

**T.C.
BAHÇEŞEHİR ÜNİVERSİTESİ**

**KAMU İDARELERİ TARAFINDAN
GERÇEKLEŞTİRİLEN YAPIM İHALELERİNDE
KARŞILAŞILAN UYUŞMAZLIK KARARLARININ
DEĞERLENDİRİLMESİ**

Yüksek Lisans Tezi

VOLKAN TÜRKMEN

İSTANBUL, 2013

**T.C.
BAHÇEŞEHİR ÜNİVERSİTESİ**

**FEN BİLİMLERİ ENSTİTÜSÜ
KENTSEL SİSTEMLER VE ULAŞTIRMA YÖNETİMİ**

**KAMU İDARELERİ TARAFINDAN
GERÇEKLEŞTİRİLEN YAPIM İHALELERİNDE
KARŞILAŞILAN UYUŞMAZLIK KARARLARININ
DEĞERLENDİRİLMESİ**

Yüksek Lisans Tezi

VOLKAN TÜRKMEN

Tez Danışmanı: Yrd. Doç. Dr. Pelin ALPKÖKİN

İSTANBUL, 2013

T.C.
BAHÇEŞEHİR ÜNİVERSİTESİ

FEN BİLİMLERİ ENSTİTÜSÜ
KENTSEL SİSTEMLER VE ULAŞTIRMA YÖNETİMİ

Tezin Adı : KAMU İDARELERİ TARAFINDAN
GERÇEKLEŞTİRİLEN YAPIM İHALELERİNDE
KARŞILAŞILAN UYUŞMAZLIK KARARLARININ
DEĞERLENDİRİLMESİ

Öğrencinin Adı Soyadı : Volkan TÜRKMEN
Tez Savunma Tarihi : 06.06.2013

Bu tezin Yüksek Lisans tezi olarak gerekli şartları yerine getirmiş olduğu Fen Bilimleri Enstitüsü tarafından onaylanmıştır.

Doç. Dr. F.Tunç BOZBURA
Enstitü Müdürü

Bu tezin Yüksek Lisans tezi olarak gerekli şartları yerine getirmiş olduğunu onaylarım.

Prof. Dr. Mustafa ILICALI
Program Koordinatörü

Bu tez tarafımızca okunmuş, nitelik ve içerik açısından bir Yüksek Lisans tezi olarak yeterli görülmüş ve kabul edilmiştir.

Jüri Üyeleri

İmzalar

Tez Danışmanı
Yrd. Doç. Dr. Pelin ALPKÖKİN

Üye
Doç. Dr. Murat ERGÜN

Üye
Yrd. Doç. Dr. Nilgün CAMKESEN

TEŐEKKÜR

Tez çalıőmam sırasında değerli vakitlerini ayırarak, sabırla bana yol gösteren ve yardımları ile çalıőmalarımı yönlendiren değerli Hocam Sayın Yrd. Doç. Dr. Pelin ALPKÖKİN'E teőekkürlerimi sunarım.

Çalışma sürecinde sağladığı imkânlar için Pendik Belediye Başkanı Sayın Dr. S. Kenan ŐAHİN'E, fikir ve görüşleri ile yardımcı olan mesai arkadaőlarıma ve teknik anlamdaki destekleri için Yük. Müh. M. Zeki BAL arkadaőıma teőekkürü bir borç olarak görüyorum.

Özellikle, göstermiő olduğu sabır ve vermiő olduğu destek için sevgili eőim F.Zehra TÜRKMEN'E teőekkür ederim.

İstanbul, 2013

Volkan TÜRKMEN

ÖZET

KAMU İDARELERİ TARAFINDAN GERÇEKLEŞTİRİLEN YAPIM İHALELERİNDE KARŞILAŞILAN UYUŞMAZLIK KARARLARININ DEĞERLENDİRİLMESİ

Volkan TÜRKMEN

Kentsel Sistemler ve Ulaştırma Yönetimi
Tez Danışmanı: Yrd. Doç. Dr. Pelin ALPKÖKİN

Haziran 2013, 65

4734 sayılı Kanunla gelen yeni Kamu İhale sistemimizin, yaklaşık on yıllık bir uygulama dönemi geride bırakılmasına rağmen beklenen ve istenen düzeyde istikrar ve başarı sağlayamadığı hususunda genel bir kanaat mevcuttur. Kanun değişikliği ile şikayet süreci disipline edilmesine rağmen başvuru sayılarının fazlalığı, mevzuattan kaynaklanan bir kısım boşluk ve belirsizliklerin giderilememiş olması sorunların toplandığı noktalar olarak gösterilmektedir.

Bu çalışmada, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun uygulanması esnasında yapım işleri ihalelerine yönelik Kamu İhale Kurumu'na yapılan 123 adet itirazın şikâyet başvurusu incelenmiştir. Bu inceleme sonucunda uyuşmazlıkların yoğunlaştığı noktalar tespit edilmiştir.

Kamu İhale Kurulu'nun verdiği kararlar ve Kamu İhale Kurumu'na yapılan itirazlar Kamu İhale Açısından incelendiğinde uyuşmazlıkların, Kamu İhale Kanunu'nun "İhaleye Katılımda Yeterlik Kuralları" başlıklı 10 uncu maddesinde, "Aşırı Düşük Teklifler" başlıklı 38 inci maddesinde ve Bütün Tekliflerin Reddedilmesi ve İhalenin İptali başlıklı 39 uncu maddesinde yoğunlaştığı tespit edilmiştir.

Ayrıca Kamu İhale Kanunu işleyişi ile ilgili, uyuşmazlık kararlarının yoğunlaştığı noktalar baz alınarak Yapım Müteahhitlerine yönelik anket çalışması yapılmıştır. . Yapılan analizler sonucunda kanundaki eksikliklerin giderilmesi yönündeki kanaat hasıl olmuş ve gerekli değerlendirmeler yapılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Kamu İhale Kanunu, Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği, Kamu İhale Kurumu ve Uyuşmazlık Kararları

ABSTRACT

THE EVALUATION OF DISPUTE RESOLUTIONS IN CONSTRUCTION TENDERS MADE BY PUBLIC ADMINISTRATIONS

Volkan TÜRKMEN

Urban Systems and Transportation Management
Thesis Advisor: Ass. Prof. Dr. Pelin ALPKÖKİN

June 2013, 65

Our new Public Procurement System arising from Law No. 4734, despite recent 10 year - passed away, has been perceived as a general opinion not providing the required level of stability and success. Although complaints process has been tried to be disciplined with change of law, “unresolving number of legislative gaps and uncertainties arising out of legislation” has been shown as point in which questions collected

In this study, 123 objection complaints, appealed to Public Procurement Authority (PPA), were investigated with regard to works contracts during implementation of Public Procurement Law numbered 4734. As a consequence of this study, areas centered upon conflicts determined.

When “decisions taken by PPA” and “objection complaints appealed to PPA” were investigated, It is clearly seen that dispute resolutions were centered upon article of 10th entitled “qualification rules in participation of a tender”, article of 38th entitled “Abnormally low tenders” and article of 10th entitled “Rejection of all bids and cancelling the tender” of Public Procurement Law.

Based on areas centered upon dispute resolutions related to working conditions of public procurement authority, a survey was also conducted for construction contractors. As a result of these analyzes, opinion in the direction of filling the gaps in the law emerged and necessary assessments were carried out.

Keywords: Public Procurement Law, Regulation on Implementation of Works Procurement, Public Procurement Authority, Dispute Resolutions

İÇİNDEKİLER

TABLolar	ix
ŞEKİLLER	x
KISALTMALAR	xi
1.GİRİŞ	12
1.1. ÇALIŞMANIN KONUSU VE NEDENLERİ	2
1.2. ÇALIŞMANIN AMACI	2
1.3. ÇALIŞMADA İZLENEN YÖNTEM	2
2. LİTERATÜR TARAMASI	4
3. TEMEL KAVRAMALAR	6
3.1. İHALE KAVRAMI	6
3.2. 4734 SAYILI KAMU İHALE KANUNUN DİĞER HÜKÜMLERİNİN YORUM, DEĞERLENDİRME VE UYGULANMASI AÇISINDAN ÖNEMLİ GÖRÜLEN BİR KISIM TERİMLER	7
3.3. UYGULANACAK İHALE USULLERİ	8
3.3.1. Açık İhale Usulü	9
3.3.2. Belli İstekliler Arasında İhale Usulü	9
3.3.3. Pazarlık Usulü	9
3.3.4. Doğrudan Temin	10
4. KAMU İHALE SİSTEMİ	11
4.1. ÜLKEMİZDEKİ İHALE MEVZUATININ GELİŞİM SÜRECİ	11
4.2. KAMU İHALE SİSTEMİMİZ	11
4.2.1. 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu	11
4.2.2. 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu	14

4.2.2.1.4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nun Çıkarılış Nedenleri	15
4.2.2.2.Kamu İhale Kanunu'nun Getirdiği Yenilikler ve Değişiklikler.....	16
4.3. AVRUPA BİRLİĞİ İHALE SİSTEMİ.....	20
4.4. KAMU İHALE KURUMU	21
4.5. KAMU İHALE SİSTEMİMİZE GÖRE UYGULANAN YAPIM İŞLERİ İHALELERİNİN İNCELENMESİ.....	23
4.5.1.Kamu Alımlarının İhale Türüne Göre Sınıflandırılması	24
4.5.1.1. 4734 Sayılı Kanun Kapsamında Belirtilen İhale Usullerine Göre Yürütülen Kamu Alımlarının İhale Türüne Göre Sınıflandırılması.....	24
4.5.1.2.Doğrudan Temin Kapsamında Gerçekleştirilen Kamu Alımlarının Türlerine Göre Sınıflandırılması.....	25
4.5.2.Kamu Alımlarının İhale Usullerine ve ihale Türlerine Göre Dağılımı	26
4.5.2.1. 4734 Sayılı Kanun Kapsamındaki Kamu Alımlarının İhale Usullerine ve İhale Türlerine Göre Dağılımı.....	26
4.5.2.2. Doğrudan Temin Yoluyla Yapılan Alımların İlgili Kanun Maddesine Göre Sınıflandırılması	27
4.5.3.İhale Usulü ve İhale Türüne Göre Sözleşme Bedeli - Yaklaşık Maliyet Oranları.....	28
4.5.4. Yüklenici Uyrıklarına Göre Yüklenici Sayısı, Sözleşme Sayısı ve Tutarları	31
4.5.4.1.2012 Yılında Yüklenici Uyrıklarına Göre Toplam Sözleşme Sayısı Ve Tutarları.....	31
4.5.4.2.İhale Türü ve Yüklenici Uyrıklarına Göre Yüklenici Sayısı ve Sözleşme Tutarları	31
4.5.5. Yabancı İsteklilere Açık Olan İhaleler	32

4.5.6. Bölgelere Göre Kamu Alımlarının Sınıflandırılması	34
4.5.7. Kanun Kapsamındaki İhalelere Yapılan Teklifler	35
4.5.8. Uyuşmazlık Kararları.....	36
5. KAMU İDARELERİ TARAFINDAN GERÇEKLEŞTİRİLEN YAPIM İHALELERİNDE KARŞILAŞILAN UYUŞMAZLIK KARARLARININ DEĞERLENDİRİLMESİ.....	38
5.1. YAPILAN ÇALIŞMANIN ANALİZLERİ	38
5.1.1. Kamu İdareleri Tarafından Gerçekleştirilen Yapım İhalelerinin Kurumsal Dağılımı	39
5.1.2. Kamu İhale Kurumuna Yapılan İtiraza Konu İhale Türleri.....	39
5.1.3. Kamu İhale Kurulu Karar Sonuçları	40
5.1.4. Kamu İhale Kurulu Karar Birlikteliği	41
5.1.5. Kamu İhale Kurumu'na İtiraz Edenin Türü	41
5.1.6. Kamu İhale Kanunu'nun İlgili Maddesine tekabül eden İtiraz Maddeleri.....	42
5.1.7. Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeli İlgili Maddesine Tekabül Eden İtiraz Maddeleri ve Adedi	44
6. KAMU İHALE KANUNU İŞLEYİŞİ İLE İLGİLİ YAPIM MÜTAHHİTLERİNE YAPILAN ANKET DEĞERLENDİRMESİ	47
6.1. ANKETİ YANITLAYAN FİRMA PROFİLLERİ.....	47
6.2. KAMU İHALE KANUNU VE YAPIM İŞLERİ İHALELERİ ANKETİ.	48
6.3. KAMU İHALE KANUNU VE YAPIM İŞLERİ İHALELERİ ANKETİ ANALİZLERİ	50
7. SONUÇLAR VE ÖNERİLER.....	56
KAYNAKÇA	60

TABLolar

Tablo 4.1: 4734 Sayılı Kanun Kapsamındaki Kamu Alımlarının İhale Usullerine ve İhale Türlerine Göre Dağılımı	27
Tablo 4.2: Doğrudan Temin Yoluyla Yapılan Kamu Alımlarının İhale Türüne ve İlgili Kanun Maddesine Göre Tutar Bazında Dağılımı	28
Tablo 4.3: 2012 Yılında Yüklenici Uyruklarına Göre Toplam Sözleşme Sayısı Ve Tutarları	31
Tablo 4.4: İhale Türü ve Yüklenici Uyruklarına Göre Yüklenici Sayısı ve Sözleşme Tutarları(1000 TL).....	32
Tablo 5.1: Kamu İhale Kanunu İtiraza Konu Madde İsimleri ve Adedi.....	44
Tablo 5.2: Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği İtiraza Konu Madde İsimleri ve Adedi.....	46
Tablo 6.1. Anketi Yanıtlayan Firma Profilleri	48

ŞEKİLLER

Şekil 4.1: 2012 Yılında Kamu Alım Miktarı (Adet)	24
Şekil 4.2: 2012 Yılında Kamu Alım Tutarı (1000 TL)	25
Şekil 4.3: 2012 Yılında Doğrudan Temin İle Yapılan Kamu Alım Tutarı (1000 TL)....	26
Şekil 4.4: Açık İhale Usulü ve İhale Türüne Göre Sözleşme Bedeli - Yaklaşık Maliyet Tutar (1000TL).....	29
Şekil 4.5: Belli İstekliler Arasında İhale Usulü ve İhale Türüne Göre Sözleşme Bedeli - Yaklaşık Maliyet Tutar (1000TL).....	29
Şekil 4.6: Pazarlık Usulü ve İhale Türüne Göre Sözleşme Bedeli - Yaklaşık Maliyet Tutar (1000TL).....	30
Şekil 4.7: Sözleşme Bedeli –Yaklaşık Maliyet Genel Toplam Tutar (1000 TL).....	30
Şekil 4.8: Yabancı İsteklilere Açık Olan İhalelerin İhale Usulüne Göre Dağılımı (Adet)	32
Şekil 4.9: Yabancı İsteklilere Açık Olan İhalelerin İhale Usulüne Göre Dağılımı Tutar(1000 TL).....	33
Şekil 4.10: Yapım İşleri İhalelerinde, Kamu Alımlarının Yapıldığı/İşin Teslim Edildiği Bölgeye ve İhale Türüne Göre Kamu Alımlarının Sayısı(Adet)	34
Şekil 4.11: Yapım İşleri İhalelerinde, Kamu Alımlarının Yapıldığı/İşin Teslim Edildiği Bölgeye ve İhale Türüne Göre Kamu Alımlarının Tutarı(1000TL)	35
Şekil 4.12: İhalelere Katılımın Sınıflandırılması	36
Şekil 4.13: Uyuşmazlık Kararlarının Aylara Göre Dağılımı (Adet).....	36
Şekil 4.14: İhale Türüne Göre Kurul Tarafından Alınan Uyuşmazlık Kararlarının Sayısal Dağılımı	37
Şekil 4.15: : İhale Türüne Göre Kurul Tarafından Alınan Uyuşmazlık Kararlarının Oransal Dağılımı	37
Şekil 5.1: Kurumsal Dağılım.....	39
Şekil 5.2: İtiraza Konu İhale Türleri (Adet).....	40
Şekil 5.3: Karar Sonuçları (Adet).....	40
Şekil 5.4: Karar Birlikteliği.....	41
Şekil 5.5: İtiraz Edenin Türleri.....	42
Şekil 5.6: Kamu İhale Kanunu İlgili Maddesine Tekabül Eden İtiraz Maddeleri ve Adedi.....	43
Şekil 5.7: Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeli İlgili Maddesine Tekabül Eden İtiraz Maddeleri ve Adedi	45
Şekil 6.1. Kamu İhale Kanunu ve Yapım İşleri İhaleleri Anketi soru cevap dağılımları	50

KISALTMALAR

GSMH	: Gayri Safi Milli Hasılatı
AB	: Avrupa Birliği
DB	: Dünya Bankası
DTÖ	: Dünya Ticaret Örgütü
T.B.M.M.	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
KİK	: Kamu İhale Kanunu

1. GİRİŞ

Kamu idareleri tarafından gerçekleştirilen kamu ihaleleri bütçe içinde önemli bir yere sahip bulunmaktadır. Bu yöntem ile kamu sektörü özel sektörün çok önemli bir müşterisi durumuna gelmekte ve kamu sektörü tarafından piyasaya önemli miktarda kaynak aktarımı gerçekleşmektedir.

Kamu alımları ve yatırım projeleri genel olarak ülkelerin ekonomilerinde önemli bir yer tutmakta, dolayısı ile kamu yönetimi kadar ekonomiyi de yakından ilgilendirmektedir. Ülkemizde ise kamu alım harcamalarının GSMH'nin yaklaşık yüzde 12-15'ini oluşturduğu tahmin edilmektedir (Gözel 2012, s.4).

Etkin bir kamu alım piyasası kamu sektörünün, hem ihtiyaçlarını en uygun koşullarda satın almasını hem de vergi verenlere karşı sorumluluğunu yerine getirmesini sağlayacaktır. Kamu alımlarının ülke ekonomisi içinde ulaştığı büyüklük de dikkate alındığında, bu piyasanın etkin çalışmasının önemi ortaya çıkmaktadır. Çok çeşitli sektörlerde gerçekleşen ve hem ekonomik hem de sosyal yönü bulunan kamu alımları, yoğun bir şekilde düzenlenmekte ve bu düzenlemeler pek çok tedarikçiyi etkilemektedir (Ünübol 2012).

Ülkemizde, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu 1 Ocak 2003 tarihinde yürürlüğe girmiş ve kanunda verilen görevleri yapmak üzere de ihale alanında düzenleyici ve denetleyici görevleri bulunan ve bağımsız idari otorite olarak sınıflandırılan Kamu İhale Kurumu kurulmuştur. 4734 sayılı Kamu ihale mevzuatında ve uygulamasında, AB katılım sürecinde önemli değişiklikler yapılmıştır. Söz konusu kanunun yürürlüğe girmesiyle 2886 sayılı ihale yasası çevresinde uygulamada karşılaşılan sorunların çözümlenmesi hedeflenmiştir. 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun yürürlüğe girmesi ile 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu yürürlükten kalkmamış yalnız kapsamı daralmıştır.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu; ihalelerde saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zaman karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını amaç edinmiştir.

1.1. ÇALIŞMANIN KONUSU VE NEDENLERİ

İnşaat sektörünün ülke ekonomisindeki önemli payı ve kamu ihalelerinin öteden beri ülke ekonomisine getirdiği ağır yükler göz önüne alındığında, 4734 sayılı Kamu İhale kanununun eksiksiz bir biçimde yapılmasının ve uygulanmasının önemi açıkça görülmektedir.

4734 sayılı Kanun kapsamında 2012 yılında yapılan ihalelerin adet olarak yüzde 22'si ve tutar bazında değerlendirildiğinde ise büyük bir oranla yüzde 60'ı yapım işlerine aittir. Kamu İhale Kurumunun düzenlediği Kamu Alımları İstatistikleri verileri baz alındığında 2012 yılında yapılmış olan 23.723 adet yapım işleri ihalesinden 1454 adet uyumsuzluk kararı bulunması, yıllar itibariyle uyumsuzlukların belirli olanlarda devam etmesi ve Yapım İşleri İhalelerinde karşılaşılan sorunlar bu çalışmaya başlamamızın nedenini oluşturmaktadır.¹

1.2. ÇALIŞMANIN AMACI

4734 sayılı Kamu İhale sistemimizde Yapım İşleri İhalelerindeki Kamu İhale Kurul (Uyumsuzluk) Kararlarının incelenip, problemlerin tespit edilmesi ve bu tespit edilen problemlere çözüm önerileri getirilerek özel sektör mensuplarına ve Kamu Kurum ve Kuruluşlarına ışık tutmak tezin amacını oluşturmaktadır.

1.3. ÇALIŞMADA İZLENEN YÖNTEM

Bu çalışmada, Kamu idareleri tarafından gerçekleştirilen Karayolu, Demiryolu, Otoyol, Otobüs Durakları, Bordür-Tretuar, Park Bahçe yapılması, Çevre Düzenleme yapım

¹ Kamu İhale Kurumu, 2012 Yılı 12 Aylık Kamu Alımları İstatistikleri, <http://www1.ihale.gov.tr/duyurular>
2012/2012_kamu_alımı_istatistikleri_rev.pdf

işleri ihalelerine yönelik 2012 yılında Kamu İhale Kurumuna yapılan 123 adet itirazın şikayet başvurusu incelenmiştir.

Tespit edilen 123 adet Uyuşmazlık Kararının yoğunlaştığı Kamu İhale Kanunu ve Yapım İşleri Uygulama Yönetmeliğiyle ilgili maddeleri belirlenerek, bu maddeler incelenmiştir. 4734 sayılı Kanun kapsamında ihalelere katılan Yapım Mütahhitleriyle, kanun hakkında uyuşmazlık konularının yoğunlaştığı noktalarla ilgili bir anket çalışmasında bulunulmuştur.

Bu tez 7 ana bölüm başlığı altında hazırlanmıştır. 1nci Giriş Bölümde çalışmanın konusu, amacı ve çalışmada izlenen yöntemlere ilişkin özet bilgi verilmiş, 2 nci Bölümde literatür taramasına değinilmiş, 3ncü Bölümde Temel Kavramlar verilmiştir, 4 üncü Bölümde Kamu İhale Sistemimizin gelişim süreci, Kamu İhale Kanunu, Kamu İhale Kurumu ve Kamu İhale Sistemimize göre uygulanan Yapım İşleri İhaleleri İncelenmiş, 5 nci Bölümde Kamu İdareleri tarafından gerçekleştirilen Yapım İşleri İhalelerinde karşılaşılan uyuşmazlık kararları değerlendirilmesi yapılmış, 6 ncı Bölümde Kamu İhale Kanunu işleyişi ile ilgili Yapım Mütahhitlerine yönelik anket çalışmasında bulunulmuş ve 7 nci sonuç bölümünde de Yapım İşlerinde yapılan uyuşmazlıklara çözüm önerilerine dair değerlendirme yapılmıştır.

2. LİTERATÜR TARAMASI

Bu tez çalışması yapılırken, tez konumuz ile benzerlik ilişkisi olan daha önce yapılmış çalışmalar taranmıştır.

Bu çalışmaların bir kısmı aşağıda sıralanmıştır.

1. Olgun BUDAK'A ait "4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nun Uygulamasında Karşılaşılan Sorunlar İçin Çözüm Önerileri",
2. Ahmet KARANİS'E ait "4734 Sayılı Kamu İhale Kanununa Göre İhalesi Gerçekleştirilen Bir Yapım Projesinde, Mevzuat ve Uygulamalarda Yaşanılan Sorunların Tespiti ve Çözüm Önerileri",
3. Gökhan KÖMÜRCÜ'YE ait "4734 Sayılı Kamu İhale Kanununun Uygulamasında Karşılaşılan Sorunlar",
4. Onur KARAPINAR'A ait "2886 ve 4734 Sayılı İhale Kanunlarının İncelenmesi ve Yapım İşlerinde 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nun Uygulamasında Karşılaşılan Sorunlar İçin Çözüm Önerileri",
5. Sait YALAZAY'A ait Eşitlik İlkesi Çerçevesinde 4737 Sayılı Kamu İhale Kanunu Kapsamındaki İhalelerde Tekliflerin Hazırlanması, Sunulması ve Değerlendirilmesi Usulü"
6. Gökhan ÇİÇEK'E ait "4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nun Yapım İşleri İhaleleri Uygulamalarında Karşılaşılan İhale Uyuşmazlıkları ve Çözüm önerileri"
7. İbrahim HELLAÇ'A ait "Sözleşme Aşamasından Kabule Kadar İnşaat İhale Uygulaması"
8. Mukaddes DİKER'E ait "Sözleşme Uygulamasına Kadar İnşaat İhale Düzenimizin Genel Yapısı"

9. Engin KÖKSAL'A ait "4734 Sayılı KİK ve 4735 Sayılı KİSK çerçevesinde, Yapım İşlerinde, Sözleşme Aşamasına Kadar Geçen Sürede Karşılaşılan Sorunlar, Belirsizlikler ve Uygulama Farklılıklarının İncelenmesi" başlıklarını taşıyan yüksek lisans tezleri incelenerek çalışmanın yapılabilirliği konusunda faydalar sağlanmıştır.

3. TEMEL KAVRAMLAR

3.1. İHALE KAVRAMI

İhale: 4734 Sayılı Kamu İhale Kanununda yazılı usul ve şartlarla mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin istekliler arasından seçilecek birisi üzerine bırakıldığını gösteren ve ihale yetkilisinin onayını müteakip sözleşmenin imzalanması ile tamamlanan işlemlerdir.

Hukuksal manada “ihale” kavramı dar ve geniş açıdan olmak üzere iki şekilde tanımlanmaktadır. Geniş anlamıyla ihale kavramı, idarenin yapacağı bir sözleşmenin tarafını seçmek amacıyla yürüttüğü süreç anlamına gelmekte, dar anlamda ihale kavramı ise, idarenin belli bir işi istekliler arasından seçeceği birisine yaptırmak üzere yürüttüğü süreç olarak ifade edilmektedir. (ODER 2004, s.549)

McAfee ve McMillan (1987) İhale kavramını, kaynakların dağıtımının ve fiyatların, piyasa katılımcılarının teklifleri ile belirlendiği, açık ve tanımlanabilir kuralları olan bir piyasa mekanizması olarak tanımlamaktadırlar.

Feldmann ve Mehra'nın (1992) ihalenin tanımlanması hakkındaki görüşleri; “İhale dar anlamıyla bir tahsis yöntemidir. Nesnenin piyasa fiyatının bulunmadığı ya da belirsiz olduğu durumlarda ihale düzenlemeleri fiyat oluşturma sürecinde önemli bir rol oynamaktadır. Bu durumlar, özellikle, iktisadi ajanların, ihale edilen nesneye ait bilgiye erişim ve bu bilgileri değerlendirmelerindeki farklılıkların neden olduğu bilgi ve maliyet asimetrisini içermektedir. İhaleler, tek bir nesneye konu olabileceği gibi homojen malların çoklu parçaları için de düzenlenebilir.” şeklinde olmuştur.

Cameron, Cramton ve Wilson (1997) ise ihalelerin, kolaylıkla takip edilebilmesi ve anlaşılabilirliği bakımından son zamanlarda sıklıkla başvurulan bir piyasa değerlendirme yöntemi olarak karşımıza çıktığını vurgulamaktadırlar.

Jacobsen (1999) ise ihale yöntemine, “ihale nesnelerin sabit bir fiyat ve standart

değerlerin dışında satılabilmesine imkân tanımaktadır. Fiyatlar, yöntemin uygulandığı andaki arz ve talep koşullarına, söz konusu koşullar ise piyasada ileriye dönük beklentilere göre şekillenmektedir. Satıcı açısından beklenen sonuç, mümkün olduğunca potansiyel alıcılar arasından nesneye en fazla değer verenin fiyatına yaklaşılmasıdır. Satıcının söz konusu değeri bilmesi halinde, nesnenin satışı için ihaleye çıkma gereği de ortadan kalkacaktır. Bu durumda satıcı, nesneyi en fazla değerleyen potansiyel alıcıya, nesneyi aynı veya yaklaşık fiyattan teklif ederek satılmasına çalışacaktır. Ancak genelde, nesnelerin fiyatı belirsizdir ve bu anlamda yöntem çok gerekli bir piyasa mekanizması olarak karşımıza çıkmaktadır”

Binmore ve Klemperer’e (2001) göre ise iyi tasarlanmış bir ihale, kaynakların onu en iyi şekilde değerleyecek olanlara dağıtımını ifade etmektedir.

İhale basit olarak bir işin, birçok istekliden şartlara en uygun teklifte bulunana verilmesi olarak tanımlanabilir (Bilir 2004).

3.2. 4734 SAYILI KAMU İHALE KANUNUNUN DİĞER HÜKÜMLERİNİN YORUM, DEĞERLENDİRME VE UYGULANMASI AÇISINDAN ÖNEMLİ GÖRÜLEN BİR KISIM TERİMLER

***Yapım:** Bina, karayolu, demiryolu, otoyol, havalimanı, rıhtım, liman, tersane, köprü, tünel, metro, viyadük, spor tesisi, alt yapı, boru iletim hattı, haberleşme ve enerji nakil hattı, baraj, enerji santrali, rafineri tesisi, sulama tesisi, toprak ıslahı, taşkın koruma ve dekapaj gibi her türlü inşaat işleri ve bu işlerle ilgili tesisat, imalat, ihzarat, nakliye, tamamlama, büyük onarım, restorasyon, çevre düzenlemesi, sondaj, yıkma, güçlendirme ve montaj işleri ile benzeri yapım işleridir,*

***Ortak girişim:** İhaleye katılmak üzere birden fazla gerçek veya tüzel kişinin aralarında yaptıkları anlaşma ile oluşturulan iş ortaklığı veya konsorsiyumlardır,*

***Uygulama projesi:** Belli bir yapının onaylanmış kesin projesine göre yapının her türlü ayrıntısının belirtildiği projedir,*

***İtirazen şikayet:** İdareye şikayet başvurusunda bulunan veya idarece alınan kararı uygun bulmayan aday,istekli veya istekli olabilecekler tarafından Kanunun 55 inci maddesinin dördüncü fıkrasında belirtilen hallerde ve sürede, sözleşme imzalanmadan önce Kuruma yaptıkları başvurudur²*

Bağımsız bir kuruluş olan Kamu İhale Kurumu, isteklilerin idareye yaptıkları başvurular neticesinde almış oldukları kararlara karşı tekrar bir üst başvuru yolu olarak denetim ve inceleme işlevi görmektedir. Ayrıca idarelerin eylemlerini inceleme ve usule uygun davranmalarını sağlama bakımından fonksiyon görmektedir. Bunu yanı sıra isteklilerin İhale ile ilgili alınan kararlar hakkında mahkemeye girmeden evvel zorunlu olarak başvurmaları gereken bir mercii olması bakımından da bir anlamda mahkemelerin yoğunluğunu azaltacak bir mekanizmadır. Bu bağlamda hem mahkemelerin iş yükü azalmış olacak hem de istekliler ihalelerde yapılan kanuna aykırılık iddiaları hakkında daha çabuk bir karar elde etmiş olacaklardır.³

Uyuşmazlık Kararları: İtirazen şikâyet üzerine alınan kararların genel adıdır. Şikâyet başvurusu üzerine idare tarafından alınan kararın uygun bulunmaması veya süresi içinde karar alınmaması halinde; şikayet başvurusu üzerine idare tarafından alınan ihalenin iptali kararına karşı; itirazen şikayet üzerine Kurul tarafından başvurunun reddine veya düzeltici işlem belirlenmesine karar verildikten sonra idare tarafından verilen ihalenin iptali kararına karşı Kuruma yapılan başvuru üzerine Kurul tarafından verilen kararlardır.

3.3. UYGULANACAK İHALE USULLERİ

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

- 1-Açık ihale usulü.
- 2-Belli istekliler arasında ihale usulü.

² Kamu İhale Kanunu (4734 s. k). Resmi Gazete, 28463; 10 Kasım 2012

³Kamu İhale Kurumuna İtirazen Şikayet ve Usulleri. 2012. <http://derenhukuk.com/turkce/docs/itirazen-sikayet.pdf>

3-Pazarlık usulü.

Olmak üzere üç adet ihale usulü belirlenmiştir.

3.3.1. Açık İhale Usulü

4734 Sayılı Kanununun 19 uncu Maddesinde belirlenmiş olup bütün isteklilerin katılımına açık ve ihalenin ekonomik açıdan en avantajlı teklifi veren isteklinin üzerine bırakıldığı usuldür. Açık ihale usulü ile yapılan ihaleleri ihale dokümanında; idari şartname, teknik şartname, sözleşme tasarısı ve KİK standart belgelerinin de bulunduğu belge ve bilgiler bulunur.

3.3.2. Belli İstekliler Arasında İhale Usulü

4734 Sayılı kanununun 20 nci maddesinde belirlenmiş olup, yapılacak ön yeterlilik değerlendirilmesi sonucunda idarece davet edilen isteklilerin teklif verebildiği usuldür. İşin özeliğinin uzmanlık ve / veya ileri teknoloji gerektirmesi nedeni ile açık ihale usulünün uygulanamadığı mal veya hizmet alımları ile yapım işlemlerinin ihalesi ile yaklaşık maliyeti eşik değerin yarısını aşan yapım işi ihaleleri bu usule göre yaptırılabilir. Bu usule göre yapılacak ihalelerde ön yeterlilik ilanı yapılmalıdır. Ön yeterlilik dokümanında adaylarda aranılan şartlara, ön yeterlilik kriterlerine ve gerekli diğer belge bilgilere yer verilir. İhaleye davet edilebilecek aday sayısının beşten az olması veya teklif veren istekli sayısının üçten az olması halinde ihale iptal edilir.

3.3.3. Pazarlık Usulü

Pazarlık usulü 4734 sayılı kanununun 21 inci Maddesiyle belirlenmiştir, bu usulün uygulanabilmesi için; açık ihale usulü veya belli istekliler arasında ihale usulü ile yapılan ihale sonucunda teklif çıkmaması, doğal afetler, salgın hastalıklar, can ve mal kaybı tehlikesi gibi ani ve beklenmeyen veya idare tarafından önceden ön görülmeyen olayların, savunma ve güvenlikle ilgili özel durumların ortaya çıkması üzerine ihtiyaçların ivediliği gibi belirli koşulların oluşması gerekir. Ayrıca araştırma ve geliştirme sürecine ihtiyaç gösteren seri üretime konu olmayan nitelikte karmaşık teknik

ve mali özelliklerinin gerekli olan mal veya hizmet alımları ile yapım işleri, idarelerin yaklaşık maliyeti her yıl KİK tarafından belirlenen Türk lirasına kadar olan tutarda alımlar Pazarlık usulü ile yapılır. ⁴

3.3.4. Doğrudan Temin

4734 sayılı Kanunun 4 üncü maddesinde, doğrudan temin;

“Bu Kanunda belirtilen hallerde ihtiyaçların, idare tarafından davet edilen isteklilerle teknik şartların ve fiyatın görüşülerek doğrudan temin edilebildiği usul” şeklinde tanımlanmış, 4734 sayılı Kanunun 18 inci maddesinde 4964 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle de “doğrudan temin” ihale usulleri arasından çıkarılmıştır.

⁴ *İhale Usulü*. 2012. <http://www.ihaleci.org/2012/05/html>

4. KAMU İHALE SİSTEMİ

4.1. ÜLKEMİZDEKİ İHALE MEVZUATININ GELİŞİM SÜRECİ

Ülkemizde, ihale yöntemiyle ilgili yasal mevzuata baktığımızda kamu alımlarına ilişkin ilk düzenleme Osmanlı Devleti zamanında 1857 tarihli nizamnamede görülür. Cumhuriyetin ilanından sonra ise kamu alımlarına ilişkin 1925 tarih ve 661 sayılı Müzayede, Münakaşa ve İthalat Kanunu, 1934 tarih ve 2490 sayılı Artırma Eksiltme ve İhale Kanunu, 1983 tarih ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ve son olarak da 2002 tarih ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu çıkartılmıştır.

4.2. KAMU İHALE SİSTEMİMİZ

Türk kamu ihale sistemi genel olarak iki kanun üzerine kurulmuştur. Bunlar kamunun alımlarını düzenleyen 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve kamunun kaynak harcamasına yönelik işlemleri ile kaynak kazandırıcı işlemlerine ilişkin usulleri belirleyen 2886 sayılı Devlet İhale Kanunudur. Her iki kanun da yürürlükte bulunduğu ve kamunun alımları için farklı yöntemler öngördüğünden uygulamada problemlerin ortaya çıkmaması amacıyla kanun koyucu kamu harcaması sonucunu doğuran işlemlere ilişkin olarak sadece 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun hüküm ifade ettiğini kabul etmiştir.(Akyılmaz ve diğ. 2009, s.432)

4.2.1. 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu

8.9.1983 tarihli ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu da kendinden önce bu alanı düzenleyen tüm diğer çerçeve kanunlar gibi kamunun alımlarının yanı sıra kamunun satışlarını da düzenlemeye yönelik bir kanundu. Devlet İhale Kanunu alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerini kapsamaktaydı. Ancak, alım, hizmet, yapım, kiralama ve taşıma işleri kamu harcaması yapılmasına; satım, kiraya verme, trampa ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi işleri kamuya gelir sağlanmasına yönelik olduğundan, farklı nitelikteki bu işlerin aynı

kanunda düzenlenmesi uygulamada pek çok sorunun ortaya çıkmasına neden olmaktadır.

Kanunun içeriğine bakıldığında kamunun mal ve hizmet alımları ile yapım işlerine aynı önemin verilmediği, kamunun yapım işlerini düzenleme kaygısının öne çıktığı ve öncelikli olduğu göze çarpar. Mal alımlarına bir nebze değinilmekle birlikte hizmet alımları konusunda çok zayıf kalındığı rahatlıkla görülür. Kamu yönetimi alanındaki çağdaş gelişmeler doğrultusunda Kamunun Sözleşmeler çerçevesinde özel sektöre iş yaptırma (contracting out) yöntemi ile birçok klasik kamu işlevini özel sektöre yaptırmaya başlamasının yaygınlaşması ile birlikte 2000’li yıllara gelindiğinde kanunun bu yönünün bir eksiklik olarak algılandığına da şüphe yok. Diğer taraftan bu kanunun bütün kamu kurumlarını kapsamaması ve kapsam dışındaki kurum ve kuruluşlara kendi ihale mevzuatlarını hazırlayıp uygulama yetkisi vermesi de sektörde onlarca değişik metin ve uygulamanın bir arada bulunması sonucunu doğuruyordu. Bu ise özellikle istekliler açısından ciddi zorluklar çıkarmaktaydı. Kanunun en önemli eksiklerinden birisi de ihalelerde idarece tespit edilecek tahmini bedel üzerinden yapılacak eksiltme teklifleri arasından “uygun bedel” olarak belirlenen ile sözleşme imzalanması sistemi üzerine kurulu olmasıydı. Buradaki “tahmini bedel üzerinden eksiltme” ve “uygun bedel” tespiti, önceden açıklanmış, herkes tarafından bilinen, şeffaf ve değişmez kriterler çerçevesinde değil subjektif değerlendirmeler doğrultusunda karar vermeye imkan tanınması dolayısı ile hem çağdaş uygulamalar ile bağdaşmıyor hem de yolsuzluklara zemin hazırlıyordu.

2886 sayılı kanunun en çok eleştirilen ve yolsuzluklarla en çok bağdaştırılan uygulamalarından birisi de “karne” sistemi idi. Bu sistem kısaca geçmiş tecrübelerle dair kayıtların tutulması idi. Kamu ihalelerinin gözetim ve denetiminden sorumlu tek bir denetim biriminin olmaması da uygulamada karşılaşılan yanlışlıklarla, usulsüzlük ve yolsuzluklarla mücadeleyi zorlaştırıyordu. Tüm ihale usulleri için ilan zorunluluğunun olmaması ilanı zorunlu hallerde ise ilan sürelerinin çok kısa olması, İhale sonuçlarının ilan edilmemesi gibi uygulamalar nedeniyle Kamu kaynaklarının kullanımı konusunda kamuoyunun yeterince bilgilendirilmemesi, mevcut ihale sisteminin AB, DTÖ ve DB gibi uluslararası kuruluşların ihale uygulamalarına paralellik göstermemesi gibi hususlar

da Türkiye'nin 21.yy'ın başında kamu alımları politikasının çerçevesini çizen bu kanunu değiştirmesi yönündeki kararında etkili olmuştur (Gözel 2012, s.3).

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun yukarıda bahsettiğimiz üzere mevcut olan sakıncalarını ortadan kaldırmak için kamu ihaleleriyle ilgili güncel ve kapsamlı yeni bir kanun hazırlanmasına yönelik çalışmalar yıllar önce başlamış; belirli bir aşamaya getirilmiş ve ihale mevzuatına ilişkin geniş kapsamlı bir reform gerçekleştirilmek istenmiştir. 1999 yılı Aralık ayında AB tarafından Türkiye'ye adaylık statüsünün tanınmasıyla bu yöndeki çalışmalar hızlanmış ve böylece bu alana ilişkin sürdürülen reform çalışmaları da yeni bir boyut kazanmıştır.

Maliye Bakanlığı ve Bayındırlık ve İşkân Bakanlığı'nca müştereken hazırlanarak Bakanlar Kurulu'nca 20.11.2001 tarihinde T.B.M.M. Başkanlığına gönderilen Kamu İhale Yasa Tasarısı, 26.11.2001 tarihinde Meclis Başkanlığı'nca esas komisyon olarak Bayındırlık, İmar, Ulaştırma ve Turizm Komisyonuna ve tali komisyon olarak da Plan ve Bütçe Komisyonuna havale edilmiştir. Söz konusu tasarı, tali komisyon olan Plan ve Bütçe Komisyonunda 25.12.2001 tarihinde ve esas komisyon olan Bayındırlık, İmar, Ulaştırma ve Turizm Komisyonunda ise 27.12.2001 tarihinde incelenip görüşülmüş ve 02.01.2002 tarihinde ise Meclis Başkanlığı'na arz edilmiştir. 04.01.2002 tarihinde T.B.M.M. Genel Kurulu'nda kabul edilerek yasalarmıştır. Kamu hukukuna tabi olan veya kamunun denetimi altında bulunan veyahut kamu kaynağı kullanan kamu kurum ve kuruluşlarının mal ve hizmet ile yapım işleri ihalelerinde uygulanacak esaslar ve usulleri düzenleyen, saydamlık ile rekabet kavramlarında olduğu gibi daha pek çok konuda reform niteliğinde değişiklikler getiren 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, Cumhurbaşkanınca incelenip onaylanmış ve 22.01.2002 tarihli, 24648 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır. Kanunun 53 üncü maddesi ile geçici 1, 5 ve 6 ncı maddeleri yayım tarihinde diğer maddeleri ise 01.01.2003 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Ayrıca; kamu ihaleleri sonucunda yapılması gereken sözleşmeler ile ilgili hususların ayrı bir kanun ile düzenlenmesi öngörölmüş ve bu doğrultuda 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu çıkarılmış ve bu kanun da 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile birlikte 01.01.2003 tarihinde 24648 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Söz konusu kanunların uygulanmasına ilişkin olarak hazırlanan

yönetmeliklerin de yayımlanmasıyla birlikte devlet ihaleleri alanında yepyeni bir sayfa açılmıştır. DB yetkilileri tarafından ‘büyük bir reform’ olarak nitelendirilen bu değişiklik, Avrupa Birliği İlerleme Komisyonu tarafından da Birliğin ihale alanındaki düzenlemeleriyle uyumlaştırma yönünde önemli bir adımı teşkil etmiştir (Uygur 2007).

2886 Sayılı Devlet İhale Kanununun 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu Karşısındaki Durumu;

4734 sayılı Kanunun konuyu düzenleyen 68 inci maddesinin (a) bendinde; “Bu Kanun kapsamında yer alan işlerin ihalelerinde 8.9.1983 tarihli ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümleri uygulanmaz” denilmektedir.

Getirilen düzenleme ile 2886 sayılı Kanun tüm hükümleriyle birlikte yürürlükten kaldırılmamış, sadece 4734 sayılı Kanun kapsamında yer alan “mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihaleleri” bakımından 2886 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanmayacağı ifade edilmiştir.

2886 sayılı Kanun, kapsamındaki idarelerin her türlü alım ve satım işlerini, bir başka ifadeyle gider doğurucu ve gelir getirici nitelikteki ihale işlemlerini düzenlerken; 4734 sayılı Kanun, 2 nci maddesini birinci fıkrasında açıkça ifade edildiği gibi kanun kapsamındaki idarelerin sadece “mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihalelerini” düzenlemektedir.

Gelinen noktada, 4734 sayılı Kanunun düzenleme altına aldığı “mal veya hizmet alımları ile yapım işleri ihalelerin”nde artık 2886 sayılı Kanun hükümleri uygulanmayacak, bunlar dışındaki 2886 Kanun kapsamında kalan gelir getireceği nitelikteki iş ve işlemlerde (satım, kiraya verme, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi gibi) ise söz konusu kanun hükümleri uygulanmaya devam edecektir (Gök 2012, s.50).

4.2.2. 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu

4734 Sayılı Kamu İhale Kanununun Amacı; Hukuki düzenlemelerin amaç maddesinde; o

düzenlemeye neden ihtiyaç duyulduğu, yapılan düzenlemelerle hangi hedeflere ulaşılacak istendiği hususları öz ve çerçeve itibarıyla ortaya konulmakta, keza kanunların genel çerçevesinde de amaç maddesinde belirtilen öz ve çerçeve daha somut ve detaylı açıklamalarla temellendirilmektedir.

Kamu İhale Kanununun 1 inci maddesinde kanunun hazırlanma amacına ilişkin olarak; *Kamu hukukuna tâbi olan veya kamunun denetimi altında bulunan veyahut kamu kaynağı kullanan kamu kurum ve kuruluşlarının yapacakları ihalelerde uygulanacak esas ve usulleri belirlemektir*(Gök 2012, s.41).

4.2.2.1. 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nun Çıkarılış Nedenleri

Ülkemizde, 1984 yılında yürürlüğe giren 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ve çeşitli tarihlerde çıkartılan Bakanlar Kurulu Kararları ve Yönetmelikler ile yürütülen kamu alımları sisteminin, uluslararası gelişmelerle uyumlu olmaması ve modern gelişmelerle paralellik sağlayamaması.

Uluslararası gelişmelere uygun olarak daha şeffaf ihale kurallarının uygulandığı, alım yapan idarelerin hesap verme yükümlülüğünün arttırıldığı, uluslararası rekabete daha çok imkân sağlandığı, idarelerin istekliler arasında keyfi ayrımcılık yapmadığı bir kamu ihale sistemi oluşmaması nedeniyle kamu harcamalarından beklenen yararların elde edilemediği.

Alımı yapan kamu görevlilerinin kamuoyu önünde hesap verebilir bir konuma getirilmesini sağlamak için alım sürecinin başından sonuna kadar mümkün olan en üst seviyede saydamlığın sağlanması zorunluluğu ve dolayısıyla saydamlığın getirdiği güven ortamında teklif vermek isteyen istekli veya yüklenicilerin sayısının çoğalması ve sonuç olarak ihalelerde rekabetin arttırılması gereğinin ortaya çıkması.

Mevcut ihale sisteminin; AB, DTÖ ve DB gibi uluslararası ihale uygulamalarına paralellik göstermemesi. Kamu kaynaklarının kullanımı konusunda, örneğin ihale sonuçlarının ilanında olduğu gibi işlemlerin ve yürütülen usulün kamuoyunun yeterince

bilgilenmesine yönelik olmadığı.

Belirli bir ekonomik ve mali yeterliliği ile mesleki ve teknik yeterliliği bulunan isteklilerin karşısına, örneğin karne uygulamasında olduğu gibi mevcut kurullarla yeterli rekabeti önleyecek engellerin çıkarılması. Kamu ihaleleri ile ilgili sorumlu bir denetim ve takip biriminin olmamasıdır (İğdeler ve diğ. 2003, s.1).

4.2.2.2. Kamu İhale Kanunu'nun Getirdiği Yenilikler ve Değişiklikler

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na göre yapılan ihalelere ilişkin olarak taraflar arasında düzenlenecek sözleşmelere ilişkin hükümler ayrı bir kanun halinde düzenlenmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile istisnalar bir madde altında toplanmış, bazı yeni tanımlar getirilmiş ve bazı tanımlar ise değiştirilmiş, ihale komisyonlarının idare personelinden oluşması esasına geçilmiş; İhale ilanları ile yerli istekliler lehine tercihlerin kullanılabilmesinde kıstas olarak kullanılan eşik değerler uygulaması getirilmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamı, kamu kurum ve kuruluşları açısından oldukça genişletilmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile idarece tespit edilen yaklaşık maliyetin ihale sonuçlanıncaya kadar gizli tutulması kuralı getirilmiş, müteahhitlik karnesi ve yeterlilik komisyonu uygulamaları kaldırılmış, ihalelere katılabilecek istekliler açısından yeterliliklerinin tespitine yönelik olarak ekonomik ve mali yeterlilikler ile mesleki ve teknik yeterlilikler ayrımı yapılmış ve buna ilişkin bilgi ve belgeler ayrıntılı olarak sayılmıştır. Kamu ihalelerine katılmayacak olanların kapsamı genişletilmiş; AB ihale mevzuatına uygun olarak isteklilerin ihalelere yeterli ölçüde hazırlanabilmelerini temin amacıyla, oldukça uzun ilan süreleri getirilmiş; Katılımın ve rekabetin arttırılması amacıyla genel olarak ilanların Resmi Gazete'de yayınlanması ilkesi benimsenmiş ve idarelerin birden fazla ilan yapabilmelerine imkân sağlanmış; Alt yüklenicilere yönelik hükümlere yer verilmiş; İhalelerde yasak olan fiil ve davranışların kapsamı

genişletilmiş; İhale gününden önce hangi hallerde ihalenin iptal edileceği belirlenmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile ihale usulleri, uluslararası mevzuata uygun bir biçimde toplanmış ve açık ihale usulü ile belli istekliler arasında ihale usulünün temel ihale usulleri olduğu kabul edilmiş; Açık ihale usulü işin niteliklerinin gerektirdiği yeterliğe sahip olan bütün isteklilerin teklif verebildiği usul olarak tanımlanmış; Belli istekliler arasında ihale usulü de temel ihale usulü olarak kabul edilmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile ihalelere katılacak isteklilerin n yeterliliklerinin de ilan edileceği ve n yeterlilik değerlendirmelerinin ihale komisyonlarınca yapılacağı esası benimsenmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile adayların ilanda belirtilen güne kadar teklif ve başvuruların idareye sunmaları ngrlmş, İhalenin fiyat dışı unsurlarında dikkate alındığı ekonomik açıdan en avantajlı teklif veren istekliye verilmesi esası benimsenmiş; Ekonomik açıdan en avantajlı teklifi yapan isteklinin sözleşme yapılmasında görev ve sorumluluğunu yerine getirmemesi halinde, işin yeniden ihalesi yerine ekonomik açıdan en avantajlı ikinci teklif sahibine ihale yapılacağı bir sistem getirilmiş; Tekliflerin yaklaşık maliyete göre çok yüksek olması ya da yaklaşık maliyete göre çok yüksek olmamakla birlikte mevcut ödeneğinin teklifi karşılayamaması halinde ihale komisyonuna, tüm teklifleri ret ederek ihaleyi iptal etme yetkisi verilmiş ve aşırı düşük tekliflerle ilgili düzenleme yapılmıştır.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile geçici teminat oranı değeristirilmiş; Kesinleşen ihale kararının, sadece ihaleyi kazanan istekli yerine diğer tüm isteklilere tebliği ve ihale kararının kamuya ilanı uygulamasına geçilmiş; İhale yetkilisi tarafından gerekçesi belirtilmek suretiyle ihale kararını iptal edebilme yetkisi ve görevi verilmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile ihale sonuçlarının ilanı uygulaması başlatılmış; Tekliflerin aynı olması halinde fiyat dışı unsurların dikkate alınarak ekonomik açıdan en avantajlı teklifin belirlenerek ihalenin yapılması usulü benimsenmiş; Yerli isteklilere yönelik fiyat avantajlarının sağlanması esası getirilmiş; danışmanlık hizmet ihalelerine

ilişkin özel hükümler getirilmiş ve ayrı bir bölüm altında toplanmıştır.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile bütün ihalelerin sözleşmeye bağlanması benimsenmiş, Kamu İhale Kurumu oluşturulmuş, İhale yetkilisi ve ihale komisyonlarının ceza sorumlulukları genişletilmiştir (İğdeler ve diğ. 2003, s.5)

2000'li yılların başlarında Türkiye'nin 2886 sayılı kanun çerçevesinde 20 yıldır uyguladığı kamu alımları sisteminde çok büyük değişiklikler yapmasını gerektirecek, uygulamadaki sorunlar ve aksaklıklardan başka ulusal ve uluslararası gelişmeler de vardı. Öncelikle Avrupa Birliği adaylığı çerçevesinde mevzuatımızda AB müktesebatına uyum amacıyla yapılacak değişiklik ve yenilikler arasında kamu alımları mevzuatlarının ilgili AB Direktiflerine uyumlu hale getirilmesi de orta vadeli bir öncelik olarak yer almakta idi (Gözel 2012, s.4).

AB için kamu ihalesi politikasının gerekliliği şunlardır (Çalık 2007, s.3):

Adil rekabet: Düşük fiyat, etkin hizmet: İyi işleyen bir kamu ihalesi politikası, devlet kuruluşlarının daha yüksek kaliteli mal ve hizmeti daha düşük fiyata satın alabilmesini sağlar. AB'nin kamu ihalesi politikası açık ve şeffaf rekabeti hedefler. Bu rekabet hem kamu fonlarının daha etkin bir biçimde kullanılmasına yardımcı olur, hem de sağlanan hizmetlerin yüksek kalitede olmasını sağlar. İhalelerde rekabet arttıkça, devlet alıcıları daha fazla tedarikçiden yararlanabilir. Rekabet sanayide yeniliklerin benimsenmesini teşvik eder. Yerel ekonominin rekabet gücü arttıkça yurt dışında daha çok ihale kazanabilir.

Yolsuzlukların önüne geçilmesi: Açık ve şeffaf ihale sistemi ile yolsuzlukların ve kayırmaların önüne geçilebilir. Yolsuzlukların önlenmesi kamu harcamalarını da azaltır. AB deneyimi, açık kamu ihalesi yoluyla yüzde 10'a kadar varan tasarrufların gerçekleştirilebileceğini gösterir. Türkiye'de altyapı ve enerji yatırımları düzeyi daha yüksek olduğu için daha fazla tasarruf edilecektir. AB'nin açık ve şeffaf ihale politikası kamu idarelerine duyulan güveni artırır. AB'nin kamu ihale politikasında dikkat ettiği kriterler şunlardır:

Şeffaflık: Açılan ihalelerin kayıt ve şartları önceden belirlenmeli, İhalenin usulünün türü önceden ilan edilmeli ve İhale belgeleri açık ve erişilebilir olmalıdır.

Nesnellik: Seçme ve ihaleyi verme kriterleri nesnel olmalı, teklif hazırlamak ve ibraz etmek için yeterli süre tanınma ve İhale kurallarının idare tarafından ihlalinin önlenmesi ve ihlalin giderilmesi için ulusal mahkemelerde teklif verenlere açık başvuru yolları bulunmalıdır.

Ayrımcılığın engellenmesi: İhaleye katılanlar arasında vatandaşlık ve mülkiyet temelinde ayrımcılık yapılmamalıdır.

Avrupa Komisyonu, Parlamentosu ve Konseyi gerek hükümet ve yerel yönetimleri, gerekse su, enerji, ulaştırma ve telekomünikasyon sektörlerinde (kamu hizmetleri alanında) faaliyet gösteren kamusal, yarı-kamusal ve özel kurumlar tarafından verilen iş, mal ve hizmet ihalelerini kapsayan bir Topluluk mevzuat çerçevesi oluşturmuştur. Bu mevzuat tüm olası teklif sahiplerinin rekabetine izin verebilmek için ana hatlarıyla aşağıdaki kuralları benimser (Kömürcü 2006, s.26);

- a) AB'nin hem basılı, hem elektronik bilgi kaynaklarında ihale planlamalarını duyuran ön bilgi ilanlarının yer alması,
- b) İhale fırsatları ve şartlarının kamuya duyurulması,
- c) Teklif verenlerin tekliflerini değerlendirme ve ihalenin verilmesinde kullanılan kriterler hakkında bilgilere erişimlerinin sağlanması,
- d) Yapılan tekliflerin alınması için asgari zaman sınırlarının belirlenmesi,
- e) Sonuçlanan ihaleler hakkında bilginin kamuya açık olması (İhaleyi veren yazılı bir raporla neden ve nasıl seçim yapıldığını açıklamak zorundadır. Rapor talep edilirse Komisyon'a da sunulur).
- f) İhaleye kabul edilenlerin tekliflerinin neden reddedildiği hakkında bilgilendirilmesi,
- g) İtiraz/düzeltilme hakkının verilmesi

Kamu İhale Kurumu'nun kurulması Türk Kamu Yönetimi Sistemi açısından bir reformdur. Bu yeni kanunla kurulan Kamu İhale Kurumu idari ve mali özerkliği olan bir kurumdur. Kurum uygulamayı düzenleyip yönlendirmek, eğitim vermek, Kamu İhale Bülteni çıkarmak gibi görevleri yerine getirmekte ve bünyesinde yer alan Kurul vasıtası ile de kamu alımlarında kanunlarla getirilen usul ve esaslara uygun davranılmadığına yönelik şikâyetleri inceleyip karara bağlamaktadır. Bu kararlar da tüm idari işlem ve eylemler gibi idari yargının denetimine açıktır. Ayrıca Kanun'da kurumun asli personeli olarak belirlenen Kamu İhale Uzmanlığı da hem kamu alımları alanında hem de kamu yönetiminiz de yeni bir mesleki uzmanlık alanıdır.

Kanun'da Ağustos 2003'de yapılan bir değişiklikle kanuna tabi ihalelerin Kamu İhale Bülteninde yayımlanması esası getirilmiş olup bu da kamu ihaleleri alanındaki önemli değişikliklerden biri olmuştur (Gözel 2012, s.5).

4.3. AVRUPA BİRLİĞİ İHALE SİSTEMİ

Avrupa Birliğinde ihaleler ile ilgili düzenlemelerin temeli 1957'de imzalanan Roma Anlaşmasına dayanmaktadır. Bu anlaşmada ihale ile ilgili olarak; ihaleye katılanların ve katılmak isteyenlerin milliyetine göre ayrımcılık yapılmaması ve üye ülkelerin vatandaşlarının birbirlerinin ihalelerine girmesindeki engellerin en aza indirilmesi gerektiği gibi genel ifadelere yer verilmiştir (Şimşek 2003, s.127).

4734 sayılı Kanun kapsamı belirlenirken “kamu hukukuna tabi olma”, “kamunun denetiminde olma” ve “kamu kaynağını kullanma” kriterleri kullanılmakta, bu kriterlerden birine giren kurum ya da kuruluş Kanun kapsamında addedilmektedir. Avrupa Birliği uygulamasında ise kapsam belirlenirken sadece “kamu hukukuna tabi olma” kriteri kullanılmaktadır. Avrupa Birliği İhale Direktiflerinde kamu hukukuna tabi kuruluş (*Body Governed By Public Law*) aşağıdaki şekilde tanımlanmaktadır;

- Kamu menfaatlerini karşılama amacıyla kurulan, ticari ve sınıî karakter taşımayan,
- Tüzel kişiliğe sahip,
- Büyük ölçüde devlet, yerel veya bölgesel kuruluşlar tarafından ya da kamu hukukuna tabi diğer kuruluşlar tarafından finanse edilen kuruluşlardır. Kapsamın belirlenmesinde

4734 sayılı Kanunla Direktifler arasındaki en önemli farkı bağlaçlar oluşturmaktadır. 4734 sayılı Kanunda “veya” bağlacı yer aldığından üç kriterden birinin sağlanması Kanuna tabi olmak için yeterli görülürken, Direktiflerde “ve” bağlacı kullanılarak kamu hukukuna tabi kuruluşun kapsam alanı daha dar tutulmuştur (Altun 2003, s.113).

Avrupa Birliği uygulamasında da ihale usulleri 4734 sayılı Kanundakine benzer şekilde açık ihale usulü, belli istekliler arasında ihale usulü, pazarlık usulü ve doğrudan temin olarak belirlenmiştir (Şimşek 2003, s.129)

İhale ilanları konusunda da Avrupa Birliği uygulaması ile 4734 sayılı Kanun hükümleri benzerlik göstermektedir. Her iki sistemde de ön ilan müessesesi mevcuttur. Ancak Direktiflere göre belirlenen belli limitlerin üzerindeki ihalelerde ön ilan yapmak zorunlu iken, Türkiye uygulamasında ön ilan her halükarda ihtiyaridir.(Şimşek, s.129)

Avrupa Birliği ülkelerinden İtalya, Avusturya, İngiltere ve İsveç gibi ülkeler merkezi alım sistemlerine ağırlık vermektedirler. Merkezileşme daha sonra elektronik ihalenin temelini oluşturması bakımından bu ülkelerde artarak uygulanmaktadır (Piga 2004, s.125).

4.4. KAMU İHALE KURUMU

Kamu İhale Kurumunun Misyonu; Kamu İhale Kurumu, kamu alımlarında saydamlık, rekabet ve eşit muamelenin sağlanması amacıyla yönelik esasları düzenleyen ve uygulamaları denetleyen bağımsız idari otoritedir.

Kamu İhale Kurumunun Vizyonu; Kamu alımlarında açıklık, rekabet ve eşit muameleyi esas alan, yenilikçi ve sürekli gelişen bir anlayışla uluslararası düzeyde yetkin ve rehber bir düzenleyici ve denetleyici kurum olmaktır.

Kamu İhale Kurumu, 4734 sayılı Kanunda belirtilen esas, usul ve işlemlerin doğru olarak uygulanması konusunda görevli ve yetkilidir. Kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip Kurumun ilişkili olduğu Bakanlık Maliye Bakanlığıdır. Kurumun

merkezi Ankara'dadır. Kurum görevini yerine getirirken bağımsızdır. Hiçbir organ, makam, merci ve kişi Kurumun kararlarını etkilemek amacıyla emir ve talimat veremez.

Kamu İhale Kurumu'nun Görev ve Yetkileri

- 1) İhalenin başlangıcından sözleşmenin imzalanmasına kadar olan süre içerisinde idarece yapılan işlemlerde Kamu İhale Kanunu'na ve ilgili mevzuat hükümlerine uygun olmadığına ilişkin şikâyetleri inceleyerek sonuçlandırmak.
- 2) Kamu İhale Kanunu'na ve Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'na ilişkin bütün mevzuatı, standart ihale dokümanlarını ve tip sözleşmeleri hazırlamak, geliştirmek ve uygulamayı yönlendirmek.
- 3) İhale mevzuatı ile ilgili eğitim vermek, ulusal ve uluslararası koordinasyonu sağlamak.
- 4) Yapılan ihaleler ve sözleşmelerle ilgili Kamu İhale Kurumu tarafından belirlenen şekilde bilgi toplamak, adet, tutar ve diğer konular itibariyle istatistikler oluşturmak ve yayımlamak.
- 5) Haklarında ihalelere katılmaktan yasaklama kararı verilenlerin sicillerini tutmak.
- 6) Araştırma ve geliştirme faaliyetlerinde bulunmak.
- 7) İhale ilânları ile ilgili esas ve usulleri düzenlemek, basılı veya elektronik ortamda Kamu İhale Bülteni'ni yayımlamak.
- 8) Yerli isteklilerin, yabancı ülkelerde açılan ihalelere katılmalarına engel olduğunun tespit edilmesi halinde, bu uygulamanın yapıldığı ülkenin isteklilerinin de, Kamu İhale Kanunu kapsamında yapılan ihalelere katılmalarının önlenmesine yönelik tedbirlerin alınmasını ve gerekli düzenlemelerin yapılmasını sağlamak üzere Bakanlar Kurulu'na teklifte bulunmak.
- 9) Kamu İhale Kurumu'nun yıllık bütçesi ile kesin hesabını ve yıllık çalışma raporlarını hazırlamak, Kurum bütçesinin uygulanmasını, gelirlerin toplanmasını ve giderlerin yapılmasını sağlamak.

Kurum, görevlerinin yerine getirilmesinde resmi ve özel bütün kurum, kuruluş ve kişilerden belge, bilgi ve görüş isteyebilir. Belge, bilgi ve görüşlerin istenilen süre içinde verilmesi zorunludur. Kurumun karar organı biri başkan, biri ikinci başkan olmak

üzere dokuz üyeden oluşan Kamu İhale Kuruludur. Kamu İhale Kurulu üyeleri Maliye Bakanının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca atanır. Bakanlar Kurulu, atamayla birlikte Kurul Başkanını ve İkinci Başkanı da görevlendirir. Kurul Başkanı, Kurumun da başkanıdır.

Üyelerin en az dört yıllık öğrenim veren hukuk, iktisat, siyasal bilgiler, işletme, iktisadi ve idari bilimler, mimarlık ve mühendislik fakülteleri ile bunlara denkliği yetkili makamlarca kabul edilen yurtdışındaki yükseköğretim kurumlarından mezun olmaları gerekir. Kurul üyeliğine atanacak kişilerin; kamu kurum ve kuruluşlarında en az oniki yıl hizmetinin bulunması, kamu ihale mevzuatı ile ilgili yargılama, inceleme, denetleme, uygulama veya danışma konularında fiilen en az dört yıl çalışarak ulusal veya uluslararası ihale mevzuatı açısından kanıtlanmış niteliğe ve deneyime sahip olmaları, geçmişte ve halen bir siyasi parti ile aday gösterilme dâhil üyelik ve görev alma ilişkilerinin bulunmaması gerekir.

Kurul üyelerinin görev süresi dört yıldır. Bir üye bir defadan fazla seçilebilir. Kurul üyelerinin görev süresi dolmadan görevlerine son verilemez. Ancak üyeler, ciddi bir hastalık veya sakatlık nedeniyle iş görememeleri veya atamaya ilişkin şartları kaybetmeleri halinde atandıkları usule göre süresi dolmadan görevden alınır. Üyeler görevi kötüye kullanmaktan veya yüz kızartıcı bir suçtan mahkûm olmaları halinde ise Başbakan onayıyla görevden alınır. Görevden alma nedeniyle veya süresi dolmadan herhangi bir sebeple boşalan Kurul üyeliklerine bir ay içerisinde yukarıda belirtilen esaslara göre yeniden atama yapılır ⁵

4.5. KAMU İHALE SİSTEMİMİZE GÖRE UYGULANAN YAPIM İŞLERİ İHALELERİNİN İNCELENMESİ

Kamu İdareleri Tarafından Gerçekleştirilen Yapım İhaleleri, kamunun ihtiyaç duyduğu yapım işinin alım fiyatının belirlenmesi için yapılır. Kamu İhale Kurumunun 2012 yılı istatistiklerine bakarak yapım işlerinin toplam ihalelere göre durumları ve Kamu kaynaklarının hangi alanlarda ve hangi alım usulleri kullanılarak harcandığına ilişkin

⁵ *Kamu İhale Kurumunun Görev ve Yetkileri*. 2013. <http://www.ihale.gov.tr/Mevzuat.aspx>

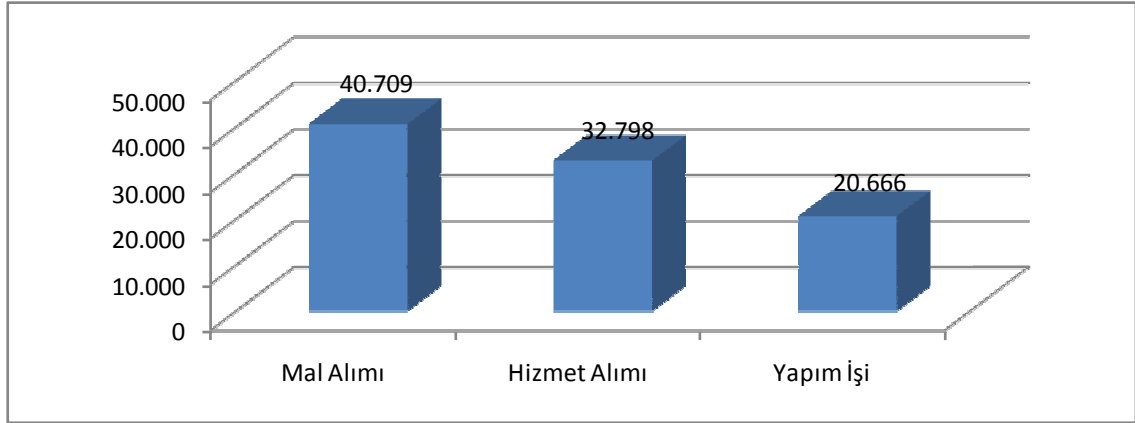
istatistikler, bu alımların ekonomik etkilerinin tespitinin yanında kamu alımlarına ilişkin politikaların oluşturulmasında da en önemli başvuru kaynaklarından birisi olmaktadır.

4.5.1. Kamu Alımlarının İhale Türüne Göre Sınıflandırılması

4.5.1.1. 4734 Sayılı Kanun Kapsamında Belirtilen İhale Usullerine Göre Yürütülen Kamu Alımlarının İhale Türüne Göre Sınıflandırılması

4734 Sayılı Kanun Kapsamında Yapılan Kamu Alımlarının Türlerine Göre Dağılımı göstermektedir. 2012 yılında ihale sonuç bilgisi Kamu İhale Kurumuna gönderilen ve 4734 sayılı Kanun kapsamında yapılan 94.173 ihalenin 20.666 adedi yani yüzde 21,94'ü yapım işlerine aittir. Toplam İhale bedeli 76.634.709.000 TL'lik tutarın 43.804.509.000 TL'lik kısmı yani yüzde 57,16'sı yapım işlerine aittir.

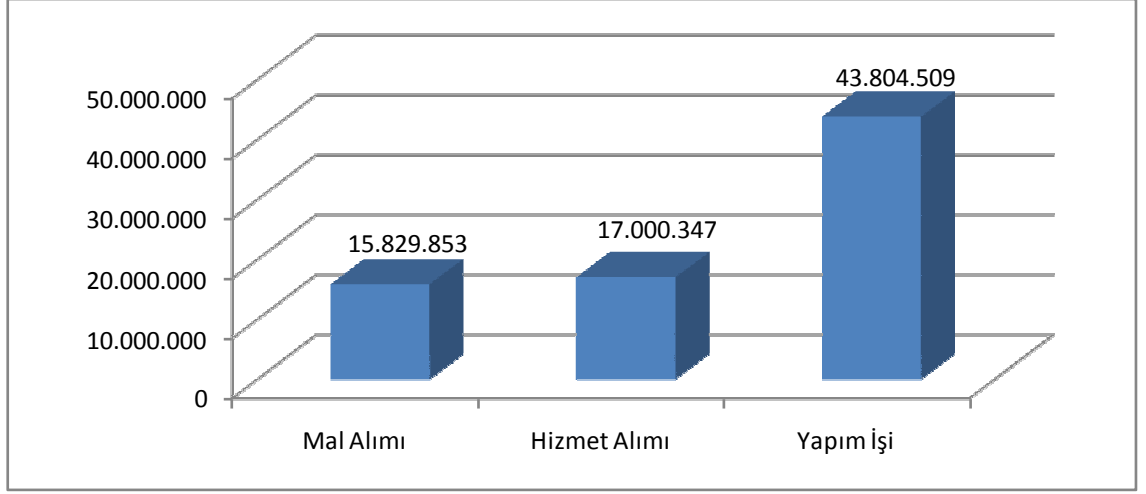
Şekil 4.1: 2012 Yılında Kamu Alım Miktarı (Adet)



Kaynak: http://www1.ihale.gov.tr/duyurular2012/2012_kamu_alimi_istatistikleri_rev.pdf

Şekil 4.1'de görüldüğü üzere 4734 sayılı Kanun kapsamında yapılan ihalelerin adet olarak yüzde 21,94'ü yapım işlerine aittir.

Şekil 4.2: 2012 Yılında Kamu Alım Tutarı (1000 TL)



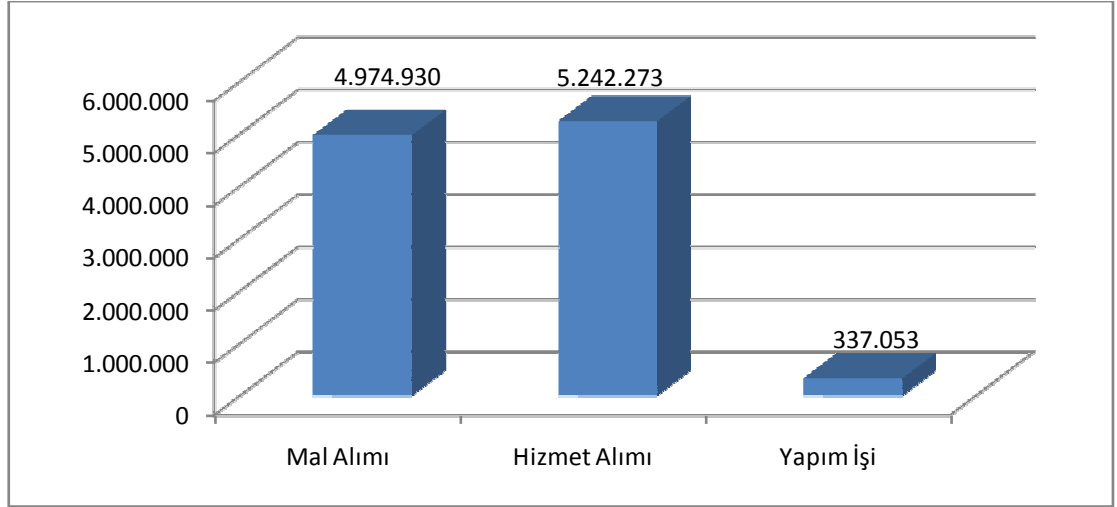
Kaynak: http://www1.ihale.gov.tr/duyurular2012/2012_kamu_alimi_istatistikleri_rev.pdf

Şekil 4.2’de görüldüğü üzere 4734 sayılı Kanun kapsamında yapılan ihalelerin tutar olarak yüzde 57.16’sı yapım işlerine aittir. Yapım işleri diğer alım türleri yanında her ne kadar adet olarak az olsa da tutar bazında değerlendirildiğinde yaklaşık yüzde 60’lık dilimle azımsanmayacak orandadır.

4.5.1.2. Doğrudan Temin Kapsamında Gerçekleştirilen Kamu Alımlarının Türlerine Göre Sınıflandırılması

Şekil 4.3’te Doğrudan Temin İle Yapılan Kamu Alımlarının İhale Türlerine Göre Dağılımı göstermektedir. 2012 yılında Kamu İhale Kurumuna gönderilen ve doğrudan temin kapsamında gerçekleştirilen kamu alımlarının 10.554.256.000 TL’lik tutarın yüzde 3,19’luk kısmı Yani 337.053.000 TL’si yapım işlerine aittir.

Şekil 4.3: 2012 Yılında Doğrudan Temin İle Yapılan Kamu Alım Tutarı (1000 TL)



Kaynak: http://www1.ihale.gov.tr/duyurular2012/2012_kamu_alimi_istatistikleri_rev.pdf

4.5.2. Kamu Alımlarının İhale Usullerine ve ihale Türlerine Göre Dağılımı

4.5.2.1. 4734 Sayılı Kanun Kapsamındaki Kamu Alımlarının İhale Usullerine ve İhale Türlerine Göre Dağılımı

2012 yılında Kamu İhale Kurumuna gönderilen ve 4734 sayılı Kanun kapsamında yapılan 20.666 adet Yapım İşi İhalesinin 19.387 adedi yani yüzde 94'ü Açık İhale Usulü ile yapılmıştır. Toplam İhale bedeli 43.804.509.000 TL'lik Yapım İşi ihaleleri tutarının 33.100.022.000 TL'lik kısmı yani yüzde 75,56'sı Açık ihale Usulüyle yapılan Yapım İşlerine aittir. Yapım İşi İhalelerinde diğer alım türlerine göre açık ihale usulü daha fazla kullanılmaktadır.

Tablo 4.1: 4734 Sayılı Kanun Kapsamındaki Kamu Alımlarının İhale Usullerine ve İhale Türlerine Göre Dağılımı

İhale Usulü	İhale Türü	Kamu Alımları Sayısı		Kamu Alımları Tutarı	
		Adet	%	Tutar	%
Açık İhale Usulü	Mal Alımı	32.221	79,15	14.904.374	94,15
	Hizmet Alımı	19.806	60,39	13.973.457	82,2
	Yapım İşi	19.387	93,81	33.100.022	75,56
	Toplam	71.414	75,84	61.977.853	80,87
Belli İstekliler Arasında İhale Usulü	Mal Alımı	1	0	1.673	0,01
	Hizmet Alımı	479	1,46	617.974	3,64
	Yapım İşi	144	0,7	7.129.773	16,28
	Toplam	624	0,66	7.749.420	10,11
Pazarlık Usulü	Mal Alımı	8.487	20,85	923.806	5,84
	Hizmet Alımı	12.513	38,15	2.408.916	14,16
	Yapım İşi	1135	5,49	3.574.715	8,16
	Toplam	22.135	23,5	6.907.437	9,02
Toplam	Mal	40.709	100	15.829.853	100
	Hizmet Alımı	32.798	100	17.000.347	100
	Yapım İşi	20.666	100	43.804.510	100
	Toplam	94.173	100	76.634.710	100

Kaynak: http://www1.ihale.gov.tr/duyurular2012/2012_kamu_alimi_istatistikleri_rev.pdf

4.5.2.2. Doğrudan Temin Yoluyla Yapılan Alımların İlgili Kanun Maddesine Göre Sınıflandırılması

Doğrudan temin yoluyla yapılan kamu alımlarının toplam tutarı 337.053.000 TL olup, tamamı 22/d*(Parasal limitler kapsamında yapılan alımlar) usulüne göre yapılan alımlardır.

Tablo 4.2: Doğrudan Temin Yoluyla Yapılan Kamu Alımlarının İhale Türüne ve İlgili Kanun Maddesine Göre Tutar Bazında Dağılımı

Alımın/İşin Usulü	Mal	Hizmet	Yapım	Toplam	Oran (%)
22/a	362.381	236.459	0	598.840	5,67
22/b	80.872	201.160	0	282.031	2,67
22/c	17.867	53.962	0	71.829	0,68
22/d*	3.284.003	1.135.866	337.053	4.756.922	45,07
22/d**	625.335	482.858	0	1.108.193	10,50
22/e	14.761	1.509.552	0	1.524.313	14,44
22/f	585.574	1.523.598	0	2.109.172	19,98
22/g	306	5.476	0	5.782	0,05
22/h	205	249	0	454	0,00
22/i	3.617	91.396	0	95.013	0,90
22/ii	9	1.698	0	1.708	0,02
Toplam	4.974.930	5.242.273	337.053	10.554.256	100
%	47,14	49,67	3,19	100	
1000 TL					

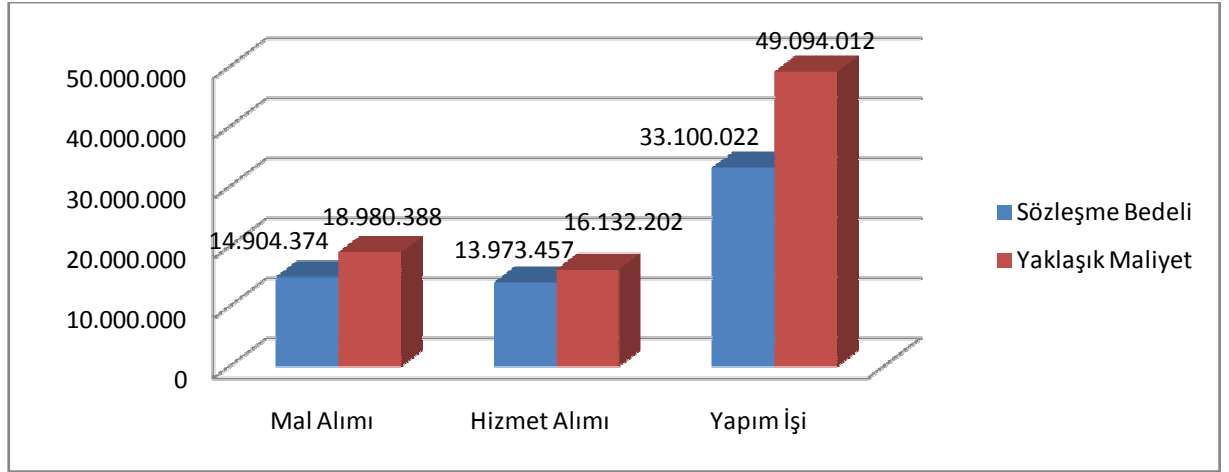
Kaynak: http://www1.ihale.gov.tr/duyurular2012/2012_kamu_alimi_istatistikleri_rev.pdf

Madde 22d**: Temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılan konaklama, seyahat ve iiaşeye ilişkin alımlar.

4.5.3. İhale Usulü ve İhale Türüne Göre Sözleşme Bedeli - Yaklaşık Maliyet Oranları

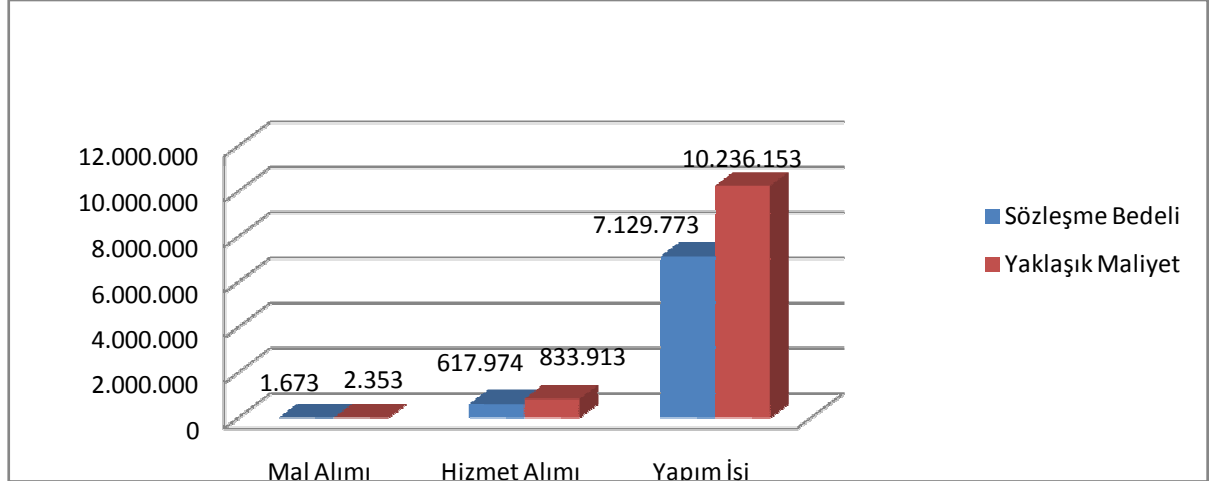
Sözleşme bedellerinin yaklaşık maliyetlere göre oranları incelenmiştir. Yaklaşık maliyetin piyasa rayiçlerine uygun şekilde belirlenmesi durumunda, sözleşme bedeli yaklaşık maliyet oranı (SB/YM), kamunun gerçekleştirilen ihalelerden ne kadar tasarruf ettiğini ve istekliler açısından rekabetin nasıl yaşandığını belirleyen çok önemli bir göstergedir. Ayrıca, sözleşme imzalandıktan sonra işin yaklaşık maliyetinin ne ölçüde doğru belirlendiğinin tespit edilmesi açısından da bu göstergeden yararlanılmaktadır.

Şekil 4.4: Açık İhale Usulü ve İhale Türüne Göre Sözleşme Bedeli - Yaklaşık Maliyet Tutar (1000TL)



Kaynak: http://www1.ihale.gov.tr/duyurular2012/2012_kamu_alimi_istatistikleri_rev.pdf

Şekil 4.5: Belli İstekliler Arasında İhale Usulü ve İhale Türüne Göre Sözleşme Bedeli - Yaklaşık Maliyet Tutar (1000TL)

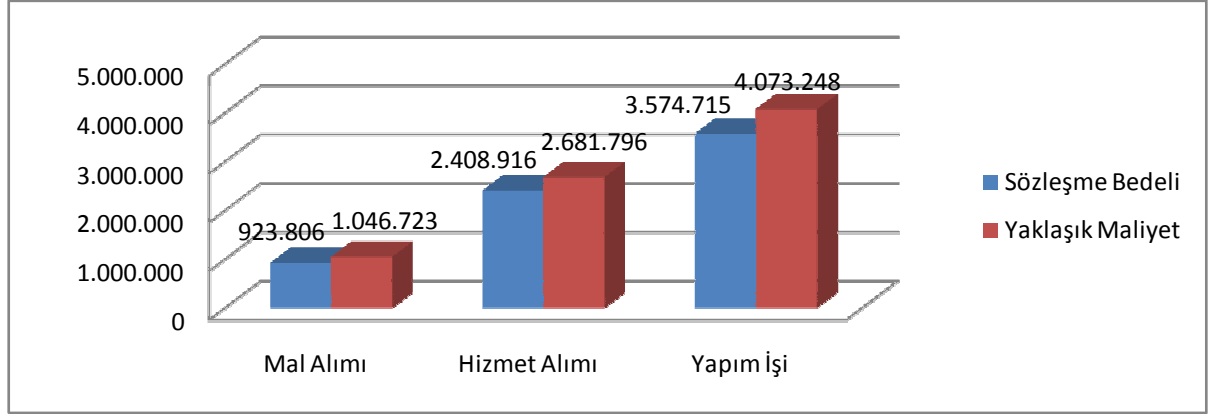


Kaynak: http://www1.ihale.gov.tr/duyurular2012/2012_kamu_alimi_istatistikleri_rev.pdf

Genel olarak ortalama sözleşme bedeli yaklaşık maliyet oranları tüm alımlar için yüzde 74 olurken, mal alımı ihalelerinde yüzde 79, hizmet alım ihalelerinde yüzde 87 ve yapım işi ihalelerinde yüzde 69 olarak gerçekleşmiştir. İhale usullerine göre sözleşme bedeli - yaklaşık maliyet oranlarındaki değişim incelendiğinde, açık ihale usullerinde

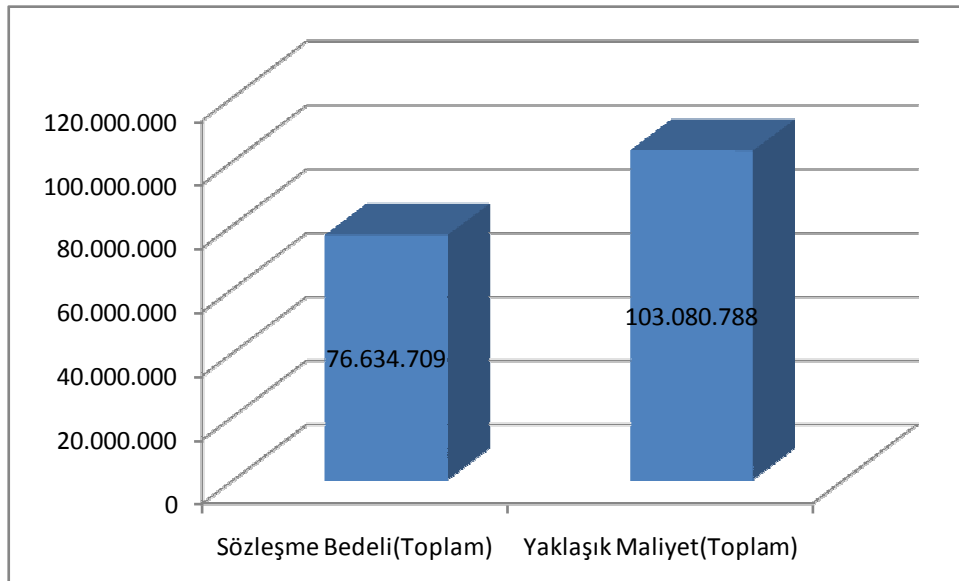
bu oranın yüzde 74, belli istekliler arasında yapılan ihale usullerinde yüzde 70, pazarlık usulünde ise yüzde 89 olduğu görülmektedir.

Şekil 4.6: Pazarlık Usulü ve İhale Türüne Göre Sözleşme Bedeli - Yaklaşık Maliyet Tutar (1000TL)



Kaynak: http://www1.ihale.gov.tr/duyurular2012/2012_kamu_alimi_istatistikleri_rev.pdf

Şekil 4.7: Sözleşme Bedeli –Yaklaşık Maliyet Genel Toplam Tutar (1000 TL)



Kaynak: http://www1.ihale.gov.tr/duyurular2012/2012_kamu_alimi_istatistikleri_rev.pdf

İdarelerin ihale öncesinde ihale konusu iş için hesapladıkları yaklaşık maliyetlerin doğru olduğu varsayımı altında, 4734 sayılı Kamu İhale Kanununda belirtilen ihale usullerine göre gerçekleştirilen kamu alımlardan elde edilen tasarruf, sözleşme bedeli ile yaklaşık

maliyet arasındaki fark olup, 26.445.368.000 TL olarak hesaplanmaktadır. Yapım İşlerindeki tasarruf ise; 19.598.904.000 TL'dir.

4.5.4. Yüklenici Uyruklarına Göre Yüklenici Sayısı, Sözleşme Sayısı ve Tutarları

4.5.4.1. 2012 Yılında Yüklenici Uyruklarına Göre Toplam Sözleşme Sayısı Ve Tutarları

Tablo 4.3'te, 2012 yılında uyruklarına göre yüklenicilerin üstlendikleri toplam sözleşme sayısı, sözleşme bedeli ve toplam ihaleler içindeki payları verilmiştir. İlgili dönemde, yabancı yüklenicilerin üstlendiği sözleşmelerin toplam sözleşmeler içindeki payı tutar olarak yüzde 2,78, sözleşme adedi olarak yüzde 0,32 olmuştur.

Tablo 4.3: 2012 Yılında Yüklenici Uyruklarına Göre Toplam Sözleşme Sayısı Ve Tutarları

Yıllar	Yüklenici Uyrukları	Yüklenici Sayısı	%	Sözleşme Sayısı	Toplam Sözleşme Sayısı İçindeki Payı (%)	Tutar (1000 TL)	Toplam İhalelerdeki Payı Tutar (%)
2012 Yılı	TC	50.573	99,14	180.478	99,68	81.514.069	97,22
	AB	265	0,52	315	0,17	1.051.825	1,25
	ABD	88	0,17	156	0,09	59.713	0,08
	Diğer(Yabancı)	88	0,17	110	0,06	1.218.859	1,45
	Toplam	51.014	100	181.059	100	83.844.466	100

Kaynak: http://www1.ihale.gov.tr/duyurular2012/2012_kamu_alimi_istatistikleri_rev.pdf

4.5.4.2. İhale Türü ve Yüklenici Uyruklarına Göre Yüklenici Sayısı ve Sözleşme Tutarları

Tablo 4.4'te, ihale türü ve yüklenici uyruklarına göre yüklenici sayısı ile yüklenicilerin imzaladıkları sözleşme tutarlarına ilişkin istatistikler yer almaktadır. Belirtilen sonuçlara göre 2012 yılında gerçekleşen kamu alımlarının tutar olarak yüzde 97,22'sinin yüklenicisi T.C uyruklu olurken, yüzde 2,78'i yabancı uyrukludur. Yapım İşlerinde ise; tutar olarak yüzde 97,73'ünün yüklenicisi T.C. uyruklu olurken, yüzde 2,26'sı yabancı uyrukludur.

Tablo 4.4: İhale Türü ve Yüklenici Uyruklarına Göre Yüklenici Sayısı ve Sözleşme Tutarları(1000 TL)

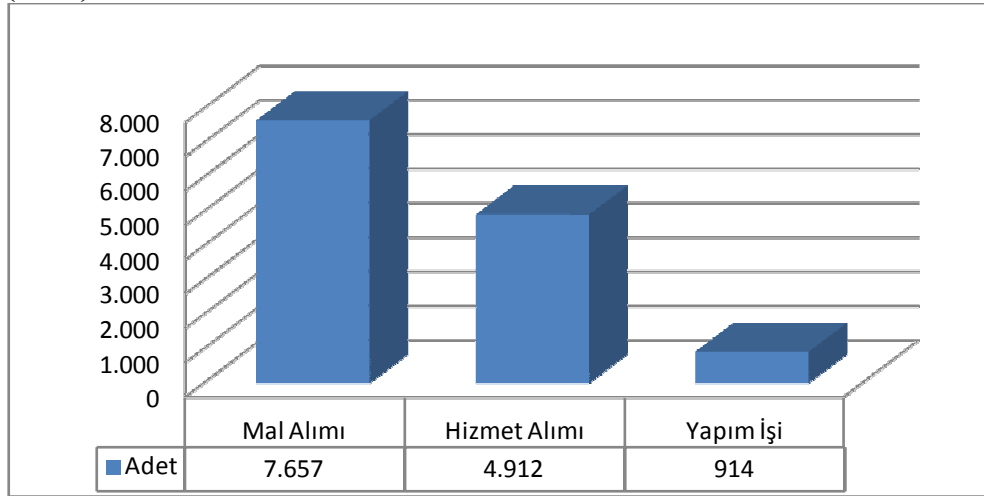
Yüklenici	Sayı ve Tutar	Mal		İhale Türü				Toplam	
		Miktar	%	Hizmet		Yapım		Miktar	%
Uyrukları	İstatistikleri			Miktar	%	Miktar	%	Miktar	%
TC	Yüklenici Sayısı	21.874	98,29	19.515	99,74	9.184	99,89	50.573	99,14
	Sözleşme Tutarı	19.260.175	94,68	18.708.836	98,75	43.545.058	97,73	81.514.069	97,22
ABD	Yüklenici Sayısı	221	0,99	35	0,18	9	0,10	265	0,52
	Sözleşme Tutarı	583.312	2,87	87.555	0,46	380.959	0,86	1.051.825	1,25
AB	Yüklenici Sayısı	84	0,38	4	0,02			88	0,17
	Sözleşme Tutarı	41.097	0,20	18.616	0,10			59.713	0,08
Diğer	Yüklenici Sayısı	75	0,34	12	0,06	1	0,01	88	0,17
(Yabancı)	Sözleşme Tutarı	458.775	2,26	130.084	0,69	630.000	1,41	1.218.859	1,45
Toplam	Yüklenici Sayısı	22.254	100,00	19.566	100,00	9.194	100,00	51.014	100,00
	Sözleşme Tutarı	20.343.359	100,00	18.945.090	100,00	44.556.017	100,00	83.844.466	100,00

Kaynak: http://www1.ihale.gov.tr/duyurular2012/2012_kamu_alimi_istatistikleri_rev.pdf

4.5.5. Yabancı İsteklilere Açık Olan İhaleler

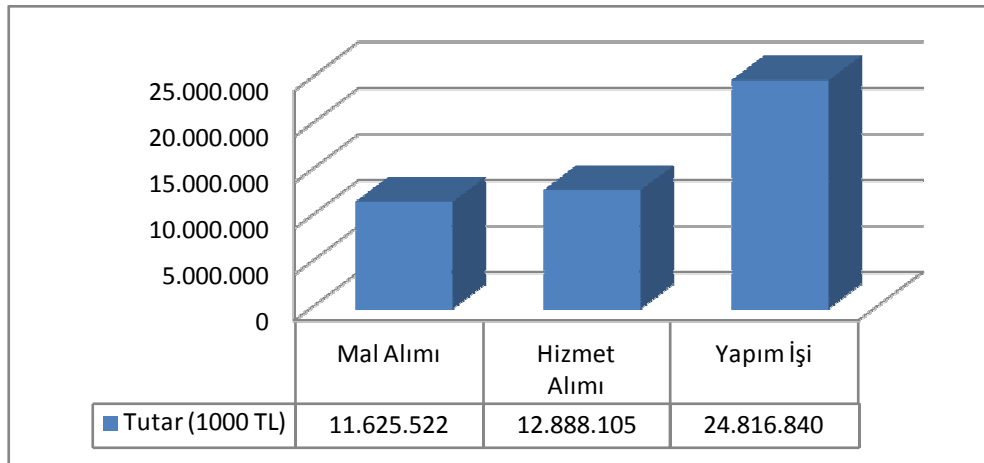
Bu bölümde, yabancı isteklilere açık olan ihaleler adet olarak ve tutar bazında incelenmiştir. Elde edilen bulgulara göre, ihalelerin adet bazında yüzde 14,32'si yabancı isteklilere açık yapılırken, tutar bazında değerlendirme yapıldığında ihalelerin yüzde 64,37'sinin yabancı isteklilere açık olduğu görülmektedir. Yapım İşi İhalelerin adet bazında yüzde 4,42'si (914/20666) yabancı isteklilere açık olduğu görülmektedir.

Şekil 4.8: Yabancı İsteklilere Açık Olan İhalelerin İhale Usulüne Göre Dağılımı (Adet)



Kaynak: http://www1.ihale.gov.tr/duyurular2012/2012_kamu_alimi_istatistikleri_rev.pdf

Şekil 4.9: Yabancı İsteklilere Açık Olan İhalelerin İhale Usulüne Göre Dağılımı Tutar(1000 TL)



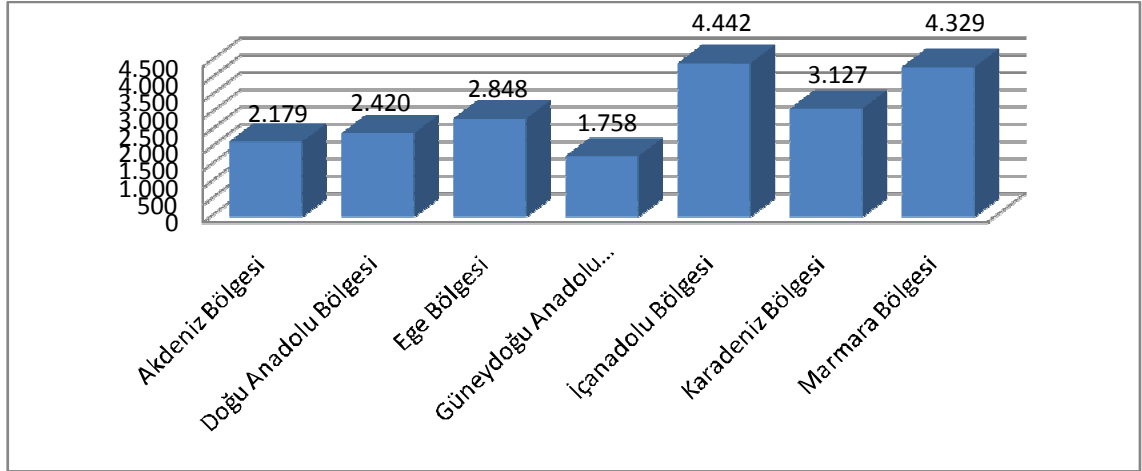
Kaynak: http://www1.ihale.gov.tr/duyurular2012/2012_kamu_alimi_istatistikleri_rev.pdf

Yapım İşi İhalelerin tutar bazında değerlendirme yapıldığında ihalelerin yüzde 56,65'inin (24.816.840.000/43.804.509.000) yabancı isteklilere açık olduğu görülmektedir.

4.5.6. Bölgelere Göre Kamu Alımlarının Sınıflandırılması

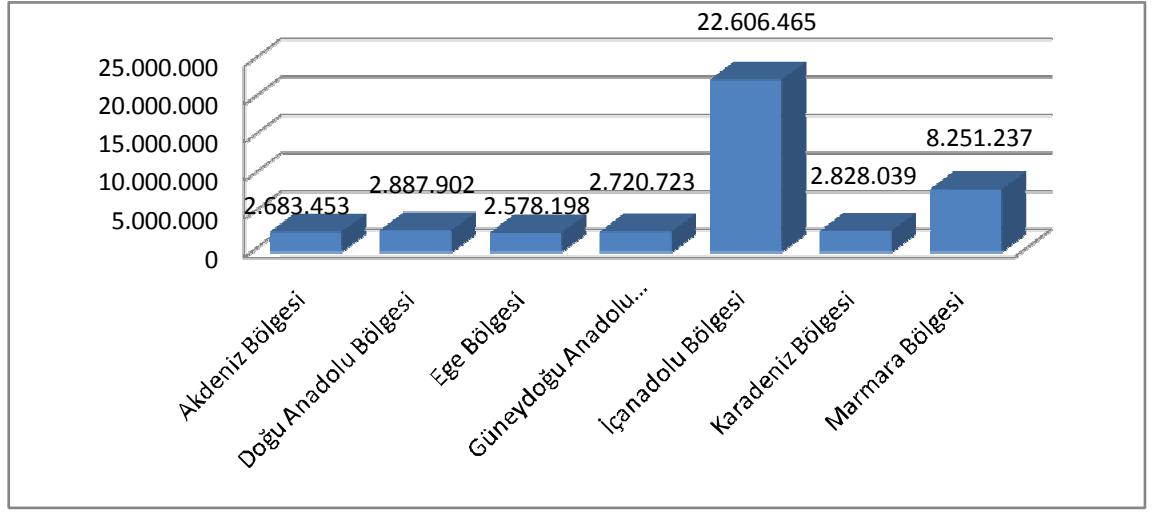
Bu bölümde, kamu alımlarının yapıldığı ya da işin teslim edildiği yer bilgisine göre bölgeler oluşturularak, Yapım İşlerinin bölgelere göre kamu alımları sınıflandırılmıştır. Şekil 4.10'da Yapım İşlerinin bölgelere göre kamu alımları sayısal ve tutar bazında verilmiştir. Belirtilen sonuçlara göre, Yapım İşleri kamu alımlarının/işlerin adet bazında yüzde 21,04'si İç Anadolu Bölgesindeki idareler tarafından, yüzde 19,75'i Marmara Bölgesindeki idareler tarafından yürütülmektedir.

Şekil 4.10: Yapım İşleri İhalelerinde, Kamu Alımlarının Yapıldığı/İşin Teslim Edildiği Bölgeye ve İhale Türüne Göre Kamu Alımlarının Sayısı(Adet)



Kaynak: http://www1.ihale.gov.tr/duyurular2012/2012_kamu_alımı_istatistikleri_rev.pdf

Şekil 4.11: Yapım İşleri İhalelerinde, Kamu Alımlarının Yapıldığı/İşin Teslim Edildiği Bölgeye ve İhale Türüne Göre Kamu Alımlarının Tutarı (1000TL)



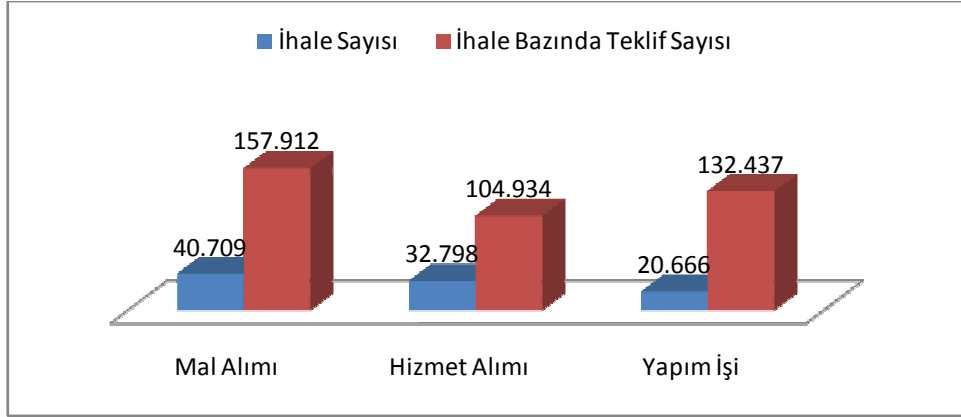
Kaynak: http://www1.ihale.gov.tr/duyurular2012/2012_kamu_alimi_istatistikleri_rev.pdf

Belirtilen sonuçlara göre, Yapım İşleri kamu alımlarının/işlerin Tutar bazında değerlendirme yapıldığında Yapım İşleri Kamu alımların yüzde 50,73'inin İç Anadolu bölgesindeki idareler tarafından yüzde 18,51'inin ise Marmara bölgesindeki idareler tarafından gerçekleştirildiği görülmüştür.

4.5.7. Kanun Kapsamındaki İhalelere Yapılan Teklifler

2012 yılında ihale süreci tamamlanarak sözleşme bilgisi Kamu İhale Kurumuna ulaşmış ihaleler için ihale bazında teklif sayısı ve İhale sayısı bilgileri Şekil 4.12'de yer almaktadır. Bu sonuçlara göre mal alımı ihalelerinde ortalama teklif sayısı 3,88, hizmet alımı ihalelerinde 3,20 ve yapım işleri ihalelerinde ise 6,41'dir. Yapım işleri ihalelerinde ihale başına ortalama teklif sayısının diğer ihale türlerine göre daha fazla olduğu görülmektedir.

Şekil 4.12: İhalelere Katılımın Sınıflandırılması

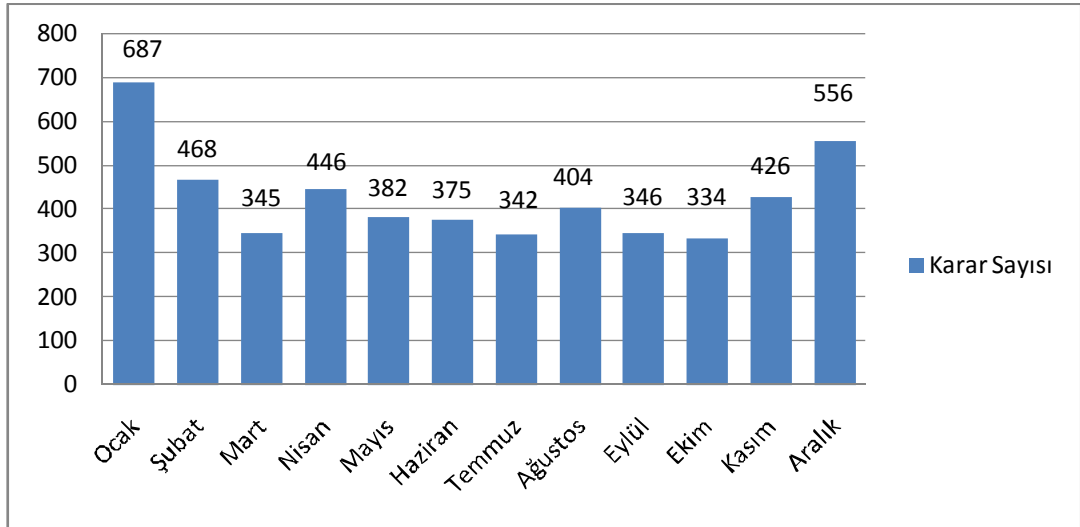


Kaynak: http://www1.ihale.gov.tr/duyurular2012/2012_kamu_alimi_istatistikleri_rev.pdf

4.5.8. Uyuşmazlık Kararları

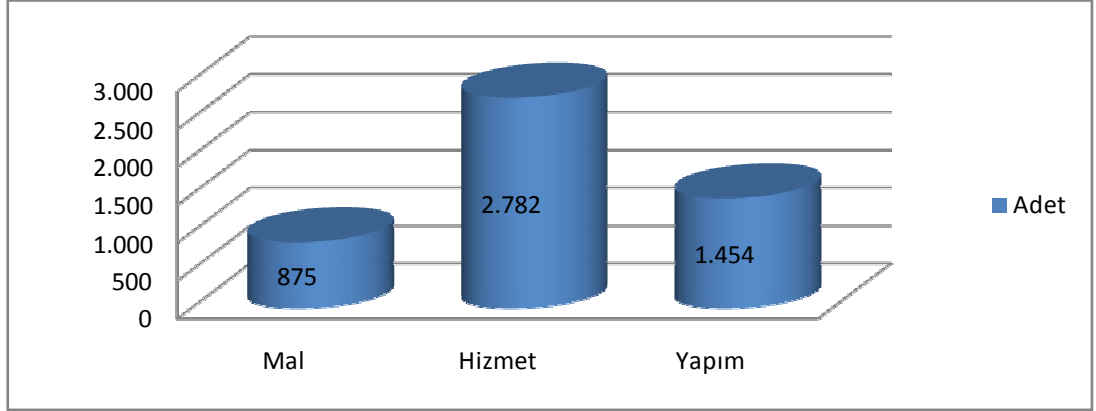
2012 yılındaki Kurul tarafından alınan 5.111 adet uyuşmazlık kararının aylara göre dağılımı Şekil 4.13'de verilmiştir. En fazla uyuşmazlık kararının alındığı aylar sırasıyla Ocak ve Aralık aylarıdır.

Şekil 4.13: Uyuşmazlık Kararlarının Aylara Göre Dağılımı (Adet)



Kaynak: http://www1.ihale.gov.tr/duyurular2012/2012_kamu_alimi_istatistikleri_rev.pdf

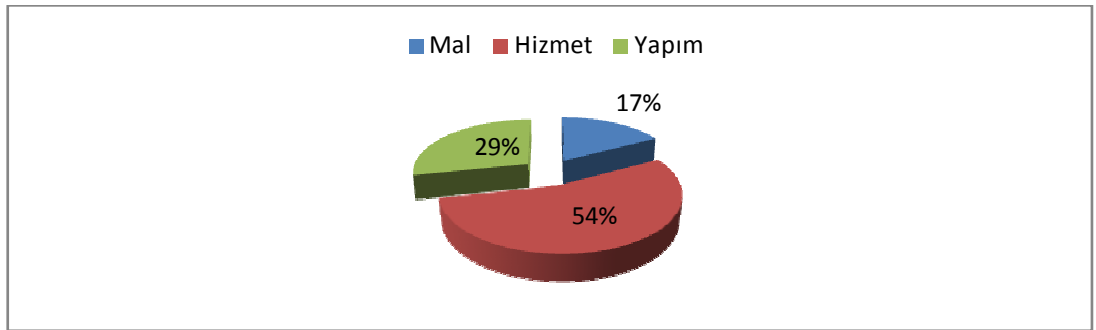
Şekil 4.14: İhale Türüne Göre Kurul Tarafından Alınan Uyuşmazlık Kararlarının Sayısal Dağılımı



Kaynak: http://www1.ihale.gov.tr/duyurular2012/2012_kamu_alimi_istatistikleri_rev.pdf

Şekil 4.14 görüldüğü gibi, 5111 adet uyuşmazlık kararının 1454 adedi Yapım İşlerine aittir.

Şekil 4.15: : İhale Türüne Göre Kurul Tarafından Alınan Uyuşmazlık Kararlarının Oransal Dağılımı



Kaynak: http://www1.ihale.gov.tr/duyurular2012/2012_kamu_alimi_istatistikleri_rev.pdf

İhale türlerine göre, uyuşmazlık kararlarının sayısal ve oransal dağılımı verilmektedir. 5.111 adet uyuşmazlık kararının yüzde 28,45'i ise yapım işlerine ilişkindir.

5. KAMU İDARELERİ TARAFINDAN GERÇEKLEŞTİRİLEN YAPIM İHALELERİNDE KARŞILAŞILAN UYUŞMAZLIK KARARLARININ DEĞERLENDİRİLMESİ

2012 yılında, kamu hukukuna tâbi olan veya kamunun denetimi altında bulunan veyahut kamu kaynağı kullanan kamu kurum ve kuruluşları tarafından ihalesi yapılan, Kamu İhale Kurumu'nun web adresinden temin edilmek suretiyle 1454 adet yapım işi ile ilgili itirazın şikayet başvurusu arasından 123 adet Kamu İhale Kurul (Uyuşmazlık) kararı incelenmiştir.

İncelemeler yapılırken ihalelerle ilgili itirazların Kamu İhale Kanunu'nun ve Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin hangi maddelerine istinaden yapıldığı ve bu suretle uyuşmazlıkların hangi noktalarda yoğunlaştığı tespit edilmiştir. İncelemelerde uyuşmazlık konusu olmayan maddelere yer verilmemiştir. Ayrıca yapılan çalışmada itiraz konusu ihalenin türü, itiraz edenin türü, Kamu İhale Kurulu'nun verdiği kararlardaki oy birlikteliği ve karar sonuçlarına ait analizlere de yer verilmiştir. Analizlerin içerisinde yer alan karar sonuçları toplam sayısının incelenen karar toplam sayısı ile uyuşmamasının sebebi bazı kararlara ait sonuçların aynı anda iki - üç kararı içermesidir. Benzer şekilde maddelerin uyuşmazlık toplam sayısı ile incelenen karar toplam sayısının birbiriyle uyumlu olmamasının sebebi itirazların sadece tek maddeye istinaden yapılmamasıdır.

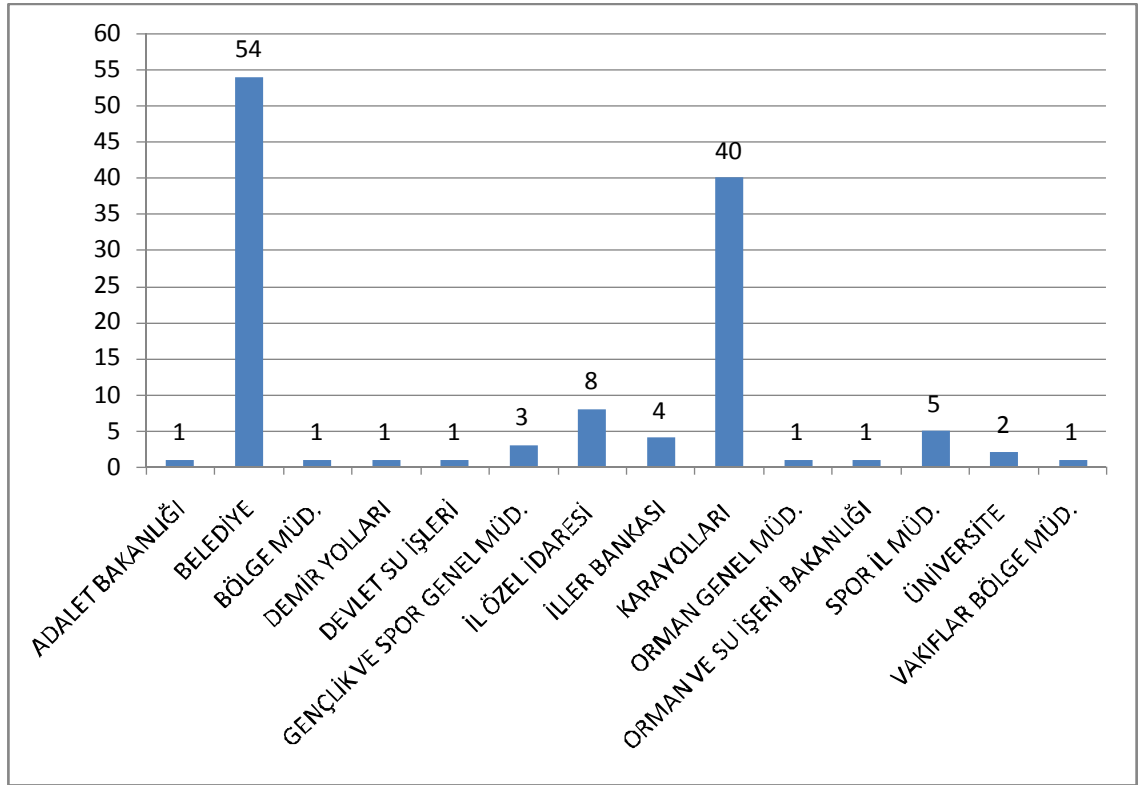
5.1. YAPILAN ÇALIŞMANIN ANALİZLERİ

Uyuşmazlık kararları zamanla içtihat oluşturmasına rağmen, bazı uyuşmazlık kararları arasında paralellik bulunmaması ve uygulama yönetmeliklerinin çok sık değişmesi problemleri getirmektedir.

5.1.1. Kamu İdareleri Tarafından Gerçekleştirilen Yapım İhalelerinin Kurumsal Dağılımı

Şekil 5.1’de görüldüğü gibi Kamu idareleri tarafından gerçekleştirilen Karayolu, Demiryolu, Otoyol, Otobüs Durakları, Bordür-Tretuar, Park Bahçe yapılması, Çevre Düzenleme yapım işleri ihalelerine yönelik 2012 yılında Kamu İhale Kurumuna yapılan 123 adet itirazın şikayet başvurusu incelenmiş olup, belirlemiş olduğumuz konulara göre en çok uyuşmazlıkların yoğunlaştığı kurumlar; Belediyelerde ve Karayollarında olmuştur.

Şekil 5.1: Kurumsal Dağılım

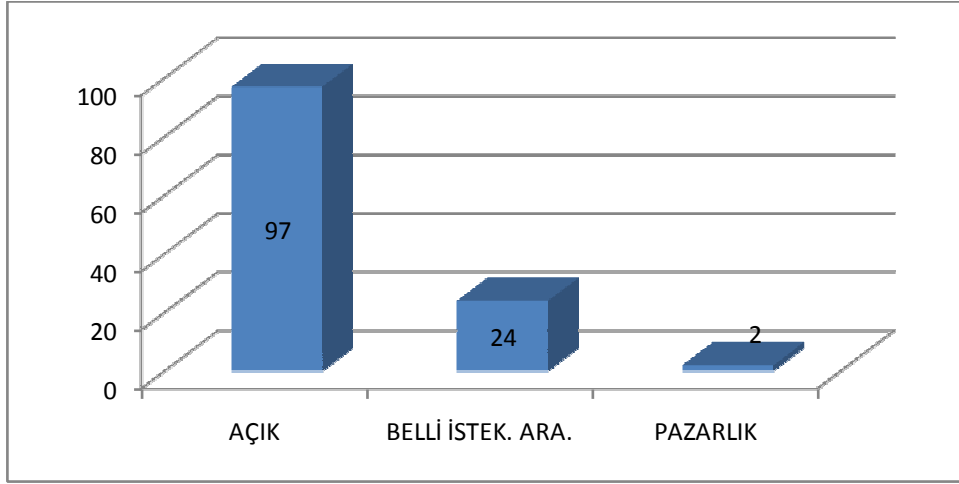


Kaynak: <https://ekap.kik.gov.tr/EKAP/Vatandas/KurulKararSorgu.aspx>

5.1.2. Kamu İhale Kurumuna Yapılan İtiraza Konu İhale Türleri

2012 yılına ait itiraz edilen, incelemiş olduğum 123 adet ihalenin yüzde 79’u açık ihale usulüyle, yüzde 19’u belli İstekliler arasında ihale usulüyle ve yüzde 2’si de pazarlık usulüyle yapılmıştır. Kamu İhale Kanunu’nda belirtildiği üzere Açık İhale Usulü Esas ihale usulü olarak benimsendiği görülmektedir.

Şekil 5.2: İtiraza Konu İhale Türleri (Adet)

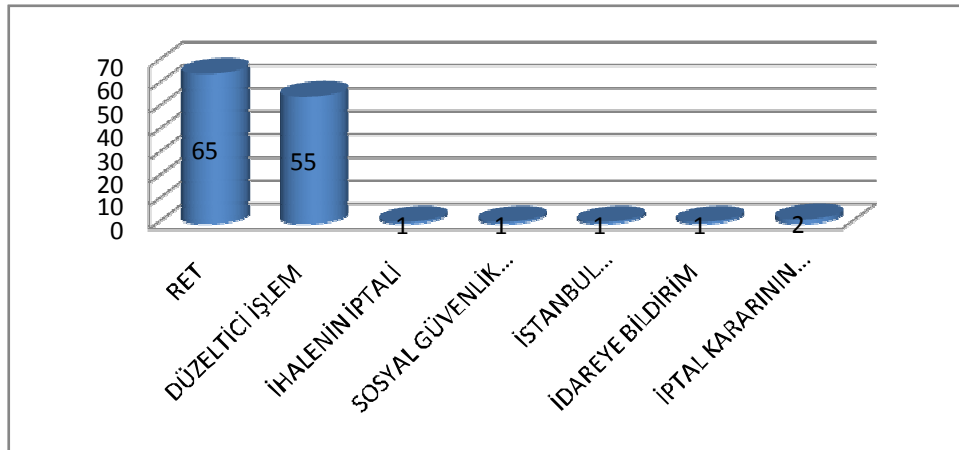


Kaynak: <https://ekap.kik.gov.tr/EKAP/Vatandas/KurulKararSorgu.aspx>

5.1.3. Kamu İhale Kurulu Karar Sonuçları

Kamu İhale Kurulu'nun 65 adet yüzde 51 oranında ret, 55 adet yüzde 44 oranında düzeltici işlem, 1 adet İhalenin İptali, 1 adet Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığına Bildirim, 1 adet İstanbul Cumhuriyet Başsavcılığına Bildirim, 1 adet İdareye Bildirim ve 2 adet İptal Kararının İptali kararları bulunmaktadır. Kamu İhale Kurulu'nun verdiği kararlarda hem istekliler lehine hem de idareler lehine kararları birbirine yakın oranda verdiği söylenebilir.

Şekil 5.3: Karar Sonuçları (Adet)

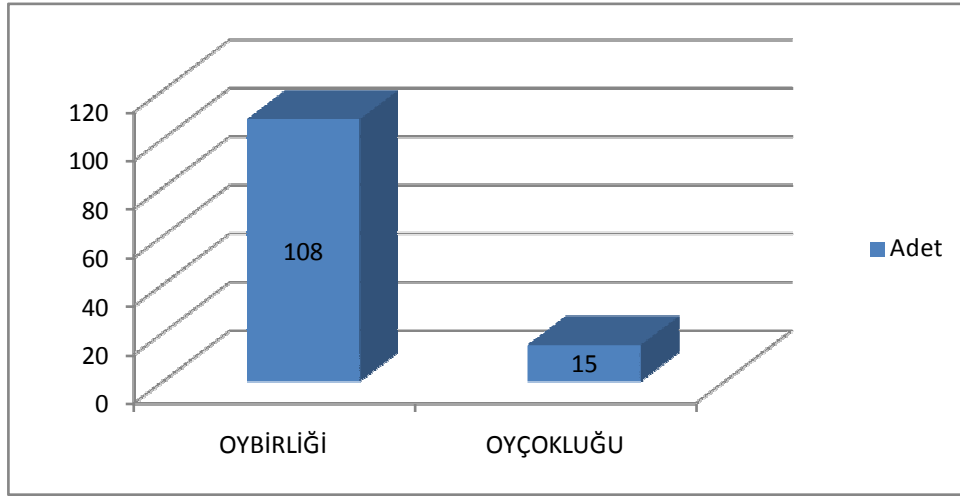


Kaynak: <https://ekap.kik.gov.tr/EKAP/Vatandas/KurulKararSorgu.aspx>

5.1.4. Kamu İhale Kurulu Karar Birlikteliği

2012 yılında Kamu İhale Kurulu, incelemiş olduğum ihale dosyalarında aldığı kararların yüzde 88'ini oybirliğiyle yüzde 12'sini oyçokluğuyla almıştır.

Şekil 5.4: Karar Birlikteliği

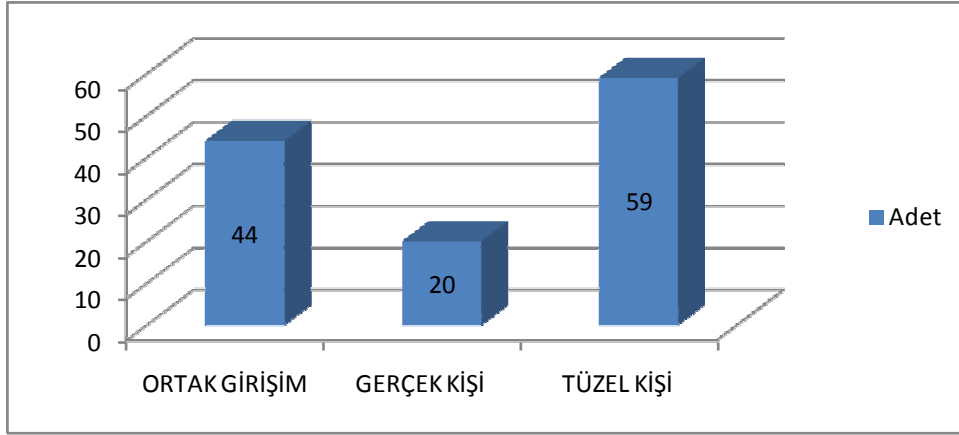


Kaynak: <https://ekap.kik.gov.tr/EKAP/Vatandas/KurulKararSorgu.aspx>

5.1.5. Kamu İhale Kurumu'na İtiraz Edenin Türü

2012 yılında Kamu İhale Kurumu'na yapılan itirazların yüzde 48'i tüzel kişiler, yüzde 36'sını ortak girişim yüzde 16'sını gerçek kişiler tarafından yapılan talep üzerine incelenmiştir.

Şekil 5.5: İtiraz Edenin Türleri

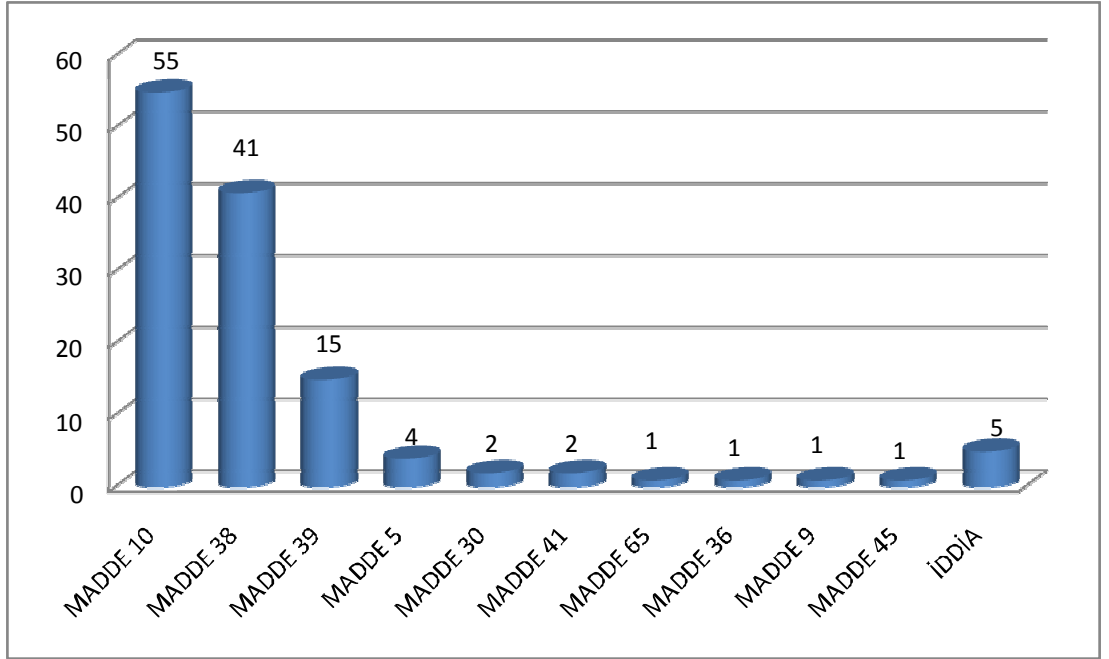


Kaynak: <https://ekap.kik.gov.tr/EKAP/Vatandas/KurulKararSorgu.aspx>

5.1.6. Kamu İhale Kanunu'nun İlgili Maddesine tekabül eden İtiraz Maddeleri

Kamu İhale Kurulu'nun verdiği kararlar ve Kamu İhale Kurumu'na yapılan itirazlar Kamu İhale Açısından incelendiğinde uyuşmazlıkların, birinci olarak 55 adet uyuşmazlık (yüzde 43) ile Kamu İhale Kanunu'nun "İhaleye Katılımda Yeterlik Kuralları" başlıklı 10 ncu maddesinde, ikinci olarak 41 adet uyuşmazlık (yüzde 32) ile Kamu İhale Kanunu'nun "Aşırı Düşük Teklifler" başlıklı 38 nci maddesinde üçüncü olarak 15 adet uyuşmazlık (yüzde 12) ile Kamu İhale Kanunu'nun Bütün Tekliflerin Reddedilmesi ve İhalenin İptali maddesinde yoğunlaştığı görülmektedir.

Şekil 5.6: Kamu İhale Kanunu İlgili Maddesine Tekabül Eden İtiraz Maddeleri ve Adedi



Kaynak: <https://ekap.kik.gov.tr/EKAP/Vatandas/KurulKararSorgu.aspx>

Tablo 5.1: Kamu İhale Kanunu İtiraza Konu Madde İsimleri ve Adedi

		Adet
Madde 5	Temel İlkeler	4
Madde 9	Yaklaşık Maliyet	1
Madde 10	İhaleye Katılımda Yeterlik Kuralları	55
Madde 30	Tekliflerin Hazırlanması ve Sunulması	2
Madde 36	Tekliflerin Alınması ve Açılması	1
Madde 38	Aşırı Düşük Teklifler	41
Madde 39	Bütün Tekliflerin Reddedilmesi ve İhalenin İptali	15
Madde 41	Kesinleşen İhale Kararlarının Bildirilmesi	2
Madde 45	Sözleşmenin Yapılmasında İdarenin Görev ve Sorumluluğu	1
Madde 65	Bildirim ve Tebligat Esasları	1
İddaa	Kanun Maddelerinde Yer Almayan Hususlar	5

Kaynak: <https://ekap.kik.gov.tr/EKAP/Vatandas/KurulKararSorgu.aspx>

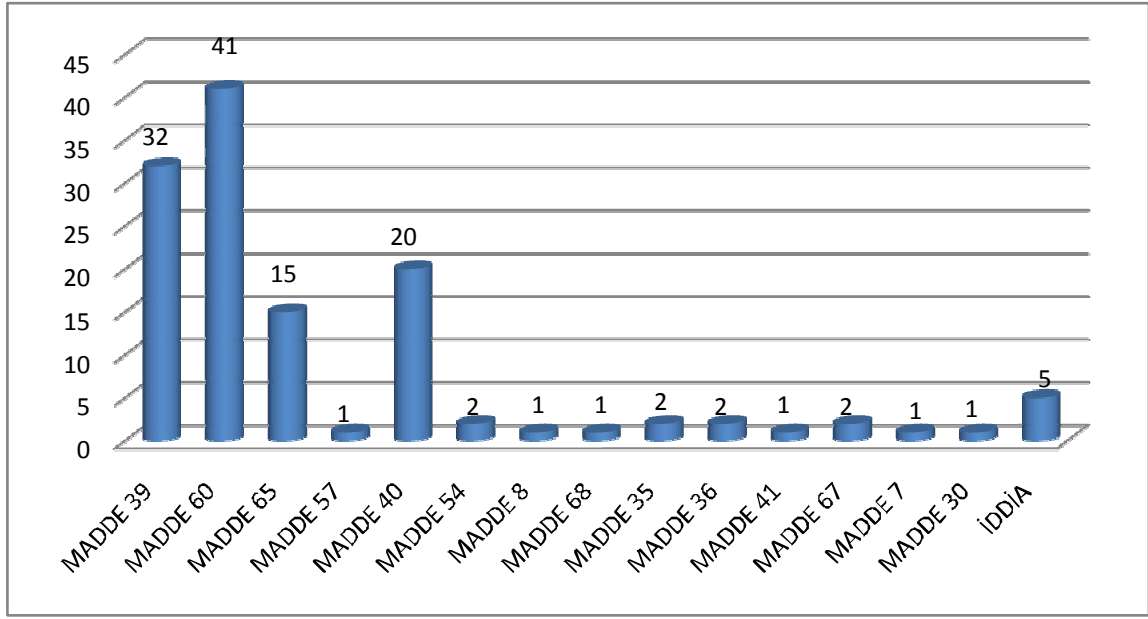
Tablo 5.1’de Çalışmada tespit edilen 123 adet Uyuşmazlık Kararının yoğunlaştığı Kamu İhale Kanunu ile ilgili maddelerini ve adetlerini içermektedir.

5.1.7. Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeli İlgili Maddesine Tekabül Eden İtiraz Maddeleri ve Adedi

Kamu İhale Kurulu’nun verdiği kararlar ve Kamu İhale Kurumu’na yapılan itirazlar Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği açısından incelendiğinde uyuşmazlıkların, birinci olarak 41 adet uyuşmazlık (yüzde 32) ile Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği’nin “Aşırı Düşük Teklifler” başlıklı 60 ncı maddesinde, ikinci olarak 32 adet uyuşmazlık (yüzde 25) ile Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği’nin “İş Deneyimi Gösteren Belgeler” başlıklı 39 ncu maddesinde 20 adet uyuşmazlık (yüzde 16) ile Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği’nin “İsteklinin

Organizasyon Yapısı ve Personel Durumuna İlişkin Belgeler” başlıklı 40 nci maddesi ve dördüncü olarak 15 adet uyuşmazlık (yüzde 12) Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin “Bütün Tekliflerin Reddedilmesi ve İhalenin İptali” başlıklı 65 nci maddesinde yoğunlaştığı görülmektedir.

Şekil 5.7: Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeli İlgili Maddesine Tekabül Eden İtiraz Maddeleri ve Adedi



Kaynak: <https://ekap.kik.gov.tr/EKAP/Vatandas/KurulKararSorgu.aspx>

Tablo 5.2: Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği İtiraza Konu Madde İsimleri ve Adedi

		Adet
Madde 7	Bildirim ve Tebligat Esasları	1
Madde 8	Yaklaşık Maliyete İlişkin İlkeler	1
Madde 30	İstenecek Belgeler	1
Madde 35	Bilanço veya Eşdeğer Belgeler	2
Madde 36	İsteklinin İş Hacmini Gösteren Belgeler	2
Madde 39	İş Deneyimi Gösteren Belgeler	32
Madde 40	İsteklinin Organizasyon Yapısı ve Personel Durumuna İlişkin Belgeler	20
Madde 41	Makine, Teçhizat ve Diğer Ekipmana İlişkin Belgeler	1
Madde 54	Başvuru ve Teklif Mektuplarının Şekli	2
Madde 57	Başvuruların ve Tekliflerin Alınması, Açılması ve Değerlendirilmesi	1
Madde 60	Aşırı Düşük Teklifler	41
Madde 65	Bütün Tekliflerin Reddedilmesi ve İhalenin İptali	15
Madde 67	Kesinleşen İhale Kararının Bildirilmesi	2
Madde 68	İhale Üzerinde Kalan İsteklinin Sözleşmeye Davet Edilmesi	1
İddaa	Yönetmelik Maddelerinde Yer Almayan Hususlar	5

Kaynak: <https://ekap.kik.gov.tr/EKAP/Vatandas/KurulKararSorgu.aspx>

Tablo 5.2’de Çalışmada tespit edilen 123 adet Uyuşmazlık Kararının yoğunlaştığı Yapım İşleri Uygulama Yönetmeliğiyle ilgili maddelerini ve adetlerini içermektedir.

6. KAMU İHALE KANUNU İŞLEYİŞİ İLE İLGİLİ YAPIM MÜTAHHİTLERİNE YAPILAN ANKET DEĞERLENDİRMESİ

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve Yapım İşleri İhaleleri uygulama alanındaki eksiklikler tespit edilmiş ve bu konu ile ilgili olarak anket hazırlanmıştır.

6.1. ANKETİ YANITLAYAN FİRMA PROFİLLERİ

Anket, otuz üç Yapım Müteahhidi arasında yapılmıştır. Bu firmalar Pendik / İSTANBUL ve Gebze / KOCAELİ bölgesinde faaliyet göstermektedirler. Ankete katılan bu otuz üç firmanın sekiz tanesi şahıs firması olup, mühendis veya mimardır ve diplomaları ile ihalelere katılmaktadırlar. On yedi firma ise limited şirketi olup, şirketlerine ait iş bitirme belgeleri mevcuttur. Kalan sekiz firma ise anonim şirketleridir ve ortakları arasında en az bir adet mühendis veya mimar bulunmaktadır.

Anket yapılırken görüşülen firmaların ortaklarından birisi olmasına özen gösterilmiştir. Aktif olarak çalışmayan firmalar ankete dahil edilmemiştir.

Tablo 6.1. Anketi Yanıtlayan Firma Profilleri

Firma Durumu	Şahıs Firması		Limited Şirket		Anonim Şirket	
Firma Adedi	8		17		8	
İş Tecrübesi (Yıl)	0-5	5-10	10-15	15-20	20-25	25 ve üzeri
Firma Adedi	6	6	4	9	3	5
Yılda Kaç Kez Kamu Kurumlarında İhalelere Katılmaktasınız?	0-5	5-10	10-15	15-20	20-25	25 ve üzeri
Firma Adedi	9	4	6	3	1	10
Yıllık Cironuz nedir? (Milyon TL)	1-10	10-25	25-50	50-250	250-750	750 ve Üzeri
Firma Adedi	16	7	6	2	1	1
Daha önce bu konuda eğitim aldınız mı?	EVET		HAYIR			
Firma Adedi	19		14			

6.2. KAMU İHALE KANUNU VE YAPIM İŞLERİ İHALELERİ ANKETİ

1) İdareler Kanununun 5 inci maddesindeki Saydamlık/Eşit Muamele ilkesine riayet etmekte midir?

Evet: % 67 Hayır: % 33

2) İhalelerin elektronik ortamda yapılması rekabetin oluşmasında etkili olur mu ?

Evet: % 82 Hayır: % 18

3) Yaklaşık maliyetin idarelerce doğru tespit edildiğini düşünüyor musunuz?

Evet: % 36 Hayır: % 64

- 4) Hesaplanan yaklaşık maliyetlerin ihale süresince gizli tutulması doğru mu?
Evet: % 73 Hayır: % 27
- 5) Sizce yastada en uygun teklifin en düşük teklif yerine, kalite, süre ve maliyeti optimumda tutacak teklif olması için yapılan çalışmalar yeterli midir?
Evet: % 21 Hayır: % 79
- 6) Kanunun 10 uncu maddesinde belirtilen "İhaleye Katılımda Yeterlik Kuralları", isteklilerin ekonomik ve mali yeterlik ile mesleki ve teknik yeterliğini gerektiği gibi ölçebilmekte midir?
Evet: % 42 Hayır: % 58
- 7) İş Bitirme Belgelerinin geçerlilik süresi uygun mudur?
Evet: % 79 Hayır: % 21
- 8) Benzer İşlere ait Tebliğde yer alan sınıflandırmalar yeterli midir?
Evet: % 67 Hayır: % 33
- 9) Aşırı düşük tekliflerin saptanmasıyla ilgili Kamu İhale Genel Tebliği ile belirlenen formülü yeterli buluyor musunuz?
Evet: % 73 Hayır: % 27
- 10) Aşırı düşük tekliflerin değerlendirilmesi idarelerce yeterli ölçüde yapılabiliyor mu?
Evet: % 55 Hayır: % 45
- 11) İhalelere yapılan itirazların öncelikle ihaleyi gerçekleştiren idareye yapılması doğru mudur?
Evet: % 88 Hayır: % 12
- 12) Şikayetlerin elektronik ortamda yapılması işleyişi hızlandırır mı?
Evet: % 97 Hayır: % 3

13) İtirazen Şikayet başvurusunda buldunuz mu?

Evet: % 33 Hayır: % 67

14) Kanunun 39 uncu maddesinde belirtilen “Bütün Tekliflerin reddi ve İhalenin İptali” maddesine ihalenin iptal edilme kriterleri / gerekçeleri ilave edilmeli midir?

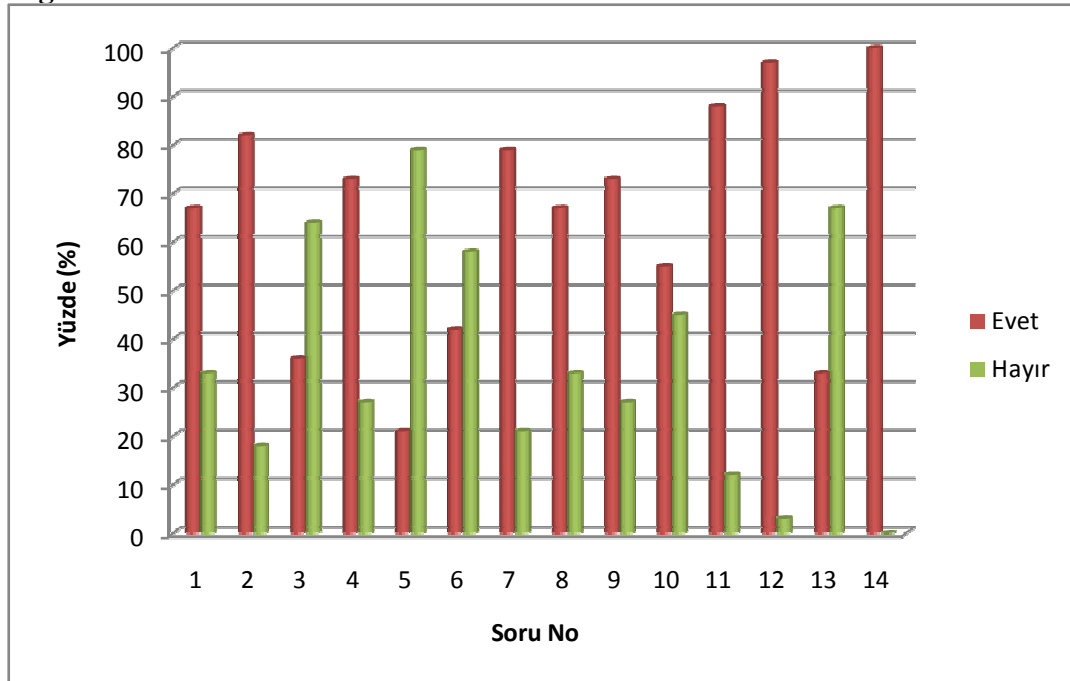
Evet: % 100 Hayır: 0

15) Kanunun İyileştirilmesi gerektiğini düşündüğünüz yönleri nelerdir?

6.3. KAMU İHALE KANUNU VE YAPIM İŞLERİ İHALELERİ ANKETİ ANALİZLERİ

Yapılan bu ankette sektör çalışanlarının Kamu İhale Kanunu ve Yapım İşleri ile ilgili sorunları görülmektedir.

Şekil 6.1. Kamu İhale Kanunu ve Yapım İşleri İhaleleri Anketi soru cevap dağılımları



– Sonuçları incelediğimizde, Kanununun 39 uncu maddesinde belirtilen “Bütün Tekliflerin reddi ve İhalenin İptali” maddesine ihalenin iptal edilme kriterleri / gerekçeleri ilave edilmesini Şekil 6.1.’de görüldüğü gibi yüzde 100’lük oranla ankete katılan bütün firmalar istemektedir.

– Anket katılımcıları, İhalelerin elektronik ortamda yapılması rekabetin oluşmasında yüzde 82’lik oy oranıyla etkili olacağı ve şikayetlerin elektronik ortamda yapılması yüzde 97’lik katılım oranıyla işleyişi hızlandıracağı görüşündedirler.

– İdarelerin Kanununun 5 inci maddesindeki Saydamlık / Eşit Muamele ilkesine yüzde 67’lik katılım oranıyla riayet edilmediği görüşü savunulmaktadır.

– Yaklaşık maliyetin yüzde 64’lük katılım oranıyla idarelerce doğru tespit edilemediği düşünülmektedir. Bunun sebebi olarak, Yaklaşık maliyet komisyonlarının mühendislik anlamında yetkin, konuya hakim ve önemli ölçüde ihale deneyimi yaşamış üyelerden oluşmaması ve bu komisyonların ihale öncesi yeterli danışmanlık hizmetini almamaları ve sonucunda gereken iş planlamalarını yapamamaları olarak tespit edilmiştir.

Firmaların maliyet tespitinde ciddi sorunlar olduğu gözlemlenmiştir. İhaleye katılacak olan yüklenicilerin kendi maliyetlerini tespit etmekte zorlandıkları görülmüştür. Yükleniciler idareden aldıkları uygulama projelerini okumakta zorlanıyor yada projeler idare tarafından yeterli titizlikte hazırlanmamış olabiliyor. Projelerin yetersiz olması durumunda da, ihale teklif fiyatını tespit ederken risk faktörünü biraz yüksek tutan yüklenicinin, teklif fiyatı yükseldiği için iş almakta zorlandığı tespit edilmiştir. Yüklenici firmalar yapılan görüşmelerde bu konunun haksız rekabete yol açtığını, projeleri ne kadar çok incelerlerse o kadar çok eksiklikler tespit ettiklerini, bu yüzden maliyetlerini yüksek tuttuklarını ve bunun neticesinde proje üzerinde daha az çalışan, ihalelere daha amatör hazırlanan yüklenicilerin ihaleyi aldıklarını dile getirmişlerdir.

– Hesaplanan yaklaşık maliyet değerlerinin yüzde 73’lük katılım oranıyla gizli tutulması önde gelen istekler arasındadır.

Yaklaşık maliyetin gizlenmesinin amacı ve beklenen yarar; Yaklaşık maliyet tutarının gizlenmesinin ihalelerde saydamlık ilkesini zedelediği, gizliliğin her zaman korunamayabileceği, gizliliğin korunamadığı durumlarda bu bilgiye sahip olan istekliler ile olmayanlar arasında ciddi bir haksız rekabet oluşacağı, yaklaşık maliyete ilişkin gizliliğin ihlal edildiği durumlarda bu bilgiye sahip olan tüm kamu görevlilerinin haksız ithamlarla karşı karşıya kalabileceği, hatta yaptırıma uğrayabileceği gibi gerekçeler ileri sürülerek yaklaşık maliyet bilgisinin gizlenmesinin sakıncalı tarafları ortaya konabilir.

İleri sürülen bu gerekçelerin haklı yönleri bulunmakla birlikte, yaklaşık maliyet tutarının gizlenmesinin ve isteklilere duyurulmamasının da makul, geçerli ve rasyonel sebeplere dayandığı kabul edilmelidir.

Bilindiği gibi ülkemizde uzun yıllar (hem 2490 hem de 2886 sayılı Kanun döneminde) idarece tespit edilen tahmini bedel (muhammen bedel/yapım işlerinde keşif bedeli) üzerinden isteklilerce indirim yapılan bir sistem uygulanmaya gelmiştir. Bu sistemde idarece tespit edilen bedel tavan kabul edilir ve istekliler bu bedel üzerinden azami indirimi yapacak şekilde yarışır. Zaman zaman yüzde 50-90 arasındaki oranlarda dahi indirimlerde bulunulduğu, yüksek indirimler dolayısıyla işlerin tasfiye edildiği, suiistimallerin yapıldığı sistemin eleştirilen tarafları olarak dile getirilirdi. Bu sistemin eleştirilen ve 4734 sayılı Kanunun genel gerekçesinde de Kanunun hazırlanma nedenleri arasında sayılan husus, idarenin tek yanlı hazırladığı ve çoğu zaman gerçekçi olmayan bedelin tavan kabul edilmesi, bu tavan bedelin empoze edilmesi dolayısıyla isteklilerin kendi bağımsız tekliflerini sunamamaları ve idarece ilan edilen bedelden etkilenerek işin yapılabilirlik ölçüleri dışında indirimde yarışmalarıdır.

Böylece bir yapı içerisinde idarenin tespit ettiği bedelin açıklandığı her durumda istekliler bu tutarı referans alacaklar ve kendi bağımsız tekliflerini bir tarafa bırakmak suretiyle olabildiğince düşük teklif vermeye gayret edeceklerdir.

Kanun, yaklaşık maliyetin isteklilere duyurulmamasıyla esasında bu mahzuru önlemeyi amaçlamakta, isteklileri işi gerçek maliyetiyle ilgili çalışmaya sevk etmekte ve bu çalışma sonucu ulaştıkları kendi bağımsız tekliflerini sunma imkanını vermektedir.

Yine isteklilere aslolanın yaklaşık maliyet tutarı olmadığını, teklif edilen bedellerin değerlendirilmesi sonucu ekonomik açıdan en avantajlı teklif olarak kabul edilebilecek nitelikte ise yaklaşık maliyet tutarının üzerindeki teklif sahibine de ihalenin bırakılabileceği güvenini vermektedir (GÖK 2012, s.209).

– Katılımcılar, en uygun teklifin en düşük teklif yerine, kalite, süre, ve maliyeti optimumda tutacak teklifi olması için yapılan çalışmalar yüzde 79'luk oranla yeterli olmadığı görüşündedirler.

Çalışmanın bulgularından biri olarak rekabet ortamında kıran kırana geçen ihaleler neticesinde çok düşük fiyatlara işlerin yapılmasının işlerin kalitesini düşürdüğü tespit edilmiştir. Puanlama usulü gibi idareye insiyatif veren bazı uygulamaların kaldırılması ve en avantajlı teklifin en düşük fiyat olarak tercih edilme zorunluluğunun getirilmesi işlerin belki ucuz ama kalitesiz yapılmalarına neden olabildiği görülmüştür.

– İhaleye katılımda yeterlilik kurallarının, firmaların yüzde 58'lik katılım oranıyla, ekonomik ve mali yeterlik ile mesleki ve teknik yeterliğini ölçebildiğini düşünmemektedir. Bu belgelerin komisyonlarda tam olarak değerlendirilmesi için gereken zaman kısıtlı olduğu gibi, komisyonlar bu belgelerin birbirlerine göre önemlerini ve nispi ağırlıklarını belirleyebilecekleri bilimsel kriterlere sahip değildirler.

– Yapım Müteahhitleri Anahtar Teknik Personelin gereksiz personel istihdamı olduğunu belirtmektedirler.

Kamu İhale Kurumu, Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği ile Kamu İhale Genel Tebliği'nde 13.08.2012 tarihinde değişikliğe gitti. Buna göre yapım işleri ihalelerinde "Anahtar Teknik Personel" çalıştırılmasına ilişkin zorunluluğu kaldırıldı. Yönetmelik ile gerçek veya tüzel kişi tarafından, taahhüt ettiği işlerden bağımsız olarak istihdam edilen ve şantiyede yürütülen çalışmaları merkezden yöneten kişiyi ifade eden "Anahtar Teknik Personele ilişkin belgeler" ibaresi, yönetmelik kapsamından çıkarıldı. Ekonomik ve Mali yeterlik ile mesleki ve teknik yeterliğin değerlendirilmesinde kullanılmak üzere aday veya isteklilerden istenecek belgeler arasında "anahtar teknik personele ilişkin belgeler" istenmeyecek.

Anahtar Teknik Personel alıştırma zorunluluğunun yürürlükten kaldırılması hakkında Kamu İhale Kurumunun bilgi edinme başvuru sonucunda verdiği cevap; 13.08.2012 tarihli ve 28383 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği değişikliği ile yapım işleri ihalelerine katılacakların teknik yeterliliğinin değerlendirilmesi için istenen anahtar teknik personel alıştırma zorunluluğu yürürlükten kaldırılmış olup, bu değişiklik aday ve isteklilerce anahtar teknik personel çalıştırılmasının yeterlik kriteri olarak öngörülmesi ile ulaşılmak istenen amaçla bağdaşmaz bir Şekilde ihale süreçlerinin uzamasına neden olunduğu, ayrıca ihalelerde kaynakların verimli kullanılması ve rekabetin sağlanması ilkelerine uygun sonuçlara ulaşılamamasına yol açıldığı tespit edildiğinden Kurumumuz tarafından sektör ve paydaşların da görüş ve nerileri dikkate alınarak gerçekleştirilmiştir.

– Aşırı düşük tekliflerin tespiti ve değerlendirilmesi konusunda katılımcılar, aşırı düşük tekliflerin belirlenmesiyle ilgili Kamu İhale Genel Tebliği ile belirlenen formülü yüzde 73 katılım oranıyla yeterli balsa da aşırı düşük tekliflerin değerlendirilmesi aşamasında sorunlar olduğu görüşündedirler.

4734 sayılı kamu ihale kanunu ile birlikte yükleniciler bir ihalede aşırı düşük teklif verdiği takdirde hemen ihale dışı bırakılmadığı gibi kendisine ihale hemen de verilemiyor. Kendilerinden verdikleri teklifi ne Şekilde verdiklerini maliyet bileşenleri ile birlikte idareye yazılı olarak sunmaları isteniyor. Bu madde her ne kadar idareyi kollamak ve işlerin yarım kalmasını engelleyerek kaliteyi artırmak amacıyla kanuna eklense de bir yönden de yüklenicileri kolladığı söylenebilir. Yükleniciler ihaleden sonra dosyayı bir kez daha inceleyerek hata yaptıklarını fark ederlerse verecekleri savunmalarını eksik vererek zarar etmektan kurtulabiliyorlar.

– Yapım müteahhitleri, İş Bitirme Belgelerinin geçerlilik sresinin yüzde 79’luk katılım oranıyla uygun olduğu görüşündedir. 4734 sayılı kamu ihale kanununda işbitirme belgelerinin geçerli olabilmesi için yapım işlerinde son onbeş yılda yapılmış olma Őartı getirilmiştir. Ayrıca kanunun çıkışından sonra yayınlanan tebliğle benzer işlere bir sınıflandırma getirilmiştir. Yüklenicilerin iş bitirme belgelerinin sürelerini ve benzer iş sınıflandırmasını yeterli gördükleri tespit edilmiştir.

– Katılımcılar, ihalelere yapılan itirazların öncelikle ihaleyi gerçekleştiren idareye yapılmasını yüzde 88 oranla doğru bulmaktadır. Ayrıca yüzde 67’lik oranla firmaların itirazın şikayet başvurusunda bulunmadıkları tespit edilmiştir.

Ankete katılan Yüklenicilerin karşılaştıkları sorunlarda idare ile karşı karşıya gelmekten çekindikleri ve haklarını arama konusunda çok istekli ve takipçi olmadıkları gözlemlenmiştir.

Yüklenicilerin Kamu İhale Kanununun uygulamasında idare ile sorunlar yaşamalarına rağmen sorunları karşılıklı diyalog yoluyla çözüme yoluna gittikleri ve Yüklenici firmalar yaşanan sorunlarla ilgili olarak itiraz haklarını genellikle kullanmadıkları gözlemlenmiştir. Özellikle mali durumu kuvvetli ve iş hacmi büyük firmalar haklarını sonuna kadar arayabiliyorken, özellikle küçük şahıs firmalarının gerekmedikçe idare ile iyi geçinmeye çalıştıkları tespit edilmiştir.

Kamu ihale kurumuna yapılacak olan herhangi bir itiraz ve şikayet için öncelikle ilgili kuruma başvurmuş olma zorunluluğu idare ile arasını açmak istemeyen yüklenicilerin kamu ihale kurumu nezdinde yapacağı girişimleri azaltmıştır.

Şikayet sürelerinin kısaltılması ve ihaleyi uzatmaya yönelik olduğu belirlenen şikayet sahiplerinin cezalandırılması istenmektedir. Şikayet sahibi isteklilerin hatalı olsalar bile, kötü niyetli olup olmadıklarının hangi objektif değerlendirme kriterleriyle anlaşılacağı bilinmemektedir. Bu öneri, insanların şikayet etme hakkını elinden almaya denk düşeceği için, kanunun temel ilkelerine uymamaktadır. Ancak İhale Yeterlik Kriterlerine sahip firmalara şikayet etme hakkı verilmelidir.

7. SONUÇLAR VE ÖNERİLER

Türkiye’de kamu alım piyasaları temel olarak 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile düzenlenmektedir. Kamu alımları, kamu kurumlarının ihtiyaçlarını karşılamak üzere yaptıkları mal, hizmet ve yapım işleri alımlarını ifade etmektedir. Kamu alımlarının ülke ekonomisi içinde ulaştığı büyüklük dikkate alındığında, bu piyasanın etkin çalışmasının önemi ortaya çıkmaktadır.

Uluslararası gelişmelere uygun olarak, ihale mevzuatının Avrupa Birliği normlarına uyumlu hale getirilmesi amacını taşıyan ve bir bütün olarak 01.01.2003 tarihinde yürürlüğe giren 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu, Kamu ihale mevzuatımızda köklü değişikliklere sebep olmuştur. Yeni bir düzenleme karşısında, uygulayıcılar açısından çeşitli tereddütlerin ortaya çıkması doğaldır. Dolayısıyla kanun mekanizması içerisinde yer alan kişilerin kanunu öğrenme süreçleri içerisinde uyuşmazlıkların ortaya çıkmış ve çıkacak olması olağandır.

İhale hukukunun referans değerini temsil eden, kanunun hazırlanma amacının gerçekleşmesini güvence altına alan, bu amaca yönelik olmak üzere, diğer hükümlerin uygulanmasında, yorumlanmasında gözetilmesi gereken Kamu ihale Kanununun 5 inci maddesindeki; Temel İlkeler, İdarelerin saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılması kriterleriyle çağın uygun bir kanun olarak hazırlandığı düşünülen 4734 sayılı Kamu ihale Sistemimizin uygulanmasında birçok problemlerle karşı karşıya kalınmaktadır.

Ülkemizin kamu alımları alanında oluşturulan kamu alımları yasası, dünyadaki gelişim ve değişimi bir ölçüde de olsa yakalamamıza yardımcı olmuştur. Ancak gelişen teknoloji ve değişen ihtiyaçlar çerçevesinde zamanla bu kanunun da eksik yönleri olacak ve kısa zaman sonra değişmesi gerekecektir. Bu sebepten kamu yönetiminde yapılan reform çalışmalarına devam edilmelidir.

2012 yılında, kamu hukukuna tâbi olan veya kamunun denetimi altında bulunan

veyahut kamu kaynağı kullanan kamu kurum ve kuruluşları tarafından ihalesi yapılan, Kamu İhale Kurumu'nun web adresinden temin edilmek suretiyle 1454 adet yapım işi ile ilgili itirazın şikayet başvurusu arasından yaklaşık yüzde 9'una tekabül eden 123 adet Kamu İhale Kurul (Uyuşmazlık) kararı incelenmiştir.

İncelemeler yapılırken ihalelerle ilgili itirazların Kamu İhale Kanunu'nun ve Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin hangi maddelerine istinaden yapıldığı ve bu suretle uyuşmazlıkların hangi noktalarda yoğunlaştığı tespit edilmiştir.

Yapılan bu çalışma sonucunda yapım işleri ihaleleri uygulamalarındaki uyuşmazlıklar ve eksiklikler tespit edilmiş ve uyuşmazlık kararlarının yoğunlaştığı noktalarla ilgili Yapım Mütahhithleriyle anket çalışması yapılmıştır. Yapılan analizler sonucunda tespit edilen sorunlara çözüm olabilecek önerilerde bulunulmuştur.

– Kanununun 39 uncu maddesinde belirtilen “Bütün Tekliflerin reddi ve İhalenin İptali” maddesine ihalenin iptal edilme kriterleri / gerekçeleri ilave edilmeli ve İhalelerin iptaline yönelik uygulamada hukuki gerekçelerinin de içerisinde bulunduğu ihale iptali özel standart formu uygulamasına geçilerek idarelerin ihaleleri hukuki gerekçelere dayandırmadan iptal edememeleri sağlanarak bu konuyla ilgili uyuşmazlıkların önlenmesi için çözüm yolu bulunmuş olacaktır.

– Yaklaşık maliyetlerin hesaplanması sürecinde, idarelerin takip ettiği birim fiyat listeleri yenilenmelidir. Bu çalışmayı Kamu İhale Kurumu'nun üstlenerek, idarelere olduğu kadar teklif verecek mütahhithlere de yol gösterecek, detaylı bir şekilde yapılması gerekmektedir.

– Yasanın en düşük teklif kavramı yerine en uygun teklif kavramına oturtulması gerekmektedir. En uygun teklif maliyet, süre ve kalitenin optimum değere ulaşmış hali olarak kabul edilip; bu değerlerin hesaplanmasında, ekonomik ve mali yeterlilik kriterlerinin yanında mesleki eğitim kriterleri ile bu kriterlerin birbirlerine göre önem oranları belirlenmelidir.

– Aşırı düşük teklifler Kamu İhale Kurumu tarafından yayımlanan Kamu İhale Genel Tebliği'ndeki formüle göre belirlenmektedir. Yasanın temel mantığında, yüklenicilerin herhangi bir mühendislik çalışması yapmadan bir ihaleye teklif verememeleri hedeflenmiştir. Ancak istekliler girdikleri ihalelerde, projeye ilgili hiçbir ön bilgiye sahip olmadan, mühendislik çalışması yapmadan teklif verebilmektedir. Dolayısıyla yapım müteahhitlerinin teklifleri gerçekçi olmamakla birlikte tekliflerinin aşırı düşük olmasına neden olmaktadır. Firmalar tekliflerinin daha gerçekçi olması için, sunmuş oldukları teklif ile ilgili analizleri ihale dokümanı ile birlikte idareye sunması gerekmektedir.

İşin aşırı düşük teklifle ihale edilmesi, başka bir deyişle, işin piyasa fiyatlarının altında bir teklifle yapımının taahhüt edilmesi işin kalitesini doğrudan etkilemektedir.

Anahtar teslimi işlerde aşırı düşük teklifleri önlemek için, düzgün bir keşif ve şartname hazırlanması için idarelerin danışmanlık hizmetleri alması gereklidir. Bu sebeplere istinaden; 4734 sayılı kanunun "Danışmanlık Hizmet İhaleleri ile İlgili Özel Hükümler" bölümünde idarelere tavsiye edildiği gibi, işlerin danışmanlık firmalarına ihale edilmesi gerekmektedir.

– İhale komisyonuna her yıl belirli periyotlarla ihale eğitimi verilmeli ve ihale komisyonunun üst birimlerce yeterlilik değerlendirilmesi yapılmalıdır.

– İsteklilerden istenen “İhaleye Katılımda Yeterlik” belgelerin çokluğu ve denetimsiz bir ortamda elde edilen iş deneyim belgeleri dahil diğer bütün belgelerin güvenilirliği tartışma konusudur. İhale komisyonları bu belgeleri incelemek ve doğru şekilde değerlendirmek için yeterli zamanı ve imkanı bulamamaktadırlar. Komisyonlar, ihaleye iştirak eden ehliyetli veya ehliyetsiz tüm isteklileri değerlendirmeye almak suretiyle haksız bir rekabet ortamı oluşturmaktadırlar. İhaleye katılımı isteklilerden istenen "Ekonomik ve Mali Yeterlilik" ile " Mesleki ve Teknik Yeterlilik" ile ilgili belgelerin azaltılması, rekabet ve eşitlik ilkelerinin daha kuvvetli bir zemine oturturulması amacıyla “İhaleye Katılım Yeterlik Belgesi” uygulaması hayata geçirilmelidir.

– İdarelerce hazırlanacak ihale ilanları ihale dokümanları ve ihale usullerinin

denetlenebileceği kontrol mekanizmaları oluşturulmalıdır.

– Kamu İhale Kanununda idare tarafından ödenek ayrılmadan ihaleye çıkılamaması hükmü getirilmiştir. Nasıl ki, kendi kusuru ile işi geciktiren yüklenicilere idareler tarafından yaptırımlar uygulanmakta ise; ödemelerin gecikmesi halinde de idareler yüklenicilere belirli bir gecikme tazminatı ödemekle yükümlü olmalıdırlar.

– Kurumun AB'nin yeni kamu alımları direktiflerinde detaylıca yer almakta olan, e-ihale (elektronik ihale veya alım) konusunda atacağı adımların da bürokratik yoğunluğu azaltması beklenmektedir. Elektronik ortamda ihalelerin yapılabileceği veya ihale süreçlerindeki işlemlerin elektronik ortam vasıtasıyla yapılabileceği uygulamalara geçilmelidir.

– Kamu İhale Kurumu kanunun uygulamasında yaşanabilecek sıkıntıları açmak için idarelere ve isteklilere yönelik danışmanlık hizmeti verebilecekleri bir birim kurulmalıdır.

– Her geçen sene artan ihale sonucuna yönelik itirazların önüne geçilebilmesi için, kanun ve yönetmelikler açık ve anlaşılır olmalı ve yoruma açık olmamalıdır. İhalelerde kişiye özel imtiyaz sağlanmamalı her istekliye aynı mesafede eşit olarak yaklaşılarak rekabet ön plana çıkartılmalıdır.

– İhale Yeterlik Kriterlerine sahip firmalara şikayet etme hakkı verilmelidir.

KAYNAKÇA

Kitaplar

Akyılmaz, B., Sezginer, M., ve Kaya, C., 2009. *Türk idare hukuku*. Ankara, Seçkin Yayıncılık s.432

Gök, Y., 2012. *Açıklamalı Kamu İhale Kanunu*. 5. Baskı. Ankara: İlksan Matbaası, Geliştirilmiş ve Güncellenmiş. ss.41-209

Piga, G., 2004. *Kamu Alımlarında Elektronik Uygulamalar E-İhale*. Ankara: Kamu İhale Kurumu Yayınları s.125

Oder, B., 2004. *Kamu İhale Hukuku*. İstanbul: Filiz Kitabevi s.549

Sürelî Yayınlar

Altun, M., 2003. Avrupa Birliği Direktifleri Karşısında Kamu İhale Kanununda Yapılması Gereken Değişiklikler. *Mali Hukuk*. **18** (103) s.113

Şimşek, A., 2003. Kamu İhale Kanunu ve AB İhale Mevzuatı. *Mali Hukuk*. **18** (103), ss.127-129.

Diğer Yayınlar

Bilir, H., 2004. *İhale Piyasalarında Rekabet Politikaları: Rekabetin Sağlanması Ve Korunması*

Budak, O., (2006). 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nun Uygulamasında Karşılaşılan Sorunlar İçin Çözüm Önerileri. *Yüksek Lisans Tezi*. İstanbul: İ.T.Ü. FBE.

Çalık, O., (2007). Avrupa Birliği Yeni Kamu Alımları Direktiflerinin Yapım İhalelerine Getirdiği Değişiklikler. ss.1-21

Çiçek, G., (2009). 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nun Yapım İşleri İhaleleri Uygulamalarında Karşılaşılan İhale Uyuşmazlıkları ve Çözüm önerileri. *Yüksek Lisans Tezi*. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi FBE.

Diker, M., (1988). Sözleşme Uygulamasına Kadar İnşaat İhale Düzenimizin Genel Yapısı. *Yüksek Lisans Tezi*. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi FBE.

Gözel, K.A., (2012). TOBB AB Dairesindeki Konuşması. ss.1-9

Hellaç, İ., (1991). Sözleşme Aşamasından Kabule Kadar İnşaat İhale Uygulaması. *Yüksek Lisans Tezi*. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi FBE.

İğdeler, S., Göçerler, A., Öztürk, M., 2012, 01. 01. 2003 Tarihinden İtibaren Yürürlüğe Giren 4734 Sayılı Kamu İhale Kanununun Getirdiği Yenilikler. <http://trg.docdat.com/docs/402/index-4878.html>. [Erişim tarihi 23 Kasım 2012]

Kamu İhale Kanunu (4734 s.k.). **Resmî Gazete**, 24648; 10 Kasım 2012.

Kamu Alımları İzleme Raporu. 2012. http://www1.ihale.gov.tr/duyurular2012/2012_kamu_alımı_istatistikleri_rev.pdf [erişim tarihi: 1 Mart 2013].

Kamu İhale Kurumunun Görev ve Yetkileri. 2013. <http://www.ihale.gov.tr/Mevzuat.aspx> [erişim tarihi: 23 Mayıs 2012].

Kamu İhale Kurumuna İtirazen Şikayet ve Usulleri. 2012. <http://derenhukuk.com/turkce/docs/itirazen-sikayet.pdf> [erişim tarihi: 21 Mart 2012].

İhale Usulü. 2012. <http://www.ihaleci.org/2012/05/html> [erişim tarihi: 5 Mart 2012].

Karanis, A., (2009). 4734 Sayılı Kamu İhale Kanununa Göre İhalesi Gerçekleştirilen Bir Yapım Projesinde, Mevzuat ve Uygulamalarda Yaşanılan Sorunların Tespiti ve Çözüm Önerileri. *Yüksek Lisans Tezi.* İstanbul: İ.T.Ü. FBE.

Karapınar, O., (2005). 2886 ve 4734 Sayılı İhale Kanunlarının İncelenmesi ve Yapım İşlerinde 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nun Uygulamasında Karşılaşılan Sorunlar İçin Çözüm Önerileri. *Yüksek Lisans Tezi.* İstanbul: İ.T.Ü. FBE.

Köksal, E., (2005). 4734 Sayılı KİK ve 4735 Sayılı KİSK çerçevesinde, Yapım İşlerinde, Sözleşme Aşamasına Kadar Geçen Sürede Karşılaşılan Sorunlar, Belirsizlikler ve Uygulama Farklılıklarının İncelenmesi” başlıklarını taşıyan yüksek lisans tezleri incelenerek çalışmanın yapılabiliirliği konusunda faydalar sağlanmıştır. *Yüksek Lisans Tezi.* Eskişehir: Osmangazi Üniversitesi FBE.

Kömürcü, G., (2006). 4734 Sayılı Kamu İhale Kanununun Uygulamasında Karşılaşılan Sorunlar. *Yüksek Lisans Tezi.* İstanbul: İ.T.Ü. FBE.

Kurul Kararları (Uyuşmazlık Kararları). 2012. <https://ekap.kik.gov.tr/EKAP/Vatandas/KurulKararSorgu.aspx>

Uygur, E., (2007). Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler ve Kamu İhale Kurumu Örneği. *Yüksek Lisans Tezi* Ankara: Gazi Üniversitesi SBE.

Ünübol, N., 2012. *Kamu Alım Piyasalarının Etkinliğinde Rekabetin Rolü: Rekabetin Korunması, Sağlanması ve Rekabet Savunuculuğu*

Yalazay, S., (2010). Eşitlik İlkesi Çerçevesinde 4737 Sayılı Kamu İhale Kanunu Kapsamındaki İhalelerde Tekliflerin Hazırlanması, Sunulması ve Değerlendirilmesi Usulü. *Yüksek Lisans Tezi*. Ankara: Gazi Üniversitesi SBE.

Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği. **Resmî Gazete**, 24942; 26 Kasım 2002.

ÖZGEÇMİŞ

- Adı Soyadı : Volkan TÜRKMEN
- Doğum Yeri ve Yılı : Senirkent / ISPARTA / 1981
- Yabancı Dili : İngilizce
- Lisans : Atatürk Üniversitesi Müh. Fakültesi / (2001-2005)
- Bölüm : İnşaat Mühendisliği ve Çevre Mühendisliği (Çift Anadal)
- Yüksek Lisans : Bahçeşehir Üniversitesi
- Enstitü Adı : Fen Bilimleri Enstitüsü
- Program Adı : Kentsel Sistemler ve Ulaştırma Yönetimi
- Çalışma Hayatı : 2006 – 2010 yıllarında Pendik Belediyesi Fen İşleri Müdürlüğü İhaleli İşler Şefliğinde Kontrol Mühendisi olarak çalışmıştır. 2010 yılında Pendik Belediyesi Destek Hizmetleri Müdürlüğü Teknik İşler Biriminde çalışmaya başlamış ve halen çalışmaya devam etmektedir.