkelerini vurgulamaktadır. Avrupa Birliği ihale kanunundaki şeffaflık ilkesi, ihale prosedürünün kanuni hükümlerle önceden belirlenmesi ve bunlara uyulması anlamına gelmektedir. Ayrımcılık yapmama veya eşit muamele

ilkesi olarak da bilinen eşit muamele ilkesi, ihale aşamalarında, tekliflerin alınmasında ve değerlendirilmesinde tarafsızlığı sağlar. Rekabet ilkesi ise çok sayıda isteklinin katılımını sağlamak için idarenin ve isteklilerin rekabeti bozan eylemlerden kaçınmasını gerektirmektedir (Üstün & Çalış, 2018, s. 116).

Avrupa birliğine uyum süreci kapsamında getirilen mali yönetim ve kontrol sürecine yönelik 5018 sayılı kanun ile ihale ve sözleşme süreçleri yeniden ele alınmıştır. Türkiye’de ihale işlemlerinde gözetilmesi gereken temel ilkelerin 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun 5’inci maddesinde sadece birer kelime halinde şu şekilde sıralandığı görülmektedir:

- Saydamlık ilkesi
- Rekabet ilkesi
- Eşit muamele ilkesi
- Güvenirlilik ilkesi
- Gizlilik ilkesi
- Kamuoyu denetimi ilkesi
- Verimlilik
- İhtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ilkesi
- Diğer İlkeler

Maddenin açıklayıcı metninde yer alan temel ilkeler, kanunun hazırlanma amacına ulaşmasını sağlayan ve bu amaçla diğer düzenlemelerin uygulanmasında ve yorumlanmasında rehber alınması gereken yasal düzenlemelerdir. Temel İlkeler, kamu ihale hukukunun referans noktaları olduğundan, hem ihale usulüne ilişkin diğer teknik düzenlemelerin, bu ilkeleri aktaran bir içeriğe sahip olması hem de uygulayıcıların tüm işlemlerde Temel İlkelerin amacına uygun hareket etmeleri gerekmektedir (Gök, 2010, s. 13).

İhale sürecinde hukuka aykırı işlem veya eylemler nedeniyle hak kaybına veya zarara uğradığını veya zarar göreceğini iddia eden aday veya istekliler ile istekli olabilecekler, bu hususta Kamu İhale Kurumuna şikayet veya itirazda bulunabilirler. Bu Kanunda yer alan temel ilkelere uyulmadığı gerekçesi ile öncelikle idareye sunulmak kaydıyla şikayet başvurusunda bulunulabilir. İdare ve kurum bu şikayetlerdeki iddiaları kanunun temel ilkelerine aykırı olup olmadığı

yönünde incelemesinin ardından ihale süreci ile ilgili bir karar vermek durumundadır. Somut olayın soyut temel ilkeler çerçevesinde değerlendirilmesi Kamu İhale Kurumunun çalışma prensibinin temelini oluşturmaktadır. Bu nedenle idarelerin yapmış oldukları her türlü idari işlemin kanunun bu temel ilkelerine uygun olması beklenmektedir.

1.5.1. Saydamlık İlkesi

İhale sürecinde idare tarafından yapılan işlemlerin kamuoyuna ve isteklilere açıklanması saydamlık ilkesinin gereğidir. Bu şekilde, idare tarafından ihale sürecinde gerçekleştirilen işlemler, istekliler ve kamuoyu açısından takip edilir, öğrenilir ve anlaşılır hale gelmektedir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanununda “ihalede açıklık esastır” şeklinde ifade edilen bu ilke “Şeffaflık İlkesi” olarak da açıklanabilir. 4734 sayılı Kamu İhale Kanununda “İdareler, ihale yapılması halinde; Şeffaflığı sağlamakla sorumludur” olarak tanımlanan Şeffaflık; açıklık ve aleniyet anlamında “rekabet” ilkesinin gerçekleşmesi için vazgeçilmezdir (Gök, 2010, s. 13).

Kamu mali yönetiminin yeniden yapılandırılması çerçevesinde son yıllarda üzerinde durulan konulardan biri de devlet hesaplarında şeffaflığın sağlanmasıdır. Uluslararası finans kuruluşları, özellikle Uluslararası Para Fonu, uluslararası finansal krizlerin ardından finansal yapının yeniden yapılanma çabalarında finansal şeffaflığa giderek daha fazla vurgu yapmaktadır. Kamu ihale sisteminde şeffaflığın sağlanması da mali şeffaflığın bir parçası olarak değerlendirilmektedir (Büber, 2008, s. 47). Şeffaflık ilkesi, kamu alımları alanında, ihale sürecinin “kamu alımlarına uygunluğunu doğrulamak için açık kurallar ve araçlarla nitelendirildiği” anlamına gelmektedir. Açık kurallar, ihale makamlarına verilen takdir yetkisinin nasıl kullanılması gerektiği konusunda kılavuz görevi görerek, hatalardan ve ticari açıdan istenmeyen durumlardan kaçınarak verimli ve etkili satın almayı kolaylaştırmaktadır (Alyanak, 2009, s. 112).

Kamu ihale sürecinde, isteklilerin değerlendirme kriterlerinin ve ihale yönteminin idare tarafından önceden duyurulması ve karar verme sürecinde şeffaflık ilkesine riayet edilmesi, idare hukukunun kendine has kurallarından kaynaklanan şüpheleri de ortadan kaldıracaktır. Bu sayede yasal denetimlerin

yürütülmesinde hız ve usul ekonomisi sağlanacaktır (Yılmaz, 2006, s. 63). Mevzuatın yayınlanması ve erişilebilirliği, tüm paydaşlar için netlik ve kesinlik sağlar ve idarelerin ve ekonomik operatörlerin oyunun kurallarını bilmesini sağlar. Tekliflerin duyurulması gerekliliği, teklif hazırlama sürecinin şeffaflığını sağlar. Teknik şartnamelerin ve seçim ve ihale kriterlerinin önceden duyurulması, ilgili tarafların bu şartname ve kriterlerin adil ve ayrımcı olmamasına olanak tanır (Pascal, 2016, s. 5). Şeffaflığın ve belgelemenin amacı insanları olaylardan haberdar etmek ve bu bilinçle yetkilileri ve yürütme organlarını sorumlu tutabilmektir. Ayrıca, ihale sürecinin bütünlüğünü sağlamak için isteklilerin hakları açısından da ihalelere ilişkin bilgiler önemlidir; insanları olaylardan haberdar ederek yetkilileri ve yürütme organlarını bu bilinçten yola çıkarak hesap verebilir kılmaktır (Rızai & Yavari, 2021, s. 295).

Kamu ihale Kanununda saydamlık ilkesini güvence altına alacak biçimde 13, 16, 24, 26, 27, 28, 29, 36, 41, 47, 55 ve 56'ncı maddeler düzenlenerek, ihale kurallarının açık ve net bir şekilde belirlenmesi, isteklilerin haberdar edilmesi, idari başvuru yolları gibi hususlar güvence altına alınmıştır. Kanun'un 13, 16 ve 24'üncü maddeleri, ihaleye ilişkin bilgi ve belgelerin, ihaleye katılma koşullarının ve yeterlilik kriterlerinin ilan edilmesini zorunlu kılmaktadır. Kanun'un 27 ve 28'inci maddelerinde, ihaleye konu teknik şartnameler ile ihale sürecinde izlenecek yasal adımların tereddüt, şüphe ve belirsizliğe yol açmayacak şekilde açık ve net bir şekilde tanımlanmış olması şartı aranmaktadır. 29 ve 36'ncı maddelerde, gizlilik ilkesi gereği açıklanması yasak olan iş ve işlemler dışında kalan tüm idari işlemlerin isteklilere açık olarak yapılması hükme bağlanmıştır. 41, 47, 55 ve 56'ncı maddelerde ihale sonucu hakkında gerekçeli bilgi verilmesi, ihale sonucunun açıklanması ve itiraz müessesesi ile saydamlık ilkesi tesis edilmeye çalışılmaktadır (Gök, 2010, s. 14). Saydamlık ilkesi, tekliflerin önceden duyurulması, yapılacak ihalede uygulanacak ilgili tüm kuralların potansiyel istekliler tarafından önceden bilinmesi ve normal şartlarda tüm basiretli isteklilerin ihale kriterlerini aynı şekilde yorumlayacaklarını garanti edebilmektir.

Saydamlık ilkesi için verilen tanım doğrultusunda belirli kurallara sahip olmak yeterli değildir. Aynı zamanda, bu kuralların ihlalleri kolayca tespit edilebilir olmalı ve kurallara uygunluk tatmin edici bir şekilde uygulanabilir olmalıdır.

Şeffaflığın teşvik edilmesinin kaçınılmaz olarak resmi kuralların oluşturulmasını ve ardından ihale makamlarına tanınan takdir yetkisinin sınırlandırılmasını gerektireceği ifade edilebilir (Alyanak, 2009, s. 114).

1.5.2. Eşit Muamele İlkesi

Tüm kamu kurum ve kuruluşları için zorunlu bir temel ilke olan Anayasa'nın 10'uncu maddesinde düzenlenen eşitlik ilkesi, temel ilkeler arasında eşit muamele ilkesi olarak Kanunda yer almaktadır. Bu ilke, ihale sırasında gerçekleştirilen işlemlerde idarenin tarafsızlığını sağlamaktadır. Eşit muamele ilkesi, isteklilerin eşitliği ve idareden onlara eşit mesafe anlamına gelmektedir (Üstün & Çalış, 2018, s. 123).

Günümüzde bu ilke, basitçe tanımlanacak olursa, benzer durumdaki kişilere veya vakalara aynı şekilde davranılması ve benzer durumda olmayan kişilere veya vakalara aynı şekilde muamele edilmemesi anlamına gelmektedir. Vakaları aynı şekilde tedavi etme zorunluluğu bulunmamaktadır. Anayasal anlamda vatandaşların kanun önünde eşitliği anlamında kullanılan bu ilke, Topluluk hukuku bağlamında anayasal eşitlik ilkesinin ekonomik hukuka aktarılması olarak da ifade edilebilir (Alyanak, 2009, s. 98).

Eşit muamele ilkesi, ihale dokümanında bazı isteklilere avantaj sağlayan veya diğer isteklileri ihaleye katılmaktan caydıracak veya ihale maliyetlerini yükseltecek hükümler içermemesini gerektirmektedir. İsteklilerden istenecek belgeler, bu belgelerin sağlanması gereken nitelik kriterleri ve ihale edilen işleri tanımlayan teknik şartname kuralları, işlerin gereksinimlerine göre belirlenecektir. İhale dosyasının alınması, açılması, değerlendirilmesi ve karara bağlanması sürecinde aynı durumdaki tüm isteklilere eşit fırsatlar tanınmalıdır. Kanunda öngörülen yaptırımlar eşit ve adil bir şekilde uygulanmalı, yapılan değerlendirmeler ve kullanılan takdir yetkisi objektif kriterlere dayandırılmalıdır (Gök, 2010, s. 17).

Eşit muamele ilkesinin uygulanmasında bazen sorunlarla karşılaşmak mümkündür. Bu ilkenin uygulanmasının kamu yararının gerektirdiği hallerde sınırlandırılabilmesi de kabul edilmektedir. Anayasa'nın 16'ncı maddesi bu konuya örnek oluşturabilir. Anayasa'nın 16'ncı maddesine göre; “Yabancılar için uluslararası hukuka uygun olarak temel hak ve özgürlükler kanunla sınırlandırılabilir”.

Bu kuralın kamu alımları için de benzer bir düzenleme içerdği görülmektedir. Bu kapsamda Kamu İhale Kanunu'nda belirlenen eşik değerlerin altındaki alımların yabancı isteklilere kapalı olması ve eşik değerin üzerindeki alımların şartnamede belirtilmesi halinde lehte fiyat avantajı sağlanması bu kapsamda değerlendirilebilir. Yerli teklif sahiplerinin yabancı teklif sahiplerine göre avantajlı konuma getiren bu kural, eşit muamele ilkesine aykırı görülse de yasal dayanağını Anayasa'nın yukarıda belirtilen hükmünden almaktadır (Yılmaz, 2006, s. 72-73).

4734 sayılı Kamu İhale Kanununda tekliflerin açılması başlıklı 36 ve tekliflerin değerlendirilmesi başlıklı 37'nci maddeleri, idarenin isteklilere eşit muamelede bulunması amacına yönelik düzenlemeler içermektedir. Bu maddeler kapsamında yapılan itirazlar eşit muamele ilkesinin ihlal edildiğine dair örnekler içermektedir.

1.5.3. Rekabet İlkesi

Rekabetin sağlanmadığı bir ihale sürecinde en uygun sözleşmecinin, en uygun bedelle bulunması mümkün değildir. Bu nedenle söz konusu ilke ihalenin varlık sebebidir. Eşitlik ilkesinin tamamlayıcısı olan söz konusu ilkenin ihlali, adayların rekabet ortamını bozan tutum ve davranışları ve rüşvet, yolsuzluk gibi bir takım gizli faaliyetler ile rekabetin maskelenmesi şeklinde ortaya çıkmaktadır. İhale suçları da, genel olarak, rekabet ilkesinin ihlali şeklinde ortaya çıkmaktadır. Rekabet, öncelikle ihaleye katılacak durumda olan herkese ulaşabilecek şekilde ilan yapılmasını, kuralların objektif bir şekilde belirlenip eşit olarak uygulanmasını ve kararların da objektif şekilde alınmasını gerektirmektedir (Başaran, Altinkölçe, Şahiner, & Barçın, 2009, s. 378).

Rekabet terimi, genel bir yarış ortamını ifade etmektedir. Rekabetin varlığı söz konusu olduğunda, herhangi bir iş için aday sayısının mümkün olduğunca fazla olması beklenmektedir. Rekabet ortamında taraflar, adil rekabet kural ve ilkelerine uymak zorundadır. Ayrıca liberal ekonomik sistemin temeli serbest rekabettir. Serbest rekabet, kaynakların verimli kullanılmasını, fiyatların düşürülmesini, maliyetlerin düşürülmesi için tasarruf edilmesini, yeni teknolojilerin bulunmasını ve üretimde kullanılmasını sağlamaktadır. Bunlar, toplumsal refahtaki artışı ifade

eden ekonomik faaliyet olarak kaynak tahsisinde etkinliği (verimlilik) ifade etmektedir (Başaran, Altınkölçe, şahiner, & Barçın, 2009, s. 381).

Rekabet ilkesinin uygulanması, kamusal kaynakların harcanması sırasında özen gösterilmesinin de bir güvencesini oluşturmaktadır. İhaleye katılanlar tarafından serbest rekabet ortamı bozulduğunda, rekabetin korunması ile ilgili kurallar uygulama alanı bulacaktır.

İhale sürecinde gerçek rekabetin varlığından söz edilebilmesi için bazı ön koşulların varlığı gereklidir. Söz konusu koşullar; ihale ilanı, ihaleye katılabilecek herkese ulaşacak şekilde; adayların seçimi herkesin bildiği objektif kriterlere göre ve şekil kurallarının eşitlik ilkesine uygun olarak yapılması gösterilebilir. Tüm ihale yöntemlerinde rekabetin varlığı yasal bir zorunluluktur. Bu nedenle çok özel bilgi ve deneyim gerektiren işler için belirli istekliler arasında ihale yöntemi uygulanması durumunda dahi, belirli istekliler arasında rekabetin tesisi gerekmektedir (Doğanyigit, 2009, s. 148).

İhale mevzuatında, rekabet ilkesinin ihlali durumunda etkin ve hızlı başvuru mekanizmalarına ilişkin kurallar başta olmak üzere ihale sürecini düzenleyen kuralların varlığı zorunluluk arz etmektedir. Satın alma sürecine ilişkin özel olarak, etkili ve hızlı çözüm yollarının düzenlenmesi ihlal edilme ihtimali olan rekabetin tekrar tesisi için önemlidir (Yılmaz, 2007, s. 93).

Bir kamu sözleşmesine teklif veren firmalar arasındaki gizli anlaşma, rekabeti engelleyen potansiyel sorunlardan biridir. Teklife davet sisteminin rekabet yaratmanın en ideal yolu olduğu belirtilse de, teklife davet aşamasında katılımcılar tarafından yapılan tekliflerin diğer katılımcıların teklifleri bilinerek verilmesi durumunda, önceden bu katılımcılar arasındaki uyumlu eylemin bir sonucu olarak rekabetin kesintiye uğraması kaçınılmazdır (Alyanak, 2009, s. 141).

Kamu ihale sürecinde rekabetin teminine yönelik spesifik bazı düzenlemeler öngörülmüştür. İhale konusu ürünün alımına ilişkin kamu idarelerince hazırlanan teknik şartnamenin rekabeti sağlayacak şekilde hazırlanması öngörülmektedir. Buna göre teknik şartnamelerin hazırlanması fonksiyonel performans ve ihtiyaçlar açısından düzenlenmesi esastır. Teknik şartnamenin isteklilere eşit erişim

sağlayacak ve tekliflerin rekabete açılmasını engellemeyecek şekilde düzenlenmesi gerekmektedir (Alyanak, 2009, s. 137-138).

Tekliflerin doğru hazırlanması rekabeti sağlamanın ön koşullarından biridir. Bu nedenle, geniş bir istekli kitlesine ulaşmak ve objektif bir rekabet ortamı sağlamak amacıyla 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamındaki ihalelerde "açık ihale usulü" getirilmiş ve diğer ihale usulleri istisna olarak kabul edilmiştir⁹. Aralarında kabul edilebilir bir tabii bağ olmadıkça, mal, hizmet ve yapım işlerinin birlikte ihale edilememesi¹⁰, mal veya hizmet alımlarının eşiklerin altında kalmak üzere bölümlere ayrılmasının yasaklanması¹¹, belli kişilerin ihaleye katılamamaları ihalede rekabeti sağlamaya yönelik mekanizmalardan bazılarıdır.

1.5.4. Güvenilirlik İlkesi

İdare, hukukun üstünlüğü ve hukuk ilkelerinin gereğine uygun olarak ihale sırasında hukuka uygun hareket etmekle yükümlüdür. Aksi takdirde isteklilerin idareye ve ihale sürecine olan güveni sarsılacaktır. Bu itibarla güvenilirlik, teklif sahiplerinin ihale sürecinde idarenin hukuka uygun hareket edeceğine olan güvenini ifade eder. İsteklilere duyulan bu güven, ihale sürecinin hukuki güvenlik ve istikrar ilkesine uygun olmasını sağlamaktadır. İsteklilerden birinin idarenin tutumu nedeniyle avantajlı veya dezavantajlı durumda olduğunu düşünmesi, güvenilirlik ilkesi ile örtüşmemektedir (Üstün & Çalış, 2018, s. 125).

Güvenilirlik ilkesi hukukun temel ilkelerinden birisi olan hukuki güvenlik ilkesi gereği de incelenmesi gereken bir ilkedir. Hukuki güvenlik ilkesi, hukuk kurallarında sık sık değişiklikler yapılarak hukuki istikrarı ve belirliliği yok eden işlemlerden kaçınılmasını, kazanılmış haklara dokunmadan bireylerin temel hak ve özgürlüklerinin güvence altına alınmasını ifade etmektedir. Güvenilirlik ilkesi; kamu ihalelerinde şartların açık, daha sonra bir değişikliğe uğramayacak şekilde

⁹ 4734 sayılı Kanun, Madde 5, "Bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulü temel usullerdir. (Ek cümle: 2/7/2018-KHK-703/171 md.) Cumhurbaşkanlığı hizmetlerinin özelliği ve güvenlik şartlarına uygun şekilde yerine getirilme zorunluluğu nedeniyle Cumhurbaşkanlığınca gerçekleştirilecek her türlü mal ve hizmet alımları ile yapım işlerine ilişkin ihaleler bu Kanunun 21 inci maddesinin birinci fıkrasının (c) bendine göre yapılabilir. Diğer ihale usulleri Kanunda belirtilen özel hallerde kullanılabilir."

¹⁰ 4734 Sayılı Kanun, Madde 5, "Aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olmadığı sürece mal alımı, hizmet alımı ve yapım işleri bir arada ihale edilemez"

¹¹ 4734 Sayılı Kanun Madde 5, "Eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal veya hizmet alımları ile yapım işleri kısımlara bölünemez."

baştan belirlenmiş, tarafların bir başka tarafı koruyucu nitelikte hareket etmeksizin tarafsız bir şekilde kendi menfaatleri doğrultusunda hareket ettiği ve verilen tekliflerin gerçekçi ve kesin olduğu bir kamu ihale sürecini ifade etmektedir (Şahin, 2016, s. 101). Güvenilirlik kavramı, idarelerin ihale ilanından sonra ihaleye katılma kurallarında, ihale usulünde, tekliflerin türünde ve tekliflerin değerlendirilmesinde değişiklik yapmamaları amaçlanmaktadır (Bilgin, 2008, s. 61).

İhale makamına duyulan güven, o idare tarafından yürütülen iş ve işlemlerin muhatabı olan kişilerin yeni bir iş ilişkisine girme istek ve kararlarını etkileyen deneyimsel bir olgudur. Yüksek güven, isteklilerin herhangi bir endişe ve tereddüt yaşamadan ihalelere katılmalarını sağlarken; düşük güven seviyesi ise tam tersi etki ile teklif sahiplerinin ilgi ve isteklerini azaltmaktadır (Gök, 2010, s. 17). Eşitlik ilkesine benzer şekilde, idarenin atacağı olumlu ve istikrarlı adımlar, ilgili idareye olan güvenin artmasına katkı sağlayacak ve bir sonraki dönem yapılacak ihalelerde katılımcıların olumlu beklentilerle teklif vermelerini sağlayacaktır (Aygün, 2016, s. 45).

1.5.6. Gizlilik İlkesi

Rekabetçi satın almanın bütünlüğünü korumak için Kurumlar, bilgileri korumak ve ihale katılımcılarına iş yapma güvenini vermek için gizliliği sağlamalıdır. İstekliler tarafından ihaleye sunulan belgelerin belirlenmiş veya tanımlanmış unsurları, ihale katılımcıları tarafından tutulan tescilli teknolojiler, belirli fikri mülkiyet ve fiyatlandırma ve personel yapıları gizli tutulmalıdır. Gizlilik ve güvenlik, satın almanın boyutuna, karmaşıklığına ve riskine uyacak şekilde ölçeklendirilmesi gereken çeşitli yollarla sağlanabilir. Gönderimlerin (ve ilgili belgelerin) fiziksel güvenliği ve ticari bilgilerin gizliliği dahil olmak üzere tanımlanmış belge yönetimi ve kontrol prosedürlerinin gizlilik ilkesi çerçevesinde yürütülmesi gerekmektedir.

İhale sürecinin objektif bir şekilde işlemesi için sınırlı ve spesifik konularda gizlilik ilkesi getirilmiştir. Gizlilik, ihalenin gizli yapıldığı ve tekliflerin gizli açıldığı anlamına gelmemektedir. 4734 sayılı Kamu İhale Kanununa göre gizlilik ilkesi, ihale sürecinde belirlenen yaklaşık maliyetin, isteklilerin tekliflerinin ve buna ilişkin bilgi ve belgelerin açıklanması gereken zamana kadar gizliliğini ifade

etmektedir. Bunların açıklanması yasaktır ve bu yasağa aykırı hareketler cezalandırılır (Çapar, 2021, s. 96).

Gizlilik ilkesi şeffaflık ilkesine aykırı gibi görünse de, bu ilkenin koruduğu gizliliğin, ihale sürecinin hukuki ve nesnel işleyişi ile sınırlı olarak ele alınması gerekmektedir. Esasen bu sınırlar, kanunda gizliliğin gerekli olduğu durumlar belirtilerek tanımlanmıştır. Bu tanımların dışında şeffaflık ilkesini ihlal eden herhangi bir gizlilik uygulaması bulunmamaktadır (Gök, 2010, s. 17).

Saydamlık ve gizlilik ilkeleri birlikte uygulanmalıdır. Buradaki gizlilikten kastedilen; teklifler belirtilen gün ve saate kadar gizli tutulacak olmasıdır. Yaklaşık maliyeti gizli tutmak da temel bir kuraldır¹². Alınan tekliflerin ve katılımcılara ait özel bilgilerin gizliliği de sağlanmalıdır. Türk Ceza Kanunu 235/2-b'de, ihale mevzuatı veya şartnamesine göre gizli tutulması gereken tekliflerle ilgili bilgilere başkalarının erişmesine izin vermek, ihaleye fesat karıştırma olarak nitelendirilmektedir (Başaran, Altinkülçe, Şahiner, & Barçın, 2009, s. 378).

1.5.7. Kamuoyu Denetimi İlkesi

Kamu denetimi ilkesi, şeffaflık ilkesinin doğal bir sonucudur. Denetimin, özellikle de kamu denetiminin olmadığı bir yerde keyfilik kaçınılmaz bir sonuçtur. Bu nedenle keyfilikten uzak ve yolsuzluk iddialarının olmadığı bir ihale sisteminin kurulabilmesi için kamu kaynaklarının kullanımı konusunda kamuoyunun bilgilendirilmesi ve kamuoyu önünde hesap sorulması gerekmektedir. Bunun sağlanabilmesi için hem ihale öncesi hem de ihale sırasında ve sonrasında ihalelere ilişkin prosedürlerin netleştirilmesi ve sonuçların açıklanmasının sağlanması gerekmektedir (Başaran, Altinkülçe, Şahiner, & Barçın, 2009, s. 377).

Kamu ihaleleri nihai olarak idareler tarafından yapılan işlemler olduğundan, bu ihalelerin de her idari işlem gibi kamu denetimine ve yargı denetimine açık olması gerekmektedir. İhale sürecinde yaşanan sorunlar ve ihalede temel ilkelerin uygulanması nedeniyle ortaya çıkabilecek olumsuzlukların araştırılması için denetim olmazsa olmazlardan biridir. Bu noktada ilgili idarenin ihale sürecini en

¹² 4734 sayılı Kanun, Madde 9, - *Yaklaşık maliyete ihale ve ön yeterlik ilanlarında yer verilmez, isteklilere veya ihale süreci ile resmi ilişkisi olmayan diğer kişilere açıklanmaz.*

başından itibaren kendi kendini denetlemesi ve incelemesi, dış denetim olarak yargı denetiminin de mümkün olması önemlidir (Aygün, 2016, s. 46-47). Kamu denetimi ilkesinde, kamu kaynaklarının kullanımında etkinliğin sağlanması amacıyla, ihale uygulamalarının her aşamasında kamuoyunun bilgilendirilmesi ve kamuoyu önünde hesap verme yükümlülüğünün tesis edilmesi öngörülmüştür (Aksoy & Şimşek, 2010, s. 36).

1.5.8. İhtiyaçların Uygun Şartlarla ve Zamanında Karşılanması İlkesi

Kamu kaynaklarının etkin, ekonomik ve verimli kullanılması sonucunun elde edilmesi, ihtiyaçların uygun koşullarda ve zamanında karşılanmasına bağlıdır. İhtiyaçları zamanında ve uygun koşullarda karşılamak, gerekli niteliklere sahip mal, hizmet veya yapım işlerini en uygun maliyetle sunmak; diğer bir deyişle harcanan paraya maksimum fayda sağlamayı amaçlar. Amaç en düşük fiyattan satın almak değil, istenilen kalitedeki ürünü tercih edilen fiyattan tedarik etmektir. Böylece fiyat ve kalite dengesinin sağlanacağı öngörülmektedir.

İhtiyaçların uygun koşullarda karşılanması ilkesinde uygun koşulların ifadesi, farklı anlayışları ifade edebildiği için yoruma açık bir ifadedir. Söz konusu ilke; uygun şartlarla ihale öncesi tüm hazırlıkların yapılması, eksik, açık veya halkın kontrolü dışında hiçbir alanın olmadığı bir ortam olabileceği gibi, minimum maliyetle maksimum verim elde edilmesi anlamına da gelebilir (Şahin, 2016, s. 103).

Kanunda bahsedilen son ilke ihtiyaçların uygun şart ve zamanda yapılmasıdır. Buna verilebilecek en güzel örneklerden biri gıda malzemelerinin bozulmaları ihtimaline karşı uzun süre depoda beklemeyecek şekilde ve tüketilmeye yakın zamanda alımının yapılmasıdır. Diğer bir ifadeyle, yıllık tüketim gerektiren mallar için uzun senelere yaygın alım yapılmaması bu ilke ile bağdaşacaktır. Ayrıca, zamanlama açısından da mevsimsellik gerektiren alımlarda doğru mevsimde alım yapılması önemlidir (Aygün, 2016, s. 47).

4734 sayılı Kanuna bağlı olarak yapılan sözleşmelerin düzenlenmesi ve uygulanmasına ilişkin hususları düzenleyen 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununda sözleşmenin feshi ve gecikme cezasının uygulanmasına ilişkin hükümler mevcuttur. Yüklenicinin işi zamanında tamamlayamaması durumunda

ihale dokümanında belirlenen süre içerisinde, ihale edilen işin tamamlanmasını garanti altına almayı amaçlar. Üstün ve Çalış (2018), söz konusu hükmü, ihale kanununda hakim olan ihtiyaçların zamanında karşılanması ilkesiyle ilişkilendirmiştir.

Şahin (2016), ihtiyacın zamanında karşılanması ilkesini, idarenin ihtiyaçlarına yönelik kamu ihalesinin zamanlama açısından uygun zamanda yapılması olarak ele almıştır. Kamu İhale Kanununda ihtiyaçların zamanında karşılanmasına ilişkin bir açıklama yapılmazken; Kamu İhale Kanunundan önceki yasal mevzuat olan Devlet İhale Kanununun 2'nci maddesinde *“mutlak bir zorunluluk olmadıkça ihaleye işin niteliğine göre en uygun fiyata tedarik etmenin mümkün olduğu mevsimlerde çıkılır.”* şeklindeki emredici hükümle ihalenin en uygun zamanda yapılması düzenlenmiştir. Bu nedenle kanun koyucu, işin en avantajlı fiyata yapılabileceği zamanın seçimini öngörmekle birlikte, acil durumlarda ihalenin öncelikli yapılabileceği kanaatinde olduğu görülmektedir.

İhtiyaçların uygun koşullarda karşılanmasında ve kaynakların verimli kullanılması hedefine ulaşılmasında zamanlama en önemli faktördür. En uygun zamanın seçilememesi, uygun koşullarla tedariki zorlaştıracak veya imkansız hale getirecektir. İnşaat işlerinde gerekli planlamayı yaparak en uygun zamanda ihaleyi gerçekleştirmek ve çalışılabilir döneminin başında şantiyeyi teslim edebilmek büyük önem arz etmektedir. Bu hususun sağlanması, yatırımın kesintisiz olarak programa uygun olarak gerçekleştirilmesi ve tamamlanması için zorunlu olmasının yanı sıra; fiyat farklılıkları, süre uzatımları ve ödeneklerin devri gibi zaman kaybına ve maliyet artışına neden olacak külfetlerin önüne geçilmesi açısından da gereklidir. Mal ve hizmet alımında ihtiyacın konusu ve miktarı ile izlenecek ihale takvimi arz piyasasındaki koşullar dikkate alınarak belirlenmelidir (Gök, 2010, s. 19).

1.5.9. Diğer İlkeler

Genel hukuk kuralları gereği ihalelerde idarelerin ihtiyacı olan mal ve hizmetleri şartları taşıyan en uygun fiyatlı istekliden temin edilmesi esastır. Yukarıda bahsi geçen her bir ilke bu amacın tesis edilmesi için varlığını sürdürmektedir. Dolaylı olarak bu temel ilkelerin gerçekleşmesine katkı sağlayacak bazı düzenlemeler de temel ilkelerle birlikte sayılabilir. Örneğin farklı tür

ihtiyaçların bir arada ihale edilmesi ihaleye katılımı azaltabileceğinden rekabet ilkesinin tesisine katkı sağlamak amacıyla, farklı bir ihaleye konu olabilecek ihtiyaçların bir arada ihale edilmemesi gerekliliği temel ilkeler başlığı altında düzenlenmiştir. Ayrıca ihale süreçlerinin kesintiye uğramasını ve işin yarıda kalmasını önlemek amacıyla ödeneği bulunmayan işlerin ihalesine çıkılmamasına dair düzenleme temel esaslar arasında sayılmaktadır.

Farklı bir ihale konusu olabilecek ihtiyaçların bir arada ihale edilmemesi; 2886 sayılı Devlet İhale Kanununda aynı amacın gerçekleştirilmesine yönelik hüküm, "diğer istekliler tarafından karşılanması mutlak olan çeşitli işler birlikte ihale edilemez" şeklinde yer almıştır. Öngörülen düzenlemede, ihtiyacın doğrudan kaynaktan karşılanması bu çerçevede; yapım işinin inşaat müteahhidine yaptırılması, malın tedarikçiye temini ve hizmet sağlayıcıya hizmet alımı şeklinde daha ekonomik, akılcı ve katılımı artırıcı bir sonuç sağlanması amaçlanmaktadır. Aynı amaçla 4734 sayılı Kanun'un temel ilkeleri içeren maddelerinde de benzer bir düzenleme bulunmaktadır: *"Aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olmadığı sürece mal alımı, hizmet alımı ve yapım işleri bir arada ihale edilemez."* Aynı bir ihale konusu olabilecek miktar ve bedeldeki bir ihtiyaç, rekabet koşullarının artırılması amacıyla mal, yapım ve hizmet işlerinin aralarında doğal bir bağlantı olmadığı sürece bir arada ihale edilmemesi gerekmektedir. Örneğin temizlik hizmet alımında, kullanılacak temizlik malzeme ve demirbaşların hizmet veren firmadan alma zorunluluğu bulunmadıkça ayrı bir mal alımına konu edilmesi gerekmektedir.

İhtiyaçların eşik değerinin altında kalması amacıyla kısımlara bölünememesi; İşin yaklaşık maliyetine göre belirlenen eşik değerler, 4734 sayılı Kanun'un 8'inci maddesinde yer almaktadır. Söz konusu tutarlar, Kanunun 63'üncü madde hükmü uyarınca ihalenin yabancı isteklilere de açık yapıp yapılmayacağı, ilan yapılmaksızın pazarlık usulü veya doğrudan temin ile ihtiyaçların giderilip giderilemeyeceği belirlenmektedir. Söz konusu düzenlemeler uyarınca, işin kısımlara bölünerek yaklaşık maliyetin eşik değerlerin altına çekilerek ilan süre ve kurallarının değiştirilmemesi esastır. 4734 sayılı kanunun temel esaslar bölümünde; *"Eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal veya hizmet alımları ile yapım işleri kısımlara bölünemez"* düzenlemesi yer almaktadır. Pazarlık veya doğrudan temin

limitinin altına çekilecek şekilde kısımlara bölünmesi, pazarlık yönteminde ilan yapılma zorunluluğunun bulunmaması, 22'nci maddenin (d) bendine göre yapılacak doğrudan teminde ise ilan ve rekabete açık bir ihale yapılmasını engelleyebilecek bir sonuç doğurabilecektir.

Ödeneği bulunmayan işlerin ihale edilememesi; Kanunun öngördüğü "Ödeneği bulunmayan hiçbir iş için ihaleye çıkılamaz" kuralı, kamu görevlilerinin idareyi bütçe yapanların tasarrufu dışında taahhüt ve borç altına sokmaması temel mantığına dayanmaktadır ve bütçenin belirlediği ihtiyaçlar için bütçede belirlenen limitler dâhilinde harcama yapılabilmesidir. Kural gereği ödeneğin bir bütçe yılı içinde yapılacak mal veya hizmet alımları ile inşaat işlerinde işin tamamını kapsayacak şekilde bütçede düzenlenmesi zorunludur (Gök, 2010, s. 22).

4734 sayılı kanunun kamu alımları açısından getirdiği temel ilkeler birlikte değerlendirildiğinde, tüm ilkelerin birbiriyle yakın ilişki içinde olduğu anlaşılabılır. Bu ilkeler arasında merkeze alınabilecek ilke kuşkusuz rekabet ilkesidir. Ayrıca şeffaflık ilkesi rekabet ilkesiyle birlikte en çok bahsedilen ilke olup akademik çalışmaların en yaygın konusu olmaktadır. Rekabet ve şeffaflık ilkelerinin bir arada sunulduğu ihalelerde diğer ilkelerin de otomatik olarak sağlandığı veya kolaylıkla sağlanabileceği söylenebilir (Aygün, 2016, s. 48).

1.6. Kamu Alımlarında Uygulanan Temel İhale Usulleri

Kamu ihale süreçleri ihtiyacın türü, miktarı ve aciliyeti gibi bazı nedenlerden dolayı farklı ihale usulleri ile yapılması gerekebilir. İhtiyacın uygun zamanda, uygun şartlarla ve en avantajlı fiyatla temin edilme prensibi zamanla farklı ihale türlerini ve alım şekillerini ortaya çıkarmıştır. Her ihtiyacın rekabetin tesis edilmesi amacıyla ilan yapılmak suretiyle ihale edilmesi, miktar olarak ilan bedellerini dahi karşılayamayacak alımlarda kamuyu ek külfetlere maruz bırakabilir. Bu yüzden alımın miktarı, bedeli, temin edilme süresi gibi faktörler farklı ihale türlerini zorunlu kılmaktadır.

İhaleler alım-satım işlemleri, mal-hizmet-yapım işleri, acil olup olmadığı, katılımcı sayısı, ilan yapılıp yapılmaması, açık-kapalı ve ödeme şekli gibi birçok değişkene göre sınıflandırılabilir. İhale yetkilisi kendisine verilen yetki ve sorumluluk çerçevesinde Kanunda sıralanan uygun bir ihale usulünü belirlemek

zorundadır. Erözkan (2018) çalışmasında ihaleleri çeşitlerine göre; ödeme tutarına göre ihaleler, arz ve talebe göre ihaleler, ödeme konusu işin miktarına göre ihaleler, teklifin hazırlanış biçimine göre ihaleler olarak incelemiştir (Erözkan, 2018, s. 8-9).

McAfee ve McMillan (1987), tek bir mal ya da hizmetin alındığı ya da satıldığı durumlarda, ihaleleri genel olarak dört grupta ele almıştır. Bu kapsamda ihaleler; İngiliz İhalesi, Hollanda İhalesi, İlk Fiyat Kapalı Teklif İhaleleri, İkinci Fiyat Kapalı Teklif İhaleleri olarak ele alınabilir.

İngiliz İhalesi; Bu ihale yönteminde teklifler açık olarak alınır ve teklif verenler tarafından fiyat sürekli olarak artırılır. Artan Fiyat Müzayedesini olarak da bilinen bu yöntemin farklı kuralların uygulandığı iki çeşidi vardır. Bunlardan ilkinde, müzayedeyi yöneten düşük bir fiyatla başlayarak, teklif veren sayısı bire düşene kadar fiyatı sürekli olarak artırır. Diğer yöntem ise isteklilerin sürekli yükselen bir fiyat karşısında ellerini kaldırarak belirlenen fiyatı kabul ettiklerini göstermeleri ve fiyat beklentilerinin üzerine çıktığında geri çekildiklerini belirtmek için ellerini indirmeleridir (Erözkan, 2018, s. 9-10).

Hollanda ihalesi; İngiliz müzayedesinin tam tersi olan bu müzayedede teklif veren, tekliflerini yüksek fiyattan başlatıp aşağı indirmektedir. İndirimli fiyatları ilk kabul eden kişinin kazanacağı ihale türünde, tüm katılımcılar teklifleri açıkça bilmektedir. Hollanda'da çiçeklerin bu şekilde satıldığı bilinmektedir. Alım ihalelerinde, ilk açılış fiyatından sonra artan fiyatları ilk kabul eden istekli ihaleyi kazanmaktadır (Aygün, 2016, s. 18).

İlk fiyat kapalı teklif ihaleleri; İlk fiyat kapalı teklif verme ihalesinde, teklifler kapalı zarf içinde alınır ve ihale sonucunda en yüksek teklifi veren teklif bedeli üzerinden ihaleyi almaktadır. Artan fiyat ihalesi ile artırma arasındaki en büyük fark; isteklilerin artan fiyat açık artırmasında diğer teklifleri görmeleri ve buna bağlı olarak kendi tekliflerini sürekli değiştirmeleridir. Ancak bu ihale yönteminde her katılımcı sadece bir kez teklif verebilmektedir (Erözkan, 2018, s. 12).

İkinci fiyat kapalı teklif ihaleleri; Bu ihale türünde en düşük teklifi veren (satış ihalelerinde en yüksek teklifi veren) ihaleyi kazanırken, kazanan istekli bedelini ikinci sırada yer alan teklif bedelini ödemektedir. Bu ihale türünde

katılımcılar birbirlerini tanımadan ve bağımsız olarak kapalı zarflar içinde tekliflerini sunarlar. Ancak, en yüksek teklifi veren ihaleyi kazanırken ikinci en yüksek teklif bedelini öder. Birçok teorik faydası olmasına rağmen, bu yöntem nadiren kullanılır (Aygün, 2016, s. 19).

Açıklanan bu ihale türlerinin kendi içlerinde karşılaştırılması veya aralarından en iyisinin bulunması konusunda literatürde bir görüş birliği bulunmamaktadır. Diğer bir deyişle, İngiliz ihalesinin Hollanda ihalesine göre avantajları olduğu gibi, Hollanda ihalesinin İngiliz ihalesine göre daha iyi sonuç verdiği durumlar da söz konusudur (Aygün, 2016, s. 19).

İngiliz ihaleleri ile kapalı ihalelerin karşılaştırıldığı çalışmada Aygün (2016), ihale konusu malın değerinin kişiden kişiye değiştiği durumlarda İngiliz ihalesinin teklif sahibi için daha faydalı olacağını ifade etmektedir. Örneğin, resim tablolarının satışı söz konusu olduğunda, değerlendirme çok değişkenlik gösterebilir. Bu durumda kapalı teklif verilmesi halinde tek teklif verecek olan alıcılar, ihale konusu resmin diğer alıcılar tarafından ilgi görmeyeceğini düşünerek düşük teklif verebilirler. Ancak müzayede yapıldığında tabloyu en çok almak isteyen alıcı, diğer potansiyel alıcıları göreceği için sürekli artan teklifler sonucunda maksimum teklifini verecektir. Bu nedenle tablo satışlarında müzayede yöntemi kullanılmaktadır. Öte yandan, kamu tarafından yapılan savunma alımlarında, ihaleye katılan isteklilerin diğer firmaların tekliflerini görerek ihaleye girmeleri, alıcının yüksek fiyattan alım yapmasına neden olacaktır.

AB Avrupa Toplulukları Adalet Divanı Direktifi, kamu ihalelerinin düzenlenmesinde idarelerin uyması gereken ihale usullerine ilişkin kuralları içermektedir. Mevcut kamu ihale direktifinde dört tür ihale prosedürü vardır. Bunlar; “açık ihale usulü”, “belirli istekliler arasında ihale usulü”, “önceden ihale ilanlı veya ilansız pazarlık usulü” ve “rekabetçi müzakere usulü” şeklinde gösterilmektedir. Bununla birlikte, 2004/18/EC Direktifinin yukarıda belirtilen ihale prosedürlerine dayanan “çerçeve anlaşması” ve sadece çevrimiçi elektronik iletişim kullanılarak gerçekleştirilen “elektronik açık artırma” ve “dinamik satın alma sistemi” olarak tanımlanan yeni kavramları da tanıtmaktadır (Alyanak, 2009, s. 165-166).

Türk kamu ihale sisteminde "açık ihale usulü", "belirli istekliler arasında ihale usulü" ve "pazarlık usulü" olmak üzere üç ihale usulü öngörülmüştür. İhale usulü olarak değerlendirilmeyen "doğrudan temin yöntemi" ve "tasarım yarışmaları" da alım yöntemi olarak yer almaktadır (Büber, 2008, s. 159).

1.6.1. Açık İhale

Açık ihale usulü, rekabet ilkesinin uygulandığı en yaygın halka arz şeklidir. Bu yöntem, ihale ilanına uygun olarak idare tarafından istenen yeterlilik kriterlerini sağlayan herkesin ihaleye katılabildiği bir yöntemdir. Uygulamasında 2886 sayılı Devlet İhale Kanunundaki kapalı ihale usulüne benzerdir. İdarenin bu usul ile gerçekleştireceği bütün alımlar ilan edilir (Demirboğa, 2017, s. 185).

Açık ihale usulü, bir kamu ihalesi ile ilgilenen tüm firmaların ihale ile ilgili olarak yayınlanan duyuruya dayanarak teklif verebildiği bir süreçtir. Bu ihale, yalnızca ihale katılımı açısından en üst düzeyde rekabeti sağlamakla kalmamakta, aynı zamanda diğer yöntemlere göre daha fazla şeffaflık sağlamaktadır. Bu işlem normalde tek aşamadan oluşmakta ve idarelerin ihale duyurusunu yayımladıktan sonra tekliflerin alınması ve bu tekliflerin ihalenin sonuçlandırılması için değerlendirilmesi şeklinde gerçekleşmektedir (Alyanak, 2009, s. 168).

İstekliler, hem seçim (yeterlilik) bilgilerini hem de idare tarafından ilan edilen şartlara göre tekliflerini sunmaktadır. İdare çok sayıda teklif alabilmekle birlikte alacağı teklif sayısını önceden belirleyememektedir. Ancak bu, tüm tekliflerin değerlendirileceği anlamına gelmemektedir. Yalnızca gerekli belgeleri sunan ve seçim kriterlerini karşılayan uygun nitelikteki isteklilerin teklifleri değerlendirmeye alınmaktadır. Teklifler, ekonomik açıdan en avantajlı teklif bazında değerlendirilmektedir (Pascal, 2016, s. 2).

Açık ihale usulü herkese açıktır ve ihale sırasında teklif sahibi ile herhangi bir görüşme yapılmaz. İhalede, aday teklifini kapalı bir zarf içinde hazırlar. İhale dosyasının teslimi, ihale komisyonu tarafından belirlenen son teslim tarihinden önce iadeli taahhütlü posta veya kurye ile yapılır. Sunulan teklifin geri alınması da mümkün değildir.

Türk kamu ihale sisteminde açık ihale, ilanda belirlenen gün ve saatte isteklilerin katılımı ile herkese açık olarak gerçekleştirilir. İhale komisyonuna ulaşan teklifler alınış sırasına göre istekliler huzurunda açılarak evrak kontrolü yapılmaktadır. Belgeleri eksik olmayan ve geçerli bir teminat ile teklif mektubu bulunan bütün teklifler yaklaşık maliyet ile birlikte isteklilerin huzurunda açıklanır. Tekliflerin ayrıntılı değerlendirilmesi amacıyla isteklilere açık oturum kapatılır. Ayrıntılı inceleme sonrası en avantajlı teklif sahibi istekli ile varsa ikinci avantajlı istekli belirlenerek ihale yetkilisinin onayına sunulur ve ihale süreci tamamlanır.

1.6.2. Belli İstekliler Arasında İhale Usulü

Belli istekliler arasında ihale usulü, 4734 sayılı Kanunda yer alan ihale usullerindendir. Kanunun beşinci maddesinde sayılan temel ihale usullerinden olan bu ihale; *“Ön yeterlik değerlendirmesi sonucunda idare tarafından davet edilen isteklilerin teklif verebildiği usul”* olarak tanımlanmıştır. 4734 sayılı Kanunda belirlenen şartların¹³ oluşması durumunda, ön yeterlik ilanında ve dokümanında belirtilerek idarece davet edilen isteklilerden, yeterlikleri tespit edilenler arasından dokümanda belirtilen kriterlere göre sıralanarak listeye alınan belli sayıda isteklinin davet edildiği yöntemdir (Kamu İhale Kanunu, 2002, 20).

Belirli istekliler arasındaki ihale iki aşamalı bir prosedüre sahiptir. İlk aşamada adayların yeterlik belgeleri değerlendirilir ve idare tarafından talep edilen adayın ekonomik, teknik ve iş gücü yeterliliklerinin işin yapılmasına uygunluğu değerlendirilir. İdarenin bu değerlendirmedeki ölçüsü, ihale dokümanında ve ihale ilanında işin kapsamına ve muhammen bedele göre tespit edilen yeterlilik kriterlerine bağlıdır. Ön yeterlilik aşaması olarak adlandırılan ilk aşamada, isteklilerden işin maliyetine ilişkin fiyat teklifi istenmez. Belirli istekliler arasından ihale prosedürünün ikinci aşamasında teklif için davet edilecek isteklilerin belirlenmesi söz konusudur. Ön yeterlik duyurusunda belirlenen sayının veya yeterliliği geçen isteklilerin teklif vermeye davet edildiği ikinci aşamada ise en avantajlı teklifin belirlendiği mali teklifler alınır (Demirboğa, 2017, s. 187-188).

¹³ 4734 Sayılı Kanun, Madde 20, birinci paragraf; *“Yapım işleri, hizmet ve mal alım ihalelerinden işin özelliğinin uzmanlık ve/veya ileri teknoloji gerektirmesi nedeniyle açık ihale usulünün uygulanamadığı işlerin ihalesi ile yaklaşık maliyeti eşik değerin yarısını aşan yapım işi ihaleleri bu usule göre yapılabilir.”*

4734 sayılı Kanunda, ihaleye çağrılabilir aday sayısının beşten veya istekli sayısının üçten az olması halinde ihale iptal edilir (*Kamu İhale Kanunu*, 2002, 20). Bu nedenle, bu prosedürde, en az beş katılımcı davet edilmeli ve en az üç katılımcı fiilen teklif sunmalıdır. Katılımcı sayısının üçten az olması nedeniyle ihalenin iptal edilmesi durumunda, ihale dokümanının incelenmesi, hata ve eksikliklerin düzeltilmesi ve önceden seçilen tüm katılımcıların yeniden davet edilmesi suretiyle ihale tamamlanabilir (*Kamu İhale Kanunu*, 2002, 20).

İdarelerce belli istekliler arasında ihale usulünün tercih edilebilmesi için bazı şartların olması gerekmektedir. Bu şartlardan birincisi İhtiyacın; açık ihale ile temini mümkün olmayan ileri teknoloji gerektiren bir iş olması durumunda bu yöntem kullanılabilir. İkinci olarak eşik değerin yarısını aşan yapım işi olması halinde bu yöntemin tercih edilebileceği kanunda hüküm altına alınmıştır.

1.6.3. Pazarlık Usulü

4734 sayılı Kanundaki son ihale türü pazarlık usulü olup, buna ilişkin düzenlemeler Kanunun yirmi birinci maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre Kanunda temel ihale olarak belirtilmeyen pazarlık yoluyla yapılacak alımların özel şartlarla yapılması gerekmektedir. Kanun metni incelendiğinde bu yöntemin kullanılmasının altı gerekçesi bulunmaktadır;

- a) Açık ihale sonucu herhangi bir teklif alınamaması durumunda,
- b) İdarenin öngöremeyeceği olaylarda ivedilikle ihalenin yapılması gereken durumlarda,
- c) Savunma ve güvenlikle ilgili özel durumlarda,
- d) Araştırma ve geliştirme niteliğinde olan ve seri üretimi bulunmayan ihtiyaçlarda,
- e) İşin özgünlüğü ve karmaşıklığı nedeniyle teknik ve mali niteliklerin tespit edilemediği durumlarda,
- f) Yaklaşık maliyeti eşik değerin altında olan ihtiyaçlarda.

4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 21'inci maddesinde düzenlenen ihale usulü, anılan maddede belirtilen şartların sağlanması halinde idareler tarafından yapılabilir. Pazarlık usulünde idarenin hem ihale konusu hem de sözleşme şartları bakımından açık ihale usulüne göre daha esnek yetkileri bulunmaktadır. (Demirboğa, 2017, s. 190).

4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 21'inci maddesinin (b), (c) ve (f) bentleri uyarınca yapılan pazarlık usulünde ilan zorunluluğu bulunmamaktadır. Bu bentler kapsamında özel durumların ortaya çıkması halinde en az üç kişinin ihaleye teklife çağrılacağı ve ihalenin gerçekleştirileceği öngörülmektedir (Kamu İhale Kanunu, 2002, 21). Kanun koyucu, bu üç kişinin seçiminde idareye takdir yetkisi vermiş ve Kanunun 28'inci maddesindeki "*İlan yapılmayan ihalelerde, ihale dokümanları sadece idarenin davet ettiği kişilere satılır*" hükmü ile idareler tarafından davet edilmeyen istekliler ihaleye katılamayacakları anlaşılmaktadır.

Pazarlık usulünün (a), (d) ve (e) bentleri uyarınca yapılan ihalede, istekliler önce teknik detaylar ve ihalenin ifası için fiyat içermeyen ilk tekliflerini verirler. İhale komisyonu, her bir teklif sahibi ile idarenin ihtiyaçlarını en iyi şekilde karşılayacak yöntemler ve çözümler üzerinde müzakere eder. Teknik müzakereler sonucunda şartlar netleştikten sonra, bu şartları sağlayabilen istekliler, doğrulanmış teknik şartnameler ve revize edilmiş şartlara göre teklif vermeye davet edilir. Bu madde kapsamında yapılacak ihalelerde, isteklilerden ihale kararına esas olacak yazılı kesin teklifler alınacak ve asıl teklifleri geçmeyecek şekilde ihale sonuçlandırılacaktır (Kamu İhale Kanunu, 2002, 21).

4734 sayılı Kanunun uygulama sürecinde en çok tartışılan ve şikayet edilen 21'inci maddenin (b) bendi kapsamında pazarlık usulü ile yapılan ihalelerdir. İdarelerce açık ihale usulü ile yapılan ihalelerin zamanında yapılmaması ve işin aciliyeti ileri sürülerek üç isteklinin davet edilerek ilansız ihalenin gerçekleştirilmesi rekabet ilkesine aykırı olduğu ileri sürülmektedir (Büber, 2008, s. 161). İdarelerin, pazarlık ihalelerine gerekçe olan durumların belirlenmesinde üstlenmiş olduğu takdir yetkisinin Kanun'un temel esaslarına ve kamu yararına bağlı olduğu unutulmamalıdır. Nitekim bu takdir yetkisinin idari mahkemeler, Kamu İhale Kurumu ve idarelerin bağlı bulunduğu üst kurumlarca denetlenebilir

olduğu ve ihale/harcama yetkilisince alınan ihale usulünün iptal edilebildiği Kurul Kararlarından anlaşılmaktadır¹⁴.

Türkiye'de kamu ihale sürecinde uygulanan ihale usulleri AB ihale kanunu ile nispeten uyumlu olduğu söylenebilir. AB üye devletlerinde yürürlükte olan ihale usulleri; Kamu ihalelerinde ülkemizdeki düzenlemeye paralel olarak açık ihale usulü ve bazı istekliler arasında ihale usulü esas ihale yöntemidir (Özer ve Miynat, 2016, s. 29). Ancak, Türkiye'de olduğu gibi, AB üye ülkeleri özel koşullar altında farklı satın alma prosedürleri kullanmayı düzenlemiştir. Bu satın alma süreçleri, rekabetçi diyalog süreci ve pazarlık sürecidir (Avrupa Parlamentosu ve Konsey Direktifi:2004/28).

Türkiye' de 2000'li yıllara kadar kullanılan 2886 sayılı ihale kanunu ile 2004 yılından itibaren uygulamada olan 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamında gerçekleştirilen ihaleler yöntem ve tür bakımından benzerlik göstermektedir. Açık ihale, pazarlık veya kapalı teklif ihale ile belirli istekliler arasında ihaleler, teklif verme sayısındaki farklılıkları hariç benzer süreçleri içermektedir. Paranın karşılığını tam olarak temsil eden bir teklifin tespit edilmesi ihalelerde amaçlanan hedeflerin başında gelmektedir. Bu amaçla yeni ihale yöntemlerinin geliştirilmesi, elektronik araçların ihalelerde yaygın olarak kullanımının sağlanması, rekabetçi diyalog süreçlerinin işletilmesi, serbest piyasa koşullarında geçerli teklifin tespitine kadar rekabetin devam ettirilmesi ihale süreçlerinde etkinliğin sağlanmasına katkı sunacaktır. Bir sonraki bölümde bir ihale sürecinin hangi aşamaları içerdiği, idari denetim mekanizmalarının neler olduğu hakkında ayrıntılı bilgilere yer verilmektedir.

¹⁴ Danıştay 13'üncü Dairesi tarafından alınan 3/12/2010 tarihli ve Esas:2009/4101, Karar: 2010/8217 sayılı karar; *ihalenin pazarlık usulü ile gerçekleştirilmesinde hukuka uyarlık bulunmadığına karar verilmiştir*

2. KAMU ALIMLARINDA İHALE SÜRECİ VE İHALELERE İTİRAZ İLE İDARİ DENETİM AŞAMALARI

Kamu alımlarında kullanılan ihale süreçleri ve ihale kurallarının başlangıcı Cumhuriyetin ilk yıllarına dayanmakla birlikte günümüze kadar dört ihale kanunu çeşitli değişikliklere uğrayarak kullanılmıştır. Gelişen teknolojik ve ekonomik gelişmeler ile birlikte değişen kamu ihtiyaçlarını uygun koşullarda ve uygun fiyatla karşılamayı amaçlayan bu ihale kanunları ve ihale süreçleri, yaşayan ve sürekli değişime ihtiyaç duyan canlı bir varlığa benzetilebilir. İhale yöntemlerinden, ihaleye katılım şartlarına, teklif çeşitlerinden itiraz aşamalarına kadar pek çok süreçte zorunlu değişiklikler kısmen ek düzenlemelerle veya yeni bir ihale kanunu ile gerçekleştirilmektedir.

2.1. Kamu Alımlarında İhale Süreci: Genel Çerçeve

İhtiyacın ortaya konulması ile başlayan ihale süreci; temin yöntemi ve yüklenici seçimi ile devam etmekte ve idare ile yüklenici arasında imzalanan sözleşme ile sona ermektedir. İhale sürecindeki işlemler için Kamu İhale Kanun'u kullanılırken, sözleşme süreci Kamu İhale Sözleşmeleri Kanun'u ile yürütülmektedir.

22 Ocak 2002 tarihinde Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Kamu İhale Kanunu'nun ilk maddesi amaç; ikinci maddesi ise kapsam ile ilgilidir. Kanun'un 1'inci maddesinde: *"Bu Kanunun amacı, kamu hukukuna tâbi olan veya kamunun denetimi altında bulunan veyahut kamu kaynağı kullanan kamu kurum ve kuruluşlarının yapacakları ihalelerde uygulanacak esas ve usulleri belirlemektir"* şeklinde kamu kurumlarının yapacakları ihalelerde uyulması gereken usul ve esasların belirlenmesi amaçlanmıştır. Bu maddeye göre; bir idarenin bu Kanun kapsamında olması için kamu hukukuna tabi olması, kamu denetimi altında olması ve kamu kaynaklarını kullanması gibi şartlardan birine sahip olması yeterlidir.

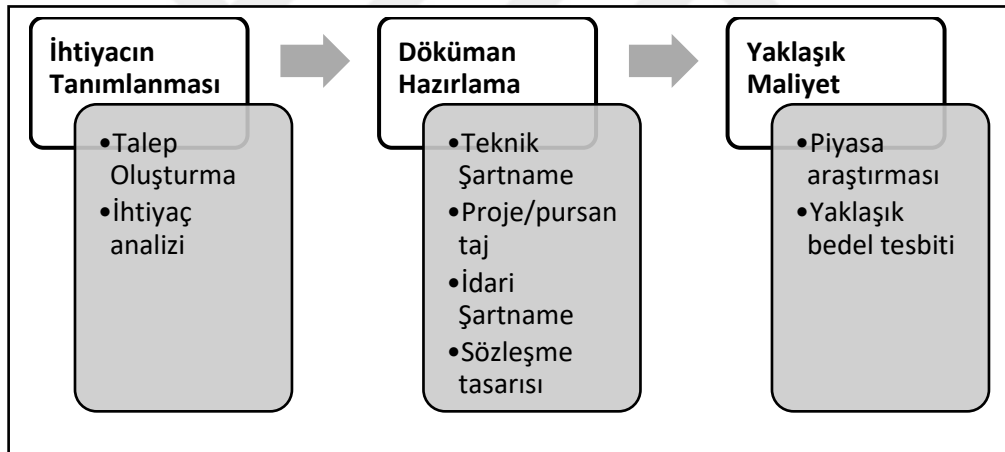
Kanunun ikinci maddesinde, bu kanun kapsamında yer alan idareler sayılmış ve istisna kapsamına alınan idareler belirlenmiştir. Kapsam maddesine giren idareler hangi kaynaktan karşılanırsa karşılansın; mal, hizmet ve yapım işleri Kamu İhale Kanunu'na tabidir. Bu maddede yer almamakla birlikte, Kanuna tabi

idarelerin mal ve hizmet alımları ile inşaat işleri dışındaki "kiralama işleri" de kanun kapsamında yapılacaktır.

4734 sayılı Kanun ile devlete gelir getiren ihale süreci ile gider yaratan ihalelerin birbirinden ayrıldığı görülmektedir. İdarenin harcama yaptığı mal alım ve yapım işleri gibi ihale işlemleri bu Kanun çerçevesinde yürütülmekte iken; gelir getirici ihale işlemleri ise 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu çerçevesinde yapılmaktadır. Kanun kapsamında gerçekleştirilecek ihaleler için süreç; ihale hazırlık, ihale işlemleri, sözleşme aşamalarından oluşan bir dizi faaliyeti kapsamaktadır.

İhale Hazırlık Süreci: İhale işlemlerini başlatan ilk basamaktır. İhtiyacın ortaya konulması, ihale dokümanlarının hazırlanması hazırlık sürecinin aşamalarıdır.

Şekil 2.1: İhale Hazırlık Süreci Gösterimi



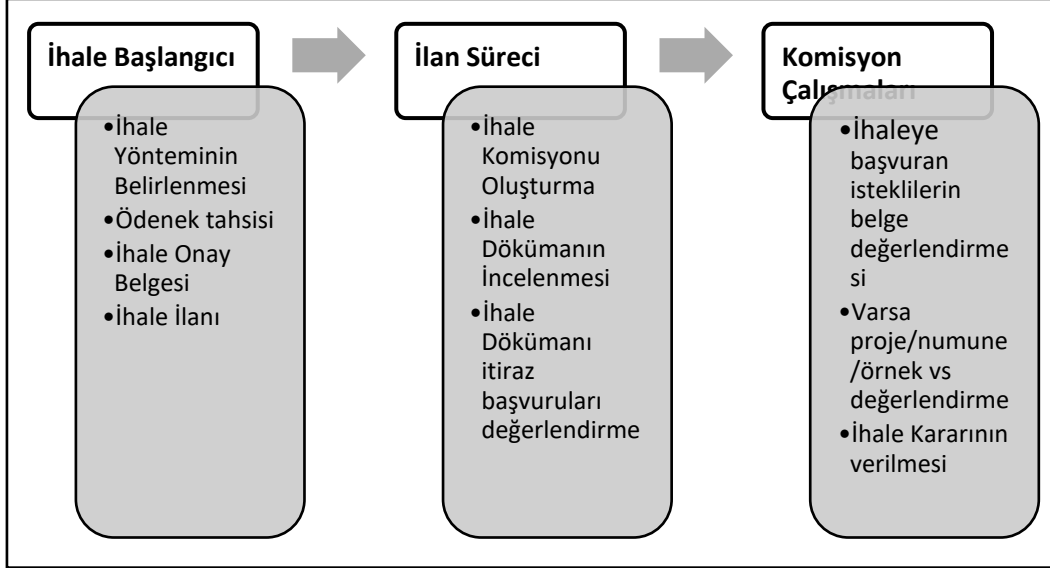
Kaynak: Kanun maddeleri esas alınarak yazar tarafından düzenlenmiştir.

İhale hazırlık sürecinin 4734 sayılı kanunun temel esaslarına riayet edilerek gerçekleştirilmesi, sağlıklı bir ihale sürecinin ön şartlarındadır. Bu sürecin yasal bir zaman kısıtı bulunmamakta olup; idarelerce ihtiyaçların zamanında ve uygun şartlarda gerçekleştirilmesini temin edecek bir sürede bitirilmesi esastır.

İhale İşlemleri: İhale hazırlık sürecinden sonra ihalenin gerçekleştirilmesi için harcama yetkilisinin ihaleye ödenek tahsisi ve ihale usulünün belirlendiği ihale onay belgesini imzalaması gerekmektedir. İhale onay belgesi ihale sürecini resmi olarak başlatan belge olmakla birlikte ihale ilanı, ödenek, ihale tarihi, ihale yöntemi

ve ihaleye ait diğer bilgileri içermektedir. İhale komisyonu oluşturulması, ihale tarihinde komisyon çalışmaları bu sürecin aşamalarındandır.

Şekil 2.2: İhale İşlemlerinin Süreçsel Gösterimi

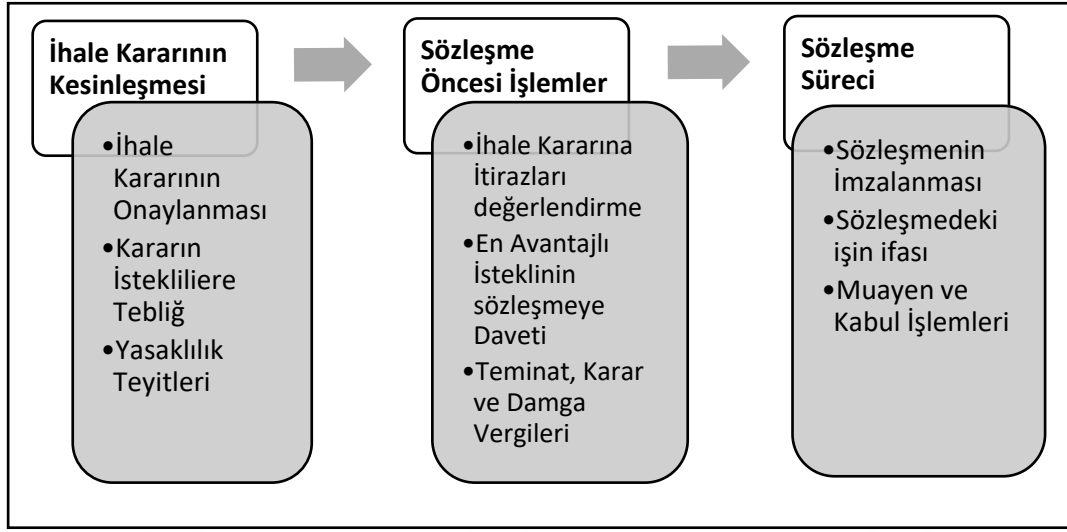


Kaynak: Kanun maddeleri esas alınarak yazar tarafından düzenlenmiştir.

İhale işlemleri hem ihale komisyonu hem de idare tarafından gerçekleştirilen bir süreci kapsamaktadır. İhalenin ilanı ile başlayan ihale süreci, hukuki süreçlerin işlemesi ve ihale sürecine katılanları yasal sorumluluklarının başlaması anlamına gelmektedir.

İhale Sözleşme Aşaması: İhale kararının kesinleşmesi ile birlikte sözleşme aşaması başlamakta olup; bu aşama ihale sürecinin son aşamasıdır. Bu aşamada komisyon çalışmaları neticelenmiş ve ihale üzerinde kalan istekli ile idare arasında sözleşme kurulma çalışmaları başlamıştır. Sözleşmenin imzalanmasına kadar olan süreçler 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, sözleşme ve sonraki işlemler 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu ile gerçekleştirilmektedir.

Şekil 2.3: İhale Sözleşme Süreci Gösterimi



Kaynak: Kanun maddeleri esas alınarak yazar tarafından düzenlenmiştir.

4735 sayılı kanun kapsamında imzalanan sözleşme ile birlikte kontrol teşkilatı ve muayene kabul komisyon çalışmaları başlamaktadır. Ödemeye esas ödeme emri belgesinde yer alması gereken piyasa araştırma tutanağı, ihale onay belgesi, ihale komisyon kararı ile birlikte sözleşme aşamasında mal ve hizmetin ifasına karşı düzenlenen muayene kabul komisyon kararı da zorunlu belgeler arasında yer almaktadır.

2.1.1. İhale Hazırlık Süreci

İhale sürecinin başlangıcı olan ihaleye hazırlık işlemleri idareler tarafından gerçekleştirilen ilk süreçtir. İhale hazırlıkları ihtiyacın tanımlanması, teknik ve idari şartnameleri ve ilgili dokümanların hazırlanması, piyasa araştırması ile yaklaşık maliyet tespit çalışmaları ile devam etmektedir.

2.1.1.1. İhtiyacın Tanımlanması

İhtiyacı belirlemek, satın alma sürecinin ilk adımıdır. Zira idarelerin ne/ne kadar alınacağı/yaptırılacağı tam olarak bilinmeden ve tüm yönleriyle tanımlanmadan sürecin başlatılması ihalenin aksamasına veya beklenmeyen durumların ortaya çıkmasına neden olabilir. Çünkü ihale sonucunda belirlenen yükleniciden istenilen şartların nasıl ve hangi açıklıkla gerçekleştirileceğine göre ihale şartları (yeterlilik koşulları, ilan süresi ve türü vb.) kesinleşecektir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu kapsamında idarelerin ihtiyaç duyabileceği her türlü mal, hizmet ve yapım işlerinin ihale edilebileceği anlaşılmaktadır. Bu kanun kapsamına giren idarelerin her türlü ihtiyacının ihale edilebilmesi ihtiyacın tam olarak ortaya konması ile mümkün bulunmaktadır.

2.1.1.2. Mal Kavramı

Kamu ihale sisteminin bir bütün olarak anlaşılabilmesi, bazı kavramların açık ve net tanımlamalarının yapılmasını gerektirmektedir. Bu noktada *mal* kavramı öne çıkan unsurların başında gelmektedir. İngilizce *goods* kelimesinin karşılığı olan mal kavramı, şirketler tarafından müşterilere para karşılığında sunulan somut tüketim ürünleri ve emtiaları ifade etmektedir. Şekil, görünüm, boyut, ağırlık vb. gibi fiziksel özelliklere sahip olan öğelerdir ve fayda sağlayarak insan ihtiyaçlarını karşılama yeteneğine sahiptir. Mallar, piyasada işlem gören ürünler olduğundan üretimi, dağıtımı ve tüketiminde bir zaman gecikmesi yaşanmaktadır.

Mal kavramının Türkçedeki karşılığı Osmanlıca kökenli olup, kişinin elinde bulunan değerli şeyler, servet, para ve ticaret malları gibi anlamlara sahiptir (Yeğin, 1991, s. 380). Mal kavramı; satın alınan tüm eşya, malzeme, emtia, canlı hayvan, mobilya, demirbaş, hammadde, yedek parça, alet, makine, teçhizat, endüstriyel tesis vb. unsurları kapsamaktadır. Medeni Kanunun 686'ncı maddesinde ise malın, menkul mülkiyetinin konusunu teşkil ettiği, bir yerden diğer yere nakledilebilen eşya olduğu ifade edilmiştir. Kamu İhale Kanunu ise "mal" kavramını geniş bir çerçevede ele almış ve taşınır malların yanı sıra taşınmaz mallar ile haklar da kavrama dahil edilmiştir. Kanunda geçen "Satın alınan her türlü ihtiyaç maddeleri" ifadesi mal kavramına geniş anlamlar yüklemektedir (Doğanyigit, 2009, s. 123).

Öte yandan haklar, hukuk düzeninin bireylere verdiği yetkililerdir. Başka bir deyişle hak, hukuken tanınan ve kişinin korunmasını talep etmeye yetkili gördüğü bir menfaattir. Kanunda "mal" tanımlaması içinde yer alan "haklar" kelimesi, mülkiyet haklarını ifade etmektedir. Başka bir ifadeyle aynı haklar, nispi haklar ve fikri haklar bu kapsamdadır (Dalgın, 1999, s. 126). Bu nedenle Kanunda mal kavramına; satın alınan her türlü ihtiyaç maddeleri, sarf malzeme, demirbaş, taşınmaz ve haklar dahil edilmektedir.

2.1.1.3. Hizmet Kavramı

Kamu ihale sisteminde ihtiyaçların temin sürecinde kullanılan ve sıklıkla ifade edilen bir diğer kavram ise “hizmet”tir. Hizmet, bir tarafın diğerine sunabileceği, maddi olmayan ve herhangi bir fiziksel nesnenin mülkiyetinin devriyle sonuçlanmayan herhangi bir faaliyet veya faydadır. Hizmet; maddi bir nitelik taşımayan, heterojen, soyut ve göreceli bir yapıda olan bir kavramdır. Bu kavram 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nun 4’üncü maddesinde; “*gerçek veya tüzel kişilere ücret karşılığı verilen her türlü araştırma, sondaj, imalat, prototip imalat, keşif, etüt, harita plan, proje, denetim, müşavirlik ve benzeri hizmetler*” şeklinde ele alınmıştır.

Bu maddelerde sayılan hizmet türleri incelendiğinde, benzer olma (olmama) kriterine belirli bir anlam ve işlevsellik yüklemek mümkün görünmektedir. Bu tanımda adı geçen hizmetler, sondaj ve imalat işleri bir yana, birbirine benzeyen, özel veya teknik uzmanlığa dayalı, bilgi ve deneyim (danışmanlık) gerektiren hizmetlerden oluşmaktadır (Kılıc, 2020, s. 146). Devlet İhale Kanunu’na benzer şekilde Kamu İhale Kanunu’nda hizmet kavramını tanımlarken genel bir içerik sonrasında aynı metodolojiyle “ve benzeri diğer hizmetler” şeklinde bir genellemeye başvurmıştır. Şöyle ki; Kamu İhale Kanunu’nun Tanımlar başlıklı 4’üncü maddesinde hizmet kavramı geniş bir örnekleme yöntemiyle; “*bakım ve onarım, ulaşım, iletişim, sigorta, araştırma ve geliştirme, muhasebe, pazar araştırma ve anket, danışmanlık, tanıtım, basım ve yayın, temizlik, yemek hazırlama ve dağıtım, toplantı, organizasyon, teşhir, muhafaza ve güvenlik, mesleki eğitim, fotoğraf, film, fikir ve güzel sanatlar, bilgisayar sistemleri ve yazılım hizmetleri, taşınır ve taşınmaz mal ve hakların kiralanması ve benzeri hizmetler*” şeklinde ele alınmıştır (Kamu İhale Kanunu, 2002, 4).

Hizmet alımı kavramı, bir kurumun başka bir kurumla özellikle mal veya hizmet temini için anlaşma yapması durumu olarak tanımlanmaktadır. Son yıllarda hizmet alımları, gelişmekte olan ülkelerde kamu hizmetlerinin yenilenmesinde ve etkinliğinin artırılmasında kilit rol oynamıştır. Kamu hizmetlerinin sunumuna ilişkin ihale özel sektör tarafından verilmekte, ancak kamu kaynaklarından finanse edilmektedir. Bu aslında basit bir ihale yöntemi olmakla birlikte, hizmet ihalesini diğer ihale türlerinden ayıran önemli bir özellik, hizmeti alan kurumun da hizmeti

sunmak için gerekli kaynaklara sahip olmasıdır. Bu durumda kurum, hizmeti kendi başına üretmektense başka bir kurumdan hizmet vermeyi daha karlı görmektedir. Hizmetin sunulduğu sektör her zaman özel sektör olmayabileceği gibi, kamu sektöründeki başka bir kuruluş da ihaleyi kazanabilir (Ergin & Şahin, 2005, s. 53).

2.1.1.4. Yapım İşi Kavramı

Kamu hukuku kapsamında olan veya kamunun denetimine tabi ya da kamu kaynağı kullanan kamu kurumlarının sadece mal ve hizmet alımlarına yönelik harcamaları değil; bunun yanı sıra yapım işleri ilgili olarak yapılacak ihalelerde kamu ihale sistemine dahildir. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu genel olarak inşaat kavramını ele almış ve havaalanları, rıhtımlar, limanlar, tersaneler, binalar, karayolları, demiryolları, otoyollar, altyapı, köprüler, tüneller, metrolar, viyadükler, spor tesisleri, haberleşme ve enerji hatlarını kapsamıştır (Kamu İhale Kanunu, 2002, 4).

Yapım İşleri veya “inşaat”, bina ve mühendislik altyapısı da dahil olmak üzere sabit bir varlığın geliştirilmesi, genişletilmesi, kurulması, onarımı, bakımı, yenilenmesi, kaldırılması, değiştirilmesi, sökülmesi veya yıkılması için düzenlenen mal ve hizmetlerin bir bileşiminin sağlanması anlamına gelmektedir.

2.1.2. Dokümanların Hazırlanması

İhale konusu mal veya hizmet alımı ile yapım işlerinin ihalesi için ihale dokümanı düzenlenir veya hazırlattırılır. Bu belge, isteklilere verilecek talimatları içeren idari şartnameyi, yapılacak işin projesini içeren teknik şartnameyi, sözleşme taslağı ile gerekli diğer bilgi ve belgeleri kapsamaktadır (Kamu İhale Kanunu, 2002, 4).

2.1.2.1. Teknik Şartname

Teknik şartname, işlerin, malzemenin, ürünün, tedarikin veya hizmetin özelliklerini tanımlayan ve bir iş parçasının, malzemenin, ürünün, tedarikin veya hizmetin objektif olarak tanımlanmasını sağlayan teknik gereklilikleri ifade etmektedir. Kamu tedarik sürecindeki temel zorluk, teknik şartnameler ve ihale kriterleri yazılırken tekliflerin nasıl değerlendirileceğini belirlemektir. Tüm ülkelerdeki satın alma prosedürleri, eşit muameleyle ilişkin katı kurallara tabi

olduğundan, hizmetlerden hedeflenen faydaları elde etmek için objektif kriterlerin geliştirilmesi esastır.

Teknik şartnameler, tedarik edilecek malları, hizmetleri veya işleri belirledikleri için kamu ihale prosedürünün önemli bir unsurudur. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu; bir mal, hizmet veya yapım işinin ihale makamının ihtiyacını karşılayacak şekilde nesnel olarak tanımlanmasını sağlayan gereklilikler veya teknik özellikler bağlamında teknik şartnamelere atıf yapılmaktadır. İhtiyacın ayrıntılı olarak tarif edilmesi teknik şartname ile mümkün olmakta olup; Kamu İhale Kanunu'nun 12'nci maddesinde ayrıntılı olarak ele alınmıştır. 12'nci maddeye göre; ihale konusu mal veya hizmet alımları ile yapım işlerine ilişkin tüm hususları belirleyen idari ve teknik şartnamelerin idareler tarafından hazırlanması esastır. Ancak, mal veya hizmet alımı ile yapım işlerinin niteliği gereği idarelerce düzenlenmesinin mümkün olmadığı durumlarda ihale makamı tarafından onaylanmak şartıyla bu Kanun hükümlerine göre teknik şartnameler hazırlattırılabilir.

İhale dokümanının bir parçası olan teknik şartnamede mal veya hizmet alımı ve yapım işlerinin teknik kriterleri yer almaktadır. Belirlenecek teknik kriterler etkinlik ve işlevselliği sağlamaya yönelik olacak, rekabete aykırı unsurlar içermeyecek ve tüm isteklilere fırsat eşitliği sağlayacaktır. Ulusal ve/veya uluslararası teknik standartlara uygunluğun sağlanması için teknik şartnamelerde ek düzenlemeler yapılmasına izin verilebilmektedir. Ayrıca teknik şartnameler belirli bir marka, model, patent, menşe, kaynak veya ürünü tanımlayamaz ve belirli bir marka veya modelin özelliklerini ve açıklamalarını içeremez. Ancak, ulusal ve/veya uluslararası teknik standartların bulunmadığı veya teknik şartnamenin belirlenmesinin mümkün olmadığı durumlarda, marka veya model “veya eşdeğeri” ibaresi konularak belirtilebilir (Kamu İhale Kanunu 2002, 12). Bu yönüyle mevzuat, belirli hizmet sağlayıcılara, işletmelere veya ürünlere avantaj veya dezavantaj sağlayan ticari markalara, patentlere, türlere, belirli kökenlere veya üretime işaret eden teknik şartnameleri yasaklamaktadır.

Teknik şartnamelerin Kanunda belirlenen kriterlere göre hazırlanmaması en nihayetinde alım sürecinin başarısız olmasına neden olacağı gibi idarelerin bir takım külfetlere katlanmasına da neden olabilir. İhtiyaç duyulan mal veya hizmetin

niteliklerinin tam, açık ve anlaşılır bir şekilde teknik şartnamelerde belirlenmemesi teknik şartnamelerde karşılaşılan en sık problemlerden olup; talep edilen ürün/hizmet ile alımı gerçekleştirilen ürün/hizmet alımı arasında farklılık bulunması ihtimali çok yüksektir. Dolayısıyla teknik özellikleri tam olarak belirlenmemiş ihtiyaçlar için idareler, ihtiyaç olarak tanımladıkları ürün/hizmet yerine başka bir ürün/hizmet alabilirler.

2.1.2.2. İdari Şartname

Kamu tedarik sürecinde satın alma ile ilgili usul ve esasları gösteren belgeler, idari şartnamede belirlenmektedir. Bu kapsamda yetkili makamlar tarafından onaylanan hükümleri (genel veya özel hükümleri de kapsayacak şekilde), ihale sürecindeki son tarihleri, danışma ve/veya açıklama mekanizmalarını, değerlendirme kriterlerini, ihale mekanizmalarını, nihai sözleşmenin maddelerini ve satın alma sürecinin diğer tüm idari yönlerini içeren belgeler idari şartnamelerin temelini oluşturmaktadır.

İdari şartnameler, 4734 sayılı Kanunun 4'üncü maddesinde ihale dokümanları arasında ifade edilmektedir. İdare, tahmini maliyeti ve uygulanacak ihale prosedürünü belirledikten sonra ihale dokümanını hazırlamaktadır. İhale dokümanı, isteklilere talimatları belirten idari şartnameler, konunun teknik detaylarını ve uygulanabildiği durumlarda projeleri belirten teknik şartnameler, sözleşme taslağı, çeşitli standart formlardan (ör. satın alınan) ve diğer belgelerden oluşmaktadır. İdari şartname ve sözleşme taslağı hazırlanırken ağırlıklı olarak tip idari şartnameler, tip sözleşme ve Kamu İhale Kurumu tarafından hazırlanan standart formlar kullanılmaktadır. Tip idari şartnamede standart bölümlerin yanı sıra konuların niteliğine göre idare tarafından doldurulması gereken bölümler bulunmaktadır. İhale tarihi ve saati, teklif ve sözleşme türü, tekliflerde geçerli olan para birimi, tekliflerin geçerlilik süresi, alt yüklenicilere izin verilip verilmeyeceği, ihalenin yabancı isteklilere açılıp açılmayacağı, kısmi tekliflerin yapılıp yapılmayacağı, fiyat dışındaki unsurların dahil edilmesi veya tekliflerin en düşük fiyatla belirlenip belirlenmeyeceği yer alması gereken başlıca hususlardır. Ayrıca yerli isteklilere fiyat avantajı uygulanıp uygulanmayacağı, sözleşmenin ifası sırasında fiyat farkı verilip verilmeyeceği, ihale konusunun başlangıç ve bitiş

tarihleri, ödeme yeri ve koşulları, kişisel durum ve yeterlilik kriterleri ihale dokümanında belirtilir.

2.1.2.3. İhaleye Katılımda Yeterlilik Kuralları

İsteklilerin ihale konusu işlerin yapılmasına iştirak edebilmesi amacıyla, adayların ekonomik ve mali nitelikleri ile mesleki ve teknik yeterliliklerinin belirlenmesi için gerekli bilgi ve belgeler ihale şartnamesinde yer almaktadır. Bu belge ve bilgilerden hangisinin kullanılacağı işin niteliğine, ihale yöntemine ve yaklaşık maliyetine göre belirlenmesi gerekli görülmüş olup, bunun ihale dokümanında ve ilan veya davet dokümanlarında belirtilmesi gerekmektedir.

İhalelerde 4734 sayılı Kanunun 10'uncu maddesinde sayılan bilgi ve belgeler dışında herhangi bir belge istenemez. İhaleye katılım için yeterlik kurallarını belirleyen bu maddede, ekonomik ve mali yeterliliğin tespiti için istekli ve adaylardan istenecek bilgi ve belgeler düzenlenir. Bu bilgi ve belgeler, isteklilerin mali durumuna ilişkin bankalardan alınacak belgeler, iş hacmini gösteren toplam ciro veya ihale konusu işle ilgili olarak üstlenilen ve tamamlanan işlerin miktarını gösteren belgeler, isteklinin ilgili mevzuat uyarınca yayımlanması gereken bilançosu veya bilançonun gerekli görülen bölümleri ve diğer eşdeğer belgeler olarak üç madde halinde sıralanmaktadır. Bu kapsamda amaç, istekli olan gerçek ve tüzel kişinin geçmişte başarılı veya başarısız olmuş taahhütlerini, bilanço ve mali durumlarını inceleyerek ileriye dönük bir projeksiyon yapmak ve isteklinin ekonomik ve mali yeterliliği konusunda bir karara varmaktır.

Mesleki ve teknik yeterliliğin belirlenmesi için istekli ve adaylardan istenecek bilgi ve belgeler; isteklinin organizasyon yapısı, üretim ve imalat kapasitesi, ihtiyaç duyulan tesis, teçhizat, makine ve diğer ekipmanların miktarı, isteklinin yönetici kadrosunun eğitim ve tecrübesi ile yürütecek teknik personelin eğitim ve tecrübesi gibi kriterler dikkate alınarak isteklinin sözleşme konusu işi yerine getirip getiremeyeceği konusunda karar verilmektedir. Mesleki ve teknik yeterliliğin belirlenmesine ilişkin iş tecrübesinin belgelenmesi için gerekli belgelerin nitelikleri açısından bazı ek koşullar getirilmektedir. Buna göre, işin tamamlanması, yönetilmesi veya denetlenmesi yoluyla elde edilecek belgeler, belge

sahibi kişi veya kuruluşlar dışında istekliler tarafından kullanılamaz, devredilemez, kiralanamaz ve satılamaz (Kamu İhale Kanunu 2002, 10).

Yeterliliğin tespitine yönelik öngörülen kriterlerin rekabeti engellememesi esastır. İhale konusu işin mahiyetine göre belirlenen mali ve teknik yeterlilikler, bazı istekliler lehine veya aleyhine avantaj ya da dezavantaj oluşturmıyacak şekilde belirlenmesi gerekmektedir. İhale dokümanında, idari şartnamede veya ön yeterlik şartnamesinde veya davet mektubunda yeterlik değerdendirme için istenecek belgeler ile yeterlik değerdendirmesinde aranacak kriterlerin belirtilmesi zorunludur. İdari şartnamede sayılan bilgi ve belgeler, yeterliliğin belirlenmesinde azami düzeyde istenebilecek bilgi ve belgeler olup, başka herhangi bir bilgi veya belge talep edilmesi kesinlikle yasaktır. İhalede yeterlik için gerekli bilgi ve belgeler ihale dokümanında, ilan/davetiye belgelerinde gösterilmektedir. Yeterlilik ile ilgili istenebilecek bilgi ve belgeler, ihale konusu işin türü, eşik değeri ve kalitesi esas alınarak hazırlanan uygulama yönetmeliğinde ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.

İhale Uygulama Yönetmeliklerinde, 4734 sayılı Kanun'un 10'uncu maddesinde sayılan bilgi veya belgelerin bir kısmı zorunlu, bir kısmı ise isteğe bağılı belge olarak değerdendirilmektedir. İhale dokümanında öncelikle uygulama yönetmeliğinde talep edilmesi gereken bilgi ve belgeler esas alınmalı, daha sonra 10'uncu maddede sayılan diğeri bilgi ve belgeler talep edilmelidir.

2.1.2.4. İhale Dışı Bırakılacak ve İhaleye Katılamayacak Olanlar

İhale yöntemine bağılı olmakla birlikte özellikle açık ihalelerde, şartları uyan her isteklinin ihaleye iştirak edebilmesi, herhangi bir kısıtlamaya tabi olmaması esastır. Ancak 4734 sayılı Kanun'un 11'inci maddesinde ihalelere katılamayacak olanlarla ilgili bir düzenleme yer almaktadır. Burada dikkat çeken kısım, düzenlemenin "*bu Kanun kapsamındaki ihalelere katılmak*" yerine, "*hiçbir şekilde ihalelere katılamazlar*" şeklinde yapılmış olmasıdır. Yasağı ilişkin özel bir düzenlemenin ötesinde, kanun koyucunun bilinçli seçimi ile bu Kanun kapsamında teklif verme yasağı yapılsın veya yapılmıasın tüm kamu ihalelerini kapsayacak genel bir kurala bağlanmak istenmektedir (Doğanyigit, 2009, s. 325).

Kanun kapsamında uygulanan kurala göre; kamu ihalelerinde şeffaflık ve tarafsızlığın sağlanması amacıyla ihale dokümanı hazırlama ve yaklaşık maliyet

tespiti gibi ihale öncesi hazırlık işlemlerini gerçekleştiren idare yetkilileri; ihaleyi yürüten ve sonuçlandıran ihale komisyonu üyeleri; ihale öncesi ve sonrası onay mercii olan ihale yetkilileri ve bu yetkiye sahip kurullarda görevli kişiler; ihale sürecinin aşamalarını bilenler ile bu kişilerin eşleri, üçüncü dereceye kadar kan ve ikinci dereceye kadar kayın hısımları, evlatlıkları ve evlat edinenleri; ilgili makamlarca hileli olarak iflas ettiği tespit edilenlerin ihalelere katılması yasaktır (Kamu İhale Kanunu 2002, 11). Bu Kanun ve diğer kanun hükümlerine göre kamu ihalelerine katılmaktan yasaklananlar ile 3713 sayılı Kanun kapsamındaki suç ve organize suçlardan hüküm giyen isteklilerin doğrudan veya dolaylı olarak kendileri veya başkaları adına her türlü ihaleye katılmaları yasaklanmıştır.

İhaleye katılanlar arasındaki eşitlik ve rekabetin sağlanması ve ihalede hilenin önlenmesi amacıyla ihale konusuna danışmanlık hizmeti veren müteahhitlerin o işin ihalesine katılmaları engellenmiştir. Ayrıca bu yasakların organik bağı bulunan şirketler için de geçerli olması şart koşulmuştur. Aynı düşünceyle, ihale makamının bünyesinde bulunan veya idare ile ilgili her ne amaçla olursa olsun vakıf, dernek, birlik, sandık gibi kuruluşlar ile bu kuruluşların ortak olduğu şirketlerin ihalelere katılması yasaklanmıştır. Ancak bu düzenlemenin genel bir ihale yasağından ziyade sadece bu idarelerin ihaleleri için geçerli olduğu değerlendirilmektedir (Abacıoğlu, 2010, s. 89).

Ayrıca ihale dışı bırakılacaklara ilişkin olarak; Mal Alım İhaleleri Uygulama Yönetmeliği 50'nci maddesi, Hizmet Alım İhaleleri Uygulama Yönetmeliği 51'inci maddesi, Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği 52'nci maddesi ve Danışmanlık Hizmet Alım İhaleleri Uygulama Yönetmeliği 51'inci maddelerinde detaylı açıklamalar yapılmıştır¹⁵.

¹⁵ **İhale dışı bırakılma**

MADDE 50 – (1) Kanunun 10 uncu maddesinde yer alan hükümler gereğince;

- a) İflas eden, tasfiye halinde olan, işleri mahkeme tarafından yürütülen, konkordato ilan eden, işlerini askıya alan veya kendi ülkesindeki mevzuat hükümlerine göre benzer bir durumda olan,
- b) İflası ilan edilen, zorunlu tasfiye kararı verilen, alacaklılara karşı borçlarından dolayı mahkeme idaresi altında bulunan veya kendi ülkesindeki mevzuat hükümlerine göre benzer bir durumda olan,
- c) Türkiye'nin veya kendi ülkesinin mevzuat hükümleri uyarınca kesinleşmiş sosyal güvenlik prim borcu olan,
- ç) Türkiye'nin veya kendi ülkesinin mevzuat hükümleri uyarınca kesinleşmiş vergi borcu olan,
- d) İhale tarihinden önceki beş yıl içinde, mesleki faaliyetlerinden dolayı yargı kararıyla hüküm giyen,
- e) İhale tarihinden önceki beş yıl içinde, ihaleyi yapan idareye yaptığı işler sırasında iş veya meslek ahlakına aykırı faaliyetlerde bulunduğu bu idare tarafından ispat edilen,

4734 sayılı Kanunun 10'uncu maddesinde belirtilen; tasfiye halinde olan, kendini iflas ilan etmiş olan, faaliyetlerine ara vermiş veya benzeri bir durumda bulunan müflisler, müflis ilan edilip tasfiyeye mahkûm edilenler, ödenmemiş sosyal güvenlik sigortası primleri bulunlar, vergi borcu olanlar, mesleki faaliyetten dolayı mahkeme kararı ile hüküm giymiş olanlar, etik dışı veya etik olmayan faaliyetlerde bulunduğu bu idarece kanıtlanan kişiler, yasaklanmış fiil veya davranışlarda bulunduğu tespit edilen kişiler ihale dışı bırakılır.

İhale tarihi itibarıyla ihaleye iştirak eden isteklilerin bu madde kapsamında yer alan bentlerindeki durumlarda bulunmadıklarını ve olmayacaklarını teklif mektubunu imzalayarak ve ibraz ederek taahhüt etmelidirler. Ayrıca ihaleyi kazanan isteklinin bu madde kapsamında belirtilen koşullarda bulunmadığına dair belgeleri sözleşmeyi imzalamadan önce ibraz etmesi zorunludur. Sözleşmenin imzalanmasından önce sunulacak bu belgelerin, teklif verenin ihale tarihi itibarıyla böyle bir durumda olmadığını göstermesi gerekmektedir.

2.1.3. Yaklaşık Maliyet Hesabı

Yaklaşık maliyet, her türlü fiyat çalışması yapılarak katma değer vergisi hariç olmak üzere ihale öncesi hesaplanan ve gerekçesi ile birlikte hesap planına yansıtılan tutardır. Yaklaşık maliyet, ihale ve ön yeterlik duyurularında yer almayan ve teklif sahiplerine veya ihale sürecine resmi olarak dahil olmayan diğer kişilere bildirilmeyen, mal veya hizmetlerin ve yapım işlerinin tahmini satın alma maliyetini de ifade eder.

Kamu ihale sürecinin başarısı, kamu sektörünün piyasa fiyatlarından satın alma kabiliyeti ile ölçülmelidir. Ancak, halkın ihale yoluyla satın aldığı mal ve hizmetler için ödediği fiyatın piyasa fiyatından daha yüksek olduğu konusunda genel bir kanı vardır. Bunun başlıca nedenleri arasında; kamu tarafından borcun geç ödenmesi, stopaj, damga vergisi, kar payı gibi kesintilerin varlığı, ihale sürecinin

f) İhale tarihi itibarıyla, mevzuatı gereği kayıtlı olduğu oda tarafından mesleki faaliyetten men edilmiş olan,

g) Bu Yönetmelik hükümlerine göre idareler tarafından belirlenen bilgi ve belgeleri vermeyen veya yanıltıcı bilgi ve/veya sahte belge verdiği tespit edilen,

ğ) Kanunun 11 inci maddesine göre ihaleye katılamayacağı belirtildiği halde ihaleye katılan,

h) Kanunun 17 nci maddesinde belirtilen yasak fiil veya davranışlarda bulundukları tespit edilen,

aday ve istekliler ihale dışı bırakılır (Resmî Gazete Tarihi: 04.03.2009 Resmî Gazete Sayısı:

27159 Mal Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği).

uzunluğu, bürokratik işlemlerin fazlalığı ve tahmini bedelin gerçekçi bir şekilde belirlenememesi gösterilebilir (Doğanyigit, 2009, s. 178).

Kamu kesiminin talep ettiği mal ve hizmet fiyatlarının piyasa fiyatlarını tam olarak yansıtmamasının önemli nedenlerinden birinin tahmini maliyetin gerçekçi bir şekilde belirlenmemiş olması olduğu açıktır. Bu nedenle iyi işleyen bir ihale sistemi için yaklaşık maliyetin gerçekçi ve doğru yöntemlerle belirlenmesi gerekir.

4734 sayılı Kanunla Birlikte, kamu tarafından tek taraflı olarak belirlenen birim fiyatlara göre hazırlanan tahmini bedel uygulamasından vazgeçilmiştir. Bununla, uluslararası uygulamalarda tutarsız olan ve kamu tarafından belirlenen birim fiyatlar esas alınarak hazırlanan tahmini bedele dayalı ihale sisteminden vazgeçilerek, sadece idareler tarafından bilinecek yaklaşık maliyetin belirlenmesi amaçlanmaktadır. Böylece, kamu tarafından belirlenen birim fiyatlar üzerinden hazırlanan tahmini bedel üzerinden ihale yapılmasındaki sakıncaların ortadan kaldırılması amacıyla, kamu tarafından belirlenen birim fiyatlara uyma zorunluluğu kaldırılmış; yerine yaklaşık maliyetin detaylı ve ayrıntılı fiyat araştırmasına dayanılarak gerçekçi bir şekilde hesaplanması hükmü getirilmiştir (Abacıoğlu & Abacıoğlu, 2010, s. 65).

Yaklaşık maliyetin ihale sürecinde kullanıldığı yerler (Kaya & Özek, 2009, s. 64);

- İstisnalar, taahhüt altında bulunan yapım işlerinin ikmali,
- Yaklaşık maliyet ödenek ilişkisi, eşik değerlerin altında kalabilmek için mal ve hizmet alımları ile inşaat işlerinin bölümlere ayrılmaması,
- İhale işlem dosyası, yaklaşık maliyet hesap tutanağı, onay belgesi ve idari şartname,
- Eşik değerler,
- İhale ilân Süreleri ve kuralları,
- Mamul mal, malzeme veya hizmetlerin pazarlık yoluyla satın alınması,
- İhale ilanları ve şartnamelerde yer alacak zorunlu hususlar,

- Aşırı düşük tekliflerin tespiti,
- İhalelere yabancı isteklilerin katılıp katılmayacağı ve yerli isteklilere fiyat avantajı uygulanıp uygulanmayacağının tespiti,
- İhtiyacın doğrudan teminin limitli tutarı dahilinde karşılanması,
- İhaleye katılacak isteklilerin yeterlik kriterlerinin belirlenmesi,
- Bütçenin programlanması ve tekliflerin karşılaştırılması ile Kanun'un 21 ve 22'nci maddelerindeki parasal limitler dâhilinde yapılmasının sağlanması, şeklinde gösterilebilir.

İhale sürecinde yaklaşık maliyete bağlı iş ve işlemler göz önüne alındığında, doğru ve gerçekçi hesaplanmayan yaklaşık maliyetin ihale sürecinin sağlıklı sürdürülmesini, rekabeti ve diğer temel ilkelerin gerçekleştirilmesini engelleyeceği görülmektedir. İhale ilan sürelerinden ihale yöntemine, aşırı düşük sorgulamadan yeterlilik kriterlerine kadar pek çok hususu doğrudan etkilemektedir.

İhale makamları, öncelikli olarak, ihalenin yaklaşık maliyetini dikkate alarak ihalenin eşik değerin altında olup olmadığına karar vermelidir. Kurulan yeni ihale sistemi, yaklaşık maliyetin en iyi ve gerçeğe en yakın şekilde tespit edilmesini gerektirmesinin yanı sıra bunun idarelerce ihale sonuçlanıncaya kadar gizli tutulmasını da öngörmektedir. Bunu sağlamak için ihale ve ön yeterlik ilanlarında yaklaşık maliyete yer verilmemektedir. Yaklaşık maliyet isteklilere ve ihale süreci ile resmi ilişkisi bulunmayan diğer kişilere ihaleden önce açıklanmamaktadır. Bu arada sistemin en hassas noktası "yaklaşık maliyet" olduğundan ihale sürecinin sağlıklı şekilde yürütülüp arzu edildiği biçimde tamamlanabilmesi için piyasa şartlarına uygun ve gerçekçi bir şekilde hesaplanmış olması önem arz etmektedir.

2.1.3.1. Mal Alım İhalelerinde Yaklaşık Maliyet

4734 sayılı Kamu ihale Kanunu ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu ile kurulan yeni ihale sisteminin başarısı, yaklaşık maliyetin en iyi ve en gerçekçi şekilde tespitinde ve bunun idarelerce ihale sonuçlanıncaya kadar gizli tutulmasında saklıdır. Kamu İhale Kanununun 9'uncu maddesi, yaklaşık maliyetin ne şekilde belirleneceğini kayıt altına almakta ve bu bağlamda yaklaşık maliyetin

idarelerce "her türlü fiyat araştırması" yapılarak tespit edileceği ve dayanaklarıyla birlikte bir hesap cetvelinde gösterileceği belirtilmektedir (Doğanyigit, 2009, s. 179).

İdarelerin ihtiyaç duyduğu malın en uygun fiyata temin edilmesinin satın alınacak malın maliyetinin doğru usul ve esaslar kullanılarak gerçekçi bir şekilde tahmin edilmesine bağlı olduğu açıktır. İdarelerin, mal alımı ihalelerinde yaklaşık maliyeti belirlerken izlemeleri gereken yol ve yöntemlerin neler olduğu hususları Kanun'un 9'uncu maddesinin yanı sıra Mal Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinin 7'nci maddesinde açıklanmıştır.

Uygulama Yönetmeliğinin 7'nci maddesinden mal alımlarında yaklaşık maliyetin belirlenmesinde;

- a) Devlet kurum ve kuruluşları ile devlet kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından fiyat talep etmek,
- b) Piyasa fiyatları üzerine bir araştırma yaparak
- c) Bütçe Uygulama Talimatında ve/veya Bütçe Uygulama Tebliğinde yer alan fiyatları kullanmak,
- ç) Geçmiş yılların ihale bedelleri esas alınarak,
- d) Devlet kurum ve kuruluşları ile devlet kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının internet sitelerinde yayınlanan fiyatlar kullanılarak, hesaplama yapılabilir.

İdareler, yukarıda sayılan yöntemden elde edilen fiyatların birini, birkaçı veya tamamını kullanarak yaklaşık maliyeti hesaplar. Yaklaşık maliyetin tespitinde ve yukarıda belirtilen yol ve usullerin uygulanmasında gözden kaçırılmaması gereken noktalar vardır. Bunlardan ilki yaklaşık maliyet katma değer vergisi dikkate alınmaksızın hesaplanmalı ve yaklaşık maliyetin ne şekilde tespit edildiği onay belgesine ekli hesap cetvellerinde belirtilmelidir. Gerçek piyasa fiyatlarını yansıtmayan ve yaklaşık maliyetin hesaplanmasında sapmalara neden olabilecek fiyat bildirimleri ve proforma faturalar nedeni hesap cetvelinde belirtilmek şartıyla dikkate alınmaz.

2.1.3.2. Hizmet Alım İhalelerinde Yaklaşık Maliyet

İdarenin ihtiyaç duyduğu malın en uygun fiyattan temini, satın alınacak malın bedelinin doğru tahmin edilmesine bağlıdır. Bu nedenle idareler hizmet alımı ihalelerinde yaklaşık maliyeti belirlerken Kamu İhale Kanunu'nun 9'uncu maddesi ile Hizmet Alım İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin 8'inci maddesindeki esaslara uymak zorundadır. Şöyle ki; idare tarafından ihale onay belgesi düzenlenmeden önce, ihale konusu işin KDV hariç yaklaşık maliyeti, Hizmet Alım İhale Uygulama Yönetmeliğinde belirtilen usul ve esaslara göre detaylı fiyat ve gerekirse miktar araştırması yapılarak hesaplanmakta ve gerekçesi ile birlikte hesap planında gösterilmektedir (Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği, 2009, 7).

İhale konusu işin bir kısmı için teklif verilmesinin mümkün olduğu durumlarda, işin tamamı dikkate alınarak her bir kısım için yaklaşık bedel ayrı ayrı hesaplanmaktadır. İhale konusu işte kullanılacak malzeme, araç, gereç, makine ve teçhizatın idarece verilmesi halinde; bu unsurların maliyeti çıkarılarak yaklaşık maliyet hesaplanmakta ve bu unsurların listesi yaklaşık maliyet hesaplama tablosuna eklenmektedir.

Yaklaşık maliyet, teklif bedelleri ile birlikte ihale komisyonu tarafından açıklanmakta; pazarlık usulü ile yapılan ihalelerde, yaklaşık maliyet yazılı olarak son fiyat teklifleri ile birlikte ilan edilmektedir. Bu aşamadan önce yaklaşık maliyet açıklanamamakta ve ilan edilememektedir (Hizmet Alım İhaleleri Uygulama Yönetmeliği, 2009, 7).

Hizmet Alım İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin 10'uncu maddesi uyarınca bu tür ihalelerde yaklaşık maliyetin belirlenmesinde;

- a) Kamu kurum ve kuruluşları tarafından hizmetin niteliğine göre belirlenen fiyatlar,
- b) Kamu kurumlarında ifa edilen aynı veya benzer hizmetlere ilişkin fiyat ve ücretler,
- c) Meslek odaları tarafından belirlenen ilgili fiyatlar,

- d) Bütçe Uygulama Talimatında ve/veya Sağlık Uygulama Tebliğinde yer alan fiyatlar
- e) İhale konusu hizmeti oluşturan iş kalemlerinin fiyatlarının (a), (b) ve (c) bentlerine göre belirlenememesi durumunda yapılacak fiyat araştırması kapsamında; o hizmet için alınacak fiyat tekliflerinin ortalaması alınarak veya eksperlerden istenerek ve ekspertiz yapılarak oluşturulacak fiyatlar esas alınmaktadır (Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği, 2009, 8).

İdareler yaklaşık maliyet hesabında (a), (b), (c), (d) ve (e) bentlerinde belirtilen fiyatları herhangi bir öncelik sırası olmaksızın kullanabilmektedir.

2.1.3.3. Yapım İşlerinde Yaklaşık Maliyet

Yapım işleri ihalelerinde kullanılacak yaklaşık maliyetin belirlenebilmesi için öncelikle yaklaşık maliyet hesabına esas tutarların Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin 9'uncu maddesine göre belirlenmesi gerekmektedir. Yaklaşık maliyet hesabına dayalı tutarların belirlenmesi için;

- Zemin etütlerinin yapılması,
- Proje yükümlülüğün planlanması,
- Bir inşaatın yapımı sırasında kullanılacak malzemelerin detaylandırıldığı listelerin hazırlanması,
- Miktar listelerinin hazırlanması,
- Birim fiyatların ve imalat reçetelerinin hazırlanması,
- Anahtar teslim götürü işler; imalat iş kalemlerinin veya iş gruplarının teknik tanımları ve özellikleri, uygulama projeleri ve saha listelerine göre belirlenmesi,

gerekmektedir (Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği, 2009, 9). Bu çalışmalar ile birlikte inşaat işlerinin yaklaşık maliyeti ilgili idareler tarafından (Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği, 2009, 10):

- İnşaatın kamu idarelerince belirlenen ve işin niteliğine uygun yaklaşık maliyetleri, piyasa fiyatları ve birim fiyatları,
- İlgili meslek odaları, üniversiteler veya benzeri kuruluşlarca tespit edilen fiyatlarla,
- Müteahhit veya taşeron olarak faaliyet gösteren deneyimli kişi ve kuruluşlardan alınacak bina maliyet değerleri,
- Piyasa rayiç fiyat araştırması,
- İdare veya diğer idareler tarafından daha önce yapılmış olan benzer veya toplu işlerin sözleşmelerinde yer alan fiyatlardan biri veya birkaçı kullanılarak ve gerekli diğer fiyat araştırmaları, yapılarak belirlenir.

İş kaleminin imalat miktarları ile Yönetmeliğin 10'uncu maddesine göre belirlenen fiyatlar çarpılarak bulunan ve müteahhit karı ve genel giderlerini içermeyen tutar KDV hariç olarak hesaplanır. Bu tutara müteahhit kar ve genel gider karşılığının %25'i ilave edilerek yaklaşık maliyet belirlenir. Yaklaşık maliyet güncel değilse ilk ilan veya davet tarihine kadar güncellenir (Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği, 2009, 11).

2.1.4. İhale Usulünün Belirlenmesi

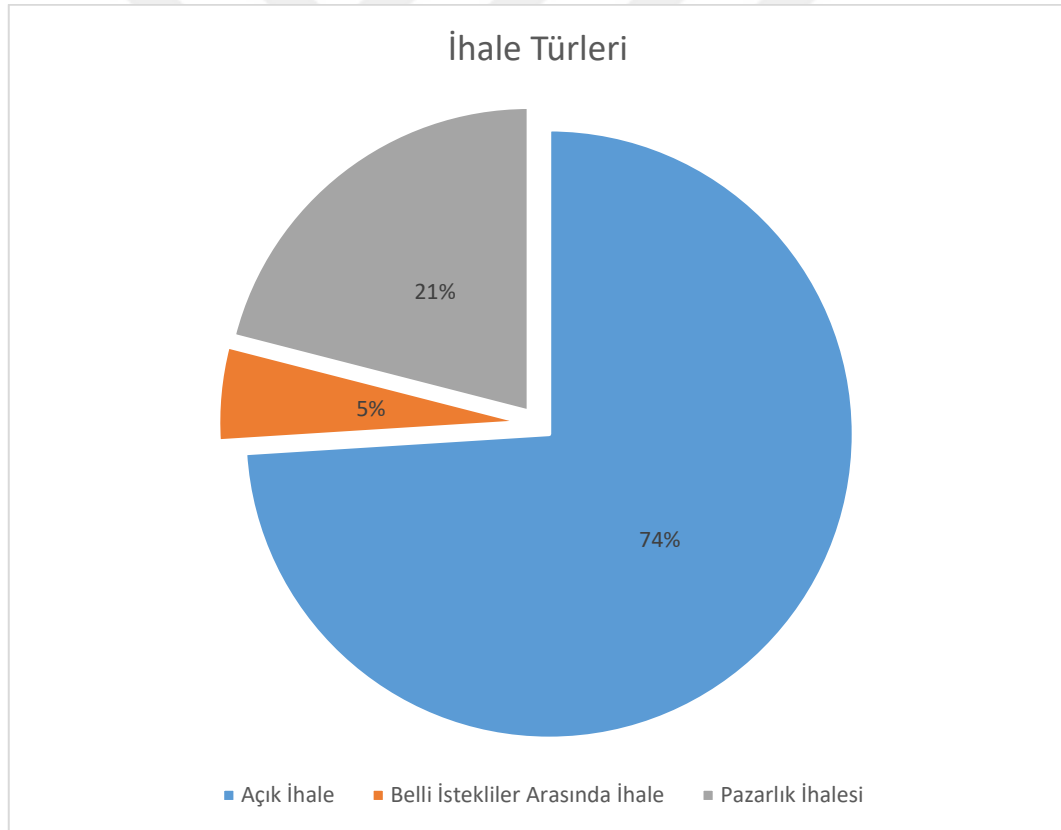
İhalenin hangi usul ile gerçekleştirileceği yaklaşık maliyet aşamasından sonra belirlenmektedir. Yaklaşık maliyet tutarı açık ihalelerde ilan sürelerini ve yeterlilik kriterlerini belirlerken; pazarlık ihalelerinde eşik değerlerin aşılp aşılmadığının tespitinde kullanılmaktadır.

Harcama yetkilisi tarafından işin/malın/hizmetin özelliğine, aciliyetine, miktarına, yaklaşık maliyetine göre ihale usulü belirlenerek karara bağlanmaktadır. 4734 sayılı kanunun 18'inci maddesinde, yasa kapsamında bulunan mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihalelerinde uygulanacak usuller belirtilmiştir. Buna göre; açık ihale usulü, belli istekliler arasında ihale usulü ve pazarlık usulü olmak üzere 3 tür ihale usulü belirlenmiştir. İdarelere bu prosedürlerin belirlenmesinde herhangi bir takdir yetkisi tanınmamış olup, bu prosedürlerin uygulanması belirli kriterlere bağlıdır. Uygulanacak ihale usulünün belirlenmesi

noktasında idare, 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 18'inci maddesi uyarınca uygulanacak ihale usulünü belirlemektedir. Bu hususta açık ihale usulüne öncelik verilmekle birlikte yapılacak işin türü, niteliği, uzmanlık ve/veya yüksek teknoloji gereksinimi, yaklaşık maliyeti, eşik değeri ve aciliyeti gibi kriterler esas alınarak belirli istekliler arasında veya pazarlık usulüne göre ihale yapılabilir.

Kamu İhale Kurumu tarafından yayınlanan istatistik bülteninde ihale türü, ihale şekli vb bilgilerden yararlanılarak oluşturulan Şekil 2.1'de, açık ihale usulünün en çok tercih edilen ihale şekli olduğu görülmektedir. Burada yer alan oranların ihale sayılarına göre değil ihale bedellerine göre dağılımı olduğu göz önünde alındığında, bir ihale yöntemi olmayan doğrudan temin usulünün pazarlık ve belli istekliler arasında ihale türü arasında yer aldığı görülmektedir.

Şekil 2.4: İhale Türlerinin Oransal Gösterimi



Kaynak: Yazar tarafından 2021 yılı Kamu Alımları İzleme Raporundan yararlanılarak hazırlanmıştır.

İhale türlerine göre ihale süreci ile ilgili aşamalarda oluşabilecek farklılıklar ve zorunlulukların bir arada gösterildiği Tablo 2.1'de ihale ilanı, isteklilerin katılım şartları ve teminat gibi hususlarda farklılıklar dikkat çekmektedir.

Tablo 2.1: İhale Türlerine Göre Kriter Farkı

İhale Usulleri İhale kriterleri	Açık İhale	Pazarlık	Belli İstekliler Arasında	Doğrudan Temin
Şartname hazırlama	✓	✓	✓	Zorunlu değil
Yaklaşık maliyet belirleme	✓	✓	✓	Zorunlu değil
İhale Komisyonu kurma	✓	✓	✓	Zorunlu değil
İhale İlanı	✓	Zorunlu değil	✓	-
İstekli Sınırı	-	✓	İdareye bağlı	✓
Katılım için Özel Şartlar	-	✓	✓	✓
Sözleşme Düzenleme	✓	✓	✓	Zorunlu değil
En az teklif sayısı	-	-	-	-
Teminat	✓	✓	✓	-

Kaynak: Yazar tarafından hazırlanmıştır.

Kamu ihale kanunun kapsamında gerçekleştirilen ihale türleri ve oranı verilen Şekil 2.1'e göre açık ihale %74 ile ilk sırada tercih edilirken, %21 ile pazarlık ihalesi ikinci sırada yer almaktadır. İhale türleri arasında idari işlemler açısından var olan farklılıklar tablosu incelendiğinde pazarlık ihalesinde ihale ilanın şart koşulmaması dışında diğer hususlar benzerlik arz etmektedir.

2.1.5. Sözleşme Tasarısı

Sözleşme tasarısı, ihale üzerine kalan yüklenici ile idare tarafından işin gerçekleştirilmesi, yeri, zamanı, ödeme süresi, muayene kabulü vb. hususların yer aldığı ihale öncesinde hazırlanması ve ihale sonrası imzalanması gereken bir belgedir. İhale üzerine kalan istekli ile idare tarafından imzalanacak sözleşmenin şartlarının yer aldığı ve sonradan değiştirilmemesi esas olan bir sözleşme tasarısı hazırlanarak ihale dokümanları içerisine eklenir. Taahhüdün yerine getirilmesinde çelişkilere yol açmamak için tüm tekliflerin bir sözleşmeye bağlı olduğu kabul edilmiştir. İhale dokümanı sözleşmelerin doğal eki olduğu için bu belgeye aykırı sözleşme yapılamayacağı hükme bağlanmıştır. İdareler tarafından yapılacak sözleşmeler Tip Sözleşmesi hükümlerine göre düzenlenmektedir. Mal ve hizmet alımlarında, Tip Sözleşme esaslarına aykırı olmamak ve Kamu İhale Kurumu'nun onayını almak kaydıyla idareler tarafından düzenlenen mutata sözleşmeler kullanılabilir. Ayrıca standart sözleşmede hüküm bulunmayan hallerde idare, standart sözleşmeye, hukuk kurallarına ve diğer ihale dokümanı belgelerine aykırı

olmamak kaydıyla sözleşme taslağının “Diğer Hususlar” bölümünde hükümler koyabilmektedir.

Sözleşme taslak türleri; götürü bedel, teklif birim fiyat ve çerçeve anlaşmaya dayalı olarak münferit sözleşme olmak üzere üç şekildedir. Bu alternatiflerden birisi seçilerek sözleşme tasarısı düzenlenmektedir. Sözleşme taslağının bazı boşlukları sözleşme öncesinde idare tarafından doldurulurken; bazı maddeler sözleşmenin imzalanması aşamasında doldurulmak üzere boş bırakılmıştır.

Mal ve hizmet alımlarında, Kamu İhale Kurumu'nun onayına bağlı olarak istekliler tarafından düzenlenmesi zorunlu olan adi sözleşmeler kullanılabilir. Ayrıca Kamu İhale Kanununun 21'inci maddesi (b), (c) ve (1) bentleri kapsamında yapılan alımlarda, malın sözleşme süresi içinde teslim edilmesi ve idare tarafından onaylanması halinde sözleşme yapılmasına gerek yoktur (Kamu İhale Genel Tebliği, 2005, 18).

Düzenlenecek sözleşmelerin Kamu İhale Kurumunca hazırlanan hizmet alımları, mal alımları, danışmanlık hizmet alımları ile yapım işleri için hazırlanan Tip Sözleşme hükümlerine uygun olması gerekmektedir. Kanun kapsamında gerçekleştirilecek ihalelere ait tip sözleşmelerde (Kamu İhale Kurumu, 2002, 1-14);

- İşin adı, niteliği, türü ve miktarı, hizmetlerde görev tanımı, idarenin adı ve adresi, varsa alt yüklenicilerin bilgi ve sorumlulukları,
- Sözleşmenin fiyatı, türü ve sözleşme süresi (Avans verilecekse ödeme yeri, miktarı ve ödeme koşulları, sözleşme konusu işler için ödenecek ise fiyat farkının nasıl hesaplanacağı),
- Sözleşme bedeline ulaşım, sigorta, vergi, harç ve harç giderlerinden hangisinin dahil olacağı (Vergiler, harçlar, ücretler ve sözleşmeyle ilgili diğer masrafları kimin ödeyeceği),
- Montaj, devreye alma, eğitim, bakım-onarım, yedek parça gibi destek hizmetlerine ilişkin koşullar,
- Kesin teminatın miktarı ve kesin teminatın iade şartları,

- Teminat talep edilen durumlarda süresi ve teminata ilişkin şartlar,
- İş yeri, teslimat ve teslim alma şartları ve koşulları,
- Mücbir sebepler ve süre uzatma koşulları, sözleşme kapsamında yapılacak iş artışları ve iş azalması durumunda karşılıklı yükümlülükler (Muayene, muayene ve kabul prosedürleri için gereklilikler),
- İnşaat işlerinde iş ve işyerinin sigortalanması, yapı denetim ve sorumluluğuna ilişkin şartlar,
- Sözleşmede değişiklik yapma koşulları,
- Sözleşmenin feshi şartları,
- Uyuşmazlıkların çözülmesi,

gibi hususların yer alması zorunludur. İstekliler açısından teklif bedelini etkileyecek pek çok husus sözleşme tasarısında yer almaktadır. Örneğin avans verilip verilmeyeceği, ödeme gün süresi, garanti şartları gibi hususlar teklif fiyatı doğrudan etkilediği için bu hususların idarelerce sözleşme tasarısında belirtilmesi ve isteklileri tereddütte bırakacak düzenlemelere yer vermemeleri önem arz etmektedir.

2.1.6. İhale Onayı ve İhalenin İlanı

İhalenin onaylanmasından önceki aşamalar, ihale için gerekli hazırlığı içerir. Bu adımları atan idare ihaleye hazırdır. İhale konusu işlerle ilgili yaklaşık maliyet tahmini, şartname, taslak sözleşme, teknik şartname ve diğer belgeler ihale onay belgesine eklenir ve bu belge ihale yetkilisinin onayına sunulur.

İlansız yapılacak ihalelerde davet mektubu gönderilmeden, ön ilan, ihale ilanı veya ön yeterlik duyurusu yapılmadan önce Kurumdan ihale kayıt numarası (IKN) alınması zorunludur. Muafiyet kapsamında yapılacak ihaleler için de IKN alınması gerekmektedir. Ayrıca, bir çerçeve sözleşme kapsamında yapılan her bir münferit tedarik için, bir münferit sözleşme onay belgesi düzenlenmeden önce bir IKN alınmalıdır (Kamu İhale Genel Tebliği, 2005, 30). İhale kayıt numarası, önceden ilan edilen haller de dahil olmak üzere her teklif için bir kez alınır ve

standart formlara ve ihale dokümantasyonuna kayıt numarası girilir. Her bir ihale dosyası için ihale kayıt formu doldurularak Kurumdan alınan numara, ait olduğu ihale ile ilgili tüm işlemlerde ve Kurum ile internet üzerinden veya yazılı olarak yapılacak yazışmalarda kullanılır. İhale sicil numarası, ihale onayı ile ilişkilendirilir ve ihale onayı değiştirildiğinde ve/veya iptal edildiğinde idare tarafından iptal edilir. Aynı iş için yeni bir ihaleye çıkılırsa idare yeni bir numara almak zorundadır (Kamu İhale Genel Tebliği 2005, 30) Böylece ihale onay belgesinde; İşin adı, tanımı ve niteliği, işin kapsamı, tahmini maliyeti, mevcut ödenek miktarı, varsa yatırım projesi numarası, varsa bütçe yapısı, avans ödeme koşulları, ihale usulünün adı, işin şekli ve hacmi belirtilmelidir.

İhale onayı verildikten sonra 4734 sayılı kanunun 24'ncü maddesine uygun olarak ihale ilanı yayınlanır. 4734 sayılı Kanunun 24'üncü maddesinde İhale ilanlarında bulunması zorunlu hususlar sayılarak ihale dokümanında belirtilmeyen hususlara ilânlarda yer verilemeyeceği hüküm altına alınmıştır. İhale ilanlarında aşağıdaki hususların: idare iletişim bilgileri, ihalenin adı, niteliği, türü, miktarı, mal alımında teslim yeri, hizmet alımı ve yapım ihalelerinde işin yapılacağı yer, başlangıç ve bitiş tarihleri, uygulanacak ihale usulü, ihaleye katılım şartları ve gerekli belgeler, yeterliliklerin değerlendirilmesinde uygulanacak kriterler, ihalenin sadece yerli isteklilere açık olup olmadığı ve fiyat avantajının yerli istekliler lehine uygulanacağı, ihale dokümanının nerede ve hangi fiyattan görüntülenebileceği, ihalenin nerede, hangi tarih ve saatte yapılacağı, ihale saatinden önce tekliflerin verileceği yerler, teklif ve sözleşmenin türü, teklif bedelinin en az %3'ü oranında teminat verileceği, tekliflerin geçerliliği, konsorsiyumların teklif verebilecekleri, belirtilmesi zorunludur (Kamu İhale Kanunu, 2002, 24). İlanlarda, ihale dokümanında belirtilmeyen hususlara yer verilemeyeceği genel kural olarak benimsenerek ihale ilanlarında toplam on dört bent altında sıralanan hususların belirtilmesi gerektiği hüküm altına alınmıştır. Dolayısıyla söz konusu on dört hususun tamamı ihale dokümanında da yer alması gerekmektedir (Doğanyigit, 2009, s. 512).

4734 sayılı Kanunun 53'üncü maddesine dayanılarak Kamu İhale Kurumunca hazırlanan Mal Alımı, Hizmet alımı ve Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliklerin de ihale ve ön yeterlik ilanları için standart formlar

geliştirilmiş ve bu kapsamda idarelerin, ihale ilanlarını, uygulayacakları ihale usullerine göre standart ihale ve ön yeterlik ilan formlarından uygun olanını esas alarak hazırlamaları istenmiştir.

2.1.7. Tekliflerin Hazırlanması ve Sunulması

İhale ilanında yer alan yeterlilik kriterlerini sağlayabilen adaylar, ihale dokümanını Elektronik Kamu Alımları Platformu (EKAP)’dan indirerek resmi istekli sıfatı kazanmaktadır. İhale dokümanındaki şartları sağlayan isteklilerin tekliflerini hazırlayarak idareye tekliflerini sunmaları ile ilgili Kanunda bazı düzenlemeler yer almaktadır. Bu kapsamda 4734 sayılı Kanun'un 30’uncu maddesi, tekliflerin nasıl hazırlanıp sunulacağını düzenlemektedir. Söz konusu maddeye göre, istekliler tekliflerini teklif mektubu ve teminat mektubu da dahil olmak üzere gerekli tüm belgeleri bir zarfa koyarak teklif verme saatinden önce vermek zorundadır. Teklif mektuplarında aranan şartlar belirlenmiş ve mektupları imzalayanların temsil etme hakkına sahip olmaları şart koşulmuştur. Ayrıca, ihale dokümanlarında tekliflerin süresi de belirtilmelidir. İsteklinin talebi üzerine bu süre, teklif ve sözleşme şartlarının değişmemesi ve isteklinin kabul etmesi kaydıyla ihale dokümanında belirtilen süreden fazla uzatılamaz.

Teklif mektupları, ihale dokümanında belirtilen ihale saatine kadar idareye elden teslim edilebileceği gibi iadeli taahhütlü mektupla da gönderilebilir. Mal alım ihalelerinde alternatif tekliflerin yapılabileceğine ilişkin ihale belgelerinde düzenleme olması halinde, alternatif tekliflerin de teklif mektuplarında olduğu gibi gerekli şekil ve içerik şartlarına uygun olarak hazırlanması gerekmektedir. İnşaat işleri için teklif hazırlanırken uygulama projesinden yararlanmak mümkündür (Kamu İhale Kanunu, 2002, 30).

2.1.7.1. Teklifin Dili ve Geçerlik Süresi

Tüm belge ve ekleri ile teklifi oluşturan diğer belgeler Türkçe olmalıdır. Başka bir dilde ibraz edilen belgeler, yeminli Türkçe tercümesi ile ibraz edilmesi halinde geçerli sayılır. Bu durumda cümle veya belgenin yorumlanmasında Türkçe tercümesi esas alınır (Kamu İhale Kurumu, 2002, 17). Tekliflerin geçerlilik süresi de ihale dokümanında belirtilmelidir. Buna göre idarece gerekli görülmesi halinde isteklinin teklif geçerlilik süresi, ihale dokümanında belirtilen teklif geçerlilik

süresine kadar uzatılabilir. Ancak isteklinin bu durumu kabul etmesi ve geçerli süre uzatımı teklif ve sözleşme şartlarını değiştirmemesi gerekmektedir (Kamu İhale Kurumu, 2002, 25).

İhale sürecinin uzaması bazen teklif geçerlilik süresinin dolmasına neden olmaktadır. İhaleye devam edebilmek ve en avantajlı teklifi belirleyebilmek için tekliflerin hala geçerli olduğunun isteklilerce beyanı zorunludur. İdareler açısından teklif geçerlilik süresi dolan isteklilerden süre uzatımı seçeneği sunulmadan ihalenin sürdürülmesi ve sonlandırılması hak kayıplarına yol açabilmektedir.

2.1.7.2. İhalenin Bir Kısımına Teklif Verilmesi

İhale dokümanları hazırlanırken ihalenin bir kısmına teklif verilebileceğine dair düzenleme yapılmamış ise ihalenin tamamı için teklif verilmesi esastır. İhalelerde, ihale şartnamelerinde belirtilmek şartıyla kısmi teklif verilebilmektedir. Ancak kısmi teklif verilebilecek ihalelerde, isteklilerin işin tamamı için veya ihale dokümanında belirtilen ayrı kısımlar için teklif vermeleri mümkündür (Kamu İhale Genel Tebliği, 2005, 16).

Kısmi tekliflere açık olan ihalelerde, işin tamamı için teklif verilebilmesi ancak tüm kısımlar için ayrı teklif vermek suretiyle mümkün olmaktadır. İşin tamamı için teklif veren istekli, işin tamamı için teklif vermiş olsa dahi, işin parçası veya herhangi bir kısmı için ekonomik açıdan en avantajlı teklif olarak kabul edilirse, bu kısım için sözleşme yapılması zorunludur. Kısmi teklife açık ihalelerde, ihale dokümanı hazırlanırken yeterlik kriterleri ve diğer ihale usulleri, ihale konusu işin tamamının yaklaşık maliyeti esas alınarak belirlenmelidir. Tekliflerin değerlendirilmesi sırasında, ihale konusu işin bir kısmı için isteklilerin nitelikleri değerlendirilirken, her bir kalem/parçanın teklif fiyatının tamamı üzerinden yeterlilik değerlendirmesi yapılmalıdır. Birden fazla kalem/parça için teklif veren isteklilerin, teklif fiyatlarının toplamına dayalı olarak uygunluk şartlarını yerine getirmeleri gerekmektedir. İşin tamamı için teklif veren isteklinin, işin tamamı üzerinden yeterlilik değerlerini sağlaması gerekmektedir. Birden fazla kalem için teklif verilmişse, teklif kaç kalemden oluşuyorsa, isteklinin bu kalemlerin toplamından oluşan tek bir teklifi bulunmaktadır. Bu nedenle, idarece teklif edilen bedel üzerinden verilmesi istenen belgelerde, istekli birden fazla kalem teklif

etmesine rağmen, teklif tek olduğu için, talep edilen belgeyi ve geçici teminatı teklif edilen kalemlerin/parçaların toplam bedeli üzerinden sunacaktır (Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği, 2009, 55).

İsteklinin teklifi birden fazla kalem veya kısımdan oluşması durumunda bile, teklif tek olduğu için istekli ile tek bir sözleşme imzalanması gerekmektedir. Ancak, bir idareye bağlı birimlerin ihtiyaçlarının merkezden tek bir ihale ile karşılanması halinde kısmi ihaleye izin verilen durumlarda birden fazla sözleşme yapılması mümkün olabilir.

2.1.7.3. Teklif Mektuplarının Şekil Şartları

İhaleye başvurunun esasını oluşturan tekliflerin nasıl verileceği ve gerekli şekil şartları ile ilgili düzenlemelerin neler olduğu da ikincil mevzuat ve uygulama yönetmeliklerinde yer almaktadır. Bu düzenlemelerle uygulama birliği sağlamak, keyfi düzenlemelerin önüne geçmek ve oluşabilecek tereddütleri en aza indirmek amaçlanmıştır. Teklif mektubu ihalenin ilk oturumunda ayrıntılı olarak incelenmesi ve mevzuat düzenlemelerine aykırı olan teklif mektuplarının ilk aşamada değerlendirme dışı bırakılması gerekmektedir.

Mevzuata uygun bir teklif mektubu; yazılı ve imzalı olmalı, ihale dokümanı tam olarak okunup kabul edilmeli, teklif edilen fiyat rakam ve harflerle birbirine uygun olarak açık bir şekilde yazılmalı, üzerinde herhangi bir kazıma, silme, düzeltme bulunmamalı, yetkili kişiler tarafından ad, soyad ve ticaret unvanı yazılarak imzalanmalıdır (Kamu İhale Kurumu, 2002, 24).

Sunulan teklif mektuplarının şekil ve içerik olarak belirtilen niteliklere uygun olmaması teklifin esasını değiştirecek bir eksiklik olarak değerlendirilerek teklif geçersiz sayılmaktadır. Teklif mektuplarının zorunlu özelliklerinden herhangi birini taşımayan teklif mektuplarının değerlendirme dışı bırakılacağı açık ve net bir hükümdür. Zorunlu özellikleri taşımayan teklif mektuplarının sonradan değiştirilmesi, düzeltilmesi veya eksiklerinin giderilmesi mümkün değildir. Teklif mektubu reddedilen isteklinin teklifi tamamen değerlendirme dışı bırakılmış sayılacağından, isteklilerin bu konuda titiz davranmaları önemlidir. Teklif mektubu, Kamu İhale Kurulu tarafından mal, hizmet ve inşaat işlerine ilişkin olarak

çıkarılan uygulama yönetmeliği ekinde yer alan standart formlar dikkate alınarak idare tarafından hazırlanmaktadır.

2.1.8. Tekliflerin Değerlendirilmesi

İhale komisyonu çalışmaları tekliflerin alınması, açılması ve değerlendirilmesi aşamalarından oluşmaktadır. 4734 sayılı Kanun 36'ncı maddesinde tekliflerin alınması ve açılması ile ilgili düzenlemeler yer almaktadır. Bu maddede yapılan düzenleme ile bu süreçte yapılacak hesaplama ve karşılaştırmaların şeffaf bir şekilde yapılabilmesi için yaklaşık maliyet tutarının ilk seansta tekliflerle birlikte açıklanması öngörülmüştür. Tekliflerin değerlendirilmesi ve ihalenin karara bağlanması sürecinde yaklaşık maliyetin belirleyici bir işleve sahip olduğu unutulmamalıdır (Kamu İhale Kanunu, 2002, 36).

2.1.8.1. Tekliflerin Alınması ve Açılması

Şeffaflığın ve kamu denetiminin sağlanması amacıyla, isteklilerin tekliflerini içeren zarfların ihale anında hazır bulunanların önünde açılması, içindeki belgelerin tam olarak verilip verilmediğinin ve teklif mektubu ve geçici teminatlar usulüne uygun olarak verilip verilmediğinin kontrol edilmesi öngörülmüştür (Kamu İhale Kanunu, 2002, 36). Daha sonra yapılacak değerlendirmelerde herhangi bir itirazla karşılaşmamak için isteklilerin teklif fiyatlarının açıklanması ve tüm bu aşamaların bir tutanakla belgelenmesi şartı aranmaktadır. İsteklilerin ve tekliflerin yeterliliğinin değerlendirilmesi bir süreç gerektirdiğinden, detaylı incelemelerin herkesin katılımıyla değil, sadece ihale komisyonu tarafından yapılması öngörülmüştür.

Öte yandan, tekliflerin açılmasını öngören maddenin birinci fıkrasında; "*30 uncu maddenin birinci fıkrasına uymayan zarflar raporla belirlenir ve değerlendirmeye alınmayacaktır*" ibaresi yer almaktadır. Bu husus oldukça önemlidir. Herhangi bir şekilde açılmayacak ve değerlendirilemeyecek olan bu zarflar, ihale sürecinin sonuna kadar bekletilirse teklif sahibi zarar görebilir. İsteklinin geçici teminatı idare tarafından tutulacak ve istekliye mali yük getirilecektir. Bu nedenle değerlendirilmeye alınmayan teklifler ihale sürecinin bitmesi beklenmeden (tekliflerin açılması ve yeterlik veya ön yeterliklerin kesinleşmesinden sonra) tekliflerin istekliye iade edilmelidir (Doğanyigit, 2009, s. 560).

Tekliflerin alınması ve açılmasında ihale komisyonu, aşağıdaki prosedürü uygulayacaktır. Teklifler, ihale dokümanında ve idari şartnamede belirtilen ihale saatine kadar idareye (tekliflerin verileceği yer) verilecektir. İhale saatine kadar verilen teklif sayısı, ihale komisyonu tarafından bir tutanak içerisinde belirlenerek hazır bulunanlara duyurulmakta ve ihale hemen başlatılmaktadır. İhale komisyonu teklif zarflarını alınış sırasına göre incelemektedir. Bu incelemede isteklinin adı, soyadı veya ticaret unvanı, tebligata esas açık adresi, teklifin ait olduğu iş, ihale makamının açık adresinin zarfın üzerinde yazılı olup olmadığı ve yapıştırılan zarfın istekli tarafından imzalanıp mühürlendiği kontrol edilmektedir. Belirtilen noktalara uymayan zarflar bir raporla belirlenir ve değerlendirmeye alınmaz (Kamu İhale Kurumu, 2002, 31).

Zarflar, isteklilerin ve hazır bulunanların önünde alındı sırasına göre açılır. İsteklilerin belgelerinin eksik olup olmadığı, teklif mektubu ve teminatların usulüne uygun olup olmadığı kontrol edilir. Belgeleri eksik olan veya teklif mektubu ve geçici teminatı uygun olmayan adaylar tutanakla belirlenir.

İhale usulüne göre istekliler ve teklif ettikleri fiyatlar ve yaklaşık maliyet ilgili oturumda açıklanır ve standart formların tutanakları doldurulur. Katılımcıların önünde yapılan ilk oturumda zarf açma ve belge kontrolüne ilişkin olarak bir tutanak (standart form KIK020.2/M) düzenlenir. Bu tutanağın onaylı suretini isteyenlere, komisyon başkanı tarafından onaylanan suretleri imza karşılığında verilmedikçe oturum kapatılamaz (Kamu İhale Kurumu, 2002, 31). Bu aşamada herhangi bir teklifin reddi veya kabulüne ilişkin herhangi bir karar bulunmamaktadır. Teklifi oluşturan belgeler düzeltilemez veya tamamlanamaz. Teklifler, ihale komisyonu tarafından derhal değerlendirilmek üzere oturum kapatılmaktadır.

2886 sayılı kanun kapsamında gerçekleştirilen ihalelerde yaklaşık maliyet ihale öncesi açıklanmaktayken 4734 sayılı kanunla tekliflerin değerlendirilmesi aşamasında açıklanmaktadır. Yapılan bu değişiklik isabetli bulunmakla birlikte, yetersiz kalmıştır. Çünkü yaklaşık maliyetin gizliliği ilkesinin pratikte bir yararının olmadığı, aksine ihalelere çok abartılı tekliflerin verilmesine neden olduğu, iki kişinin bildiği sır değildir prensibine uygun olarak birden çok kişinin yaklaşık maliyeti bilmesi haksız yere birçok kamu görevlisinin töhmet altında ve gereksiz

yere kamu idarelerinin yıpratılmasına neden olabilecektir (Abacıoğlu ve Abacıoğlu, 2010, s. 394).

2.1.8.2. Tekliflerin İncelenmesi

Tekliflerin mevzuata uygun bir şekilde teslim alınıp açılmasından sonra değerlendirme aşamasına geçilmektedir. Teklifler Kanunda belirtildiği şekilde açılmakta ve oturum kapandıktan hemen sonra ihale komisyonu teklifleri incelemeye başlamaktadır. Tekliflerin incelenmesi, karşılaştırılması ve değerlendirilmesi sırasında ihtiyaç duyulması halinde tekliflerde açıklanmayan hususlara ilişkin teklif sahiplerinden açıklama istenebilmektedir.

Değerlendirme aşamasında, belgeleri eksik olan veya teklif mektubu ve geçici teminatı usulüne uygun olmayan isteklilerin tekliflerinin ihale dışı bırakılacağı düzenlenmiştir. Ancak teklifin esasını değiştirecek nitelikte olmamak kaydıyla, Kanun'un 36'ncı maddesine göre hazırlanan raporla belirlenen belgelerdeki eksik veya önemsiz bilgi eksikliklerinin giderilmesi mümkündür. Açıklamaya ilişkin hususlar, uluslararası mevzuata uyum sağlamak ve nitelik kazanacak teklifleri hemen reddetmek yerine açıklama yapılarak değerlendirilmesine olanak sağlamak amacıyla yapılmıştır. Bu açıklamaların hiçbir şekilde teklif fiyatını değiştirme veya uygun olmayan teklifleri uygun hale getirme amacı taşımayacağına da hükme bağlanmıştır (Kamu İhale Kanunu, 2002, 37).

2.1.8.3. Belge/Bilgi Tamamlatma

Tekliflerin değerlendirilmesi aşamasında, tekliflerin esasını etkileyecek nitelikte olmamak şartıyla, belgelerin eksik olması veya belgelerde önemsiz bilgi eksikliği bulunması halinde, 4734 sayılı Kanunun 37'nci maddesi uyarınca, isteklilerden bu eksik belge veya bilgileri idarece belirlenen süre içinde tamamlamaları yazılı olarak istenmektedir. Bu yazılı talep sonucunda idare tarafından tamamlanmayan isteklilerin teklifleri değerlendirme dışı bırakılmaktadır (Kamu İhale Kanunu, 2002, 37).

Bu maddede yapılan düzenlemede, uygulamada belgenin tamamlanmasında ortaya çıkan sorun ve suiistimallerin önüne geçilebilmesi için, belgeyi tamamlamak yerine ibraz edilen belgelerde yer alan eksik bilgilerin tamamlanması esas

alınmıştır. Bunu yapmayan isteklilerin; yazılı tebligata rağmen eksiklikleri gidermeyenlere, hem ihale dışı bırakılması hem de geçici teminatları gelir kaydedilmesi hüküm altına alınmıştır (Abacıoğlu, 2010, s. 399). Bu noktada özellikle şu hususun belirtilmesi gerekmektedir. Herhangi bir eksik belge karşısında bu belgelerin yazılı olarak tamamlanmasını isteme noktasında idareye inisiyatif tanınmamıştır. Kanunda "... tamamlanması yazılı olarak istenir." ifadesi bu hususu doğrulamaktadır. Cümle, "istenebilir" ifadesi ile sonlanmamıştır. Kanun koyucu, bilinçli bir seçimle idareye inisiyatif bırakmamış ve cümleyi "istenir" kesin ifadesiyle bitirerek eksik belgelerin tamamlattırılmasını idareye görev olarak vermiştir. Burada, idarenin hangi eksik belgeleri tamamlattıracağı önemli bir sorun olarak ortaya çıkmaktadır (Doğanyigit, 2009, s. 571)

Belgelerdeki eksik bilgilerin idareler tarafından tamamlanmasına ilişkin Kamu İhale Genel Tebliği'nin 16'ncı maddesinde ayrıntılı açıklamalar yer almaktadır. İhale dokümanında yer alan başvuru veya teklif zarfı içerisinde sunulması istenen belgeler ile bu belgelere ilgili mevzuat uyarınca eklenmesi gereken eklerden herhangi birinin aday veya istekliler tarafından ibraz edilmemesi halinde, bu eksik belgeler ve ekleri idarelerce tamamlanmayacaktır. Ancak, geçici teminat ve teklif mektuplarının kanunen zorunlu olan hükümleri dışında, sunulan belgelerde, ihale sonucu bakımından teklifin esasını değiştirmeyen eksikliklerin bulunması halinde, ihalenin iptaline ilişkin belgeler, bu tür bilgi eksiklikleri tamamlanacaktır. Aynı şekilde, adaylar ve istekliler tarafından sunulan ve diğer kurum, kuruluş ve kişilerce düzenlenen belgelerde, belgenin içeriği konusunda tereddüte yol açabilecek belgeyi düzenleyen kurum, kuruluş veya kişilerden kaynaklanan bilgi eksikliklerinin giderilmesine ilişkin belgeler, taşınması gereken asli unsurlar dışında idareler tarafından tamamlanacaktır (Kamu İhale Genel Tebliği, 2005, 16).

Bilgi eksikliklerinin giderildiğine ilişkin belgelerin aday ve istekliler tarafından yazılı olarak istenmesi ve dilekçe ekinde sunulması zorunludur. Eksik bilgileri idarece belirlenen süre içinde tamamlamayan aday ve isteklilerin başvuruları veya teklifleri değerlendirmeye alınmamakta ve isteklilerin geçici teminatları gelir kaydedilmektedir (Kamu İhale Genel Tebliği, 2005, 16). İlgili

mevzuata göre; ihaleye katılma şartı olarak istenen belge veya bilgilerin idarece tamamlattırılmamalıdır.

2.1.9. Aşırı Düşük Teklifler

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na göre, ihalenin en avantajlı teklifi veren istekliye verilmesi genel kuraldır (Kamu İhale Kanunu, 2002, 40). Ancak 38'inci maddenin varlık nedeni, komisyonun maliyeti bile karşılamayan düşük bir teklifi en avantajlı fiyat olarak değerlendirmesinin bazen kamuya yarardan çok zarar getirebileceği endişesidir. Genel olarak uygulamada, bu aşamada teknik müzakereden kaçınıldığı için ihale iptalleri yaygındır. Bu nedenle, "aşırı düşük teklifler" alt başlıklı 38'inci madde; işin düzgün bir şekilde yapılmasını sağlayacak sorumlu bir teklif hazırlanıp hazırlanmadığını belirlemek için gerçekleştirilir. İhale komisyonunun diğer tekliflere göre çok düşük bulduğu teklifleri ve yaklaşık maliyeti hemen reddetmek yerine, bu düşük teklif sahiplerinden tekliflerinin bileşenlerine ilişkin açıklama istenmesine ve bu açıklamalar çerçevesinde nihai bir değerlendirme yapılmasına olanak tanımaktadır. Bu konuda esas alınacak fiyat ya yaklaşık bir maliyet ya da diğer tekliflerin bir kombinasyonu olmalıdır (Doğanyigit, 2009, s. 654).

4734 sayılı Kanunun 38'inci maddesinde, kanun koyucu teklifin değerlendirme dışı bırakılarak ret kararına varmadan önce yazılı olarak çok düşük teklifli bir soruşturma yapılmasını şart koşmuştur. Bu noktada istekliden, ihale konusu iş veya malı bu teklifle nasıl ve ne şekilde yapacağı veya karşılayacağı konusunda netlik kazanması istenmektedir. Bu aşamada bilimsellik ve rasyonellik açısından aşırı düşük teklifler müzakere edilmektedir. Bu şekilde isteklinin teklifinin sağlamlık ve ciddiyet derecesi sınanmakta ve kamu yararına karar verilmesi amaçlanmaktadır (Kaya ve Özek, 2009, s. 63).

İhale komisyonu; yaklaşık maliyet veya diğer tekliflere göre aşırı düşük tekliflerin değerlendirilmesi için, teklifte önemli olduğu belirlenen bileşenler ve detayları istekliden yazılı olarak istemektedir. İhale komisyonu, tekliflerin değerlendirilmesi aşamasında aşırı düşük tespit edilen tekliflere yönelik olarak (Kamu İhale Kanunu, 2002, 38);

- İmalat sürecinin, hizmetin ve yapım yönteminin ekonomik olması,

- İsteklinin mal ve hizmet tedarikinde veya yapım işinin yürütülmesinde kullanacağı teknik çözümler ve avantajlı koşullar,
- Teklif edilen mal, hizmet veya eserlerin özgünlüğünü,

gibi konularını belgeleyerek yazılı açıklamaları dikkate almakta ve aşırı düşük teklifleri bu aşamada değerlendirmektedir. Değerlendirme sonucunda; açıklamaları yeterli görülmeyen ve yazılı açıklama yapmayan isteklilerin teklifleri ihale komisyonu tarafından reddedilmektedir. Bu bağlamda, teklif sahiplerinin aşırı düşük teklif açıklamalarının gerekçeli ve rasyonel delillere dayandırılması gerekmektedir. Komisyonun objektif ve kabul edilebilir bir gerekçeye dayanmayan muğlak ifadeleri kabul etmesi mümkün değildir. Aşırı düşük açıklamasına cevaben, "iş verimli yapacağı, personeli etkin çalıştıracığından bahisle işi ucuza mâl edileceği" gibi gerekçesiz, objektif olmayan ve kabul edilebilir aritmetik verilere dayanmayan ifadelerin kabul edilmesinin mümkün olmadığı açıktır (Doğanyigit, 2009, s. 656).

2.1.10. İhalenin Karara Bağlanması ve Onaylanması

İhale dokümanında yer alan yeterlilik kriterleri dikkate alınarak teklif sahibi isteklilerin dosyada sunmuş oldukları belge ve bilgiler değerlendirildikten sonra en avantajlı teklif sahibinin belirlenmesi veya avantajlı teklifin bulunmaması durumlarında ihalenin iptaline yönelik karar alınması gerekmektedir.

Ekonomik açıdan en avantajlı teklifin, fiyat esas alınarak veya fiyat dışı bazı unsurlar dikkate alınarak ihalenin yapılması benimsenmiştir. Kanunda sayılan fiyat dışı unsurlar; işletme ve bakım maliyeti, maliyet etkinliği, verimlilik, kalite ve teknik değer şeklindeki kriterlerdir. Ekonomik açıdan en avantajlı teklifin fiyat dışındaki unsurlar dikkate alınarak belirleneceği durumlarda, bu unsurların parasal değerleri veya nispi ağırlıkları ihale dokümanında belirlenmelidir (Kamu İhale Kanunu, 2002, 40). Bu şekilde düzenleme bulunan bir ihalede, ihaleye iştirak eden istekliler en düşük fiyatı vermiş olsalar bile ihale sonucunda en avantajlı teklif sahibi daha yüksek teklif veren başka bir istekli olabilecektir.

Yapılan değerlendirmeler sonucunda ihale komisyonu gerekçeli karar almakta ve bu kararı ihale makamının onayına sunmaktadır. İhale makamı,

komisyonun kararını 5 iş günü içinde onaylayabilir veya gerekçesini açıkça belirterek ihaleyi iptal edebilir (Kamu İhale Kanunu, 2002, 40). Söz konusu iptal sebepleri; tekliflerin yaklaşık maliyete göre çok yüksek olmaması, ödeneğin teklifleri karşılayamaması, Kanunun 5'inci maddesinde sayılan temel esaslara uymayan haller veya Kanun'un 17'nci maddesinde öngörülen yasak fiil veya davranışlar şeklinde gösterilebilir.

Tüm tekliflerin ihale komisyonu tarafından reddedilmesi ve ihalenin iptal edilmesi halinde, idare tarafından tüm isteklilere derhal bildirilmesi zorunludur. İhale kararları ihale makamının onayına sunulmadan önce ihaleyi kazanan istekli ile varsa ikinci avantajlı isteklinin yasaklı olup olmadığının teyidi zorunludur. Her iki isteklinin de yasaklı olması halinde ihale iptal edilmektedir (Kamu İhale Kanunu, 2002, 40). İhale yasaklısı isteklilerin ihaleye katılımları yasak olmasına rağmen ihaleye iştirak edebilecekleri veya ihale sürecinde yasaklanmış olabilecekleri ihtimali ile yasaklı teyidi yapılması zorunlu kılınmıştır.

2.1.11. Kesinleşen İhale Kararı ve Sözleşmeye Davet

İhale komisyonunun hiçbir etki altında kalmadan almış olduğu karar ihale yetkilisince onaylandıktan sonra kesinleşmektedir. Bu aşamada ihale komisyonu kararını verdikten sonra ihale yetkilisi bu kararı ya onaylar ya da ihalenin iptaline karar verir. İptal dışında ihale komisyon kararını değiştirebilecek nitelikte başka bir karar alması söz konusu değildir. İhale yetkilisince onaylanan ihale sonucu, ihale makamı tarafından onaylanmasını izleyen en geç 3 gün içinde istekliler dahil tüm isteklilere bildirilmektedir. İhale sonucunun tebliğinde, tekliflerin değerlendirmeye alınmama veya uygun bulunmama nedenlerinin belirtilmesi zorunludur. Kanunun 40'ıncı maddesine göre ihale kararının ihale makamı tarafından iptal edilmesi halinde, ihalenin iptal gerekçelerinin de aynı şekilde belirtilmesi zorunludur (Kamu İhale Kanunu, 2002, 41).

İhale sonucunun tüm isteklilere bildirilmesinden; Kanunun 21'inci maddesinin (b) ve (c) bentlerine göre pazarlıkla yapılan ihalelerde 5 gün, diğer hallerde 10 gün sözleşme imzalanması mümkün değildir. İstenirse bu süreler içinde Kanunun 55'inci maddesi uyarınca idareye şikayette bulunulabilir (Kamu İhale Kanunu, 2002, 41). Kesinleşen ihale kararı ilgililere tebliğ edildikten sonra,

isteklinin yüklenici niteliği kazanabilmesi için bu istekli ile sözleşme yapılması gerekmektedir. Bu aşamada Kanun'un 42'nci maddesine göre ihaleyi kazanan isteklinin sözleşmeye davet edilmesi öngörülmüştür. 4734 sayılı Kanunun 41'inci maddesinde belirtilen sürenin bitimini takip eden 3 gün içinde ve bu kontrolün tamamlanmasını takip eden gün içinde, sözleşmeye davet edilir. Bu davet mektubunda yükleniciye, bildirim tarihini takip eden 10 gün içinde yasal yükümlülüklerini yerine getirerek sözleşmeyi imzalaması gerektiği bildirilir (Kamu İhale Kanunu, 2002, 42).

İhaleyi kazanan istekli, ihale makamına gönderilen davet yazısının tebliğ tarihini takip eden 10 gün içinde kanunda belirlenen yasal yükümlülüklerini yerine getirerek sözleşmeyi imzalamalıdır. İhaleyi kazanan isteklinin mücbir sebep halleri dışında sözleşmeyi imzalamaktan imtina etmesi halinde, isteklinin geçici teminatı 4734/44'üncü maddeye ve ayrıca 4734/58'inci maddeye göre gelir kaydedilir. Ayrıca Kamu kurum ve kuruluşlarının ihalelerine katılmaktan yasaklama kararı verilebilir (Mal Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği, 2009, 66).

2.2. Kamu İhalelerine İtiraz Ve İdari Denetim Mekanizması

Devlet harcamaları, esas olarak devlet gelirleriyle finanse edilir. Vergiler, devlet gelirlerinin büyük bir kısmını oluşturur. Bu nedenle devlet harcamalarının yasalara uygun olarak yapılması ve verimli, ekonomik ve etkin bir şekilde harcanması oldukça önemlidir. Bir bütçe hakkından söz edilebilmesi için, bu hakkın ilk sahiplerinin kamu harcamalarının kanuna uygun olarak gerçekleştirilmesini kontrol etme olanağına sahip olması gerekir. Bu gözetim doğrudan halk tarafından veya temsilcileri olan meclis tarafından gerçekleştirilebilir. Kamu harcamaları gerçekleşmeden önce, gerçekleşme sırasında ve gerçekleştikten sonra da idarenin denetimine tabi tutulmaktadır (Müftüoğlu, 2019, s. 218).

Kamu yönetiminde denetim yasama, yürütme ve yargı organları tarafından yapılırken; denetim yapan idare bakımından hukuka uygunluk ve/veya yerindelik incelemesi gerçekleştirilir. Yargı organları sadece kanuna uygunluğu denetleyebilirken, yargı dışı denetim organları da kanuna uygunluğun yanı sıra amaca uygunluk kontrolleri de yapabilir. Kamu yönetiminde bu temel denetim türlerinin yanı sıra iç, dış, yüksek, mali ve performans denetimleri de yapılmaktadır.

Örneğin iç denetim, kamu idaresinin kendi personeli ve organları tarafından denetlenmesi, dış denetim ise kamu idaresinin kurum dışındaki kişi veya kuruluşlar tarafından denetlenmesi olarak tanımlanmaktadır (Çelik & Demirci, 2019, s. 141).

Kamu ihalelerinin denetimi için de benzer idari ve yargı yolları bulunmaktadır. İhaleyi düzenleyen kamu kurumunun bağlı bulunduğu üst idare ihale süreci ile ilgili düzenleyici ve denetleyici rolü bulunmakla birlikte Kanun'da özel başvuru yolları da sayılmaktadır.

2.2.1. Denetim Mekanizmasında Genel Çerçeve

İdarenin işlem ve eylemlerinin hukuka uygunluğunu sağlamak için çeşitli doğrulama yöntemleri kullanılmaktadır. İdari işlemlerin hukuka uygunluğu, idari, siyasi, kamu ve yargı denetimi yoluyla sağlanır. Demokratik toplumlarda yönetimin kendisini hukuka bağlı görmesi ve bu kurallardan sapması durumunda yaptırım uygulaması hukuk devletinin temel ve doğal bir gereğidir (Yılmaz, 2007, s. 115).

Kamu alımlarında, temel ihtiyaçların mümkün olan en kısa sürede, en düşük maliyetle ve maksimum verimlilikle karşılanması hedeflenmektedir. Bu çerçevede ihale sürecinde meydana gelen hukuka aykırılıkların giderilmesi ve yolsuzluğun önüne geçilmesi amacıyla denetim mekanizmasının işletilmesi önem arz etmektedir. Yolsuzluk önlenirken hem teklif verenlerin hem de genel olarak vatandaşların ihale sistemine olan güveni artırılmaktadır. Bu sayede ihale süreçlerinde rekabet ortamı oluşturulabilmekte ve kamusal tasarruflar sağlanmaktadır.

İngilizce metinlerde “inceleme prosedürleri”, “şikayet mekanizması”, “uyum prosedürü” gibi farklı şekillerde ifade edilen ve dilimize “yeniden inceleme”, “inceleme” olarak çevrilebilen denetim kavramı ile rekabet, şeffaflık, en uygun satın alma ve güvenilirlik ilkelerine uyulması amaçlanmaktadır (Çiftçi & Yılmaz, 2018, s. 304).

İdari işlem ve eylemlerin hukuka uygunluğu, idari ve adli kontrol yoluyla yürütülür. İdarenin kendisi tarafından yürütülen işlem ve faaliyetlerin gözetimi, idari kontrol olarak tanımlanabilir. Bu bağlamda, bir açık artırmada ihale sürecinde gerçekleştirilen işlemlerin kanuna uygun olarak yürütülmesinin bir üst merci

tarafından denetlenmesi idari gözetime örnek teşkil etmektedir. İdari denetim ayrıca iç ve dış denetim olarak ikiye ayrılabilir. İç denetim, idarenin kendi içinde hiyerarşik bir yapı kullanılarak gerçekleştirilen bir denetimdir. Dış denetimde, özel denetim kuruluşları tarafından yapılan bir denetimdir.

İdari denetimin ihale konusunda uzmanlaşmış bir kuruluş tarafından yapılması da mümkündür. İhale sürecinde birinci kademe inceleme olarak ifade edilebilecek olan inceleme ihale makamı tarafından yapılmaktadır. Bu durumda, şikayet başvurusu ihale makamına yapılmalıdır. Ancak, ihale makamı inceleme sürecini daha hızlı ve daha az maliyetle yürütebilmesine rağmen, kararın tarafsızlığını kaybetme olasılığı nedeniyle bağımsız bir idari makam veya bir mahkeme tarafından ikinci aşama inceleme yapılması mümkündür. Bu inceleme bağımsız ve yürütmeye yönelik olsa da maliyetli ve zaman alıcı olabilir (Dünya Bankası, 2016, s. 48-49). Bu bağlamda Sayıştay, Türkiye’de ihale süreçlerinin mali denetiminde aktif rol oynamaktadır.

Bu denetim mekanizmalarının temel amaçlarından biri, yetkililerin hataları ve uygunsuzlukları düzeltebilmeleri için onlara bir fırsat ve imkan tanınmasıdır. İhale makamları hataları düzeltebildikleri ölçüde, uyuşmazlıkları daha az maliyetli ve daha esnek bir şekilde çözebileceklerdir. Benzer şekilde, usulsüzlükleri, suiistimalleri ve çıkar çatışmalarını bildirecek kanalların varlığı, kararlara güvenilirlik ve meşruiyet katarak alımların adilliğini artırabilir ve böylece vatandaşların hükümete ve kamu harcamalarına olan güvenini güçlendirebilir.

İdarenin eylem ve işlemlerinin hukuka uygunluğunun yanı sıra yerinde olması yani kamu hizmetlerinin halka iyi, faydalı ve verimli bir şekilde yerine getirilmesi de önemlidir. Bu nedenle idare üzerindeki kontrolleri de hukuka uygunluk ve yerindelik olmak üzere iki başlık altında incelemek mümkündür. Kural olarak, yargı organları yasaya uygunluğu denetlerken, diğerleri hem yasallık hem de uygunluk denetimi yapmaktadır.

2.2.2. İhalelerde İdari Denetim Mekanizmaları

İhalelerde gerçekleştirilen idari işlemlerin, alınan kararların ve uygulama usullerinin hukuka aykırılığı ve istekliler arasında eşitsizliğe neden olması gibi durumlarda istekliler tarafından başvurulacak itiraz mekanizmalarının varlığı

hukukun genel ilkelerine uygun olmalıdır. Bu itiraz mekanizmaları bazen idari bir başvuru iken bazen de yargı yoluyla gerçekleştirilmektedir.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 125'inci maddesinin birinci fıkrasında idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı korumasının açık olduğu, yedinci fıkrasında ise yönetimin, kendi eylem ve işlemlerinden kaynaklanan zararı tazmin edeceği hüküm altına alınmıştır. Bu kurallar, yetki ve sorumlulukların bir arada bulunması gereğini yansıtmakta ve İdarenin yetkilerini kullanırken hukuka aykırı hareket etmesi halinde sorumlu olacağını öngörmektedir. Zira bir hukuk devletinde idarenin yetkilerini kullanırken yapacağı işlem ve işlemlerden sorumlu olmaması kabul edilemez. Bu nedenle idarenin eylem ve işlemlerinin kontrol edilmesi ve hukuka aykırılık halinde hukuka aykırı durumun düzeltilmesi ve/veya zararın tazmin edilmesi gerekmektedir (Bastik, 2011, s. 3).

Hukuk mevzuatında idari işlem ve eylemlere ilişkin idari başvurular hakkında genel kurallar 2577 sayılı İdari Yargılama Usul Kanununda yer almaktadır. Durum böyle olmakla birlikte, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun yürürlüğe girmesi ile yapılacak ihalelerde idareler tarafından yapılan işlem veya eylemler doğrudan doğruya idari davaya konu edilememektedir. 4734 sayılı Kanun'da da belirtildiği üzere, idari dava açılmadan önce zorunlu olarak idari başvuru yollarının tüketilmesi öngörülmüştür (Akel, 2018, s. 9).

Bazı hukuk sistemlerinde idarenin işlem ve eylemleri üzerindeki idari kontrol, bir üst merci tarafından yürütülür. Bu bağlamda, kamu alımlarının idari denetimi de diğer idari usullere tabi olan genel idari denetim rejimine tabidir. Ayrıca, diğer bazı hukuk sistemlerinde kamu alımlarının idari gözetimi, idari prosedürlerden ayrı olarak özel bir gözetim rejimine tabidir (Yılmaz, 2007, s. 117).

Çoğu ülkede kabul edilen ve kamu alımlarına uygulanan özel gözetim rejimlerinde, genellikle adli – yarı yargısal – kararlar alabilen bağımsız idari organlar bulunmaktadır. Bağımsız idari organlar olarak tanımlanabilecek bu tür kurum veya kuruluşlar, yarı yargısal nitelikte kararlar almalarına rağmen çoğu ülkenin yargı sisteminde mahkeme olarak kabul edilmemektedir. Nitekim bu şekilde oluşturulan idari kontrol mekanizmaları için tanımlanan kural ve yöntemler,

dar anlamda bir yargı faaliyeti olmadığı için kamu ihaleleri sürecinde “idari usul” kuralları içerisinde yer almaktadır (Akyılmaz, 2000, s. 63).

Türkiye’de 4734 sayılı Kanun ile kamu alımlarına ilişkin usul ve esaslar tek bir çerçeveye bağlanmış ve uluslararası düzenlemelere uygun bir idari kontrol mekanizması kurulmuştur. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile Kanun kapsamında yapılan ihalelerin usulüne uygun yapılmaması nedeniyle hak kaybına veya zarara uğradığını veya uğrayacağını iddia edebilecek tüm adayların ve isteklilerin yazılı şikayet yolu ile inceleme talebinde bulunulabilmesi sağlanmıştır.

İdari denetim mekanizması, ihale süreci ile ilgili öncelikle ihaleyi yapan idarelere başvuru ile başlamaktadır. İhale süreci ile ilgili her türlü işlem ve eylem şikâyet konusu olabilir. Ancak ihalenin iptaline ilişkin işlem ve kararlardan sadece şikâyet ve itiraz üzerine alınanlar şikâyet konusu yapılabilmekte ve bu kararlara karşı beş gün içinde doğrudan Kamu İhale Kurumu'na başvurulabilmektedir (Aksoy & Şimşek, 2010, s. 308).

Etkin ve verimli bir ihale sisteminin en önemli unsuru, kamu alımlarının kontrolüdür. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nda kamu alımlarının denetimi, idari denetim ve yargı denetimi olmak üzere iki aşamada uygulanmaktadır. Başta “şikâyet” ve “itiraza karşı şikâyet” olmak üzere zorunlu idari yolların tüketilmesi suretiyle ihalelerin idari kontrolü sağlanmaktadır. Ardından Kamu İhale Kurumu tarafından "itiraza karşı şikâyet" sonucunda alınacak karara karşı yargı denetimine geçilmektedir. İdari başvurular, "idareye şikayet" ve "Kamu İhale Kurumuna şikayet" şeklindedir.

2.2.3. İdareye Şikayet

Çoğu ülke, bir şikâyetin incelenmesi ve mümkünse sorunun çözülmesi için ilk aşama inceleme mercii olarak sözleşme yapan makam veya satın alan kuruluşa ilk şansı verir. Tedarik sürecini yürüten kurum, şikâyete esas konuyu incelemeyi hızlı ve daha az masrafla yürütebilir, ancak kararı bağımsızlık ve tarafsızlıktan yoksun olabileceği ihtimali de unutulmamalıdır. İnceleme kuruluşunun seçimi, kimin şikayette bulunabileceğine, şikâyetin ihale sürecini durdurup durdurmayaacağı, ne tür bir çözüm yolu sağlanacağı ve ilk aşama incelemesinin kararını hangi hızda vereceği bir kurala bağlı olmalıdır (Dünya Bankası, 2016, s. 48).

İtiraz ve şikayet başvurusunun öncelikli amacı hak kaybına uğrayan başvuru sahibinin, hak kaybının önlenmesi ve bu konuda oluşabilecek tereddütlerin giderilmesidir. Bu nedenle itiraz başvurusunun ilk mercii bu işlem veya eylemin düzeltilmesi ve hak kaybına uğraticı faaliyetlerin durdurulması konusunda karar verebilecek bir idare olması beklenmektedir. Böylelikle düzeltici işlem ile giderilebilecek bir eksikliğin veya hatanın düzeltilmesi konusunda ilk fırsatın ve değerlendirmenin idareye verilmesi zaman ve maliyet açısından en uygun olanıdır.

İdarenin eylem ve işlemlerinin hukuka uygunluğu, idari ve yargı denetimi yoluyla gerçekleştirilir. İdarenin kendisi tarafından gerçekleştirilen işlem ve eylemlerin denetimi, idari kontrol olarak tanımlanabilir. Bu kapsamda kamu ihalelerinde, ihale sürecinde gerçekleştirilen işlemlerin mevzuata uygun olarak yürütülüp yürütülmediğinin hiyerarşik bir üst makam tarafından denetlenmesi idari denetime örnektir. İdari denetim ayrıca iç ve dış denetim olarak ikiye ayrılabilir. İç denetim, idare içinde hiyerarşik bir yapı ile gerçekleştirilen bir denetimdir (Çiftçi & Yılmaz, 2018, s. 305).

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamındaki ihalelere ilişkin idari başvuruların düzenlendiği metinler, başta Kanun'un 53 ila 57'nci maddeleri olmak üzere, İhalelere Yönelik Başvurular Hakkında Yönetmelik ve İhalelere Karşı Yapılacak İdari Başvurulara Ait Tebliğ hükümleridir.

Kanun kapsamında ihale açan idareler ile bu ihaleleri gerçekleştiren ihale komisyonları, Kanunda öngörülen esas ve usuller çerçevesinde ihale yapılması hususunda isteklilere karşı sorumludurlar. İdarelerin ihale işlemlerinin inceleme ve denetime açık olması bu sorumluluğun bir gereği olarak karşımıza çıkmaktadır. Bir hak kaybına veya zarara uğradığını veya zarara uğramasının muhtemel olduğunu iddia eden aday, istekli veya istekli olabilecekler belirli şartlar dahilinde bu denetim mekanizmasını işletebilmektedir.

2.2.3.1. İdareye Şikayet Başvurusunda Bulunabilecekler

Şikâyetle bulunmaya ilişkin yasal dayanak kuralları, genellikle aranan hukuk yolunun türüne, inceleme kuruluşuna ve şikâyetin sunulduğu ihale sürecindeki aşamaya göre farklılık göstermektedir. Şikayet mekanizması, yalnızca teklif veren tedarikçilerle sınırlı kalmamalı, ihalede çıkarları olduğunu

kanıtlayabilen veya potansiyel teklif sahiplerine de açık olmalıdır (Dünya Bankası, 2016, s. 49).

Şikayet başvurusu ihale sürecinin durmasına neden olabileceği düşünüldüğünde, şikayetin esaslı olması, ihale aşamalarının henüz bitmemiş olması ve düzeltilme imkanı bulunması gibi hususlar göz önüne alınarak her aşamada herkesin şikayet için başvuru yapabilir olması bazı suiistimallere yol açabilmektedir. Bu nedenle ihale öncesi dokümana itiraz ile ihale sonrası karara itiraz aşamaları birbirinden bağımsız süreçler içermektedir. İdari yolların uygulanması için "ihale aşamasına katılma" ve "ihale aşamasında belirli menfaatlerin ihlali" koşulları aranır. Bu şekilde belirtilen başvuruya ilişkin genel idari koşul, hem şikayet hem de itiraza karşı şikayet için bağlayıcıdır. İhale sürecine katılanlar "istekli", "istekli olabilecek" veya "aday"¹⁶ olarak sınıflandırılır. İstekliler, ihale konusu alanda çalışan ve ihale dokümanını veya ön yeterlik dokümanını teslim almış kişiler olabilir; istekli, açık artırmaya katılmak için başvuruda bulunan kişi; aday, ön yeterlik için başvuran kişi veya kuruluşları ve kurdukları ortak girişimleri ifade eder.

Hak kaybına uğradığını veya zarara uğradığını veya zarar görme olasılığının bulunduğunu iddia edenler, ihale dokümanı hükümleri ile idari uygulama arasındaki uyumsuzluktan dolayı şikayette bulunabilirler. Adaylar; ön yeterliğe ilişkin idari işlemler için başvuruda bulunabilirken, istekliler; tekliflerin alınması, değerlendirilmesi ve karara bağlanması ile ilgili idari işlemlere başvurabilir (İhalelere Yönelik Başvurular Hakkında Yönetmelik, 2009, 5). İhale saatinden sonra, yalnızca teklif sahiplerinin itiraz etmesine izin verilmelidir, aksi takdirde satın alma süreci anlamsız şikayetlere karşı daha savunmasız hale gelebilir.

Bu amaçla 4734 sayılı Kanunda yapılan düzenlemelerde, istekliler teklif verdikten sonra ihale dokümanına, adaylar ise ön yeterlik başvurusunda bulunduktan sonra ön yeterlik dokümanına karşı şikâyetle bulunamazlar. İhale

¹⁶ İdareye şikayet başvurusunda bulunabileceklerin daha iyi anlaşılabilmesi amacıyla ilgili tanımlara aşağıda yer verilmiştir (*Kamu İhale Kanunu*, 2002, 4);

- Aday: Ön yeterlilik için başvuran kişiyi veya kuruluşları veya ortak girişimleri,
- İstekli: mal, hizmet alımı veya inşaat işleri için teklif veren bir tedarikçiyi, hizmet sağlayıcı veya müteahhiti,
- İstekli olabilecekler: İhale konusu alanda faaliyet gösteren ve ihale veya ön yeterlik belgelerini almış olan gerçek veya tüzel kişi veya bunlar tarafından oluşturulan ortak girişimi ifade eder.

sürecinin gereksiz yere sekteye uğratılmasını engellemek amacıyla ihale öncesi ve ihale sonrası itirazlar sınırlılıklara tabi tutulmuştur. Ayrıca dernekler, sendikalar ve meslek kuruluşları gibi sivil toplum kuruluşları, üyelerinin menfaatlerini korumak amacıyla ihale süreci ile ilgili işlem veya eylemlere ilişkin şikâyetlere başvuramazlar. Aynı ihale için birden fazla gerçek veya tüzel kişi ortak dilekçe ile şikâyetle bulunamaz (İhale Başvuruları Hakkında Yönetmelik, 2009, 8). Ancak aynı şikâyet sebepleriyle ayrı ayrı başvuruda bulunabilirler. Bir ihaleye ilişkin birden fazla hususa ilişkin olarak tek bir dilekçe ile şikâyet veya itirazda bulunulabilir. Öte yandan, aralarında maddi veya hukuki bir bağlantı veya sebep-sonuç ilişkisi bulunsu dahi tek bir dilekçe ile birden fazla ihaleye başvuru yapılamaz.

Şikâyet mekanizmaları sadece ihale sürecindeki iş ve işlemler ile ilgili yapılabilmektedir. Sözleşmenin uygulanması sırasında ortaya çıkan uyuşmazlıklar gibi ihale süreci dışındaki işlem ve eylemler hakkında şikâyet yoluna başvurulamaz. Ancak, ihaleye katılmak için belge satın almak isteyenlere belgelerin satılmadığı ve bu nedenle bu kişilerin ihaleye katılamayacağı iddiaları ile Kuruma başvurulması mümkündür.

2.2.3.2. Şikâyet Başvurusunun Şekil Unsurları

İdari denetim mekanizmalarının kanıtlanabilir ve denetlenebilir olması için başvurularda bazı şekil şartlarının yerine getirilmesi kurala bağlanmıştır. Başvuru sürecindeki tarafların haklarının korunması ve sürecin şeffaflığının göstergesi olarak başvuruya ait dilekçe ve eklerinin taşınması gereken kriterler belirlenmiştir. İhalelere yönelik idari başvuru dilekçelerinde bulunması gereken şekil unsurları, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 54'üncü ve İhalelere Yönelik Başvurular Hakkında Yönetmeliğin 8'inci maddelerinde sayılmıştır. Buna göre şikâyet başvuruları idareye hitaben yazılmış dilekçeler ile yapılır ve dilekçelerde (İhalelere Yönelik Başvurular Hakkında Yönetmelik, 2009, 8); varsa, başvuranın avukatı veya temsilcisi; adı, soyadı veya konumu, imzası, başvuru yapılan ihalenin adı veya ihale sicil numarası, sözleşme makamının adı ve adresi, şikâyetin veya ele alınması gereken durumun gerçekleştiği tarih, tebligat, ilan veya tebliğ tarihi, şikâyet edilen veya ele alınması talep edilen durumlar, dayandıkları sebep ve deliller, kuruma yapılacak şikâyet başvurularında ön yeterlik/ihale belgesinin yüklenme tarihi ile

idareye yapılan şikâyetin ve şikâyetle ilişkin idari kararın tebliğ tarihi gibi unsurların yer alması zorunludur. Başvuru dilekçesinde yukarıda yer alan bilgilerin yer almaması veya idareyi tereddütte bırakacak eksikliklerin olması durumunda, şekil unsurları bakımından şikâyet reddedilebilecektir. Örneğin başvuru sahibinin başvuru ehliyetinin göstergesi olarak doküman aldığı tarih ve temsile yetkili olduğuna dair imza sirküsünün bulunmaması şekil şartlarındaki eksiklik olarak kayıtlara geçebilecektir.

2.2.3.3. Şikâyet Başvurusunun Yapılacağı Yerler

Şikâyet başvurusu, idari denetim mekanizmasının ilk basamağı olan ihaleyi gerçekleştiren kuruma yapılabileceği gibi süresini geçirmemek üzere idarenin bağlı bulunduğu üst kurumlara da yapılabilir. Şikâyet başvuruları idare kayıtlarına alındığına dair ilgisine göre kayıt tarih ve sayısını gösteren bir alındı belgesi düzenlenir. Şikâyet dilekçesi ve ekleri ile ilgili sonradan ortaya çıkabilecek anlaşmazlıklar için bu belge oldukça önemlidir. Şikâyet başvuruları ihaleyi yapan idareye, itirazen şikâyet başvuruları ise Kuruma, elden veya posta yoluyla yapılabilir. Dilekçelerin ilgili idare veya Kurum kayıtlarına girdiği tarih, başvuru tarihi olarak kabul edilmekte olup; posta yoluyla yapılan başvurularda postadaki gecikmeler dikkate alınmamaktadır (İhalelere Yönelik Başvurular Hakkında Yönetmelik, 2009, 9).

2.3.3.4. Şikâyet Başvurusunun Süresi

Şikâyet başvurularının, ihale sürecinin hangi aşamasında yapıldığına bağlı olarak, belirli süreler içerisinde yapılması öngörülmüştür. İdareler için ihale sürecinin gereksiz kesintiye uğratılmasını engellemek, şikâyet başvurusunda bulunabilecekler için hazırlık sürecine yetecek optimum bir süre belirlenerek idari denetim mekanizmasının işletilmesi gerekmektedir. İhalenin ilanlı ve ilansız yapılmasına göre belirlenen başvuru süreleri şikâyetle konu olayın farkına varıldığı veya farkına varılması gerektiği tarihten itibaren; Kanunun 21'inci maddesinin birinci fıkrasının (b) ve (c) bentleri uyarınca yapılan pazarlık ihalelerinde beş gün, diğer hallerde on gün içinde idareye yapılması gerekmektedir (İhalelere Yönelik Başvurular Hakkında Yönetmelik, 2009, 6). Ancak ilan, ön yeterlik veya ihale dokümanına ilişkin şikâyetler, başvuru veya teklif yapılmadan önce ve yukarıda

belirtilen süreleri aşmamak kaydıyla en geç ihale veya son başvuru tarihinden üç iş günü önce yapılabilir. İhale veya son başvuru tarihinden önce bu yöndeki başvuruların idareler tarafından sonuçlandırılması zorunludur.

İhalelere Yönelik Başvurular Hakkında Yönetmelik kapsamında gerçekleştirilecek şikâyet başvurularında ihale ilanına yönelik itirazların ilk ilan tarihini izleyen günden, ilana yansımayan ihale dokümanındaki düzenlemelere karşı ihale dokümanının indirildiği tarihten, idari işlem ve eylemlere karşı itirazların bu durumun farkına varıldığı veya farkına varılmış olması günden itibaren başvuru süresi başlamaktadır. Kanuni süreler, idarece alınan kararın tebliğ edildiği veya tebliğ edilmiş sayıldığı günü takip eden gün, idarenin on gün içinde karar vermemesi halinde bu sürenin sona erdiği, ihalenin iptali kararına itiraz edilmesi halinde, kararın iptali tebliğ edilen veya tebliğ edilmiş sayılan günden itibaren başlar. Örneğin, ihale kararının istekliye tebliğ edildiği tarih karara itiraz için başvuru süresinin başladığı tarih olarak dikkate alınıyorken, posta veya tebliğ edilememe gibi herhangi bir nedenle sürenin uzaması halinde postaya verilen günü takip eden yedinci gün tebliğ edilmiş sayılmaktadır. Belirtilen süreler geçtikten sonra idarelere yapılan şikâyetlerin süre yönünden reddedilmesi gerekmektedir. Ancak, şikâyet başvurusu süresinde yapılmasa dahi bu başvuru idare tarafından süre yönünden reddedilememekte ve Kamu İhale Kurumu tarafından yapılan incelemede esas incelenerek başvuru hakkında karar verilerek idareye yapılan şikâyetin süresi içinde yapılıp yapılmadığı dikkate alınmaktadır (Aksoy & Şimşek, 2010, s. 320).

2.2.3.5. Şikâyet Başvurusu Üzerine Alınacak Kararlar

Usule uygun gerçekleştirilen şikâyet başvurularında idarenin şikâyeti inceleyerek bir karar alması beklenmektedir. İdarelerce bu ilk denetim mekanizmasının işletilmesi ihale sürecinin kesintiye uğramadan devam ettirilebilmesi için önemlidir. İhale sürecine ilişkin bir eksikliğin düzeltici işlem ile giderilebilecek ilk aşamasını oluşturduğu için idarelerce şikâyetin incelenerek olumlu ya da olumsuz cevaplandırılması diğer istekliler açısından da açıklayıcı niteliği bulunmaktadır. Zira şikâyete süresi içerisinde cevap verilmemesi şikâyetin zımnen reddi anlamı taşımakla birlikte idareler açısından cevap verme süresinin tamamının tüketildiği anlaşılmaktadır. Kanunun 55'inci maddesine göre, şikâyet

başvurusunun sözleşme imzalanmadan önce ve belirtilen süre içinde ilgili idareye iletilmesi halinde, başvurunun dikkate alınması ve başvurunun idare tarafından kesin olarak karara bağlanması gerekmektedir (Yılmaz, 2007, s. 166).

İdare, şikâyetin yapılmasını takip eden on gün içinde gerekçeli karar vermektedir. Bu kararda, şikâyetin tamamen veya kısmen haklı görülmesi halinde alınacak düzeltici işlemler de belirtilmektedir. Şikâyetin esastan incelenmesi sonucunda idarenin alacağı karar türleri Yönetmeliğin 11'inci maddesinde sıralanmıştır. Şikâyetin idare tarafından incelenmesi sonucunda (İhalelere Yönelik Başvurular Hakkında Yönetmelik, 2009, 11);

- Düzeltme yoluyla giderilebilecek ve ihale sürecinin kesintiye uğramasına gerek olmayan durumlarda düzeltici faaliyetin belirlenmesi,
- Kanuna ve ilgili mevzuata aykırılık teşkil edecek, ihale sürecinin devamını engelleyecek ve düzeltici faaliyetle giderilemeyecek bir durumun tespiti halinde ihale işlemlerinin iptali,
- Şikayet başvurusunun uygun bulunmadığı durumlarda itirazın reddine karar verilir.

Şikâyet üzerine yukarıda belirtilen süre içinde karar verilmemesi halinde, idarenin başvuruyu zımnen reddettiği anlaşılmakla beraber başvuru sahibi tarafından idari denetimin ikinci aşamasını oluşturan Kuruma İtirazen Şikayet başvuru süresi başlamaktadır. İdarenin olumlu ya da olumsuz bir karar alması durumunda başvuru sahibi ile birlikte tüm isteklilere bu karar tebliğ edilir. İdareye şikayet başvurusunda bulunulması halinde, Kuruma başvuru olup olmadığını sorgulamadan sözleşme imzalanmaması gerekmektedir (Kamu İhale Kanunu, 2002, 55).

2.2.4. Kuruma İtirazen Şikayet

Şikâyet eden taraflar, şikâyetlerinin uygun şekilde ele alınmadığını düşünürlerse, birinci kademe inceleme kuruluşunun kararlarına itiraz etmek için bağımsız bir denetim ve inceleme organına başvuru yolu bulunmalıdır. Bu gibi durumlarda, ilk karardan memnun olmayanlar şikayetlerini bağımsız bir idari

forumda veya bir mahkemede sürdürebilmelidir. Bağımsız bir denetim mekanizması, şikâyetleri çözmek için gereken bilgi ve becerilere sahip olmalıdır (Dünya Bankası, 2016, s. 55).

Bir bakıma ihaleyi yapan idarenin şikâyet üzerine almış olduğu kararın denetim mekanizmasının ikinci aşaması olan temyiz süreci, minimum prosedür adımları ile en kısa zamanda ve en az maliyetle yürütülmelidir. Temyizde bulunan taraf üzerindeki yükü en aza indirmek için, başvuruya ait prosedürlerin kısa ve başvuru maliyetinin düşük tutulması başvuru şansını artıracaktır. Bir istekli verimlilik ve şeffaflık ilkesi gereği, ikinci kademe inceleme kuruluşunun bir karar vermesinin ne kadar süreceğini önceden bilmelidir.

İhale sürecinde yapılan işlemlere karşı yapılacak itirazen şikâyet başvuruları, Kamu İhale Kurumu tarafından yapılacak incelemeye esas başvurudur. Şikâyet üzerine yapılan inceleme sonucunda idarenin aldığı karar başvuru sahibi tarafından uygun görülmebileceği gibi idarenin yasal süresi içinde karar almaması da mümkündür. Bu durumda başvuru sahibi doğrudan idare mahkemesinde iptal davası açamamakta ve zorunlu bir idari uygulama olan başka bir yolun tüketilmesi gerekmektedir. Bu ise Kamu İhale Kurumu'na yapılan itirazen şikâyet anlamına gelmektedir (Bastik, 2011, s. 130).

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunundaki düzenleyici ve denetleyici kurumlardan biri de Kamu İhale Kurumu'dur. Kurum, diğer bağımsız idari makamlar gibi mal ve hizmet üretmek veya belirli bir performansın sağlanması amacıyla değil, kanuni işlemler yaparak ihale sürecini düzenleme ve denetleme yetkisi ile donatılmıştır. Kurum, düzenleyici faaliyetlerini belirli düzenleyici usul ve kurallarla, denetim faaliyetlerini ise itiraz üzerine şikâyet üzerine verdiği kararlarla yürütmektedir.

İtirazen şikâyet, ihalenin başlangıcından sözleşmenin imzalanmasına kadar geçen süreçte idare tarafından gerçekleştirilen işlemlerde mevzuat hükümlerine aykırı olduğu ileri sürülen hususlara ilişkin şikâyet üzerine idarenin aldığı kararların temyiz sürecidir. Bu itibarla mevzuata göre şikâyet konusu olabilecek ve dolayısıyla incelenmesi gereken hususlar, şikâyet yolu ile itiraz edilen idari karar ve işlemlerden oluşmaktadır (Yıldız, 2021, s. 302-303).

2.2.4.1. Kuruma İtirazen Şikâyet Başvurusunda Bulunabilecekler

İdareye yapılan şikâyet başvurusu üzerine idarece alınan kararın kabul edilmemesi durumunda Kuruma itirazen şikâyet başvuru süreci başlatılabilmektedir. Ayrıca idare tarafından ilk şikâyet başvurusuna süresi içinde karar verilmediği hallerde veya idarenin şikâyet üzerine aldığı ihalenin iptal kararlarına karşı, itiraz yolu ile doğrudan Kuruma şikâyetinde bulunabilmektedir (İhalelere Yönelik Başvurular Hakkında Yönetmelik, 2009, 14).

Yukarıda da belirtildiği gibi itirazen şikâyet başvurularının konusunu ancak şikâyet konusu olmuş ihale işlemleri oluşturmaktadır. Bununla birlikte Kanunda bu duruma istisna tutulan bazı haller bulunmaktadır. İhalenin iptali kararlarından şikâyet ya da itirazen şikâyet başvurusu sonucu alınanlar doğrudan itirazen şikâyet konuları olabilmektedirler. Bu durumda, idarelerce alınan ihalenin iptaline yönelik tüm kararlar değil, ancak ihale ile ilgili yapılmış olan şikâyet ve itirazen şikâyet başvurularından sonra yapılanlar itirazen şikâyet konuları olabilmektedirler. İdarece, herhangi bir şikâyet ya da itirazen şikâyet başvurusu olmaksızın doğrudan alınan ihalenin iptali kararları ise ne şikâyet ne de itirazen şikâyet başvurusuna konu olamamaktadır (*Kamu İhale Kanunu*, 2002, 56).

İhalenin aynı aşamasının şikâyet konusu edilmiş olması, o aşama için ilgili hak sahiplerine itirazen şikâyet başvurusu yapma hakkı kazandırmakla birlikte, bu hak o aşamadaki tüm işlemler için geçerli değildir. Zira şikâyet sebebi olmuş işlemler, itirazen şikâyet konuları olabilecektir. Bu durumda somut olarak hangi ihale işlemleri şikâyet konusu yapıldı ise, ancak o işlemler itirazen şikâyet konuları olabilecek ve bir bakıma şikâyet sebepleri itirazen şikâyetin konu yönünden sınırını oluşturacaktır (Işık, 2010, s. 61). Kurul şikâyet konusu yapılmış hususlar ile şikâyet konusu yapılmamış sebeplerin birlikte bulunduğu dilekçe ile yapılan başvurularda, daha önce şikâyet konusu yapılmış hususları esastan incelerken, şikâyet sebebi yapılmamış hususları ayırıp reddetmektedir (Yalazay, 2014, s. 221).

Kuruma itirazen şikâyet başvuru ehliyeti bulunup bulunmadığı hususu, başvuruda ilk değerlendirileceklerin başında gelmektedir. Henüz ihale aşamasına gelmeden ihaleye iştirak edebilecek konumda olan istekli olabileceklerin ihale dokümanına yönelik başvuruları Kuruma itirazen şikâyet konuları edilebilmektedir.

Kurum, dokümana yapılan itirazları idareye yapılan başvurudaki hususlar çerçevesinde incelemektedir. İhale dokümanına itiraz, öncelikle idareye yapılmadan, Kuruma doğrudan başvuru kabul edilmemektedir. İhale dokümanına itiraz için ihale dokümanının Ekap'tan indirilmesi ve ihale konusu alanda faaliyet gösterilmesi gerekmektedir.

Kuruma itirazın şikâyet konusuna olabilecek bir diğer husus ihaleye iştirak eden isteklilerin ihale karar ve değerlendirme sürecine dair idareyle veya diğer isteklilerce yaşanabilecek uyuşmazlıklardır. Bu konuda da itirazın şikâyet başvurusunun ön kabulü öncelikle idareye başvuru yapılmasıdır. Son olarak itirazın şikâyet konusuna olabilecek husus şikâyet ya da itirazın şikâyet üzerine idare tarafından verilen ihalenin iptali kararlarıdır. İdare tarafından ihalenin iptal edilmesi durumunda idareye tekrar başvuruda bulunmaksızın Kuruma itirazın şikâyet başvurusu yapılabilmektedir.

Ayrıca, ihalenin yapılmasına ilişkin nihai kararın tebliğinden sonra, isteklilerden tekliflerinin değerlendirmeye alınmama veya kabul edilemez bulunma nedenlerinin belirtilmesini istemeleri de şikâyet niteliği taşımaz. İstekliler açıklama istemeden idareye şikâyetle bulunabileceklerinden, başvuruda şikâyetin açıklama talebi mi yoksa şikâyet mi olduğu açıkça belirtilmelidir. İdarelerin cevapları, bunun bir açıklama talebine cevap mı yoksa şikâyet üzerine alınan bir karar mı olduğu konusunda şüpheye yer bırakmayacak şekilde gösterilmelidir. Açıklama talebinde bulunan adayların, idare tarafından gönderilen açıklama yazısının tebliğini takip eden süre içinde öncelikle idareye şikâyetle bulunmaları gerekmektedir (Doğanyigit, 2009, s. 828).

2.2.4.2. İtirazın Şikâyet Başvurularında Süre

İhale sürecinin kesintiye uğratabilecek şikâyet mekanizması belirli sürelerle tahdit altına alınmıştır. İstekli olabilecekler ile ihaleye iştirak eden isteklilerin haklarını korumak üzere şikâyet müessesesinin sona ermeden ihale sürecine devam edilmemesi, idareler açısından ihale sürecinin belirsiz bir şekilde uzamasının önüne geçmek amacıyla şikâyet başvuruları Kanunda belirli süreler tanımlanmıştır. İtirazın şikâyet başvurusu, idarenin şikâyet üzerine almış olduğu kararın tebliğinden sonraki on gün içinde yapılmalıdır. İdare şikâyet üzerine bir karar

almaması durumunda başvuru sahibi tarafından zımnen ret kabul edilerek on günlük cevap verme süresi beklenildikten sonraki on gün içinde Kuruma başvurusu gerekmektedir. Ayrıca şikâyet ve itiraz üzerine idare tarafından verilen ihalenin iptali kararına karşı, kararın tebliğinden itibaren beş gün içinde Kuruma başvurulmalıdır (*Kamu İhale Kanunu*, 2002, 56).

İdare tarafından alınan kararın başvuru sahibine geç tebliğ edildiği durumlarda tebliğ tarihinden itibaren ya da tebliğ edilmiş sayıldığı tarihten itibaren on gün içerisinde Kuruma başvuruda bulunabilir. İlk başvuru ile benzer mahiyette olan sonraki başvurularda süreler ilk başvuru dikkate alınarak hesaplanır. Süresi içerisinde yapılmayan başvurular için esas inceleme yapılmaksızın başvurunun reddine karar verilmektedir.

2.2.4.3. İtirazen Şikâyet Başvurusunda Şekil Unsurları

İtirazen şikâyet başvuruları bir dizi pusulası ile birlikte dilekçe ve eki belgelerle birlikte Kuruma hitaben gerçekleştirilir. Başvurular hakkında yayınlanan yönetmelikte başvuru şekilleri sıralanmış olup bu hususta yapılacak hataların başvurunun reddine neden olabileceği dikkate alınmalıdır. İtirazen şikâyet dilekçelerinde (*İhalelere Yönelik Başvurular Hakkında Yönetmelik*, 2009, 8); varsa başvuru sahibinin avukatı veya temsilcisi; ad, soyad ve adres ile varsa tebligat için e-posta adresi ve faks numarası, idarenin ve ihalenin adı veya ihale sicil numarası, başvuruya konu durumun görüldüğü veya bildirildiği gün, ilan taleplerinde ilk ilan tarihini, ilana yansıtılmayan ön yeterlik veya ihale belgesi hükümlerine ilişkin başvurularda belgenin satın alındığı tarih belirtilmelidir. Başvuru dilekçesinde belirtilmesi gereken bilgilerin belirtilip belirtilmediği ve başvuru dilekçesine eklenmesi gereken belgelerin sunulup sunulmadığı hususu Kamu İhale Kurumu (KİK) tarafından ön inceleme aşamasında değerlendirmeye tabi tutulmaktadır. Sunulması gerekli olan belge ya da bilgilerin eksik olarak sunulması durumunda; eğer itirazen şikâyet başvuru süresi geçmemiş ise kurumun internet sitesinde söz konusu eksikliklerin süresi içerisinde giderilmesi gerektiği ilan edilmekte, başvuru süresi sona ermiş ise şekil eksikliği nedeniyle başvuru reddedilmekte ve başvuru sahibine söz konusu eksiklikleri tamamlaması için herhangi bir ek süre verilmemektedir (Yalazay, 2014, s. 223).

2.2.4.4. İtirazen Şikayet Başvurularında Ön İnceleme

İtirazen şikayet başvurularında Kurum tarafından gerçekleştirilecek ön inceleme ile şikayet başvurusunun şekil unsurları birlikte değerlendirilir. Bu aşamadaki bir eksiklik esastan incelemeye geçilememesine neden olabilmektedir. Örneğin başvurunun süresi içerisinde yapılmamış olması, başvuru ücretinin yatırılmamış veya eksik yatırılmış olması gibi nedenlerle esastan incelemeye geçilememektedir. Kuruma yapılan başvurular, öncelikle İhalelere Yönelik Başvurular Hakkında Yönetmelik kapsamında değerlendirilmektir. Bu kapsamda başvurular;

- a) Şikayete konu hususun Kurumun görev alanına girip girmediği (Örneğin ihale süreci ile ilgili olmayan hususlar Kurum tarafından incelemeye alınmamaktadır),
- b) Şikayet başvurusunda bulunabilmek için başvuru ehliyetine sahip olup olmadığı,
- c) Süresi içerisinde başvuru yapıp yapılmadığı,
- d) Başvuru sahibinin ya da temsilci veya vekilinin temsile yetkili olduğuna dair yetki belgesi, imza sirküleri ve kimlik bilgilerini gösteren belgelerin bulunup bulunmadığı,
- e) İhaleye dair bilgilerin eklenip eklenmediği (idarenin, ihalenin adı ve kayıt numarası gibi),
- f) Şikâyeteye konu hususun ne zaman farkına varıldığı,
- g) İdareye yapmış olduğu başvuru ve tarihi,
- h) İdarenin başvuru üzerine aldığı karar örneği,
- i) Başvuru ücretinin yatırıldığına dair belge,
- j) Aynı kişilerin birden fazla ihaleye veya aynı ihaleye birden fazla kişinin başvurup başvurmadığı,
- k) Şikâyetin konusu ve dayandığı hukuki deliller varsa sunulup sunulmadığı,

yönlerinden ön değerlendirmeye tabi tutulmaktadır. İnceleme sonucunda, başvurunun biçimsel unsurlara aykırı olduğu tespit edildiğinde, eksikliklerin tamamlanması başvuru sahibine yazılı olarak bildirilemeyeceğinden, itiraz şikâyet başvurularında eksik olan hususlar, kurumun web sitesinde yayımlanır ve söz konusu eksikliklerin başvuru süresi sonuna kadar tamamlanması beklenir (*Kamu İhale Kanunu*, 2002, 54).

Kanunun 54'üncü maddesine göre, başvurunun zaman, usul ve şekil kurallarına uygun olmadığı, sözleşmenin usulüne uygun olarak imzalandığı veya şikâyet konu işlemin hukuka aykırılığının tespit edilemediği veya dava konusu şikâyet başvurusu Kurumun yetkisinde değilse başvuru reddedilmektedir (Bastik, 2011, s. 160). İnceleme sonucunda başvurunun şekil unsurlarına aykırı olmadığı tespit edilirse şikâyetin dayanağı incelenerek idareden gerekli bilgi ve belgeler veya ihale işlem dosyası istenmekte ve esastan incelemeye geçilmektedir.

2.2.4.5. İtirazen Şikâyet Başvurularında Esastan İnceleme

İtiraz başvurusu ile ilgili olarak bilirkişi veya komisyon tarafından yapılacak asıl inceleme, idareden istenecek bilgi ve belgelerle sınırlı olmak üzere, Yönetmeliğin 18'inci maddesinde belirtilen kriterler çerçevesinde yapılmaktadır. İtirazen şikâyet başvurularında, 18'inci madde çerçevesinde yapılacak inceleme aşağıdaki biçimdedir.

- Dokümana yapılacak başvurular, idareye yapılan ilk başvurudaki hususlar çerçevesinde incelenir. İdareye başvuruda belirtilmeyen hususların Kurum tarafından incelenmesi gerçekleştirilmemektedir.
- İhale dokümanının verilmesi, başvuruların alınması ve değerlendirilmesi ile ihalenin sonuçlandırılması aşamalarında başvuru sahibinin iddiaları, idarenin itiraz üzerine vermiş olduğu kararda belirtilen konular eşit muamele ilkesi bakımından değerlendirilmektedir.

Eşit muamele ilkesi açısından yapılacak incelemede; esas itibarıyla, itiraz edilen işlemin diğer adaylar veya istekliler hakkında Kanun ve ilgili mevzuat hükümlerine uygun olarak yürütülüp yürütülmediği kontrol edilmektedir (İhalelere Yönelik Başvurular Hakkında Yönetmelik, 2009, 18). İdarenin şikâyet veya itiraz

başvurusu üzerine aldığı ihaleyi iptal etme kararına karşı yapılacak şikâyet başvuruları, idarenin iptal gerekçeleri dahilinde incelenmektedir. Sözleşmenin Kanunda belirtilen süre ve usullere uyulmadan imzalanmış olması veya şikâyet başvurusundan itiraz yoluyla vazgeçilmiş olması, şikâyet başvurusunun Kurum tarafından sonuçlandırılmasına engel teşkil etmemektedir (İhalelere Yönelik Başvurular Hakkında Yönetmelik, 2009, 18).

2.2.5. Kurul Tarafından Alınacak Kararlar

Kurumun alabileceği kararlar Kanunun 54'üncü maddesinde sayılmıştır. Buna göre Kurum, ihalenin iptaline, düzeltici faaliyetlere karar verilmesine veya başvurunun reddine kararlarından birini verebilir. Kurumun alabileceği karar sayısı bunlarla sınırlıdır ve bir kararda bunlardan yalnızca birini alabileceği varsayılmaktadır. Bu nedenle kanuna aykırılık nedeniyle iptal kararı verildikten sonra Kurumun düzeltici faaliyet tespiti kararı vermesi uygun görülmemektedir (Yıldız, 2021, s. 312). İtirazen şikâyet üzerine Kurul;

- a) İhale sürecinin devamını engelleyecek ve düzeltici faaliyetle giderilemeyecek bir usulsüzlük tespiti durumunda ihalenin iptali,
- b) İdare tarafından çözülebilecek ve ihale sürecinin kesintiye uğramasını gerektirmeyen hallerde düzeltici faaliyetlerin belirlenmesi,
- c) Başvurunun zaman, usul ve şekil kurallarına uymaması, sözleşmenin imzalanmış olması veya herhangi bir hukuka aykırılığın tespit edilememesi halinde, şikâyet veya şikâyet konusu Kurumun yetki alanı içinde değilse başvurunun reddine karar verebilir.

Kurulun bu üç karar dışında farklı kararlar aldığı bilinmektedir. Kurumun başvuruyu reddetmeye karar verdiği “...başvuru sahibinin iddialarının geçerli olduğu tespit edilmişse de bu tespiti istinaden yapılacak herhangi bir düzeltici işlem ihale sonucunu değiştirmeyecektir” şeklinde karar verildiği görülmektedir. Karar metninden de anlaşılacağı gibi, Kurumun bir hukuka aykırılık tespit ettiği açıktır. Ancak sonuç olarak başvurunun reddedildiği bu kararda başvuru, hukuki durumda bir değişiklik yaratmadığı gerekçesiyle reddedilmektedir. Örneğin bir

Kurul Kararında¹⁷ kanuna aykırı işlemlerden bazılarının düzeltici işlemlerle giderilebilecek işlemler olduğu, isteklinin teklifinin değerlendirme dışı bırakılması gerekmekte birlikte isteklinin birinci veya ikinci en avantajlı teklif sahibi konumunda olmadığı anlaşıldığından, usul ekonomisi gereği düzeltici işlem yapılmasına gerek olmadığı ve dolayısıyla bu istekli aleyhine verilecek karar, ihale sonucunu değiştirmeyeceğinden bahisle itirazın şikâyet başvurusu reddedilmiştir.

Kamu İhale Kurumu kararları hukuken bağlayıcı niteliktedir. 4734 sayılı Kanunun 56'ncı maddesinin son fıkrasında yer alan “*İdareler, hukuki durumu değiştiren Kurul kararlarının gerektirdiği işlemleri biran önce yapmakla yükümlüdür*” hükmü bu durumu açık ve net bir biçimde ortaya koymaktadır. Ancak Kurumun kararları incelendiğinde, bu kararların kanuni veya fiili imkânsızlık ve kamu düzeninin bozulması gibi kabul edilebilir bir gerekçenin varlığında idare tarafından uygulanamayacağı kabul edilmektedir. Bununla birlikte, idare tarafından tesis edilen işlemin Kurum tarafından iptal edilmesi halinde, ilgili idarenin iptal kararının etkisini ortadan kaldırmak için aynı işlemi tekrarlaması veya Kurumun kararını geçersiz kılacak diğer işlemleri yapması hukuk ilkelerine aykırı olmaktadır.

2.2.5.1. Düzeltici İşlem Tesis Edilmesi

Kurulun esas inceleme sonucunda alabileceği karar türlerinden birisi olan “*düzeltilici faaliyet belirleme kararının*” verilebilmesi idarece tesis edilen eylemin, düzeltici faaliyetlerle düzeltililebilir nitelikte olmasına bağlıdır. Ayrıca bu değişikliğin ihale sürecinin kesintiye uğratmaması şartını da sağlaması gerekmektedir. Maddi olayda yukarıda sayılan iki koşulun bir arada gerçekleşmesi halinde bu yönde karar alınması mümkündür. Mevzuata aykırılıklar, düzeltici faaliyetlerle dahi düzeltililemezse, Kurul ihalenin iptaline karar vermektedir (Yılmaz, 2007, s. 194).

Kurulun itiraz üzerine düzeltici faaliyetin belirlenmesine karar vermesi, Kurulun idarenin yerine geçmesi ve bir süreç oluşturmaya anlamına gelmemektedir. Bu işleme dayanarak sonraki aşamalara ilişkin prosedürler idare tarafından belirlenmektedir. Diğer bir deyişle Kurul, ihale sürecine müdahale ederek doğrudan

¹⁷ 2021/UH.II-381 numaralı Kamu İhale Kurul Kararı

ihale süreci ile ilgili bir işlem tesis edemeyecektir. Kurul, hukuka aykırılık iddiasını incelemekte, varsa hukuka aykırılığı tespit etmekte ve şikayet konusu duruma hukuken uygun olan işlemi belirlemektedir (Canbazoglu, 2008, s. 218).

2.2.5.2. Başvurunun Reddi

İtiraz başvurusunda yer alan iddiaların doğru olmadığı veya doğru olmasına rağmen hukuka aykırılık oluşturmadağı tespit edilirse, başvurunun reddi karar verilmektedir. Başvurunun reddi kararı da ön inceleme sonucunda verilen kararlar arasında yer almaktadır. Ancak burada verilen başvurunun ret kararının ön inceleme sonucunda verilen başvurunun ret kararından farkı, yapılan inceleme sonucunda başvurunun şekil ve usul açısından uygun olduğunun tespit edilmesinden sonra olmasıdır. Kurul tarafından ön inceleme yapılmakta ve esas incelemeye geçilmektedir. Esas inceleme sonucunda başvuru özünde uygun bulunmama sebebi, işlem veya uygulamaların kanuna ve hukuka aykırılığı olmaktadır (Bastik, 2011, s. 174).

2.2.5.3. İptal

Hukuka aykırı bir işlemin temel sonucu geçersizliktir. Özel hukukta “butlan” kavramı ile tanımlanan hükümsüzlük, hukuka aykırı durumun hukuk sistematüğinden çıkarılmasını gerektirir. Ancak kural olarak hukuka aykırı fiil kendiliğinden ortadan kalkmamaktadır. Bununla ilgili karar bir mahkeme tarafından verilmelidir. Bu itibarla “hukuka aykırı bir idari işlemin hükümsüzlüğünün mahkemece tespiti ve ilanı” iptal kavramı ile ifade edilmektedir. Bu nedenle “iptal” kavramı esas olarak mahkemelerce verilen kararlar için kullanılmaktadır. İptal kararının hukuki sonucu, işlem tarihi itibarıyla tüm hüküm ve sonuçlarıyla birlikte hukuk alanından çıkarılmasıdır (Yıldız, 2021, s. 315).

İhalenin iptaline hangi hukuka aykırılık hallerinin neden olacağı konusunda bir liste veya genel kabul görmüş kriterler bulunmamakta olup, somut olay incelemesine göre ihalede mevcut hukuka aykırılığın giderilmesinin mümkün olup olmadığı incelenmektedir. Genel ekonomik kurallar ve kamu kaynaklarının verimli kullanılması için ihalenin mümkün olduğunca canlı tutularak düzeltilmesi temel ilke olmakla birlikte, bazı usulsüzlüklerin ihalenin özü ile ilgili olması halinde düzeltilmesi mümkün değildir. Bu aşamada hem ihale sürecinin genel mantığı hem

de rekabet ortamının oluşturulması açısından ihalenin iptali gerekmektedir (Yılmaz, 2007, s. 170).

2.2.5.4. İptal Kararının İptali

Kurumun idare tarafından verilen iptal kararlarının iptaline ilişkin kararı ilke olarak düzeltici faaliyet olarak kabul edilmektedir. İtiraz üzerine ihalenin iptaline karar veren idari işlemin iptali ve ihalenin devamına verilen karardır. İhalenin iptal kararına karşı Kurumca verilen iptal kararı, iptal edilen ihale süreçlerinin kaldığı yerden devam ettirilmesi için düzeltici faaliyet anlamına gelmektedir. İptal kararları, idarenin iptal gerekçeleri ile sınırlı olarak incelenmektedir.

İdare tarafından verilen iptal kararlarını incelerken idari yargının kullandığına benzer bir dil kullanan Kurul, idarenin takdir yetkisinin varlığını kabul ederken, bu yetkinin "kamu yararı ile sınırlı" olduğuna dikkat çekmektedir. Ancak, takdir yetkisi kontrolünün hukuk çerçevesinde kalması ve bu kontrolün bir yerindelik kontrolüne dönüşmemesi gerektiği unutulmamalıdır.

İhale sürecinin içinde bulunduğu aşamaya göre idari denetim mekanizmaları ve alınacak kararlarda farklılıklar bulunmaktadır. İstekliler açısından bir ihalenin varlığı, ihale ilanının yayınlanması ile mümkün olduğundan bu aşamaya kadar olan idari süreçlerin istekli olabilecekler tarafından şikayete konu edilmesi mümkün değildir. İhale ilanı ile birlikte ihale dokümanını indiren ve resmi istekli olabilecek sıfatını kazanan kişiler ihale sürecine müdahil olmaya hak kazanmaktadır. Bu aşamadan sonra ihale dokümanları dahil olmak üzere idarenin her türlü eylem ve işlemi itiraza konu edilebilmektedir. İhale öncesi dokümanlara yapılan itirazların sonuçlandırılması esas olmakla birlikte ihaleye iştirak eden isteklilerin dokümana itiraz etmeleri mümkün değildir. Aynı şekilde ihaleye iştirak etmeyen istekli olabileceklerin de ihale kararı ve sonraki aşamalara itiraz hakkı bulunmamaktadır. Bir sonraki bölümde idari işlem ve eylemlerin hukuka ve mevzuata aykırılığı nedeniyle itiraza konu edilen ve Kamu İhale Kurulu tarafından başvurunun haklı bulunarak düzeltici işlem veya ihale iptaline karar verdiği ihaleler analiz edilmektedir.

3. KAMU İHALELERİNİN İPTAL NEDENLERİ VE KURUL KARARLARINA DAYALI ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Kamu ihalelerinde etkinliğin sağlanması, kamu ihalelerinin sorunsuz, zamanında ve uygun koşullarda en avantajlı fiyatlarla alınmasını gerektirmektedir. Kamu ihalelerinin bu koşullarda gerçekleştirilmesi, düzgün işleyen bir ihale sistemi ile mümkündür. Bu amaçla, ihalelere katılımı artıracak, temel ilkelere aykırı hataları azaltacak, ihalelerin sağlıklı ve kesintisiz sürdürülmesini sağlayacak ihale mevzuatına ihtiyaç vardır. İhale sistemini oluşturan paydaşlar tarafından, bu mekanizmalar dahilinde karşılaşılabilecek sorunların ve ihtilafların çözümü için uyuşmazlık mercilerinde çözüm aranması kaynakların verimli ve etkin kullanılmasına katkıda bulunur. Çalışmanın bu bölümünde, ihalelerde yapılan hata ve ihlallerin tespiti, tanımı, sınıflandırılması ve çözüm önerileri, uyuşmazlık mercii olan Kamu İhale Kurulu tarafından alınan kararlar çerçevesinde ele alınmaktadır. Öncelikle kamu ihale süreci ile ilgili daha önce yapılan çalışmalara ait literatür araştırması ile bu alanda çalışılmasına ihtiyaç duyulan konular ele alınacaktır. Bu alanda var olan sorun ve problemler ile çalışmanın amacı, önemi ve sınırlılıklarının yer aldığı üçüncü bölümde Kamu İhale Kurulu kararları ayrıntılı betimsel analize tabi tutulmaktadır.

3.1. Kamu İhale Süreci ve Süreçteki Problemlere Yönelik Literatür

Mali hukukun alt dalı olan gider hukukunda yapılan akademik çalışmalar, gelir hukukuna oranla çok kısıtlıdır. Literatür araştırma sürecinde kaynak teşkil edecek akademik yayın sayının yetersizliği bu çalışmada karşılaşılan zorlukların başında gelmektedir. Kamu alımlarını konu alan kamu ihale kanunu ile ilgili yapılan doktora seviyesindeki akademik araştırma sayısı sınırlı sayıdadır. İhale mevzuatı ile ilgili bütüncül ve ihale sürecinin tamamını kapsayan bir akademik çalışmaya erişilememiştir. İhale mevzuatının sık sık değişikliğe uğraması ve 4734 sayılı Kamu ihale kanunu ve ikincil mevzuatın uygulamaya dair çok ayrıntılı hükümlerinin bulunması gibi sebepler ihale sürecini kapsayan bir çalışmanın ele alınmasında kısıtların başında gelmektedir. Kamu ihale kanunu ile ilgili yapılan doktora çalışmaları incelendiğinde, ihale sürecinin bir kısmının ele alındığı, bazılarında şartnamelerin hukuki boyutu, bir diğerinde kanunun temel ilkelerinin

hukuksal analizi, ihale yönteminin seçimi ve ihale usulünün belirlenmesine dair çalışmaların yapıldığı görülmektedir.

Literatür araştırmalarına göre kamu ihale kanunu ile ilgili yapılan doktora tez çalışmaları maliye, hukuk, kamu yönetimi ve inşaat mühendisliği bölümlerinde konu edildiği görülmektedir. Hukuk alanında ihalelere yapılan şikayet başvuruları, sözleşme fesihleri, temel ilke düzenlemeleri ele alınırken, bayındırlık ihalelerinin AB mevzuatı uyum çerçevelerinde inşaat mühendisliği alanında konu edilmiştir.

Kamu ihalelerini konu edinen yüksek lisans tez çalışmalarında; mal ve hizmet alımlarında saydamlık, rekabet ilkelerinin önemi, kamu ihalelerinde dijital dönüşüm, doğrudan temin uygulamaları ve kanuna aykırı düzenlemeler, kamu ihalelerinde yasaklama süreci, kamu ihalelerinin yolsuzluk suçları açısından değerlendirilmesi, kamu kaynaklarının etkin kullanımı açısından ihale usullerinin analizi başlıca araştırma konuları olmuştur.

Kamu ihale kanunu ve uygulamaları hakkında yayınlanan makaleler ihale sürecinin belli bir kısmını, ihale usullerini, ihale konularının bazılarını, şikayet mekanizmalarını, temel ilkelerin değerlendirilmesine yönelik araştırmalar içermektedir.

Sezer (2002), kamu ihale hukukunun ilk uygulanış yıllarında, yolsuzlukların önlenmesinde kanun hükümlerinin etkisini temel ilkeler olan saydamlık, rekabet ve uygulanabilirlik açısından değerlendirmiştir. Çalışmada, yapılan sözleşmelerde gelir getirici faaliyetler nedeniyle gerçekleştirilen ihalelerin 4734 sayılı Kanun kapsamına alınmasının, izlenecek usullerde farklılığı ortadan kaldırarak mevzuat birliği sağlanacağı vurgulamaktadır. Çalışmada ayrıca, ihale kanunu ile ilgili düzenlemelerde idareye fazla takdir hakkı tanınmasının, farklı yorumlanabilen mevzuat boşluklarının varlığı durumunda, yolsuzlukların kaynağını oluşturduğu ifade edilmektedir.

Akçay ve Manisal (2007) tarafından, Türkiye’de uygulanmakta olan 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve 4735 Sayılı Kamu İhaleleri Sözleşme Kanunu çerçevesinde uygulamada karşılaşılan problemlere yönelik olarak yapılan çalışmada, yapım işleri ihalelerine dair çözüm önerileri ele alınmıştır. Çalışmada, ihalelere yönelik itiraz başvurularının artmasının, yoruma bağlı kanuni

düzenlemelerin varlığına ve ihale ile ilgili personellerin eğitim eksikliğine vurgu yapılmaktadır.

Gök (2015), ihale sürecinde görev alan kamu görevlisinin yetkilerini kullanırken ve görevlerini yerine getirirken tarafsız davranmaları, idare veya yüklenici aleyhine önyargılı uygulamalardan kaçınmaları gerektiğini ve bu kapsamda kamu görevlilerinin muhatap olduğu sorumlulukları idari, mali ve cezai açıdan incelemiştir. Çalışmada, idare açısından yapılan sözleşmelerde hak ve yararların yeterince korunamamasının kamu kesimini maddi anlamda zarara uğratacağı vurgulanmış ve sözleşme sürecine katılan görevlilerin ehliyetli ve uzman kişiler arasından seçilmesinin gerekliliğinin altı çizilmiştir.

Şahin (2016), kamu idarelerinin ihale usulü belirleme aşamasındaki güdülerinin belirlenmesi ve bu doğrultuda etkili bir ihale sürecinin gerçekleştirilebilmesi amacıyla bir çalışma yapmıştır. Türkiye’de ihale usullerinin kullanım alanlarının belirlenmesini analitik hiyerarşi süreç yöntemi ile incelenen çalışmada, kamu kesimi tarafından gerçekleştirilen kamu ihalelerinde kullanılan ihale usullerinin tercih nedenlerinin ortaya konularak kamu bütçesinin iktisadi ve mali fonksiyonu doğrultusunda mevcut kıt kaynakların kullanımında etkinliğin sağlanabilmesine katkı sağlamayı amaçlamaktadır (Şahin, 2016, s. 36).

Üstün ve Çalış (2018), kamu ihalelerinde hakim olan temel ilkelere atıfta bulunarak, Danıştay içtihatları ve Kamu İhale Kurulu kararları ışığında; bu ilkelerin kendine özgü görevleri, kamu mali disiplinin sağlanmasında kamu alımlarının etkisini ortaya koymuştur.

Yıldız (2021) yaptığı çalışmada, Kamu İhale Kurumu yetkililerinin idarenin ihale sürecinde aldığı kararlara ve özellikle yapılmış veya yapılmakta olan ihaleler hakkında alabileceği kararlara ilişkin yetkilerini ortaya koymuştur. İhale sürecindeki işlem ve eylemlerin hukuka aykırı olduğu iddia edilirse ihtilaflı işlem veya eylemin yargıya intikal ettirilmesi mümkündür. Ancak şikayet ve itiraz şeklinde idari yolların yargı yoluna başvurulmadan tüketilmesi dava şartıdır.

Literatürde kamu ihale sistemini farklı boyutlarıyla inceleyen çeşitli çalışmalar yapılmakla birlikte, ihale sürecini kesintiye uğratan sorun alanları ile ilgili olarak çok fazla çalışma bulunmamaktadır. Bu nedenle bu çalışmada, kamu

hizmetinin verilmesinde gecikmeye sebep olacak, kamuyu ek külfetlere maruz bırakan durumlardan birisi olarak öne çıkan ihalelerin mevzuata aykırı işlemler nedeniyle iptal edilmesi konusu ele alınmıştır. İhale iptalleri ve iptale neden olan eylemlerin incelenmesi bakımından bu çalışma, ortaya koyacağı sonuçlar itibari ile yolsuzluk, adam kayırma, ihaleye fesat karıştırma, haksız rekabet gibi kavramların ihale iptalleri ile olan ilişkisi açısından önem taşımaktadır.

3.2. Kamu İhalelerinin İptal Sürecine İlişkin Sorunsal

Kamu ihale sürecinde hazırlık aşamasından sözleşmenin ifasını da içeren aşamaların tümü kamu görevlileri tarafından gerçekleştirilmektedir. Kanunun temel esaslarını da içeren ihale sürecinin şeffaf ve hesap verilebilirlik, saydamlık ilkeleri doğrultusunda gerçekleştirilebilmesi kamu görevlilerinin ve isteklilerin yetki ve sorumluluklarını mevzuata uygun bir şekilde yerine getirmesi ile sağlanabilecektir. Kamu İhale Kanunu ve ikincil mevzuatın güncel haliyle bütününe her bir kamu görevlisi tarafından öğrenilip takip edilmesi zor bir süreçtir. İhale mevzuatı hükümlerinin kanun maddesindeki yazılı haliyle anlaşılıp uygulanması ancak ikincil mevzuatın takip edilmesi ile mümkün hale gelmektedir. Ancak ihale sürecini yürütmekle görevli olan kamu görevlilerinin ihale mevzuatı ile ilgili düzenli bir eğitim almadan bu sürecin içerisine dâhil edilmeleri pratikte ve uygulama sürecinde bazı aykırılıkları da beraberinde getirmektedir.

4734 sayılı Kanun kapsamında gerçekleştirilen ihalelere ilişkin ikincil mevzuat ile standart ihale dokümanlarını hazırlamak ve ihalenin başlangıcından sözleşmenin imzalanmasına kadar yapılan idari işlemlere yönelik itirazın şikâyet başvurularını incelemek üzere Kamu İhale Kurumu kurulmuştur. Kurumun kurulmasıyla birlikte idari işlemlerin denetlenebildiği bir idari başvuru mekanizması oluşturulmuştur. İhale sürecinde mevzuata aykırılığı nedeniyle isteklilerce başvuru şikâyet mekanizması ile idari işlemlerde düzeltme veya düzeltme imkânı bulunmayan durumlarda ihalenin iptal edilmesine karar verilmektedir. Kamu idarelerince ihtiyaçların zamanında karşılanması ve kamu kaynaklarının verimli kullanılması sağlıklı bir ihale süreci ile mümkün olmaktadır. İptal edilen veya ertelenen bir ihale kamu kaynaklarının verimli kullanılması ilkesini zedeleyerek kamunun ek maliyetlere katlanmasına sebebiyet verebilmektedir.

Kamu İhale Kurulunun ihalelere yönelik başvuruları değerlendirdiği tarihten bu yana ihalelerin yüzde otuza yakını, mevzuata aykırılığı nedeniyle iptal edilmiş veya düzeltici işlem tesis edilmiştir. Kurul kararı ile iptal edilen bir ihaledeki mevzuata aykırılık, ilgili idare ve şikâyet başvurusunda bulunan istekli veya istekli olabilecek firmalarla münhasır kalmaktadır. Aynı aykırılık nedeniyle diğer idarelerin ihale süreçlerinin benzer şekilde kesintiye uğramaması için diğer idarelerin bu konularda uyarılması veya gerekiyorsa mevzuat düzenlemelerine ihtiyaç bulunmaktadır.

İtirazen şikâyet başvurularının karara bağlandığı kurul kararları incelendiğinde; itirazen şikâyet başvurusu yapan gerçek veya tüzel kişi, ihale konusu iş, ihaleyi yapan idare, ihaleye yapılan itirazın içeriği ve ayrıntısı, idare tarafından verilen cevap ve mevzuatsal değerlendirmeye birlikte karar sonucu yer almaktadır. Kararda itiraz edilen idari işlem veya durumun neler olduğu belli olmakla birlikte; yayınlanan kurul kararlarında bu işlemlerin hangi bilgi ve belgelerden kaynaklandığı bilgisi ancak kurul kararlarının ayrıntılı incelenmesi ile mümkün bulunmaktadır. Oysaki idarelerin gerçekleştirmiş oldukları ihaleler ve ihtiyaçlar benzerlik göstermekte olup istenilen belge ve itiraz edilen konu çoğunlukla aynı olmaktadır. Dolayısıyla kurul kararlarında ihalenin iptaline sebebiyet verebilecek olay, bilgi ve belgelerin tasnif edilerek idarelere ve isteklilere sunulması ihale sürecinin daha sağlıklı yürütülmesine katkı sağlayacaktır.

Mevcut çalışmanın temel sorusu; ihale iptallerine neden olan hukuki durum veya idari işlemlerin neler olduğu ve ihaleler ve idareler açısından benzer nitelik taşıyıp taşımadığıdır. Bu konu mevzuata aykırılığı nedeniyle iptal veya düzeltici işlem tesis edilen ihalelerin kesintiye uğrayarak kamusal mal ve hizmetin ifasında gecikmeye, idare ve isteklilerin ek maliyetlere katlanmalarına neden olmaktadır. Bu durum kamu kaynaklarının verimli ve etkin kullanılmasını engellemesi sebebiyle oldukça önemlidir.

3.3. Araştırmanın Amacı, Önemi ve Sınırlılıkları

Kanun kapsamındaki idarelerce yapılan ihale işlemlerine yönelik idari başvuru yollarından birisi olan itirazen şikâyet başvuruları, ihalelerin mevzuata ve temel ihale ilkelerine uygunluğunun denetlenebildiği mekanizmalardan birisidir.

İdarelerce gerçekleştirilen ihalelerin itiraz edilmeye mahal verilmeden sonuçlandırılması kamu kaynaklarının verimli kullanılmasına ve ihtiyaçların uygun şartlarda ve zamanında karşılanmasına olanak sağlamaktadır. İptal edilen veya itiraz sebebiyle karşılanması geciken her bir ihtiyaç konusu mal ve hizmete ait bir ihale, idareyi ve dolayısıyla devleti ek maliyetlere ve külfetlere maruz bırakabilmektedir. Herhangi bir nedenle iptal edilen bir ihale, ihaleyi gerçekleştiren idareler başta olmak üzere, ihale sürecine katılan kamu görevlileri ve istekli konumunda ihaleye iştirak eden firma tüzel kişilikleri ile gerçek kişileri mali, idari ve adli yaptırım süreçlerine maruz bırakabilmektedir. 2021 yılında 86.711 ihale yapılmış, bu ihalelerden 25.943'ü ihale tarihinden sonra iptal edilmiştir (Kamu İhale Kurumu, 2022, s. 1). 2021 yılında yapılan ihalelerin toplam bütçe tutarlarının yaklaşık 300 milyar lira olduğu düşünüldüğünde, iptal edilen ihale oranına göre 90 milyar lira tutarında ihalenin iptal edildiği söylenebilir. Aynı yılda ihalelere iştirak ederek teyit alınan toplam 1,5 milyon isteklinin katıldığı ihalelerin, iptal edilmesi nedeniyle 500 bin isteklinin ihale sürecindeki maliyetleri, ihaleyi yapan 9 bin idareden yaklaşık 3 bin kurumun idare yetkilileri ve komisyon üye çalışmaları, isteklilerin geçici teminat ve banka masrafları ile ihaleye iştirak için harcanan doğrudan ve dolaylı maliyetleri, ihale iptalleri nedeniyle katlanılan maddi külfetler arasında sayılmaktadır.

Kamu alımlarına dair, 4734 sayılı Kanunda belirtilen ihale usulleri ve doğrudan temin kapsamında 2021 yılında Kamu İhale Kurumunda yayınlanan sözleşme sayısı 111.361 iken, bu sözleşmelere ilişkin toplam bedel 287.479.499.000 TL'dir (Kamu İhale Kurumu, 2022, s. 7). Kamu İhale Kurumu tarafından 2.415 adet uyuşmazlık kararının %61,90'ında başvurunun reddi, %28,20'sinde ihaleye ilişkin düzeltici işlem belirlenmesi ve %7,87'sinde ihalenin iptal edilmesi yönünde karar verilmiştir. Uyuşmazlık kararlarının %2,03'ünü ise idarelerce alınan ihalenin iptali kararlarının iptali yönündeki kararlar oluşturmaktadır (Kamu İhale Kurumu, 2022, s. 30).

Mevzuata aykırılığı nedeniyle iptal edilmesine karar verilen idari işlemlerin bir kısmı düzeltilebilecek bir süreç içerisinde bulunması durumunda düzeltici işlem belirlenmekte; aksi bir durumda ihale iptal edilmektedir. İdari işlemlerin mevzuata uygun olarak gerçekleştirilmesine katkı sağlayan Kamu İhale Kurul kararları,

idarelerin yanlış uygulama ve mevzuata aykırı işlemlerini belirlemede önemli bir rol oynamaktadır. Bu aykırılıkların belirlendiği kurul kararlarının Kamu İhale Kurulu web sitesinde yayınlanması, hem idareleri hem istekli konumunda olabilecekleri düzeltici, düzenleyici ve önleyici rol üstlenmektedir. Nitekim idarelerce ihale iptaline sebebiyet verebilecek bir olayın tespit edilmesi durumunda Kamu İhale Kurumu kararı olmaksızın ihalelerin örnek kurul kararları çerçevesinde iptal edilebildiği görülmektedir.

İhale süreci, ikinci bölümde ele alındığı üzere, ihale hazırlığı, ihale ilanı, tekliflerin alınması ve değerlendirilmesi, ihalenin karara bağlanması ve ihalenin onaylanmasını içermektedir. İhale sürecindeki bu aşamaların herhangi birisinde yapılan bir hatanın düzeltilmesi bazı sınırlılıklara tabidir. Bu hata ister idare tarafından isterse istekli olabilecekler tarafından tespit edilmiş olsun düzeltici işlem tesis edilmesi bazı durumlarda mümkün değildir. Örneğin, ihale dokümanında temel ilkeleri ihlal edebilecek bir hata ihale saatinden sonra tespit edilmiş ise düzeltici işlem tesis edilerek ihaleye devam edilemez. İhale sürecinde tespit edilen hata veya eksikliklerin pek çoğu idarelerce farkına varıldığı anda düzeltilebilmektedir. İdareler tarafından farkına varılamayan veya farkına varıldığı halde düzeltici işlemlerle giderilmemiş bir durum ile istekli olabilecekler tarafından kuruma itirazen şikâyet başvurusunda bulunulması durumları, çalışmanın örneklemine oluşturmaktadır. Başka bir ifadeyle, itirazen şikâyet üzerine Kuruma başvurulmamış veya idarelerce düzeltici işlem tesis edilen ihaleler ile Kurumun başvurularını reddettiği ihaleler kapsam dışında tutulmuştur.

İdarelerce benzer durum ve şartlarda gerçekleştirilen bazı ihalelerden iptale konu bir olay sebebiyle biri iptal edilirken diğerrinin iptal edilmediği de görülebilmektedir. Bunun temel nedeni, iptale sebebiyet veren olayın itirazen şikâyet başvurusu ile Kuruma intikal ettirilmemesidir. Bu nedenle tespit edilmesi durumunda iptal edilmesi gereken bazı ihalelerin şikâyet veya itiraz olmaması nedeniyle sonuçlandırıldığı bilinmektedir. Başka bir ifadeyle, buradaki temel kıstas taraflardan birinin hukuki durumun farkına varılmasının sağlanmasıdır. Örneğin hizmet alımlarında sözleşme tasarısında ödeme gün süresinin kanunda belirtilen süre dışında başka bir süre belirtilmesi ihalenin iptalini gerektirmektedir. Ancak bu hususun idare veya istekliler tarafından itiraz ve inceleme konusu yapılmaması

ihalenin bu şekliyle gerçekleştirilmesi anlamına gelmektedir. Bu durumdaki ihaleler hukuken geçerliliğini sürdürmektedir.

Bu çalışma ile ihalelere yönelik itirazın şikâyet başvuruları üzerine Kamu İhale Kurulu tarafından verilen düzeltici işlem tesis edilmesi, ihalenin iptal edilmesi ve iptalin iptalini gerektirecek kararlar incelenerek iptale neden olan olay veya işlemlerin neler olabileceği belirlenecektir. Bu araştırmanın konusu, kamu ihale kurulu tarafından iptal edilen kararlardan yola çıkarak, ihalelerin iptaline neden olan etkenlerin belirlenmesi, paydaşların faydalanabileceği şekilde tasnif edilip sınıflandırılmasıdır. İdarelerin ihale sürecini etkileyebilecek veya iptaline sebebiyet verebilecek işlemler tasnif edilerek ayrı başlıklar halinde özetlenecektir.

Gerçekleştirilecek olan bu çalışmanın amacı, kendisine ödenek tahsis edilmiş olup harcama yetkisi bulunan tüm idareler ile ihale sürecine katılan kamu personellerine ve istekli olarak ihaleye iştirak edebilecek gerçek ve tüzel kişilere, ihale sürecini olumsuz etkileyebilecek olay ve işlemlerde yol gösterici olması ve kamu alımlarında etkinliğin sağlanmasına katkı sağlanması beklenmektedir. Buna ek olarak bu sınıflandırmadan elde edilen bilgilere dayalı olarak ihale sürecine müdahil olan kişi ve kurumların benzer uygulamalardan kaynaklı yaşayabilecekleri sorunları ortadan kaldırmak, azaltmak veya önlemek amacıyla önerilerde ve değerlendirmelerde bulunmaktadır.

3.4. Araştırmanın Kapsamı ve Yöntemi

Bu araştırma, Kamu ihale kurul kararlarında belirtilen iptal nedenleri arasında yer alan durumların araştırılması ve ihalelerde hangi belge ve bilgilere dikkat edilmesi gerektiğini ortaya konması amacıyla yönelik nitel bir çalışmadır. Nitel araştırma, gözlem, görüşme ve doküman analizi gibi nitel veri toplama yöntemlerini kullanan ve bunları gerçekçi ve bütüncül bir şekilde sunmak için nitel süreçleri kullanan araştırmalar olarak tanımlanmaktadır (Yıldırım & Şimşek, 2003, s. 45). Nitel veri analizi, araştırmacının verileri düzenlediği, analiz birimlerine ayırdığı, sentezlediği, formları ortaya çıkardığı, önemli değişkenleri keşfettiği ve hangi bilgilerin rapora yansıtılacağına karar verdiği bir süreçtir (Çelik, Baykal & Kılıç, 2020, s. 379-406).

Miles & Huberman (1984), nitel veri analiz sürecini birbirini takip eden üç aşamalı bir sınıflandırmada incelemektedir. Bu aşamalardan ilki gözlem, görüşme ve doküman inceleme gibi çeşitli tekniklerle toplanan “veri indirgeme” aşamasıdır. Bu aşamada sahadan toplanan ve henüz işlenmemiş veri seti; çıkarma, özetleme ve dönüştürme süreçlerinden geçirilir. Veri azaltma aşaması, araştırma raporunun tamamlanmasına kadar uzun bir süreci kapsamaktadır. Veri indirgeme sürecinde; hangi verilerin araştırma dışında tutulacağına, hangi verilerin kullanılacağına ve veri setinin araştırmanın amacına göre nasıl sınıflandırılacağına karar verilmektedir (Miles & Huberman, 1994, s. 54). Veri analizinin ikinci aşaması “verilerin görselleştirilmesi” sürecidir. Bu aşamada, veri indirgeme sürecinde çıkarılan, özetlenen ve dönüştürülen verilerin belirli sonuçlara varacak şekilde örülmesi amaçlanmaktadır. Böylece henüz kesin bir anlamı olmayan veri seti, verilerin örülmesiyle daha görsel hale gelmekte ve daha anlaşılır bir forma sokulmaktadır (Özdemir, 2010, s. 329). Veri analizinin üçüncü aşaması ise sonuca ulaşmaktır. Bu aşamada nitel araştırmacı, araştırma sürecinin başlangıcından itibaren araştırma sürecinin her aşamasında topladığı verilerin ne anlama geldiğini bulmaya çalışmaktadır. Araştırma sürecinin başlangıcında, belirsiz bir şekilde ve bir şekilde verilerde saklı olan gerçek keşfedilir ve son aşamada gün ışığına çıkarılır.

Nitel veri analizine bilgisayar desteği sağlamak için kullanılan çeşitli yazılımlar bulunmaktadır. Bu programlar; çeşitli yöntemlerle toplanan verileri organize eden ve kategorize eden, konuları ortaya çıkaran ve tüm süreç hakkında raporlar oluşturmak için kullanılan özel bilgisayar yazılımlarıdır. Bilgisayar destekli nitel veri analizi, araştırmacılara birçok fayda sağlar. Örneğin, bir bilgisayar programı düzenli olarak depolama yapılan bir dosya sistemi sağlar. Bu şekilde araştırmacı, veri kümeleri için hızlı ve kolay bir yer bulabilir ve bunların dijital bir yedeğini oluşturabilir. Ayrıca geleneksel olarak kes yapıştır ve renkli kalemler ile çizilen veri analiz işlemi dijital olarak da yapılabilir. Geleneksel yöntemle karşılaştırıldığında, yazılım, araştırmacıların verileri birbirine bağlamasına olanak tanır (Çayır & Sarıtaş, 2017, s. 525).

İhalelere yönelik itirazın şikayet başvuruları, Kamu İhale Kurumu tarafından değerlendirilmektedir. Kamu idarelerince gerçekleştirilen ve itirazın şikayet başvurusu yapılmış bir ihale, Kurum tarafından incelenmek üzere Kurul

gündemine alınmaktadır. Kamu İhale Kurumunda ihale sürecini, ihale dokümanlarını ve itirazen şikayet konusu olan maddeleri incelemek, araştırmak ve sonuçlandırmak üzere kurullar bulunmaktadır. Kurullar tarafından itirazen şikayet konusu ihaleler incelenerek düzeltici işlem, ihale iptali veya itirazın reddine karar verilmektedir. Bu kararlar her kurul gündemi sonrası Kamu İhale Kurulu web sitesinde kurul uyuşmazlık kararları altında yayınlanmaktadır.

Bu bölümde, kurul tarafından itirazen şikayet başvurusu haklı bulunarak düzeltici işlem tesis edilen veya kurul tarafından iptal edilen kurul kararları betimsel analize tabi tutulmaktadır. Çalışmada; düzenleyici işlemle giderilebilecek olup Kurumca düzeltici işlem kararı verilen ihaleler; düzeltici işlemle giderilemeyip Kurumca iptal kararı verilen ihaleler ile mevzuata ve usule uygun olduğu halde idarelerce iptal edilerek Kurumun iptalin iptali kararı verdiği ihalelere dair kurul kararları incelenmektedir. Genel olarak bakıldığında yıllara dayalı Kurul Karar sayıları aşağıdaki tabloda gösterilmektedir.

Tablo 3.1: Yıllara Göre Kurul Karar Sayıları

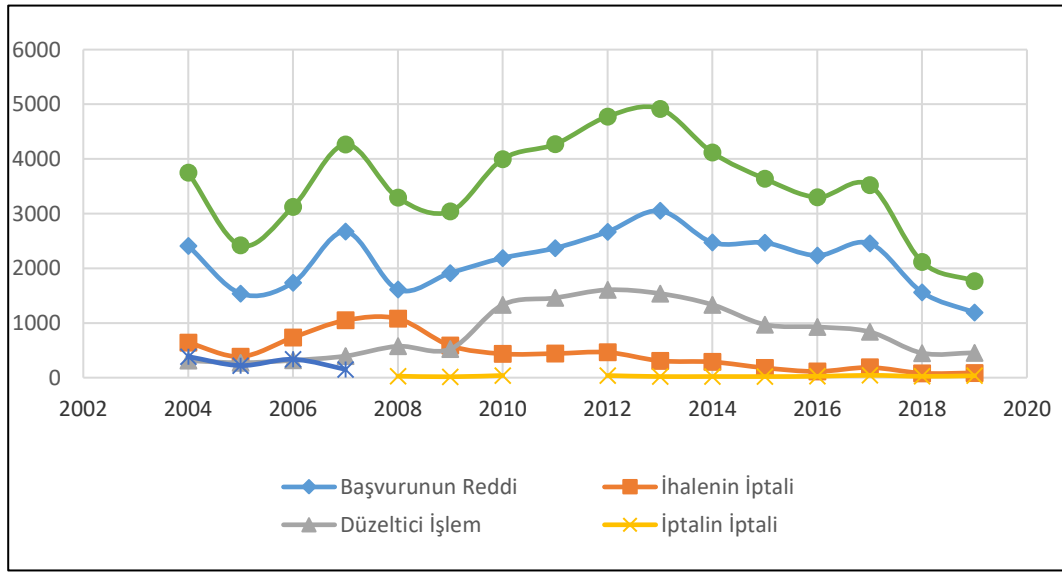
Karar Yılı/Sonucu	Başvurunun Reddi	İhalenin İptali	Düzeltilici İşlem	İptalin İptali	Üst Kuruma Bildirim	Toplam Karar
2004	2411	641	311	0	386	3749
2005	1539	386	274	0	221	2420
2006	1736	735	317	0	336	3124
2007	2670	1048	395	0	151	4264
2008	1611	1078	574	28	0	3291
2009	1914	586	524	16	0	3040
2010	2189	436	1333	40	0	3998
2011	2370	441	1459	0	0	4270
2012	2669	463	1606	39	0	4777
2013	3051	308	1538	20	0	4917
2014	2473	288	1334	21	0	4116
2015	2468	179	971	20	0	3638
2016	2235	113	927	25	0	3300
2017	2456	187	838	43	0	3524
2018	1562	81	450	24	0	2117
2019	1189	87	456	35	0	1767

Kaynak: Kamu İhale Kurul kararları kullanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

Araştırmanın ana verisini oluşturan Kuruma itirazen şikâyet başvurusu üzerine verilen kararların tamamı Kurumun web sitesinde yayınlanmaktadır. Ancak Kurum kararı ile iptal edilmiş veya düzenleyici işlem kararı verilmiş ihalelerin tespit edilmesi tüm kararların tek tek incelenmesi ile mümkün olmaktadır. Güncel sorunların tespiti amacıyla 2019 yılı; 2009 yılında gerçekleştirilen köklü mevzuat

değişikliklerinin sonuçlarının alındığı en yakın 2010 yılı ve bu iki yılın ortasına denk gelen 2015 yılı kararları çalışmaya dâhil edilmiştir. Yıllar itibari ile kurul karar sayılarının değişimin gösterildiği Grafik 3.1 incelendiğinde, toplam karar sayıları ile başvurunun reddine yönelik verilen kararların bir biriyle uyumlu olarak artıp azaldığı görülmektedir. İhale iptalleri ile düzeltici işlem tesis edici karar sayılarının 2009 yılından itibaren yer değiştirerek düzeltici işlem sayısının arttığı yıllarda ihale iptallerinin azaldığı söylenebilir.

Grafik 3.1: Yıllar İtibari ile Kurul Karar Sayıları Değişimi



Kaynak: Kamu İhale Kurul kararları kullanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

Kurul kararlarının başlangıcı olan 2004 yılında yaklaşık dört bin başvurunun iki bin beş yüzü reddedilirken yaklaşık yedi yüz ihalenin iptal edildiği ve üç yüz ihale için de düzeltici işlem tesis edildiği görülmektedir. Düzeltici işlem sayısı ile başvurunun reddine yönelik kurul karar sayılarının 2009 yılından itibaren orantılı bir artış ve azalış gösterdiği görülmektedir. Ancak 2009 yılından itibaren başvuru sayısının artmasına rağmen ihale iptal sayılarında düzenli bir azalış dikkat çekmektedir. İtiraz başvuru sayılarının artması ihalelerde yapılan hataların artması anlamına gelmekle birlikte 2010 yılından itibaren ihale iptal sayıları azalırken düzeltici işlem sayıları arttığından bu hataların telafi edilebildiği söylenebilir. Her ne kadar ihale iptal edilmemiş olsa da düzeltici işlem ihalede tespit edilen bir hatanın varlığını göstermektedir. Bu hataların tekrar edip etmediği veya benzerlik gösterip göstermediği, ihale sürecinin sağlıklı ve kesintisiz sürdürülebilmesi için önem arz etmektedir.

3.4.1. Araştırma Verilerinin Toplanması ve Çözümlemesi

Verilerin araştırılması ve analizi sürecinde betimsel analiz ve içerik analizi uygulanmıştır. Betimsel analizin amacı, bulguları organize ve yorumlanmış bir şekilde okuyucuya sunmaktır. Bu amaçla elde edilen bilgiler, önceden belirlenen konulara göre sıralanır ve yorumlanır. Doğrudan alıntılar genellikle betimsel analizde kullanılır. Bu betimlemeler daha sonra açıklanıp, yorumlanarak, neden-sonuç ilişkileri araştırılır ve bazı çıkarımlara varılır (İlgar, 2014, s. 38). İçerik analizi ise bir metindeki bazı kelimelerin belirli kurallara göre kodlama yapılarak daha küçük içerik kategorileri halinde gruplandırıldığı sistematik, doğrulanabilir bir yöntem olarak tanımlanabilir. Betimsel analiz, farklı veri toplama yöntemleriyle elde edilen verilerin önceden tanımlanmış konulara göre özetlenmesini ve yorumlanmasını içeren bir tür nitel veri analizidir. Böyle bir analizin temel amacı, bulguları genelleştirilmiş ve yorumlanmış bir şekilde okuyucuya sunmaktır (Özdemir, 2010, s. 326).

Betimsel analiz dört aşamada gerçekleştirilir. İlk aşamada araştırmacı, araştırma soruları için bir çerçeve, araştırma için kavramsal bir çerçeve veya belgelere ve belgelerdeki boyutlara dayalı bir veri analizi oluşturur. Böylece bilgilerin hangi başlıklar altında düzenlenip sunulacağı belirlenir. Araştırmacı daha sonra bilgiyi daha önce oluşturduğu çerçeveye göre okur ve düzenler. Bu süreçte bilgilerin anlamlı ve mantıklı bir şekilde bir araya getirilmesi önemlidir. Bu aşamadan sonra araştırmacı düzenlediği bilgileri bir araya getirir. Gerekirse doğrudan alıntı yapılması gerekebilir. Bu sürecin sonunda araştırmacı belirlenen bulguları açıklar, koordine eder ve yorumlar. Bu aşamada araştırmacı ayrıca bulgular arasındaki neden-sonuç ilişkisini açıklar ve gerekirse farklı durumlar arasında karşılaştırmalar yaparak yorumlarını daha da güçlendirir (Yıldırım & Şimşek, 2003).

İçerik analizi, nitel veri analizinin en yaygın kullanılan yöntemlerinden biridir. İçerik analizi, öncelikle yazılı ve görsel bilgileri analiz etmek için kullanılan bir tekniktir. İçerik analizi, metinsel içeriği toplama ve analiz etme yöntemidir. İçerik analizi yardımıyla araştırmacı birçok metnin içeriğini karşılaştırabilir ve nicel yöntemler kullanarak analiz edebilir. Bu yöntem, tımdengelim yöntemini kullanır. İçerik analizinde araştırmacı önce araştırma konusuyla ilgili kategoriler geliştirir.

Araştırmacı daha sonra araştırdığı veri tabanında bu kategorilere giren kelimeleri, cümleleri veya görüntüleri hesaplar. Kategori geliştirme aşamasında araştırmacı, aynı metin üzerinde benzer araştırma yapmayı planlayan diğer araştırmacıların da aynı sonuçları alabilmesi için uygun kategoriler geliştirmeye odaklanmalıdır (Neuman, 2017, s. 466).

Kamu ihalelerinin iptal nedenlerinin incelendiği bu çalışmanın analiz kısmına, Kamu İhale Kurulu internet sitesinde açık erişimi sunulan ihale itirazlarına dair verilen kararların derlenmesi ile başlanılmıştır. Kurul gündem tarihi itibarı ile ilan edilmiş her bir karar; öncelikle iptal, ret, düzeltici işlem veya iptalin iptali şeklinde sınıflandırılması amacıyla tek tek indirilmiştir. Bir ayda yaklaşık 4-5 kez toplanan Kurul, bir gündemde 30-50 civarında itirazı karara bağlamaktadır. Bu kararlardan Kurul tarafından reddedilenler hariç diğerleri incelemeye alınmıştır. Araştırmanın ilk aşaması olan verilerin toplanması Kurul kararlarının gündem tarihleri dikkate alınarak tek tek incelenmesi ile üç yıllık toplam 9403 karardan 3557 karar kayıt altına alınmıştır.

Kayıt altına alınan kurul kararları içerik analizine tabi tutulmuş, itiraz edilen konular, karar sonucu dikkate alınarak öncelikle tek tek gözden geçirilmiştir. Çalışmaya konu olabilecek hususlar kategorize edilerek aynı grup altında toplanacak metin ve cümleler tasnif edilmeye başlanmıştır.

3.5. Kamu İhale İptal Nedenlerine Yönelik Betimsel Analizin Bulguları

Kamu ihale kurulu tarafından araştırma sınırları dâhilinde olan yıllara ait düzeltici işlem tesis edilen, iptal edilen ve iptalin iptaline karar verilen ihaleler NVivo¹⁸ programında kodlanarak tasnif edilmiş ve yıllar bazında iptal edilme gerekçesine göre tablolar halinde sunulmuştur. Bu noktada öncelikle, iptal edilen

¹⁸ NVivo, QSR International tarafından üretilen bir nitel veri analizi (QDA) bilgisayar yazılım paketidir. NVivo, nitel araştırmacıların, küçük veya büyük hacimli veriler üzerinde derinlemesine analizlerin gerekli olduğu görüşmeler, açık uçlu anket yanıtları, dergi makaleleri, sosyal medya ve web içeriği gibi yapılandırılmamış veya nitel verilerde düzenleme, analiz etme ve içgörü bulmalarına yardımcı olur.

NVivo ağırlıklı olarak akademik, devlet, sağlık ve ticari araştırmacılar tarafından antropoloji, psikoloji, iletişim, sosyoloji gibi sosyal bilimlerin yanı sıra adli tıp, turizm, kriminoloji ve pazarlama gibi alanlar da dahil olmak üzere çok çeşitli alanlarda kullanılmaktadır (<https://en.wikipedia.org/wiki/NVivo>).

kurul kararlarının çalışmamızda faydalanılacak bölümlerinin tasnif edilip gruplandırma işlemi gerçekleştirilmiştir. Bir kurul kararında;

- İhalenin türü (yapım, kiralama, taşıma, yemek, mal vb.),
- İhaleyi yapan idare (Bakanlık merkez teşkilatları, sağlık kurumları, eğitim kurumları, karayolları vb.),
- İhalenin şekli (Açık, pazarlık, belli istekliler),
- İhalede itiraz edilen belge ve olay (Teknik şartname, bilanço, iş deneyim belgesi, teklif mektubu, geçici teminat vb.),
- Kurul karar sonucu,
- Oy birliği veya oy çokluğu ile karşıt görüş bildirilen kararlar,
- Kurul kararında varsa ihlal edilen ilkeler (saydamlık, rekabet vb.) başlıkları ile gruplar oluşturmuştur.

İptal, düzenleyici ve iptalin iptali kararı verilen bütün kurul kararları bu gruplandırmaya tabi tutularak kararlar özetlenmiştir. İhale iptaline neden olan sebepler ayrıntılı olarak bu gruptaki bölüme kaydedilmiştir. İptallerde benzerlik gösteren veya aynı gerekçe ile iptal edilen kararların gerekçeleri ilgili grup altında toplanmıştır. Bazı ihalelerde iptale sebebiyet veren farklı grupları ilgilendiren birden fazla olay olması durumunda her bir olay ilgili gruba kaydedilmiştir.

Çalışmada grupları oluşturan alt kodlar belirlenmiş ve okunan metinler ilgili alanlara kodlanmıştır. Kodlardan bazılarının aynı kategoriye temsil ettikleri düşünülenler birleştirilmiştir. N-vivo programında kodlamalar yapıldığında, oldukça fazla sayıda kod çeşidi mevcuttur. Bunun nedeni, bu kodları, metni okurken o anda metinde önemli olduğu düşünülen bir kavram ya da ifadeyi seçip kod olarak belirlemiş olmasıdır. Çalışmada, bu kavram ya da ifadeler aynı kategoriye temsil ettiği halde, kodlama sırasında bunları ayrı birer kategori olarak kodlanmasının sebebi araştırmanın sonradan derinleştirilmesine olanak verebilmesidir.

Tablo 3.2: Çalışmadaki Analiz Kodları

KODLAR	TANIMLAR
İHALE USULÜ	
Pazarlık İhalesi	Açık ihale dışında gerçekleştirilen ihaleler
İHALENİN KONUSU	
Bakım Onarım İşleri	Yapım ve inşaat onarımı dışında kalan bakım/onarım işleri
Bilişim	Bilgi teknolojileri kapsamında gerçekleştirilen ihaleler
Danışmanlık	Danışmanlık hizmet alımı
Diğer Hizmet Alımları	Bu tabloda yer almayan hizmet alımına ait ihaleler
Kiralama	Araç, makina, vb. kiralama ihaleleri
Mal Alım İhaleleri	Her türlü mal alım ihalesi
Sağlık Hizmetleri ve Teknolojisi	Sağlık hizmet sektörüne özgü gerçekleştirilen ihaleler
Taşımacılık	Personel, yük vb. taşıma işleri
Yapım İşleri	Her türlü yapım işi
Yemek	Malzemeli veya malzemesiz yemek hizmet alımı
İHALEYİ YAPAN İDARE	
Bakanlıklar Merkez Teşkilat	Bakanlık merkez teşkilatlarınca gerçekleştirilen ihaleler
Belediyeler	Belediye başkanlıklarınca gerçekleştirilen ihaleler
Diğer İdareler	Bu listede yer almayan diğer idarelere ait ihaleler
İl Özel İdareler	İl Özel idarelerince gerçekleştirilen ihaleler
Karayolları	Karayolları Genel Müdürlüğünce gerçekleştirilen ihaleler
Milli Eğitim	Milli Eğitim Bakanlığı taşra teşkilatına ait ihaleler
Sağlık Kurumları	Sağlık Bakanlığı taşra teşkilatına ait ihaleler
Yüksek Öğretim Kurumları	Yüksek Öğretim Kurullarına ait ihaleler
İTİRAZ EDİLEN BİLGİ BELGE (İhale İptaline Neden Olan Etmenler)	
Aşırı Düşük Teklif Açıklaması	Sınır değerinin altında teklif veren isteklilerce yapılan açıklamalar
Bilgi Eksikliği Ve Bilgi Tamamlatma	İhale saatinden sonra idarelerce teklif veren firmalardan istenen bilgi ve belgeler
Harcama Yetkilisi Kararları	Harcama yetkilisince doğrudan verilen ihaleye dair kararlar
İdari Şartname	Bu listede yer almayan idari şartname ile ilgili hususlar
İhale Başvuru Dosyası	İhale teklif dosyası ve eklerinin içinde bulunduğu dosya
İhale Dokümanında Çelişki	İhale sürecinde idarelerce oluşturulan belgeler arasındaki uyumsuzluklar
İhale İşleyişine Dair	İhale komisyonu ve idarelerce ihalenin yürütülmesi esnasındaki iş ve işlemler
Komisyon Kararı İle İptal	İhale komisyonu tarafından alınan karar üzerine verilen ihale iptalleri
Sözleşme Tasarısı	İhale dokümanında yer alan sözleşme tasarısı
Teknik Şartname	İdarelerce hazırlanan teknik şartname
Yaklaşık Maliyet	İdarelerce hazırlanan yaklaşık maliyet
Yasak Fiil Ve Davranış	Kanunda sayılan yasak fiil ve davranışlar
KARAR SONUCU	
54.Madde (A) Bendi İhalenin İptali	İhalenin iptal edilmesi kararı
54.Madde (B) Bendi Düzeltici İşlem	Düzeltici işlem kararı
54.Madde (C) Bendi İtirazın Reddi	İtirazın reddedilmesi kararı
Ehliyet Ve Süre Yönünde Ret	Usul açısından itirazın reddedilmesi
İnceleme Amaçlı Bir Üst İdareye Sevk	İdarenin bağlı bulunduğu üst kuruma bildirim kararı
İptalin İptali	İdarenin iptal kararının iptal edilmesi
Mahkeme Kararının Uygulanması	Mahkeme sonucunun uygulanmasına dair karar

KODLAR	TANIMLAR
KURUL KARARLARINDA TEMEL İLKE İHLALLERİ	
Eşit Muamele İlkesinin	Kanunun 5'inci maddesindeki temel ilke
Gizlilik İlkesi	Kanunun 5'inci maddesindeki temel ilke
Güvenilirlik İlkesi	Kanunun 5'inci maddesindeki temel ilke
İhtiyaçları Uygun Şartlarda Ve Zamanında Karşılama İlkesi	Kanunun 5'inci maddesindeki temel ilke
Kamuyu Denetimi İlkesi	Kanunun 5'inci maddesindeki temel ilke
Kaynakların Verimli Kullanılması İlkesi	Kanunun 5'inci maddesindeki temel ilke
Rekabet İlkesi	Kanunun 5'inci maddesindeki temel ilke
Saydamlık İlkesi	Kanunun 5'inci maddesindeki temel ilke

Kaynak: Kamu İhale Kurul kararları kullanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

Bu analiz kodlarından itiraz edilen belge ve konu başlıklı kısım, kurul kararlarında yer alan itiraz konusu ve karar içeriği baz alınarak yazar tarafından tasnif edilmiştir. Bu başlıkların isimleri veya alt başlıkları konuya göre değiştirilebilir ya da artırılabilir. Konu başlıklarından benzerlik içerenlerinin birleştirilerek ana başlıklar oluşturulmuştur. Her bir iptal nedeni ile ilgili konu ele alınırken bu tablodaki analiz kodları esas alınarak açıklama yapılmıştır.

3.5.1. İhale Usulleri Bakımından İptal ve Düzeltici İşlem Karar Sayıları

Kamu ihale kanunu kapsamında idareler açık ihale, belli istekliler arasında ihale ve pazarlık ihalesi olmak üzere üç ihale yönteminden birini kullanmak zorundadır. Kurula yapılan başvurularda, kurul tarafından iptal, düzeltici işlem ve iptalin iptali yönünde verilen kararların ihale usulleri bakımından tasnifi Tablo 3.3'de sunulmuştur.

Tablo 3.3: İptal Edilen Kararların İhale Usullerine Göre Tasnifi

İhale Usulü	2010	2015	2019
Pazarlık	50	31	20
Açık	1666	1121	531

Kaynak: Kamu İhale Kurul kararları kullanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

İtirazen şikayet konusu yapılarak çalışma kapsamında değerlendirilen ihale kararların büyük çoğunluğunu açık ihale oluşturmaktadır. Pazarlık ihalesi olarak değerlendirilen karar sayısı değerlendirilen toplam karar sayısının % 0,03-0,04'üne karşılık gelmekle birlikte, yıllar itibari ile toplam karar sayısı ile birlikte azaldığı görülmektedir.

Pazarlık ihalesi, açık ihale ile temin edilemeyen ihtiyaçlar için kanunda belirtilen şartların oluşması durumunda, genellikle acil veya ertelenemeyen durumlarda gerçekleştirilmektedir. Bu nedenle açık ihalede zorunlu olan ihale ilanı ve ilan sürelerine tabi olmadan, ihale kararı ve sonrasındaki bekleme sürelerinin azaldığı da göz önüne alındığında, kuruma itirazen şikâyet edilebilecek süre azalmaktadır. Pazarlık ihalelerinde yeterli süre olmaması nedeniyle genellikle dokümana yönelik ihale öncesi kuruma itirazen şikâyet başvurusu yapılamamaktadır.

3.5.2. İhale Konusu Bakımından İptal ve Düzeltici İşlem Karar Sayıları

İhaleler konu ve tür bakımından genel olarak mal, hizmet ve yapım işi olarak sınıflandırılmaktadır. Çalışmada, iptal veya düzeltici işleme karar verilen ihalelerin frekans sıklığına göre konular çoğaltılmış olup kararların hangi konulardaki ihalelerde yoğunlaştığı görülebilmektedir.

Tablo 3.4: İhale Konusu Bakımından İptal ve Düzeltici İşlem Karar Sayıları

İhalenin Konusu	2010	2015	2019
Bakım Onarım İşleri	41	17	20
Bilişim	15	4	6
Danışmanlık	3	3	6
Diğer Hizmet Alımları	540	496	74
Kiralama	20	54	54
Mal Alım İhaleleri	194	165	61
Sağlık Hizmetleri ve Teknolojisi	6	9	28
Taşımacılık	24	58	56
Yapım İşleri	761	268	136
Yemek	116	91	91

Kaynak: Kamu İhale Kurul kararları kullanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

Yıllar itibari ile iptal ve düzeltici işlem karar sayısının gösterildiği Tablo 3.4 incelendiğinde; ihale konusuna ilişkin karar sayılarının 2010 yılında sırasıyla hizmet, yapım ve mal alımları olarak sıralandığı görülebilmektedir. Hizmet alımlarının içerisinde yemek hizmet alımı sayısı önemli bir ihale konusu olarak dikkat çekmektedir.

3.5.3. İhaleyi Yapan İdare Bakımından İptal ve Düzeltici İşlem Karar Sayıları

Kendisine harcama yetkisi verilmiş ve bütçe tahsisi yapılmış her idare mal, yapım ve hizmet ihtiyaçlarını bu kanun kapsamında gerçekleştirmek zorundadır. İhalelerin gerçekleştirildiği idare bakımından frekans sıklığına göre gerçekleştirilen karar sayısı, Tablo 3.5 sunulmuştur. İdareler bakımından iptal ve düzeltici işlem kararlarının belediyeler ve sağlık kurumları sayıları, toplamın yüzde kırkını oluşturmaktadır. Bu oranın fazla olması yıl bazında gerçekleştirilen ihale sayısının diğer idarelere göre fazla olması ile açıklanabilir.

Tablo 3.5: İhaleyi Yapan İdare Bakımından İptal ve Düzeltici İşlem Karar Sayıları

İhaleyi Yapan İdare	2010	2015	2019
Bakanlıklar Merkez Teşkilat	48	62	33
Belediyeler	276	383	116
Diğer İdareler	442	243	111
İl Özel İdareler	225	52	20
Karayolları	137	55	65
Milli Eğitim	59	78	60
Sağlık Kurumları	357	154	106
Yüksek Öğretim Kurumları	168	122	22

Kaynak: Kamu İhale Kurul kararları kullanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

Özellikli mal ve hizmet alımının en sık gerçekleştirildiği sağlık kurumlarının ihalelerin itirazen şikayete konu edilme sayısı diğer idarelerden daha fazla olduğu görülmektedir. Sağlık Kurumlarından sonra Belediye ve İl Özel İdareler tarafından gerçekleştirilen ihaleler itirazen şikayete konu edilmektedir.

3.6. Kurul Kararlarında İhale İptaline Neden Olan Etmenler

Kamu İhale Kurumu kendisine itirazen şikayet başvurusu ile gelen ihale dosyalarını idarelerden temin ederek öncelikle usul yönünden daha sonra itiraz konusu ile sınırlı olmak üzere esastan inceleme yapmaktadır. Usul açısından itirazen şikayet başvurusu yapan isteklilerin öncelikle başvuru ehliyeti olup olmadığı değerlendirilmekte, uygun görülmeyen başvurular esastan incelemeye geçmeden itirazen şikayet başvurusu reddedilmektedir. Başvuru ehliyeti olup usul açısından uygun görülen itirazlar esastan incelemeye tabi tutulmaktadır.

Kurul tarafından yapılan esastan inceleme yetkisi isteklinin başvurudaki itirazı ile sınırlandırılmıştır. Ayrıca bu itirazın öncelikle idareye yapılması

zorunluluğu bulunmakta olup idareye yapılmadan doğrudan kuruma itirazen yapılan şikayet konusu hususlar değerdendirilmeye alınmamaktadır.

İdareler veya istekliler tarafından ihale sürecinde mevzuata aykırılığı iddia edilen bütün işlemler, istekli veya istekli olabilecekler tarafından başvuru bedeli yatırılarak kuruma itirazen şikayet başvurusunda bulunabilmektedir. Kurum bu itirazları, ihale dosyasında somut olayın ortaya konulması ile mevzuat düzenlemelerini dikkate alarak idarenin istekliye vermiş olduğu itiraza cevabını da göz önünde bulundurarak değerdendirmektedir. İtiraz konusu hususun ihalenin sürdürölmesine engel olmaması halinde birinci seçenek olarak başvuru sahibini haklı görüp düzeltici işlem tesis edilmesine; idarelerce gerçekleştirilen işlemlerin mevzuata uygun olarak tekrar gerçekleştirilmesine karar verebilir. Başvuru sahibinin haklı bulunduğu ve düzeltici işlem tesis edilmesinin mümkün olmadığı durumlarda ikinci zorunlu seçenek ihalenin iptal edilmesi kararıdır. Üçüncü seçenek ise başvuru sahibinin iddialarının yerinde bulunmadığı durum olan itirazın reddedilmesi kararıdır.

Çalışma kapsamında mevzuata aykırılığı nedeniyle başvuru sahibinin haklı görölerek düzeltici işlem tesis edilen ve iptal edilen ihaleler ele alınmaktadır. Kurul tarafından verilen bütün kararlar kurul toplantı günleri baz alınarak tek tek web sitesinde yayınlanmaktadır. Çalışma kapsamında belirlenen yıllarda itirazen şikayet konusu olmuş her karar tek tek incelenmiş, iptal ve düzeltici işlem uygulanan ihaleler çalışmaya dahil edilmiştir. İtirazen şikayet başvuruları incelendiğinde; bazen sadece bir konuda veya işlemde mevzuata aykırılık iddia edilirken pek çok başvuruda birden fazla konu ve işlem itiraz sürecine taşınmaktadır. Kurul iddia edilen her bir konu veya işlemi tek tek değerdendirmektedir. Bu çalışmada, itirazen şikayete konu ve işlemler, tasnif edilmiş, kendi içerisinde sınıflandırmaya tabi tutularak iptale sebebiyet veren hususlar ortaya konulmuştur. Bir kararda itiraz edilen birden fazla konu ve işlem varken, sadece iptale ve düzeltici işleme sebep olan konular tasnife dahil edilmiştir.

İhalelerin iptaline ve düzeltici işleme neden olan konu ve eylemler tasnif edilirken, benzer olaylar bir arada ele alınmıştır. Bir kararda birden fazla konu ve işlem iptale sebebiyet vermiş ise aynı karardan birden fazla konu ve işlem tasnife dahil edilmiştir. Bu nedenle karar sayıları ile iptal nedenlerinin sayısal değerdeleri arasında fark oluşmaktadır.

İtirazen şikayet başvurularındaki konu ve işlemler belirlenirken bazen somut bir belge ve doküman üzerinde ihtilaf varken bazen işleyiş ile alakalı mevzuata aykırılık iddiaları yer almaktadır. İptal nedenlerinin tasnif edilebilmesi için öncelikle dört ana başlık altında incelenmiştir. Bu ana başlıklar kendi içerisinde farklılaştırılarak alt başlıklarla ayrıntılı değerlendirmeye alınmıştır.

Tablo 3.6: İhale İptaline Neden Olan Etmenlerin Yıllara Göre Dağılımı

İhale İptal Nedenleri		2010		2015		2019	
		Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
1	İdari Şartname	488	26%	629	44%	231	35%
2	Aşırı Düşük Teklif Açıklaması	890	47%	408	29%	225	34%
3	Teknik Şartname	156	8%	116	8%	75	11%
4	Diğer İptal Nedenleri	367	19%	277	19%	133	20%
TOPLAM		1901	100	1430	100	664	100

Kaynak: Kamu İhale Kurul kararları kullanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

Kurul kararlarından tasnif edilen iptal nedenlerinin yer alan tabloda sıralama, 2019 yılı baz alınarak en yüksek yüzdeliğe sahip nedenden başlamaktadır. 2010 yılında aşırı düşük teklif açıklama nedeniyle verilen iptal kararları %47 ile birinci sıradayken; 2015 yılında bu oran %29 ile ikinci sıraya düştüğü görülmektedir. İdari şartname kaynaklı iptal nedenleri 2010 yılında %26 iken 2015 yılında bu oran %44 olmuştur. Diğer iptal nedenlerinin yıllar itibari ile oransal değişiminde büyük bir farklılık bulunmamaktadır.

Her bir iptal nedeninin ayrıntılı ele alındığı bu bölümde, öncelikle sorunla ilgili genel bir bilgi verilmiştir. Daha sonra tasnif edilen kurul karar örneği ele alınarak; İhale Usulü, İhale Konusu, İhaleyi Yapan İdare, Karar No, İtiraz Edilen Bilgi/Belge Konu, İtiraz Özeti, Genel Hukuk Kuralı, Karar Sonucu, Temel İlke İhlali ve Sorun İle İlgili Politika Önerisi bölümlerinin yer aldığı özet bir tablo ile konu değerlendirilmiştir.

3.6.1. İdari Şartname

İsteklilerin ekonomik, mali ve mesleki ve teknik yeterliklerini belirlemek için gerekli bilgi ve belgeler, ihale konusu işi yapmaya niyetli isteklilerin katılımını sağlamak üzere Kamu İhale Kanununun 10'uncu maddesinde sayılmıştır. Bu belge ve bilgilerden hangisinin uluslararası ihale hukukuna göre belirleneceği, işin niteliğine göre ihale dokümanında ve beyanname veya davet belgelerinde belirtilmelidir.

İhalelerde, Kanunun 10'uncu maddesinde sayılan bilgi ve belgeler dışında herhangi bir belge istenilmesi mümkün bulunmamaktadır. İhaleye katılımda yeterlik kurallarının belirlendiği bu maddede, öncelikle ekonomik ve mali yeterliliğin tespit edilebilmesi için istekli ve adaylardan istenecek bilgi ve belgelerin neler olduğu hüküm altına alınmıştır. Bu bilgi ve belgeler (Kamu İhale Kanunu, 2002, 10):

- İsteklinin mali durumuna ilişkin bankalardan alınacak belgeler,
- İhale konusu işle ilgili olarak yapılan ve tamamlanan iş veya işin hacmini gösteren toplam ciroyu gösteren belgeler,
- İsteklinin ilgili kanuna göre yayınlanması zorunlu olan bilançosu veya bilançonun gerekli görülen bölümleri veya eşdeğer belge,

olmak üzere üç madde halinde sıralanmıştır. Bu kapsamda amaç, ihale isteklisi gerçek ve tüzel kişinin geçmişte başarı ile tamamladığı veya başarısızlıkla neticelendirdiği taahhütleri ile bilanço ve mali durumları incelenerek ileriye dönük projeksiyon yapmak ve isteklinin ekonomik ve mali yeterliliği konusunda bir karara varmaktır.

İhaleye katılımda yeterlik kurallarının belirlendiği Kanunun 10'ncu maddesinde ikinci olarak ise mesleki ve teknik yeterliğin belirlenmesine yönelik ihale istekli ve adaylarından istenecek bilgi ve belgeler dokuz madde altında toplanmıştır (Kamu İhale Kanunu, 2002, 10). İsteklinin üretim kapasitesi, organizasyon yapısı, tesis sayısı, makine, teçhizat ve ihtiyaç duyulan diğer teçhizat, isteklinin yönetim kadrosunun ve işi yapacak teknik personelin eğitim ve tecrübesi gibi kriterler dikkate alınarak, İsteklinin sözleşme şartlarını yerine getirip getiremeyeceği konusunda en iyi karar verilir.

Mesleki ve teknik yeterliliğin tespiti ile ilgili iş tecrübesinin belgelenmesi için talep edilen belgelerin nitelikleri bakımından bazı ek şartlar getirilmektedir. Buna göre işin tamamlanması, yönetilmesi veya denetlenmesi yoluyla elde edilecek belgeler, belge sahibi kişi veya kuruluşlar dışında istekliler tarafından kullanılamaz, devredilemez, kiralanamaz ve satılamaz (Kamu İhale Kanunu, 2002, 10).

İdari şartnamede ihale konusuna göre, işin adı, niteliği, türü ve kapsamı, hizmet sektöründeki iş tanımı; idarenin adı ve iletişim bilgileri; ihaleyi yürütme prosedürü, ihale tarihi ve saati ile tekliflerin sunulma yeri; teklif sahipleri için talimatlar; istekliler için gerekli olan şartlar, belgeler ve yeterlilik kriterleri; ihale dokümantasyonunda

açıklama talep etme ve açıklama yapma yolları; tekliflerin geçerliliği; konsorsiyumların teklif verip veremeyeceğini, işlerin tamamına veya bir kısmına teklif verilip verilmeyeceği, ihalede alternatif tekliflerin verilip verilmeyeceği ve verilecekse alternatif tekliflerin nasıl değerlendirileceği; teklif fiyatına hangi ulaşım, sigorta, vergi, harç ve ücretlerin dahil olacağı; tekliflerin kabulünde, açılmasında ve değerlendirilmesinde uygulanması gereken bu Kanunla belirlenen usul ve esaslar; ihale yapılmasına karar verildiği andan sözleşme imzalanmasına kadar uygulanması gereken bu Kanunda belirtilen usul ve esaslar; ihalelerin sadece yerli isteklilere açık olup olmayacağı ve fiyat avantajının yerli teklif sahipleri lehine uygulanıp uygulanmayacağı; teklif formunda sözleşmenin asgari hususları ve türü, geçici ve kesin teminat oranları ile teminat şartlarının belirtilmesi zorunludur (Kamu İhale Kanunu, 2002, 27).

Kuruma itirazın şikâyet başvurularında idari şartname kaynaklı kararların sayısal dağılımı Tablo 3.7’de gösterilmiştir. Tabloda %1’in altında yer alan değerler dikkate alınmamıştır.

Tablo 3.7: İdari Şartname Kaynaklı İhale İptal Nedenlerinin Sayısal Dağılımı

İHALE İPTAL NEDENLERİ	2010		2015		2019	
	Sayı	Yüzde	Sayı	Yüzde	Sayı	Yüzde
İdari Şartname	488	%100	629	%100	231	%100
İş Deneyim Belgesi	157	32,2	204	32,4	57	24,7
Teklif Mektubu	96	19,7	91	14,5	22	9,5
Ticaret Sicil Gazetesi	7	1,4	12	1,9	17	7,4
Makine, Tesis ve Ekipmana Ait Belgeler	10	2,0	18	2,9	17	7,4
Belgelerin Sunuluş Şekli	87	17,8	3	0,5	16	6,9
Teklif Fiyata Dahil Giderler	18	3,7	32	5,1	13	5,6
Geçici Teminat	15	3,1	11	1,7	12	5,2
Diğer Belgeler	98	20,1	258	41,0	77	33,3
<i>İhale İlanı</i>	<i>0</i>	<i>0,</i>	<i>3</i>	<i>0,5</i>	<i>3</i>	<i>1,3</i>
<i>Kısmi Teklif Verilip Verilemeyeceği</i>	<i>7</i>	<i>1,4</i>	<i>0</i>	<i>0,0</i>	<i>4</i>	<i>1,7</i>
<i>Kayıt-Ruhsat Vb. Belgeler</i>	<i>1</i>	<i>0,2</i>	<i>3</i>	<i>0,5</i>	<i>10</i>	<i>4,3</i>
<i>Yerli İstekli Ve Yerli Malı</i>	<i>0</i>	<i>0,0</i>	<i>10</i>	<i>1,6</i>	<i>5</i>	<i>2,2</i>
<i>Bilanço</i>	<i>11</i>	<i>2,3</i>	<i>42</i>	<i>6,7</i>	<i>5</i>	<i>2,2</i>
<i>İmza Sirküleri</i>	<i>9</i>	<i>1,8</i>	<i>3</i>	<i>0,5</i>	<i>4</i>	<i>1,7</i>
<i>Faaliyet Belgesi</i>	<i>1</i>	<i>0,2</i>	<i>4</i>	<i>0,6</i>	<i>5</i>	<i>2,2</i>
<i>Kalite-Standartta İlişkin Belgeler</i>	<i>26</i>	<i>5,3</i>	<i>27</i>	<i>4,3</i>	<i>5</i>	<i>2,2</i>
<i>Kapasite Belgeleri</i>	<i>4</i>	<i>0,8</i>	<i>5</i>	<i>0,8</i>	<i>3</i>	<i>1,3</i>
<i>Katalog Veya Teknik Doküman</i>	<i>4</i>	<i>0,8</i>	<i>32</i>	<i>5,1</i>	<i>5</i>	<i>2,2</i>
<i>Ortaklık Yapısına Ait Belge</i>	<i>8</i>	<i>1,6</i>	<i>9</i>	<i>1,4</i>	<i>8</i>	<i>3,5</i>
<i>Yetki Belgesi</i>	<i>3</i>	<i>0,6</i>	<i>11</i>	<i>1,7</i>	<i>9</i>	<i>3,9</i>

Kaynak: Kamu İhale Kurul kararları kullanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

Tablo 3.7’de verilen idari şartname kaynaklı yıllara göre iptal karar sayıları incelendiğinde, % 24 iş deneyim belgesi; % 10 teklif mektubu; % 7,5 ticaret sicil gazetesi; makine, tesis ve diğer ekipmana ait belgelerin ise tüm belgelerin yaklaşık yarısını oluşturduğu görülmektedir.

İhalelerde yeterlilik kriteri olarak belirlenen belgeler, idari şartname maddeleri arasında düzenlendiği için ihale sürecindeki değerlendirmelerin çoğu bu belgelere dayanmaktadır. İhale bedeline göre belirlenen zorunlu yeterlilik kriterlerinin yanı sıra idarelerce ek olarak istenen belgelerde idari şartname içerisinde yer almaktadır. Bu nedenle idari şartname ana başlığı altında, her bir yeterlik kriteri olarak belirlenen belge, alt başlık olarak ele alınabilmektedir. Ancak itirazın şikayete konu olan ve iptal veya düzeltici işlem tesis edilmeye sebebiyet veren belgeler, sayısal olarak toplamın yüzde beşi ve üzerinde olanlar ayrı bir başlık altında incelenmiştir. Yüzde beşin altında olan; ihale ilanı, kısmi teklif verilip verilemeyeceği, kayıt-ruhsat vb. belgeler, yerli istekli ve yerli malı, bilanço, imza sirküleri, faaliyet belgesi, kalite-standartta ilişkin belgeler kapasite belgeleri, katalog veya teknik doküman, ortaklık yapısına ait belge, yetki belgesi diğer belgeler başlığı altında incelenmektedir.

3.6.1.1. İş Deneyim Belgesi

İş deneyim belgesi isteklilerin teknik ve mesleki yeterliliklerini ortaya koyabilmek için, benzer bir iş için son beş yıl içinde diğer kamu idarelerine gerçekleştirmiş oldukları işleri gösteren bir belgedir. İş tecrübesi, iş deneyim, iş bitirme belgesi olarak tarif edilen bu belge ile kamu kurumları tarafından benzer nitelikteki işlerin ihalelerine iştirak edilebilmektedir. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunun 10’uncu maddesine göre “İhaleye katılımda yeterlik kuralları” arasında yer alan ihaleye katılacak isteklilerden mesleki ve teknik yeterliğin belirlenmesi amacıyla bu belgenin sunulması istenmektedir.

İstekli tarafından bedel içeren bir sözleşme kapsamında kamu veya özel sektöre taahhüt edilen ihale konusu iş veya benzer işlere uygun bir iş deneyim belgesi sunulmalıdır. Bu iş deneyimi yapım işleri için geçici kabulü yapılmış, yapım ile ilgili hizmet işleri için kabul işlemleri bitmiş olan on beş yılı geçmemiş işlere ait olmalıdır.

Mal ve hizmetlere ilişkin iş deneyimi ise kabul işlemleri tamamlanmış son beş yıl içerisindeki işler için geçerli olmaktadır¹⁹.

İhale Uygulama Yönetmeliklerinin “Yeterliğin belirlenmesinde uyulacak ilkeler” başlıklı maddelerinde, iş deneyim belgesi ile ilgili ayrıntılı hükümler belirlenmiştir. Açık ihale usulü ve 21’inci maddesinin (b), (c) ve (f) bentlerine göre yapılan pazarlık ihalelerinde, isteklilerce teklif edilen bedelin % 25’i ile % 50’si arasında ihale dokümanında idare tarafından belirlenebilecek bir oranın altında kalmamak şartıyla benzer işe ilişkin iş deneyim belgesi istenmektedir. Yıllara yaygın işlerde bu oranlar ihale şekline göre değişmektedir.

Kanun ve uygulama yönetmeliklerinde iş deneyime ilişkin temel esaslar belirlenmiştir. Şöyle ki; iş deneyime ilişkin hükümler rekabeti engelleyecek şekilde belirlenemez ve iş deneyim için belirlenen benzer iş tanımı rekabeti engellememelidir. İş deneyim oranı kanuni sınırlar içerisinde idarece belirlendiği için yaklaşık maliyete ve işin özelliğine göre rekabeti engellemeyecek seviyede belirlenmelidir. Bununla birlikte iş deneyim belgesi bedel içeren tek bir sözleşmeye ait olmalıdır. Kısmi teklife açık ihalelerde ise her bir kısım için belirlenen oranda iş deneyim belgesi sunulması yeterli olup kısımların toplamı olan teklif tutarının tamamını karşılaması zorunlu değildir. Bu noktada iş deneyim belgesinin kanunda belirlenen süreler içinde geçerli olduğu unutulmamalıdır. İş deneyime ilişkin diğer temel esaslar ise şu şekilde gösterilmiştir:

- *Bir iş ortaklığında pilot ortak istenen iş deneyiminin en az %70’ini sağlar, diğer ortakların her biri talep edilen iş deneyiminin en az %10’unu sağlar ve ortakların toplam iş deneyimi %30 olmalıdır*²⁰.
- *Kanunda belirlenen limitler dahilinde olan mal alımlarında iş deneyim aranmaz*²¹.
- *İş deneyim belgelerinin EKAP üzerinden düzenlenmesi zorunludur*²².
- *İş deneyim belgesi sadece yetkili kurum ve kuruluşlar tarafından düzenlenebilir.*

¹⁹ *Kamu İhale Kanunu*, 2002, Chap. İhaleye Katılımda Yeterlik Kuralları <<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4734.pdf>>.

²⁰ *Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği*, P. Madde 39 Bent 5.

²¹ *Mal Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği*, 2009, P. Madde 27-(1). Bendi (B) Bendi

²² ‘Kamu İhale Genel Tebliği’, 2005, P. 30.8 Maddenin 1. Alt Bendi

- *Alt yüklenicilerin iş bitirme belgesinde imzalanan birim fiyat içeren sözleşme ile bu sözleşmeye ilişkin düzenlenen faturalar, personel çalıştırılması öngörülen işlerde sigorta primlerini gösteren belgelerin sunulması gerekmektedir²³*

İş deneyim belgesinin ihale konusu işe, ihale türüne, yaklaşık maliyete göre değişen hükümleri nedeniyle daha ayrıntılı bilgi için ihalelere ait kanun, yönetmelik ve ilgili tebliğler incelenmelidir. Çalışmada, Kamu İhale Kurumuna itirazın şikayet başvurusu ile gelen ve iş deneyim belgesi ve benzer iş tanımının mevzuata aykırılığı nedeniyle iptal veya düzeltici işlem tesis edilen kısımlar ele alınacaktır. Belirlenen üç yıl içerisinde iş deneyim belgesinin mevzuata aykırı düzenlenmesi, sunulması veya değerlendirilmesi nedeniyle kurul gündemine gelen kısımlar aşağıda başlıklar halinde sunulmuştur:

Tablo 3.8: İş Deneyim Belgesine Dayalı Sorun Alanları

Kamu İhalelerinin İptalinde İş Deneyim Belgesine Dayalı Sorun Alanları
• İş Deneyim Belgesinin Yetkili Bir Kuruluş Tarafından Düzenlenmemesi • Birden Fazla İşin Benzer İş Olarak Belirlenmesi Durumu • Benzer İş Olarak Sunulması Gereken Faturaların Tamamlanmaması • Sözleşme Süresi İçerisindeki Faturaların Değerlendirilmesi • Benzer İş Tanımına Uygunluk • İş deneyim belgesinin her bir kısmı için ayrı ayrı değerlendirilmesi gerektiği

Kaynak: Kamu İhale Kurul kararları kullanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

Yukarıdaki tabloda, iş deneyim belgesinden kaynaklı iptale sebep olan sorunlar ele alınmaktadır. Konu ele alınırken şu sistematik kurgulanmıştır. Kamu İhale Kurumuna yapılan iptal başvurularına ilişkin örnekler, ihale usulü, ihale konusu, ihaleyi yapan idare, itiraz edilen bilgi/belge/konu, genel hukuk kuralı, karar sonucu ve kurul kararlarında temel ilke ihlali başlıkları altında değerlendirilmiştir.

3.6.1.1.1. İş Deneyim Belgesinin Yetkili Bir Kuruluş Tarafından Düzenlenmemesi

İş deneyim belgesinin yetkili bir kuruluş tarafından düzenlenmesine yönelik yasal düzenleme, iş deneyim belgelerinde yaşanan tereddüt ve hataları azaltmaya yönelik bir tedbir niteliğindedir. İş deneyimini belgelendirmek amacıyla sunulan sözleşmeye konu işin, iş deneyim belgesi düzenlemeye yetkili bir kurum veya

²³ ‘Kamu İhale Genel Tebliği’, P. Madde 72 Bend 6.

kuruluş adına gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğinin tereddüt edildiği örnek bir kurul kararında ele alınmaktadır.

İhale Usulü	Açık İhale
İhale Konusu	Bakım ve Onarım Hizmetleri
İhaleyi Yapan İdare	Sağlık Kurumu
Karar No	2019/UH.II-1041, 2014/UH.III-787
İtiraz Edilen Bilgi/Belge Konu	İş deneyim belgesi
İtiraz Özeti	Kamu kurumlarına yapılan işlerde taşeron olarak çalışan firmanın iş deneyim belgesi yerine sözleşme ve fatura ibraz etmesi
Genel Hukuk Kuralı	<i>“Bir kamu kurum ve kuruluşuna yapılan iş kapsamında alt işveren olarak çalışılması halinde alt işveren iş bitirme belgesi düzenlenmesi ve ihaleye katılım için söz konusu belgenin ibraz edilmesi zorunludur. Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği’nin 47’nci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde, yapılan işler için belirlenen belgelerin “gerçek kişilere veya iş deneyim belgesi vermeye yetkili olmayan kurum ve kuruluşlara” ibraz edilmesi mümkün değildir.”</i>
Karar Sonucu	İş deneyim belgesi vermeye yetkili kurum veya kuruluşlara taşeron olarak yapılan işler için "Alt Yüklenici İş Bitirme Belgesi" düzenlenmesi gerektiği anlaşıldığından firma teklifinin değerlendirme dışı bırakılması gerektiği kanaatine varılmıştır. iş deneyim belgesi düzenlenebileceği durumlarda iş deneyiminin sözleşme ve faturalarla belgelenemeyeceği anlaşılmaktadır.
Temel İlke İhlali	Saydamlık İlkesi
Sorun İle İlgili Politika Önerisi	Özel sektör iş deneyim belgelerinin düzenlenmesine yönelik standart bir düzenleme bulunmamaktadır. Sözleşmeyi imzalayan firmaların bu sözleşmeye ait bilgilerin, birim fiyatların, personel çalıştırılması öngörülmüş ise sigorta primleri ile kesilen faturaların beyan edildiği ve kaydedildiği bir elektronik platform kullanılması özel iş deneyim belgeleri ile ilgili problemleri azaltabilir.

Bu örnek kararda iş deneyim belgesi yerine sunulan sözleşmenin hangi işe ait olduğunun araştırılmasına ve bu aşamadan sonra ihale işlemlerinin mevzuata uygun olarak yürütülmesine karar verildiği görülmektedir. İhalede iş deneyim belgesi yerine ihale makamlarına özel sektörde yapılan bir işe ilişkin sözleşme ve fatura ibraz edilmesi halinde, bu işin bir kamu kurumu tarafından yaptırılıp yaptırılmadığı araştırılmadan ihale kararının verilmesi mevzuata aykırıdır.

Kamu kurumlarında alt işveren olarak çalışılan işlere ait “alt yüklenici iş bitirme belgesi” düzenlenmesi gerekirken, bunun yerine söz konusu işe ait fatura ve sözleşme örneğinin sunulması, saydamlık ilkesine aykırılık teşkil etmektedir. Bu hususta kurumlarca ayrıntılı inceleme yapılmadan verilen kararlar itiraza konu edilebilmektedir.

3.6.1.1.2. Birden Fazla İşin Benzer İş Olarak Belirlenmesi Durumu

Kanunda benzer iş; ihale konusu esere veya işin bölümlerine nitelik ve büyüklük bakımından benzer olan, aynı veya benzer yöntemlerle yapılan, ekipman, mali güç ve uzmanlık, personel bakımından benzer niteliklere sahip işlerdir. İhale konusu iş veya benzeri işlerle ilgili iş tecrübesini gösteren belgelerin tek bir sözleşmeye dayalı olarak değerlendirileceğinin şartnamede belirtilmesi gerektiğine dair örnek kurul kararı aşağıda yer almaktadır.

İhale Usulü	Açık İhale
İhale Konusu	Temizlik Hizmetleri
İhaleyi Yapan İdare	Yerel Yönetimler
Karar No	2019/UH.I-1150
İtiraz Edilen Bilgi/Belge Konu	İş deneyim belgesi
İtiraz Özeti	Sunulan iş deneyim belgesinin "İçme Suyu Tankları Temizlik ve Dezenfeksiyon Hizmeti Hizmet Alımı İşİ" incelendiğinde, ihale konusu işin aynı iş olduğu ve iş deneyim belgelerinin kabul edilmesi gerektiği.
Genel Hukuk Kuralı	<i>"Kamu İhale Genel Tebliği'nin "İş tecrübesi ve benzeri işle ilgili hususları gösteren belgeler" başlıklı 72. maddesi "72.3. Birden fazla iş benzer iş olarak belirlenirse, bu işlerin birlikte mi yoksa ayrı ayrı mı benzer iş olarak değerlendirileceği şartnamede belirtilmelidir. Şartnamede bu konuda bir açıklık yoksa, benzer iş olarak belirlenen işlerin her birinin benzer iş olarak kabul edilerek ayrı ayrı değerlendirilmesi zorunludur." açıklama yer almaktadır."</i>
Karar Sonucu	İş deneyim belgesine konu olan hizmet işinin adı ve tanımının "İçme Suyu Depolarının Temizlik ve Dezenfeksiyon Hizmet Alımı", idare tarafından benzer bir görev tanımının "İçme Suyu Depolarının ve Atıksu Pompa Merkezlerinin Temizlenmesi" olduğu görülmektedir. benzer bir iş olarak kabul edilecektir." Tebliğ'in 72.3. maddesindeki açıklamalar ışığında, birden fazla işin benzer iş olarak belirlenmesi ve bu işlerin birlikte mi yoksa ayrı ayrı mı benzer iş olarak değerlendirileceği konusunda netlik olmaması halinde, belirlenen işlerin her biri benzer işler ayrı ayrı belirlendiği için. Ayrı bir benzer iş olarak kabul edilerek bir değerlendirme yapılması gerektiği anlaşılmış, bu anlamda başvuru sahibinin sunduğu iş deneyim belgesine konu işin benzer iş tanımına uygun olduğu anlaşılmış, idarece, iş deneyim belgesinin benzer iş tanımına uymadığı gerekçesiyle adayın teklifinin değerlendirme dışı bırakılmasının uygun olmadığı kanaatine varmıştır.
Temel İlke İhlali	Rekabet İlkesi
Sorun İle İlgili Politika Önerisi	Benzer iş tanımlarının belirlenmesinde rekabeti daraltacak ifadelerin yer almaması adına; iş deneyim belgelerinin EKAP üzerinden alınmasının zorunlu olduğu göz önüne alınarak iş deneyim belgesi-benzer iş uygunluğunun bir sistematige oturtulabilmesi rekabeti artırabilir.

Şartnelerde benzer iş olarak belirlenen işlerin her birinin ayrı ayrı benzer iş olarak kabul edilmek suretiyle değerlendirme yapılmasının zorunlu olduğuna dair verilen düzeltici işlem kararı bulunmaktadır.

Benzer iş tanımında yapılan bir düzenlemenin, iş deneyim belge sahiplerini doğrudan etkilemesi nedeniyle rekabet ilkesinin tesis edilmesi için benzer iş tanımının doğru belirlenmesi önem arz etmektedir.

3.6.1.1.3. Benzer İş Olarak Sunulması Gereken Faturaların Tamamlattırılmaması

İş deneyimini belgelendirmek amacıyla özel sektörde isteklilerin kendi aralarında gerçekleştirdikleri işlere ait sözleşme ve faturaların bilgi eksikliği kapsamında değerlendirilip idare tarafından faturaların örneklerinin istendiği örnek kararlarda görülmektedir. Ancak Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nde isteklilerin sözleşmenin uygulanmasına ilişkin olarak düzenlenen faturaları teklifleri kapsamında sunması gerektiği hüküm altına alınmış olup bu konuda alınan kurul karar örneği aşağıda yer almaktadır.

İhale Usulü	Açık İhale
İhale Konusu	Tekstil Ürünleri Yıkama ve Ütüleme
İhaleyi Yapan İdare	Diğer İdareler
Karar No	2019/UH.I-1159
İtiraz Edilen Bilgi/Belge Konu	İş deneyim belgesi
İtiraz Özeti	İhale üzerinde bırakılan istekli tarafından özel sektörde gerçekleştirdiği işe ait sözleşme ve fatura tablosunu sunduğu, ihale komisyonunca sunulmayan faturaların bilgi eksikliği kapsamında değerlendirilemeyeceği ve tamamlattırılmayacağı,
Genel Hukuk Kuralı	<i>“Kamu İhale Genel Tebliği'nin “İdarelerce belgelerdeki eksik bilgilerin tamamlatılması” başlıklı 16.6'ncı maddesinde “16.6.1 İhale dokümanında başvuru veya teklif zarfı içinde sunulması istenilen belgeler ve bu belgelere ilgili mevzuat gereğince eklenmesi zorunlu olan eklerinden herhangi birinin, aday veya isteklilerce sunulmaması halinde, bu eksik belgeler ve ekleri idarelerce tamamlatılmayacaktır.”</i>
Karar Sonucu	Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin 47'nci maddesinde gerçek kişilere veya iş deneyim belgesi düzenlemeye yetkili olmayan her türlü kurum ve kuruluşa bedel içeren tek bir sözleşmeye dayalı olarak gerçekleştirilen işlerde, sözleşme ve bu sözleşmenin uygulanmasına ilişkin olarak 213 sayılı Vergi Usul Kanununun ilgili hükümleri çerçevesinde düzenlenen; fatura örnekleri iş deneyimini gösteren belge olduğu, adayın veya isteklinin iş deneyimini gösteren bu belgeleri başvuru veya teklifi kapsamında sunması gerektiği hüküm altına alındığından sonradan tamamlattırılması mevzuata aykırıdır.
Temel İlke İhlali	Güvenilirlik İlkesi
Sorun İle İlgili Politika Önerisi	Belge, bilgi tamamlatma başlığı altında yer verilmiştir.

Teklif ekinde sunulması gereken faturaların tamamlattırılmayacağı, bu durumun Kamu İhale Genel Tebliği'nin 16.6'ncı maddesinde belirtilen bilgi eksikliği kapsamında değerlendirilemeyeceği nedeniyle Kurul iş deneyim belgesinin uygun olmadığına hükmetmiştir.

Kanun ve yönetmeliklerde ihale dosyasında sunulması istenilen bir belgenin, bilgi eksikliği kapsamında değerlendirilerek tamamlattırılması güvenilirlik ilkesi ile bağdaşmayacağı kurul kararlarında yer almaktadır.

3.6.1.1.4. Sözleşme Süresi İçerisindeki Faturaların Değerlendirilmesi

İş deneyimi belgelendirmek amacıyla sunulan sözleşme ve eki faturaların sözleşme süresi içerisinde olması, sözleşme süresinin sona erme tarihinden sonra düzenlenen faturalardaki bedellerin ihale mevzuatı çerçevesinde değerlendirmeye esas alınamaması gerekmektedir. İsteklilerin özel sektörde kendi aralarında gerçekleştirilen sözleşmeye ait fatura tarihlerinin sözleşme süresi içerisinde olmasına dikkat edilmelidir. Standart iş deneyim belgesi olarak sunulmayan işlere ait belgelendirmede yaşanan tereddütler örnek kurul kararında yer almaktadır.

İhale Usulü	Açık İhale
İhale Konusu	Yapım İşİ Kontrollüğü ve Yapı Denetimi
İhaleyi Yapan İdare	Diğer İdareler
Karar No	2019/UH.II-1194
İtiraz Edilen Bilgi/Belge Konu	İş deneyim belgesi
İtiraz Özeti	Sözleşme bedeli ile kesilen faturalar toplamının uyuşmadığı, zira sunulan faturaların tek sözleşmeye dayalı olarak kesilmiş faturalar olmayıp birden fazla sözleşme ve ek sözleşmeler kapsamında kesilen faturalar olduğu, bu faturalar toplamının dikkate alınmaması gerektiği
Genel Hukuk Kuralı	<i>“Danışmanlık Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin “İş deneyim belgesi düzenlenemeyecek işlerde iş deneyimini gösteren belgeler ve bu belgelerde aranacak kriterler” başlıklı 47'nci maddesinde “Gerçek kişilere veya iş deneyim belgesi düzenlemeye yetkili olmayan kurum ve kuruluşlara gerçekleştirilen işlere ilişkin iş deneyim tutarının tespitinde, diğer belgelerin de bu tutarı doğrulaması şartıyla işin sözleşmesinde yazılı bedeli aşmamak üzere fiilen yapılan iş tutarı dikkate alınır”</i>
Karar Sonucu	Düzeltilici işlem tesis edilerek ihale işlemlerinin devamına karar verilmiştir.
Temel İlke İhlali	Saydamlık, güvenilirlik ilkeleri
Sorun İle İlgili Politika Önerisi	Özel sektörde gerçekleştirilen işlere ait standart bir form belirlenerek birim fiyatlar, fatura tutarları ile belge tarihleri kayıt altına alınmalıdır.

Tek bir sözleşmeye dayalı gerçekleştirilen işler için sözleşme süresi içerisinde kesilen faturalar dikkate alınarak hazırlanan iş deneyim belgeleri, tutarları hesaplanırken, sözleşme birim fiyatları ve fatura örnekleri sözleşme ile uyumlu olmasına dikkat edilmelidir.

3.6.1.1.5. Benzer İş Tanımına Uygunluk

İhalede sunulan iş bitirme belgesine konu iş mal alımına ilişkin olabileceği gibi aynı nitelikteki ihtiyaçların idarelerce farklı değerlendirilebileceği ve dolayısıyla aynı ihtiyacı mal alımı, hizmet alımı ve yapım işi olarak gerçekleştirebilecekleri göz önünde bulundurulmalıdır. Bu nedenle ihale şekli ile işin niteliğinin bir arada dikkate alınarak değerlendirme yapılması gerekmektedir. Örneğin itirazın şikâyetine konu ihaledeki ihtiyaç konusu iş olan kamera sistemi yapım işi olarak ihale edilmişken, başvuru sahibince sunulan iş deneyim belgesine konu aynı nitelikteki ihtiyacın (kamera + montaj) mal alımı olarak ihale edildiği görülmektedir. Örnek kararda yer alan kamera montaj işi hem mal alımı hem de yapım işi olarak ihale edilebileceği görülmektedir.

İhale Usulü	Açık İhale
İhale Konusu	Kamera Sistemi Yapım İşİ
İhaleyi Yapan İdare	Özel İdare
Karar No	2019/UY.I-1068, 2019/UH.I-1171
İtiraz Edilen Bilgi/Belge Konu	İş deneyim belgesi
İtiraz Özeti	İhaleyi kazanan isteklinin sunduğu iş deneyim belgelerinin ihale konusu işe uygun olmaması ve İdari Şartnamedeki benzer iş tanımına uymaması,
Genel Hukuk Kuralı	<i>“Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği’nin “İş deneyimini gösteren belgeler” başlıklı 39’uncu maddesinde “İstekli tarafından teklif edilen bedelin % 50’den az olmamak üzere, ihale konusu iş veya benzer işlere ait tek sözleşmeye ilişkin iş deneyimini gösteren belgelerin veya teknolojik ürün deneyim belgesinin sunulması gerekir.”</i>
Karar Sonucu	Düzeltilici işlem tesis edilerek ihale işlemlerinin devamına karar verilmiştir
Temel İlke İhlali	Saydamlık, Güvenilirlik
Sorun İle İlgili Politika Önerisi	Benzer iş tanımının belirlenmesinde yetki ve sorumluluk tamamen idareye ait olmakla birlikte, özellikli işler dahil benzer iş tanımının İhale İlanı Sevk edilme aşamasında Kamu İhale Kurulu tarafından denetlenmesi rekabet koşullarını artırmada etkili olabilir.

İş deneyim belgesinde önemli bir nokta, yapılan işin niteliğinin ihale veya benzeri iş tanımına konu olan iş tanımı ile uyumlu olmasıdır. Bunun dışında bir yaklaşım, deneyim belgesi ve benzeri çalışma kuralları ile arzu edilen konuda

deneyimli isteklilerin teklif vermesini engelleyebilir. Ancak Kurul tarafından verilen bazı kararlarda benzer iş tanımının değerlendirilmesinde bu yaklaşımdan uzak olduğu görülebilmektedir. “Kamu veya Özel sektörde gerçekleştirilen her türlü iş makinası kiralama benzer iş olarak kabul edilecektir” şeklinde tanımlanan benzer işe ait bir ihalede; özel ortak tarafından iş deneyimi belgelendirmek amacıyla sunulan belgedeki işin adının “Altyapı (Stabilize) Yol Malzemesi Taşıma İşİ” olduğu, işin tanımının ise “Kum Mıdır Nakliyesi” olduğu gerekçesiyle iş deneyim belgesinin idarece belirlenen benzer iş tanımına uygun olmadığına karar vermiştir.

İhaleyi kazanan isteklinin sunduğu iş deneyim belgelerinin ihale konusu işe uygun olmaması ve İdari Şartnamedeki benzer iş tanımına uymaması, saydamlık ve güvenilirlik ilkesini zedelemekte ve haksız rekabete neden olabilmektedir.

3.6.1.1.6. İş deneyim belgesinin her bir kısmı için ayrı ayrı değerlendirilmesi gerektiği

Kısmi teklife izin verilen ihalelerde, istekliler teklifin tüm bölümlerinin yanı sıra bazı bölümleri için de teklif verebilirler ve aday veya isteklinin yeterliliği, teklif verilen her bölüm için ayrı ayrı değerlendirilmelidir. Bu konuda verilen örnek kurul kararı aşağıda yer almaktadır.

İhale Usulü	Açık İhale
İhale Konusu	Katı Yakıt (Kömür-Odun) İhalesi
İhaleyi Yapan İdare	Milli Eğitim
Karar No	2019/UM.II-1205, 2019/UH.II-1206
İtiraz Edilen Bilgi/Belge Konu	İş deneyim belgesi
İtiraz Özeti	İş deneyim belgesinin yetersiz olduğu gerekçesiyle tekliflerinin değerlendirme dışı bırakıldığı, halbuki ihale dokümanında ihalenin kısmi teklif vermeye açık olduğunun ve teklif edilen bedelin %25’inden az olmamak üzere iş deneyim belgesi sunulması gerektiğinin düzenlendiği
Genel Hukuk Kuralı	“Kamu İhale Genel Tebliği’nin “Kısmi tekliflerin değerlendirilmesi” başlıklı 16’ncı maddesinde “16.4.1. İhalelerde, ihale dokümanında belirtilmesi kaydıyla, kısmi teklif verilebilmesi mümkün bulunmaktadır. Ancak, kısmi teklif verilebilen ihalelerde isteklilerce her bir iş kısmına ayrı ayrı teklif vermek suretiyle işin tamamına teklif verilebileceği gibi, ihale dokümanında belirtilen kısımlardan bazılarında da teklif verilebilecektir.”
Karar Sonucu	Düzeltilici işlem tesis edilerek ihale işlemlerinin devamına karar verilmiştir
Temel İlke İhlali	Saydamlık, Güvenilirlik
Sorun İle İlgili Politika Önerisi	İhale komisyon üyelerine ve sekreteryasını yürüten satın alma çalışanlarına teklif değerlendirme aşamaları ile ilgili eğitim verilmesi

Somut olay kurul kararında başvuru sahibi tarafından ihalenin şikâyeteye konu iş deneyimi miktarının teklif verilen her bir bölüm için ayrı değerlendirildiğinde istenilen asgari tutarları sağladığı, bu nedenle de idare tarafından başvuru sahibinin teklifinin değerlendirme dışı bırakılmasının yerinde olmadığına karar verilmiştir.

Komisyon kararı ile iş deneyim belgesinin sehven yetersiz görülmesi eğitim ve tecrübe eksikliğinden kaynaklanmakta olup saydamlık ve güvenilirlik ilkeleri ihlal edilmektedir.

3.6.1.2. Teklif Mektubu

Teklif mektubu ihale sürecinin ihaleye katılmak için yeterlilik şartlarından biridir. Bu kapsamda mevzuata uygun teklif mektubunda, ihale dokümanının tamamen okunduğunu ve kabul edildiğini gösteren ifadelerin yer alması; birbirlerine uygun olarak rakam ve harflerle teklif edilen fiyatın açıkça yazılması; silme, kazıma ve düzeltme bulunmaması; Türk vatandaşı gerçek kişilerin Türkiye Cumhuriyeti kimlik numarası, Türkiye'de faaliyet gösteren tüzel kişilerin vergi kimlik numarası ve yetkili kişilerin ad, soyad ve ticaret unvanlarını yazarak imza atmaları gibi şartları taşıması gerekmektedir (Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği, 2009, 53). Sunulan teklif mektuplarının şekil ve içerik olarak belirtilen nitelikleri taşıyamaması teklifin esasını değiştirecek bir eksiklik olarak değerlendirilecektir. Gerekli kriterlerden herhangi birini karşılamayan teklif mektuplarının değerlendirme dışı bırakılacaktır. Eksikliklerini sonradan değiştirmek, düzeltmek veya tamamlamak mümkün değildir.

Teklif mektubu, mal, hizmet ve yapım işlerine ilişkin Kamu İhale Kurulunca çıkarılan uygulama yönetmelikleri ekinde yer alan standart formlar dikkate alınarak idarece hazırlanır. Kurul kararlarında teklif mektubu ile ilgili yaşanan en sık sorunlar başlıklar halinde sunulmuştur:

Tablo 3.9: Teklif Mektubuna Dayalı Sorun Alanları

Kamu İhalelerinde Teklif Mektubuna Dayalı Sorun Alanları
• Teklif tutarlarının yazımında yanlış ayıraç kullanılması • Birim fiyat miktarının günlük maliyet yerine toplam maliyet yazılması • Birim fiyat teklif cetvelinin bazı sayfalarında imza ve kaşenin olmaması • Birim fiyat teklif cetvelinde 0,00 TL öngörülen teklifin geçerli olup olmadığı • Teklif edilen birim fiyatların çarpımında veya toplamında hata bulunması • Teklif edilen bedelin sadece yazı ile yazılmış olması • Birim fiyat teklif cetvelin bulunan toplam tutarda elle düzeltme yapılması • Teklif edilen bedelin yazı ile rakamın birbirinden uyumsuz olması

Kaynak: Kamu İhale Kurul kararları kullanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

Teklif mektubu ve teklif mektubu ekinde yer alan cetveller ihale oturumunun birinci aşamasında değerlendirilmekte ve şekil ve usul şartlarının taşımadığı tespit edilen teklifler değerlendirme dışı bırakılarak ikinci oturuma geçilmektedir. Teklif mektubu geçersiz olan isteklilerin birinci oturumda karar verilerek değerlendirme işleminin tamamlanması zaman açısından kısa sürmesi, diğer isteklilerin huzurunda değerlendirilmesi gibi sebeplerle komisyon üyeleri tarafından aceleye getirilebilmekte ve yanlış değerlendirmeler yapılabilmektedir. Mevzuatta ve standart formlarda örneği olmayan bazı işlemler ile karşılaşıldığında değerlendirmelerin nasıl yapılması gerektiği konusunda kurul karar örnekleri yol gösterici olmaktadır.

3.6.1.2.1. Teklif Tutarlarının Yazımında Yanlış Ayıraç Kullanılması

İhalenin ilk oturumunda açıklanan tekliflere ait teklif mektubu ve eklerinde yer alan bir hatanın teklifi geçersiz kılması ve isteklinin ihalede değerlendirme dışı bırakılmasına neden olacağı bilinmektedir. Teklif mektubu eki teklif cetvelinde, teklif edilen birim fiyatlar ile iş kalemlerine ait miktarların çarpılması sonucu bulunan tutar yazılırken (örn: $180 \times 109.00 = 19.620.00$) nokta (.) kullanımının hem binlik hem de ondalık ayırma işleminde kullanılmış olduğu, usule göre nokta (.) kullanımının binlik ayırma işleminde; virgül (,) kullanımının ise ondalık ayırma işleminde kullanılması gerektiğinden isteklilerce gerçekleştirilen ayıraç kullanımının hatalı olarak yazıldığı örnek kurul kararı aşağıda yer almaktadır.

İhale Usulü	Açık İhale
İhale Konusu	Taşıma İşi Hizmet Alımı
İhaleyi Yapan İdare	Milli Eğitim
Karar No	2019/UH.I-1071
İtiraz Edilen Bilgi/Belge Konu	Teklif Mektubu/Cetveli
İtiraz Özeti	Birim fiyat teklif mektubunda ve birim fiyat teklif cetvelinde binlik ve ondalık ayrıçalarını hatalı kullanmış olmalarının tekliflerinin değerlendirme dışı bırakılması için bir gerekçe oluşturmayacağı, zira ihale mevzuatında ondalık ve binlik ayrıçaların neler olduğunu belirleyen bir hüküm bulunmadığı, bu çerçevede kullandıkları ayrıçaların herhangi bir belirsizliğe yol açmadığı iddialarına yer verilmiştir.
Genel Hukuk Kuralı	<i>“İdari Şartnamenin “Tekliflerin değerlendirilmesi” başlıklı 31’inci maddesinde “...31.5. Bu aşamada, isteklilerin ihale konusu işi yapabilme kapasitelerini belirleyen yeterli kriterlerine ve tekliflerin ihale dokümanında belirtilen şartlara uygun olup olmadığı ile birim fiyat teklif alınan ihalede, birim fiyat teklif cetvellerinde aritmetik hata bulunup bulunmadığı incelenir. Uygun olmadığı belirlenen teklifler ile birim fiyat teklif cetvellerinde aritmetik hata bulunan teklifler değerlendirme dışı bırakılır.” düzenlemesi almaktadır.”</i>
Karar Sonucu	Düzeltilici işlem tesis edilerek ihale işlemlerinin devamına karar verilmiştir,
Temel İlke İhlali	Saydamlık, güvenilirlik
Sorun İle İlgili Politika Önerisi	Teklif cetvelinde yapılan standart dışı hata ve eksikliklerin mevzuatta yeri olup olmadığı ve teklifin değerlendirilmesinde tereddüt yaratıp yaratmadığı hususları birlikte değerlendirilmelidir.

Teklif cetvelinde nokta (.) kullanımının hem binlik ayırma hem de ondalık ayırma işlemi için kullanılmış olduğu hususu, ondalık basamak sayısı olarak çift hane kullanılmış olmasıyla anlaşılabilmektedir. Ayracın bu şekilde kullanılmasının tekliflerin değerlendirilmesinde belirsizlik veya tereddüde neden olacak şekilde kullanılıp kullanılmadığı komisyonca tespit edilerek karar verilmelidir.

Saydamlık, güvenilirlik ilkelerinin gereği olarak, teklif cetvelinde yapılan standart dışı hata ve eksikliklerin mevzuatta yeri olup olmadığı ve teklifin değerlendirilmesinde tereddüt yaratıp yaratmadığı hususları birlikte değerlendirilmelidir.

3.6.1.2.2. Birim Fiyat Miktarının Günlük Maliyet Yerine Toplam Maliyet Yazılması

Teklif mektubu hazırlanırken isteklilerce yapılan en sık hatalardan birisi aritmetik hata ve birim fiyat ve miktar çarpım hatasıdır. İhale dokümanı kapsamında

verilen birim fiyat teklif cetveline ilişkin standart formda birim fiyat ve miktar sütunlarının çarpımı sonucu toplam tutarın hesaplanarak teklif cetveline yazılacağı belirtilmektedir. İstekilerce yapılan standart dışı hatanın teklifin esasını değiştirmedigi ve sözleşme aşamasında fatura kesilmesinde tereddüt yaratmayacağı anlaşılan durumlarda teklifin değerlendirme dışı bırakılmamasına dair örnek karar aşağıda özetlenmiştir.

İhale Usulü	Açık İhale
İhale Konusu	Taşıma İşi Hizmet Alımı
İhaleyi Yapan İdare	Milli Eğitim
Karar No	2019/UH.I-1156
İtiraz Edilen Bilgi/Belge Konu	Teklif Mektubu/Cetveli
İtiraz Özeti	Birim fiyat teklif cetvelinde 52 araç ile taşıma yapılacağının düzenlendiği, buna göre birim fiyat sütununa bir günlük araç bedelinin yazıldığı ve bu bedel ile bir aracın bir günlük bedeli ve 52'nin çarpılarak hesaplama yapıldığı, tekliflerinde aritmetik hata bulunmadığı iddiası,
Genel Hukuk Kuralı	<i>“Kamu İhale Genel Tebliği'nin “Aritmetik hata ve yuvarlama” başlıklı 16.5'inci maddesinde “Kısmi teklifin tek kalemden oluşması durumunda birim fiyatla miktarın çarpılması sonucu bulunan tutar, en fazla virgülden sonra iki ondalık basamaklı olacak şekilde verilebilecektir. Kısmi teklifin birden çok kalemden oluşması halinde ise bu kalem tutarlarının toplanması sonucu bulunan kısım toplam tutarı en fazla virgülden sonra iki ondalık basamaklı olacak şekilde verilebilecektir. Bir başka ifadeyle kısmi teklifin birden çok kalemden oluşması halinde her bir kalemin birim fiyatla miktarın çarpılması sonucu bulunan tutarı, virgülden sonra iki ondalık basamaklı sayıdan fazla olacak şekilde verilebilecek, ancak kısım toplam tutarı en yakın iki ondalık basamaklı sayıya yuvarlanarak yazılacaktır. Yuvarlama işleminde yarım kuruş ve üzerindeki değerler bir kuruşa tamamlanacak; yarım kuruşun altındaki değerler ise dikkate alınmayacaktır.”</i>
Karar Sonucu	Düzeltilici işlem tesis edilerek ihale işlemlerinin devamına karar verilmiştir ,
Temel İlke İhlali	Saydamlık, Güvenilirlik
Sorun İle İlgili Politika Önerisi	Elektronik ihalelerde teklif cetvelinde yapılan hataların azaldığı görüldüğünden ihalelerin elektronik yapılması teşvik edilmelidir.

Örnek kararda teklif mektubunda gösterilen teklif tutarı ile miktar çarpıldığında matematiksel olarak toplam teklif tutarına ulaşılamasa da, iş kalemindeki araç sayısı ve diğer tutarlar çarpıldığında isteklinin toplam teklif tutarına ulaşılır. Bu durum 4734 sayılı Kanunun 37'nci maddesinde atıfta bulunulan anlamda aritmetik bir hata olarak değerlendirilmemiştir. Bu hususta isteklinin teklifinin değerlendirme dışı bırakılmasının uygun olmadığı anlaşılmıştır.

Saydamlık ve Güvenilirlik ilkelerini zedeleyen teklif cetvelinde yapılan hataların Elektronik ihalelerde azaldığı görüldüğünden ihalelerin elektronik yapılması teşvik edilmelidir.

3.6.1.2.3. Birim fiyat teklif cetvelinin bazı sayfalarında imza ve kaşenin olmaması

Birim teklif mektubunun standart formunda, birim teklif mektubundaki toplam teklif bedelinin rakam ve harf olarak birbiriyle uyumlu olması gerektiği ve sözleşmenin ayrılmaz parçası ve eki olan birim teklif tablosunun her sayfasının mühür ve imza ile tasdik edilmesi gerektiği hüküm altına alınmıştır. Teklif mektuplarının şekil ve içerik olarak yukarıda belirtilen niteliklere ve teklif mektubunun standart şekline uygun olmaması teklifin esasını değiştirecek bir eksiklik olarak değerlendirilir. Değiştirilmesi, düzeltilmesi veya eksikliklerinin giderilmesi gibi zorunlu şartlardan herhangi birini sağlamayan teklif mektupları geçersiz sayılarak istekli değerlendirme dışı bırakılır. Bu hüküm, Hizmet Alım İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin "Başvuru şekli ve ihale mektupları" başlıklı 53'maddesinde düzenlenmiştir. Teklif mektubunun şekil şartlarından olan imza ve kaşenin eksik olmasının teklifin geçersiz kılınmasında yeterli olmadığı örnek kurul kararı aşağıda yer almaktadır.

İhale Usulü	Açık İhale
İhale Konusu	Yemek Hazırlama ve Dağıtım Hizmet Alımı
İhaleyi Yapan İdare	Diğer İdareler
Karar No	2019/UH.II-305
İtiraz Edilen Bilgi/Belge Konu	Teklif Mektubu/Cetveli
İtiraz Özeti	Üç sayfalık birim fiyat teklif tablosunun ilk sayfasının ve sadece dipnotların yer aldığı son sayfasının kaşeli ve imzasız olmasının temel ilke ihlali oluşturmadığı
Genel Hukuk Kurahı	<i>"Birim Fiyat Teklif Cetveli standart formunun 8 nolu dipnotunda "Teklif vermeye yetkili kişi tarafından her sayfası ad ve soyadı/ticaret unvanı yazılarak imzalanacaktır. Teklifin ortak girişim (iş ortaklığı veya konsorsiyum) olarak verilmesi halinde, teklif mektubu bütün ortaklar veya yetki verdikleri kişiler tarafından imzalanacaktır." açıklaması yer almaktadır."</i>
Karar Sonucu	Düzeltilici işlem tesis edilerek ihale işlemlerinin devamına karar verilmiştir ,
Temel İlke İhlali	Saydamlık, güvenilirlik
Sorun İle İlgili Politika Önerisi	Elektronik ihalelerde teklif cetvelinde yapılan hataların azaldığı görüldüğünden ihalelerin elektronik yapılması teşvik edilmelidir.

Birim fiyat teklif cetvelinin ilk sayfasında ve dipnotlarla birlikte son sayfasında imza ve kaşe bulunmamasının temel ilkelere aykırı olmadığına karar veren kurul, idare tarafından kurulan işlemin uygun olmadığına karar vermiştir.

Teklif mektubunun kaşeli ve imzasız olmasının hangi durumlarda temel ilke ihlalini oluşturacağı hususu dikkate alınarak karar verilmesi gerekmektedir.

3.6.1.2.4. Birim Fiyat Teklif Cetvelinde 0,00 TL Öngörülen Teklifin Geçerli Olup Olmadığı

Birim fiyat teklif mektubunda her bir kısım için öngörülen satırda yer alan miktar ile isteklinin ihaleye teklif sunacağı birim fiyat yer almaktadır. Birim fiyatlar ve birim fiyat ile miktar çarpılarak bulunan miktar virgülden sonra ikiden fazla ondalık olarak verilebilir. Söz konusu düzenlemenin temel amacı, büyük miktarlarda satın alınacak iş kalemleri için virgülden sonra ikiden fazla ondalık basamak ile teklif verilmesine imkan vererek, tekliflerin farklılaşmasına ve rekabetin artırılmasına olanak sağlamaktır. Birim fiyat teklif mektubunda teklif yazılacak alana 0,00 TL yazılması isteklinin bu kalem için herhangi bir maliyet öngörmediği anlaşılabileceği gibi bu kısım için teklif vermediği de anlaşılabılır. Buna benzer durumlarda kurul tarafından verilen karar örneği aşağıda özetlenmiştir.

İhale Usulü	Açık İhale
İhale Konusu	Bakım Onarım İşleri
İhaleyi Yapan İdare	Diğer İdareler
Karar No	2019/UH.I-44
İtiraz Edilen Bilgi/Belge Konu	Teklif Mektubu/Cetveli
İtiraz Özeti	Birim fiyat teklif çizelgesinde yer alan "2 Çift Kabinli Aracın Amortismanı" iş kalemi için fiyat verilmediği, ilgili satırın tutarsız olduğu ve teklif tutarını içermediği için teklifin değerlendirmeye alınmaması gerektiği iddiaları.
Genel Hukuk Kuralı	<i>"Kamu İhale Genel Tebliği'nin "Aritmetik hata ve yuvarlama" başlıklı 16.5.2'nci maddesinde "Kısmi teklife izin verilip verilmediğine bakılmaksızın, birim fiyat üzerinden teklif alınan tüm ihalelerde istekliler, birim fiyatları ve birim fiyatla miktarın çarpılması sonucu bulunan tutarları, virgülden sonra iki ondalık basamaklı sayıdan fazla olacak şekilde verebileceklerdir. Ancak, toplam teklif tutarı virgülden sonra en yakın iki ondalık basamaklı sayıya yuvarlanarak yazılacaktır. Yuvarlama işleminde yarım kuruş ve üzerindeki değerler bir kuruşa tamamlanacak; yarım kuruşun altındaki değerler ise dikkate alınmayacaktır."</i>
Karar Sonucu	Düzeltilici işlem tesis edilerek ihale işlemlerinin devamına karar verilmiştir ,
Temel İlke İhlali	Rekabet İlkesi
Sorun İle İlgili Politika Önerisi	Elektronik ihalelerde teklif cetvelinde yapılan hataların azaldığı görüldüğünden ihalelerin elektronik yapılması teşvik edilmelidir.

İhale konusu iş kalemi için virgülden sonra iki basamaklı sayıdan fazla olan 0,001 TL birim fiyat teklif edilmiş olup, fiyat ve miktarın çarpımı sonucu toplam tutar 0,002 TL olarak belirlenmiş ve ilgili iş kalemi için mevzuata uygun olarak 0'a yuvarlanır. Ancak 5083 sayılı Kanun'un Türk Lirası olarak yapılan işlemlerin sonuçlarında ve ödemelerinde yarım kuruşun altındaki değerlerin dikkate alınmayacağı hükmü göz önüne alındığında, önerilen 0,00 Türk Lirası tutarının ödemenin temeli oluşturulabilecek bir miktar olmadığı görülmektedir. Ayrıca herhangi bir fiyat içermediği için birim fiyat tablosunda sunulacak toplam tutara hiçbir şekilde katkı sağlamamaktadır. Diğer bir deyişle, belirlenen iş kaleminin ödemeye esas alınabilecek bir teklif tutarını içermediği düşünüldüğünden, teklif sahibi lehine ve dolayısıyla gerçek bedel lehine haksız bir avantaj elde etmeye çalışmıştır. Söz konusu iş kalemi için sağlanan 0,00 TL'lik tutan teklifin geçersiz sayılmasına karar verilmiştir.

Teklif cetvelindeki söz konusu hata nedeniyle Rekabet İlkesine aykırı bulunarak düzeltici işlem tesis edilen ihalelerin elektronik teklifle hazırlanması hataların azaltılmasına katkı sağlayacaktır.

3.6.1.2.5. Teklif Edilen Birim Fiyatların Çarpımında Veya Toplamında Hata Bulunması

Teklif cetvelinde yer alan birim fiyat ve miktar çarpımı ile bulunan sonuçta hata yapılması teklifi geçersiz kılmaktadır. Ancak, kısmi teklife açık ihalelerde, isteklinin aritmetik hata yapılan kısma ait teklifi değerlendirme dışı bırakılarak, teklif verdiği diğer kısımlar üzerinden ihale sonuçlandırılacağı mevzuatta düzenlenmiştir. İdare ve ihale komisyonlarınca aritmetik hatalara karşı verilen teklifin geçersiz kılınması kararı aşağıda yer alan örnek kurul kararı göz önüne alınarak tekrar değerlendirilmelidir.

İhale Usulü	Açık İhale
İhale Konusu	Temizlik Malzemesi Alımı
İhaleyi Yapan İdare	Yüksek Öğretim Kurumları
Karar No	2019/UM.I-465
İtiraz Edilen Bilgi/Belge Konu	Teklif Mektubu/Cetveli
İtiraz Özeti	Tekliflerinin birim fiyat teklif cetvelinde aritmetik hata bulunduğu gerekçesiyle değerlendirme dışı bırakıldığı, ancak cetvelde yer alan çarpım ve toplamlardaki hesaplama farklılıklarının Excel programının virgülden sonraki rakamları iki haneye yuvarlamasından kaynaklandığı ve toplamdaki farkın binde birden az olduğu,
Genel Hukuk Kuralı	<i>“Kamu İhale Genel Tebliği’nin “Aritmetik hata ve yuvarlama” başlıklı 16.5’inci maddesinde “16.5.1. Birim fiyat teklif cetvelindeki çarpım ve toplamlarda hata olması durumunda aritmetik hata olduğu kabul edilecek ve teklif doğrudan değerlendirme dışı bırakılacaktır. Kısmi teklif verilmesine imkan tanınan ihalelerde, isteklinin aritmetik hata yapılan kısma ilişkin teklifi değerlendirme dışı bırakılarak, teklif verdiği diğer kısımlar üzerinden ihale sonuçlandırılacaktır.”</i>
Karar Sonucu	Düzeltilici işlem tesis edilerek ihale işlemlerinin devamına karar verilmiştir ,
Temel İlke İhlali	Saydamlık, güvenilirlik
Sorun İle İlgili Politika Önerisi	Kısmi teklif verilmesine imkan tanınan ihalelerde her bir kısmı ayrı bir ihale gibi değerlendirmek gerekmektedir. Elektronik ihalelerde teklif cetvelinde yapılan hataların azaldığı görüldüğünden ihalelerin elektronik yapılması teşvik edilmelidir.

Teklif verilen kısımların birim fiyat ve miktar çarpımları her bir kısım için ayrı değerlendirilmesi gerekmekte olup sadece hata yapılan kısımların değerlendirme dışı bırakılması gerekmektedir.

Kısmi teklif verilmesine imkan tanınan ihalelerde her bir kısmı ayrı bir ihale gibi değerlendirmek gerekmektedir. Saydamlık ve güvenilirlik ilkelerine aykırılığı nedeniyle düzeltici işlem tesis edilerek ihale işlemlerinin devamına karar verilen ihalelerin elektronik yapılması teklif cetvelinde yapılan hataları azaltacaktır.

3.6.1.2.6. Teklif Edilen Bedelin Sadece Yazı İle Yazılmış Olması

Teklif mektuplarının şekil ve içeriğinin teklif mektubunun standart şekline uygun olmaması teklifin esasını değiştirecek bir eksiklik olarak kabul edilecek, değiştirilmesi, düzeltilmesi veya eksikliğin giderilmesi mümkün olmayacaktır. Teklif mektuplarının herhangi bir şartı sağlamayan eksiklikleri ile prosedüre uymayan isteklilerin teklifleri değerlendirme dışı bırakılır. Sadece yazı ile yazılan

teklifin ihale komisyonlarınca kabul edilmemesi gerektiğine dair kurul kararı aşağıda yer almaktadır.

İhale Usulü	Açık İhale
İhale Konusu	Personel Taşıma Servis Hizmet Alımı
İhaleyi Yapan İdare	Diğer İdareler
Karar No	2019/UH.I-78
İtiraz Edilen Bilgi/Belge Konu	Teklif Mektubu/Cetveli
İtiraz Özeti	İhale üzerinde bırakılan istekli tarafından sunulan teklif mektubunda, teklif edilen bedelin yalnızca yazı ile yazıldığı
Genel Hukuk Kuralı	<i>“4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun “Tekliflerin hazırlanması ve sunulması” başlıklı 30’uncu maddesinde “... 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 zorunludur. ...” hükmü,”</i>
Karar Sonucu	Düzeltilici işlem tesis edilerek ihale işlemlerinin devamına karar verilmiştir,
Temel İlke İhlali	Saydamlık, güvenilirlik
Sorun İle İlgili Politika Önerisi	Elektronik ihalelerde teklif cetvelinde yapılan hataların azaldığı görüldüğünden ihalelerin elektronik yapılması teşvik edilmelidir.

Örnek kurul kararında yer alan birim fiyat teklif mektubunda, teklif bedelinin sadece yazılı olarak "dört yüz otuz beş bin beş yüz yetmiş beş" şeklinde yazıldığı ve rakamlarla yazılmış bir ibarenin bulunmadığı anlaşıldığından teklifin değerlendirme dışı bırakılmasına karar verildi.

İstekli tarafından sunulan teklif mektubunda, teklif edilen bedelin yalnızca yazı ile yazılmasının Saydamlık, güvenilirlik ilkelerinin ihlali nedeniyle düzeltici işlem tesis edilerek ihale işlemlerinin devamına karar verilmektedir. Elektronik ihalelerde teklif cetvelinde yapılan hataların azaldığı görüldüğünden ihalelerin elektronik yapılması teşvik edilmelidir.

3.6.1.2.7. Birim Fiyat Teklif Cetveli Toplam Tutarında Elle Düzeltme Yapılması

Teklif dosyalarında yer alan birim fiyat teklif cetvelinde mevzuata aykırı olarak düzeltme yapılmış olması teklifin geçersiz kılınmasına sebebiyet vereceği,

herhangi bir düzeltme, silinti veya kazıntı bulunmayacağı hüküm altına alınmıştır. Ancak teklifin toplam satırında yapılan elle düzeltmenin birim fiyatları etkilemediğinden bahisle teklifin değerlendirmeye alınmasına karar verilen kurul karar örneği aşağıda sunulmaktadır.

İhale Usulü	Açık İhale
İhale Konusu	Yapım İşi
İhaleyi Yapan İdare	Diğer İdareler
Karar No	2010/UY.II-1069
İtiraz Edilen Bilgi/Belge Konu	Teklif Mektubu/Cetveli
İtiraz Özeti	Teklif dosyalarında yer alan birim fiyat teklif cetvelinde bulunan toplam tutarda mevzuata aykırı olarak düzeltme yapılmış olması gerekçesiyle tekliflerinin değerlendirme dışı bırakıldığı
Genel Hukuk Kuralı	<i>“Kamu ihale Kanununun “Tekliflerin hazırlanması ve sunulması” başlıklı maddesinin ikinci fıkrasında; “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 zorunludur...” hükmü yer almaktadır”</i>
Karar Sonucu	Düzeltilici işlem tesis edilerek ihale işlemlerinin devamına karar verilmiştir ,
Temel İlke İhlali	-
Sorun İle İlgili Politika Önerisi	Birim fiyat teklif cetvellerinde kısımların toplamını oluşturan toplam tutar değerinde yapılan hataların ödemeye esas teklifi değiştirmeyeceğinden tekliflerin geçerli kılınacağı standart forma eklenmelidir.

Örnek kurul kararında birim fiyat teklif cetvelinde yapılan iddia konusu işlemin, ödemeye esas birim fiyat tutarlarında değil, ödemeye esas olmayan toplam tutar kısmında bulunduğu ve söz konusu istekli tarafından, birim fiyat teklif cetvelinin bilgisayardan alınan çıktısında bulunan toplam tutar değerinin yanlış olduğunun tespit edilmiş olması sebebiyle, aritmetik hataya sebep olmasını önlemek ve tutarlar ile toplam arasında oluşacak çelişkiyi önlemek için, teklif edilen birim fiyatlarla miktarların çarpılması sonucu bulunan tutarların mevzuata uygun olarak yuvarlanarak bulunan değerlerin toplanması sonucunda bulunması gereken asıl değer yazıldığı, başvuru sahibi firma tarafından el ile düzeltilmesi suretiyle toplam tutar kısmına yazılmasının mevzuata aykırılık teşkil etmediği sonucuna varılarak teklifin geçerli olmasına karar verilmiştir.

Birim fiyat teklif cetvellerinde kısımların toplamını oluşturan toplam tutar değerinde yapılan hataların ödemeye esas teklifi değiştirmeyeceğinden tekliflerin geçerli kılınacağı hususunda ihale işlemlerinde görev alan kişilerin eğitimleri yenilenmelidir.

3.6.1.2.8. Teklif Edilen Bedelin Yazı İle Rakamın Birbirinden Uyumsuz Olması

Teklif mektubunda ihale dokümanının tamamen okunup kabul edildiğinin belirtilmesinin zorunlu olduğu, teklif bedelinin rakam ve harflerle birbirine uygun olarak açık bir şekilde yazılması, kazınma, silinme olmaması kanunen bir zorunluluktur. İsteklileri ve idareyi tereddüte düşürecek rakam ve yazının farklı olması durumlarında teklifin değerlendirme dışı bırakılmasına sebebiyet vereceğine dair örnek kurul kararı aşağıda verilmiştir.

İhale Usulü	Açık İhale
İhale Konusu	Yapım İşi
İhaleyi Yapan İdare	Diğer İdareler
Karar No	2010/UY.I-2608
İtiraz Edilen Bilgi/Belge Konu	Teklif Mektubu/Cetveli
İtiraz Özeti	Teklif dosyalarında yer alan birim fiyat teklif cetvelinde teklif tutar toplamının rakamla ve yazının farklı olması
Genel Hukuk Kuralı	<i>“Kamu ihale Kanununun “Tekliflerin hazırlanması ve sunulması” başlıklı maddesinin ikinci fıkrasında; “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 zorunludur....” hükmü yer almaktadır”</i>
Karar Sonucu	Düzeltilici işlem tesis edilerek ihale işlemlerinin devamına karar verilmiştir ,
Temel İlke İhlali	Saydamlık, güvenilirlik
Sorun İle İlgili Politika Önerisi	Elektronik ihalelerde teklif cetvelinde yapılan hataların azaldığı görüldüğünden ihalelerin elektronik yapılması teşvik edilmelidir.

Örnek karar ekindeki teklif mektubunda teklif bedeli rakamla “351.000 TL”, yazı ile “üçyüzellibir Türk Lirası” olarak birbirine uyumsuz olarak yazılmış olduğu tespit edildiğinden teklifin değerlendirme dışı bırakılmasına karar verilmiştir.

Teklif dosyalarında yer alan birim fiyat teklif cetvelinde teklif tutar toplamının rakamla ve yazının farklı olması, saydamlık ve güvenilirlik ilkelerini ihlal edebileceğinden dolayı düzeltilici işlem tesis edilerek ihale işlemlerine devam

edilmelidir. Elektronik ihalelerde teklif cetvelinde yapılan hataların azaldığı görüldüğünden ihalelerin elektronik yapılması teşvik edilmelidir.

3.6.1.3. Ticaret Sicil Gazetesi

İhaleye katılan isteklinin gerçek kişi olması halinde, mesleki faaliyetini sürdürdüğünü ve teklif vermeye yetkili olduğunu gösteren noter tasdikli imza beyannamesi, tüzel kişi ise tüzel kişiliğin ortaklarını, üyelerini veya kurucularını gösteren son durumu gösterir Ticaret Sicil Gazetesi'ni ibraz etmesi zorunludur. Bu bilgilerin tamamının bir Ticaret Sicil Gazetesinde bulunmaması durumunda, ilgili Ticaret Sicil Gazetesi veya tüzel kişiyi ve tüzel kişinin yönetimindeki görevlileri gösteren belgelerin ve tüzel kişinin noter tasdikli imza sirkülerinin ibraz edilmesi gerekmektedir. Ayrıca, ihale tarihi itibarıyla aday veya isteklilerin mevzuat gereği mesleki faaliyetlerine devam etmeleri ve ihaleyi kazananın mevzuata uygun olarak bu durumu kanıtlayan belgeleri ibraz etmesi zorunludur (Kamu İhale Kanunu, 2009, 38).

İhale konusu işin ifası için zorunlu olan ve ilgili mevzuatta o iş için özel olarak düzenlenen tescil, izin, ruhsat vb. ilan ve ön yeterlik şartnamesinde veya idari şartnamede aday veya istekliler tarafından belgelerin sunulmasına ilişkin hükümler yer almaktadır. İş ortaklarından her birinin yukarıda belirtilen belgeleri ayrı ayrı ibraz etmesi zorunludur ve konsorsiyumda her ortak kendi kısmına ait belgeleri ibraz etmek zorundadır.

İhale değerlendirme aşamasında ticaret sicil gazetesi kaynaklı itirazın şikayet başvuruları bu başlık altında incelenmektedir.

Tablo 3.10: Ticaret Sicil Gazetesine Dayalı Sorun Alanları

Kamu İhalelerinde Ticaret Sicil Gazetesine Dayalı Sorun Alanları
• Ticaret sicil gazetesindeki adres ile teklif mektubundaki adresin örtüşmemesi • Ticaret sicil gazetesinde T.C. kimlik numarasının yer almaması • Ticaret sicilinin son durumu gösterir nitelikte olmaması • Ticaret sicil gazetesinde faaliyet konusu işin yer almaması, • Gerçek kişi istekli tarafından ticaret sicil gazetesinin sunulmaması • Tescil belgesinin Ticaret Sicil Gazetesi yerine sunulması

Kaynak: Kamu İhale Kurul kararları kullanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

İsteklilerin mesleki faaliyetlerini sürdürdüklerini belgelendirmeleri ihaleye katılımda yeterlilik kriteri olarak belirlenmiştir. İhale konusu alanda faaliyet gösterdiğini ve teklif vermeye yetkili olduğunu gösteren Ticaret Sicil Gazetesinde bazı eksikliklerden kaynaklı isteklilerin değerlendirme dışı kaldıkları görülmektedir. İhalelerde ticaret sicil gazetesi ile ilgili yaşanan sorunlar bu başlık altında incelenecektir.

3.6.1.3.1. Ticaret Sicil Gazetesindeki Adres İle Teklif Mektubundaki Adresin Örtüşmemesi

Ticaret sicil gazetesi ve imza sirküleri, adayın veya isteklinin mesleki faaliyetini sürdürdüğünü ve teklif vermeye yetkili olduğunu gösteren belgeler kapsamında son durumun tespiti için gerekli belgelerdir. Farklı iki belgede yer alan adres bilgisinin örtüşmemesi, adres bilgisinin belgelerde bulunması zorunlu asli unsurlardan olup olmadığı veya adres değişikliğinin idareleri iletişim konusunda tereddüte düşürüp düşürmeyeceği birlikte değerlendirilmesi gerektiğine dair kurul kararı örneği aşağıda sunulmaktadır.

İhale Usulü	Açık İhale
İhale Konusu	Taşıma İşi Hizmet Alımı
İhaleyi Yapan İdare	Milli Eğitim
Karar No	2019/UH.I-1222
İtiraz Edilen Bilgi/Belge Konu	Ticaret Sicil Gazetesi
İtiraz Özeti	İmza sirküsünde yazılı olan adresle ticaret sicili gazetelerindeki yazılı adreslerin aynı olduğu, kaldı ki farklı olsa bile tekliflerinin değerlendirmeye alınması gerektiği,
Genel Hukuk Kuralı	<i>“Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği’nin “Aday veya isteklinin mesleki faaliyetini sürdürdüğünü ve teklif vermeye yetkili olduğunu gösteren belgeler” başlıklı 38’inci maddesinde “Tüzel kişi olması halinde, ilgisine göre tüzel kişiliğin ortakları, üyeleri veya kurucuları ile tüzel kişiliğin yönetimindeki görevlileri belirten son durumu gösterir Ticaret Sicil Gazetesi, bu bilgilerin tamamının bir Ticaret Sicil Gazetesinde bulunmaması halinde, bu bilgilerin tümünü göstermek üzere ilgili Ticaret Sicil Gazeteleri veya bu hususları gösteren belgeler ile tüzel kişiliğin noter tasdikli imza sirkülerinin, teklif kapsamında sunulması zorunludur.”</i>
Karar Sonucu	Düzeltilici işlem tesis edilerek ihale işlemlerinin devamına karar verilmiştir ,
Temel İlke İhlali	Saydamlık, güvenilirlik
Sorun İle İlgili Politika Önerisi	Ticaret Sicil Gazetesinde bulunması gereken asli unsurların dışında tereddüt oluşturabilecek hususların bilgi tamamlama kapsamında değerlendirilmesi gerekmektedir.

Ticaret sicil gazetelerinin istenilme amacı mesleki faaliyetini sürdürüp sürdürmediğinin tespitine yönelik olması nedeniyle söz konusu belgelerdeki adres bilgilerinin teklif mektubunda şirket kaşesi ile gösterilen adres ile örtüşmemesinin teklifin değerlendirme dışı bırakılmasına gerekçe teşkil etmeyeceği kararlaştırılmıştır.

Saydamlık ve güvenilirlik ilkeleri gereği, Ticaret Sicil Gazetesinde bulunması gereken asli unsurların dışında tereddüt oluşturabilecek hususların bilgi tamamlama kapsamında değerlendirilmesi gerekmektedir.

3.6.1.3.2.Ticaret Sicil Gazetesinde T.C. Kimlik Numarasının Yer Almaması

Teklif dosyası kapsamında sunulan Ticaret Sicil Gazetesinde, söz konusu şirketin yöneticilerinin eksiksiz olarak yer alması ve ortaklara ait son bilgileri içermesi gerekmektedir. Ticaret sicil gazetesinin asli unsurlarından birisi ortakların kimlik bilgileri olduğu göz önüne alınarak bu hususun ticaret sicil gazetelerinde yer alması gerektiğine dair kurul karar örneği aşağıda sunulmaktadır.

İhale Usulü	Açık İhale
İhale Konusu	Yapım İşi
İhaleyi Yapan İdare	Karayolları
Karar No	2019/UY.I-1407, 2019/UY.I-1497
İtiraz Edilen Bilgi/Belge Konu	Ticaret Sicil Gazetesi
İtiraz Özeti	İsteklilere ait ortaklık yapısını, temsile yetkili kişilerin kimler olduğunu gösteren ticaret sicil gazetesinin son halinin sunulmadığı
Genel Hukuk Kuralı	<i>“Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği’nin “Aday veya isteklinin mesleki faaliyetini sürdürdüğünü ve teklif vermeye yetkili olduğunu gösteren belgeler” başlıklı 38’inci maddesinde “Tüzel kişi olması halinde, ilgisine göre tüzel kişiliğin ortakları, üyeleri veya kurucuları ile tüzel kişiliğin yönetimindeki görevlileri belirten son durumu gösterir Ticaret Sicil Gazetesi, bu bilgilerin tamamının bir Ticaret Sicil Gazetesinde bulunmaması halinde, bu bilgilerin tümünü göstermek üzere ilgili Ticaret Sicil Gazeteleri veya bu hususları gösteren belgeler ile tüzel kişiliğin noter tasdikli imza sirkülerinin, teklif kapsamında sunulması zorunludur.”</i>
Karar Sonucu	Düzeltilici işlem tesis edilerek ihale işlemlerinin devamına karar verilmiştir ,
Temel İlke İhlali	Eşit Muamele İlkesi
Sorun İle İlgili Politika Önerisi	Ticaret sicil gazetesinde temsile yetkili olan görevlilerin belirtilmemesinin asli unsur eksikliği kapsamında olduğu yeterlilik değerlendirmesinde kontrol edilmelidir.

Örnek ihale kararındaki ticaret sicil gazetesinde isteklinin T.C. kimlik numarası bilgisinin yer aldığı görülse de, dosyası kapsamında sunulan belgeler ile Ticaret Sicil Gazetesinde şirket ortağının T.C. kimlik numarası bilgisinin yer almadığı görülmüş olup teklifinin geçersiz sayılmasına karar verilmiştir.

Eşit muamele ilkesi doğrultusunda, Ticaret sicil gazetesinde temsile yetkili olan görevlilerin belirtilmemesinin asli unsur eksikliği kapsamında olduğu yeterlilik değerlendirmesinde kontrol edilmelidir.

3.6.1.3.3. Ticaret Sicilinin Son Durumu Gösterir Nitelikte Olmaması

Teklif dosyası kapsamında sunulan ticaret sicil gazetelerinde tüzel kişiliğin ortakları ve ortaklık oranlarına ilişkin son bilgilerin yer alması gerekmektedir. Bazen tüzel kişiliklerde ortaklık oranları, şirket müdürü vs değişikliklerin yer aldığı son durumu gösteren sicil gazetesinin eklenmesi zorunlu olduğuna dair kurul kararı aşağıda sunulmaktadır.

İhale Usulü	Açık İhale
İhale Konusu	Yemek Hizmet Alımı
İhaleyi Yapan İdare	Sağlık Kurumu
Karar No	2019/UH.II-315
İtiraz Edilen Bilgi/Belge Konu	Ticaret Sicil Gazetesi
İtiraz Özeti	İsteklinin sunmuş olduğu Ticaret sicil gazetesinin en son durumunu yansıtmadığı,
Genel Hukuk Kuralı	<i>“Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği’nin “Aday veya isteklinin mesleki faaliyetini sürdürdüğünü ve teklif vermeye yetkili olduğunu gösteren belgeler” başlıklı 38’inci maddesinde “Tüzel kişi olması halinde, ilgisine göre tüzel kişiliğin ortakları, üyeleri veya kurucuları ile tüzel kişiliğin yönetimindeki görevlileri belirten son durumu gösterir Ticaret Sicil Gazetesi, bu bilgilerin tamamının bir Ticaret Sicil Gazetesinde bulunmaması halinde, bu bilgilerin tümünü göstermek üzere ilgili Ticaret Sicil Gazeteleri veya bu hususları gösteren belgeler ile tüzel kişiliğin noter tasdikli imza sirkülerinin, teklif kapsamında sunulması zorunludur.”</i>
Karar Sonucu	Düzeltilici işlem tesis edilerek ihale işlemlerinin devamına karar verilmiştir ,
Temel İlke İhlali	Eşit Muamele İlkesi
Sorun İle İlgili Politika Önerisi	Ticaret sicil gazetesinde yer alması gerek zorunlu asli unsurların yeterlilik değerlendirmesi aşamasında kontrol listesi oluşturularak denetlenmesi gerekmektedir.

Örnek kararda; Ticaret sicil gazetesinin tüzel kişiliğe ilişkin son durumu gösterir nitelikte olmadığı ve anılan durumun Kamu İhale Genel ilgili maddesinde belirtilen açıklamasına aykırılık oluşturduğundan teklifin geçersiz sayılmasına karar verilmiştir. Eşit muamele ilkesi doğrultusunda, Ticaret sicil gazetesinde yer alması gerek zorunlu asli unsurların yeterlilik değerlendirmesi aşamasında kontrol listesi oluşturularak denetlenmesi gerekmektedir.

3.6.1.3.4. Ticaret Sicil Gazetesinde Faaliyet Konusu İşin Yer Almaması

İhaleye katılımda yeterlilik kriterlerinin teknik şartnamede düzenlenmesi isteklileri ve ihale komisyon üyelerini tereddüte düşürerek hatalı işlem yapılmasına sebebiyet verebilmektedir. İdari şartnamenin ihaleye katılıma ilişkin hususlar bölümünde düzenlenen benzer iş düzenlemesi dikkate alınmadan sadece teknik şartnamede yer alan düzenleme esas alınarak ticaret sicil gazetesinde değerlendirme yapılması mevzuata aykırılık teşkil ettiğine dair kurul kararı aşağıda özetlenmiştir.

İhale Usulü	Açık İhale
İhale Konusu	Antrenör Hizmet Alımı
İhaleyi Yapan İdare	Diğer İdareler
Karar No	2010/UH.III-1117
İtiraz Edilen Bilgi/Belge Konu	Ticaret Sicil Gazetesi
İtiraz Özeti	Teknik şartnamenin 10'uncu maddesinde yer alan ticaret sicil gazetesinde şirketin amaç ve konularında eğitim ve benzeri işler ve gençlik ve spor konularının içermesi gerektiği düzenlemesi uyarınca teklif dosyası içerisinde sunulan ticaret sicil gazetesinde istenilen şartın sağlanmadığı gerekçesiyle tekliflerinin değerlendirme dışı bırakıldığı,
Genel Hukuk Kuralı	<i>“Hizmet Alımı ihaleleri Uygulama Yönetmeliğinin “Sözleşmenin yürütülmesi aşamasındaki mesleki ve teknik yükümlülüklerle yönelik düzenlemeler” başlıklı 30 uncu maddesinde “Bu Yönetmeliğin ilgili maddeleri uyarınca idarelerce belirlenmesi zorunlu olan mesleki ve teknik yeterlik kriterlerine ve bu kapsamda istenecek belgelere teknik şartnamede yer verilemez”</i>
Karar Sonucu	Düzeltilici işlem tesis edilerek ihale işlemlerinin devamına karar verilmiştir.
Temel İlke İhlali	Eşit Muamele İlkesi
Sorun İle İlgili Politika Önerisi	Ticaret sicil gazetesine ilişkin değerlendirmenin sadece idari şartnamenin yeterlilik kriterlerine göre yapılabileceği komisyon üyelerinin eğitime eklenmelidir.

Örnek kararda yer alan Ticaret sicil gazetesinde şirketin amaç ve konularında eğitim ve benzeri işler ve gençlik, spor konularının içermesi gerektiği düzenlemesi uyarınca teklif dosyası içerisinde sunulan ticaret sicil gazetesinde

istenilen şartın sağlanmadığı gerekçesiyle tekliflerinin değerlendirme dışı bırakılmasının uygun olmadığı kararlaştırılmıştır. Eşit muamele ilkesi başta olmak üzere saydamlık, güvenilirlik ilkeleri gereği Ticaret sicil gazetesine ilişkin değerlendirmenin sadece idari şartnamenin yeterlilik kriterlerine göre yapılabileceği, komisyon üyelerinin eğitimine eklenmelidir.

3.6.1.3.5. Gerçek Kişi İstekli Tarafından Ticaret Sicil Gazetesinin Sunulmaması

İhalelere katılımda isteklilerin gerçek kişi veya tüzel kişiliği olması yeterlilik kriterlerinin sunulması açısından bazı farklılıklar göstermektedir. İhale Uygulama Yönetmeliği'nin 38'inci maddesi gereği isteklinin mesleki faaliyetini sürdürdüğünü ve teklif vermeye yetkili olduğunu gösteren ticaret sicil gazetesinin sunulma zorunluluğu sadece tüzel kişi istekliler için istenebileceğine dair örnek kurul kararı aşağıda yer almaktadır.

İhale Usulü	Açık İhale
İhale Konusu	Yapım İşi
İhaleyi Yapan İdare	Diğer İdareler
Karar No	2010/UY.III-181
İtiraz Edilen Bilgi/Belge Konu	Ticaret Sicil Gazetesi
İtiraz Özeti	İhaleye en düşük teklifi veren isteklinin idare tarafından Ticaret Sicil Gazetesi sunmadığı için de değerlendirme dışı bırakıldığı
Genel Hukuk Kurah	<i>“Yapım İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin “Aday veya isteklinin mesleki faaliyetini sürdürdüğünü ve teklif vermeye yetkili olduğunu gösteren belgeler” başlıklı 38 inci maddesinin “İhalelerde aday ve isteklilerden...Tüzel kişi olması halinde, ilgisine göre tüzel kişiliğin ortakları, üyeleri veya kurucuları ile tüzel kişiliğin yönetimindeki görevlileri belirten son durumu gösterir Ticaret Sicil Gazetesi, bu bilgilerin tamamının bir Ticaret Sicil Gazetesinde bulunmaması halinde, bu bilgilerin tümünü göstermek üzere ilgili Ticaret Sicil Gazeteleri veya bu hususları gösteren belgeler ile tüzel kişiliğin noter tasdikli imza sirkülerinin...istenilmesi zorunludur” hükmü”</i>
Karar Sonucu	Düzeltilici işlem tesis edilerek ihale işlemlerinin devamına karar verilmiştir,
Temel İlke İhlali	Eşit Muamele İlkesi
Sorun İle İlgili Politika Önerisi	İsteklilerin ihale konusu işte faaliyet gösterdiğini gerçek ve tüzel kişiler tarafından hangi belgelerle tevsik edeceği idari şartnamenin yeterlilik kriterleri başlıklı 7'nci maddesinde ayrıntılı olarak yazılmaktadır. Komisyon üyelerinin değerlendirme aşamaları ile ilgili eğitim eksikliğinin giderilmesi sorunları azaltacaktır.

İhalelerde aday ve isteklilerin Tüzel kişi olması halinde, tüzel kişiliğin yönetimindeki görevlileri belirten son durumu gösterir Ticaret Sicil Gazetesi

istenilmesi zorunlu iken gerçek kişi olan isteklilerin Ticaret Sicil Gazetesi sunmadığı gerekçesiyle değerlendirme dışı bırakılmasının mevzuata aykırıdır. İsteklilerin ihale konusu işte faaliyet gösterdiğini gerçek ve tüzel kişiler tarafından hangi belgelerle tevsik edeceği idari şartnamenin yeterlilik kriterleri başlıklı 7'nci maddesinde ayrıntılı olarak yazılmaktadır. İhale komisyonunda yer alan ilgili üyelerin bu hususları değerlendirirken daha dikkatli olmaları gerekmektedir.

3.6.1.3.6. Tescil Belgesinin Ticaret Sicil Gazetesi Yerine Sunulması

İsteklilerin mesleki faaliyetlerini sürdürdüklerine dair teklifleri kapsamında Ticaret Sicil Gazetesi sunmaları zorunlu olup bunu belgelemek zorunda oldukları mevzuatın sabittir. Ancak, 6762 sayılı Türk Ticaret Kanununun 38'inci maddesi bir hususun tescil ile beraber derhal üçüncü şahıslar hakkında hüküm ifade edeceği veya müddetlerin derhal işleyeceğine dair hususi hükümlerin mahfuz olduğu belirtilmektedir. Türk Ticaret Kanununun 512'nci maddesinde yer alan “Şirket, ticaret siciline tescil ile hükmi şahsiyet kazanır...” hükmü gereği, teklif zarfı içinde sunulan Ticaret Sicil Memurluğu tarafından düzenlenen tescil belgesi ve eki onaylı ana sözleşmenin istenilen belge olarak kabul edilmesi gerektiğine dair örnek kurul kararı aşağıda sunulmaktadır.

İhale Usulü	Açık İhale
İhale Konusu	Personel Çalıştırmaya Dayalı Hizmet Alımı
İhaleyi Yapan İdare	Diğer İdareler
Karar No	2010/UH.III-2071
İtiraz Edilen Bilgi/Belge Konu	Ticaret Sicil Gazetesi
İtiraz Özeti	Teklif zarfı içinde sunulan Ticaret Sicil Memurluğu tarafından düzenlenen tescil belgesi ve eki onaylı ana sözleşmenin Ticaret Sicil Gazetesi olarak kabul edilmesi gerektiği,
Genel Hukuk Kuralı	“6762 sayılı Türk Ticaret Kanunu’nun amir nitelikteki 512 nci maddesinde; “Şirket, ticaret siciline tescil ile hükmi şahsiyet kazanır...” hükmü ve 515 sayılı maddesinde ise; “Mukavelede yapılan her değişiklik, ilk mukavelede olduğu gibi tescil ve ilan edilir. Mukavelede değiştirilmesi hakkındaki kararlar üçüncü şahıslar hakkında, tescil tarihinden itibaren hüküm ifade eder” hükmü yer almaktadır”
Karar Sonucu	Düzeltilici işlem tesis edilerek ihale işlemlerinin devamına karar verilmiştir,
Temel İlke İhlali	Eşit Muamele İlkesi
Sorun İle İlgili Politika Önerisi	Ticaret sicil gazetesi yerine sunulabilecek belgelerin belgeyi düzenleyen kuruluş tarafından teyidi yapılarak değerlendirmeye devam edilmelidir.

İsteklilerin mesleki yeterliliklerinin belgelendirmesinde kullanılan ticaret sicil gazetesinin yerine Ticaret Sicil Memuru tarafından verilen tescil belgesinin de kullanılabileceği bu karardan anlaşılmaktadır. Gerekli rekabetin sağlanabilmesi için Ticaret sicil gazetesini yerine sunulabilecek belgelerin belgeyi düzenleyen kuruluş tarafından teyidi yapılarak değerlendirilmeye devam edilmesi Eşit Muamele İlkesinin bir gereğidir.

3.6.1.4. Makina, Tesis ve Diğer Ekipmana Ait Belgeler

İhale Uygulama Yönetmeliğinin tesis, makine, teçhizat ve diğer ekipmana ilişkin belgeleri düzenleyen maddelerinde isteklinin malvarlığı şartı aranmaması esastır. Bazı tesis, makine, teçhizat ve diğer ekipmanın idareler tarafından isteklinin mülkiyetinde olması şartı; ön yeterlik şartnamesinde veya idari şartnamede yer verilecektir. Aday veya isteklilerin kendilerine ait tesis, makine, teçhizat ve diğer teçhizatları, demirbaş veya amortisman defterine kayıtlı olduklarını noter tespit raporu veya Yeminli Mali Müşavir (SMMM) raporu veya Yeminli Mali Müşavir (SMMM) raporu ile tevsik edeceklerdir. Makine, teçhizat ve diğer teçhizata sahip olma şartı aranmadığı takdirde, aday veya isteklilerden başvuru veya teklifleri kapsamında herhangi bir belge, taahhütname, kira sözleşmesi gibi belgeler istenilmeyecektir (Kamu İhale Genel Tebliği, 2005, 9).

İş ortaklarından ekipman, teçhizat ve makinelere ilişkin belgeler ve koşullar, ortaklardan biri veya diğeriyle birlikte sağlanabilir. Konsorsiyumda makine, teçhizat ve araçlara ilişkin belgeler ortaklardan ayrı olarak istenir ve her ortağın payı dikkate alınarak değerlendirilir (Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği, 2009, 41, bent 4). Makine, teçhizat ve diğer araçlara için teknik kriterler düzenleniyorsa, başvuru veya teklif çerçevesinde bu yeterlilik için belgelerin sunulması gerekir (Mal Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği, 2009, 40, bent 4).

Tablo 3.11: Makine, Tesis ve Diğer Ekipmana Dayalı Sorun Alanları

Kamu İhalelerinde Makine, Tesis ve Diğer Ekipmana Dayalı Sorun Alanları
• İstekliler tarafından kendi malı olan araçlara ilişkin tevsik edici belgeleri sunamamaları • Araçların isteklilerin kendi malı olması gerektiğine dair düzenlemeler • İsteklilerin kendi malı olduğuna dair belgelendirmenin sözleşme aşamasında istenilmesi • İsteklilerin kendi malı olması istenilen araçların bir marka veya model işaret etmesi • Makineye ilişkin istenilen kriterlerin SMMM raporu ile tevsik edilmesi • İhalelerde isteklinin makine ve ekipmanın kendi malı olma kriterleri

Kaynak: Kamu İhale Kurul kararları kullanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

Makine, tesis ve diğer ekipmana ait belgelerin yeterlilik kriteri olarak belirlenmediği durumlarda sözleşme aşamasında bu belgelerin sunulması gerekmekte olup, ihale aşamasında bu belge nedeniyle teklifler değerlendirme dışı bırakılmamalıdır.

3.6.1.4.1. İsteklilerin Kendi Malı Olan Araçlara İlişkin Tevsik Edici Belgeleri Sunamamaları

İhale ilan tarihinde yürürlükte bulunan mevzuat uyarınca istekliler tarafından kendi malı olan araçlara ilişkin tevsik edici belge olarak ruhsat, demirbaş veya amortisman defterinde kayıtlı olduğuna dair noter tespit tutanağı ya da yeminli mali müşavir, serbest muhasebeci mali müşavir veya serbest muhasebeci raporundan herhangi birinin sunulması gerekmektedir. İdari şartname yer alan asgari araç şartlarının sağlanmasına yönelik belgelendirmelerin ihale dosyasına eksiksiz konulması ve bu konuda var olan tereddütlerin ihale komisyonunca ilgili kurumlardan teyit edilmesi gerektiğine dair kurul karar örneği aşağıda yer almaktadır.

İhale Usulü	Açık İhale
İhale Konusu	Yapım İşi
İhaleyi Yapan İdare	Karayolları
Karar No	2019/UY.II-1119
İtiraz Edilen Bilgi/Belge Konu	Makine, Tesis ve Diğer Ekipmana Ait Belgeler
İtiraz Özeti	Yeterlilik kriteri olarak talep edilen makine, teçhizat ve diğer araçlara ilişkin belgelerin değerlendirilmesi, ihalenin bu kadar kısa sürede sonuçlandırılması ve ihalenin tamamlanması dikkate alındığında, dosyaların yeterince incelenmemiş olduğu iddia edilmektedir.
Genel Hukuk Kuralı	<i>“Anılan Yönetmelik’in “Makine, teçhizat ve diğer ekipmana ilişkin belgeler” başlıklı 41’inci maddesinde “(1) İşin yapılabilmesi için gerekli görülen tesis, makine, teçhizat ve diğer ekipmanın sayısına ve niteliğine dokümanda yer verilir. Tesis, makine, teçhizat ve diğer ekipman için kendi malı olma şartının aranmaması esastır. (2) Ön yeterlik şartnamesi veya idari şartnamede, aday veya isteklinin kendi malı olması istenen ve teknik kriterlerine yönelik düzenleme yapılan, tesis, makine, teçhizat ve diğer ekipmana ait belgelerin de başvuru veya teklif kapsamında sunulması zorunludur.”</i>
Karar Sonucu	Düzeltici işlem tesis edilerek ihale işlemlerinin devamına karar verilmiştir,
Temel İlke İhlali	Eşit Muamele İlkesi
Sorun İle İlgili Politika Önerisi	İsteklinin kendi malı olan demirbaş malzemelerin nasıl tevsik edileceği ve değerlendirileceği hakkında komisyon üyelerine verilen eğitimler yenilenmelidir.

Örnek kararda; en uygun maliyetli teklif veren İş Ortaklığı'nın kendi malı olarak teklif ettiği araçlardan 2 adet hendek kazıcı için özel ortak adına düzenlenen SMMM tespit raporu, noter tasdikli envanter defteri ve faturaların sunulduğu görülmüştür. Ancak Ticaret ve Sanayi Odası'nda iş makinesi satışına ilişkin sözleşmeler değerlendirilirken, şahıs adına kayıtlı bu hendeklerin tesciline esas teşkil eden belgeler istenmiş ve gönderilen belgelerden, söz konusu ortak, belirtilen araçlara ihale tarihinde sahip olmadığı anlaşılmıştır. Bu nedenle, ekonomik açıdan en avantajlı teklif sahibinin, mülkiyeti için talep edilen 2 hendek kazıcının yeterlilik şartlarını karşılamadığı anlaşılmıştır.

İsteklinin kendi malı olan demirbaş malzemelerin nasıl tevsik edileceği ve değerlendirme kriterleri hakkında eğitimler yenilenmelidir.

3.6.1.4.2. Araçların İsteklilerin Kendi Malı Olması Gerektiğine Dair Düzenlemeler

İsteklilerce teklife dahil giderler arasında yer verilmesi istenen makine ve ekipmanların ihale sonrası sözleşme aşamasında istenilmesi ihalelere katılımı artırması açısından önem arz etmektedir. Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin 41'inci maddesi uyarınca, işin yapılabilmesi için gerekli görülen

makine, teçhizat ve ekipman için kendi malı olma şartının aranmamasının esas olduğu dikkate alındığında, işin niteliğinin gerektirdiği hallerde, ihale konusu işin yapılabilmesi için isteklilere ait olması gerekli görülen makine, teçhizat ve ekipmanların sayısının ve niteliğinin rekabeti engellemeyecek ve fırsat eşitliğini bozmayacak şekilde belirlenmesi gerektiğine dair örnek kurul kararı şu şekildedir.

İhale Usulü	Açık İhale
İhale Konusu	Araç Kiralama Hizmeti
İhaleyi Yapan İdare	Yerel Yönetimler
Karar No	2019/UH.I-1245
İtiraz Edilen Bilgi/Belge Konu	Makine, Tesis ve Diğer Ekipmana Ait Belgeler
İtiraz Özeti	İdari Şartname'nin 7.5.2'nci maddesinde ve Teknik Şartname'de isteklilerin kendi malı olması gereken araçların asgari sayısına, model yılına, beygir gücüne, kapasitelerine ve dingil mesafelerine ilişkin olarak yapılan düzenlemelerin rekabeti engelleyici ve fırsat eşitliğini bozucu nitelikte olduğu,
Genel Hukuk Kuralı	<i>“Yönetmelik'in “Makine, teçhizat ve diğer ekipmana ilişkin belgeler ve kapasite raporu” başlıklı 41'inci maddesinde “(1) İşin yapılabilmesi için gerekli görülen makine, teçhizat ve diğer ekipmanın sayısına ve niteliğine dokümanda yer verilir. Makine, teçhizat ve ekipman için kendi malı olma şartının aranmaması esastır. Ancak idare, işin niteliğinin gerektirdiği hallerde, ihale konusu işin yapılabilmesi için adaya veya istekliye ait olmasını gerekli gördüğü makine, teçhizat ve diğer ekipmanı yeterli kriteri olarak belirleyebilir. Bu durumda, makine, teçhizat ve diğer ekipmanın, teknik kriterlerine yönelik olarak dokümanda düzenleme yapılmış ise, bu niteliğe yönelik belgelerin de başvuru veya teklif kapsamında sunulması zorunludur...” hükmü yer almaktadır.”</i>
Karar Sonucu	Düzeltili işlem tesis edilerek ihale işlemlerinin devamına karar verilmiştir ,
Temel İlke İhlali	Rekabet
Sorun İle İlgili Politika Önerisi	İsteklinin kendi malı olmasına dair belirlenen kriterlerine yasal bir alt veya üst sınır belirlenmesi farklı uygulamaların önüne geçecektir.

Örnek kararda; İdari Şartname’de yapılan benzer iş tanımından hareketle, hayatın olağan akışı çerçevesinde araç ve makine ile yapılan kent temizliği alanında faaliyet gösteren isteklilerin makine parkında bulunması beklenmeyen 1 adet mobil çevre tanıtım aracı, 1 adet tekerlekli yükleyici, 2 adet tır çekici, 2 adet semi treyler gibi araçların isteklilerin kendi malı olması gerektiğine ilişkin düzenlemelerin isteklilerin ihaleye katılımını engelleyici ve rekabeti daraltıcı nitelikte olduğu sonucuna varılmıştır. Nitekim 30 adet ihale dokümanı indirilen başvuruya konu ihalede geçerli tek teklifin bulunması, yukarıda varılan yargının geçerliliğine karine teşkil etmektedir.

Rekabet ilkesinin tesisi amacıyla isteklinin kendi malı olmasına dair belirlenen kriterlerine yasal bir alt veya üst sınır belirlenmesi farklı uygulamaların önüne geçecektir.

3.6.1.4.3. İsteklilerin Kendi Malı Olduğuna Dair Belgelendirmenin Sözleşme Aşamasında İstenilmesi

İdari Şartnamenin “İhaleye katılabilmek için gereken belgeler ve yeterli kriterleri” başlıklı 7’nci maddesinde isteklilerin ihaleye katılabilmeleri için gerekli belgelerin teklifleri kapsamında mı yoksa sözleşme aşamasında mı sunmaları gerektiğine dair düzenlemenin dokümanda yer alması önem arz etmektedir. İsteklinin kendi malı olması gereken araç ve ekipmanın ihale aşamasında istenilmesi ihaleyi kazanamayacak olanlara ihale öncesi ek maliyet yükleyeceği ve katılımı azaltabileceği hususun göz önünde bulundurulması gerektiğine dair örnek kurul kararı aşağıda yer almaktadır.

İhale Usulü	Açık İhale
İhale Konusu	Yemek Hizmet Alımı
İhaleyi Yapan İdare	Eğitim Kurumları
Karar No	2019/UH.I-1263
İtiraz Edilen Bilgi/Belge Konu	Makine, Tesis ve Diğer Ekipmana Ait Belgeler
İtiraz Özeti	Teklif dosyasında makine ve diğer teçhizatın amortisman defterine kaydedildiğine dair noter raporu veya yeminli mali müşavir raporu bulunmadığı gerekçesiyle değerlendirme dışı bırakıldığı iddia edilmektedir.
Genel Hukuk Kuralı	<i>“Yönetmelik’in “Makine, teçhizat ve diğer ekipmana ilişkin belgeler ve kapasite raporu” başlıklı 41’inci maddesinde “(1) İşin yapılabilmesi için gerekli görülen makine, teçhizat ve diğer ekipmanın sayısına ve niteliğine dokümanda yer verilir. Makine, teçhizat ve ekipman için kendi malı olma şartının aranmaması esastır. Ancak idare, işin niteliğinin gerektirdiği hallerde, ihale konusu işin yapılabilmesi için adaya veya istekliye ait olmasını gerekli gördüğü makine, teçhizat ve diğer ekipmanı yeterli kriteri olarak belirleyebilir. Bu durumda, makine, teçhizat ve diğer ekipmanın, teknik kriterlerine yönelik olarak dokümanda düzenleme yapılmış ise, bu niteliğe yönelik belgelerin de başvuru veya teklif kapsamında sunulması zorunludur...” hükmü yer almaktadır.”</i>
Karar Sonucu	Düzeltilici işlem tesis edilerek ihale işlemlerinin devamına karar verilmiştir ,
Temel İlke İhlali	Eşit muamele ilkesi
Sorun İle İlgili Politika Önerisi	İsteklinin kendi malı olması gereken demirbaşların tevsik edileceği aşamanın ihale dosyasında veya sözleşme aşamasında olduğu dokümanda belirtilmelidir.

Örnek kararda; İdari Şartnamenin 47'nci maddesinde ihale konusu işin ifasında kullanılacak araç, makine, teçhizat ve araçların isteklilere ait olması ve yüklenici tarafından sözleşme öncesinden bu hususun belgelendirmesi gerektiği belirtilmektedir. İsteklilerin teklif dosyasında söz konusu araç, makine, teçhizatın kendilerine ait olduğuna dair herhangi bir belge sunmalarına gerek olmadığı tespit edildiğinden, makine, teçhizat ve araçların tescil edildiğine dair noter tasdikli tespit tutanağı veya yeminli mali müşavir raporu verilmediği gerekçesiyle değerlendirme dışı bırakılmasının uygun olmayacağına karar verilmiştir.

İsteklinin kendi malı olması gereken demirbaşların tevsiik edileceği aşamanın ihale sürecinde veya sözleşme aşamasında olduğuna yönelik bilgilendirme dokümanda belirtilmesi eşit muamele ilkesinin tesisi için önemlidir.

3.6.1.4.4. İsteklilerin kendi malı olması istenilen araçların bir marka veya model işaret etmesi

İşin yapılması için gerekli görülen makine, teçhizat ve diğer araçların nicelik ve niteliğinin dokümanda yer alması, bu demirbaşların istekli mülkiyetinde olma şartı aranmaması önemlidir. Ancak işin niteliğinin gerektirdiği durumlarda idare, ihale konusu işin yapılması için istekliye ait olması gerekli gördüğü makine, teçhizat ve diğer araçları yeterlik kriteri olarak belirleyebilir. Aşağıda, idarelerin ihtiyaçlarını 4734 sayılı Kanunun 5'inci maddesindeki temel ilkelere göre belirlemeleri gerektiğine, ihtiyaç duydukları hususları belirlemede takdir yetkisine sahip oldukları ancak bu yetkinin rekabete aykırı sonuçlara yol açabilecek şekilde kullanılmaması gerektiğine ilişkin örnek bir kurul kararı yer almaktadır.

İhale Usulü	Açık İhale
İhale Konusu	Araç Kiralama
İhaleyi Yapan İdare	Yerel Yönetimler
Karar No	2019/UH.II-1513
İtiraz Edilen Bilgi/Belge Konu	Makine, Tesis ve Diğer Ekipmana Ait Belgeler
İtiraz Özeti	İhalede isteklilerin kendi malı olması gereken araç talep edilmesinin Kamu İhale Kanununun 5 inci maddesine aykırı olduğu ve bu konuda kabul edilen kuralların ihaleye katılmayı kısıtlayıcı nitelikte olduğu,
Genel Hukuk Kuralı	<i>“Yönetmelik’in “Makine, teçhizat ve diğer ekipmana ilişkin belgeler ve kapasite raporu” başlıklı 41’inci maddesinde “(1) İşin yapılabilmesi için gerekli görülen makine, teçhizat ve diğer ekipmanın sayısına ve niteliğine dokümanda yer verilir. Makine, teçhizat ve ekipman için kendi malı olma şartının aranmaması esastır. Ancak idare, işin niteliğinin gerektirdiği hallerde, ihale konusu işin yapılabilmesi için adaya veya istekliye ait olmasını gerekli gördüğü makine, teçhizat ve diğer ekipmanı yeterlik kriteri olarak belirleyebilir. Bu durumda, makine, teçhizat ve diğer ekipmanın, teknik kriterlerine yönelik olarak dokümanda düzenleme yapılmış ise, bu niteliğe yönelik belgelerin de başvuru veya teklif kapsamında sunulması zorunludur...” hükmü yer almaktadır.”</i>
Karar Sonucu	İhalenin iptal edilmesine karar verilmiştir
Temel İlke İhlali	Rekabet
Sorun İle İlgili Politika Önerisi	Teknik özelliklere ait kriterlerin rekabeti kısıtlamadığı, kriterleri belirleyenlerce güvence altına alınarak taahhüt edilmelidir.

Örnek kararda; idarenin dokümanda yer alan mülk olarak istenilen araçların teknik özelliklerinin çok detaylı bir şekilde tanımlandığı ve bazı hükümlerin minimum ve maksimum aralıklar belirtilerek düzenlendiği görülürken, bu aralıkların çok dar bir çerçevede tanımlandığı görülmektedir. İhale dokümanı bir bütün olarak değerlendirildiğinde, bu kurallar ihaleye katılımı kısıtlamakta olup, inceleme konusu ihalenin mal alımı değil, hizmet alımı ihalesi olduğu ve talep edilen araçların teknik kriterlerinin belirlenmesinde 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu temel esaslara aykırı hareket edildiğine karar verilmiştir.

Teknik özelliklere ait kriterlerin rekabeti kısıtlamadığı, kriterleri belirleyenlerce güvence altına alınarak taahhüt edilmesi rekabet ilkesinin tesisi için önemlidir.

3.6.1.4.5. Makineye ilişkin istenilen kriterlerin SMMM raporu ile tevsik edilmesi

İsteklinin sahip olduğu makine, teçhizat ve diğer araçların kanıtlanması amacıyla, noter raporu veya bunların ruhsat, demirbaş veya amortisman defterine kayıtlı olduğuna dair yeminli mali müşavir raporu sunulabilir. Ayrıca ihale dokümanında araçların teknik kriterlerine ilişkin bir düzenleme yer alıyorsa, bu hususun yeterliliğe ilişkin belgeler ile birlikte teklif kapsamında sunulması gerektiğine ilişkin kurul kararının bir örneği aşağıda verilmiştir.

İhale Usulü	Açık İhale
İhale Konusu	Araç Kiralama
İhaleyi Yapan İdare	Yerel Yönetimler
Karar No	2019/UH.II-1517
İtiraz Edilen Bilgi/Belge Konu	Makine, Tesis ve Diğer Ekipmana Ait Belgeler
İtiraz Özeti	Teklif kapsamında araç ruhsatı ile teknik belge dışında mali müşavir raporunun da sunulduğu, idarenin sunulan belgeleri yetersiz görmesi
Genel Hukuk Kuralı	<i>“Yönetmelik’in “Makine, teçhizat ve diğer ekipmana ilişkin belgeler ve kapasite raporu” başlıklı 41’inci maddesinde “(1) İşin yapılabilmesi için gerekli görülen makine, teçhizat ve diğer ekipmanın sayısına ve niteliğine dokümanda yer verilir. Makine, teçhizat ve ekipman için kendi malı olma şartının aranmaması esastır. Ancak idare, işin niteliğinin gerektirdiği hallerde, ihale konusu işin yapılabilmesi için adaya veya istekliye ait olmasını gerekli gördüğü makine, teçhizat ve diğer ekipmanı yeterlik kriteri olarak belirleyebilir. Bu durumda, makine, teçhizat ve diğer ekipmanın, teknik kriterlerine yönelik olarak dokümanda düzenleme yapılmış ise, bu niteliğe yönelik belgelerin de başvuru veya teklif kapsamında sunulması zorunludur...” hükmü yer almaktadır.”</i>
Karar Sonucu	İhalenin iptal edilmesine karar verilmiştir
Temel İlke İhlali	Eşit muamele ilkesi
Sorun İle İlgili Politika Önerisi	İsteklinin kendi malı olması gereken demirbaşların teknik kriterlerin tevsik edileceği dokümanların Mali Müşavirlerle düzenlenebileceği eğitimlerde vurgulanmalıdır.

Örnek kararda; İdari Şartname’de kendi malı olma şartı aranan araçların belirtilen özelliklere haiz olduğunu gösterir bilgi ve belgelerin teklif kapsamında sunulmasının zorunlu olduğuna yönelik düzenlemenin yapıldığı anlaşılmaktadır. Bu çerçevede İdari Şartnamede kendi malı olması istenen araçların teknik özelliklerini tevsik etmek üzere sunulması istenen belgelerin, araç ruhsatları ile birlikte imalatçıdan alınmış olmak üzere araca eklenmiş teçhizat ve ekipmanın uygunluk projeleri ve belgeleri ile diğer teknik özellikleri tevsik edici belgeler olarak tarif edilmiştir. Dolayısıyla anılan düzenlemeden sunulacak belgelerin

yalnızca teknik belge niteliğinde olması gerektiği çıkarımının yapılamayacağı, neticede istekli tarafından sunulan SMMM raporunda teknik özellikleri tevsik edici belge kapsamında değerlendirilebilecektir. Başvuru sahibi tarafından sunulan belgelerde uyumsuzluğa konu olan “Mini Yol Süpürge Makinesi”ne yönelik sunulan “Mali Müşavirlik Tevsik Raporu”nda “1,2 m³” kapasite bilgisinin yer aldığı, dolayısıyla makineye ilişkin istenilen kriterlerin SMMM raporu ile tevsik edildiği, bu bağlamda başvuru sahibinin iddiasının yerinde olduğu anlaşılmaktadır.

Bu çerçevede idarece başvuru sahibine yönelik olarak “En az 1,2 m³ - en çok 1,5 m³ kapasitede” olması istenen mini yol süpürme makinesinin özelliklerinin yer aldığı teklif zarfında sunulan belgede aracın kaç m³ olduğunun belirtilmemesi” gerekçesiyle değerlendirme dışı bırakılmasının yerinde olmadığı sonucuna varılmıştır.

İsteklinin kendi malı olması gereken demirbaşların teknik kriterlerin tevsik edileceği dokümanların kimler tarafından onaylanacağı önceden düzenlenmelidir.

3.6.1.4.6. İhalelerde istekliden makine ve ekipman isteme kriterleri

Mevzuat uyarınca makine ve ekipmanın kendi malı olma şartı aranmaması esastır. Teklif verme aşamasında isteklilerin daha kazanıp kazanmadıklarını bilmeden ihalede istenilen makine ve ekipmanı temin etmeleri onlara ek bir maliyet yükleyebilir. Zaten istenen makine ve ekipman sözleşme imzalandıktan sonra kullanılmaya başlayacaktır. Kendi malı olma şartının, ihale kazanıldıktan sonra piyasadan kolaylıkla temin edilemeyecek makine ve ekipman için istenilmesi gerektiğine dair örnek kurul kararı aşağıda yer almaktadır.

İhale Usulü	Açık İhale
İhale Konusu	Bakım Onarım İşleri
İhaleyi Yapan İdare	Karayolları
Karar No	2010/UY.I-1122
İtiraz Edilen Bilgi/Belge Konu	Makine, Tesis ve Diğer Ekipmana Ait Belgeler
İtiraz Özeti	İhalede istenilen makine ve ekipmanın kendi malı olma şartı istenmesinin mevzuata aykırı olduğu,
Genel Hukuk Kuralı	<i>“Yönetmelik’in “Makine, teçhizat ve diğer ekipmana ilişkin belgeler ve kapasite raporu” başlıklı 41’inci maddesinde “(1) İşin yapılabilmesi için gerekli görülen makine, teçhizat ve diğer ekipmanın sayısına ve niteliğine dokümanda yer verilir. Makine, teçhizat ve ekipman için kendi malı olma şartının aranmaması esastır. Ancak idare, işin niteliğinin gerektirdiği hallerde, ihale konusu işin yapılabilmesi için adaya veya istekliye ait olmasını gerekli gördüğü makine, teçhizat ve diğer ekipmanı yeterlik kriteri olarak belirleyebilir. Bu durumda, makine, teçhizat ve diğer ekipmanın, teknik kriterlerine yönelik olarak dokümanda düzenleme yapılmış ise, bu niteliğe yönelik belgelerin de başvuru veya teklif kapsamında sunulması zorunludur...” hükmü yer almaktadır.”</i>
Karar Sonucu	İhalenin iptal edilmesine karar verilmiştir
Temel İlke İhlali	Rekabet, saydamlık
Sorun İle İlgili Politika Önerisi	Kendi malı olması istenen demirbaşlara ait kriterlerin belirlenmesinde uyulması gereken hususlar ikincil mevzuatla düzenlenmelidir.

İhalelerde yeterlilik kriteri olarak belirlenen isteklilerin kendi malı olması gereken makine, tesis ve diğer ekipmanların, rekabeti daraltmayacak, ihaleye katılım için ek maliyetlere sebebiyet vermeyecek şekilde düzenlenmesi gerekmektedir.

3.6.1.5. Belgelerin Sunuluş Şekli

İhaleye iştirak eden isteklilerin ihale teklif dosyası ekinde sunacakları belgelerin, sahte veya tahrif edilmiş olabilme ihtimaline karşı aslının veya noter tarafından aslına uygun onaylı suretinin sunulması gerekmektedir. İhale saatinden önce ihaleyi gerçekleştiren idare yetkililerince belge aslının kontrol ederek “aslı idaremizce görülmüştür” onayı bulunan suretlerini de sunabilirler. İdarenin ilgili birim yetkilisi veya bu hususta görevlendirilmiş personeline bu yönde yapılacak talebin, ihaleden önce karşılanması zorunludur (Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği, 2009, 31).

İhale kapsamında ibraz edilen belgelerin noter tasdikli aslına uygun olduğu, suret veya fotokopisi incelenerek tasdik edilenler ile aynı veya aynı anlama gelen

şerh taşıyan belgeler geçerli sayılmayacaktır. Ancak, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği'ne bağlı odaların onayladığı suretleri, ayrıca kabul edilir. İhaleye katılmak için sunulan belgelerin ve yeterlilik kriterlerinin veya bu belgelerde yer alan bilgilerin EKAP'tan veya devlet kurum ve kuruluşları ile devlet kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının internet sitelerinden temin edilmesi veya bu bilgilerin teyit edilebilir bir durumda olması halinde bu belgeler belgelerin ibrazı için gerekli şartlar aranmaz (Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği, 2009, s.31).

Tablo 3.12: Belgelerin Sunuluş Şekline Dayalı Sorun Alanları

Kamu İhalelerinde Belgelerin Sunuluş Şekline Dayalı Sorun Alanları
• Referans listesinin bir yeterlik belgesi olarak tekliflerle birlikte istenmesi • YMM ve SMMM onayı olmayan maliyet analiz raporları • Faturayı düzenleyen firmanın imza ve kaşesinin bulunmaması • Aşırı düşük açıklaması için sunulan belgelerin fotokopi olması • Katalog dilinin Türkçe olmaması • Yürürlükteki mevzuat hükümleri aksine düzenleme yapılması • “Aslı idarece görülmüştür” şerhinin kimin yapması gerektiği • Teyidi yapılabilen evraklar için şekil şartlarının aranmaması • Elektronik ihalelerde, sonradan “aslı gibidir” şerhinin düşülmesi • Fax kullanılarak gönderilen belgelerin hukuken bağlayıcı olmaması • Amortisman tablosunun (listesinin) amortisman defteri yerine kullanılması • İş deneyim belgesi olarak sunulan diplomanın yabancı dilde olması • Tekliflerin iki kopya halinde istenilmesi

Kaynak: Kamu İhale Kurul kararları kullanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

Kurula itirazın şikayet başvurusu ile gelen ve düzeltici işlem veya iptaline karar verilen ihalelerden belgelerin sunuluş şekli ile ilgili en sık yaşanan sorunlar başlıklar halinde sunulmuştur:

3.6.1.5.1. Referans listesinin bir yeterlik belgesi olarak tekliflerle birlikte istenmesi

İhalelerde isteklilerin daha önce benzer bir işi yapabilme kapasitesine göre belirli işlerin yapıldığını gösteren iş deneyim şartı aranmaktadır. İş deneyimini gösteren belgeler ihale uygulama yönetmeliklerinde ayrıntılı olarak tarif edilmiştir. İhalede, teklif edilecek cihazın halen kullanıldığı ülkeler ve Türkiye’de kullanıldığı yerler hakkında referans listesi talep edildiği ve bu belgenin bir yeterlik belgesi

olarak ihale dokümanında düzenlendiği tespit edilen örnek kurul kararı bu başlık altında incelenmektedir.

Kamu İhale Kurulu'nun bu konudaki uyuşmazlıklara ilişkin kararlarında iş tecrübesini teyit eden iş deneyim belgelerinin yanı sıra referansların talep edilemeyeceği ve böyle bir durumun rekabeti engelleyeceği açıkça belirtildiğinden şartnameler hazırlanırken, referansın hiçbir şekilde bir yeterlilik kriteri olarak tanımlanamayacağına dair örnek kurul kararı aşağıda yer almaktadır.

İhale Usulü	Açık İhale
İhale Konusu	Röntgen Cihazı Alımı
İhaleyi Yapan İdare	Sağlık Kurumu
Karar No	2010/UM.III-1279
İtiraz Edilen Bilgi/Belge Konu	Belgelerin Sunuluş Şekli
İtiraz Özeti	Teknik şartnamenin 8.3 üncü maddesinde teklif edilecek cihazlara ilişkin referans istendiği, ülkemizde daha önce hiç satılmamış yeni bir model ile ihaleye iştirak edilmesinin mümkün olmadığı, Kamu ihale Genel Tebliğinin 12'nci maddesi uyarınca referans istenemeyeceği
Genel Hukuk Kurah	<i>"Kamu ihale Genel Tebliğinin "Deneyime ilişkin referans" başlıklı 12'nci maddesinde; "İhale Uygulama Yönetmeliklerinde mesleki ve teknik yeterliğe ilişkin belgelerin taşınması gereken kriterler belirtilmiş olmakla birlikte, bazı ihalelerde bu düzenlemelerin aksine özellikle Avrupa Birliği üyesi ülkeler veya diğer bazı yabancı ülkeler gibi belirlemeler yapılarak bu ülkelerde iş yapıldığına dair referans getirilmesi zorunluluğu konulduğu görülmektedir. Kamu İhale Kurulunun konuyla ilgili uyuşmazlık kararlarında, iş deneyimini gösteren belgelerin yanı sıra referansın istenemeyeceği, bu tür koşul koymanın rekabeti engellediği açıkça belirtildiğinden, idarelerce; şartnamelerin düzenlenmesi sırasında referansın hiçbir şekilde yeterlik kriteri olarak belirlenemeyeceği hususunun dikkate alınması gerekmektedir.""</i>
Karar Sonucu	İhalenin iptaline karar verilmiştir.
Temel İlke İhlali	Rekabet
Sorun İle İlgili Politika Önerisi	Mevzuatta düzenlenen mesleki ve teknik yeterlilik kriterlerinin haricinde rekabeti daraltıcı yeterlilik düzenlemelerine yer verilmemesi gerektiği hakkında eğitimler yenilenmelidir.

Örnek kararda; ihalede referansın bir yeterlik kriteri olarak öngörülmesi ve referans listesinin bir yeterlik belgesi olarak tekliflerle birlikte istenmesinin kamu ihale mevzuatına aykırı olduğu ve anılan aykırılığın ihalenin iptalini gerektirecek nitelikte olduğu sonucuna varılmıştır.

Mevzuatta düzenlenen mesleki ve teknik yeterlilik kriterlerinin haricinde rekabeti daraltıcı yeterlilik düzenlemelerine yer verilmemesi rekabet ilkesinin bir gereğidir.

3.6.1.5.2. YMM ve SMMM onayı olmayan maliyet analiz raporları

İhale dosyasına eklenen her türlü resmi belgenin belgeyi düzenleyenlerce onaylanmış ve imzalanmış olması zorunludur. Teklif kapsamında sunulması gereken maliyet tespit raporlarının YMM veya SMMM tarafından onaylanması gerekmekte olup onaysız belgelerin kabul edilmemesi gerektiğine dair örnek kurul kararı aşağıda özetlenmiştir.

İhale Usulü	Açık İhale
İhale Konusu	Yapım İşi
İhaleyi Yapan İdare	İl Özel İdareler
Karar No	2010/UY.I-1303
İtiraz Edilen Bilgi/Belge Konu	Belgelerin Sunuluş Şekli
İtiraz Özeti	Sunulan birim maliyet cetveli, mükellefin tasdik anlaşması yaptığı YMM veya beyannamelerini imzalayan SMMM tarafından onaylı olmalıdır.” açıklamalarının idare tarafından uygulanmadığı
Genel Hukuk Kuralı	“Kamu ihale Genel Tebliğinin 45.1.5 inci maddesinde; “Teklifi aşırı düşük bulunan istekliler Kanunun 38 inci maddesi uyarınca yapacakları açıklamada, analizlerine dayanak teşkil eden bilgi ve belgeleri (proforma faturalar, teklif alma yazıları, idarece istenmesi durumunda yardımcı analizler ve buna benzer) sunacaklardır.” Açıklaması, Vergi Usul Kanununa göre tutulması zorunlu olan yasal defter ve belgelere uygunluğu YMM veya SMMM tarafından onaylanmış maliyet tespit raporunun sunulması zorunludur.”
Karar Sonucu	Düzeltilici işlem tesis edilmesine karar verilmiştir.
Temel İlke İhlali	Eşit muamele ilkesi
Sorun İle İlgili Politika Önerisi	Teklif kapsamında sunulacak bütün belgelerin aslı ve onaylı olması zorunluluğu eğitimlerde yenilenmelidir.

Örnek kararda isteklinin sunduğu piyasa maliyet analizlerinin hiç birinde YMM veya SMMM onayı bulunmaması nedeniyle teklif açıklamasının Kamu İhale Genel Tebliğinin 45’nci maddesine uygun olmadığı da görüldüğünden anılan isteklinin teklifinin değerlendirme dışı bırakılmasına karar verilmiştir.

Teklif kapsamında sunulacak bütün belgelerin aslı ve onaylı suretinin olması zorunluluğu isteklilere ve idare yetkililerine eğitim verilmesi bu konudaki ihlalleri azaltmaya katkı sağlamaktadır.

3.6.1.5.3. Faturayı düzenleyen firmanın imza ve kaşesinin bulunmaması

Teklif ekinde sunulması gereken proforma faturaların altında imza ve kaşeleri bulunan firmaların alış ve satış faturalarının bulunması zorunludur.

Faturaları düzenleyen firmaların faturaların altında imza ve kaşeleri bulunması gerektiğine dair örnek kurul kararı aşağıda sunulmuştur.

İhale Usulü	Açık İhale
İhale Konusu	Yapım İşi
İhaleyi Yapan İdare	Yüksek Öğretim Kurumu
Karar No	2010/UY.III-1387
İtiraz Edilen Bilgi/Belge Konu	Belgelerin Sunuluş Şekli
İtiraz Özeti	Tekliflerinin değerlendirme dışı bırakılmasına gerekçe gösterilen mekanik ve elektrik iş kalemleri ve gruplarına ilişkin faturaların uygunsuz/eksik olmasının yersiz olduğu iddia edilmektedir.
Genel Hukuk Kuralı	<i>“Kamu ihale Genel Tebliğinin “Yapım İşleri ihalelerinde aşırı düşük tekliflerin değerlendirilmesi” başlıklı 45 inci maddesinde yer alan; “45.1.6. isteklilerin aşırı düşük sorgulamasına ilişkin açıklamaları belgelere dayanmalıdır. Belgelere dayanılmaksızın yapılan açıklamalar kabul edilmeyecektir.”</i>
Karar Sonucu	Düzeltilici işlem tesis edilmesine karar verilmiştir.
Temel İlke İhlali	Eşit muamele ilkesi
Sorun İle İlgili Politika Önerisi	Teklif ekinde sunulan tüm belgelerin düzenleyenler tarafından imzalanması ve kaşeli olması gerektiği hakkında eğitimler verilmelidir.

Örnek kararda; faturaların proforma faturalarla eşleştirilmediği, hangi faturanın hangi analizi açıklamaya yönelik olduğuna dair belirleme yapmaya yarayacak açıklayıcı hiçbir bilginin bulunmadığı, idarece de hiçbir tasnif ve kontrole tabi tutulmaksızın tüm faturaların uygun bulunduğu anlaşıldığından isteklinin teklifinin değerlendirme dışı bırakılmasına karar verilmiştir.

Teklif ekinde sunulan tüm belgelerin düzenleyenler tarafından imzalanması ve kaşeli olması eşit muamele ilkesi açısından önemlidir. Bu hususta yapılan hataların ihalede değerlendirme dışı bırakılma nedeni olduğu bilinmektedir.

3.6.1.5.4. Aşırı Düşük Açıklaması İçin Sunulan Belgelerin Fotokopi Olmaması Gerektiği

İsteklilerce hazırlanan ihale dosyasına teklif kapsamında sunulan tüm belgelerin aslı veya onaylı suretlerinin eklenmesi ihale başvurularının şekil şartlarındandır. İhale Uygulama Yönetmeliği'nin “Belgelerin sunulmuş şekli” başlıklı maddesinde “Bu Yönetmeliğin uygulanmasında idareler; belgelerin aslını veya aslına uygunluğu noterce onaylanmış örneklerini isterler...” hükmü yer almaktadır. İhale dosyasında sunulan belgelerin fotokopisine ait onaysız suretlerinin geçersiz olacağına dair örnek kurul kararı aşağıda yer almaktadır.

İhale Usulü	Açık İhale
İhale Konusu	Yapım İşi
İhaleyi Yapan İdare	Bakanlık Merkez Teşkilat
Karar No	2019/UY.II-1508
İtiraz Edilen Bilgi/Belge Konu	Belgelerin Sunuluş Şekli
İtiraz Özeti	<i>İstekli tarafından sunulan imza sirkülerinin "Belgelerin sunulmuş şekline" uygun olmadığı,</i>
Genel Hukuk Kuralı	<i>"Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin "Belgelerin sunulmuş şekli" başlıklı 31'inci maddesinde "Bu Yönetmeliğin uygulanmasında idareler; belgelerin aslını veya aslına uygunluğu noterce onaylanmış örneklerini isterler..."</i>
Karar Sonucu	Düzeltilici işlem tesis edilmesine karar verilmiştir.
Temel İlke İhlali	-
Sorun İle İlgili Politika Önerisi	İhale kapsamında sunulacak tüm belgelerin aslı veya aslı noterce onaylanmış suretlerinin sunulması gerektiği hakkında eğitimler yenilenmelidir.

Örnek kararda; İdare tarafından istekliden imza sirkülerinin aslını veya aslına uygunluğu noterce onaylanmış örneğini istediği, fakat istekli tarafından imza sirkülerinin idarenin talebine aykırı şekilde fotokopi olarak sunulduğu, idare tarafından talep edilen belgenin mevzuata uygun şekilde sunulmadığı anlaşıldığından teklifin değerlendirme dışı bırakılması gerektiği sonucuna varılmıştır.

3.6.1.5.5. Katalog Dilinin Türkçe Olmaması Durumu

İstekli tarafından ihale kapsamında teklif ettiği cihaza ilişkin Türkçe katalog da sunulması istenilen ihalelerde belgelerin kontrol edilerek Türkçe sunulmayan tekliflerin değerlendirme dışı bırakılması eşit muamele ilkesinin bir gereği olarak değerlendirilen örnek kurul kararı aşağıda yer almaktadır.

İhale Usulü	Açık İhale
İhale Konusu	Altyapı Yenileme ve Genişletme Sistemleri Alımı
İhaleyi Yapan İdare	Sağlık Kurumu
Karar No	2019/UM.II-1511
İtiraz Edilen Bilgi/Belge Konu	Belgelerin Sunuluş Şekli
İtiraz Özeti	Teklif zarfında istekli tarafından teklif edilen cihaza ilişkin sadece İngilizce katalogun sunulduğu,
Genel Hukuk Kuralı	<i>"İdari şartnamenin Tekliflerin dili başlıklı 7.9.1. Teklifi oluşturan bütün belgeler ve ekleri ile diğer doküman Türkçe olacaktır. Başka bir dilde sunulan belgeler, Türkçe onaylı tercümesi ile birlikte verilmesi halinde geçerli sayılacaktır. Bu durumda teklifin veya belgenin yorumlanmasında Türkçe tercüme esas alınır. Tercümelerin yapılması ve tercümelerin tasdiki işleminde ilgili maddedeki düzenlemeler esas alınacaktır." düzenlemesi yer almaktadır."</i>
Karar Sonucu	Düzeltilici işlem tesis edilmesine karar verilmiştir.
Temel İlke İhlali	Eşit Muamele İlkesi
Sorun İle İlgili Politika Önerisi	Komisyon üyelerinin belge değerlendirmelerinde ihale öncesi bir kontrol listesi oluşturulması hataların azaltılmasını sağlayabilir.

Örnek kararda; katalogların sadece İngilizce sunulduğu, İdari Şartname'nin "Teklifin dili" başlıklı 7.9'uncu maddesinde yer alan düzenleme doğrultusunda, İngilizce katalog olarak sunulan belgelerin Türkçe onaylı tercümesi ile birlikte verilmemesi nedeniyle geçerli bir belge olarak değerlendirilemeyeceği anlaşıldığından isteklinin teklifinin değerlendirme dışı bırakılması gerektiğine karar verilmiştir.

3.6.1.5.6. Yürürlükteki Mevzuat Hükümleri Aksine Düzenleme Yapılması

Hizmet Alım İhaleleri Uygulama Yönetmeliği uyarınca istekliler, kendilerine ait makine, teçhizat ve diğer ekipmanın, demirbaş veya amortisman kaydı olduğunu noter tespit tutanağı veya yeminli mali müşavir veya yeminli mali müşavir raporu ile belgelendirmek zorundadır. Bu kuralın aksine farklı makamlarca onaylı suretlerinin istenilemeyeceğine dair örnek kurul kararı aşağıda özetlenmiştir.

İhale Usulü	Açık İhale
İhale Konusu	İş Makinasının Kiralanması
İhaleyi Yapan İdare	Yerel Yönetimler
Karar No	2019/UH.II-1555
İtiraz Edilen Bilgi/Belge Konu	Belgelerin Sunuluş Şekli
İtiraz Özeti	İsteklinin kendi malı olması gereken araçlara ilişkin tevsik işleminin "serbest muhasebeci raporu" ile yapılabileceğinin belirtildiği,
Genel Hukuk Kuralı	"13.06.2019 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanan Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik'in 6'ncı maddesinde "Aynı Yönetmeliğin 41 inci maddesinin ikinci fıkrasında yer alan "yeminli mali müşavir, serbest muhasebeci mali müşavir veya serbest muhasebeci raporu" ibaresi "yeminli mali müşavir veya serbest muhasebeci mali müşavir raporu" olarak değiştirilmiştir." "
Karar Sonucu	İhalenin iptal edilmesine karar verilmiştir.
Temel İlke İhlali	Eşit Muamele İlkesi, saydamlık
Sorun İle İlgili Politika Önerisi	Mevzuat değişikliklerinin takip edilebilmesi için ihale eğitimlerinin güncel olarak verilmesi önem arz etmektedir.

Örnek kararda; isteklinin makine, teçhizat ve teçhizatın kendine ait olan kısmının "Serbest Muhasebecisi Raporu" ile belgeleneceğine dair ihale dokümanında bir düzenleme olduğu görülmektedir. Söz konusu düzenlemenin mevzuat değişikliği sonrası isteklileri tereddüte düşüreceği ve tekliflerin eşit ve sağlıklı bir şekilde değerlendirilmesini engelleyeceği düşünüldükçe, temel ilkeler çerçevesinde ihaleye devam edilemeyeceği anlaşıldığından ihalenin iptaline karar verilmiştir.

3.6.1.5.7. “Aslı İdarece Görülmüştür” Şerhinin Kimin Yapması Gerektiği

İhale evraklarının onaylanmasında idarece yetkilendirilmiş kişi veya kişilerce evrakın aslı kontrol edilerek “aslı görülmüştür” şerhinin düşülmesi gerekmektedir. İdarelerce bu konuda bir prosedür belirlenmiş ise isteklilerin buna uygun davranmaları için yeterli bilgilendirmenin yapılmış olması gerekmektedir. Aslı gibi olduğuna dair şerh düşülecek evrakın aslı veya noter onaylı aslı olması gerekmekte olup, sureti veya fotokopisi görülerek “ibraz edilenin aynıdır” gibi ifadelerin yer aldığı belgelerin geçerli kabul edilmemesi gerektiğine dair örnek kurul kararı aşağıda özetlenmiştir.

İhale Usulü	Açık İhale
İhale Konusu	Yemek Hizmet Alımı
İhaleyi Yapan İdare	Sağlık Kurumu
Karar No	2019/UH.I-594
İtiraz Edilen Bilgi/Belge Konu	Belgelerin Sunuluş Şekli
İtiraz Özeti	Teklifleri kapsamında sunulan belgeler idareye sunulmuş, idare yetkililerinin kaşeli ve imzalı “aslı idarece görülmüştür” ibaresi ile onaylatılmıştır. Ancak ibraz edilen belgelerdeki imzanın ihale komisyonu başkanına ait olmadığı ve bu belgelerde kurum mührü bulunmadığı gerekçesiyle teklifleri kabul edilmemiştir.
Genel Hukuk Kuralı	““Belgelerin sunulmuş şekli” başlıklı 7.7’nci maddesinde 7.7.3. İstekliler, istenen belgelerin aslı yerine ihale tarihinden önce İdare tarafından “aslı idarece görülmüştür” veya bu anlama gelecek şekilde şerh düşülen suretlerini tekliflerine ekleyebilirler.” düzenlemesi yer almaktadır”
Karar Sonucu	Düzeltilici işlem tesis edilmesine karar verilmiştir.
Temel İlke İhlali	Eşit Muamele İlkesi, saydamlık
Sorun İle İlgili Politika Önerisi	İdare adına belge asıllarının kontrol edilerek şerh düşülmesi işleminde görevli olan personel önceden görevlendirilmeli ve bu işleme ilişkin eğitimler verilmelidir.

Örnek kararda; belgelerin onayına ilişkin idarece ayrı bir düzenleme bulunmadığı, ilgili birim yetkilisi veya bu konuda görevlendirilen personelin hazır bulunup bulunmadığına ilişkin ayrı bir düzenleme yer almamaktadır. Belgelerin ibrazı ile ilgili mevzuat hükümleri çerçevesinde idari görevliler tarafından gerekli inceleme yapılır ve belgelerin uygun olması halinde "aslı idarece görülmüştür" şerhi düşülerek talep karşılanır. Bu noktada isteklilerin asıl sorumluluğu, belgelerin asıllarını idari görevlilere teslim etmek olup, söz konusu şerhi yapan idari görevlinin bu konuda yetkili olup olmadığı bilgisi idarenin sorumluluğundadır. Belgelerdeki imzanın idare memuruna ait olduğu belirtilen kararda, teklifinin kabul edilmemesi mevzuata aykırılık teşkil etmektedir.

3.6.1.5.8. Teyidi Yapılabilen Evraklar İçin Şekil Şartlarının Aranmaması

Kamu İhale Genel Tebliği'nin "Belgelerin sunuluş şekli" başlıklı 8.1.3'üncü maddesi kapsamında teklif ekinde sunulan belgeye ilişkin olarak kamu kurum ve kuruluşların web sitesinden teyit edilebilme imkanı olan belgelerde şekil şartlarını ve sunuluşa ait diğer prosedürlerin aranmaması gerektiği bilinmektedir. Ayrıca gerekli görülmesi halinde, ihale komisyonu veya idarenin ilgili kamu kurum ve kuruluşlarından gerekli belge ve bilgileri isteyebileceğine dair örnek kurul kararı aşağıda yer almaktadır.

İhale Usulü	Açık İhale
İhale Konusu	Metro Ethernet İnternet Hizmeti Alımı İşi
İhaleyi Yapan İdare	Diğer İdareler
Karar No	2019/UH.II-612
İtiraz Edilen Bilgi/Belge Konu	Belgelerin Sunuluş Şekli
İtiraz Özeti	BTK tarafından Kayıtlı E-posta Sistemi (KEP) üzerinden gönderilen, Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu (BTK) nezdinde yetkili İnternet Servis Sağlayıcısı olduğunu gösteren elektronik imzalı belge teklif kapsamında sunulmuştur. Söz konusu belgenin geçerliliği BTK idaresi tarafından sorgulanabilecekken, elektronik imza ile imzalanmadığı, elektronik doğrulama kodu bulunmadığı ve kamuya açık belge niteliği taşımadığı gerekçesiyle uygun görülmediği iddia edilmektedir..
Genel Hukuk Kuralı	<i>““Belgelerin sunuluş şekli” başlıklı 7.7’nci maddesinde 7.7.3. İstekliler, istenen belgelerin aslı yerine ihale tarihinden önce İdare tarafından “aslı idarece görülmüştür” veya bu anlama gelecek şekilde şerh düşülen suretlerini tekliflerine ekleyebilirler.” düzenlemesi yer almaktadır”</i>
Karar Sonucu	Düzeltilici işlem tesis edilmesine karar verilmiştir.
Temel İlke İhlali	Eşit Muamele İlkesi
Sorun İle İlgili Politika Önerisi	Elektronik haberleşme, iletişim ve bilgisayar yazılım ve programları sayesinde Kamu kurumlarının düzenlemiş olduğu belgelerin erişimi idarelerce kolaylıkla yapılabilmektedir. Özellikle elektronik ihalelerde sunulan belgelerin kamu kurumları adına teyidi yapılabildiği için bu belgelerin aslının istenilmemesi gerekmektedir.

Örnek kararda; İstekli tarafından “Yetki Bilgileri” konulu belgenin sunulduğu, sunulmayacak belgeler arasında yer alan bu belgeye ait imza kısmında imzalayanın adı ve unvanı olduğu, söz konusu evrakın elektronik imza ile imzalandığı notunun bulunduğu, ilgili adres ve iletişim bilgilerinin bulunduğu ve <https://yetkilendirme.btk.gov.tr/Yetkilendirme/isletmecisi-arama.xhtml> internet adresinden teyidinin yapılabileceğinin anlaşılması üzerine evrakın değerlendirmeye alınmasına karar vermiştir.

3.6.1.5.9. Elektronik İhalelerde, İhale Sonrası “Aslı Gibidir” Şerhinin Düşülmesi

Teklif eki kapsamında fatura örneklerinin asılları gösterilmek suretiyle fotokopilerinin idareye sunulabilmektedir. Bu şekilde sunulan belgeler, idare yetkilisi tarafından Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği’nin “Belgelerin sunulmuş şekli” başlıklı 31’inci maddesine uygun olarak belge asıllarının kontrol edilerek aslı gibidir şerhinin düşülmesi gerektiğine dair örnek kurul kararı aşağıda yer almaktadır.

İhale Usulü	Açık İhale
İhale Konusu	Özel Güvenlik Hizmeti
İhaleyi Yapan İdare	Yerel Yönetimler
Karar No	2019/UH.II-613
İtiraz Edilen Bilgi/Belge Konu	Belgelerin Sunuluş Şekli
İtiraz Özeti	İstekli olarak katıldıkları elektronik ihalede idarenin isteği üzerine evrak asılları ve fotokopileri ile başvurarak aslı gibidir şerhinin düşülmesini istedikleri ancak belgelerin noter onaylı olmadığı gerekçesiyle reddedildiği,
Genel Hukuk Kuralı	<i>“İdarece talep edilmesi durumunda istekliler tarafından, e-teklifleri kapsamında beyan edilen bilgi ve belgelerden, EKAP veya diğer kamu kurum ve kuruluşları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının internet sayfası üzerinden sorgulanarak teyit edilemeyenler ekleri ile birlikte, belgelerin sunulmuş şekline uygun olarak süresi içerisinde sunulmak zorundadır.” düzenlemesi yer almaktadır</i>
Karar Sonucu	Düzeltilici işlem tesis edilmesine karar verilmiştir.
Temel İlke İhlali	Eşit Muamele İlkesi
Sorun İle İlgili Politika Önerisi	E-teklif uygulamasının yaygınlaşması ile birlikte kullanıma dair eksikliklerin ve hataların azalması beklenmektedir.

Örnek kararda; İstekli, beyan ettiği hizmet süresine ilişkin bilgileri tasdik etmek üzere SGK’nın sözleşme, fatura ve online çıktıları ile birer fotokopisini idareye sunmuştur. İhale saatinin bitiminden sonra idareye aslı gibidir şerh talebinde bulunulması elektronik ihale kapsamında mevzuata aykırılığı bulunmadığı anlaşılmaktadır.

3.6.1.5.9. Fax kullanılarak gönderilen belgelerin hukuken bağlayıcı olmaması

Teklif açıklamalarını içeren belgelerin idareye aslının veya noterce onaylanmış suretlerinin teslim edileceği belgelerin sunulmuşu ile ilgili mevzuat düzenlemelerine riayet edilmesi gerekmektedir. İhale uygulama yönetmeliklerinde isteklilerin idareyle yapacakları yazışmalarında fax kullanılamayacağına dair

düzenlemenin açık olduğu ve bu yönde yapılan yazışmalarda gönderilen belgelerin kabul edilemeyeceğine dair örnek kurul kararı aşağıda yer almaktadır.

İhale Usulü	Açık İhale
İhale Konusu	Temizlik ve Dezenfeksiyon Hizmet Alım İşi
İhaleyi Yapan İdare	Yerel Yönetimler
Karar No	2019/UH.II-661
İtiraz Edilen Bilgi/Belge Konu	Belgelerin Sunuluş Şekli
İtiraz Özeti	İsteklinin aşırı düşük teklif açıklamasını idareye teslim etmesi gerektiği ancak açıklamanın faks yoluyla gönderildiğini ve ıslak imza ile teslim edilmediğini ve net olmayan bir faks mesajı ile işlem yapılmasının uygun olmadığını iddia eder.
Genel Hukuk Kuralı	<i>“Hizmet Alım İhaleleri Uygulama Yönetmeliği’nin “Bildirim ve tebliğat esasları” başlıklı 6’ncı maddesinde “...(7) Aday, istekli ve istekli olabilecekler tarafından idare ile yapılacak yazışmalarda elektronik ortam ve faks kullanılamaz. Ancak, idare tarafından dokümanın posta veya kargo yoluyla satılmasının öngörülmesi halinde, doküman satın almaya ilişkin talepler faksla veya postayla bildirilebilir.”</i>
Karar Sonucu	Düzeltilici işlem tesis edilmesine karar verilmiştir.
Temel İlke İhlali	Eşit Muamele İlkesi
Sorun İle İlgili Politika Önerisi	Fax gönderim teyidinin yapılma zorluğu nedeniyle aslı istenen belgelerin yerine fax çıktısının kullanılamayacağı eğitimlerde tekrarlanmalıdır.

Örnek kararda; Belgelerin ıslak imza ile değil, faks ile gönderildiği anlaşıldığından, isteklilerin faks ile idareye verdikleri ibrazların hukuken bağlayıcı olmadığı anlaşılmış ve söz konusu isteklinin teklifinin, belgelerin sunulma şekline uygun olmadığına karar verilmiştir.

3.6.1.5.10. Amortisman Tablosunun (Listesinin) Amortisman Defteri Yerine Kullanılması

213 sayılı Vergi Usul Kanunu’nun 189 ve 220’nci maddesi çerçevesinde amortisman defteri ile amortisman listelerinin envanter kaydı hükmünde belge olarak ihalelere sunulabileceği hüküm altına alınmıştır. Tasdiki zorunlu belgeler arasında yer almayan amortisman defterinin yerine amortisman listelerinin kullanılabileceğine dair örnek kurul kararı aşağıda yer almaktadır.

İhale Usulü	Açık İhale
İhale Konusu	Yapım İşi
İhaleyi Yapan İdare	Karayolları
Karar No	2019/UY.II-778
İtiraz Edilen Bilgi/Belge Konu	Belgelerin Sunuluş Şekli
İtiraz Özeti	İsteklinin SMMM raporuna ek olarak excel tablosu şeklinde amortisman listesi ve faturaların sunulması sebebiyle değerlendirme dışı bırakıldığı
Genel Hukuk Kuralı	<i>“213 sayılı Vergi Usul Kanunu’nun “Envanterde amortisman kayıtları” başlıklı 189’uncu maddesinde “Üzerinden amortisman yapılan kıymetler ve bunların amortismanları aşağıda yazılı şekillerden her hangi biri ile gösterilir: 1. Envanter defterinin ayrı bir yerinde; 2. Özel bir amortisman defterinde; 3. Amortisman listelerinde.”</i>
Karar Sonucu	Düzeltilici işlem tesis edilmesine karar verilmiştir.
Temel İlke İhlali	Eşit Muamele İlkesi
Sorun İle İlgili Politika Önerisi	İhale komisyon çalışmaları sırasında mevzuat boşluğu nedeniyle tereddüt yaşanan hususların interaktif danışmanlık yapılacak bir sistemin kurulması, idarelerin daha isabetli karar verme noktasında yaklaşımlarını artırabilir.

Örnek kararda; Başvuru sahibinin SMMM raporuna ek olarak idareye sunulan amortisman tablosunun (listesinin) amortisman defterinin asli unsurlarını karşılamadığı ve onun yerine kullanılamayacağı gerekçesi ile teklifin geçersiz kılınması uygun değildir.

3.6.1.5.11. İş Deneyim Belgesi Olarak Sunulan Diplomanın Yabancı Dilde Olması

Teklif eki kapsamında sunulan belgelerin yabancı dilde düzenlenmiş olması halinde tercümelerinin Türkçe onaylı sunulması gerekmektedir. Ayrıca bu belgelerin kamu kurum ve kuruluşların web sitelerinden veya EKAP üzerinden teyidi yapılabilenlerin belgelerin sunulmuş şekline uygunluğu aranmayacağına dair örnek kurul kararı aşağıda yer almaktadır.

İhale Usulü	Açık İhale
İhale Konusu	Yapım İşi
İhaleyi Yapan İdare	Yerel Yönetimler
Karar No	2019/UY.I-818
İtiraz Edilen Bilgi/Belge Konu	Belgelerin Sunuluş Şekli
İtiraz Özeti	Mezuniyet belgesinin, yabancı dilde düzenlenen sertifikaların, belgelerin tercümeleri ve bu tercümelerin tasdik işlemi hükümlerine uygun olmadığı.
Genel Hukuk Kuralı	<i>“Teklifi oluşturan bütün belgeler ve ekleri ile diğer dokümanlar Türkçe olacaktır. Başka bir dilde sunulan belgeler, Türkçe onaylı tercümesi ile birlikte verilmesi halinde geçerli sayılacaktır. Bu durumda teklifin veya belgenin yorumlanmasında Türkçe tercüme esas alınır. Tercümelerin yapılması ve tercümelerin onay işleminde ilgili maddedeki düzenlemeler esas alınacaktır.” düzenlemesi yer almaktadır.</i>
Karar Sonucu	Düzeltilici işlem tesis edilmesine karar verilmiştir.
Temel İlke İhlali	Eşit Muamele İlkesi
Sorun İle İlgili Politika Önerisi	Kamu kurum ve kuruluşların web sitelerinden veya EKAP üzerinden teyidi yapılabilenlerin belgelerin sunulmuş şekline uygunluğu aranmamasına hakkında eğitimler yapılmalıdır.

Örnek kararda; İş tecrübesini belgelemek için ibraz edilen istekliye ait diplomanın yabancı dilde düzenlenmiş belge niteliğinde olduğu anlaşıldığından, söz konusu belgenin başvurusu veya teklifi kapsamında sunulacak tercüme belgeler dikkate alınacaktır. Söz konusu diplomanın ön ve arka yüzünde yer alan yabancı dillerdeki bilgilerin Türkçe onaylı tercümelerinin teklif dosyası kapsamında sunulmadığı görülmüştür. Ancak ibraz edilen belgelerin veya bu belgelerde yer alan bilgilerin EKAP veya kamu kurum ve kuruluşlarının internet sitesinden temin edilmesi veya bu bilgilerin doğrulanması halinde belgelerin sunulmasına ilişkin şartların aranmayacağı bilinmektedir. Kurum tarafından yapılan düzenleme ile yeterlilik kapsamında istenen bazı belgeler sorgulanabilmektedir. İdareler tarafından adına mezuniyet belgesi düzenlenen kişinin TC kimlik numarası kullanılarak EKAP üzerinden yapılacak sorgulamada üniversitenin adı, fakültesi, ilgili lisans programı ve mezun olunan tarihe ulaşılabilir. İhale tarihi itibarıyla bu bilgilerin EKAP üzerinden alınmasının mümkün olduğu anlaşıldığından idarenin değerlendirme dışı bırakılma gerekçelerinin uygun olmadığına karar verilmiştir.

3.6.1.5.12. Tekliflerin İki Kopya Halinde İstenilmesi

İhale komisyonunun ilk toplantısının hazır bulunanların huzurunda yapılması, teklif zarflarının bu ilk oturumda açılması ve teklifler hakkında önceden kimsenin bilgilendirilmemesi, idarelere ihalelerde işlem ve eylemlerinde şeffaflığı sağlama görevi verildiği görülmektedir. Teklif zarfı ilk oturumda açılır ve bir rapor

tutularak bu rapor talep edenlere verilir. Her isteklinin ihale kapsamında sunacağı teklif ve teklif eki belgelerin aynı ihale için sadece bir suretin yeterli olduğu, bunun aksine bir düzenlemenin alternatif teklif kapsamına girebileceği veya ihalelerde şeffaflığın tesis edilmesine engel oluşturabileceğine dair örnek kurul kararı aşağıda sunulmuştur.

İhale Usulü	Açık İhale
İhale Konusu	Mal Alımı
İhaleyi Yapan İdare	Bakanlıklar Merkez Teşkilat
Karar No	2010/UM.I-1868
İtiraz Edilen Bilgi/Belge Konu	Belgelerin Sunuluş Şekli
İtiraz Özeti	İdari şartnamenin 59 uncu maddesinde isteklilerin tekliflerini iki kopya olarak hazırlayacakları ve her birini “ASIL” ve “KOPYA” biçiminde açık olarak işaretleyecekleri hususunun düzenlendiği, yalnızca tek teklif dosyası vererek “ASIL” veya “KOPYA” olarak işaretlemeyen isteklilerin tekliflerinin reddedildiği,
Genel Hukuk Kuralı	<i>“Mal Alımı ihaleleri Uygulama Yönetmeliğinin “Başvuruların ve tekliflerin alınması, açılması ve belgelerdeki bilgi eksikliklerinin tamamlanması” başlıklı 55’inci maddesinin üçüncü fıkrasında; “Hazır bulunanlar önünde yapılan ilk oturumda, sunulan zarflardan uygun olanların açılması ve belge kontrolünün yapılması aşamasında, aday veya isteklilerce sunulan belgeler tek tek kontrol edilerek hangi belgelerin sunulduğu Zarf Açma ve Belge Kontrol Tutanağında her belge için açılmış bulunan sütunlara kaydedilerek gösterilir. İhale usulüne göre ilgili oturumda istekliler ve teklif ettikleri fiyatlar ile işin yaklaşık maliyeti duyurularak tutanak düzenlenir. Bu tutanakların komisyon başkanınca onaylanmış suretleri, isteyenlere imza karşılığı verilmeden oturum kapatılamaz.” Hükmüne”</i>
Karar Sonucu	İhalenin iptal edilmesine karar verilmiştir..
Temel İlke İhlali	Güvenilirlik, saydamlık, gizlilik ilkesi
Sorun İle İlgili Politika Önerisi	İdarelerce güvenilirliği zedeleyecek uygulamalardan kaçınılması, ihalenin her aşamasının şeffaf olabilmesi için kanun ve mevzuatla düzenlenmemiş hususların bu ilkeleri zedeleyip zedelediği tetkik edilmelidir.

Örnek kararda; idare tarafından isteklilerden tekliflerini iki kopya halinde hazırlamaları ve her birini “ASIL” ve “KOPYA” biçiminde açık olarak işaretlemeleri istendiği, tekliflerin uygun şekilde paketlenmemesi halinde tekliflerin geçersiz sayılmasının öngörüldüğü, ancak tekliflerin nasıl paketleneyeceğinin, her iki kopyanın da tek zarf içinde sunulması ya da ayrı ayrı sunulması konusunun düzenlenmediği tespit edilmiştir. Asıl ve kopya nüshanın aynı zarf içinde olması gerektiğine ilişkin bir düzenleme yapılmamış ve isteklilerce sunulan kopyaların da aynı zarf içinde olduğunun tutanağa bağlanmamış olması nedeniyle, ihale tarih ve saatinden önce güvenliğin yeterli düzeyde sağlanıp sağlanmadığı konusunda tereddüt yarattığı ve ihalede güvenilirlik, saydamlık ve

gizlilik ilkelerinin ihlal edildiği; dolayısıyla ihalenin iptal edilmesi gerektiği sonucuna varılmıştır.

3.6.1.6. Geçici Teminat

İstekliler tarafından teklif edilen ihale fiyatlarının anlaşılabilmesi için, teklif sahibinin teklif bedelinin %3'ünden az olmamak üzere idareye verilecek teminat miktarını belirlemesi gerekmektedir. İdare, teklif edilen bedelin %3'ünden az olmamak üzere, isteklinin belirleyeceği miktarda teminat almak zorundadır. 4734 sayılı Kanunun 35'inci maddesi kapsamında teminat mektuplarının kapsam ve şekli belirlenmiş ve uygulama yönetmeliklerinin eki olan "standart formlar"a dahil edilmiştir.

İhaleye katılımı artırmak amacıyla (ihale dokümanında belirtilmek kaydıyla) danışmanlık hizmet ihalelerinde geçici teminat alma zorunluluğu kaldırılmıştır. 4734 sayılı Kanunun 35'inci maddesinde; Teminat mektuplarının kapsam ve şeklinin belirlenmesi için Kamu İhale Kurumunun 32'nci maddesi uyarınca belirlenen tekliflerin geçerlilik süresinden en az otuz gün fazla olmak kaydıyla teminat mektuplarında süre belirtilir. Geçici teminatla ilgili olarak, geçici teminatlarda geçen sürenin, teklifin geçerlilik süresinden itibaren 30 günü aşacak şekilde idareler tarafından belirlenecektir. İdari şartnamelerde uzun vadeli geçici teminat verme zorunluluğu getiren hükümlere yer verilmeyecektir. Bu kapsamda, süresiz teminat mektupları da kabul edilecektir.

Teminat olarak kabul edilen kıymetler, dolaşımdaki Türk parası; Bankalar ve özel finans kuruluşları tarafından verilen teminat mektupları, Hazine Müsteşarlığı tarafından verilen devlet iç borçlanma senetleri ve bu menkul kıymetler yerine düzenlenen belgeler olarak sayılmıştır (Mal Alımı Tip İdari Şartname, 2009, 28). Teminat mektupları başvurularla birlikte bir zarf içerisinde ihale komisyonuna sunulur. Teminat mektupları dışındaki teminatların saymanlık veya muhasebeye yatırılması durumunda dekontlarının başvuru ile birlikte bir zarf içerisinde ibraz edilmesi gerekmektedir (Mal Alımı Tip İdari Şartname, 2002, 29).

İhalelere katılımda yeterlilik kriteri olarak aranan teminatlar ile ilgili yukarıda yer alan düzenlemelerin yanında uygulama esnasında ortaya çıkan ihtilaflı durumlar nedeniyle teminatların geçersiz kılındığı veya geçersiz olan teminatların kabul edilebilmektedir. İhtilaflı durumun yazılı mevzuatta tam olarak karşılığı bulunmaması nedeniyle uygulamada istekliler ve idarelerce dikkat edilmesi gereken hususlar ve ihalelerde düzeltici işleme veya iptale sebebiyet veren durumlar bu başlık altında aşağıda özetlenmiştir.

Tablo 3.13: Geçici Teminata Dayalı Sorun Alanları

Kamu İhalelerinde Geçici Teminata Dayalı Sorun Alanları
• E-ihalede, ihale tarihinden sonra düzenlenmiş teminat mektubu • Geçici teminatın iadesinde vergi borcu ve SGK pirim borcuna dair belge istenilmesi • Geçici teminatın ne kadarının gelir kaydedileceği • Geçici teminat mektubuna ait standart formdaki ibarelerin değiştirilmesi • Geçici teminat mektubunda şirket unvanının eksik yazılmış olması, • Geçici teminat mektubunun ilan/davet tarihinden önce düzenlenmesi • Geçici teminat mektubunun delgeçle delinmesi sonucu belgede tahrifat yapılmış olması, • Geçici teminatın banka eft/havale yoluyla idare hesabına yatırılması,

Kaynak: Kamu İhale Kurul kararları kullanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

Geçici teminat ile ilgili itirazın şikayete konu edilen hususlar ve kurul tarafından iptal ya da düzeltici işlem tesis edilen karar örnekleri bu başlıkta özetlenmiştir.

3.6.1.6.1. E-İhalede, İhale Tarihinden Sonra Düzenlenmiş Teminat Mektubu

Elektronik ihale kapsamında idareye sonradan sunulması gereken belgelerin sunulmaması veya belgede değişiklik olması halinde tekliflerin geçersiz sayılacağı hüküm altına alınmıştır. Sonradan sunulan belgelerin yeterliliği karşıladığı kontrol edilerek değerlendirmeye alınması gerektiğine dair örnek kurul kararı aşağıda yer almaktadır.

İhale Usulü	Açık İhale
İhale Konusu	Yapım İşi
İhaleyi Yapan İdare	Diğer İdareler
Karar No	2019/UY.I-1334
İtiraz Edilen Bilgi/Belge Konu	Geçici Teminat
İtiraz Özeti	Tekliflerinin üçüncü sırada olduğunu görmeleri üzerine ihalenin kendi üzerlerinde kalma ihtimali bulunmadığını düşünerek geçici teminatlarını bankaya iade ettiklerini, elenen istekli yerine avantajlı olmalarını öğrenince yeniden teminat mektubu düzenlendiğini
Genel Hukuk Kuralı	<i>“Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği’nin “Elektronik ihale” başlıklı 60/A maddesinde “İstekliler tarafından beyan edilen bilgiler ile sorgulama sonucu edinilen bilgiler, bu bilgileri tevsik etmek amacıyla sunulan belgeler ya da geçici teminat mektubu arasında farklılık bulunması durumunda; ihalede öngörülen şartların sağlanması kaydıyla tekliflerin geçerliliği etkilenmez. Ancak ihale tarihinden sonra yeterlik sertifikası kapsamındaki belgelere ilişkin şartların değişmesi halinde, isteklinin buna ilişkin belgeleri derhal sunması zorunlu olup, bu durumda ihalede öngörülen şartların sağlanmadığının anlaşılması halinde teklif değerlendirme dışı bırakılır.”</i>
Karar Sonucu	Düzeltilici işlem tesis edilmesine karar verilmiştir.
Temel İlke İhlali	Eşit muamele ilkesi
Sorun İle İlgili Politika Önerisi	Mevzuatta yer almayan uygulama boşlukları ile ilgili Kurum tarafından interaktif danışmanlık hizmeti sunulması tereddütler nedeniyle ihale sürecinin uzamasını engelleyebilir.

Örnek kararda; Kesinleşen ihale kararının başvuru sahibi tarafından kendisine tebliği beklenmeden geçici teminatın bankaya iadesi mevzuata aykırıdır. Yeterlilik bilgileri tablosunda bilgileri verilen ancak bankaya iade edildiği için idareye ibraz edilemeyen teminat mektubu yerine yeni düzenlenen teminat mektubunun ibraz edildiği görülmektedir. İdari Şartnamede belirtilen kriterleri karşılayarak teminat verme yükümlülüğünü yerine getirdiği tespit edilen isteklinin teklifinin, yeterlilik bilgi tablosunda beyan edilen bilgilerin doğrulanmadığı ve ihale tarihinden sonra yeni geçici teminat verilmesi gerekçesiyle değerlendirme dışı bırakılması hukuka aykırı bulunmuştur.

3.6.1.6.2. Geçici Teminatın İadesinde Vergi Borcu ve SGK Pirim Borcuna Dair Belge İstenilmesi

İhaleye istekli olarak katılıp ihale üzerinde kalmayan isteklilerin sunmuş oldukları belgelerin iade alınması ile ilgili sadece sunmuş oldukları geçici teminata ait bir düzenleme bulunmaktadır. Diğer belgelerin onaylı suretinin veya aslı idarece görülmüş şerhlerini taşıyan suretlerinin bulunması halinde asıllarını almalarında sakınca bulunmadığına dair örnek kurul kararı aşağıda yer almaktadır.

İhale Usulü	Açık İhale
İhale Konusu	Bakım Onarım İşi
İhaleyi Yapan İdare	Yerel Yönetimler
Karar No	2019/UY.II-1379
İtiraz Edilen Bilgi/Belge Konu	Geçici Teminat
İtiraz Özeti	Tüm isteklilerin Geçici Teminatlarını geri alabilmeleri için son durumlarına ilişkin SGK ve vergi borcu bulunmadığına dair belgeleri teklif dosyalarında sunmaları gerektiğine dair düzenlemenin mevzuata aykırı olduğu,
Genel Hukuk Kuralı	<i>“4734 sayılı Kanun’un “Teminat olarak kabul edilecek değerler” başlıklı 34’üncü maddesinin beşinci fıkrasında ve İdari Şartnamenin “Geçici teminatın iadesi” başlıklı 29’uncu maddesinde, ihale üzerinde kalan istekli ile ekonomik açıdan en avantajlı ikinci teklif sahibi olarak belirlenen istekliye ait teminat mektuplarının ihaleden sonra saymanlık ya da muhasebe müdürlüklerine teslim edileceği,”</i>
Karar Sonucu	İhalenin iptal edilmesine karar verilmiştir.
Temel İlke İhlali	Saydamlık ilkesi
Sorun İle İlgili Politika Önerisi	Tip şartnameler haricinde dokümana eklenen düzenlemelerin mevzuata aykırılığı idarelerce denetlenerek bu konuda eğitimler yenilenmelidir.

Örnek kararda; İhaleye teklif veren tüm isteklilerin geçici teminatlarını geri alabilmeleri için ihale teklif dosyalarında SGK ve vergi borcu bulunmadığına ilişkin son durumlarını gösteren belgeleri ibraz etmeleri gerektiği görülmektedir. Bu talebin kamu ihale mevzuatına aykırı olduğu görülmektedir. Kanun ve mevzuatta yer almayan bir yükümlülüğün öngörüldüğü ve bu durumun ihaleye katılımı daraltarak rekabeti engelleyebileceği anlaşılmıştır. Ayrıca şikayet başvurusunda bulunan isteklinin söz konusu ihaleye teklif vermediği görülmektedir.

3.6.1.6.3. Geçici Teminatın Ne Kadarının Gelir Kaydedileceği

4734 sayılı Kanun'da geçici teminatın asgari oranının %3 olarak belirlendiği ve bunun üzerinde isteklilere teminat verilmesine imkan verilerek tekliflerin gizlenmesi ilkesinin korunduğu belirtilmiştir. Bu durumda istekliler, tekliflerinin gizliliğini sağlamak amacıyla tekliflerinin %3'üne kadar veya %3'ünden fazlasına kadar geçici teminat verebilirler.

İdari Şartnamenin "Sözleşmenin yapılmasında isteklinin görev ve sorumluluğu" başlıklı 41'inci maddesinin son fıkrasında, ihaleyi kazanan isteklinin mücbir sebep halleri dışında sözleşmeyi imzalamaması halinde geçici teminatın gelir kaydedileceği belirtilmektedir. Bu durumda geçici teminat tutarının ne kadarının gelir kaydedilmesi gerektiğine dair örnek kurul kararı aşağıda yer almaktadır.

İhale Usulü	Açık İhale
İhale Konusu	Araç Alımı
İhaleyi Yapan İdare	Bakanlık Merkez Teşkilat
Karar No	2019/UM.I-1462
İtiraz Edilen Bilgi/Belge Konu	Geçici Teminat
İtiraz Özeti	EKAP üzerinden açık eksiltme ile yapılan ihaleye 10.000 TL eksiltme yerine kasıtsız olarak 10.000 TL kesin teklif vermişler, işlem idarece düzeltilmemiş ve ihale taraflarına bırakılmış
Genel Hukuk Kuralı	<i>“4734 sayılı Kanun’un “Sözleşme yapılmasında isteklinin görev ve sorumluluğu” başlıklı 44’üncü maddesinde “İhale üzerinde kalan istekli 42 ve 43 üncü maddelere göre kesin teminatı vererek sözleşmeyi imzalamak zorundadır. Sözleşme imzalandıktan hemen sonra geçici teminat iade edilir. Bu zorunluluklara uyulmadığı takdirde, protesto çekmeye ve hüküm almaya gerek kalmaksızın ihale üzerinde kalan isteklinin geçici teminatı gelir kaydedilir...” hükmü yer almaktadır.”</i>
Karar Sonucu	Düzeltilici işlem tesis edilmesine karar verilmiştir.
Temel İlke İhlali	Eşit muamele ilkesi
Sorun İle İlgili Politika Önerisi	Mevzuatta yer almayan uygulama boşlukları ile ilgili Kurum tarafından interaktif danışmanlık hizmeti sunulması tereddütler nedeniyle ihale sürecinin uzamasını engelleyebilir.

Örnek kararda; Başvuru sahibinin ihale konusu kısım için teklifinin 10.000 TL ve geçici teminat tutarının 35.000 TL olduğu anlaşılmış olup, teminat tutarının tamamı idare tarafından gelir kaydedilmektedir. Geçici teminatın irat kaydedildiği takdirde, ihaleye teklifi veren isteklinin idareye sunduğu geçici teminat tutarının anılan Kanunla belirlenen oranda risk ve sorumluluğu üstlendiği dikkate alınarak, teklifin %3'üne tekabül eden geçici teminat gelir kaydedilmeli ve fazlası iade edilmelidir.

3.6.1.6.4. Geçici Teminat Mektubuna Ait Standart Formdaki İbarelerin Değiştirilmesi

İhaleye katılımda istekliler tarafından sunulacak belgelerin bir kısmına standart formlar yayınlanarak bir düzen getirilmiş olup bunların başında geçici teminat mektubu yer almaktadır. Geçici teminata ait standart formda idarenin adı, adresi, ihale kayıt numarası, ihalenin ve işin adı, beyan ve taahhütler ile birlikte süre ve tutar gibi zorunlu alanlar bulunmaktadır. Bu bilgilerden herhangi birisinde tereddüt yaratacak bir düzenleme teminat mektubunu geçersiz kılacağına dair örnek kurul kararı aşağıda sunulmuştur.

İhale Usulü	Açık İhale
İhale Konusu	Yemek Hizmet Alımı
İhaleyi Yapan İdare	Yüksek Öğretim Kurumları
Karar No	2010/UH.II-1933, 2019/UH.II-37
İtiraz Edilen Bilgi/Belge Konu	Geçici Teminat
İtiraz Özeti	İhalede sunmuş oldukları geçici teminat mektubunun standart forma uygun olmadığı gerekçesiyle değerlendirme dışı bırakılmalarının mevzuata uygun olmadığı
Genel Hukuk Kuralı	<i>“Hizmet alımı ihaleleri yönetmeliğinin “Teminatlar” başlıklı 55’inci maddesinde “İstekli veya yüklenici tarafından, teminat olarak banka teminat mektubu verilmesi halinde, bu teminat mektuplarının kapsam ve şeklinin, bu Yönetmeliğin ekinde yer alan standart formlara uygun olması zorunludur. Standart formlara uygun olarak düzenlenmemiş teminat mektupları geçerli kabul edilmez. ...” hükmü,”</i>
Karar Sonucu	Düzeltilici işlem tesis edilmesine karar verilmiştir.
Temel İlke İhlali	Eşit muamele ilkesi
Sorun İle İlgili Politika Önerisi	E-ihalelerde teklif kapsamında sunulması zorunlu olan belgelerden geçici teminatın da elektronik olarak düzenlenmesi geçici teminatla standart dışı değişiklik yapılmasını engelleyebilir.

Örnek kararda; başvuruya ibraz edilen teminat mektubunun içeriği incelendiğinde, standart formda belirtilen ibareler ile arasında farklılıklar olduğu; “... 4734 sayılı Kanun ve ihale dokümanları çerçevesinde; geçici teminatın gelir kaydedileceği hallerin ortaya çıkması halinde ...” ibaresi yerine, “2003/6554 Sayılı B.K.K.na ek esaslar ve ihale dokümanı çerçevesinde; geçici teminatın gelir kaydedileceği hallerin ortaya çıkması halinde, ...” ifadesi yer aldığı görülmüştür. Burada yapılan farklı bir düzenlemenin, teminatın gelir kaydedileceği, yazıda belirtilen tutarın idareye nasıl ödeneceği gibi durumları etkileyen kanun hükümlerini değiştireceğinden bahisle değerlendirme dışı bırakılmasına karar verilmiştir.

3.6.1.6.5. Geçici Teminat Mektubunda Şirket Unvanının Eksik Yazılmış Olması

Kanun koyucunun teminat mektuplarının kapsam ve şeklini belirlemeye Kamu İhale Kurumu'na yetki verdiği, bu kapsamda Kurum teminat mektubu için KIK023.1/Y sayılı Geçici Teminat Mektubu standart bir şekil belirlemiş ve isteklilerin ihalelerde verecekleri geçici teminatların söz konusu standart forma uygun olması gerekmektedir. Standart form incelendiğinde, teminat mektuplarında isteklinin adı ve soyadının veya ticaret unvanının belirtilmesinin zorunlu olduğu, aksi takdirde bu hususları taşımayan geçici teminat mektuplarının geçerli kabul edilmemesine dair verilen örnek kurul kararı aşağıda sunulmaktadır.

İhale Usulü	Açık İhale
İhale Konusu	Yemek Hizmet Alımı
İhaleyi Yapan İdare	Sağlık Kurumu
Karar No	2019/UH.II-606
İtiraz Edilen Bilgi/Belge Konu	Geçici Teminat
İtiraz Özeti	Başvurudaki teminat mektubundaki şirket ismi ile firmaya ait imza sirküsündeki ismin farklı olduğu, teminat mektubunun geçerliliği yetersiz olduğu iddia edilmektedir.
Genel Hukuk Kuralı	<i>“Hizmet alımı ihaleleri yönetmeliğinin “Teminatlar” başlıklı 55’inci maddesinde “İstekli veya yüklenici tarafından, teminat olarak banka teminat mektubu verilmesi halinde, bu teminat mektuplarının kapsam ve şeklinin, bu Yönetmeliğin ekinde yer alan standart formlara uygun olması zorunludur. Standart formlara uygun olarak düzenlenmemiş teminat mektupları geçerli kabul edilmez. ...” hükmü,”</i>
Karar Sonucu	Düzeltilici işlem tesis edilmesine karar verilmiştir.
Temel İlke İhlali	Eşit muamele ilkesi
Sorun İle İlgili Politika Önerisi	E-ihalelerde teklif kapsamında sunulması zorunlu olan belgelerden geçici teminatın da elektronik olarak düzenlenmesi geçici teminatla standart dışı değişiklik yapılmasını engelleyebilir.

Örnek kararda; İhale işlem dosyasında sunulan belgeler incelendiğinde (ticaret sicil gazetesi dahil) şirketin ticaret unvanının “**** Yem. Hizm. İnş. Pet. Gıda Nak. Hayv. San. ve Tic. Ltd. Şti.” olduğu, geçici teminat mektubunda ise şirket unvanının “****Yem. Hizm. İnş. Pet. Gıda Hayv. San. Tic. Ltd. Şti.” olarak belirtildiği görülmüş olup, “Nak.” ibaresinin yer almadığı tespit edilmiştir. Ticaret unvanı, tacirin ticari işletmesi ile ilgili iş ve işlemleri yaparken kullandığı addır ve tacirin tanıtılmasına ve diğer tacirlerden ayırt edilmesine hizmet eder. Nitekim geçici teminat mektubunda istekliyi tanımlayan ve diğer isteklilerden ayıran hususlar, isteklinin ticaret unvanı olduğundan, geçici teminatın irat kaydedileceği durumlarda 4734 sayılı Kanun ve ihale dokümanı hükümleri çerçevesinde bankalara devredilecektir. Teminat mektubunda ticaret unvanının eksik gösterilmesinin, teminat gelirinin kayıt altına alınmasına ilişkin işlemlerde tereddütlere yol açabileceği anlaşıldığından geçici teminat mektubunun geçersiz kılınmasına karar verilmiştir.

3.6.1.6.6. Geçici Teminat Mektubunun İlan/Davet Tarihinden Önce Düzenlenmesi

Geçici teminatların düzenlenme tarihi ile ilgili ihale mevzuatında net bir düzenleme bulunmamakla birlikte, uygulamada geçici teminatların banka referans yazılarında olduğu gibi ilk ilan veya davet tarihinden sonraki bir tarih olması hayatın olağan bir akışıdır. Geçici teminat mektubunda işin adının veya tarihinin yanlış yazılması teminat mektubunu geçersiz kılmaktadır. İhale davet ve ilan tarihinden önce

işin adı ve diğer ayrıntıların resmi olarak bildirilmediği göz önüne alındığında teminat mektubunun bu tarihten önce düzenlenmiş olması güvenilirlik ve saydamlık ilkelerini zedelemektedir. Bu hususta ortaya çıkan benzer bir duruma ait örnek kurul kararı aşağıda özetlenmiştir.

İhale Usulü	Pazarlık
İhale Konusu	Organizasyonu Hizmetleri Alımı İş
İhaleyi Yapan İdare	Diğer İdareler
Karar No	2019/UH.II-762
İtiraz Edilen Bilgi/Belge Konu	Geçici Teminat
İtiraz Özeti	24.05.2019 Cuma günü saat 16:28'de davet mektubu gönderilen ve 27.05.2019 Pazartesi günü teklif verilmesi gereken bir ihale için teminat mektubu almak ve ibraz etmek pratik olarak imkansız ve rekabete aykırıdır. Ret nedeni olarak, başvurulara ilişkin teminat mektubunun davet tarihinden önceye ait olduğu ancak bunun yasal bir dayanağı bulunmadığı ve başvuruya ilişkin kısıtlayıcı bir hükmün bulunmadığı iddia edilmektedir
Genel Hukuk Kuralı	<i>"Hizmet alımı ihaleleri yönetmeliğinin "Teminatlar" başlıklı 55'inci maddesinde "İstekli veya yüklenici tarafından, teminat olarak banka teminat mektubu verilmesi halinde, bu teminat mektuplarının kapsam ve şeklinin, bu Yönetmeliğin ekinde yer alan standart formlara uygun olması zorunludur. Standart formlara uygun olarak düzenlenmemiş teminat mektupları geçerli kabul edilmez. ..." hükmü,"</i>
Karar Sonucu	İhalenin iptal edilmesine karar verilmiştir.
Temel İlke İhlali	Güvenilirlik, saydamlık
Sorun İle İlgili Politika Önerisi	Özellikle pazarlık ihalelerinde isteklilerin sağlıklı bir teklif hazırlayarak istenen belgelerle ihaleye iştirak edebilecekleri makul bir süre verilmesi gerekmektedir.

Örnek kararda; isteklinin ihale adının idare tarafından ihale teminat mektubunda yanlış yazıldığı gerekçesiyle değerlendirme dışı bırakıldığı görülmektedir. Yapılan incelemede; İdare tarafından ihale dokümanı kapsamında isteklilere verilen geçici teminat mektubunun standart şekli incelendiğinde, ihale adının "Edilen 2019 Yaz Kampları için Kamp Organizasyon hizmet alımı" olarak ifade edildiği görülmektedir. Başvuru sahibi istekli tarafından ibraz edilen geçici teminatta, işin adında "Edilen" ibaresi yer almamakta, "yaz kampları" yerine "yaz ve güz kampları" ibaresi yer almaktadır. Bu iki kelime dışında idarenin ismi, geçerlilik süresi ve tutarı ile ilgili uygun bir teminat mektubu sunduğu görülmüştür.

Yukarıda belirtilen hususlar dikkate alındığında; İdare tarafından iptal edilen ihalenin bir gün sonra pazarlık usulü ile yapılmak üzere davet edildiği, davet tarihi ile

ihale tarihi arasında iş günü olmadığı görülmüştür. Aynı işin adının değiştirildiği ve isteklilere yeni ihale için teminat mektubu almaları için yeterli süre verilmediği kanaatine varıldığından ihalenin iptal edilmesine karar verilmiştir.

3.6.1.6.7. Geçici Teminat Mektubunun Delgeçle Delinmesi Sonucu Belgede Tahribat Yapılmış Olması

Teminat mektupları kıymetli evrak olduğundan, mektubun geçerliliği ve kapsamı ile teminat mektuplarında öngörülen risk, idare alacaklarının tahsilinde herhangi bir tereddüt yaratmamalıdır. Bu hususta geçici teminatın Kanun ve Yönetmelik hükümleri ile İdari Şartname düzenlemelerine uygun olması ve idarenin usulsüz teminatları kabul etmemesi gerektiğine ilişkin örnek kurul kararı aşağıda yer almaktadır.

İhale Usulü	Açık
İhale Konusu	Yapım İşi
İhaleyi Yapan İdare	Yerel Yönetimler
Karar No	2019/UY.II-764
İtiraz Edilen Bilgi/Belge Konu	Geçici Teminat
İtiraz Özeti	İhalede sundukları geçici teminat mektubunun delgeçle delindiği ve bazı harflerin okunmadığı gerekçe gösterilerek tekliflerinin değerlendirme dışı bırakılmasının mevzuata aykırı olduğu,
Genel Hukuk Kuralı	“Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği’nin “Teminatlar” başlıklı 56’ncı maddesinde “Tekliflerin değerlendirilmesi” başlıklı 31’inci maddesinde “31.1. Tekliflerin değerlendirilmesinde, öncelikle belgeleri eksik olduğu veya teklif mektubu ile geçici teminatı usulüne uygun olmadığı ilk oturumda tespit edilen isteklilerin tekliflerinin değerlendirme dışı bırakılmasına karar verilir. ...” düzenlemesi yer almaktadır.”
Karar Sonucu	Düzeltilici işlem tesis edilmesine karar verilmiştir.
Temel İlke İhlali	Eşit muamele ilkesi
Sorun İle İlgili Politika Önerisi	E-ihalelerde teklif kapsamında sunulması zorunlu olan belgelerden geçici teminatın da elektronik olarak düzenlenmesi geçici teminatta standart dışı değişiklik yapılmasını engelleyebilir.

Örnek kararda; İstekli tarafından ibraz edilen geçici teminatın ihale komisyonu tarafından uygun görülmemesi nedeni olarak teminat mektubunun 4 ayrı yerden delinmiş olduğu ve bu nedenle bazı harflerin okunamadığı gösterilmiştir. Değerli evrakları yok ederek "geçersizdir" anlamına gelen delgi ile delme işleminin harf kaybına neden olduğu ve belgenin okunmasını engellediği komisyon kararında vurgulanmıştır.

Tutar ve süre bakımından uygun bulunan teminat mektubunun standart formdaki tüm unsurları içerdği görülmüş, teminat mektubunun dosyaya eklenmek üzere zımbalanan kısmında "nakden ve tamamen" ibaresindeki "ve" kelimesinin silinmiş olduğu ancak bu durum belgenin okunmasını ve içeriğini etkilemediği Kurul tarafından kararlaştırılmıştır.

3.6.1.6.8. Geçici Teminatın Banka Eft/Havale Yoluyla İdare Hesabına Yatırılması

Banka teminat mektubu dışında teminat olarak kabul edilecek değerler arasında yer alan ve diğer kıymetli evraklardan farklı olarak banka aracılığıyla idarenin hesabına aktarılabilen tedavüldeki Türk Parası'nın muhasebeye yatırılması zorunludur. 4734 sayılı Kanunun 34'üncü maddesi ile teminat tutarının bankalar aracılığıyla idari hesaplara aktarılmasına ilişkin usul ve şartlara ilişkin ikincil mevzuatta ayrı bir düzenleme yapılmamıştır. Geçici teminatın havale yoluyla yatırılmasının amacı dolaşımdaki Türk parasını idari vezneye taşımanın zorluğu, ihaleye katılım kolaylığı, teklif vermek isteyenler için zaman kaybı vb. sorunlarla karşı karşıya kalınmamasıdır. Dolayısıyla 4734 sayılı Kanun hükmünün, katılım ve rekabet gibi hususlar dikkate alınarak, geçici teminatın bankalar aracılığıyla idari hesaplara yatırılmasına engel olmadığına dair verilen örnek kurul kararı aşağıda sunulmuştur.

İhale Usulü	Açık
İhale Konusu	Bakım Onarım İşi
İhaleyi Yapan İdare	Sağlık Kurumu
Karar No	2015/UY.III-1754
İtiraz Edilen Bilgi/Belge Konu	Geçici Teminat
İtiraz Özeti	Geçici teminatının Defterdarlık Muhasebe Müdürlüğüne yatırılması gerekirken İdarenin Vakıfbank Şubesi'ndeki hesaba nakit olarak yatırıldığı ihale sırasında beyan edildiği, İdari Şartname' de geçici teminatın Defterdarlık Muhasebe Müdürlüğüne yatırılacağına ilişkin açık düzenleme yer aldığı,
Genel Hukuk Kuralı	"İdari Şartnamenin Geçici teminatın teslim yeri başlıklı 28'inci maddesinde "28.1. Teminat mektupları, teklifle birlikte zarf içinde İdareye sunulur. 28.2. Teminat mektupları dışındaki teminatların Erzincan Defterdarlık Muhasebe Müdürlüğüne yatırılması ve makbuzlarının teklif zarfının içinde sunulması gerekir." düzenlemesi yer almaktadır."
Karar Sonucu	Düzeltilici işlem tesis edilmesine karar verilmiştir.
Temel İlke İhlali	Eşit muamele ilkesi
Sorun İle İlgili Politika Önerisi	Mevzuatta yer almayan uygulama boşlukları ile ilgili Kurum tarafından interaktif danışmanlık hizmeti sunulması tereddütler nedeniyle ihale sürecinin uzamasını engelleyebilir.

Örnek kararda; İhaleyi kazanan istekliye ait geçici teminat olarak belirlenen tutardaki paranın ihale tarihinden sonraki tarih olan 29.05.2015 (ihale tarihi 27.05.2015) tarihinde idare hesabına aktarıldığı anlaşıldığından, bu paranın geçici teminat olarak kabul edilemeyeceği kanaatine varılmış, söz konusu isteklinin teklifi değerlendirme dışı bırakılması kararlaştırılmıştır.

Geçici teminata dair sorun ve öneriler şu şekilde özetlenebilir; e-ihalede, ihale tarihinden sonra düzenlenmiş teminat mektubu, geçici teminatın iadesinde vergi borcu ve sgk pirim borcuna dair belge istenilmesi, geçici teminatın ne kadarının gelir kaydedileceği, geçici teminat mektubuna ait standart formdaki ibarelerin değiştirilmesi, geçici teminat mektubunda şirket unvanının eksik yazılmış olması, geçici teminat mektubunun ilan/davet tarihinden önce düzenlenmesi, geçici teminat mektubunun delgeçle delinmesi sonucu belgede tahrifat yapılmış olması, geçici teminatın banka eft/havale yoluyla idare hesabına yatırılması gibi hususlar ihtilafa konu olmaktadır.

Mevzuatta yer almayan uygulama boşlukları ile ilgili Kurum tarafından interaktif danışmanlık hizmeti sunulması tereddütler nedeniyle ihale sürecinin uzamasını engelleyebilir. Tip şartnameler haricinde dokümana eklenen düzenlemelerin mevzuata aykırılığı idarelerce denetlenerek bu konuda eğitimler yenilenmelidir. E-ihalelerde teklif kapsamında sunulması zorunlu olan belgelerden geçici teminatın da elektronik olarak düzenlenmesi geçici teminata standart dışı değişiklik yapılmasını engelleyebilir. Özellikle pazarlık ihalelerinde isteklilerin sağlıklı bir teklif hazırlayarak istenen belgelerle ihaleye iştirak edebilecekleri makul bir süre verilmesi gerekmektedir.

3.6.1.7. Teklif Fiyata Dahil Giderler

4734 sayılı kanun kapsamında yapılacak ihalelerde kullanılacak Tip İdari Şartnamenin 7'nci maddesinde teklife dâhil edilecek giderler "Teklif bedeline dâhil olan giderler" başlığı altında belirtilmiştir. Bu madde kapsamında isteklilerin sözleşmenin uygulanması sırasında ödeyecekleri her türlü vergi, resim, harç ve benzeri giderler, nakliye, nakliye ve her türlü sigorta giderleri teklif fiyatına dâhildir. Bu maddede yer alan gider kalemlerinde artış olması veya benzeri yeni gider kalemlerinin ortaya çıkması halinde, teklif edilen fiyatın bu artış veya farkı karşılayacak payı kapsadığı kabul edilmektedir.

İhale bedeline dâhil edilecek giderler idari şartnamede, bunların uygulanmasına ilişkin hükümler ise teknik şartnamede yer alacaktır. Teklife dahil edilecek giderler teknik şartnameye eklenmeyecek ve teknik şartnamenin idari şartname hükümlerine aykırı herhangi bir husus içermemesi esas olacaktır (Kamu İhale Genel Tebliği, 2005, 78, 21).

İhale sürecinde teklif fiyata dahil edilecek giderlere ilişkin tereddütler ve itiraza neden olabilecek hususlar bu başlık altında toplanmıştır.

Tablo 3.14: Teklif Fiyata Dahil Gidere Dayalı Sorun Alanları

Kamu İhalelerinde Teklif Fiyata Dahil Gidere Dayalı Sorun Alanları
• Teklif fiyata dâhil giderlerde belirsizlik olmaması • Başka bir ihaleye konu edilebilecek bir ihtiyacın teklif fiyata edilmesi, • Yükleniciden kaynaklı fesihlerde, sonraki alım zararlarının yükleniciden tazmin edileceği düzenlemesi • Miadı dolan ürünlerin değişimi konusunda belirsizlik olması • Bakım esnasında gerekli olması halinde parça değişikliğinin olması • İhale konusu işte çalışan personel giderinin teklif fiyata dahil edilmemesi

Kaynak: Kamu İhale Kurul kararları kullanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

İsteklilerin teklifini oluşturmak için dikkate almaları gereken maliyet unsurlarının idarelerce idari şartnamenin teklif fiyata dahil giderler kısmında açıkça yazması gerekmektedir. İdareler tarafından hazırlanan teknik şartnamelerde işin yürütülmesine dair tarif ile nelerin teklif fiyata dahil edileceği de yer almaktadır. Ancak idari şartnameyi hazırlayan kişilerin teknik şartnameyi hazırlayanlardan farklı olması, teknik şartnamedeki teklif fiyata dahil giderlerin açıkça yazılması yerine “firma temin edecektir” gibi belirsiz düzenlemeler nedeniyle teklif fiyata dahil edilecek giderlerde tereddütler yaşanmaktadır. Teklif fiyata dahil edilerek idari şartnamede düzenlenmeyen hiçbir husus yükleniciden bedelsiz talep edilemeyecektir. Bu konudaki düzenlemelerde yapılan eksiklik ve hataların düzeltici işlem ile giderilmesi mümkün bulunmadığından ihaleler genellikle iptal olmaktadır.

3.6.1.7.1. Teklif Fiyata Dâhil Giderlerde Belirsizlik Olmaması

İdarelerce düzenlenen idari şartname ve teknik şartname hükümlerinde, isteklilerce hangi giderlerin teklif fiyata dahil edileceği ve giderlerin hesaplanmasında belirsizlik olmaması, isteklileri tereddütte bırakacak düzenlemeler içermemesi esastır. Teklif fiyata dahil giderler arasında sayılmayan fakat ihale dokümanında yer alan bazı maliyetlerin belirsizliği nedeniyle verilen örnek iptal kararı aşağıda yer almaktadır.

İhale Usulü	Açık İhale
İhale Konusu	Yemek Hizmet Alımı
İhaleyi Yapan İdare	Sağlık Kurumu
Karar No	2019/UH.I-10
İtiraz Edilen Bilgi/Belge Konu	Teklif Fiyata Dahil Giderler
İtiraz Özeti	Teknik Şartname'nin "Hizmetin ifa yeri" başlıklı 2'nci maddesinde yer alan düzenlemede iki ayrı mutfak kurulacağını anlaşıldığı, birinin Demre Devlet Hastanesi'nin kendi yemekhanesinde diğeri ise idarenin göstereceği yerdeki kurulacak olan mutfak olarak belirtildiği, yeni kurulacak mutfaktaki giderlerin nelerden oluştuğu ve giderleri kimin karşılayacağını idarece düzenlenmediği
Genel Hukuk Kuralı	<i>"İdari Şartnamenin "Teklif fiyata dahil olan giderler" başlıklı 25'inci maddesinde Hizmetin yürütülmesi için yemek hizmeti alımında 26 gün üzerinden bütün sağlık tesisleri için brüt yol ücreti 7,27-TL ulaşım, sözleşme giderleri ve genel giderler, kullanılacak her türlü makine-ekipman ile sarf malzeme (Gıda Malzemeleri, temizlik malzemeleri, gaz, su, elektrik, giyim, ilaçlama, hizmet içi eğitim, iş sağlığı ve güvenliği eğitimi vb.) ile ihale dokümanında belirtilen hususlarla ilgili tüm giderler, isteklilerce teklif edilecek fiyata dahildir..." düzenlemesine yer verilmiştir."</i>
Karar Sonucu	İhalenin iptal edilmesine karar verilmiştir.
Temel İlke İhlali	Saydamlık ilkesi
Sorun İle İlgili Politika Önerisi	Teklif fiyata dahil her giderin idarelerce yaklaşık maliyet hesabına da dahil edilmesi gerekmektedir. Bu yüzden teklif fiyata dahil giderler için teklif cetvelinde açılan bir satırda bu giderlerin gösterilmesi hem idareler açısından hem de istekliler açısından tereddütleri giderebilir.

Örnek kararda; İhale konusu için niteliğinden dolayı yemeklerin pişirileceği mutfakların kullanımından oluşacak elektrik, su ve doğalgaz gibi giderlerin teklif bedeline dahil olduğu ve bu giderlerin İdari Şartnamede düzenlendiği görülmektedir. İdareye Bağlı Ek Hizmet Binasında İdare tarafından gösterilecek yerde yeni kurulacak mutfaklarda işin yapılacağı ihale dokümanında düzenlenmiştir. Yeni kurulan mutfağın kuruluş tarihi belirtilmemiş olup, başlangıç tarihi itibarıyla mutfağın kurulacağı ve mutfağın faaliyete geçeceği varsayılsa bile, kurulacak mutfağın kapasitesi ve büyüklüğü, müteahhit ve idare tarafından temin edilecek demirbaş ve malzeme gibi giderlerin miktarı ve niteliği konusunda belirsizlik bulunduğundan bahsi geçen gider kaleminin istekliler tarafından oluşturulacak teklifin bileşimini etkileyebileceğinden ihalenin iptaline karar verilmiştir.

3.6.1.7.2. Başka Bir İhaleye Konu Edilebilecek Bir İhtiyacın Teklif Fiyata Edilmesi

4734 sayılı Kanunun 5'inci maddesindeki hüküm uyarınca mal alımı, hizmet alımı ve yapım işlerinin aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olmadıkça birlikte ihale edilemeyeceği anlaşılmaktadır. Ancak, söz konusu ihalelerin birlikte ihale edilmesinde aralarındaki doğal bağın yanı sıra 4734 sayılı Kanunun diğer esasları açısından da bir değerlendirme yapılması ve bu hususun hiçbir şekilde şüpheye mahal verilmeksizin ortaya konulmasından sonra ihaleler birlikte yapılması gerektiğine dair örnek kurul kararı aşağıda yer almaktadır.

İhale Usulü	Açık İhale
İhale Konusu	Araç Kiralama Hizmet Alımı
İhaleyi Yapan İdare	Yerel Yönetimler
Karar No	2019/UH.I-1130
İtiraz Edilen Bilgi/Belge Konu	Teklif Fiyata Dahil Giderler
İtiraz Özeti	İhale dokümanında yer alan düzenlemeler uyarınca beton soket imalatının yapım işi, yer altı konteynerinin ise mal alımı niteliğinde olduğu, söz konusu işler arasında doğal bir bağlantı olmadığı ve bu hususun Kamu İhale Kanunu'nun 5'inci maddesine aykırı olduğu
Genel Hukuk Kuralı	"4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Temel ilkeler" başlıklı 5'inci maddesinde "İdareler, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur. Aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olmadığı sürece mal alımı, hizmet alımı ve yapım işleri bir arada ihale edilemez."
Karar Sonucu	İhalenin iptal edilmesine karar verilmiştir.
Temel İlke İhlali	Mal, hizmet ve yapım işleri bir arada ihale edilmemesi
Sorun İle İlgili Politika Önerisi	Mal, hizmet ve yapım işinin bir arada ihale edilmesinin zorunlu olduğu durumlar bir prosedüre tabi tutularak ön izin veya limit sınırlaması vb bir düzenleme getirilebilir.

Örnek kararda; Araç kiralama hizmet alımı olan ihalenin yaklaşık maliyet unsurları arasında yer alan yeraltı çöp konteynerlerinin maliyetinin, ihale konusu işin orantılı olarak büyük bir kısmını teşkil etmese de sayısal olarak başka bir ihalenin konusunu oluşturacak boyuttadır. Bununla birlikte konteynerlerin diğer işlerden ayrı olarak satın alınmasının sadece konteyner tedarikçilerinin ihaleye katılımı açısından faydalı olabileceği anlaşılmaktadır. Nitekim söz konusu ihalede 19 adet ihale dokümanı alınmış olmasına rağmen, ihaleye sadece iki isteklinin katılması ve tek geçerli teklifin bulunması rekabet koşullarını sağlanamayan ihalenin iptal edilmesi gerektiği sonucuna varılmıştır.

3.6.1.7.3. Yükleniciden Kaynaklı Fesihlerde, Sonraki Alım Zararlarının Yükleniciden Tazmin Edileceği Düzenlemesi

İsteklilerce işin ifasının doküman düzenlemelerine uygun şekilde yerine getirilmediğinin tespiti halinde idareler tarafından uygulanacak olan yaptırımlar kamu ihale mevzuatında ve sözleşmenin fesih başlıklı maddelerinde açıkça belirtilmektedir. İstekli kusurundan kaynaklı fesihlerden sonra idarenin yeni bir ihale nedeniyle uğrayacağı zararın istekliden tazmin edileceğine dair düzenleme karşısında verilen örnek kurul kararı aşağıda yer almaktadır.

İhale Usulü	Açık İhale
İhale Konusu	Yemek Hizmet Alımı
İhaleyi Yapan İdare	Diğer İdareler
Karar No	2019/UH.II-330
İtiraz Edilen Bilgi/Belge Konu	Teklif Fiyata Dahil Giderler
İtiraz Özeti	Sözleşme Tasarısı'nın "Cezalar ve Sözleşmenin Feshi" başlıklı 16'ncı maddesinde yapılan düzenlemenin mevzuata aykırı olduğu, belirtilen düzenlemede sözleşmenin feshedilmesi durumunda yeni yapılacak alımdan doğan fiyat farkının yükleniciye ait olacağının belirtildiği, ancak sözleşmesi feshedilen bir yüklenicinin hiçbir şekilde dahil olmadığı bir alımdan sorumlu tutulmasının mevzuata aykırı olduğu
Genel Hukuk Kuralı	"Hizmet İşleri Genel Şartnamesinin "Yüklenicinin Genel Sorumlulukları" başlıklı 6'ncı maddesinde "Yüklenici, işleri gereken özen ve ihtimamı göstererek planlayacak, projelendirecek (sözleşmede öngörüldüğü şekilde), yürütecek, tamamlayacak ve işlerde olabilecek kusurları sözleşme hükümlerine uygun olarak giderecektir... Yüklenici, bu Genel Şartnamede öngörülen yükümlülük ve yasakları ihlâl ederek idareye veya üçüncü kişilere verdiği zarardan dolayı bizzat sorumludur." Hükümü"
Karar Sonucu	İhalenin iptal edilmesine karar verilmiştir.
Temel İlke İhlali	Saydamlık
Sorun İle İlgili Politika Önerisi	İsteklilerin teklif oluşturmada tereddüt yaşayabileceği veya teklif fiyata dahil giderlerde belirsizlik oluşturacak düzenlemelerin yapılmaması ile ilgili eğitimler yenilenmelidir.

Örnek kararda; ihale teknik şartnamesinde yer alan "...yeni alımdan kaynaklanan fiyat farkı yükleniciye aittir..." düzenlemesinin sadece sözleşmenin feshi ile ilgili olmadığı, sözleşmenin feshi sonrasında ayrı bir ihale ile yapılacak alımlar için de yükleniciye mali sorumluluk yüklediği görülmektedir. Yükleniciden kaynaklanan nedenlerle sözleşmenin feshi sonrasında yapılacak farklı bir satın almanın sebep olacağı zararın tazmininin genel hükümlere göre idare tarafından ayrıca dava konusu olabileceği anlaşıldığından bu düzenlemenin mevzuata aykırılığı nedeniyle ihalenin iptal edilmesi kararlaştırılmıştır.

3.6.1.7.4. Miadı Dolan Ürünlerin Değişimi Konusunda Belirsizlik Olması

Teklif fiyata dahil giderlere ilişkin teknik şartnamelerde işin yürütülmesi için gerekli her türlü giderin istekliler tarafından karşılanacağına dair çok genel ifadeler kullanıldığı görülmektedir. Teknik şartnamelerde düzenlenen teklif fiyata dahil giderlerin; isteklilerin sağlıklı teklif oluşturabilmelerini engelleyebilecek ve sözleşmenin ifasında isteklileri haksız zarara uğratabilecek nitelikte olmamasına dikkat edilmelidir. Bu hususta teklif hazırlamayı etkileyebilecek sınırsız düzenleme nedeniyle verilen örnek kurul kararı aşağıda yer almaktadır.

İhale Usulü	Açık İhale
İhale Konusu	Test Hizmet Alımı
İhaleyi Yapan İdare	Sağlık Kurumu
Karar No	2019/UH.II-726
İtiraz Edilen Bilgi/Belge Konu	Teklif Fiyata Dahil Giderler
İtiraz Özeti	Teklif edilen ürünlerin miadı en az 6 ay miadlı olmalıdır. Miadı yaklaşan kitler, miad bitiminden 3 ay önceden haber vermek koşulu ile daha uzun miatlılarla değiştirilecektir.” düzenlemesinin, kitlerin hastane idaresinin isteği doğrultusunda yüklenici tarafından teslim edileceği, kitlerin tüketim miktarının ve stok yönetiminin takip edilmesi ve stok durumuna göre sipariş verilmesinin hastane idaresinin sorumluluğunda olduğu
Genel Hukuk Kuralı	“Sözleşme tasarısının “Sözleşme bedeline dahil olan giderler” başlıklı 7’nci maddesinde “7.1. Taahhüdün (ilave işler nedeniyle meydana gelebilecek artışlar dahil) yerine getirilmesine ilişkin sözleşmenin uygulaması sırasında, ilgili mevzuat gereğince yapılacak ulaşım, sigorta, vergi, resim harç ve hizmet sunumu sırasında oluşan tüm giderler teklif edilecek fiyata dahildir. Teknik şartnamede belirtilen her türlü cihaz, cihazların bakım, kalibrasyon v.b. giderleri, sarf malzemeler ve diğer giderler sözleşme bedeline dahildir.” Düzenlemesi”
Karar Sonucu	İhalenin iptal edilmesine karar verilmiştir.
Temel İlke İhlali	İhtiyacın uygun şartlarda ve zamanında temini
Sorun İle İlgili Politika Önerisi	İdarelerce ihtiyaçların temininde yaşanabilecek risklerin tamamının yüklenici üzerine bırakılması, teklif verilen tutarın artmasına neden olacağından idarelerce alınabilecek önlemler ile risklerin azaltılması yoluna gidilmelidir.

Örnek kararda; İhale kapsamında satın alınacak toplam kit adedinin yer aldığı ve teslim edilecek kit miktarının idare tarafından belirleneceği öngörülmüştür. İdarenin istekliden istediği kadar kit isteyebileceği ve kullanım oranlarına göre zamanında tüketilmeyen kitlerin son kullanma tarihinden 3 ay önce yükleniciye bildirilerek yenisi ile değiştirilmesine dair düzenleme bulunmaktadır. Sözleşmenin ifasında bu düzenlemenin istekliler açısından belirsiz olması, yükleniciden kaynaklanmayan yanlış stok yönetimi gibi uygulamalar nedeniyle yükleniciye ek sorumluluklar yüklenebilir. Başka bir deyişle, kendisinden kaynaklanmayan nedenlerle, istekliler tarafından idareye teklif edilen kit miktarından daha fazla kit teslimi ile sonuçlanabilir. Söz

konusu düzenlemenin yüklenici aleyhine yorumlanabileceği, süresiz ve sınırsız olduğu ve ihalelerde isteklilerin sağlıklı teklif vermelerini engellediği anlaşılmaktadır.

3.6.1.7.5. Bakım Esnasında Gerekli Olması Halinde Parça Değişikliğinin Olması

Bakım ve onarım işlerinde düzenlenen idari ve teknik şartnamede yapılacak işlemler, periyodu, ihale kapsamında değiştirilecek ürünlere ait bilgilerin yer alması sağlıklı bir teklif oluşturabilmenin ön şartlarından biridir. Düzenlenen şartnamelerde, bakım yapılması ve gerekli olması halinde bu parçaların ve malzemelerin yenileri ile değiştirilip değiştirilmeyeceği hususunun öngörülebilir olması, maliyet hesaplamasına ilişkin belirsizliğin bulunmamasına dikkat edilmelidir. Bu hususta verilen örnek kurul kararı aşağıda yer almaktadır.

İhale Usulü	Açık İhale
İhale Konusu	Bakım Ve Temizlik
İhaleyi Yapan İdare	Yerel Yönetimler
Karar No	2019/UH.İ-734
İtiraz Edilen Bilgi/Belge Konu	Teklif Fiyata Dahil Giderler
İtiraz Özeti	Teknik Şartname'nin 3.7'nci maddesindeki "...j) Yüklenici yerinden sökerek bakım veya onarım için götürmesi gereken elektrik motoru, pompa vs. gibi makinelerin bakımı veya onarımlarının her bir havuz için ihtiyaç olması halinde bir defaya mahsus bütün giderleri kendisine ait olacak şekilde yapmak zorundadır ..." şeklindeki düzenlemenin teklif fiyatın hazırlanmasına engel nitelikte olduğu
Genel Hukuk Kuralı	"İdari Şartname'nin "İşin yapılacağı yerin görülmesi" başlıklı 12'nci maddesinde "12.1. İşin yapılacağı yeri ve çevresini gezmek, inceleme yapmak, teklifini hazırlamak ve taahhüde girmek için gerekli olabilecek tüm bilgileri temin etmek isteklinin sorumluluğundadır. İşyeri ve çevresinin görülmesiyle ilgili bütün masraflar istekliye aittir. 12.2. İstekli, işin yapılacağı yeri ve çevresini gezmekle; işyerinin şekline ve mahiyetine, iklim şartlarına, işinin gerçekleştirilebilmesi için yapılması gerekli çalışmaların ve kullanılacak malzemelerin miktar ve türü ile işyerine ulaşım ve şantiye kurmak için gerekli hususlarda maliyet ve zaman bakımından bilgi edinmiş; teklifini etkileyebilecek riskler, olağüstü durumlar ve benzeri diğer unsurlara ilişkin gerekli her türlü bilgiyi almış sayılır."
Karar Sonucu	İhalenin iptal edilmesine karar verilmiştir.
Temel İlke İhlali	İhtiyacın uygun şartlarda ve zamanında temini
Sorun İle İlgili Politika Önerisi	Teklif fiyata dahil giderlere ilişkin düzenlemelerde isteklilerin tekliflerini sağlıklı hesaplayabilmesi için hesaplanabilir, somut ve sınırları belirli olan giderler öngörülmelidir.

Örnek kararda; Birçok süs havuzunda elektrik motoru ve pompasının sökölüp başka bir yere götürülmesi teknik şartnamede "...elektrik motoru, pompa vb. bakım veya onarım için yüklenici tarafından sökölüp alınması gerekir. Her bir havuz için bu tür makinelerin bakım veya onarımına ihtiyaç duyulursa, masrafları kendisine ait olmak üzere bir defaya mahsus kendisi karşılamak zorundadır..." düzenlemesi yer

almaktadır. İhale konusu iş kapsamında çok sayıda süs havuzu temizliğinin olduğu, yüklenicinin basit arızaları gidermekle yükümlü olduğu ancak Teknik Şartname'deki düzenlemelerin elektrik motorunun ve pompanın değiştirilmesine imkan tanıdığı anlaşıldığından bu düzenlemenin teklifin hazırlanmasını engelleyeceğine karar verilmiştir.

3.6.1.7.6. İhale Konusu İşte Çalışan Personel Giderinin Teklif Fiyata Dahil Edilmesi

Kamu İhale Genel Tebliği'ne göre, personel istihdamına dayalı olmayan bir hizmet alımı için ihale dokümanında yer alan haftalık çalışma saatlerinin tamamını ihale konusu iş için harcayacak personel sayısının bulunması halinde, işçilik giderleri de teklif fiyata dahil giderler arasında yer almalıdır. Bu ihalelerin personel istihdamına dayalı bir hizmet alımı olarak değerlendirilemeyeceği, ancak işçilik maliyetlerinin teklif fiyatına dahil edilen giderler arasında yer alması gerekmektedir.

İhale Usulü	Açık İhale
İhale Konusu	Katı Atık Nakliyesi
İhaleyi Yapan İdare	Yerel Yönetimler
Karar No	2010/UH.III-1396
İtiraz Edilen Bilgi/Belge Konu	Teklif Fiyata Dahil Giderler
İtiraz Özeti	İhale konusu işe ait idari şartnamenin 7.5.2'nci maddesinde çalıştırılacak personelin sayısı ve nitelikleri belirtilmesine rağmen, teklif fiyata dahil masraflar arasında işçilik giderlerine, kısa vadeli sigorta prim oranına yer verilmediği, bu durumun Kamu ihale Genel Tebliğine aykırı olduğu
Genel Hukuk Kuralı	<i>"Kamu İhale Genel Tebliğinin "Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımlarında Teklif Fiyata Dahil Olacak Giderler" 78.3 üncü maddesinde yer alan; "...makine ve ekipman ile araçlar ve/veya akaryakıtın yüklenici tarafından sağlanacağı çöp toplama ve nakline ilişkin hizmetler personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı olarak değerlendirilmeyecektir. Ancak, personel çalıştırılmasına dayalı olmayan bir hizmet alımına ilişkin ihale dokümanında haftalık çalışma saatlerinin tamamını idarede geçirecek personel sayısının belirlenmesi hallerde teklif fiyata dahil giderler arasında işçilik giderine yer verilmesi gerekmektedir." açıklaması çerçevesinde, başvuru konusu ihalenin personel çalıştırılmasına dayalı bir hizmet alımı olarak değerlendirilemeyeceği ancak, teklif fiyata dahil giderler arasında işçilik giderine yer verilmesi gerektiği anlaşılmıştır."</i>
Karar Sonucu	İhalenin iptal edilmesine karar verilmiştir.
Temel İlke İhlali	Saydamlık
Sorun İle İlgili Politika Önerisi	Teklif fiyata dahil giderler ihale öncesi hazırlık işlemlerinin önemli bir bölümü olarak titizlikle hazırlanması gerekmektedir. Burada yapılacak mevzuat dışı bir düzenleme ihalelerin iptal edilmesi ile sonuçlandığı görülmektedir. Bu sebeple bu konuda görev alan personelin eğitimleri düzenli bir şekilde verilmelidir.

Örnek kararda; ihalenin "ton" üzerinde birim fiyat teklifi alınarak gerçekleştirilmesine rağmen, istihdam edilecek personel sayısı dikkate alındığında personel giderlerinin teklif bedeli içinde önemli bir unsur olduğu görülmektedir. Kısa vadeli sigorta prim oranının ihale dokümanında belirtilmemesinin, teklif fiyatlarının belirlenmesinde ve Sosyal Güvenlik mevzuatına göre yüklenicinin sorumlu olduğu işveren sigorta primi tutarının belirlenmesinde tereddütlere yol açabileceği anlaşılmıştır.

3.6.1.8. Diğer Belgeler

İhalelerin iptaline veya düzeltici işlem tesis edilmesine neden olan belgelerden bir önceki bölümde yer almayan; ihale ilanı, faaliyet belgesi, bilanço, imza sirküleri, kalite-standartta ilişkin belgeler, kapasite belgeleri, katalog veya teknik doküman, ortaklık yapısına ait belge, yetki belgesi gibi belgeler bu başlık altında incelenecektir.

İhale ilan sürelerinin belirlenmesinde yaklaşık maliyeti eşik değerlere eşit veya aşan ihaleler ile yaklaşık maliyeti eşik değerlerin altında olan ihaleler olmak üzere iki tür ayırım yapılmıştır. Bu kapsamda, ihalelerde açıklık ve rekabeti sağlamak ve isteklilere sorumluluk taşıyan gerçekçi teklifler hazırlayabilmeleri için yeterli hazırlık süresi tanımak amacıyla ihale usul ve sınırlarına göre farklı ilan süreleri belirlenmiştir. İhale ilan süreleri ve esaslarının açıklandığı söz konusu yönetmelikte, söz konusu ilan araçları aşağıdaki şekilde belirtilmiştir.

- Kamu Alımları Bülteni,
- Yerel gazeteler,
- İhalenin yapılacağı yerde gazete olmaması durumunda, devlet ve belediye binalarının ilan panoları ile belediye medyası,
- Türkiye genelinde dağıtılan gazeteler,
- İnternet (Kurumun kendi web sitesi - isteğe bağlı),
- Uluslararası gönderme araçları (Örneğin yabancı gazeteler-isteğe bağlı),

- Bilgi işlem ağı-İntranet (Elektronik Kamu Alımları Platformu), Bu Kanunun 13'üncü maddesi uyarınca yapılacak tüm duyuruların Elektronik Kamu Alımları Platformu'nda da yayınlanması zorunludur.

İlanların elektronik ortamda hazırlanıp gönderilmesi halinde, açık ihale usulü ile yapılacak ihaleler için öngörülen eşik değere eşit veya bu değeri aşan ihaleler için öngörülen 40 günlük ilan süresi 7 gün kısaltılabilir. Ancak, Elektronik Kamu Alımları Platformu üzerinden ihale ve ön yeterlik belgelerine doğrudan erişim sağlanması halinde, açık ihale usulü ile yapılacak ihalelerde, eşik değere eşit veya daha fazla teklif için 40 günlük ilan süresi 5 gün kısaltılabilir.

İlan süresinin hesaplanmasında ilan yayım günü esas alınır, ihale tarihi veya son başvuru tarihi dikkate alınmaz. İlan sürelerine uyulması için duyuru metinlerinin duyuruya kadar geçecek süre dikkate alınarak duyurunun yapılacağı yerlere gönderilmesi zorunludur. İhale için belirlenen tarihin tatil gününe rastlaması halinde yeniden ilana gerek kalmaksızın tatili takip eden ilk iş günü aynı yer ve saatte ihale yapılır ve bu saate kadar verilen teklifler kabul edilir. İhale zamanı çalışma saatleri dikkate alınarak belirlenir. İlandan sonra mesai saatleri değişse bile ihale ilan edilen saatte yapılır (Kamu İhale Kanunu, 2002, 13).

Diğer belgeler ile ilgili kurula itirazen şikâyeteye konu olan hususlar aşağıda başlıklar halinde sunulmuştur.

Tablo 3.15: Diğer Belgelere Dayalı Sorun Alanları

Kamu İhalelerinde Diğer Belgelere Dayalı Sorun Alanları
• İhale ilanında yapılan değişikliğin yazı ile bildirim yapılması • İhale ilanındaki bir hususun düzeltme ilanı yapılmaksızın zeyilname yaparak değiştirilmesi • Zeyilnamenin EKAP'a kaydedilmemeden tüm doküman alanlara gönderilmesi • Faaliyet Konularının İhale konusu işi kapsamaması • Faaliyet alanı tespitinde alt faaliyet konularının dikkate alınmaması

Kaynak: Kamu İhale Kurul kararları kullanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

Bu aşamaya kadar belirli bir sıklıkta yer alan belgelerin dışında kalan diğer belgeler bu başlık altında toplanmıştır. İhale ilanı, faaliyet belgesi, tebligat hususları gibi konularda yaşanan sorunlar özetlenmiştir.

3.6.1.8.1. İhale İlanında Yapılan Değişikliğin Yazı İle Bildirim Yapılması

İhale dokümanları arasında mevzuata aykırı bir düzenlemeyi veya şartnameler arasındaki çelişkiyi ortadan kaldırmak, istekli olabileceklerin ihaleye katılımını ve rekabeti arttırmak amacıyla ihale dokümanlarında değişiklik yapılabileceği ihale uygulama yönetmeliklerinde hüküm altına alınmıştır. İhale dokümanındaki değişikliklerin zeyilname düzenleyerek yapılması, ilana yansıyan hükümlerdeki değişikliklerinde düzeltme ilanı ile gerçekleştirilmesi esastır.

İhale Usulü	Açık İhale
İhale Konusu	Yemek Hizmet Alımı
İhaleyi Yapan İdare	Milli Eğitim
Karar No	2019/UH.I-1133
İtiraz Edilen Bilgi/Belge Konu	İhale İlanı
İtiraz Özeti	İdari ve Teknik Şartname 'de idare tarafından 2 maddede, 26.07.2019 tarihinde açıklama bildirimi başlığı altında yazıyla düzenlemeye gidildiği, 28.07.2019 tarihinde idarece yapılan açıklama bildirimine konu hususların ancak zeyilname ile giderilmesi gerektiği
Genel Hukuk Kuralı	<i>"Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin "İhale ve ön yeterlik dokümanında değişiklik veya açıklama yapılması" başlıklı 26'ncı maddesinde "(1) İlan yapıldıktan sonra ihale ve ön yeterlik dokümanında değişiklik yapılmaması esastır. Değişiklik yapılması zorunlu olursa, bunu gerektiren sebep ve zorunluluklar bir tutanakla tespit edilerek önceki ilanlar geçersiz sayılır ve ihale yeniden aynı şekilde ilan olunur. Ancak, teklif ve başvuruların hazırlanmasını etkileyebilecek maddi veya teknik hatalar veya eksikliklerin idarece tespit edilmesi ya da idareye yazılı olarak bildirilmesi halinde, zeyilname düzenlenmek suretiyle dokümanda değişiklik yapılabilir."</i>
Karar Sonucu	İhalenin iptal edilmesine karar verilmiştir.
Temel İlke İhlali	Rekabet
Sorun İle İlgili Politika Önerisi	İhale ilanına yansıyan bir husus hakkında yapılacak değişikliğin düzeltme ilanı ile yapılması gerektiği konularında ilgililerin eğitimi önem arz etmektedir.

Örnek kararda; İdari Şartname'nin 47'nci maddesinde teklif sahipleri ihale tarihi itibarıyla geçerli olan TS 13075 belgesine sahip olacaklarını ve ilgili belgeyi 'teklif' kapsamında sunacaklarına dair düzenlemenin, belirtilen belgelerin sözleşme aşamasında ibraz edilmesinin yeterli olacağını ve bunların sözleşme aşamasında ibraz edilmesinin anlaşılması gerektiğine dair tüm isteklilere yazı ile bildirim yapılmıştır. Bu durumda, ihaleye katılımı ve tekliflerin değerlendirilmesini doğrudan etkileyen hususta, değişikliğin Yönetmelikte belirtilen süreler içinde zeyilname yapılarak bildirilmesi gerekirken, Hizmet Alım İhaleleri Uygulama

Yönetmeliği'nin 26'ncı maddesine ilişkin tebligat yapılmasının mevzuata uygun olmadığı kanaatine varılmıştır.

3.6.1.8.2. İhale İlanındaki Bir Hususun Düzeltme İlanı Yapılmaksızın Zeyilname Yaparak Değiştirilmesi

İhale ilanlarında yer alan bilgilerin ihale dokümanını oluşturan belgelerdeki düzenlemelere uygun olması zorunludur. İhale ilanından sonra ihale ilanına yansıyacak ihale ve ön yeterlik belgelerinde değişiklik yapılması zorunlu ise, bunu gerektiren sebep ve yükümlülükler bir tutanakla belirlenir. Bu değişiklikler ile daha önce yapılan ilanların geçersiz sayılacağı ve ihalenin tekrar aynı şekilde ilan edileceği ihale uygulama yönetmeliğinde hüküm altına alınmıştır.

İhale Usulü	Açık İhale
İhale Konusu	Taşıma Hizmet Alımı
İhaleyi Yapan İdare	Yerel Yönetimler
Karar No	2019/UH.II-1385
İtiraz Edilen Bilgi/Belge Konu	İhale İlanı
İtiraz Özeti	06.09.2019 tarihinde yayınlanan zeyilname ile makine teçhizat ve ekipmanlar arasında sayılan araçlara ilişkin değişikliklerin yapıldığı ancak düzeltme ilanı yayımlanmadığı, bu durumun mevzuata aykırı olduğu
Genel Hukuk Kuralı	<i>“Hizmet Alımı İhale Uygulama Yönetmeliği “İlanın uygun olmaması” başlıklı 24’üncü maddesinde “(1) Kanunun 13, 24 ve 25 inci maddelerinde belirtilen hükümlere uygun olmayan ilanlar geçersizdir. (2) İlanın, Kanunun 24 ve 25 inci maddelerindeki hükümlere uygun olmadığına anlaşılmaması durumunda; Kanunun 13 üncü maddesine göre yirmibeş ve kırk günlük ilan süresi bulunan ihalelerde, ilanın yayımlanmasını takip eden onbeş gün, diğer ihalelerde ise on gün içinde hatalı hususlar için düzeltme ilanı yapılarak ihale veya ön yeterlik gerçekleştirilebilir. Bu durumda düzeltme ilanı, düzeltme ilan formu kullanılarak hatalı ilanın yayımlandığı yayın organında aynı şekilde yayımlanır.” hükmü,”</i>
Karar Sonucu	İhalenin iptal edilmesine karar verilmiştir.
Temel İlke İhlali	Rekabet, saydamlık
Sorun İle İlgili Politika Önerisi	İhale ilanına yansıyan bir husus hakkında yapılacak değişikliğin düzeltme ilanı ile yapılması gerektiği konularında ilgililerin eğitimi önem arz etmektedir.

Örnek kararda; İhale ilanında kendi malı olması gereken araç sayısı 24 olarak belirlendiği için zeyilname ile kendi malı olması gereken araç sayısı 20 araç olarak değiştirildiği anlaşılmaktadır. İhalenin düzeltme ilanı yayımlanmadan

devam ettirilmesinin kamu ihale mevzuatına aykırı olduğu anlaşıldığından ihalenin iptal edilmesi gerektiği sonucuna varılmıştır.

3.6.1.8.3. Zeyilnamenin EKAP'a Kaydedilmemeden Tüm Doküman Alanlara Gönderilmesi

İhale dokümanında değişiklik olması durumunda zeyilnamenin EKAP'a kaydedilmesi ve isteklilerin zeyilname ile yapılan ihale dokümanına ulaşmasını sağlamak idarenin sorumluluğundadır. EKAP'ta yayınlanan bir değişikliğin de değişiklikten haberdar olması için belgeyi alanlara bildirilmesi gerekir.

İhale Usulü	Açık İhale
İhale Konusu	Laboratuvar Testleri Hizmet Alımı
İhaleyi Yapan İdare	Sağlık Kurumu
Karar No	2019/UH.II-775
İtiraz Edilen Bilgi/Belge Konu	İhale İlanı
İtiraz Özeti	Zeyilnamenin ihale dokümanını 13.05.2019 tarihine kadar indiren diğer istekli olabileceklere gönderildiğinin belirtildiği, fakat taraflarına bu konu hakkında herhangi bir bildirimde bulunulmadığı, bu noktada Zeyilname ile yapılan değişikliğin esaslı bir değişiklik olduğu
Genel Hukuk Kuralı	<i>“Kamu İhale Genel Tebliği'nin “EKAP üzerinden doküman indirilmesi” başlıklı 32.2'nci maddesinde “....32.2.3 İhale ve/veya ihale dokümanına ilişkin olarak idare tarafından yapılabilecek açıklama ve düzenlenebilecek zeyilnamelere EKAP üzerinden erişilebilir.” açıklaması yer almaktadır.”</i>
Karar Sonucu	İhalenin iptal edilmesine karar verilmiştir.
Temel İlke İhlali	Rekabet, saydamlık, eşit muamele ilkeleri
Sorun İle İlgili Politika Önerisi	Dokümanda yapılan değişikliğin doküman alanlara tebliği kadar dokümanı sonradan alacaklar içinde bu değişikliğin bilinmesi önemlidir. İhale dokümanlarına erişim Ekap üzerinden sağlandığı için tüm açıklama, değişiklik ve cevapların Ekap üzerinden yapılması konusunda eğitimler yenilenmelidir.

Örnek kararda; İhalede bahsi geçen zeyilname ile yapılan teknik şartname değişikliğinin isteklilerin teklif fiyatlarını etkileyebileceği anlaşıldığından idare tarafından yapılan işlemin mevzuata uygun olmadığı ve bahsi geçen hususun Belge almış olabilecek isteklilerin teklif verip vermeme kararlarını da etkileyebilir.

3.6.1.8.4. Faaliyet Konularının İhale Konusu İşi Kapsamaması

Adayların veya isteklilerin, ihale tarihi itibarıyla mevzuat gereği ilgili odaya kayıtlı olarak mesleki faaliyetlerini sürdürmeleri ve ihaleyi kazanan isteklinin 4734 sayılı Kanuna göre bu durumu gösteren belgeleri ibraz etmesi zorunludur (Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği, 2009, 38).

İhale konusu malın satışına ilişkin faaliyetlerin yürütülmesi için zorunlu olan izin, lisans veya faaliyet belgelerinin ihaleye katılma yeterlilik belgesi olarak talep edilmesi halinde, bu belgelerin ihale tarihi itibarı ile geçerli olarak temin edilmesi yeterlidir. Sözleşme tasarısında, sözleşmenin ifası sırasında belirtilen belgelerin geçerliliğinin idare tarafından kontrol edileceğini belirtilebilir. (Kamu İhale Genel Tebliği, 2005, 54).

İhale Usulü	Açık İhale
İhale Konusu	Kiralama Hizmet Alım
İhaleyi Yapan İdare	Yerel Yönetimler
Karar No	2019/UH.I-1171
İtiraz Edilen Bilgi/Belge Konu	Faaliyet Belgesi
İtiraz Özeti	İhale üzerinde bırakılan iş ortaklığının özel ortaklarının faaliyet konularının ihale konusu işi kapsamadığı iddiaları
Genel Hukuk Kuralı	“Kamu İhale Genel Tebliği’nin “EKAP üzerinden doküman indirilmesi” başlıklı 32.2’nci maddesinde “...32.2.3 İhale ve/veya ihale dokümanına ilişkin olarak idare tarafından yapılabilecek açıklama ve düzenlenebilecek zeyilnamelere EKAP üzerinden erişilebilir.” açıklaması yer almaktadır.”
Karar Sonucu	Düzeltilici işlem tesis edilmesine karar verilmiştir.
Temel İlke İhlali	Rekabet
Sorun İle İlgili Politika Önerisi	İş ortaklıklarında ortaklardan her birinin ihale konusu işte faaliyet gösterdiğini tevsik eden faaliyet belgesinin kontrol listesine eklenerek değerlendirilmesi hataları azaltabilir.

Örnek kararda; ticaret sicil gazetelerinde ilan edilen şirket ana sözleşmelerinden, pilot ortak ve özel ortak firmanın ihale konusu alanda faaliyet gösterdiği ancak diğer özel ortağın ihale konusu alanda faaliyet göstermediği anlaşıldığından teklifin değerlendirme dışı bırakılmasına karar verilmiştir.

3.6.1.8.5. Faaliyet Alanı Tespitinde Alt Faaliyet Konularının Dikkate Alınmaması

Ticari şirketlerin ana sözleşmelerinde yer almayan faaliyet alanları dışında tüm haklardan yararlanabilmeleri ve borçlanabilmeleri faaliyet belgelerinde yer

alan işlerle sınırlıdır. İhalelere katılıp istekli olabilecekler için ihaleye konu alanda faaliyet gösterilmesi şartının isteklilerce de öncelikle sağlanması gerektiğine dair örnek kurul kararı aşağıda yer almaktadır.

İhale Usulü	Açık İhale
İhale Konusu	Dijital Basım İşlerine Ait Hizmet Alımı
İhaleyi Yapan İdare	Yerel Yönetimler
Karar No	2019/UH.I-128
İtiraz Edilen Bilgi/Belge Konu	Faaliyet Belgesi
İtiraz Özeti	Teknik Şartname’ de istenilen belgelerin İdari Şartname’ de de istenilmesi gerektiği, ana faaliyet alanlarının açık hava reklamcılık işleri olduğu ve bu faaliyet alanının alt dallarından birinin basım işi olduğu, bu nedenle de ana faaliyet alanında basım ibaresinin yazılmasına gerek olmadığı
Genel Hukuk Kuralı	“Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği’nin “Aday veya isteklinin mesleki faaliyetini sürdürdüğünü ve teklif vermeye yetkili olduğunu gösteren belgeler” başlıklı 38’inci maddesinde “Ayrıca aday veya isteklilerin ihale tarihi itibarıyla mesleki faaliyetlerini mevzuatı gereği ilgili odaya kayıtlı olarak sürdürmesi gerekmekte olup, ihale üzerinde kalan isteklinin sözleşme imzalanmadan önce, bu durumu tevsik eden belgeleri 4734 sayılı Kanun ve ilgili mevzuat ile ön yeterlik ve ihale dokümanında yer alan düzenlemelere uygun olarak sunması gerekmektedir.”
Karar Sonucu	Düzeltilici işlem tesis edilmesine karar verilmiştir.
Temel İlke İhlali	Rekabet
Sorun İle İlgili Politika Önerisi	Faaliyet belgesinde yer alan işlerin tam olarak ihale konusu işle örtüşmediği durumlarda, alt faaliyet konularının da incelenmesi önem arz etmektedir.

Örnek kararda; ihale konusu işin belediye hizmetlerinin tanıtım işi olduğu, istekli tarafından sunulan Sicil Gazetesinde yapılan incelemede ticaret unvanının “..... Tanıtım Reklam Hizmetleri” şeklinde, işletme konusunun “Işıklı Tabela, Işıklı Reklam Panosu ve Benzerlerinin İmalatı” şeklinde belirtildiği anlaşılmıştır. Başvuru sahibinin tescil ettirdiği ticaret unvanında tanıtım hizmetlerinin yer aldığı görülmektedir. Ayrıca ışıklı tabela, ışıklı reklam panosu ve benzerlerinin imalatı işlerinin ihale konusu tanıtım işlerini de içerdiği anlaşılmaktadır. İdarece başvuru sahibi isteklinin teklifinin ihale konusu alanda faaliyet göstermediği gerekçesiyle değerlendirme dışı bırakılması işleminin yerinde olmadığı sonucuna varılmıştır.

3.6.2. Aşırı Düşük Teklif Açıklaması

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu gereğince yürütülen bir ihale sürecinde ihalenin en avantajlı teklifi veren isteklinin üzerinde bırakılması genel kuraldır. Bu

kuralın öngöröldüğü 40'inci maddenin gereğı de budur. Ancak maliyetleri bile karşılamayan düşük bir teklifin komisyonca en avantajlı fiyat olarak değerlendirilmesinin kimi kez kamuya yarardan çok zarar getirebileceğı kaygısı 38'inci maddenin varlık nedenidir.

Genellikle uygulamada ihale komisyonu ve idarelerce, bu aşamadaki yapılması gereken teknik müzakereden ve ayrıntılı incelemelerden kaçınıldığı için ihale iptallerine sıkça rastlanmaktadır. Bu nedenle, "aşırı düşük teklifler" alt başlığı olan 38'inci maddede, işin gereğı gibi yapılabilmesi için bir teklif hazırlanıp hazırlanmadığının tespit edilmesi gerekmektedir. İsteklinin diğer tekliflere ve yaklaşık maliyete kıyasla aşırı düşük bulduğu teklifleri hemen reddetmek yerine, bu düşük fiyatlı teklif sahiplerinden tekliflerinin bileşenlerini açıklamaları istenilmeli ve bu açıklamalar dahilinde nihai değerlendirmeye geçilmelidir.

Kamu İhale Kurumu, ihale konusu işin türü, niteliğı ve yaklaşık maliyeti ile ihale edilme usulüne göre aşırı düşük tekliflerin tespiti amacıyla sınır değer koymaya ve teklifler için ayrıntılı sorgulama kriterleri belirlemeye yetkili kılınmıştır. Kurum bu yetkisini çıkarmış olduğı ikincil mevzuatla kullanmakta olup, Kamu İhale Genel Tebliğı'nin 79'uncu maddesinde hizmet alımları için sınır değer belirlemiş, ihale ilanında ve dokümanında teklifi sınır değerın altında kalan isteklilerden açıklama isteneceğinin belirtilmesini istemiştir.

Bu şekilde teklif sahibinin teklifinin sıhhat derecesi ve ciddiyeti test edilmekte ve kamu yararına uyarlı bir karar verilmesi amaçlanmaktadır. İhale komisyonu; yaklaşık maliyete veya diğer tekliflere göre aşırı düşük tekliflerin değerlendirilebilmesi için teklifte önemli olduğı tespit edilen bileşenler ile bunun ayrıntılarını teklif sahibinden yazılı olarak ister. Bu aşamada ihale komisyonu; ekonomik üretim süreci, bakım yöntemi ve tasarımı, isteklinin mal ve hizmet tedariki veya inşaat işi yapmak için kullanabileceğı seçilmiş teknik çözümler ve avantajlı koşullar, önerilen mal, hizmet veya işlerin orijinalligi gibi hususlar belgelenerek yazılı açıklamalar dikkate alınır ve aşırı düşük teklifler bu aşamada değerlendirilir. Bu değerlendirme sonucunda; açıklamaları yetersiz görölen ve yazılı açıklama sunmayan katılımcıların başvuruları ihale komisyonu tarafından reddedilir.

Bu çerçevede isteklilerin yapacağı aşırı düşük teklif açıklamasının gerekçeli olması ve rasyonel ispatlara dayanması zorunludur. Objektif olmayan kabul edilebilir bir gerekçeye dayanmayan, müphem nitelikte olan açıklamaların komisyonca kabulü mümkün değildir. Örneğin mal alımlarına ilişkin olarak veya yapım ihalesi analizinde büyük bir yekun tutan bir malın ana üreticisi olduğunu, ilgili malı veya malzemeyi bizzat kendi fabrikasında üreteceğini ve piyasadan çok daha ucuza mal edeceğini belirten ve bunu hesap tabloları ile de rasyonel ve aritmetik olarak açıklayıp belgeleyen ve fabrikasının kendisine ait olduğunu da belgelendiren isteklinin teklifleri reddedilmeyebilir. Aynı şekilde maliyet unsurunun büyük bir kısmı kum-çakıla dayalı bir yapım işinde, iş mahalline yakın bir kum çakıl ocağının sahibi olduğunu bildiren ve ihtiyaç duyacağı kum-çakılı çok ucuza mâl edeceğini belirten ve bunu hesap tabloları ile de rasyonel ve aritmetik olarak açıklayıp belgeleyen istekli teklifleri reddedilmeyebilir. Bunun dışında "iş verimli yapacağı, personeli etkin çalıştıracığından bahisle işi ucuza mâl edileceği" gibi gerekçeden yoksun, objektif olmayan ve kabul edilebilir aritmetik verilere dayanmayan açıklamaların kabulünün mümkün olmadığı açıktır. Sonuç olarak, komisyon tarafından reddedilmeyen aşırı düşük teklifler kabul edilmiş sayılır. Öte yandan, aşırı düşük teklifler değerlendirilirken, tekliflerin sözleşme maliyetlerini (örn. damga vergisi, varsa noter ücretleri, KİK payı) ve asgari maliyeti karşılayıp karşılamadığı da dikkate alınır.

Kamu İhale Kurumu'na yapılan itirazın şikayet başvurularında aşırı düşük teklif sorgulaması ile ilgili en sık sorunlar; aşırı düşük teklif açıklaması istenilmeksizin gerçekleştirilmeye çalışılan ihale süreçleri, değerlendirme dışı bırakılan tekliflerin sınır değer hesabına dahil edilmemesi, maliyet bileşenleri ve bu bileşenlere ilişkin analizlerdeki hatalar, amortisman, sigorta vb. giderlere ait yetersiz açıklamalar, açıklamada kullanılan resmi belgelerde esasa ilişkin eksiklerin bulunması vb. olarak sayılabilir.

Tablo 3.16: Aşırı Düşük Tekliflerden Kaynaklı Sorun Alanları

Kamu İhalelerinde Aşırı Düşük Tekliflerden Kaynaklı Sorun Alanları
• Maliyet tespit tutanağının tarih ve sayısının olmaması • İsteklinin kendi malı olan araçlara ait amortisman gideri hesaplamaması • Sigorta giderlerine yönelik açıklamanın işin süresini kapsayacak şekilde artış öngörülmeden yapılması • İhale tarihi itibarıyla yasaklı olduğu tespit edilen bir isteklinin teklif fiyatının sınır değer hesabında dikkate alınmaması, • Paçal iş kalemlerine ait analizlerde aynı poz numarasına sahip analiz girdilerinin miktar ve tutarlarının toplanmaması • Açıklama istenilen önemli teklif bileşenlerinin idarece belirlenmemesi • Sınır değer hesabına yaklaşık maliyetin dahil edilmemesi • Amortisman bedeli için isteklinin tüzel kişiliğine ait olmayan araçların kullanılmayacağı, • Sınır değer hesaplamalarında aritmetik hata nedeniyle teklifi uygun görülmeyen isteklilerin dahil edilmemesi • Açıklamaların maliyet analizlerinin gerçekçi olmadığı nedeni ile reddedilmesi

Kaynak: Kamu ihale kurul kararlarından yararlanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

Aşırı düşük sorgulama, ihale sürecinin tekliflerin değerlendirilmesi aşamalarından birisi olup tekliflere açıklık getirilmesinin istenildiği yeni bir süreçtir. Bu süreçte istekli teklifini idarenin belirlemiş olduğu önemli bileşenler çerçevesinde açıklamaya çalışmaktadır. Ancak bu süreç hem idareler hem de istekliler açısından sürekli karşılaşmadıkları bir durum olması nedeniyle bazı hataların yapılması kaçınılmaz olmaktadır. Aşırı düşük sorgulama sürecinde yaşanan sorunlar bu başlık altında özetlenmiştir.

3.6.2.1. Maliyet Tespit Tutanağının Tarih ve Sayısının Olmaması

Analiz girdilerinin tevsiki için üçüncü kişilerden alınan fiyat tekliflerinin alınması halinde, söz konusu fiyat tekliflerinin üzerinde Kamu İhale Genel Tebliği'nin 45'inci maddesi gereği taşınması gereken zorunlu ibareler bulunmaktadır. Belgenin ilgisine göre “*Bu fiyat teklifindeki birim fiyatın, mükellefin yasal defter ve belgelerine göre tarafımca düzenlenerek onaylanan (.../.../...) tarih ve (...) sayılı maliyet tespit tutanağındaki ortalama/toplam birim maliyet tutarının altında olmadığını beyan ederim.*” ve “*Bu fiyat teklifindeki birim fiyatın, mükellefin yasal defter ve belgelerine göre tarafımca düzenlenerek onaylanan (.../.../...) tarih*

ve (...) sayılı satış tutarı tespit tutanağındaki ağırlıklı ortalama birim satış tutarının % 80'inin altında olmadığını beyan ederim.” ibarelerini taşıması, imzalı ve kaşeli olması gerekmektedir. Resmi belge olarak düzenlenen bir evrakın üzerinde düzenleme tarihi ve sayısının olmaması nedeniyle verilen örnek kurul kararı aşağıda yer almaktadır.

İhale Usulü	Açık İhale
İhale Konusu	İçme suyu, Şebeke, İletim Hatları Yapım İşi
İhaleyi Yapan İdare	Yerel Yönetimler
Karar No	2019/UY.I-1004
İtiraz Edilen Bilgi/Belge Konu	Aşırı Düşük Sorgulaması
İtiraz Özeti	İhale üzerinde bırakılan istekli tarafından aşırı düşük teklif açıklaması kapsamında sunulan analizlerde yer alan fiyatların tevsiki için sunulan fiyat tekliflerinin ve bu fiyatlara dayanak teşkil eden tutanakların Kamu İhale Genel Tebliğine uygun olmadığı,,
Genel Hukuk Kuralı	“Kamu İhale Genel Tebliği'nin “Sınır Değer Tespiti ve Aşırı Düşük Teklifler” başlıklı 45'inci maddesinde “Kamu İhale Genel Tebliği'nin 45.1.13.1'inci maddesi gereği taşınması gereken ilgisine göre “Bu fiyat teklifindeki birim fiyatın, mükellefin yasal defter ve belgelerine göre tarafımca düzenlenerek onaylanan (.../.../...) tarih ve (...) sayılı maliyet tespit tutanağındaki ortalama/toplam birim maliyet tutarının altında olmadığını beyan ederim.” ve “Bu fiyat teklifindeki birim fiyatın, mükellefin yasal defter ve belgelerine göre tarafımca düzenlenerek onaylanan (.../.../...) tarih ve (...) sayılı satış tutarı tespit tutanağındaki ağırlıklı ortalama birim satış tutarının % 80'inin altında olmadığını beyan ederim.” Maddesine göre fiyat teklifine dayanak teşkil eden tutanağa ait tarih ve sayı bilgilerine yer verilmesi gerekir.”
Karar Sonucu	Düzeltilici işlem belirlenmesine karar verilmiştir.
Temel İlke İhlali	Eşit muamele ilkesi
Sorun İle İlgili Politika Önerisi	Aşırı düşük teklif açıklaması kapsamında sunulan her türlü belgenin aslı, onaylı, tarih, sayılı ve imzalı olması şartının aşırı düşük sorgulaması yapılırken not düşülmesi önem arz etmektedir.

Örnek kararda; fiyat teklifine dayanak teşkil eden tutanağa ait tarih ve sayı bilgilerine yer verilmediği, bu haliyle söz konusu fiyat tekliflerinin geçerli bir fiyat teklifi olarak değerlendirilemeyeceği anlaşıldığından teklifin değerlendirme dışı bırakılmasına karar verilmiştir.

3.6.2.2. İsteklinin Kendi Malı Olan Araçlara Ait Amortisman Gideri Hesaplamaması

İsteklinin kendi malı olan araçların amortisman giderine yönelik hesaplama yapması, araçların amortisman sürelerinin dolması durumunda bu hususa ilişkin tevsik edici belgenin sunulması gerekmektedir. İhale dosyasında istekliye ait

araçlar içerisinde teklif verilen bir araca amortisman giderinin hesaplanmaması nedeniyle verilen örnek kurul kararı aşağıda yer almaktadır.

İhale Usulü	Açık İhale
İhale Konusu	Araç Kiralama
İhaleyi Yapan İdare	Belediye
Karar No	2019/UH.I-1006
İtiraz Edilen Bilgi/Belge Konu	Aşırı Düşük Sorgulaması
İtiraz Özeti	İhale üzerinde bırakılan isteklinin ve ekonomik açıdan en avantajlı ikinci teklif sahibi olarak belirlenen isteklinin sunduğu aşırı düşük teklif açıklamalarının uygun olmadığı,
Genel Hukuk Kuralı	“ <i>Kamu İhale Genel Tebliği’nin Hizmet alımı ihalelerinde sınır değer tespiti ve aşırı düşük tekliflerin değerlendirilmesi</i> ” başlıklı 79’uncu maddesi alt bendi 79.3.4. hükmü gereğince ekonomik açıdan en avantajlı ikinci teklif sahibinin kendi malı araçlarının amortisman giderine yönelik herhangi bir hesaplama yapılmadığı, araçların amortisman sürelerinin dolduğuna ilişkin tevsik edici belgenin sunması gerekir.”
Karar Sonucu	Düzeltilici işlem belirlenmesine karar verilmiştir.
Temel İlke İhlali	Eşit muamele ilkesi
Sorun İle İlgili Politika Önerisi	Aşırı düşük teklif açıklamasının çoğu isteklilerce basit hatalar yapılarak değerlendirme dışı kaldığı görülmektedir. Aşırı düşük teklif açıklamasının istekliler lehine yol gösterici bir düzenleme yapılması veya bu konuda danışmanlık yapabilecek uzman kişilerce açıklamanın yapılması hataları azaltabilir.

Örnek kararda; İhale konusu işte kullanılacak 14 araca ilişkin açıklama istekli tarafından meslek mensubu tarafından onaylanan araç ruhsatlarını ibraz ederek yapılmıştır. “... Araçlarımızda amortisman yoktur ve kredili araçlarımız olmadığı için taksitli ödeme gibi bir durum söz konusu değildir. Diğer bir deyişle, araçlar kiralık araç değil, şirketin tüzel kişiliğinin özkaynak araçlarıdır.” Şeklinde açıklama yapıldığı görülmektedir. İhale konusu işte kullanılacak 4x4 çift kabinli pikap için yapılan açıklamalara dışında amortisman hesaplaması yapılmadığı görüldüğünden teklifin değerlendirme dışı bırakılmasına karar verilmiştir.

3.6.2.3. Sigorta Giderlerine Yönelik Açıklamanın İşin Süresini Kapsayacak Şekilde Artış Öngörülmeden Yapılması

İhale konusu işlerde yer alacak araçlar için sigorta bedeline ilişkin açıklama yapılarak, ihale konusu işin süresini kapsayacak şekilde artırım yapılması zorunludur. Ayrıca, sigorta poliçesi, sigorta acentesi tarafından sunulan poliçelerin ilgili şirket, bölge müdürlüğü veya genel müdürlüğünün kaşe ve imzasını taşımalı ve açıklama ekinde teyit yazısı ibraz edilmelidir. İşin süresini kapsamayan sigorta giderleri hakkında verilen örnek kurul kararı aşağıda yer almaktadır.

İhale Usulü	Açık İhale
İhale Konusu	Araç Kiralama
İhaleyi Yapan İdare	Belediye
Karar No	2019/UH.I-1006
İtiraz Edilen Bilgi/Belge Konu	Aşırı Düşük Sorgulaması
İtiraz Özeti	İhale üzerinde bırakılan isteklinin ve ekonomik açıdan en avantajlı ikinci teklif sahibi olarak belirlenen isteklinin sunduğu aşırı düşük teklif açıklamalarının uygun olmadığı,
Genel Hukuk Kuralı	<i>“Kamu İhale Genel Tebliği’nin Hizmet alımı ihalelerinde sınır değer tespiti ve aşırı düşük tekliflerin değerlendirilmesi” başlıklı 79’uncu maddesi alt bendi 79.3.4. hükmü gereğince ekonomik açıdan en avantajlı ikinci teklif sahibinin ihale konusu işte çalıştırılacak araçların sigorta giderlerine yönelik ve araç giderlerinin de Yurtiçi Üretici Fiyatları Endeksinin yıllık değişim oranı esas alınmak suretiyle güncellenerek bir sonraki yıl için de bir artış oranını sunması gerekir.”</i>
Karar Sonucu	Düzeltilici işlem belirlenmesine karar verilmiştir.
Temel İlke İhlali	Eşit muamele ilkesi
Sorun İle İlgili Politika Önerisi	İstekliler tarafından teklif kapsamında sunmuş oldukları belgelerin kontrol süreci ile ilgili danışmanlık hizmeti alması yapılan hataları azaltabilir.

Örnek kararda; İhale konusu işte kullanılacak araçların sigorta masraflarına ilişkin sigorta acentesi tarafından imzalanan sigorta poliçelerinin, ekonomik açıdan en avantajlı ikinci teklif sahibi olarak belirlenen istekli tarafından ibraz edildiği görülmektedir. Sigorta poliçelerinin başlangıç tarihinin 11.10.2018/24.09.2018, bitiş tarihinin 11.10.2019/24.09.2019 olduğu ve teklif süresinin 12 ay olduğu, ihale konusu işin süresinin ise 24 ay olduğu anlaşılmıştır. İhale konusu işte kullanılacak araçların sigorta masraflarına ilişkin açıklama, ihale konusu işin süresini kapsayacak şekilde bir artış öngörülmeksizin yapılmış olup, söz konusu sigorta poliçesinde bölge müdürlüğü veya genel müdürlük mührü bulunmamakta ve açıklama ekinde teyit yazısı sunulmadığı anlaşıldığından teklifin değerlendirme dışı bırakılmasına karar verilmiştir.

3.6.2.4. İhale Tarihi İtibarıyla Yasaklı Olduğu Tespit Edilen Bir İsteklinin Teklif Fiyatının Sınır Değer Hesabında Dikkate Alınmaması

Sınır değerinin hesaplanmasında, 4734 sayılı Kanunun 36’ncı maddesine göre ilk oturumda teklif mektubu ve teminatın usulüne uygun olarak ibraz eden isteklilerin teklifleri geçerli kabul edilir. Kanun’un 11’inci maddesinin (a) bendinde teklif verenlerin ihalelere katılmalarının yasaklanıp yasaklanmadığına ilişkin değerlendirmenin Kanunun 37’nci maddesine göre ihalenin ikinci oturumunda yapılacağı anlaşılmaktadır. Sınır değer hesaplamasında, teklif mektubu ve teminatı uygun bulunan ancak teklif tarihinde yasaklı olduğu belirlenen isteklinin teklif

fiyatının dikkate alınması gerektiği sonucuna varılan örnek kurul kararı aşağıda özetlenmiştir.

İhale Usulü	Açık İhale
İhale Konusu	Okul Tadilat Tamiratının Yaptırılması Yapım İşi
İhaleyi Yapan İdare	Belediye
Karar No	2019/UY.II-1034
İtiraz Edilen Bilgi/Belge Konu	Sınır Değer Hesaplama
İtiraz Özeti	İhalelere katılmaktan yasaklı olduğu gerekçesiyle bir firmanın teminatı ve teklifi uygun olduğu halde sınır değer hesaplanmasına alınmadığı,
Genel Hukuk Kuralı	<i>“Kamu İhale Genel Tebliği’nin “Sınır değer tespiti ve aşırı düşük teklifler” başlıklı 45’inci maddesinde “45.1.1. Yapım işleri ihalelerinde, 4734 sayılı Kanunun 36 ncı maddesi uyarınca ilk oturumda teklif mektubu ve geçici teminatını usulüne uygun sunan geçerli teklifler tespit edildikten sonra sınır değer hesaplama yapılacağından, ihalelere katılma yasağı olan firmanın teklifi ilk oturumda değerlendirmeye alınmalıdır.”</i>
Karar Sonucu	Düzeltilici işlem belirlenmesine karar verilmiştir.
Temel İlke İhlali	Eşit muamele ilkesi
Sorun İle İlgili Politika Önerisi	Aşırı düşük sorgulama aşamasında istekliler ve idare görevlilerinin tereddüte düştüğü veya mevzuat boşluğu nedeniyle uygulama birliği sağlanabilmesi için interaktif danışmanlık hizmetlerinin sunulması yapılan hataları azaltacaktır.

Örnek kararda; ihalenin ilk oturumunda teklif ve teminat mektubu usulüne uygun olarak belirlenen Ortak Girişimin teklifi, sınır değer hesaplanmasına dahil edilir. Bu durumda ihaleyi kazanan isteklinin teklifinin sınır değerinin altında olacağı ve aşırı düşük kategorisine gireceği anlaşılmış ve başvurucunun talebinin yerinde olduğu sonucuna varılmıştır.

3.6.2.5. Paçal İş Kalemlerine Ait Analizlerde Aynı Poz Numarasına Sahip Analiz Girdilerinin Miktar Ve Tutarlarının Toplanmaması

Mevzuat gereği sınır değerinin altında geçerli teklif veren isteklilerin aşırı düşük teklif sorgulamasının yapılabilmesi için yaklaşık maliyeti oluşturan iş kalemleri dikkate alınarak bir açıklama analiz listesi oluşturulmalıdır. Bu analiz listesi hazırlanırken açıklama talep edilecek tüm toplu iş kalemlerinin birim fiyat analizlerinin temel girdilere (makine aşınma payı, motorin, işçilik, makine ve diğer malzeme girdileri vb.) kadar ayrıştırılması gerekmektedir. Ayrıca toplu iş kalemlerinin analizinde, aynı kalem numaralı girdilerin miktar ve tutarları, yukarıda belirtilen poz miktarları dikkate alınarak toplanması (örneğin; söz konusu kalem numarası dikkate alınarak aynı iş kalemi analizi altında toplanması) gerekmektedir. Kamu ihale Tebliği’nin 45.1.2.2 maddesine göre, aynı girdi birden fazla toplu iş

kalemi analizinde yer alıyorsa, bu girdinin oranı her analiz için ayrı ayrı değerlendirilmeli ve herhangi bir analizde oranı %3'ün üzerinde olan girdi için açıklama istenmelidir. Analiz girdileri ile yapılan açıklamaya ait alınan örnek kurul kararı aşağıda özetlenmiştir.

İhale Usulü	Açık İhale
İhale Konusu	Niğde Çiftlik Asmasız Göleti İnşaatı
İhaleyi Yapan İdare	Özel İdare
Karar No	2019/UY.I-1072
İtiraz Edilen Bilgi/Belge Konu	Aşırı Düşük Teklif Açıklaması
İtiraz Özeti	İhale üzerinde bırakılan istekli tarafından sunulan aşırı düşük teklif açıklamasının; Kamu İhale Genel Tebliği'nin 45'inci maddesine uygun olmadığı,
Genel Hukuk Kuralı	<i>"Kamu İhale Genel Tebliği'nin 45'inci maddesi;</i> <i>a) Açıklama istenilecek tüm paçal iş kalemlerine ait birim fiyat analizlerinin temel girdilere (işçilik, makine amortismanı, mazot, makine ve diğer malzeme girdileri vb.) kadar ayrıştırılması,</i> <i>b) Paçal iş kalemlerine ait analizlerde aynı poz numarasına sahip girdilerin miktar ve tutarlarının anılan poz miktarları dikkate alınarak toplanması (örneğin aynı iş kalemi analizi içerisinde yer alan işçilikle ilgili operatör makinist girdilerinin söz konusu poz birim miktarı dikkate alınarak toplanması), farklı poz numarasına sahip girdilerinin ise ayrı ayrı gösterilmesi,</i> <i>c) Tebliğ'in 45.1.2.2'inci maddesine göre açıklama istenilmeyecek analiz girdilerinin doğru belirlenmesi ve açıklama istenilecek paçal iş kalemlerinin tümüne ilişkin tek bir açıklama istenilmeyecek analiz girdileri listesinin hazırlanması,</i> <i>d) Anılan Tebliğ'in 45.1.2.2'inci maddesine göre aynı girdinin birden fazla paçal iş kalemi analizinde yer alması halinde bu girdinin oranı her analiz için ayrı ayrı değerlendirilerek, herhangi bir analizdeki oranı %3'ün üstünde olan analiz girdisi için açıklama istenilmesi gerekmektedir.</i> <i>Aşırı düşük sorgulamasının Kamu İhale Genel Tebliği'nin 45'inci maddesine uygun olarak yapılması gerekmektedir."</i>
Karar Sonucu	Düzeltilici işlem belirlenmesine karar verilmiştir.
Temel İlke İhlali	Eşit muamele ilkesi
Sorun İle İlgili Politika Önerisi	Aşırı düşük sorgulama aşamasında istekliler ve idare görevlilerinin tereddüte düştüğü veya mevzuat boşluğu nedeniyle uygulama birliği sağlanabilmesi için interaktif danışmanlık hizmetlerinin sunulması yapılan hataları azaltacaktır.

Örnek kararda; İdare tarafından açıklama istenecek iş kalemleri olarak belirlenen iş kalemleri, idare tarafından tasarlanan ve birden fazla iş kalemi içeren toplu iş kalemleri olduğu görülmektedir. Söz konusu iş kalemlerinin birden fazla iş kalemi içerdiği, toplu iş kalemlerinin analizlerinde, aynı kalem numarasına sahip analiz girdilerinin miktar ve tutarları, söz konusu kalem miktarları dikkate alınarak toplanması gerekmektedir. Örneğin, aynı iş kalemi analizinde işçilikle ilgili operatör ve makinist girdileri toplanmalı, benzer şekilde aynı iş kalemi analizindeki

motorin girdileri de söz konusu birim tutarı dikkate alınarak toplanması gerekmektedir. Dolayısıyla, bu iş kalemleri için analiz formatları (malzeme, işçilik ve makine vb.) tam ve doğru bir şekilde hazırlanmadığı anlaşılmaktadır. Bunun sonucunda, analiz girdilerinin kâr ve genel hariç analiz toplamının %3'üne eşit veya daha düşük olması nedeniyle idare tarafından yapılan aşırı düşük teklif araştırmasının anılan Tebliğ'in 45'inci maddesi uyarınca yapılmadığı sonucuna varılmıştır.

3.6.2.6. Açıklama İstenilen Önemli Teklif Bileşenlerinin İdarece Belirlenmemesi

İhale dokümanında, ihale makamının teklifleri sınır değerin altında kalan teklif sahiplerinden aşırı düşük tekliflerin açıklamasını talep etmesi ve aşırı düşük tekliflerin açıklamalarının değerlendirilmesi sonrasında ihalenin kesinleşeceği şeklinde düzenleme yapılabilir. Bu nitelikte yapılan düzenleme sonucunda, idare tarafından bahsi geçen isteklilere gönderilen aşırı düşük teklif sorgulama mektubunda, teklifte önemli olduğu belirlenen unsurların ayrıntılı, açık ve anlaşılır bir şekilde belirtilmesi ve eşit muamele ilkesi gereğince belirlenen bileşenler, açıklama istenecek tüm istekliler için aynı unsurları içermelidir.

İhale Usulü	Açık İhale
İhale Konusu	Ortaöğretim Öğrenci Taşıma Hizmet Alımı
İhaleyi Yapan İdare	Milli Eğitim Bakanlığı
Karar No	2019/UH.II-1077
İtiraz Edilen Bilgi/Belge Konu	Aşırı Düşük Teklif Sorgulama
İtiraz Özeti	İhale üzerinde bırakılan istekli ile ekonomik açıdan en avantajlı ikinci teklif sahibi istekli tarafından yapılan aşırı düşük teklif açıklamasının mevzuata aykırı olduğu
Genel Hukuk Kuralı	<i>"Kamu İhale Genel Tebliği'nin "Hizmet alımı ihalelerinde sınır değer tespiti ve aşırı düşük tekliflerin değerlendirilmesi" başlıklı 79.2.1'inci maddesinde "79.2.1. Aşırı düşük tekliflere yönelik açıklama istenmesine ilişkin yazıda, isteklilerin yapacakları açıklamalara esas olacak önemli teklif bileşenlerinin, bütün istekliler için aynı unsurları içerecek şekilde belirtilmesi zorunludur. Aşırı düşük teklif açıklaması sunulması için isteklilere üç (3) iş gününden az olmamak üzere uygun bir süre verilir."</i>
Karar Sonucu	Düzeltilici işlem belirlenmesine karar verilmiştir.
Temel İlke İhlali	Eşit muamele ilkesi
Sorun İle İlgili Politika Önerisi	Aşırı düşük tekliflerin açıklanması aşamasında idarelerin önemli teklif bileşenlerini belirleyerek isteklilerden bu önemli bileşenlerin açıklanmasının talep etmesi isteklilerin tereddüte düşürmeden tekliflerini hazırlamaları eşit muamele ilkesi gereğidir. Yaklaşık maliyete göre belirlenen önemli unsurlar ihale öncesi Ekap'a girilerek tereddütler izale edilebilir.

Örnek kararda; idare tarafından EKAP üzerinden gönderilen aşırı düşük teklif sorgulama yazısında, teklifleri sınır değerin altında kalan isteklilerin, aşırı düşük teklif açıklamalarına esas teşkil eden bilgi ve belgeleri idareye sunmaları istenmiştir. Ancak maddede açıklama istenen önemli ihale unsurlarının idare tarafından belirlenmediği, bu şekilde yapılan soruşturmanın mevzuata aykırılık teşkil ettiği ve ihalenin denetiminin değerlendirilmesinin mümkün olmadığı anlaşılmaktadır. Bahsi geçen istekliler tarafından yapılan açıklamaların sağlıklı bir şekilde idare tarafından Kamu Alımları Genel Tebliği'nin 79.2.1 maddesi uyarınca önemli ihale bileşenleri belirlenerek aşırı tekliflerin sorgulanması ve değerlendirilmenin yeniden yapılması gerektiği sonucuna varılmıştır.

3.6.2.7. Sınır Değer Hesabına Yaklaşık Maliyetin Dahil Edilmemesi

Kamu Alımları Genel Tebliği'nin “Hizmet alımı ihalelerinde sınır değerin belirlenmesi ve aşırı düşük tekliflerin değerlendirilmesi” başlıklı 79’uncu maddesinde, personel istihdamına dayalı hizmet alımı ihalelerinde kar hariç yaklaşık maliyet tutarı sınır değer olarak kabul edilecek, personel istihdamına dayalı olmayan hizmet alım ihalelerinde sınır değer, Kurum tarafından belirlenen sınır değer katsayısı kullanılarak bir formül ile gerçekleştirileceği düzenlenmiştir.

İhale Usulü	Açık İhale
İhale Konusu	Taşımali Ortaöğretim ve İmam Hatip Ortaokulu Kapsamındaki Öğrencilere 180 Günlük Öğle Yemeği Hazırlama ve Dağıtım İşi
İhaleyi Yapan İdare	Milli Eğitim Bakanlığı
Karar No	2019/UH.I-1124
İtiraz Edilen Bilgi/Belge Konu	Sınır Değer Hesaplama
İtiraz Özeti	Sınır değerin yanlış belirlenmiş olduğu, ihale üzerinde bırakılan isteklinin teklifinin sınır değerin altında olduğu için değerlendirme dışı bırakılması gerektiği iddialarına yer verilmiştir.
Genel Hukuk Kuralı	“Kamu İhale Genel Tebliği'nin “Hizmet alımı ihalelerinde sınır değeri tespiti ve aşırı düşük tekliflerin değerlendirilmesi” başlıklı 79’uncu maddesinde “79.1. alt bentleri hükümlerine göre ve yaklaşık maliyet ve ihalede teminatı ve teklifi uygun olan bütün isteklilerin teklifleri girilerek sınır değeri tespit edilmesi gerekir.”
Karar Sonucu	Düzeltilici işlem belirlenmesine karar verilmiştir.
Temel İlke İhlali	Eşit muamele ilkesi
Sorun İle İlgili Politika Önerisi	Aşırı düşük sorgulama aşamasında istekliler ve idare görevlilerinin tereddüte düştüğü veya mevzuat boşluğu nedeniyle uygulama birliği sağlanabilmesi için interaktif danışmanlık hizmetlerinin sunulması yapılan hataları azaltacaktır.

Örnek kararda; yaklaşık maliyet 359.856,00 TL, geçerli 5 teklif fiyatları sırasıyla 224.267,40 TL, 237.762,00 TL, 249.971,40 TL, 258.325,20 TL ve 359.856,00 TL olduğu görülmektedir. EKAP üzerinde limit değer hesaplama modülüne fiyatların girilmesi sonucunda limit değer 230.971,86 olarak hesaplandığı görülmektedir. Yaklaşık maliyete eşit olan teklif fiyatının sınır değeri hesaplamasına dahil edilmesi gerektiği ve yaklaşık maliyetin EKAP sistemine 358.855,99 olarak girilmesi nedeniyle idare tarafından hesaplanan sınır değerin farklı hesaplandığı görülmektedir. İhaleyi kazanan isteklinin teklif fiyatının, yaklaşık maliyetin EKAP'a doğru girilmesiyle hesaplanan sınır değerin altında olduğu, bu nedenle idare tarafından sorgulanmadan reddedilmesi gerektiği sonucuna varılmıştır.

3.6.2.8. Amortisman Bedeli İçin İsteklinin Tüzel Kişiliğine Ait Olmayan Araçların Kullanılamayacağı

İsteklilerin amortisman bedeline ilişkin açıklamasında sahip oldukları araçları kullanabilmesinin mümkündür, ancak bu durumda bu kendi malı araçlarının amortisman maliyetlerinin belgelere dayalı ve eksiksiz olarak açıklanması gerekmektedir. Ayrıca, farklı bir kişiye ait araçların ve bunlara ilişkin belgelerin ihaleye teklif veren ve ihale üzerinde bırakılan istekliden istenilen aşırı düşük teklif açıklamasını tevsik edici mahiyette sunulması ve dikkate alınması kamu ihale mevzuatına aykırıdır.

İhale Usulü	Açık İhale
İhale Konusu	Taşıma Hizmeti İşi
İhaleyi Yapan İdare	Milli Eğitim Bakanlığı
Karar No	2019/UH.I-1162
İtiraz Edilen Bilgi/Belge Konu	Aşırı Düşük Sorgulaması
İtiraz Özeti	İhale üzerinde bırakılan istekli tarafından sunulan aşırı düşük teklif açıklamasının mevzuata uygun olmadığı,
Genel Hukuk Kuralı	<i>“Kamu İhale Genel Tebliği’nin 79.2.2.1’inci maddesinde öngörülen fiyat teklifinin dayanakları ile ilgili meslek mensubu beyanlarını taşımadığı görülmüş olup, söz konusu fiyat teklifinin dayanaktan yoksun olduğu ve bu haliyle anılan fiyatları tevsik edici belgeler olarak dikkate alınamayacağından kendi malı araçlarının amortisman maliyetlerinin belgelere dayalı ve eksiksiz olarak açıklanması gerekmektedir.”</i>
Karar Sonucu	Düzeltilici işlem belirlenmesine karar verilmiştir.
Temel İlke İhlali	Eşit muamele ilkesi
Sorun İle İlgili Politika Önerisi	Aşırı düşük sorgulama sürecinin Ekap üzerinden gerçekleştirilerek yönlendirici bir platformda hata payı azalabilir.

Örnek kararda; araçlardan bazılarının ihalede aranan asgari araç kapasitelerini karşılamaya uygun olmadığı görülmüş olup, araçlardan 2 tanesinin ruhsatlarının isteklinin tüzel kişiliğine değil, farklı bir kişiye ait olduğu tasdik edilmiştir. Yukarıda belirtilen tespitler doğrultusunda, söz konusu istekli tarafından "şirket ve şahsi araçlar" başlığı altında belirlenen amortisman bedeline ilişkin açıklayıcı bir hesaplama yönteminin sunulmadığı ve sunulan destekleyici belgelerin gerekli şartları karşılamadığı anlaşılmaktadır.

3.6.2.9. Sınır Değer Hesaplamalarında Aritmetik Hata Nedeniyle Teklifi Uygun Görülmeyen İsteklilerin Dahil Edilmemesi

4734 sayılı Kanunun 36'ncı maddesi uyarınca Kamu İhale Genel Tebliği'nin 79'uncu maddesindeki açıklamadan hareketle yapılan sınır değer hesaplamalarında, teklif mektupları ile geçici teminatlarının geçerli olduğu ilk oturumda belirlenen isteklilerin teklifleri esas alınmalıdır. Sınır değer hesaplamalarında, ilk oturumda veya sonraki oturumlarda belgelerinin eksik olması, yeterlik kriterlerini sağlayamama veya aritmetik hatası gibi nedenlerle teklifleri uygun bulunmayan isteklilerin tekliflerinin, sınır değer hesaplamasında birim fiyat teklif tablosu da dikkate alınması gerekmektedir.

İhale Usulü	Açık İhale
İhale Konusu	Çöp Sızıntı Suyu Taşınması işi
İhaleyi Yapan İdare	Özel İdare
Karar No	2019/UH.I-1253
İtiraz Edilen Bilgi/Belge Konu	İş deneyim belgesi
İtiraz Özeti	Tekliflerin elektronik ortamda alındığı ihalede ihaleye teklif veren bir isteklinin idarece değerlendirme dışı bırakılma gerekçesinin yerinde olmadığı, bu istekli adına ihaleye vekâleten teklif sunulduğu ancak vekaletnamede elektronik ihale kapsamında teklif vermeye yetkili olduğunu gösteren herhangi bir ibare yer almadığından bahisle isteklinin teklifini değerlendirme dışı bırakılmasının mevzuata aykırı olduğu ve sınır değerın yeniden hesaplanması gerektiği
Genel Hukuk Kuralı	"Kamu İhale Genel Tebliği'nin 79'uncu maddesinde yer alan açıklamadan sınır değer hesaplamalarında 4734 sayılı Kanun'un 36'ncı maddesi uyarınca teklif mektubu ve geçici teminatlarının usulüne uygun olduğu ilk oturumda tespit edilen isteklilerin teklifleri sınır değer hesaplamasına alınması gerekir."
Karar Sonucu	Düzeltilici işlem belirlenmesine karar verilmiştir.
Temel İlke İhlali	Eşit muamele ilkesi
Sorun İle İlgili Politika Önerisi	Aşırı düşük sorgulama sürecinde görevli personelin eğitimlerinin düzenli olarak yenilenmesi hata sayısını azaltabilir.

Örnek kararda; 4734 sayılı Kanun'un 36'ncı maddesine ve Elektronik İhale Yönetmeliği'nin 19'uncu maddesi ve Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin 53'üncü ve 59/A maddesine göre teklif mektubunun usulüne uygunluğu belirlenirken, öngörülen şekil şartlarının sağlayıp sağlamadığı hususları incelenmektedir. Dolayısıyla uyuşmazlık konusu olan vekaletnamenin uygun olmadığına yönelik incelemenin idarece ihalenin ikinci oturumunda yapılabileceği, bu çerçevede istekliye ait teklifin sınır değer hesabında idarece dikkate alınması gerektiği anlaşılmaktadır.

3.6.2.10. Açıklamaların Maliyet Analizlerinin Gerçekçi Olmadığı Nedeni İle Reddedilmesi

Hizmet alımı ihalelerinde çok düşük tekliflerin değerlendirilmesinde, istekliler tarafından usulüne uygun olarak yapılan beyanların Tebliğ'in açıklamaları çerçevesinde kabul edilmesi, olağan hayatın akışının ihlali veya ticari faaliyetin ihlali gibi nedenlerle tekliflerin reddedilmemesi gerekir. Aşırı düşük teklif açıklamasına ilişkin idare tarafından verilen uygun bulunmama gerekçesinin değerlendirildiği örnek kurul kararı aşağıda sunulmaktadır.

İhale Usulü	Açık İhale
İhale Konusu	İmar Planı Yapım İşi
İhaleyi Yapan İdare	Belediye
Karar No	2019/UH.II-1299
İtiraz Edilen Bilgi/Belge Konu	Aşırı Düşük Teklif Açıklaması
İtiraz Özeti	İhalede isteklinin tekliflerinin aşırı düşük teklif olarak belirlendiği, sunulan aşırı düşük teklif açıklamalarında idare tarafından açıklanması istenilen önemli teklif bileşenlerinin ayrıntılı şekilde açıklandığı halde açıklamaların mesleki ve mali yönden ihale konusu işin istenilen şartlara uygun yapılabilmesine olanak sağlayıcı bulunmadığı belirtilerek tekliflerinin reddedildiği, idarece yapılan işlemin mevzuata uygun olmadığı ve açıklamalarının yeniden değerlendirilmesi gerektiği
Genel Hukuk Kuralı	<i>"Kamu İhale Genel Tebliği'nin 79'uncu maddesine uygun olup olmadığının somut tespit ve değerlendirmelerle ortaya konulması ve bu aşamadan sonraki işlemlerin mevzuata uygun olarak yeniden gerçekleştirilmesi gerekir."</i>
Karar Sonucu	Düzeltilici işlem belirlenmesine karar verilmiştir.
Temel İlke İhlali	Eşit muamele ilkesi
Sorun İle İlgili Politika Önerisi	İdarenin ve ihale komisyon kararlarının somut gerekçelere dayandırılması, hayatın olağan akışına aykırılık, gerçekçi olmayan maliyet analizleri vb. subjektif sebeplerle verilen değerlendirmelerin temel ilkeleri ihlal edeceği eğitimlerde vurgulanmalıdır.

Örnek kararda; İdarenin başvurucunun şikayetine verdiği cevapta, “...ihale konusu işin hem mesleki açıdan hem de istenilen şartlara uygun olarak yürütülmesine finansal olarak imkan vermemiştir. Sınır değerin altında kalan tüm firmalardan aşırı düşük teklif savunması istenmiştir... Bu tür tasarım tabanlı profesyonel hizmetlerde aşırı düşük teklifler, işin düzgün bir şekilde yapılmasını engelleyen deneyimlerle kanıtlanmıştır. Bu nedenle sınır değerin çok altında teklif veren isteklilerin açıklamaları, özellikle gerçekçi olmayan maliyet analizleri nedeniyle reddedilmiş ve ihale, ekonomik açıdan en avantajlı teklifi veren ve sınır değerin üzerinde olan istekliye verilmiştir” şeklinde karar verdiği görülmektedir. Somut gerekçeden yoksun olan değerlendirmelerin kabul edilebilir olmadığı anlaşıldığından düzeltici işlem belirlenmesine karar verilmiştir.

3.6.3. Teknik Şartname

İhaleye konu olan işlerin tüm özelliklerini belirleyen idari ve teknik şartnamelerin idareler tarafından hazırlanması esastır. İhale konusu işlerin niteliğinden dolayı idarelerin hazırlayamayacağının ihale makamı tarafından teyit edilmesi halinde, teknik şartnamenin bu Kanun hükümlerine göre hazırlanması da mümkündür (Kamu İhale Kanunu, 2002, s.12). Örneğin teknik şartname hazırlattırılması işi için açık ihale usulü, belli istekliler arasında ihale usulü veya pazarlık usulü ile hizmet sunucularına ihale edilmesi mümkündür.

İhale konusu işin teknik kriterlerinin teknik şartnamede yer alması ve bu teknik kriterlerin tüm isteklilere fırsat eşitliği sağlamanın yanı sıra etkinlik ve işlevsellik sağlamaya yönelik olması önem arz etmektedir. İdare, ihaleye çıkması gereken malın alımı için gerekli dokümanı Kamu İhale Kurumu tarafından düzenlenen standart ihale dokümanına göre hazırlar ve her sayfasını onaylar. Adaylara ve isteklilere verilecek belgenin hazırlanmasında kullanılacak aslının İdarelerce ihale işlem dosyasında muhafaza edilmesi zorunludur.

Öte yandan, ihale veya ön yeterlik belgesinin içeriği, seçilen ihale usulü için tip idari veya tip ön yeterlik şartnamesindeki maddelere göre oluşturulmakta ve ihale veya ön yeterlik belgesinin kapsamı belirlenmektedir. Ayrıca ihale veya ön yeterlik belgesini oluşturan belgelerde idareler tarafından yapılan düzenlemelerin birbiriyle uyumlu olması zorunludur.

Teknik şartname kaynaklı kurul karar sayıları kendi içerisinde rekabeti engelleyen hususlar, teknik özellikleri, numune değerlendirme ve demonstrasyon nedeniyle verilen düzeltici işlem ve iptal kararları olarak tasnif edilmiştir. Teknik şartname kaynaklı hususlarda yapılan hata ve ortaya çıkan ihtilaf genellikle ihale iptali ile sonuçlandığı görülmektedir. Numune değerlendirme ve demonstrasyon işlemlerine yönelik hata ve ihtilaflar ise düzeltici işlemle giderilebilecek nitelikte olduğu görülmektedir.

Tablo 3.17: Teknik şartname kaynaklı iptal kararı verilen kurul karar sayıları dağılımı

İhtilafı Bilgi-Belge	2019	
	Sayı	Yüzde
Rekabeti Engelleyen Hükümler	29	38,7%
Teknik Özellikler	29	38,7%
Numune Değerlendirme	10	13,3%
Demonstrasyon	7	9,3%
Toplam	75	100,0%

Kaynak: Yazar tarafından Kamu İhale Kurulu kararları esas alınarak hazırlanmıştır.

Teknik şartname kaynaklı iptal karar sayılarının dağılımına ilişkin verilen Tablo 3.17 incelendiğinde; rekabeti engelleyen hükümler nedeniyle iptal oranı %38 iken bunu sırasıyla %37 ile teknik özellikler ve %13,3 ile numune değerlendirme izlemektedir. İtiraz edilen iptal nedenlerinin tümü arasında teknik şartname kaynaklı iptaller %11 ile üçüncü sırada yer almaktadır.

3.6.3.1. Rekabeti Engelleyen Hükümler

İhale dokümanının bir parçası olan teknik şartnamede, mal, hizmet ve yapım işlerinin teknik özelliklerinin, etkinlik ve işlevselliği sağlamaya yönelik olması, tüm isteklilere fırsat eşitliği sağlaması ve rekabeti bozucu unsurlar içermemesi gerekmektedir. Ayrıca ulusal ve/veya uluslararası teknik standartlara uygunluğun sağlanması için teknik şartnamelerde de düzenlemeler yapılmaktadır. Belirli bir marka, model, patent, menşe, kaynak veya ürün belirtilemez ve belirli bir marka veya modelin özellikleri ve açıklamaları dahil edilemez. Ancak, ulusal ve/veya uluslararası teknik standartların bulunmadığı veya teknik şartnamenin belirlenmesinin mümkün olmadığı durumlarda, marka veya model "veya eşdeğeri" ibaresi dahil edilerek belirtilebilir (Kamu İhale Kanunu 2002, 12).

Şartnamede karşılaşılan sorunlardan biri de teknik özelliklerin bir marka veya modeli işaret etmesi ve diğer marka ve modellerin ihaleye katılmasını engelleyerek rekabetin oluşmasını engellemesidir. Şartnamenin teknik özelliklerinin belirlendiği bölümlerin hazırlanmasında ihale uygulama yönetmeliği hükümlerine uyulması önemlidir.

Tablo 3.18: Rekabeti Engelleyen Hükümlerden Kaynaklı Sorun Alanları

Kamu İhalelerinin İptalinde Rekabeti Engelleyen Hükümler Kaynaklı Sorun Alanları
• Firmanın Sahip olması gereken ekipman sayısının fazlalığı • İşlevsellik ve verimlilik için somut gerekçelerin belirlenmesi • Hizmet alımlarında marka/model atfı yapılması • Kiralık araçlara düşük km zorunluluğu getirilmesi • Ölçülerde “en az”, “en çok” kısıtlamalarının kullanılması • Cihazların üretim kapasitesinin iş miktarı ile orantılı belirlenmesi • İş deneyim belgesi haricinde referans/tecrübe istenilmesi

Teknik şartnamelerin hazırlanmasında genellikle bazı marka ve model temel alınması alışkanlığından dolayı ihale ilan aşamasında teknik özellikler başta olmak üzere idareye zeyilname talebiyle itirazlar gelmektedir. Bu süreç idareler için aynı zamanda bir kontrol mekanizmasıdır. Şartnamede düzenlenen hükümlerin hangi firma veya markaların girmesine engel teşkil ettiğini, rekabet koşullarının sağlanıp sağlanamayacağı hakkında ön bilgi vermektedir. Teknik şartnamenin rekabeti daraltıcı, bazı marka ve modellerin ihaleye teklif vermelerini engelleyen düzenlemeler ihalenin iptali ile sonuçlanmaktadır.

3.6.3.1.1. Firmanın Sahip Olması Gereken Ekipman Sayısının Fazlalığı

İhale konusu işin niteliğine ve kapsamına göre isteklilerin makine, teçhizat ve diğer ekipmana sahip olma şartı aranmaması esas olmakla birlikte, idarenin ihtiyaçlarının karşılanması gibi hususlar da dikkate alınarak, ihaleye konu iş alanında aktif olduğunu ve bazılarının mülkü olduğunu gösteren belgeler istenebilmektedir. Ancak bu kapsamdaki yeterlilik kriterlerinin makul ve rekabeti engellemeyecek şekilde belirlenmesi gerekmektedir.

İhale Usulü	Açık İhale
İhale Konusu	Kaldırım ve Parke Taşı Döşeme İşleri
İhaleyi Yapan İdare	Yerel Yönetimler
Karar No	2019/UY.I-1065
İtiraz Edilen Bilgi/Belge Konu	Rekabeti Engelleyen Hükümler
İtiraz Özeti	İdari Şartname'nin 7.5.5'inci maddelerinde iş kapsamında çalıştırılacak tüm araç, iş makinası ve tesislerin isteklinin kendi malı olması şartı getirildiği
Genel Hukuk Kuralı	<i>"Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin "Makine, teçhizat ve diğer ekipmana ilişkin belgeler" başlıklı 41'inci maddesinde "(1) İşin yapılabilmesi için gerekli görülen tesis, makine, teçhizat ve diğer ekipmanın sayısına ve niteliğine dokümanda yer verilir. Tesis, makine, teçhizat ve diğer ekipman için kendi malı olma şartının aranmaması esastır..." hükmü bulunmaktadır."</i>
Karar Sonucu	Kanun'un 54'üncü maddesinin onbirinci fıkrasının (a) bendi gereğince ihalenin iptaline
Temel İlke İhlali	Rekabet
Sorun İle İlgili Politika Önerisi	Firmanın sahip olması gereken cihaz/araç parkının fazlalığı ihale katılımı azaltacağı öngörüsüyle bu cihazların kapsam ve sayısı bir komisyon marifetiyle istenilerek dokümana eklenmelidir.

İş kapsamında ihtiyaç duyulan tüm makine, donanım ve teçhizatın idare tarafından kendi malı olması, başka bir deyişle makine, donanım ve teçhizat bakımından sadece işin ana unsurları için değil, aynı zamanda ikincil unsurlar için de kendi malı olma şartının arandığı görülmektedir. Böyle bir ihale dokümanının ihaleye katılımı daraltarak rekabetin sağlanamamasına ve kamu yararına uygun hareket etmemesine neden olacağı hususu da göz önüne alınarak somut gerekçeler sunulması gerekir.

3.6.3.1.2. İşlevsellik ve Verimlilik İçin Somut Gerekçelerin Belirlenmesi

Alım konusu cihaz veya ürünlerin özellikli birimlerde kullanılacak olması cihazın teknik özelliklerindeki ayrıntıların verimliliği ve işlevselliği sağlamaya yönelik olup olmadığının işin uzmanı tarafından belirlenmesini zorunlu kılmaktadır. Bu yüzden ayrıntılı teknik özelliklerin belirlenmesinde somut gerekçelerle işlevselliği ve verimliliği etkileyip etkilemediği hususlarının ortaya konulması gerekmektedir.

İhale Usulü	Açık İhale
İhale Konusu	Radyoterapi Ünitesi Hizmet Alımı
İhaleyi Yapan İdare	Sağlık Kurumu
Karar No	2019/UH.II-1203
İtiraz Edilen Bilgi/Belge Konu	Rekabeti Engelleyen Hükümler
İtiraz Özeti	İhaleye ait Teknik Şartname'nin firmasının ... model cihaza yönelik hazırlanmış olduğu, mevcut Teknik Şartname'nin .. firmasının Tomoterapi cihazı ve ... firmasının lineer hızlandırıcı cihazı ile ihalede teklif edilmesini engellediği, özellikle Teknik Şartname'nin 6.1'inci ve 6.3'üncü maddelerinde yer alan özelliklerin sadece marka cihazın katılımına imkan sağladığı
Genel Hukuk Kuralı	<i>"4734 Sayılı Kanun'un "Şartnameler" başlıklı 12'nci maddesinde "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."</i>
Karar Sonucu	4734 Sayılı Kanun'un 54'üncü maddesi gereğince ihalenin iptaline,
Temel İlke İhlali	Rekabet
Sorun İle İlgili Politika Önerisi	Teknik özellikler belirlenirken verimlilik ve işlevsellik bakımından talep edilen özelliklerin somut gerekçelere dayandırılması gerekmektedir.

Çoğunlukla itiraza konu özelliklerin verimlilik ve işlevsellik açısından gerekli olup olmadığı akademik bir kurumdan görüş istenerek tespit edilmektedir. Akademik kuruluş tarafından idare tarafından talep edilen bu özelliklerin verimliliği ve işlevselliği artırdığına dair bilimsel dayanağı olup olmadığına karar verilmesi talep edilmektedir.

3.6.3.1.3. Hizmet Alımlarında Marka/Model Atfı Yapılması

Genel olarak şartnamelerde belirli bir marka, menşe, kaynak veya patente yer verilmeyeceği, belirli bir marka ve modeli işaret eden hükümler düzenlenemeyeceği Kanun'un 12'inci maddesinde yasaklanmıştır. Bu düzenleme ile rekabeti kısıtlayıcı hükümlerin önüne geçilmeye çalışılmakla beraber marka, model uyumu için bazı düzenlemelerin yapılabileceğine dair örnek kurul kararı aşağıda yer sunulmaktadır.

İhale Usulü	Açık İhale
İhale Konusu	Malzeme Dahil Yemek Hizmeti Alımı
İhaleyi Yapan İdare	Yüksek Öğretim Kurumu
Karar No	2019/UH.I-1223
İtiraz Edilen Bilgi/Belge Konu	Rekabeti Engelleyen Hükümler
İtiraz Özeti	Teknik Şartname'nin yemeklerde kullanılacak malzemelerin evsafının belirtildiği 14'üncü maddesinde bazı ürünler için marka şartı arandığı, bu haliyle düzenlemenin Kamu İhale Kanunu hüküm ve yönetmeliklerine aykırı olduğu,
Genel Hukuk Kuralı	<i>"4734 Sayılı Kanun'un "Şartnameler" başlıklı 12'nci maddesinde "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."</i>
Karar Sonucu	4734 Sayılı Kanun'un 54'üncü maddesi gereğince ihalenin iptaline,
Temel İlke İhlali	Rekabet
Sorun İle İlgili Politika Önerisi	Hizmet kalitesinin artırılması için belirlenen marka ve model belirleme kapsamının rekabeti daraltmayacak bir şekilde gerçekleştirilmesi, alternatif ürünlerin belirlenmesi ve bu zorunluluğun dokümanda gerekçeli açıklanması gerekir.

Belirli bir marka ve model belirlenmeden hazırlanan belge düzenlemeleri ile belirli ürünlerin tedarikçileri lehine avantaj sağlanmasının önüne geçilmesi ve rekabet ortamı sağlanarak ihaleye katılımın artırılması amaçlanmaktadır. Bu nedenle ihtiyacın içeriğine uygun, rekabet ortamı sağlayan ve isteklilerin katılımını engellemeyen düzenlemelerin bu kapsamda ele alınması mümkün değildir. Örnek ihale dokümanında yer alan belge düzenlemeleri incelendiğinde, idarenin siyah çay, süt, yoğurt, salça, zeytinyağı, ayçiçek yağı, bitkisel margarin gibi malzemelerde belirli marka ürünlere atıfta bulunduğu görülmektedir. Yayla, Sabah, Bizim, Luna, Sana, Ülker, Becel margarin yağlarından biri kullanılacaktır." düzenlemesi yer almaktadır. İdare tarafından yapılan düzenleme kapsamında ilgili malzemeler için tek marka belirtilmemiş, her biri için en az 5 farklı markaya yer verildiği görülmektedir. Kurum tarafından alınan kararda; bazı istekliler lehine avantaj sağlayacak bir tespitin bulunmaması, bu ürünlerin herkes tarafından tedarik edilebileceği ve teklif vermesini engellemeyeceği, ihale konusu yemek hizmeti alımı olup, mal alımı olmadığı hususları birlikte değerlendirildiğinde, söz konusu düzenlemenin idarenin kaliteli hizmet almayı amaçladığına karar vermiştir.

Dolayısıyla, anılan düzenlemelerin ihaleye katılımı ve rekabeti kısıtlamadığı ve isteklilerin idare tarafından belirtilen ürünleri dikkate alarak

maliyet hesabı yapabilecekleri anlaşıldığından, başvuruya konu düzenlemenin, isteklilerin sağlıklı teklif vermelerini engellemeyeceğine karar verilmiştir.

3.6.3.1.4. Kiralık Araçlara Düşük Km Zorunluluğu Getirilmesi

Araçların kilometre sınırının daha sorunsuz araçlarla gerçekleştirilmesi amacıyla yapıldığı idareler tarafından ihalelerde belirtilse de, araçların kalitesi ve işin süresi gibi kriterler göz önünde bulundurularak, söz konusu düzenlemenin ihalede rekabet ilkesine engel olmaması adına düzenlemenin fayda/maliyet analizi sonrası daha detaylı olarak irdelenmesi gerekmektedir. Bu hususta fayda maliyet analizi yapılmadan düzenlenen kriterler hakkında verilen örnek kurul kararı aşağıda yer almaktadır.

İhale Usulü	Açık İhale
İhale Konusu	Araç Kiralanması İşi
İhaleyi Yapan İdare	Yerel Yönetimler
Karar No	2019/UH.II-1266
İtiraz Edilen Bilgi/Belge Konu	Rekabeti Engelleyen Hükümler
İtiraz Özeti	İdari Şartname'nin 7.5.2'nci maddesinde ihale konusu hizmette çalıştırılacak araçlarla ilgili olarak "Araçların km'si 50.000 km'yi aşmamış olmalıdır." ifadesine yer verildiği, söz konusu ifadenin ihaleye katılacak isteklileri sınırlayan bir ifade olduğu, şirketlerinin hâlihazırda mevcut işi yapmakta olduğu, 62.000-65.000 km'lerde araçlarının mevcut olduğu, bu düzenleme ile araçlarının yenilenmesi gerektiğinden bu durumun maliyetlerini yükselteceği ve kamu zararına sebep olacağı,
Genel Hukuk Kuralı	"4734 Sayılı Kanun'un "Şartnameler" başlıklı 12'nci maddesinde "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.""
Karar Sonucu	4734 Sayılı Kanun'un 54'üncü maddesi gereğince ihalenin iptaline,
Temel İlke İhlali	Rekabet
Sorun İle İlgili Politika Önerisi	İhaleye katılımın kısıtlandığı her düzenlemenin idari açıdan objektif ve somut gerekçelerinin bulunması ve bu gerekçelerin ihale dokümanında düzenlenmesi zorunlu hale getirilmelidir.

Düşük km düzenlemesinin yeni araç kiralamayı/satın almayı zorunlu kılacağı ve bu durumun daha yüksek teklif maliyetlerine yol açacağı, idare tarafından yapılan düzenlemenin bu şartlar altında objektif bir kriter olarak değerlendirilemeyeceği ve rekabet ilkesi açısından uygun olmadığına karar verilmiştir.

3.6.3.1.5. Ölçülerde “En Az”, “En Çok” Kısıtlamalarının Kullanılması

Teknik şartnamelerde yer alan ölçü birimlerinin tek bir markayı işaret edip etmediğini, kullanılmadan ölçülerin belirlenmesinde teknik bir zorunluluk olup olmadığına dair bir somut gerekçe sunulmadan yapılan düzenlemeler rekabet ilkesini ihlal etmektedir. Kesin ölçü birimi yerine “±” veya “minimum” ibaresi, “±” veya “en az”... olarak tespit edilmesi halinde ürünün işlevselliğinde herhangi bir azalma olup olmayacağına uzman bilirkişilerce karar verilmelidir. Kesin ölçü birimi verilen bir ihale hakkında verilen örnek kurul kararı aşağıda özetlenmiştir.

İhale Usulü	Açık İhale
İhale Konusu	Tıbbi Sarf Malzeme Alımı
İhaleyi Yapan İdare	Sağlık Kurumu
Karar No	2019 /UM.II-1350
İtiraz Edilen Bilgi/Belge Konu	Rekabeti Engelleyen Hükümler
İtiraz Özeti	Teknik Şartnamede yer alan “Tuohy iğne 16-18G (1,7mm*80mm)” düzenlemesinde iğne boyu olarak “80 mm” ölçüsü belirlenirken “en az 80 mm olacaktır” şeklinde bir düzenleme yapılmaksızın tek bir uzunluk belirtilmesinin rekabeti engellediği,
Genel Hukuk Kuralı	“4734 Sayılı Kanun’un “Şartnameler” başlıklı 12’nci maddesinde “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.”
Karar Sonucu	4734 Sayılı Kanun’un 54’üncü maddesi gereğince ihalenin iptaline,
Temel İlke İhlali	Rekabet
Sorun İle İlgili Politika Önerisi	Teknik şartnamede yer alan ölçü birimlerinin alt ve üst limitlerinin belirlenmesinde somut gerekçeler ve objektif kriterler tanımlanmalıdır. Veya üstün özellik bakımından fiyat dışı unsurlar kullanılmalıdır.

Teknik şartnamelerde düzenlenen ve itiraza konu olan bu ölçü birimleri teknik şartnameyi düzenleyen uzman üyeler dışında başka bir uzman tarafından rekabeti engelleyip engellemediği hususu tespit edilmelidir.

3.6.3.1.6. Cihazların Üretim Kapasitesinin İş Miktarı İle Orantılı Olması

Teknik kriterler arasında yer alan isteklinin mülkiyetinde olması gereken cihaz kapasitesi belirlenirken işin süresi dikkate alınarak üretim miktarı ile orantılı olması rekabet ilkesinin bir gereğidir. Örnek ihale dokümanında yüksek maliyet gider kalemi olan asfalt plenti için gereken minimum kapasite miktarının sözleşme

süresince üretilen miktarın çok üstünde yüksek belirlenmesi temel ilkelere aykırı olduğu ve rekabeti engellediği sonucuna varılmıştır.

İhale Usulü	Açık İhale
İhale Konusu	Yol Kaplama Çalışması Yapım
İhaleyi Yapan İdare	Yerel Yönetimler
Karar No	2019/UY.II-201
İtiraz Edilen Bilgi/Belge Konu	Rekabeti Engelleyen Hükümler
İtiraz Özeti	İhale konusu işte talep edilen tek makine/ekipman olan asfalt plentinin istekli mülkiyetine verilmesi kanuna uygun değildir. İhalenin kendi malvarlığı koşulunu gerektirmemesi, asfalt plenti düzenlemesinin sözleşmenin aşamasıyla ilişkili olması ve isteklilerin ihale mallarının kira yoluyla edinilmesine izin vermesinin veya üçüncü şahıslardan satın alarak rekabeti artıracağı ileri sürüldü.
Genel Hukuk Kuralı	<i>“4734 Sayılı Kanun’un “Şartnameler” başlıklı 12’nci maddesinde “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.”</i>
Karar Sonucu	4734 Sayılı Kanun’un 54’üncü maddesi gereğince ihalenin iptaline,
Temel İlke İhlali	Rekabet
Sorun İle İlgili Politika Önerisi	Teknik şartnamelerde istekli tarafından işin yürütülmesi için istenilen cihaz kapasitesinin fayda-maliyet analizi yapılarak belirlenmesi gerekir.

Teknik şartnamelerde gerek idarece alınan gerek isteklilerce bulundurulması gereken cihaz ve ekipmanların özellik ve kapasiteleri doğrudan maliyet unsuru olarak teklifleri etkileyeceği, belli istekliler aleyhine dezavantaj oluşturacağı göz önüne alınarak fayda-maliyet analizi sonucu karar verilmesi kamu kaynaklarının verimli kullanılması ve rekabet ilkelerinin tesisi açısından önemlidir.

3.6.3.1.7. İş Deneyim Belgesi Haricinde Referans/Tecrübe İstenilmesi

İhale dokümanlarında ihaleye katılmak için gerekli belgeler ve yeterlilik kriterleri başlığı altında düzenlenen benzer sayılacak işlere ait iş deneyim belgesi istenilmesi gerekirken bazı idarelerce teknik şartname ve diğer dokümanlarda ayrı bir referans ve tecrübe istenilmesi rekabeti engelleyen husus olarak karşımıza çıkmaktadır.

İhale Usulü	Açık İhale
İhale Konusu	Sonuç Karşılığı Tahlil Hizmeti
İhaleyi Yapan İdare	Sağlık Kurumu
Karar No	2010/UH.III-1389
İtiraz Edilen Bilgi/Belge Konu	Rekabeti Engelleyen Hükümler
İtiraz Özeti	Söz konusu ihaleye ilişkin teknik şartnamenin 5 inci maddesinde yer verilen “Teklif veren laboratuvar, Sağlık Bakanlığından alınmış iş yeri açma ve çalışma ruhsatı alınmış Tıbbi tahlil laboratuvarı olmalı ve İstanbul il sınırları içinde bulunmalıdır. Bu laboratuvar 5 (beş) yıl deneyimli olmalıdır.” düzenlemesinin rekabeti engelleyici ve mevzuata aykırı olduğu
Genel Hukuk Kuralı	<i>“Kamu ihale Genel Tebliğinin “Deneyime ilişkin referans” başlıklı 12’nci maddesinde “İhale Uygulama Yönetmeliklerinde mesleki ve teknik yeterliğe ilişkin belgelerin taşınması gereken kriterler belirtilmiş olmakla birlikte, bazı ihalelerde bu düzenlemelerin aksine özellikle Avrupa Birliği üyesi ülkeler veya diğer yabancı ülkeler gibi belirlemeler yapılarak bu ülkelerde iş yapıldığına dair referans getirilmesi zorunluluğu konulduğu görülmektedir. Kamu İhale Kurulunun konuyla ilgili uyuşmazlık kararlarında, iş deneyimini gösteren belgelerin yanı sıra referansın istenemeyeceği, bu tür koşul koymanın rekabeti engellediği açıkça belirtildiğinden, idarelerce; şartnamelerin düzenlenmesi sırasında referansın hiçbir şekilde yeterlik kriteri olarak belirlenemeyeceği” “</i>
Karar Sonucu	4734 Sayılı Kanun’un 54’üncü maddesi gereğince ihalenin iptaline,
Temel İlke İhlali	Rekabet
Sorun İle İlgili Politika Önerisi	Teknik şartname hazırlanması ile ilgili standart form oluşturularak hangi başlık altında nelerin istenebileceği teknik şartname hazırlama komisyonlarının mevzuat dışı düzenlemelerinin önüne geçebilir.

Örnek ihale dokümanı Teknik Şartnamesinde “Teklif veren laboratuvar, Sağlık Bakanlığı’ndan alınmış işletme ruhsatına sahip Tıbbi analiz laboratuvarı olmalı ve İstanbul il sınırları içinde bulunmalıdır. Bu laboratuvarın 3 (üç) yıllık tecrübeye sahip olması gerekmektedir...” şeklinde düzenlemesi ile ihaleye katılabilmek için iş deneyim belgesi dışında 3 yıllık tecrübe referansının da gerekli olduğu anlaşıldığından, ihaleye katılabilmek için iş tecrübesini gösteren belgeler bu şartların katılımı zorlaştırarak rekabeti engellediği ve bu nedenle söz konusu ihalenin iptal edilmesi gerektiği sonucuna varılmıştır.

3.6.3.2. Genel Teknik Özellikler

Teknik şartnamenin hazırlanmasından onaylanmasına, ilan aşamasından ihale komisyon çalışmalarına kadar bir dizi aşamada teknik şartname ile ilgili işlemler yürütülmektedir. Teknik şartnamenin hazırlanması bu sürecin başlangıcını

oluşturmakla birlikte teknik şartnamenin bölümleri ile ilgili de itiraz konusu olabilmektedir. Teknik şartnamenin imzalanmasından, kendi içerisindeki bölümler ile diğer ihale dokümanları arasındaki çelişkiye, mevzuata aykırı düzenlemelerden bazı teknik hatalara kadar pek çok neden sıralanmaktadır.

Teknik özellikler nedeniyle iptal nedenleri arasında yer alan sık karşılaşılan sorunlar aşağıdaki başlıklar altında sunulmuştur:

Tablo 3.19: Teknik Özelliklerden Kaynaklı Sorun Alanları

Kamu İhalelerinin İptalinde Teknik Özelliklerden Kaynaklı Sorun Alanları
• Teknik Şartnamenin imzalanmaması • Kanunlara aykırı düzenleme yapılması • Teknik şartnameye verilen cevapların teknik dokümanda işaretlenmemesi • Demosu uygun görülen isteklinin sonradan elenmesi • Teknik şartnamedeki belgenin yeterlilik kriteri olarak belirlenmemesi • Teknik şartnamedeki önemsiz maddelerin göz ardı edilmesi • Ekipmanların teklif edilen ürün ile aynı marka olma şartı

Teknik şartname kaynaklı sorunların tasnif edilmesinde teknik özellikler başlığı altında toplanan çeşitli uygulama ve prosedürlerde yapılan eksiklik ve hatalar başlıklar halinde özetlenmiştir.

3.6.3.2.1. Teknik Şartnamenin İmzalanmaması

Teknik şartname ve diğer ihale dokümanlarının idarece hazırlanması ve onaylanarak ihale işlem dosyasında saklanması esastır. İhale komisyonlarınca teknik şartname veya diğer ihale dokümanlarının imzalanmaması veya eksik imza nedeniyle ihalelerin iptaline karar verdiği görülmektedir. Ancak bu hususun Kamu İhale Kurulu tarafından idarenin iç işleyişi ile ilgili olduğu ve ihalenin esasını değiştirecek nitelikte olmadığına karar vermektedir.

İhale Usulü	Açık İhale
İhale Konusu	Araç ve İş Makinesi Kiralanması
İhaleyi Yapan İdare	Yerel Yönetimler
Karar No	2019/UH.I-1308
İtiraz Edilen Bilgi/Belge Konu	Teknik Şartname
İtiraz Özeti	İdarenin iptal gerekçeleri arasında belirtilen “Yaklaşık maliyet ve Teknik Şartname ’deki imzaların eksik olduğu” gerekçesinin mevzuata aykırı olduğu,
Genel Hukuk Kuralı	<i>“İdare, ihaleye çıkması gereken malın alımı için gerekli belgeyi Kamu İhale Kurumu tarafından düzenlenen standart ihale dokümanına göre hazırlar ve her sayfasını onaylar. Adaylara ve isteklilere verilecek belgenin hazırlanmasında kullanılacak aslının idareler tarafından ihale usul dosyasında saklanması zorunludur. “</i>
Karar Sonucu	İdarenin ihalenin iptali kararının iptaline karar verilmiştir.
Temel İlke İhlali	Rekabet İlkesi
Sorun İle İlgili Politika Önerisi	İhale işlem dosyasında yer alan bütün dokümanların kimler tarafından hazırlandığı ve kimler tarafından imzalandığının veya imzalanması gerektiğinin ihale onayı verilirken Gerçekleştirme Görevlisi ve Harcama Yetkilisince denetlenmesi sorunun çözümüne katkı sağlayacaktır.

İdarenin iptal sebepleri arasında yer alan "Yaklaşık Maliyet ve Teknik Şartnamede yer alan eksik imzalara ilişkin yapılan incelemede, yaklaşık maliyet tablosunda temizlik işleri kat görevlisi, atölye görevlisi, kalfa ünvanlı 5 görevlinin imzası yer almaktadır. Öte yandan, Teknik Şartnameyi hazırlayan tüm idari görevlilerin imzalarının Teknik Şartname'nin her sayfasında yer almadığı görülmekte, ancak konunun esasa fiilen bir aykırılık oluşturmadığı değerlendirilmektedir.

3.6.3.2.2. Kanunlara Aykırı Düzenleme Yapılması

Teknik şartname hazırlanırken genel kanun ve mevzuat hükümlerine aykırı düzenlememe yapılmaması gerekmektedir. Örnek ihalenin Teknik Şartnamesinde “Emekli işçiler çalıştırılmaz” düzenlemesi yer almaktadır. Özellikle işlerde bazı yaş ve cinsiyet gruplarının çalışmasına kısıtlama getiren çeşitli mevzuat hükümleri bulunmakla birlikte üst yaş sınırına ilişkin herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır.

İhale Usulü	Açık İhale
İhale Konusu	Yemek Pişirme, Dağıtım ve Sonrası Hizmetleri
İhaleyi Yapan İdare	Sağlık Kurumları
Karar No	2019/UH.I-1470
İtiraz Edilen Bilgi/Belge Konu	Teknik Şartname
İtiraz Özeti	Teknik Şartname'de "Emekliler işçi olarak çalıştırılmazlar" düzenlemesinin anılan düzenlemenin belirli bir yaşın üzerindeki işçi çalıştırılmasını engelleyeceği ve sonuç olarak söz konusu düzenlemenin 6698 sayılı İş Kanunu'na aykırı olduğu belirtilmiştir
Genel Hukuk Kuralı	<i>"4857 Sayılı İş Kanunu'nun "Eşit Muamele İlkesi" başlıklı 5'inci maddesinin birinci fıkrasında "Dil, ırk, renk, cinsiyet, engellilik, siyasi düşünce, felsefi inanç, din, mezhep ve benzeri nedenlerle ayrımcılık yapılmaz" hükmüne yer verilmiştir."</i>
Karar Sonucu	Kanun'un 54'üncü maddesinin onbirinci fıkrasının (a) bendi gereğince ihalenin iptaline karar verilmiştir.
Temel İlke İhlali	İhtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasının ihlal edildiği,
Sorun İle İlgili Politika Önerisi	Teknik şartnamenin işin uzmanı olan kompetan üyelerle birlikte idari mali bir üye ile varsa hukuk müşavirliği personelinin oluşan bir komisyonca hazırlanması veya böyle bir komisyonca kontrol edilmesi

İhale konusunun yemek pişirme, servis ve servis sonrası hizmetlerin alımı olduğu göz önüne alındığında, Teknik Şartnamede personel tarafından yapılacak işin niteliği ve niteliği ne olursa olsun, özellikle personel dışında tüm personel için fiziksel güç, sağlık durumu, hızlı hareket edebilme gibi özellikleri göz önünde bulundurarak bir hüküm bulunmamaktadır. Herhangi bir üst yaş sınırının getirilmediği görülmekle birlikte, çalışanların sosyal güvenlik mevzuatına göre sınıflandırılması sonucunu doğuracak olan "emeklilerin işçi olarak çalıştırılmayacağı" düzenlemesinin yapılamayacağı anlaşılması nedeniyle, idare tarafından yapılan bu düzenlemenin mevzuata aykırı olduğu sonucuna varmıştır.

3.6.3.2.3. Teknik Şartnameye Verilen Cevapların Teknik Dokümanda İşaretlenmemesi

İdarelerce yeterlik değerlendirmesi aşamasında isteklilerce teklif edilen ürün/hizmet/malın ihale dokümanında belirlenen teknik şartlara uygunluğunu belirleyebilmek için teknik şartnameye cevapları ve açıklamaları içeren belge ile ürüne ait resimlerin sunulmasını isteyebilecek ve bu husus İdari Şartnamenin ilgili maddesinde belirtilecektir. İhale dokümanlarında bu hususun yeterlilik kriteri olarak düzenlenip düzenlenmemesi en çok itiraz konusu husus olmaktadır.

İhale Usulü	Açık İhale
İhale Konusu	Mevcut Kamera Sisteminin Yenilenmesi İşi
İhaleyi Yapan İdare	Bakanlıklar Merkez Teşkilat
Karar No	2019/UM.II-1720
İtiraz Edilen Bilgi/Belge Konu	Teknik Şartname
İtiraz Özeti	İdari Şartnamenin 7.5.6 maddesinde, teknik şartnameye verilen cevapların doldurulması ve teknik belge üzerinde işaretlenmesinin bir yeterlilik kriteri olarak düzenlendiği, ancak istekli tarafından verilen cevaplar tablosunda teknik belgenin atıfta bulunulan kısmının belirtilmediği ve teklifinin reddedilmesi gerektiği,
Genel Hukuk Kuralı	<i>“Kamu İhale Genel Tebliği’nin “Tedarik edilecek malların numuneleri, katalogları, fotoğrafları ile teknik şartnameye cevapları ve açıklamaları içeren doküman” başlıklı 57’nci maddesine göre hazırlanan idari şartnamede “Teknik Şartnameye verilen cevaplarda “anlaşıldı”, “not edildi” gibi cevaplar verilmeyecek, şartnamenin tüm maddeleri tam, açık, kesin ve yoruma kapalı bir şekilde cevaplandırılacaktır.” Hükmü yer almaktadır.”</i>
Karar Sonucu	Düzeltilici işlem tesis edilerek ihale işlemlerinin devamına karar verilmiştir.tesis edilmesine karar verilmiştir.
Temel İlke İhlali	Eşit muamele ilkesi
Sorun İle İlgili Politika Önerisi	Teknik şartnamede istenilen belgeye ait ayrıntılı bilgi verilmesi, nereden alınması gerektiği veya nasıl hazırlanması gerektiğine yönelik örnek doküman eklenmelidir.

İsteklilerce teknik şartnameye göre teknik dokümanın referans edilen bölümünün doldurulmasının ve teknik doküman üzerinde herhangi bir işaretleme yapıp yapılmayacağı hususlarının yeterlik kriteri olarak belirlendiği ihalelerde tekliflerinin değerlendirme dışı bırakılabileceği dikkate alınmalıdır.

3.6.3.2.4. Demosu Uygun Görülen İsteklinin Sonradan Elenmesi

İncelenen ihalede, isteklilerden teknik şartnameye cevap belgesini ve açıklamalarını içeren belge ile teknik bilgileri içeren katalogları ibraz etmeleri istenmiş, ayrıca gerekli görülürse demo yapılacağı da belirtilmiştir. İdarenin cevap yazısında, söz konusu ihalede teklif veren isteklilerin ürünlerinin gösterildiği anlaşıldığından, demo sonucunda ürünleri idare tarafından uygun bulunan isteklilerin, Katalog veya Teknik Şartname uygunluk beyanının uygun olmadığı gerekçesi ile değerlendirme dışı bırakılamayacağı anlaşılmaktadır.

İhale Usulü	Açık İhale
İhale Konusu	Tıbbi Cihaz Alımı
İhaleyi Yapan İdare	Sağlık Kurumu
Karar No	2015/UM.I-3484
İtiraz Edilen Bilgi/Belge Konu	Teknik Şartname
İtiraz Özeti	Teklif edilen cihaz bilgilerinin yer aldığı cihaz kataloğunun teklif dosyasında sunulduğu, belgelerinin uygun görülerek cihazın demonstrasyonu için talepte bulunulduğu, demonstrasyon sonunda cihazın Teknik Şartname'deki bütün maddeleri tam olarak karşıladığının tespit edildiği, cihazın kataloğunda Teknik Şartname'de yer alan tüm maddelere ilişkin bilgilerin yer almaması nedeniyle işaretleme yapılamadığı, haksız yere elendiği,
Genel Hukuk Kuralı	<i>“Mal Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin “Tedarik edilecek malların numuneleri, katalogları, fotoğrafları ile teknik şartnameye cevapları ve açıklamaları içeren doküman” başlıklı 43'üncü maddesinde “(1) Teklif edilen malın teknik şartnamede yer alan teknik kriterlere uygunluğunu belirlemek amacıyla numune, teknik bilgilerin yer aldığı katalog, teknik şartnameye cevapları ve açıklamaları içeren doküman ile fotoğraf ayrı ayrı veya birlikte istenebilir.”</i>
Karar Sonucu	Düzeltilici işlem tesis edilerek ihale işlemlerinin devamına karar verilmiştir.tesis edilmesine karar verilmiştir.
Temel İlke İhlali	Eşit muamele ilkesi
Sorun İle İlgili Politika Önerisi	Teknik şartname hükümlerinin tamamının katalogdan gösterilmesinin mümkün olmadığı durumlarda demo ve numune değerlendirilmesi ile de karar verile bileceğinin hüküm altına alınması gerekir.

Bu hususta idare tarafından demo yapıldığı ve söz konusu ürünün Teknik Şartnameye uygun olduğu ifade edildiği ancak Teknik Şartnameye cevap dokümanında tüm cevapların yer almadığı gerekçesiyle değerlendirme dışı bırakılmasının mevzuata aykırı olduğu sonucuna varılmıştır.

3.6.3.2.5. Teknik Şartnamedeki Belgenin Yeterlilik Kriteri Olarak Belirlenmemesi

Teknik şartnamelerde istenilen belgelerin ihale aşamasında teklif ile birlikte istenilmesi için bu belgelerin idari şartnamede ilana yansıyan yeterlilik kriterleri arasında gösterilmesi zorunludur. Bu hususun farkında olmayan çoğu idare ihalede önemli olduğunu düşündüğü belgeleri sadece teknik şartnamede yazdıkları görülmektedir.

İhale Usulü	Açık İhale
İhale Konusu	Kamera Sistemi Yapım İşi
İhaleyi Yapan İdare	İl Özel İdare
Karar No	2015/UY.III-693
İtiraz Edilen Bilgi/Belge Konu	Teknik Şartname
İtiraz Özeti	Teknik Şartnamede İstekli firmalar teklif ettikleri cihaz ve ürünlerle ilgili teknik dokümanları teklif dosyasında sunacaklardır.” Hükmüne istinaden istenen belgenin sunulmaması gerekçesiyle tekliflerinin değerlendirme dışı bırakılmasının mevzuata aykırı olduğu
Genel Hukuk Kuralı	<i>“4734 sayılı Kanun’un “İhaleye katılımda yeterlik kuralları” başlıklı 10’uncu maddesinde “İhaleye katılacak isteklilerden, ekonomik ve malî yeterlik ile mesleki ve teknik yeterliklerinin belirlenmesine ilişkin olarak aşağıda belirtilen bilgi ve belgeler istenebilir:” ...</i>
Karar Sonucu	Düzeltilici işlem tesis edilerek ihale işlemlerinin devamına karar verilmiştir.tesis edilmesine karar verilmiştir.
Temel İlke İhlali	Güvenilirlik ilkesi
Sorun İle İlgili Politika Önerisi	Teknik şartnamenin standart form şeklinde bir örneğinin yayınlanarak, şartname bölümlere ayrılmalı ve hangi kriterlerin hangi başlık altında isteneceği bir kurala bağlanmalıdır.

Teknik Şartnamede yer alan, ihale ilanında yer almayan ve İdari Şartnameye eklenmeyen bir belgenin yeterlik belgesi olarak değerlendirilmesi Kamu İhale Kanununda yer alan hükümlere aykırı olup, anılan Kanunun temel ilkelerinden biri olan “Güvenilirlik” ilkesinin de ihlali anlamına geleceği sonucuna varılmıştır. Bu kapsamda Teknik Şartnamede istenen belgeyi eksik sunduğu gerekçesiyle teklifin geçersiz kılınmasında mevzuata uygunluk sağlanamadığına karar verilmiştir.

3.6.3.2.6. Teknik Şartnamedeki Önemsiz Maddelerin Göz Ardı Edilmesi

Teknik şartnamede belirtilen teknik özellikleri taşımadığı halde bazı ürünler için beklenen faydanın sağlandığı şeklinde bir değerlendirme ile ürünün kabul edilmesi, bazı teknik şartların bulunması halinde teknik şartnamede belirtilen bazı kriterlerin dikkate alınmadan idarenin ihtiyaçlarının karşılanabileceği ihale komisyonu ve idarelerce tespit edilebilmektedir. Bu durum, teknik şartnamenin idarenin ihtiyaçlarına uygun olarak hazırlanmadığını ortaya koymaktadır. Bu hususta verilen örnek kurul kararı aşağıda sunulmuştur.

İhale Usulü	Açık İhale
İhale Konusu	KBB Kliniği İhtiyacı Olan Malzeme Alımı
İhaleyi Yapan İdare	Sağlık Kurumu
Karar No	2010/UM.I-1476
İtiraz Edilen Bilgi/Belge Konu	Teknik Şartname
İtiraz Özeti	İhalede ihalenin teknik Şartnamede belirlenen özellikleri karşılamayan ürünleri teklif eden istekli üzerinde bırakıldığı,
Genel Hukuk Kuralı	<i>“4734 sayılı Kanunun 37’nci maddesinin ikinci fıkrasında; “... İsteklilerin ihale konusu işi yapabilme kapasitelerini belirleyen yeterlik kriterlerine ve tekliflerin ihale dokümanında belirtilen şartlara uygun olup olmadığı ile birim fiyat teklif cetvellerinde aritmetik hata bulunup bulunmadığı incelenir. Uygun olmadığı belirlenen isteklilerin teklifleri ile birim fiyat teklif cetvellerinde aritmetik hata bulunan teklifler değerlendirme dışı bırakılır.” hükmü yer almaktadır.”</i>
Karar Sonucu	Kanunun 54 üncü maddesinin onuncu fıkrasının (a) bendi gereğince ihalenin iptaline,
Temel İlke İhlali	Rekabet ve ihtiyacın uygun şartlarda temin edilmesi ilkeleri
Sorun İle İlgili Politika Önerisi	Teknik şartname hazırlama komisyonunun yanında teknik şartname kontrol komisyonu kurularak önemsiz veya rekabeti daraltıcı düzenlemelerin önüne geçilmelidir.

Tekliflerin değerlendirilmesi aşamasında Teknik Şartnamede belirlenen teknik kriterlerin göz ardı edilmemesi gerekir. Ancak teknik şartnamenin idarenin ihtiyacına uygun olarak hazırlanmamasından dolayı, idarenin ihtiyacını karşılamaya yeterli olmakla birlikte teknik şartnamede göz ardı edilebilecek kriterler bulunabilmektedir. Bu şekilde hazırlanan bir ihaleye iştirak eden bir isteklinin idarenin ihtiyacından daha maliyetli bir ürün teklif etmesine sebebiyet vereceği ve ihtiyacın daha yüksek bedelle temin edilmesiyle karşı karşıya kalınacağı açıktır.

3.6.3.2.7. Ekipmanların Teklif Edilen Ürün İle Aynı Marka Olma Şartı

İdarelerce hazırlanan teknik şartnamelerde istenilen cihaz ve ürünün yan ekipmanlarının da cihazla birlikte verilmesinin istenildiği durumlarda, bu donanımların teklif edilen cihazla aynı marka olma zorunluluğu somut gerekçelere dayandırılmalıdır. Örnek ihalenin Teknik Şartnamesinde “Önerilen cihaz ile birlikte temin edilecek ekipmanların aynı marka ürünler olması zorunludur” düzenlemesinin yer aldığı görülmektedir. Lazer metrenin cihaz kapsamında yüklenici tarafından temin edileceği açıktır. Tartışma noktası, lazer metrenin önerilen cihazla birlikte verilecek donanım markasıyla aynı marka olup olmaması gerektiğidir.

İhale Usulü	Açık İhale
İhale Konusu	Jeodezik Ölçüm Cihazları
İhaleyi Yapan İdare	Yerel Yönetimler
Karar No	2019/UM.II-1115
İtiraz Edilen Bilgi/Belge Konu	Numune Değerlendirme
İtiraz Özeti	İdarece tekliflerinin, teklif ettikleri cihaz ile birlikte verilecek donanım-yazılımın aynı marka ürün olmadığı gerekçesiyle değerlendirme dışı bırakıldığı
Genel Hukuk Kuralı	<i>“İdari Şartnamenin “İhaleye katılabilmek için gereken belgeler ve yeterlik kriterleri” başlıklı 7’nci maddesinde “7.5.6. - Cihazların teknik özelliklerini açık, anlaşılabilir ve detaylı olacak şekilde gösteren kataloglar, - Teknik şartnameye cevaplar” düzenlemesi”</i>
Karar Sonucu	54’üncü maddesinin onbirinci fıkrasının (b) bendi gereğince düzeltici işlem belirlenmesine,
Temel İlke İhlali	İhtiyaçların uygun şartlarla, zamanında karşılanması ve kaynakların verimli kullanılması
Sorun İle İlgili Politika Önerisi	Birden fazla kısımdan oluşan ve ayrı ayrı temin edilebilen ürünlerin aynı marka olması rekabeti doğrudan etkilediği göz önüne alınarak bu şartın mutlaka gerekçelendirilmesi zorunlu hale getirilmelidir.

İdarenin Teknik Şartnameyi oluştururken ihaleye konu iş kapsamında ihtiyaç duyulan donanım ve yazılımları "temin edilecek donanım ve yazılım listesi" başlığı altında detaylandırması ve teklif edilen cihazla aynı marka olmasını somut gerekçelere dayandırması gerekmektedir.

Teknik özelliklere dair sorun ve öneriler: Teknik Şartnamenin imzalanmaması, Kanunlara aykırı düzenleme yapılması, Teknik şartnameye verilen cevapların teknik dokümanda işaretlenmemesi, Demosu uygun görülen isteklinin sonradan elenmesi, Teknik şartnamedeki belgenin yeterlilik kriteri olarak belirlenmemesi, Teknik şartnamedeki önemsiz maddelerin göz ardı edilmesi, Ekipmanların teklif edilen ürün ile aynı marka olma şartı gibi hususlarda hatalar yapıldığı görülmektedir.

İhale işlem dosyasında yer alan bütün dokümanların kimler tarafından hazırlandığı ve kimler tarafından imzalandığının veya imzalanması gerektiğinin ihale onayı verilirken Gerçekleştirme Görevlisi ve Harca Yetkilisince denetlenmesi sorunun çözümüne katkı sağlayacaktır. Teknik şartnamenin işin uzmanı olan kompetan üyelerle birlikte idari mali bir üye ile varsa hukuk müşavirliği personelinin oluşturulması bir komisyonca hazırlanması veya böyle bir komisyonca kontrol edilmesi gerekmektedir. Teknik şartnamede istenilen belgeye ait ayrıntılı bilgi verilmesi, nereden alınması gerektiği veya nasıl hazırlanması gerektiğine yönelik örnek doküman eklenmelidir. Teknik şartname hükümlerinin

tamamının katalogdan gösterilmesinin mümkün olmadığı durumlarda demo ve numune değerlendirilmesi ile de karar verile bilineceğinin hüküm altına alınması gerekir. Teknik şartnamenin standart form şeklinde bir örneğinin yayınlanarak, şartname bölümlere ayrılmalı ve hangi kriterlerin hangi başlık altında isteneceği bir kurala bağlanmalıdır. Teknik şartname hazırlama komisyonunun yanında teknik şartname kontrol komisyonu kurularak önemsiz veya rekabeti daraltıcı düzenlemelerin önüne geçilmelidir. Birden fazla kısımdan oluşan ve ayrı ayrı temin edilebilen ürünlerin aynı marka olması rekabeti doğrudan etkilediği göz önüne alınarak bu şartın mutlaka gerekçelendirilmesi zorunlu hale getirilmelidir.

3.6.3.3. Numune Değerlendirme

İdare tarafından numune talep edilmesi halinde numunenin isteneceği kalem(ler), numune sayısı ve gerekli diğer hususlar ön yeterlik şartnamesinde veya idari şartnamede belirtilir. Numune talep edilen kalem(ler) için yeterli sayıda ve kalitede numune alınması idarenin sorumluluğundadır. Ürünün kalitesinin birden fazla numune değerlendirmesine uygun olup olmadığı ve kullanım ömrü dikkate alınarak idarede en az bir numune bulundurulmalıdır. Yeniden değerlendirme veya yargılama kararları, korunan numune üzerinde yapılır.

İhale dokümanında istenilen sayı ve nitelikteki numuneler, başvuru veya ihale dosyası ile birlikte idareye teslim edilir. Elektronik ortamda teklif alınan ihalelerde, numunenin teslim tarihi ve teslimat adresi, tekliflerin değerlendirilmesi sırasında idare tarafından belirlenir ve ilgililere bildirilir. İhale dokümanında değişiklik olması halinde, elektronik ortamda teklif alınan ihalelerde numune, ihale tarih ve saatine veya idarece belirlenen son teslim tarih ve saatine kadar posta veya kurye ile teslim edilebilir. Sunulan numune üzerinde istekli, aday veya istekli ile numunenin sunulduğu kalem hakkında bilgi yazılır. Numune bir rapor ile idareye teslim edilir ve raporun bir nüshası talep edilmesi halinde aday veya istekliye verilir.

İhale komisyonu tarafından yapılacak değerlendirme sonucunda diğer katılma ve yeterlilik belgeleri uygun bulunan aday ve isteklilerden alınan numuneler değerlendirilir. İdarece gerekli görülmesi halinde numune değerlendirmesinin yapılacağı yer, tarih ve saat adaylara veya isteklilere

bildirilir. Numunenin değerlendirilmesinde numunenin fiziksel özelliklerinin ve ihale dokümanında belirtilen şartların uygun olup olmadığı kontrol edilir. İnceleme sonucunda numunenin uygunluk durumu hazırlanacak raporda belirtilir ve uygun bulunmadığı takdirde gerekçeleri belirtilir (*Mal Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği*, 2009, 53).

Mal alımı için yeterlilik kriterlerinde numune talep etme ve değerlendirme sürecinde karşılaşılan sorunlar şu şekilde sıralanabilir;

Tablo 3.20: Numune Değerlendirme Kaynaklı Sorun Alanları

Kamu İhalelerinin İptalinde Numune Değerlendirme Kaynaklı Sorun Alanları
• Teknik Şartname hükümlerinin opsiyonel kullanılması • Yetkisiz numune değerlendirilmesi • Tek numunenin iki kez farklı değerlendirilmesi • Kararlarda kesin ifadeler kullanılmaması • Numune değerlendirme raporu düzenlenmemesi • Numune değerlendirmenin nasıl, ne zaman, nerede ve kim tarafından yapılacağının bilinmemesi,

Teknik şartname hükümlerinin teklif edilen ürünle uygunluğu her zaman katalog ve belge üzerinde değerlendirilmesi mümkün değildir. Bu tür ürünlerin şartnameye uygunluğu numune istenilmek suretiyle numune üzerinde değerlendirilmesi gerekebilmektedir. İdarelerin ihale sürecinde numune isteme, numune alma, numune kayıt ve raporlanma gibi aşamalarında uygulama eksiklikleri nedeniyle karşılaşılan sorunlar bu başlıkta incelenmiştir.

3.6.3.3.1. Teknik Şartname Hükümlerinin Opsiyonel Kullanılması

Teknik şartnameye uygunluk açısından numune değerlendirmeye ilişkin raporda, ihalede teklif edilen cihazların Teknik Şartnameye uygunluğunun ayrıntılı bir değerlendirmesine yer verilmesi gerekmektedir. Örnek ihalede idarenin başvuru sahibinin iddialarına verdiği yanıtta, "Kullanıcıların birkaç isteğe bağlı özelliğe ihtiyacı var ve bu ihtiyaç portatif nabız oksimetre cihazı ile karşılanıyorsa, bu durum hastaların mağduriyet yaşamasına neden olmayacağı, diğer isteklinin fiyat teklifinin başvuru sahibinin teklif fiyatından %38 daha uygun olduğu göz önüne alındığında opsiyonel özelliklerin bulunmasına gerek bulunmadığı kanaatine varılmıştır" şeklinde komisyon kararı ile numunenin kabul edildiği anlaşılmaktadır.

İhale Usulü	Açık İhale
İhale Konusu	Malzeme Alım İhalesi
İhaleyi Yapan İdare	Sağlık Kurumu
Karar No	2019/UM.II-1269
İtiraz Edilen Bilgi/Belge Konu	Teknik Şartname
İtiraz Özeti	İhalenin 7'nci kaleminde teklif edilen ürünün perfüzyon indeksi parametresini göstermediği, Teknik Şartname'ye göre bu parametrenin opsiyonel olmadığı, Teknik Şartname'de açık bir şekilde bu parametrenin ölçülebiliyor olmasının istendiği,
Genel Hukuk Kuralı	<i>“Tebliğin “Tedarik edilecek malların numuneleri, katalogları, fotoğrafları ile teknik şartnameye cevapları ve açıklamaları içeren doküman” başlıklı 57'nci maddesinde de “57.1. İdareler tarafından malların numuneleri, katalogları, fotoğrafları ile teknik şartnameye cevapları ve açıklamaları içeren dokümana yönelik düzenlemelerde, Mal Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinin 43'üncü maddesi esas alınmalıdır.”</i>
Karar Sonucu	Kanun'un 54'üncü maddesinin on birinci fıkrasının (b) bendi gereğince düzeltici işlem belirlenmesine
Temel İlke İhlali	Güvenilirlik ilkesi
Sorun İle İlgili Politika Önerisi	Teknik şartnameyi hazırlayan teknik kompetanların teknik kriter belirlerken opsiyonel olan veya olmayan hususların belirlenmesinde daha hassas olmaları konusunda dikkatleri çekilmelidir. Bu tür hataların önüne geçilmesi için Standart Teknik Şartname formu hazırlanmalıdır.

Teknik Şartnameye uygun olmadığı zımnen kabul edilerek uygun olmadığı sonucuna varılan söz konusu numunelerin ihale dışı bırakılması gerekmektedir.

3.6.3.3.2. Yetkisiz Numune Değerlendirilmesi

Numunenin değerlendirilmesi ihale komisyonu üyesi olmayan kişiler tarafından yapılamaz, bu nedenle numunenin ihale komisyonu üyesi en az bir kişi tarafından değerlendirilmesi zorunludur. Numune değerlendirmesinin ihale komisyonu üyesi olmayan kişiler tarafından yapıldığı tespit edilen ve bu durumun hukuka aykırı olduğu sonucuna varılan örnek kurul kararı aşağıda yer almaktadır.

İhale Usulü	Açık İhale
İhale Konusu	Tıbbi Sarf Malzeme Alımı
İhaleyi Yapan İdare	Sağlık Kurumu
Karar No	2019/UM.II-1550
İtiraz Edilen Bilgi/Belge Konu	Numune Değerlendirme
İtiraz Özeti	Teknik şartnamenin 6. maddesine uygun olmadığının tespitinin, akredite laboratuvarın belirlendiği ortamda ispat gerektirdiği, bu hususun kişisel görüş ve düşüncelerle tespit edilmesinin mümkün olmadığı ileri sürülmüştür.
Genel Hukuk Kuralı	<i>“Mal Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği’nin “İhale komisyonunun kurulması ve çalışma esasları” başlıklı 17’nci maddesinde “İhale sürecindeki değerlendirmeleri yapmak üzere oluşturulan ihale komisyonu dışında başka adlar altında komisyonlar kurulamaz.””</i>
Karar Sonucu	<i>Kanun’un 54’üncü maddesinin on birinci fıkrasının (b) bendi gereğince düzeltici işlem belirlenmesine</i>
Temel İlke İhlali	Saydamlık, rekabet, eşit muamele ve güvenilirlik
Sorun İle İlgili Politika Önerisi	İhale sürecinde görüş alınması, rapor tutulması gibi ihalenin uzman üyelerinin gerçekleştirmesi gereken işlemlerin komisyon üyeleri tarafından gerçekleştirilmesi ve standart formlar hazırlanarak komisyon üyelerinin imzası açılmalıdır.

Birden fazla kalem içeren ihalelerde sadece iki uzman görevli ile numune değerlendirilmesinin zor olmasından bahisle idarelerce işin uzmanı farklı kişilerinde numune değerlendirmede görevlendirildiği görülmektedir. Ancak ihale komisyon üyesi olmayan bir kişi işin uzmanı dahi olsa vereceği karar ile ihalenin sonuçlandırılması mümkün değildir. İhtilaf olması durumunda bağımsız kuruluşlardan görüş alınması durumları bahsimiz haricindedir.

3.6.3.3.3. Tek Numunenin İki Defa Farklı Değerlendirilmesi

İlk numune değerlendirmesinde herhangi bir uygunsuzluk tespit edilmeksizin ikinci numune değerlendirmesi talep edildiği ve parçaların eksik olduğundan bahisle değerlendirme dışı bırakılan isteklilerin bulunduğu örnek ihalede görülmektedir. Başvuru sahibinin teklifinin geçerli olup olmayacağı hususunda asıl belirleyici faktör sunulan numunedir. Bu numunenin nasıl sunulduğunu önceden belirlenen bir prosedür yoksa sonradan tespit etmek mümkün değildir. İhale komisyonu aynı istekli açısından ve aynı numune üzerinde yapılan değerlendirmede iki farklı sonuca ulaşmaları, idareler tarafından ihalelerde gözetilmesi gereken "güvenilirlik" ilkesini tam olarak tesis edemediği anlaşılmaktadır.

İhale Usulü	Açık İhale
İhale Konusu	Tıbbi Sarf Malzeme Alımı
İhaleyi Yapan İdare	Sağlık Kurumu
Karar No	2019/UM.I-370
İtiraz Edilen Bilgi/Belge Konu	Numune Değerlendirme
İtiraz Özeti	İhale komisyonu tarafından alınan karar üzerine ekonomik açıdan en avantajlı 2'nci teklif sahibinin idareye şikâyet başvurusu sonucu alınan düzeltici ihale komisyonu kararında, sunulan numunenin idareye eksik teslim edildiği tespiti ile ilgili kısmın Teknik Şartnamesi'nin 16'ncı maddesine uygun bulunmayarak tekliflerinin değerlendirme dışı bırakıldığı,
Genel Hukuk Kuralı	<i>“Mal Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin “Tedarik edilecek malların numuneleri, katalogları, fotoğrafları ile teknik şartnameye cevapları ve açıklamaları içeren doküman” başlıklı 43'üncü maddesinde “Numunenin sunulma yöntemi ile ihale komisyonunca numunenin değerlendirilmesine yönelik düzenleme, ayrıntılı bir şekilde ön yeterlik şartnamesinde veya idari şartnamede yapılır. İdare tarafından numune bir tutanak ile teslim alınır. Bu tutanağın bir sureti de aday veya istekliye verilir.” hükmü yer almaktadır.”</i>
Karar Sonucu	Kanun'un 54'üncü maddesinin onbirinci fıkrasının (a) bendi gereğince ihalenin iptaline,
Temel İlke İhlali	Saydamlık
Sorun İle İlgili Politika Önerisi	Numune istenilen ihale dokümanlarında numune alma, kayıt, kabul, değerlendirme ve raporlama aşamalarının bir standarta tabi olmaları ve ihale öncesi isteklilerin bilgisine sunulması gerekir.

İhale komisyonlarınca gerçekleştirilecek işlemlerden istekliler ile ilgili olanların yürütülmesinde her istekliye eşit muamelenin yapılabilmesi için bunun önceden bir prosedüre ve kurala bağlanması saydamlık ilkesinin tesisi açısından önem arz etmektedir.

3.6.3.3.4. Kararların Kesin İfadeler İçermemesi

İdareler tarafından hazırlanan Numune Değerlendirme Raporu ve İhale komisyon kararlarında isteklileri tereddütte düşürmeyecek net ve kesin ifadeler kullanılmalıdır. Bazı ihale kararlarında ve değerlendirme raporlarında “...ekteki listede belirtilen ve kabul edilebilir olarak işaretlenen ürünler Teknik Şartnameye %100 uymasa dahi, söz konusu ürünün performansında herhangi bir aksamaya neden olmayacağı belirtilmektedir” şeklinde verilen kararda ürünün teknik şartnameye uyup uymadığı değil idarenin ihtiyacının karşılayıp karşılamadığı bilgisi yer almaktadır.

İhale Usulü	Açık İhale
İhale Konusu	Temizlik Malzemesi Alımı
İhaleyi Yapan İdare	Yüksek Öğrenim Kurumları
Karar No	2019/UM.II-396
İtiraz Edilen Bilgi/Belge Konu	Numune Değerlendirme
İtiraz Özeti	Teklif edilen ürünlerin ihale dokümanında belirtilen özellikleri taşımadıkları halde ihalenin sonuçlandırıldığı,
Genel Hukuk Kuralı	<i>“İdari Şartname’nin 7.5.6’ncı ve 47’nci maddelerinde “...Tekliflerin değerlendirilmesi aşamasında numunesi ve/veya katalogları olmayan veya numunesi teknik şartnameye uymayan teklifler değerlendirme dışı bırakılacaktır.” Düzenlemesi”</i>
Karar Sonucu	Düzeltilici işlem tesis edilerek ihale işlemlerinin devamına karar verilmiştir ,
Temel İlke İhlali	Eşit muamele, güvenilirlik
Sorun İle İlgili Politika Önerisi	Teknik şartname hazırlayan ile numune değerlendiren çoğunlukla aynı kişi olmadığı için teknik şartnameye uygunluktan ziyade idarenin ihtiyacının karşılanıp karşılanmadığı yanılışına düşmemek adına teknik şartname kontrol listesi (çek-list) oluşturulmalıdır.

İhale komisyonlarınca teknik şartname ve idari şartname esas alınarak kararlar alınması gerekli iken işin yürütülmesi esas alındığında kural ve kaidelerde esneklikler gündeme gelmektedir.

3.6.3.3.5. Numune Değerlendirme Raporu Düzenlenmemesi

Numune kabul, değerlendirme ve diğer işlemler için belgeye dayalı somut gerekçeler ortaya konulabilmesi ancak rapor ve belge düzenlenmesi ile mümkün bulunmaktadır. İdari işlemlerin denetim mekanizmasında sorgulanacak ve değerlendirilecek ilk belge bu işlemlere dair tutulan tutanak ve raporlardır.

İhale Usulü	Açık İhale
İhale Konusu	Temizlik Malzemesi Alımı
İhaleyi Yapan İdare	Yüksek Öğrenim Kurumları
Karar No	2010/UM.II-3588
İtiraz Edilen Bilgi/Belge Konu	Numune Değerlendirme
İtiraz Özeti	İsteklilerin teklifleri ile birlikte sunması gereken numunelerin var olup olmadığı idare tarafından kontrol edilmeksizin, beyana istinaden, numune kabulünün yapıldığı, ihale üzerinde bırakılan istekli ve diğer isteklilerin numunelerinin teknik şartnameye uygunluğunun bilirkişi tarafından kontrol edilmesi gerektiği
Genel Hukuk Kuralı	<i>“Teknik şartnamenin “Genel Hususlar” başlıklı kısmında; “İhale esnasında, teknik şartnamede istenilen kalemlerden istendiği miktarda numune verilmelidir. Kullanılan numuneler için (ihale o firmada kalmasa dahi) ücret talebinde bulunulmayacak ve ihalede istenen miktarlardan düşülmeyecektir. Numuneleri teknik şartnameye uygun olmayan isteklilerin teklifleri değerlendirmeye alınmayacaktır.” düzenlemesi yer almaktadır.”</i>
Karar Sonucu	Düzeltilici işlem tesis edilerek ihale işlemlerinin devamına karar verilmiştir,
Temel İlke İhlali	Eşit muamele, güvenilirlik
Sorun İle İlgili Politika Önerisi	İhale komisyonu tarafından yürütülen her işlemin kayda alınması, raporlanması ve buna ilişkin belge düzenlenmesi için komisyon üyeleri ihale öncesi bilgilendirilmelidir.

İdari işlemlerin tutanak düzenlenmesi gibi belgelere dayandırılması gerektiği genel kuralına aykırı olarak, numune değerlendirmesine ilişkin tutanak tutulmadığı, dolayısıyla numune değerlendirmesine ilişkin işlemlerin ihale komisyonu tarafından eksik yürütüldüğü anlaşılmaktadır.

3.6.3.3.6. Numune Değerlendirmesinin Nasıl, Ne Zaman, Nerede Ve Kim Tarafından Yapılacağına Bilinmemesi

Numune sunum şekline ilişkin olarak İdari Şartnamede ayrıntılı bir düzenleme yapılmadan, istekliler tarafından sunulan numunelerden biri alınarak değerlendirmede kullanılması ve numune değerlendirmesine ilişkin değerlendirme tarihinde demonstrasyon raporu düzenlenmemesi saydamlık ilkesinin ihlal edilmesine sebebiyet vermektedir.

İhale Usulü	Açık İhale
İhale Konusu	Tıbbi Sarf Malzeme
İhaleyi Yapan İdare	Sağlık Kurumları
Karar No	2010/UM.I-3864
İtiraz Edilen Bilgi/Belge Konu	Numune Değerlendirme
İtiraz Özeti	İsteklilerin teklifleri ile birlikte sunması gereken numunelerin var olup olmadığı idare tarafından kontrol edilmeksizin, beyana istinaden, numune kabulünün yapıldığı, ihale üzerinde bırakılan istekli ve diğer isteklilerin numunelerinin teknik şartnameye uygunluğunun bilirkişi tarafından kontrol edilmesi gerektiği
Genel Hukuk Kuralı	<i>“İdari şartnamenin 7.5.6 ve ihale ilanının 4.3.1.1 nci maddesinde geçen; “katılımcılar, katılacakları kalemlere ait numunelere, kataloglara ve broşürlere ihale sıra numarasını yazıp ihale günü getireceklerdir. Getirilen numune, katalog ve broşürler komisyonun teknik üyelerince gerek kullanılarak ve gerekse teknik şartnamede istenilen özellikleri karşılayıp karşılamadığının kontrolü yapılarak değerlendirme yapılacaktır.” Düzenlemesi”</i>
Karar Sonucu	Kanun'un 54'üncü maddesinin onbirinci fıkrasının (a) bendi gereğince ihalenin iptaline,
Temel İlke İhlali	Saydamlık, güvenilirlik
Sorun İle İlgili Politika Önerisi	Numune değerlendirme ihale komisyon çalışmalarının bir bölümünü oluşturması nedeniyle bu sürecin şeffaf ve güvenilir olması için her aşamasının isteklilerin katılımının sağlanabilmesi, denetlenebilir ve kanıtlanabilir bir değerlendirme olması için isteklilerin bu süreç ile ilgili tam bilgiye sahip olmaları sağlanmalıdır.

İhale işlemlerinde saydamlık ilkesi ile ihale sürecinde idarelerce tesis edilen işlemler birlikte değerlendirildiğinde, tesis edilen işlemlerin sadece değerlendirmeyi yapan kişiler tarafından bilinmesi, tarafların bu işlemlere ilişkin yazılı veya görsel bir bilgiye sahip olmamasına neden olmakta; isteklilerin yazılı belge yerine numune vermelerinin yeterli olması ve numunelerin şahit numunesi

olmadan alınması şikâyetlerin ve itirazların incelemesinin maddi sorununun çözülmesini engellemektedir.

3.6.3.4. Demonstrasyon

Demonstrasyon terimi, Kamu İhale Kanunu ve ikincil mevzuatta yer almamakla birlikte, 4734 sayılı Kanunun 10'uncu maddesinde satın alınacak ürünlerin teyidi amacıyla numune, katalog ve/veya fotoğraf istenebileceği belirtilmiştir (*Mal Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği*, 2009, 10, Bent f). Demo, ürünün mesleki ve teknik yeterlilik açısından şartnameye uygunluğunu teyit etmek amacıyla idarenin talebi üzerine yapılır. Uygulamada, 4734 sayılı Kanun'un bu maddesi idarelerin demo talebinde bulunmalarına yasal dayanak olarak gösterilmektedir. Kanunda bu madde dışında demolara esas teşkil edecek başka bir düzenleme bulunmamaktadır. Bu düzenleme, idarelerin teknik şartnameye uygun mal teslim almalarını sağlamak için yapılmıştır. İhale Komisyonunun oluşturulmasında ve demo uygulamasında iki uzman üyenin birlikte görev alması hükmü dikkate alınarak; demo, ihale makamlarının teklif vermeden önce teklif edilen malların teknik yeterliliğini belirlemesine olanak tanıyan bir süreçtir. Böylece komisyonlara ve yetkililere teknik şartnamelere aykırı ürün içeren teklifleri reddetme fırsatı verilmektedir.

Demo isteğe bağlı bir uygulamadır, yönetimler için mutlak bir zorunluluk değildir. İdareler, teklif edilen ürünün teknik şartnameye uygun olup olmadığını belirlemek için demo veya katalog uygulaması yapmak zorunda değildir. İdarenin bu konuda takdir yetkisi bulunmaktadır. Ayrıca ihalede teklif edilen malın teknik şartnameye uygunluğunu, malın teslimi sırasında muayene ve kabul komisyonları tarafından yapılacak işlemler sonucunda değerlendirebilir. Bu aşamada bir problemin tespiti sürecin uzamasına neden olmaktadır. İkinci en iyi teklif ile en iyi teklif arasındaki fiyat farkı ne kadar büyük olursa, kurumun ekonomik kaybı o kadar büyük olmaktadır. Ancak demo veya katalog uygulaması, ilk aşamadaki olası riskleri bu aşamaya taşımadan çözmektedir. Bu sayede ileride oluşabilecek birçok problemin önüne geçilmiş olacaktır.

Uygulamada demonstrasyon sürecinde yaşanan sorunlar nedeniyle iptal edilen ihalelerin incelenmesinde aşağıdaki bulgulara ulaşılmıştır:

Tablo 3.21: Demonstrasyon Kaynaklı Sorun Alanları

Kamu İhalelerinin İptalinde Demonstrasyon Kaynaklı Sorun Alanları
• Ürün kataloğundan şartnameye uygunluğun anlaşılabilmesi • Demonstrasyon işleminin isteklilerin huzurunda yapılması • Demoya ait düzenleme olmadan demoya karar verilmesi • Demo raporunda olumlu/olumsuz bir not bulunmaması • Demo işleminin komisyon üyesi dışındaki kişilerce yapılması • Demo işleminin hangi isteklilere yapılması gerektiği • İdarenin demo talebini reddedilmesi • Demo yapılmaksızın verilen uygunluk kararı

İhale sürecinin bir parçası olan demonstrasyon işlemi ihale dokümanlarında ayrıntılı tarif edilerek uygulanması, isteklilerin önceden haberdar edilerek onların katılımının sağlanması, demonstrasyon sonucunun raporlanarak ilgililere tebliğ edilmesi gibi hususlara riayet edilerek gerçekleştirilmelidir.

3.6.3.4.1. Ürün Kataloğundan Şartnameye Uygunluğun Anlaşılabilmesi

İdareler alımı yapılacak ürünler için isteklilerden öncelikle şartnameye cevap olarak katalog, numune ve demonstrasyon işlemleri ile teklif edilen ürünün şartnameye uygunluğu kontrol etmektedir. Ürünlere ait numune istenilmesi, demonstrasyon işlemi isteklilerce bir maliyet unsuru olduğu için mutlaka dokümanda bunlara yönelik düzenleme yapılmalıdır. Teknik şartnameye uygunluğun anlaşılabilmesi için demonstrasyon yapılması gerektiği hakkında örnek kurul kararı aşağıda özetlenmiştir.

İhale Usulü	Açık İhale
İhale Konusu	Tıbbi Cihaz Alımı
İhaleyi Yapan İdare	Sağlık Kurumu
Karar No	2019/UM.I-1135
İtiraz Edilen Bilgi/Belge Konu	Demonstrasyon İşlemi
İtiraz Özeti	İhalenin 2 adet ventilatör cihazı alımına ilişkin 3'üncü kaleminin ... uhdesinde bırakıldığı, söz konusu istekli tarafından sunulan Oxi2 Plus model cihazın özelliklerinin Teknik Şartname'nin 15'inci, 16'ncı ve 17'nci maddelerinde istenen özellikleri karşılamadığı
Genel Hukuk Kuralı	"İdari Şartnamenin "İhaleye katılabilmek için gereken belgeler ve yeterlik kriterleri" başlıklı 7'nci maddesinde "Komisyonun gerekli görmesi halinde isteklilerden demonstrasyon (demo) istenebilir. Demo esnasında cihazın şartnamenin bütün özelliklerine uyup uymadığı tek tek kontrol edilecek ve gerekirse test cihazlarıyla ile DEMO yapılacak ve DEMO raporu düzenlenecektir. İstekli gerekli test cihazları ve aletlerini sağlamakla yükümlüdür. İdarenin belirleyeceği yer ve tarihte demonstrasyonu gerçekleştirmeyen istekliler değerlendirme dışı bırakılacaktır." Düzenlemesi"
Karar Sonucu	Düzeltilici işlem tesis edilerek ihale işlemlerinin devamına karar verilmiştir,
Temel İlke İhlali	Rekabet
Sorun İle İlgili Politika Önerisi	Demo yapılmadan karar verilemeyen şartname hükümleri için mutlaka demo işleminin gerçekleştirileceğinin dokümanda düzenlenmesi gerekir.

Teknik şartnamede istenilen kriterleri karşılayıp karşılamadığı katalog üzerinden anlaşılamayan örnek ihale kararında istekli tarafından teklif edilen ventilatör cihazı Teknik Şartnamenin “... Spontan solunumda basınç desteği 2-30 cmH2O olmalıdır.” Şartını Biyomedikal Mühendisliği bölümü olan bir kuruluşa demo yaparak cihazların teknik şartname maddelerine uygun olup olmadığını değerlendirmenin gerektiğine karar verilmiştir.

3.6.3.4.2. Demonstrasyon İşleminin Teklif Sahiplerinin Huzurunda Yapılması

İhalelerde ihale komisyonu tarafından gerçekleştirilen demo işleminde, idare tarafından tesis edilen işlemlerin belgelerle ispatlanabilecek şekilde gerçekleştirilmesi Kanunun temel ilkelerinden olan şeffaflık ve eşit muamele ilkesinin gereğidir. İhale komisyonu tarafından gerçekleştirilen demoya ilişkin tutanakların demo sırasında istekliler huzurunda tutulması, ilgili raporun bir nüshasının başvuru sahibine imza karşılığı tebliğ edilmesi gerekmektedir.

İhale Usulü	Açık İhale
İhale Konusu	Yoğun Bakım Kuvüzü
İhaleyi Yapan İdare	Sağlık Kurumu
Karar No	2019/UM.I-1339
İtiraz Edilen Bilgi/Belge Konu	Demonstrasyon İşlemi
İtiraz Özeti	İdarece demonstrasyon işlemi için teslim ettikleri cihazın İdari Şartname'nin “Diğer hususlar” başlıklı 47'nci maddesindeki “...Cihazlar 7 güne kadar ilgili hastanelerde kullanılabilir. Bu çalışmalar sırasında yapılacak tespiti göre demo sonucuna karar verilir.” düzenlemeye uyarınca 7 güne kadar kullanılması gerekirken, ilgili hastanede 19 gün boyunca tüm fonksiyonlarıyla bölümde aktif olarak kullanıldığı, İhale komisyonunda yer almayan kişilerce demonstrasyona müdahale edildiği iddiası,
Genel Hukuk Kuralı	“Mal Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin 17'nci maddesinde “...(4) İhale sürecindeki değerlendirmeleri yapmak üzere oluşturulan ihale komisyonu dışında başka adlar altında komisyonlar kurulamaz. (5) İhale komisyonu eksiksiz olarak toplanır ve kararlar çoğunlukla alınır. Komisyon üyeleri, kararlarda çekimser kalamaz. Komisyon başkanı ve üyeleri oy ve kararlarından sorumlu olup; karşı oy kullanan komisyon üyeleri, gerekçelerini komisyon kararına yazmak ve imzalamak zorundadır. İhale komisyonunca alınan kararlar ve düzenlenen tutanaklar, komisyon başkan ve üyelerinin adları ve soyadları, unvanları ve komisyondaki sıfatları belirtilerek imzalanır.” Hükmü”
Karar Sonucu	Düzeltilici işlem tesis edilerek ihale işlemlerinin devamına karar verilmiştir ,
Temel İlke İhlali	Saydamlık ve eşit muamele ilkesi
Sorun İle İlgili Politika Önerisi	Demo işlemi için belirlenen prosedür ve iş akış sürecinin demo tarihinden önce istekliler ile paylaşılması ve isteklilerin katılımı için resmi davet gönderilmelidir.

İsteklilerin İdari Şartnamede belirtilen süre içinde idare tarafından demoya davet edilmesi, demoya ilişkin tutanağın ihale komisyonu tarafından demo yapılırken isteklilerin huzurunda saklanması ve İsteklilerin katılımının olmadığı durumlarda gıyaben tutularak, teknik şartnameye uygun olmayan hususlar hakkında raporda açıklayıcı bilgiye yer verilmesi ve ilgili raporun bir örneğinin istekliye imza karşılığı tebliğ edilmesi gerektiği kurul kararında yer almaktadır.

3.6.3.4.3. Demoya Ait Bir Düzenleme Olmadan Demoya Karar Verilmesi

İdarenin teklif edilen cihazların teknik şartnamelere uygunluğunu demo yoluyla değerlendirebilmesi için demonstrasyon yapılacağı veya yapılabileceği ihale dokümanında belirtilmelidir. İhalelerde, tekliflerin katalog, numune veya demo üzerinden değerlendirilip değerlendirilmeyeceği konusunda ihale dokümanında düzenleme yapmak idarenin takdirindedir. Ancak, demonun istekliler için bir maliyet unsuru olduğu düşünüldüğünde, ihalede demo işlemi ihale dokümanında açıkça belirtilmesi gerektiğine dair örnek kurul kararı aşağıda sunulmaktadır.

İhale Usulü	Açık İhale
İhale Konusu	Tıbbi Cihaz Alımı
İhaleyi Yapan İdare	Sağlık Kurumu
Karar No	2019/UM.II-1387
İtiraz Edilen Bilgi/Belge Konu	Demonstrasyon İşlemi
İtiraz Özeti	İhale dokümanında demonstrasyon yapılacağı belirtilmemesine rağmen ihale sonrasında demonstrasyon yapılacağını bildirildiği, mevzuata aykırı şekilde yapılan demonstrasyon sonucunda karar verilmesinin uygun olmadığı, demonstrasyon yapılacağını taraflarınca önceden bilinmesi durumunda tüm hazırlıkların eksiksiz şekilde yapılabileceği,
Genel Hukuk Kuralı	<i>“İhaleye katılabilmek için gereken belgeler ve yeterli kriterleri” başlıklı 7’nci maddesinde ve diğer hususlar başlıklı 47’nci maddesinde teklif edilen cihazlara ait katalog ile Teknik Şartname ‘ye uygunluk beyanının ihaleye katılımda sunulmasına yönelik bir düzenleme yapılmadığı, ayrıca, tekliflerin değerlendirilmesi aşamasında demonstrasyon yapılmasına yönelik bir düzenlemenin bulunmadığı görülmüştür.”</i>
Karar Sonucu	Düzeltilici işlem tesis edilerek ihale işlemlerinin devamına karar verilmiştir ,
Temel İlke İhlali	Saydamlık ve eşit muamele ilkesi
Sorun İle İlgili Politika Önerisi	İsteklilerden maliyet unsuru olabilecek her unsurun ihale dokümanına eklenmek suretiyle teklif giderlerine dahil etmeleri sağlanmalıdır.

Örnek ihale dokümanı incelendiğinde, teklif edilen ürünlerin Teknik Şartname’de belirtilen özellikleri sağlayıp sağlamadığının ihale aşamasında nasıl

değerlendirileceği konusunda bir tespitin yapılmadığı, bir katalog veya numune temin edilmesi gerektiğine ilişkin özel bir düzenlemenin bulunmadığı görülmüştür. Ayrıca ihale komisyonunun yazılı bir demo talebinin bulunmadığı, ihalede teklif edilen ürünlerin değerlendirilmesinin, kataloglardan ve teknik şartnameye verilen cevaplardan tespit edilmesi mümkün olmadığından muayene ve kabul aşamasında ancak ilgili muayene ve kabul komisyonu tarafından yapılabileceği kanaatine varılmıştır.

3.6.3.4.4. Demo Raporunda Olumlu/Olumsuz Herhangi Bir Not Olmaması

Demoya ilişkin iş ve işlemlerin idare tarafından usulüne uygun olarak yürütülüp yürütülmediği ve demo raporunda yer alan tespitler ile alınan ihale kararı arasında herhangi bir farklılık olup olmadığının sonradan incelenebilmesi için demo raporunun düzenlenmesi önem arz etmektedir. Zira usulüne uygun olarak yapılan demo işlemlerinde, demoya ilişkin tutanakların içeriğinin uygunluğu ve buna bağlı olarak ihale komisyonu kararı sonucu satın alınacak ürünlerin gerekli teknik kriterleri sağlayıp sağlamadığı konusunda yetki ve sorumluluk bulunmaktadır. Usule uygun tutulmayan demo raporu hakkında verilen örnek kurul kararı aşağıda yer almaktadır.

İhale Usulü	Açık İhale
İhale Konusu	Sağlık Bilgi Yönetim Sistemi Hizmeti Alımı
İhaleyi Yapan İdare	Sağlık Kurumu
Karar No	2019/UH.I-703
İtiraz Edilen Bilgi/Belge Konu	Demonstrasyon İşlemi
İtiraz Özeti	İhale komisyonu tarafından Teknik Şartname'nin maddelerine uygun olmadığı için tekliflerinin değerlendirme dışı bırakıldığı, ancak söz konusu maddelerin tamamının kullandıkları yazılımda yer aldığı, kuruma ait veri tabanı incelendiğinde bazı verilerin bilgi işlem birimince ayarlanmadığı, demo tutanağında yer almadığı,
Genel Hukuk Kuralı	<i>"İhaleye katılabilmek için gereken belgeler ve yeterlik kriterleri" başlıklı 7'nci maddesinde ve diğer hususlar başlıklı 47'nci maddesinde teklif edilen cihazlara ait katalog ile Teknik Şartname 'ye uygunluk beyanının ihaleye katılımda sunulmasına yönelik bir düzenleme yapılmadığı, ayrıca, tekliflerin değerlendirilmesi aşamasında demonstrasyon yapılmasına yönelik bir düzenlemenin bulunmadığı görülmüştür."</i>
Karar Sonucu	Düzeltilici işlem tesis edilerek ihale işlemlerinin devamına karar verilmiştir ,
Temel İlke İhlali	Saydamlık ve eşit muamele ilkesi
Sorun İle İlgili Politika Önerisi	İhale sürecinde tekliflerin değerlendirilmesi işlemlerinin tamamının kayıt altına alınarak tutanak veya rapor düzenlenmesi sağlanmalıdır.

Örnek ihalede yürütülen demonstrasyon sürecine ilişkin ihale komisyonu tarafından düzenlenen tutanakta, başvuru sahibi tarafından önerilen sistemin Teknik Şartnamedeki kriterleri karşılayıp karşılamadığı ve dolayısıyla eğer varsa itiraz şerhi gibi bir değerlendirme yapılmadığı anlaşılmaktadır. Teklif edilen SBYS programlarının ihale komisyonu üyelerinin ve başvuru sahibi isteklinin yetkilisinin katılımıyla yeniden gösterilmesine, demo sonucunda tespit edilen uygunsuzlukların açık ve net bir şekilde belirtilmesine ve bu hususların demo sırasında tutulacak demo raporuna kaydedilmesine karar verilmiştir.

3.6.3.4.5. Demonstrasyon İşleminin Komisyonu Üyesi Olmayan Kişiler Tarafından Gerçekleştirilmesi

İhale sürecinde ihale ile ilgili değerlendirme yapma yetkisinin sadece ihale komisyonuna ait olduğu, ihale komisyonu dışında başka adlar altında komisyon kurulamayacağı mevzuatın sabittir. Usule uygun kurulmayan komisyon hakkında verilen örnek kurul kararı aşağıda yer almaktadır.

İhale Usulü	Açık İhale
İhale Konusu	Otomatik Tablet Poşetleme Ünitesi Alımı
İhaleyi Yapan İdare	Sağlık Kurumu
Karar No	2015/UM.I-1080
İtiraz Edilen Bilgi/Belge Konu	Demonstrasyon İşlemi
İtiraz Özeti	Teknik Şartname'nin 1.1 maddesine uygun olmadığı, idarenin bu madde ile ilgili cevabının çelişkili olduğu, firmanın ürün kataloğunda mikroçip ile ilgili donanımın "Durum Başlığı" altında yer aldığının iddia edildiği ve katalogta işaretlendiği, idarenin bu madde ile ilgili olarak demo incelemesini ve katalog işaretlemelerinin kontrolünü sağlıklı yapmadığı
Genel Hukuk Kuralı	"Mal Alımları Uygulama Yönetmeliğin "İhale komisyonunun kurulması ve çalışma esasları" başlıklı 17'nci maddesinde İhale sürecindeki değerlendirmeleri yapmak üzere oluşturulan ihale komisyonu dışında başka adlar altında komisyonlar kurulamaz" hükmü,"
Karar Sonucu	Düzeltilici işlem tesis edilerek ihale işlemlerinin devamına karar verilmiştir ,
Temel İlke İhlali	Saydamlık ve eşit muamele ilkesi
Sorun İle İlgili Politika Önerisi	İhale sürecinde hangi kriterlerin hangi ihale komisyonu üyelerince değerlendirileceği belirlenmeli ve kontrol listesi oluşturulmalıdır.

Örnek ihalede teklif edilen cihazın teknik şartları karşılayıp karşılamadığına ilişkin demo sürecinin ihale dokümanındaki kriterlerin ihale komisyonu üyesi olmayan kişiler tarafından yapılması, ilgili mevzuat hükümlerine uygun olarak yapılmaması ve demonun ihale komisyon üyeleri tarafından tekrarlanması gerektiğine karar verilmiştir.

3.6.3.4.6. İsteklilerden Hangisine Demo İşlemi Yapılacağı

Teknik şartnameye uygunluğun tespiti amacıyla yapılacak olan demo işlemi en avantajlı bir ve ikinci istekli tespit edilene kadar devam edilmesi esastır. Demo işleminin sadece ekonomik açıdan en avantajlı teklif veren için yapılması, ihale dosyasında yer alan bilgi, belge ve teknik katalogların incelenmesi sonucunda ihaleye teklif veren isteklinin teklifinin yeterli bulunması hakkında verilen örnek kurul kararı aşağıda yer almaktadır.

İhale Usulü	Açık İhale
İhale Konusu	Dijital Radyografi Sistemi
İhaleyi Yapan İdare	Sağlık Kurumu
Karar No	2015/UM.II-2093
İtiraz Edilen Bilgi/Belge Konu	Demonstrasyon İşlemi
İtiraz Özeti	Teknik Şartnamede istenilen özelliklerin teklif edilen cihazda var olup olmadığını yalnızca ihale dosyasındaki bilgi belge ve teknik katalogların incelenmesi sonucunda belirlenmesinin doğru ve yeterli olmadığı, ikinci en avantajlı teklife karar vermeden ve diğer isteklilerin teminatı serbest bırakılmadan önce ikinci en iyi fiyatı veren isteklinin cihazı için demonstrasyonu yapılarak uygun ise ikinci en avantajlı teklifin belirlenmesi gerektiği,
Genel Hukuk Kuralı	<i>“İdari Şartname’nin “Diğer hususlar” başlıklı 47’nci maddesindeki düzenlemelere ilişkin “idare tarafından ekonomik açıdan en avantajlı ikinci teklif sahibi belirleninceye kadar demo yapılması veya istekliler tarafından sunulan kataloglar üzerinden sunulan cihazların Teknik Şartname’ye uygunluklarının tespit edilmesi gerekmektedir.”</i>
Karar Sonucu	Düzeltilici işlem tesis edilerek ihale işlemlerinin devamına karar verilmiştir ,
Temel İlke İhlali	Saydamlık ve eşit muamele ilkesi
Sorun İle İlgili Politika Önerisi	İhalenin ilk oturumunda geçerli teklif sahipleri arasından en avantajlı ve ikinci avantajlı teklif sahibine ait ürünün demo işlemlerinin yapılması sağlanmalıdır.

İdare tarafından ekonomik açıdan en avantajlı ikinci teklif sahibi belirleninceye kadar demo yapılarak istekliler tarafından sunulan kataloglar aracılığıyla teklif edilen cihazların Teknik Şartnameye uygunluğu tespit edilmelidir.

3.6.3.4.7. İdarenin Demo Talebinin Reddedilmesi

İdari Şartname ve Teknik Şartnamede, teklif edilecek cihazların değerlendirilmesi için sunulacak cihazların demosuna ilişkin düzenleme yapılması gerekmektedir. Demo yapılacağı veya yapılabileceği ihale dokümanında

düzenlenmeden idarelerce isteklilerden demo talebinin değerlendirildiği örnek kurul kararı aşağıda yer almaktadır.

İhale Usulü	Açık İhale
İhale Konusu	Tıbbi Cihaz Alımı
İhaleyi Yapan İdare	Sağlık Kurumu
Karar No	2015/UM.II-2998
İtiraz Edilen Bilgi/Belge Konu	Demonstrasyon İşlemi
İtiraz Özeti	İhalenin 1'inci kısmına en düşük teklifi verdikleri, idarenin İdari Şartname ve Teknik Şartname'de demonstrasyon yapılacağına dair yeterlilik kriteri belirlememesine rağmen kendilerine söz konusu cihazın demonstrasyonu için davette bulundukları, tekliflerinin demonstrasyon yapılmadığı gerekçesi ile değerlendirme dışı bırakılmasının mevzuata aykırı olduğu
Genel Hukuk Kuralı	<i>“İdari Şartname’nin “İhaleye katılabilmek için gereken belgeler ve yeterlik kriterleri” başlıklı 7’nci maddesinde “...7.5.6. Teklif edilen kaleme ait teknik şartnameye madde madde uygunluk cevabı verilecektir. Teklif edilen kalemin teknik özelliklerinin yer aldığı katalog/broşür ihale dosyasında verilecektir. Teklif edilen cihazın Ulusal Bilgi Bankasına kayıtlı olduğuna dair barkot numarasının yer aldığı çıktı ihale dosyasında sunulacaktır.” Düzenlemesi,”</i>
Karar Sonucu	Düzeltilici işlem tesis edilerek ihale işlemlerinin devamına karar verilmiştir ,
Temel İlke İhlali	Saydamlık ve eşit muamele ilkesi
Sorun İle İlgili Politika Önerisi	Yeterlik kriteri olarak belirlenmeyen demo işlemlerinin ancak muayene kabul aşamasında yapılabileceği ihale komisyon üyelerine tebliğ edilmelidir.

İhale sürecinde özellikle maliyet unsuru olabilecek her hususun ihale dokümanında belirtilmesi ve teklif fiyata dahil giderlere eklenmesi, saydamlık ve güvenilirlik ilkesinin tesis edilmesinde isteklilerce teklif hazırlama sürecindeki tereddütleri ortadan kaldıracaktır.

3.6.3.4.8. Demonstrasyon Yapılmadan Verilen Uygunluk Kararı

İsteklilerden demo işleminin yapılacağı ihale dokümanında belirtildikten sonra demo işlemi sadece belli isteklilere gerçekleştirilmesi eşit muamele ilkesine aykırılık teşkil etmektedir. Bu konuda verilen örnek kurul kararı aşağıda özetlenmiştir.

İhale Usulü	Açık İhale
İhale Konusu	Bilgi Yönetim Sistemi Hizmet Alımı
İhaleyi Yapan İdare	Sağlık Kurumu
Karar No	2010/UH.I-1454
İtiraz Edilen Bilgi/Belge Konu	Demonstrasyon İşlemi
İtiraz Özeti	Yapılan demo işlemi sonucunda, teklif edilen ürünün teknik şartnamenin ... maddelerini karşılamadığı gerekçesiyle değerlendirme dışı bırakıldığı, anılan kararın hatalı olduğu, ürünün teknik şartnamenin tüm maddelerini eksiksiz olarak karşıladığı, ayrıca idare tarafından tutulan demo tutanağında herhangi bir eksikliğin belirtilmediği, düzenlenmiş olan tutanağın hukuka aykırı olduğu,
Genel Hukuk Kuralı	<i>"Teknik şartnamenin "Demonstrasyon" başlıklı 3.3 üncü maddesinin birinci fıkrasında; "İlk oturumu takiben tekliflerin değerlendirilmesi aşamasında verilen tekliflerin teknik şartnameye uygunluğunu değerlendirmek maksadıyla isteklilerden demonstrasyon talep edilecektir. ... Tüm firmalar başvuru ile birlikte demonstrasyon ve teknik inceleme için hazır olmalıdır. Herhangi bir nedenle demonstrasyonu komisyonca verilen gün ve saatte yapmayan firma hakkında teknik şartnameye uygunsuzluk işlemi yapılacaktır. Sunum yapan firma istediği kadar elemanla sunum yapabilecektir." Düzenlemesi"</i>
Karar Sonucu	Kanunun 54 üncü maddesinin onuncu fıkrasının (a) bendi gereğince ihalenin iptaline
Temel İlke İhlali	Saydamlık ve eşit muamele ilkesi
Sorun İle İlgili Politika Önerisi	

Teknik şartnameye uygunluğun tespit edilebilmesi için ihale dokümanında demonstrasyon yapılacağı düzenlemesine rağmen demonstrasyon yapılmaksızın verilen komisyon kararının eşit muamele ilkesine aykırı olduğu anlaşılmaktadır.

3.6.4. Diğer İptal Nedenleri

İdari şartname, teknik şartname ve aşırı düşük teklif açıklaması dışında ihalelerin iptal ve düzeltici işleme sebebiyet veren belge ve konular bu başlık altında incelenmektedir. Somut bir ihale dokümanını işaret eden iddia konuları ilgili belge altında kodlanmış, ihale iptaline veya düzeltici işlem tesis edilmesine sebebiyet veren diğer olay, konu, işleyiş, karar vb durumlar başlıklar halinde özetlenmiştir.

4734 sayılı Kanunun 36'ncı maddesinde Teklif Alma ve Açma ihale usulüne ilişkin hükümler yer almaktadır. Bu madde kapsamında ihale dokümanında belirtilen ihale süresine kadar idareye teklif verilir. İhale dokümanında belirtilen tarihte verilen teklif sayısı, İhale Komisyonu tarafından belirlenerek katılımcılara duyurulur ve hemen ihaleye başlanır. İhale Komisyonu, teklif zarflarını alınış sırasına göre inceler. Usule uygun olmayan zarflar, tutanakla tespit edildikten sonra değerlendirmeye alınmaz. Zarflar, teklif sahipleri ile birlikte hazır bulunanların huzurunda alındı sırasına göre açılır.

İsteklilerin belgelerinin eksik olup olmadığı, teklif mektubu ve geçici teminatın uygun olup olmadığı kontrol edilir. Belgeleri eksik olan veya teklif mektubu ve geçici teminatı usulüne uygun olarak düzenlenmeyen istekliler bir tutanakla belirlenir. İstekliler, teklif fiyatları ve tahmini maliyet açıklanır. Bu işlemlere ilişkin hazırlanan tutanaklar İhale Komisyonu tarafından imzalanır. Bu aşamada, herhangi bir teklifi reddetme veya kabul etme kararı verilmez. Teklifi oluşturan belgeler düzeltilemez veya ilave yapılamaz. Oturum, İhale Komisyonu tarafından tekliflerin derhal değerlendirilmesi için kapatılır.

Şeffaflığın ve kamu denetiminin sağlanması amacıyla, teklifleri içeren zarfların ihale anında hazır bulunanların önünde açılması, içindeki belgelerin tam olarak verilip verilmediğinin kontrol edilmesi öngörülmüştür. Bu aşamada sadece teklif mektubu ve geçici teminatlar usulüne uygun olmayan istekliler belirlenir. Daha sonra yapılacak değerlendirmelerde herhangi bir itirazla karşılaşmamak için isteklilerin teklif fiyatlarının açıklanması ve tüm bu aşamaların bir tutanakla belgelenmesi şartı aranır.

İsteklilerin ve teklif sahiplerinin yeterliliklerinin değerlendirilmesi bir süreç gerektirdiğinden detaylı incelemelerin herkesin katılımıyla değil, sadece ihale komisyonu tarafından yapılması öngörülmüştür. Öte yandan maddenin usule uymayan zarflar bir raporla belirlenir ve değerlendirmeye alınamaz.

İhale işleyişine dair gerek idare yetkilileri gerek ihale komisyon üyelerince gerçekleştirilen işlemler ile alakalı itiraza konu hususlar örnek kurul kararları ile bu başlık altında özetlenmiştir.

Tablo 3.22: Diğer İptal Nedenlerine Dayalı Sorun Alanları

Kamu İhalelerinde İhale İşleyişine Dayalı Sorun Alanları
• İhale dosyasının teslimi ile EKAP kaydının farklı bir zamanda oluşturulması • İsteklinin teklifinin birinci oturumda sehven açıklanmaması • Süresinden önce sözleşmeye davet yazısı gönderilmiş olması, • İsteklilere son (ikinci) fiyat tekliflerini ne zaman vereceklerinin sözlü olarak bildirilmesi • İhale zarfının idarece ihale saatinden önce sehven açılması • Sistem kaynaklı bir problem nedeniyle dosya alımının uzatılması • Pazarlık ihalelerinde son fiyat teklifinin ilk fiyat teklifinden yüksek olması, • Harcama yetkilisinin üst amirlerinin ihale komisyonunda görevlendirilmesi, • Teklif veren isteklilerin ihale sonrası komisyon çalışmalarına katılması, • Teklif zarfının kapanan kısmının kaşelenip imzalanmaması • İdareye sunulan dosyalara ait belgelerin dizi pusulasının olmaması,

Kaynak: Kamu İhale Kurul kararları kullanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

İhalenin hazırlık aşamasından son aşaması olan sözleşmeye kadar geçen süreçte idareler, ihale komisyonları ve istekliler tarafından gerçekleştirilen iş ve işlemlerde mevzuata aykırılığı nedeniyle itirazen şikayete konu ve olaylar bu başlık altında incelenmiştir.

3.6.4.1. İhale Dosyasının Teslimi İle EKAP Kaydının Farklı Bir Zamanda Oluşturulması

İhalede isteklilere ait tekliflerin alınıp sırası, tarihi ve saatine teklif zarfı alındı belgelerinde yer verilerek bir nüshasının isteklilere verilmesi, isteklilerin ihaleye katılımında herhangi bir tereddüt oluşturmayacak şekilde güvenilirliğin sağlanması gerekmektedir.

İhale Usulü	Açık İhale
İhale Konusu	Taşıma Hizmet Alımı
İhaleyi Yapan İdare	Eğitim Kurumları
Karar No	2019/UH.II-1276
İtiraz Edilen Bilgi/Belge Konu	İhale İşleyişi
İtiraz Özeti	İdarede görevli olan birisinin İstekli adına evrak takibi yaparak ihale başvuru belgesini herkesin teklifinden sonra işleme koyduğu, ihaleye başka katılan olmadığını düşündürerek teklifleri etkilediği,
Genel Hukuk Kuralı	<i>Kanun'un "Tekliflerin hazırlanması ve sunulması" başlıklı 30'uncu maddesinde "Teklifler ihale dokümanında belirtilen ihale saatine kadar sıra numaralı alındılar karşılığında idareye verilir. Bu saatten sonra verilen teklifler kabul edilmez ve açılmaksızın iade edilir. Teklifler iadeli taahhütlü olarak da gönderilebilir. Posta ile gönderilecek tekliflerin ihale dokümanında belirtilen ihale saatine kadar idareye ulaşması şarttır. Postadaki gecikme nedeniyle işleme konulmayacak olan tekliflerin alınıp zamanı bir tutanakla tespit edilir. Verilen teklifler, zeyilname düzenlenmesi hali hariç, herhangi bir sebeple geri alınamaz ve değiştirilemez." hükmü,</i>
Karar Sonucu	İhalenin iptal edilmesine karar verilmiştir.
Temel İlke İhlali	Güvenirlilik ve saydamlık ilkeleri
Sorun İle İlgili Politika Önerisi	İdareye dosya teslimi sırasında güvenilirlik ilkesini zedeleyecek uygulamalara mahal verilmemesi adına iş akış prosedürleri hazırlanarak bu kurallara riayet edilmesine özen gösterilmelidir.

Örnek kararda; Söz konusu ihale tarihinin 20.08.2019 ve ihale saatinin 10:30 olduğu, tekliflerin teklif verme süresi son gün olan 20.08.2019 Salı günü saat 10:30'a kadar idareye teslim edildiği anlaşılmıştır. Öte yandan, idare tarafından şikayet başvurusuna verilen cevap yazısında, "...A'nın teklif zarfı kapalı bir zarf içinde siyah bir torbaya konularak saat 08:30'da müdürümüz B'ye kayıt için verilmiş, isteklinin teklif zarfının ihale saatinden 10 dakika önce, yani 10:20'de

EKAP' a kaydedildiği anlaşılmaktadır” denilmektedir. İhale zarfı ihale günü saat 08:30'da idareye teslim edilmesine rağmen ihale saatinden 10 dakika önce verildiğinden 1 saat 50 dakika sonra ihaleye katılan son istekli olarak kayıtlara geçilmiştir. Bu itibarla, söz konusu zarfın 1 saat 50 dakika sonra kayıt altına alınmış olması özellikle güvenilirlik ilkesi başta olmak üzere ihale sürecinin temel ilkelerine uygun olmayan durumlara yol açabileceği anlaşılmaktadır.

3.6.4.2. İsteklinin Teklifinin Birinci Oturumda Sehven Açıklanmaması

4734 sayılı Kanunun 36'ncı maddesindeki hükme göre; teklif zarfları, teklif verenlerin ve hazır bulunanların önünde alındığı sıraya göre ihale komisyonu tarafından açılacaktır. İsteklilerin belgelerinin eksik olup olmadığı, teklif mektubu ve geçici teminatların usule uygun olup olmadığı kontrol edilecektir. İsteklilerin teklif fiyatları ve yaklaşık maliyet tutarının açıklanacağı ve bir rapor hazırlanacağı anlaşılmaktadır.

İhale Usulü	Açık İhale
İhale Konusu	Yapım İşi
İhaleyi Yapan İdare	İl Özel İdare
Karar No	2019/UY.II-1377
İtiraz Edilen Bilgi/Belge Konu	İhale İşleyişi
İtiraz Özeti	İhaleye teklif veren isteklinin teklif fiyatı açıklanmadan ihalenin ilk oturumunun kapatıldığı, ikinci oturumda ise söz konusu teklifin değerlendirmeye alınarak sınır değer hesabına katıldığı,
Genel Hukuk Kuralı	<i>“Kanun’un “Tekliflerin alınması ve açılması” başlıklı 36'ncı maddesinde İsteklilerin belgelerinin eksik olup olmadığı ve teklif mektubu ile geçici teminatlarının usulüne uygun olup olmadığı kontrol edilir. Belgeleri eksik veya teklif mektubu ile geçici teminatı usulüne uygun olmayan istekliler tutanakla tespit edilir. İstekliler ile teklif fiyatları ve yaklaşık maliyet tutarı açıklanır. Bu işlemlere ilişkin hazırlanan tutanak ihale komisyonunca imzalanır. Bu aşamada; hiçbir teklifin reddine veya kabulüne karar verilmez, teklifi oluşturan belgeler düzeltilemez ve tamamlanamaz. Teklifler ihale komisyonunca hemen değerlendirilmek üzere oturum kapatılır.” hükmü,</i>
Karar Sonucu	İhalenin iptal edilmesine karar verilmiştir.
Temel İlke İhlali	Güvenirlilik ve saydamlık ilkeleri
Sorun İle İlgili Politika Önerisi	Tekliflerin alınması, açılması, açıklanması aşamalarında isteklileri tereddütte bırakacak uygulamalar ihalenin iptali ile sonuçlanmasına neden olacağı ihtimali göz önünde bulundurularak bu aşamaların isteklilerin huzurunda gerçekleştirilmesine özen gösterilmelidir.

Örnek kararda; ihale komisyonu tarafından düzenlenen ve tüm komisyon üyeleri tarafından imzalanan tutanaklarda, isteklinin teklifinin teminat mektubu ibraz edilmediği varsayılarak sehven açıklanmadığı anlaşılmıştır. İhalenin ilk oturumunda isteklinin teklif fiyatının açıklanmadığı ve bu durumun istekliler nezdinde yapılacak işlemlerde eksikliğe neden olduğu anlaşıldığından, 4734 sayılı Kanunun 5'inci maddesinde belirtilen şeffaflık ve güvenilirlik ilkeleri başta olmak üzere temel ilkeler ihlal edildiğinden ihalenin iptal edilmesi gerekmektedir.

3.6.4.3. Süresinden Önce Sözleşmeye Davet Yazısı Gönderilmiş Olması

4734 sayılı Kanun'un 42'nci maddesi uyarınca 41'inci maddede belirtilen 10 günlük süre geçtikten sonra sözleşmeye davet yazısının gönderileceği belirtilmekte ve sözleşme imzalanması sürecinde idarelerce uyulması gereken sürelerle uygun şekilde işlem tesis edilmesi önem arz etmektedir.

İhale Usulü	Açık İhale
İhale Konusu	Yemek Hizmet Alımı
İhaleyi Yapan İdare	Milli Eğitim
Karar No	2019/UH.I-1492
İtiraz Edilen Bilgi/Belge Konu	İhale İşleyişi
İtiraz Özeti	07.10.2019 tarihinde gerçekleştirilen ve aynı gün kesinleşen ihale kararıyla söz konusu ihalenin uhdelerinde kaldığı, kesinleşen ihale komisyon kararının tebliğ edilmesinden 3 gün sonra mevzuatta yer alan süreler dikkate alınmadan sözleşme imzalamaya davet edildikleri, bu şekilde sözleşme imzalamaya davet edilmelerinin mevzuata aykırı olduğu
Genel Hukuk Kuralı	<i>"İdari Şartnamenin "Sözleşmeye davet" başlıklı 39'uncu maddesinde "39.1. 4734 sayılı Kanunun 41'inci maddesinde belirtilen sürenin bitimini, ön mali kontrol yapılması gereken hallerde ise bu kontrolün tamamlandığı tarihi izleyen günden itibaren üç gün içinde, ihale üzerinde bırakılan istekli sözleşmeye davet edilir. Bu davet yazısında, tebliğ tarihini izleyen on gün içinde yasal yükümlüklerini yerine getirmek suretiyle sözleşmeyi imzalaması hususu bildirilir. Yabancı istekliler için bu süreye on iki gün ilave edilecektir. 39.2. İsteklinin, bu davet yazısının bildirim tarihini izleyen on gün içinde yasal yükümlülüklerini yerine getirerek sözleşmeyi imzalaması zorunludur." düzenlemesi yer almaktadır."</i>
Karar Sonucu	Düzeltilici işlem tesis edilmesine karar verilmiştir.
Temel İlke İhlali	Saydamlık İlkesi
Sorun İle İlgili Politika Önerisi	İsteklilerin yasal yollara başvuru sürelerini beklemeden sözleşmeye ilişkin işlem tesis edilmemesi gerekmektedir.

Örnek kararda; idarenin istekliye davet mektubu gönderebileceği en erken tarihin 18.10.2019 olduğu görülmektedir. İdarenin söz konusu davet mektubunu 10.10.2019 olması gereken 8 gün önce gönderdiği anlaşılmaktadır. Mevzuatın yukarıda belirtilen hükümlerinden de anlaşılabacağı üzere 07.10.2019 tarihinde

kesinleşen ihale komisyonu kararının aynı gün EKAP üzerinden isteklilere tebliğ edildiği tespit edilmiş ve başvuru ihaleye davet edildiği tespit edilmiştir.

Söz konusu mekanizmada ihale usulüne bağlı olarak süreler belirlenmekte ve bu sürelerle bağlı olarak şikayet süreleri de aynı şekilde tasarlanmaktadır. Belirlenen sürelerle uyulmadan işlem kurulması sonucunda isteklilere tanınan hak ve yükümlülükler ile idarenin uygulayacağı işlem ve yaptırımlar bakımından taraflar arasında bir ihtilaf olması halinde, işlemlerin, mevzuatta öngörülen sürelerle uyulmadan yapılması başvuru sahibi için hak kaybına neden olacaktır. Bu nedenle sözleşmeye davetin idare tarafından mevzuatta öngörülen usule (sürelerle) uygun olarak yapılmadığı anlaşıldığından (ihale sonucunun tüm isteklilere tebliğinden itibaren on gün içinde), sözleşmeye davetin mevzuata uygun olarak yerine getirilmesi için idare tarafından düzeltici işlemde bulunulması gerektiği sonucuna varılmıştır.

3.6.4.4. İsteklilere Son (İkinci) Fiyat Tekliflerini Ne Zaman Vereceklerinin Sözlü Olarak Bildirilmesi

Pazarlıklı ihalelerin ilk oturumunda hazır bulunan isteklilere nihai (ikinci) yazılı fiyat tekliflerinin ne zaman sunulacağı, Hizmet Alım İhaleleri Uygulama Yönetmeliği uyarınca standart formların esas alınması gerekmekte olup istekliler nihai yazılı fiyat tekliflerini Standart form ile sunmaya davet edilmelidir.

İhale Usulü	Pazarlık
İhale Konusu	Taşıma Hizmet Alımı
İhaleyi Yapan İdare	Milli Eğitim
Karar No	2019/UH.II-373
İtiraz Edilen Bilgi/Belge Konu	İhale İşleyişi
İtiraz Özeti	İdare şartnamenin 32'nci maddesi "Son tekliflerin alınması" yeterliliği tespit edilen isteklilerden ilk fiyat tekliflerinin aşmamak ve ihale kararına esas olmak üzere son yazılı fiyat tekliflerinin istenileceği, ancak idarece kendilerinin son yazılı fiyat tekliflerini sunması için davet edilmediği iddia edilmektedir.
Genel Hukuk Kuralı	"Kanun'un 21'inci maddesinin (f) bendi uyarınca idarelerin pazarlık usulü ile ihaleye çıkabileceği hükme bağlanmış olup, anılan maddenin beşinci fıkrasında "Bu madde kapsamında yapılacak ihalelerde, ilk fiyat tekliflerini aşmamak üzere isteklilerden ihale kararına esas olacak son yazılı fiyat teklifleri alınarak ihale sonuçlandırılır." hükmüne yer verilmiştir."
Karar Sonucu	İhalenin iptal edilmesine karar verilmiştir.
Temel İlke İhlali	Saydamlık ve güvenilirlik ilkesi
Sorun İle İlgili Politika Önerisi	İhale işleyişine dair tüm süreçlerin Ekap üzerinden gerçekleştirilmesi durumunda bu tür sorunların azalması beklenmektedir.

Örnek kararda; 9 isteklinin belgeleri eksiksiz ve uygun olduğuna dair rapor tutulduğu, isteklilerden son yazılı fiyat tekliflerinin kamu ihale mevzuatında belirtildiği şekilde yazılı olarak istendiğine dair herhangi bir belge veya belge bulunmadığı görülmüştür. Söz konusu durumda son (ikinci) yazılı fiyat teklifinin sadece bir istekliye ait olduğu dikkate alındığında mevcut durumun Kamu İhale Kanununun 5’inci maddesindeki temel ilkelere aykırı olduğu kanaatine varılmıştır.

3.6.4.5. İhale Zarfının İdarece İhale Saatinden Önce Sehven Açılması

Firmalar tarafından gönderilen zarfın idare görevlileri tarafından sehven açılmış olmasının, ihale komisyonunda ihalede gizlilik, saydamlık ve güvenilirlik ilkelerine aykırı bir durum oluşturmaktadır. Zira tekliflerin ihale saatinde, isteklilerin huzurunda, zarfların açıldığını görebilecekleri bir ortamda gerçekleştirilmesi gerekir.

İhale Usulü	Açık
İhale Konusu	Araç kiralama Hizmet Alımı
İhaleyi Yapan İdare	Yerel Yönetimler
Karar No	2019/UH.II-664
İtiraz Edilen Bilgi/Belge Konu	İhale İşleyişi
İtiraz Özeti	İdare tarafından teklif zarfı olduğu iddia edilen belgenin ihaleden önce ihale komisyonuna ulaştığı ve teklif zarfının açık olduğunun ihale tarihinden önce öğrenildiği, ancak içinden teşekkür mektubu çıkan zarfın teklif zarfı olarak kabul edilmemesi gerektiği,
Genel Hukuk Kuralı	“Tekliflerin alınması ve açılması başlıklı 36’ncı maddesinde “Teklifler ihale dokümanında belirtilen ihale saatine kadar idareye verilir. İhale komisyonunca ihale dokümanında belirtilen saatte kaç teklif verilmiş olduğu bir tutanakla tespit edilerek, hazır bulunanlara duyurulur ve hemen ihaleye başlanır. İhale komisyonu teklif zarflarını alınış sırasına göre inceler. 30 uncu maddenin birinci fıkrasına uygun olmayan zarflar bir tutanak ile belirlenerek değerlendirmeye alınmaz. Zarflar isteklilerle birlikte hazır bulunanlar önünde alınış sırasına göre açılır.”
Karar Sonucu	İdarenin İptal kararının iptal edilmesine karar verilmiştir.
Temel İlke İhlali	Saydamlık ve güvenilirlik ilkesi
Sorun İle İlgili Politika Önerisi	İhale zarflarının sehven açılması durumlarında dosyanın dış yüzü fotokopi çekilerek tutanak altına alınıp ihalenin iptal edilmesi gerektirmektedir.

Örnek kararda; söz konusu zarfın içerisinde fiyat teklifi ile birlikte ihale dokümanlarının yer almadığı dikkate alındığında, zarfın içinde sadece teşekkür yazısı bulunduğu anlaşılmıştır. Zarfın yanlışlıkla açıldığı gün idare tarafından bu durum kayıt altına alınması ve inceleme konusu ihalede aksine bir tespit olmadığı

dikkate alındığında, ihalenin iptalini gerektirecek bir durumun olmadığı kanaatine varılmıştır.

3.6.4.6. Sistem Kaynaklı Bir Problem Nedeniyle Dosya Alımının Uzatılması

İsteklilerin teklif zarfını ne zaman, nereye, nasıl vereceklerine dair idari şartname ve tebliğde ayrıntılı hükümler bulunmaktadır. İdari şartnamenin “İhaleye ilişkin bilgiler ile ihale ve son teklif verme tarih ve saati” başlıklı 3’üncü maddesindeki ve ilgili diğer maddelerindeki düzenlemelere göre idarece belirlenmiş teklif verme saatinden sonra teklif kabul edilmemesi esastır.

İhale Usulü	Açık
İhale Konusu	Taşıma Hizmet Alımı
İhaleyi Yapan İdare	Diğer İdareler
Karar No	2015/UH.III-104
İtiraz Edilen Bilgi/Belge Konu	İhale İşleyişi
İtiraz Özeti	Kendileri tarafından ve bir diğer istekli tarafından ihale dosyalarının saat 09:00’dan önce idareye verildiği, ihaleye daha sonradan gelen isteklilerin ihale dosyalarının süre geçtiğinden bahisle evrak kayıt bölümü tarafından alınmadığı ve bu durumun tutanakla ihale komisyonuna bildirildiği, idarece mevzuata aykırı bir biçimde 09:20 ve 09:25 saatlerinde 2 adet daha teklif alındığı
Genel Hukuk Kuralı	“İdari Şartname”nin “Tekliflerin sunulma şekli” başlıklı 22 nci maddesinde ise “22.1. Teklif mektubu ve geçici teminat da dahil olmak üzere ihaleye katılabilme şartı olarak bu Şartnamede istenilen bütün belgeler bir zarfa veya pakete konulur. Zarfın veya paketin üzerine isteklinin adı, soyadı veya ticaret unvanı, tebligata esas açık adresi, teklifin hangi işe ait olduğu ve ihaleyi yapan İdarenin açık adresi yazılır. Zarfın veya paketin yapıştırılan yeri istekli tarafından imzalanarak, mühürlenir veya kaşelenir. 22.2. Teklifler, ihale dokümanında belirtilen ihale saatine kadar sıra numaralı alındılar karşılığında İdareye (tekliflerin sunulacağı yere) teslim edilir. Bu saatten sonra verilen teklifler kabul edilmez ve açılmadan istekliye iade edilir. Bu durum bir tutanakla tespit edilir.”
Karar Sonucu	Düzeltilici işlem tesis edilmesine karar verilmiştir.
Temel İlke İhlali	Saydamlık ve güvenilirlik ilkesi
Sorun İle İlgili Politika Önerisi	İhale saatinin veya dosya teslim süresinin uzatılması güvenilirlik ve saydamlık ilkesini zedeleyeceğinden bu sürelerle titizlikle riayet edilmesi önem arz etmektedir.

Örnek kararda; İhale dokümanında belirtilen teklif verme saati olan 09:00'a kadar sadece 2 isteklinin teklifinin alındığı, ancak ihale komisyonu tarafından sistem kaynaklı sorunları gerekçe göstererek 09:30'a kadar belgelerin teslim alınmasına devam edilmesine karar verildiği görülmüştür. Nitekim ihale saati olan 09:00 ile daha sonra uzatılan 09:30 saatleri arasında 2 teklif daha alınmış olup, saat

09:00'dan sonra alınan tekliflerden ekonomik olarak en avantajlı teklif olarak belirlendiği anlaşılmaktadır.

Mevzuata aykırı olduğu tespit edilen bu işlemlerin düzeltici faaliyetle düzeltilebilecek işlemler olduğu tespit edildiğinden, ihale saati olan 09:00 ile saat 09:30 arasında alınan iki adet teklifi, ihale saatinden sonra teslim edildiği gerekçesi ile değerlendirme dışı bırakılmasına ve bu aşamadan sonraki ihale işlemlerinin mevzuata uygun olarak yeniden gerçekleştirilmesine karar verilmiştir.

3.6.4.7. Pazarlık İhalelerinde Son Fiyat Teklifinin İlk Fiyat Teklifinden Yüksek Olması

Kural olarak, teklif mektuplarında bulunması gereken özellikleri sayan Kanunun 30'uncu maddesinde belirtilen özellikleri taşımayan isteklilerin teklifleri değerlendirme dışı bırakılır. Ancak, ilk tekliflere ek olarak ikinci ve son teklifler de alındığından, ilk teklif mektubu usulüne uygun olarak verilen ve teklifi geçerli olan ancak nihai teklifi usulüne uygun olmayan istekliler için bu kuralın geçerli olup olmadığı tartışmalıdır. Nihai fiyat teklif istemenin ilk şartının geçerli bir ilk teklif olması dikkate alındığında, son yazılı teklif mektubu usulüne uygun olarak yazılan istekliler ile nihai yazılı teklif vermeyenler arasında dahi bu hususta herhangi bir farklılık bulunmamaktadır. İdarelerin rekabet ortamı oluşturmakla yükümlü olduğu göz önünde bulundurularak, ikinci ve son fiyat teklif mektubunda (son yazılan fiyat teklif mektubunun usule uygun olmadığı veya ilk teklif miktarından yüksek olduğu) uygun olmaması durumunda ilk fiyat teklifine istinaden ilk teklifin geçerli sayılmasının uygun olacağı Kamu İhale Kurulu düzenleyici kararında yer almaktadır.

İhale Usulü	Açık
İhale Konusu	Çöp Nakli Hizmet Alımı
İhaleyi Yapan İdare	Yerel Yönetimler
Karar No	2015/UH.II-219
İtiraz Edilen Bilgi/Belge Konu	İhale İşleyişi
İtiraz Özeti	İlk oturumdan sonra isteklilere ikinci oturumda son tekliflerini vermeleri için yeterli süre vermedikleri bu sebepten tekliflerini telaşla yanlış verdikleri, ihalenin ilk oturumunda verdikleri teklifin 5.461.374,15 TL olduğu, ihale üzerinde bırakılan isteklinin teklifinin ise 6.221.700,00 TL olduğu,
Genel Hukuk Kuralı	<i>“İdari Şartname’nin “Son tekliflerin alınması” başlıklı 32’nci maddesinde “32.1. İhale komisyonu tarafından yapılan değerlendirme sonucunda yeterliği tespit edilen isteklilerden, ilk fiyat tekliflerini aşmamak ve ihale kararına esas olmak üzere son yazılı fiyat tekliflerini vermeleri istenir. İstekliler, kendilerine bildirilen tarih ve saatte tekliflerini ihale komisyonuna sunar. İhale komisyonu, son teklifleri bir tutanakla isteklilerden teslim alır ve son teklif bedelleri ile işin yaklaşık maliyetini hazır bulunanlara açıklayarak tutanağa bağlar. Son yazılı fiyat teklifini sunmayan isteklilerin ilk teklifi, son teklifleri olarak kabul edilir ve teklifler değerlendirilmek üzere oturum kapatılır...” düzenlemesine yer verilmiştir”</i>
Karar Sonucu	Düzeltilici işlem tesis edilmesine karar verilmiştir.
Temel İlke İhlali	Rekabet
Sorun İle İlgili Politika Önerisi	İhale işleyişine dair oluşan tereddütlü durumlar için Kamu İhale Kurumu nezdinde veya Ekap üzerinden, şikayet ve itiraz beklenilmeden yol gösterici, cevap alınabilececek interaktif bir platform kullanılması süreçlerin uzamasını engelleyebilir.

Düzenleyici kurul kararına (2013/DK.D-16) göre, pazarlık usulü ile gerçekleştirilen ihalelerde, son yazılı fiyat teklif tutarının ilk fiyat teklif tutarından yüksek olduğu durumlarda ilk fiyat teklifinin esas alınarak ilgili teklifin geçerli kabul edilmesi gerekmektedir.

3.6.4.8. Harcama Yetkilisinin Üst Amirlerinin İhale Komisyonunda Görevlendirilmesi

İhale yetkilisinin, karar alırken her türlü etkiden uzak ve objektif kriterleri gözeterek hareket etmesi gerekmektedir. Hiyerarşik üstün, ast üzerindeki atama, sicil verme, terfi ve disiplin gibi yetkileri bir arada değerlendirildiğinde, ihale komisyonu başkan veya üyelerinin, ihale yetkilisinin hiyerarşik amiri veya üstü olmasının, bağımsız ve her türlü etkiden uzak bir şekilde karar almayı olumsuz etkileyebilecektir.

İhale Usulü	Açık
İhale Konusu	Temizlik Hizmet Alımı
İhaleyi Yapan İdare	Yüksek Öğretim Kurumları
Karar No	2010/UH.I-1475
İtiraz Edilen Bilgi/Belge Konu	İhale İşleyişi
İtiraz Özeti	Şikâyet başvurusunun ihale yetkilisi tarafından cevaplandırılmadığı, cevabın Rektör Yardımcısı imzasıyla gönderildiği, bu hususun Harcama Yetkilileri Hakkında Genel Tebliğ (Sıra no: 1)"ın 3 üncü maddesinin son fıkrasına aykırı olduğu ve üst yöneticinin ihaleye ve harcama yetkilisine müdahale etmesi anlamına geldiği,
Genel Hukuk Kuralı	<i>"İhalelere Yönelik Başvurular Hakkında Tebliğin 7'nci maddesinin birinci fıkrasında; "Şikâyet başvuruları üzerine idare tarafından yapılacak inceleme ihale yetkilisince bizzat yapılabileceği gibi ihale yetkilisinin görevlendireceği bir veya birden fazla raporör tarafından da yapılabilir. İhale komisyonu üyeleri de raporör olarak görevlendirilebilir. Yapılacak inceleme sonucunda, ihale yetkilisi veya usulüne uygun olarak yetki devri yapılmış kişi tarafından gerekçeli olarak ikinci fıkrada belirtilen kararlardan biri alınır." açıklaması bulunmaktadır."</i>
Karar Sonucu	İhalenin iptal edilmesine karar verilmiştir.
Temel İlke İhlali	Saydamlık İlkesi
Sorun İle İlgili Politika Önerisi	Mevzuatta açıkça yer almayan ancak genel teamüllere aykırı olabilecek hususlar için görüş alınabilecek bir müessese oluşturulması gereksiz düzenlemelerin ve itirazların önlenmesine katkı sağlayabilir.

Örnek kurul kararında; ihale komisyon üyelerinin ihale yetkilisi olan "Daire Başkanı" tarafından görevlendirilmesi gerekirken bu görevlendirmenin "Rektör" tarafından yapılmış olduğu görülmektedir. Astın tesis etmiş olduğu bir işlemin, üst tarafından kabul edilerek onaylanması veya kabul edilmeyerek iptal edilmesi, işlemler üzerindeki hiyerarşik yetkinin en önemli unsuru olduğundan, "Rektör Yardımcısı" unvanına sahip bir personelin başkanı olduğu ve Genel Sekreter, Öğretim Üyesi, Daire Başkanı unvanlı üyelerden oluşan bir komisyon tarafından alınan ve hiyerarşik olarak üst makamda bulunan görevlilerin imzasını taşıyan kararın, onaylanması veya iptal edilmesi yetkisinin kendisinden hiyerarşik olarak daha alt konumda bulunan bir kamu görevlisinde olmasının, idare hukukunun temel ilkeleri ve 657 sayılı Kanunun amir-memur ilişkilerini düzenleyen hükümlerine aykırı olduğu sonucuna varılmıştır.

3.6.4.9. Teklif Veren İsteklilerin İhale Sonrası Komisyon Çalışmalarına Katılması

İsteklilerin katılımı ile gerçekleştirilen tekliflerin açılması ve okunması işlemlerinden sonra komisyon çalışmalarına ikinci oturum için ara vererek

isteklileri ihale salonu dışına çıkarması ve bundan sonraki işlemlerin sadece komisyon üyeleri ile gerçekleştirilmesi esastır.

İhale Usulü	Açık
İhale Konusu	Temizlik Hizmet Alımı
İhaleyi Yapan İdare	Diğer İdareler
Karar No	2010/UH.I-402
İtiraz Edilen Bilgi/Belge Konu	İhale İşleyişi
İtiraz Özeti	İstekli temsilcilerinin hazır bulunduğu oturumda, İl Müdürünün katılımıyla ihale dosyaları ayrıntılı olarak değerlendirilmiş ve ticari sır kapsamındaki tüzel kişi bilgileri diğer isteklilerin temsilcilerine açıklanmış, İdarenin hukuka aykırı bir uygulama ile ihaleyi sonuçlandırmaya çalışması,
Genel Hukuk Kuralı	<i>“Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği’nin “Başvuruların ve tekliflerin alınması, açılması ve belgelerdeki bilgi eksikliklerinin tamamlanması” başlıklı 56’ncı maddesinin ikinci ve üçüncü fıkralarında; “ (3) Hazır bulunanlar önünde yapılan ilk oturumda, sunulan zarflardan uygun olanların açılması ve belge kontrolünün yapılması aşamasında, aday veya isteklilerce sunulan belgeler tek tek kontrol edilerek hangi belgelerin sunulduğu Zarf Açma ve Belge Kontrol Tutanağında her belge için açılmış bulunan sütunlara kaydedilerek gösterilir. İhale usulüne göre ilgili oturumda istekliler ve teklif ettikleri fiyatlar ile işin yaklaşık maliyeti duyurularak tutanak düzenlenir. Bu tutanakların komisyon başkanınca onaylanmış suretleri, isteyenlere imza karşılığı verilmeden oturum kapatılamaz.” hükmü yer almaktadır.”</i>
Karar Sonucu	İhalenin iptal edilmesine karar verilmiştir.
Temel İlke İhlali	Güvenilirlik İlkesi
Sorun İle İlgili Politika Önerisi	İhale işlemlerinin tekliflerin açılması ve açıklanması durumları hariç gizlilik içerisinde yürütülmesi hususunun komisyon üyeleri ve idare yetkililerince tesis edilmesi gerekmektedir.

Örnek kararda; İhalenin ilk oturumunun kapatılarak tekliflerin değerlendirme aşamasına geçildiği, tekliflerin değerlendirilmesi sırasında ihale komisyonunun çalışmalarına katılan A’nın, SMMM’nin imzasında tereddüt etmesi üzerine sözlü olarak SMMM’nin komisyon toplantısına davet edildiği görülmektedir. Yukarıda belirtilen mevzuat uyarınca, istekli veya vekilleri komisyon çalışmasına sadece teklif zarfının açıldığı ve evrak kontrolünün yapıldığı ilk oturumda katılması gerektiğinden isteklinin ihale komisyon çalışmalarına katılmasının mevzuata aykırı olduğuna karar verilmiştir.

3.6.4.10. Teklif Zarfının Kapanan Kısımının Kaşelenip İmzalanmaması

4734 sayılı Kanunun 30’uncu maddesi Tekliflerin hazırlanması ve Sunulması başlığı altında ihale işlem dosyasının idareye sunulmasına ilişkin hükümler yer almaktadır. Söz konusu maddede, isteklilerin teklif mektubu ve geçici

teminatı da dahil olmak üzere istenilen tüm belgeleri bir zarfa koyarak ihale saatine kadar tekliflerini vermeleri öngörülmüştür. Teklif mektuplarında yer alması gereken şartlar belirlenmiş ve bu mektupları imzalayan kişilerin temsile yetkili olması şart koşulmuştur.

İhale Usulü	Açık
İhale Konusu	Yemek Hizmet Alımı
İhaleyi Yapan İdare	Diğer İdareler
Karar No	2019/UH.I-1216
İtiraz Edilen Bilgi/Belge Konu	İhale İşleyişi
İtiraz Özeti	Ekonomik açıdan en avantajlı ikinci teklif sahibi isteklinin teklif zarfının kapanan kısmının kaşelenip imzalanmadığı,
Genel Hukuk Kuralı	<i>İdari Şartname'nin "Tekliflerin sunulma şekli" başlıklı 22'nci maddesinde "22.1. Teklif mektubu ve geçici teminat da dahil olmak üzere ihaleye katılabilme şartı olarak bu Şartnamede istenilen bütün belgeler bir zarfa veya pakete konulur. Zarfın veya paketin üzerine isteklinin adı, soyadı veya ticaret unvanı, tebligata esas açık adresi, teklifin hangi işe ait olduğu ve ihaleyi yapan İdarenin açık adresi yazılır. Zarfın veya paketin yapıştırılan yeri istekli tarafından imzalanarak, mühürlenir veya kaşelenir..." düzenlemesi yer almaktadır.</i>
Karar Sonucu	Düzeltici işlem tesis edilmesine karar verilmiştir.
Temel İlke İhlali	Saydamlık İlkesi
Sorun İle İlgili Politika Önerisi	Her ne kadar teklifin esasını değiştirmese de bazı usul eksikliklerin kabul edilmesi saydamlık ve güvenilirlik ilkelerini zedeleyeceği unutulmamalıdır.

Örnek kararda; teklif sahibi isteklinin teklif zarfının kapanan kısmının kaşelendiği ancak imzalanmadığı görülmüş, mevzuata uygun şekilde sunulmayan teklif zarfının açılmadan iade edilmesi gerekirken idarece teklif zarfının açılarak belgelerin değerlendirildiği anlaşılmış, idarece tesis edilen işlemin yerinde olmadığı sonucuna varılmıştır.

3.6.4.11. İdareye Sunulan Dosyalara Ait Belgelerin Dizi Pusulasının Olmaması

Şikâyet dilekçelerine ekli tüm belgelerin bir dizi pusulası ile birlikte sunulmasını düzenleyen İhalelere Yönelik Başvurular Hakkında Yönetmelik'in 9 uncu maddesinin ikinci fıkrasındaki hüküm, idare ile istekli arasında ortaya çıkabilecek ihtilaflı durumların ortadan kaldırılmasını amaçlamaktadır. İdareye şikayette bulunan isteklilerin başvuru hakkının güvence altına alınması amacıyla yapılmış bir düzenlemedir.

İhale Usulü	Açık
İhale Konusu	Yemek Hizmet Alımı
İhaleyi Yapan İdare	Diğer İdareler
Karar No	2019/UH.II-308
İtiraz Edilen Bilgi/Belge Konu	İhale İşleyişi
İtiraz Özeti	Kamu ihale mevzuatında başvurulara yönelik süre, usul ve şekil kurallarının hüküm altına alındığı, ancak dizi pusulasına yönelik usul ve şekil kurallarına yer verilmediği, şikâyet dilekçesinin dizi pusulasıyla birlikte sunulmasının asıl amacının idare ve istekliler arasında çıkması muhtemel uyuşmazlıkları önlemek olduğu
Genel Hukuk Kuralı	<i>“Tebliğ’in “Şikâyet başvurusu üzerine yapılacak işlemler ve inceleme” başlıklı 6’ncı maddesinde “1) Şikâyet dilekçesinin derhal kaydı yapılarak kayıt tarih ve sayısı dilekçenin üzerine yazılır. İdareye verilen şikâyet dilekçesi taranarak EKAP’a da kaydedilir. Dilekçeye eklenen bütün belgeler; belgelerin adları, sayfa sayıları, asıl/tasdikli/fotokopi vb. olduklarını gösteren iki nüsha dizi pusulası ile birlikte sunulur. (2) İdare tarafından dizi pusulası ekindeki bilgi ve belgelerin dizi pusulasında belirtilen şekilde olup olmadığı kontrol edilerek, belirtilen şekilde olması halinde dizi pusulalarına; “ekler dizi pusulasında belirtilen şekildedir” şerhi düşülerek teslim alan idare görevlisi tarafından imzalanır ve bir nüshası başvuru sahibine geri verilir. Posta yoluyla yapılan başvurularda dizi pusulasına eklerin dizi pusulasında belirtilen şekilde olup olmadığına ilişkin şerh düşülür. (3) Ayrıca elden yapılan başvurularda başvuru sahibine kayıt tarih ve sayısını gösteren imzalı bir alındı belgesi verilir.”</i>
Karar Sonucu	Düzeltilici işlem tesis edilmesine karar verilmiştir.
Temel İlke İhlali	Saydamlık İlkesi
Sorun İle İlgili Politika Önerisi	Teklifin esasını değiştirmeyen, başvuruya dair taşıması zorunlu asli unsurlardan olmayan hususların neler olduğu konusunda uzman görüşüne başvurulabilir.

Örnek kararda; İhalelere Yönelik Başvurular Hakkında Yönetmeliği'nin 8'inci maddesinde belirtildiği üzere, dizi pusulasının sunulmasının şikâyet başvurularının taşıması gereken asli unsurları arasında sayılmadığı, söz konusu eksikliğin esasa etkili olmadığı sonucuna varılmıştır. İsteklinin şikâyet dilekçesinin idare tarafından bu nedenle reddedilmesi mevzuata aykırı bulunmuştur.

SONUÇ

Bu çalışmada, kamu ihalelerde yapılan hatalar nedeniyle ihalelerin düzeltici faaliyete konu olduğu veya iptal edildiği durumlar ele alınmaktadır. Buradaki hata ifadesi, kamu üzerindeki sonuçları ne olursa olsun, kamu ihale kurallarının (ilkelerinin) ihlali olarak anlaşılmalıdır.

Kamu alımlarındaki ihlaller genellikle ihale makamlarının kararlarına itiraz eden istekliler tarafından başlatılan şikayetlerin değerlendirilmesi ile tespit edilmektedir. Ayrıca, devlet denetim kurumları tarafından yapılan denetimler (dış denetim) ve kurum içinde uzmanlaşmış bir birim tarafından yapılan denetimler (iç denetim) sonucu tespit edilip inceleme başlatılabilir.

Uygulanan kriterlere bağlı olarak kamu ihale sürecinde çeşitli ihlaller tespit edilmektedir. Bu çalışmada, ihlaller, bir hatanın ihale prosedürünün sonuçları üzerindeki etkisinin göre ayırt edilmektedir. Yapılan ihlalin ihale sürecinde bir değişikliğe neden olup olmadığı analiz edilmektedir. Bu nedenle, ihlaller (1) büyük (önemli) ihlaller veya (2) küçük (önemsiz) ihlaller olarak sınıflandırılabilir (OECD, 2016, s. 3). Bu çalışma kapsamında; büyük (önemli) ihlaller, belirli bir satın alma işleminin sonuçlarını etkileyen hatalardır. Başka bir deyişle, belirtilen ihlal gerçekleştirilmemiş olsaydı işlemin sonuçlarının farklı olacağı durumlardır. Küçük (önemsiz) ihlaller, ihale kurallarını uygularken ortaya çıkan ve ihalenin sonuçlarını etkilemeyen diğer tüm hatalardır. Örneğin, küçük ihlaller, hiçbir hata yapılmasa bile aynı teklifin en iyi teklif olarak seçileceği veya istemeden reddedilen bir isteklinin reddedilmemesi durumunda dahi sözleşmeyi kazanamayacağı durumları içermektedir.

Kamu ihalelerinde, kanunen zorunlu olan İhale İlanının verilmemesi (ihale ilanı) ile ihale sonucunun sunulmaması veya geç ilan edilmesi, belirli kanunların ve kamu alımlarına ilişkin hükümlerin ihlali niteliğindedir. Ancak bu iki durumun sonuçları söz konusu ihale için farklı olacaktır. Benzer şekilde, ihale makamının bir istekliden eksik belgeleri talep etmemesi, ancak diğer isteklilerden talep etmesi halinde, bu tür bir talepte bulunmak saydamlık ve eşit muamele kurallarına aykırı olacaktır. Ancak, söz konusu isteklinin fiyatın çok yüksek olması nedeniyle ihaleyi kazanma şansı olmayan bir teklif vermesi halinde, söz konusu ihlal belirleyici

olmayacaktır. Bu hatanın küçük hata olarak sınıflandırılmasının nedeni, istekli yükümlülüklerini tam olarak yerine getirse bile ihalenin sonuçlarının aynı olacağıdır. Bu çalışma, belirlenen zaman aralığında kamu alımları alanında karşılaşılan en yaygın ihlallerin bir listesini, ihlal edilen kuralların kısa bir açıklamasını, tespit yöntemlerini, ihlallerin sonuçlarını ve ortadan kaldırma (düzeltme) yöntemlerini göstermektedir. Kurallar değişebileceğinden, ulusal mevzuatta tanımlanan olası ihlaller değişiklik gösterebilir.

Kamu alım sürecinde gerçekleştirilen ihlallerin bir kısmı düzeltici işlem ile giderilebilecek niteliktedir. Düzeltme imkanı bulunmayan durumlarda ihlal nedeniyle ihaleler iptal edilmektedir. İhlallerin tespit edilme zamanı düzeltici işlem faaliyeti açısından önemlidir. İhale tarihinden önce teknik dokümanda tespit edilen bir ihlal nedeniyle düzeltici faaliyet mümkün iken ihale tarihinden sonra aynı durumun tespiti ihalenin iptalini gerektirmektedir. İhale sonrası doküman yönünden yapılan ihlaller nedeniyle ihaleler iptal edilirken, ihale sonrası ihale kararında yapılan ihlaller genellikle düzeltici işlem ile giderilebilmektedir.

İdare yetkilileri açısından yapılan en sık hatalar: Bu çalışmaya göre idare adına ihale sürecinde görev ve sorumluluğu bulunan yetkililerin gerçekleştirmiş oldukları iş ve eylemler nedeniyle yapılan ihlal ve hatalar şu ana başlıklarda toplanmaktadır;

- a) Mevzuat kurallarının uygulanmaması; İhale sürecinde yapılan hatalar çoğunlukla mevzuatta düzenlenen bir kuralın ihlal edilmesi veya gözden kaçırılması sonucu, bazı istekliler lehine veya aleyhine sonuçların değişmesine neden olmaktadır. Bu hatalar bazen ihale öncesi satın alma görevlileri ve harcama yetkilisini ilgilendirmekte iken, ihale aşamasında ve sonrasında ihale komisyon üyeleri ile ilişkilendirilmektedir. Sonuç olarak idare adına gerçekleştirilen ihale sürecinin tüm aşamalarından harcama yetkilileri ile gerçekleştirme görevlileri sorumlu olduğu göz önüne alındığında bu konudaki düzeltici ve önleyici faaliyetlerin muhatabı konumunda bulunmaktadır.
- b) Eşit muamele ve rekabet ilkelerine uymayan katılım koşulları; yeterli kriterlerinin amacı, verilecek olan ihalenin gereklerini yerine getirme ve tamamlama kabiliyetine sahip müteşebbisleri tespit etmektir. İhale makamı,

tüm müteşebbisler için eşit olan koşulları belirlemelidir. Katılım koşullarını tespit ederken ihale makamı, üçüncü tarafların kapasiteleri de dahil olmak üzere müteşebbislerin mümkünse yerine getirmesi gereken asgari kapasite düzeylerini tespit etmelidir. Bu koşullar, ihalenin amacıyla ilişkili ve orantılı olmalıdır. Seçim süreci, ihale dışı bırakılma (zorunlu veya seçimlik) gerekçelerinin bulunup bulunmadığının değerlendirilmesi ve müteşebbisin hizmet sunmaya uygunluğunun, mali ve ekonomik durumunun ve teknik ve/veya mesleki kapasitesinin değerlendirilmesiyle sınırlı olmalıdır.

- c) İhale değerlendirme (sonuçlandırma) kriterlerinin yanlış uygulanması; İhale kriterleri, bir ihale makamının en iyi teklifi seçip ihaleyi o teklifin sahibi üzerinde bırakmasına dayanak oluşturur. Bu kriterler, ihale makamı tarafından önceden oluşturulmalıdır ve adil rekabete hanel getirmemelidir. İhale kriterlerinin düzgün şekilde uygulanması, kamu ihalelerinin sonuçlandırılması süreci için son derece elzemdir. Bu kriterler doğru şekilde uygulanmazsa ihale süreci, tekliflerin değerlendirilmesi ve ihale sonuç kararı kusurlu olabilir. Bu da ihale sürecinin iptal edilip yeniden başlatılması anlamına gelebilir, zira aksi takdirde en iyi teklifin seçilmemiş olması ihtimali söz konusudur.
- d) İhalenin haklı bir sebep olmaksızın iptal edilmesi; Kamu ihale usulleri, özellikle de açık ihale usulü ile gerçekleştirilenler, haklı bir sebep olmaksızın iptal edilmemelidir. Bu kuralın amacı, kendilerine tanınan teklif sunma fırsatına yanıt vererek ihale sürecine katılan istekli müteşebbislerin teklif hazırlama sürecine zaman ve kaynak ayırması hasebiyle bu çabanın göz ardı edilemeyecek bir çaba olmasıdır. Kamu ihale kuralları, önemli ve öngörülemeyen sebeplerden ötürü, bilhassa mevcut koşullarda beklenmeyen bir değişiklik olması nedeniyle ihalenin sonuçlandırılması artık kamu çıkarına hizmet etmiyorsa, ihale iptaline genellikle imkan tanır.

İstekli veya istekli olabilecekler açısından yapılan en sık hatalar; ihalelere istekli olarak katılabilecek olan aday veya isteklilerin, ihale sürecinde mevzuata aykırı iş ve eylemleri nedeniyle ihale dışı bırakılma veya yasaklılık dahil bazı yaptırımlara maruz kalabilmeleri mümkündür. Bu çalışmaya göre istekliler tarafından ihale sürecinde yapılan en sık hata başlıkları şu şekildedir;

- a) Mevzuatta düzenlenen kurallara riayet edilmemesi; İstekli olarak ihaleye iştirak eden firma tüzel kişilikleri ve bunların adına yetkili kılınmış kişilerin kanun ve yönetmeliklerde yer alan kuralların ihlal edilmesi nedeniyle ihale dışı bırakıldıkları görülmektedir.
- b) İhale dosyasında sundukları belgelerin onaysız ve imzasız olması; ihale dışı bırakılma nedenleri arasında belgelerin sunuluş kurallarına riayet edilmemesi yer almaktadır.
- c) Firma adına düzenlenen belgelerin geçersiz olması; isteklilerin ihaleye iştirak edebilmesi için bazı yeterlik kriterlerini belgelemeleri gerekmektedir. Bu belgelerin bir kısmı istekli adına bazı kurum ve kuruluşlar düzenlemektedir. Örneğin geçici ve kesin teminat mektuplarını bankalardan, bilanço ve gelir tablosunu serbest muhasebeci mali müşavirlikten, iş deneyim belgelerini ilgili kuruluştan, sicil gazetesini ve faaliyet belgelerini odalar birliğinden temin etmektedir. Bu belgelerin düzenlenmesi esnasında yapılan hata veya yanlışlıklar isteklilerin ihale dışı bırakılmalarına neden olabilmektedir.
- d) Yeterlik kriterlerinin karşılanamadığı ihalelere iştirak edilmesi; İstekliler ihale ilanında yer alan yeterlik kriterlerine göre bir ihaleye katılıp katılamayacaklarına karar vermektedir. Ancak ihale dokümanının ayrıntılı incelenmesi ile teknik ve diğer yeterliklerin karşılanıp karşılanmadığı mümkün olmaktadır.
- e) İhaleye katılamayacak durumda olmaları; istekliler 4734 sayılı Kanunun 10'uncu maddesinde sayılan yasaklılık ve diğer kısıtlı hallerde bulunmadığı durumlarda ihalelere iştirak edebilirler. Bu kapsamda firma tüzel kişilikleri ile temsile yetkili kişi, ortak, şirket müdürü vd. katılımcılarında bu şartları sağlamaları gerekmektedir.

Bu çalışma kapsamında elde edilen bulgulardan özetle, kamu alımlarında etkinliğin artırılması, kaynakların verimli ve etkin kullanımının sağlanması amacıyla idare yetkilileri, istekliler ve Kamu İhale Kurumu nezdinde şu öneriler getirilmektedir;

İhale sürecini kesintiye uğratacak hata ve ihlallerin azaltılması amacıyla İdare Yetkilileri açısından getirilen öneriler şu şekilde özetlenebilir;

- Şeffaflık ilkesi doğrultusunda idari iş ve eylemlerin açıklanması, izlenmesi ve doğrulanmasına özen gösterilmelidir. Bu kapsamda, ihale sürecinde uygulanacak kuralların tüm istekliler tarafından eşit olarak anlaşılması, önceden bilinmesi ve değişikliklerden zamanında haberdar edilmesi hukuki güvenlik ilkesi gereği önemlidir.
- İhale dokümanından isteklilerin teklifini etkileyecek tereddütlü ve çelişkili düzenlemelere yer verilmemesi için ihale dokümanlarının mutlaka komisyon marifetiyle hazırlanması sağlanmalıdır.
- Rekabet ve yarışma şartlarını etkileyecek yeterlilik kriterlerine ve marka-model-patent işaret eden teknik şartname hükümlerine yer verilmemesi için bu dokümanların bir komisyon marifetiyle denetlenmesi gerekmektedir. Mevzuatta düzenlenen mesleki ve teknik yeterlilik kriterlerinin haricinde rekabeti daraltıcı yeterlilik düzenlemelerine yer verilmemesi gerekmektedir.
- İsteklilerin belgeleri sunarken yaptıkları hataları azaltmak için ihalenin elektronik ortamda (elektronik ihale) yapılmasına özen gösterilmelidir.
- İhale dosyası kapsamında sunulan belgelerde yaşanan tereddüt ve bilgi eksikliklerinin, belgeyi düzenleyen kuruluş tarafından teyidi yapılarak değerlendirmeye devam edilmelidir.
- Standart dışı hata ve eksikliklerin mevzuatta yeri olup olmadığı ve teklifin değerlendirilmesinde tereddüt yaratıp yaratmadığı hususları birlikte değerlendirilerek karar verilmelidir.
- İdarenin ve ihale komisyon kararlarının somut gerekçelere dayandırılması, hayatın olağan akışına aykırılık, gerçekçi olmayan maliyet analizleri vb. sübjektif sebeplerle verilen değerlendirmelerin temel ilkeleri ihlal edeceği eğitimlerde vurgulanmalıdır
- İhale sürecinin tüm aşamalarında yer alan ilgili görevlilerin mevzuat eğitimlerinin düzenli olarak güncellenmesi, süreçteki hataların ve usulsüzlüklerin azaltılmasına yardımcı olacaktır.

Çalışma kapsamında istekliler açısından yapılan hata ve ihlallerin azaltılmasına yönelik getirilen öneriler şu şekilde özetlemek mümkündür;

- İhale ilanında yer alan uygunluk kriterleri ile teknik şartname ve diğer ihale dokümanlarını bir arada inceleyerek hangi ihalelere istekli olarak girebileceklerine karar vermeleri önemlidir.
- İstekliler adına kendileri tarafından düzenlenmemiş belgelerin ihale dosyasına eklenmeden önce şekil şartlarının ve belgede yer alması gereken asli unsurların kontrollerinin yapılması, geçersiz belge nedeniyle ihale dışı bırakılmalarını azaltacaktır (Sicil gazetesi, geçici teminat, iş deneyim belgesi, bilanço, gelir tablosu vd).
- İhale mevzuatı ile ilgili eğitim almaları veya bu konuda uzman bilirkişilerden danışmanlık hizmeti almaları ihalelerde hak kaybına uğramamaları adına önemlidir.
- Ekap üzerinden yapılan bildirimlerin günlük takibi başta olmak üzere hak düşürücü sürelerinin (şikayet, itirazın şikayet, zeyilname ve düzeltme talepleri vb.) kontrolü, teklif verenlerin göz ardı etmemesi gereken hususlar arasındadır.
- Aşırı düşük teklif açıklamalarının çoğu isteklilerce basit hatalar yapılarak değerlendirme dışı kaldığı görülmektedir. Aşırı düşük teklif açıklamasının istekliler lehine yol gösterici bir düzenleme yapılması veya bu konuda danışmanlık yapabilecek uzman kişilerce açıklamanın gerçekleştirilmesi hataları azaltabilir.

Çalışma kapsamında yapılan en sık hata ve ihlallerin azaltılmasına yönelik Kamu İhale Kurumu nezdinde şu öneriler getirilmektedir;

- Özel iş deneyim belgelerinin düzenlenmesine ilişkin standart bir form bulunmamaktadır. Sözleşmeyi imzalayan firmaların karşılıklı beyan ve kayıtlarının tutulduğu, bu sözleşmeye ilişkin bilgilerin, birim fiyatların, personel çalıştırılması öngörüldüğü takdirde sigorta primlerinin ve

faturaların yer aldığı elektronik bir platform kullanılması, özel iş tecrübesine ilişkin sorunları azaltabilir.

- Benzer iş tanımlarının belirlenmesi yetki ve sorumluluğu tamamen idareye ait olmakla birlikte, belirli tutar veya işlerde benzer iş tanımlarının İhale İlanı gönderme aşamasında Kamu İhale Kurumu tarafından denetlenmesi rekabet koşullarının artmasında etkili olabilir.
- İsteklinin kendi malı olmasına dair belirlenen kriterlere yasal bir alt veya üst sınır belirlenmesi farklı uygulamaların önüne geçecektir.
- İhale komisyon çalışmaları sırasında mevzuat boşluğu nedeniyle tereddüt yaşanan hususların interaktif danışmanlık yapılacak bir sistemin kurulması, idarelerin daha isabetli karar verme noktasında yaklaşımlarını artırabilir. İhale işleyişine dair oluşan tereddütlü durumlar için Kamu İhale Kurumu nezdinde veya Ekap üzerinden, şikayet ve itiraz beklenilmeden yol gösterici, cevap alınabilecek interaktif bir platform kullanılması süreçlerin uzamasını engelleyebilir.
- Yaklaşık maliyete göre belirlenen önemli unsurlar ihale öncesi Ekap'a girilerek tereddütler izale edilebilir. Aşırı düşük sorgulama sürecinin Ekap üzerinden gerçekleştirilmesi ve bu sürecin yönlendirici bir platformda sağlanması hata payını azaltabilir.
- Teknik şartnamelerin standart form şeklinde bir örneğinin yayınlanarak, şartname bölümlere ayrılmalı ve hangi kriterlerin hangi başlık altında isteneceği bir kurala bağlanmalıdır.
- Kurumsal ve sektörel bazlı kamu ihale eğitimlerinin verilmesi konusunda Kamu İhale Kurumunun gerekli altyapıyı oluşturması hata ve ihlallerin azaltılmasına katkı sağlayacaktır.

İhlallerin tasnifinde, en sık görülen hatalar ele alınmakta olup araştırma bulgularının yer aldığı üçüncü bölümde her bir ihlalin başlığı altında ilgili soruna ve getirilen önerilere yer verilmiştir. İhlallerin tespitine yönelik incelemeye alınan itirazın şikayet başvurularındaki konu ve işlemler bazen somut bir belge ve

dokümana dayanırken bazen işleyişe dair mevzuata aykırılık iddiaları yer almaktadır. Kurul kararlarından tasnif edilen iptal nedenlerinin yer alan Tablo 6’da, 2019 yılı baz alınarak en yüksek yüzdeliğe sahip ihlalden başlamaktadır. 2010 yılında aşırı düşük teklif açıklama nedeniyle verilen iptal kararları %47 ile birinci sıradayken, 2015 yılında bu oran %29 ile ikinci sıraya düştüğü görülmektedir. İdari şartname kaynaklı iptal nedenleri 2010 yılında %26 iken 2015 yılında bu oran %44 olmuştur. Diğer iptal nedenlerinin yıllar itibari ile oransal değişiminde büyük bir farklılık bulunmamaktadır. Tablo 7’de verilen idari şartname kaynaklı yıllara göre iptal karar sayıları incelendiğinde, % 24 iş deneyim belgesi, % 10 teklif mektubu, % 7,5 ticaret sicil gazetesi, makine, tesis ve diğer ekipmana ait belgelerin tüm belgelerin yaklaşık yarısını oluşturduğu görülmektedir.

Çalışma kapsamında tespit edilen ihlallerin başında ihale dokümanını oluşturan idari ve teknik şartnamelerde yapılan hatalar gelmektedir. İdari şartnamede ihale dokümanı kapsamında sunulması istenilen yeterlik kriterlerinin belgelendirilmesi aşamasında yapılan en sık hatalar açıklanmaktadır. Yeterlilik kriterlerinin tespiti, istenilmesi ve onaylanması aşamalarında yapılan ihlaller idari şartname başlığı altında her bir yeterlik kriterine ait mevzuat ve yapılan hatalara yer verilmektedir. Bu kısımda yapılan ihlaller ihaleye iştiraki kısıtlayabileceği gibi ihaleye katılan isteklilerin değerlendirme dışı bırakılmasına neden olabilir. Bu kapsamda;

- Teknik Şartname,
- Aşırı Düşük Açıklama,
- İş Deneyim Belgesi
- Teklif Mektubu
- Ticaret Sicil Gazetesi
- Makina, Tesis Ve Diğer Ekipmana Ait Belgeler
- Belgelerin Sunuluş Şekli
- Geçici Teminat
- Teklif Fiyata Dahil Giderler
- Diğer Belgelere ait ihlaller ve sonuçları ile öneriler şu şekilde özetlenebilir.

Teknik şartname kaynaklı sorun ve öneriler: teknik şartnamenin imzalanmaması, kanunlara aykırı düzenleme yapılması, teknik şartnameye verilen cevapların teknik dokümanda işaretlenmemesi, demosu uygun görülen isteklinin sonradan elenmesi, teknik şartnamedeki belgenin yeterlilik kriteri olarak belirlenmemesi, teknik şartnamedeki önemsiz maddelerin göz ardı edilmesi, ekipmanların teklif edilen ürün ile aynı marka olma şartı, firmanın sahip olması gereken ekipman sayısının fazlalığı, işlevsellik ve verimlilik için somut gerekçelerin belirlenmesi, hizmet alımlarında marka/model atfı yapılması, kiralık araçlara düşük km zorunluluğu getirilmesi, ölçülerde “en az”, “en çok” kısıtlamalarının kullanılması, cihazların üretim kapasitesinin iş miktarı ile orantılı belirlenmesi, iş deneyim belgesi haricinde referans/tecrübe istenilmesi gibi hususlar itiraza konu olmuştur.

İhale işlem dosyasında yer alan bütün dokümanların kimler tarafından hazırlandığı ve kimler tarafından imzalandığının veya imzalanması gerektiğinin ihale onayı verilirken Gerçekleştirme Görevlisi ve Harcama Yetkilisince denetlenmesi sorunun çözümüne katkı sağlayacaktır. Teknik şartnamenin işin uzmanı olan kompetan üyelerle birlikte idari mali bir üye ile varsa hukuk müşavirliği personelinden oluşan bir komisyonca hazırlanması veya böyle bir komisyonca kontrol edilmesi hataların azaltılmasına katkı sağlayabilir. Teknik şartnamede istenilen belgeye ait ayrıntılı bilgi verilmesi, nereden alınması gerektiği veya nasıl hazırlanması gerektiğine yönelik örnek doküman eklenebilir. Teknik şartname hükümlerinin tamamının katalogdan gösterilmesinin mümkün olmadığı durumlarda demo ve numune değerlendirilmesi ile de karar verilebileceğinin hüküm altına alınması gerekir. Teknik şartnamenin standart form şeklinde bir örneğinin yayınlanarak, şartname bölümlere ayrılmalı ve hangi kriterlerin hangi başlık altında isteneceği bir kurala bağlanmalıdır. Teknik şartname hazırlama komisyonunun yanında teknik şartname kontrol komisyonu kurularak önemsiz veya rekabeti daraltıcı düzenlemelerin önüne geçilmelidir. Birden fazla kısımdan oluşan ve ayrı ayrı temin edilebilen ürünlerin aynı marka olması rekabeti doğrudan etkilediği göz önüne alınarak bu şartın mutlaka gerekçelendirilmesi zorunlu hale getirilmelidir. Firmanın sahip olması gereken cihaz/araç parkının fazlalığı ihale katılımı azaltacağı öngörüsüyle bu cihazların kapsam ve sayısı bir komisyon marifetiyle istenilerek dokümana eklenmelidir. Teknik özellikler belirlenirken

verimlilik ve işlevsellik bakımından talep edilen özelliklerin somut gerekçelere dayandırılması gerekmektedir. Hizmet kalitesinin artırılması için belirlenen marka ve model belirleme kapsamının rekabeti daraltmayacak bir şekilde gerçekleştirilmesi, alternatif ürünlerin belirlenmesi ve bu zorunluluğun dokümanda gerekçeli açıklanması gerekir. İhaleye katılımın kısıtlandığı her düzenlemenin idari açıdan objektif ve somut gerekçelerinin bulunması ve bu gerekçelerin ihale dokümanında düzenlenmesi zorunlu hale getirilmelidir. Teknik şartnamede yer alan ölçü birimlerinin alt ve üst limitlerinin belirlenmesinde somut gerekçeler ve objektif kriterler tanımlanmalıdır. Veya üstün özellik bakımından fiyat dışı unsurlar kullanılmalıdır. Teknik şartnamelerde istekli tarafından işin yürütülmesi için istenilen cihaz kapasitesinin fayda-maliyet analizi yapılarak belirlenmesi gerekir. Teknik şartname hazırlanması ile ilgili standart form oluşturularak hangi başlık altında nelerin istenebileceği teknik şartname hazırlama komisyonlarının mevzuat dışı düzenlemelerinin önüne geçebilir.

Rekabeti Engelleyen Hükümlere ait sorun ve öneriler: firmanın sahip olması gereken ekipman sayısının fazlalığı, işlevsellik ve verimlilik için somut gerekçelerin belirlenmesi, hizmet alımlarında marka/model atfı yapılması, kiralık araçlara düşük km zorunluluğu getirilmesi, ölçülerde “en az”, “en çok” kısıtlamalarının kullanılması, cihazların üretim kapasitesinin iş miktarı ile orantılı belirlenmesi, iş deneyim belgesi haricinde referans/tecrübe istenilmesi gibi hususlarda hatalar yapıldığı görülmektedir.

Firmanın sahip olması gereken cihaz/araç parkının fazlalığı ihale katılımı azaltacağı öngörüsüyle bu cihazların kapsam ve sayısı bir komisyon marifetiyle istenilerek dokümana eklenmelidir. Teknik özellikler belirlenirken verimlilik ve işlevsellik bakımından talep edilen özelliklerin somut gerekçelere dayandırılması gerekmektedir. Hizmet kalitesinin artırılması için belirlenen marka ve model belirleme kapsamının rekabeti daraltmayacak bir şekilde gerçekleştirilmesi, alternatif ürünlerin belirlenmesi ve bu zorunluluğun dokümanda gerekçeli açıklanması gerekir. İhaleye katılımın kısıtlandığı her düzenlemenin idari açıdan objektif ve somut gerekçelerinin bulunması ve bu gerekçelerin ihale dokümanında düzenlenmesi zorunlu hale getirilmelidir. Teknik şartnamede yer alan ölçü birimlerinin alt ve üst limitlerinin belirlenmesinde somut gerekçeler ve objektif

kriterler tanımlanmalıdır. Veya üstün özellik bakımından fiyat dışı unsurlar kullanılmalıdır. Teknik şartnamelerde istekli tarafından işin yürütülmesi için istenilen cihaz kapasitesinin fayda-maliyet analizi yapılarak belirlenmesi gerekir. Teknik şartname hazırlanması ile ilgili standart form oluşturularak hangi başlık altında nelerin istenebileceği teknik şartname hazırlama komisyonlarının mevzuat dışı düzenlemelerinin önüne geçebilir

Numune değerlendirmeye dair sorun ve öneriler: Teknik Şartname hükümlerinin opsiyonel kullanılması, Yetkisiz numune değerlendirilmesi, Tek numunenin iki kez farklı değerlendirilmesi, Kararlarda kesin ifadeler kullanılmaması, Numune değerlendirme raporu düzenlenmemesi, Numune değerlendirmenin nasıl, ne zaman, nerede ve kim tarafından yapılacağı bilinmemesi gibi hususlarda uyumsuzluk olduğu görülmektedir.

Teknik şartnameyi hazırlayan teknik kompetanların teknik kriter belirlerken opsiyonel olan veya olmayan hususların belirlenmesinde daha hassas olmaları konusunda dikkatleri çekilmelidir. Bu tür hataların önüne geçilmesi için Standart Teknik Şartname formu hazırlanmalıdır. İhale sürecinde görüş alınması, rapor tutulması gibi ihalenin uzman üyelerinin gerçekleştirmesi gereken işlemlerin komisyon üyeleri tarafından gerçekleştirilmesi ve standart formlar hazırlanarak komisyon üyelerinin imzası açılmalıdır. Numune istenilen ihale dokümanlarında numune alma, kayıt, kabul, değerlendirme ve raporlama aşamalarının bir standarta tabi olmaları ve ihale öncesi isteklilerin bilgisine sunulması gerekir. Teknik şartname hazırlayan ile numune değerlendiren çoğunlukla aynı kişi olmadığı için teknik şartnameye uygunluktan ziyade idarenin ihtiyacının karşılanıp karşılanmadığı yanılgısına düşmemek adına teknik şartname kontrol listesi (check-list) oluşturulmalıdır. İhale komisyonu tarafından yürütülen her işlemin kayda alınması, raporlanması ve buna ilişkin belge düzenlenmesi için komisyon üyeleri ihale öncesi bilgilendirilmelidir. Numune değerlendirme ihale komisyon çalışmalarının bir bölümünü oluşturması nedeniyle bu sürecin şeffaf ve güvenilir olması için her aşamasının isteklilerin katılımının sağlanabilmesi, denetlenebilir ve kanıtlanabilir bir değerlendirme olması için isteklilerin bu süreç ile ilgili tam bilgiye sahip olmaları sağlanmalıdır.

Teknik özelliklere dair sorun ve öneriler: Teknik Şartnamenin imzalanmaması, Kanunlara aykırı düzenleme yapılması, Teknik şartnameye verilen cevapların teknik dokümanda işaretlenmemesi, Demosu uygun görülen isteklinin sonradan elenmesi, Teknik şartnamedeki belgenin yeterlilik kriteri olarak belirlenmemesi, Teknik şartnamedeki önemsiz maddelerin göz ardı edilmesi, Ekipmanların teklif edilen ürün ile aynı marka olma şartı gibi hususlarda hatalar yapıldığı görülmektedir.

İhale işlem dosyasında yer alan bütün dokümanların kimler tarafından hazırlandığı ve kimler tarafından imzalandığının veya imzalanması gerektiğinin ihale onayı verilirken Gerçekleştirme Görevlisi ve Harcama Yetkilisince denetlenmesi sorunun çözümüne katkı sağlayacaktır. Teknik şartnamenin işin uzmanı olan kompetan üyelerle birlikte idari mali bir üye ile varsa hukuk müşavirliği personelinin oluşan bir komisyonca hazırlanması veya böyle bir komisyonca kontrol edilmesi gerekmektedir. Teknik şartnamede istenilen belgeye ait ayrıntılı bilgi verilmesi, nereden alınması gerektiği veya nasıl hazırlanması gerektiğine yönelik örnek doküman eklenmelidir. Teknik şartname hükümlerinin tamamının katalogdan gösterilmesinin mümkün olmadığı durumlarda demo ve numune değerlendirilmesi ile de karar verilebileceğinin hüküm altına alınması gerekir. Teknik şartnamenin standart form şeklinde bir örneğinin yayınlanarak, şartname bölümlere ayrılmalı ve hangi kriterlerin hangi başlık altında isteneceği bir kurala bağlanmalıdır. Teknik şartname hazırlama komisyonunun yanında teknik şartname kontrol komisyonu kurularak önemsiz veya rekabeti daraltıcı düzenlemelerin önüne geçilmelidir. Birden fazla kısımdan oluşan ve ayrı ayrı temin edilebilen ürünlerin aynı marka olması rekabeti doğrudan etkilediği göz önüne alınarak bu şartın mutlaka gerekçelendirilmesi zorunlu hale getirilmelidir.

İş deneyim belgesine ilişkin sorun ve öneriler; iş deneyim belgesinin yetkili bir kuruluş tarafından düzenlenmemesi, birden fazla işin benzer iş olarak belirlenmesi, benzer iş olarak sunulması gereken faturaların tamamlattırılmaması, sözleşme süresi içerisindeki faturaların değerlendirilmesi, benzer iş tanımına uygunluğun değerlendirilmesi, iş deneyim belgesinin her bir kısım için ayrı ayrı değerlendirilmesi gerektiği hususlarında hataların yapıldığı görülmektedir.

Özel sektör iş deneyim belgelerinin düzenlenmesine ilişkin standart bir düzenleme bulunmamaktadır. Sözleşmeyi imzalayan firmaların beyan ve kayıtlarının tutulduğu, bu sözleşmeye ilişkin bilgilerin, birim fiyatların, personel çalıştırılması öngörüldüğü takdirde sigorta primlerinin ve faturaların yer aldığı elektronik bir platform kullanılması, özel iş tecrübesine ilişkin sorunları azaltabilir. Benzer iş tanımlarının belirlenmesinde rekabeti daraltacak ifadeler yer verilmemesi için; EKAP üzerinden iş deneyim belgesi almanın zorunlu olduğu düşünüldüğünde, iş deneyim belgesi-benzer iş uygunluğunun sistematize edilmesi rekabeti artırabilir. Özel sektörde yapılan işler için standart bir form belirlenmeli ve birim fiyatlar, fatura tutarları ve belge tarihleri kayıt altına alınmalıdır. Benzer iş tanımlarının belirlenmesi yetki ve sorumluluğu tamamen idareye ait olmakla birlikte, belirli işler de dahil olmak üzere benzer iş tanımlarının İhale İlanı gönderme aşamasında Kamu İhale Kurulu tarafından denetlenmesi rekabet koşullarının artmasında etkili olabilir. İhale komisyonu üyelerine ve sekreteryayı yürüten satın alma çalışanlarına ihale değerlendirme aşamaları konusunda eğitim verilmesi, ihlallerin azaltılmasına katkı sağlayacaktır.

Teklif mektubuna ilişkin sorun ve öneriler; teklif tutarlarının yazımında yanlış ayıraç kullanılması, birim fiyat miktarının günlük maliyet yerine toplam maliyet yazılması, birim fiyat teklif cetvelinin bazı sayfalarında imza ve kaşenin olmaması, birim fiyat teklif cetvelinde 0,00 tl öngörülen teklifin geçerli olup olmadığı, teklif edilen birim fiyatların çarpımında veya toplamında hata bulunması, teklif edilen bedelin sadece yazı ile yazılmış olması, birim fiyat teklif cetvelin bulunan toplam tutarda elle düzeltme yapılması, teklif edilen bedelin yazı ile rakamın birbirinden uyumsuz olması konularında ihlaller yapıldığı görülmektedir.

Teklif cetvelinde yapılan standart dışı hata ve eksikliklerin mevzuatta yeri olup olmadığı ve teklifin değerlendirilmesinde tereddüt yaratıp yaratmadığı hususları birlikte değerlendirilmelidir. Elektronik ihalelerde teklif cetvelinde yapılan hataların azaldığı görüldüğünden ihalelerin elektronik yapılması teşvik edilmelidir. Kısmi teklif verilmesine imkan tanınan ihalelerde her bir kısmı ayrı bir ihale gibi değerlendirmek gerekmektedir. Birim fiyat teklif cetvellerinde kısımların toplamını oluşturan toplam tutar değerinde yapılan hataların ödemeye esas teklifi değiştirmeyeceğinden tekliflerin geçerli kılınacağı standart forma eklenmelidir.

Ticaret sicil gazetesine ilişkin sorun ve öneriler: ticaret sicil gazetesindeki adres ile teklif mektubundaki adresin örtüşmemesi, ticaret sicil gazetesinde t.c. kimlik numarasının yer almaması, ticaret sicilinin son durumu gösterir nitelikte olmaması, ticaret sicil gazetesinde faaliyet konusu işin yer almaması, gerçek kişi istekli tarafından ticaret sicil gazetesinin sunulmaması, tescil belgesinin ticaret sicil gazetesine yerine sunulması yapılan ihlallerdendir.

Ticaret Sicil Gazetesinde bulunması gereken asli unsurların dışında tereddüt oluşturabilecek hususların bilgi tamamlama kapsamında değerlendirilmesi gerekmektedir. Ticaret sicil gazetesinde temsile yetkili olan görevlilerin belirtilmemesinin asli unsur eksikliği kapsamında olduğu yeterlilik değerlendirmesinde kontrol edilmelidir. Ticaret sicil gazetesinde yer alması gerek zorunlu asli unsurların yeterlilik değerlendirmesi aşamasında kontrol listesi oluşturularak denetlenmesi gerekmektedir. Ticaret sicil gazetesine ilişkin değerlendirmenin sadece idari şartnamenin yeterlilik kriterlerine göre yapılabileceği komisyon üyelerinin eğitime eklenmelidir. İsteklilerin ihale konusu işte faaliyet gösterdiğini gerçek ve tüzel kişiler tarafından hangi belgelerle tevsik edeceği idari şartnamenin yeterlilik kriterleri başlıklı 7'nci maddesinde ayrıntılı olarak yazılmaktadır. Komisyon üyelerinin değerlendirme aşamaları ile ilgili eğitim eksikliğinin giderilmesi sorunları azaltacaktır. Ticaret sicil gazetesine yerine sunulabilecek belgelerin belgeyi düzenleyen kuruluş tarafından teyidi yapılarak değerlendirmeye devam edilmelidir.

Makine, Tesis ve Diğer Ekipmana dair sorun ve öneriler; istekliler tarafından kendi malı olan araçlara ilişkin tevsik edici belgeleri sunamamaları, araçların isteklilerin kendi malı olması gerektiğine dair düzenlemeler, isteklilerin kendi malı olduğuna dair belgelendirmenin sözleşme aşamasında istenilmesi, isteklilerin kendi malı olması istenilen araçların bir marka veya model işaret etmesi, makineye ilişkin istenilen kriterlerin smmm raporu ile tevsik edilmesi gibi sorunlar nedeniyle ihalenin kesintiye uğradığı görülmektedir.

İsteklinin kendi malı olmasına dair belirlenen kriterlerine yasal bir alt veya üst sınır belirlenmesi farklı uygulamaların önüne geçecektir. İsteklinin kendi malı olması gereken demirbaşların tevsik edileceği aşamanın ihale dosyasında veya sözleşme aşamasında olduğu dokümanda belirtilmelidir. Teknik özelliklere ait

kriterlerin rekabeti kısıtlamadığı, kriterleri belirleyenlerce güvence altına alınarak taahhüt edilmelidir. İsteklinin kendi malı olan demirbaş malzemelerin nasıl tevsik edileceği ve değerlendirileceği hakkında komisyon üyelerine verilen eğitimler yenilenmelidir. İsteklinin kendi malı olması gereken demirbaşların teknik kriterlerin tevsik edileceği dokümanların Mali Müşavirlerle düzenlenebileceği eğitimlerde vurgulanmalıdır. Kendi malı olması istenen demirbaşlara ait kriterlerin belirlenmesinde uyulması gereken hususlar ikincil mevzuatla düzenlenmelidir.

Belgelerin Sunuluş Şekline dair sorun ve öneriler: referans listesinin bir yeterlik belgesi olarak tekliflerle birlikte istenmesi, ymm ve smmm onayı olmayan maliyet analiz raporları, faturayı düzenleyen firmanın imza ve kaşesinin bulunmaması, aşırı düşük açıklaması için sunulan belgelerin fotokopi olması, katalog dilinin türkçe olmaması, yürürlükteki mevzuat hükümleri aksine düzenleme yapılması, “aslı idarece görülmüştür” şerhinin kimin yapması gerektiği, teyidi yapılabilen evraklar için şekil şartlarının aranmaması, elektronik ihalelerde, sonradan “aslı gibidir” şerhinin düşülmesi, fax kullanılarak gönderilen belgelerin hukuken bağlayıcı olmaması, amortisman tablosunun (listesinin) amortisman defteri yerine kullanılması, iş deneyim belgesi olarak sunulan diplomanın yabancı dilde olması, tekliflerin iki kopya halinde istenilmesi belgelerin sunulmuş şekline aykırılığı nedeniyle şikayete konu bazı hususlardır.

Mevzuatta düzenlenen mesleki ve teknik yeterlilik kriterlerinin haricinde rekabeti daraltıcı yeterlilik düzenlemelerine yer verilmemesi gerektiği hakkında eğitimler yenilenmelidir. Komisyon üyelerinin belge değerlendirmelerinde ihale öncesi bir kontrol listesi oluşturulması hataların azaltılmasını sağlayabilir. İdare adına belge asıllarının kontrol edilerek şerh düşülmesi işleminde görevli olan personel önceden görevlendirilmeli ve bu işleme ilişkin eğitimler verilmelidir. Teklif kapsamında sunulacak bütün belgelerin aslı ve onaylı olması, tüm belgelerin düzenleyenler tarafından imzalanması ve kaşeli olması gerektiği hakkında eğitimler yenilenmelidir. Mevzuat değişikliklerinin takip edilebilmesi için ihale eğitimlerinin güncel olarak verilmesi ayrıca önem arz etmektedir. Elektronik haberleşme, iletişim ve bilgisayar yazılım ve programları sayesinde Kamu kurumlarının düzenlemiş olduğu belgelerin erişimi idarelerce kolaylıkla yapılabilmektedir. Özellikle elektronik ihalelerde sunulan belgelerin kamu kurumları adına teyidi yapılabildiği

için bu belgelerin aslının istenilmemesi gerekmektedir. E-teklif uygulamasının yaygınlaşması ile birlikte kullanıma dair eksikliklerin ve hataların azalması beklenmektedir. Fax gönderim teyidinin yapılma zorluğu nedeniyle aslı istenen belgelerin yerine fax çıktısının kullanılamayacağı eğitimlerde tekrarlanmalıdır. İhale komisyon çalışmaları sırasında mevzuat boşluğu nedeniyle tereddüt yaşanan hususların interaktif danışmanlık yapılacak bir sistemin kurulması, idarelerin daha isabetli karar verme noktasında yaklaşımlarını artırabilir. Kamu kurum ve kuruluşların web sitelerinden veya EKAP üzerinden teyidi yapılabilenlerin belgelerin sunuluş şekline uygunluğu aranmamasına hakkında eğitimler yapılmalıdır. İdarelerce güvenilirliği zedeleyecek uygulamalardan kaçınılması, ihalenin her aşamasının şeffaf olabilmesi için kanun ve mevzuatla düzenlenmemiş hususların bu ilkeleri zedeleyip zedelediği tetkik edilmelidir.

Geçici teminata dair sorun ve öneriler; e-ihalede, ihale tarihinden sonra düzenlenmiş teminat mektubu, geçici teminatın iadesinde vergi borcu ve sgk pirim borcuna dair belge istenilmesi, geçici teminatın ne kadarının gelir kaydedileceği, geçici teminat mektubuna ait standart formdaki ibarelerin değiştirilmesi, geçici teminat mektubunda şirket unvanının eksik yazılmış olması, geçici teminat mektubunun ilan/davet tarihinden önce düzenlenmesi, geçici teminat mektubunun delgeçle delinmesi sonucu belgede tahribat yapılmış olması, geçici teminatın banka eft/havale yoluyla idare hesabına yatırılması gibi hususlar ihtilafa konu olmaktadır.

Mevzuatta yer almayan uygulama boşlukları nedeniyle tereddütlerin ile ilgili Kurum tarafından interaktif danışmanlık hizmeti sunulması ihale sürecinin kesintiye uğramasını engelleyebilir. Tıp şartnameler haricinde dokümana eklenen düzenlemelerin mevzuata aykırılığı idarelerce denetlenerek bu konuda eğitimler yenilenmelidir. E-ihalelerde teklif kapsamında sunulması zorunlu olan belgelerden geçici teminatın da elektronik olarak düzenlenmesi geçici teminatta standart dışı değişiklik yapılmasını engelleyebilir. Özellikle pazarlık ihalelerinde isteklilerin sağlıklı bir teklif hazırlayarak istenen belgelerle ihaleye iştirak edebilecekleri makul bir süre verilmesi gerekmektedir.

Teklif Fiyata Dahil Giderlere dair sorun ve öneriler: teklif fiyata dâhil giderlerde belirsizlik olmaması, başka bir ihaleye konu edilebilecek bir ihtiyacın teklif fiyata edilmesi, yükleniciden kaynaklı fesihlerde sonraki alım zararlarının

yükleniciden tazmin edileceği düzenlemesi, miadı dolan ürünlerin değişimi konusunda belirsizlik olması, bakım esnasında gerekli olması halinde parça değişikliğinin olması, ihale konusu işte çalışan personel giderinin teklif fiyata dahil edilmemesi gibi hususlar şikayete konu olmuştur.

Teklif fiyata dahil her giderin idarelerce yaklaşık maliyet hesabına da dahil edilmesi gerekmektedir. Bu yüzden teklif fiyata dahil giderler için teklif cetvelinde açılan bir satırda bu giderlerin gösterilmesi hem idareler açısından hem de istekliler açısından tereddütleri giderebilir. Mal, hizmet ve yapım işinin bir arada ihale edilmesinin zorunlu olduğu durumlar bir prosedüre tabi tutularak ön izin veya limit sınırlaması vb bir düzenleme getirilebilir. İsteklilerin teklif oluşturmada tereddüt yaşayabileceği veya teklif fiyata dahil giderlerde belirsizlik oluşturacak düzenlemelerin yapılmaması ile ilgili eğitimler yenilenmelidir. İdarelerce ihtiyaçların temininde yaşanabilecek risklerin tamamının yüklenici üzerine bırakılması, teklif verilen tutarın artmasına neden olacağından idarelerce alınabilecek önlemler ile risklerin azaltılması yoluna gidilmelidir. Teklif fiyata dahil giderlere ilişkin düzenlemelerde isteklilerin tekliflerini sağlıklı hesaplayabilmesi için hesaplanabilir, somut ve sınırları belirli olan giderler öngörülmalıdır. Teklif fiyata dahil giderler ihale öncesi hazırlık işlemlerinin önemli bir bölümü olarak titizlikle hazırlanması gerekmektedir. Burada yapılacak mevzuat dışı bir düzenleme ihalelerin iptal edilmesi ile sonuçlandığı görülmektedir. Bu sebeple bu konuda görev alan personelin eğitimleri düzenli bir şekilde verilmelidir.

Diğer iptal nedenlerine dair sorun ve öneriler: ihale dosyasının teslimi ile EKAP kaydının farklı bir zamanda oluşturulması, isteklinin teklifinin birinci oturumda sehven açıklanmaması, süresinden önce sözleşmeye davet yazısı gönderilmiş olması, isteklilere son (ikinci) fiyat tekliflerini ne zaman vereceklerinin sözlü olarak bildirilmesi, ihale zarfının idarece ihale saatinden önce sehven açılması, sistem kaynaklı bir problem nedeniyle dosya alımının uzatılması, pazarlık ihalelerinde son fiyat teklifinin ilk fiyat teklifinden yüksek olması, harcama yetkilisinin üst amirlerinin ihale komisyonunda görevlendirilmesi, teklif veren isteklilerin ihale sonrası komisyon çalışmalarına katılması, teklif zarfının kapanan kısmının kaşelenip imzalanmaması, idareye sunulan dosyalara ait belgelerin dizi pusulasının olmaması gibi hususlarda uyumsuzluk olduğu görülmektedir.

İdareye dosya teslimi sırasında güvenilirlik ilkesini zedeleyecek uygulamalara mahal verilmemesi adına iş akış prosedürleri hazırlanarak bu kurallara riayet edilmesine özen gösterilmelidir. Tekliflerin alınması, açılması, açıklanması aşamalarında isteklileri tereddütte bırakacak uygulamalar ihalenin iptali ile sonuçlanmasına neden olacağı ihtimali göz önünde bulundurularak bu aşamaların isteklilerin huzurunda gerçekleştirilmesine özen gösterilmelidir. İsteklilerin yasal yollara başvuru sürelerini beklemeden sözleşmeye ilişkin işlem tesis edilmemesi gerekmektedir. İhale işleyişine dair tüm süreçlerin Ekap üzerinden gerçekleştirilmesi durumunda bu tür sorunların azalması beklenmektedir. İhale zarflarının sehven açılması durumlarında dosyanın dış yüzü fotokopi çekilerek tutanak altına alınıp ihalenin iptal edilmesi gerektirmektedir. İhale saatinin veya dosya teslim süresinin uzatılması güvenilirlik ve saydamlık ilkesini zedeleyeceğinden bu sürelerle titizlikle riayet edilmesi önem arz etmektedir. İhale işleyişine dair oluşan tereddütlü durumlar için Kamu İhale Kurumu nezdinde veya Ekap üzerinden, şikayet ve itiraz beklenilmeden yol gösterici, cevap alınabilecek interaktif bir platform kullanılması süreçlerin uzamasını engelleyebilir. Mevzuatta açıkça yer almayan ancak genel teamüllere aykırı olabilecek hususlar için görüş alınabilecek bir müessese oluşturulması gereksiz düzenlemelerin ve itirazların önlenmesine katkı sağlayabilir. İhale işlemlerinin tekliflerin açılması ve açıklanması durumları hariç gizlilik içerisinde yürütülmesi hususunun komisyon üyeleri ve idare yetkililerince tesis edilmesi gerekmektedir. Her ne kadar teklifin esasını değiştirmese de bazı usul eksikliklerin kabul edilmesi saydamlık ve güvenilirlik ilkelerini zedeleyeceği unutulmamalıdır. Teklifin esasını değiştirmeyen, başvuruya dair taşınması zorunlu asli unsurlardan olmayan hususların neler olduğu konusunda uzman görüşüne başvurulabilir.

KAYNAKÇA

- 597 Numaralı Müzayede ve Münakaşa Kanunu Lâyihası. No. 597 (1927). Resmî Gazete 29 Mayıs 1927 Sayı: 597
- 661 Sayılı Müzayede, *Münakasa ve İhale Kanunu*. (1925). Resmi Gazete 28 Nisan 1341
- 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu Gerekçesi. (1983). Türkiye Büyük Millet Meclisi S. Sayısı : 20 8.9 . 1983 Tarihli ve 2886 Sayılı Devlet İhale Kanununun Bazı Hükümlerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun Tasarısı ve Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu. (1/455)
- Abacıoğlu, A. (2010). *Kamu İhale Kanunu ve Uygulaması*. Ankara: Seçkin.
- Akdoğan, M. (2014). Avrupa Birliği Kamu Alımları Direktifleri ve Türkiye Uygulamasına Yansımalarının İlerleme Raporları Işığında Değerlendirilmesi, *Journal Of Istanbul University Law Faculty*, 72(2), 683-701.
- Akel, Y. N. (2018). 4734 Sayılı Kamu İhale Kanununda İdarî Başvuru Yolları ve Başvuru Ehliyeti (Doktora Tezi, Sosyal Bilimler Enstitüsü).
- Aksoy, M. & Şimşek, M. (2010). *Kamu Alımları İhale Süreci*. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı. Ankara
- Akyılmaz, B. (2000). *İdari İşlemin Yapılış Usulü*. Ankara: Yetkin Yayınları.
- Allen, R. & Tommasi, D. (Ed.). (2001). *Payables, Personnel and Procurement Management*. Oecd. Doi:10.1787/9789264192607-En
- Alyanak, S. (2009). *Avrupa Birliği Kamu İhale Hukukunun Genel İlkeleri*. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Doktora Tezi, Ankara.
- Ap. (2014). *Avrupa Parlamentosu ve Konseyi Direktifi 2014/24/Eu*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32014L0024> adresinden alındı.
- 2723 Sayılı Artırma, Eksiltme ve İhale Kanunu. (1934). 10 Haziran 1934 Resmi Gazete Sayı: 2723
- Avrupa Komisyonu. (2011). *Ab Kamu Alımları Mevzuatının Etkisi ve Etkinliği*. Denetim Raporu, Brüksel.
- Aygün, E. (2016). *Rekabet Politikalarının Kamu Alımları Üzerine Etkileri: Türkiye Üzerine Bir Deneme*.
- Bastik, S. (2011). *Kamu İhalelerinde İdari Başvurular*, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Uzmanlık Yeterlilik Tezi. 199.
- Başaran, M. Ş., M.Rasih Altinkülçe, M.Emin Şahiner, & H.Bahadır Barçın. (2009). *Kamu İhalelerinde Karşılaşılan Güncel Sorunlar*. İzmir: İzden Yayıncılık.

- Bilgin, A. (2008). *İhale Mevzuatı Türkiye'nin Yurdisi Örneklerle Karşılaştırılması*. Doktora Tezi, İzmir: Ege Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü
- Bovis, C. (2005). *Public Procurement In The European Union*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire ; New York: Palgrave Macmillan.
- Bovis, C. (2012). *Eu Public Procurement Law*. Elgar European Law (Second Edition.). Cheltenham, Uk ; Northampton, Ma, USA: Edward Elgar.
- Bozkurt, C. (2009). 4734 Sayılı Kamu İhale Kanununun Son Değişiklikler (5812 Sayılı Kanun) De Dikkate Alınarak Genel Bir Değerlendirmesi. <https://Dergipark.Org.Tr/En/Download/Article-File/208942> Adresinden alındı.
- Büber, B. (2008). *Yeni Bir Çatışma Alanı: Kamu Alımları [A New Area Of Conflict: Public Procurements]* (Doctoral Dissertation, Phd Thesis, Ankara University, Turkey), 308.
- Canbazoğlu, K. (2008). *4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nda Öngörülen Zorunlu İdari Başvuru ve Denetim Yolları*, Yüksek Lisans Tezi, Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Çapar, A. (2021). 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nda Belirtilen Temel İlkelerden Gizlilik İlkesi, Cilt 7, 87-118. <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/1525098> adresinden alındı.
- Çayır, M. Y. & Saritaş, M. T. (2017). Computer Assisted Qualitative Data Analysis: A Descriptive Content Analysis (2011 – 2016). *Necatibey Eğitim Fakültesi Elektronik Fen Ve Matematik Eğitimi Dergisi*, 11(2), 27.
- Çelik, H., Baykal, N. B. & Kılıç Memur, H. N. (2020). Qualitative Data Analysis And Fundamental Principles. *Journal of Qualitative Research in Education*, 8(1), 379-406.
- Çelik, V., & Demirci, Ö. Türk Kamu Yönetiminin Denetim Yolları ve İşleyişi. *Ekonomi İşletme Siyaset Ve Uluslararası İlişkiler Dergisi*, 5(2), 133-143..
- Çetinkaya, Ö., Filibe, M. & Üstün, K. (2018). Tarihsel Boyutu İle Kamu Alım Usullerindeki Gelişmeler ve Günümüzdeki Yapının Değerlendirilmesi. *Siyasal Bilimler Dergisi*, 6(1), 311-330.
- Öcal Çiftçi, B. Z., & Yılmaz, H. H. (2018). Kamu İhale Sisteminin Etkinliği: Türkiye'de Şikâyet Süreçlerinin Belirleyicileri Üzerine Ampirik Bir Analiz. *Maliye Dergisi*, (174), 209-314.
- Dalgın, N. (1999). İslam Hukukuna Göre Satım Sözleşmesi Açısından Mal Kavramı. *Ondokuz Mayıs Üniversitesi, İlahiyat Fakültesi Dergisi*, 11(11), 97-128.
- Decarolis, F. & Frey, M. (Ed.). (2014). *Public Procurement's Place in The World*. London: Palgrave Macmillan Uk.

- Demirboğa, D. A. (2017). Kamu İhale Sözleşmesinin Yapılması Usulleri (İhale Usulleri). *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, (9), 181-201.
- Doğanyığıt, S. (2009). *Açıklamalı Kamu İhale Kanunu ve Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu*. Ankara: Seçkin Yayınları.
- Dünya Bankası. (2016). Benchmarking Public Procurement. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/22649/9781464807268.pdf?sequence=3&isallowed=y> adresinden alındı.
- Edizdoğan, N., Çetinkaya, Ö. & Gümüş, E. (2015). *Kamu Maliyesi*. Bursa: Ekin Yayınları.
- Ergin, G., & Şahin, İ. (2005). Dış Kaynaklardan Yararlanma Aracı Olarak Hizmet İhaleleri: Tc Sağlık Bakanlığı Hastanelerinin Değerlendirmeleri Üzerine Bir Çalışma. *Hacettepe Sağlık İdaresi Dergisi*, 8(1), 51-70.
- Erözkan, K. (2018). *Satınalma İhalelerinin Farklı Pazarlık Çözümleri İle Analizi*, Doktora Tezi, İstanbul: İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
- Europa. (2022). https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement_en. 21 ocak 2022 tarihinde https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement_en adresinden alındı.
- Gök, Y. (2010). Kamu İhale Hukukuna Hakim Olan İlkeler. *Dış Denetim Dergisi*.
- Hafsa, F., Darnall, N. & Bretschneider, S. (2021). *Estimating The True Size Of Public Procurement to Assess Sustainability Impact*. *Sustainability*, 13(3), 1448.
- Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği. (2009). Resmî Gazete Tarihi: 04.03.2009 Resmî Gazete Sayısı: 27159 Mükerrer.
- Işık, B. (2010). İhale Mevzuatında 5812 Sayılı Kanun İle Yapılan Önemli Değişiklikler, Ankara, *Dış Denetim Dergisi*.
- İhalelere Yönelik Başvurular Hakkında Yönetmelik. (2009). Resmî Gazete Tarihi: 03.01.2009 Resmî Gazete Sayısı: 27099
- İlgar, S. C., & İlgar, M. Z. (2014). Nitel Veri Analizinde Bilgisayar Programları Kullanılması. *İZÜ Sosyal Bilimler Dergisi*.
- Kamu İhale Kurumu (2009). Kamu İhale Genel Tebliği. Ankara: Resmi Gazete (27327 Sayılı).
- Kamu İhale Kanunu. (2002). Kanun No: 4734 (Değişiklikler İşlenmiş), 22 Ocak 2002 Tarih ve 24648 Sayılı Resmi Gazete
- Kamu İhale Kanunu Tasarısı. (2001). <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/tutanak/tbmm/d21/c082/tbmm21082047ss0794.pdf> adresinden alındı.

- Kamu İhale Kurumu. Tip Sözleşme (2002). 12 Eylül 2007 Çarşamba, Resmî Gazete Sayı : 26641.
- Kamu İhale Kurumu. Mal Alımı Tip İdari Şartname (2002). <https://www.hakedis.org/wp-content/uploads/2016/11/1-a%c3%a7%c4%b1k-%c4%b0hale-mal-al%c4%b1m%c4%b1-tip-%c4%b0dari-%c5%9eartname.pdf> adresinden alındı.
- Kamu İhale Kurumu. (2019). Kamu Alımları İzleme Raporu 2018. Ankara: Kamu İhale Kurumu. 15 Aralık 2019 tarihinde https://dosyalar.kik.gov.tr/genel/raporlar/kamu_al%c4%b1mlar%c4%b1_izleme_raporu_2018_y%c4%b1lsonu_rev8.pdf adresinden alındı.
- Kamu İhale Kurumu. (2022). Kamu Alımları İzleme Raporu 2021. Ankara: Kamu İhale Kurumu. 15 Aralık 2019 tarihinde https://dosyalar.kik.gov.tr/genel/raporlar/kamu_al%c4%b1mlar%c4%b1_izleme_raporu_2021_y%c4%b1lsonu_rev8.pdf adresinden alındı.
- Kaplan, S. (2012). İdeal Bir Kamu İhale Kanunu ve İdeal Bir Kamu İhale Kurumu ve Kurulu Nasıl Olmalıdır? Fonksiyonel Bir Model Çalışması. *Maliye Dergisi*, 162, 21.
- Kaya, O. & Özek, A. (2009). *Kamu İhale Mevzuatı* (6. Baskı.). Güncel Mevzuat Yayınları.
- Khan, N. (2018). *Public Procurement Fundamentals: Lessons From And For The Field*. United Kingdom: Emerald Publishing.
- Knight, L., Harland, C., Telgen, J., Thai, K. V. ve Callender, G. (Ed.). (2007). *Public Procurement: International Cases And Commentary*. London ; New York: Routledge.
- Köktaş, A. (2005). *Avrupa Birliğinde Kamu İhale Hukuku ve Ab Politikaları Arasındaki İlişki*. Ankara: Asil Yayın Dağıtım.
- Lloyd, R. E. & Mccue, C. P. (2004). *International Public Procurement Conference Proceedings*, Volume 3 2004, 30.
- Mal Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği. (2009). Ankara: Kamu İhale Kurumu. Resmî Gazete Tarihi: 04.03.2009 Resmî Gazete Sayısı: 27159 Mükerrer.
- Müftüoğlu, Z. (2020). *Kamu Harcamalarında Yetki, Sorumluluk ve Denetim*. Adalet Yayınevi.
- Neuman, W. L. (2017). *Toplumsal Araştırma Yöntemleri Nitel ve Nicel Yaklaşımlar* 2 (C. 1-2, C. 2). Yayın odası.
- Nyeck, S. N. (Ed.). (2016). *Public Procurement Reform And Governance İn Africa*. New York: Palgrave Macmillan Us. Doi:10.1057/978-1-137-52137-8
- Oecd. (2016). *Public Procurement Detecting and Correcting Common Errors in Public Procurement*, Series: SIGMA Public Procurement Briefs, 29.

- Oecd. (2019a). *Government At A Glance 2019*. Government At A Glance. Oecd.
- Oecd. (2019b). *Productivity in Public Procurement A Case Study Of Finland: Measuring The Efficiency And Effectiveness Of Public Procurement*.
- Oecd. (2021). *Government At A Glance 2021*. Government At A Glance. Oecd.
- Oecd. (2022). *Oecd Recommendation of the Council On Public Procurement*.
- Ökde, B., Ökde, F., Börü, İ. E. & Dağ, M. (2017). Avrupa Birliğinde Kamu Alımları ve Türkiye Karşılaştırması. *International Journal Of Social Humanities Sciences Research*, 4(12), 727-737.
- ÖzdemiR, M. (2010). Nitel Veri Analizi: Sosyal Bilimlerde Yöntembilim Sorunsalı Üzerine Bir Çalışma. *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 21.
- Pascal, R. A. (2016). Kamu Alımları Usulleri. *S I G M A*, 13.
- Rhode, A. (2019). *Public Procurement İn The European Union: How Contracting Authorities Can Improve Their Procurement Performance İn Tenders*. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Rızai, M. & Yavari, E. (2021). Dtö ve Ab Kuralları Işığında İran'ın Kamu Alımlarında Şeffaflık İlkesi. *Journal Encyclopedia Of Economic Law*, 27(18).
- Sezer, Y. (2002). Kamu İhale Kanunu: Şeffaflık ve Rekabet. *Amme İdaresi Dergisi*, 35 (4), 57-82.
- Şahin, S. (2016). Türkiye’de Kamu İhale Usullerinin Değerlendirilmesi ve Analitik Hiyerarşi Proses Yöntemi İle Karşılaştırmalı Analizi. Gazi Üniversitesi.
- Thai, K. V. (2009). *Public Administration And Public Policy*.
- Thai, K. V. (Ed.). (2017a). *Global Public Procurement Theories And Practices*. Cham: Springer International Publishing.
- Thai, K. V. (Ed.). (2017b). *Global Public Procurement Theories And Practices*. Cham: Springer International Publishing.
- Toprak, E. (2014). *Türkiye’de Kamu Alımları Politikası; Devlet Piyasa İlişkisinin Karşılıklı Bağımlılığı Üzerinden Bir İnceleme*, Doktora Tezi. Ankara: Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Turan, B. (2015). *Neoliberalizm, Akp ve Kamu Alımları Düzeni: 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu ve Değişiklikleri Üzerine Bir İnceleme*, Doktora Tezi, Ankara: Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Üstün, Ü. S. & Çalış, H. S. (2018). 4734 Sayılı Kamu İhale Kanununa Hâkim Olan İlkelerin Değerlendirilmesi. *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 111-147.

- Watermeyer, R. (Ed.). (2012). *Linking Developmental Deliverables To Public Sector Contracts*. New York, Ny: Springer New York.
- Weishaar, S. (2013). *Cartels, Competition And Public Procurement*. Edward Elgar Publishing.
- Yalazay, S. (2014). *4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu Kapsamında Yapılan İhalelere Karşı İdari Başvuru Yolları*. Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul: İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği. (2009). Resmî Gazete Tarihi: 04.03.2009 Resmî Gazete Sayısı: 27159 Mükerrer
- Yeğin, A. (1991). *Yeni Lügat*. İstanbul: Hizmet Vakfı Yayınları.
- Yıldırım, A. & Şimşek, H. (2003). *Sosyal Bilimlerde Nitel Araştırma Yöntemleri*. Seçkin Yayınları.
- Yılmaz, B. M. (2006). *Kamu Alımlarında İdari Denetim* (Master's Thesis, Kırıkkale Üniversitesi).
- Yılmaz, B. M. (2007). *Kamu Alımlarında İdari Denetim*. Ankara: Yetkin Yayınları.
- Yıldız, H. (2021). *Kamu İhale Kurumu'nun İhale Sürecindeki Kararları ve Bu Kararların Yargısal Denetimi*, 38.

EKLER

Ek 1: N-Vivo Programında Oluşturulan Nodes

	2010		2015		2019	
Name	Sources	References	Sources	References	Sources	References
İhale Usulü	0	0	0	0	0	0
Name	Sources	References	Sources	References	Sources	References
Pazarlık İhalesi	11	11	0	0	6	6
İhalenin Konusu	0	0	0	0	0	0
Name	Sources	References	Sources	References	Sources	References
Bakım Onarım İşleri	41	41	17	17	20	20
Bilişim	15	15	4	4	6	6
Danışmanlık	3	3	3	3	6	6
Diğer Hizmet Alımları	540	540	496	499	55	55
Kiralama	20	20	54	54	54	54
mal alım ihaleleri	194	194	165	165	61	61
sağlık hizmetleri ve teknolojisi	6	6	9	9	28	28
taşımacılık	24	24	58	58	56	56
yapım işleri	761	761	268	268	11	11
yemek	116	116	91	91	136	136
ihaleyi yapan idare	0	0	0	0	91	91
Name	Sources	References	Sources	References	Sources	References
bakanlıklar merkez teşkilat	48	48	62	62	33	33
belediyeler	276	276	383	385	116	116
diğer idareler	442	442	243	243	111	111
il özel idareler	225	225	52	52	20	20
karayolları	137	137	55	55	65	65
milli eğitim	59	59	78	78	60	60
sağlık kurumları	357	357	154	154	106	106
yüksek öğretim kurumları	168	168	122	122	22	22
itiraz edilen bilgi belge	0	0	0	0	0	0
Name	Sources	References	Sources	References	Sources	References
aşırı düşük teklif açıklaması	890	892	405	418	225	418
bilgi eksikliği ve bilgi tamamlatma	43	43	10	10	10	10
Harcama Yetkilisi Kararı	2	2	1	1	17	31
idari şartname	9	9	1	1	2	3
Name	Sources	References	Sources	References	Sources	References
ihale ilanı	0	0	3	3	3	3
Kısmi Teklif Verilip Verilemeyeceği	7	7	0	0	4	9
Teklif fiyata dahil giderler	1	1	3	3	10	11
yerli istekli ve yerli malı	0	0	11	11	5	5
Yeterlilik Kriterleri	1	1	23	23	2	2
Name	Sources	References	Sources	References	Sources	References
Belgelerin sunuluş şekli	87	87	3	3	16	18
Ekonomik ve mali yeterlilik	6	6	20	20	2	2
Name	Sources	References	Sources	References	Sources	References
banka referans mektubu	1	1	3	3	2	2

bilanço	11	11	42	42	5	8
gelir tablosu	5	5	40	40	1	1
Name	Sources	References	Sources	References	Sources	References
imza sürkûleri	9	9	3	3	4	5
mesleki ve teknik yeterlilik	2	2	21	21	0	0
Name	Sources	References	Sources	References	Sources	References
faaliyet belgesi	1	1	4	4	5	5
iş deneyim belgesi	157	157	203	204	57	74
kalite-standarta ilişkin belgeler	26	26	26	27	5	5
kapasite belgeleri	4	4	5	5	3	4
katolog veya teknik döküman	4	4	28	32	5	8
kayıt-ruhsat vb belgeler	18	18	32	32	13	15
Makine, tesis ve diğer ekipmana ait belgeler	10	10	18	18	17	21
Name	Sources	References	Sources	References	Sources	References
standart formlar	0	0	0	0	0	0
Name	Sources	References	Sources	References	Sources	References
geçici teminat	15	15	10	11	12	15
kesin teminat	0	0	0	0	2	4
ortaklık yapısına ait belge	8	8	9	9	8	9
Teklif mektubu	96	96	89	91	22	46
Name	Sources	References	Sources	References	Sources	References
ticaret sicil gazatesi	7	7	12	12	17	20
Yetki Belgesi	3	3	1	1	10	16
Name	Sources	References	Sources	References	Sources	References
İhale Başvuru Dosyası	6	6	17	17	7	8
ihale dökümanında çelişki	100	100	24	24	23	29
ihale işleyişine dair	112	112	84	84	6	7
Komisyon kararı ile iptal	1	1	13	13	19	24
sözleşme tasarısı	2	2	2	2	1	4
Name	Sources	References	Sources	References	Sources	References
cezalar	0	0	0	0	8	10
ödemeler	0	0	10	11	5	7
Name	Sources	References	Sources	References	Sources	References
sözleşmeye davet	9	9	4	4	4	4
teknik şartname	62	62	12	12	6	19
Name	Sources	References	Sources	References	Sources	References
demo	14	14	21	21	7	8
katalog ve diğer belgeler	12	12	7	7	12	19
numune değerlendirme	9	9	24	24	10	13
tek firmayı işaret etmesi	16	16	17	17	12	12
teknik görüş	33	33	26	26	17	18
teknik şartnameye cevap	10	10	9	9	11	18
Name	Sources	References	Sources	References	Sources	References
yaklaşık maliyet	42	42	7	7	6	8
Name	Sources	References	Sources	References	Sources	References
girdi maliyetleri	4	4	34	34	3	4
işçilik hesaplamaları	12	12	59	59	9	13
Sigorta maliyetleri	8	8	0	0	2	5
sözleşme giderleri	10	10	0	0	3	4

Name	Sources	References	Sources	References	Sources	References
yasak fiil ve davranış	20	20	10	11	11	23
karar sonucu	0	0	0	0	0	0
Name	Sources	References	Sources	References	Sources	References
54.11 (a) bendi	403	403	183	183	89	91
54.11 (b) bendi	1266	1266	943	943	418	421
54.11 (c) bendi	8	9	14	15	4	4
ehliyet ve süre yönünde red	0	0	54	64	2	2
İnceleme amaçlı bir üst idareye	102	106	17	18	5	5
İptalin İptali	41	41	19	22	31	32
mahkeme kararının uygulanması	1	1	23	23	2	3
şekil yönünden red	1	1	3	3	4	4
Kurul Kararlarında Temel İlke İhalleri	13	13	43	43	0	0
Name	Sources	References	Sources	References	Sources	References
Belirlenemeyen ilke	0	0	4	4	3	3
Eşit Muamele İlkesinin	9	9	0	0	2	2
Gizlilik İlkesi	1	1	0	0	0	0
Güvenilirlik İlkesi	3	3	1	1	2	2
İhtiyaçları Uygun Şartlarda ve Zamanında Karşılama İlkesi	0	0	0	0	0	0
Kamuoyu Denetimi İlkesi	0	0	0	0	0	0
Kaynakların Verimli Kullanılması İlkesi	7	7	0	0	2	2
Rekabet İlkesi	35	36	4	4	3	4
Saydamlık İlkesi	2	2	0	0	2	2
Temel İhale Usulleri	0	0	0	0	0	0
Mevzuat Boşluğu	1	2	0	0	5	5
oy çokluğu-karşıt oy	333	390	279	299	25	26
tartışmalı kararlar	180	199	25	27	6	7
temel ilkeler	0	0	2	2	0	0
Name	Sources	References	Sources	References	Sources	References
Belirlenemeyen ilke	0	0	2	2	4	4
Eşit Muamele İlkesinin	1	1	0	0	5	5
Gizlilik İlkesi	0	0	0	0	0	0
Güvenilirlik İlkesi	2	2	2	2	7	7
İhtiyaçları Uygun Şartlarda ve Zamanında Karşılama İlkesi	0	0	0	0	0	0
Kamuoyu Denetimi İlkesi	0	0	0	0	1	1
Kaynakların Verimli Kullanılması İlkesi	6	6	1	1	4	4
Rekabet İlkesi	8	8	7	7	5	6
Saydamlık İlkesi	0	0	1	1	24	24
Temel İhale Usulleri	0	0	0	0	0	0

ÖZ GEÇMİŞ

Adı ve Soyadı : İhsan ÖZTUNÇ

Bildiği Yabancı Diller : İngilizce

Aldığı Sertifikalar :

Uzmanlık Alanı : Maliye

Derece	Bölüm/Program	Üniversite	Yıl
Lisans	İşletme	Anadolu Üniversitesi	2016
Y. Lisans	Maliye	Bülent Ecevit Üniversitesi	2018
Doktora	Maliye	Zonguldak Bülent Ecevit Üniversitesi	2022

Görevler:

Görev Unvanı	Görev Yeri	Yıl

Eserler :

A. Uluslararası hakemli dergilerde yayımlanan makaleler:

A1.

B. Uluslararası bilimsel toplantılarda sunulan ve bildiri kitaplarında (proceedings) basılan bildiriler:

B1.

C. Yazılan ulusal/uluslararası kitaplar veya kitaplardaki bölümler:

C1. Yazılan ulusal/uluslararası kitaplar:

C1.1.

C2. Yazılan ulusal/uluslararası kitaplardaki bölümler:

C2.1.....

D. Ulusal hakemli dergilerde yayımlanan makaleler:

D1.....

E. Ulusal bilimsel toplantılarda sunulan ve bildiri kitaplarında basılan bildiriler:

E1.....

F. Sanat ve tasarım etkinlikleri:

F1.....

G. Diğer yayınlar: (Yukarıdaki maddelerde yer alan başlıklardaki kategorilere girmeyen ve belirtilmek istenen tüm eserler bu maddenin altında belirtilecektir.)

G1.....