

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

**KAMU FİNANSMANINDA  
YAPI YAKLAŞIK MALİYETLERİNE İLİŞKİN  
BİRİM FİYATLARIN ROLÜ VE ÖNEMİ**

**DOKTORA TEZİ**

**Mehmet AKSOY**

**Enstitü Anabilim Dalı : İşletme  
Enstitü Bilim Dalı : Muhasebe ve Finansman**

**Tez Danışmanı: Prof. Dr. Hilmi KIRLIOĞLU**

**EYLÜL-2015**

T.C.  
SAKARYA ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

KAMU FİNANSMANINDA  
YAPI YAKLAŞIK MALİYETLERİNE İLİŞKİN  
BİRİM FİYATLARIN ROLÜ VE ÖNEMİ

DOKTORA TEZİ

Mehmet AKSOY

Enstitü Anabilim Dalı : İşletme  
Enstitü Bilim Dalı : Muhasebe ve Finansman

“Bu tez 02/092015 tarihinde aşağıdaki jüri tarafından Oybirliği/Oyçokluğu ile kabul edilmiştir”.

JÜRİ ÜYESİ	KANAATI	İMZA
Prof. Dr. N. KIRLIÖZ	Başarılı	
Prof. Dr. Erhan BİLEKİ	Başarılı	
Prof. Dr. Furt SEKME	Başarılı	
Yrd. Doç. Dr. A. S. DİZKIRI	Başarılı	
Yrd. Doç. Dr. F. B. GÖMÜR	Başarılı	

## **BEYAN**

Bu tezin yazılmasında bilimsel ahlak kurallarına uyulduğunu, başkalarının eserlerinden yararlanılması durumunda bilimsel normlara uygun olarak atıfta bulunulduğunu, kullanılan verilerde herhangi bir tahrifat yapılmadığını, tezin herhangi bir kısmının bu üniversite veya başka bir üniversitedeki başka bir tez çalışması olarak sunulmadığını beyan ederim.

**Mehmet AKSOY**

**03.09.2015**

## ÖNSÖZ

Bu tezin yazılması aşamasında, çalışmamı sahiplenerek titizlikle takip eden danışmanım Prof. Dr. Hilmi KIRLIOĞLU' na değerli katkı ve emekleri için içten teşekkürlerimi ve saygılarımı sunarım. Prof. Dr. Erhan BİRGİLİ ve Prof. Dr. Fuat SEKMEN bütün süreç boyunca her anlamda yanımda olmuş, destek ve katkılarını esirgememişlerdir. Savunma sınavı sırasında jüri üyeleri Yrd. Doç. Dr. Ahmet Selçuk DİZKIRICI ve Yrd. Doç. Dr. Fatih Burak GÜMÜŞ de çalışmamın son haline gelmesine değerli katkılar yapmışlardır. Bu vesileyle tüm hocalarıma ve tezimin tamamlanmasında yardımlarını esirgemeyen Kamu İhale Kurumu Kurumsal Gelişim ve Araştırma Dairesi Başkanlığı istatistikçisi Dr. Güler KOÇBERBER' e teşekkürlerimi borç bilirim. Son olarak bu günlere ulaşmamda emeklerini hiçbir zaman ödeyemeyeceğim aileme şükranlarımı sunarım.

**Mehmet AKSOY**

**03.09.2015**

# İÇİNDEKİLER

<b>KISALTMALAR</b> .....	<b>vi</b>
<b>TABLO LİSTESİ</b> .....	<b>vii</b>
<b>ŞEKİL LİSTESİ</b> .....	<b>viii</b>
<b>ÖZET</b> .....	<b>ix</b>
<b>SUMMARY</b> .....	<b>x</b>
<b>GİRİŞ</b> .....	<b>1</b>
<b>BÖLÜM 1: KAMU ALIMLARINDA İHALE SİSTEMİ</b> .....	<b>10</b>
1.1.Kamu İhalelerinin Tanımı, Yöntemi, Büyüklüğü ve Politika Aracı Özelliği .....	10
1.1.1. Kamu İhalelerinin Genel Tanımı .....	10
1.1.2. Kamu Alımlarında İhale Yöntemi .....	12
1.1.3. Kamu Alımlarının Büyüklüğü .....	13
1.1.4. Kamu Alımlarının Politika Aracı Olma Özelliği .....	15
1.1.4.1. Kamu Alımlarının Ekonomi ve Fiyatlandırma Politikası Boyutu... ..	15
1.1.4.2. Kamu Alımlarının Mali Boyutu .....	17
1.1.4.3. Kamu Alımlarının Cari Açık Boyutu .....	18
1.1.4.4. Kamu Alımlarının Sosyal Boyutu .....	19
1.1.4.5. Kamu Alımlarının Çevre Politikası Boyutu .....	20
1.2.Kamu Alımlarının Tarihi Gelişim Süreci.....	20
1.2.1. İlk Düzenlemeler ve Nizamname .....	21
1.2.2. Arttırma, Eksiltme ve İhale Kanunu .....	21
1.2.3. Devlet İhale Kanunu .....	21
1.2.4. Kamu İhale Kanunu ve Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu .....	23
1.3.Kamu İhale Kanunu'nun Amacı, Kapsamı ve İstisnalar.....	24
1.3.1. Kanun'un Amacı.....	24
1.3.2. Kanun'un Kapsamı .....	26
1.3.3. Kanun'un İstisnaları.....	27
1.4. Kamu Alımlarında Uyulacak Temel İlke ve Kurallar .....	28
1.4.1. Saydamlık İlkesi .....	28
1.4.2. Rekabet İlkesi .....	29
1.4.3. Eşitlik İlkesi .....	30
1.4.4. Güvenirlilik İlkesi .....	30
1.4.5. Gizlilik İlkesi .....	31
1.4.6. Kamuoyu Denetimi İlkesi .....	31
1.4.7. İhtiyaçların Uygun Şartlarla ve Zamanında Karşlanması İlkesi.....	32
1.4.8. Kaynakların Verimli Kullanılması İlkesi.....	32
1.4.9. Aralarında Kabul Edilebilir Doğal Bir Bağlantı Olmadığı Sürece Mal Alımı Hizmet Alımı Ve Yapım İşleri Bir Arada İhale Edilemez .....	32
1.4.10. Eşik Değerlerin Altında Kalmak Amacıyla Mal Veya Hizmet Alımları İle Yapım İşleri Kısımlara Bölünemez.....	33

1.4.11. Diğer İlkeler.....	33
1.5. Kamu Alımlarında Yasaklama Süreci ve Sorumluluklar.....	37
1.5.1. Kamu İhalelerine Katılmaktan Yasaklama Süreci.....	37
1.5.2. İhale Dışı Bırakılma Halleri.....	38
1.5.3. İhalelere Katılmama Halleri.....	40
1.5.4. Kamu İhalelerine Katılmaktan Yasaklamayı Gerektiren Fiil ve Davranışlar	41
1.5.5. Kamu İhalelerinde Yasaklama Kararının Kapsamı .....	42
1.5.6. İhalelere Katılmaktan Yasaklama Süresi.....	42
1.5.6.1. Bir Yıldan İki Yıla Kadar Yasaklama .....	43
1.5.6.2. Altı Aydan Bir Yıla Kadar Yasaklama .....	43
1.5.6.3. Bir Yıldan Üç Yıla Kadar Mahkeme Kararıyla Yasaklama.....	44
1.5.6.4. Sürekli Olarak Mahkeme Kararıyla Yasaklama.....	44
1.5.7. Yasaklama Kararını Verecek Mercii ve Takdir Hakkı .....	45
1.5.8. Yasaklama Kararına Karşı İtiraz ve Yargı Yolu.....	45
1.5.9. Yasaklama Kararının Verilme Süresi ve Başlangıç Tarihi.....	45
1.5.10. İhale Sırasında veya Sonrasında Yasak Fiil ve Davranışta Bulunduğu Tespit Edilenler Hakkında Yapılacak İşlemler .....	47
1.5.11. Kamu Davası Açılanların İhalelere Katılmaları Halinde Yasaklama Süreci .....	47
1.5.12. İhale Hukukunda Yargılama Sonu.....	48
1.5.13. Görevlilerin Ceza Sorumluluğu ve Bilgi ve Belgeleri Açıklama Yasağı ....	49
1.5.14. Doğrudan Temin Usulünde Yasaklılık Durumu .....	50
1.6. Kamu Alımlarının Denetimi .....	51
1.6.1. Kamu Alımlarında İdari Başvuru Yolları .....	52
1.6.2. İdareye Şikayet .....	55
1.6.2.1. Şikayet Başvurusu .....	56
1.6.2.2. İdareye Şikayet Başvurusunda Bulunabilecekler.....	57
1.6.2.3. Şikayet Başvurusunun Şekli.....	58
1.6.2.4. Şikâyet Başvurusunun Yapılacağı Yer.....	60
1.6.2.5. Şikâyet Başvurusunda Süre.....	61
1.6.2.6. Şikâyetin İdarece İncelenmesi.....	62
1.6.2.7. Şikayet Başvurusu Üzerine İdarece Alınacak Kararlar .....	63
1.6.2.8. İdarece Alınan Kararların Uygulanması .....	65
1.6.3. Kamu İhale Kurumuna İtirazen Şikayet .....	65
1.6.3.1. İtirazen Şikayet Başvurusu.....	66
1.6.3.2. İtirazen Şikayet Başvurusunda Bulunabilecekler.....	67
1.6.3.3. İtirazen Şikayet Başvurusunda Süre.....	68
1.6.3.4. İtirazen Şikayet Başvuru Şekli .....	69
1.6.3.5. İtirazen Şikayet Başvurusunun Yapılacağı Yer .....	70
1.6.3.6. İtirazen Şikayet Başvurularının Ön İncelemesinin Yapılması .....	70
1.6.3.7. İtirazen Şikayet Başvurularının Esastan İncelenmesi .....	72
1.6.3.8. Kurul Tarafından Alınacak Kararlar ve Süresi .....	73
1.6.3.9. Kurul Kararlarının Uygulanması.....	74
1.6.3.10. Kurul Kararlarının Tebliği ve Yayımı.....	75
1.6.4. Şikayet ve İtirazen Şikayet Kararlarına Karşı Yargı Yolu .....	76
1.6.5. İstisnalar Kapsamındaki Alımlarda Şikâyetlerin Sonuçlandırılması .....	76

<b>BÖLÜM 2: YAPIM İŞİ KAMU ALIMLARINDA İHALE SÜRECİ .....</b>	<b>78</b>
2.1. İhtiyacın Ortaya Çıkması .....	78
2.2. Yapım İhalesinde Uygulanacak İhale Usulünün Tespiti.....	79
2.2.1. Açık İhale Usulü .....	81
2.2.2. Belli İstekliler Arasında İhale Usulü .....	81
2.2.3. Pazarlık Usulü.....	82
2.3. İhale Dokümanı ve Hazırlanması.....	84
2.3.1. İhale Dokümanının İçeriği ve Hazırlanması.....	85
2.3.2. İhale Dokümanında Değişiklik Yapılması.....	87
2.3.3. İhale Dokümanında Açıklama Yapılması.....	89
2.4. İdari Şartname ve Ön Yeterlik Şartnamesi.....	89
2.5. Teknik Şartnamenin Hazırlanması.....	91
2.6. Sözleşme Tasarısı.....	92
2.7. İhale Onayının Alınması .....	94
2.8. İhale İşlem Dosyası .....	94
2.9. Yaklaşık Maliyet .....	96
2.10. İhale İlanı .....	97
2.10.1. İhale İlanı ve İlan Süreleri .....	98
2.10.2. Ön İlan .....	99
2.10.3. İhale İlanlarında Bulunması Zorunlu Hususlar.....	99
2.10.4. Düzeltme İlanı.....	100
2.10.5. İhale İptal İlanı.....	102
2.11. İhale Komisyonu .....	102
2.11.1. İhale Komisyonunun Kuruluş Zamanı.....	102
2.11.2. İhale Komisyonu Asıl ve Yedek Üyeleri ile Sayısı .....	102
2.11.3. İhale Komisyonunda Görevlendirilecek Uzman Kişiler.....	104
2.11.4. İhale Komisyonlarının Karar Alması.....	104
2.11.5. İhale Komisyonu Üyelerinin Sorumluluğu.....	104
2.11.6. Diğer Hususlar .....	105
2.12. Tekliflerin Hazırlanması, Sunulması ve Değerlendirilmesi.....	106
2.12.1. Belli İstekliler Arasında İhale Usulünde Belgelerin İdareye Sunulması ve Ön Yeterlik Değerlendirmesi.....	110
2.12.2. Ön Yeterlik Değerlendirmesinin Sonucunun Bildirilmesi ve İhaleye Davet.....	114
2.13. Açık İhale Usulünde Tekliflerin Hazırlanması, Sunulması ve Değerlendirilmesi.....	114
2.13.1. Açık İhale Usulünde İstenilen Belgeler .....	114
2.13.2. Açık İhale Usulünde Tekliflerin Hazırlanması.....	115
2.13.2.1. Teklif Mektubu ve Şekli.....	116
2.13.2.2. Tekliflerin Geçerlilik Süresi.....	117
2.13.2.3. Teklif Fiyata Dahil Olan Giderler .....	117
2.13.2.4. Tekliflerin Son Verilme Tarihi ve Saati.....	118
2.13.3. Açık İhale Usulünde Tekliflerin Sunulması .....	118

2.13.4. Açık İhale Usulünde Tekliflerin İhale Komisyonunca Teslim Alınması ..	119
2.13.5. Açık İhale Usulünde Tekliflerin Değerlendirilmesi .....	120
2.13.6. Açık İhalede Teklif Geçerlilik Süresinin Dolmasından Sonra Sözleşme Yapılması.....	122
2.14. Pazarlık Usulü İhalede Tekliflerin Hazırlanması, Sunulması ve Değerlendirilmesi.....	123
2.14.1. Yeterlik Başvurularının Sunulması.....	123
2.14.2. Yeterlik Değerlendirmesi.....	125
2.14.3. Teknik (İlk) Tekliflerin Sunulması ve Teknik Görüşme .....	127
2.14.4. Son Tekliflerin Sunulması .....	127
2.14.5. Son Tekliflerin Değerlendirilmesi .....	128
2.14.6. Fiyat Görüşmesi.....	129
2.15. Aşırı Düşük Teklifler .....	129
2.16. Yaklaşık Maliyetin Üzerindeki Teklifler .....	130
2.17. Yapım İşlerinde Ekonomik Açıdan En Avantajlı Teklifin Belirlenmesi .....	131
2.18. Bütün Tekliflerin Reddedilmesi ve İhalenin İptali .....	132
2.19. İhalenin Karara Bağlanması ve Onaylanması .....	133
2.20. İhale Sonucunun Bildirilmesi ve Sözleşme Yapılması .....	134
2.20.1. İhale Sonucunun Bildirilmesi .....	134
2.20.2. İsteklinin Sözleşmeye Davet Edilmesi ve Kesin Teminat Alınması .....	135
2.20.3. Sözleşme Yapılmasında İsteklinin Görev ve Sorumluluğu .....	136
2.20.4. Sözleşme Yapılmasında İdarenin Görev ve Sorumluluğu .....	136
2.20.5. İhalenin Sözleşmeye Bağlanması .....	137
2.20.6. İhale Sonucunun Bildirimi.....	137
2.21. Mali Hizmetler Birimince Kontrol.....	138

### **BÖLÜM 3: YAPIM İHALELERİ YAKLAŞIK MALİYET TESPİTİNDE KAMU BİRİM FİYATLARININ SÖZLEŞME FİYATI VE KAYNAK KULLANIMINA ETKİSİ .....**

<b>BÖLÜM 3: YAPIM İHALELERİ YAKLAŞIK MALİYET TESPİTİNDE KAMU BİRİM FİYATLARININ SÖZLEŞME FİYATI VE KAYNAK KULLANIMINA ETKİSİ .....</b>	<b>141</b>
3.1. Yapım İhalelerinde Yaklaşık Maliyet Belirleme Yöntemi .....	143
3.1.1. Yapım İhalelerinde Fiyat Oluşumunu Belirleyen Faktörler .....	144
3.1.1.1. İhaleye Katılım Sayısı .....	144
3.1.1.2. İhaleye Katılanlar Arasındaki Anlaşma Olasılığı.....	145
3.1.1.3. İhalede Yaklaşık Maliyetin Belirlenmesi .....	146
3.1.2. Yaklaşık Maliyete Göre Yönetilen Süreçler.....	147
3.1.3. Yapım İhalelerinde Yaklaşık Maliyetin Tespiti ve İzlenecek Yol .....	151
3.1.4. Yapım İhalelerinde Yaklaşık Maliyet Belirlenmesinde Birim Fiyat Yöntemi .....	162
3.2. Yapım İhalesinde Yaklaşık Maliyet Belirleme Yönteminin Sözleşme Fiyatına ve Kaynak Kullanımına Etkisi .....	166
3.2.1. Veri Seti .....	166
3.2.2. Veri Setinde Yer Alan Değişkenler .....	167
3.2.3. Araştırma Yöntemi .....	172
3.2.4. Araştırmanın Amacı.....	172



3.2.5. Araştırmanın Önemi .....	174
3.2.6. Araştırma Konusunun Kısıtları .....	175
3.2.7. Araştırmanın Hipotezi.....	176
3.3. Veri Setinin Ampirik Analizi ve Bulgular .....	177
3.3.1. Analizde Kullanılan Değişkenler.....	177
3.3.2. Yaklaşık Maliyet Belirleme Usulünün Sözleşme Fiyatı/ Yaklaşık Maliyet Oranı Üzerindeki Etkisi .....	178
3.3.3. En Avantajlı Teklifi Etkileyen Faktörlerin Belirlenmesi.....	181
3.4. Veri Seti Analizinden Elde Edilen Bulguların Yorumu.....	187
3.4.1. İhale Sürecinde Yaklaşık Maliyetin Rolü.....	188
3.4.2. Kamu İdarelerinin Yapım İhalelerinde Mevcut Yaklaşık Maliyet Belirleme Usulü.....	189
3.4.3. Kamu Birim Fiyatları Kullanılarak Tespit Edilen Yaklaşık Maliyetin Görünüşü.....	190
3.4.4. Yapım İhalesinde Yaklaşık Maliyetin Gerçekçi Tespit Edilmesinin Önemi .....	192
3.4.5. Kamu Birim Fiyatlarının İhalede Gerçekleşen Sözleşme Fiyatına Etkisi ...	192
3.4.6. Yaklaşık Maliyet İle Sözleşme Fiyatı Arasındaki İlişki .....	193
3.4.7. Yapım İhalelerine Tahsis Edilen Kamu Kaynaklarının Bütçe Yüğü.....	194
3.4.8. Yaklaşık Maliyet Tespitinde Farklı Yöntemler Kullanılması.....	195
3.4.9. Yaklaşık Maliyetin Belirlenmesinde Metot Değişikliğinin Bütçe Yüğüne ve Kaynak Kullanımına Etkisi.....	197
3.5. Yaklaşık Maliyetin Tespitinde Alternatif Yöntemler .....	201
3.5.1. Kamu Kurum ve Kuruluşları Tarafından Belirlenen Birim Fiyatların Kârsız Hazırlanıp Yayınlanması.....	201
3.5.2. Önceki Yıl Sözleşme Fiyatlarının Esas Alınması.....	201
3.5.3. Piyasa Fiyatlarının Esas Alınması .....	202
3.5.4. Bölgesel Düzeyde Birim Fiyat Tespit Edilmesi ve Kullanılması .....	202
3.6. Çalışmanın Sonuçları ve Yaklaşık Maliyetin Farklı Yöntemlerle Tespit Edilmesinin Politika Uygulamalarına Etkisi .....	203
<b>SONUÇ VE DEĞERLENDİRME .....</b>	<b>210</b>
<b>KAYNAKÇA .....</b>	<b>222</b>
<b>ÖZGEÇMİŞ.....</b>	<b>232</b>

## KISALTMALAR

<b>AB</b>	: Avrupa Birliği
<b>ABD</b>	: Amerika Birleşik Devletleri
<b>AR GE</b>	: Araştırma ve Geliştirme
<b>BF</b>	: Birim Fiyat
<b>ÇED</b>	: Çevresel Etki Değerlendirme Raporu
<b>ÇŞBBF</b>	: Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Birim Fiyatları
<b>DSİGM</b>	: Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü
<b>DSİGMBF</b>	: Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü Birim Fiyatları
<b>EAEAİT</b>	: Ekonomik Açıdan En Avantajlı İkinci Teklif
<b>EAEAT</b>	: Ekonomik Açıdan En Avantajlı Teklif
<b>EKAP</b>	: Elektronik Kamu Alımları Platformu
<b>GSYH</b>	: Gayri Safi Yurtiçi Hasıla
<b>İKN</b>	: İhale Kayıt Numarası
<b>İLBANKBF</b>	: İller Bankası Anonim Şirketi Birim Fiyatları
<b>KBF</b>	: Kamu Birim Fiyatları
<b>KDV</b>	: Katma Değer Vergisi
<b>KGM</b>	: Karayolları Genel Müdürlüğü
<b>KGMBF</b>	: Karayolları Genel Müdürlüğü Birim Fiyatları
<b>KOBİ</b>	: Küçük ve Orta Büyüklükteki İşletmeler
<b>KURUL</b>	: Kamu İhale Kurulu
<b>KURUM</b>	: Kamu İhale Kurumu
<b>KYM</b>	: Karsız Yaklaşık Maliyet
<b>ÖTV</b>	: Özel Tüketim Vergisi
<b>SB</b>	: Sözleşme Bedeli
<b>SF</b>	: Sözleşme Fiyatı
<b>TCDD</b>	: Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları
<b>TEDAŞ</b>	: Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi
<b>TEDAŞBF</b>	: Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi Birim Fiyatları
<b>TODAİE</b>	: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
<b>TSE</b>	: Türk Standartları Enstitüsü
<b>TÜBİTAK</b>	: Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu
<b>YFK</b>	: Yüksek Fen Kurulu
<b>YİİUY</b>	: Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği
<b>YM</b>	: Yaklaşık Maliyet

## TABLO LİSTESİ

<b>Tablo 1</b>	: Toplam Kamu Alımları Ve GSYH İçindeki Payı.....	14
<b>Tablo 2</b>	: İhtiyaç Kaynak İlişkisi.....	79
<b>Tablo 3</b>	: İtirazen Şikayet İnceleme Sayısı ve Şikayet Tutarının Kamu Alımları İçindeki Payı .....	167
<b>Tablo 4</b>	: İhale Usulü .....	168
<b>Tablo 5</b>	: Teklif Türü .....	168
<b>Tablo 6</b>	: İhaleyi Yapan Kamu Kurum ve Kuruluşları .....	169
<b>Tablo 7</b>	: Doküman Alan ve İhaleye Katılan Sayısı .....	170
<b>Tablo 8</b>	:Yaklaşık Maliyet Belirleme Şekline Göre Şikayet Edilen Yapım İhalelerinin Dağılımı .....	178
<b>Tablo 9</b>	: YM Belirleme Usulüne Göre SF / YM Oranı Değişimi .....	179
<b>Tablo 10</b>	: Bağımsız t Testi Sonucu .....	179
<b>Tablo 11</b>	: 50'den Fazla Tercih Edilen YM Belirleme Usulleri İçin Sözleşme Fiyatı/Yaklaşık Maliyet Oranına İlişkin Özet İstatistikler..	180
<b>Tablo 12</b>	: ANOVA Testi .....	181
<b>Tablo 13</b>	: Bağımsız Değişkenler Arası Korelasyon Katsayıları .....	184
<b>Tablo 14</b>	: Model Özeti ve Durbin-Watson İstatistiği .....	184
<b>Tablo 15</b>	: Regresyon Analizi Sonucu .....	185
<b>Tablo 16</b>	: ANOVA Testi Sonucu .....	186
<b>Tablo 17</b>	: Yaklaşık Maliyet Belirleme Usulü .....	190
<b>Tablo 18</b>	: Veri Seti Analiz Sonuçları .....	191
<b>Tablo 19</b>	: Kamu Alımlarının Merkezi Yönetim Bütçesine Yüğü .....	195
<b>Tablo 20</b>	:Yapım İhalelerinin Toplam Kamu Alımları İle Merkezi Yönetim Bütçesi İçindeki Payı .....	195
<b>Tablo 21</b>	: 2009-2013 Yıllarındaki Bütçe Yüğü ve Atıl Kaynak Tutarı .....	199

## ŞEKİL LİSTESİ

<b>Şekil 1</b>	: Bağımlı Değişken İle Bağımsız Değişkenler Arasında Saçılım Grafiği .....	183
<b>Şekil 2</b>	: Yaklaşık Maliyet ve Sözleşme Bedeli Toplam Tutarı .....	198
<b>Şekil 3</b>	: Karsız Yaklaşık Maliyet ve Sözleşme Bedeli Toplam Tutarı ....	198

**Tezin Başlığı:** “Kamu Finansmanında Yapı Yaklaşık Maliyetlerine İlişkin Birim Fiyatların Rolü ve Önemi”

**Tezin Yazarı:** Mehmet AKSOY

**Danışman:** Prof. Dr. Hilmi KIRLIOĞLU

**Kabul Tarihi:** 3 Eylül 2015

**Sayfa Sayısı:** x (Ön Kısım)+ 232 (Tez)

**Ana Bilim Dalı:** İşletme

**Bilim Dalı:** Muhasebe ve Finansman

Kamu hizmetlerindeki genişlemeyle birlikte yapım işi kamu alımlarının GSYH’ dan aldığı pay artmaktadır. Bu alımların ekonomi içinde önemli bir paya sahip olması, söz konusu harcamaların karşılanacağı kamu kaynaklarının önemini artırmakta, maliyet kavramını ön plana çıkarmakta ve kaynakların verimli kullanımına işaret etmektedir. Yapım işi alımın en uygun bedelle gerçekleştirilmesi ise kaynakların etkin ve verimli kullanılmasını doğrudan etkilemektedir. Yapım işinde en uygun bedelin tespitinde temel değişken yaklaşık maliyet olup genellikle kamu birim fiyatlarına dayanılarak belirlenmekte ve alıma ayrılacak bütçe kaynağının üst sınırını göstermektedir.

Bu çalışmada yapım ihalelerinde yaklaşık maliyetin belirlenme yöntemi araştırılmış ve söz konusu yöntemin kaynakların etkin kullanımına etkisi incelenmiştir. Ayrıca, mevcut yöntemle maliyeti belirlenen ihalelerin sözleşme fiyatı ile yaklaşık maliyeti arasındaki fark ortaya konularak bu ihalelerin bütçe yükü ve kamu finansmanına etkisi gösterilmek istenmiştir.

Bu çerçevede geniş bir literatür taraması yapılmış ve itirazın şikayet dosyaları üzerinden oluşturulan veri setinde yer alan değişkenler istatistiksel analize tabi tutulmuştur. Ayrıca, yaklaşık maliyet ve sözleşme bedeli arasındaki ilişki incelenmiş ve yapım işi alımlara ayrılan kaynakların etkin kullanılıp kullanılmadığı araştırılmıştır.

Çalışma ile yapım ihalelerine ait yaklaşık maliyetin kamu birim fiyatlarına dayanılarak hesaplanmasının maliyeti yükselttiği ve yüksek kar oranı içerdiği, yaklaşık maliyet ile sözleşme bedeli arasında güçlü bir ilişkinin var olduğu, bu durumun idarenin bütçe yükünü artırdığı ve etkin kaynak kullanımını olumsuz etkilediği görülmüştür. Neticede farklı yöntemlerle belirlenecek yaklaşık maliyetin anılan olumsuzlukların azaltılmasında etkili olduğu değerlendirilmiştir.

**Anahtar Kelimeler:** Yaklaşık Maliyet, Kamu Birim Fiyatları, Sözleşme Bedeli, Etkin Kaynak Kullanımı

**Title of the Thesis:** “The Role and Importance of Unit Prices Regarding Works Estimate Costs in Public Financing”

**Author:** Mehmet AKSOY

**Supervisor:** Prof. Dr. Hilmi KIRLIOĞLU

**Date:** 3 September 2015

**Nu. of pages:** x (pre text)+232 (main body)

**Department:** Management

**Subfield:** Accounting and Finance

The share of public works contracts has been increasing in the Gross Domestic Product (GDP) with the development of public services. The substantial share of these contracts in the economy increases the significance of public resources from which the spending will be financed, it also brings notion of cost into prominence and emphasizes the efficient use of the resources. The realization of works contract with the most appropriate price directly affects the effective and productive use of the resources. The basic variant in determining the most appropriate price in works contracts is the estimated cost, which is usually calculated by relying on public unit prices and demonstrates the upper limit of the budget which will be allocated for the contract.

The calculation method of the estimated cost is studied and the effect of the method on the effective use of resources is examined in this thesis. Furthermore, the burden of these contracts on the public budget and its effect on the public financing are demonstrated by emphasizing the difference between the contract price and the estimated cost calculated by using the said method.

A broad literature review is conducted and the variant existing in the data set created from the appeal applications is analysed statistically within this scope. Furthermore, the relationship between the estimated cost and the contract price is analysed and whether the public resources which are reserved for works contracts are used efficiently is researched.

With this study, it is found that the calculation of the estimated cost of works contracts based upon the public unit prices increases the cost and involves high profit ratio, a strong relationship exists between estimated cost and contract price and this situation increases the budget burden of contracting authority and negatively affects the effective use of resources. As a result, it is concluded that the calculation of estimated cost by using different methods is effective to reduce these problems.

**Keywords:** Estimated Cost, Public Unit Prices, Contract Price, Efficient Use of Resources

## GİRİŞ

Kamu alımlarının ekonomik büyüklüğü her yıl artmaktadır. Türkiye’ de GSYH’ nın yaklaşık % 7’ sine ulaşan kamu alımları ekonomik, mali, sosyal ve çevre politikalarının yönlendirilmesinde önemli bir araç olma özelliğini sürdürmektedir.

Ekonomik önemi her geçen gün artan kamu alımları ülkemizde mal alımı, hizmet alımı ve yapım işi alımı şeklinde gerçekleştirilmektedir. Anılan alımların belli bir disiplin altında yürütülmesi için Cumhuriyetin ilanı öncesinden günümüze kadar bir çok kanuni düzenleme yapılmış ve kamu alımlarının yapılan bu düzenlemelerde yer alan ilke, prensip ve kurallar çerçevesinde gerçekleştirilmesi amaçlanmıştır. Bu bağlamda son olarak Avrupa Birliği ve Dünya Bankası normları da dikkate alınarak 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu 22 Ocak 2002 tarihinde yasalaşmış ve 01.01.2003 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

Ülkemizde kamu kurum ve kuruluşlarının mal, hizmet ve yapım işi alımlarının 4734 sayılı Kanun’ da belirtilen ilke, usul ve kurallar doğrultusunda yürütülmesi gerekmektedir. Anılan kanun kapsamında yer alan bütün kamu idareleri ihtiyaç duydukları alımlarını bu Kanun’da yazılı hükümlere göre karşılamak durumundadır.

Anılan Kanun’ da yer alan hükümlere göre kamu alımlarının karşılanmasında ve finansmanında bütçe modeli uygulanmaktadır. Bu modele göre kamu idaresinin ihtiyaçları; kalkınma planı, yıllık plan ve programda yer alan ilke ve kurallara uygun olarak idarelerin yıllık bütçelerine konulan ve kamu alımlarına tahsis edilen ödeneklerle karşılanmaktadır. Özetle, kamu alımlarının finansmanı kamu idaresi bütçesinden yapılmaktadır.

Kamu alımlarının GSYH’ ya oranı ve merkezi bütçe içindeki büyüklüğüne bakıldığında her birim kamu kaynağının kamu idaresince etkin ve verimli kullanılması ve kaynak israfına meydan verilmemesi hususu önem arz eden bir konu olarak kendini göstermektedir. Buradan hareketle kamu idarelerinin, kaynakların etkin ve verimli

kullanımına dikkat etmeleri ve kamu alımlarına ayrılan kaynakların atıl kalmaması için gereken önlemleri almaları gereklidir.

Bu çerçevede kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılması, atıl kaynak miktarının en aza indirilmesi ve kamu alımlarının bütçe yükünün azaltılmasına katkı sağlamak amacıyla bu çalışma yapılmıştır. Ancak, burada mal alımı ile hizmet alımı konuları incelenmemiş, sadece kamu idarelerinin yapım işi alımları çalışma konusu yapılmıştır.

Kamu kurum ve kuruluşlarının yapım işi alımlarında ihtiyaç duyulan kaynak miktarını gösteren temel gösterge yaklaşık maliyettir. Yaklaşık maliyet yapım işi alımın üst sınırını belirleyen gösterge niteliğindedir. İdareler ihtiyaç duydukları yapım işi alımlarını bu sınıra kadar bir bedel ile karşılayabilmektedirler. Bu sınırın aşılması bazı sorumlulukları beraberinde getirmektedir. Yapım işi alımlarda kamu idareleri yaklaşık maliyet tespitinde genellikle bazı kamu kurum ve kuruluşları tarafından belirlenen ve yıllık olarak kamuoyuna ilan edilen kamu birim fiyat ve rayiçleri kullanmaktadırlar. Yaklaşık maliyetin anılan usule göre tespit edilmesinin kamu idarelerini kaynak kullanımında etkinlikten ve verimlilikten uzaklaştırdığı, alım için tahsis edilen kaynakların atıl kalmasına yol açtığı ve kamu idaresinin bütçe yükünü fazlalaştırdığı bu çalışma ile ortaya konulmuş ve söz konusu olumsuzlukların giderilmesine yönelik öneriler geliştirilmiştir.

### **Çalışmanın Konusu**

Çalışmanın konusu “Kamu Finansmanında Yapı Yaklaşık Maliyetlerine İlişkin Birim Fiyatların Rolü ve Önemi” dir. Çalışma ile kamu kurum ve kuruluşlarının yapım işi alımlarına ilişkin uygulanan yaklaşık maliyetin belirlenme usulünün bu alımlara ayrılan kaynakların etkin ve verimli kullanımı üzerindeki etkisi incelenmiştir.

Bu çerçevede çalışmanın konusunu, kamu kurum ve kuruluşları tarafından belirlenen yapım işi kamu birim fiyatları kullanılmak suretiyle idareler tarafından tespit edilen yaklaşık maliyetin ihalede oluşan sözleşme fiyatına etkisi ve dolayısıyla kamu bütçesine yükünün ortaya konulması, yaklaşık maliyetin farklı yöntemler kullanılarak tespit edilmesi durumunda bu yükün azaltılabilme olasılığı ve yapım ihalelerinin kamu



kaynaklarından aldığı payın etkin kullanımını sağlamak için yapılabilecek hususların neler olduğu oluşturmaktadır.

### **Çalışmanın Amacı**

Yapım işi kamu alımlarında idarenin kullanabileceği kamu kaynağının üst sınırını yaklaşık maliyet belirlemektedir. İdareler bu sınıra dikkat ederek yapım işi ihtiyaçlarını karşılamaktadırlar. Yaklaşık maliyet ihaleye iştirak eden istekliler açısından da önemlidir. İstekliler ihaleye verecekleri teklif bedelini yapılacak işin maliyetini tahmin ederek belirlemektedir. İşin maliyetinin tahmin edilebilirliğine göre istekli teklif bedeli değişebilmektedir.

Kamu kurumları yapım ihalelerine ait yaklaşık maliyeti genellikle kamu kurum ve kuruluşlarının belirleyerek yayımladıkları birim fiyat ve rayiçleri kullanarak tespit etmektedir. Yaklaşık maliyetin genellikle bu yöntemle hesap edildiğini ihaleye iştirak eden istekliler de bilmektedir. Ancak, yapım ihalelerinde yetkili ve görevli kamu kurum ve kuruluşları tarafından belirlenen birim fiyatlar içinde yer alan kâr ve genel gider oranının % 25 gibi yüksek bir orana tekabül etmesi yaklaşık maliyetin yüksek belirlendiğine işaret etmektedir. Bu sonuç ise yapım ihalelerinde kamu idarelerince belirlenen yüksek kâr oranlı birim fiyatların yaklaşık maliyet tespitinde kullanıldığını tahmin eden ve buna göre tekliflerini hazırlayarak idareye sunan isteklilerin, ihaleyi kazanmak için bilinçli olarak teklif bedellerini düşük tutmalarına neden olmaktadır. Birim fiyatlardaki mevcut kâr ve genel gider oranı nedeniyle yaklaşık maliyetin yüksek belirlenmesi ve bu nedenle isteklilerin ihaleye teklif ettikleri bedelin düşüklüğü; kamu kaynaklarının etkin kullanılmadığına, atıl kaynak miktarının fazla olduğuna ve kamu idaresinin bütçe yükünün arttığına işaret etmektedir.

Buradan hareketle, kamu idarelerince, yetkili ve görevli kamu kurum ve kuruluşları tarafından belirlenen ve önceden kamuoyuna ilan edilen yapım işi birim fiyat ve rayiçler kullanılarak tespit edilen yaklaşık maliyetin; yapım işi ihalede oluşan sözleşme bedeline, kamu idaresinin bütçe yüküne ve kamu kaynaklarının etkin kullanımına etkisinin araştırılması ve incelenmesi bu çalışmanın temel amacını meydana getirmektedir.

Ayrıca bu çalışma ile kamu idarelerinin yapım işi alımlarının ihale sürecinin seyri, idare bütçesinden yapım işi alımlarına tahsis edilen ödenek miktarı, ihaleye ayrılan kaynağın etkin kullanılıp kullanılmadığı, etkin kaynak kullanımı söz konusu değilse sebeplerinin neler olduğu, ihale sürecinde idare ve istekliler arasındaki davranış biçimleri ve yapım işi kamu alımlarında yaklaşık maliyetin farklı yöntemle belirlenmesi durumunda ihaleyi yapan idarenin bütçesine katkısı, kaynak kullanımında etkinlik derecesinin ne olabileceği gibi hususların açıklığa kavuşturulması da alt amaçlar içinde yer almaktadır.

### **Çalışmanın Önemi**

İhtiyaç duyulan bazı kamu hizmetlerinin kaynak yetersizliği nedeniyle karşılanamaması her birim kaynağın etkin kullanımının çok önemli olduğunu göstermektedir. Kamu alımlarının ekonomik büyüklüğü her geçen yıl artmakta ve uygulayıcılar için politika aracı olarak kullanılmaktadır. Bu nedenle kamu alımlarına ayrılan kaynakların etkin ve verimli kullanımı bu alımların maliyetinin kamu finansmanına pozitif katkı sağlayacak yöntemlerle belirlenmesine bağlı olmaktadır.

Bu bağlamda yapım işi kamu alımlarında etkin ve en az kamu kaynağı kullanımı için en uygun sözleşme fiyatına ulaşılması temel etkidir. Yapım işi alımlarda en uygun sözleşme bedeline ulaşılması ise kamu idarelerinin en uygun yaklaşık maliyeti belirlemelerine bağlıdır. Kamu idareleri yapım ihalelerinin yaklaşık maliyetini yüksek kâr ve genel gider oranı içeren kamu birim fiyatlarını kullanarak belirledikleri için yapım ihalelerine ayrılan kaynak kullanımında etkinlikten uzaklaşmakta ve idare bütçesine yük oluşturulmaktadır.

Bu nedenle, yapım işi alımlarda idarelerin yaklaşık maliyet tespitinde kamu birim fiyatlarını kullanma yerine farklı metotlarla yaklaşık maliyet belirlemelerinin en uygun sözleşme bedelinin belirlenmesinde, kamu alımlarına ayrılan kaynaklarının etkin kullanımında ve dolayısıyla yaklaşık maliyet tespitinde kullanılacak farklı bir yöntemin kamu finansmanına yapacağı pozitif etki hususunda bu çalışmanın önemli katkılar sağlayacağı değerlendirilmektedir.

### **Çalışmanın Sınırları ve Kısıtları**

Kamu kurum ve kuruluşları yıl içerisinde ihtiyaç duydukları alımlarını mal, hizmet ve yapım işi olmak üzere üç kategoride yapmaktadır. Bu çalışma kapsamına anılan üç kategoriden sadece yapım işi kamu alımları alınmıştır. Bu nedenle, mal ve hizmet alımlarında yaklaşık maliyetin tespiti ve bu tespit için kullanılan fiyatların ne olduğu, ne tür usullerle belirlendiği konuları çalışma dışında tutulmuştur.

Bilimsel çalışmalarda genellikle ihaleye katılan istekli sayısının sözleşme fiyatı üzerindeki etkisinin incelenmesi, ancak, yapım işine ait yaklaşık maliyetin belirlenme metodu ve bu metodun sözleşme bedeline etkisi konusunda herhangi bir çalışma yapılmamış olması bu çalışmanın karşılaştığı güçlüklerden birisi olmuştur.

Çalışmada karşılaşılan bir diğer güçlük ise 2009-2013 yıllarında yapılan toplam yapım işi ihalelerine ilişkin verilere ulaşamamasıdır. Bu güçlüğü rağmen anılan yıllarda Kamu İhale Kurumu'na yapılan itiraz ve şikayet dosyaları üzerinde yapılan titiz bir çalışma ile oluşturulan veri seti analize tabi tutulmuş ve elde edilen bulgular üzerinden değerlendirme yapılmıştır.

### **Çalışmanın Yöntemi**

Çalışmada, kamu alımları konusunda geniş bir literatür taraması yapılmış, konu hakkında yazılmış ve konunun tekniği ile ilgili çalışmalar incelenmiş, kamu idarelerinin kendine özgü şartları da dikkate alınarak yapım işlerinde yaklaşık maliyetin belirlenmesinde hangi birim fiyat ve rayıçların tercih edildiği araştırılmıştır.

Bu bağlamda yapım işi kamu alımlarında yaklaşık maliyetin tespitinde kullanılan birim fiyatları görmek, yaklaşık maliyet belirleme yönteminin sözleşme bedeli/ yaklaşık maliyet oranında bir değişikliğe sebep olup olmadığını anlamak, kamu idarelerinin kullandıkları mevcut yaklaşık maliyet belirleme yönteminin idare bütçesine olan yükünü ortaya koymak ve yaklaşık maliyet tespitinde mevcut yöntemden vazgeçilmesinin idarenin bütçe yükü üzerindeki etkisini görmek için aşağıda sıralanan hipotezler oluşturulmuş ve 2009-2013 yıllarında Kamu İhale Kurumu'na yapılan

itirazen şikayet dosyaları üzerinden oluşturulan bir veri seti istatistiki analize tabi tutulmuştur. Veri setinde yer alan değişkenler arasındaki ilişki SPSS paket programı kullanılarak ortaya konulmuş ve anılan hipotezler test edilmiştir.

**H<sub>0</sub>:** Yapım işi kamu alımlarının yaklaşık maliyet tespitinde yetkili kamu idareleri tarafından belirlenen birim fiyatlar kullanılmamaktadır.

**H<sub>1</sub>:** Yapım işi kamu alımlarının yaklaşık maliyet tespitinde yetkili kamu idareleri tarafından belirlenen birim fiyatlar kullanılmaktadır.

**H<sub>0</sub>:** Yaklaşık maliyet belirleme yöntemi Sözleşme Bedeli/Yaklaşık Maliyet oranında bir değişikliğe sebep olmaz.

**H<sub>1</sub>:** Yaklaşık maliyet belirleme yöntemi Sözleşme Bedeli/Yaklaşık Maliyet oranında bir değişikliğe sebep olur.

**H<sub>0</sub>:** Yaklaşık maliyet tespitinde mevcut usulden vazgeçilmesi yapım işi kamu alımı ihalelerinin idare bütçesine yükünü azaltmaz.

**H<sub>1</sub>:** Yaklaşık maliyet tespitinde mevcut usulden vazgeçilmesi yapım işi kamu alımı ihalelerinin idare bütçesine yükünü azaltır.

Birinci hipotez veri setinde yer alan verilerin değerlendirilmesi ve analizi ile test edilmiştir. İkinci hipotezin testi için çalışmada 50'den daha az tercih edilen yaklaşık maliyet belirleme usulü analiz dışında bırakılmış ve Sözleşme Fiyatı/Yaklaşık Maliyet oranının, analizde incelenen beş farklı yaklaşım ile yaklaşık maliyetin belirlenmesine bağlı olarak farklılık gösterip göstermediği ANOVA testi ile incelenmiştir. Ayrıca, en avantajlı teklifi etkileyen değişkenlerin neler olduğunu görmek için regresyon analizi yapılmıştır. Üçüncü hipotez, sözleşme bedeli gibi alternatif yaklaşık maliyet belirleme usullerinin tercih edilmesi durumunda kamu alımına ayrılan bütçe ödeneklerindeki olası azalma miktarı ile test edilmiştir.

Veri setinin analizi ile elde edilen bulgulardan hareketle aşağıda sıralanan sorulara cevap aranmıştır;

- Yapım işi ihale sürecinde yaklaşık maliyetin rolü nedir?
- Kamu idareleri yapım ihalelerinde yaklaşık maliyeti nasıl tespit etmektedir?
- Bir ihalede yaklaşık maliyetin gerçekçi ve tutarlı hesaplanmasının önemi nedir?
- Yaklaşık maliyetin belirlenmesinde mevcut kamu birim fiyatlarının ihalede oluşan sözleşme fiyatına, kaynak kullanımına ve bütçe yüküne etkisi var mıdır?
- Yaklaşık maliyet tespitinde idareler farklı yöntemler kullanabilir mi?
- Yaklaşık maliyet tespitinde farklı yöntemlerin kaynak kullanımına etkisi nedir?
- Yaklaşık maliyet ile sözleşme fiyatı arasında nasıl bir ilişki vardır?
- Yaklaşık maliyetin farklı yöntemle tespitinin sözleşme fiyatına, kaynak kullanımına ve bütçeye etkisi olabilir mi?

Çalışma üç bölüme ayrılmıştır. Birinci ve ikinci bölümde çalışma konusunun teorik incelemesi yapılmıştır. Üçüncü bölümde ise itirazın şikayet dosyalarının detaylı incelemesi neticesinde oluşturulan veri setinin istatistiksel analizi yapılmış ve bulgular değerlendirilerek politika önerileri geliştirilmiştir.

Çalışmanın ilk bölümünde kamu alımlarının ekonomi içindeki yeri ve önemi ortaya konulmuştur. Kamu alımları sahip oldukları ekonomik büyüklükleri nedeniyle ekonomi politikalarının belirlenmesinde ve yürütülmesinde temel araçlar arasındaki önemli yerini her zaman korumuştur. Bu bağlamda ekonomik, mali, sosyal ve çevre politikalarının oluşturulmasında ve geliştirilmesinde dikkate alınan önemli politika araçları arasında yer almıştır.

Ülke ekonomisinde politikaların belirlenmesinde önemli fonksiyona sahip söz konusu alımların önceden belirlenmiş ilke ve usullere göre gerçekleştirilmesi gerektiği açıktır. Bu çerçevede cumhuriyet öncesinden günümüze değişen şartlara göre gerekli kanuni düzenlemeler yapılmıştır. En son Avrupa Birliği ve Dünya Bankası kamu alımları direktiflerine paralel ilke ve usuller içerecek şekilde 4734 sayılı ve 4735 sayılı Kanunlar yasalaşarak yürürlüğe girmiştir.

Kamu kurumları 4734 sayılı Kamu İhale Kanununda yer alan ilke ve usullere uyarak kamu alımlarını belli kurallar altında gerçekleştirmektedir. Anılan Kanun' un kapsamı

çok geniş tutulmuş ve kamu kaynağı kullanan, kamu görevi yapan ve kamunun denetimi altında bulunan tüm kurumlar alımlarında bu Kanun' a tabi kılınmıştır. Söz konusu kapsam genişliği bu çalışmanın önemini bir kat daha artırmaktadır.

Çalışmanın ilk bölümünde Kanun kapsamında yer alan idarelerin alımlarını gerçekleştirirken dikkat etmeleri gereken temel ilkelere değinilmiş, idarelerin ve ihalelere katılan isteklilerin yükümlülükleri ve sorumlulukları açıklanmıştır. Ayrıca, bu bölümde kamu alımlarında denetim mekanizmasının nasıl sağlanacağı hususu da özetlenmiştir.

Çalışmanın ikinci bölümünde yapım işi kamu alım ihalelerinde ihale sürecinin nasıl gerçekleştirilip sonuçlandırıldığı açıklanmıştır. İkinci bölüm kamu alım ihtiyacının belirlenmesi ile başlayıp idare ve yüklenici arasında sözleşmenin imzalanması süreci ile son bulmuştur.

İkinci bölümde açıklandığı gibi yapım işi kamu alımı ihalesi ihtiyacın belirlenmesi ile başlar. İdareler ihtiyaçlarını beş yıllık kalkınma planları, yıllık program ve planlara uygun olarak belirlemek durumundadır. Plana ve programa aykırı ihtiyaçlar için ihaleye çıkılmaz. İdarece tespit edilen ihtiyacın giderilebilmesi için idare bütçesinde yeterli ödeneye sahip olunması gerekir. Ödenegi bulunmayan işler için ihaleye çıkılması söz konusu değildir. İhtiyaç belirlendikten sonra devam eden ihale sürecinde açık ihale, belli istekliler arasında ihale ve pazarlık usulünden birisi Kanun' da yer alan kriterlere göre idarece tercih edilir ve ihale dokümanı ve dosyası hazırlanır. İhale dokümanı arasında idari şartname ve teknik şartname, sözleşme tasarısı v.b. yer almaktadır. İhale dokümanı hazırlandıktan sonra ihale konusu işe ilişkin yaklaşık maliyet hesap cetveli, idari ve teknik şartnameler, sözleşme tasarısı ve diğer doküman, Kurum tarafından hazırlanmış ve yayımlanmış standart belgelere uygun şekilde hazırlanarak ihale onay belgesine eklenir ve bu belge ihale yetkilisinin onayına sunulur. İhale onayı sonrasında ihale kamuoyuna duyurulur ve ihale komisyonu kurulur. İhale ilanı ile ihaleye katılacak istekliler tekliflerini hazırlayıp idareye sunarlar. İhale saatinde başlayan ihale neticesinde ihale komisyonu en uygun fiyat veren istekli üzerinde ihaleyi bırakır ve

ihale kararı ihale yetkilisinin onayı ile kesinlik kazanır. İhale kararı kazanana tebliğ edilerek idare ile kazanan arasında sözleşme imzalanmasıyla ihale süreci sona erer.

Çalışmanın ikinci bölümünde açıklanan ve ihale sürecinin en önemli aşamalarından olan yaklaşık maliyetin tespiti hususu üçüncü bölümde ayrıntılı şekilde ele alınmıştır. Çalışmanın üçüncü bölümünde yapım ihaleleri yaklaşık maliyet tespitinde kullanılan kamu birim fiyatlarının sözleşme fiyatına, kaynak kullanımına ve idarenin bütçe yüküne etkisi incelenmiştir. Anılan bölümde önce yapım ihalelerinde yaklaşık maliyet belirleme yöntemi, yapım ihalelerinde fiyat oluşumunu belirleyen faktörler, yaklaşık maliyete göre yönetilen süreçler ve yapım ihalelerinde yaklaşık maliyetin tespitinde izlenecek yol açıklanmıştır. Sonra yapım ihalelerinde mevcut yaklaşık maliyet belirleme yönteminin sözleşme fiyatına, kaynak kullanımına ve bütçe yüküne etkisi oluşturulan veri setinin istatistiki analizi ile ortaya konmuş ve bulgular yorumlanarak politika önerileri geliştirilmiştir.

Üçüncü bölümde yapım işi alım ihalesinde yaklaşık maliyet tespit yönteminin sözleşme fiyatının oluşumundaki rolü, kaynakların etkin kullanımına ve idare bütçesine etkisi, yaklaşık maliyetin farklı yöntemlerle tespit olasılığı veri setinin istatistiki analizi ile incelenmiş ve bulguların sonucuna göre geliştirilen önerilerin kamu finansmanına katkısı ortaya konulmaya çalışılmıştır.

## **BÖLÜM 1: KAMU ALIMLARINDA İHALE SİSTEMİ**

Ülkemizde ve dünyada kamu alımlarının karşılanmasında çeşitli finansman modelleri kullanılmaktadır. Bu modellerden en yaygın ve geleneksel olanı Devlet bütçesinde ayrılan kaynaklar ile kamu alımlarına ilişkin ihtiyaçların giderilmesidir. Bu bağlamda Türkiye’de kamu alımlarında uygulanan sistem bu bölümde açıklanmıştır.

### **1.1.Kamu İhalelerinin Tanımı, Yöntemi, Büyüklüğü ve Politika Aracı Özelliği**

Kamusal ihtiyaçların giderilmesi için Devletin bir takım hizmetlerden yararlanması ve bir kısım malları kullanması gerekir (Uluatam, 2009:201). Kamu idareleri yükledikleri görevleri yapabilmek ve kendilerinden beklenen hizmetleri sunabilmek için mal, hizmet ve yapım işi alanlarında bazı harcamalar yaparlar. Bu bağlamda kamu alımlarının konusunu mal ve hizmet alımı ile yapım işi alımlar oluşturmaktadır (Yıldız, 2009:1).

Kamu alımlarında başvurulan finansman modeli genellikle ihale sistemidir. Acartürk ve diğerleri (2012:28) Devlet finansmanı ve özelleştirme yanında Yap-Devret, Yap-Kirala-İşlet-Devret, Yap-Devret-İşlet, Yap-İşlet-Devret ve Yap-Sahiplen-İşlet gibi modellerden oluşan kamu özel ortaklığı modellerini de kamu giderlerinde finansman modelleri olarak belirtmişlerdir. Kamu özel ortaklığı finansman modeli, klasik kamusal yatırım modellerinden ayrılan ve kamu hizmetlerine yeni bir bakış açısı sunabilecek olan bir uygulamadır (Boz, 2013:325). Kamu kurumlarının mal, hizmet ve yapım işi alımlarını gerçekleştirebilmek için başvurdukları finansman modellerinden en önemlisi ve kapsamlı olanı Devlet bütçesinde yer alan ödeneklerle karşılanan kamu alımlarında ihale sistemidir.

#### **1.1.1.Kamu İhalelerinin Genel Tanımı**

Liberal devlet anlayışının terk edilerek sosyal devlet anlayışına geçilmesiyle birlikte devletin ekonomik ve sosyal yaşama müdahale etmesiyle birlikte kamu hizmeti alanı genişlemiş ve kamu ihtiyaçları artmıştır (Yılmaz, 2007:35). Kamunun artan ihtiyaçlarının büyük bir kısmı kamu kaynakları ile finanse edilen (Şahiner, 2012:7) kamu ihaleleri ile karşılanmaktadır.



Piyasa değerleme yöntemi (Bilir, 2004:10) olarak ta ifade edilen kamu ihaleleri iki yönlüdür. Bir yönü ile ihale neticesinde kamunun gelir elde etmesi, diğer yönü ile yapılan ihale için kamu kaynağının kullanılması, yani harcanmasıdır. Kısaca ihale kavramı kamuya gelir getirici faaliyetler ile kamunun harcama yapmasını gerektiren faaliyetlerini ifade etmektedir. Kamu ihalesi adı altında kamuya gelir getiren faaliyetler 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu, kamu kaynağının kullanımını gerektiren alımlar ve faaliyetler ise 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu<sup>1</sup> hükümleri çerçevesinde yürütölmektedir.

Bu bağlamda ihale; kamu alımlarını içinde barındıran bir kavramdır. Ülkemizde kamu alımları kamu ihaleleri adı altında ifade edilmektedir. Ancak, 4734 sayılı Kanun kapsamında yer alan mal ve hizmet alımı ile yapım işi alımından teşekköl eden kamu alımlarından sadece yapım işi alımları çalışma kapsamında yer aldığı için “ihale” kavramı yapım işi alımları ile eş anlamlı olarak kullanılmıştır.

İhale, kamu kurum ve kuruluşlarının bir takım işlevlerini yerine getirmek amacıyla yaptıracığı işleri kimin yapacağına karar vermesini sağlayan bir muhatap belirleme türüdür (Altıparmak, 2012:34). Kamu alımları bakımından ihale kavramı; mal veya hizmet alımının ya da yapım işinin bir çok istekli arasından en uygun şartlarla kabul edene verilmesi, ihale etmek ise; “bir işi en uygun görölene bırakma” anlamına gelmektedir (Arslan, 2010:9). Kanun’un 4’ üncü maddesinde ise ihale; “Bu Kanunda yazılı usul ve şartlarla mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin istekliler arasından seçilecek birisi üzerine bırakıldığı gösteren ve ihale yetkilisinin onayını müteakip sözleşmenin imzalanması ile tamamlanan işlemler” şeklinde tanımlanmıştır. Bu tanımlamalardan hareketle ihale; ihtiyacın karşılanması için idare tarafından yürütölen ve sözleşmenin imzalanması ile son bulan bir süreçtir.

Bu süreçte idarenin ihaleye çıkması hukuki manada bir “icaba davet”, ihaleye katılanların tekliflerini sunmaları “icap”, ihalenin bu tekliflerden en uygun olanına verilmesi ise “kabul” olarak değerlendirilmektedir (Kutlu, 1997:76). Bu bakımdan ihale özünde bir karar alma yöntemidir. Doğrudan doğruya satın almak yerine ihale yolunun

---

<sup>1</sup> Kanun

tercih edilmesindeki en önemli amaç satıcılar arasındaki rekabet sayesinde en uygun bedelin bulunması (Sayın, 2008:3) ve kamu kaynaklarının kullanımında ülke girişimcilerine fırsat eşitliğinin sağlanmasıdır.

### **1.1.2.Kamu Alımlarında İhale Yöntemi**

İhale yöntemi, ihaleye konu mal alımı, hizmet alımı ve yapım işi alımın, alıcılar (idare) ile satıcılar (istekliler) arasında fiyat rekabetine göre yapıldığı bir sistemi ifade etmektedir. Bu anlamda ihaleler en önemli fiyatlama modeli ve dağıtım mekanizmalarından birisi olarak kabul edilmektedir (Bilir, 2004:10).

Tüm ülkelerde olduğu gibi ülkemizde de ihale yöntemi şeffaflık, etkinlik, rekabet gibi temel ihale ilkeleri açısından ön plana çıkmaktadır. İhale yönteminin Türkiye’de kullanıldığı başlıca alanlar şunlardır (Bilir, 2004:11);

- Kamu alımı ihaleleri: Kamu idarelerinin mal, hizmet ve yapım işlerine ilişkin kamu kaynağı kullandıkları ihalelerdir.
- Kamu satım ihaleleri: Kamu mallarının satımı, kiraya verilmesi, Hazine ihaleleri, elektrik ihaleleri, frekans ihaleleri, özelleştirme uygulamaları ve münhasır hakların (imtiyaz) devri gibi gelir getirici ihalelerdir.

İhale yönteminin özel sektörde kullanıldığı alanlar ise; yapım işleri, finansal enstrümanlar, antikalar, gayrimenkul, mücevherat, balık, çiçek, kullanılmış araba, kitap vb. alanlardır.

Görüldüğü gibi ihale, hem satış hem de alıma ilişkin işlemler için kullanılmaktadır. Ülkemizde kamu ihale uygulamalarında rekabetin sağlanması, gelir elde etmeye yönelik ihalelerde 2886 sayılı Kanun, kamu kaynağının kullanımını gerektiren ihalelerde ise 4734 sayılı Kanun kapsamında yer almaktadır. Rekabetin korunması ise 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun kapsamına girmektedir (2004, s:12).

İyi tasarlanmış bir ihale sistemi kamu kaynaklarının etkin dağıtımına hizmet eder. İhale yönteminin ihaleye katılan isteklilerin daha dürüst ve şeffaf olmalarını sağlayarak vergi ödeyenler açısından fayda elde edilmesini sağladığı söylenebilir (Bilir, 2004:16).

Buradan hareketle seçilecek ihale yönteminin olası avantajları aşağıda sıralanmıştır:

- Kamu alımlarında sürecin şeffaf, etkin ve rekabetçi olmasını sağlar,
- Kaynak dağılımında etkinliğin sağlanmasına hizmet eder,
- İhale sürecine ilişkin düzenlemelerle piyasaya girişler kolaylaştırılabilir,
- Bazı sosyal amaçların elde edilmesinde etkin bir yöntemdir.

### **1.1.3.Kamu Alımlarının Büyüklüğü**

Günümüz dünyasında kamu alımları ulusal ve küresel pazarın önemli bir parçasıdır (Büber, 2008:1). Ayrıca bu alımlar dinamik ve yeniliğe sürekli açık bir alandır. Kamu alımlarında sağlanacak etkinlik ve verimlilik ülke kalkınması açısından son derece hayati önem taşımaktadır. Kamu ihalelerinin ülke ekonomisi içerisindeki yeri ve önemi kamu alımlarına ilişkin rakamlara bakılarak tespit edilebilir. Aşağıdaki tablo yıllar itibariyle toplam kamu alımlarını göstermektedir. Tabloda yer alan tutarlar; 4734 sayılı Kanun'da belirtilen ihale usullerine göre yapılan ihaleleri, anılan Kanun'un istisnası kapsamında yapılan ihaleleri, Kanun kapsamı dışında olan kuruluşların yaptıkları ihaleleri ve ihale usulü olmayan ve idarelerin hizmetlerini yürütmelerinde kolaylık sağlamaya yönelik olarak ihtiyaçların karşılanmasında başvurulan doğrudan temin yöntemine göre yapılan alımları kapsamaktadır. Sözleşmelerin yürütülmesi aşamasındaki uygulamaları, iş artışı ve fiyat artışı da göz önünde bulundurulduğunda bu tutar daha da artmaktadır (Büber, 2008:256).

Bu değerlere kamu mallarının satışı ve özelleştirme ihaleleri de dahil edildiğinde ortaya çıkacak rakamın büyüklüğü ihale piyasalarının ekonomi açısından ne kadar önemli olduğunun bir göstergesidir (Bilir, 2004:8). Ancak, bu son grup idarelerin kamu kaynağı kullanmasını gerektirmediğinden çalışma dışında tutulmuştur.

Kamu kurumlarının ekonomi içindeki büyüklüğünü ölçmek için kullanılan yöntemlerin en önemlisi Kamu harcamaları/GSYH yöntemidir (Kalenderoğlu, 2012:30). Bu yöntemle kamu harcamaları GSYH' ya oranlanarak milli ekonomi içinde kamu harcamalarına ayrılan payın görülmesi mümkün olmaktadır (Türk, 2009:63). Aynı oranlamanın kullanımıyla kamu alımlarının yıllar itibariyle GSYH içindeki payı ve dolayısıyla ekonomi içindeki büyüklüğü Tablo 1 de gösterilmiştir:

**Tablo 1**

**Toplam Kamu Alımları Ve GSYH İçindeki Payı (Bin Türk Lirası)**

<b>Yıllar</b>	<b>GSYH</b>	<b>Toplam Kamu Alımları</b>	<b>(% )</b>
2009	952.558.579	66.224.836	6.9
2010	1.098.799.348	69.510.284	6.3
2011	1.297.713.210	91.771.406	7.1
2012	1.416.798.489	94.398.722	6.7
2013	1.561.510.015	105.504.100	6.8

**Kaynak: Kamu İhale Kurumu Kamu Alımları İzleme Raporu ,  
TÜİK, Harcama Yöntemi ile GSYH (Cari fiyatlarla)**

2013 yılında yapılan ve Tablo 1 de gösterilen toplam kamu alımı tutarı olan 105.504.100.000 TL' sının 53.082.361.000 TL' sı 4734 sayılı Kanun kapsamında yer alan kamu idarelerinin yapım işleri (Kanun kapsamındaki toplam kamu alımlarının % 59,48'i), 357.942.000 TL doğrudan temin yöntemi ile yapılan yapım işleri (doğrudan teminle yapılan alımların % 5,56'sı) ve 833.647.000 TL ise istisnalar kapsamında yapılan yapım işleri (istisna kapsamındaki alımların % 9,05'i) ihalelerini oluşturmaktadır<sup>2</sup>.

Tablo 1 deki oranlar kamu alımlarının ekonomi içindeki önemine ve buradan hareketle politika aracı olarak farklı sosyal amaçlar için kullanılabilmesine işaret etmektedir.

<sup>2</sup> Kamu İhale Kurumu 2013 Kamu Alımları İzleme Raporu

#### **1.1.4.Kamu Alımlarının Politika Aracı Olma Özelliği**

Kamu alımları bazı sosyal amaçlara ulaşabilmek için ülkeler tarafından kullanılan temel politika araçları arasında yer almaktadır. 1980'li yıllardan itibaren neo-liberal ekonomi politika tercihlerinin bir yansıması olarak Devlet eliyle yürütölen hizmetler ile üretilen malların özel sektörden temin edilmesi yoluna gidilmesi çerçevesinde kamu alımlarının önemi giderek artmıştır.

Kamu alımları yurdumuzda ekonominin itici gücü olma özelliğini sürdürmektedir. Kamu alımları ile sektörel alımlar (su, enerji, ulaşım ve posta hizmetleri) ülkemizde gelecek yıllarda erişilmesi arzu edilen hedeflerin gerçekleştirilmesi için belirlenmiş araçlardan biridir (Akyazı, 2012:83).

Kamu alımlarının rakamsal büyüklüğü dikkate alındığında, sürdürülebilir kalkınmanın sağlanması için politika aracı olarak kullanılabilmesi anlaşılmaktadır. Bu süreçte Devletin, piyasadan alış veriş yapan bir müşteri olarak ve aynı zamanda bu durumdan kaynaklanan gücü sayesinde piyasanın belirlenen amaçlar doğrultusunda düzenlenmesinden de sorumlu bir aktör olarak çift yönlü rol oynayabileceği değerlendirilmektedir.

##### **1.1.4.1.Kamu Alımlarının Ekonomi ve Fiyatlandırma Politikası Boyutu**

Ekonomik hayattaki değişimin büyük bir kısmı kamu ihaleleri aracılığı ile gerçekleştirilmektedir. İktisadi faaliyetin önemli bir kısmını oluşturan kamu alımlarının makro ekonomi üzerinde önemli etkileri bulunmaktadır (Emek, 2002:2).

Ülkelerin gelişmişlik düzeylerine göre kamu alımlarının toplam talep içindeki payı farklı olabilmektedir. AB ve ABD gibi ülkelerde bu pay uluslararası ticarete konu sektörlerde % 5-10 arasında değişmekte, uluslararası rekabetin ödemeler dengesi üzerinde bir etkisi olmamaktadır (Zengin ve İlbars, 2004:54). Ancak, Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde kamu alımlarının toplam talep içinde önemli bir yeri olduğundan dolayı ödemeler dengesi üzerindeki etkisi de büyüktür. Bu nedenle de kamu alımlarının sosyo-ekonomik amaçlarının toplum üzerindeki etkisi de artmaktadır.

Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerin kalkınma, finansman ve ticari ihtiyaçlarını dikkate almadan kamu alımlarını dışa açması ithalatı artıracığından ödemeler dengesini olumsuz etkileyebileceği, bu bağlamda uluslararası rezervleri azaltabileceği ve ulusal sanayileşmeyi de olumsuz etkileyebileceği göz ardı edilmemelidir (Zengin ve İlbars, 2004:55).

Piyasa ekonomilerinde işlerliğin sağlanması ve korunması için uygulanan ekonomik politikanın temel ve merkezi unsuru rekabettir. Başka bir deyişle rekabet, ancak piyasa ekonomisi ile bir varlığa sahiptir ve piyasa ekonomisinin işlerliği sağlıklı bir rekabet ortamının mevcudiyetine bağlıdır. Rekabet, firmaları verimli olmaya, kaliteli ve düşük bedelle daha fazla ürün ve hizmet sunmaya yönelten çok önemli bir süreçtir<sup>3</sup>. Kamu alımlarında rekabeti bozan kartel (işbirliği) anlaşmalarının varlığı halinde Devlete pahalı mal ve hizmet sunulması, kaynak dağılımında etkinliğin bozulması, kamu açıklarının artması ve vatandaşın ödediği vergilerin karşılığını alamaması söz konusu olacaktır (Emek, 2002:35).

İhale, kaynakların dağıtımının ve fiyatların piyasa katılımcılarının teklifleri ile belirlendiği açık kuralları olan bir piyasa mekanizmasıdır. İhaleler ürünlerin sabit bir fiyat veya standart bir değer olmaksızın satılmasını sağlar. Fiyat, belirli bir tarihteki arz ve talebe bağlıdır ve muhtemelen piyasada gelecekte olması beklenen gelişmelerden etkilenmektedir. Satıcı açısından bir ihalenin temel amacı, potansiyel alıcılar arasından en fazla değer verene mümkün olduğunca yakın olan bir fiyat elde etmektir. Satıcının değeri bilmesi halinde ihaleye çıkma gereği de olmayacaktır. Bu durumda satıcı, ürünlere en fazla değer veren potansiyel alıcıya, aynı (veya bu değer çok az altında) fiyattan teklif edebilir. Ancak, genelde değerlendirmeler belirsizdir ve ihaleler, fiyat için gerekli bir açığa çıkarma mekanizmasıdır.

İhaleler, devletlerin gerek harcama, gerekse gelir getirici faaliyetlerinde fiyatlandırma mekanizması olarak çoğunlukla tercih ettikleri bir yöntem haline gelmiştir (Arslan, 2010:2). Böyle bir yöntemdeki ihale sistemi, ihaleye konu olan mal ve hizmetlerin tahsisinin alıcılar veya satıcılar arasındaki fiyat rekabetine göre yapıldığı bir modeli,

---

<sup>3</sup> 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun' un genel gerekçesi

sistemi ifade etmektedir (Bilir, 2004:1). Ülkemizde de benimsenen piyasa ekonomisinde arz ve talep arasındaki dinamik denge herhangi bir dış müdahale olmaksızın doğal yollardan oluşmakta ve bu sistemin merkezi yapı taşıını “rekabet” olgusu oluşturmaktadır. Piyasa ekonomisi; ekonominin merkezi bir karar biriminin yönlendirmesine bırakılmadığı, bilakis piyasa dinamiklerine dayalı olarak yönlendirildiği bir ekonomik düzeni ifade etmektedir. Buna göre; ekonomik birimlerin yönlendirilmesi ve koordinasyonu arz ve talep miktarının belirlenmesi, malların fiyatının oluşumu, fiyat, miktar, kalite ve diğer şartlara ilişkin bilginin elde edilmesi gibi temel ekonomik fonksiyonlar piyasalarda gerçekleşmekte ve piyasalar tarafından belirlenmektedir.

Ekonomik açıdan bakıldığında iyi işleyen bir kamu alımları sistemi ülkelere kaynaklarını optimum şekilde kullanma fırsatı sunarken özel sektöre de maliyetleri azaltmak ve yatırım politikalarını gözden geçirmek suretiyle ulusal ve uluslararası rekabete hazır olmak imkanı vermektedir (Uz, 2005:13). İhale sisteminin etkinlikten uzak olması ise ekonomik kayıplara ve yolsuzluklara neden olmaktadır.

Kalkınma sürecinde önemli bir araç olan (Yülek, 2013:8) ve ekonomiyi doğrudan etkileme kabiliyeti olan kamu alımları ekonomi politikalarının belirlenmesinde önemli yere sahiptir. Piyasada büyük bir mal ve hizmet alıcısı konumunda olan idareler ihaleler yoluyla bölgesel kalkınma, KOBİ’lerin desteklenmesi, AR-GE çalışmalarına ayrılan kaynakların artırılması, teknoloji yoğun üretim tarzı, yatırım politikalarının kâr maximizasyonu için yeniden gözden geçirilmesi, belli sektörlerle yönelik yatırımların desteklenmesi, işsizliğin önlenmesi ya da azaltılması, ödemeler dengesinin korunması, ihracat ve ithalat politikalarının düzeltilmesi gibi amaçlara ulaşmak amacıyla piyasaya yön vermektedir (Uz, 2005:13).

#### **1.1.4.2.Kamu Alımlarının Mali Boyutu**

Kamu harcamalarının büyük bir kısmını oluşturan kamu alımları bütçe ve maliye politikasını ilgilendiren yönere sahiptir. Kamu alımlarının karşılanabilmesi için öncelikle kamu idarelerinin bütçelerinde ödeneklerinin bulunması gerekmektedir. Kamu

alımları başta kalkınma planları, yıllık plan ve programlar olmak üzere bütçeler tarafından disipline edilmektedir (Uz,2005:14).

Ekonomide genişletici etki meydana getiren kamu harcamaları (Pınar, 2012:9) içinde önemli paya sahip olan kamu alımlarının maliye politikası yönünden de önemi büyüktür. Kamu alımlarının azaltılması veya artırılması kamu finansmanında rahatlamaya ya da zorlanmaya neden olabilir. Bu bağlamda kamu borcu miktarında da değişimler olabilir. Kamu yatırımlarına ayrılan kamu kaynağı payının azaltılması kamu harcamalarında tasarruf ve kamu ihalelerinde azalma demektir.

Kamu idaresi, kamu alımları yoluyla piyasaya yön verebileceği gibi vergi gelirlerinin dağılımını da etkileyebilir (Uz, 2005:14). Kamu kurumlarının alımlarını sermaye yoğun ya da emek yoğun sektörlerde veya ülkenin belli bölgelerinde ya da belli başlı hususlarda yoğunlaştırması durumunda vergi gelirlerinin miktarı ve dağılımı da değişebilecektir. Vergi borcu olanların ihaleye katılamamaları da bu bağlamda belirtilebilir.

#### **1.1.4.3.Kamu Alımlarının Cari Açık Boyutu**

Seyidoğlu (2009: 312) bir ülkenin dış ödemeler bilançosunun belirli bir dönem içindeki dış ekonomik ve mali ilişkilerin durumunu göz önüne serdiğini, bu bilançodaki denge ya da dengesizliğin o ülkenin ödeme gücündeki iyileşme veya bozulmaları yansıttığını, dış ödemeler dengesinin uygulanan ekonomik ve mali politikaların bir sonucu olduğunu ve bu çerçevede hükümetlerin ekonomik politika uygulamalarındaki başarılarının bir göstergesi olarak değerlendirilmesi gerektiğini ifade etmiştir.

Dış ödemeler bilançosu, bir ülkede gerçek kişi veya firma gibi yerleşik kişilerin belirli bir dönem boyunca yabancı ülkede yerleşik kişilerle yaptıkları tüm ekonomik işlemlerin sonucunu gösteren sistematik bir kayıt biçiminde tanımlanır. Bu bilanço; cari işlemler hesabı, sermaye hesabı, resmi rezervler hesabı ve net hata ve noksan olmak üzere 4 kalemden oluşur. Cari işlemler dengesi; dış ticaret (ihracat- ithalat dengesi), hizmetler (hizmet alımları-hizmet satımları), yatırım gelirleri (dış yatırım gelirleri-dış yatırım giderleri) ve cari transferler (karşılıksız olarak elde edilen dış gelirler-karşılıksız olarak



yapılan dış giderler) dengelerinin toplamından oluşur. Ülkenin cari işlemlerden elde ettiği gelirler, cari işlemlere yapılan giderlerden daha büyükse bu durum cari fazla (cari işlemler fazlası); daha küçükse cari açık (cari işlemler açığı) olarak nitelenir.

İhracat ve ithalat kalemlerinden oluşan dış ticaret dengesi cari açık ya da fazlanın oluşmasında önemli bir rol oynamaktadır. Dolayısıyla, ülkemizdeki cari açığın önemli bir kısmı, ithalatın ihracattan fazla olması nedeniyle oluşan dış ticaret açığından kaynaklanmaktadır.

Bu bağlamda dış ödemeler bilançosundaki bir açık veya fazlanın milli gelir, gelir dağılımı, istihdam gibi temel ekonomik değişkenler üzerinde geniş kapsamlı etkiler doğurduğu hususundan hareketle cari açığın azaltılmasında önem arz eden politika araçlarından bir tanesi de etkin kaynak kullanımı ile sağlanan kamu alımlarıdır.

Yapım işi ihalelerde kamu alımının üst sınırını gösteren, harcama tutarının miktarını belirleyen ve teklif bedelinin belirlenmesinde temel değişken olan yaklaşık maliyetin gerçekçi birim fiyatlarla tespiti, ekonomide atıl kaynak miktarında azalmaya işaret edeceği için finansman ihtiyacında da rahatlama meydana getirecek ve neticede cari açık üzerinde de olumlu etki oluşturacaktır.

#### **1.1.4.4.Kamu Alımlarının Sosyal Boyutu**

Kamu alımları, ülkenin sosyal politikalarını da destekleyici nitelikte kullanılabilir. Tabiatı gereği kamu alımları, kâr ve fayda maximizasyonunu hedefleyen özel sektörden farklı amaçlara hizmet etmektedir (Zengin ve İlbar, 2004:54). Kamu alımlarının sosyal politika aracı olarak kullanıldığı en önemli alanların başında işsizliğin azaltılmasının olduğu görülmektedir.

2013 yılı Programında<sup>4</sup> kamu yatırımlarının etkinliğinin artırılarak yatırımların öncelikli olarak sosyal kalkınma amaçlı ve üretken faaliyetleri destekleyecek nitelikteki alt yapıya yönlendirileceği ve bu şekilde sektörel ve bölgesel amaçların gerçekleştirilmesinde bir araç olarak kullanılacağı belirtilmiştir.

---

<sup>4</sup> 23 Ekim 2012 tarih ve 28450 mükerrer sayılı Resmi Gazete' de yayımlanmıştır.

#### **1.1.4.5.Kamu Alımlarının Çevre Politikası Boyutu**

Çevreci kamu alımları; kamu kurum ve kuruluşları tarafından özel sektöre ihale edilen mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin üretim sürecinde ve kullanımı sırasında çevrede oluşturduğu olumsuz etkilerinin sürdürülebilir kalkınma hedefine uygun olarak minimum düzeye indirilmesi amacına hizmet eden alımları ifade etmektedir.

Kamu alımları çevrenin korunmasında güçlü bir enstrüman olarak görülmekte ve doğru mal ve hizmetler üzerinde yoğunlaşmak ve diğer politikalarla tamamlayıcı olmak kaydıyla etkin ve verimli bir çevre politikası aracı olabilmektedir (Uz, 2005:21).

Ekonominin her sektörünü ilgilendiren ve ülke ekonomisi içinde önemli bir yeri olan kamu alımlarının çevre politikası aracı olarak kullanılması, üretim ve tüketim süreçlerinin çevreye daha az zararlı hale getirilmesi, sürdürülebilir kalkınma hedeflerine ulaşılabilmesi ve uluslararası yükümlülüklerin yerine getirilmesinde önem arz etmektedir. Ancak, Türkiye’de çevreci kamu alımları bağlamında belirlenmiş bir politika yoktur. Sadece Kanun’da; ilgili mevzuatı gereğince Çevresel Etki Değerlendirme (ÇED) raporu<sup>5</sup> gerekli olan işlerde ihaleye çıkılabilmesi için ÇED olumlu belgesinin alınmış olmasının zorunlu olduğu ancak, doğal afetlere bağlı olarak acilen ihale edilecek yapım işlerinde ÇED raporunun aranmayacağı belirtilmiştir (m:5).

Ekonomide önemli bir yere sahip olan ve ekonomik, mali, sosyal ve çevresel politika aracı olarak kullanılabilen kamu alımlarının tarihi gelişim seyri Cumhuriyet öncesine kadar gitmektedir.

#### **1.2.Kamu Alımlarının Tarihi Gelişim Süreci**

Kamu alımlarının önceden belirlenmiş ilke ve kriterlere göre yürütülmesine duyulan ihtiyaç bu alanda Cumhuriyet öncesine kadar uzanan bazı kanuni düzenlemelerin yapılması sonucunu doğurmuştur.

---

<sup>5</sup> 2872 sayılı Çevre Kanunu ve Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği’nde bu konuyla ilgili ayrıntılı açıklamalar yer almıştır.

### **1.2.1. İlk Dzenlemeler ve Nizamname**

Cumhuriyetin ilanı 6ncesinde kamu ihaleleri ile ilgili ilk dzenleme Osmanlı dneminde 6karılan 1857 tarihli Nizamname ile yapılmıştır. Nizamname ile dağınık bir dzenleme tarzı g6r6nt6s6 veren kamu alımlarının esaslı bir şekilde kanuni dzenlemesi 22 Nisan 1925 tarihli ve 661 sayılı “M6zayede, M6nakasa ve İhalat Kanunu” ile yapılmıştır. Bu kanunla birlikte idarelerce yapılacak her t6rl6 alım, satım, kiraya verme, yapım, onarım, keşif, taşıma ve benzeri işlerin yapılma usul ve esasları h6kme bağlanmıştır (Yılmaz, 2007:61).

### **1.2.2. Artırma, Eksiltme ve İhale Kanunu**

Cumhuriyetin ilanından sonra kamu alımlarının yasal 6er6evesini oluşturmuş olan 22 Nisan 1925 tarih ve 661 sayılı Kanun daha sonra meydana gelen değişikliklere cevap veremez duruma gelince bu yasanın yerine ge6mek 6zere 10 Aralık 1934 tarihinde 2490 sayılı Artırma, Eksiltme ve İhale Kanunu kabul edilmiştir. 2490 sayılı yasanın i6erdiği formaliteler ihtiya6ların zamanında ve etkin bir şekilde karşılanmasını g66leştirdiği i6in idarelerin yapım işleri ve bazı kuruluşlar kapsam dışarısına 6ıkarılmıştır. Ancak, yapılan bu değişiklik te sorunları ortadan kaldıramayınca yeni bir yasa hazırlanması ihtiyacı hasıl olmuş ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu y6r6rl6đe girmiştir.

### **1.2.3. Devlet İhale Kanunu**

Genel b6t6eye dahil dairelerle katma b6t6eli idarelerin, 6zel idare ve belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, m6lkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerine ilişkin esas ve usulleri g6steren temel bir dzenleme niteliğindeki 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu, 08.09.1983 tarihinde kabul edilmiş ve 01.01.1984 tarihinde y6r6rl6đe girmiştir. Bu kanunla birlikte 2490 sayılı Artırma, Eksiltme ve İhale Kanunu tamamen y6r6rl6kten kaldırılmıştır.

2886 sayılı Kanun; “Genel Esaslar”, “İhale İşlemleri”, “İhale Usullerine Tabi Olmayan İşler”, “İhale İşlerinde Yasaklar ve Sorumluluklar”, “6eşitli H6k6mler” ve “Son H6k6mler” olmak 6zere 6 b6l6m ve 96 maddeden oluşmuştur.

Anılan Kanun'un 1'nci maddesinde; genel bütçeye dahil dairelerle katma bütçeli idarelerin, özel idare ve belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerinin bu Kanunda yazılı hükümlere göre yürütüleceği ve sayılan bu daire ve idarelere bağlı döner sermayeli kuruluşlar ile özel kanunlarla veya özel kanunların vermiş olduğu yetkiyle kurulmuş bulunan fonların yukarıda belirtilen işlerinin nasıl yapılacağına Maliye Bakanlığı'nca hazırlanarak Bakanlar Kurulu'nca çıkarılacak yönetmelikte belirtileceği hüküm altına alınmıştır.

Söz konusu Kanun'un 2'nci maddesinde ise; bu Kanun hükümlerine göre yapılacak ihalelerde dikkat edilmesi ve uyulması gereken temel ilkeler arasında, ihtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarla ve zamanında karşılanması, ihalede açıklık ve rekabetin sağlanmasının esas olduğu, başka başka istekliler tarafından karşılanması mutlak olan muhtelif işlerin bir eksiltmede toplanamayacağı, ihale konusunu oluşturan işlerin kısımlara bölünemeyeceği, ihalelerin kesin zaruret olmadıkça işin mahiyetine göre en uygun fiyatla temini mümkün olan mevsimlerde yapılacağı ifade edilmek suretiyle yapılacak ihalelerde açıklık, serbest rekabet, uygun bedel ve isteklilerde belli yetenek aranması ilkelerinin esas olduğu vurgulanmıştır.

Bu Kanun hükümlerine göre yapılacak ihalelerde; kapalı teklif usulü, belli istekliler arasında kapalı teklif usulü, açık teklif usulü, pazarlık usulü ve yarışma usullerinden birisinin işin gereğine göre idare tarafından tespit edileceği, Kanun'un 35'inci maddesinde belirtilmiş, yine Kanun'un 36'ncı maddesinde de ihalelerde "kapalı teklif usulünün" esas olduğu ifade edilmiştir.

2886 sayılı Kanun'un günün değişen ve gelişen ihtiyaçlarına cevap veremediği, uygulamada ortaya çıkan aksaklıkları gidermede yetersiz kaldığı, bütün kamu kurumlarını kapsamadığı (Başaran ve Mat, 2003), AB ve uluslararası ihale uygulamalarına paralellik göstermediği (Koçberber, 2008:1), hususlarından hareketle Türk kamu ihale sisteminde 2002 yılında köklü değişiklikler ortaya konulmuştur. Avrupa Birliği müktesebatı ve uluslararası normlara uyumlu olarak hazırlanmış olan 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu 22

Ocak 2002 tarih ve 24648 sayılı Resmi Gazete' de yayımlanmış ve 01.01.2003 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

Böylece 2886 sayılı Kanun kapsamında sayılan işlerden mal ve hizmet alımı ile yapım işleri 4734 sayılı Kanun kapsamına alınmış, diğerleri ise 2886 sayılı Kanun kapsamında bırakılmıştır. Bu ayırmda kamuya gelir sağlayan işler ile kamu harcaması gerektiren işler ayrımı temel noktayı oluşturmuştur. Kamuya gelir sağlayıcı işler 2886 sayılı Kanun kapsamında bırakılmış, kamu harcamasının yapılmasını gerektiren işler ise 4734 sayılı Kanun kapsamına alınmıştır. Ayrıca, kamu harcamasını gerektiren ihalelere ilişkin sözleşmeler ile ilgili hususlar 4735 sayılı Kanun kapsamına alınmıştır (Baş ve Seyhan, 2008:8) .

#### **1.2.4.Kamu İhale Kanunu ve Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu**

Özel sektörün geliştiği günümüzde kamu alımlarının kamu tarafından özel sektörden teminine ilişkin yol ve yöntemleri gösteren 4734 sayılı Kanun ve uygulaması büyük önem arz etmektedir (Acısu, 2012). 4734 ve 4735 sayılı Kanunlarla birlikte kamu ihaleleri ile ihale sonucunda bağtlanacak sözleşmelere ilişkin düzenlemeler ayrı kanunlar halinde yürürlüğe konulmuş olmaktadır (Altun, 2004:21). Bununla birlikte anılan iki kanun yürürlüğe girmeden 4761 sayılı Kanun'la bir dizi değişiklik gerçekleştirilmiştir. Kamu İhale Kanunu yürürlüğe girdikten sonra da AB ve Dünya Bankası normları da dikkate alınmak suretiyle bir çok kanuni değişiklikler yapılmış ve uygulamada karşılaşılan problemler ve aksaklıklar giderilmeye çalışılmıştır.

Bu yeni düzenlemeler, kamu hukukuna tabi olan veya kamunun denetimi altında bulunan ya da kamu kaynağı kullanan kamu kurum ve kuruluşlarının her türlü kaynaktan karşılanan mal ve hizmet alımları, yapım işleri ve danışmanlık hizmet alımlarını kapsamaktadır. Bu bağlamda Türk Kamu İhale Sisteminin temelini, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu ve Kamu İhale Kurumu'nca bu kanunların uygulanmasına yönelik hazırlanan ikincil mevzuat. (*Yönetmelik, Standart Formlar, Tip İdari Şartnameler, Tebliğler vb.* ) oluşturmaktadır.

Yeni sistemle birlikte kamu alımlarının ihale sürecindeki işlemler idare hukuku, ihale süreci sonunda sözleşmenin taraflarca imzalanmasıyla başlayan süreç ise özel hukuk rejimine tabi kılınmıştır. İhale hukuku alanında bir usul yasası olan Kamu İhale Kanunu'nda, ihalenin başlangıcından sonuçlanmasına kadar bir çok husus düzenlenmiş ve ayrıntılı şekil kurallarına yer verilmiştir (Özdemir, 2005:254).

### **1.3.Kamu İhale Kanunu'nun Amacı, Kapsamı ve İstisnalar**

Ekonomik ve sosyal politika aracı olma özelliği bulunan kamu alımlarına ilişkin sistemin iyi kurgulanmış olması kamu kaynaklarının etkin kullanımına hizmet edecek ve kamu harcamalarının önemli bir bölümü disiplin altına alınmış olacaktır. Kamu alımlarına ilişkin kural ve ilkeleri içeren 4734 sayılı Kanun bu amaçla hazırlanmış ve yasalaştırılarak uygulamaya konulmuştur.

#### **1.3.1.Kanun'un Amacı**

4734 sayılı Kanun'un amacı, kamu hukukuna tâbi olan veya kamunun denetimi altında bulunan veyahut kamu kaynağı kullanan kamu kurum ve kuruluşlarının yapacakları ihalelerde uygulanacak esas ve usulleri belirlemek (4734, md:1) ve kamu kaynakları ile finanse edilen harcamaları disiplin altına almaktır.

Bu bağlamda kamu kaynağı kullanan kamu kurum ve kuruluşlarının yapacakları ihalelerde 4734 sayılı Kanun'da belirlenen esas ve usullere uyulması zorunludur. Diğer taraftan kamu kaynağı kullansa ve kamunun denetimine tabi olsa bile kamu hukukuna tabi olmayan özel hukuk tüzel kişileri bu Kanun'a tabi olmayacaktır (Altun, 2004:24). Kanun; kamu kaynağı kullanan kamu kurum ve kuruluşlarının mal ve hizmet alımları ile yapım işlerine ilişkin açacakları ihaleleri bu kanunla getirilen ihale sistemine dahil etmeyi amaçlamıştır (Doğanyigit, 2010:82).

Kamunun ihtiyaçlarının karşılanmasında ihale ile ulaşılmak istenilen amaç en uygun sözleşmecinin bulunarak en iyi sözleşmenin imzalanmasıdır (Arslan, 2010:49). İhale sonunda imzalanan sözleşmeler birer özel hukuk sözleşmeleri olup bundan doğan uyuşmazlıkların çözüm yeri adli yargıdır. Ancak, bu sözleşmelerin imzalanması

aşamasına kadar olan süreçte yapılan işlem ve eylemler idari işlem olduğu için bunlardan doğan uyuşmazlıkların çözüm mercii ise idari yargıdır.

Kanun'un amacında belirtilen kamu hukukuna tabi olmanın en önemli belirtisi, kamu tüzel kişiliğinin bir kanunla veya kanunun açıkça yetki verdiği hallerde idari bir işlemle kurulmuş olmasıdır (Sayın, 2008:7). Burada kamu otoritesi ile kamu tüzel kişiliği açık bir şekilde vurgulanmış bulunmaktadır (Özek ve Kaya, 2003:39).

Kamunun denetiminde olmak, ilgili kurumun yönetiminin ve kontrolünün kamu idaresinin elinde olmasıdır. Yoksa, Devletin özel sektör kuruluşları üzerinde de denetim yetkisi vardır. Buradaki "denetim" kavramının "yönetim" şeklinde anlaşılması gerekir (Sayın, 2008:7). Özek ve Kaya (2003:39) kamu kurumlarının tabi oldukları denetim türlerini iç denetim, dış denetim ve vesayet denetimi başlıkları altında incelemiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 63'üncü maddesinde iç denetim; "...kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyetidir. Bu faaliyetler, idarelerin yönetim ve kontrol yapıları ile malî işlemlerinin risk yönetimi, yönetim ve kontrol süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek yönünde sistematik, sürekli ve disiplinli bir yaklaşımla ve genel kabul görmüş standartlara uygun olarak gerçekleştirilir..." şeklinde tanımlanmıştır. İç denetim kurum içinde yapılan bir denetim türüdür.

Dış denetim;<sup>6</sup> Sayıştay tarafından yapılan ve kamuda hesap verme sorumluluğu ve mali saydamlık esasları çerçevesinde kamu idarelerinin etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak çalışması ve kamu kaynaklarının öngörülen amaç, hedef, kanunlar ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olarak elde edilmesi, muhafaza edilmesi ve kullanılması için Türkiye Büyük Millet Meclisi adına yapılacak denetimleri ifade etmektedir. Denetleyen kurum ile denetlenen kurumun organik bağı bulunmamaktadır.

---

<sup>6</sup> Ayrıntılı bilgi 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nda yer almaktadır.

Vesayet denetimi ise; yerinden yönetim kuruluşlarının, kendilerinin dışındaki başka bir idari kuruluş tarafından, yasanın öngördüğü sınırlar içinde denetlenmesi (Gözübüyük, 1987:230) olup Anayasa'nın 127'nci maddesinde; "...Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir...." denilerek amacı, şekli ve kapsamı tanımlanmıştır.

Kanun'un amacında belirtilen üçüncü unsur olan kamu kaynağı kullanmak ise bir kurum veya kuruluşun kamu gücüyle toplanmış kaynakları yine bir kamu görevi için kullanıyor olması demektir. "Kamu Kaynağı" kavramı 5018 sayılı Kanun'un 3' üncü maddesinde; "g) Borçlanma suretiyle elde edilen imkânlar dahil kamuya ait gelirler, taşınır ve taşınmazlar, hesaplarda bulunan para, alacak ve haklar ile her türlü değerleri," şeklinde tanımlanmıştır.

### **1.3.2.Kanun'un Kapsamı**

Kanun'un 2'nci maddesine göre aşağıda sayılan idarelerin kullanımında bulunan her türlü kaynaktan karşılanan mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihaleleri bu Kanun hükümlerine göre yürütülür:

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



- (a), (b) ve (c) bentlerinde belirtilenlerin doğrudan veya dolaylı olarak birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlasına sahip buldukları her çeşit kuruluş, müessese, birlik, işletme ve şirketler.
- 4603 sayılı Kanun kapsamındaki bankalar ile bu bankaların doğrudan veya dolaylı olarak birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlasına sahip buldukları şirketlerin yapım ihaleleri.

Ancak, Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu ve bu Fonun hisselerine kısmen ya da tamamen sahip olduğu bankalar, 4603 sayılı Kanun kapsamındaki bankalar ve bu bankaların doğrudan veya dolaylı olarak birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlasına sahip buldukları şirketler, 4603 sayılı Kanun kapsamındaki bankaların 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanununa tabi gayrimenkul yatırım ortaklıkları ile enerji, su, ulaştırma ve telekomünikasyon sektörlerinde faaliyet gösteren teşebbüs, işletme ve şirketler bu Kanun kapsamı dışındadır.

### **1.3.3.Kanun'un İstisnaları**

Kamu İhale Kanunu'nun kamu alımlarında düzeni sağlamaya yönelik düzenlemelerinin genele şamil olmasını önleyici istisna hükümleri de bulunmaktadır. İstisna hükümlerinin varlığının gerekçesi, istisna kurallarının uygulandığı kamu alımlarının ya da alımı yapacak kamu kuruluşunun özel bir durumunun mevcut olmasıdır (Kartalcı, 2010:134). Kamu alımlarında rekabeti, saydamlığı, etkinliği ve hesap verilebilirliği sağlama iddiasıyla çıkarılan ve bunun için şikayet ve itirazın şikayet gibi denetim mekanizmaları öngören, ancak bazı gerekçelerle uygulama alanı daraltılan (Uz, 2008:220) 4734 sayılı Kanun'un 3'üncü maddesinde söz konusu istisnalar sayılmış ve ceza ve ihalelerden yasaklama hükümleri hariç anılan Kanun'a tâbi tutulmamıştır.

Kanun'un bu maddesinde sayılan istisnalarla kapsamdaki idarelerin bazı alım konusu işlerinin kanunda belirtilen düzenlemeler dışında temin edilmesine imkan tanınmaktadır. Böylece kanun kapsamındaki idarelerden bazılarının alımlarının bir kısmı bu kanunda belirlenen usullerin dışında tutulmuştur. Ayrıca, kanun kapsamındaki bazı idarelerden yapılacak alımların da ihale usullerine tabi olmadan temin edilebilmesi imkanı sağlanmıştır.

#### **1.4.Kamu Alımlarında Uyulacak Temel İlke ve Kurallar**

Kamu alımları sisteminde egemen olan ilkeler aynı zamanda o sistemin amaçlarına da işaret etmektedir. Buradaki amaçlardan kastedilen ihale sürecine başından sonuna kadar yön vermesi gereken belli başlı ilkelerdir (Uz, 2005:26). Kamu İhale Kanunu'nun öngördüğü ihale modeli bu ilkeler üzerine bina edilmiştir. Sistem bu ilkeleri sağlamaya yöneliktir ve amaç bu ilkelere uygun olarak ihalenin yapılmasıdır. Bunlar, ihalelerin hukuka uygun yapılıp yapılmadığının belirlenmesi açısından da ihale mevzuatının temel ilkeleridir. (Özdemir, 2005:252).

Türkiye'de kamu alımlarında uyulacak temel ilke ve kurallar Kanun'un 5'inci ve 62'nci maddelerinde belirtilmiştir. Kanun'da getirilen düzenlemeye göre idareler ihalelerde aşağıda sıralanan temel ilke ve kurallara uymak zorundadırlar.

##### **1.4.1.Saydamlık İlkesi**

İdare hukukunda, idarenin işlemlerinde kural olarak uygulanması gerekli olan saydamlık (açıklık-şeffaflık) ilkesinin kamu alımları ihale sürecinde önemi daha fazladır (Yılmaz, 2007:89). Saydamlık ilkesinin anlamı ihalelerin, isteklilerin yanı sıra hazır bulunan herkes önünde açık olarak yapılması ve ihale dışı kalan veya teklifi uygun görülmeyen isteklilerin talep etmesi halinde yazılı olarak gerekçelerin bildirilmesidir.

Saydamlık; ihalelerin ilan edilmesi, ihale dokümanının içeriği, şartnamelerin tasarlanması, ihale kriterlerinin belirlenmesi, açıkça belirlenmiş değerlendirme prosedürü, pazarlık usulünün sınırlı kullanımı, kayıtların tutulması ve denetim mekanizması hususlarına ilişkin ayrıntılı düzenlemeler yoluyla ihale sürecine ışık tutar (Uz, 2005:27).

Kamu İhale Kanunu'nun üzerine inşa edildiği temel ilkelere saydamlık, rekabet ve eşit muamele ilkeleri birbirine bağlı ve birbirleriyle sürekli etkileşim halindedirler. Bu ilkelerin tam manada uygulanmasıyla diğer ilkeler de uygulanmış olur (Yılmaz, 2007:88).

### **1.4.2.Rekabet İlkesi**

Kamu alımlarında izlenecek usul ve esaslar, özünde rekabetin en etkin şekilde oluşturulması amacına yöneliktir. Kamu alımlarında klasik bir ilke olan rekabet ilkesi istekliler arasında gerçekleşen bir yarış olup amacı en uygun ve kaliteli seçimin yapılmasıdır (Yılmaz, 2007:92). Bu ilke idarelerin ihalelerde rekabetin gerçekleşmesine yönelik gerekli ortamı sağlaması, rekabeti engelleyici davranışlardan ve düzenlemelerden kaçınması ve fiyatların oluşmasında hiçbir müdahale olmaksızın serbestçe belirlenmesi ilkesidir.

4734 sayılı Kanun'da rekabet büyük ölçüde en düşük fiyat esasına göre tesis edilmektedir. Ayrıca, aşırı oranda düşük tekliflerin değerlendirilmeyeceği kural olarak benimsenmiş olup ancak, değerlendirilebilmesi için özel bir yöntem öngörülmüş olması nedeniyle haksız rekabete de izin verilmemiştir. En düşük fiyat esasının mutlak olarak uygulanamadığı durumlarda bu esas yerine firma deneyimi, mal ya da hizmetin garanti süresi, idare lehine özel durumlar gibi fiyat dışı unsurlar da kullanılabilir. Bunlardan başka, fiyat ve kalitenin belli edilip sadece işin tamamlanma süresi üzerine de rekabet tesisi mümkündür (Sayın, 2007).

Etkin bir kamu alımları politikası idareler tarafından ihtiyaç duyulan mal ve hizmetler ile yapım işlerini en düşük fiyata tedarik edecek veya yapacak kişinin seçilmesini sağlayacak şekilde ve düzeyde rekabetin sağlanması ile gerçekleşebilir. Tas, Özcan ve Onur (2009:1) yaptıkları çalışmada rekabetçi ortamın ihaleye katılımcı sayısının çokluğuna bağlı olduğunu ve bu rekabetin varlığının kamu alım maliyetlerini önemli oranda düşürdüğünü tespit etmişlerdir. Rekabetin sağlanmadığı bir ihale sürecinde ise en uygun yüklenicinin bulunabilmesi mümkün değildir. Bu ilke eşitlik ilkesinin de tamamlayıcısı olarak ihalenin varlık sebebidir (Arslan, 2010:40). Bu ilkenin amacı ihalede en uygun teklifin alınmasını temin etmektir.

İhalelerde en büyük problemlerden birisi rekabeti yok eden danışıklı tekliflerdir (kartel anlaşmaları). Danışıklı teklif ihale sürecinde bir veya daha fazla katılımcının hiç teklif vermemek veya belirledikleri teklifi sunmak üzere yaptıkları anlaşmadır (Bilir, 2004:42).

Bilir (2004:42) ihale piyasalarında danışıklı tekliflerin ortaya çıkış şekillerinden bazılarını şöyle sıralamıştır;

- **Tekliflerin sınırlandırılması:** Teklif vermesi beklenen veya geçmişte teklif veren birkaç rakibin ya teklifte bulunmaması ya da tekliflerini geri çekmesidir
- **Tamamlayıcı teklif:** Rakiplerin ya oldukça yüksek fiyat teklifinde bulunmaları ya da kabul edilmesi imkansız şartlar içeren teklifte bulunmalarıdır. Koruyucu ya da gölge teklif de denilmektedir.
- **Dönüşümlü teklif:** Rakiplerin hepsinin ihaleye katıldığı ancak, sırası gelenin diğerlerine göre düşük teklifte bulunduğu bir yöntemdir.
- **Taşeronluk sözleşmeleri:** Rekabetçi olmayan teklifte bulunmanın ya da baştan ihaleye katılmamanın bir ödülüdür. İhaleyi kaybeden ya da ihaleye katılmayanın ihaleyi kazananın taşeronu olması bu olasılığı göstermektedir.
- **Pazarların bölüşülmesi:** Belirlenen pazarlarda rekabet önlenmiş olur. Firmalar birbirlerinin bölgelerine girmezler.

#### **1.4.3.Eşitlik İlkesi**

İhale sürecine hakim olan temel ilkelere birisi olan bu ilke ihalelerde adaylara, istekli olabileceklere veya katılan bütün isteklilere ihalenin her aşamasında idarece eşit davranılmasıdır. Genel anlamda hukukun temel bir ilkesi olan eşitlik ilkesi rekabet ilkesinin de temel taşlarından biridir (Arslan, 2010:42). Bu ilkeye göre alım sürecinde aday veya istekliler aynı şartlarda teklif verebilmekte ve idare de her birine aynı mesafede durmakta ve eşit davranmaktadır (Yılmaz, 2007:99).

#### **1.4.4.Güvenirlilik İlkesi**

Güvenirlilik ilkesi idareler tarafından ilan yapıldıktan sonra ihaleye katılım kuralları, ihale usulü, tekliflerin türü, tekliflerin değerlendirilmesi gibi hususlarda değişiklik yapılamaması, aynı şekilde isteklilerin de süreç içerisinde sundukları teklifleri geri alamaması ve hatalı teklif verenlerin cezalandırılmaları olarak açıklanabilir. Bu ilke idarenin alım sürecindeki işlemlerini hukuka uygun tesis edeceğine aday ve isteklilerin kuşku duymadan inanmaları ve güvenmeleri anlamına gelmektedir (Yılmaz, 2007:101).

İlkenin ihale sürecinde yer alan idare görevlileri ve ihaleye katılan isteklilere dönük iki yüzü vardır (Arslan, 2010:44).

Kamu alımlarında güvenilirlik, ihale sürecini yürüten personelin bu süreçteki davranış kurallarını ve standartlarını ifade etmektedir. Bu bağlamda rüşvet, kayırmacılık ve etik olmayan davranışlar kamu alımları sisteminde yer almamalıdır (Uz, 2005:60).

#### **1.4.5.Gizlilik İlkesi**

Bu ilke ihale sürecinde bazı bilgilerin gizli tutulması gereğine işaret eder. Kanun'un 53/e maddesinde; "... Kurul üyeleri ile Kurum personeli görevlerini yerine getirmeleri sırasında ilgililere ve üçüncü kişilere ait edindikleri gizli kalması gereken bilgi ve belgeleri, bu konuda kanunen yetkili kılınan mercilerden başkasına açıklayamazlar, kendilerinin veya üçüncü şahısların yararına kullanamazlar...", 60'ncı maddesinde; "...5 inci maddede belirtilen ilkelere... aykırı olarak ihaleye çıkılmasına izin verenler ve ihale yapanlar hakkında da yukarıda belirtilen müeyyideler uygulanır...", 61'inci maddesinde; "Bu Kanunun uygulanmasında görevliler ile danışmanlık hizmeti sunanlar; ihale süreci ile ilgili bütün işlemlere, isteklilerin iş ve işlemleri ile tekliflerin teknik ve malî yönlerine ilişkin olarak gizli kalması gereken bilgi ve belgelerle işin yaklaşık maliyetini ifşa edemezler, kendilerinin veya üçüncü şahısların yararına kullanamazlar. Aksine hareket edenler hakkında ilgisine göre 58 ve 60'ncı maddelerde belirtilen müeyyideler uygulanır.", 62/d maddesinde; "İdarelerce bütçesinin programlanmasında, ihalede ise isteklilerce verilen tekliflerin karşılaştırılmasında kullanılmak üzere tespit edilen yaklaşık maliyet isteklilere duyurulmaz" hükümleri uyarınca ihale sürecinde yer alan idare görevlilerinin sahip oldukları ve gizli kalması gerekli bazı bilgileri ifşa etmemeleri gerekmektedir. Aksi durumda gizliliği ihlal eden kamu görevlileri hakkında idari ve cezai yaptırımların uygulanması kaçınılmaz olacaktır.

#### **1.4.6.Kamuoyu Denetimi İlkesi**

Kamu kaynaklarının kullanımı konusunda kamuoyunun bilgilendirilmesi sadece ihale öncesi değil, ihale sırasında ve ihale sonrasında şeffaflığın ve saydamlığın sağlanması amacıyla yapılan ihalelere ilişkin işlemlerin açık olması, sonuçların ilanı ve böylece kamuoyu önünde hesap verilebilmesidir. Kamuoyu denetiminin bulunduğu yerde

keyfilik söz konusu olamaz. Ayrıca, kamuoyu denetimi saydamlığın korunması açısından da önemlidir.

#### **1.4.7.İhtiyaçların Uygun Şartlarla ve Zamanında Karşılanması İlkesi**

Bu ilke ihalelerin işin özelliği ve niteliği dikkate alınarak en uygun fiyatla, en uygun zamanda ve daha kaliteli temin edebilmek amacıyla arz ve talep şartları göz önünde bulundurularak gerçekleştirilmesi olarak açıklanabilir. İhalede istenilen amaçlara ulaşılabilmesi açısından uygun zaman ve şartların gözetilmesi önemlidir.

#### **1.4.8.Kaynakların Verimli Kullanılması İlkesi**

Verimlilik harcanan paranın karşılığında en iyi değerin elde edilmesidir. Kamu alımlarında verimlilik ihtiyaç duyulan mal ve hizmet ile yapım işinin ekonomik açıdan en avantajlı fiyattan almayı gerektirmektedir. Kaynakları verimli kullanmayı amaçlayan etkin bir kamu alımı sistemi ihtiyacın en ucuz fiyattan ve en uygun kalitede sunabilecek isteklinin seçilmesini gerekli kılmaktadır (Uz, 2005:58).

#### **1.4.9.Aralarında Kabul Edilebilir Doğal Bir Bağlantı Olmadığı Sürece Mal Alımı, Hizmet Alımı Ve Yapım İşleri Bir Arada İhale Edilemez**

Mal alımı, hizmet alımı ve yapım işleri mahiyetleri itibariyle birbirinden farklılık arz etmektedir. Bu nedenle ihalelerinin bir arada değil ayrı ayrı yapılması gerekir. Piyasada mal tedarikçisi tarafından karşılanan bir ihtiyacın hizmet alımı içine dahil edilerek hizmet sunucusundan alınması mantıklı değildir. Böyle bir durumda hizmet sunucusu söz konusu malı satın alıp üzerine yüklenici karı ekleyerek teklif bedelini oluşturacağı için kaynakların verimli kullanılması ilkesine aykırı hareket edilmiş olacaktır (Işık, 2009:22). Ancak, Işık (2009:22) mal alımlarına montaj hizmetinin, araç servis hizmetine yedek parça alımlarının, yemek hazırlama ve dağıtım hizmetine gıda malzemesinin, temizlik hizmetine temizlik malzemesinin, hizmet binası yapımına güvenlik sisteminin dahil edilmesinde olduğu gibi bazı mal, hizmet ve yapım işlerinin birleştirilerek alınmasının piyasa ekonomisinin gereği olduğunu, bu tür birleştirmelerde de rekabet ilkesinin gözetilmesi gerektiğini vurgulamıştır.

#### **1.4.10.Eşik Değerlerin Altında Kalmak Amacıyla Mal Veya Hizmet Alımları İle Yapım İşleri Kısımlara Bölünemez**

Kanun eşik değerin ya da parasal limitlerin altında kalmak amacıyla alımların pazarlık veya doğrudan temin usulü ile yapılmasını bu ilke ile yasaklamıştır. Bu ilke mal ve hizmet alımlarında idarelerin ihtiyaç planlaması yaparak ihaleye çıkmaları (Işık, 2009:23) gerektiğine işaret etmektedir.

#### **1.4.11. Diğer İlkeler**

- 4734 sayılı Kanun'a göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulü temel usullerdir. Diğer ihale usulleri Kanun'da belirtilen özel hallerde kullanılabilir. Kanun idarelerce mal alımı, hizmet alımı ve yapım işi ihalelerinde uygulanacak ihale usullerini açık ihale usulü, belli istekliler arasında ihale usulü ve pazarlık usulü şeklinde saymıştır. Daha önce ihale usulleri arasında yer alan doğrudan temin usulü ise Kanun'da sayılan (4734, md:22) hallerde uygulanmak üzere 4964 sayılı Kanun'la ihale usulü olmaktan çıkarılmıştır.

Bu ilkeye göre temel ihale usulleri olduğu belirtilen açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usullerinden ikincisinin Kanun'un 20'nci maddesinde yer alan sınırlamalara tabi olduğu dikkate alındığında açık ihalenin temel ihale usulü olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Pazarlık usulü ile ihale yapılabilmesinin şartları da yine Kanun'un 21'inci maddesinde sayılan durumların varlığına ve gerçekleşmesine bağlanmıştır.

- Bir başka ilke, ödeneği bulunmayan hiçbir iş için ihaleye çıkılamamasıdır. Kamu alımlarının yapılması ödenek üzerine kurgulanmıştır. İhtiyacın karşılanabilmesi amacıyla ihaleye çıkılması ödenek şartına bağlı kılınmıştır. Ödeneklerin hesaplanmasında Katma Değer Vergisinin de dikkate alınması gerekmektedir.

Ancak, Kanununun 62'nci maddesinin (a) bendinde yer alan "Yatırım projelerinin plânlanan sürede tamamlanarak ekonomiye kazandırılabilmesi amacıyla, birden fazla yılı kapsayan işlerde ihaleye çıkılabilmesi için, işin süresine uygun olarak yıllar itibariyle ödeneğin bütçelerinde bulunmasını sağlamak üzere programlamanın yapılmış

olması zorunludur. İlk yıl için öngörülen ödenek proje maliyetinin % 10'undan az olamaz ve başlangıçta daha sonraki yıllar için programlanmış olan ödenek dilimleri sonraki yıllarda azaltılamaz.” hükmü uyarınca birden fazla yılı kapsayan işlerin yıllar itibariyle bütçe programının yapılmış olması, ilk yıl için ayrılan ödeneğin proje maliyetinin % 10'undan az olmaması ve sonraki yıllar için ödenek diliminin azaltılmaması kuralı getirilmiştir.

Kanun'un 62'nci maddesinin (b) bendinde açıklanan “Öngörülen ödeneklerin kullanılmasına imkan verecek süre dikkate alınarak, idarelerce ihalelerin zamanında yapılması, birden fazla yılı kapsayan ve yatırım niteliği olan işlerde (doğal afetler nedeniyle yapılması gerekenler hariç) ise yılın ilk dokuz ayında ihalenin sonuçlandırılması esastır. Ancak ertesi malî yılda gerçekleştirilecek süreklilik arz eden mal ve hizmet alımları için bir önceki malî yıl sona ermeden ihaleye çıkılabilir.” hükmü uyarınca; gelecek yıl bütçesi kesinleşmese bile bir önceki yılın sonunda süreklilik arz eden mal ve hizmet alımlarının ihalesine çıkılabileceği kuralı getirilmiştir.

Kamu alımlarında uyulması gereken diğer bazı temel ilke ve kurallar da aşağıda sıralanmıştır;

- İlgili mevzuatı gereğince ÇED raporu gerekli olan işlerde ihaleye çıkılabilmesi için ÇED olumlu belgesinin alınmış olması zorunludur. Ancak, doğal afetlere bağlı olarak acilen ihale edilecek yapım işlerinde ÇED raporu aranmaz.
- Yapım işlerinde arsa temin edilmeden, mülkiyet, kamulaştırma ve gerekli hallerde imar işlemleri tamamlanmadan ve uygulama projeleri yapılmadan ihaleye çıkılamaz. İhale konusu yapım işinin özgün nitelikte ve karmaşık olması nedeniyle teknik ve malî özelliklerinin gerekli olan netlikte belirlenemediği durumlarda ön veya kesin proje üzerinden ihaleye çıkılabilir. Uygulama projesi bulunan yapım işlerinde anahtar teslimi götürü bedel teklif alınmak suretiyle ihale yapılması zorunludur. Ancak, doğal afetler nedeniyle uygulama projesi yapılması için yeterli süre bulunmayan yapım işlerinde ön veya kesin proje üzerinden, her türlü onarım işleri ile işin yapımı sırasında belli aşamalarda arazi ve zemin etütleri gerekmesi veya uygulamada imar ve güzergâh



değişikliklerinin muhtemel olması nedenleriyle ihaleden önce uygulama projesi yapılamayan, bina işleri hariç, yapım işlerinde ise kesin proje üzerinden ihaleye çıkılabilir. Bu işlerin uygulama projesi yapılabilen kısımlar için anahtar teslimi götürü bedel, uygulama projesi yapılamayan kısımlarda ise her bir kalem iş için birim fiyat teklif almak suretiyle ihale yapılabilir. Arsa temini, mülkiyet ve kamulaştırma işlemlerinin tamamlanması şartı, baraj ve büyük sulama, içme suyu isale hattı, enerji nakil hattı, trafo, trafo merkezleri, şalt tesisleri, kaptajlar, su depoları, karayolu, liman ve havaalanı, demiryolu, petrol ve doğalgaz boru hattı projelerinde aranmaz.

- İdarelerce bütçesinin programlanmasında, ihalede ise isteklilerce verilen tekliflerin karşılaştırılmasında kullanılmak üzere tespit edilen yaklaşık maliyet isteklilere duyurulmaz. Yaklaşık maliyet ihale komisyonu tarafından teklif fiyatları ile birlikte açıklanır.
- İdarelerce kanun, tüzük ve yönetmeliklere göre istihdam edilen personelin yeterli nitelik veya sayıda olmaması halinde personel çalıştırılmasına dayalı yardımcı işlere ilişkin hizmetler için ihaleye çıkılabilir. Danışmanlık hizmet alım ihalelerinde istihdam edilen personelin yeterli nitelik veya sayıda olmaması şartı aranmaz.
- İhale dokümanı hazırlanmadan ilân yapılamaz. İlân sürelerinin hesaplanmasında ilânın yayımlandığı gün dikkate alınır, ihale günü veya son başvuru günü dikkate alınmaz. Kanun'un 13'üncü maddesinde belirtilen ilân sürelerine uyulmak üzere, ilân yapılmasına kadar geçecek süre de göz önüne alınarak ilân yapılacak yerlere yeterli süre öncesinde ilân metinlerinin gönderilmesi zorunludur.
- İhale için tespit olunan tarih tatil gününe rastlamışsa ihale, tekrar ilâna gerek kalmaksızın tatili takip eden ilk iş gününde aynı yer ve saatte yapılır ve bu saate kadar verilen teklifler kabul edilir. İhale saati çalışma saati dikkate alınarak tespit edilir. İlândan sonra çalışma saati değişse de ihale ilân edilen saatte yapılır.
- İş deneyimi bulunmayan mühendis veya mimarların, aldıkları lisans eğitimine uygun yapım işi ihalelerine başvurularında, toplam süresi 15 yılı geçmemek kaydıyla

mezuniyetlerinden sonra geçen her yıl, .... Türk Lirası olarak hesaplanmak üzere Kanun'un 10'uncu maddesi kapsamındaki benzer iş deneyimi olarak dikkate alınır. Bu süre iş deneyimi bulunan mimar ve mühendisler için uygulanmaz. Bu bent kapsamında elde edilen deneyim mühendis ve mimarın beş yıldır en az % 51 hissesine sahip olduğu tüzel kişiler tarafından da kullanılabilir.

- Kanunun 21 ve 22'nci maddelerindeki parasal limitler dahilinde yapılacak harcamaların yıllık toplamı, idarelerin bütçelerine bu amaçla konulacak ödeneklerin %10' unu Kamu İhale Kurulu'nun uygun görüşü olmadıkça aşamaz.
- Açık ihale usulü ve pazarlık usulü ile yapılacak ihalelerde ihale dokümanı, belli istekliler arasında ihale usulü ile yapılacak ihalelerde ise ön yeterlik ve ihale dokümanı hazırlanmadan ihale veya ön yeterlik ilanı ya da davet yapılamaz.

İhale sürecinde idareler bu ilkeleri hayata geçirmek ve süreç boyunca göz önünde bulundurmaları zorundadırlar. 4734 sayılı Kanun'da ihdas olunan bu ilkelerin ihlal edilmesi halinde bir takım yaptırımlar da öngörülmüştür (Sarıtaş, 2009:51). Kanun'un 11, 17, 58 ve 59' uncu maddelerinde bu ilkeleri ihlal eden yasak fiil ve davranışlar sayılmış ve yasaklama ve cezai müeyyideleri açıklanmıştır. Kanun'da ayrıca isteklilerin ve ihale sürecindeki kamu görevlilerinin cezai sorumluluğu da düzenlenmiştir.

Kısaca, Kanun'un 5'inci maddesinde yer alan ilkeler ve 62'inci maddesinde belirtilen kurallar da dahil olmak üzere ihale sürecinde Kanun'da yer alan usul ve esaslara uyulmaması halinde ihaleye çıkılmasına izin verenler, istekliler ve bu süreçte görev alan kamu görevlileri bakımından idari yaptırımlar öngörülmüş, fiillerin Ceza Kanunu'nda suç sayılması halinde de cezai sorumluluğunun söz konusu olduğu vurgulanmıştır. Ceza, tipe uygun, hukuka aykırı, kusurlu insan davranışı olarak tanımlanan suç karşılığında uygulanan yaptırımdır (Özbek, 2014:37). İhale hukukunda yaptırım gerektiren yasak fiil ve davranışlar Kanun'un ilgili maddelerinde hükme bağlanmıştır.

### **1.5. Kamu Alımlarında Yasaklama Süreci ve Sorumluluklar**

Kamu ihale mevzuatı ile getirilen yasal hükümler sahayı düzenleme, hakem olma ve caydırıcılık fonksiyonuna sahiptir. İhale mevzuatı ile getirilen ihale düzeninin bozulmasını önlemek amacıyla ihaleye katılanların yasada sayılan yasak fiil ve davranışlarda bulunmaları yasaklanmıştır. Yasak fiil ve davranışta bulunanlara idari, cezai ve mali yaptırımlar uygulanmak suretiyle ihale düzeni ve sürdürülebilirliği sağlanmaya çalışılmıştır.

Kamu ihalelerine katılmaktan yasaklama işlemi idarelerin, isteklilerin ekonomik hak ve hürriyetlerine kısıtlama getiren, dolayısıyla hukuki alanlarında hüküm ve sonuç doğuran irade açıklamaları olmaları sebebiyle bir idari işlemdir (Zor ve Yosunkaya, 2014:1).

#### **1.5.1.Kamu İhalelerine Katılmaktan Yasaklama Süreci**

Kamu ihalelerinin 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nda belirlenen ilkelere uygun olarak yapılmasını sağlamak, idarelerin zararına sebep olunmasını önlemek, işlerin zamanında ve düzenli olarak yapılmasını gerçekleştirmek amacıyla yasak fiil veya davranışlarda buldukları tespit edilenlerin fiil veya davranışlarının özelliğine göre ihaleyi yapan bakanlık, ilgili veya bağlı bulunulan bakanlık veya herhangi bir bakanlığın ilgili veya bağlı kuruluşu sayılmayan idarelerde bu idarelerin ihale yetkilileri tarafından haklarında Kanun'da belirlenen süre ile kamu ihalelerine katılmaktan yasaklama kararı verilmektedir.

Yasaklananların başka bir yöntem izleyerek ve dolaylı olarak kamu ihalelerine teklif vermesini önlemek üzere haklarında yasaklama kararı verilen gerçek veya tüzel kişilerin ortağı buldukları şirketler veya ortaklarına da sermaye veya şahıs şirketi ayrımı yapılarak aynı müeyyidenin uygulanacağı yine Kanun'da hükme bağlanmıştır.

Yasaklama kararlarının yürürlüğe girmesinin zaman alacağı göz önüne alınarak ihale sırasında veya sonrasında yasak fiil veya davranışlarda buldukları tespit edilenlerin idarelerce o ihaleye iştirak ettirilmeyecekleri gibi yasaklama kararının yürürlüğe girdiği tarihe kadar aynı idare tarafından yapılacak sonraki ihalelere de iştirak ettirilmeyecekleri de yine Kanun'da düzenlenmiştir.

İhaleye katılmayı yasaklayan kararların alınması ve yerine getirilmesi idarenin bozulan ihale düzenini korumayı ve haksızlıkta bulunanları belli bir süre için kamusal ihale düzeni dışında bırakmayı amaçlamaktadır (Taşdelen, 2006:316).

Kamu ihalelerine katılmayı engelleyen yasaklama hükümlerine ilişkin düzenlemeler birbirleri ile bağlantılı ve atıflı olmak üzere Kanun'un 10,11,17,58,59,60 ve 61'inci maddelerinde ve Kamu İhale Genel Tebliğinin dördüncü bölümünde yer alan "İhalelere Katılmaktan Yasaklama" başlığı altında yer almıştır.

4734 sayılı Kanun'un 10' uncu maddesinde "İhaleye katılımda yeterlik kuralları", 11'inci maddesinde "İhaleye katılmayacak olanlar", 17'nci maddesinde "Yasak fiil ve davranışlar", 58'inci maddesinde "İhalelere katılmaktan yasaklama", 59'uncu maddesinde "İsteklilerin ceza sorumluluğu", 60'uncü maddesinde "Görevlilerin ceza sorumluluğu" ve 61'inci maddesinde de "Bilgi ve belgeleri açıklama yasağı" düzenlenmiştir.

### **1.5.2.İhale Dışı Bırakılma Halleri**

İhaleye katılan isteklilerin ihale dışı bırakılma halleri 4734 sayılı Kanun'un 10'uncu maddesinin son fıkrasında sayılmıştır;

"Madde 10 -.....Aşağıda belirtilen durumlardaki istekliler ihale dışı bırakılır:

- a) İflas eden, tasfiye halinde olan, işleri mahkeme tarafından yürütülen... durumda olan.
- b) İflası ilân edilen, zorunlu tasfiye kararı verilen, ... benzer bir durumda olan.
- c) ... kesinleşmiş sosyal güvenlik prim borcu olan.
- d) ... kesinleşmiş vergi borcu olan.
- e) İhale tarihinden önceki beş yıl içinde, mesleki faaliyetlerinden... hüküm giyen.
- f) İhale tarihinden önceki beş yıl içinde, ihaleyi yapan idareye yaptığı işler sırasında iş veya meslek ahlakına aykırı faaliyetlerde bulunduğu bu idare tarafından ispat edilen.

- g) İhale tarihi itibariyle, ... oda tarafından mesleki faaliyetten men edilmiş olan.
- h) ... belgeleri vermeyen veya yanıltıcı bilgi ve/veya sahte belge verdiği tespit edilen.
- i) 11 inci maddeye göre ihaleye katılamayacağı belirtildiği halde ihaleye katılan.
- j) 17 nci maddede belirtilen yasak fiil veya davranışlarda buldukları tespit edilen...”

Sayılan bu fiil ve davranışları tespit edilen isteklilerin ihaleye katılımı ihaleyi yapan idare tarafından engellenir ve söz konusu istekliler ihale dışı bırakılırlar. Gerçek ve tüzel kişiler yukarıda sayılan hallerden kurtulmadıkça istenilen bütün belgeleri ibraz etseler, bütün yeterlik şartlarını sağlasalar bile ihaleye katılamayacaklar, katılsalar bile ihale dışı bırakılıp geçici teminatları gelir kaydedilecektir (Altun, 2004:185). Burada sayılan ihale dışı bırakılma halleri geçici bir durumu ifade eder. Bu durumları ortadan kalkanlar ihalelere katılabilirler. Örneğin, vergi ve prim borcu nedeniyle ihalelere katılamayanlar bu borçlarını ödedikten sonra, iflas edenler de haklarındaki iflasa ilişkin hukuki işlemlerin tamamlanmasını müteakip yeni bir şirket kurarak ihalelere katılabilirler.

Mesleki faaliyetlerinden dolayı yargı kararıyla hüküm giyenler başka bir engelleri yoksa hükmün kesinleştiği tarihten itibaren tam beş yıl sonra açılan ihalelere girebilirler. İsteklilerin bu kapsamda olup olmadıkları adli sicil kayıtları ile takip edilir.

Mesleki faaliyetlerinden dolayı yargı kararıyla hüküm giyme ile mevzuatı gereği kayıtlı olduğu oda tarafından mesleki faaliyetten men edilmiş olma durumları birbirinden farklıdır. İkinci durumda hüküm giyme söz konusu değildir. Birinci durumda beş yıl sonra, ikinci durumda ise kayıtlı olunan oda tarafından men edilme süresi tamamlanınca ihalelere girilebilecektir. İhale tarihinde böyle bir yasak altında bulunanlar ihaleye katılamayacaktır.

İhale dışı bırakılmayı gerektiren hallerden birisi de ihaleyi yapan idareye yaptığı işler sırasında iş veya meslek ahlakına aykırı faaliyetlerde bulunulmasıdır. Buradaki yasaklama sadece ihaleyi yapan idareye karşı geçerli bir durumdur. İş ve meslek ahlakına aykırı hareketler mevzuatımızda tam olarak belli edilmiş değildir. Ülkemizde

taahhüt sektöründe uyulması zorunlu “mesleki etik kuralları” geliştirilmediği için idarelerin keyfi bazı uygulamaları ile istekliler ihale dışı bırakılabilecektir. Ancak, Altun (2004:188) burada geçen “idareye yaptığı işler sırasında” ifadesinden hareketle isteklinin yüklenici veya alt yüklenici olarak idareye yaptığı işlerin tabi olduğu özel ve genel şartname esaslarına aykırı hareketlerin bu kapsamda değerlendirilebileceğini belirtmiştir.

### **1.5.3.İhalelere Katılamama Halleri**

4734 sayılı Kanun’un “İhaleye katılamayacak olanlar” başlıklı 11’inci maddesinde sayılanlar da ihaleyi yapan idare tarafından ihale dışı bırakılırlar.

“Madde 11- Aşağıda sayılanlar doğrudan veya dolaylı veya alt yüklenici olarak, kendileri veya başkaları adına hiçbir şekilde ihalelere katılamazlar:

- a) ...geçici veya sürekli olarak idarelerce veya mahkeme kararıyla kamu ihalelerine katılmaktan yasaklanmış ... kamu görevlilerine rüşvet... suçundan...hükümlü bulunanlar.
- b) İlgili mercilerce hileli iflas ettiğine karar verilenler.
- c) İhaleyi yapan idarenin ihale yetkilisi kişileri ... görevli kişiler.
- d) ...ihale işlemlerini hazırlamak, ... ve onaylamakla görevli olanlar.
- e) (c) ve (d) bentlerinde belirtilen şahısların eşleri ve üçüncü dereceye kadar kan<sup>7</sup> ve ikinci dereceye kadar kayın hısımları<sup>8</sup> ile evlatlıkları ve evlat edinenleri.
- f) (c), (d) ve (e) bentlerinde belirtilenlerin ortakları ile şirketleri ...

İhale konusu işin danışmanlık hizmetlerini yapan yükleniciler bu işin ihalesine katılamazlar. ... Bu yasaklar, bunların ortaklık ve yönetim ilişkisi olan şirketleri ile bu

---

<sup>7</sup> 4721 sayılı Medeni Kanun madde 17: “Kan hısımlığının derecesi, hısımları birbirine bağlayan doğum sayısı ile belli olur. Biri diğerinden gelen kişiler arasında üstsoy-altsoy hısımlığı; biri diğerinden gelmeyip de, ortak bir kökten gelen kişiler arasında yansoy hısımlığı vardır.”

<sup>8</sup> 4721 sayılı Medeni Kanun madde 18: “Eşlerden biri ile diğer eşin kan hısımları, aynı tür ve dereceden kayın hısımları olur. Kayın hısımlığı, kendisini meydana getiren evliliğin sona ermesiyle ortadan kalkmaz.”

şirketlerin sermayesinin yarısından fazlasına sahip oldukları şirketleri için de geçerlidir. ... idare bünyesinde bulunan ... vakıf, dernek, birlik, sandık gibi kuruluşlar ile bu kuruluşların ortak oldukları şirketler bu idarelerin ihalelerine katılamazlar.

Bu yasaklara rağmen ihaleye katılan istekliler ihale dışı bırakılarak geçici teminatları gelir kaydedilir. Ayrıca, bu durumun tekliflerin değerlendirmesi aşamasında tespit edilememesi nedeniyle bunlardan biri üzerine ihale yapılmışsa, teminatı gelir kaydedilerek ihale iptal edilir.”

Ancak, madde metninden anlaşılacağı üzere ihaleyi yapan idarenin sahibi veya ortağı olduğu şirketler o idarenin ihalesine katılabileceklerdir (Gök, 2009:569).

#### **1.5.4.Kamu İhalelerine Katılmaktan Yasaklamayı Gerektiren Fiil ve Davranışlar**

İdarelerin yapacakları ihalelerde ihale dışı bırakılacak olanlar arasında Kanun'un “Yasak fiil veya davranışlar” başlıklı 17' nci maddesinde sayılanlar da yer almaktadır.

“Madde 17-İhalelerde aşağıda belirtilen fiil veya davranışlarda bulunmak yasaktır:

- a) Hile, vaat, tehdit, nüfuz kullanma, çıkar sağlama, anlaşma, irtikap, rüşvet suretiyle veya başka yollarla ihaleye ilişkin işlemlere fesat karıştırmak veya buna teşebbüs etmek.
- b) İsteklileri tereddüde düşürmek, katılımı engellemek, isteklilere anlaşma teklifinde bulunmak ..., rekabeti veya ihale kararını etkileyecek davranışlarda bulunmak.
- c) Sahte belge veya sahte teminat düzenlemek, kullanmak veya bunlara teşebbüs etmek.
- d) Alternatif teklif verebilme halleri dışında, ihalelerde bir istekli tarafından kendisi veya başkaları adına doğrudan veya dolaylı olarak, asaleten ... birden fazla teklif vermek.
- e) 11 inci maddeye göre ihaleye katılamayacağı belirtildiği halde ihaleye katılmak.

Bu yasak fiil veya davranışlarda bulunanlar hakkında Kanunun Dördüncü Kısımında belirtilen yasaklar ve sorumluluklara ilişkin hükümler uygulanır.”

Ayrıca, Kamu İhale Kanunu'nun 58'inci maddesi uyarınca üzerine ihale yapıldığı halde mücbir sebep halleri dışında usulüne göre sözleşme yapmayanlar hakkında da ihalelere katılmaktan yasaklama kararı verilir.

#### **1.5.5.Kamu İhalelerinde Yasaklama Kararının Kapsamı**

Haklarında yasaklama kararı verilen tüzel kişilerin şahıs şirketi olması halinde şirket ortaklarının tamamı hakkında, sermaye şirketi olması halinde ise sermayesinin yarısından fazlasına sahip olan gerçek veya tüzel kişi ortaklar hakkında yasaklama kararı verilir.

Haklarında yasaklama kararı verilenlerin gerçek veya tüzel kişi olması durumuna göre; ayrıca bir şahıs şirketinde ortak olmaları halinde bu şahıs şirketi hakkında, sermaye şirketinde ortak olmaları halinde ise sermayesinin yarısından fazlasına sahip olmaları kaydıyla bu sermaye şirketi hakkında da aynı şekilde yasaklama kararı verilir.

Kanun'un 3'üncü maddesinin son fıkrasında yer alan "...Ceza ve ihalelerden yasaklama hükümleri hariç bu Kanuna tâbi değildir." hükmü uyarınca Kanun'da yer alan cezai yaptırımlar, ihalelere katılmama ve ihalelere katılmaktan yasaklama hükümleri istisna kapsamındakiler dahil bütün kamu alımlarını kapsar biçimde uygulanacaktır (Altun, 2004:75). Buna göre Kanun'da sayılan istisnalar kapsamındaki bir alımın ihalelerden yasaklı birinden yapılması mümkün değildir.

#### **1.5.6. İhalelere Katılmaktan Yasaklama Süresi**

Kamu ihalelerine katılmaktan yasaklamayı gerektirecek fiil ve davranışlarda bulunanlar hakkında verilecek yasaklama süresi Kanun'un 58 ve 59'uncu maddesinde belirtilmiştir. Bu süre; bir yıldan iki yıla veya altı aydan bir yıla kadar idare kararıyla yasaklama, bir yıldan üç yıla kadar mahkeme kararıyla yasaklama ve yine mahkeme kararıyla sürekli yasaklama başlıkları altında değerlendirilmiştir.



Anılan madde ile kamu ihalelerinin; belirlenen ihale ilkelerine uygun olarak yapılmasının sağlanması, idarelerin zararına sebep olunmasının önlenmesi ve işlerin zamanında ve düzenli olarak yapılması amaçlanmıştır (Doğanyigit, 2010: 986).

#### **1.5.6.1.Bir Yıldan İki Yıla Kadar Yasaklama**

Kamu İhale Kanunu'nun 17'nci maddesinde belirtilen fiil veya davranışlarda buldukları tespit edilenler hakkında fiil veya davranışlarının özelliğine göre bir yıldan az olmamak üzere iki yıla kadar Kanun'da istisna edilenler dahil bütün kamu kurum ve kuruluşlarının ihalelerine katılmaktan yasaklama kararı verilir.

#### **1.5.6.2.Altı Aydan Bir Yıla Kadar Yasaklama**

Üzerine ihale yapıldığı halde mücbir sebep halleri dışında usulüne göre sözleşme yapmayanlar hakkında Kanun'da istisna edilenler dahil bütün kamu kurum ve kuruluşlarının ihalelerine katılmaktan yasaklama kararı ilgili idare tarafından verilir.

Mücbir sebep halleri 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun 10' uncu maddesinde;

- Doğal afetler.
- Kanuni grev.
- Genel salgın hastalık.
- Kısmi veya genel seferberlik ilanı.
- Gerektiğinde Kurum tarafından belirlenecek benzeri diğer haller şeklinde sayılmıştır.

Anılan maddeye göre; süre uzatımı verilmesi, sözleşmenin feshi gibi durumlar da dahil olmak üzere idare tarafından yukarıda belirtilen hallerin mücbir sebep olarak kabul edilebilmesi için;

- Yükleniciden kaynaklanan bir kusurdan ileri gelmemiş olması,

- Taahhüdün yerine getirilmesine engel nitelikte olması ve yüklenicinin bu engeli ortadan kaldırmaya gücünün yetmemiş bulunması,
- Mücbir sebebin meydana geldiği tarihi izleyen yirmi gün içinde yüklenicinin idareye yazılı olarak bildirimde bulunması ve yetkili merciler tarafından belgelendirilmesi zorunludur.

Yukarıda belirtilen her iki durumda da yasaklama kararını verecek mercii, işlenen fiil veya davranışın niteliğine, ağırlığına, gerçekleşmiş veya teşebbüs halinde kalmış olması, mükerrer olması gibi hususlara dikkat ederek Kanun'da belirtilen asgari ve azami süreler içinde kalmak şartıyla yasaklama süresini belirleyecektir.

#### **1.5.6.3.Bir Yıldan Üç Yıla Kadar Mahkeme Kararıyla Yasaklama**

Kanun'un 59'uncu maddesi uyarınca; taahhüt tamamlandıktan ve kabul işlemi yapıldıktan sonra tespit edilmiş olsa dahi, Kanun'un 17'nci maddesinde belirtilen fiil veya davranışlardan Türk Ceza Kanunu'na göre suç teşkil eden fiil veya davranışlarda bulunan gerçek veya tüzel kişiler ile o işteki ortak veya vekilleri hakkında Türk Ceza Kanunu hükümlerine göre ceza kovuşturması yapılmak üzere yetkili Cumhuriyet Savcılığına suç duyurusunda bulunulur.

Hükmolunacak cezanın yanı sıra, idarece Kamu İhale Kanunu'nun 58'inci maddesine göre verilen yasaklama kararının bitiş tarihini izleyen günden itibaren uygulanmak şartıyla bir yıldan az olmamak üzere üç yıla kadar bu Kanun kapsamında yer alan bütün kamu kurum ve kuruluşlarının ihalelerine katılmaktan mahkeme kararıyla 58'inci maddenin ikinci fıkrasında sayılanlarla birlikte yasaklanırlar.

#### **1.5.6.4.Sürekli Olarak Mahkeme Kararıyla Yasaklama**

Kanun'un 59'uncu maddesinin 3'üncü fıkrası uyarınca; Kanun'da belirtilen yasak fiil veya davranışları nedeniyle haklarında mükerrer ceza hükmolunanlar ile bu kişilerin sermayesinin yarısından fazlasına sahip olduğu sermaye şirketleri veya bu kişilerin ortağı olduğu şahıs şirketleri mahkeme kararı ile sürekli olarak kamu ihalelerine katılmaktan yasaklanır.

### **1.5.7.Yasaklama Kararını Verecek Mercii ve Takdir Hakkı**

İhaleye katılmaktan yasaklama kararı ihaleyi yapan bakanlık veya ilgili veya bağılı bulunan bakanlık, herhangi bir bakanlığın ilgili veya bağılı kuruluğu sayılmayan idarelerde bu idarelerin ihale yetkilileri, il özel idareleri ve belediyeler ile bunlara bağılı birlik, müessese ve işletmelerde ise İçişleri Bakanlığı tarafından verilir.

Anayasal konumları gereğı herhangi bir bakanlığa bağılı veya ilgili bulunmayan TBMM, Cumhurbaşkanlığı ve Sayıştay ile kuruluş kanunlarında herhangi bir bakanlıkla ilgilendirilmeyen özerk kurumlarca yapılan ihalelere ilişkin yasaklama kararı, bunların ihale yetkilileri tarafından verilir (Doğanyigit, 2010: 986).

İhaleyi yapan idareler, ihalelere katılmaktan yasaklamayı gerektiren bir durumla karşılaştıkları takdirde, gereğinin yapılması için bu durumu ilgili veya bağılı bulunan bakanlığa bildirmekle yükümlüdür.

Yasaklama kararını vermede idarenin herhangi bir takdir yetkisi yoktur. Yasaklamayı gerektiren fiil ve davranışın yapıldığının tespit edilmesi halinde yasaklama kararını verecek olan merciiin, Kanun'da belirtilen asgari sınırların altında kalmamak üzere yasaklama kararı vermesi zorunludur.

### **1.5.8.Yasaklama Kararına Karşı İtiraz ve Yargı Yolu**

İhalelerden yasaklama kararlarına karşı Kamu İhale Kurumu'na Kanun ile herhangi bir yetki verilmesi söz konusu olmadığı için bu tür kararlara karşı Kuruma şikâyet yoluyla başvuru yapılmayacaktır<sup>9</sup>. Fakat yasaklama kararları idari bir işlem olduğundan, söz konusu idari işlemle ilgili olarak yürütmenin durdurulması dahil iptal istemiyle yargıya gidilebilecektir. T.C. Anayasası'nın 125'inci maddesinde her türlü idari işleme karşı yargı yolunun açık olduğu belirtilmiştir.

### **1.5.9.Yasaklama Kararının Verilme Süresi ve Başlangıç Tarihi**

İdareler tarafından verilen yasaklama kararlarının gecikme yaşanmadan uygulamaya geçirilmesini sağlamak için Kanun'da süre belirlenmiştir. Bu bağlamda Kanun'un

<sup>9</sup> 24/06/2003 tarihli ve 2003- UK.Z-166 sayılı Kamu İhale Kurulu kararı

58'inci maddesinin 4'üncü fıkrası uyarınca; yasaklama kararları yasaklamayı gerektiren fiil veya davranışın tespit edildiği tarihi izleyen en geç kırkbeş gün içinde verilir. Verilen bu karar Resmi Gazete' de yayımlanmak üzere en geç onbeş gün içinde gönderilir ve yayımı tarihinde yürürlüğe girer.

Yasaklamayı gerektiren fiil veya davranışların tespit edildiği tarihi izleyen en geç 45 günlük süre içinde yasaklama kararının verilmesi zorunludur. Bu süre geçirildikten sonra yasaklama kararı verilmesi mümkün değildir. Bu nedenle idarelerin yasaklama kararı verilmesini gerektiren bir fiil veya davranışı tespit ettikleri tarihten itibaren en geç 45 gün içinde yetkili merci tarafından yasaklama kararı verilebilmesi için gerekli düzenleme ve işlemleri yapmaları ve yasaklama kararı almaları gerekmektedir.

Yasaklama işlemlerinin 45 günlük sürede tamamlanamaması ve yürürlüğe girmemesi halinde ilgili ve görevli kamu görevlileri hakkında disiplin ve ceza sorumluluğuna ilişkin hükümler uygulanabilecektir.

Yasaklama kararının verilme süresi ile ilgili olarak Danıştay 13'üncü Dairesinin 20.03.2006 tarih ve E.2005/7380; K.2006/1443 sayılı kararında; "...ihalelere katılmaktan yasaklanma konusundaki yaptırım, ihaleyi yapan idarenin, yasak fiil veya davranışın işlendiği yolundaki değerlendirmesine dayanılarak, ilgili veya bağlı bulunan bakanlık tarafından doğrudan uygulanmaktadır. Burada fiilin işlendiği tarih esas alınmadığından, yasaklanan bir fiil veya davranışın tespiti esas olduğundan, bu fiil veya davranışların, yasaklanması gereken bir fiil veya davranış olduğu hususu, ancak, ihaleyi yapan idarenin iradesinin anlaşılması ile mümkündür. Bu nedenle, idarenin ilgili veya bağlı bulunan bakanlığa, yasaklama kararının gereğinin yapılmasını bildirdiği tarihin, yasaklamayı gerektiren fiil veya davranışın tespit edildiği tarih olarak alınması düzenlemenin amacına uygun olacaktır." denilerek 4734 sayılı Kanun'un 58'inci maddesinin 4'üncü fıkrasında öngörülen ve yasaklama kararının yasaklamayı gerektiren fiil veya davranışın tespit edildiği tarihi izleyen en geç kırkbeş gün içinde verileceği yolundaki kuralın uygulanmasında başlangıç tarihi olarak fiilin işlendiği tarihin değil, fiilin tespit edildiği tarihin esas olduğundan hareketle ihaleyi yapan idarenin ilgili veya

bağlı olduğu bakanlığa yasaklama kararının gereğinin yapılmasını bildirdiği tarihin esas alınması gerektiği belirtilmiştir.

#### **1.5.10.İhale Sırasında veya Sonrasında Yasak Fiil ve Davranışta Bulunduğu Tespit Edilenler Hakkında Yapılacak İşlemler**

Yasaklama kararlarının yürürlüğe girmesinin zaman alacağı düşünülerek Kanun'un 58'inci maddesi uyarınca ihale sırasında veya sonrasında yasaklamayı gerektirir fiil veya davranışlarda buldukları tespit edilenler idarelerce o ihaleye iştirak ettirilmeyecekleri gibi yasaklama kararının yürürlüğe girdiği tarihe kadar aynı idare tarafından yapılacak sonraki ihalelere de iştirak ettirilmezler.

#### **1.5.11.Kamu Davası Açılanların İhalelere Katılmaları Halinde Yasaklama Süreci**

Kanun'un 10'uncu maddesinde, 11'inci maddeye göre ihaleye katılamayacağı belirtildiği halde ihaleye katılan isteklilerin tekliflerinin değerlendirme dışı bırakılacağı, 11'inci maddesinde ise, bu Kanun ve diğer kanunlardaki hükümler gereğince geçici veya sürekli olarak idarelerce veya mahkeme kararıyla kamu ihalelerine katılmaktan yasaklanmış olanların doğrudan veya dolaylı veya alt yüklenici olarak, kendileri veya başkaları adına hiçbir şekilde ihalelere katılamayacakları, bu yasaklara rağmen ihaleye katılan isteklilerin ihale dışı bırakılarak geçici teminatlarının gelir kaydedileceği hükme bağlanmış, aynı Kanun'un 17'inci maddesinde de, 11'inci maddeye göre ihaleye katılamayacağı belirtildiği halde ihaleye katılanlar hakkında bu Kanun'un dördüncü kısmında belirtilen yasaklama hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiştir.

Anılan Kanun'un 4'üncü kısmında yer alan "İhalelere Katılmaktan Yasaklama" başlıklı 58'inci maddesinde, "17 nci maddede belirtilen fiil veya davranışlarda buldukları tespit edilenler hakkında fiil veya davranışlarının özelliğine göre, bir yıldan az olmamak üzere iki yıla kadar ..., 2 nci ve 3 üncü maddeler ile istisna edilenler dahil bütün kamu kurum ve kuruluşlarının ihalelerine katılmaktan yasaklama kararı verilir...İhale sırasında veya sonrasında bu fiil veya davranışlarda buldukları tespit edilenler, idarelerce o ihaleye iştirak ettirilmeyecekleri gibi yasaklama kararının yürürlüğe girdiği

tarihe kadar aynı idare tarafından yapılacak sonraki ihalelere de iştirak ettirilmezler...”hükmü,

Aynı Kanun’un “İsteklilerin ceza sorumluluğu” başlıklı 59’uncu maddesinde ise “...Bu Kanun kapsamında yapılan ihalelerden dolayı haklarında birinci fıkra gereğince ceza kovuşturması yapılarak kamu davası açılmasına karar verilenler ve 58 inci maddenin ikinci fıkrasında sayılanlar yargılama sonuna kadar Kanun kapsamında yer alan kamu kurum ve kuruluşlarının ihalelerine katılamaz. Haklarında kamu davası açılmasına karar verilenler, Cumhuriyet Savcılıklarınca ... Kamu İhale Kurumuna bildirilir...” hükmü yer almaktadır.

Kanununun 17’nci maddesinde belirtilen fiil ve davranışlardan Türk Ceza Kanunu’na göre suç teşkil eden fiil veya davranışlarda bulunanlar hakkında kamu davası açılması halinde bunların yargılama sonuna kadar kamu kurumlarının ihalelerine katılamayacağı, yargılama sonunda ise mahkemece verilecek mahkûmiyetle birlikte belli süre ile ihalelere katılmaktan yasaklanması halinde bunların ihalelere katılmama hallerinin devam edeceği anlaşılmaktadır.

Bu bağlamda, hakkında kamu davası açılanların ihaleye katılmaları durumunda yasaklama hükmü uygulanmadan ve geçici teminatları gelir kaydedilmeden sadece ihale dışı bırakılmaları gerekmektedir.

### **1.5.12.İhale Hukukunda Yargılama Sonu**

Kanun’un 59’uncu maddesi hükmü uyarınca haklarında kamu davası açılan kişiler, açılan kamu davasının kendilerine tebliğinden başlayarak yargılama sonuna kadar 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamında yer alan kamu kurum ve kuruluşlarının ihalelerine katılamayacaktır. Katılmaları halinde ise ihale dışı bırakılacaklardır.

Anılan maddede yer alan düzenleme gereği hakkında kamu davası açılanlar yargılama sonuna kadar ihalelere katılamayacakları için bunların hangi tarihe kadar ihalelere katılamayacağıın tespiti ve Kanun’un 59’uncu maddesinin ikinci fıkrasında yer alan “yargılama sonu” ifadesinden ne anlaşılması gerektiği önem arz etmektedir. Diğer bir

ifade ile ihalelere katılma yasağı, ilk derece mahkemesinin verdiği hükümle mi yoksa açılan davanın müracaat yolları tükendikten sonra kesinleşmesi ile mi sona erecektir?

Bu soru cevabını Kamu İhale Kurulu'nun 11.01.2013/DK.D-7 sayılı kararında bulmuştur. Bu konuda muhtemel problemlerin oluşmasını önlemek ve uygulamaya yön vermek için Kurul anılan düzenleyici kararında, "...kanun koyucu tarafından "yargılama sonu" olarak davanın görüldüğü ilk derece mahkemesince verilecek hükmün kastedildiği, ceza verilmesine hükmolunduğu hallerde, bu hükümle birlikte ilk derece mahkemesince yasaklama kararı da verilerek yasaklama kararının devamının amaçlandığı anlaşılmaktadır." demek suretiyle yargılamanın, davanın açıldığı ilk derece mahkemesince hükmün verildiği tarihte sona ereceği yönünde karar vermiştir.

### **1.5.13.Görevlilerin Ceza Sorumluluğu ve Bilgi ve Belgeleri Açıklama Yasağı**

İhale sürecinde görevli olanların sorumluluğu Kanun'un 60'ıncı maddesinde açıklanmıştır. Anılan maddeye göre; ihale yetkilisi, ihale komisyonlarının başkan ve üyeleri ile ihale sürecindeki her aşamada görev alan diğer ilgililerin; Kanun'un 17'nci maddesinde belirtilen fiil veya davranışlarda bulduklarının, görevlerini kanuni gereklere uygun veya tarafsızlıkla yapmadıklarının, taraflardan birinin zararına yol açacak şekilde ihmalde veya kusurlu hareketlerde bulduklarının tespiti halinde, bu kişiler hakkında ilgili mevzuatları gereğince disiplin cezası uygulanır. Söz konusu fiil veya davranışlarının özelliğine göre haklarında ceza kovuşturması da yapılır ve hükmolunacak ceza ile birlikte tarafların uğradıkları zarar ve ziyan genel hükümlere göre kendilerine tazmin ettirilir. Ayrıca, 4734 sayılı Kanun'a aykırı fiil veya davranışlardan dolayı hüküm giyen idare görevlileri, Kanun kapsamına giren işlerde görevlendirilemezler.

4734 sayılı Kanun kapsamına giren işlerden dolayı yargı organlarınca herhangi bir ceza verilmiş olanlar Kanun kapsamına giren bütün kamu kurum ve kuruluşlarınca Kanun'un ve ilgili diğer mevzuatın uygulanması ile görevli ve yetkili kadrolara atanamaz ve görev alamazlar.

4734 sayılı Kanun'un 5'inci maddesinde belirtilen ilkelere ve 62'nci maddesinde belirtilen kurallara aykırı olarak ihaleye çıkılmasına izin verenler ve ihale yapanlar hakkında da aynı müeyyideler uygulanır.

Kamu İhale Kanunu'nun 61'inci maddesinde de ihale sürecine ilişkin bilgi ve belgeleri açıklama yasağı hükme bağlanmıştır. Maddeye göre; Kanun'un uygulanmasında görevliler ile danışmanlık hizmeti sunanlar; ihale süreci ile ilgili bütün işlemlere, isteklilerin iş ve işlemleri ile tekliflerin teknik ve mali yönlerine ilişkin olarak gizli kalması gereken bilgi ve belgelerle işin yaklaşık maliyetini tekliflerin açılması aşamasına kadar ifşa edemezler, kendilerinin veya üçüncü şahısların yararına kullanamazlar. Aksine hareket edenler hakkında ilgisine göre Kanun'un 58 ve 60'ıncı maddelerinde belirtilen müeyyideler uygulanır.

Kısaca, kamu ihale sürecinde görevli kamu personeline ilgili mevzuatın belirlediği ilke ve kuralların aksine hareket etmeleri ve yasak fiil veya davranışlarda bulunmaları hallerinde idari, mali ve cezai yönlerden ciddi sorumluluklar yüklenmiştir (Karatoprak, 2011:412).

#### **1.5.14.Doğrudan Temin Usulünde Yasaklılık Durumu**

Doğrudan temin bir ihale usulü değildir. Kamu İhale Kanunu'nun 22'nci maddesinde belirtilen hallerde ihtiyaçların, yine anılan Kanun'un 18'inci maddesinde belirtilen ihale usulleri için tespit edilen kurallara uyulmaksızın; ilan yapılmadan ve teminat alınmadan, ihale komisyonu kurma ve aynı Kanun'un 10'uncu maddesinde sayılan yeterlik kriterlerini arama zorunluluğu bulunmadan ihale yetkilisince görevlendirilecek kişi veya kişiler tarafından piyasada fiyat araştırması yapılarak temin edilmesi mümkün bulunmaktadır. Doğrudan temin yöntemi ihale usulü olmadığı için Kanun'un 11'inci maddesinin uygulanması da zorunlu değildir. Ayrıca, doğrudan temin yoluyla alım yapılması halinde alım yapılacak kişi ya da firmanın ihalelere katılmaktan yasaklı olup olmadığının teyit ettirilmesi zorunluluğu da bulunmamaktadır.



Tüm bu nedenlerle doğrudan temin yoluyla yapılan alımlarda Kamu İhale Kanunu'nun 58' inci maddesine göre ihalelere katılmaktan yasaklama kararı verilebilmesi mümkün değildir.

### **1.6.Kamu Alımlarının Denetimi**

Kamu alımlarının idari denetimi idarenin işlem ve eylemlerinin idari organlar tarafından denetlenmesi ve uyuşmazlıkların yargı öncesi çözüme kavuşturulmaya çalışılmasıdır (Bastık, 2011:179). Türk ihale sisteminde kamu alımlarının idari denetimi; idari yargı aşaması öncesinde kamu alımlarına ilişkin idari işlem ve eylemlere karşı şikâyetlerin idare ve Kamu İhale Kurumu tarafından incelenerek çözüme kavuşturulması amacıyla 4734 sayılı Kanun'un 54 ila 57'nci madde hükümleri ile getirilen ve usul ve esasları ayrıntılı şekilde "İhalelere Yönelik Başvurular Hakkında Yönetmelik" ile belirlenen bir denetimdir.

Yapılan bu düzenlemelerle Kanun kapsamında yapılan ihalelerin mevzuat hükümlerine uygun yapılmaması nedeniyle bir hak kaybına veya zarara uğradığını veya uğrayacağını iddia edenlerin yazılı şikâyet suretiyle inceleme talebinde bulunabilmelerine imkân tanınmıştır. Getirilen bu sistemle şikâyet başvurusunun öncelikle alımı yapan idareye, akabinde Kuruma yapılması ve böylece idarenin sözleşme öncesinde yaptığı hatayı düzeltmesine imkân sağlanması amaçlanmıştır.

Kamu alımlarında idari denetimin amacı; 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamında yapılan ihalelerde; aday<sup>10</sup>, istekli<sup>11</sup> veya istekli olabileceklerin<sup>12</sup> ihale sürecindeki işlem veya eylemlerin hukuka aykırılığı iddiasıyla yapacakları şikâyet ve itirazın şikâyet başvurularının idari yargı öncesinde incelenmesini ve karara bağlanmasını sağlamaktır.

---

<sup>10</sup> Aday : Ön yeterlik için başvuran gerçek veya tüzel kişileri veya bunların oluşturdukları ortak girişimleri (4734: md 4)

<sup>11</sup> İstekli : Mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihalesine teklif veren tedarikçi, hizmet sunucusu veya yapım müteahhidini (4734: md 4)

<sup>12</sup> İstekli olabilecek: İhale konusu alanda faaliyet gösteren ve ihale veya ön yeterlik dokümanı satın almış gerçek veya tüzel kişiyi ya da bunların oluşturdukları ortak girişimi (4734: md 4)

### **1.6.1.Kamu Alımlarında İdari Başvuru Yolları**

Kamu İhale Kanunu öncesinde kamu alımlarının sözleşme sonrası yargısal denetimi söz konusuydu ve bu denetimin de uzun bir süreyi gerektirmesi nedeniyle hem hukuka aykırı işlemlerden zarar görenlerin haklarının telafi edilmesinde hem de harcanan kamu kaynağının etkinliğinin ve verimliliğinin sağlanmasında yetersiz kalınmaktaydı (Yılmaz, 2007:118). Bu yetersizliği ortadan kaldırmak amacıyla sözleşme öncesinde ihalelere ilişkin idari işlemlerin önce alımı gerçekleştiren idare, sonrasında da Kamu İhale Kurulu tarafından yeniden gözden geçirilmesi ve hukuka aykırılıkların tespiti halinde gerekli düzeltmelerin yapılabilmesine imkan tanıyan “şikayet” ve “itirazın şikayet” mekanizmaları Kamu İhale Kanunu ile kamu ihale hukuku sistemimize getirilerek (Yılmaz,2007:118) kamu alımlarının idari denetiminde aşamalı bir süreç öngörülmüştür. Böylece idareyi işlem ve eylemleri konusunda bir kez daha değerlendirmeye sevk eden idari başvuru ve sonucundaki idari denetimin, uyuşmazlıkların yargısal denetim öncesinde çözümü noktasında önemli bir fonksiyonu söz konusudur.

Kamu alımları için idari usul kanunu niteliğinde olan Kamu İhale Kanunu ile özelliği itibariyle bir çok disiplini ilgilendiren kamu alımlarına getirilen idari denetim mekanizması (Yılmaz, 2007:11) kapsamındaki başvuru yolları şikayet ve itirazın şikayet olmak üzere iki başlık altında düzenlenmiştir.

Şikayet ve itirazın şikayet başvuruları idari yargıda dava açılmadan önce tüketilmesi zorunlu idari başvuru yollarıdır. Bu aşamaları takip etmeden doğrudan idari yargıya gidilmesi idari mercii tecavüzü olacağından ilgililerin bu hususa dikkat etmeleri gerekmektedir. Şikayet başvuruları idareye, itirazın şikayet başvurusu ise Kamu İhale Kurumu’na yazılmış imzalı dilekçelerle yapılır. İdari başvuru yollarından ilki kamu alımını gerçekleştirmeye çalışan idareye yapılan şikayet, diğeri ise Kuruma yapılan itirazın şikayettir.

Fakat, bu hususları ayrıntılı şekilde incelemeye önce şikâyet öncesi çözüm yolları olarak belirtebileceğimiz; zeyilname düzenlenmesi ve ihale dokümanı ile ilgili açıklama talebi hakkında kısaca bilgi vermek yararlı olacaktır.

- **İhale Dokümanında Değişiklik Amacıyla Zeyilname Düzenlenmesi**

İlan yapıldıktan sonra ihale dokümanında tekliflerin hazırlanmasını veya işin istenildiği şekilde gerçekleştirilmesini etkileyebilecek maddî veya teknik hatalar veya eksikliklerin bulunduğu tespit edilmesi halinde ihtiyacın giderilmesinde gecikmelere neden olunmaması için ihale dokümanında değişiklik yapılmasına imkân tanınmıştır.

Bu bağlamda 4734 sayılı Kanun'un 29'uncu maddesi uyarınca ilân yapıldıktan sonra ihale dokümanında değişiklik yapılmaması esastır. Değişiklik yapılması zorunlu olursa bunu gerektiren sebep ve zorunluluklar bir tutanakla tespit edilerek önceki ilânlar geçersiz sayılır ve iş yeniden aynı şekilde ilân olunur.

Ancak, ilân yapıldıktan sonra tekliflerin hazırlanmasını veya işin gerçekleştirilmesini etkileyebilecek maddi veya teknik hatalar veya eksikliklerin idarece tespit edilmesi veya isteklilerce yazılı olarak bildirilmesi halinde, ihale dokümanında değişiklikler yapılabilir. Yapılan bu değişikliklere ilişkin ihale dokümanının bağlayıcı bir parçası olan zeyilname son teklif verme gününden en az 10 gün öncesinde bilgi sahibi olmalarını temin edecek şekilde ihale dokümanı alanların tamamına gönderilir. Zeyilname ile yapılan değişiklikler nedeniyle tekliflerin hazırlanabilmesi için ek süreye ihtiyaç duyulması halinde ihale tarihi bir defaya mahsus olmak üzere en fazla 20 gün zeyilname ile ertelenebilir.

Zeyilnamenin istekli olabileceklere tebliğini sağlama açısından ihale veya son başvuru tarihine 10 günden az süre kalan hallerde idare tarafından başvurunun değerlendirilmesi sonucunda tekliflerin hazırlanmasını veya işin gerçekleştirilmesini etkileyebilecek maddi veya teknik hatalar veya eksikliklerin bulunduğu karar verilmesi durumunda zeyilname yapmak suretiyle ihale veya ön yeterlik dokümanında gerekli değişiklikler yapılır. Bu durumda istekli olabileceklerin son teklif verme gününden en az 10 gün öncesinde zeyilnameden bilgi sahibi olmalarını sağlayacak şekilde son başvuru veya ihale tarihi bir defaya mahsus olmak üzere en fazla 20 gün ertelenir ve zeyilname doküman satın alanların tamamına gönderilerek ihale sürecine devam edilir.

İhale veya son başvuru tarihine 10 günden daha az süre kalan hallerde önce ihale tarihi ayrı bir zeyilname ile ertelenebileceği gibi dokümanda değişiklik yapan zeyilname ile de ertelenebilir. Birden fazla zeyilname yapılan hallerde her zeyilname ihale veya son başvuru tarihinden 10 gün öncesinde doküman satın alanların tamamına bildirilir.

Zeyilname düzenlenmesi halinde teklifini bu düzenlemeden önce vermiş olan isteklilere tekliflerini geri çekerek yeniden teklif verme imkanı sağlanır.

Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinin 27'nci maddesinin son fıkrasında; "... idarece ihale dokümanında düzeltme yapılmasına karar verilmesi halinde, ihale veya son başvuru tarihine 10 günden az zaman kalmış olsa bile gerekli düzeltme yapılarak ...ihale tarihi bir defa daha ertelenebilir. Belirlenen maddi veya teknik hataların veya eksikliklerin ilanda da bulunması halinde ise ihale sürecine devam edilebilmesi ... düzeltme ilanı yapılması ile mümkündür." denilmektedir.

- **İhale Dokümanı İle İlgili Açıklama Talebi**

İhale ve/veya ön yeterlik dokümanlarında değişiklik veya açıklama yapılması ile ilgili hususlar 4734 sayılı Kanun'un 29'uncu maddesi ve ilgili uygulama yönetmeliklerinin "İhale ve ön yeterlik dokümanında değişiklik veya açıklama yapılması" başlıklı maddelerinde ele alınmıştır.

Ön yeterlik başvurusu veya teklif verme aşamasında ilan ve süreler dışında ihale veya ön yeterlik dokümanında açıklanmasına ihtiyaç duyulan hususlarla ilgili olarak adaylar, istekliler ve istekli olabilecekler son başvuru veya son teklif verme tarihinden en az 20 gün önce yazılı olarak açıklama isteme hakkına sahiptir. Son başvuru veya son teklif verme gününe 20 günden az bir süre kalmışsa açıklama talepleri değerlendirmeye alınmaz. Açıklama talebinin idarece uygun görülmesi durumunda açıklama talep sahibinin kimliği saklı tutulmak kaydıyla ön yeterlik veya ihale dokümanını satın almış tüm aday, istekli veya istekli olabileceklere son başvuru veya ihale tarihinden en az 10 gün öncesinde bilgi sahibi olmalarını temin edecek şekilde yazılı olarak gönderilir ve tebliğ edilir.

Aday veya istekli olabileceklerin talep ettiği açıklamanın ön yeterlik veya ihale dokümanında değişiklik yapılmasını gerektirmesi ve idarece uygun görülmesi halinde zeyilname düzenlenir. Zeyilname ile yapılan bu değişiklik aynı prensip uyarınca ön yeterlik veya ihale dokümanını satın almış tüm aday ve istekli olabileceklere bildirilir. Düzenlenen zeyilnameler ve yapılan yazılı açıklamalar ihale işlem dosyasında saklanır. Zeyilnamenin düzenlendiği ve açıklamanın yapıldığı tarihten sonra ön yeterlik veya ihale dokümanını satın alan aday veya isteklilere ön yeterlik ve ihale dokümanı ile birlikte düzenlenen zeyilname ve açıklama da verilir.

### **1.6.2.İdareye Şikayet**

İhale yetkilisince ihale onayının verildiği tarihten itibaren sözleşmenin taraflarca imzalanıp notere onaylatılması ve tescili ile noter onayı ve tescili gerekmeyen hallerde ise taraflarca sözleşmenin imzalanmasına kadar geçen süreçteki idari işlem ve eylemlere karşı aday, istekli veya istekli olabilecekler tarafından yapılacak başvuruların öncelikle idareye yapılması gerekmektedir.

Şikayet, ihale sürecindeki hukuka aykırı işlem veya eylemler nedeniyle bir hak kaybına veya zarara uğradığını veya zarara uğramasının muhtemel olduğunu iddia eden aday, istekli ya da istekli olabilecekler tarafından idareye yapılan başvurulardır. Bu durumda olanların idareye şikayet veya Kamu İhale Kurulu'na itirazın şikayet için şikayet ehliyetine haiz oldukları kabul edilmektedir. Bu şekilde şikayet ehliyetinin varlığı için hukuka aykırı olduğu belirtilen işlem ile iddia sahibi arasında meşru, güncel ve yeterli ilişkinin kurulabiliyor olması yeterlidir (Uslu,2012:12). Hukuka aykırı olduğu belirtilen işlem ile iddia sahibi arasında meşru, güncel ve yeterli bir ilişki kurulamıyorsa ehliyetten bahsetmek mümkün değildir. Uslu (2012:14) teklif geçerlilik süresini uzatmayan, geçici teminat mektubunu ihale komisyonu kararından önce idareden alan veya teklifi mevzuata uygun şekilde değerlendirme dışı bırakılan isteklinin ihale sürecine yönelik şikayet ehliyetinin son bulunduğunu vurgulamıştır. İdareye şikayet mekanizması sözleşme yapılması noktasında idareyi kısıtlayan bir durumdur.

### **1.6.2.1. Şikayet Başvurusu**

İhale süreci içindeki işlem veya eylemler aday, istekli veya istekli olabilecekler tarafından ihaleyi yapan idareye yazılı olarak yapılan şikayet başvurularına konu edilebilir. İhalelere ilişkin olarak aday, istekli ve istekli olabilecekler tarafından ihale süreci içindeki işlem ve eylemlerin Kanun ve ilgili mevzuata uygun olmadığı yolundaki iddialarla öncelikle idareye şikâyette bulunulur.

Ancak, ihalenin iptaline ilişkin işlem ve kararlardan, sadece şikayet ve itirazın şikayet üzerine alınanlar itirazın şikayete konu edilebilir ve bu kararlara karşı beş gün içinde doğrudan Kamu İhale Kurumu'na başvuruda bulunulabilir. Şikayetçinin şikayet başvurusunda şikayete konu işlem ve eylemlerle ilgili mevzuata aykırılık iddiaları ile buna ilişkin belgeleri başvuru dilekçesine eklemesi gereklidir. Şikayet dilekçesi ve varsa ekleri ile idarece yapılan inceleme ve inceleme sonucu verilen karar ihale işlem dosyası içinde yer alır.

Çerçeve anlaşma ihalelerinde istekliler; tekliflerin sunulması, değerlendirilmesi ve ihalenin sonuçlandırılmasına ilişkin idari işlem veya eylemler hakkında kendisiyle çerçeve anlaşma imzalanan istekliler 12 ayda bir yapılacak yeterlik değerlendirilmesine ilişkin idari işlem veya eylemler hakkında şikayet ve itirazın şikayet başvurusunda bulunabilir.

Kendisiyle çerçeve anlaşma imzalanan istekliler ayrıca, münferit sözleşmeye davet, tekliflerin değerlendirilmesi, ekonomik açıdan en avantajlı teklifin belirlenmesi ve münferit sözleşmenin imzalanmasına ilişkin idari işlem veya eylemler hakkında doğrudan Kuruma itirazın şikayet başvurusunda bulunabilir. Ancak, münferit sözleşmeye davet edildiği halde teklif vermeyen istekliler ihale dokümanında yer verilen düzenlemeler ve/veya bu düzenlemeler ile idari uygulamalar arasındaki uyumsuzluklar hariç son teklif verme tarih ve saatinden sonra gerçekleştirilen idari işlem veya eylemler hakkında başvuruda bulunamazlar.

### **1.6.2.2. İdareye Şikâyet Başvurusunda Bulunabilecekler**

Aday, istekli ve istekli olabilecek olanlar idareye şikâyet başvurusunda bulunabilirler. Bunların şikâyet başvurusunda bulunabilmeleri için ortada bir “hak kaybı”, “zarar” veya “zarar tehlikesi” yani kişisel hak ihlalinin bulunması gereklidir. Halbuki idari yargıya gidilebilmesi için “menfaat ihlali” nin varlığı yeterlidir (Yılmaz, 2007:147).

İdareye şikâyet başvurusunda bulunabilecek olan adaylar; belli istekliler arasında ihale usulü ile yapılan ihalelerde ön yeterlik başvurularının sunulması, değerlendirmesi ve sonuçlandırılmasına ilişkin idari işlem ve eylemler; belli istekliler arasında ihale usulü ile yapılan danışmanlık hizmet alımı ihalelerinde ise ayrıca kısa listeye alınmış olmaları kaydıyla ihale daveti ve/veya ihale dokümanının gönderilmesi, ihale dokümanında yer verilen düzenlemeler ve/veya bu düzenlemeler ile idari uygulamalar arasındaki uyumsuzluklar hakkında idareye şikâyet başvurusunda bulunabilirler.

Şikâyet başvurusunda bulunabilecekler arasında sayılan istekli olabilecekler; ön yeterlik veya ihale dokümanının idarelerce verilmesi, ön yeterlik veya ihale ilanında veya ön yeterlik veya ihale dokümanında yer verilen düzenlemeler ve bu düzenlemeler ile idari uygulamalar arasındaki uyumsuzluklar hakkında başvuruda bulunabilir. Bununla birlikte, ilana yönelik başvuruda bulunabilmek için de istekli olabilecek sıfatını kazanmak zorunlu olduğundan, bu kapsamda dokümanın satın alınması gerektiği hususuna dikkat edilmelidir.

İstekliler ise yeterlik başvurularının veya tekliflerin sunulması, değerlendirilmesi ve ihalenin sonuçlandırılmasına ilişkin idari işlem veya eylemler hakkında başvuruda bulunabilir.

Öte yandan 4734 sayılı Kanun’un 21’inci maddesinin (a), (d) ve (e) bentlerine göre yapılan ihalelerde oluşturulan şartları netleştirilmiş teknik şartnameye karşı yapılacak şikâyet başvurusu dokümana ilişkin bir başvuru olmakla birlikte anılan şartnamenin ihale tarihinden sonra ihale komisyonu tarafından gerçekleştirilen bir işlem olması nedeniyle bu dokümana da istekli sıfatıyla başvuruda bulunulabilir.

Dernek, sendika, meslek kuruluşları gibi sivil toplum kuruluşları, üyelerinin çıkarlarını korumak için ihale sürecine ilişkin işlem veya eylemlerle ilgili olarak şikayet yoluna başvuramazlar.

Birden fazla gerçek veya tüzelkişi aynı ihaleye yönelik olarak müşterek bir dilekçe ile şikayet başvurusunda bulunamaz. Ancak, aynı şikayet nedenleri ile ayrı ayrı başvuruda bulunabilirler. Bir ihaleye ilişkin birden fazla konu hakkında tek dilekçe ile şikayet veya itirazın şikayet başvurusunda bulunulabilir. Aralarında maddi veya hukuki bir bağlantı veya sebep-sonuç ilişkisi bulunsa dahi birden fazla ihaleye ilişkin olarak tek dilekçe ile başvuruda bulunulamaz.

Sözleşmenin uygulanması sırasında ortaya çıkan uyuşmazlıklar gibi ihale süreci dışındaki işlem ve eylemler hakkında şikayet yoluna başvurulamaz. Ancak, ihaleye katılmak amacıyla doküman satın almak isteyenlere doküman satılmaması, dolayısıyla bu kişilerin ihaleye katılmadıkları yönündeki iddialarla Kuruma başvuruda bulunulması mümkündür.

Ortak girişimlerde pilot ortak ya da koordinatör ortak veya bunların yetki verdiği kişiler tarafından şikayet başvurusunda bulunulabileceği gibi ortak girişimi oluşturan tüm ortaklar tarafından birlikte de başvuruda bulunulabilir.

Vekil veya temsilcileri tarafından yapılan başvurularda temsile yetkili olduğuna dair belgeler ile imza sirkülerinin aslı veya yetkili mercilerce onaylı örneklerinin şikayet dilekçelerine eklenmesi zorunludur.

### **1.6.2.3. Şikayet Başvurusunun Şekli**

Aday, istekli ve istekli olabilecekler tarafından idareye yapılacak şikayet başvuruları idareye hitaben yazılmış imzalı dilekçelerle yapılır. Dilekçelerde aşağıdaki hususların bulunması zorunludur;

- Başvuru sahibinin, varsa vekil veya temsilcisinin adı, soyadı veya unvanı ve adresi ile varsa bildirim esas e-posta adresi ve faks numarası,



- İhaleyi yapan idarenin adı, başvuru konusu ihale ve ihale kayıt numarası,
- Şikayet edilen veya incelenmesi istenilen konunun farkına varıldığı tarih veya tebliğ, ilan veya bildirim tarihi,
- Şikayet edilen veya incelenmesi istenilen konular, sebepleri ve dayandığı deliller,
- Şikayet konusu ile ilgili bilgi ve belgelere ilişkin ekler,
- Başvuru tarihi ve şikayetçi veya vekilin/temsilcinin ad-soyadı ve imzası.

Yukarıdaki şartları taşıyan dilekçelere, başvuruda bulunmaya yetkili olduğuna dair belgeler ile imza sirkülerinin aslı veya yetkili mercilerce onaylı örneğinin eklenmesi zorunludur.

Başvuru sahibinin gerçek kişi tacir olması, diğer bir deyişle Türk Ticaret Kanunu'nda sayılan tüzel kişilerden (limitet şirket, anonim şirket vb.) biri olmaması halinde bu kişi tarafından yapılan başvurularda imza beyannamesinin sunulması zorunlu değil iken gerçek kişilerin temsilcileri aracılığı ile başvurmaları halinde temsile yetkili olduğunu gösterir vekaletnamenin ve imza beyannamesinin noterce düzenlenmesi gerekir.

Tüzel kişilerin temsilcileri aracılığı ile başvurmaları halinde başvuruda bulunmaya yetkili olduğuna dair belgelerin (imza beyannamesi/imza sirküleri, temsil belgesi, ticaret sicil gazetesi vb.) aslı veya yetkili mercilerce onaylı örneklerinin eklenmesi, vekil tayini yoluyla başvurularda da bunlara ek olarak aynı şekilde düzenlenmiş olan vekâletnamenin ve vekile ait imza beyannamesinin dilekçeye eklenmesi gerekmektedir.

Gerçek veya tüzel kişiler tarafından avukat aracılığı ile yapılan başvurularda ise Avukatlık Kanunu'na ve ilgili mevzuata uygun olarak düzenlenmiş vekâletnamenin, aslının veya yetkili mercilerce onaylı suretlerinin başvuru dilekçesine eklenmesi gerekmektedir.

Temsil belgeleri ve özel vekâletnamelerde verilen yetkinin sınırlandırıldığı ya da yetkilerin tek tek sayıldığı durumlarda söz konusu belgelerde idareye şikâyet

başvurusunda bulunmaya yetkili olduğuna ilişkin ibare ve ifadelerin yer alması gerekmektedir.

Ortak girişim adına yapılacak şikayet veya itirazın şikayet başvurusunun;

- Pilot ortak/koordinatör ortak veya,
- Temsil yetkisi verilen özel ortak veya,
- Ortakların tamamı tarafından yapılması zorunludur.

Şikayet başvurularının bunların tamamı tarafından yapılması halinde ortak girişim beyannamesinin veya sözleşmesinin, temsil yetkisi verilen özel ortak tarafından yapılması halinde ise ortak girişim beyannamesi veya sözleşmesi ile temsile yetkili olduğuna dair belgenin de şikayet dilekçesine eklenmesi zorunludur. Bu belgelerin şikayet dilekçesine eklenmemesi veya temsil yetkisine sahip olmayan özel ortak tarafından şikayet başvurusunda bulunulması halinde eksikliklerin giderilmesi için başvuru süresinin sonuna kadar beklenir.

#### **1.6.2.4. Şikâyet Başvurusunun Yapılacağı Yer**

Başvurular ihaleyi gerçekleştiren idareye elden veya posta yolu ile yapılır. Dilekçeye eklenen bütün belgeler belgelerin adları, sayfa sayıları, asıl/tasdikli/fotokopi vb. olduklarını gösteren iki nüsha dizi pusulası ile birlikte sunulur. İdare tarafından dizi pusulası ekindeki bilgi ve belgelerin dizi pusulasında belirtilen şekilde olup olmadığı kontrol edilerek, elden yapılan başvurularda pusulanın imzalı bir nüshası başvuru sahibine geri verilir. Aynı şekilde elden yapılan başvurularda başvuru sahibine dilekçenin kayıt tarihini ve sayısını gösteren bir alındı belgesi verilir.

Dilekçe ile ekinde yer alması zorunlu olan bilgi ve belgeleri içermeyen şikayet başvurularında söz konusu eksiklikler başvuru süresinin sonuna kadar başvuru sahibi tarafından giderilebilir. Eksikliklerin bu süre sonuna kadar giderilmemesi durumunda ise şikayet başvurusunun reddine karar verilir.

### 1.6.2.5. Şikâyet Başvurusunda Süre

İdareye şikâyet başvurusu usulüne uygun olarak sözleşme imzalanmadan önce ihale sürecindeki şikâyete konu işlem veya eylemlerin farkına varıldığı veya farkına varılmış olması gerektiği tarihi izleyen günden itibaren Kanun'un 21'inci maddesinin birinci fıkrasının (b) ve (c) bentlerine göre yapılan ihalelere yönelik başvurularda beş gün, diğer hallerde on gün içinde ihaleyi yapan idareye yapılır.

Ancak, ilan ile ön yeterlik veya ihale dokümanına yönelik şikâyetler, yukarıda yazılı süreleri aşmamak kaydıyla başvuru veya teklif sunulmadan önce ve en geç ihale veya son başvuru tarihinden üç iş günü öncesine kadar yapılabilir. Bu yöndeki başvuruların idarelerce ihale veya son başvuru tarihinden önce sonuçlandırılması esastır.

Ayrıca çerçeve anlaşma ihalelerinde çerçeve anlaşmanın imzalanması dahil ihale sürecindeki idari işlem veya eylemler ile oniki ayda bir yapılacak yeterlik değerlendirmesine ilişkin idari işlem veya eylemlere karşı yapılacak şikâyet başvurularında süre, şikâyete konu işlem veya eylemlerin farkına varıldığı veya farkına varılmış olması gerektiği tarihi izleyen günden itibaren on gün içinde ilgili idareye yapılması gerekir. Süreler;

- İlane yönelik başvurularda ilk ilan tarihini,
- Ön yeterlik veya ihale dokümanının ilana yansımaya hükümleri için dokümanın satın alındığı tarihi, belli istekliler arasında ihale usulü ile yapılan danışmanlık hizmet alımı ihalelerinde ihale dokümanının teslim alındığı tarihi, zeyilnameye yönelik başvurularda ise zeyilnamenin bildirildiği tarihi,
- İdarenin işlem veya eylemlerine karşı yapılacak başvurularda şikâyete yol açan durumun farkına varıldığı yahut farkına varılmış olması gerektiği tarihi,
- Şikâyet üzerine idare tarafından verilen kararın bildirildiği veya bildirilmiş sayıldığı tarihi, on gün içerisinde karar alınmaması halinde ise bu sürenin bitimini,
- İhalenin iptali kararına karşı yapılan itirazın şikâyet başvurularında ise iptal kararının bildirildiği veya bildirilmiş sayıldığı tarihi, İzleyen günden itibaren başlar.

Örneğin, kesinleşen ihale kararının istekliye tebliğ edildiği tarih şikayete yol açan durumun farkına varıldığı tarih olarak kabul edilir.

Kamu İhale Kanunu'nun "EK MADDE 1" hükmü uyarınca Elektronik Kamu Alımları Platformu, Kurum tarafından kurulduktan sonra, işin ve/veya ihalenin yapılacağı yerde yayımlanması zorunlu olan ilanların aynı zamanda Elektronik Kamu Alımları Platformunda da yayımlanması halinde ilanın Elektronik Kamu Alımları Platformunda yayım tarihi ilk ilan tarihi olarak kabul edilecektir.

Tatil günleri süreler dahil olup sürenin son gününün tatil gününe rastlaması halinde süre tatil gününü izleyen ilk iş gününün bitimine kadar uzar. Ancak, ilan ile ön yeterlik veya ihale dokümanına yönelik şikayet başvurularının ihale veya son başvuru tarihinden üç iş günü öncesine kadar yapılması zorunludur. İdari izin günleri resmi tatil günü olarak sayılmadığından idari izin günleri iş günü olarak dikkate alınır.

Süreler geçirildikten sonra idareye yapılan şikayet başvurularının süre yönünden reddi gerekmektedir. Ancak, şikayet başvurusunun süresinde yapılmamasına karşılık bu başvuru idarece süre yönünden reddedilmeyip esas hakkında inceleme yapılarak başvuru hakkında bir karar verilmesi halinde dahi Kamu İhale Kurumu'na yapılan incelemede idareye yapılan şikayetin süresinde yapılıp yapılmadığı göz önüne alınmaktadır.

#### **1.6.2.6. Şikayetin İdarece İncelenmesi**

İhalelere ilişkin olarak idareye şikayet başvurusunda bulunulduğunda şikayet dilekçeleri idareler tarafından alınır ve kayıtları yapılır. Kayıt tarih ve sayısı dilekçenin üzerine yazılarak başvuru sahiplerine kayıt tarihini ve sayısını gösteren imzalı ve mühürlü bir alındı belgesi verilir.

İhale yetkilisi bizzat yapacağı veya işin niteliğine göre bir veya birden fazla raportöre yaptıracağı inceleme sonuçlarına göre şikayetle ilgili gerekçeli kararını verir. Kamu İhale Kanunu'nun 55'inci maddesine göre idarelerin şikayet taleplerini değerlendirebilmesi için;

- Sözleşmenin imzalanmamış olması,
- Şikayetin süresinde yapılmış olması,

şartlarının bir arada gerçekleşmiş olması gerekir.

İdareler başvuru dilekçeleri üzerine yapacakları ön inceleme sonrasında başvuruyu ehliyet veya süre yönünden reddedebileceklerdir. Ancak, başvuru dilekçesinde şekil unsurları bakımından rastlanılacak aykırılıkların doğrudan başvurunun reddi nedeni yapılmaması gerekir. Dilekçe ekinde yer alması zorunlu olan belgeleri içermeyen şikayet başvurularında başvuru süresinin sonuna kadar söz konusu eksiklik başvuru sahibi tarafından giderilmemiş ise başvurunun uygun bulunmadığı kararı alınır.

İdare tarafından yapılan inceleme sonucunda on gün içerisinde karar alınarak başvuru sonuçlandırılır. Ancak, ilan ile ön yeterlik veya ihale dokümanına yönelik şikayet başvurularının ihale veya son başvuru tarihinden önce sonuçlandırılması esastır.

#### **1.6.2.7. Şikayet Başvurusu Üzerine İdarece Alınacak Kararlar**

Şikayet başvurusu üzerine idare tarafından gerekli inceleme yapılarak on gün içinde gerekçeli olarak;

- İhale sürecinin devam etmesine engel oluşturacak ve düzeltici işlemle giderilemeyecek hukuka aykırılığın tespit edilmesi halinde ihalenin iptaline,
- İdare tarafından düzeltme yapılması yoluyla giderilebilecek ve ihale sürecinin kesintiye uğratılmasına gerek bulunmayan durumlarda düzeltici işlem belirlenmesine,
- Başvurunun süre, usul ve şekil kurallarına uygun olmaması, usulüne uygun olarak sözleşme imzalanmış olması veya şikayete konu işlemlerde hukuka aykırılığın tespit edilememesi veya itirazın şikayet başvurusuna konu hususun Kurumun görev alanında bulunmaması hallerinde başvurunun reddine karar verilir.

Şikayet üzerine alınan karar şikayetçi ile diğer aday veya istekliler ile istekli olabileceklere karar tarihini izleyen üç gün içinde bildirilir. İlan ile ihale veya ön

yeterlik dokümanına yönelik başvurular dışında istekli olabileceklere bildirim yapılmaz.

Belirtilen süre içinde bir karar alınmaması durumunda başvuru sahibi tarafından karar verme süresinin bitimini, süresinde alınan kararın uygun bulunmaması durumunda ise başvuru sahibi dahil aday, istekli veya istekli olabilecekler tarafından idarece alınan kararın bildirimini izleyen on gün içinde Kamu İhale Kurumu'na itirazın şikayet başvurusunda bulunulabilir.

Alınan kararlar başvuru sahiplerine imza karşılığı elden ya da iadeli taahhütlü mektupla bildirilir. Gerek elden ve gerekse mektup yoluyla yapılan bildirimlere ilişkin tebellüğ belgelerinin ihale işlem dosyasında muhafaza edilmesi ve itirazın şikayet başvurusunda bulunulması halinde bu belgelerin Kamu İhale Kurumu tarafından istenilen ihale işlem dosyası kapsamında gönderilmesi gerekmektedir. Tebligatlar idare tarafından; imza karşılığı elden ve iadeli taahhütlü mektupla yapılabildiği gibi elektronik posta yoluyla veya faksla da yapılabilir.

Başvuru sahibi tarafından ön yeterlik veya ihale dokümanının satın alındığına ilişkin formda veya başvuru dilekçesinde elektronik posta yoluyla veya faks ile yapılacak bildirimlerin kabul edileceğinin taahhüt edilmesi halinde elektronik posta adresinin veya faks numarasının başvuru dilekçesinde belirtilmesi kaydıyla elektronik posta yoluyla veya faksla bildirim yapılabilir.

Elektronik posta yoluyla veya faks ile yapılan bildirimlerde bildirim tarihi tebliğ tarihi sayılır. Bu şekilde yapılan bildirimlerin aynı gün idare tarafından teyit edilmesi zorunludur. Aksi takdirde bildirim yapılmamış sayılır. Teyit işleminin gerçekleşmiş kabul edilmesi için tebligatın iadeli taahhütlü mektupla bildirim çıkarılmış olması yeterlidir. Elektronik posta yoluyla veya faks ile yapılan bildirimler bildirim tarihi ve içeriğini de kapsayacak şekilde ayrıca belgelenir. Elektronik posta yoluyla yapılacak bildirimler idarenin resmi elektronik posta adresinin kullanılması halinde geçerlidir.

### **1.6.2.8. İdarece Alınan Kararların Uygulanması**

Şikayeti sonuçlandıran idare kararı en geç üç gün içerisinde başvuru sahibi ile aday veya isteklilere bildirir. Ancak, ilan ile ön yeterlik veya ihale dokümanına yönelik şikayet başvurularında ve ilan veya dokümanda yer alan düzenlemeler ile idari uygulamalar arasındaki uyumsuzluklara yönelik şikayet başvurularında istekli olabileceklere, belli istekliler arasında ihale usulü ile yapılan danışmanlık hizmet alımı ihalelerinde ise adaylara da bildirim yapılır. Son bildirim tarihini izleyen günden itibaren süresi içerisinde Kamu İhale Kurumu'na itirazın şikayet başvurusunda bulunulmamış ise idare tarafından kararın gerektirdiği işlem veya eylemler yerine getirilir.

İdareye şikayet başvurusunda bulunulması halinde başvuru üzerine alınan kararın son bildirim tarihini, süresi içerisinde bir karar alınmaması halinde ise bu sürenin bitimini izleyen tarihten itibaren on gün geçmeden ve itirazın şikayet başvurusunda bulunulmadığına ilişkin Kurumun internet sayfasından sorgulama yapılmadan, Kuruma itirazın şikayet başvurusu yapılan hallerde ise bu başvuru nihai kararla sonuçlandırılmadan sözleşme imzalanamaz.

Ayrıca, çerçeve anlaşma ihalelerinde, itirazın şikayet başvurusunda bulunulmadığına ilişkin Kurumun internet sayfasından sorgulama yapılmadan, Kuruma itirazın şikayet başvurusu yapılan hallerde ise itirazın şikayet başvurusu nihai kararla sonuçlandırılmadan münferit sözleşme imzalanamaz.

### **1.6.3. Kamu İhale Kurumuna İtirazen Şikayet**

4734 sayılı Kanun'la kamu alımları sistemine getirilen en büyük yenilik olan "idari denetim" mekanizmasının en önemli unsuru Kamu İhale Kurumu adı altında yeni bir organik yapının geliştirilmesidir (Yılmaz, 2007:127). Kamu İhale Kurumu'nun organik yapısı ve görevleri Kanun'un 53'üncü maddesi hükümleri çerçevesinde düzenlenmiştir. Bu hükme göre Kamu İhale Kurumu, anılan Kanun'da belirtilen esas, usul ve işlemlerin doğru olarak uygulanması konusunda görevli ve yetkili olmak üzere kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve malî özerkliğe sahip olarak teşkilatlandırılmıştır.

Kurumun karar organı biri başkan, biri ikinci başkan olmak üzere dokuz üyeden oluşan Kamu İhale Kurulu'dur. İhalenin başlangıcından sözleşmenin imzalanmasına kadar olan süre içerisinde idarece yapılan işlemlerde bu Kanun ve ilgili mevzuat hükümlerine uygun olmadığına ilişkin itirazın şikayetleri incelemek ve sonuçlandırmak Kurulun görev ve yetkisi içindedir. Kurul kararları yerindelik denetimine tabi tutulamaz.

Dava açma, icra takibi yapma ve mahkemelerce verilen kararlara karşı üst mercilere başvurmadan vazgeçme yetkisi ile üst dereceli mahkemelerce verilen kararlara karşı karar düzeltme yoluna gidilmesinden vazgeçme yetkisi de Kurula aittir.

### **1.6.3.1. İtirazın Şikayet Başvurusu**

İtirazın şikayet başvuru ehliyetine sahip olanlar aşağıda sayılan hallerde Kamu İhale Kurumu'na itirazın şikayet başvurusunda bulunabilirler;

- Şikayet başvurusu üzerine idare tarafından alınan kararın uygun bulunmaması veya süresi içinde karar alınmaması,
- Şikayet başvurusu üzerine idare tarafından şikayet dilekçesinin kayıtlara alındığı tarih veya sonrasında herhangi bir nedenle ihalenin iptali kararı verilmesi,
- İtirazın şikayet üzerine Kurul tarafından başvurunun reddine veya düzeltici işlem belirlenmesine karar verildikten sonra idare tarafından ihalenin iptali kararı verilmesi,
- İdareye şikayet başvurusunda bulunmayan aday veya isteklilerin başka bir şikayet başvurusu üzerine idarenin aldığı karardan dolayı bir hak kaybına veya zarara uğradığı veya zarara uğramasının muhtemel olduğu iddiasıyla ve şikayet başvurusuna ilişkin olarak verilen kararda belirtilen hususlarla sınırlı olarak bu karara karşı idareye başvurmadan Kuruma başvurusu,

Ayrıca, kendisiyle çerçeve anlaşma imzalanan istekliler münferit sözleşmeye davet, tekliflerin değerlendirilmesi, ekonomik açıdan en avantajlı teklifin belirlenmesi ve münferit sözleşmenin imzalanmasına ilişkin idari işlem veya eylemler hakkında doğrudan Kurum' a itirazın şikayet başvurusunda bulunabilir.



Herhangi bir şikayet başvurusu üzerine veya Kamu İhale Kurumu'na yapılan bir itirazın şikayet başvurusu üzerine idarece alınan ihalenin iptali kararına karşı, kararın tebliğini takip eden beş gün içerisinde doğrudan Kuruma itirazın şikayet başvurusunda bulunulması gerekmekte olup bu durumda idareye şikayet başvurusu yapılmaması, beş günlük sürenin geçirilmemesi açısından önem arz etmektedir.

Herhangi bir şikayet veya itirazın şikayet başvurusu olmaksızın idare tarafından alınan ihalenin iptali kararlarına karşı Kamu İhale Kurumu'na itirazın şikayet başvurusunda bulunulamayacağından bu kararlar ancak idari yargı mercilerinde dava konusu edilebilir. Aynı kişi tarafından idareye yapılan ve ilk başvuru ile aynı mahiyette olan daha sonraki şikayet başvurularına idarece verilen cevaplar başvuru süresini yeniden başlatmaz. İtirazın şikâyet başvuruları dava açılması öncesi tüketilmesi zorunlu bir idari başvuru yoludur.

#### **1.6.3.2. İtirazın Şikayet Başvurusunda Bulunabilecekler**

İhale işlemleriyle ilgili bir hak kaybına veya zarara uğradığını veya zarara uğramasının muhtemel olduğunu iddia eden aday, istekli ve istekli olabilecekler idareye şikayet başvurusunda bulunduktan sonra süresi içinde Kuruma itirazın şikayet başvurusunda bulunabilir. Ancak, şikayet veya itirazın şikayet üzerine alınan ihalenin iptaline ilişkin işlem ve kararlara karşı idareye başvurmadan doğrudan Kuruma itirazın şikayet başvurusunda bulunulabilir.

İstekli olabilecekler ön yeterlik ve/veya ihale dokümanının verilmesi, ön yeterlik ve/veya ihale ilanında veya ön yeterlik ve/veya ihale dokümanında yer verilen düzenlemeler ve/veya bu düzenlemeler ile idari uygulamalar arasındaki uyumsuzluklar,

Adaylar belli istekliler arasında ihale usulü ile yapılan ihalelerde ön yeterlik başvurularının sunulması, değerlendirmesi ve sonuçlandırılmasına ilişkin idari işlem ve eylemler; belli istekliler arasında ihale usulü ile yapılan danışmanlık hizmet alımı ihalelerinde ise kısa listeye alınmış olmaları kaydıyla ayrıca ihale daveti ve/veya ihale dokümanının gönderilmesi, ihale dokümanında yer verilen düzenlemeler ve/veya bu düzenlemeler ile idari uygulamalar arasındaki uyumsuzluklar,

İstekliler ise yeterli başvurularının veya tekliflerin sunulması, değerlendirilmesi ve ihalenin sonuçlandırılmasına ilişkin idari işlem veya eylemler hakkında başvuruda bulunabilir.

### **1.6.3.3.İtirazen Şikayet Başvurusunda Süre**

İtirazen şikayet başvurusu ihale sürecinde idareye yapılan şikayet başvuruları üzerine verilen kararların bildirimini izleyen tarihten veya on günlük cevap verme süresi içinde idare tarafından bir karar alınmaması durumunda bu sürenin bitimini izleyen tarihten itibaren, şikayet veya itirazen şikayet üzerine ihalenin iptaline ilişkin olarak idare tarafından alınan kararlara karşı yapılacak başvurularda beş gün, diğer hallerde on gün içinde yapılmalıdır.

Kamu İhale Kurumu'na itirazen şikayet süresi on günlük cevap verme süresi içinde idare tarafından bir karar alınmaması durumunda bu sürenin bitimini izleyen tarihten itibaren başlayacağından on gün içinde kendisine herhangi bir karar ulaşmayan başvuru sahibinin, idarenin karar almamış olabileceği ihtimalini dikkate alarak Kuruma itirazen şikayet başvurusunda bulunması önem arz etmektedir.

Ayrıca, idarece on günlük karar verme süresi içinde karar alınmakla birlikte bu kararın on günlük süre geçtikten sonra başvuru sahibine bildirildiği hallerde kararın bildirildiği veya en geç tebliğ edilmiş sayıldığı tarihten itibaren de süresi içerisinde Kamu İhale Kurumu'na başvuruda bulunulabilir. İdareye yapılan ve ilk başvuru ile aynı mahiyette olan daha sonraki şikayet başvurularına idarece verilen cevaplar başvuru süresini yeniden başlatmaz.

Münferit sözleşme sürecindeki idari işlem veya eylemlere karşı yapılacak itirazen şikayet başvuru süresi, idari işlem veya eylemin farkına varıldığı veya farkına varılmış olması gerektiği tarihi izleyen günden itibaren üç iş günüdür.

Münferit sözleşme sürecindeki idari işlem veya eylemlere karşı yapılan başvurularda süre münferit sözleşme için teklif vermeye davet yazısının istekliye bildirildiği veya

bildirilmiş olması gerektiği tarihi, davet yapılmaması halinde ise bu durumun farkına varıldığı veya varılmış olması gerektiği tarihi izleyen günden itibaren başlar.

Başvuru süresinin henüz dolmadığı hallerde dilekçedeki eksiklikler başvuru süresinin sonuna kadar giderilebilir. Süreler, tebliğ, ilan, bildirim veya şikayete yol açan durumların farkına varıldığı yahut farkına varılmış olması gerektiği tarihi izleyen günden itibaren işlemeye başlar. Tatil günleri süreler dahilidir. Sürenin son gününün tatile rastlaması halinde süre, tatil gününü izleyen ilk çalışma gününün bitimine kadar uzar.

#### **1.6.3.4. İtirazen Şikayet Başvuru Şekli**

İtirazen şikayet başvuruları Kuruma hitaben yazılmış imzalı dilekçelerle yapılır. Dilekçeye eklenen bütün belgeler; belgelerin adları, sayfa sayıları, asıl/tasdikli/fotokopi vb. olduklarını gösteren iki nüsha dizi pusulası ile birlikte sunulur. Dilekçelerde aşağıdaki hususlara yer verilir;

- Başvuru sahibinin, varsa vekil ya da temsilcisinin; adı, soyadı veya unvanı ve adresi ile varsa bildirim esas elektronik posta adresi ve faks numarası,
- İhaleyi yapan idarenin ve ihalenin adı veya ihale kayıt numarası,
- Başvuruya konu olan durumun farkına varıldığı veya bildirildiği tarih,
- Başvurunun konusu, sebepleri ve dayandığı deliller,
- İtirazen şikayet başvurularında ayrıca idareye yapılan şikayetin tarihi ve varsa şikayete ilişkin idare kararının bildirim tarihi.

İtirazen şikayet başvuru dilekçesinde, itirazen şikayet başvuru bedelinin ve Bakanlar Kurulu tarafından başvuru teminatı alınmasına karar verilmesi durumunda başvuru teminatının Kurum hesaplarına yatırıldığına dair belgenin, varsa şikayete idarece verilen cevabın bir örneğinin, başvuruda bulunmaya yetkili olduğuna dair belgelerin (imza beyannamesi/imza sirküleri, ortak girişim beyannamesi veya sözleşmesi, vekaletname, temsil belgesi, ticaret sicil gazetesini vb.) aslı veya yetkili mercilerce onaylı örneklerinin eklenmesi gerekmektedir.

### **1.6.3.5. İtirazen Şikayet Başvurusunun Yapılacağı Yer**

İtirazen şikayet başvuruları Kuruma elden veya posta yoluyla yapılır. Posta yoluyla yapılan başvurularda postadaki gecikmeler dikkate alınmaz. Başvuruların idare veya Kurum dışındaki idari mercilere ya da yargı mercilerine yapılması ve başvuru dilekçelerinin bu merciler tarafından ilgisine göre ihaleyi yapan idareye veya Kuruma gönderilmesi halinde bu dilekçelerin ilgisine göre ihaleyi yapan idare veya Kurum kayıtlarına girdiği tarih başvuru tarihi olarak kabul edilir.

### **1.6.3.6. İtirazen Şikayet Başvurularının Ön İncelemesinin Yapılması**

Posta yoluyla veya bizzat yapılan başvurular Kurumun genel evrak birimi tarafından derhal kayda alınarak kayıt tarih ve sayısı dilekçenin üzerine yazılır. Elden yapılan başvurularda ise başvuru sahibine kayıt tarih ve sayısını gösteren imzalı bir alındı belgesi verilir.

İdareye şikayet başvurusunda bulunulmadan veya idareye yapılan şikayet başvurusu hakkında idarece bir karar alınmadan ve on günlük karar verme süresi beklenilmeden doğrudan Kuruma itirazen şikayet başvurusunda bulunulması halinde bu başvurular ilgili idareye gönderilir. Ayrıca, başvuru sahibine de bilgi verilir. İdareye yapılan şikâyet başvurusundan farklı bir konu ile Kuruma yapılan başvurularda ve şikâyet süresinin henüz dolmadığı hallerde itirazen şikâyet konusuna ilişkin idarenin cevabının alınmamış olması nedeniyle bu başvurular da ilgili idareye gönderilir. İdareye başvuru konularının yanı sıra yeni konular da eklenerek Kuruma başvurulması halinde ise itirazen şikayet başvurusunun incelenmesinde idareye başvuru konusu edilmeyen hususlar dikkate alınmaz.

Kuruma yapılan itirazen şikâyet niteliğindeki başvurular, İhalelere Yönelik Başvurular Hakkında Yönetmeliğin “Ön inceleme konuları ve ön inceleme üzerine yapılacak işlemler” başlıklı 16’ncı maddesi çerçevesinde öncelikle;

- Başvuru konusunun Kamu İhale Kurumu’nun görev alanında bulunup bulunmadığı,
- Başvuru ehliyeti,

- Başvurunun süresinde yapıp yapılmadığı,
- Başvuru sahibinin, varsa vekil ya da temsilcisinin; adı, soyadı, unvanı, adresi, imzası ile başvuruda bulunmaya yetkili olduğuna dair belgelerin ve imza sirkülerinin aslı veya yetkili mercilerce onaylı örneğinin bulunup bulunmadığı,
- İhaleyi yapan idarenin ve ihalenin adı veya ihale kayıt numarasının belirtilip belirtilmediği,
- Başvuruya konu olan durumun farkına varıldığı veya bildirildiği tarihin belirtilip belirtilmediği,
- İdareye başvuru tarihi ile varsa idarenin cevabının başvuru sahibine bildirildiği tarihin belirtilip belirtilmediği,
- İdare tarafından şikâyet üzerine alınan karar başvuru sahibine bildirilmiş ise bu kararın bir örneğinin eklenilip eklenilmediği,
- Başvuru bedelinin, teminat alınacak hallerde ise başvuru teminatının yatırılıp yatırılmadığı,
- Aynı kişi tarafından birden fazla ihaleye, birden fazla kişi tarafından aynı ihaleye veya birden fazla ihaleye tek dilekçe ile başvuruda bulunulup bulunulmadığı,
- Başvurunun konusu, sebepleri ve dayandığı delillerin belirtilip belirtilmediği,

yönlerinden sırasıyla incelenir.

Kanun'un 54' üncü maddesinin dokuzuncu fıkrası uyarınca şekil eksiklikleri içeren ve henüz başvuru süresi dolmamış olan başvurulardaki şekil eksikliklerinin Kurum tarafından bildiri zorunlu olmadığından, henüz başvuru süresi dolmamış olan itirazın şikâyet başvurularında hangi hususların eksik olduğu Kurumun "www.ihale.gov.tr" adresinden takip edilebilir ve başvuru süresinin sonuna kadar söz konusu eksiklikler başvuru sahibi tarafından giderilebilir.

İtirazın şikâyet başvurusundaki şekil eksikliklerine yönelik olarak Kurumun internet sitesinde belirtilen eksikliklerin başvuru sahibi tarafından başvuru süresi dolmadan önce Kurum kayıtlarına girecek şekilde tamamlanması ve eksikliklerin giderilmesine yönelik dilekçelerde bu hususların açıkça belirtilmesi gerekmektedir.

Yapılan ön inceleme sonucunda bir aykırılığın tespit edilmesi halinde bu hususa ilişkin ön inceleme raporu düzenlenir. İhalelere Yönelik Başvurular Hakkında Yönetmeliğin 16'ncı maddesinin birinci fıkrası bakımından bir aykırılığın tespiti üzerine Kurul tarafından başvurunun reddine karar verilir.

Başvuru dilekçesi ve ekinde ön inceleme konuları bakımından bir aykırılığın bulunmaması durumunda esasın incelenmesine geçilerek idareden gerekli görülen bilgi ve belgeler veya ihale işlem dosyası ilgili daire başkanlığı tarafından istenir.

#### **1.6.3.7 İtirazen Şikayet Başvurularının Esasan İncelenmesi**

İtirazen şikayet başvurusuna ilişkin yapılacak esas incelemede itirazen şikayet başvuruları;

- İlan veya ön yeterlik/ihale dokümanına yapılan başvurular, başvuru sahibinin iddiaları ile idarenin şikâyet üzerine aldığı kararda belirtilen hususlarla sınırlı incelenir.
- İhale veya ön yeterlik dokümanının verilmesi, başvuruların veya tekliflerin sunulması, değerlendirilmesi ve ihalenin sonuçlandırılmasıyla ilgili olarak ise başvuru sahibinin iddiaları ve idarenin şikayet üzerine aldığı kararda belirtilen hususlar ile itiraz edilen işlemler bakımından eşit muamele ilkesinin ihlal edilip edilmediği yönünden incelenir.
- Eşit muamele ilkesi yönünden yapılacak incelemede dayanağı bakımından itiraz edilen işlemin diğer aday veya isteklilere ilişkin olarak da Kanun ve ilgili mevzuat hükümlerine uygun şekilde gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğine bakılır.
- Şikayet veya itirazen şikayet başvurusu üzerine idare tarafından alınan ihalenin iptali kararına karşı yapılacak itirazen şikayet başvuruları ise idarenin iptal gerekçeleriyle sınırlı incelenir.

Sözleşmenin Kanunda belirtilen sürelerle ve usule uyulmadan imzalanmış olması veya itirazen şikayet başvurusundan feragat edilmesi Kurum tarafından itirazen şikayet

başvurusunun incelenip sonuçlandırılmasına engel teşkil etmez. Bununla birlikte şikayet başvurusu üzerine 10 gün içinde kendisine herhangi bir karar ulaşmayan başvuru sahibinin Kuruma itirazen şikayet başvurusunda bulunmasından sonra idarece şikayet başvurusunun uygun görüldüğüne ilişkin karar alındığını ve buna ilişkin tesis edilen işlemin de başvuru sahibince uygun görüldüğünü belirtmek suretiyle itirazen şikayetinden vazgeçmesi feragat sayılmaz.

Münferit sözleşme sürecindeki idari işlem veya eylemlere karşı doğrudan Kuruma itirazen şikayet başvurusunda bulunulabilir. Münferit sözleşme sürecindeki idari işlem veya eylemlere karşı yapılacak itirazen şikayet başvuruları, süresinde ve usulüne uygun münferit sözleşme imzalanmadan önce yapılmış olması halinde Kurum tarafından incelenerek sonuçlandırılır. Münferit sözleşme sürecindeki ihale işlemlerine karşı yapılan itirazen şikayet başvurularını Kurum; başvuru sahibinin iddiaları ile itiraz edilen işlemler bakımından eşit muamele ilkesinin ihlal edilip edilmediği yönünden inceler ve nihai kararını, münferit sözleşme işlem dosyası ile ihaleye ilişkin gerekli bilgi ve belgelerin Kurum kayıtlarına alındığı tarihten itibaren on iş günü içinde verir. İtirazen şikayet, dava açılması öncesinde kullanılması zorunlu bir idari başvuru yoludur. İtirazen şikayet başvurularında şikayete konu aşama veya aşamaların ve bu aşamayla bağlantılı işlemlerin kamu ihale mevzuatına uygunluğu yönünden incelemesi yapılır.

Sözleşme imzalandıktan sonra yapılan itirazen şikayet başvuruları Kamu İhale Kurulu tarafından değerlendirmeye alınmaz. Usulüne uygun olarak yapılan itirazen şikayet başvurularının Kurul tarafından sözleşme imzalanıncaya kadar incelenerek sonuçlandırılması zorunludur.

#### **1.6.3.8. Kurul Tarafından Alınacak Kararlar ve Süresi**

İtirazen şikayet başvuruları üzerine Kamu İhale Kurulu tarafından gerekçeli olarak;

- İhale sürecinin devam etmesine engel oluşturacak ve düzeltici işlemlerle giderilemeyecek hukuka aykırılığın tespit edilmesi halinde ihalenin iptaline,

- İdare tarafından düzeltme yapılması yoluyla giderilebilecek ve ihale sürecinin kesintiye uğratılmasına gerek bulunmayan durumlarda düzeltici işlem belirlenmesine,
- Başvurunun süre, usul ve şekil kurallarına uygun olmaması, usulüne uygun olarak sözleşme imzalanmış olması veya şikayete konu işlemlerde hukuka aykırılığın tespit edilememesi veya itirazın şikayet başvurusuna konu hususun Kurumun görev alanında bulunmaması hallerinde başvurunun reddine karar verilir.

Kurumun görev alanında bulunmaması hali hariç itirazın şikayet başvurusunun reddedilmesi durumunda başvuru teminatı yatırılan hallerde teminatın gelir kaydedilmesine de karar verilir.

Kamu İhale Kurumu, itirazın şikayete ilişkin nihai kararını, incelenen ihaleye ilişkin gerekli bilgi ve belgeler ile ihale işlem dosyasının kayıtlara alındığı tarihi izleyen yirmi gün içinde vermek zorundadır. Bu süre Kamu İhale Kanunu'nun 21'inci maddesinin (b) ve (c) bentlerine göre yapılan ihaleler ile şikayet ve itirazın şikayet üzerine alınan ihalenin iptal edilmesi işlemine karşı yapılacak itirazın şikayet başvurularında on iş günü olarak uygulanır.

#### **1.6.3.9.Kurul Kararlarının Uygulanması**

İdare, hukuki durumda değişiklik yaratan Kamu İhale Kurulu kararlarının gerektirdiği işlemleri ivedilikle yerine getirmek zorundadır. İlgililer hukuki durumda değişiklik yaratan Kurul kararlarının eksik veya yanlış uygulandığı iddialarıyla doğrudan Kamu İhale Kurumu'na başvuruda bulunabilir. Kamu İhale Kurulu tarafından alınan kararların hiç uygulanmaması halinde doğrudan Cumhuriyet Başsavcılığına suç duyurusunda bulunulabilir.

Kurul kararlarında yer alan taraflara veya ihaleye ilişkin bilgilerdeki hatalar, gerekçe ve karar sonucu arasındaki çelişkiler ile hesaplama yanlışlarından kaynaklanan yazım hataları Kurul tarafından düzeltilebilir. Hataları giderilen Kurul kararı ilgililere tebliğ edilerek Kurumun internet sayfasında yayımlanır.



#### **1.6.3.10. Kurul Kararlarının Tebliği ve Yayımları**

Kamu İhale Kurulu tarafından verilen bütün kararlar karar tarihini izleyen beş iş günü içinde taraflara tebligata çıkarılır ve tebligata çıkarıldığı tarihi izleyen beş gün içinde Kurumun internet sayfasında yayımlanır. Kararlara erişim ücrete tabi tutulamaz. Tebligatlar; imza karşılığı elden, iadeli taahhütlü mektupla, elektronik posta yoluyla veya faksla yapılabilir.

Başvuru sahibi tarafından ön yeterlik veya ihale dokümanının satın alındığına ilişkin formda veya başvuru dilekçesinde elektronik posta yoluyla veya faks ile yapılacak bildirimlerin kabul edileceğinin taahhüt edilmesi halinde elektronik posta adresinin veya faks numarasının başvuru dilekçesinde belirtilmesi kaydıyla başvuru sahibine elektronik posta yoluyla veya faksla bildirim yapılabilir.

Elektronik posta yoluyla veya faks ile yapılan bildirimlerde bildirim tarihi tebliğ tarihi sayılır. Bu şekilde yapılan bildirimlerin aynı gün idare veya Kurum tarafından teyit edilmesi zorunludur. Aksi takdirde bildirim yapılmamış sayılır. Teyit işleminin gerçekleşmiş kabul edilmesi için tebligatın iadeli taahhütlü mektupla bildirimde çıkarılmış olması yeterlidir. Elektronik posta yoluyla veya faks ile yapılan bildirimler, bildirim tarihi ve içeriğini de kapsayacak şekilde ayrıca belgelenir. Yapılan bildirimlere ilişkin tebellüğ belgeleri ile elektronik posta yoluyla veya faks ile yapılan bildirimlerde, elektronik posta veya faksın gönderildiği tarih ile gönderilen yazı içeriğini de gösteren belgelerin ihale işlem dosyası içerisinde muhafaza edilmesi ve itirazın şikayet başvurusunda bulunulması halinde bu belgelerin ihale işlem dosyası kapsamında Kuruma gönderilmesi gerekmektedir.

Bu çerçevede, elektronik posta yoluyla yapılan bildirimlerde elektronik postanın bilgisayar çıktısı, faks ile yapılan bildirimlerde iletim raporu ile birlikte gönderilmiş olan metnin faks makinesinin hafızasından çıkarılması ve idare yetkilisi tarafından imzalanması, usulüne uygun bildirim yapıldığının ispatı açısından idareler için önem arz etmektedir. Elektronik posta yoluyla yapılacak bildirimler Kurumun resmi elektronik posta adresinin kullanılması halinde geçerlidir.

#### **1.6.4. Şikayet ve İtirazen Şikayet Kararlarına Karşı Yargı Yolu**

Kamu İhale Kanunu'nun 54'üncü maddesi uyarınca şikayet ve itirazen şikayetin dava açılması öncesinde kullanılması zorunlu bir idari başvuru yolu olduğu, 57'nci maddesinde ise, şikayetler ile ilgili olarak Kamu İhale Kurumu tarafından verilen nihai kararların Türkiye Cumhuriyeti Mahkemelerinde dava konusu edilebileceği ve bu davaların öncelikle görüleceği hükme bağlanmıştır.

Ancak, 4734 sayılı Kanun'un 56'ncı maddesine göre aday, istekli veya istekli olabilecekler şikayet yoluna başvurmadan doğrudan dava açamazlar. Bu doğrultuda idareye şikayet Kamu İhale Kurumuna yapılacak itirazen şikayetin ön koşulu, Kuruma yapılacak itirazen şikayet ise dava öncesi kullanılması zorunlu bir başvuru yoludur.

Bu bağlamda, Kamu İhale Kurulu kararları idari yargı mercilerinde dava konusu edilebileceğinden hak kaybına uğranılmaması bakımından Kurul kararının yeniden incelenmesi talebiyle Kamu İhale Kurumu'na başvuruda bulunulmaması önem arz etmektedir.

Kurulun düzenleyici işlemlerine karşı davaların ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'da, itirazen şikayet süreci ile ilgili bireysel nitelikli kararlarına (Bozkurt, 2012:66) karşı davaların ise ilk derece mahkemesi olarak Ankara İdare Mahkemeleri'nde açılması gerekmektedir. Kamu düzeni nedeniyle ihale sürecindeki işlemlere ilişkin uyuşmazlıkların adli yargıda, sözleşmenin imzalanmasından sonraki işlemlere ilişkin uyuşmazlıkların ise idari yargıda çözümlenmesi mümkün değildir (Taşdelen, 2011:59). Günümüzde kamu ihalelerinin ulaştığı ekonomik büyüklük ile hukuki sonuçları ve etkileri dikkate alındığında ihale sürecindeki işlem ve eylemlerin hukuka uygunluğunun yargı denetimi öncesinde idari denetime tabi tutulmasının kaçınılmaz olduğu açıktır (Öztürk ve Karyağdı, 2010:461).

#### **1.6.5. İstisnalar Kapsamındaki Alımlarda Şikâyetlerin Sonuçlandırılması**

Kamu İhale Kanunu'nun 3'üncü maddesinde sayılan işler ceza ve yasaklama hükümleri hariç Kanun'da belirlenen esas ve usullere tabi değildir. Bu bağlamda Kamu İhale Kurumu'nun bu tür alımlara ilişkin şikayetleri inceleme ve sonuçlandırma yetkisi

bulunmamaktadır. İstisna kapsamındaki işlere ait şikayetler ilgili mercilere ya da idari yargıya başvurmak suretiyle çözümlenecektir. Kamu İhale Kurulunun kararları da bu yöndedir<sup>13</sup>.

Ülke ekonomisi içinde önemli yeri olan kamu alımlarının büyüklüğü, politika özelliği, alımın gerçekleştirilmesinde dikkat edilmesi gereken temel ilke ve kurallar, kamu alımlarında yasaklamaya ilişkin hükümler ve denetim süreci hakkında bu bölümde verilen bilgilerden hareketle izleyen bölümde yapım işi kamu alımlarının ihale süreci ve aşamaları incelenmiştir.

---

<sup>13</sup> 05.09.2003 tarih ve 2003/UK.Z-391 sayılı karar

## **BÖLÜM 2: YAPIM İŞİ KAMU ALIMLARINDA İHALE SÜRECİ**

Kamu idarelerinin ihtiyaçları mal, hizmet ve yapım işi olmak üzere üç türde ortaya çıkmaktadır. Bunlardan yapım işi kamu alımları dinamik bir özelliğe sahip olup ülke kalkınmasında önemli rol oynamaktadır. Ülke ekonomisi içindeki payı her geçen gün artmakta olan yapım işi ihalelerde, ihtiyacın ortaya çıkmasıyla başlayan ve sözleşmenin imzalanmasıyla son bulan ihale süreci aşağıda açıklanmıştır.

### **2.1. İhtiyacın Ortaya Çıkması**

Kamu alımları süreci ihtiyacın ortaya çıkmasıyla başlar. Bu ihtiyaç idarenin yerine getirmekle yükümlü olduğu görev veya hizmetlerin gerekleri doğrultusunda önceden planlanmalıdır. Böyle bir yaklaşım satın alma sürecinde Kanun'da belirtilen temel ilkeleri hayata geçirmeyi mümkün kılar. Bu bağlamda ihale sürecinde ilk adım olarak ihtiyacın doğru tespit edilmesi büyük önem taşımaktadır. Ayrıca, tespit edilen ihtiyacın niteliği, aciliyet durumu, miktarı, finansman kaynağı, temin edilmesinde alternatif tercihler gibi unsurlar uygulanacak ihalenin türünü, zamanını, büyüklüğünü belirlemede önemli rol oynar (Özek ve Kaya, 2003:173).

İdarece tespit edilen ihtiyacın giderilebilmesi için idare bütçesinde yeterli ödeneye sahip olunması gerekir. Çünkü istisnaları hariç ödeneği bulunmayan hiçbir iş için ihaleye çıkılamaz.

İdareler ihtiyaçlarını beş yıllık kalkınma planı, yıllık plan ve programa uygun olarak belirlemek zorundadır. Kalkınma planına aykırı olan ihtiyaçlar için ihaleye çıkılamaz. Ayrıca, yıllık yatırım programında olmayan yatırım işleri için de ihale yapılamaz (Özek ve Kaya, 2003:174). Devletin kalkınma planını ve yıllık programlarını uygulamaya koyabilmesi bütçe aracılığıyla yapılmaktadır. Programın uygulanması ancak mali kaynakların programda gösterilen amaçlara tahsis edilmesiyle imkan kazanır. Mali kaynakların elde edilmesi ve programların amaçlarına tahsisi bütçe ile olmakta ve plan, program, bütçe arasındaki hukuki bağlantı da kurulmuş bulunmaktadır.

İhtiyaç ve bu ihtiyacın karşılanmasında kullanılan kaynağın kime ait olduğu hususunda oluşan insan davranışı en güzel şekilde aşağıdaki tabloda yer alan “para kimin mal kimin matriksi” ile açıklanmıştır. Bir kimse kendi ihtiyacını kendi kaynağı ile karşılıyorsa en ucuza en kaliteli hizmeti sağlamak isteyecektir. Başka bir ifadeyle fiyat ve kalite arasında optimal dengeyi sağlamayı amaçlayacaktır. Para kendisinin ama malı başkasına alıyorsa en az para ile ihtiyacı karşılamaya çalışacak fakat kalite ile ilgilenmeyecektir. Buna karşın mal kendisine para başkasının ise kalite ile ilgilenecek hizmetin ucuz ya da pahalıya mal olması ile ilgilenmeyecektir. Bilindiği üzere kamuda ihtiyaç da kaynak ta kamu personeline ait değildir. Burada kamu görevlisi paraya da kamu alımının kalitesine de kayıtsızdır. Bu bağlamda kamu alımı sürecinde görev alan kamu görevlilerinin kullanılan ödeneği kendi paraları ya da yapılan alımı kendileri için yapılmış gibi kabul ederek görevlerini ifa etmeleri, kaynakların etkin kullanılmasına ve ihtiyacın giderilmesinde olabilecek en iyi kalitenin elde edilmesine imkan verecektir.

**Tablo 2**  
**İhtiyaç Kaynak İlişkisi**

<b>Para Kimin</b>	Kendisinin	Kendisinin	Başkasının	Başkasının
<b>Mal Kimin</b>	Kendisinin	Başkasının	Kendisinin	Başkasının
<b>Davranış Biçimi</b>	Az Para Kaliteli Mal  <b>Optimal Denge</b>	Az Para Kaliteye Kayıtsız	Paraya Kayıtsız Kaliteli Mal	Hem Paraya Hem Kaliteye Kayıtsız  <b>Özensiz</b>

**Kaynak:** Sayın, 2008:5

Ortaya çıkan yapım ihtiyacının idarece piyasadaki karşılanmasına karar verilmesi ile ihale süreci başlamış olur. İhale sürecinin başlaması ile idarece belirlenen yaklaşık maliyete göre alıma ilişkin ihale usulü belirlenir ve ihale dokümanı hazırlanır.

## **2.2.Yapım İhalesinde Uygulanacak İhale Usulünün Tespiti**

İhale yöntemi, ihaleye konu yapım işinin tahsisinin alıcı olan idare ile satıcı olan istekliler arasındaki fiyat rekabetine göre yapıldığı bir sistemdir. Bu anlamda ihaleler en önemli fiyatlama modeli ve kaynak dağıtımı mekanizmalarından biri olarak kabul edilebilir (Bilir, 2004:10).

İhale kavramı Kamu İhale Kanunu'nun 4'üncü maddesinde; "Bu Kanunda yazılı usul ve şartlarla mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin istekliler arasından seçilecek birisi üzerine bırakıldığını gösteren ve ihale yetkilisinin onayını müteakip sözleşmenin imzalanması ile tamamlanan işlemler" şeklinde tanımlanmıştır.

İhalede uygulanacak usuller de Kanun'un 18'inci maddesinde açık ihale, belli istekliler arasında ihale ve pazarlık usulü şeklinde sayılmış ve takip eden maddelerinde açıklanmıştır. Sayılan bu usullerden uygun olanı idare tarafından belirlenir. Bu belirleme yapılırken öncelik açık ihale usulüne verilir. Ancak, yapılacak işin türü, niteliği, uzmanlık ve/veya yüksek teknoloji gerektirmesi, yaklaşık maliyeti ve ivediliği gibi kriterler esas alınarak, Kanun'da belirtilen hallerde belli istekliler arasında ihale usulü veya ihale sürecinin iki aşamalı olarak gerçekleştirildiği ve idarenin ihale konusu işin teknik detayları ile gerçekleştirme yöntemlerini ve belli hallerde fiyatı isteklilerle görüştüğü pazarlık usulü ile de ihale yapılabilir. Kanun'un 22'nci maddesinde "Doğrudan Temin" başlığı altında açıklanan kamu alım yöntemi ise bu bağlamda bir ihale usulü değildir.

Kanun'a göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulü temel usullerdir. Pazarlık usulü ve doğrudan temin yöntemi ancak, Kanun'da sayılan özel hallerde kullanılabilir. Kanunda sayılan özel hallerde kullanılacak olmaları nedeniyle pazarlık usulünün ve doğrudan temin yönteminin kullanılması açısından idareler bağlı yetki ile donatılmışlardır (Uz, 2005:192).

Kanun'un 18'inci maddesinden hareketle kapsamdaki idarelerin yapacakları ihalelerde belirtilen bu üç ihale usulünden birini uygulayarak alımlarını yapmaları gerekmektedir. Ancak, idareler ihale usulü olmamakla birlikte doğrudan teminle veya kamu alımları için bir usul olarak kabul edilebilecek, söz konusu yasanın "İstisnalar" başlıklı 3'üncü maddesindeki düzenlemeler doğrultusunda da alım yapmaktadırlar. (Kartalıcı, 2010:137).

### **2.2.1. Açık İhale Usulü**

Kanun'un 19'uncu maddesinde açıklanan açık ihale usulü bütün isteklilerin teklif verebildiği usuldür. Açık ihale usulü kavramıyla tekliflerin açık olması değil ihalenin herkese açık olması ifade edilmektedir. Bu ihale türünde teklifler kapalı zarf içinde idareye verilir. İhale sırasında istekli ile hiçbir konuda pazarlık yapılmaz.

Açık ihale usulü temel ihale usulüdür. İdare, öncelikle bir ihaleyi açık ihale usulü ile yapıp yapamayacağını belirler. Diğer ihale usullerinin uygulanabilmesi için Kamu İhale Kanunu'nda hükme bağlanan koşulların gerçekleşmesi gerekir. Açık ihale usulü dışında bir usul ile alım yapılacaksa gerekçesi ihale dokümanında mutlaka yer almalıdır. Bu usul Kanun'da yer alan temel ilkelere en ileri düzeyde hizmet eden bir alım usulüdür.

### **2.2.2. Belli İstekliler Arasında İhale Usulü**

Bu usul Kanun'un 20'nci maddesinde açıklanmıştır. Maddeye göre; belli istekliler arasında ihale usulü yapılacak ön yeterlik değerlendirmesi sonucunda idarece davet edilen isteklilerin teklif verebildiği usuldür. Yapım işleri ihalelerinden işin özelliğinin uzmanlık ve/veya ileri teknoloji gerektirmesi nedeniyle açık ihale usulünün uygulanamadığı işlerin ihalesi ile yaklaşık maliyeti eşik değerin yarısını aşan yapım işi ihaleleri bu usule göre yaptırılabilir.

Kamu İhale Kanunu'nun 10'uncu maddesine uygun olarak belirlenen ve ön yeterlik dokümanı ile ön yeterlik ilânında belirtilen değerlendirme kriterlerine göre adayların ön yeterlik değerlendirmesi yapılır. Belirtilen asgari yeterlik koşullarını sağlayamayanlar yeterli kabul edilmez. Ön yeterlik ilanında ve dokümanında belirtilmek kaydıyla yeterlikleri tespit edilenler arasından dokümanda belirtilen kriterlere göre sıralanarak listeye alınan belli sayıda istekli veya yeterli bulunan isteklilerin tamamı teklif vermeye davet edilebilir.

Teklif vermeye davet edilmeyenlere davet edilmeme gerekçeleri yazılı olarak bildirilir. İşin niteliğine göre rekabeti engellemeyecek şekilde Kanun'un 40'inci maddesine uygun olarak belirlenen ve ihale dokümanı ile davet mektubunda belirtilen değerlendirme kriterlerine göre tekliflerin değerlendirilmesi yapılarak ihale sonuçlandırılır. İhaleye

davet edilebilecek aday sayısının beşten az olması veya teklif veren istekli sayısının üçten az olması halinde ihale iptal edilir.

Teklif veren istekli sayısının üçten az olması nedeniyle ihalenin iptal edilmesi durumunda, ihale dokümanı gözden geçirilerek varsa hatalar ve eksiklikler giderilmek suretiyle ön yeterliği tespit edilen bütün istekliler tekrar davet edilerek ihale sonuçlandırılabilir.

Yapılan bu açıklamalardan hareketle bu usulün uygulanmasında da idarenin bağlı yetkisinin olduğu söylenebilir (Yılmaz, 2007:105). Zira işin özelliğinin uzmanlık ve/veya ileri teknoloji gerektirmesi nedeniyle açık ihale usulünün uygulanmadığı işlerin ihalesi ile yaklaşık maliyeti eşik değerin yarısını aşan yapım işi ihalelerinin bu usule göre yaptırılacağı Kanun'da belirtildiğinden dolayı idarenin bu usulü doğrudan kullanma yetkisinin bulunmadığı görülmektedir.

### **2.2.3. Pazarlık Usulü**

Pazarlık Usulü ile yapılacak ihaleler Kanun'un 21'inci maddesinde sayılan madde başlıkları ile aşağıda açıklanmıştır;

- Açık ihale usulü veya belli istekliler arasında ihale usulü ile yapılan ihale sonucunda teklif çıkmaması.

Açık ihale usulü veya belli istekliler arasında ihale usulü ile yapılan ihalelerde yeterli sayıda teklif çıkmaması nedeniyle ihalenin sonuçlandırılmamış olması gerekmektedir. Açık ihale usulünde ihalenin sonuçlandırılabilmesi için herhangi bir asgari teklif sayısı öngörülmemiştir. İhaleye bir adet teklif verilmiş olsa dahi komisyonun uygun görmesi durumunda ihale bu istekli üzerine bırakılabilecektir. Bu durumda pazarlık usulünün uygulanabilmesi için açık ihale usulünde hiç teklif çıkmaması gerekmektedir.

Belli istekliler arasında ihale usulünde ise ihaleye davet edilecek aday sayısının beşten az olması veya teklif veren istekli sayısının üçten az olması halinde ihale iptal edilecektir. Bu nedenlerle ihale iptal edilmişse pazarlık usulü ile ihaleye çıkılabilecektir.



- Doğal afetler, salgın hastalıklar, can veya mal kaybı tehlikesi gibi ani ve beklenmeyen veya idare tarafından önceden öngörülemeyen olayların ortaya çıkması üzerine ihalenin ivedi olarak yapılmasının zorunlu olması.
- Savunma ve güvenlikle ilgili özel durumların ortaya çıkması üzerine ihalenin ivedi olarak yapılmasının zorunlu olması.

Örneğin ani bir operasyona katılacak askerlerin ihtiyacı olarak bazı gıda maddelerinin ivedi olarak alımı gerekiyorsa pazarlık usulü ile ihaleye çıkılabilecektir.

- İhalenin araştırma ve geliştirme sürecine ihtiyaç gösteren ve seri üretime konu olmayan nitelikte olması.

Bu bendin uygulanabilmesi için ihtiyaç duyulan şeyin araştırma ve geliştirme sürecine ihtiyaç gösterir nitelikte olması gerekmektedir. Henüz piyasada mevcut olmamalı ve üretim şekli de bilinmemelidir. Dolayısıyla bu ihtiyaç için özel bir AR-GE çalışmasının yapılması gereklidir. Ayrıca, ihtiyaç konusunun seri üretime de konu olmaması gerekmektedir. Dolayısıyla bu iş için yapılacak AR-GE çalışmaları sadece bu iş için kullanılacaktır.

- İhale konusu yapım işlerinin özgün nitelikte ve karmaşık olması nedeniyle teknik ve mali özelliklerinin gerekli olan netlikte belirlenememesi.

Bu bentte de birbiriyle ilişkili iki şart ileri sürülmüştür. İlki, ihale konusu yapım işinin özgün nitelikte ve karmaşık olması, diğeri ise ihale konusu yapım işinin teknik ve mali özelliklerinin gerekli olan netlikte belirlenememiş olmasıdır.

Örneğin; yapılacak bir ihalede teknik şartnameyi idare ya kendisi hazırlayacak ya da kendisinin hazırlamasının mümkün olmadığı hallerde ihale yetkilisinin onayı ile Kanun hükümlerine göre danışmanlık hizmet sunucularına hazırlatabilecektir veya pazarlıkla ihtiyacı karşılayabilecektir.

İdareler yukarıda sayılan şartlardan herhangi birinin gerçekleşmesi durumunda pazarlık usulü ile ihtiyacını karşılayabilir. İdareye verilen bu seçimlik hak mutlak ve sınırsız değildir. İdare söz konusu takdir hakkını kullanırken hizmetin gereklerine göre hareket etmek zorundadır. Bu usul ihtiyacın karşılanmasında idareye hızlı hareket edebilme ve sonuç alabilme yeteneği sağlamaktadır.

### **2.3. İhale Dokümanı ve Hazırlanması**

Seçilen ihale usulüne göre açık ihale ve pazarlık usulünde ihale dokümanı, belli istekliler arasında ihale usulünde ise ayrıca ön yeterlik dokümanı hazırlanır. Kanun'un 4'üncü maddesinde ihale dokümanı; "İhale konusu ... yapım işlerinde; isteklilere talimatları da içeren idari şartnameler ile yaptırılacak işin projesini de kapsayan teknik şartnameler, sözleşme tasarısı ve gerekli diğer belge ve bilgileri" içeren doküman şeklinde tanımlanmıştır.

İhtiyaç konusu alımın ihalesine teklif verilmesine ilişkin şartlar ile yeterlik kriterleri ve diğer bilgi ve belgelere ihale ve ön yeterlik dokümanında yer verilir. Bu nedenle idarelerin hazırladıkları ihale ve ön yeterlik dokümanlarında bulunması gereken hususların açık, net ve ilgili mevzuat hükümlerine uygun olmasına özen göstermeleri ve ihale ve ön yeterlik dokümanlarının ihale onayı alınmadan önce hazırlanmasına dikkat etmeleri gerekmektedir.

İhale ve ön yeterlik dokümanlarında belirtilmeyen hususlara ilanda yer verilemez. İstenilecek bilgi ve belgeler konusunda ilan ile ihale dokümanında farklı belirlemeler yapılamaz ve ihale dokümanında olmayan hususlardan dolayı teklifler değerlendirme dışı bırakılamaz.

İdareler yapacakları ihalelerde saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamak sorumluluğunu taşıdıklarından dolayı ihale ve ön yeterlik dokümanlarını bu çerçevede hazırlamaları gerekmektedir.

### 2.3.1. İhale Dokümanının İçeriği ve Hazırlanması

İdareler tarafından hazırlanacak olan ihale veya ön yeterlik dokümanında genellikle;

- İdari şartname,
- Teknik şartname,
- Sözleşme tasarısı,
- İhale konusu işin niteliğine göre idarece belirlenen standart formlar,
- Gerekli diğer bilgi ve belgeler bulunur.

Ancak, ihale dokümanını oluşturan belgeler bunlarla sınırlı değildir ve aralarında da bir öncelik sıralaması söz konusudur. YİİUY'nin ekinde yer alan Yapım İşlerine Ait Tip Sözleşmenin 8.2'nci maddesinde, sözleşme türlerine göre ihale dokümanını oluşturan belgeler arasındaki öncelik sıralaması yer almaktadır. Anılan maddeye göre anahtar teslimi götürü bedel sözleşmelerde ihale dokümanını oluşturan belgeler arasındaki öncelik sıralaması aşağıdaki gibidir:

- Yapım İşleri Genel Şartnamesi,
- İdari Şartname,
- Sözleşme Tasarısı,
- Uygulama Projesi,
- Mahal Listesi,
- Özel Teknik Şartname,
- Genel Teknik Şartname,
- Açıklamalar (varsa),
- Diğer Ekler,

Teklif birim fiyat sözleşmelerde ise ihale dokümanını oluşturan belgeler arasındaki öncelik sıralaması biraz farklı olup aşağıdaki gibidir:

- Yapım İşleri Genel Şartnamesi,
- İdari Şartname,
- Sözleşme Tasarısı,

- Birim Fiyat Tarifleri ve Cetveli,
- Mahal Listesi,
- Özel Teknik Şartname,
- Genel Teknik Şartname,
- Ön / Kesin Projeler,
- Açıklamalar (varsa),
- Diğer Ekler.

İdare, ihale konusu işin ihale edilebilmesi için gerekli dokümanları Kamu İhale Kurumu tarafından çıkarılan standart ihale/ön yeterlik dokümanlarını esas alarak hazırlar ve her sayfasını onaylar. İhale dokümanının idarece hazırlanmasında belirlenen ihale usulü ve sözleşme türüne göre ilgili mevzuat esas alınır. Gerekli güvenlik önlemlerinin idarece alınması kaydıyla aday veya isteklilere verilecek ihale ve/veya ön yeterlik dokümanının "compact disc (CD)" ortamına aktarılarak aday ve istekli olabileceklere satılması mümkündür.

İdareler basım maliyetini (4734, md:28) göz önünde bulundurarak ihale dokümanı bedelini belirler. Bedel belirlenmesinde rekabet ilkesinin de gözetilmesi gerekmektedir. Doküman bedeli belirlenirken basım maliyeti olarak sadece hazırlanan dokümanın basımı ve çoğaltılmasına ilişkin giderler göz önüne alınabilecektir. Bu nedenle, dokümanın basımı ve çoğaltılması sırasında gerçekleşmeyen giderler ve ilan bedeli gibi basım maliyetine ilişkin olmayan diğer giderlerin doküman bedelinin belirlenmesinde dikkate alınması mümkün bulunmamaktadır (Tebliğ, md:15.1). İdarenin, dokümanın posta yoluyla satın alınmasına ilişkin düzenlemeye dokümanda yer vermemesi halinde dokümanın posta yoluyla satın alınması mümkün bulunmamaktadır. İdarece bu yönde bir düzenleme yapılması halinde ise posta veya kargo masrafları dahil edilerek belirlenen doküman bedelinin yatırılacağı banka hesap numarasına ön yeterlik ve ihale ilanında veya davet yazısında yer verilmesi gerekmektedir. İdare, dokümanın satışına ilişkin bağış, yardım veya başka her ne ad altında olursa olsun ek bir ücret talep edemez, ihale doküman bedelini, bütçesi dışında vakıf, sandık, dernek ve birlik gibi kuruluşların hesabına yatırılmasını isteyemez.

İdare ihale dokümanını ilan yapılacak hallerde ilk ilan tarihine, davet yapılacak hallerde ise davet tarihine kadar kesinleştirir. Belli istekliler arasında ihale usulü ile gerçekleştirilecek ihalelerde ön yeterlik dokümanı ile ihale dokümanı ön yeterlik ilan tarihine kadar hazırlanır.

İhale veya ön yeterlik dokümanının Türkçe hazırlanması zorunludur. Ancak, yabancı isteklilere açık olan ihalelerde dokümanın tamamı veya bir kısmı Türkçe yanında başka dillerde de hazırlanabilir. Talep edenlere yabancı dilde hazırlanan doküman Türkçe doküman ile birlikte verilir. Bu durumda dokümanın anlaşılmasında, yorumlanmasında ve anlaşmazlıkların çözümünde Türkçe metin esas alınır.

İhaleye katılmak için dokümanın idarece her sayfası onaylanmış nüshasının idareden satın alınması veya EKAP üzerinden e-imza kullanılarak indirilmesi zorunludur. Ancak, ilansız ihalelerde doküman EKAP üzerinden görülemez ve indirilemez. Ön yeterlik dokümanının ve/veya teknik şartname dahil ihale dokümanının EKAP üzerinden e-imza kullanılarak indirilmesi halinde doküman satın alınmış sayılır.

### **2.3.2.İhale Dokümanında Değişiklik Yapılması**

İhale dokümanında değişiklik yapılmasına ilişkin hükümler ve ayrıntılı açıklamalar Kanun'un 29'uncu maddesinde, uygulama yönetmeliklerinin ilgili maddelerinde ve Kamu İhale Genel Tebliğinin 15'inci maddesinde yer almıştır. Anılan mevzuat hükümleri çerçevesinde ihale dokümanında değişiklik yapılması hususlarına ilişkin düzenlemeler aşağıda belirtilmiştir.

Kanun'un 29'uncu maddesi uyarınca ilân yapıldıktan sonra ihale dokümanında değişiklik yapılmaması esastır. Değişiklik yapılması zorunlu olursa bunu gerektiren sebep ve zorunluluklar bir tutanakla tespit edilerek önceki ilânlar geçersiz sayılır ve iş yeniden aynı şekilde ilân olunur.

Ancak, ilân yapıldıktan sonra tekliflerin hazırlanmasını veya işin gerçekleştirilmesini etkileyebilecek maddi veya teknik hatalar veya eksikliklerin idarece tespit edilmesi veya isteklilerce yazılı olarak bildirilmesi halinde ihale dokümanında değişiklikler yapılabilir.

Yapılan bu değişikliklere ilişkin ihale dokümanının bağlayıcı bir parçası olan zeyilname son teklif verme gününden en az on gün öncesinde bilgi sahibi olmalarını temin edecek şekilde ihale dokümanı alanların tamamına gönderilir. Zeyilname ile yapılan değişiklikler nedeniyle tekliflerin hazırlanabilmesi için ek süreye ihtiyaç duyulması halinde ihale tarihi bir defaya mahsus olmak üzere en fazla yirmi gün zeyilname ile ertelenebilir. Zeyilname düzenlenmesi halinde, teklifini bu düzenlemeden önce vermiş olan isteklilere tekliflerini geri çekerek, yeniden teklif verme imkanı sağlanır.

Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinin 27'nci maddesine göre; Kanun'un 55'inci maddesi uyarınca şikayet üzerine yapılan incelemede başvuruların ya da tekliflerin hazırlanmasını veya işin gerçekleştirilmesini etkileyebilecek maddi veya teknik hataların veya eksikliklerin bulunması ve idarece ihale veya ön yeterlik dokümanında düzeltme yapılmasına karar verilmesi halinde ihale veya son başvuru tarihine on günden az süre kalmış olsa dahi gerekli düzeltme yapılarak yukarıda belirtilen usule göre son başvuru veya ihale tarihi bir defa daha ertelenebilir. Belirlenen maddi veya teknik hataların veya eksikliklerin ilanda da bulunması halinde ise ihale sürecine devam edilebilmesi, ancak Kanun'un 26'ncı maddesine göre düzeltme ilanı yapılması ile mümkündür.

Kamu İhale Genel Tebliğinin 15.3 maddesinde de; şikayet başvurusu üzerine idarenin dokümanda düzeltme yapılmasına karar vermesi halinde, Kanun'un 29'uncu maddesinin ikinci fıkrasında yer alan ve zeyilnamenin doküman satın alanların tamamına ihale veya son başvuru tarihinden en az on gün önce bildirilmesini öngören düzenlemedeki on günlük süre ile bağlı olmaksızın ihale veya son başvuru tarihine kadar (ihale veya son başvuru günü hariç) zeyilname ile dokümanda düzeltme yapılabileceği ancak, zeyilnamenin son bildirim tarihi ile ihale veya son başvuru tarihi arasında on günden az süre kalması halinde ihale tarihinin ertelenmesinin zorunlu olup bu ertelemenin sadece bir defa yapılabileceği, ihale veya son başvuru tarihinin ertelenmesi halinde yeni ihale veya son başvuru tarihinin zeyilnamenin son bildirim tarihinden itibaren on günden az olmayacak şekilde belirlenmesinin gerektiği hususuna dikkat edilmesi gerektiği ve zeyilname ile ihale veya son başvuru tarihinin ertelenmesi

halinde erteleme süresinin ihale veya son başvuru tarihinden itibaren hiçbir durumda yirmi günü geçemeyeceği belirtilmiştir.

### **2.3.3.İhale Dokümanında Açıklama Yapılması**

Kanun'un 29'uncu maddesine göre; istekliler tekliflerini hazırlarken ihale dokümanında açıklanmasına ihtiyaç duyulan hususlarla ilgili olarak son teklif verme gününden yirmi gün öncesine kadar yazılı olarak açıklama talep edebilir. Bu talebin idarece uygun görülmesi halinde yapılacak açıklama bu tarihe kadar ihale dokümanı alan bütün isteklilere son teklif verme gününden on gün öncesinde bilgi sahibi olmalarını temin edecek şekilde ve açıklama talebinde bulunan istekli belirtmeksizin yazılı olarak gönderilir.

Uygulama Yönetmeliğinin 27'nci maddesine göre; açıklamada sorunun tarifi ve idarenin ayrıntılı cevapları yer alır, ancak açıklama talebinde bulunanın kimliği belirtilmez. Yapılan yazılı açıklamalar açıklama yapıldıktan sonra ihale veya ön yeterlik dokümanı alanlara bu doküman ile birlikte verilir.

### **2.4.İdari Şartname ve Ön Yeterlik Şartnamesi**

Şartnameler, ihaleye katılacak isteklilerin sayısından başlamak üzere tekliflerin değerlendirilmesi ve ihalenin sonuçlandırılmasına kadar ihale sürecinin temel ilkelere ve mevzuata uygun yürütülmesinde belirleyici role sahiptir (Uz, 2005:227). İhaleye konu işin uygulama aşamasında idare ile yüklenici arasında ihtilaf çıkmaması için şartnamelerin titizlikle hazırlanması gerekmektedir.

İdareler uygulayacakları ihale usulüne ilişkin ilgili tip idari şartnameyi esas alarak idari şartnameyi hazırlar. İdari şartname ihale sürecinin aşama aşama nasıl gerçekleştirileceğinin düzenlendiği ve ihaleye teklif verecek isteklilerin hangi belgeleri sunması gerektiğinin sayıldığı kurallar manzumesidir (Uslu, 2013:6).

İdareler belli istekliler arasında ihale usulünü uygulayacakları zaman ayrıca ilgili tip ön yeterlik şartnamesini esas alarak ihale edeceği işe ilişkin ön yeterlik şartnamesini hazırlar. Tip idari şartnamelerde veya tip ön yeterlik şartnamelerinde

doldurulmak üzere boş bırakılan ve idarelerin tercihine göre doldurulmak üzere dipnota alınan hususlar alınacak hizmetin özelliğine göre mevzuatın emredici hükümlerine aykırı olmamak üzere idarelerce düzenlenir.

Kamu İhale Kurumu tarafından hazırlanan tip idari veya ön yeterlik şartnamesine uygun olarak idarelerce hazırlanacak şartnamelerde dipnot bulunmamalı ve başlıktaki "tip" kelimesi çıkarılarak ihaleye uygun bir başlık konmalıdır. İdari şartnameler isteklilere talimatlar, yeterlik kriterleri, teklif fiyata dahil olan giderler vb. hususları içerir ve sadece yüklenici firmayı değil bütün isteklileri ilgilendirir.

İdari şartnamede veya ön yeterlik şartnamelerinde bulunması gereken bazı önemli hususlar şunlardır:

- İhalenin yabancı isteklilere açık olup olmadığı,
- Yaklaşık maliyeti eşik değerin üzerindeki ihalelerde yerli isteklilere fiyat avantajı sağlanıp sağlanamayacağı,
- Konsorsiyumların ihaleye teklif verip vermeyecekleri, ihaleye konsorsiyumların teklif verebileceğinin öngörüldüğü durumlarda işin uzmanlık gerektiren kısımları,
- Yüklenicinin alt yüklenici çalıştırabilmesine izin verilip verilmeyeceği,
- İşin özelliğine göre uygun teklif ve sözleşme türü,
- İdari şartnamenin dipnotu göz önünde bulundurularak teklif ve ödemelerde geçerli para birimi,

İdareler ihalenin niteliğini göz önünde bulundurarak tekliflerin geçerlik süresini idari şartnamede belirlemelidir. Bu belirlemede tekliflerin değerlendirme süreci, ihale yetkilisinin onay süresi, kesinleşen ihale kararının bildirilmesi ve sözleşmeye davet gibi süreçleri göz önünde bulundurmalıdır.

İdareler sözleşmenin uygulanması sırasında ilgili mevzuat gereğince ödenecek vergi, resim, harç ve benzeri giderler ile ulaşım ve her türlü sigorta giderlerinden hangilerinin teklif fiyata dahil edileceğini idari şartnamede belirtmelidir. Ancak, sözleşme konusu



işin bedelinin ödenmesi aşamasında doğacak Katma Değer Vergisi (KDV) ilgili mevzuatı çerçevesinde idarece yükleniciye ayrıca ödenir.

Ekonomik açıdan en avantajlı teklif sadece fiyat esasına göre veya fiyat ile birlikte işletme ve bakım maliyeti, maliyet etkinliği, verimlilik, kalite ve teknik değer gibi fiyat dışındaki unsurlar da dikkate alınarak belirlenir.

Ekonomik açıdan en avantajlı teklifin fiyat dışındaki unsurlar da dikkate alınarak belirleneceği ihalelerde ihale dokümanında bu unsurların parasal değerler olarak ifade edilmesi zorunludur. Parasal değerler olarak ifade edilmesi mümkün olmayan unsurlar için ihale dokümanında nispi ağırlıklar belirlenir.

En avantajlı teklifin en düşük fiyat esasına göre belirleneceği durumlarda, birden fazla istekli tarafından aynı fiyatın teklif edildiği ve bunların da ekonomik açıdan en avantajlı teklif olduğu anlaşıldığı takdirde ekonomik açıdan en avantajlı teklifin belirlenmesinde fiyat dışındaki unsurlar idari şartnamede belirtilecektir.

İdareler, Bakanlar Kurulu'nun "Fiyat Farkını Düzenleyen Esaslar"ını göz önünde bulundurarak, fiyat farkı verilip verilmeyeceğini de idari şartnamede belirtmelidir.

## **2.5.Teknik Şartnamenin Hazırlanması**

Ortaya çıkan ihtiyacın giderilmesi için gerek duyulan yapım işi için gerekli olan bir başka adım ihtiyacı giderebilecek niteliklerin detaylı olarak tespit edilmesidir. Tespit edilen bu özelliklere ve teknik kriterlere teknik şartnamelerde yer verilir. İhale konusu işin uygulama safhası ile ilgili olan teknik şartnameler ihale dokümanının bir parçasıdır.

Teknik şartnamelerde idarenin isteğinin açık, net ve tereddüde yer vermeyecek şekilde belirtilmesi gerekir. Teknik şartnamelerin ihtiyaç konusu hizmet ile ilgili yürürlükteki mevzuata uygunluğu sağlanmalıdır.

Belirlenecek teknik kriterlerin verimliliği ve fonksiyonelliği sağlamaya yönelik olması, rekabeti engelleyici hususlar içermemesi ve bütün istekliler için fırsat eşitliği sağlaması

gerekir. Teknik şartnamelerde varsa ulusal ve/veya uluslararası teknik standartlara uygunluğu sağlamaya yönelik düzenlemeler de yapılır. Ancak ulusal standardın bulunmaması durumunda sadece uluslararası standart esas alınarak düzenleme yapılabilir.

Teknik şartnamelerin idarelerce hazırlanması esastır. Ancak, yapım işinin özelliğinin gerektirdiğı hallerde ihale yetkilisi tarafından onaylanması kaydıyla teknik şartname Kanun hükümlerine uygun olarak danışmanlık hizmet sunucularına hazırlattırılabilir. Burada bu uygulamanın sadece teknik şartnamelerin hazırlanmasında geçerli olduğu hususuna dikkat edilmelidir. İdari şartname ile sözleşme tasarısının hazırlanmasında danışmanlık hizmeti satın alınamayacaktır, bunları idareler hazırlayacaktır.

İdari şartname ile teknik şartname arasında uyumsuzluk bulunması ihalenin iptalini gerektirmektedir. Ancak, Kamu İhale Kurumunun bazı kararlarında idari şartname ile teknik şartname arasında uyumsuzluk bulunması hususu kamu ihale mevzuatına aykırı bulunmuş olmakla birlikte söz konusu çelişkinin teklif vermeye etkili olmadığından bahisle ihalenin iptaline karar verilmemiştir<sup>14</sup>.

## **2.6. Sözleşme Tasarısı**

İdareler ihale dokümanı kapsamında bulunan sözleşme tasarısı metninin hazırlanmasında işin niteliğini dikkate alarak Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinin ekinde yer alan tip sözleşmelerden uygun olanını esas alır.

Tip sözleşmelerde boş bırakılan ve idarelerin tercihinine göre doldurulmak üzere dipnota alınan hususlar, işin özelliğine göre Kamu İhale Kanunu, Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu ve diğer mevzuatın emredici hükümlerine aykırı olmamak şartıyla idarelerce düzenlenir. Ayrıca, tip sözleşmelerde hüküm bulunmayan hâllerde hazırlanacak sözleşme tasarısında tip sözleşmeye, emredici hukuk kurallarına ve ihale dokümanına aykırı olmamak şartı ile "Diğer Hususlar" bölümünde maddeler hâlinde düzenlemeler yapılabilir.

Kamu İhale Kanunu'na göre yapılan ihaleler sonucunda düzenlenecek sözleşmeler ve türleri 4735 sayılı Kanun'un 6'ncı maddesinden hareketle aşağıda açıklanmıştır.

---

<sup>14</sup> 24.12.2012 tarih ve 2012/UH.II-4929 sayılı Karar

- Yapım işlerinde; uygulama projeleri ve bunlara ilişkin mahal listelerine dayalı olarak işin tamamı için isteklinin teklif ettiği toplam bedel üzerinden **anahtar teslimi götürü bedel sözleşme**,

Anahtar teslimi götürü bedel sözleşme uygulamasında ihale konusu işin tamamı için global bir teklif verilir ve yükleniciye iş grupları itibariyle ödeme yapılır. İş grubu kavramı Yapım İşleri Genel Şartnamesi' nin 4'üncü maddesinde; “anahtar teslimi götürü bedel sözleşme ile yapılacak işlerde, ara veya kesin ödemelere ilişkin iş kalemlerinin toplamından oluşan ve sözleşme bedelinin belli (ilerleme) yüzdeleri ile gösterilen ödemeye esas birimler” şeklinde tanımlanmıştır. Tanıma göre iş gurubu işin dilimlere bölünmesinden oluşmakta ve ödemeler de bu dilimler itibariyle yapılmaktadır. Yine anılan şartnamenin 11'inci maddesi hükmü gereği anahtar teslimi götürü bedel sözleşmelerde yapılacak işlerin uygulama projeleri, şartnameler ve diğer teknik belgelerle birlikte sözleşmenin imzalanması sırasında yükleniciye verilecektir.

- Yapım işlerinde ön veya kesin projelere ve bunlara ilişkin mahal listeleri ile birim fiyat tariflerine, idarece hazırlanmış cetvelde yer alan her bir iş kaleminin miktarı ile bu iş kalemleri için istekli tarafından teklif edilen birim fiyatların çarpımı sonucu bulunan **toplam bedel üzerinden birim fiyat sözleşme**,

Teklif birim fiyat sözleşme uygulamasında işin parçalarını oluşturan ve idareler tarafından belirlenen her bir iş kalemi için teklif alınmak suretiyle bulunan toplam bedel teklif birim fiyatı oluşturacaktır. Ödemeler iş kalemleri itibariyle yapılacaktır. İş kalemi, Yapım İşleri Genel Şartnamesinin 4'üncü maddesinde; “birim fiyat sözleşme ile yapılacak işlerde, teknik ve özel yapım şartları belirtilen, birim fiyat tarifleri bulunan ve sözleşmelerinde bedeli gösterilen veya sonradan yeni birim fiyatı yapılan ödemeye esas birimler” şeklinde tanımlanmıştır. Burada her bir birim fiyat bir iş kalemini ifade etmekte olup, ödemeler de bu birim fiyatlarla imalat miktarlarının çarpımı neticesinde bulunan toplam bedel üzerinden yapılacaktır. Anılan şartnamenin 11'inci maddesi hükmü gereği birim fiyat esaslı sözleşmelerde işlerin ön veya kesin projeleri, şartnameler ve diğer belgelerle birlikte, sözleşmenin imzalanması sırasında yükleniciye verilecektir.

- Yapım işlerinde; niteliği itibarıyla iş kalemlerinin bir kısmı için anahtar teslimi götürü bedel, bir kısmı için birim fiyat teklifi alma yöntemleri birlikte uygulanmak suretiyle gerçekleştirilen ihaleler sonucunda karma sözleşme,

Karma sözleşme yukarıda açıklanan anahtar teslimi götürü bedel sözleşme ile birim fiyat sözleşmenin birlikte uygulandığı bir sözleşme türüdür.

### **2.7.İhale Onayının Alınması**

İhale onayı öncesindeki aşamalar ihaleye çıkılabilmesi için gerekli hazırlıkları içermektedir. Bu adımları gerçekleştiren idare artık ihaleye çıkmaya hazırdır. Uygulama Yönetmeliklerinin ilgili maddelerine göre ihale konusu işe ilişkin yaklaşık maliyet hesap cetveli, idari ve teknik şartnameler, sözleşme tasarısı ve diğer doküman ihale onay belgesine eklenir ve bu belge ihale yetkilisinin onayına sunulur. Ön ilan yapılması durumunda bu ilandan önce ihale onay belgesi ihale yetkilisinin onayına sunulur. Bu belgeye sadece yaklaşık maliyet hesap cetvelinin eklenmesi yeterlidir. İhale veya ön yeterlik ilanı yayımlanmadan önce yeniden ihale onay belgesi hazırlanarak ihale yetkilisinin onayına sunulur.

Tebliğin 29' uncu maddesinde ise idarelerce ön ilan, ihale ilanı veya ön yeterlik ilanı yayımlanmadan, ilan yapılmaksızın yapılan ihalelerde ise davet yazısı gönderilmeden önce Kurumdan ihale kayıt numarası (İKN) alınmasının zorunlu olduğu ve her bir ihale işlem dosyası için ihale kayıt formu doldurularak Kurumdan alınan İKN'nin, ait olduğu ihale ile ilgili tüm işlemlerde ve Kurumla internet üzerinden veya yazılı olarak yapılacak yazışmalarda kullanılacağı ifade edilmiştir. Ayrıca, ihale kayıt numarasının ihale onayı ile bağlantılı olup, ihale onayı değiştirildiğinde ve/veya iptal edildiğinde idarece ihale kayıt numarasının da iptal edileceği, aynı işle ilgili olarak yeni bir ihale onayı alındığında ise yeni bir ihale kayıt numarası alınacağı hükme bağlanmıştır.

### **2.8. İhale İşlem Dosyası**

Kanun'un 7'nci maddesine göre idare, ihalesi yapılacak her iş için bir ihale işlem dosyası düzenler. Bu dosya sürekli işleyen bir dosya olup ihale süresince ihalesi yapılacak işle ilgili tüm işlemlere ait bilgi ve belgelerin muhafaza edildiği dosyadır.

İhale işlem dosyasının içinde ihale sürecinin bulunduğu aşamaya göre EKAP üzerinden hazırlanarak çıktısı alınanlar dahil aşağıdaki belgeler yer alır (YİİUY, md:21):

- İhale onay belgesi ve eki yaklaşık maliyet hesap cetveli,
- Teklif türünün belirlenmesine ilişkin form,
- Ekonomik açıdan en avantajlı teklifin fiyatla birlikte fiyat dışı unsurlar da dikkate alınarak belirleneceği ihalelerde fiyat dışı unsurlara, bu unsurların parasal değerlerine veya nispi ağırlıklarına ve hesaplama yöntemine yönelik düzenlemenin gerekçelerinin yer aldığı açıklama belgesi,
- İhale ve/veya ön yeterlik dokümanı ile düzenlenmiş ise zeyilname ve yapılmış ise açıklamalar,
- İhale ve/veya ön yeterlik dokümanın basım maliyetinin, dokümanın posta yoluyla satılmasının öngörülmesi halinde ise ayrıca posta maliyetinin tespitine ilişkin belge ve bilgileri içeren tutanak,
- İlan ve/veya davet metinleri,
- Şikayet başvuruları ile bu başvurular üzerine idare tarafından alınan kararlar ve bunların bildirimine ilişkin belgeler,
- İtirazen şikayet başvurusunda bulunulmuş ise başvuruya ilişkin olarak idare ile Kurum arasındaki tüm yazışmalar ve Kurumun verdiği kararların onaylı örnekleri,
- Aday veya istekliler tarafından sunulan başvurular veya teklifler,
- İhale komisyonu tutanak ve kararları,
- İhale süreci ile ilgili diğer belgeler,

İhale işlem dosyasının birer örneği ilân veya daveti izleyen üç gün içinde idare tarafından ihale komisyonu üyelerine verilir.

## 2.9.Yaklaşık Maliyet

Yaklaşık maliyet kamu alımları sürecinin başlangıcından sonuna kadar belirleyici rol oynamaktadır (Büyükbaş ve Ormanoğlu, 2012:50). Kanun'un 9'uncu maddesine göre yaklaşık maliyet, ihalesi yapılmadan önce idarece her türlü fiyat araştırması yapılarak katma değer vergisi hariç olmak üzere hesaplanan ve dayanakları ile birlikte bir hesap cetvelinde gösterilen, ihale ve ön yeterlik ilanlarında yer verilmeyen, isteklilere veya ihale süreci ile resmi ilişkisi olmayan diğer kişilere açıklanmayan, ihale konusu mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin öngörülen bedelini ifade eder. Bu madde hükmü ile 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'ndan farklı olarak kamu idareleri tarafından tek taraflı belirlenen birim fiyatlara göre hazırlanan tahmini bedel uygulamasından vazgeçilmiştir. Böylece idare tarafından hazırlanacak olan yaklaşık maliyetin kamu idareleri tarafından belirlenen birim fiyatlara dayanılarak hazırlanması zorunluluğu kaldırılmış bunun yerine ayrıntılı fiyat araştırmaları yapılmak suretiyle gerçekçi olarak tespiti hükmü getirilmiştir (Abacıoğlu ve Abacıoğlu, 2010:65).

Bu bağlamda yapım işlerinin ihalesi yapılmadan önce idarece uygulama yönetmeliğinde belirlenen esas ve usuller uyarınca ayrıntılı miktar ve fiyat araştırması yapılarak katma değer vergisi hariç olmak üzere yaklaşık maliyet belirlenir ve dayanaklarıyla birlikte bir hesap cetvelinde gösterilir. Ancak, 4735 sayılı Kanun'un 7'nci maddesinin (h) ve (i) bentlerinde kamu idarelerinin yapacakları ihale sonrasında düzenlenecek sözleşmelerde ulaşım, sigorta, vergi, resim ve harç giderlerinden hangisinin sözleşme bedeline dahil olacağı ve vergi, resim ve harçlar ile sözleşmeyle ilgili diğer giderlerin kimin tarafından ödeneceğinin belirtileceği hüküm altına alındığı için Özel Tüketim Vergisinin (ÖTV) yaklaşık maliyet bedeline dahil edilmesi gerekmektedir. İsteklilerin sunacakları teklif bedelleri içinde KDV yer almayacak, fakat ÖTV teklif bedeline dahil edilecektir. İdarece ödenek miktarı belirlenirken yaklaşık maliyet tutarına ilgili mevzuatına göre katma değer vergisi de dahil edilecektir.

İhale onay belgesi düzenlenirken ekinde yaklaşık maliyet hesap cetveli de yer alır. İhale komisyonu teklif zarflarını alınış sırasına göre inceler, zarfları isteklilerle birlikte hazır bulunanlar önünde alınış sırasına göre açar, isteklilerin belgelerinin eksik olup olmadığı ve teklif mektubu ile geçici teminatlarının usulüne uygun olup olmadığını kontrol eder

ve belgeleri eksik veya teklif mektubu ile geçici teminatı usulüne uygun olmayan isteklileri tutanakla tespit eder ve sonrasında istekliler ile teklif fiyatlarını ve yaklaşık maliyet tutarını açıklar. Ancak, isteklilerce sunulan teklif zarflarının hiçbirinin Kanun'un 30'uncu maddesinin birinci fıkrasına uygun olmadığına anlaşılması halinde yaklaşık maliyet ihale komisyonu tarafından açıklanmayacaktır.

Ön ilan yayımlanmadan önce tahmini alım miktarı esas alınarak hesaplanan yaklaşık maliyet, ihale ilanı öncesi alım miktarı ve diğer hususlar göz önünde bulundurularak yeniden hesaplanabilir.

Yaklaşık maliyetin tespiti, yaklaşık maliyete göre yönetilen süreçler, yaklaşık maliyetin tespitinde izlenecek yol ve yapım ihalelerinde yaklaşık maliyet belirleme yöntemleri izleyen bölümde incelenmiştir.

## **2.10. İhale İlanı**

İdareler adına yapılacak ihalelerde ihtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını, açıklık ve rekabetin oluşmasını sağlayan araçlardan en önemlisi ilandır. İhale ilanları ihale dokümanında yer alan bilgiler esas alınmak suretiyle standart ihale ilan formlarına uygun olarak hazırlanır. İhale ve ön yeterlik ilanlarında yer alan bilgiler ile ihale veya ön yeterlik dokümanını oluşturan belgelerde idarece yapılan düzenlemelerin birbirine uygun olması gerekir. İhalelere katılacak isteklileri davet niteliğinde olan ilânlarda gerekli bilgilerin edinilmesine imkan sağlamak amacıyla ihale konusu işi tanımlayacak hususlar ile isteklilerin yeterliğinin tespiti için istenilen belgelere ilişkin bilgiler belirtilir.

Kamu İhale Kanunu'nun 62 nci maddesinin (f) bendine göre ihale dokümanı hazırlanmadan ilân yapılamaz. İlan sürelerinin hesaplanmasında ilânın yayımlandığı gün dikkate alınır, ihale günü ve son başvuru günü ise dikkate alınmaz. Kanun'un 13'üncü maddesinde belirtilen ilân sürelerine uyulmak üzere ilân yapılmasına kadar geçecek süre de göz önüne alınarak ilân yapılacak yerlere yeterli süre öncesinde ilân metinlerinin gönderilmesi zorunludur.

İhale dokümanında belirtilmeyen hususlara ilânlarda yer verilemeyeceği hüküm altına alındığından ihale ilân metinlerinin idarelerce hazırlanmış olan ihale dokümanı ve ihale konusu işin idari şartnamesi esas alınarak düzenlenmesi gerekmektedir.

### **2.10.1.İhale İlanı ve İlan Süreleri**

İhale ilanı temel ilkeleri, özellikle de saydamlık ve rekabet ilkesini çok yakından ilgilendirmektedir. İhalenin ilanı saydamlık ilkesinin bir gereğidir. Ayrıca, ihale ilanı ile ihale tarihi arasında ihaleye katılacak olanların tekliflerini hazırlamaları için yeterli sürenin bulunması da rekabet ilkesinin gereğidir. Bu iki ilkenin dikkate alındığı bir ihale sürecinde kaynakların etkin kullanımı ve ihtiyaçların zamanında ve uygun şartlarla karşılanması ilkelerine de zemin hazırlanmış olmaktadır.

İhale ilan sürelerine ilişkin düzenlemeler Kanun'un 13'üncü maddesinde düzenlenmiş olup seçilen ihale usulüne, ihalenin yaklaşık maliyetine, Kanun'un 8'inci maddesinde öngörülen eşik değerlere<sup>15</sup> ve ihalenin konusuna (mal, hizmet veya yapım) göre farklı süreler öngörülmüştür. Ancak, Kanun'un burada belirlediği süreler asgari süreler olup idareler bu sürelerin üzerinde bir süre belirleyebilir. Fakat, idarelerin daha uzun süre belirlerken temel ilkelerden kaynakların etkin kullanımı ve ihtiyacın zamanında karşılanması ilkelerine de riayet etmeleri gerekmektedir. Süreyi gereğinden fazla uzun belirleyen idare yılı ödeneklerinin yanmasına veya ihtiyacın yılı içinde karşılanamamasına neden olabilir.

Kanun'un 13'üncü maddesindeki düzenlemelere bakıldığında ilan sürelerinin 7 günden 40 güne kadar değişebilen asgari süreleri içerdiği görülmektedir. Uluslararası ilân yapılması durumunda ise asgari ilân sürelerine oniki gün eklenir. İlan edilecek ihalelerden hangilerinin, ayrıca Basın İlan Kurumu aracılığıyla Türkiye çapında dağıtımı olan gazetelerin birinde ilan edileceğini belirlemeye ise Kamu İhale Kurumu yetkilidir.

---

<sup>15</sup>Eşik değeri: 4734 sayılı Kanununun 13 üncü maddesinde düzenlenen ilan ve davet süreleri ve kuralları ile ihalelere sadece yerli isteklilerin katılmasına ilişkin hükümlerin uygulanmasında kullanılmak üzere, yapım işleri için Kanununun 8 inci maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinde belirlenen ve aynı Kanununun 67'nci maddesi uyarınca güncellenen parasal limittir (YİİUY, md:3-c),



### **2.10.2.Ön İlan**

İdareler yaklaşık maliyeti Kamu İhale Kanunu'nun 8'inci maddesinde belirtilen eşik değerlere eşit veya bu değerleri aşan ihaleler için Kamu İhale Bülteninde ön ilan yapabilirler. Uluslararası ilan yapılan haller dahil ön ilan yapılması halinde kırk günlük ilan ve davet süresi yirmi dört güne kadar indirilebilir. İdarelerin yapacakları ön ilanların Uygulama Yönetmeliği ekinde yer alan ön ilan standart formuna uygun olması zorunludur.

Kanun'un 13'üncü maddesine göre ön ilanda aşağıdaki hususların belirtilmesi zorunludur:

- İdarenin adı, adresi, telefon ve faks numarası ile elektronik posta adresi,
- İhalenin adı, niteliği, türü ile mal ve hizmet alımlarında kalemler ve tahmini miktarlar, yapım işlerinde ise işin yapılacağı yer, yapı tekniği ve ihtiyaç programına göre tahmin edilen fiziki miktarı veya kapsamı,
- İhalenin yapılacağı yer,
- İhale ilanının yılın hangi çeyreğinde yayımlanacağı,

Ön ilan yapılmış olması idareye ihale yapma yükümlülüğü getirmez. Ön ilan yapılan hallerde ihalenin açık ihale veya belli istekliler arasında ihale usullerinden biriyle gerçekleştirilmesi zorunludur.

Ön ilanlar Kamu İhale Bülteninde ücretsiz yayımlanır. Ön ilana ilişkin düzeltme ilanı yapılamaz. Ön ilanın yıl içerisinde ihale edilmesi planlanmış işlere ilişkin olarak mali yılın başlangıcını izleyen mümkün olan en kısa sürede yayımlanması gerekmektedir. Bir ön ilana bağlı olarak sadece bir ihale gerçekleştirilebilir.

### **2.10.3.İhale İlanlarında Bulunması Zorunlu Hususlar**

İhale dokümanında belirtilmeyen hususlara ilanlarda yer verilemez. Kanun'un 24'üncü maddesine göre ihale ilanlarında aşağıdaki hususların belirtilmesi zorunludur:

- İdarenin adı, adresi, telefon ve faks numarası,

- İhalenin adı, niteliği, türü, miktarı,
- İşin yapılacağı yer,
- İhale konusu işe başlama ve işi bitirme tarihi,
- Uygulanacak ihale usulü, ihaleye katılabilme şartları, istenilen belgelerin neler olduğu,
- Yeterlik değerlendirmesinde uygulanacak kriterler,
- İhalenin sadece yerli isteklilere açık olup olmadığı ve yerli istekliler lehine fiyat avantajı uygulanıp uygulanmayacağı,
- İhale dokümanının nerede görülebileceği ve hangi bedelle alınacağı,
- İhalenin nerede, hangi tarih ve saatte yapılacağı,
- Tekliflerin ihale saatine kadar nereye verileceği,
- Teklif ve sözleşme türü,
- Teklif edilen bedelin % 3'ünden az olmamak üzere, isteklilerce belirlenecek tutarda geçici teminat verileceği,
- Tekliflerin geçerlilik süresi,
- İhaleye konsorsiyumların teklif verip veremeyeceği,

#### **2.10.4.Düzeltilme İlanı**

İlanlarda düzeltme ilanına ilişkin hükümler Kanun'un 26'ncı maddesinde yer almaktadır. Buna göre; Kanun'un 13 (ihale ilan süreleri ve kuralları ile ön ilan), 24 (ihale ilanlarında bulunması zorunlu hususlar) ve 25' (ön yeterlik ilanlarında bulunması zorunlu hususlar) inci maddelerindeki hükümlere uygun olmayan ilanlar geçersizdir. Bu durumda ilan bu maddelere uygun bir şekilde yenilenmedikçe ihale veya ön yeterlik yapılamaz.

Ancak, 13'üncü maddede belirtilen ilânın yapılmaması veya ilân sürelerine uyulmaması halleri hariç, yapılan ilânlarda 24 ve 25'inci madde hükümlerine uygun olmayan hatalar bulunması durumunda 13'üncü maddeye göre yirmi beş ve kırk günlük ilan süresi bulunan ihalelerde ilânların yayımlanmasını takip eden on beş gün diğer ihalelerde ise on gün içinde hatalı hususlar için düzeltme ilânı yapılmak suretiyle ihale veya ön yeterlik gerçekleştirilebilir.

İdarelerce, ilanlarda yer alan hatalı hususlar için düzeltme ilanı yapılmak suretiyle ihale ve ön yeterliğe devam edilmesi konusunda dikkat edilmesi gereken en önemli husus, Kamu İhale Kanunu'nun ihale ilan süreleri ve kurallarını belirleyen 13'üncü maddesinde belirlenen yerlerde ve belirlenen zamanlarda yapılmayan ilanların düzeltilemeyeceğidir.

Hatalı ilanların düzeltilmesine imkan tanıyan 26'ncı maddenin ikinci fıkrasında, 13'üncü maddede belirtilen ilanın yapılmaması veya ilan sürelerine uyulmaması halleri hariç, denilmek suretiyle Kanun'un 13'üncü maddesinde belirlenen yerde ve belirlenen zamanlarda yapılmayan ilanların düzeltme ilanı yapılmak suretiyle düzeltilemeyeceği ve bu ilanlara dayalı olarak ihale ve ön yeterliğin gerçekleştirilemeyeceği ifade edilmiştir. Bu durumda yapılan ilanlar geçersiz kılınarak Kanun'un 13, 24 ve 25'inci maddelerdeki hükümlerine uygun bir şekilde ilanların yeniden yapıldıktan sonra ihale veya ön yeterliğin gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

İlanlarda yer alan hatalı hususlar için düzeltme ilanı yapılmak suretiyle ihale ve ön yeterliğe devam edilmesi konusunda bir başka dikkat edilecek husus hatalı hususların düzeltilmesi için tanınan azami 15 ve 10 günlük sürenin aşılması gereğidir. Kanun'un 24 ve 25'inci maddelerine ilişkin olarak yapılan hataların düzeltme ilanı yayınlamak suretiyle düzeltilmesi için Kanun'un 26'ncı maddesi ile tanınan azami süre yirmi beş ve kırk günlük ilan süresi bulunan ihalelerde hatalı ilânların yayımlanmasını takip eden on beş gün diğer ihalelerde ise hatalı ilanın yayımlanmasını takip eden on gün olarak sınırlandırılmıştır.

Hatalı hususlara ilişkin yapılacak düzeltme ilanının geçerli olabilmesi için düzeltme ilanının hatalı ilanın yayımlandığı yerde ilanın çeşidine göre on beş veya on gün içinde yayımlanması gerekmektedir. Bu şekilde yapılmayan düzeltme ilanları geçerli olmadığından ve hatalı hususların bulunduğu ihale ilanları ile de ihale ve ön yeterliğe devam edilmesi mümkün olmadığından böyle bir durumda ihale veya ön yeterlik ilanları yenilenmedikçe ihale veya ön yeterlik yapılamayacaktır.

### **2.10.5.İhale İptal İlanı**

Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinin ilgili maddelerine göre idarenin gerekli gördüğü veya ihale dokümanında yer alan belgelerde ihalenin yapılmasına engel olan ve düzeltilmesi mümkün bulunmayan hususların bulunduğu tespit edildiği hallerde ihale saatinden önce ihale iptal edilebilir.

Bu durumda iptal nedeni belirtilmek suretiyle ihalenin iptal edildiği isteklilere hemen ilan edilerek duyurulur. Bu aşamaya kadar teklif vermiş olanlara ihalenin iptal edildiği ayrıca tebliğ edilir. İhalenin iptal edilmesi halinde verilmiş olan bütün teklifler reddedilmiş sayılır ve bu teklifler açılmaksızın isteklilere iade edilir. İhalenin iptal edilmesi nedeniyle isteklilerce idareden herhangi bir hak talebinde bulunulamaz. İhalenin iptal edilmesi durumunda iptal nedenleri gözden geçirilerek yeniden ihaleye çıkılabilir.

### **2.11. İhale Komisyonu**

İhale komisyonlarının kurulması, komisyon üyelerinin sayısı, nitelikleri, sorumlulukları ve karar yeter sayısı Kanun'un 6'ncı maddesinde ve Uygulama Yönetmeliğinde düzenlenmiştir.

#### **2.11.1. İhale Komisyonunun Kuruluş Zamanı**

Uygulama Yönetmeliği ve Kamu İhale Genel Tebliğine göre ihale yetkilisi tarafından ihale komisyonunun ihale ilanı veya ön yeterlik ilanı ya da davet tarihini izleyen en geç üç gün içinde oluşturulması ve bu süre içinde kendilerine ihale işlem dosyasının birer örneğinin verilmesi gerekir. Komisyonun kurulmasına ilişkin azami süre budur. Komisyon daha önce de kurulabilir.

#### **2.11.2.İhale Komisyonu Asıl ve Yedek Üyeleri ile Sayısı**

İhale komisyonuna beşten az olmamak üzere tek sayıda üye belirlenmesi zorunludur. Bu sayının, beş, yedi, dokuz... gibi olmasının bir önemi yoktur. İhtiyaca göre bu sayı artar veya eksilir. Önemli olan sayının tek olması ve beşin altına düşmemesidir. Komisyon üye sayısının çift belirlenmesi Kamu İhale Kanunu'na aykırılık teşkil eder.

İhale komisyonu; biri başkan olmak üzere ikisinin ihale konusu işin uzmanı ve birinin muhasebe veya mali işlerden sorumlu bir personel olması şartıyla tek sayıda olmak üzere en az beş kişiden oluşacak şekilde ve komisyonun eksiksiz toplanacağı dikkate alınarak, asıl üyeler ile bu üyelerin yerine geçecek aynı niteliklere sahip yedek üyelerin isimleri belirtilmek suretiyle oluşturulur. Komisyondaki iki uzmandan biri de ihale komisyonu başkanı olarak görevlendirilebilir.

İhale komisyonunun eksiksiz olarak ihaleyi sonuçlandırabilmesi için yedek üyeler tespit edilirken ihale konusu işin uzmanları ile muhasebe veya mali işlerden sorumlu personel yerine geçecek en az birer yedek üye belirlenmelidir.

İhale komisyonlarının ilgili idare personelinden oluşturulması gerekmekte olup ihaleyi yapan idarede yeterli sayı veya nitelikte personel bulunmaması halinde Kamu İhale Kanunu kapsamındaki idarelerden komisyona üye alınabilir. Yedek üyelerin asıl üyelerin taşıması gereken özelliklere haiz olması gerekir. Kanun maddesinde geçen ilgili idare personeli ifadesinden ilgili idarede kadrolu ve sözleşmeli olarak çalışan personelin anlaşılması gerekir. Zira asli ve sürekli kamu hizmetlerinin memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle yürütüleceği Anayasa (Madde:128) kuralıdır. Ayrıca, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 'istihdam şekilleri' başlıklı 4'üncü maddesinde kamu hizmetlerinin memur, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler eliyle görüleceği ifade edilmiştir. Bununla birlikte belediye ve özel idarelerde seçimle işbaşına gelmiş encümen üyeleri ile meclis üyeleri ilgili idare personeli olmadıklarından bu kişilerin ihale komisyonlarında görev almaları mümkün değildir. Kamu İhale Kurulu kararları da bu yöndedir.

Bir makamdaki görevi nedeniyle ihale komisyonunda görevlendirilen kişinin o görevinden herhangi bir şekilde ayrılması sonucu komisyon üyeliğinden de ayrılmak zorunda kalması halinde ayrılan personelin yerine atanan kişi değil, o asıl üyenin yedeği ile ihaleye devam edilmesi ve herhangi bir nedenle asıl üyenin yerine geçen yedek üyenin ihale sonuçlanıncaya kadar komisyon üyeliğine devam etmesi gerekmektedir.

### **2.11.3.İhale Komisyonunda Görevlendirilecek Uzman Kişiler**

Kanun'a göre ihale yetkilisi komisyona işin uzmanı iki kişiyi görevlendirmek zorundadır. Aksine yapılacak işlem Kanun'a aykırılık teşkil eder.

İhale komisyonunda görevlendirilecek uzman kişilerin vasıflarına ilişkin bir hüküm Kanun maddesinde yer almamıştır. Ancak, ihale konusu işle ilgili uzmanlık alanının olması gerektiği de aşikârdır. Uzman kişilerin komisyonda görevlendirilmelerinden maksat ihale sürecinde teknik konuların değerlendirilmesidir. Zira ihale komisyonu dışında teknik komisyon, yeterlik komisyonu gibi başka komisyonların kurulması söz konusu değildir. Kamu İhale Kurumu kararları da bu yönde oluşmuştur. Kamu İhale Kurumu bir kararında ihale sürecinde ihale komisyonu dışında başka komisyonların görev yapamayacaklarını belirtmiştir.

İşin uzmanı kişiler ihale konusu işin niteliğine göre değişir. Örneğin bir yapım işinde komisyonda işin uzmanı inşaat, makine veya elektrik mühendisinin değerlendirmelerine, bir bilgisayar işinde bu konuda uzman kişilerin değerlendirmelerine ihtiyaç duyulacaktır. Teknik değerlendirme gerektirmeyen işlerde işin uzmanı sıfatıyla alımı yapan ilgili birimden personel komisyonda görevlendirilebilir.

### **2.11.4. İhale Komisyonlarının Karar Alması**

Kanun'un 6'ncı maddesine göre ihale komisyonu başkan ve üyeleri çekimser oy kullanamazlar ve verdikleri oy ve kararlardan sorumludurlar. Bu nedenle çoğunluk görüşüne katılmayanların karşı oylarını ve gerekçesini komisyon kararına yazarak imzalamaları gerekmektedir. İhale komisyonunun eksiksiz toplanıp çoğunlukla karar vermesi gerektiğinden eksik üye ile ihale komisyonu kararı alınamaz. İhale komisyonunca alınan kararlar ve düzenlenen tutanaklar komisyon başkan ve üyelerinin adları, soyadları ve görev unvanları belirtilerek imzalanır.

### **2.11.5. İhale Komisyonu Üyelerinin Sorumluluğu**

İhale Komisyonu üyelerinin sorumluluğu Kamu İhale Kanunu'nun 6, 60 ve 61'inci maddelerinde açıklanmıştır. Anılan maddeler uyarınca komisyon üyeleri oy ve

kararlarından sorumludurlar. Bu sorumluluk ceza sorumluluğu ile bilgi ve belgeleri açıklamama sorumluluğudur. Ayrıca, komisyon üyelerinin 5018 sayılı Kanun'un "Kamu Zararı" başlıklı 71'inci maddesinde belirtilen mali sorumluluğu da bulunmaktadır. Özetle ihale komisyonu üyelerinin idari, cezai ve mali sorumlulukları söz konusudur.

#### **2.11.6.Diğer Hususlar**

İhale yetkilisi ihale komisyonunda görev alamaz. Kurulların ihale yetkilisi olduğu durumlarda da kurul üyeleri ihale komisyonu üyesi olamazlar. İhale işlem dosyasının birer örneği ilan veya davet tarihini izleyen üç gün içinde idare tarafından ihale komisyonunun asıl üyelerine verilir. İdare tarafından gerek görüldüğü takdirde yedek üyelere de ihale işlem dosyasının birer örneği verilebilir. Yedek üyenin asıl üyenin yerine ihale komisyonunda görev alması halinde ise ihale işlem dosyasının bir örneğinin yedek üyeye verilmesi zorunludur.

İhale komisyonu teklif kapsamında yer alan belgelerin doğruluğunu teyit için gerekli gördüğü belge ve bilgileri isteyebilir. Komisyon tarafından bu doğrultuda yapılan talepler ilgililerce ivedilikle yerine getirilir.

İhaleyi gerçekleştiren ihale komisyonu üyeleri söz konusu ihaleye ilişkin olarak yapılan sözleşme sonucunda ihaleye ilişkin yapım işlerinin muayene ve kabul komisyonunda veya kontrol teşkilatında görev alabilir. Ancak, yapılan bir sözleşme ile ilgili olarak kontrol teşkilatında yer alan görevliler sözleşme sonucunda yapım işleriyle ilgili muayene ve kabul komisyonunda görev alamazlar.

Ayrıca, idari şartname, teknik şartname, mahal listesi gibi ihale dokümanını oluşturan belgelerle yaklaşık maliyeti hazırlayan idare personelinin komisyona katılmasında herhangi bir kısıtlama söz konusu olmamakla birlikte bu görevlilerin de komisyon üyesi olmamaları daha sağlıklı olur. Çünkü ihale komisyonu kendisine sunulan ihale işlem dosyasını incelemek ve yanlışlıkları düzeltmek konumundadır. İhale işlem dosyasını oluşturan görevlilerin komisyon üyesi olması böyle bir kontrol imkanını ortadan kaldırabilir.

İhale komisyonu dışında komisyona yardımcı olmak üzere başka komisyonlar oluşturulması mümkün değildir. Aksi uygulama ihalenin iptali sonucunu doğurur. Bu nedenle ihale komisyonuna yardımcı olmak üzere teknik komisyon vb. isimler altında komisyon kurulması ihalenin iptal sebebidir. Bu görevlerin ihale komisyonuna alınan teknik üyeler eliyle yapılması gerekmektedir. Gerekiyorsa tek sayıda olmak kaydıyla ihale komisyonu üye sayısı artırılabilir.

## **2.12. Tekliflerin Hazırlanması, Sunulması ve Değerlendirilmesi**

Tekliflerin sunulması ve değerlendirilmesiyle ilgili belgelerin sunulmuş şekline ilişkin esaslar Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin 31'inci maddesinde yer alan açıklamalar doğrultusunda özetlenmiştir.

İdareler, tekliflerin sunulması kapsamında istenilen belgelerin aslını veya aslına uygunluğu noterce onaylanmış örneklerini isterler. Bu kapsamda sunulan fatura örnekleri de asıl olarak kabul edilir. İstekliler istenen belgelerin aslı yerine ihale tarihinden önce idare tarafından "aslı idarece görülmüştür" veya bu anlama gelecek şerh düşülen suretlerini teklifleri kapsamında sunabilirler. Bu yönde yapılacak başvuruların ihaleden önce idarenin ilgili birim yetkilisi veya bu hususta görevlendirilmiş personeline karşılanması zorunludur.

İdareye verilen belgelerin asılları idarece okunaklı fotokopilerine "aslı idarece görülmüştür" veya bu anlama gelecek bir şerh düşüldükten sonra adayın talebi halinde kendisine iade edilir. Noter onaylı belgelerin "Aslına uygundur" şerhi taşıması zorunlu olup sureti veya fotokopisi görülerek onaylanmış olanlar ile "İbraz edilenin aynıdır" veya bu anlama gelecek bir şerh taşıyanlar geçerli kabul edilmez.

Ancak, Türkiye Ticaret Sicili Gazetesi Nizamnamesi'nin 9'uncu maddesinde yer alan hüküm çerçevesinde, gazete idaresince veya Türkiye Odalar ve Borsalar Birliğine bağlı odalarca "aslının aynıdır" şeklinde onaylanarak verilen Ticaret Sicili Gazetesi suretleri veya bunların noter onaylı suretleri de kabul edilir.



Türkiye Cumhuriyetinin yabancı ülkelerde bulunan temsilcilikleri tarafından düzenlenen belgeler dışında yabancı ülkelerde düzenlenen belgeler ile yabancı ülkelerin Türkiye'deki temsilcilikleri tarafından düzenlenen belgelerin tasdik işlemi aşağıdaki şekilde yapılır:

- Tasdik işleminden belgedeki imzanın doğruluğunun, belgeyi imzalayan kişinin hangi sıfatla imzaladığının ve varsa üzerindeki mühür veya damganın aslı ile aynı olduğunun teyidi işlemi anlaşılır.
- Yabancı Resmi Belgelerin Tasdiki Mecburiyetinin Kaldırılması Sözleşmesine taraf ülkelerde düzenlenen ve bu Sözleşmenin 1'inci maddesi kapsamında bulunan resmi belgeler, "apostil tasdik şerhi" taşıması kaydıyla Türkiye Cumhuriyeti Konsoloslugu veya Türkiye Cumhuriyeti Dışişleri Bakanlığı tasdik işleminden muaftır.
- Türkiye Cumhuriyeti ile diğer devlet veya devletler arasında belgelerdeki imza, mühür veya damganın tasdik işlemi düzenleyen hükümler içeren bir anlaşma veya sözleşme bulunduğu takdirde bu ülkelerde düzenlenen belgelerin tasdik işlemi bu anlaşma veya sözleşme hükümlerine göre yaptırılabilir.
- "Apostil tasdik şerhi" taşımayan veya bir önceki paragraf kapsamında sunulmayan yabancı ülkelerde düzenlenen belgelerin o ülkedeki Türkiye Cumhuriyeti Konsoloslugu tarafından veya sırasıyla o ülkenin Türkiye'deki temsilciliği ile Türkiye Cumhuriyeti Dışişleri Bakanlığı tarafından tasdik edilmesi gerekir. Türkiye Cumhuriyeti Konsolosluğunun bulunmadığı ülkelerde düzenlenen belgeler ise sırasıyla düzenlendiği ülkenin Dışişleri Bakanlığı, bu ülkeyle ilişkilerden sorumlu Türkiye Cumhuriyeti Konsoloslugu veya bu ülkenin Türkiye'deki temsilciliği ve Türkiye Cumhuriyeti Dışişleri Bakanlığı tarafından tasdik edilmelidir.

- Yabancı ülkenin Türkiye'deki temsilciliği tarafından düzenlenen belgeler Türkiye Cumhuriyeti Dışişleri Bakanlığı tarafından tasdik edilmelidir. Fahri konsolosluklarca düzenlenen belgelere dayanılarak işlem tesis edilemez.
- İdare tasdik işleminden muaf tuttuğu resmi niteliği bulunmayan belgeleri ön yeterlik şartnamesinde veya idari şartnamede belirtir.

Başvuru veya teklif kapsamında sunulacak belgelerin tercümeleri ve bu tercümelerin tasdik işlemi ise aşağıdaki şekilde yapılır:

- Yerli istekliler ile Türk vatandaşı gerçek kişi ve/veya Türkiye Cumhuriyeti kanunlarına göre kurulmuş tüzel kişi ortağı bulunan iş ortaklıkları veya konsorsiyumlar tarafından sunulan ve yabancı dilde düzenlenen belgelerin tercümelerinin Türkiye'deki yeminli tercümanlar tarafından yapılması ve noter tarafından onaylanması zorunludur. Bu tercümeler Türkiye Cumhuriyeti Dışişleri Bakanlığı tasdik işleminden muaftır.

Yabancı istekliler tarafından sunulan ve yabancı dilde düzenlenen belgelerin tercümeleri ile bu tercümelerin tasdik işlemi aşağıdaki şekilde yapılır:

- Tercümelerin tasdik işleminden tercümeyi gerçekleştiren yeminli tercümanın imzası ve varsa belge üzerindeki mührün ya da damganın aslı ile aynı olduğunun teyidi işlemi anlaşılır.
- Belgelerin tercümelerinin düzenlendiği ülkedeki yeminli tercüman tarafından yapılmış olması ve tercümesinde “apostil tasdik şerhi” taşıması halinde bu tercümelerde başkaca bir tasdik şerhi aranmaz. Bu tercümelerin “apostil tasdik şerhi” taşınamaması durumunda ise tercümelerdeki imza ve varsa üzerindeki mühür veya damga bu ülkedeki ilgili Türkiye Cumhuriyeti Konsoloslugu tarafından veya sırasıyla belgenin düzenlendiği ülkenin Türkiye'deki temsilciliği ile Türkiye Cumhuriyeti Dışişleri Bakanlığı tarafından tasdik edilmelidir.

- Türkiye Cumhuriyeti ile diğerk devlet veya devletler arasında belgelerdeki imza, mühür veya damganın tasdik işlemini düzenleyen hükümler içeren bir anlaşma veya sözleşme bulunduğu takdirde belgelerin tercümelerinin tasdik işlemi de anlaşma veya sözleşme hükümlerine göre yaptırılabilir.
- Türkiye Cumhuriyeti Konsoloslğunun bulunmadığı ölkelerde düzenlenen belgelerin tercümelerinin o ölkedeki yeminli tercüman tarafından yapılmış olmakla birlikte “apostil tasdik şerhi” taşımaması durumunda ise söz konusu tercümedeki imza ve varsa üzerindeki mühür veya damganın, sırasıyla bu ölkenin Dışışleri Bakanlığı, bu ölkyle ilişkilerden sorumlu Türkiye Cumhuriyeti Konsoloslğu veya bu ölkenin Türkiye’deki temsilciliğı ve Türkiye Cumhuriyeti Dışışleri Bakanlığı tarafından tasdik edilmesi gereklidir.

Yabancı dilde düzenlenen belgelerin tercümelerinin Türkiye’deki yeminli tercümanlar tarafından yapılması ve noter tarafından onaylanması halinde ise bu tercümelerde başkaca bir tasdik şerhi aranmaz.

İhaleye katılım ve yeterlik kriterlerine ilişkin belgelerin elektronik ortamda sunulması ya da kamu kurum ve kuruluşları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının internet sayfası üzerinden temin edilebilen ve teyidi yapılabilen belgelerin sunulmasına yönelik olarak Kurum tarafından belirlenen esaslar çerçevesinde ihale ve ön yeterlik dokümanında düzenleme yapılabilir.

Teklif kapsamında sunulması istenen bazı belgelerin ilgili mevzuatı çerçevesinde yetkili kurum ve kuruluşların internet sayfaları üzerinden temin edilmesi mümkün bulunmaktadır. Bu çerçevede idarelerce teklif kapsamında sunulması istenilen belgelerden yetkili kurum ve kuruluşların internet sayfaları kullanılarak temin edilen ve üzerinde bu kurum veya kuruluş tarafından üretildiğini gösteren barkod ve/veya referans numarasını taşıyan belgelerin ilgili Uygulama Yönetmeliğinin öngördüğü gerekli bilgi ve unsurları içermesi ve aynı internet sayfası üzerinden teyidinin mümkün olması halinde idareler tarafından kabul edilmesi gerekmektedir.

İsteklilerce sunulan yetkili kurum ve kuruluşların internet sayfaları kullanılarak temin edilen ve üzerinde bu kurum veya kuruluş tarafından üretildiğini gösteren barkod ve/veya referans numarasını taşıyan belgelerin tekliflerin değerlendirilmesi aşamasında ihale komisyonunca barkod/referans numarası girilerek teyidinin yapılması ve buna ilişkin olarak alınan bilgisayar çıktısının ihale işlem dosyasına konulması gerekmektedir.

### **2.12.1.Belli İstekliler Arasında İhale Usulünde Belgelerin İdareye Sunulması ve Ön Yeterlik Değerlendirmesi**

İşin özelliğinin uzmanlık ve/veya yüksek teknoloji gerektirmesi sebebiyle belli istekliler arasında yapılacak olan ihalelerde adayların uzmanlık ve/veya yüksek teknoloji bakımından asgari yeterlik koşullarını sağlayıp sağlamadıklarının belirlenmesi için ön yeterlik dokümanı ile ön yeterlik ilanında belirtilen değerlendirme kriterlerine göre ön yeterlik değerlendirilmesi yapılır. Ön yeterlik aşamasında istenen bilgi ve belgelerin uygulama yönetmeliğinde düzenlenen esas ve usullere uygun biçimde belirlenmesi ve değerlendirilmesi zorunludur.

Adaylar, ön yeterlik şartnamesi ve teknik şartnamelerdeki istenilen malî ve ekonomik yeterlik ile mesleki ve teknik yeterliğe ilişkin belgeleri, uygulama yönetmeliğinin ilgili maddesi doğrultusunda tip ön yeterlik şartnamesinde belirlenen düzenlemelere uygun olarak idareye sunarlar.

Ön yeterlik şartnamesinde belirtilen ön yeterlik başvuru belgeleri, ön yeterlik başvuru mektubu ekinde bir zarfa (veya bir pakete) konulur. Zarfın (veya paketin) üzerine adayın adı, soyadı veya ticaret unvanı, tebligata esas açık adresi, başvurunun hangi işe ait olduğu ve ihaleyi yapan idarenin açık adresi yazılır. Zarfın (veya paketin) yapıştırılan yeri aday tarafından imzalanarak, mühürlenecek veya kaşelenecektir. Ön yeterlik başvuru mektubuna, ön yeterlik başvurusu için verilen evrakların sıralandığı bir dizi pusulası eklenecektir.

Adaylar, başvuru belgelerinin sunulması aşamasında, Kamu İhale Kanunu'nun 30' uncu maddesinde belirtilen hususları göz önünde bulundurarak ön yeterlik dokümanında

belirtilen saate kadar sıra numaralı alındı belgesi karşılığında başvurularını idareye teslim ederler. İdare tarafından belirlenen bir görevli başvuruları alır ve bunları standart form ile listeler. Bu saatten sonra yapılan ön yeterlik başvuruları kabul edilmez ve açılmaksızın iade edilir.

Ön yeterlik başvuruları iadeli taahhütlü olarak posta ile gönderilebilir. Posta ile gönderilecek ön yeterlik başvurularının ön yeterlik dokümanında belirtilen son başvuru saatine kadar idareye ulaşması şarttır. Postadaki gecikme nedeniyle işleme konulmayacak olan ön yeterlik başvurularının alınış zamanı bir tutanakla tespit edilir ve değerlendirmeye alınmaz. Posta ile yapılan başvurularda veya gönderilen tekliflerde teslim ve teslim tutanağı ve alındı belgesi uygulaması yoktur. Sadece postada geciken teklifler idarece standart form ile listelenir.

Zeyilname ile ön yeterlik için başvuru süresinin uzatılması halinde idare ve adayların son başvurusu tarihine bağlı tüm hak ve yükümlülükleri süre açısından, yeni son başvuru tarihine kadar uzatılmış sayılır.

İhale komisyonunca belirtilen son başvuru saatine kadar teslim edilen ön yeterlik başvuruları standart form kullanılarak listelenir ve değerlendirmeye hemen başlanır. İhale komisyonu başvuru zarflarını alışı sırasına göre incelemeye başlar. Ön Yeterlik Şartnamesi' ndeki hususlara uygun olmayan zarflar değerlendirmeye alınmaz ve ihale komisyonu tutanağı ile tespit edilir.

Başvuru zarfları adaylarla birlikte hazır bulunanlar önünde alınış sırasına göre açılır ve belgeler eksik ise standart form ile tespit edilir. Başvuru zarfları açılan adaylar açıklanır ve bu işlemlere ilişkin hazırlanan tutanak ihale komisyonunca imzalanır. Ön yeterlik başvurularının teslim alınması ve açılması aşamasında hiçbir başvurunun reddine veya kabulüne karar verilmez, başvuruyu oluşturan belgeler düzeltilemez ve tamamlanamaz. Başvurular ihale komisyonunca hemen değerlendirilmek üzere oturum kapatılır.

Tekliflerin değerlendirilmesinde öncelikle belgeleri eksik olduğu veya teklif mektubu ile geçici teminatı usulüne uygun olmadığı idari şartnamenin "Tekliflerin Alınması ve

Açılması" başlıklı maddesine göre ilk oturumda tespit edilen isteklilerin tekliflerinin değerlendirme dışı bırakılmasına karar verilir.

İhale dokümanında başvuru veya teklif zarfı içinde sunulması istenilen belgeler ve bu belgelere ilgili mevzuat gereğince eklenmesi zorunlu olan eklerinden herhangi birinin aday veya isteklilerce sunulmaması halinde bu eksik belgeler ve ekleri idarelerce tamamlanmayacaktır. Ancak,

- Geçici teminat ve teklif mektuplarının kanunen taşınması zorunlu hususlar hariç olmak üzere sunulan belgelerde ihale sonucu açısından teklifin esasını değiştirecek nitelikte olmayan bilgi eksikliklerinin bulunması halinde bu tür bilgi eksikliklerinin giderilmesine ilişkin belgeler,
- Aday ve isteklilerce sunulan ve başka kurum, kuruluş ve kişilerce düzenlenen belgelerde belgenin taşınması zorunlu asli unsurlar dışında belgenin içeriğine ilişkin tereddüt yaratacak nitelikte olan ve belgeyi düzenleyen kurum, kuruluş veya kişilerden kaynaklanan bilgi eksikliklerinin giderilmesine ilişkin belgeler idarelerce tamamlanacaktır.

Bu çerçevede bilgi eksikliklerinin giderilmesine ilişkin belgeler idarece ilgili kurum veya kuruluştan re'sen istenebilir. Söz konusu belgelerin aday veya istekliler tarafından tamamlanmasının istenilmesi halinde ise bilgi eksikliklerinin giderilmesine ilişkin belgelerin niteliği dikkate alınarak idarelerce aday veya isteklilere iki iş gününden az olmamak üzere makul bir tamamlama süresi verilecektir.

İdarelerce bilgi eksikliklerinin tamamlanmasına ilişkin olarak verilen süre içinde aday veya isteklilerce sunulan belgelerin başvuru veya ihale tarihinden sonraki bir tarihte düzenlenmesi halinde bu belgeler aday veya isteklinin başvuru veya ihale tarihi itibarıyla ihaleye katılım şartlarını sağladığını tevsik etmesi halinde kabul edilecektir.

Bilgi eksikliklerinin tamamlanmasına ilişkin belgelerin yazılı olarak istenilmesi ve aday ve isteklilerce bir dilekçe ekinde sunulması gerekmektedir. İdarece belirlenen

sürede eksik bilgileri tamamlamayan aday ve isteklilerin başvuruları veya teklifleri değerlendirme dışı bırakılır ve isteklilerin geçici teminatları gelir kaydedilir.

İlk değerlendirme sonucunda başvuruları uygun olan adayların başvurularının ayrıntılı değerlendirilmesine geçilir. Bu aşamada adayların ihale konusu işi yapabilme kapasitelerini belirleyen asgari yeterlik kriterleri ve ön yeterlik dokümanında belirtilen şartlara sahip olup olmadıkları herhangi bir puanlama yapmadan incelenir. İhalede yeterliği tespit edilenler arasından belli sayıda adayın teklif vermek üzere davet edilmesinin öngörüldüğü durumlarda ön yeterlik dokümanında asgari yeterlik kriterleri ile birlikte beşten az olmamak üzere teklif vermeye davet edilecek aday sayısı ve sıralama kriterleri ile puanlama yöntemine yer verilir. Asgari yeterlik kriterlerini sağlayan aday sayısının teklif vermek üzere davet edilecek aday sayısından fazla olması durumunda listeye alınacak olanların belirlenebilmesi için adayların ekonomik ve mali yeterlikleri ile mesleki ve teknik yeterlikleri ön yeterlik dokümanında belirtilen kriterlere göre puanlanmak suretiyle en yüksek puandan başlanarak, ön yeterlik dokümanında belirtilen sayıda adayın yer aldığı liste oluşturulur. Puanların eşit olması nedeniyle listeye alınacak aday sayısının öngörülen sayıyı aşması halinde eşit puana sahip adayların tamamı listeye alınarak teklif vermeye davet edilir. İhalenin iptal edilerek belli istekliler arasında ihale usulüyle yeniden ihaleye çıkılması durumunda ön yeterlik dokümanında yeterlikleri tespit edilenler arasından davet edilmesi öngörülecek aday sayısı iptal edilen ihalede öngörülen sayıdan az olamaz.

İhale komisyonu ön yeterlik değerlendirmesini bitirdikten sonra ön yeterlik değerlendirmesine ilişkin kararını verir. Kararda ön yeterlik başvurusunda bulunan adayların adları/ticaret unvanları, yeterli oldukları tespit edilen ve yeterli bulunmayanların adları/ ticaret unvanları ile yeterli bulunmayan adayların yeterli görülmemeye gerekçeleri ayrıntılı olarak belirtilir. Bu değerlendirme sonucu standart form ile tespit edilir.

Ön yeterlik değerlendirmesi sonucunda ihaleye davet edilecek aday sayısının 5 (beş) den az olması veya davet sonucu ihaleye teklif verecek isteklinin 3 (üç) den az olması hâlinde ise durum bütün aday ve isteklilere bildirilmek üzere ihale iptal edilir. Teklif

veren istekli sayısının üçten az olması nedeniyle ihalenin iptal edilmesi halinde dokümanda eksiklik söz konusu ise giderilerek, ilanda ve dokümanda belirtilmek kaydıyla yeterlikleri tespit edilenler arasından dokümanda belirtilen kriterlere göre sıralanarak listeye alınan belli sayıda istekli veya yeterli bulunan isteklilerin tamamı teklif vermeye davet edilebilir.

### **2.12.2. Ön Yeterlik Değerlendirmesinin Sonucunun Bildirilmesi ve İhaleye Davet**

Ön yeterlik değerlendirmesi sonucu yeterli bulunmayan adaylara yeterli bulunmama gerekçeleri iadeli taahhütlü mektupla bildirilir. Bunun için standart form kullanılır. Ön yeterlik ilanında ve dokümanında belirtilmek kaydıyla yeterlikleri tespit edilenler arasından dokümanda belirtilen kriterlere göre sıralanarak listeye alınan belli sayıda istekli veya yeterli bulunan isteklilerin tamamı teklif vermeye davet edilebilir. Davet mektubunda adayın ön yeterlik değerlendirmesi sonucu yeterli bulunduğu, ihale dokümanının nereden, hangi bedelle satın alınacağı ile ihale günü ve saati belirtilir. Bunun için standart form kullanılır.

Ön yeterlik değerlendirmesi sonrası belli istekliler arasında ihale usulünde tekliflerin alınması ve değerlendirilmesi açık ihale usulü ile paralellik göstermektedir.

### **2.13. Açık İhale Usulünde Tekliflerin Hazırlanması, Sunulması ve Değerlendirilmesi**

Bütün isteklilerin teklif verebildiği bir ihale usulü olan açık ihale usulünde tekliflerin hazırlanması, sunulması ve değerlendirilmesine ilişkin açıklamalar Kanun ve Uygulama Yönetmeliğinde yer alan düzenlemeler çerçevesinde açıklanmıştır.

#### **2.13.1. Açık İhale Usulünde İstenilen Belgeler**

İstekliler idari şartname ve teknik şartnamelerde istenilen ihaleye katılımında aranacak zorunlu belgeler ile mali ve ekonomik yeterlik ile mesleki ve teknik yeterliğe ilişkin belgeleri tekliflerine eklerler. Teklifleri oluşturan diğer bir deyişle ihaleye katılabilmek için teklif kapsamında sunulması gereken belgeler ve yeterlik kriterleri tip idari şartnamelere uyulmak kaydıyla idari şartnamelerde belirtilir ve bunlardan bazıları aşağıda sıralanmıştır;



- Mevzuatı gereği kayıtlı olduğu ticaret ve/veya sanayi odası veya meslek odası belgesi,
- Teklif vermeye yetkili olduğunu gösteren imza beyannamesi veya imza sirküleri,
- İdari şartname ekinde yer alan standart forma uygun teklif mektubu,
- İdari şartnamede belirlenen geçici teminata ilişkin standart forma uygun geçici teminat mektubu veya geçici teminat mektupları dışındaki teminatların saymanlık ya da muhasebe müdürlüklerine yatırıldığını gösteren makbuzlar,
- Vekaleten ihaleye katılma halinde, vekil adına düzenlenmiş ihaleye katılmaya ilişkin noter onaylı vekaletname ile vekilin noter tasdikli imza beyannamesi,
- İsteklinin ortak girişim olması halinde standart forma uygun iş ortaklığı beyannamesi/konsorsiyum beyannamesi,
- İdarece istenilmesi koşuluyla, ekonomik ve mali yeterlik ile mesleki ve teknik yeterliğe ilişkin belgeler,
- Alt yüklenici çalıştırılmasına izin verilmesi halinde alt yüklenici kullanacak olan isteklinin alt yüklenicilere yaptırmayı düşündüğü işlerin listesi,
- Tüzel kişi tarafından iş deneyimini göstermek üzere sunulan belgenin tüzel kişiliğin yarısından fazla hissesine sahip ortağına ait olması halinde ticaret ve sanayi odası/ticaret odası bünyesinde bulunan ticaret sicil memurlukları veya yeminli mali müşavir ya da serbest muhasebeci mali müşavir tarafından ilk ilan tarihinden sonra düzenlenen ve düzenlendiği tarihten geriye doğru son bir yıldır kesintisiz olarak bu şartın korunduğunu gösteren, standart forma uygun belge,

### **2.13.2. Açık İhale Usulünde Tekliflerin Hazırlanması**

İstekliler tekliflerin hazırlanması aşamasında teklif geçerlik sürelerini de dikkate alarak teklif mektuplarını ve geçici teminatlarını hazırlar. İsteklilerce idare tarafından ihale dokümanında ilk kez veya güncelleştirme amacıyla istenen belgelerden özellikle kamu kuruluşları ve diğer kuruluşlardan temini uzun zaman alabilecek olanların hazırlanmasına öncelik verilmelidir.

Kamu İhale Kanunu'nun 30'uncu maddesinin birinci fıkrasında yer alan "zarfin

yapıştırılan yeri istekli tarafından imzalanır ve mühürlenir" hükmünün zarfın yapıştırılan yerinin ihaleye katılan istekli tarafından imzalanıp kaşesinin veya mührünün basılması şeklinde uygulanması gerekmektedir. Aday veya isteklinin ortak girişim olması halinde zarfın yapıştırılan yerinin ortaklardan herhangi biri tarafından imzalanarak kaşelenmesi veya mühürlenmesi yeterlidir.

Teklif zarfları hazırlanırken (pazarlık usulü ihale ile danışmanlık hizmet alım ihalelerindeki özel durumlar dışında) mali teklifleri de içeren tek bir teklif zarfının sunulması ve idari şartnamelerin de bu paralelde düzenlenmesi gerekmektedir. Teklif zarflarının hazırlanmasında hata yapılmamasına dikkat edilmelidir. Çünkü küçük ve şekli hatalar nedeniyle teklif zarfları değerlendirme dışı bırakılmaktadır. Şekle ilişkin bu tür düzenlemelerin yapılması ve müeyyideye bağlanması tekliflerin güvenliğini koruma amacı taşımaktadır (Böke, 2004:530).

#### **2.13.2.1.Teklif Mektubu ve Şekli**

İhaleye katılan istekliler, Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin 54'üncü maddesine göre idareler tarafından belirlenmiş teklif ve sözleşme türüne göre (standart form) teklif mektuplarını hazırlar. Teklif mektubunun;

- Yazılı olması,
- İhale dokümanının tamamen okunup kabul edildiğinin belirtilmesi,
- Teklif edilen bedelin rakam ve yazı ile birbirine uygun olarak açıkça yazılması.
- Üzerinde kazıntı, silinti, düzeltme bulunmaması,
- Türk vatandaşı gerçek kişilerin Türkiye Cumhuriyeti kimlik numarası, Türkiye'de faaliyet gösteren tüzel kişilerin vergi kimlik numarasının belirtilmesi (vatandaşlık numarası),
- Ad ve soyadı veya ticaret unvanı yazılmak suretiyle yetkili kişilerce imzalanmış olması,

Zorunluluk arz eder.

Ortak girişim olarak teklif veren isteklilerin teklif mektuplarının ortakların tamamı tarafından veya yetki verdikleri kişilerce imzalanması gerekir. Konsorsiyumlarda

konsorsiyum ortakları teklif mektubunu için uzmanlık gerektiren kısımları için teklif ettikleri bedeli ayrı ayrı yazmak suretiyle imzalarlar. Konsorsiyum ortaklarının için uzmanlık gerektiren kısımları için teklif ettikleri bedellerin toplamı, konsorsiyumun toplam teklif bedelini oluşturur.

Teklif mektuplarının şekil ve içerik bakımından yukarıda belirtilen niteliklere ve teklif mektubu standart formuna uygun olmaması teklifin esasını değiştirecek nitelikte bir eksiklik olarak kabul edilir. Taşınması zorunlu hususlardan herhangi birini taşımayan teklif mektuplarının değiştirilmesi, düzeltilmesi veya eksikliklerinin giderilmesi gibi yollara başvurulamaz. Teklif mektubu usulüne uygun olmayan isteklinin teklifi değerlendirme dışı bırakılır.

#### **2.13.2.2.Tekliflerin Geçerlilik Süresi**

Tekliflerin geçerlilik süresi tekliflerin tahmini değerlendirme süresi, şikayete ilişkin süreler, ihale kararının onaylanması ile sözleşme imzalanmasına kadar geçecek süre ve benzeri hususlar dikkate alınarak belirlenir ve bu süre ihale dokümanında belirtilir. İdari şartnamede belirtilmiş tekliflerin geçerlilik süresinden daha kısa süreli geçerli olduğu belirtilen teklif mektupları değerlendirmeye alınmayacağından teklif mektupları hazırlanırken bu süre isteklilerce dikkate alınmalıdır.

İhtiyaç duyulması hâlinde idare teklif geçerlilik süresi sona ermeden idari şartnamede belirlenmiş teklif geçerlilik süresi kadar teklif sürelerinin uzatılması yönünde isteklilerden talepte bulunabilir. İstekliler idarenin bu talebini kabul edebilir veya reddedebilir. İdarenin teklif geçerlilik süresini uzatma talebini reddeden isteklinin geçici teminatı iade edilecektir. Talebi kabul eden istekliler teklif ve sözleşme koşulları değiştirilmeksizin geçici teminatını, kabul edilen yeni teklif geçerlilik süresine ve her bakımdan geçici teminata ilişkin hükümlere uydurmak zorundadır.

#### **2.13.2.3.Teklif Fiyata Dahil Olan Giderler**

İsteklilerin sözleşmenin uygulanması sırasında ödemesi gereken ve idare tarafından belirlenmiş her türlü gider teklif fiyata dahildir. Bu gider kalemlerinde artış olması ya da benzeri yeni gider kalemleri oluşması hâlinde istekliler tarafından teklif edilen fiyatın

bu tür artış ya da farkları karşılayacak payı içerdiği kabul edilir. Ancak, sözleşme konusu işin bedelinin ödenmesi aşamasında doğacak Katma Değer Vergisi (KDV) idarece yükleniciye ayrıca ödenir.

#### **2.13.2.4. Tekliflerin Son Verilme Tarihi ve Saati**

4734 sayılı Kanun'un 30'uncu maddesinin üçüncü fıkrasında "Teklifler ihale dokümanında belirtilen ihale saatine kadar sıra numaralı alındılar karşılığında idareye verilir. Bu saatten sonra verilen teklifler kabul edilmez ve açılmaksızın iade edilir." hükmü yer almaktadır. Anılan fıkrada tekliflerin ihale saatine kadar verilebileceği açıkça belirtildiğinden tekliflerin ihale saatine kadar idarelerce kabul edilmesi ve bu saatten sonra verilen tekliflerin kabul edilmemesi ve açılmadan iade edilmesi gerekmektedir. Son teklif verme saati ile ihale saatinin aynı olması yasal bir zorunluluk olduğundan son teklif verme tarihi ve saati ile ihale tarihi ve saati farklı belirlenmemelidir.

#### **2.13.3. Açık İhale Usulünde Tekliflerin Sunulması**

İstekliler idari şartname ve teknik şartnamelerde istenilen ihaleye katılımında aranacak zorunlu belgeler ile malî ve ekonomik yeterlik ile mesleki ve teknik yeterliğe ilişkin belgeleri idari şartnamede belirlenen düzenlemelere uygun olarak idareye sunarlar.

İstekliler tarafından sunulan teminatların geçerlilik süresi, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 35'inci maddesinde belirtildiği üzere teklif geçerlik süresinin bitiminden itibaren en az 30 (otuz) gün fazla süreli olmalıdır. Teklif geçerlilik süresinin uzatılması halinde geçici teminat mektuplarının süresi de aynı süre ile uzatılır.

İstekliler sunacakları geçici teminatları Kanun'un 34'üncü maddesinde belirtilen teminat olarak kabul edilecek değerler üzerinden verir. İstekliler teklif mektubu ve geçici teminat da dahil olmak üzere idari ve teknik şartnamelerde ihaleye katılabilme şartı olarak istenilen bütün belgeleri bir zarfa veya pakete koyar. Zarfın üzerine istekli adını, soyadını ya da ticaret unvanını, tebligata esas açık adresini, teklifin hangi işe ait olduğunu ve ihaleyi yapan idarenin açık adresini yazar. Zarfın yapııştırılan yeri istekli tarafından imzalanır, mühürlenir veya kaşelenir.

Teklif sunulması aşamasında istekliler Kanun'un 30'uncu maddesinde belirtilen hususları göz önünde bulundurarak ihale dokümanında belirtilen saate kadar sıra numaralı alındı belgesi karşılığında tekliflerini idareye teslim ederler. İdare tarafından belirlenen bir görevli, teklifleri alır ve bunları standart form ile listeler. Bu saatten sonra verilen teklifler kabul edilmez ve açılmaksızın iade edilir.

Teklifler iadeli taahhütlü olarak da gönderilebilir. Posta ile gönderilecek tekliflerin ihale dokümanında belirtilen ihale saatine kadar idareye ulaşması şarttır. Postadaki gecikme nedeniyle işleme konulmayacak olan tekliflerin alınış zamanı bir tutanakla tespit edilir ve değerlendirmeye alınmaz. Posta ile gönderilen teklif veya yapılan başvurularda teslim ve teslim tutanağı ve alındı belgesi uygulaması yoktur. Sadece postada geciken teklifler idarece standart form ile listelenir.

İstekliler tarafından verilen teklifler zeyilname düzenlenmesi hâli hariç herhangi bir sebeple geri alınamaz ve değiştirilemez. Ancak zeyilname düzenlenmesi hâlinde teklifini bu düzenlemeden önce vermiş olan isteklilere tekliflerini geri çekerek yeniden teklif verme imkânı sağlanır.

İstekliler istenen belgelerin aslı yerine ihaleden önce idare tarafından "Aslı idarece görülmüştür" veya bu anlama gelecek şerh düşülen suretlerini de teklif veya başvurularına ekleyebilirler.

#### **2.13.4.Açık İhale Usulünde Tekliflerin İhale Komisyonunca Teslim Alınması**

İhale komisyonunca belirtilen ihale saatine kadar verilmiş olan teklifler standart form ile tespit edilir ve ihaleye hemen başlanır.

İhale komisyonu teklif sayısını hazır bulunanlara duyurduktan sonra teklif zarflarının Kanun'un 30'uncu maddesinde belirtilen şekil şartlarına uygun olup olmadıklarını incelemeye başlar. Bu şartlara uygun olmayan zarflar açılmadan ihale dışı bırakılır ve bu durum bir tutanakla tespit edilir. Ayrıca, söz konusu zarfın ön ve arka yüzünün fotokopisi çekildikten sonra başvuru veya teklif zarfı açılmaksızın iade edilir. Başvuru veya teklif zarfının fotokopisi ise idare tarafından ihale işlem dosyasında muhafaza

edilir.

4734 sayılı Kanun'un 36'ncı maddesinin ikinci fıkrası ile İhale Uygulama Yönetmeliğinin "Yaklaşık maliyete ilişkin ilkeler" başlıklı maddeleri uyarınca ihale komisyonu tarafından yaklaşık maliyetin istekliler ve teklif fiyatları ile birlikte açıklanması gerekmektedir. Bu çerçevede ihale komisyonu tarafından Kanun'un 36'ncı maddesinin birinci fıkrası uyarınca teklif zarflarının incelenmesinin ardından teklif zarfları açılmadan önce yaklaşık maliyet açıklanacaktır. Ancak, isteklilerce sunulan teklif zarflarının hiçbirinin Kanun'un 30' uncu maddesinin birinci fıkrasına uygun olmadığına anlaşılması halinde yaklaşık maliyet açıklanmayacaktır.

İstekliler ile teklif fiyatları ve yaklaşık maliyet tutarının açıklanmasına ilişkin hazırlanan tutanak (standart form) ihale komisyonunca imzalanır. Tekliflerin açılması aşamasında hiçbir teklifin reddine veya kabulüne karar verilmez, teklifi oluşturan belgeler düzeltilemez ve tamamlanamaz. Teklifler ihale komisyonunca hemen değerlendirilmek üzere oturum kapatılır.

#### **2.13.5.Açık İhale Usulünde Tekliflerin Değerlendirilmesi**

Tekliflerin değerlendirilmesi Kanun'un 37'nci maddesinde ve Uygulama Yönetmeliğinin ilgili maddelerinde açıklanmıştır. Buna göre tekliflerin değerlendirilmesinde öncelikle belgeleri eksik olduğu veya teklif mektubu ile geçici teminatı usulüne uygun olmadığı idari şartnamenin "Tekliflerin Alınması ve Açılması" başlıklı maddesine göre ilk oturumda tespit edilen isteklilerin tekliflerinin değerlendirme dışı bırakılmasına karar verilir.

İhale dokümanında başvuru veya teklif zarfı içinde sunulması istenilen belgeler ve bu belgelere ilgili mevzuat gereğince eklenmesi zorunlu olan eklerinden herhangi birinin aday veya isteklilerce sunulmaması halinde bu eksik belgeler ve ekleri idarelerce tamamlanmayacaktır. Ancak,

- Geçici teminat ve teklif mektuplarının Kanunen taşınması zorunlu hususlar hariç olmak üzere sunulan belgelerde ihale sonucu açısından teklifin esasını

değiştirecek nitelikte olmayan bilgi eksikliklerinin bulunması halinde bu tür bilgi eksikliklerinin giderilmesine ilişkin belgeler,

- Aday ve isteklilerce sunulan ve başka kurum, kuruluş ve kişilerce düzenlenen belgelerde belgenin taşınması zorunlu asli unsurlar dışında belgenin içeriğine ilişkin tereddüt yaratacak nitelikte olan ve belgeyi düzenleyen kurum, kuruluş veya kişilerden kaynaklanan bilgi eksikliklerinin giderilmesine ilişkin belgeler idarelerce tamamlanacaktır.

Bu çerçevede bilgi eksikliklerinin giderilmesine ilişkin belgeler idarece ilgili kurum veya kuruluştan re'sen istenebilir. Söz konusu belgelerin aday veya istekliler tarafından tamamlanmasının istenilmesi halinde ise bilgi eksikliklerinin giderilmesine ilişkin belgelerin niteliği dikkate alınarak idarelerce aday veya isteklilere iki iş gününden az olmamak üzere makul bir tamamlama süresi verilecektir.

İdarelerce bilgi eksikliklerinin tamamlanmasına ilişkin olarak verilen süre içinde aday veya isteklilerce sunulan belgelerin başvuru veya ihale tarihinden sonraki bir tarihte düzenlenmesi halinde bu belgeler aday veya isteklinin başvuru veya ihale tarihi itibarıyla ihaleye katılım şartlarını sağladığını tevsik etmesi halinde kabul edilecektir. Bilgi eksikliklerinin tamamlanmasına ilişkin belgelerin yazılı olarak istenilmesi ve aday ve isteklilerce bir dilekçe ekinde sunulması gerekmektedir. İdarece belirlenen sürede eksik bilgileri tamamlamayan aday ve isteklilerin başvuruları veya teklifleri değerlendirme dışı bırakılır ve isteklilerin geçici teminatları gelir kaydedilir.

Aday veya isteklilerin belgelerinin eksik olup olmadığına ilişkin kontrolün her bir belge için ayrı ayrı yapılması gerekmektedir. Kamu İhale Kurumuna ulaşan görüş taleplerinden ve itirazın şikayet başvurularından bazı idarelerin bu tutanağı her bir belgenin durumunu belirtecek şekilde düzenlemedikleri, gruplandırılmış şekilde düzenlenmiş tutanak üzerinden yapılan değerlendirmelerde idareler ile adaylar veya istekliler arasında ihtilaflar ortaya çıktığı görülmüştür.

İhale komisyonları isteklilerin tekliflerini değerlendirme sürecinde ihale dışı bırakılma ve ihaleye katılamayacaklarla ilgili genel hükümleri göz önünde bulundurmalıdır. İlk

değerlendirme sonucunda belgeleri eksiksiz ve teklif mektubu ile geçici teminatı usulüne uygun olan isteklilerin tekliflerinin ayrıntılı değerlendirilmesine geçilir.

Daha sonra isteklilerin ihale konusu işi yapabilme kapasitelerini belirleyen yeterlik kriterlerine ve tekliflerin ihale dokümanında belirtilen şartlara uygun olup olmadığı ile birim fiyat teklif cetvellerinde aritmetik hata bulunup bulunmadığı incelenir. Uygun olmadığı belirlenen isteklilerin teklifleri ile birim fiyat teklif cetvellerinde aritmetik hata bulunan teklifler değerlendirme dışı bırakılır.

İhalenin bu aşamasında ihale komisyonunun talebi üzerine idare, tekliflerin incelenmesi, karşılaştırılması ve değerlendirilmesinde yararlanmak üzere net olmayan hususlarla ilgili isteklilerden tekliflerini açıklamalarını isteyebilir. Bu açıklama hiçbir şekilde teklif fiyatında değişiklik yapılması veya ihale dokümanında yer alan şartlara uygun olmayan tekliflerin uygun hâle getirilmesi amacıyla istenilemez ve bu sonucu doğuracak şekilde kullanılamaz. İdarenin açıklama talebi ve isteklinin bu talebe vereceği cevaplar yazılı olacaktır.

Tekliflerin değerlendirilmesinde söylenmesi gereken bir diğer nokta da tekliflerin birden fazla para birimi cinsinden verilebileceği öngörülen ihalede tekliflerin değerlendirilmesi teklif fiyatının ihale tarihinde Resmî Gazete’ de yayımlanan Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası döviz alış kuru veya çapraz kur üzerinden ödemeye esas para birimine çevrilmesi suretiyle yapılmasıdır.

#### **2.13.6.Açık İhalede Teklif Geçerlilik Süresinin Dolmasından Sonra Sözleşme Yapılması**

Kamu İhale Genel Tebliğinin 16.7’nci maddesine göre; kesinleşen ihale kararı bildirildikten sonra şikayet başvurusunda bulunulması veya dava açılması nedeniyle ihale sürecinin uzaması sonucunda teklif geçerlilik süresinin ihale dokümanında öngörülen azami süre kadar uzatıldığı ve bu sürenin de dolduğu, buna rağmen sözleşmenin imzalanamadığı durumlarda ekonomik açıdan en avantajlı teklif sahibi veya ekonomik açıdan en avantajlı ikinci teklif sahibi ile kabul etmeleri şartıyla sözleşme imzalanabilir.



İdarece bu durumda ihale üzerinde kalan istekliye sözleşme imzalayıp imzalamayacağı hususu sorulmaksızın sadece teklif geçerlilik süresinin dolduğu gerekçe gösterilerek ihalenin iptal edilmemesi gerekmektedir. Ancak, tekliflerin geçerlilik süresinin dolmuş olması nedeniyle ekonomik açıdan en avantajlı teklif sahibi veya ekonomik açıdan en avantajlı ikinci teklif sahibinin sözleşmeyi imzalama zorunluluğu bulunmadığından sözleşmeyi imzalamayan istekliler hakkında geçici teminatın irat kaydedilmesine ve yasaklamaya ilişkin hükümler uygulanmayacaktır.

#### **2.14.Pazarlık Usulü İhalede Tekliflerin Hazırlanması, Sunulması ve Değerlendirilmesi**

Pazarlık usulü ihalelerde isteklilerin ekonomik ve mali yeterlikleri ile mesleki ve teknik yeterliklerinin belirlenmesi amacıyla istenecek bilgi ve/veya belgeler Uygulama Yönetmeliğinde düzenlenen esas ve usullere uygun biçimde belirlenir.

##### **2.14.1.Yeterlik Başvurularının Sunulması**

İdari şartnamede yer alan düzenlemeler uyarınca başvuru mektubu/teklif mektubu, geçici teminat (Banka teminat mektupları dışındaki teminatların saymanlık ya da muhasebe müdürlüklerine yatırılması ve makbuzlarının teklif zarfının içinde sunulması gerekir) dahil olmak üzere ihaleye katılabilme şartı olarak idari şartnamede istenilen bütün belgeler bir zarf veya pakete konulur. Zarfın veya paketin üzerine isteklinin adı, soyadı veya ticaret unvanı, tebligata esas açık adresi, teklifin hangi işe ait olduğu ve ihaleyi yapan idarenin açık adresi yazılır. Zarfın veya paketin yapıştırılan kısmı istekli tarafından imzalanır ve mühürlenir.

Bu zarf adaylar tarafından elden ya da iadeli taahhütlü olarak posta yoluyla idari dokümanda belirtilen son başvuru saatine kadar idareye teslim edilir. Bu saatten sonra yapılan yeterlik başvuruları kabul edilmez.

- **Kanunun 21 inci maddesinin (a), (d) ve (e) bentlerine Göre Pazarlık Usulünde Yeterlik Başvurularının Değerlendirilmesi ve Teknik Görüşmeler**

Yeterlik başvurularının süresinin dolmasıyla ihale komisyonu ilk olarak kaç yeterlik başvurusu yapıldığını bir tutanakla tespit ederek orada bulunanlara duyurur ve hemen değerlendirmeye başlanır. İhale komisyonu başvuru zarflarını alınış sırasına göre inceler. Bu ilk incelemede zarfın üstündeki hususlara bakılır. Bu hususlara uymayan zarflar tespit edilir ve değerlendirmeye alınmaz.

Daha sonra başvuru zarfları isteklilerle birlikte hazır bulunanlar önünde alınış sırasına göre açılır. İsteklilerin belgelerinin eksik olup olmadığı ve belgelerin usulüne uygun olup olmadığı kontrol edilir ve standart forma işlenir. Belgeleri eksik veya usulüne uygun olmayan istekliler standart form ile tespit edilir. Başvuruların açılması aşamasında hiçbir başvurunun reddine veya kabulüne karar verilmez, başvuruyu oluşturan belgeler düzeltilemez ve tamamlanamaz. Başvurular ihale komisyonunca hemen değerlendirilmek üzere oturum kapatılır.

Başvuruların değerlendirilmesine geçildiğinde ilk olarak daha önceden uygun olmadığı belirlenen ve eksik belgesi bulunan isteklilerin başvuruları değerlendirme dışı bırakılır. Ancak, başvurunun esasını değiştirecek nitelikte olmaması kaydıyla sunulan belgelerde bilgi eksikliği bulunması halinde idarece belirlenen sürede bu eksik bilgilerin tamamlanması yazılı olarak istenir. Bu çerçevede tamamlatılması istenen bilgi eksikliklerinin giderilmesine ilişkin belgelerin niteliği dikkate alınarak idare tarafından iki iş gününden az olmamak üzere makul bir tamamlama süresi verilir. Belirlenen sürede bilgileri tamamlamayanların başvuruları değerlendirme dışı bırakılır.

İdarelerce bilgi eksikliklerinin tamamlatılmasına ilişkin olarak verilen süre içinde isteklilerce sunulan belgelerin ihale tarihinden sonraki bir tarihte düzenlenmesi halinde bu belgelerin isteklinin ihale tarihi itibarıyla ihaleye katılım şartlarını sağladığını göstermesi gereklidir.

İhale komisyonları uygun olmayan belgelerin uygun sayılmama gerekçelerini standart form ile tutanağa bağlar. Daha sonra, geriye kalan isteklilerin başvurularının ayrıntılı değerlendirilmesine geçilir. Bu aşamada, isteklilerin ihale konusu işi yapabilme kapasitelerini belirleyen yeterlik belgelerinin ve yeterlik belgelerinde yer alan

kriterlerin, ihale dokümanında belirtilen şartlara uygun olup olmadığı incelenir. Yapılan değerlendirme sonucu, istenen asgari yeterlik koşullarını sağlayan istekliler yeterli bulunur, asgari yeterlik koşullarını taşımadıkları ya da ihale dokümanına uygunsuz yeterlik belgeleri sundukları tespit edilen istekliler ise yeterli kabul edilmez.

İhale komisyonu yapılan değerlendirmeler sonucu yeterliği tespit edilen isteklilerden ihale konusu için teknik detayları ve gerçekleştirme yöntemleri gibi hususlarda fiyat içermeyen ilk tekliflerini sunmalarını ister.

İhale komisyonunun belirlediği süre içinde istekliler ihale konusu için teknik detayları ve gerçekleştirme yöntemleri gibi hususlarda fiyat içermeyen ilk tekliflerini sunar. Bu aşamada ihale komisyonu tarafından fiyatı içermeyen ilk tekliflerini sunan her bir istekli ile idarenin ihtiyaçlarını en uygun şekilde karşılayacak yöntem ve çözümler üzerinde görüşme yapılır.

Yapılan teknik görüşmeler sonucunda teknik şartnamenin şartları netleştirilir. Teknik görüşmeler sonucunda şartları karşılayabilecek isteklilerden şartları netleştirilmiş teknik şartnameye dayalı olarak fiyat tekliflerini de içerecek şekilde ihale komisyonu tarafından belirlenen tarih ve saate kadar tekliflerini vermeleri istenir. Fiyatı içeren ilk tekliflerin verilebileceği son tarih ve saat davet yazısında belirtilir

#### **2.14.2.Yeterlik Değerlendirmesi**

4734 sayılı Kanun'un 21'inci maddesinin (a), (d) ve (e) bentlerine göre yapılan ihalelerde istekliler şartları netleştirilmiş teknik şartnameye dayalı olarak hazırlanmış fiyatı da içeren tekliflerini; (b), (c) ve (f) bentlerine göre yapılan ihalelerde ise idari şartnamede istenen belgeler ile birlikte tekliflerini sunarlar. İhale komisyonunca belirtilen ihale saatine kadar verilmiş olan teklifler idare yetkilisinden tutanak ile teslim alınır ve ihaleye hemen başlanır.

İhale komisyonu teklif sayısını hazır bulunanlara duyurduktan sonra teklif zarflarının Kanun'un 30'uncu maddesinde belirtilen şekil şartlarına uygun olup olmadıklarını

incelemeye başlar. Bu şartlara uygun olmayan zarflar açılmadan ihale dışı bırakılır ve bu durum bir tutanakla tespit edilir.

Teklif zarfları isteklilerle birlikte hazır bulunanlar önünde alınıp sırasına göre açılır. Sunulan zarflardan uygun olanların açılması ve belge kontrolünün yapılması aşamasında isteklilerce sunulan belgeler tek tek kontrol edilerek hangi belgelerin sunulduğu Zarf Açma ve Belge Kontrol Tutanağında her belge için açılmış bulunan sütunlara kaydedilerek gösterilir. Bu oturumda istekliler ve teklif ettikleri fiyatlar duyurularak tutanak (standart form) düzenlenir. Bu tutanakların komisyon başkanınca onaylanmış suretleri isteyenlere imza karşılığı verilmeden oturum kapatılmaz.

Ancak, teklifin esasını değiştirecek nitelikte olmaması kaydıyla sunulan belgelerde bilgi eksikliği bulunması halinde idarece belirlenen sürede bu eksik bilgilerin tamamlanması yazılı olarak istenir. Bu çerçevede, tamamlanması istenen bilgi eksikliklerinin giderilmesine ilişkin belgelerin niteliği dikkate alınarak, idare tarafından iki iş gününden az olmamak üzere makul bir tamamlama süresi verilir. Belirlenen sürede bilgileri tamamlamayanların teklifleri değerlendirme dışı bırakılır ve geçici teminatları gelir kaydedilir. İdarelerce bilgi eksikliklerinin tamamlanmasına ilişkin olarak verilen süre içinde isteklilerce sunulan belgelerin ihale tarihinden sonraki bir tarihte düzenlenmesi halinde bu belgelerin isteklinin ihale tarihi itibarıyla ihaleye katılım şartlarını sağladığını göstermesi gereklidir.

İlk değerlendirme sonucunda teklifleri uygun olan isteklilerin tekliflerinin ayrıntılı değerlendirilmesine geçilir. Bu aşamada isteklilerin ihale konusu işi yapabilme kapasitelerini belirleyen yeterlik kriterlerine ve tekliflerin ihale dokümanında belirtilen şartlara uygunluğunun incelenmesine geçilir. Uygun olmadığı belirlenen isteklilerin teklifler değerlendirme dışı bırakılır.

En son aşamada isteklilerin teklif mektubunun ekindeki cetvellerde aritmetik hata bulunup bulunmadığı kontrol edilir. Birim fiyat teklif cetvellerinde aritmetik hata bulunan teklifler değerlendirme dışı bırakılır. Tekliflerin değerlendirilmesi sürecinde ihale komisyonunun talebi üzerine idare isteklilerden verdikleri tekliflere açıklık

getirmelerini yazılı olarak isteyebilir. Bu açıklama hiçbir şekilde teklif fiyatında değişiklik yapılması veya ihale dokümanında yer alan şartlara uygun olmayan tekliflerin uygun hâle getirilmesi amacıyla istenemez.

### **2.14.3.Teknik (İlk) Tekliflerin Sunulması ve Teknik Görüşme**

İhale komisyonu idarenin ihtiyaçlarını en uygun şekilde karşılayacak çözümler üzerine her bir istekli ile görüşme yapar. İhale konusu işin teknik detayları ve gerçekleştirme yöntemlerine ilişkin olarak istekliler tarafından sunulan tüm belgeler ihale komisyonu tarafından tutanağa bağlanacaktır. Ayrıca her bir istekli ile yapılan görüşmeler isteklinin de imzası alınmak suretiyle bir tutanağa bağlanacaktır. Teknik görüşmeler sonucunda şartların netleşmesi üzerine ihale komisyonu bu şartları karşılayabilecek isteklilerden gözden geçirilerek şartları netleştirilmiş teknik şartnameye dayalı olarak fiyat tekliflerini de içeren son tekliflerini vermelerini ister.

### **2.14.4.Son Tekliflerin Sunulması**

İhale komisyonunun belirlediği süre içinde istekliler geçici teminat ve teklif mektubu ile idarece istenen diğer belgelerden oluşan son tekliflerini sunarlar.

Tekliflerin değerlendirilmesinde öncelikle teklif mektubu ile geçici teminatın usulüne uygun olup olmadığı kontrol edilir, belgeleri usulüne uygun olmadığı tespit edilen isteklilerin tekliflerinin değerlendirme dışı bırakılmasına karar verilir. Ancak teklifin esasını değiştirecek nitelikte olmaması kaydıyla belgelerde önemsiz bilgi eksikliği bulunması halinde, idarece belirlenen sürede isteklilerden bu bilgilerin tamamlanması yazılı olarak istenir. Belirlenen sürede eksik bilgileri tamamlamayan istekliler değerlendirme dışı bırakılır.

Bilgi eksikliklerinin tamamlanmasından sonra isteklilerin teklif mektubunun ekindeki cetvellerde aritmetik hata bulunup bulunmadığı kontrol edilir. Aritmetik hata tespit edilen teklifler değerlendirme dışı bırakılır.

#### **2.14.5. Son Tekliflerin Değerlendirilmesi**

Tekliflerin değerlendirilmesinde öncelikle belgeleri eksik olduğu veya teklif mektubu ile geçici teminatı usulüne uygun olmadığı idari şartname' nin ilgili maddesine göre ilk oturumda tespit edilen isteklilerin tekliflerinin değerlendirme dışı bırakılmasına karar verilir. Ancak,

Geçici teminat ve teklif mektuplarının Kanunen taşınması zorunlu hususlar hariç olmak üzere, sunulan belgelerde ihale sonucu açısından teklifin esasını değiştirecek nitelikte olmayan bilgi eksikliklerinin bulunması halinde bu tür bilgi eksikliklerinin giderilmesine ilişkin belgeler,

İsteklilerce sunulan ve başka kurum, kuruluş ve kişilerce düzenlenen belgelerde belgenin taşınması zorunlu asli unsurlar dışında belgenin içeriğine ilişkin tereddüt yaratacak nitelikte olan ve belgeyi düzenleyen kurum, kuruluş veya kişilerden kaynaklanan bilgi eksikliklerinin giderilmesine ilişkin belgeler idarece belirlenen sürede tamamlanabilir. Belirlenen sürede bilgileri tamamlamayan istekliler değerlendirme dışı bırakılır. İhale komisyonları uygun olmayan belgelerin uygun sayılmama gerekçelerini standart form ile tutanağa bağlar.

İlk değerlendirme sonucunda teklifleri uygun olan isteklilerin tekliflerinin ayrıntılı değerlendirilmesine geçilir. Daha sonra isteklilerin ihale konusu işi yapabilme kapasitelerini belirleyen yeterlik kriterlerine ve tekliflerin ihale dokümanında belirtilen şartlara uygunluğunun incelenmesine geçilir. Uygun olmadığı belirlenen isteklilerin teklifleri değerlendirme dışı bırakılır.

En son aşamada isteklilerin teklif mektubunun ekindeki cetvellerde aritmetik hata bulunup bulunmadığı kontrol edilir. Aritmetik hata bulunan teklifler de değerlendirme dışı bırakılır.

Tekliflerin değerlendirilmesi sürecinde ihale komisyonunun talebi üzerine idare, isteklilerden verdikleri tekliflere açıklık getirmelerini yazılı olarak isteyebilir. Bu

açıklama hiçbir şekilde teklif fiyatında değişiklik yapılması veya ihale dokümanında yer alan şartlara uygun olmayan tekliflerin uygun hâle getirilmesi amacıyla istenemez.

#### **2.14.6.Fiyat Görüşmesi**

4734 sayılı Kanun'un 36'ncı maddesinin ikinci fıkrası ile Uygulama Yönetmeliğinin "Yaklaşık maliyete ilişkin ilkeler" başlıklı maddeleri uyarınca ihale komisyonu tarafından yaklaşık maliyetin pazarlık usulü ile yapılan ihalede son yazılı fiyat teklifleri ile birlikte açıklanması gerekmektedir. Bu çerçevede ihale komisyonu tarafından Kanun'un 36'ncı maddesinin birinci fıkrası uyarınca teklif zarflarının incelenmesinin ardından teklif zarfları açılmadan önce yaklaşık maliyet açıklanacaktır. Ancak, isteklilerce sunulan teklif zarflarının hiçbirinin Kanun'un 30'uncu maddesinin birinci fıkrasına uygun olmadığına anlaşılması halinde yaklaşık maliyet açıklanmayacaktır.

Bu bağlamda, Kanun'un 21'inci maddesi kapsamında yapılacak ihalelerde ilk fiyat tekliflerini aşmamak üzere isteklilerden ihale kararına esas olacak son yazılı fiyat teklifleri alınarak ihale sonuçlandırılır. Verilen bu teklifler değerlendirilerek ihale ekonomik açıdan en avantajlı teklif sahibi istekli üzerine bırakılır.

#### **2.15.Aşırı Düşük Teklifler**

Aşırı düşük tekliflere ilişkin hususlar Kanun'un 38'inci maddesinde açıklanmıştır. Söz konusu madde uyarınca ihale komisyonu verilen teklifleri değerlendirdikten sonra diğer tekliflere veya idarenin tespit ettiği yaklaşık maliyete göre teklif fiyatı aşırı düşük olanları tespit eder. Bu teklifleri reddetmeden önce belirlediği süre içinde teklif sahiplerinden teklifte önemli olduğunu tespit ettiği bileşenler ile ilgili ayrıntıları yazılı olarak ister. İhale komisyonu;

- İmalat sürecinin verilen hizmetin ve yapım yönteminin ekonomik olması,
- Seçilen teknik çözümler ve teklif sahibinin mal ve hizmetlerin temini veya yapım işinin yerine getirilmesinde kullanacağı avantajlı koşullar,
- Teklif edilen mal, hizmet veya yapım işinin özgünlüğü,

Gibi hususlarda yapılan yazılı açıklamaları dikkate alarak aşırı düşük teklifleri değerlendirir. Bu değerlendirme sonucunda açıklamaları yeterli görülmeyen veya yazılı açıklamada bulunmayan isteklilerin teklifleri reddedilir.

Kurum, ihale konusu işin türü, niteliği ve yaklaşık maliyeti ile ihale edilme usulüne göre aşırı düşük tekliflerin tespiti, değerlendirilmesi ve ekonomik açıdan en avantajlı teklifin belirlenmesi amacıyla sınır değerler ve sorgulama kriterleri belirlemeye, ihalenin bu maddede öngörülen açıklama istenilmeksizin sonuçlandırılabilmesine, ayrıca yaklaşık maliyeti Kanun'un 8' inci maddesinde öngörülen eşik değerlerin yarısına kadar olan hizmet alımları ile yapım işleri ihalelerinde sınır değerinin altında olan tekliflerin bu maddede öngörülen açıklama istenilmeksizin reddedilmesine ilişkin düzenlemeler yapmaya yetkilidir. İhale komisyonu bu maddenin uygulanmasında Kurum tarafından yapılan düzenlemeleri esas alır.

#### **2.16.Yaklaşık Maliyetin Üzerindeki Teklifler**

Bazı ihalelerde verilen teklif tutarları yaklaşık maliyetin üzerinde gerçekleşebilmektedir. Böyle bir durumda ihale komisyonu;

- Yaklaşık maliyet tespit edilirken değerlendirilmeyen her hangi bir husus olup olmadığını,
- Yaklaşık maliyet güncellenerek tespit edilmişse güncellenenin doğru yapıp yapılmadığını,
- Verilen teklif fiyatlarının piyasa rayiç fiyatlarını yansıtmadığını,

Sorgulayarak verilen teklifleri yaklaşık maliyete göre mukayese eder ve bütçe ödeneklerini de göz önünde bulundurarak verilen teklif fiyatlarını uygun bulması halinde ekonomik açıdan en avantajlı teklifi belirleyerek işin ihalesine veya verilen teklif fiyatlarını uygun bulmaması halinde ihalenin iptaline karar vermek hususunda takdir hakkına sahiptir.

Yaklaşık maliyetin üzerinde olmakla birlikte teklifin kabul edilebilir nitelikte görülmesi halinde idarenin ek ödeneğinin bulunması veya ilgili mali mevzuatı gereği ödenek



aktarımının mümkün olması durumlarında teklifler kamu yararı ve hizmet gerekleri de dikkate alınarak kabul edilebilir. Bu durumda sorumluluk idareye aittir.

### **2.17. Yapım İşlerinde Ekonomik Açıdan En Avantajlı Teklifin Belirlenmesi**

Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin 61-64'üncü maddelerinde yapılan açıklamalara göre yapım işi ihalelerinde ekonomik açıdan en avantajlı teklif sadece fiyat esasına göre veya fiyat ile birlikte fiyat dışındaki unsurlar da dikkate alınarak belirlenir.

İhale konusu işin özelliği göz önünde bulundurularak işletme ve bakım maliyeti, maliyet etkinliği, verimlilik, kalite ve teknik değer, süre gibi unsurlar fiyat dışı unsur olarak belirlenebilir. Ekonomik açıdan en avantajlı teklifin fiyat ile birlikte fiyat dışı unsurların da dikkate alınarak belirleneceği ihalelerde fiyat dışı unsurların parasal değerleri veya nispi ağırlıkları ile hesaplama yöntemi ve bu unsurlara ilişkin değerlendirmenin yapılabilmesi için sunulacak belgeler idari şartnamede açıkça belirtilir.

Fiyat dışı unsurlar bir marka veya model esas alınarak rekabeti ortadan kaldıracı bir şekilde belirlenemez. Fiyat dışı unsurlara, bu unsurların parasal değerlerine veya nispi ağırlıklarına ve hesaplama yöntemine yönelik düzenlemeyi yapan birim veya görevliler tarafından gerekçeli bir açıklama belgesi hazırlanır ve bu belge ihale onay belgesinin ekinde yer alır.

Yerli istekliler lehine fiyat avantajı sağlanacağı belirtilen ihalelerde, % 15 oranına kadar idari şartnamede belirtilen fiyat avantajı da uygulanmak suretiyle ekonomik açıdan en avantajlı teklif belirlenir. Yerli istekliler lehine uygulanacak fiyat avantajı yabancı isteklilerin teklif ettikleri bedellere bu bedeller üzerinden ihale dokümanında belirlenen fiyat avantajı oranı uygulanarak bulunacak tutar eklenmek suretiyle hesaplanır. Ortakları arasında yabancı gerçek ve/veya tüzel kişi bulunan ortak girişimler bu fiyat avantajından yararlanamaz.

Ekonomik açıdan en avantajlı teklifin fiyat dışı unsurlar da dikkate alınarak belirleneceği ihalelerde öncelikle fiyat dışı unsurlar daha sonra ise yerli istekliler lehine fiyat avantajı dikkate alınarak ekonomik açıdan en avantajlı teklif belirlenir.

Ekonomik açıdan en avantajlı teklifin sadece fiyat esasına göre belirlendiği ihalelerde birden fazla istekli tarafından teklif edilen fiyatın en düşük fiyat olması durumunda ekonomik açıdan en avantajlı teklif isteklilerin tek sözleşmeye ilişkin iş deneyim belge tutarları dikkate alınmak suretiyle belirlenir. İş ortaklığında pilot ortağın hisse oranına bakılmaksızın tek sözleşmeye ilişkin iş deneyim belge tutarı, konsorsiyumda ise koordinatör ortağın tek sözleşmeye ilişkin iş deneyim belge tutarı dikkate alınır.

Ekonomik açıdan en avantajlı teklifin fiyatla birlikte fiyat dışı unsurlar da dikkate alınarak belirlendiği ihalelerde tekliflerin birbirine eşit olması durumunda fiyat teklifi düşük olan istekli ekonomik açıdan en avantajlı teklif sahibi olarak belirlenir. Fiyat tekliflerinin de eşit olması durumunda idari şartnamede yer alan fiyat dışı unsurların öncelik sıralaması esas alınarak ekonomik açıdan en avantajlı teklif belirlenir.

## **2.18.Bütün Tekliflerin Reddedilmesi ve İhalenin İptali**

Kanun'un 39'uncu maddesinde yer alan hüküm gereği ihale komisyonu kararı üzerine idare verilmiş olan bütün teklifleri reddederek ihaleyi iptal etmekte serbesttir. İhalenin iptal edilmesi halinde bu durum gerekçeleriyle birlikte bütün isteklilere derhal bildirilir. İdare bütün tekliflerin reddedilmesi nedeniyle herhangi bir yükümlülük altına girmez. Ancak, idare isteklilerin talepte bulunması halinde, ihalenin iptal edilme gerekçelerini talep eden isteklilere bildirir.

Belli istekliler arasında ihale usulü ile yapılan ihalelerde, ihaleye davet edilecek aday sayısının beşten az olması veya teklif veren istekli sayısının üçten az olması durumunda ihale iptal edilir. Ancak teklif veren istekli sayısının üçten az olması durumunda ihale dokümanı gözden geçirilerek varsa hatalar ve eksiklikler giderilmek suretiyle ön yeterliği tespit edilenlerin tamamı tekrar davet edilerek ihale sonuçlandırılabilir.

## **2.19.İhalenin Karara Bağlanması ve Onaylanması**

Yapılan değerlendirmeler sonucu ihale ekonomik açıdan en avantajlı teklifi veren istekli üzerinde bırakılır. İhale komisyonu yaptığı çalışma sonucunda gerekçeli kararını belirleyerek buna ilişkin ihale komisyonu karar tutanağını düzenler ve ihale yetkilisinin onayına sunar.

İhale yetkilisi ihale komisyonunun karar tarihini izleyen en geç 5 (beş) iş günü içinde ihale kararını onaylar veya gerekçesini açıkça belirtmek suretiyle ihaleyi iptal eder. İhale; kararın ihale yetkilisince onaylanması halinde geçerli, iptal edilmesi halinde ise hükümsüz sayılır. Netice itibarıyla ihale komisyonunca alınan ve ihale yetkilisince onaylanan ihale kararında ihaleyi kazanan (şahıs yada kurum) ve bedelin bulunması iki önemli unsur olarak (Turut, 2009:158) ortaya çıkmaktadır.

İhale kararları ihale yetkilisince onaylanmadan önce idareler, ihale üzerinde kalan istekli ile varsa ekonomik açıdan en avantajlı ikinci teklif sahibi isteklinin ihalelere katılmaktan yasaklı olup olmadığını teyit ettirerek buna ilişkin belgeyi ihale kararına eklemek zorundadır. İki isteklinin de yasaklı çıkması durumunda ihale iptal edilir. İhalenin iptali durumunda isteklinin geçici teminatı gelir kaydedilir. İhalenin iptal edilme nedeni rekabetin ortadan kalkmasıdır.

4734 sayılı Kanun'un 40'inci maddesinin son fıkrası gereği teyit belgesi sadece ihaleyi yapan idareler tarafından talep edilebilecektir. İhale üzerinde kalan isteklinin ya da diğer gerçek veya tüzel kişilerin kendileri hakkında yasaklı olup olmadıklarına ilişkin talepleri üzerine verilen cevaplar teyit belgesi niteliği taşımaz.

Geçici teminat hariç aday ve isteklilerce verilen teklif ve başvuru belgeleri ihale sonuçlandıktan sonra iade edilmez. Ancak, teklif veya başvuru kapsamında idareye verilen asıl belgeler ile noter onaylı suret belgeler, aday veya isteklinin talebi halinde kendisine iade edilir. Bu durumda iade edilen asıl veya noter onaylı suret belgelerin idarece onaylı bir suretinin ihale işlem dosyasında muhafazası zorunludur. Türk Lirası dışındaki geçici teminat olarak kabul edilen değerlerin isteklilere iadesi sırasında

teminat değerlerine ilişkin belgenin aslına uygunluğu idarece onaylı bir sureti ihale işlem dosyasında muhafaza edilir.

## **2.20. İhale Sonucunun Bildirilmesi ve Sözleşme Yapılması**

İhale karara bağlanıp onaylandıktan sonra isteklilere bildirilir ve süreç tamamlanınca idare ile ihaleyi kazanan istekli arasında sözleşme imzalanır.

### **2.20.1. İhale Sonucunun Bildirilmesi**

Kanun'un 41'inci maddesi uyarınca, ihale sonucu ihale kararının ihale yetkilisi tarafından onaylandığı günü izleyen en geç üç gün içinde ihale üzerinde bırakılan dahil olmak üzere ihaleye teklif veren bütün isteklilere ihale komisyonu kararı ile birlikte bildirilir. İhale sonucunun bildiriminde tekliflerin değerlendirmeye alınmama veya uygun bulunmama gerekçelerine de yer verilir.

Kesinleşen ihale kararında tekliflerin değerlendirmeye alınmama veya uygun bulunmama gerekçelerine yer verilmemesi halinde bu duruma karşı yapılacak şikayet başvurusunda istekliler kararın gerekçelerinin bildirilmesiyle şikayet konusundan haberdar olduklarından sürenin hesabında kesinleşen ihale kararının bildirim tarihinin değil, karar gerekçelerinin bildirildiği tarihin esas alınması gerekmektedir.

İhale kararı ihale yetkilisince onaylanmadan önce idare, ihale üzerinde kalan istekli ile varsa ekonomik açıdan en avantajlı ikinci teklif sahibi isteklinin ihalelere katılmaktan yasaklı olup olmadığını Kurumdan teyit ederek buna ilişkin belgeyi ihale kararına eklemek zorundadır. Her iki isteklinin de yasaklı olduğunun anlaşılması durumunda ihale yetkilisince ihale kararı onaylanamaz ve ihale iptal edilir.

İhale kararının ihale yetkilisi tarafından iptal edilmesi durumunda da isteklilere gerekçeleri belirtilmek suretiyle bildirim yapılır. İhale sonucunun tüm isteklilere bildiriminden itibaren Kanun'un 21'inci maddesinin (b) ve (c) bentlerine göre yapılan ihalelerde beş gün, diğer hallerde ise on gün geçmedikçe sözleşme imzalanamaz.

### **2.20.2. İsteklinin Sözleşmeye Davet Edilmesi ve Kesin Teminat Alınması**

Sözleşmeye davet Kanun'un 42'nci maddesinde açıklanmıştır. Anılan maddeye göre; Kanun'un 41'inci maddesinde belirtilen sürelerin bitimini, ön mali kontrol yapılması gereken hallerde ise bu kontrolün tamamlandığı tarihi izleyen günden itibaren üç gün içinde ihale üzerinde bırakılan istekliye tebliğ tarihini izleyen on gün içinde kesin teminatı vermek suretiyle sözleşmeyi imzalaması hususu bildirilir. Yabancı istekliler için bu süreye oniki gün ilave edilir.

İsteklinin bu davetin tebliğ tarihini izleyen 10 (on) gün içinde hukuki niteliğinin garanti sözleşmesi olduğu kabul edilen (Başara, 2009:302) ve ihale bedeli üzerinden hesaplanmak suretiyle % 6 oranında alınması gereken kesin teminatı vererek sözleşmeyi imzalaması şarttır. Yapım işlerinde Kanun'un 38'inci maddesine göre gerekli değerlendirmeler yapıldıktan sonra ihalenin aynı madde uyarınca hesaplanan sınır değerinin altında teklif veren isteklilerden biri üzerinde bırakılması halinde ihaleyi kazanan istekliden yaklaşık maliyetin % 6'sından az ve % 15'inden fazla olmamak üzere Kurum tarafından belirlenen oranda kesin teminat alınır. İsteklinin ortak girişim olması hâlinde ise ortaklar hisseleri oranında teminat verebilecekleri gibi, toplam kesin teminat miktarı ortaklardan biri veya birkaçı tarafından da karşılanabilir.

Sözleşmenin imzalanacağı tarihte ihale sonuç bilgileri Kamu İhale Kurumuna gönderilmek suretiyle ihale üzerinde kalan isteklinin ihalelere katılmaktan yasaklı olup olmadığının teyit edilmesi zorunludur.

İhale üzerinde bırakılan isteklinin Kanun'un 10'uncu maddesinin 4'üncü fıkrasının (a), (b), (c), (d), (e) ve (g) bentlerinde sayılan durumlarda olmadığına dair belgeleri veya kesin teminatı vermemesi ya da sözleşme imzalamaması durumunda, 4734 sayılı Kanun'un 44'üncü maddesi hükümlerine göre ekonomik açıdan en avantajlı ikinci teklif fiyatının ihale yetkilisince uygun görülmesi kaydıyla bu teklif sahibi istekliyle sözleşme imzalanabilir.

### **2.20.3. Sözleşme Yapılmasında İsteklinin Görev ve Sorumluluğu**

Mücbir sebep halleri dışında ihale üzerinde kalan istekli yasal yükümlülüklerini yerine getirerek sözleşme imzalamak zorundadır. Bu zorunluluğa uyulmaması halinde ihale üzerinde kalan isteklinin geçici teminatı gelir kaydedilerek Kanun'un 58'inci maddesi hükümleri doğrultusunda altı aydan bir yıla kadar anılan Kanun kapsamında yer alan bütün kamu kurum ve kuruluşlarının ihalelerine katılmaktan yasaklanır.

Ancak, diğer yasal yükümlülükler yerine getirildiği halde, Kanun'un 10'uncu maddesinin dördüncü fıkrasının (a), (b), (c), (d), (e) ve (g) bentlerine ilişkin belgelerin ihale üzerinde kalan istekli tarafından ilgili yerlerden temin edilerek süresi içerisinde ihaleyi yapan idareye sunulması ve bu belgeler üzerinde yapılan inceleme sonucunda belgelerin taahhüt edilen duruma aykırı hususlar içerdiğinin anlaşılması (sosyal güvenlik prim veya vergi borcu bulunması gibi) halinde sonradan ihalenin iptal edilip edilmediğine bakılmaksızın bu durumda olanlar ihale dışı bırakılarak geçici teminatları gelir kaydedilir, fakat haklarında ihalelere katılmaktan yasaklama kararı verilmez.

Kesinleşen ihale kararı bildirildikten sonra şikâyet başvurusunda bulunulması veya dava açılması nedeniyle ihale sürecinin uzaması sonucunda teklif geçerlilik süresinin ihale dokümanında öngörülen süre kadar uzatıldığı ve bu sürenin de dolduğu, buna rağmen sözleşmenin imzalanamadığı durumlarda ekonomik açıdan en avantajlı teklif sahibi veya ekonomik açıdan en avantajlı ikinci teklif sahibi ile kabul etmeleri şartıyla sözleşme imzalanabilir. İdarece bu durumda teklif geçerlik süresinin dolduğunu gerekçe göstererek, ihale üzerinde kalan istekliye sözleşme imzalayıp imzalamayacağı hususunu sormaksızın ihalenin iptal edilmemesi gerekir. Ancak, tekliflerin geçerlilik süresinin dolmuş olması nedeniyle ekonomik açıdan en avantajlı teklif sahibi veya ekonomik açıdan en avantajlı ikinci teklif sahibinin sözleşmeyi imzalama zorunluluğu bulunmadığından sözleşmeyi imzalamayan istekliler hakkında geçici teminatın irat kaydedilmesine ve yasaklamaya ilişkin hükümler uygulanmaz.

### **2.20.4.Sözleşme Yapılmasında İdarenin Görev ve Sorumluluğu**

Kanun'un 45'inci maddesi gereğince, idarenin sözleşme yapılması konusunda yükümlülüğünü yerine getirmemesi halinde istekli idari şartnamenin "Sözleşmeye

Davet" başlıklı maddesinin 1'inci bendinde yer alan sürenin bitmesini izleyen günden itibaren en geç 5 (beş) gün içinde 10 (on) gün süreli bir noter ihbarnamesi ile durumu idareye bildirmek şartıyla taahhüdünden vazgeçebilir. Bu takdirde geçici teminatı iade edilir ve istekli teminat vermek için yaptığı belgelendirilmiş giderleri istemeye hak kazanır. Bu zarar sebep olanlara tazmin ettirilir ve ayrıca haklarında Kanun'un ilgili maddesinde yazılı hükümler uygulanır.

#### **2.20.5.İhalenin Sözleşmeye Bağlanması**

Kanun koyucu ihale hukukunda sözleşmeye büyük önem vermiştir. Bu nedenle Kanun'un 42'nci maddesinde sözleşmeye davet prosedürü, 44'üncü maddesinde de sözleşme yapılmasında isteklinin görev ve sorumlulukları ayrıntılarıyla düzenlenmiştir.

Kanun'un 46'ncı maddesine göre yapılan bütün ihaleler bir sözleşmeye bağlanır. İhale süreci sonunda imzalanan sözleşme, karşılıklı iki tarafı oluşturan idare ile yüklenicinin belirli bir hukuki sonuca ulaşmak üzere birbirine uyan irade açıklamalarıyla oluşturdukları hukuki işlemdir (Erişgin ve Doğramacı, 2014:65). Sözleşmeler idarece hazırlanır ve ihale yetkilisi ile yüklenici tarafından imzalanır. Yüklenicinin ortak girişim olması halinde sözleşmeler ortak girişimin bütün ortakları tarafından imzalanır. İhale dokümanında aksi belirtilmedikçe sözleşmelerin notere tescili ve onaylatılması zorunlu değildir. İhale dokümanında belirtilen şartlara aykırı sözleşme düzenlenemez.

#### **2.20.6.İhale Sonucunun Bildirimi**

Kanun'un 47'nci maddesine göre; Kanun kapsamında yer alan idarelerin yapım işleri ihalelerinin sonuçları 42'nci maddeye göre gönderilenler hariç en geç on beş gün içinde Kamu İhale Kurumu'na bildirilir. Bu sonuçlardan Kanun kapsamındaki ihalelere ilişkin olanlar Kamu İhale Kurumu tarafından Kamu İhale Bülteninde yayımlanır. Sonuç bildirimlerinde yer verilecek bilgiler ile savunma, güvenlik ve istihbarat alanlarında görev yapan idarelerin Kanun kapsamında yaptıkları yapım işlerine ilişkin ihale sonuçlarından hangilerinin yayımlanacağı ilgili idarenin görüşü alınarak Kurum tarafından belirlenir.

İdare ihale konusu işin önem ve özelliğine göre ihale sonucunu yurt içinde ve yurt dışında çıkan gazetelerde veya yayın araçları, bilgi işlem ağı veya elektronik haberleşme yolu ile de ayrıca ilan edebilir.

### **2.21. Mali Hizmetler Birimince Kontrol**

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile öne çıkan iç kontrolde önem taşıyan kontrol mekanizmalarından birisi de ön mali kontroldür. Ön mali kontrol mali işlemlere yönelik olarak yapılan ön kontrol faaliyetlerini ifade eder (Çolak, 2008:272). 5018 sayılı Kanun bütünü itibariyle değerlendirildiğinde harcama birimlerinin kendi görev alanlarına ilişkin hizmetleri yürütürken geniş yetkiler kullandıkları ve bağımsız bir idarenin hareket kabiliyetine sahip oldukları görülmektedir (Tosun ve Cebeci, 2006:144).

Bu bağlamda harcama birimleri görev alanındaki hizmetleri yürütürken ön mali kontrol görevi yapmaktadırlar. Harcama birimlerine ek olarak mali hizmetler birimi de ön mali kontrol görevi ifa etmektedir. Böylece harcama birimlerinde işlemlerin gerçekleştirilmesi aşamasında yapılan kontroller ile mali hizmetler birimi tarafından yapılan kontroller ön mali kontrol kapsamına girmektedir. Ön mali kontrol süreci mali karar ve işlemlerin hazırlanması, yüklenmeye girilmesi, iş ve işlemlerin gerçekleştirilmesi ve belgelendirilmesinden oluşur. Kamu idarelerinde ön mali kontrol görevi, yönetim sorumluluğu çerçevesinde yürütülür (5018, md:58-60).

Tanım olarak ön mali kontrol; idarelerin gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerine ilişkin mali karar ve işlemlerinin; idarenin bütçesi, bütçe tertibi, kullanılabilir ödenek tutarı, harcama programı, finansman programı, merkezi yönetim bütçe kanunu ve diğer mali mevzuat hükümlerine uygunluğu ve kaynakların etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılması yönlerinden yapılan kontroldür<sup>16</sup>.

Mali hizmetler birimi tarafından yapılacak ön mali kontrol, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik' te belirtilen kontroller ile

---

<sup>16</sup> İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik Md:2



idarelerce yapılacak düzenlemeler çerçevesinde bu birim tarafından yapılması öngörülen kontrollerden meydana gelir.

Mali hizmetler biriminin ön mali kontrolüne tâbi mali karar ve işlemler, kontrol edilmek üzere mali hizmetler birimine gönderilir. Gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerle ilişkin mali karar ve işlemler, mali hizmetler birimi tarafından idarenin bütçesi, bütçe tertibi, kullanılabilir ödenek tutarı, ayrıntılı harcama veya finansman programları, merkezi yönetim bütçe kanunu ve diğer mali mevzuat hükümlerine uygunluk yönlerinden kontrol edilir. Mali hizmetler birimince kontrol edilen işlemler hakkında görüş yazısı düzenlenir ve ilgili birime gönderilir. Ön mali kontrol sonucunda yazılı görüş düzenlenmesi halinde bu yazılı görüşler ayrıntılı, açık ve gerekçeli olmak zorundadır. Mali hizmetler biriminin görüş yazısı ilgili işlem dosyasında saklanır ve bir örneği de ödeme emri belgesine eklenir<sup>17</sup>

Ön mali kontrol sonucunda uygun görüş verilip verilmemesi, danışma ve önleyici niteliği haiz olup, mali karar ve işlemlerin harcama yetkilisi tarafından uygulanmasında bağlayıcı değildir. Ayrıca, mali karar ve işlemlerin ön mali kontrole tâbi tutulması ve ön mali kontrol sonucunda uygun görüş verilmiş olması, harcama yetkilileri ve gerçekleştirme görevlilerinin sorumluluğunu ortadan kaldırmaz<sup>18</sup>.

Mali hizmetler biriminde yapılan kontrol sonucunda, mali karar ve işlemin uygun görülmesi halinde, dayanak belgenin üzerine “Kontrol edilmiş ve uygun görülmüştür” şerhi düşülür veya yazılı görüş düzenlenir. Mali karar ve işlemin uygun görülmemesi halinde ise nedenleri açıkça belirtilen bir görüş yazısı yazılarak kontrole tâbi karar ve işlem belgeleri eklenmek suretiyle ilgili birimine gönderilir.

Mali Hizmetler Biriminin ön mali kontrolüne tabi mali karar ve işlemler İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik’ in 16 ila 26’ncı maddelerinde açıklanmıştır. Bunlar arasında taahhüt evrakı ve sözleşme tasarılarının kontrolü de yer almaktadır. İdarelerin yapım işi ihalelerinde ihale kanunlarına tabi olsun veya olmasın harcamayı gerektirecek taahhüt evrakı ve sözleşme tasarılarından üç

<sup>17</sup> İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik Md:12

<sup>18</sup> İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik Md:11

milyon Türk Lirasını aşanlar kontrole tâbidir. Bu tutarlara katma değer vergisi dahil değildir.

Kontrole tâbi taahhüt evrakı ve sözleşme tasarıları bunlara ilişkin tüm bilgi ve belgeleri içerecek şekilde bir işlem dosyası olarak harcama yetkilisi tarafından mali hizmetler birimine gönderilir. Taahhüt evrakı ve sözleşme tasarıları en geç on iş günü içinde kontrol edilir. Yapılan kontrol sonucunda düzenlenen görüş yazısı işlem dosyası ile birlikte ilgili harcama yetkilisine gönderilir. Taahhüt evrakının ön mali kontrolü sonrasında ihale süreci, idare ile ihaleyi kazanan istekli arasında sözleşme imzalanması aşaması ile devam eder.

İdarelerin ihtiyacının belirlenmesiyle başlayan ve ön mali kontrol sonrasında sözleşmenin imzalanması ile tamamlanan ihale sürecinin en önemli aşaması yaklaşık maliyetin belirlenmesidir. İzleyen bölümde idarelerin yaklaşık maliyeti belirleme usulleri ile yaklaşık maliyet belirleme usulünün sözleşme bedeline, kaynakların kullanımına, bütçe yüküne ve neticede kamu finansmanına etkisi incelenmiştir.

### **BÖLÜM 3: YAPIM İHALELERİ YAKLAŞIK MALİYET TESPİTİNDE KAMU BİRİM FİYATLARININ SÖZLEŞME FİYATI VE KAYNAK KULLANIMINA ETKİSİ**

Kamu ihalelerinin ülkenin sosyal politikalarının bir aracı olması özelliği ve GSYH' nın önemli bir bölümünü oluşturması nedeniyle bu alımlar gerek ampirik gerekse teorik bir çok çalışmanın inceleme konusu olmuştur. Keith ve Rendon (2008:328) kamu alımlarının savunma, eğitim, sağlık, çevre, enerji ve ulaşım gibi farklı politik alanlarda etkilerinin olduğunu, aynı şekilde kamu yönetimi, bütçe ve finans yönetiminde de sosyal boyutlarının söz konusu olduğunu, böylece akademik çalışmaların dikkatini çektiğini belirtmişlerdir. McCrudden (2004:257), hükümetin kamu alımları piyasasında hem aktif katılımcı olduğunu hem de piyasayı düzenleyici fonksiyonunun bulunduğunu belirterek bu iki fonksiyonu ile sosyal politika sonuçları elde etmeye çalıştığını vurgulamaktadır. Bu çerçevede kamu alımlarının kalkınmacı devlet anlayışı içinde ekonomik kalkınma amacıyla şekillendirilmesi gelişmekte olan ülkelerin yenilikçi yerli üretim kapasitelerinin yönlendirilmesi ve geliştirilmesi için önem arz etmektedir (Tiryakioğlu, 2014:5).

Ülkemizde de sosyal politika aracı olma özelliği taşıyan kamu alımları 2009-2013 yılları arasında GSYH'nın yaklaşık % 7'sine tekabül etmektedir. Bu oran kamu alımlarının ülke ekonomisindeki yeri, politika aracı olarak tercih edilmesi ve alımda etkinlik sağlanmasının faydaları hakkında bir fikir vermektedir.

GSYH içinde ve kamu kaynağı kullanımında önemli paya sahip olan kamu alımlarının etkin yapılmasında ve en az kamu kaynağı ile en uygun sözleşme bedeline ulaşılmasında temel değişkenlerden en önemlisi kamu alımının yaklaşık maliyetinin gerçekçi belirlenmesidir. Bu çerçevede kamu alımlarının önemli bir bölümünü oluşturan yapım işi ihalelerde yaklaşık maliyet genellikle yetkili kamu kurumlarının önceden belirlemiş ve yayınlamış olduğu kamu birim fiyatları kullanılmak suretiyle tespit edilmektedir. Abacı ve Duyguluer (2011:15) gelişmekte olan ülkelerde kamunun hazırladığı birim fiyatlara itibar edildiğini vurgulamışlardır. Ülkemizde de kamu alımını yapacak idarenin tercihinin bırakılmış olmakla birlikte yapım işi ihalelerine ait yaklaşık maliyet kamu birim fiyatlarına dayanılarak hesaplanmaktadır.

Bu çalışmada yapım ihalelerinde sözleşme bedelinin yaklaşık maliyetten nasıl etkilendiği amprik olarak araştırılmaktadır. Başka bir ifadeyle yaklaşık maliyetin belirlenme yönteminin, ihalenin idare bütçesine yükünü gösteren sözleşme bedeline etkisi incelenmektedir.

Kamu idareleri harcamalarını her yıl bütçelerine koydukları ödeneklerle karşılamaktadır. Yapım işi ihaleler için de kamu idaresinin ilgili bütçe tertibine ödenek konulmakta ve tahsis edilen bu ödeneye istinaden yapım ihaleleri yapılmaktadır. Tüm kamusal alımlarda olduğu gibi yapım işi ihalelerde de harcamaların üst sınırını ihale konusu işe ait yaklaşık maliyet göstermekte ve ihale sürecinde kazanan istekliyi belirlemede temel teşkil etmektedir.

Yapım işi ihalelerde yaklaşık maliyetin tespit yöntemi ve dolayısıyla ihalenin bütçeye yükünü ifade eden sözleşme bedelinin oluşması kamu kaynaklarının etkin kullanımı açısından da önem arz etmektedir. Yapım işi kamu alımlarında kaynak kullanımında etkinliğin sağlanması bakımından yaklaşık maliyetin gerçekçi ve doğru hesaplanması çok önemlidir. Bu bağlamda etkin bir ihale en uygun fiyata sözleşmenin imzalanması demektir. Yaklaşık maliyetin gerçekçi bir yaklaşımla belirlenmediği ve en uygun sözleşme bedeline ulaşılamadığı bir durumda kamu kaynaklarının yersiz şekilde ihaleyi kazanan ve sözleşmenin tarafı olan gerçek ya da tüzel kişiye aktarılmış olma ihtimali doğacaktır.

Ayrıca, yaklaşık maliyetin gerçekçi tespit edilmediği ve yüksek belirlendiği bir durumda yaklaşık maliyetin belirlenmesinde kullanılan birim fiyatları tahmin ederek düşük teklif veren ve ihaleyi kazanan yükleniciye ödenen bedel ile ihaleye ayrılan kamu kaynağı arasında da büyük bir fark oluşacaktır. Oluşan bu fark aynı miktardaki kaynağın atıl kaldığını, etkin kullanılmadığını ve diğer kamusal ihtiyaçlara transfer edilemediğini göstermektedir.

Buradan hareketle yapım ihalelerinde sözleşme bedelinin oluşumunda temel değişken niteliğinde olan yaklaşık maliyetin gerçekçi ve düzgün belirlenmesinin iki yönlü faydasının olduğu anlaşılmaktadır. Birincisi en uygun sözleşme bedelinin oluşturulması

ile kamu kaynaklarının etkin kullanımının sağlanması, diğeri ise yaklaşık maliyet ile sözleşme bedeli arasındaki fark kadar kamu bütçesinde yapım ihalesine tahsis edilen ödeneğin, dolayısıyla kamu kaynağının atıl kalmasının önlenmesi ve kamunun başka ihtiyaçlarına transferini sağlayarak ekonomiye kazandırılmasına imkan tanınmasıdır.

Bu bağlamda kamu idarelerinin yapım işi ihalelerinde belirledikleri yaklaşık maliyet ile ihale sözleşme bedeli arasındaki makasın daraltılmasının ve bu çerçevede ihaleye tahsis edilen bütçe ödeneklerinin, dolayısıyla kamu kaynaklarının etkin kullanımının mümkün olduğu, buradan hareketle alternatif yaklaşık maliyet tespit usulleri ile kamu kaynaklarının kullanımında etkinliğin sağlanabileceği ve kamu kaynaklarının atıl kalmasının önlenebileceği, netice itibariyle kamunun yapım ihalelerine ayıracağı kaynakların azaltılabileceği, ya da aynı tutar kaynakla daha fazla yapım ihalesi gerçekleştirebileceğini göstermek amacıyla yapılan bu çalışmada yapım ihalelerine ilişkin bir veri seti kullanılmış, veri setinden elde edilen bilgilerin istatistiki analizi yapılmış ve analiz sonuçları değerlendirilmiştir.

Ancak, çalışmada kullanılan veri seti ve veri setinde yer alan verilerin analiz sonuçları verilmeden önce aşağıda kamu yapım işi ihalelerde mevcut maliyet belirleme yöntemi tartışılmıştır.

### **3.1. Yapım İhalelerinde Yaklaşık Maliyet Belirleme Yöntemi**

Kamu İhale Kanunu'nun 4' üncü maddesinde yapım işi; “ 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 işleri,” yapım müteahhidi ise; “Yapım işi ihalesine teklif veren gerçek veya tüzel kişiler veya bunların oluşturdukları ortak girişimler,” şeklinde tanımlanmıştır.

Yapım işlerinin ifa edildiği sektör genellikle inşaat sektörü olarak bilinmektedir. İnşaat sektörü kapsadığı farklı alanlar ile üretim sürecinin zorluğu ve değişkenliği nedeniyle

özel bir yapıya sahiptir. Böyle bir yapının hüküm sürdüğü sektörde faaliyet gösterecek yapım müteahhidinin seçimi de önemlidir (Sarıkoc, 2010:1).

Mal ve hizmet alımı ihalelerinde olduğu gibi yapım işi alım ihaleleri de genellikle ihalede en düşük fiyatı veren istekli üzerinde kalmaktadır. Yapım işini üstlenecek isteklinin seçiminde teklif edilen fiyat önemli bir faktör olsa da, teklif değerlendirme sürecinde dikkate alınması gereken başka faktörler de bulunmaktadır. Fakat, ihalenin üstlenilmesinde halen en düşük fiyat esasına dayalı rekabet belirleyici özelliğini korumaktadır (Sarıkoc, 2010:2).

Yapım ihalelerinde ihaleyi kazanan isteklinin ve bu istekli ile idare arasında oluşacak ihale fiyatının belirlenmesi aşamasında en düşük fiyat esası ile nitelik ölçütleri olmak üzere fiyat ve fiyat dışı unsurdan oluşan iki ölçütün varlığı dikkate alınmaktadır. Nitelik ölçütleri, teklif değerlendirme sürecinde en düşük fiyat esasına dayalı değerlendirmeye verilen önem azaldıkça ön plana çıkabilen bir ölçüt niteliğindedir.

### **3.1.1. Yapım İhalelerinde Fiyat Oluşumunu Belirleyen Faktörler**

Yapım ihalelerinde istekli ile idare arasında oluşan ihale fiyatı katma değer vergisi hariç sözleşme bedelini ifade etmektedir. İhale fiyatının oluşumunda ihaleye katılım sayısı, ihaleye katılanlar arasındaki anlaşma olasılığı ve ihalede yaklaşık maliyetin belirlenmesi olmak üzere başlıca üç faktör etkili olmaktadır.

#### **3.1.1.1. İhaleye Katılım Sayısı**

Fiyat oluşumunu etkileyen faktörlerin en önemlilerinden birisi ihaleye teklif veren katılımcı sayısıdır. Katılımcı sayısı ihalelerdeki rekabetçi ortamı belirler (Tas, 2011: 41). İhaleye katılım sayısında artış teklif edilen bedelin idarece belirlenen yaklaşık maliyete göre daha düşük belirlenmesine imkan sağlayarak daha az kamu kaynağının kullanılmasını sağlayacağından kamu finansmanına aynı oranda katkı sağlayacaktır. Daha az katılımcının olması durumunda ihale konusu iş yaklaşık maliyete daha yakın bir bedelden temin edilecektir. Bu bağlamda ihale yönteminin belirlenmesi noktasında idarelere büyük sorumluluk düşmektedir. Katılımcı sayısının fazla olduğu açık ihale usulü ile en az üç adet katılımcının davet edilebildiği pazarlık usulü ihalede kullanılacak

kamu kaynağı tutarı farklı olacaktır. Dolayısıyla pazarlık usulü yerine iyi planlanmış ve çalışılmış açık ihale usulünün kamu finansmanına katkısı kuşkusuz yüksek olacaktır. İhaleye katılımın artışı derecesinde rekabet ortamı oluşacağı için kamu kaynaklarının kullanımında etkinlikte aynı seviyede artmış olacaktır.

Tas, Özcan ve Onur (2009:12), yaptıkları amprik çalışmada; sözleşme fiyatının teklif sayısı daha fazla olan ihalelerde önemli ölçüde düştüğünü, teklif sayısının arttığı oranda sözleşme fiyatının azalmakta olduğunu tespit etmişlerdir. Ayrıca, yabancıların ihalelere katılmalarının ihaleleri daha rekabetçi hale getirdiğini ve ihale sözleşme fiyatını da önemli ölçüde azaltmakta olduğunu belirtmişlerdir.

Solak ve Koçberber (2011:61), ihalede teklif sayılarındaki artışın teklif edilen fiyatların aşağı çekilmesinde önemli bir etken olduğunu bilindiğini belirterek yaptıkları çalışmada; bir ihalede teklif veren firma sayısı arttıkça Sözleşme Bedeli/Yaklaşık Maliyet (SB/YM) oranının azaldığını, bu azalışın da teklif fiyatlarının aşağı çekilmesinde etkili olduğunu vurgulamışlardır. Ayrıca, en az bir ihale dokümanının Elektronik Kamu Alımları Platformu üzerinden e-imza ile indirildiği ihalelerde, tüm ihale dokümanının idarelerden alınan ihalelere kıyasla SB/YM oranının daha düşük gerçekleştiğini de ifade etmişlerdir.

### **3.1.1.2. İhaleye Katılanlar Arasındaki Anlaşma Olasılığı**

Kamu alımlarına ilişkin ihale piyasalarında anlaşma ihaleyi alan kişinin sunduğu bedelin iki ya da daha fazla isteklinin katkısı ile veya işbirliği sonucu oluştuğunu ifade etmektedir. Söz konusu işbirliği ihale konusu için oluşacak fiyatını gösteren sözleşme bedelinin gerekenden fazla olmasına neden olacaktır. Bu ise gereksiz yere daha fazla kamu kaynağının kullanılması anlamına gelmektedir. Kısaca rekabet karşıtı her türlü anlaşma ihale neticesinde oluşacak fiyatın artması sonucunu doğuracaktır. Bu tür anlaşmaların olduğu ihalelerde fiyat, anlaşma olmasaydı gerçekleşecek fiyatın üzerinde oluşacak ve ihale anlaşılan firmada kalacaktır. Netice itibarıyla ihaleye katılımın çok olduğu durumlarda katılımcıların birbirini kontrol etmesi zor olacağı için anlaşma ihtimali azalmakta ve bu da kamu kaynaklarının kullanımında etkinliğin sağlanmasına hizmet etmektedir.

### **3.1.1.3. İhalede Yaklaşık Maliyetin Belirlenmesi**

Kamu kaynaklarının kullanımındaki rahatlık, kolaylık ve sorumsuzluk kamu harcamalarının verimliliğinin sağlanamamasındaki temel etkenlerden birisi olarak gösterilebilir (Turşucu, 2011:117). İhaleye ayrılan kamu kaynağının kullanımında etkinlik ve verimliliğin sağlanması için yaklaşık maliyetin gerçekçi ve doğru belirlenmesi önemli bir husustur. Yaklaşık maliyetin tespit edilmesinde rekabet unsuru da önemlidir. Estache ve Limi (2008:20) yaptıkları çalışmada, zayıf isteklilerin ihale sürecinde aktif şekilde yer almalarının kamu alımlarında rekabeti artıracaklarını ve ihalede etkinliği geliştireceğini belirtmişlerdir. Limi (2006:109), en uygun ihale sistemini kullanan yerel piyasaların gelişmesi ve ihalede rekabetin sağlanması aracılığı ile ihale maliyetinin minimize edilmesi üzerinde çalışmasını yoğunlaştırmış ve rekabet etkisinin piyasayı teşvik edici olduğunu bulmuştur.

İdareler, ihalede rekabeti ve kaynak kullanımında etkinlik ve verimliliği sağlamanın önemini göz önünde bulundurarak ihale konusu mal ya da hizmetin alınması veya yapım işinin gerçekleştirilmesi amacıyla ihalede harcanacak kamu kaynağının üst sınırını göstermek üzere ihale konusu işe ilişkin yaklaşık bir maliyet tespit etmektedir. İhaleye katılanların teklif fiyatları bu bedelin altında olmak durumundadır. Yaklaşık maliyet alıcı konumundaki idareyi satıcı konumundaki istekli arasında yapılacak bir anlaşma sonucunda alımın yüksek fiyattan temin edilmesine karşı koruyan bir araçtır.

Yaklaşık maliyetin 100 TL belirlendiği bir ihalede üç isteklinin ihaleye sırasıyla 95, 90 ve 85 TL teklif fiyatı sunduğunu varsayalım. İhalede teklif edilen fiyatlar dışındaki unsurların eşit veya kanuni düzenlemelere uygun olduğu varsayımı altında ihaleye çıkan idarenin kullanacağı kamu kaynağı 100 TL olup bu tutardan kullanılacak miktar 95 ile 85 TL arasında değişmektedir. İhaleye çıkmadan ihale konusu işi 100 TL'ye temin edebilecek olan idare ihale neticesinde 85 TL'ye ihtiyacını karşılayacak ve 15 TL tasarruf edecektir. Kamu kaynağından tasarruf edilen bu tutar başka kamusal ihtiyaçlara tahsis edilebilecektir.

Bu bağlamda, optimal bir ihale idarenin efektif şekilde yaklaşık maliyeti tayin etmesiyle elde edilmektedir. İdarenin ihale konusu işe biçtiği değerin isteklilerin anılan iş için



belirledikleri değerden düşük olması durumunda da pareto etkin olmayan bir durum söz konusu olacak ve ihaleye yeterli kaynak ayrılmadığı için ihtiyacın karşılanması ertelenmiş olacaktır.

### **3.1.2. Yaklaşık Maliyete Göre Yönetilen Süreçler**

Yaklaşık maliyet kamu alımlarında ihale usulünün belirlenmesi, ihale ilanları, fiyat avantajı uygulanması, ödenek planlaması ve kontrolü, ihale yetkilisinin alımı gerçekleştirip gerçekleştirilmeme kararı, yeterlik kriterleri ve aşırı düşük teklif sorgulaması gibi bazı hususların belirlenmesinde önemli role sahiptir (Büyükbaş ve Ormanoğlu, 2012:50-56).

- **İhale Usulünün Belirlenmesi**

Kamu alımlarında temel ihale usulleri açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulüdür. İhale usulleri arasında sayılan pazarlık usulü ise Kanun'da sayılan özel hallerde uygulanabilecek bir usuldür. Doğrudan temin yöntemi ise bir ihale usulü olmayıp Kanun'da sayılan hususlarla sınırlı olmak üzere idarelere tanınmış bir alım kolaylığıdır.

Yaklaşık maliyetin tutarına göre idareler bazı alımlarını belli istekliler arasında ihale usulü ya da pazarlık usulü ile veya doğrudan temin yöntemi ile karşılayabilmektedirler. Kanun'un 20'nci maddesinde yaklaşık maliyeti eşik değerin yarısını aşan yapım işi ihalelerinin belli istekliler arasında ihale usulü ile, 21/f maddesinde idarelerin yaklaşık maliyeti belli tutara<sup>19</sup> kadar olan mamul mal, malzeme veya hizmet alımlarını pazarlık usulü ile, 22/d maddesinde ise; Büyükşehir belediyesi sınırları dahilinde bulunan idarelerin belli tutarı<sup>20</sup>, diğer idarelerin ise yine belli tutarı<sup>21</sup> aşmayan ihtiyaçları ile temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve iaşeye ilişkin alımların doğrudan temin yöntemi ile yaptırılabilieceği hükme bağlanmıştır.

---

<sup>19</sup> Kamu İhale Kurumu tarafından her yıl belirlenen ve Resmi Gazetede 1 Şubat itibariyle yayımlanan tutar

<sup>20</sup> Kamu İhale Kurumu tarafından her yıl belirlenen ve Resmi Gazetede 1 Şubat itibariyle yayımlanan tutar

<sup>21</sup> Kamu İhale Kurumu tarafından her yıl belirlenen ve Resmi Gazetede 1 Şubat itibariyle yayımlanan tutar

- **İhale İlanı**

İhale ilanı ihale sürecinde istekliler ile idare arasındaki işlemleri resmi olarak başlatan ve ihalenin duyurulmasını sağlayan en temel aşamalardan birisidir. Kanun'a göre yapılacak ihale ilanlarında "eşik değeri" ve "yaklaşık maliyet" olmak üzere iki kavram önemli yer teşkil etmektedir. İlan süreleri bu iki kavrama ve ihalenin mal veya hizmet alımı ya da yapım işi olmasına göre değişmektedir. İlanla ilgili açıklamalar çalışmanın ilgili bölümünde yer aldığı için burada ayrıntıya girilmemiştir.

- **Fiyat Avantajı Uygulaması**

Kamu alımlarında yerli istekliler lehine fiyat avantajı uygulamasına ilişkin hükümler Kanunun 63'üncü maddesinde; "...a) Yaklaşık maliyeti eşik değerin altında kalan ihalelerde sadece yerli isteklilerin katılabileceğine ilişkin düzenleme yapılabilir. b)...yapım işi ihalelerinde yerli istekliler lehine % 15 oranına kadar fiyat avantajı sağlanabilir..." şeklinde yer almıştır.

- **Ödenek Planlaması**

Kanun'un 5'nci maddesinde ödeneği bulunmayan hiçbir iş için ihaleye çıkılmayacağı, 62'nci maddesinde de kapsamdaki idarelerce mal veya hizmet alımları ile yapım işleri için ihaleye çıkılmadan önce aynı maddede yer alan hususlara uyulmasının zorunlu olduğu belirtilmiştir. Bu bağlamda ödeneği bulunmayan işler için ihaleye çıkılmayacağından idareler bütçelerini programlarken ihale konusu her iş için önce yaklaşık maliyeti tespit etmektedir (Kemer, 2004:5). Kanunun 62'nci maddesinin (a) bendinde de "Yatırım projelerinin plânlanan sürede tamamlanarak ekonomiye kazandırılabilmesi amacıyla, birden fazla yılı kapsayan işlerde ihaleye çıkılabilmesi için, işin süresine uygun olarak yıllar itibariyle ödeneğin bütçelerinde bulunmasını sağlamak üzere programlamanın yapılmış olması zorunludur. İlk yıl için öngörülen ödenek proje maliyetinin % 10'undan az olamaz ve başlangıçta daha sonraki yıllar için programlanmış olan ödenek dilimleri sonraki yıllarda azaltılamaz" denilerek ihaleye çıkılması sürecinde ödenekle ilgili kurallar ortaya konulmuştur.

5018 sayılı Kanun'un "Ödeneklerin kullanılması" başlıklı 20'nci maddesinin (d) bendinde; "Kamu idareleri, bütçelerinde yer alan ödeneklerin üzerinde harcama yapamaz. Bütçeyle verilen ödenekler, tahsis edildikleri amaçlar doğrultusunda yıl içinde yaptırılan iş, satın alınan mal ve hizmetler ile diğer giderlerin karşılanmasında kullanılır. Ancak, ait olduğu malî yılda ödenemeyen ve emanet hesabına alınamayan, zamanaşımına uğramamış geçen yıllar borçları ile ilama bağlı borçlar, ilgili kamu idaresinin cari yıl bütçesinden ödenir", ( e ) bendinde de; "Cari yılda kullanılmayan ödenekler yıl sonunda iptal edilir" denilmektedir.

- **İhale Yetkilisinin Alıma Karar Vermesi**

İhale süreci ihale onay belgesinin ihale yetkilisi tarafından imzalanması ile başlamaktadır. İhale yetkilisinin onayı olmadan ihale sürecinin başlaması söz konusu değildir. İhale yetkilisinin ihalenin yapılmasına karar vermesi aşamasında en belirleyici unsur onay belgesi ekinde yer alan yaklaşık maliyet olmaktadır.

- **Yeterlik Kriterleri**

Kamu ihale mevzuatı uyarınca ekonomik ve mali yeterlik ile mesleki ve teknik yeterliğin tespitine yönelik bir takım belgelerin teklifle birlikte istekliler tarafından idareye sunulması gerekmektedir. Yeterlik kriterleri ihalenin alım türüne, ihale usulüne ve yaklaşık maliyete göre değişiklik arz etmektedir.

- **Yaklaşık Maliyet ve Tekliflerin Değerlendirilmesi**

İhale komisyonları ihale konusu işle ilgili istekliler tarafından verilen teklifleri değerlendirirken teklif bedelleri ile yaklaşık maliyet tutarını karşılaştırmak durumundadırlar. Yaklaşık maliyetin teklif bedellerinin altında ya da üstünde olması durumuna göre değerlendirmeler farklılık arz etmektedir;

- Tekliflerin değerlendirilmesi sürecinde tüm tekliflerin yaklaşık maliyetin altında olması durumunda ihalenin yapılabilmesi için bütçede yeterli ödeneğin mevcut olması zorunludur. Aksi halde ihale yapılamayacaktır. İhale komisyonu ihalede ekonomik açıdan en avantajlı teklifi diğer isteklilerin teklifleri ile idarece

belirlenen yaklaşık maliyete göre belirleyecektir. Ödenek yetersizliği durumunda ihale iptal edilecektir. Tekliflerin yaklaşık maliyetin altında olması durumunda komisyon teklifleri, Kamu İhale Kurumu tarafından belirlenen ilke ve esaslara göre aşırı düşük teklif sorgulaması yaparak ekonomik açıdan en avantajlı teklifi belirleyerek ihaleyi sonuçlandıracaktır. Burada temel ilke en düşük fiyatı veren teklifin seçilmesidir. En düşük fiyatta eşitlik söz konusu olursa fiyat dışı unsurlar değerlendirmede devreye girecektir. Aşırı düşük sorgulaması sonucunda teklif kalmaz ise ihale iptal edilir.

- Tekliflerin değerlendirilmesi sürecinde bazı tekliflerin yaklaşık maliyetin üzerinde bazılarının ise yaklaşık maliyetin altında olması durumunda ise ihale komisyonu yaklaşık maliyetin üstündeki teklifleri dikkate almadan alttaki teklifleri Kamu İhale Kurumu tarafından belirlenen ilke ve esaslara göre aşırı düşük teklif değerlendirmesine tabi tutar ve kararını verir. Aşırı düşük teklif değerlendirmesi sonucunda yaklaşık maliyet altında teklif kalmaması durumunda ise Kamu İhale Genel Tebliğinin "Yaklaşık maliyetin üzerindeki teklifler" başlıklı 16.3'üncü maddesinde yer alan düzenlemeye göre yaklaşık maliyetin üzerindeki tekliflerin kabul edilip edilemeyeceği hususunda takdir yetkisi idareye aittir.

Bu bağlamda ihale komisyonunca, yaklaşık maliyet hesaplanırken değerlendirilmeyen herhangi bir husus olup olmadığı, yaklaşık maliyet güncellenerek tespit edilmişse güncellemenin doğru yapıp yapılmadığı ve verilen teklif fiyatlarının piyasa rayiç fiyatlarını yansıtmayı yansıtmadığı hususlarının sorgulanarak verilen tekliflerin yaklaşık maliyete göre mukayese edileceği ve bütçe ödenekleri de göz önünde bulundurularak teklif fiyatlarının uygun bulunabileceği, yaklaşık maliyetin üzerinde olmakla birlikte teklifin kabul edilebilir nitelikte görülmesi halinde idarenin ek ödeneğinin bulunması veya ilgili mali mevzuatı gereği ödenek aktarımının mümkün olması durumlarında tekliflerin kamu yararı ve hizmet gerekleri de dikkate alınarak kabul edilebileceği ve bu durumda sorumluluğun idareye ait olacağı anlaşılmaktadır.

### 3.1.3. Yapım İhalelerinde Yaklaşık Maliyetin Tespiti ve İzlenecek Yol

Bir ihalenin yaklaşık maliyeti idarenin alım için yapacağı harcamanın üst sınırını gösterir. İhalenin sağlıklı şekilde sonuçlandırılabilmesi yaklaşık maliyetin gerçekçi ve düzgün tespit edilmesine bağlıdır.

Yapım işi ihalelerinde yaklaşık maliyet tespit edilirken 4734 sayılı Kanun'un 9'uncu maddesi ile Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nde yer alan hükümlere uyulması gerekmektedir. Anılan Yönetmeliğin 8'inci maddesi uyarınca idarelerin yaklaşık maliyet tespitinde dikkat etmesi gereken bazı önemli ilkeler aşağıda sıralanmıştır;

- İdare tarafından, ihale onay belgesi düzenlenmeden önce miktar tespiti ve fiyat araştırması yapılmak suretiyle ihale konusu için KDV hariç yaklaşık maliyeti hesaplanır ve dayanakları ile birlikte bir hesap cetvelinde gösterilir.
- Ön ilan yayımlanmadan önce yapı tekniği ve ihtiyaç programına göre tahmin edilen fiziki miktar veya kapsam esas alınarak hesaplanan yaklaşık maliyet ihale veya ön yeterlik ilanı öncesi gerekiyorsa yeniden hesaplanır.
- İhale konusu işin bir kısmına teklif verilmesinin mümkün olduğu hallerde, yaklaşık maliyet her kısım için ayrı ayrı olmak üzere işin tamamı dikkate alınarak hesaplanır.
- İhale konusu işin bünyesine girecek veya yardımcı olarak kullanılacak malzeme, araç, teçhizat, makine ve ekipman gibi unsurların idare tarafından verilmesi durumunda yaklaşık maliyet, bu unsurların bedeli hariç tutularak hesaplanır ve bu unsurların listesi yaklaşık maliyet hesap cetvelinin ekine konulur.
- İhale komisyonu tarafından yaklaşık maliyet teklif fiyatları ile birlikte açıklanır. Bu aşamadan önce yaklaşık maliyet açıklanamaz ve ilan edilemez. Pazarlık usulü ile yapılan ihalede ise yaklaşık maliyet son yazılı teklifler ile birlikte açıklanır.

- Yaklaşık maliyetin idarelerce hesaplanması esastır. Ancak, işin özelliğinden dolayı idarelerce hazırlanmasının mümkün olmaması sebebiyle teknik şartnamenin danışmanlık hizmeti alınarak hazırlatılması durumunda yaklaşık maliyet de bu kapsamda hesaplatılabilir.

Yukarıda sayılan ilkelere riayet ederek kamu idarelerinin yaklaşık maliyet tespitinde izleyecekleri aşamalar aşağıda gösterilmiştir.

- **Projeler (Uygulama Projesi)**

Yaklaşık maliyetin tespitinde ilk kaynak ihaleye konu olacak ihtiyaca ilişkin projelerdir<sup>22</sup>. Kanun'un 62'nci maddesinin (c) bendindeki, "yapım işlerinde arsa temin edilmeden, mülkiyet, kamulaştırma ve gerekli hallerde imar işlemleri tamamlanmadan ve uygulama projeleri yapılmadan ihaleye çıkılamaz..." hükmü uyarınca uygulama projesi olmayan işler için ihaleye çıkılması yasaklanmıştır. Arsa temini, mülkiyet ve kamulaştırma işlemlerinin tamamlanması şartı, baraj ve büyük sulama, içme suyu isale hattı, enerji nakil hattı, trafo, trafo merkezleri, şalt tesisleri, kaptajlar, su depoları, karayolu, liman ve havaalanı, demiryolu, petrol ve doğalgaz boru hattı projelerinde aranmaz.

Anılan madde hükmü uyarınca yapım işlerinde asıl olan uygulama projesi ile ihaleye çıkılmasıdır. Maddeye göre; yapım işlerinde arsa temin edilmeden, mülkiyet, kamulaştırma ve gerekli hallerde imar işlemleri tamamlanmadan ve uygulama projeleri yapılmadan ihaleye çıkılamaz. İhale konusu yapım işinin özgün nitelikte ve karmaşık olması nedeniyle teknik ve malî özelliklerinin gerekli olan netlikte belirlenemediği durumlarda ön veya kesin proje üzerinden ihaleye çıkılabilir. Uygulama projesi bulunan

---

<sup>22</sup> 4734 sayılı Kanununun 4'üncü maddesinde proje çeşitleri şu şekilde sıralanmış ve tanımlanmıştır. **Ön proje** : Belli bir yapının kesin ihtiyaç programına göre; gerekli arazi ve zemin araştırmaları yapılmadan, bilgilerin halihazır haritalardan alındığı, çevresel etki değerlendirme ve fizibilite raporları dahil elde edilen verilere dayanılarak hazırlanan plân, kesit, görünüş ve profillerin belirtildiği bir veya birkaç çözümü içeren projedir. **Kesin proje** : Belli bir yapının onaylanmış ön projesine göre; mümkün olan arazi ve zemin araştırmaları yapılmış olan, yapı elemanlarının ölçülendirilip boyutlandırıldığı, inşaat sistem ve gereçleri ile teknik özelliklerinin belirtildiği projedir. **Uygulama projesi** : Belli bir yapının onaylanmış kesin projesine göre yapının her türlü ayrıntısının belirtildiği projedir.

yapım işlerinde anahtar teslimi götürü bedel teklif alınmak suretiyle ihale yapılması zorunludur.

Ancak, uygulama projesi olmadan da ihaleye çıkılablmesine imkân veren bazı istisnalar söz konusu olup aşağıda sıralanmıştır;

-Doğal afetler nedeniyle uygulama projesi yapılması için yeterli süre bulunmayan yapım işlerinde,

-Her türlü onarım işlerinde,

-İşin yapımı sırasında belli aşamalarda arazi ve zemin etütleri gerekmesi veya uygulamada imar ve güzergâh değişikliklerinin muhtemel olması nedenleriyle ihaleden önce uygulama projesi yapılamayan yapım işlerinde,

-İhale konusu yapım işinin özgün nitelikte ve karmaşık olması nedeniyle teknik ve malî özelliklerinin gerekli olan netlikte belirlenemediği durumlarda,

Uygulama projesi olmaksızın ön veya kesin proje üzerinden ihaleye çıkılabilir.

-Ayrıca, Kanun'un 68'nci maddesinin (c) bendinde yer alan hüküm gereği, 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu kapsamındaki projelerde, ödenek şartı, ÇED raporu, kamulaştırma, mülkiyet, arsa temini, imar işlemleri ve uygulama projesine ilişkin şartlar aranmaksızın ihaleye çıkılabilir. Ancak, ÇED raporu zorunluluğu bulunan hallerde sözleşme imzalanmadan önce bu raporun alınması zorunludur.

Uygulama projesi olmadan ihaleye çıkılablmesi istisnadır. Yapım ihalelerinde genel ilke uygulama projesine göre ihaleye çıkılmasıdır. Bu bağlamda;

-Bina işlerinde uygulama projesine göre ihaleye çıkılması zorunludur. Uygulama projesi bulunan yapım işlerinde anahtar teslimi götürü bedel teklif alınmak suretiyle ihale yapılması gerekmektedir. Bu işlerin uygulama projesi yapılablilen kısımlar için anahtar teslimi götürü bedel, uygulama projesi yapılamayan kısımlarda ise her bir kalem iş için birim fiyat teklif almak suretiyle ihale yapılabilir.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun 5'inci maddesinde bina; "Bina; kendi başına kullanılabilen, üstü örtülü ve insanların içine girebilecekleri ve insanların oturma, çalışma, eğlenme veya dinlenmelerine veya ibadet etmelerine yarayan, hayvanların ve eşyaların korunmasına yarayan yapılardır" şeklinde tanımlanmıştır. Bu tanım dışında kalan diğer yapıım işlerinde işin arazi ve zemin etüdü gerektirip gerektirmemesine göre uygulama projesine veya kesin projeye karar verilecek ve ona göre ihaleye çıkılacaktır.

Yukarıda yer alan açıklamalardan bina işlerinde uygulama projesi yapılmasının zorunlu olduğu görülmektedir. Ancak, doğal afetler nedeniyle uygulama projesi için yeterli süre bulunmayan haller ile 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu kapsamındaki projeler için bina işlerinde uygulama projesi yapılması zorunluluğuna istisna getirilmiştir.

Uygulama projesi zorunluluğu ihaleye çıkılması için bazı işlerde gerekli iken tüm işlerde bu projenin sözleşmenin imzalanması aşamasında hazırlanmış olması zorunludur. Yapım İşleri Genel Şartnamesi' nin 13'üncü maddesi uyarınca uygulama projesinin yüklenici tarafından hazırlanması da istenebilecektir. Uygulama projesinin yüklenici tarafından hazırlanması gereken durumlarda bu hususun ihale dokümanında belirtilmesi ve yükleniciye ödenecek proje bedelinin de gösterilmesi zorunludur. Yine bu maddeye göre birim fiyatlı işlerin onaylı uygulama projesi hazırlanmamış kısımlarına idarenin izni olmadan başlanamaz. Aksine bir davranışın sorumluluğu yükleniciye ait olacaktır.

- **Arazi ve Zemin Etüdünün Yapılması**

Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin 9'uncu maddesinin (a) bendinde; uygulama projesi üzerinden anahtar teslimi götürü bedel teklif almak suretiyle ihale edilecek işlerde arazi ve zemin etüt çalışmalarının; ön ve/veya kesin proje üzerinden birim fiyat teklif almak suretiyle ihale edilecek işlerde ise, mümkün olan arazi ve zemin etüt çalışmalarının yapılmış olmasının zorunlu olduğu belirtilmiştir.

Yapım işlerinde arazi zemin etüdünün sağlıklı bir şekilde yapılmış olması projenin başarılı olmasındaki en önemli etkenlerden birisidir. Temel, tünel ve alt yapı çalışmalarında yaklaşık maliyetin sağlıklı bir şekilde tespit edilebilmesi ancak, arazi ve



zemin etüdünün titizlikle yapılmasına bağlıdır. Uygulama projesi yapılmış olması durumunda, alt yapı ve temel işlerine ilişkin ihaleler de anahtar teslimi götürü bedel üzerinden ihale edileceği için işin ihale bedeli sınırları içerisinde bitirilmesi zorunlu olmaktadır. Zemin etüdü uygulamaları esnasında ortaya çıkabilecek zemin cinslerine göre beklenmedik giderler yükleniciler için risk olabilmektedir. Böyle bir risk durumunun gerçekleşmesi halinde ortaya çıkabilecek giderler idare ile yüklenici arasında yargısal sorunları da beraberinde getirmektedir. Böyle sorunlarla karşılaşmaması için isteklilerin ihaleden önce iş mahalline giderek zemin şartlarını incelemeleri ve idarenin yapmış olduğu zemin etütlerine ilişkin çalışmaları gözden geçirerek tekliflerini oluşturmaları gerekmektedir. Bu bağlamda anılan sorunun yaşanmaması için de isteklilerin idareye sundukları teklif mektuplarında; “... ihaleye ilişkin ihale dokümanını oluşturan tüm belgeler tarafımızdan okunmuş, anlaşılmış ve kabul edilmiştir. Teklif fiyata dahil olduğu belirtilen tüm masraflar ve teklif geçerlilik süresi de dahil olmak üzere ihale dokümanında yer alan tüm düzenlemeleri dikkate alarak teklif verdiğimizizi, dokümanda yer alan yükümlülükleri yerine getirmememiz durumunda uygulanacak yaptırımları kabul ettiğimizi beyan ediyoruz...” ibareleri yer almaktadır.

Arazi ve zemin etüdü çalışmalarının tam olarak idarelerce yapılamadan yaklaşık maliyet hesaplamalarının yapılması işin süresinde bitirilememesi, plan ve programların uygulanmasında hedefe ulaşamaması, maliyet artışı ve ödeneklerin yetersiz kalması gibi sorunlara neden olacaktır. Bu nedenle arazi ve zemin etüdü çalışmaları yaklaşık maliyet hesaplamalarında en zayıf halkayı meydana getirmektedir.

Sağlıklı tespit edilmemiş bir yaklaşık maliyetle ihaleye çıkılması durumunda işin ihale bedeli sınırları içinde bitirilmesi mümkün olmayacak ve 4735 sayılı Kanun’un 24’üncü maddesi hükmü uyarınca yapım sözleşmelerinde öngörülemeyen durumlar nedeniyle bir iş artışının zorunlu olması halinde artışa konu olan işin sözleşmeye esas proje içinde kalması ve idareyi külfete sokmaksızın asıl işten ayrılmasının teknik veya ekonomik olarak mümkün olmaması şartlarıyla anahtar teslimi götürü bedel ihale edilen yapım işlerinde sözleşme bedelinin % 10'una, birim fiyat teklif almak suretiyle ihale edilen yapım işleri sözleşmelerinde ise % 20 'sine kadar oran dahilinde süre hariç sözleşme ve

ihale dokümanındaki hükümler çerçevesinde aynı yükleniciye yaptırılabilir. Birim fiyat sözleşme ile yürütülen yapım işlerinde, Bakanlar Kurulu bu oranı sözleşme bazında % 40'a kadar artırmaya yetkilidir.

İşin bu şartlar dahilinde tamamlanamayacağına anlaşılması durumunda ise artış yapılmaksızın hesabı genel hükümlere göre tasfiye edilir. Ancak bu durumda, işin tamamının ihale dokümanı ve sözleşme hükümlerine uygun olarak yerine getirilmesi zorunludur. Böyle bir durumun gerçekleşmesi halinde ihale konusu iş yarım kalacak ya da yeniden bir ikmal ihalesine çıkılacaktır. Bu ise kamu kaynaklarının etkin kullanılmamasına neden olacaktır.

- **Yaklaşık Maliyet Hesabına Esas Miktarların Tespiti**

Yaklaşık maliyet hesabına esas teşkil edecek miktarların tespiti için idarelerce bazı çalışmaların yapılması gerekmektedir. Bu çalışmalar YİİUY'nin 9'uncu maddesinde yer alan düzenleme ışığında aşağıda açıklanmıştır:

- **Uygulama projesi veya ön/kesin projenin hazırlanması**

Bina işlerinde uygulama projesi, diğer işlerin uygulama projesi yapılabilen kısımları için uygulama projesi, yapılamayan kısımları için kesin proje; doğal afetler nedeniyle uygulama projesi yapılması için yeterli süre bulunmayan işler ile ihale konusu işin özgün nitelikte ve karmaşık olması nedeniyle teknik ve malî özelliklerinin gerekli olan netlikte belirlenemediği durumlarda ise ön ve/veya kesin projenin hazırlanması ve yaklaşık maliyetin söz konusu projelere dayanılarak hesaplanması gerekir. Projeler hazırlandıktan sonra işe ait mahal listeleri hazırlanır.

- **Mahal listesi hazırlanması**

Ön, kesin veya uygulama projelerine dayalı olarak işin bünyesindeki imalat kalemlerinin adını ve yapılacağı yerleri gösteren ve yaklaşık maliyetin hazırlanmasına esas teşkil eden mahal listeleri hazırlanır. Bu liste hazırlandıktan sonra işin metrajlarına ilişkin listeler hazırlanır.

○ **Metraj listelerinin hazırlanması**

İhale konusu işe ait proje ve mahal listelerindeki ölçü ve tariflere göre işin bünyesine giren imalatların hangi kısımda ve ne miktarda yapılacağını belirlenmesi amacıyla anahtar teslimi götürü bedel teklif almak suretiyle ihale edilecek işlerde iş kalemi ve/veya iş grubu, birim fiyat teklif almak suretiyle ihale edilecek işlerde ise iş kalemi şeklinde metraj listeleri düzenlenir.

Uygulama projesi yapılamayan onarım işlerine ilişkin yaklaşık maliyetin, hazırlanan rölevelere<sup>23</sup> dayalı olarak düzenlenen mahal listeleri ve metrajlara göre hesaplanması gerekir.

○ **Birim fiyat ve imalat tariflerinin hazırlanması**

Ön ve/veya kesin projeye dayalı olarak birim fiyat teklif almak suretiyle ihale edilecek işlerde idareler iş kaleminin adını, yapım şartlarını, ölçü yeri ve şeklini, birimini, birim fiyata dahil ve hariç unsurları ihtilafa meydan vermeyecek biçimde teknik olarak açıklayan birim fiyat tarifleri hazırlar. Anahtar teslimi götürü bedel işlerde; uygulama projeleri ve mahal listelerine dayalı olarak imalat iş kalemleri veya iş gruplarının teknik tarif ve özellikleri belirlenir.

• **Yaklaşık Maliyet Hesabına Esas Fiyat ve Rayiçlerin Tespiti**

YİİUY'nin 10'uncu maddesinde yaklaşık maliyet hesabına esas fiyat ve rayiçlerin tespiti ile ilgili açıklamalar yer almıştır. Anılan maddeye göre ihale konusu işin yaklaşık maliyetine ilişkin fiyat ve rayiçlerin tespitinde;

-İhaleyi yapan idarenin daha önce gerçekleştirdiği, ihale konusu işe benzer nitelikteki işlerin sözleşmelerinde ortaya çıkan fiyatlar,

-Kamu kurum ve kuruluşlarınca belirlenerek yayımlanmış birim fiyat ve rayiçler,

-İlgili meslek odaları, üniversiteler veya benzeri kuruluşlarca belirlenerek yayımlanmış fiyat ve rayiçler,

---

<sup>23</sup> Röleve: Yapılmış olan işlerin aslına uygun olarak resimlerinin çizilmesi

-Yüklenici veya alt yüklenici olarak faaliyet gösteren, konusunda deneyimli kişi ve kuruluşlardan alınacak, ihale konusu işe benzer nitelikteki işlere ilişkin maliyetler,

-İdarenin piyasa araştırmasına dayalı rayiç ve fiyat tespitleri esas alınır.

İdareler yaklaşık maliyete ilişkin fiyat ve rayiçlerin tespitinde yukarıda sıralanan fiyat ve rayiçlerin birini, birkaçını veya tamamını herhangi bir öncelik sırası olmaksızın kullanabilirler.

İşin bütünü, iş grubu, iş kalemi ve malzeme rayici bazında yapılacak piyasa araştırmasına dayalı fiyat tespitlerinde iş, imalat ve/veya malzemenin yapımcılarından, üreticilerinden, ana bayilerinden, toptancılarından, yetkili satıcılarından fiyat veya proforma fatura alınmak ve gerekli karşılaştırmalar yapılmak suretiyle uygun fiyatlar belirlenir. Tereddüt edilen fiyatların gerçek piyasa rayiçlerine uygun olup olmadığı hususu Ticaret ve/veya Sanayi Odalarından alınacak yazılı rayiçlerle netleştirilir.

Fiyat araştırması için yapılan çalışmalarda fiyat sorulacak kişi ve kuruluşlara yazılan yazıda fiyatı tespit edilecek iş grubu, iş kalemi veya malzemenin ayrıntılı özellikleri ve standardına yer verilir, fiyat istenecek kişi ve kuruluşlara aynı koşulları taşıyan yazılarla başvurulur ve fiyatlar KDV hariç istenir. İstenen özellikleri taşımayan fiyat bildirimleri ve proforma faturaları dikkate alınmaz.

Burada dikkat edilmesi gereken husus; kamu kurumları tarafından belirlenen birim fiyatların ve kamu kurumlarınca düzenlenmiş birim fiyat analizlerinin ihaleyi yapacak olan idareler tarafından yaklaşık maliyet hesaplanmasında uygulama zorunluluğunun bulunmamasıdır.

Kamu kurumlarınca düzenlenmiş birim fiyat analizlerinin yapılacak iş veya iş kaleminin niteliğine uymadığı, işin yapım tekniği ile ilgili teknolojik aşamayı ve/veya gerçek piyasa rayiçlerini yansıtmadığı durumlarda idarelerce yapılacak gerçekçi birim fiyat analizleri kullanılmalıdır. Burada esas olan işin özelliğine uygun ve gerçek piyasa şartlarını yansıtan fiyatlarla birim fiyat analizlerinin hazırlanmış olması ve ihalenin buna göre gerçekleştirilmesidir.

İdarelerce yaklaşık maliyetin tespiti aşamasında yetkili kamu idarelerince önceden belirlenen birim fiyat ve rayiçlerin esas alınması durumunda iki noktaya dikkat edilmesi gerekmektedir;

➤ **Yüklenici kârı**

Kamu idareleri tarafından belirlenen birim fiyatların içinde yer alan ve birim fiyat analizlerinin son satırında gösterilen kâr ve genel gider oranı başlangıçta maliyet toplamının % 15'i olarak benimsenmiş, fakat 1957 yılında alınan bir kararla müteahhitlerin inşaat işlerine teşviki gerekçesiyle bu oran % 25'e çıkarılmıştır. (Abacı ve Duygulu, 2011:5).

Yetkili ve görevli kamu kurumlarınca önceden tespit edilen ve kamuya ilan edilen birim fiyatlara dahil bulunan % 25 yüklenici kârı ve genel giderler; % 10 yüklenici kârı ve % 15 genel giderler olmak üzere iki unsurdan oluşmaktadır;

Genel giderleri oluşturan kalemler aşağıda sıralanmıştır;

- Noter gideri karşılığı, % 1
- Kesin teminat mektubu karşılığı, % 1
- Sigorta primi ve vergisi karşılığı, % 7
- Şantiye ve personel giderleri karşılığı, % 3
- Araç ve akaryakıt giderleri karşılığı, % 1
- Şantiye kurulması gideri karşılığı, % 1
- Avans mektubu karşılığı, % 1.

➤ **Kamu idarelerince hazırlanan fiyat ve rayiçlerin güncelliğini yitirmesi**

Kamu idareleri tarafından belirlenen birim fiyat ve rayiçler genellikle her yılın başında tespit edilmektedir. Yaklaşık maliyet ise ihale dosyasının hazırlandığı tarihteki piyasa şartlarına göre tespit edilmekte ve ihale tarihine göre güncelleştirilmektedir. İhaleye katılmak isteyen istekliler de ihale tarihindeki şartlara göre tekliflerini hazırlayıp idareye

sunmaktadırlar. Bu nedenle yıl başındaki şartlara göre hazırlanmış birim fiyat ve rayiçlere dayanılarak tespit edilen yaklaşık maliyetin sonradan revize edilmesi ve güncellenmesi ihtiyacı doğmaktadır. Dolayısıyla yaklaşık maliyetin ve isteklilerce hazırlanan tekliflerin aynı tarihlerdeki piyasa şartlarına göre hazırlanması ihale sürecindeki önemli hususlardandır.

- **İmalat İş Kalemlerine Ait Poz Numaraları**

Kamu idareleri tarafından yayımlanan birim fiyat cetvellerinde her iş kalemi için ayrı bir poz numarası verilmektedir. Bu poz numaraları sabit olup imalat tarifiyle bütünleşmiştir. Yayımlanan birim fiyatlarda, imalat iş kalemleri, yapılabilecek tüm imalat çeşitlerine cevap verecek şekilde her ayrıntı için ayrı ayrı birim fiyatlar şeklinde düzenlenmiştir.

Kamu alımları sistemi içinde ihaleye çıkacak idarelerin kamu kurum ve kuruluşları tarafından tespit edilmiş birim fiyat ve analizleri kullanma zorunluluğu olmadığı için birim fiyatların idarelerce güncel fiyatlar ve piyasa şartlarına göre belirlenmesi mümkündür. İdareler birim fiyatların tespitinde proje verilerini ve proje detaylarını ön planda tutacak, imalatın özelliğine uygun birim fiyat tarifleri aramak yerine imalatın özelliğine uygun bir birim fiyat tarifi yapacak ve fiyat tespit edecektir. Tespit edilecek birim fiyat sadece ilgili yapım işine ait olacaktır.

Kum-çakıl vb. ocaklardan temin edilen inşaat malzemeleri ve işçi ücretleri gibi imalat girdileri ve yapı elemanlarına ait fiyatlar yöresel farklılıklar gösterebilmektedir. İmalat kalemlerine ilişkin poz numaraları da yapım işine münhasır olarak idarelerce belirlenebilir.

- **Malzeme, Araç, Makine, Teçhizat Gibi Unsurların İdarece Verilmesi**

Bazı ihalelerde yapım işi bünyesine girecek malzemelerin bir kısmı idare tarafından verilebilmektedir. Böyle bir durumda idarece verilen veya sağlanan malzeme bedeli yaklaşık maliyet içerisinde yer almayacaktır. Bu tür malzeme listesi ihale yetkilisine sunulacak yaklaşık maliyet hesap cetveli ekine konulacaktır.

- **Yaklaşık Maliyetin Danışmanlık Hizmet Sunucularına Tespit Ettirilmesi**

Kanun'un 48'inci maddesinde; mimarlık ve mühendislik, etüt ve proje, harita ve kadastro, her ölçekte imar planı, imar uygulama, ÇED raporu hazırlanması, plan, yazılım geliştirme, tasarım, teknik şartname hazırlanması, denetim ve kontrolörlük gibi teknik, mali, hukuki veya benzeri alanlardaki hizmetlerin, danışmanlık hizmet sunucularından alınabileceği hükme bağlanmıştır.

YİİUY'nin 8'nci maddesinde de yaklaşık maliyetin idarelerce hesaplanmasının esas olduğu ancak, işin özelliğinden dolayı idarelerce hazırlanmasının mümkün olmaması sebebiyle teknik şartnamenin danışmanlık hizmeti alınarak hazırlanması durumunda yaklaşık maliyetin de bu kapsamda hesaplanabileceği ifade edilmiştir.

- **Yaklaşık Maliyetin Güncellenmesi**

Yaklaşık maliyet hesaplanmasında temel ilke gerçek piyasa şartlarının yansıtılmasıdır. İhale tarihi itibarıyla güncel olmayan veya güncelliğini yitiren bir yaklaşık maliyet eşik değerlerin altında kalması ve ihalenin iptal olması gibi sonuçları doğurabilir.

YİİUY'nin 11'nci maddesi uyarınca; yaklaşık maliyetin hesaplandığı tarihten ihalenin ilk ilan veya davet tarihine kadar güncelliğini kaybetmesi durumunda Türkiye İstatistik Kurumu tarafından aylık yayımlanan ilgili endeksler üzerinden güncellenmesi gerekir.

- **Yaklaşık Maliyet Cetvellerinin Hazırlanması**

Birim fiyat sözleşmeli işler ile anahtar teslimi götürü bedel işlerde yaklaşık maliyet cetvellerinin hazırlanması farklıdır.

Birim fiyat sözleşmeli işler için yaklaşık maliyet iş kalemleri şeklinde tespit edilen imalat miktarlarının YİİUY' ne göre belirlenen fiyatlarla çarpımı sonucu bulunan tutar KDV hariç olarak hesaplanır. Bulunan bu tutara idarenin takdir ettiği oranda yüklenici kârı ve genel gider karşılığı eklenmek suretiyle yaklaşık maliyet tespit edilir. Yaklaşık maliyet cetveli ihale onay belgesi ekinde ihale yetkilisine sunulur.

Yaklaşık maliyet için “Yaklaşık Maliyet İcmal Tablosu”<sup>24</sup> düzenlenir. Yaklaşık maliyet icmal tablosuna iş kısımları itibariyle “Yaklaşık Maliyet Hesap Cetvelleri” eklenir. Yaklaşık maliyet hesap cetvellerinde; iş kalemleri numaraları (poz numarası), işin tanımı, birimi ile müteahhit karı ve genel giderler hariç ve dahil olarak yer alan birim fiyat ve tutarların dışında ayrıca, iş kalemlerine ait birim fiyat tarifleri ve yapım şartlarının da belirtilmesi gerekir.

Anahtar teslimi götürü bedel işlerde yaklaşık maliyet ise yapının her türlü ayrıntısının belirtildiği uygulama projelerine göre iş kısımları ve iş gruplarına bağlı olarak işin tamamı için tespit edilmekte ise de, ayrıca iş gruplarını oluşturan iş kalemlerine ait teknik şartların ve tariflerin tek tek yapılması en sağlıklı yöntemdir. Anahtar teslimi götürü bedel işlerde yapılması istenilen imalat ile yapılan imalat arasında farklılıklar olması halinde idare ile yüklenici arasında anlaşmazlıkların çıkması kaçınılmaz olacaktır. Bu itibarla anahtar teslimi götürü bedel işlerde yaklaşık maliyet cetvellerinin ve proje eki mahal listelerinin anlaşılır bir şekilde hazırlanmasının önemi büyüktür.

Anahtar teslimi götürü bedel işlerde yaklaşık maliyet iş grupları şeklinde tespit edilen imalat miktarlarının YİİUY’ ne göre belirlenen fiyatlarla çarpımı sonucu bulunan tutar KDV hariç olarak hesaplanır ve bulunan bu tutara idarenin takdir ettiği oranda yüklenici kârı ve genel gider karşılığı eklenmek suretiyle yaklaşık maliyet tespit edilir. Buna ilişkin hesap cetveli hazırlayanlarca imzalanarak ihale onay belgesi ekinde ihale yetkilisine sunulur. Yaklaşık maliyet için “Yaklaşık Maliyet İcmal Tablosu”<sup>25</sup> düzenlenir ve bu tabloya iş kısımlarına ait yaklaşık maliyet hesap cetvelleri eklenir.

**3.1.4. Yapım İhalelerinde Yaklaşık Maliyet Belirlenmesinde Birim Fiyat Yöntemi**  
YİİUY’nin 10’uncu maddesinde yapılan açıklamalara göre; yapım ihalesine çıkacak olan kamu idareleri ihale konusu işin yaklaşık maliyetine ilişkin fiyat ve rayiçlerin tespitinde ihaleyi yapan idarenin daha önce gerçekleştirdiği, ihale konusu işe benzer nitelikteki işlerin sözleşmelerinde ortaya çıkan fiyatları, kamu kurum ve kuruluşlarınca belirlenerek yayımlanmış birim fiyat ve rayiçleri, ilgili meslek odaları, üniversiteler

<sup>24</sup> Standart İhale Formu KİK.001.2Y

<sup>25</sup> Standart İhale Formu KİK.001.2Y



veya benzeri kuruluşlarca belirlenerek yayımlanmış fiyat ve rayiçleri, yüklenici veya alt yüklenici olarak faaliyet gösteren, konusunda deneyimli kişi ve kuruluşlardan alınacak, ihale konusu işe benzer nitelikteki işlere ilişkin maliyetleri veya idarenin yapacağı piyasa araştırmasına dayalı rayiç ve fiyat tespitleri esas alabilir.

Böylece idare, ihale konusu işe ait yaklaşık maliyete ilişkin fiyat ve rayiçlerin tespitinde yukarıda bahsedilen fiyat ve rayiçlerden birini, birkaçını veya tamamını öncelik sırası olmaksızın kullanabilecektir. Bundan maksat yaklaşık maliyetin piyasa fiyatlarına göre gerçekçi ve doğru tespit edilmesi ve kaynakların etkin kullanılabilmesinin sağlanmasıdır.

Ancak, yapım işlerinde yasayla birim fiyat belirleme ve yayınlama yetkisi verilen kuruluşlar tarafından tespit edilen (Uslu ve Demirel, 2014: 430) birim fiyatlara uyma zorunluluğunun ortadan kaldırılmasına ve söz konusu fiyatların yaklaşık maliyet hesabında herhangi bir unsur haline gelmiş olmasına (Sayın, 2008:155) rağmen kamu idareleri yaklaşık maliyet tespitinde 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'ndan kalma alışkanlıklarından vazgeçememişler ve anılan kamu kurumlarınca hazırlanan birim fiyatları kullanmaya devam edegelmişlerdir. Dolayısıyla yapım işi ihalelerinde fiyat oluşumunda kamu kurumlarınca belirlenen birim fiyatlar hala etkinliğini devam ettirmektedir.

Bu bağlamda, ülkemizde yapım işlerine ait yaklaşık maliyet belirleme yöntemi başta Çevre ve Şehircilik Bakanlığı<sup>26</sup> olmak üzere yapım işinde birim fiyat belirleme görev ve yetkisi bulunan kamu kurumları tarafından belirlenen birim fiyat sistemine dayanmakta ve inşaat sektöründe maliyet analizleri büyük oranda bu sistemle yapılmaktadır.

Kamu idarelerinin yapım işi ihalelerinde yaklaşık maliyet tespitinde kullandıkları birim fiyatları önceden belirleyen ve kamuya ilan eden kamu kurumları Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ve diğerleri şeklinde aşağıda açıklanmıştır;

---

<sup>26</sup> 04/07/2011 tarih ve 27984 mükerrer no'lu 'Resmi Gazete' de yayımlanan 644 sayılı KHK öncesinde Bayındırlık ve İskan Bakanlığı olarak faaliyet göstermekteydi.

- **Çevre ve Şehircilik Bakanlığı**

Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki 644 sayılı KHK'nin 2'nci maddesinin (k) bendinde yer alan “k) Bayındırlık ve iskân işleri ile ilgili şartname, tip sözleşme, yıllık rayiç, birim fiyat, birim fiyatlara ait analiz ve tarifleri hazırlamak ve yayımlamak” hükmü uyarınca yıllık rayiç, birim fiyat, birim fiyatlara ait analiz ve tarifleri hazırlamak ve yayımlamak anılan Bakanlığın görev ve yetkileri arasında sayılmıştır. Ancak, bu yetkiyi 2443 sayılı Nafia Vekaletinin Teşkilat ve Vazifelerine Dair Kanun ile 1934 yılından itibaren Bayındırlık ve İskan Bakanlığı bünyesinde yer alan (Arabacı, 2010:117) Yüksek Fen Kurulu<sup>27</sup> Başkanlığı, anılan KHK'nin 16'ncı maddesinin (d) bendinde yer alan; “Bayındırlık ve iskân işleri ile ilgili şartname, tip sözleşme, yıllık rayiç, birim fiyat, birim fiyatlara ait analiz ve tarifleri hazırlamak ve yayımlamak” hükmü çerçevesinde üstlenmiş bulunmaktadır.

Ayrıca, anılan KHK'nin “Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Yükümlülüğü” başlıklı 32'nci maddesinde; “(1) Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idareler, ilgili kanunlarında aksine bir hüküm bulunmadığı takdirde 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununa göre ihale ettikleri işler hariç bu Kanun Hükmünde Kararname uyarınca çıkarılan yönetmelik, tip sözleşme, şartname, rayiç, birim fiyat, birim fiyatlara ait analiz ve tariflerine uymak ve bunları uygulamakla yükümlüdür” hükmü mevcuttur.

Yukarıdaki hükümlere dayalı olarak YFK tarafından belirlenen “İnşaat ve Tesisat Birim Fiyatları” ile birim fiyatların dayandığı imalat tarif ve analizleri 4734 sayılı Kanun'a göre ihale edilen ve halen yürütülmekte olan yapım işlerinde de idarelerce istenildiğinde kullanılmak ve uygulanmak üzere YFK tarafından her yıl kitap olarak yayınlanmakta ve ayrıca internet ortamında abonelik yoluyla kullanıcıların hizmetine sunulmaktadır.

YFK tarafından yayımlanan “İnşaat ve Tesisat Birim Fiyatları” genel olarak “Bina” niteliğindeki üst yapıların ihtiyaç duyduğu imalat kalemlerini kapsayacak çeşit ve özelliktedir. Alt yapı niteliğindeki diğer inşaatlara ilişkin imalat kalemleri ile ilgili rayiç,

---

<sup>27</sup> YFK

fiyat analizi ve birim fiyatlar yetkili diğer kamu idareleri tarafından hazırlanmakta ve yayımlanmaktadır.

Ancak, Kamu İhale Kanunu'nun 68/b ve Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun 39/b maddeleri ile YFK' nun kamu kurumlarının yapım işleri ile ilgili olarak tüzük, yönetmelik, tip sözleşme ve şartname (teknik şartnameler hariç) hazırlama yetkisinin bir hükmü kalmamıştır. Anılan madde hükümleri uyarınca Kamu İhale Kurumu bu yetkileri kullanmaktadır. Fakat, anılan Bakanlığın yetki alanına giren yapım işlerinde kullanılmak üzere rayiç, fiyat analizi ve birim fiyat hazırlama ve yayımlama yetkisi halen devam etmektedir.

Arabacı (2010:118), Yüksek Fen Kurulu'nun yaptığı yapım işleri uygulamalarına ve maliyetlerin belirlenmesine yardımcı olmak üzere yeni teknolojilerin takip edildiğini, makine ve elektrik tesisatı rayiç ve birim fiyatlarının gerçek piyasa şartlarını yansıtacak şekilde 'referans değer' niteliği taşımasının hedeflendiğini, anılan Kurul tarafından oluşturulan birim fiyat, tarif ve analizlerin her yıl güncelleştirilerek yayımlandığını ve yapım işlerinde ihale öncesi hazırlıklar çerçevesinde başvurulmuş en önemli kaynak olduğunu ve kamu kaynaklarının verimli kullanılması için yenilikçi ürünlerin, yerli malzemelerin teşvik edilmesi ile kullanımı yaygınlaşan yeni imalatlar için yapım şartları, tarif ve analizlerin yeni(den) oluşturulma ihtiyacına yönelik olarak mevcut birim fiyat ve rayiçlerin sayısının her yıl artırılmakta olduğunu, ayrıca bu imalatlara ilişkin ilave analizler hazırlandığını belirtmiştir.

- **Yapım İşlerinde Birim Fiyat Belirleyen Diğer Kamu Kurumları**

Karayolları Genel Müdürlüğü, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü, İller Bankası, Milli Savunma Bakanlığı ve Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi gibi kurumlar faaliyet gösterdikleri alanın gerektirdiği yapım işlerinde birim fiyat belirleyen diğer kamu kurumları arasındadır.

Genellikle idareler yapım ihalelerinde anılan Bakanlık tarafından belirlenen ve ilan edilen birim fiyatları yaklaşık maliyet tespitinde esas almaktadır. Diğer kamu kurumları ise kendi görev alanlarında yaptıkları ihalelerde kendi belirledikleri birim fiyatları

kullanarak yaklaşık maliyeti tespit etmektedirler. Bu kurumlar da birim fiyat belirlerken anılan Bakanlık'ca yayınlanan rayiçleri büyük oranda dikkate alırlar (Uslu ve Demirel, 2014: 430).

### **3.2. Yapım İhalesinde Yaklaşık Maliyet Belirleme Yönteminin Sözleşme Fiyatına ve Kaynak Kullanımına Etkisi**

Yapım işi kamu alım ihalelerinde idare ile ihaleyi kazanan istekli arasında bağitlanan sözleşmenin fiyatının oluşumunda en etkili faktör idarelerin ihale için belirledikleri yaklaşık maliyet tutarı olmaktadır. Bir ihalenin ihaleye katılan istekliye maliyeti isteklinin kendi özelliği yanında stratejisine de bağlıdır. İsteklinin stratejisinin belirlenmesinde ise diğer isteklilerin davranışları ve ihalenin idarece belirlenen yaklaşık maliyetin tahmin edilebilirliği önem arz etmektedir. Bu bağlamda yaklaşık maliyetin belirlenme usulünün sözleşme fiyatına etkisi bu çalışmada amprik olarak incelenmiş ve bulgular analiz edilmiştir.

#### **3.2.1. Veri Seti**

İdarelerin yapım ihalesinin yaklaşık maliyetini tespit etmek için kullandıkları mevcut birim fiyat sisteminin ihalede oluşacak sözleşme fiyatına, kullanılan kamu kaynağının etkinliğine ve anılan ihalelerin kamu bütçesine yükünü görmek amacıyla yapılan bu çalışmada, yapım ihalelerine katılan ve ihale sürecinde hukuka aykırı işlem veya eylemler nedeniyle hak kaybına veya zarara uğradığını veya zarara uğramasının muhtemel olduğunu iddia eden istekli ve istekli olabileceklerin idareye şikayet sonrasında aynı iddia konularında Kamu İhale Kurumuna 2009-2013 yıllarında yaptıkları toplam 2344 adet itirazın şikayet başvurusunu içeren bir veri seti oluşturulmuş ve veri setinde yer alan veriler, değişkenler incelenmiş, istatistiki analizi yapılmış ve elde edilen bulgular değerlendirilmiştir.

Tablo 3, 2009-2013 yıllarında Kamu İhale Kurumu'na yapılan itirazın şikayet toplam sayılarını vermekte ve aynı periyotta yapım işi alımlarda itirazın şikayet toplam tutarının Kanun kapsamında yapılan toplam kamu alımlarına oranının %5,45 olduğunu göstermektedir.

**Tablo 3**  
**İtirazen Şikayet İnceleme Sayısı ve Şikayet Tutarının Kamu Alımları İçindeki Payı**

	2009	2010	2011	2012	2013	Ort.
<b>Yapımda İtirazen Şikayet İnceleme Sayısı</b>	721	1650	1423	1463	1205	1292,4
<b>Toplam İtirazen Şikayet İnceleme Sayısı</b>	2954	4281	4670	5282	5093	4456
<b>Yapım İhalesi İtirazen Şikayet Toplam Tutarının Kamu Alımları İçindeki Payı %</b>	3,49	6,86	5,89	6,23	4,78	5,45

**Kaynak:** Kamu Alımları İzleme Raporu

İtirazen şikayet sonrasında ihaleyi kazanan istekli ve dolayısıyla sözleşme bedeli değişebilmektedir. Ancak, çalışmada bu husus dikkate alınmamıştır. Ayrıca, aynı ihaleye ilişkin benzer şikayetler ve ihale yapıldığı halde iptal edilen ihaleler de veri seti içine alınmamıştır. Veriler itirazen şikayet incelemesi öncesi durumu göstermektedir.

### 3.2.2. Veri Setinde Yer Alan Değişkenler

Çalışmada kullanılan veriler 2009-2013 yıllarını kapsamaktadır. Veri tabanında bulunan değişkenler; ihale usulü, teklif türü, idare, yaklaşık maliyet, kârsız yaklaşık maliyet, doküman alan sayısı, ihaleye katılan sayısı, kazanan teklif, sınır değer, sınır değer altı istekliler ve yaklaşık maliyetin belirlenme metodu şeklinde seçilmiş ve aşağıda açıklanmıştır:

**-İhale Usulü:** Yapım işi alımlarda ihale, istekliler arasından seçilecek birisi üzerine ihalenin bırakıldığını gösteren ve ihale yetkilisinin onayını müteakip sözleşmenin imzalanması ile tamamlanan işlemlerdir. İhalede uygulanacak usuller, Kanun'un 18'inci maddesinde açık ihale, belli istekliler arasında ihale ve pazarlık usulü ihale şeklinde sayılmış ve takip eden maddelerinde açıklanmıştır. İhale usulünü belirleme yetkisi idarenin takdirindedir. Bu seçimde öncelik bütün isteklilerin teklif verebildiği açık ihale usulünde olmakla birlikte yapılacak işin türü, niteliği, uzmanlık ve/veya yüksek teknoloji gerektirmesi, yaklaşık maliyeti ve ivediliği gibi kriterler esas alınarak Kanun'da belirtilen hallerde belli istekliler arasında ihale usulü veya ihale sürecinin iki aşamalı olarak gerçekleştirildiği ve idarenin ihale konusu işin teknik detayları ile gerçekleştirme yöntemlerini ve belli hallerde fiyatı isteklilerle görüştüğü pazarlık usulü ile de ihale yapılabilir.

Tablo 4, kamu idareleri tarafından ihale usulü olarak genellikle açık teklif ihale usulünün tercih edildiğini göstermektedir.

**Tablo 4**  
**İhale Usulü**

	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Açık İhale Usulü</b>	336	484	475	478	486
<b>Belli İstekliler Arasında İhale Usulü</b>	5	11	20	18	5
<b>Pazarlık Usulü</b>	4	5	4	4	9
<b>Toplam</b>	<b>345</b>	<b>500</b>	<b>499</b>	<b>500</b>	<b>500</b>

**-Teklif Türü:** Yapım ihalesinde idarenin tercihine göre istekliler birim fiyat teklif, anahtar teslimi götürü bedel teklif veya karma teklif olmak üzere üç tür teklif türünden birisini idareye sunarlar. Birim fiyat teklif, ön veya kesin projelere ve bunlara ilişkin mahal listeleri ile birim fiyat tariflerine dayalı olarak idarelerce hazırlanmış cetvelde yer alan her bir iş kaleminin miktarı ile yüklenici tarafından bu iş kalemleri için teklif edilen birim fiyatların çarpımı sonucu bulunan toplam bedel üzerinden belirlenen teklif türüdür. Anahtar teslimi götürü bedel teklif, uygulama projeleri ve bunlara ilişkin mahal listelerine dayalı olarak, işin tamamı için isteklinin teklif ettiği toplam bedel üzerinden belirlenen teklif türüdür. Karma teklif ise yapım işlerinde niteliği itibarıyla iş kalemlerinin bir kısmı için anahtar teslimi götürü bedel teklif, bir kısmı için birim fiyat teklif alma yöntemleri birlikte uygulanan ihalelere verilen teklif türüdür.

Tablo 5, yapım ihalelerinde birim fiyat teklif ve anahtar teslimi götürü bedel teklif türlerinin tercih edilme derecelerinin birbirine yakın olduğunu, karma teklifin ise sınırlı sayıda tercih edildiğini göstermektedir.

**Tablo 5**  
**Teklif Türü**

	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Birim Fiyat Teklif</b>	144	251	202	178	194
<b>Anahtar Teslimi Götürü Bedel</b>	196	240	294	313	303
<b>Karma Teklif</b>	4	9	3	9	3
<b>Boş</b>	1				
<b>Toplam:</b>	<b>345</b>	<b>500</b>	<b>499</b>	<b>500</b>	<b>500</b>

**-İdare:** Kanun kapsamında ihaleyi yapan kamu kurum ve kuruluşlarıdır. 4734 sayılı Kanun'un 2'nci maddesi uyarınca, genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idareler, il özel idareleri ve belediyeler ile bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlar, birlikler (meslekî kuruluş şeklinde faaliyet gösterenler ile bunların üst kuruluşları hariç), tüzel kişiler, kamu iktisadi kuruluşları ile iktisadi devlet teşekküllerinden oluşan kamu iktisadi teşebbüsleri, sosyal güvenlik kuruluşları, fonlar, özel kanunlarla kurulmuş ve kendilerine kamu görevi verilmiş tüzel kişiliğe sahip kuruluşlar (meslekî kuruluşlar ve vakıf yüksek öğretim kurumları hariç) ile bağımsız bütçeli kuruluşlar ve bunların doğrudan veya dolaylı olarak birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlasına sahip buldukları her çeşit kuruluş, müessese, birlik, işletme ve şirketlerin yapım ihaleleri anılan Kanun kapsamında yapılacaktır.

Tablo 6, veri setinde yer alan 2344 ihalenin ihaleyi yapan idarelere dağılımını vermektedir:

**Tablo 6**  
**İhaleyi Yapan Kamu Kurum ve Kuruluşları**

	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Genel Bütçeli Kamu İdareleri</b>	102	87	116	89	97
<b>Özel Bütçeli İdareler (Üniversiteler)</b>	43	45	54	52	34
<b>Özel Bütçeli İdareler (Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü)</b>	35	50	42	39	34
<b>Özel Bütçeli İdareler (Karayolları Genel Müdürlüğü)</b>	53	105	71	43	26
<b>Sosyal Güvenlik Kurumu</b>				1	
<b>Mahalli İdareler (Belediye)</b>	29	89	97	125	110
<b>Mahalli İdareler (İl Özel İdaresi)</b>	48	78	89	98	130
<b>Özel Bütçeli İdareler (Diğer*)</b>	1			3	
<b>Kamu İktisadi Teşebbüsleri (TCDD**)</b>	8	5	7	17	38
<b>Kamu İktisadi Teşebbüsleri (Diğer***)</b>	11	20	9	13	5
<b>Hastaneler</b>	7	14	10	7	19
<b>İller Bankası</b>	8	7	4	13	7
<b>Toplam</b>	<b>345</b>	<b>500</b>	<b>499</b>	<b>500</b>	<b>500</b>

\*Diğer: TÜBİTAK, TODAİE, TSE,

\*\*TCDD: Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları İşletmesi Genel Müdürlüğü

\*\*\*Kamu İktisadi Teşebbüsleri (Diğer): Kit, Eüaş, Tedaş, Eiaş,Edaş,Teiaş,Yeaş, Seüaş, Gedaş, Tpaş, Eti, Ptt, Keiaş, Tki, Rt,Üg

**-Kârsız Yaklaşık Maliyet:** İdare tarafından hazırlanan yaklaşık maliyetten yine idarece belirlenen kâr oranı düşülerek elde edilen tutardır.

**-Doküman Alan Sayısı:** İhaleye katılmak için ihale dokümanı alanların sayısını ifade eder.

**-İhaleye Katılan Sayısı:** İhale dokümanı satın alanların tamamı ihaleye katılmayabilir. Bu nedenle katılan sayısı doküman satın alan sayısına eşit olabileceği gibi altında da olabilir.

Tablo 7, ihalede doküman alan sayısı ile ihaleye katılan sayısını vermektedir.

**Tablo 7**  
**Doküman Alan ve İhaleye Katılanlar (Sayı, Oran)**

	2009	2010	2011	2012	2013	Ortalama
<b>Katılan Sayısı</b>	13,03	12,47	14,19	13,67	11,19	12,91
<b>Doküman Alan Sayısı</b>	17,54	15,49	17,35	19,21	16,43	17,20
<b>Katılan Sayısı/Doküman Alan Sayısı</b>	0,76	0,82	0,84	0,73	0,7	0,77

İhaleye katılan sayısı genellikle doküman alan sayısının altında gerçekleşmektedir. Anılan tabloda doküman alanların % 77'sinin ihaleye katıldığı ve teklif verdiği görülmektedir.

**-Ekonomik Açıdan En Avantajlı Birinci Teklif:** İhale mevzuatında yer alan ilke ve kurallara göre ihale komisyonu istekliler tarafından sunulan teklifleri yaklaşık maliyet ve diğer tekliflere göre değerlendirdikten sonra ekonomik açıdan en avantajlı birinci teklifi belirleyerek ihaleyi o istekli üzerinde bırakır. İhale komisyonu kararının ihale yetkilisi tarafından uygun görülmesi üzerine ihaleyi kazanan teklif kesinlik kazanır. Yapım işi ihalelerinde genellikle kazanan teklif en düşük teklif sahibidir.

İhaleyi kazanan teklif olan ekonomik açıdan en avantajlı birinci teklif aynı zamanda sözleşme fiyatı ya da sözleşme bedeli şeklinde de ifade edilmektedir. Ancak, sözleşme bedeli kavramı içinde katma değer vergisi yer almamaktadır. Çünkü idarenin belirlediği



yaklaşık maliyet tutarı ile ihaleye katılan isteklilerin hazırlayıp idareye sundukları teklifler katma değer vergisi hariç hesaplanmaktadır. Bu nedenle çalışmada yer alan tutarlarda katma değer vergisi yer almamaktadır.

**-Sınır Değer:** Yapım ihalelerinde ihale en düşük teklif üzerinde değil, en avantajlı ekonomik teklif üzerinde bırakılmaktadır. Sınır değer yaklaşık maliyet ve ihaleye verilen tekliflerin matematiksel olarak hesaplanmış değerleri üzerinden işin en düşük maliyetle hesaplanabilirliğini belirlemeye yaramaktadır. Kamu İhale Genel Tebliğinde belirtilen formüle göre hesaplanan ve aşırı düşük tekliflerin değerlendirilmesinde kullanılan tutar olan sınır değer altında teklif varsa, o tekliflere aşırı düşük sorgulaması yapılır. Aşırı düşük teklif sorgulaması sonunda teklifi uygun görülen istekli üzerine ihale bırakılır. Aşırı düşük teklif sorgulaması sonunda uygun teklif çıkmazsa ihale, sınır değere en yakın teklifi sunan istekli üzerinde bırakılır.

**-Yaklaşık Maliyet ve Belirlenme Metodu:** İhalede kullanılacak kamu kaynağının üst sınırını belirleyen yaklaşık maliyet idarelerce ihale ilanı öncesinde hesaplanarak ihale komisyonuna verilir. İhale komisyonu isteklilerin tekliflerini genellikle yaklaşık maliyet üzerinden değerlendirerek kazanan teklifi belirler.

Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'ne göre yapım işi ihalelerinde idareler, ihale konusu işin yaklaşık maliyetine ilişkin fiyat ve rayiçlerin tespitinde; ihaleyi yapan idarenin daha önce gerçekleştirdiği ve ihale konusu işe benzer nitelikteki işlerin sözleşmelerinde ortaya çıkan fiyatları, kamu kurum ve kuruluşlarınca belirlenerek yayımlanmış birim fiyat ve rayiçleri, ilgili meslek odaları, üniversiteler veya benzeri kuruluşlarca belirlenerek yayımlanmış fiyat ve rayiçleri, yüklenici veya alt yüklenici olarak faaliyet gösteren, konusunda deneyimli kişi ve kuruluşlardan alınacak, ihale konusu işe benzer nitelikteki işlere ilişkin maliyetleri veya idarenin piyasa araştırmasına dayalı rayiç ve fiyat tespitleri esas alır. İdareler, yaklaşık maliyete ilişkin fiyat ve rayiçlerin tespitinde yukarıda belirtilen fiyat ve rayiçlerin birini, birkaçını veya tamamını herhangi bir öncelik sırası olmaksızın kullanabilir.

İdarelerce, iş kalemi ve/veya iş grubu şeklinde tespit edilen imalat miktarlarının yukarıda belirlenen ve yüklenici kârı ve genel gider ihtiva etmeyen fiyatlarla çarpımı sonucu bulunan tutar KDV hariç olarak hesaplanır ve bulunan bu tutara % 25 oranında yüklenici kârı ve genel gider karşılığı eklenmek suretiyle yaklaşık maliyet tespit edilir.

### **3.2.3. Araştırma Yöntemi**

Bu çalışmada, kamu alımları konusunda literatür taraması yapılmış, konu hakkında yazılmış ve konunun tekniği ile ilgili çalışmalar incelenmiş, kamu idarelerinin kendine özgü şartları da dikkate alınarak yapım işlerinde yaklaşık maliyetin belirlenmesinde hangi birim fiyat ve rayiçlerin tercih edildiği araştırılmıştır.

Bu bağlamda yapım ihalelerinin yaklaşık maliyet tespitinde kullanılan mevcut birim fiyatların kamu bütçesine yükü, kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanımına ve ihalede oluşan sözleşme fiyatına etkisi, veri setinin istatistiki analize tabi tutulması ve veri setinde yer alan değişkenler arasındaki ilişkinin ortaya konulmasıyla incelenmiş ve analiz edilmiştir.

### **3.2.4. Araştırmanın Amacı**

Yapım ihalelerinde kullanılacak kamu kaynağının üst limitini yaklaşık maliyet meydana getirmektedir. İdarelerin önünde birden fazla seçenek mevcut olmasına rağmen Tablo 8’de görüldüğü üzere 2.344 idareden 2.149 tanesi yapım ihalelerinde yaklaşık maliyeti kamu kurum ve kuruluşlarının belirleyerek yayımladıkları birim fiyat ve rayiçleri kullanarak tespit etmektedir. Diğer seçenekleri kullanan idare sayısı ise 195 ile oldukça düşük kalmaktadır. Bu durum, yapım ihalelerinin yaklaşık maliyet tespitinde % 92 oranında kamu birim fiyat ve rayiçlerinin kullanıldığını göstermektedir.

Bu sonuç, mevcut durumda yapım ihalelerinde yetkili ve görevli kamu kurum ve kuruluşları tarafından belirlenen birim fiyatlar kullanılmak suretiyle yaklaşık maliyetin belirlendiğini ve bu şekilde tespit edilen yaklaşık maliyet içinde yer alan kâr ve genel gider oranının % 25 gibi yüksek bir orana tekabül ettiğini göstermektedir. Diğer seçeneklere göre tespit edilen yaklaşık maliyetin bir unsuru olan kâr ve genel gider oranının da % 25 belirlendiği Tablo 18’den anlaşılmaktadır.

Bu durum, yapım ihalelerinde kamu idarelerince belirlenen yüksek kâr ve genel gider oranlı birim fiyatların yaklaşık maliyet tespitinde kullanıldığını tahmin eden ve buna göre tekliflerini hazırlayarak idareye sunan isteklilerin, ihaleyi kazanmak için bilinçli olarak teklif bedellerini düşük tuttuklarına işaret etmektedir.

İhalede en düşük fiyatı veren ve Kanun'da yazılı diğer şartları karşılayan ve taşıyan isteklinin ihaleyi kazandığı bir ortamda yaklaşık maliyetin yüksek kâr oranı içermesi ve dolayısıyla yüksek belirlenmiş olması, buna karşılık ihaleyi kazanan teklif tutarının oldukça düşük kalması kamu idarelerinin aşırı düşük teklif sorunu ve ihale sürecinin uzaması gibi önemli iki sorunla karşılaşmalarına neden olmaktadır.

Ayrıca, mevcut sistemle belirlenen yaklaşık maliyet ile ihaleyi kazanan teklifi ifade eden sözleşme fiyatı arasındaki fark kadar kamu kaynağının atıl kalmasına ve kamunun kaynak kullanımında etkinlikten uzaklaşmasına fırsat verilmiş olmaktadır.

Buradan hareketle yapım ihalelerinde yaklaşık maliyetin iki yönlü fonksiyonunun olduğunu söylemek mümkündür. Birincisi, yaklaşık maliyet ihalede en uygun sözleşme bedelinin belirlenmesinde ve etkin kaynak kullanımında etkili olmaktadır. Diğeri ise yaklaşık maliyet ile sözleşme bedeli arasındaki fark kadar kamu bütçesinde yapım ihalesine tahsis edilen ödeneğin, dolayısıyla kamu kaynağının atıl kalan miktarının oluşmasında fonksiyon icra etmektedir.

Bu çalışmada, kamu idarelerince, yetkili ve görevli kamu kurum ve kuruluşları tarafından belirlenen ve önceden kamuoyuna ilan edilen yapım işi birim fiyatları kullanılarak tespit edilen yaklaşık maliyetin; sözleşme bedeline, kamu idaresi bütçe yüküne ve kaynakların etkin kullanımına etkisinin araştırılması ve incelenmesi amaçlanmaktadır.

Bu çerçevede, “Kamu Finansmanında Yapı Yaklaşık Maliyetlerine İlişkin Birim Fiyatların Rolü ve Önemi” konulu bu çalışma ile kamu idarelerinin yapım işi ihtiyaçlarını nasıl bir süreçten geçerek, ne kadar kamu kaynağı kullanarak ve hangi metotlarla karşıladıklarını ortaya koymak, ihale sürecinde idare ve istekliler arasındaki

davranış biçimlerini, alımın yapıldığı piyasada geçerli olan ilke ve kuralları ve ihaleyi kazanmak için gerekli olan niteliklerin neler olduğunu tartışmak ve yapım işi ihalelerinde kullanılacak üst sınır kamu kaynağını gösteren yaklaşık maliyetin belirlenmesinde kullanılan mevcut birim fiyat sisteminin kamuya yükünü ortaya koymak ve bu yükün azaltılabilmesi için yapım işinde yaklaşık maliyetin farklı yöntemlerle tespitine yönelik ihtimal ve seçeneklerin neler olabileceğini ortaya koymak mümkün olacaktır.

Bu bağlamda veri setinde yer alan değişkenlerin istatistiki analizinin yapılması, birbirleri ile karşılaştırılması, değişkenler arasındaki ilişkisinin tespit edilmesi ve elde edilen bulgu ve sonuçlardan genelleme yapılması ile aşağıdaki sorulara cevap verilebilecektir:

- Yapım işi ihale sürecinde yaklaşık maliyetin rolü nedir?
- Kamu idareleri yapım ihalelerinde yaklaşık maliyeti nasıl tespit etmektedir?
- Bir ihalede yaklaşık maliyetin gerçekçi ve tutarlı hesaplanmasının önemi nedir?
- Yaklaşık maliyetin belirlenmesinde mevcut kamu birim fiyatlarının ihalede oluşan sözleşme fiyatına, kaynak kullanımına ve bütçe yüküne etkisi var mıdır?
- Yaklaşık maliyet tespitinde idareler farklı yöntemler kullanabilir mi?
- Yaklaşık maliyet tespitinde farklı yöntemlerin kaynak kullanımına etkisi nedir?
- Yaklaşık maliyet ile sözleşme fiyatı arasında nasıl bir ilişki vardır?
- Yaklaşık maliyetin farklı yöntemle tespitinin sözleşme fiyatına, kaynak kullanımına ve bütçeye etkisi olabilir mi?

### **3.2.5. Araştırmanın Önemi**

Kamu harcamaları içinde önemli yere sahip olan kamu alımlarının ekonomiye ve kamu finansmanına olumlu katkı sağlayabilmesi etkin kaynak kullanımına bağlıdır. Bu bağlamda yapım işi kamu alımlarında etkin ve en az kamu kaynağı kullanımı için en uygun sözleşme fiyatına ulaşılması temel kriterler içinde yer almaktadır. En uygun sözleşme fiyatına ulaşılması kamu idarelerinin yapım ihalesinde yaklaşık maliyeti gerçekçi ve düzgün bir şekilde belirlemelerine bağlıdır. Mevcut sistemde yaklaşık

maliyetin belirlenmesinde kullanılan kamu birim fiyatlarının yüksek kâr oranı içermesinin kamu kaynaklarının etkin kullanımını engellediği düşünülmektedir.

Bu nedenle, “Kamu Finansmanında Yapı Yaklaşık Maliyetlerine İlişkin Birim Fiyatların Rolü ve Önemi” adlı doktora tezi çalışmasında Türkiye’de ihale piyasasında uygulanan ilkeler, kurallar ve ihaleye katılım şartları dikkate alınarak yapım ihalelerinde idarelerin yaklaşık maliyet tespitinde kamu birim fiyatlarını kullanma yerine farklı metotlarla yaklaşık maliyet belirlemelerinin sözleşme bedeline ve kamu kaynaklarının etkin kullanımına pozitif etkisinin olacağı, bu sebeple de yaklaşık maliyet tespitinde kullanılacak farklı bir sistemin kamu finansmanına katkı sağlayacağı değerlendirilmektedir.

### **3.2.6. Araştırma Konusunun Kısıtları**

Ülkemizde kamu alımları mal, hizmet ve yapım işi olmak üzere üç kategoride yapılmaktadır. Araştırma kapsamına sadece yapım işi kamu alımları alındığı için mal ve hizmet alımlarında yaklaşık maliyetin tespiti ve bu tespitite kullanılan fiyatların ne olduğu, ne tür usullerle belirlendiği konuları çalışma dışında tutulmuştur.

Araştırma konusunu, kamu kurum ve kuruluşları tarafından belirlenen yapım işi kamu birim fiyatları kullanılmak suretiyle idareler tarafından tespit edilen yaklaşık maliyetin ihalede oluşan sözleşme fiyatına etkisi ve dolayısıyla kamu bütçesine yükünün ortaya konulması, yaklaşık maliyetin farklı yöntemler kullanılarak tespit edilmesi durumunda bu yükün azaltılabilme olasılığı ve yapım ihalelerinin kamu kaynaklarından aldığı payın etkin kullanımını sağlamak için yapılabilecek hususların neler olduğu oluşturmaktadır.

Amprik akademik çalışmalarda genellikle ihaleye katılan istekli sayısının sözleşme fiyatı üzerindeki etkisinin incelendiği görülmüştür. Ancak, yapım işine ait yaklaşık maliyetin belirlenme metodu ve bu metodun sözleşme bedeline etkisi konusunda herhangi bir akademik çalışmaya rastlanılmamış olması bu çalışmanın yapılmasında karşılaşılan güçlüklerden birisi olmuştur.

Ayrıca, araştırmada 2009-2013 yıllarında yapılan toplam yapım ihalelerine ilişkin verilere ulaşamadığı için ihaleye katılan isteklilerin Kamu İhale Kurumu'na itirazın şikayet dosyaları üzerinde yapılan çalışma ile elde edilen veri seti analize tabi tutulmuş ve elde edilen bulgular üzerinden yorum yapılmıştır.

### **3.2.7. Araştırmanın Hipotezi**

Yapım işi kamu alımlarında ihalenin yaklaşık maliyetinin tespitinde idareler tarafından hali hazırda kullanılan yaklaşık maliyet belirleme usulü yerine alternatif yöntemlerin kullanılmasının ihale sözleşme bedeline, ihalenin bütçe yüküne ve kamu kaynaklarının etkin kullanımına pozitif yönde etki edeceği ve bu bağlamda kamu finansmanına katkı sağlayacağı düşüncesinden hareketle aşağıdaki hipotezler kurulmuş ve veri setinde yer alan değişkenlerin istatistiksel analizi ile test edilmiş ve bulgular açıklanmıştır.

**H<sub>0</sub>:** Yapım işi kamu alımlarının yaklaşık maliyet tespitinde yetkili kamu idareleri tarafından belirlenen birim fiyatlar kullanılmamaktadır.

**H<sub>1</sub>:** Yapım işi kamu alımlarının yaklaşık maliyet tespitinde yetkili kamu idareleri tarafından belirlenen birim fiyatlar kullanılmaktadır.

**H<sub>0</sub>:** Yaklaşık maliyet belirleme yöntemi Sözleşme Bedeli/Yaklaşık Maliyet oranında bir değişikliğe sebep olmaz.

**H<sub>1</sub>:** Yaklaşık maliyet belirleme yöntemi Sözleşme Bedeli/Yaklaşık Maliyet oranında bir değişikliğe sebep olur.

**H<sub>0</sub>** hipotezinin ret edilmesi durumunda, kamu kurumlarınca belirlenen birim fiyatlara bağlı kalınmadan yaklaşık maliyetin tespit edilmesinin yapım ihalelerinin kamu bütçesine yükünü azaltacağı ve bu ihaleler için ayrılan kamu kaynaklarında etkin kullanım sağlanabileceği değerlendirilmektedir.

**H<sub>0</sub>:** Yaklaşık maliyet tespitinde mevcut usulden vazgeçilmesi yapım işi kamu alımı ihalelerinin idare bütçesine yükünü azaltmaz.

**H<sub>1</sub>:** Yaklaşık maliyet tespitinde mevcut usulden vazgeçilmesi yapım işi kamu alımı ihalelerinin idare bütçesine yükünü azaltır.

### 3.3. Veri Setinin Ampirik Analizi ve Bulgular

Çalışmada Kamu İhale Kurumu'na itirazın şikayet yolu ile başvuru olan 2.344 yapım ihalesine yönelik şikayet dosyaları incelenmiş ve aşağıdaki değişkenlere ait bilgiler derlenmiş ve sayısallaştırılmıştır. Veri analizinde SPSS paket programı kullanılmıştır.

#### 3.3.1. Analizde Kullanılan Değişkenler

- **Y**: En avantajlı teklif. Oran ölçeği ile ölçülmüştür. İhaleye verilen teklifler içinde en avantajlı teklifi, dolayısıyla sözleşme fiyatını ifade eder.
- **X<sub>1</sub>**: Yaklaşık maliyet belirleme yöntemi. Nominal ölçekle ölçülmüştür. İdareler yaklaşık maliyeti hesaplarken farklı kaynaklar kullanabilir.

Çalışmada yaklaşık maliyet belirleme yöntemleri; Kamu Birim Fiyatları (KBF), Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Birim Fiyatları (ÇŞBBF), Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü Birim Fiyatları (DSİGMBF), İller Bankası Anonim Şirketi Birim Fiyatları (İLBANKBF), Karayolları Genel Müdürlüğü Birim Fiyatları (KGMBF), Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi Birim Fiyatları (TEDAŞBF) ve diğer (Piyasa araştırması birim fiyatı, önceki sözleşme birim fiyatı, özel birim fiyatlar ve karma) şeklinde tanımlanmıştır.

- **X<sub>2</sub>**: Yaklaşık maliyet. Oran ölçeği ile ölçülmüştür. İhaleyi yapan idare tarafından belirlenen ve yürütülecek işlerin parasal büyüklüğünü ifade eder.
- **X<sub>3</sub>**: İhale usulü. Nominal ölçek ile ölçülmüştür. Açık ihale usulü, belli istekliler arasında ihale usulü ve pazarlık usulü olmak üzere 3 farklı değer alır.
- **X<sub>4</sub>**: Teklif türü. Nominal ölçek ile ölçülmüştür. Anahtar teslimi götürü bedel, birim fiyat ve karma teklif olmak üzere 3 farklı değer alır.
- **X<sub>5</sub>**: Doküman alma sayısı. Aralıklı ölçekle ölçülmüştür. İhaleye katılmak amacıyla ihale dokümanı satın alan gerçek ya da tüzel kişileri ifade eder.
- **X<sub>6</sub>**: Katılan sayısı. Aralıklı ölçekle ölçülmüştür. İhaleye teklif veren gerçek ya da tüzel kişileri ifade eder.
- **X<sub>7</sub>**: Sınır değer altında kalan istekli sayısı. Aralıklı ölçekle ölçülmüştür. İhaleye teklif verenler arasında sınır değer altında teklifi bulunan gerçek ya da tüzel kişi sayısını ifade eder.

- **X<sub>8</sub>**: Sınır değeri. Oran ölçeği ile ölçülmüştür. İhalelerin yaklaşık maliyeti ve gelen teklifler çerçevesinde idarece hesaplanan sınır değeri ifade eder.

Buradaki temel hedef en avantajlı teklif üzerinde etkisi olan bağımsız değişkenleri belirlemek ve modellemektir. İncelenen itirazın şikayet dosyalarında yaklaşık maliyet (YM) belirleme şekli 10 farklı düzeyde ölçülmüştür. 10 farklı düzeyde ölçülen YM belirleme şekli kamu birim fiyatları ve diğer olmak üzere 2 farklı düzeyde kategorize edildiğinde aşağıdaki özet tablo elde edilmiştir.

**Tablo 8**  
**Yaklaşık Maliyet Belirleme Şekline Göre Şikayet Edilen Yapım İhalelerinin Dağılımı**

YM Belirleme şekli	Kamu Birim Fiyatları	Diğer	Toplam
<b>BOŞ</b>	0	3	3
<b>ÇŞBBF</b>	737	0	737
<b>DSİBF</b>	56	0	56
<b>İLBANKBF</b>	11	0	11
<b>KAMU BF</b>	1.203	0	1.203
<b>KARMA</b>	0	10	10
<b>KGMBF</b>	130	0	130
<b>ÖSBF</b>	0	8	8
<b>ÖZELBF</b>	0	13	13
<b>PİYASA ARAŞTIRMASI</b>	0	161	161
<b>TEDAŞBF</b>	12	0	12
<b>TOPLAM</b>	<b>2.149</b>	<b>195</b>	<b>2.344</b>

\* BF: Birim Fiyat

### 3.3.2. Yaklaşık Maliyet Belirleme Usulünün Sözleşme Fiyatı/Yaklaşık Maliyet Oranı Üzerindeki Etkisi

Yaklaşık maliyet belirleme usulünün, iki düzeyde ve beş düzeyde kategorize edilmek suretiyle, sözleşme fiyatı/yaklaşık maliyet oranı (SF/YM) üzerinde farklılaşmaya sebep olup olmadığı incelenmiştir.

- **Yaklaşık Maliyet Belirleme Usulünün İkili Düzeyde Kategorize Edilmesi**

İkili düzeyde kategorize edilen yaklaşık maliyet belirleme usulünün Sözleşme Fiyatı/Yaklaşık Maliyet oranı üzerinde bir farklılaşmaya sebep olup olmadığı bağımsız t



testi ile incelenmiştir. Gözlem sayısı 30'dan büyük olduğu için Sözleşme Fiyatı/Yaklaşık Maliyet oranının normal dağıldığı varsayılmıştır.

**Tablo 9**  
**YM Belirleme Usulüne Göre SF / YM Oranı Değişimi**

YM Belirleme Yöntemi	İncelenen İhale Sayısı	SF /YM Oranı	Standart Sapma
Kamu Birim Fiyatları	2.149	0,6679	0,29394
Diğer	195	0,6883	0,5915

Tablo 9'a bakıldığında incelenen 2.149 yapım ihalesinde kamu birim fiyatları, 195 yapım ihalesinde ise diğer birim fiyatlar kullanılarak yaklaşık maliyetin tespit edildiği görülmektedir.

Bağımsız t testi sonuçları Tablo 10'da verilmiştir.

**Tablo 10**  
**Bağımsız t Testi Sonucu**

Ölçümler	Varyansların Homojenliği İçin Levene Testi		Ortalamaların Homojenliği İçin t Testi		
	F	p	t	df	p (2-yönlü)
Varyanslar Eşitse	4,759	,029	-,830	2342	,407
Varyanslar Eşit Değilse			-,477	202,783	,634

Yaklaşık maliyeti kamu birim fiyatlarına dayalı olarak belirleyenler ile diğer yaklaşık maliyet belirleme yaklaşımlarını kullananlarda SF / YM oranı ölçümünde homojen varyans varsayımı sağlanmamaktadır. Levene testine göre p (Olasılık) değeri <0,05 (0,029 < 0,05) olduğundan homojen varyans varsayımı sağlanmamıştır. T test istatistiğinde t değeri -0,477 kabul edilir. Sonuç olarak t testi sonucuna göre p değeri 0,05'den büyük olduğu için (0,634 > 0,05);

**H<sub>0</sub>:** İki düzeyli olarak tanımlanan yaklaşık maliyet belirleme usulü, Sözleşme Fiyatı/Yaklaşık Maliyet oranında bir değişikliğe sebep olmadığı hipotezi ret edilememiştir.

Başka bir ifade ile yaklaşık maliyeti belirleme yöntemindeki bir değişim Sözleşme Fiyatı/Yaklaşık Maliyet oranında bir farklılık oluşturmamaktadır. Yaklaşık maliyetin kamu birim fiyatları ile belirlenmesi halinde ortalama Sözleşme Fiyatı/Yaklaşık Maliyet oranının 0,6679 olması, diğer yaklaşımda aynı orana ait ortalamanın 0,6883 seviyesinde olması bir miktar fark varmış gibi görünse de bu farklılık tesadüfi olup farklılık istatistiksel olarak anlamlı bulunmamıştır.

- **Yaklaşık Maliyet Belirleme Usulünün Beşli Düzeyde Kategorize Edilmesi**

Tablo 8’de yer alan 10 farklı yaklaşık maliyet belirleme usulü incelendiğinde bazı yaklaşık maliyet belirleme yöntemlerinin çok nadir kullanılan yöntemler olduğu görülmektedir. Bu nedenle çalışmada 50’den daha az tercih edilen yaklaşık maliyet belirleme usulü analiz dışında bırakılarak Tablo 11’de yer alan 50’den daha fazla tercih edilen 5 yaklaşık maliyet belirleme usulü arasında Sözleşme Fiyatı/Yaklaşık Maliyet oranının oluşumu üzerinde farklılığa sebep olacak en az bir düzey olup olmadığı incelenmiştir.

**Tablo 11**  
**50’den Fazla Tercih Edilen YM Belirleme Usulleri İçin**  
**Sözleşme Fiyatı/Yaklaşık Maliyet Oranına İlişkin Özet İstatistikler**

<b>YM Belirleme Usulü</b> <b>Beşli Grup</b>	<b>Medyan</b>	<b>Ortalama</b>	<b>Minimum</b>	<b>Maximum</b>	<b>N</b>
<b>DSİBF</b>	,5424	,5539	,24	,84	56
<b>KGMBF</b>	,5940	,5922	,28	,93	130
<b>Piyasa Araştırması</b>	,6596	,6967	,08	8,67	161
<b>ÇŞBBF</b>	,6763	,6665	,06	1,00	737
<b>Kamu BF</b>	,6764	,6785	,05	7,28	1203
<b>Total</b>	,6716	,6680	,05	8,67	2287

Sözleşme Fiyatı/Yaklaşık Maliyet oranının analizde incelenen beş farklı yaklaşım ile yaklaşık maliyetin belirlenmesine bağlı olarak farklılık gösterip göstermediği ANOVA testi ile incelenmiş ve test sonucu Tablo 12’de gösterilmiştir:

**Tablo 12**  
**ANOVA testi**

	<b>Karelerin Toplamı</b>	<b>Serbestlik Derecesi</b>	<b>Ortalama Kare</b>	<b>F</b>	<b>p</b>
<b>Gruplar Arasında</b>	1,744	4	,436	4,492	,001
<b>Gruplar İçinde</b>	221,449	2282	,097		
<b>Toplam</b>	223,193	2286			

Tabloda yer alan sonuçlara göre P değeri 0,05 değerinden küçük olduğu için gruplar arası fark olduğu görülmüştür. Bu durumda;

**H<sub>0</sub>:** Beş düzeyli olarak tanımlanan yaklaşık maliyet belirleme usulünün, Sözleşme Fiyatı/Yaklaşık Maliyet oranında bir değişikliğe sebep olmadığı hipotezi ret edilmiştir.

Diğer bir ifade ile yaklaşık maliyeti belirleme usulünün Sözleşme Fiyatı/Yaklaşık Maliyet oranında bir değişikliğe sebep olduğu istatistiksel olarak görülmüştür. Tablo 11 incelendiğinde DSİBF ve KGMBF ile yaklaşık maliyet belirlendiğinde Sözleşme Fiyatı/Yaklaşık Maliyet oranının çok daha düşük seviyelerde seyrettiği görülmektedir. Diğer bir ifadeyle Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü ve Karayolları Genel Müdürlüğü birim fiyatları ile belirlenen yaklaşık maliyet, sözleşme bedelinin (en avantajlı teklifin) çok daha üstünde belirlenmektedir. Yaklaşık maliyetin bu idareler tarafından özellikle mi yüksek belirlendiği ayrı bir araştırma konusu olarak incelenebilir.

### **3.3.3. En Avantajlı Teklifi Etkileyen Faktörlerin Belirlenmesi**

İhalede en avantajlı teklif üzerinde etkili faktörleri inceleyen ampirik çalışmalar genellikle ihaleye katılan sayısı ve bu sayının artırılmasının ihalede rekabet unsuruna etkileri üzerinde durmuşlardır. Estache ve Limi (2008:20), Limi (2006:109), Tas, Özcan ve Onur (2009:12) ve yine Tas (2011:41) ihaleye katılan sayısı ile sözleşme bedeli arasındaki ilişkiyi incelemişler ve ihaleye katılım sayısındaki artışın sözleşme fiyatının

aşağı çekilmesinde etkili olduğunu belirtmişlerdir. Solak ve Koçberber de (2011:61), ihalede teklif sayılarındaki artışın teklif edilen fiyatların aşağı çekilmesinde önemli bir etken olduğunun bilindiğini belirterek yaptıkları çalışmada; bir ihalede teklif veren firma sayısı arttıkça Sözleşme Bedeli/Yaklaşık Maliyet (SB/YM) oranının azaldığını, bu azalışın da teklif fiyatlarının aşağı çekilmesinde etkili olduğunu vurgulamışlardır.

Ancak, sözleşme bedeli üzerinde yaklaşık maliyet belirleme yönteminin etkisini inceleyen ampirik bir çalışmaya rastlanılmamıştır. Kamu idarelerinin yapım ihalelerinde yaklaşık maliyet belirleme yönteminin sözleşme fiyatı üzerindeki ve dolayısıyla kamu finansmanına olası katkısını incelemek amacıyla yapılan bu çalışmada en avantajlı teklifi etkileyen faktörlerin neler olduğu analiz edilirken en avantajlı teklif değişkeni bağımlı değişken olarak ele alınmıştır.

- **Bağımsız değişkenler;**

**X<sub>1</sub>**: Yaklaşık maliyet belirleme yöntemi

**X<sub>2</sub>**: Yaklaşık maliyet

**X<sub>3</sub>**: İhale usulü

**X<sub>4</sub>**: Teklif türü

**X<sub>5</sub>**: Doküman alma sayısı

**X<sub>6</sub>**: Katılan sayısı

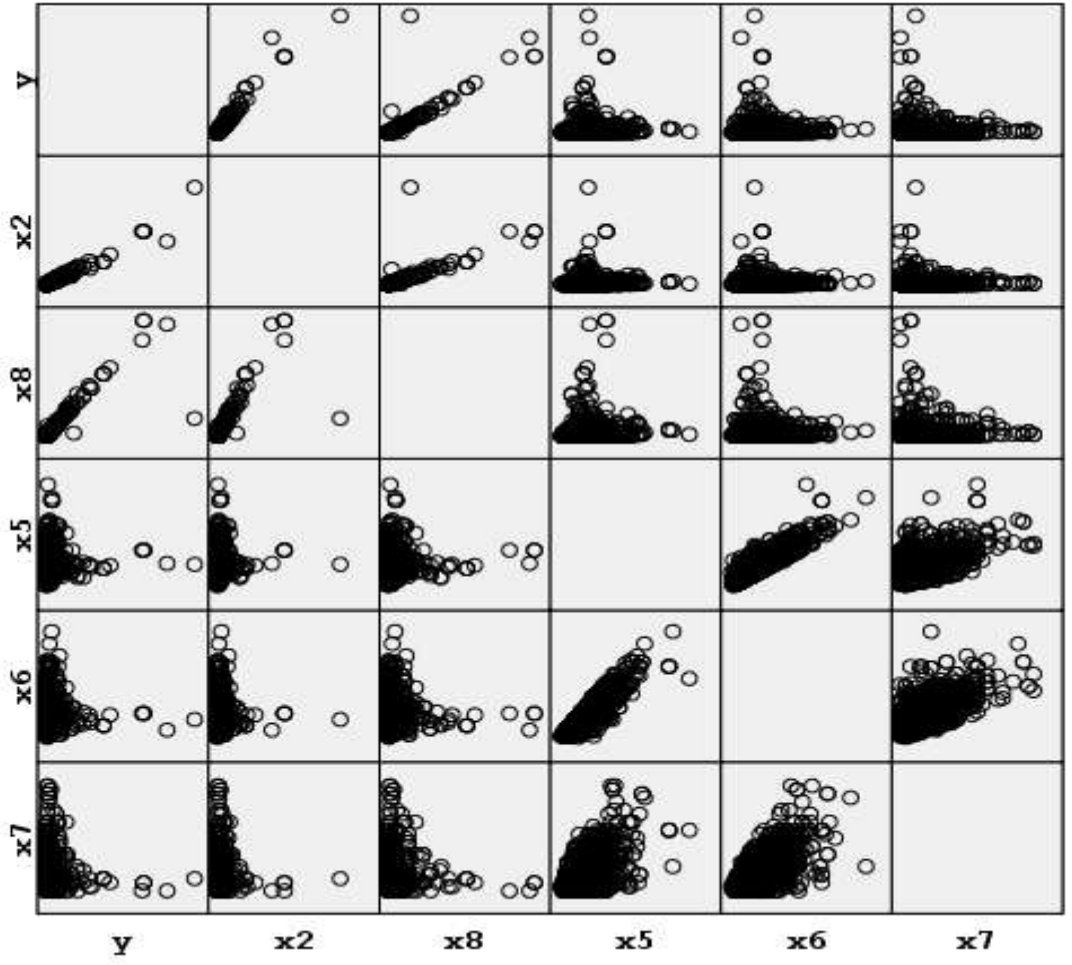
**X<sub>7</sub>**: Sınır değer altında kalan istekli sayısı

**X<sub>8</sub>**: Sınır değer

- **Bağımlı değişken;**

**Y**: En avantajlı teklif (sözleşme fiyatı/bedeli).

Gözlem sayısı 30'dan fazla olduğu için verilerin normal dağıldığı varsayılmıştır. Daha sonra bağımlı değişken ile bağımsız değişkenler arasında doğrusal ilişkinin olup olmadığı saçılım grafikleri ile incelenmiştir. Ancak, saçılım grafiğinde nominal ölçekli değişkenler incelenmemiştir.



**Grafik 1.** Bağımlı Değişken İle Bağımsız Değişkenler Arasında Saçılım Grafiği

Grafik 1’de bağımlı değişken ile  $X_2$  (Yaklaşık maliyet) ve  $X_8$  (Sınır değer) değişkenleri arasında doğrusal bir ilişki olduğu görülmektedir.

Bağımsız değişkenler arasındaki ilişkiler ise Tablo 13’de verilmiştir.

**Tablo 13**  
**Bağımsız Değişkenler Arası Korelasyon Katsayıları**

		X <sub>2</sub>	X <sub>5</sub>	X <sub>6</sub>	X <sub>8</sub>
X <sub>2</sub>	Pearson Korelasyon	1	,149(**)	,064(**)	,865(**)
	Sig. (2-yönlü)		,000	,002	,000
	N	2344	2344	2343	2324
X <sub>5</sub>	Pearson Korelasyon	,149(**)	1	,901(**)	,156(**)
	Sig. (2-yönlü)	,000		,000	,000
	N	2344	2344	2343	2324
X <sub>6</sub>	Pearson Korelasyon	,064(**)	,901(**)	1	,057(**)
	Sig. (2-yönlü)	,002	,000		,006
	N	2343	2343	2343	2323
X <sub>8</sub>	Pearson Korelasyon	,865(**)	,156(**)	,057(**)	1
	Sig. (2-yönlü)	,000	,000	,006	
	N	2324	2324	2323	2324

\*\* Korelasyon katsayısı  $\alpha:0,01$  de anlamlıdır (2-yönlü).

Tablo 13'den X<sub>2</sub> ve X<sub>8</sub> ile X<sub>6</sub> ve X<sub>5</sub> arasında yüksek ilişki katsayısı olduğu görülmektedir. Ancak, değişkenler arasında çoklu bağlantının varlığı Varyans şişirme katsayısı (VIF) değerleri ile incelenmiştir.

Tüm değişkenler modele alınıp ileriye doğru seçim yöntemi ile en iyi model elde edilmiştir. Nominal ölçekli değişkenler modele alınırken değişkenlerin düzey sayıları-1 şeklinde yeniden tanımlanıp modele dahil edilmiştir. İleriye doğru seçim yöntemine göre elde edilen model özeti Tablo 14'de gösterilmiştir.

**Tablo 14**  
**Model Özeti ve Durbin-Watson İstatistiği**

**Model Özeti<sup>b</sup>**

Model	R	R Kare	Düzeltilmiş R Kare	Tahmini Standart Hatası	Durbin - Watson
1	,991 <sup>a</sup>	,981	,981	4311295,93	1,691

a. Tahmin ediciler: (Sabit), X<sub>2</sub>, X<sub>8</sub>, iusl<sub>2\_yeni</sub>, X<sub>7</sub>

b. Bağımlı değişken: y

Modelde yer alan bağımsız değişkenlerin bağımlı değişkeni açıklama yüzdesini veren Tablo 14’ de R<sup>2</sup> değeri 0,98 dir. Başka bir ifade ile analize dahil edilen bağımsız değişkenler en avantajlı teklif değişkenindeki değişimin %98’ini açıklamaktadır. Ayrıca Durbin-Watson istatistiği incelendiğinde test değeri =1.691 olup bu değer, Durbin Watson n=200 ve k=4 için tablosunda %1 anlamlılık düzeyinde alt sınırı 1,623 ve üst sınırı 1,725 olan iki değer arasında olduğundan ve belirsizlik bölgesine düştüğünden veride oto korelasyon bulunmadığı görülmektedir.

**Tablo 15**  
**Regresyon Analizi Sonucu**

**Katsayılar<sup>a</sup>**

Model	Standartlaştırılmamış Katsayılar		Standartlaştırılmış Katsayılar	t	P	Doğrusallık İstatistiği	
	B	Standart Hata	Beta			Tolerans	VIF
1 (Sabit)	570939,1	143304,7		3,984	,000		
X <sub>2</sub>	,388	,003	,731	138,078	,000	,306	3,265
X <sub>8</sub>	,340	,006	,299	56,116	,000	,302	3,313
iusl2_yeni	-4314216	592628,8	-,022	-7,280	,000	,953	1,049
X <sub>7</sub>	-92470,0	27337,838	-,010	-3,382	,001	1,000	1,000

a. Bağımlı değişken: y

Yukarıda yer alan tablodan bağımlı değişken olan en avantajlı teklif değişkenini (sözleşme fiyatı) etkileyen faktörlerin yaklaşık maliyet (X<sub>2</sub>), sınır değer (X<sub>8</sub>), ihale usulü (iusl2\_yeni), ve sınır değer altında kalan istekli sayısı (X<sub>7</sub>), değişkenleri olduğu görülmektedir. Modelde yer alan bağımsız değişkenlere ait beta katsayıları p (sig., olasılık) değeri 0,05’den küçük olduğu için anlamlı bulunmuştur.

Tablo 15’ de modele ilişkin değerlere baktığımızda tüm değişkenlerin anlamlı olduğu (p değeri 0,05 den küçük) ve çoklu bağlantı sorunu olmadığı (VIF değerleri 10’ dan küçük) görülmektedir. Burada yaklaşık maliyetin, sınır değer, ihale usul türlerinden belli istekler arasında ihale usulü değişkeni ve sınır değer altında kalan istekli sayısı değişkenleri en avantajlı teklifi belirleyen değişkenler olarak elde edilmiştir.

Tablo 15’deki sonuçlara göre kurulan regresyon modeli şöyledir:

$$y = 0,731x_2 + 0,299x_8 - 0,022x_3 - 0,010x_7 + \varepsilon$$

Kurulan regresyon modelinin anlamlılığı Tablo 16’da yer alan ANOVA testi ile ölçülmüştür. Test sonucuna göre p değeri 0,05’den küçük olduğu için  $H_0$ : regresyon modeli anlamlı değildir hipotezi % 95 güvenlilikle ret edilmiştir. Bir başka ifade ile ANOVA tablosunda elde edilen modelin anlamlı olduğu görülmektedir.

**$H_0$ :** Kurulan regresyon modeli anlamlı değildir.

**$H_1$ :** Kurulan regresyon modeli anlamlıdır.

**Tablo 16**  
**ANOVA Testi Sonucu**

**ANOVA<sup>b</sup>**

Model		Kareler Toplamı	Serbestlik Derecesi	Kareli Ortalama	F	p
1	Regresyon	2,1E+0,18	4	5.307E+017	28552,855	,000 <sup>a</sup>
	Artık	4,1E+0,16	2196	1.859E+013		
	Toplam	2,2E+0,18	2200			

a. Tahmin ediciler: (sabit),  $X_2$ ,  $X_8$ , iusl2\_yeni,  $X_7$

b. Bağımlı değişken: y

Bu durumda en avantajlı teklif değişkenini yaklaşık maliyet, sınır değer, ihale usulü ve sınır değer altında kalan istekli sayısı değişkenleri etkilemektedir. Tablo 15 ve Tablo 16 birlikte değerlendirildiğinde anlamlı bulunan regresyon modelindeki katsayılarından yaklaşık maliyet değişkenindeki bir birimlik artış en avantajlı teklif değişkeninde (sözleşme fiyatı) 0,731 birimlik bir artı yönlü değişikliğe sebep olurken, sınır değer değişkenindeki bir birimlik artış en avantajlı teklif değişkeninde 0,299 birimlik artı yönlü değişime sebep olmaktadır. İhale usulündeki değişimin en avantajlı teklif değişkeninde negatif yönde 0,022 ve sınır değer altında kalan istekli sayısı değişkeninin negatif yönde 0,010 birimlik bir değişime neden olduğu görülmektedir.

Özet olarak analiz sonucunda en avantajlı teklif değişkenini etkileyen faktörlerden en önemlisinin yaklaşık maliyet faktörü olduğu görülmektedir. Çalışmamızda da gösterdiğimiz gibi idareler tarafından belirlenen yaklaşık maliyet çeşitli yöntemler



kullanılarak hesaplanmaktadır. Yaklaşık maliyetin hesaplanma yöntemlerinin **En Avantajlı Teklif/Yaklaşık Maliyet** oranında değişime sebep olabildiği de görülmüştür. Belirtilen çerçevede yaklaşık maliyet hesaplanırken sadece kamu birim fiyatlarından hareket edilmeyip, piyasa araştırması yapılarak piyasa fiyatlarına uygun şekilde tespit edilmesi ile yaklaşık maliyete çok daha yakın sözleşme fiyatları oluşacak ve kamu kaynaklarının boşa harcanmasının önüne geçilebilecektir.

#### **3.4. Veri Seti Analizinden Elde Edilen Bulguların Yorumu**

Veri setinde yer alan maliyet belirleme yöntemlerinin beş kategori haline getirilerek analizi neticesinde 50'den fazla tercih edilen yaklaşık maliyet belirleme yöntemlerinin En Avantajlı Teklif/Yaklaşık Maliyet oranı üzerinde farklılık meydana getirdiği görülmüştür. Başka bir ifadeyle yaklaşık maliyet belirleme yöntemleri En Avantajlı Teklif/Yaklaşık Maliyet oranında değişikliğe neden olmaktadır.

Veri setinde yer alan değişkenlerden regresyon analizi ile en avantajlı teklif değişkenini etkileyen en önemli faktörün ise yaklaşık maliyet olduğu görülmüştür.

Kurulan regresyon modelinde yer alan bağımsız değişkenlerin bağımlı değişkeni açıklama yüzdesi 0,98 bulunmuş ve ANOVA testi ile kurulan modelin anlamlılığı ölçülmüş ve model anlamlı bulunmuştur.

Test sonucuna göre aşağıdaki  $H_0$  hipotezi % 95 güvenlilikle ret edilmiştir.

**$H_0$ :** Kurulan regresyon modeli anlamlı değildir.

**$H_1$ :** Kurulan regresyon modeli anlamlıdır.

Anlamlı bulunan modeldeki yaklaşık maliyet bağımsız değişkeninin beta katsayısı 0,731 bulunmuştur. Bu durumda yaklaşık maliyet değişkeninde bir birimlik artış en avantajlı teklif bedeli değişkeninde 0,731 birimlik artı yönde bir değişikliğe sebep olmaktadır.

Bu sonuç bize aşağıdaki  $H_0$  hipotezinin ret edildiğini göstermektedir.

**$H_0$ :** Yaklaşık maliyet belirleme yöntemi Sözleşme Bedeli/Yaklaşık Maliyet oranında bir değişikliğe sebep olmaz.

**$H_1$ :** Yaklaşık maliyet belirleme yöntemi Sözleşme Bedeli/Yaklaşık Maliyet oranında bir değişikliğe sebep olur.

Bu sonuç aynı şekilde aşağıdaki  **$H_0$**  hipotezinin de ret edildiğine işaret etmektedir.

**$H_0$ :** Yaklaşık maliyet tespitinde mevcut usulden vazgeçilmesi yapım işi kamu alımlarının idare bütçesine yükünü azaltmaz.

**$H_1$ :** Yaklaşık maliyet tespitinde mevcut usulden vazgeçilmesi yapım işi kamu alımlarının idare bütçesine yükünü azaltır.

$H_0$  hipotezlerinin ret edilmesi, kamu kurumlarınca belirlenen birim fiyatlara bağlı kalınmadan yaklaşık maliyetin tespit edilmesi durumunda yapım ihalelerinin kamu bütçesine yükünün azalacağı ve bu ihaleler için ayrılan kamu kaynaklarında etkin kullanım sağlanabileceğine işaret etmektedir.

Veri setinin analizi ile elde edilen bulgulardan hareketle aşağıda yer alan sorular cevaplanmıştır.

#### **3.4.1. İhale Sürecinde Yaklaşık Maliyetin Rolü**

Yaklaşık maliyet idarenin yapabileceği üst harcama sınırını göstermekte ve ihtiyacın yüksek fiyattan temin edilmesine karşı idareyi koruyan bir araç olmaktadır. Ayrıca yaklaşık maliyet; ihale sürecinde ihale usulünün belirlenmesi, ihale ilanları, fiyat avantajı uygulanması, ödenek planlaması, ihale yetkilisinin alımla ilgili kararı, yeterlik kriterleri ve aşırı düşük teklif sorgulaması gibi hususlarda önemli fonksiyona sahiptir. Çalışmanın önceki bölümünde bu hususlar açıklanmıştır.

Kurulan modelde yer alan yaklaşık maliyet, sınır değeri, ihale usulü ve teklif türü değişkenleri en avantajlı teklif bağımsız değişken de meydana gelecek değişimi 0,98 oranında açıklamaktadır. Modelde bulunan beta katsayısı ise ihalede işin en uygun bedelle yaptırılmasında en önemli temel değişkenin yaklaşık maliyet olduğunu göstermektedir.

Yaklaşık maliyet ile en avantajlı teklif arasında doğrusal bir ilişki olduğu ve yaklaşık maliyette meydana gelecek bir birimlik değişimin en avantajlı bedelde aynı yönde 0,731 birimlik değişime sebep olacağı yine modelden anlaşılmaktadır.

### **3.4.2.Kamu İdarelerinin Yapım İhalelerinde Mevcut Yaklaşık Maliyet Belirleme Usulü**

Kamu ihale mevzuatına göre yapım ihalelerinde idarelerin yaklaşık maliyeti alternatif yöntemlere başvurarak tespit etme imkanları bulunmaktadır. Anılan yöntemler arasında ihaleyi yapan idarenin daha önce gerçekleştirdiği ihale konusu işe benzer nitelikteki işlerin sözleşmelerinde ortaya çıkan fiyatlar, kamu kurum ve kuruluşlarınca belirlenerek yayımlanmış birim fiyat ve rayiçler, ilgili meslek odaları, üniversiteler veya benzeri kuruluşlarca belirlenerek yayımlanmış fiyat ve rayiçler, yüklenici veya alt yüklenici olarak faaliyet gösteren, konusunda deneyimli kişi ve kuruluşlardan alınacak, ihale konusu işe benzer nitelikteki işlere ilişkin maliyetler ve idarenin piyasa araştırmasına dayalı rayiç ve fiyatlar yer almaktadır. İdarelerin bu yöntemlerden herhangi birini veya birkaçını birlikte tercih etmelerinin önünde herhangi bir engel bulunmamaktadır.

Kamu idarelerinin yaklaşık maliyeti tespit ederken söz konusu yöntemlerden hangisini veya hangilerini kullandıklarını anlamak için veri setinde yer alan 2344 ihale incelenmiş ve sonuçlar Tablo 8’de gösterilmiştir. Anılan Tabloya göre 2344 ihaleden 2149 tanesinde kamu kurumları tarafından belirlenen birim fiyatlar, kalan kısmında ise piyasa araştırması yapılması, önceki sözleşmede ve ihale konusu benzer işlerde ortaya çıkan birim fiyatların ve özel birim fiyatların kullanılması ile yaklaşık maliyetin belirlendiği anlaşılmıştır. Tablo 8 veri setinde yer alan ihalelerin yaklaşık % 92’sinin yaklaşık maliyetinin kamu birim fiyatları kullanılarak belirlendiğini göstermektedir.

Kamu idarelerinin yapmış oldukları yapım işi kamu alım ihalelerinde yaklaşık maliyetin, kamu birim fiyatlarına dayanarak belirlendiği Tablo 17’de yıllar itibariyle görülmektedir.

**Tablo 17**  
**Yaklaşık Maliyet Belirleme Usulü**

<b>İlgili Kamu Kurumları</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>Toplam</b>
<b>Çevre ve Şehircilik Bakanlığı B.F.</b>	172	161	155	128	120	<b>736</b>
<b>Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü B.F.</b>	11	19	16	3	7	<b>56</b>
<b>Karayolları Genel Müdürlüğü B.F.</b>	31	61	21	9	8	<b>130</b>
<b>Kamu Birim Fiyatları</b>	101	191	272	317	323	<b>1204</b>
<b>İller Bankası Birim Fiyatları</b>	2	6		2	1	<b>11</b>
<b>TEDAŞ Birim Fiyatları</b>	1	5	1	3	2	<b>12</b>
<b>Piyasa Araştırması Birim Fiyatları</b>	20	43	30	32	36	<b>161</b>
<b>Önceki Sözleşme Birim Fiyatları</b>	2	0	2	3	1	<b>8</b>
<b>Özel Birim Fiyatlar</b>	5	3	1	3	1	<b>13</b>
<b>Karma</b>		10				<b>10</b>
<b>Boş</b>		1	1		1	<b>3</b>
<b>Toplam</b>	<b>345</b>	<b>500</b>	<b>499</b>	<b>500</b>	<b>500</b>	<b>2344</b>

\*BF: Birim Fiyat

### **3.4.3.Kamu Birim Fiyatları Kullanılarak Tespit Edilen Yaklaşık Maliyetin Görünüşü**

Kamu birim fiyatları kullanılarak tespit edilen yaklaşık maliyetin gerçekçi olup olmadığı çalışmada kullanılan veri setinde yer alan değişkenler arasındaki istatistiki analiz sonuçları ve bazı değişkenler arasındaki ilişkinin yönü ve şiddetinin tespiti yukarıda açıklanan model ile açıklanmıştı. Burada ayrıca, veri setinde yer alan değişkenler arasında bazı oranlamalar yapılmak suretiyle Tablo 18 oluşturulmuş ve veri setinde yer alan değişkenlerin istatistiki analiz sonuçları özetlenmiştir.

**Tablo 18**  
**Veri Seti Analiz Sonuçları**

	2009	2010	2011	2012	2013	Ort
<b>Ortalama Ekonomik Açıdan En Avantajlı 1.Teklif / Yaklaşık Maliyet</b>	0,65	0,66	0,65	0,68	0,7	0,67
<b>Ortalama Kar</b>	0,25	0,25	0,25	0,25	0,25	0,25
<b>Ortalama Ekonomik Açıdan En Avantajlı 1.Teklif / Karsız Yaklaşık Maliyet</b>	0,86	0,88	0,87	0,91	0,93	0,89
<b>Sınır Değer / Yaklaşık Maliyet</b>	0,67	0,71	0,79	0,7	0,67	0,71
<b>Ortalama Katılan Sayısı</b>	13,03	12,47	14,19	13,67	11,19	12,91
<b>Ortalama Doküman Alan Sayısı</b>	17,54	15,49	17,35	19,21	16,43	17,20
<b>Katılan Sayısı / Doküman Alan Sayısı</b>	0,76	0,82	0,84	0,73	0,7	0,77
<b>Ortalama Sınır Değer Altı Katılan Sayısı</b>	5	4	3	3	2,5	3,50

Tablo 18’de ihaleyi kazanan teklifin yaklaşık maliyete oranının (SB/YM) % 67 olduğu görülmektedir. Bu orana yıllar itibariyle hesaplanan SB/YM oranlarının ortalaması alınmak suretiyle ulaşılmıştır. Anılan oran idarece belirlenen 100 TL tutarındaki yaklaşık maliyetin 67 TL’ sınırı harcandığına, kalan 33 TL’ sınırı ise kullanılmadığına işaret etmektedir.

Anılan Tablodan veri setinde analize tabi tutulan 2344 ihalede idarece belirlenen kâr ve genel gider oranının % 25 olduğu anlaşılmaktadır. İhalelerdeki kâr oranını yaklaşık maliyet tutarından çıkararak bulunan kârsız yaklaşık maliyet (KYM)’in ne kadarlık kısmının kazanan teklif bedelini oluşturduğu veya kazanan teklif tutarının KYM tutarını aşip aşmadığını görmek için yapılan çalışma sonucunu yine Tablo 18 vermektedir. Anılan Tablo kazanan teklifin KYM’e oranının % 89 olduğunu, kısaca kar hariç 100 TL tutarındaki yaklaşık maliyetin 89 TL’sinin harcandığını, kalan 11 TL’ sınırı ise atıl kaldığını, kullanılmadığını göstermektedir.

Bu sonuç yapım ihalelerinde mevcut usulde tespit edilen yaklaşık maliyetin yüksek hesaplandığına, sözleşme bedeli ile yaklaşık maliyet arasındaki farkın önemli oranda yüksek olduğuna işaret etmektedir.

#### **3.4.4. Yapım İhalesinde Yaklaşık Maliyetin Gerçekçi Tespit Edilmesinin Önemi**

Daha önce belirtildiği gibi ihalede yaklaşık maliyetin gerçekçi belirlenmesi kamu kaynaklarının tahsisi ve kullanımı açısından çok önemlidir. Gereksiz yere fazla belirlenen bir liralık yaklaşık maliyet artışı o miktarda kaynağın israf edildiğini, kullanılmadığını, başka kamusal ihtiyaçlara aktarılamadığını, dolayısıyla kamusal ihtiyaçların giderilmesinde gecikmelere neden olduğunu göstermektedir.

İhtiyaçların sınırsız (Türkay, 2008:5) kabul edildiği ekonomik bir ortamda kıt kaynaklarla en fazla ihtiyacın giderilmesi önem arz etmekte ve tasarruf edilen her bir liranın dahi önemli olduğu değerlendirilmektedir. Bu bağlamda yaklaşık maliyetin doğru tespiti kamu kaynaklarının yersiz yere yapım ihalelerine bağlanmaması ve diğer ihtiyaçlara transfer edilmesi noktasında önem arz etmektedir.

Kamu kaynaklarının etkin kullanımı optimal miktarda kaynağın ihtiyaca ayrılmasına ve ayrılan kaynağın tamamının ya da büyük miktarının kullanılmasına bağlı olmaktadır. İhtiyaca ayrılan kaynağın atıl kalan miktarındaki azalma etkin kaynak kullanımına işaret etmektedir. Bu çerçevede bir ihalede yaklaşık maliyetin olması gerekenden düşük hesaplanması ihaleye uygun teklif gelmemesine, olması gerekenden yüksek tutulması halinde ise kamu kaynaklarının etkin kullanılmayıp atıl kalmasına sebep olmaktadır.

#### **3.4.5. Kamu Birim Fiyatlarının İhalede Gerçekleşen Sözleşme Fiyatına Etkisi**

Veri setinde yer alan ihalelerin istatistiki analizi neticesinde ortaya çıkan ve önceki kısımlarda yorumu yapılan sonuçlar kamu birim fiyatları kullanılarak hesaplanan yaklaşık maliyetin ihalede oluşan sözleşme bedeli üzerinde de etkili olduğunu göstermektedir.

Veri setinde yer alan ihalelerin yaklaşık % 92'sinin yaklaşık maliyetinin kamu birim fiyatları kullanılarak belirlendiğini gösteren Tablo 8 ve 17'ye bakıldığında diğer alternatif yöntemlere idarelerin fazla yönelmediği anlaşılmaktadır. Bunun sebebinin, yapım işlerinde yaklaşık maliyet bileşenlerinin çok fazla ve detaylı olması nedeniyle hazır fiyatlar kullanılarak yaklaşık maliyet tespitinin idarelere daha kolay geldiği ve bu nedenle kamu birim fiyatlarının tercih edildiği değerlendirilmektedir. İhaleye katılan

istekliler de bu somut duruma göre hareket etmekte ve tekliflerini hazırlayarak idarelere sunmaktadırlar. SB/YM oranının % 67 olması da isteklilerin karsız yaklaşık maliyetin altında teklif hazırladıklarını ve ihaleyi kazanmak istediklerini göstermektedir. Bu sonuç da yapım işi ihalelerinde mevcut duruma göre hesaplanan yaklaşık maliyetin kâr içermeden bile yüksek belirlendiğine işaret etmektedir.

Netice itibariyle kamu birim fiyatlarına göre yaklaşık maliyetin tespit edilmesi ve bu durumun istekliler tarafından biliniyor olması isteklilerin tekliflerinin düşük belirlenmesine ve yaklaşık maliyet ile sözleşme fiyatı arasındaki makasın açılmasına neden olmaktadır. Bu makasın büyüklüğü bütçe yükünün artması ve kaynakların etkin kullanılmaması anlamına gelmektedir.

#### **3.4.6. Yaklaşık Maliyet İle Sözleşme Fiyatı Arasındaki İlişki**

Yapım ihalelerinin kamu finansmanından aldığı payın ortaya konulmasında, kamu bütçesine yükünün gösterilmesinde ve kaynak etkinliğinin sağlanıp sağlanmadığının tespitinde yaklaşık maliyet ile sözleşme fiyatı arasındaki ilişki önemli role sahiptir. Araştırma hipotezinin test edilmesinde de bu iki değişken arasındaki ilişki temel noktayı oluşturmuştur.

Veri setinde yer alan verilerden, yaklaşık maliyet ile sözleşme fiyatı değişkenleri arasındaki korelasyon ilişkisi aşağıdaki formül kullanımı ile de analiz edilmiş ve korelasyon katsayısı ( r : ) 0,96 bulunmuştur.

$$r = \frac{\sum (x_i - \bar{x})(y_i - \bar{y})}{\sqrt{[\sum (x_i - \bar{x})^2][\sum (y_i - \bar{y})^2]}}$$

Bu oran sözleşme fiyatı ile yaklaşık maliyet arasında pozitif yönde mükemmel bir ilişkinin varlığını ortaya koymaktadır. Yaklaşık maliyet tutarından kâr ve genel gider oranı düşülmek suretiyle bulunan kârsız yaklaşık maliyet ile sözleşme fiyatı arasındaki ilişki yine yukarıdaki formül kullanılarak korelasyon analizi yapılmış ve bu iki değişken arasında da 0,96 oranında pozitif yönde bir ilişkinin varlığı tespit edilmiştir. Bu oran da

sözleşme bedeli ile kârsız yaklaşık maliyet arasında aynı yönde mükemmel bir ilişkinin olduğunu göstermektedir.

Tablo 18’de yer alan analiz sonuçları, özellikle SB/YM ve SB/KYM oranları yaklaşık maliyet ile sözleşme fiyatı arasındaki farkın yüksek olduğunu göstermektedir. Sözleşme fiyatı ile yaklaşık maliyet arasındaki farkın yüksek olması, hatta sözleşme bedeli ile kârsız yaklaşık maliyet arasındaki farkında da küçümsenmeyecek oranda gerçekleşmesi mevcut usulde hesaplanan yaklaşık maliyetin alternatif yatırım projelerinin programa alınmasına engel teşkil ettiğini ve söz konusu yatırım için ayrılan bütçe ödeneklerinin de sözleşme bedeli, yaklaşık maliyet farkı kadar atıl kaldığını, kullanılmadığını göstermektedir.

Bu sonuç mevcut usulle tespit edilen yaklaşık maliyetin kamu bütçesine yükünün fazla olduğuna ve aynı oranda kaynak kullanımında etkinlikten uzak kalındığına işaret etmektedir.

#### **3.4.7. Yapım İhalelerine Tahsis Edilen Kamu Kaynaklarının Bütçe Yükü**

Yaklaşık maliyet tutarı projelerin yatırım programına alınması ve yatırım programına alınan bu projelerin hayata geçirilmesi için yıllık bütçelerine ödenek konulması noktasında da önemlidir. Bir projenin parasal büyüklüğü projenin yatırım programına alınmasında ve kamu kaynaklarının projelere optimal dağıtımı sırasında dikkate alınan önemli unsurlardandır. Yaklaşık maliyetin gerçekçi hesaplanması kamu kaynaklarının etkin kullanımına ve bütçesinde yatırım projesine gereksiz ödenek ayrılmamasına hizmet etmektedir.

Tablo 19, 2009-2013 yıllarında kamu alımlarına harcanan toplam tutarın merkezi yönetim bütçesinin % 25’ine tekabül ettiğini, diğer bir ifadeyle kamu alımlarının merkezi yönetim bütçesinden  $\frac{1}{4}$  oranında pay aldığını göstermektedir. Bu oran aynı zamanda toplam kamu alımlarının merkezi bütçeye olan yükünü de göstermektedir.



**Tablo 19**  
**Kamu Alımlarının Merkezi Yönetim Bütçesine Yüğü (TL)**

Yıllar	Toplam Kamu Alımları	Merkezi Yönetim Bütçe Genel Toplamı	TKA*/MYBGT** (%)
2009	66.224.836.000	276.088.760.474	24
2010	69.510.284.000	301.656.587.292	23
2011	91.771.406.000	335.149.875.830	27
2012	94.398.722.000	385.485.625.921	24
2013	105.504.100.000	444.070.912.450	24

**Kaynak:** Kamu İhale Kurumu Kamu Alımları İzleme Raporları

**\*TK:** Toplam Kamu Alımları

**\*\*MYBGT:** Merkezi Yönetim Bütçe Genel Toplamı

Tablo 20 ise aynı yıllarda yapım ihalelerinin toplam kamu alımları içindeki payının % 39, merkezi yönetim bütçesi içindeki payının ise ortalama % 10 olduğunu göstermektedir. Anılan tabloya bakıldığında 2011, 2012 ve 2013 yıllarında bu payın önemli oranda artmakta olduğu, hatta 2013 yılında toplam kamu alımları içinde yapım ihalelerinin payının % 50'yi geçtiği görülmektedir.

**Tablo 20**  
**Yapım İhalelerinin Toplam Kamu Alımları İle Merkezi Yönetim Bütçesi İçindeki Payı (TL)**

Yıllar	Yapım İhaleleri	Yİ*/TKA (%)	Yİ/MYBGT (%)
2009	20.545.057.000	0,31	0,07
2010	20.400.627.000	0,29	0,07
2011	36.170.810.000	0,39	0,11
2012	44.833.043.000	0,47	0,12
2013	54.273.950.000	0,51	0,12

**Kaynak:** Kamu İhale Kurumu Kamu Alımları İzleme Raporları

**\*Yİ:** Yapım İhaleleri

Yukarıda yer alan her iki tablodan kamu alımlarının merkezi bütçe içindeki payının bir hayli yüksek olduğu anlaşılmaktadır.

#### **3.4.8. Yaklaşık Maliyet Tespitinde Farklı Yöntemler Kullanılması**

Kamu birim fiyatları ile yaklaşık maliyet tespit yöntemi kamu ihale mevzuatında sayılan yöntemlerden sadece birini oluşturmaktadır. Tablo 8 ve 17 yaklaşık maliyetin % 8 oranında kamu birim fiyatları dışındaki farklı yöntemlerle hesap edildiğini göstermekte

ve yaklaşık maliyetin belirlenmesinde kamu birim fiyatlarının vazgeçilemez olmadığına işaret etmektedir.

Veri setinde yer alan değerler bağlamında Ekonomik Açıdan En Avantajlı Birinci Teklif Tutarı/Yaklaşık Maliyet Tutarı oranlaması ile ihaleyi kazanan teklif tutarının yaklaşık maliyet tutarının yüzde kaçına tekabül ettiği ortaya konulmuştur. Anılan Tabloda yer alan % 67 oranı yapım işinde ihale için ayrılan kaynağın % 67'sinin harcandığını veya işi yapan yükleniciye ödendiğini, ayrıca ihalede istekliler tarafından en fazla % 33 oranında indirim yapıldığını ve sözleşme bedelinin de yaklaşık maliyetin % 67'sine tekabül ettiğini göstermektedir.

Bu orana ek olarak yaklaşık maliyetin kâr ve genel gider oranından arındırılmış halinin sözleşme bedeli ile karşılaştırılması amacıyla Ekonomik Açıdan En Avantajlı Birinci Teklif Tutarı/Kârsız Yaklaşık Maliyet Tutarı oranlaması yapılmış ve bu oranın da % 89 olduğu görülmüştür. Bu sonuç ihalede teklif bedellerinin değerlendirilmesi neticesinde kazanan teklifin ve dolayısıyla sözleşme bedelinin kârsız yaklaşık maliyetin % 11 altında gerçekleştiğini göstermektedir. Her iki oran ihalede belirlenen % 25 kâr ve genel gider oranının "0" olması durumunda bile sözleşme bedelinin kârsız yaklaşık maliyetin altında oluştuğuna ve yaklaşık maliyete ilişkin fiyatların belirlenme yönteminin gözden geçirilmesi gerektiğine işaret etmektedir. Kâr içeren birinci orana göre, kâr oranı "0" olduğunda bile sözleşme bedeli % 8 yaklaşık maliyetin altında gerçekleşmektedir. Kâr içeren yaklaşık maliyetin 100 TL olduğu ve kâr ve genel giderin "0" olduğu bir durumda sözleşme bedelinin "67 TL" olarak gerçekleştiği dikkate alındığında ihaleyi kazanan teklif bedelinin "8 TL" daha kârsız yaklaşık maliyetin altında gerçekleşmekte olduğu görülmektedir.

Belli amaçları yerine getirmek için kurulan (Koç Yalkın, 1994:25) ekonomik birim niteliğindeki işletmelerin temel amacının kişisel yararlarını maksimize etmek (Ünsal, 2010:39) veya maksimum kâr elde etmeyi amaçlamak (Ünsal, 2009:29) olduğu düşünüldüğünde ihaleye katılan isteklinin teklif bedelinin çok düşük te olsa artı kâr içereceği saikinden hareketle kârsız yaklaşık maliyet durumunda bile ihaleyi kazanan

isteklinin % 8 ila %11 aralığında kârsız yaklaşık maliyet altında ihaleye teklif sunması değerlendirilmesi gereken bir noktadır.

Bu bağlamda yaklaşık maliyette yer alan kâr ve genel gider oranına göre sözleşme bedeli yaklaşık maliyete yakınlaşmakta veya uzaklaşmaktadır. Yüksek kâr oranı sözleşme bedelini yaklaşık maliyetten uzaklaştırmakta, kar oranındaki düşmeler ise aynı oranda sözleşme bedelini yaklaşık maliyete yaklaştırmaktadır. Sözleşme bedelinin yaklaşık maliyete yakınlaşması kaynakların etkin kullanıldığını, uzaklaşması ise etkin kullanılmadığını göstermektedir.

Sözleşme bedeli ile yaklaşık maliyet arasındaki yüksek oranlı sapma, ihalenin temel değerlendirme değişkeni olan yaklaşık maliyetin farklı metotlar ile hesaplamasının mümkün olduğunu ve farklı metotla belirlenecek yaklaşık maliyetin dikkate alınmasının yapım işi ihalesine ayrılan ve atıl kalan % 33 oranındaki kamu kaynağının kaynak aktarılamayan diğer alanlarda kullanım imkanının doğacağına işaret etmektedir. Buradan hareketle yaklaşık maliyetin farklı metotlarla belirlenmesinin mümkün olduğu ve bunun da kamu kaynaklarının kullanımında etkinlik sağlayacağını açık olduğu değerlendirilmektedir. Yaklaşık maliyetin tespitinde kullanılabilecek alternatif yöntemler çalışmanın ilerleyen bölümünde incelenmiştir.

#### **3.4.9.Yaklaşık Maliyetin Belirlenmesinde Metot Değişikliğinin Bütçe Yüküne Ve Kaynak Kullanımına Etkisi**

Tablo 18’de yer alan oranlara bakıldığında yaklaşık maliyetin farklı metotlar kullanılarak belirlenmesi durumunda kamu kaynaklarının etkin kullanım imkanı olduğu anlaşılmaktadır. Örneğin yeni bir metot olarak yaklaşık maliyetin kârsız kamu birim fiyatları baz alınarak belirlenmesi durumunda, anılan tabloda yer alan sözleşme bedeli/yaklaşık maliyet oranı kamunun gerçekleştirilen ihalelerinden en az % 25 oranında bir kaynağın atıl bırakılmayıp başka alanlarda kullanılabileceğini göstermektedir. Grafik 2 veri setinde yer alan 2344 ihaleye ait toplam yaklaşık maliyet tutarını ve toplam sözleşme bedelini, Grafik 3 ise veri setinde yer alan ihalelerin toplam kârsız yaklaşık maliyeti ve toplam sözleşme bedelini vermektedir.



**Grafik 2.** Yaklaşık Maliyet ve Sözleşme Bedeli Toplam Tutarı

**Kaynak:** Veri seti



**Grafik 3.** Kârsız Yaklaşık Maliyet ve Sözleşme Bedeli Toplam Tutarı

**Kaynak:** Veri seti

Tablo 21'e göre 2009-2013 yıllarında yaklaşık maliyet kârsız yaklaşık maliyet farkı yaklaşık 9 milyar TL, yapım ihalelerine harcanan toplam tutar yaklaşık 176 milyar TL, aynı dönemde itirazın şikayet başvurusunda bulunulan ve veri setinde analiz edilen 2344 adet yapım ihalesinin gerçekleşen sözleşme bedeli toplam tutarı ise yaklaşık 22 milyar TL' sıdır.

**Tablo 21**  
**2009-2013 Yıllarındaki Bütçe Yükü ve Atıl Kaynak Tutarı (TL)**

<b>Yaklaşık Maliyet Kârsız Yaklaşık Maliyet Farkı:</b>	9.219.008.968,61
<b>Yapım İhaleleri Toplam Tutarı<sup>28</sup>:</b>	176.223.487.000,00
<b>Sözleşme Bedeli Toplam Tutarı:</b>	22.520.573.635,41
<b>Toplam Yaklaşık Maliyet Karsız Yaklaşık Maliyet Farkı:</b> <b>[YM-KYM : (9.219.008.968,61/13) * 100:]</b>	70.915.453.604,60
<b>Yaklaşık Maliyet Sözleşme Bedeli farkı: [YM –SB :</b> <b>36.942.273.707,63 TL - 22.520.573.635,41:]</b>	14.421.700.072,22
<b>Toplam Yaklaşık Maliyet Sözleşme Bedeli farkı:</b> <b>[YM-SB: (14.421.700.072,22/13) * 100:]</b>	110.936.154.401,69

2009-2013 yıllarında itirazın şikayet incelemesi yapılan yapım ihalelerinin sözleşme bedelinin toplam tutarının aynı dönemde gerçekleşen yapım ihaleleri toplam sözleşme bedeline oranı yaklaşık % 13 şeklinde gerçekleşmiştir. Bu oran 100 adet yapım ihalesinin 13 tanesinin itirazın şikayet incelemesi için Kamu İhale Kurumu'na geldiğini göstermektedir. Buradan hareketle % 25 kâr ve genel gider dahil toplam yaklaşık maliyet tutarı ile % 25 kâr ve genel gider hariç toplam yaklaşık maliyet tutarı arasındaki fark olan yaklaşık 9 milyar TL, anılan dönemde gerçekleştirilen yapım ihalelerinin % 13'üne ait YM-KYM farkını vermektedir. Aynı yıllarda toplam YM-KYM farkının ise yaklaşık 70 milyar TL olduğu Tablo 21'den anlaşılmaktadır.

Bu sonuç; yaklaşık maliyetin mevcut sisteme göre tespiti durumunda yaklaşık 70 milyar TL tutarında bir kaynağın bütçeye fazladan yük olduğunu ve aynı miktarda kaynağın atıl kaldığını ve etkin kullanılmadığını göstermektedir. Yaklaşık maliyetin bir önceki yıl sözleşme bedeline göre tespit edilmesi durumunda ise yapım ihaleleri için bütçeye konulan ödeneklerden kullanılmayan ve dolayısıyla atıl kalan kaynak miktarının yaklaşık olarak 110 milyar TL olduğu yine Tablo 21'den anlaşılmaktadır. Yapılan bu hesaplamalar yapım ihalelerinde yaklaşık maliyetin mevcut yöntem yerine kârsız yaklaşık maliyet yöntemi ya da bir önceki yıl sözleşme fiyatlarına göre tespit edilmesi

<sup>28</sup> 2009-2013 Kamu Alımları İzleme Raporları

durumunda bütçe yükünün önemli miktarda azalacağını ve kaynak kullanımında aynı miktarda etkinlik sağlanacağını ortaya koymaktadır.

Bu çerçevede yatırımın, genel olarak gelecekte elde edilmesi umulan bir değeri elde etmek için bugün elde edilen bir değerden fedakarlık etmek ya da başka bir ifadeyle daha fazla kazanmak amacıyla belirli bir tutar parayı bir işe bağlamak (Karan, 2004:3) olduğu tanımından hareketle yukarıda bahsedilen atıl kalan kaynak miktarı, yapılan planlamalar doğrultusunda başka kamusal ihtiyaçların karşılanmasında kullanılabilir. Özetle, yapım işi ihaleler için ayrıldığı halde kullanılmayan ve atıl kalan bu kaynaklar, diğer kamusal hizmetlere yapılabilecek yatırımın fırsat maliyetini (Seyidoğlu, 2009:33) oluşturmaktadır.

Bu durum yaklaşık maliyetin tespitinde kamu birim fiyatlarının kârsız hazırlanıp yayınlanması, önceki yıl sözleşme fiyatlarının veya piyasa fiyatlarının esas alınması ya da bölgesel düzeyde birim fiyat tespit edilmesi ve kullanılması gibi alternatif yaklaşık maliyet tespit yöntemlerine başvurmanın ekonomik faydalarının ve sonuçlarının varlığına işaret etmektedir.

Yapılan bu açıklamalar ışığında ortaya çıkan sonuç aşağıdaki  $H_0$  hipotezinin de ret edilmesi gerektiğini göstermektedir.

**$H_0$ :** Yaklaşık maliyet tespitinde mevcut usulden vazgeçilmesi yapım işi kamu alımlarının idare bütçesine yükünü azaltmaz.

**$H_1$ :** Yaklaşık maliyet tespitinde mevcut usulden vazgeçilmesi yapım işi kamu alımlarının idare bütçesine yükünü azaltır.

Bu bağlamda, kamu idarelerinin yapacakları yapım ihalelerinde bütçe yükünden kurtulmak, etkin kaynak kullanımını gerçekleştirmek ve yapım işi alımlarının finansmanında rahatlama sağlamak amacıyla başvurabilecekleri alternatif yaklaşık maliyet tespit yöntemlerinden bazıları aşağıda sıralanmıştır.

### **3.5. Yaklaşık Maliyetin Tespitinde Alternatif Yöntemler**

Genel olarak kamu kurumları yaklaşık maliyet hesaplamalarını kamu kurum ve kuruluşlarının belirleyip yayımladıkları birim fiyat ve rayiçleri esas alarak yapmakta ve bu şekilde ihaleye çıkmaktadır. Bu durumu bilen ve yaklaşık maliyeti tahmin eden istekliler ihaleyi kazanabilmek amacıyla düşük teklif belirledikleri için ihaleye bütçeyle ayrılan kaynakların önemli bir kısmı kullanılmamakta ve atıl kalmaktadır. Bu durum ise kamu kaynağı kullanımının etkinlik derecesine negatif yönde etki etmektedir. Kaynakların etkin kullanımı tüzel kişi niteliğindeki isteklilerin de sosyal amaçları arasında yer almaktadır (Okka, 2006:15).

Bu bağlamda yaklaşık maliyetin alternatif yöntemlerle belirlenmesinin kıt olan kamu kaynaklarının etkin kullanımına hizmet edeceği değerlendirilmektedir.

#### **3.5.1.Kamu Kurum ve Kuruluşları Tarafından Belirlenen Birim Fiyatların Kârsız Hazırlanıp Yayınlanması**

Birim fiyat hazırlama ve yayınlama yetkisi ve görevi olan kamu kurum ve kuruluşlarının birim fiyat ve rayiçleri % 25 kâr ve genel gider eklemeksizin hazırlayıp yayınlaması önerilmektedir. Böylece ihaleye çıkan idarelerin % 25 kâr ve genel gider oranı ile yaklaşık maliyeti belirleme zorunlulukları ortadan kalkar.

Yaklaşık maliyete ilişkin birim fiyatların bu yöntemle hazırlanması halinde idareler kendilerinin belirleyeceği makul kâr ve genel gider oranı üzerinden yaklaşık maliyeti belirler. Bu durumda kâr oranını bilemeyen isteklilerin daha gerçekçi teklif hazırlamaları çerçevesinde aşırı düşük teklif verme sorununun da derecesi azalır ya da ortadan kalkar.

#### **3.5.2. Önceki Yıl Sözleşme Fiyatlarının Esas Alınması**

Yatırımcı kamu idareleri kamu kurum ve kuruluşlarınca belirlenen birim fiyat ve rayiçler üzerinden yaklaşık maliyetlerini belirlemekte ve ihale süreci neticesinde ihaleyi kazanan istekli ile sözleşme imzalamaktadırlar. Tablo 18'de yer alan oranlardan anlaşılacağı üzere idarelerce mevcut yönteme göre hazırlanan yaklaşık maliyet tutarı ile sözleşme bedeli toplam tutarı arasında ortalama % 33 sapma meydana gelmektedir.

Aynı idarenin bir sonraki benzer ihalesinde önceki ihalede oluşan ve uygulanan birim fiyatlar üzerinden ihaleye çıkılması durumunda yaklaşık maliyet ile bu ihaleyi kazanan teklif tutarı arasında önceki ihalede oluşan % 33 oranı kadar bir sapma meydana gelmeyecektir.

### **3.5.3. Piyasa Fiyatlarının Esas Alınması**

İdareler genellikle yapacakları ihalelerine ilişkin yaklaşık maliyeti mevcut yöntemle göre belirlemektedirler. Bazı idareler ise yaklaşık maliyeti oluşturan iş kalemlerine ait birim fiyat ve rayiçleri piyasada oluşmuş fiyatları kullanmak suretiyle tespit etmektedirler. Ancak, yapım işi ihalelerinde işin bedelini meydana getiren iş kalemlerinin oldukça çok ve karmaşık olması bu seçeneğin kullanımını azaltan bir faktör olarak karşımıza çıkmaktadır. Yaklaşık maliyetin piyasa fiyatlarına göre hesaplanması durumunda piyasa fiyatlarına göre belirlenmiş teklif tutarları ile arasındaki makasın daralmasına hizmet edecektir.

### **3.5.4. Bölgesel Düzeyde Birim Fiyat Tespit Edilmesi ve Kullanılması**

Kamu kurum ve kuruluşları tarafından belirlenen birim fiyat ve rayiçler ülke geneline hitap eder biçimde belirlenmektedirler. Ancak piyasa şartlarına bakıldığında aynı iş kalemine ilişkin fiyatların bölgesel farklılıklar içerdiği görülmektedir. Örneğin petrol rafinerisinin bulunduğu bölgede petrol nakliye fiyatları ile rafineriye uzak bölgedeki petrol nakliye birim fiyatları aynı olmayacaktır. Ayrıca, kum-çakıl vb. ocaklardan temin edilen inşaat malzemeleri ve işçi ücretleri gibi imalat girdileri ve yapı elemanlarına ait fiyatlar da yöresel farklılıklar gösterebilmektedir. Ek olarak imalat kalemlerine ilişkin poz numaraları da yapım işine münhasır olarak idarelerce belirlenebilir.

Bahsedilen bu farklılıklar yaklaşık maliyet ile istekli teklif tutarları arasındaki makası açmakta ve kaynak kullanımında etkinliği azaltan bir faktör olmaktadır.



### **3.6.Çalışmanın Sonuçları ve Yaklaşık Maliyetin Farklı Yöntemlerle Tespit Edilmesinin Politika Uygulamalarına Etkisi**

Kamu idarelerinin mal ve hizmet alımlarında olduğu gibi yapım işi alımlarının karşılanmasında da kamu alım finansman modellerinden birisi olan Kamu İhale Kanunu'nda yer alan ihale usulleri kullanılmaktadır.

Bu model uyarınca yapım işi kamu alımları idare bütçelerine konulan ödeneklerle karşılanmaktadır. Bütçe ile tahsis edilen ödeneklerin kullanımı yapım işi alımlarda yaklaşık maliyet tutarına ve ihale süreci sonunda oluşan sözleşme fiyatına bağlı olmaktadır. Yapım işi ihalelerin maliyetini gösteren yaklaşık maliyet hali hazırda kamu kurum ve kuruluşlarının belirleyip yıllık olarak yayımladıkları birim fiyatlar kullanılarak tespit edilmektedir.

Kamu birim fiyatlarının yüksek kâr ve genel gider oranı içermesi ve uygulamada işin yaklaşık maliyeti ile sözleşme fiyatı arasındaki farkın çok yüksek olması, hatta yaklaşık maliyette idarece belirlenen kâr ve genel gider oranının da altında bir bedelle ihalelerin yükleniliyor olması bu çalışmanın yapılmasında itici kuvvet olmuştur.

Bu bağlamda Kamu İhale Kuruluna 2009- 2013 yıllarında yapılan itirazın şikayet dosyaları üzerinden 5 yıllık bir veri seti oluşturulmuş ve istatistiki analize tabi tutularak mevcut durumda kamu birim fiyatları ile belirlenen yapım ihalelerinin yaklaşık maliyetinin ihalede oluşan sözleşme fiyatına, ihalenin bütçe yüküne ve kamu kaynaklarının etkin kullanımına etkisi ortaya konulmaya çalışılmıştır. Ayrıca, ihalenin yaklaşık maliyetinin farklı usulle belirlenmesi durumunda sözleşme fiyatının ne olabileceği, idarenin bütçesine etkisi, etkin kaynak kullanımına hizmet ihtimali ve buradan hareketle kamu finansmanına katkısı incelenmiştir. Ayrıca yapılan bu amprik çalışma neticesinde elde edilen sonuçların politika yapıcılar için uygulamaya dönük önemli çıkarımları olduğu değerlendirilmiştir;

Çalışmada ulaşılan bulgular ve önemli sonuçlar aşağıda özetlenmiştir:

- Yapım ihalelerinin yaklaşık maliyeti % 92 oranında kamu kurum ve kuruluşlarının belirlediği ve ilan ettiği birim fiyatlar kullanılarak tespit edilmektedir. Piyasa fiyatı, bir önceki ihale sözleşme bedeli gibi diğer yöntemlerin kullanılma oranı % 8'dir (Tablo:8 ve 17). Bu durumda  $H_0$  hipotezi ret edilmiştir.

**$H_0$ :** Yapım işi kamu alımlarının yaklaşık maliyet tespitinde yetkili kamu idareleri tarafından belirlenen birim fiyatlar kullanılmamaktadır.

**$H_1$ :** Yapım işi kamu alımlarının yaklaşık maliyet tespitinde yetkili kamu idareleri tarafından belirlenen birim fiyatlar kullanılmaktadır.

- 2009-2013 yıllarını kapsayan beş yıllık dönemde yapılan yapım ihalelerinin kamu birim fiyatları ile tespit edilen yaklaşık maliyetleri % 25 kâr ve genel gider oranı içermektedir. Tablo 18 anılan döneme ait kâr ve genel gider oranının % 25 belirlendiğini göstermektedir. Bu oranın yüksek belirlenmiş olması yaklaşık maliyetin de yüksek tutarda tespit edilmesine neden olmaktadır. Yaklaşık maliyetin yüksek belirlendiği anılan tabloda gösterilen yaklaşık maliyet ve sözleşme bedeli farkının yüksekliğinden anlaşılmaktadır.
- Kamu idarelerinin yaklaşık maliyet belirleme usulünün Sözleşme Fiyatı/Yaklaşık Maliyet oranında bir değişikliğe sebep olduğu istatistiksel olarak görülmüştür. Bu durum 5 düzeyli olarak tanımlanan yaklaşık maliyet belirleme şekli ANOVA testi ile test edilmiş ve  $H_0$  ret edilmiştir.

**$H_0$ :** Yaklaşık maliyet belirleme yöntemi Sözleşme Bedeli/Yaklaşık Maliyet oranında bir değişikliğe sebep olmaz.

**$H_1$ :** Yaklaşık maliyet belirleme yöntemi Sözleşme Bedeli/Yaklaşık Maliyet oranında bir değişikliğe sebep olur.

- Mevcut durumda yaklaşık maliyetin belirlenmesinde başvuru kamu birim fiyatları yaklaşık maliyetin yüksek belirlenmesine neden olmaktadır. Bu durum yaklaşık maliyet ile ihale sözleşme fiyatı arasındaki farkın % 33 ve hatta

sözleşme fiyatının ihalenin kârsız yaklaşık maliyetinin % 8 altında gerçekleşmesinden anlaşılmaktadır (Tablo 18). Anılan tablo mevcut sistemle hazırlanan yaklaşık maliyetten % 25 kâr ve genel gider oranı düşüldüğünde bile ihaleyi kazanan isteklinin % 11 oranında kâr elde etmekte olduğuna işaret etmektedir.

- Kamu birim fiyatlarına dayanılarak tespit edilen yapım işi kamu alımlarının yaklaşık maliyet tutarı % 33 oranında kullanılmamaktadır. Bu durum aynı oranda kamu kaynağının atıl kaldığına işaret etmektedir. Sonuç olarak mevcut sistemde hesaplanan yaklaşık maliyetin gerçekçi tespit edilmediğini ve bu nedenle ihaleyi yapan idarenin bütçesine yükünü göstermektedir. Bu sonuç  $H_0$  hipotezinin ret edildiğine işaret etmektedir.

**$H_0$ :** Yaklaşık maliyet tespitinde kamu birim fiyatlarının kullanılmasından vazgeçilmesi yapım işi kamu alımlarının idare bütçesine yükünü azaltmaz.

**$H_1$ :** Yaklaşık maliyet tespitinde kamu birim fiyatlarının kullanılmasından vazgeçilmesi yapım işi kamu alımlarının idare bütçesine yükünü azaltır.

**$H_0$**  hipotezinin ret edilmesi, yaklaşık maliyetin tespit yönteminde bir değişikliğe gidilmesinin yapım ihalelerinin kamu bütçesine yükünü azaltacağı ve bu ihaleler için idare bütçesinde daha az kamu kaynağı ayrılacağına işaret etmektedir.

- Mevcut usulle tespit edilen yaklaşık maliyet üzerinden yapım ihalesine çıkılması durumunda idare bütçesinde alıma tahsis edilen ödeneğin kullanılmayan kısmının % 33 oranında gerçekleşmesi kamu kaynaklarının etkin kullanılmadığını göstermektedir. Atıl kalan kamu kaynağı başka kamusal ihtiyaçlara transfer edilemediği için de kamusal kayıp ortaya çıkmaktadır. Ayrıca, kamu alımları, toplanan vergilerin nereye gittiğini belirlediği için kamu alımları için tahsis edildiği halde kullanılmayan kaynaklar yeni vergi kaynaklarının ortaya çıkmamasına ve verimsizliğe de işaret etmektedir. Bu nedenle yapım işi alımlarda yaklaşık maliyet belirleme usulünde farklı bir yöntemle başvurulması kaynak kullanımında etkinliğe de hizmet edecektir.

- Yaklaşık maliyetin farklı yöntemle, örneğin önceki yıl sözleşme fiyatlarına göre tespit edilmesi durumunda yapım ihalelerine ayrılan kaynaklarda önemli miktarda düşüş olmakta ve kamu finansmanında aynı oranda rahatlama meydana gelmektedir.

Çalışma bulguları yapım işi alımlarda yaklaşık maliyetin yüksek belirlendiğini ve ihaleye katılan isteklilerin ihaleyi alabilmek için tekliflerinde daha fazla indirim yapma eğilimlerinin olduğuna işaret etmektedir. Kamu alımlarında isteklilerin yaklaşık maliyet altında bir bedelle ihaleyi yüklenmek istemeleri normal bir durumdur. Ancak ihale sürecinde oluşan sözleşme bedelinin ihalenin tahmini maliyetini gösteren yaklaşık maliyetin dikkat çekecek oranda altında gerçekleşmesi zihinlerde soru işareti meydana getirmektedir. Kamu ihalelerine katılarak ihaleyi kazanmak isteyen isteklilerin amacı ticari hayatlarını sürdürebilmek ve elde etmek istedikleri kâra ulaşmak olduğu için bu durumu sadece ihaleye katılan isteklilere bağlamak doğru değildir. Aynı zamanda idareden kaynaklanan nedenler ve ülke ekonomisindeki gerçekler de bu durumun meydana gelmesinde etkin rol oynamaktadır.

Yapım ihaleleri kamu alımları içinde tutar olarak en fazla kamu kaynağı kullanılan alandır. Ayrıca yapım ihaleleri daha fazla bilgi ve tecrübe gerektiren bir ihale türüdür. Mal ve hizmet alımı ihalelerine oranla daha karmaşıktır.

Yapım işi alımlarda ihalenin daha yüksek indirim yapan istekli üzerinde bırakılıyor olması her zaman kamu yararına bir sonuç vermemektedir;

- İhaleyi üstlenen istekli sözleşme hükümlerini yerine getiremeden işlerin tasfiyesine neden olabilmektedir. İş bitirmek isteyen idare ise yeniden aynı iş için ihaleye çıkmakta, neticede ise zaman ve kamu kaynağı kaybı söz konusu olmaktadır. Düşük fiyat vererek sözleşme imzalayan isteklinin edimini yerine getirememe olasılığının yüksek olduğunu gösterecek ayrı bir ampirik çalışmanın yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

- İhalede çok düşük teklif vererek ihaleyi alan isteklinin işi kalitesiz yapması da bir başka olumsuz sonuçtur. Burada istekli sözleşme hükümlerine aykırı tutum ve davranışlar içine girmekte ve yapı denetim uzmanlarını yanıltmaktadır.
- İsteklilerin yapım işi ihalelerde normal kâr oranı altında teklif vermeleri ve ihalenin sözleşme bedelinin normal kâr altında gerçekleşiyor olması kamusal ihtiyacın giderilmesinde ve kamu kaynaklarının kullanımında olumsuz sonuçlara işaret etmektedir.
- Yaklaşık maliyetin yüksek belirlenmesi ve dolayısıyla isteklilerin teklif bedellerinin düşük olmasının istekliler açısından da zararları söz konusudur. Örnek olarak; kesin teminatın belirlenmesine esas taban değer, isteklilerin teklif ettikleri bedel yerine yaklaşık maliyet olması, yaklaşık maliyetin büyüklüğü oranında isteklinin maliyetinin artmakta olduğunu göstermektedir.

Yukarıda yapılan açıklama ve değerlendirmeler kamu alımlarının finansman modellerinin başında gelen ihale usulüne göre ihtiyacın karşılanması durumunda yapım işi ihalelerinde yaklaşık maliyetin farklı metotlarla tespit edilmesi, hem ihalenin yaklaşık maliyeti ile sözleşme fiyatının birbirine yaklaşmasına hem de yapım işi alımların bütçe yükünün azalmasına katkı sağlayacaktır. Ayrıca, yaklaşık maliyetin daha düşük tespiti ile idare bütçesinde daha az kaynak tahsis edilmesine ve buradan hareketle kaynakların atıl kalmadan diğer ihtiyaçlara aktarılmasına neden olacaktır.

Özetle bu sonuçlar, yapım ihalelerinin maliyetinin azaltılması için politika önerileri geliştirilmesi için uygun gözükmektedir.

***Birinci olarak***, yapım ihalelerinde yaklaşık maliyetin mevcut tespit yönteminin terk edilerek çalışmada önerilen farklı yöntemlerin kullanılması yapım ihalelerine harcanan kaynakları önemli miktarda azaltarak kamu finansmanında rahatlamaya fırsat verecektir.

**İkinci olarak,** yaklaşık maliyetin tespit yönteminin değiştirilmesi durumunda yapım ihalelerinin kamu bütçesine yükü azalacaktır. Ayrıca, yapım ihaleleri için tahsis edilen ödeneklerin (kaynakların) atıl kalması önlenecektir.

**Üçüncü olarak,** yaklaşık maliyetin mevcut sistemle tespit edilmesinden kaynaklanan ve atıl kalan kamu kaynaklarının başka yatırım alanlarına transferi ve kullanımına imkan sağlanması ile ekonomiye katkı sağlanmış olacaktır.

**Dördüncü olarak,** yapım ihalelerinde yaklaşık maliyetin daha gerçekçi hesaplanması ile optimum sözleşme fiyatlarının oluşumuna katkı sağlanacak ve bu sayede kaynakların isteklilere aktarılması riskinin önüne geçilecektir.

Burada üzerinde durulması gereken diğer bir husus ise, yaklaşık maliyetin gerçekçi ve tutarlı hazırlanabilmesi için ihale sürecinde görev alan kamu personelinin özellikle de ihale komisyonu üyelerinin planlama, satın alma, proje ve risk yönetimi gibi konularda uzman görevliler arasından seçilmesi gerektiğidir. Bu amaçla, kamu satın alma uzmanlığı adı altında profesyonel bir meslek grubunun oluşturulmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

Yaklaşık maliyeti belirleyen idare görevlilerinin cari mevzuata göre mali veya hukuki sorumlulukları söz konusu olmayıp, ayrıca bu görevliler yasal koruma altına da alınmış değillerdir. Bu çerçevede ihale sürecinde görevlendirilen personel, bağımsızlıklarını gölgeleyecek baskı ve telkinlere karşı korunmalı ve bu personelin özlük hakları üstlendikleri görev ve sorumluluklara uygun olarak yeniden düzenlenmelidir. Ayrıca, anılan personelin daha iyi yetiştirilmeleri, daha iyi koordine edilmeleri ve yerel sanayiye ve yetenekleri iyi tanımalarının (Yülek, 2014: 14) sağlanması gerekir.

Yapım işi kamu alımlarında yaklaşık maliyetin gerçekçi belirlenmesi için dikkat edilmesi gereken bir diğer husus ta, kamu kurum ve kuruluşlarının ihale birimleri arasında koordinasyon kurulmasının gerekli oluşudur. Bu bağlamda Yülek (2014:14), ülkemizde en küçük belediyeden Ulaştırma Bakanlığına kadar her yıl milyarlarca lira tutarında yapım ihalelerinin yapılmakta olduğunu, ancak bunlar arasında belirli bir koordinasyon bulunmadığını, sadece ihalelerde kamu kurumlarınca belirlenmiş ve

duyurulmuş birim fiyatların yaklaşık maliyet tespitinde kullanılması gibi ortak nokta söz konusu olduğunu, stratejik sahalarda yapılan yapım ihalelerinde kamu idareleri arasında stratejik bir işbirliğinin söz konusu olabileceğini ve her idarenin bağımsız şekilde ihalelerini yapmalarının yerli sanayicilerin zarara uğramasına neden olduğunu ve bunun yansımalarının teknolojik gerilik, istihdam eksikliği, vergi ve döviz kaybı olarak ülke ekonomisine geri döndüğünü belirtmiştir.

Buradan hareketle kamu idaresi ihale birimlerinin yetersizliği ve ihale birimleri arasındaki koordinasyonsuzluğun ülke sanayisinin gelişmesine ve rekabetçiliğine engel teşkil ettiği değerlendirilmektedir.

Yaklaşık maliyetin gerçekçi ve tutarlı hazırlanabilmesi ve yapım ihalelerine tahsis edilen kamu kaynaklarının ekonomik, etkin ve verimli kullanılabilmesi için ihtiyaç, süreç ve kaynak kullanımında iyi bir planlama yapılmalıdır.

Sonuç olarak devletin ekonomik faaliyetlerinin nihai amacı sosyal devlet politikası gereği olarak kamu hizmetlerinin etkin biçimde sunulmasını ve kamu kaynaklarının yerinde ve verimli kullanılmasını sağlamak suretiyle insanların yaşam kalitesini artırmaktır (Yıldız, 2009:148). Bu bağlamda yapım işi kamu alımlarında yaklaşık maliyet tespit yönteminde değişime gidilmesinin bu amaca hizmet edeceği değerlendirilmektedir.

## SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Milli ekonomi içinde kamu alımları önemli yere sahiptir. GSYH' nın yaklaşık % 7'lik kısmına tekabül etmesi de bunu göstermektedir. Bu nedenle dinamik bir yapıya sahip kamu alımları ekonomik, mali, sosyal, fiyatlandırma ve çevre gibi önemli politikaların oluşturulmasında ve yürütülmesinde politika aracı olarak kullanılmaktadır. Ülkenin cari açığının kapatılmasında da politika aracı olarak kullanılabilme özelliğine sahiptir.

Ülke ekonomisinin gelişimi için önemli olan kamu alımlarının belli bir disiplin içerisinde yürütülmesi ve gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Bu düşünceden hareketle Cumhuriyet öncesinden günümüze bu alanda bir çok yasal düzenleme yapılarak kamu alımlarının önceden belirlenmiş ilke, usul ve kriterlere göre yapılması amaçlanmıştır. Bu bağlamda en son yasal düzenleme gelişen ihtiyaçlar, Avrupa Birliği ve Dünya Bankası normları da dikkate alınarak hazırlanan ve 2003 yılı başlarında yürürlüğe giren 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu' dur.

Yeni sisteme göre, kamu görevi yapan, kamu kaynağı kullanan veya kamunun denetimi altında bulunan bütün kamu kurum ve kuruluşları yapacakları kamu alımlarında 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile getirilen sistemde yer alan ilke ve kurallar ışığında alım ihalelerini gerçekleştireceklerdir. Yeni sistemde de kamu alımlarının finansmanında bütçe modeli uygulanmaktadır. Yani kamu kurum ve kuruluşları yapacakları kamu alımlarını önceden bütçelerine koyacakları bütçe ödenekleri ile finanse edecekler ve mali mevzuatta yer alan prensiplere göre gerçekleştireceklerdir. Kamu idarelerinin bütçe finansman modeli çerçevesinde gerçekleştirecekleri kamu alım ihalelerinde yine anılan Kanun' da yer alan açıklık, rekabet, güvenilirlik, gizlilik, kamu oyu denetimi vb. gibi temel ilkelere dikkat edilecektir.

4734 sayılı Kanun' da yazılı ilke ve prensiplere uygun hareket etmek ve davranış biçimi sergilemek, hem ihaleyi yapan kamu idaresinin görevlileri hem de ihaleye iştirak eden gerçek veya tüzel kişilerin ya da bunların ortak girişimlerinin hem görevi hem de yükümleridir. Kanun' da belirtilen ilke ve kurallara aykırı hareket eden kamu idaresi görevlilerinin işlem ve eylemleri nedeniyle hak ve menfaatleri zedelenen ve ihaleye iştirak eden ya da edecek olan istekliler için yine Kanun' da başvuru yolları getirilmiştir.



İhaleye katılmak isteyen ve katılan istekliler böyle bir durumda önce idareye şikayet, sonrasında Kamu İhale Kurumu' na itirazın şikayet, yine tatmin olmamışlarsa yargıya müracaat etmek suretiyle haklarını arayacaklardır. Bu süreç kamu alımlarında üç aşamalı bir denetim mekanizmasının varlığına işaret etmektedir.

Kamu İhale Kanunu ve ikincil mevzuatı ile getirilen ihale düzenine uygun hareket etmek sadece idare görevlilerini kapsamamaktadır. İhaleye katılan istekliler de bu düzene uygun hareket etmek mecburiyetindedir. Kamu ihale mevzuatı ile getirilen hükümler kamu alımları piyasasının düzenleme, hakem olma ve caydırıcılık fonksiyonuna sahiptir. Bu nedenle ihale mevzuatı ile getirilen ihale düzeninin bozulmasını önlemek amacıyla ihaleye katılanların yasada sayılan yasak fiil ve davranışlarda bulunmaları yasaklanmıştır. Yasak fiil ve davranışta bulunanlara idari, cezai ve mali yaptırımlar uygulanmak suretiyle ihale düzeni ve sürdürülebilirliği sağlanmaya çalışılmıştır. İhale piyasasının düzenini bozmak isteyenler, fiil ve eylemlerinin niteliğine göre ihale dışı bırakılma, ihalelere katılmaktan yasaklama, teminatın gelir kaydı gibi Kanun' da yazılı yaptırımlara hazır olmak durumundadırlar.

4734 sayılı Kanun'da yazılı ilke ve kurallar çerçevesinde kamu idarelerinin kendi bütçe kaynaklarından yaptıkları alımlar; mal alımı, hizmet alımı ve yapım işi alım ihaleleri şeklinde gerçekleşmektedir. Çalışmamızın konusu yapım işi kamu alım ihaleleri olduğu için diğer alım türlerine değinilmemiştir. Diğer alımlarda olduğu gibi yapım işi kamu alım ihaleleri de ihale mevzuatında yer alan hükümlere göre belli aşamalardan geçerek gerçekleştirilmektedir.

Yapım işi alım ihalelerinde ihale süreci ihtiyacın ortaya çıkmasıyla başlar. İhtiyacın ortaya çıkmasından sonra bu ihtiyacı karşılayacak finansman durumunun gözden geçirilmesi gerekmektedir. Kamu alımlarının finansmanında bütçe modeli uygulandığı için idarelerin, kalkınma planı, yıllık plan ve programlara uygun olarak hazırladıkları ve yetkili mercilerden geçirdikleri bütçelerine yeterli kaynağı ödenek şeklinde koymaları gerekmektedir. Çünkü kamu sektöründe ödeneği (kaynağı) olmayan alımların gerçekleştirilmesi söz konusu değildir. İdarenin ihtiyacını giderecek alımın kaynağı da hazır ise ihale süreci devam eder.

Kamu kurum ve kuruluşlarının yapım işi alım ihtiyacının oluşması üzerine bu ihtiyacın piyasadan karşılanmasına karar verilmesi ile ihale süreci başlamış olur. Alımın yapılmasının onaylanması ile alıma konu ihtiyacın yaklaşık maliyeti ile ihale usulü belirlenir ve bu kapsamda ihale dokümanı hazırlanır. İdareler tarafından hazırlanacak olan ihale dokümanında genellikle idari şartname, teknik şartname, sözleşme tasarısı, ihale konusu işin niteliğine göre idarece belirlenen standart formlar, gerekli diğer bilgi ve belgeler bulunur. İhale dokümanı hazırlandıktan sonra ihale işlem dosyası oluşturularak ihalenin ilanı yapılır ve ihale komisyonu oluşturulur.

İhaleye ilişkin şartların kamuoyuna ilanından sonra ihaleye iştirak etmek isteyenler tekliflerini hazırlayarak ihale saati öncesinde gerekli belgelerle birlikte idareye sunarlar. İhale saatinde açılan ihale ile değerlendirme süreci başlar. İhale komisyonu verilen teklifleri ve eki belgeleri ihale mevzuatında yer alan hükümlere göre inceler ve değerlendirmesini yapar. İhale komisyonunun yaptığı değerlendirme sonunda ihale üzerinde kalan isteklinin de belirtildiği ihale kararı ihale yetkilisinin onayına sunulur. İhale yetkilisinin belirli sürede onaylaması ile kesinleşen ihale kararı üzerine yine belirli sürede ihaleyi kazanan istekli ile idare arasında sözleşme imzalanır. İhaleye ilişkin sözleşmenin taraflar arasında imzalanmasıyla ihale süreci sona erer ve sözleşmenin uygulanması aşaması başlar.

Sözleşmenin imzalanması ile ihale süreci sona erer Ancak, ihale sürecinde her hangi bir nedenle hak ve menfaati zedelenen isteklilerin idareye, Kurum'a ya da yargıya başvurmaları ile ihale işlemlerinde denetim mekanizmasının işletilmesi durumunda ihale süreci uzamaktadır. Ayrıca sözleşmenin imzalanması öncesinde ihale işlemlerinin ön mali kontrole tabi tutulması da sürecin uzamasına neden olabilmektedir. Neticede sözleşmenin uygulamaya başlaması ile ihale süreci tamamlanmış olur.

İhale sürecinin en önemli aşamasını oluşturan yaklaşık maliyetin tespit edilmesi, hesaplanma metodu ve bu metodun ekonomik etkisinin ortaya konması bu çalışmanın özünü oluşturmaktadır. Çünkü, yaklaşık maliyet yapım işi kamu alım ihalelerinde ihtiyaca ayrılacak kamu kaynağının üst sınırını ve yapılacak maksimum harcama

miktarını göstermektedir. Burada önem arz eden nokta yaklaşık maliyetin doğru belirlenmesinin, kamu idaresinin bütçesine konulan kamu kaynağın tutarına ve ihale için yapılacak harcama miktarına doğrudan etkili olmasıdır. Doğru belirlenen yaklaşık maliyet optimum kaynak tahsisinde ve etkin kaynak kullanımında etkili olmaktadır. Ayrıca yaklaşık maliyetin hesaplanma usulü idarenin bütçe yükü üzerinde de etkili olmaktadır.

Kısaca, yaklaşık maliyetin hesaplanma usulü alıma ilişkin kamu kaynağının tahsisinde, kaynak miktarının belirlenmesinde, etkin ve verimli kullanılmasında, atıl kaynak tutarına meydan verilmemesinde, kaynakların atıl tutulmayıp diğer kamusal ihtiyaçlar için kullanımına imkan tanınmasında, idarenin bütçe yükünün azaltılmasında ve netice de kamu finansmanında en az kaynakla en fazla ihtiyacın giderilmesinde önemli rol oynamaktadır. Bu nedenle “Kamu Finansmanında Yapı Yaklaşık Maliyetlerinin Belirlenmesinde Birim Fiyatların Rolü ve Önemi” konulu bu çalışma ile yukarıda bahsedilen noktalarda yapım işi kamu alım ihalelerinde yaklaşık maliyet belirleme usulünün etkisinin ve sonuçlarının ortaya konulması amaçlanmıştır.

Yaklaşık maliyetin tespit usulünün yukarıdaki noktalardan bazıları üzerindeki etkisi ihale sürecinin tamamlanması ile oluşan sözleşme fiyatının rolü ve fonksiyonu ile ortaya çıkmaktadır. Kısaca yaklaşık maliyetin tespit usulü; ihaleye kaynak tahsisinde, ayrılan kaynağın etkin ve verimli kullanılmasında, ihalede en uygun sözleşme bedelinin tespit edilmesinde, ihale için harcanan kamu kaynaklarının idarenin bütçe yüküne olan etkisinde ve son olarak da kamu finansmanına katkısında önemli rol ve fonksiyona sahiptir.

Yapım işi alımlarda fiyat oluşumunu etkileyen faktörler; ihaleye katılım sayısı, ihaleye katılanların anlaşma olasılığı ve ihalede yaklaşık maliyetin tespit usulüdür. Yapılan araştırmada akademik çalışmaların tamamında ihaleye katılan istekli sayısının sözleşme bedeline etkisinin incelendiği ve ihalenin temel ilkelerinden rekabet ilkesi üzerinde durulduğu görülmüştür. Bu çalışma ise yaklaşık maliyet ve yaklaşık maliyet tespit usulünün sözleşme bedeline etkisini inceleyen ilk çalışma özelliğini taşımaktadır.

Yapım işi kamu alım ihalelerinde yaklaşık maliyet tespit usulü kaynak tahsisinde, bütçe ödeneklerinin bütçe tertibine konulmasında, bütçeye konulan ödeneklerin kullanılmayan kısmı kadar atıl kalmasında ve ihale süreci sonunda sözleşme bedelinin tespitinde rol oynamaktadır. İhalede oluşan sözleşme bedelinin yüksek yada düşük oluşması ise kaynakların etkin ve verimli kullanılıp kullanılmamasında, atıl kalan kaynak miktarında, idarenin bütçe yükünün fazla olup olmamasında ve kamu finansmanına olumlu ya da olumsuz manada katkı sağlanmasında etkili olmaktadır.

Yukarıda bahsedilen rolü yanında yaklaşık maliyetin ihale sürecinde de fonksiyonu söz konusudur. Yaklaşık maliyet kamu alımlarında ihale usulünün belirlenmesi, ihale ilanları, fiyat avantajı uygulanması, ödenek planlaması ve kontrolü, ihale yetkilisinin alımı gerçekleştirip gerçekleştirilmeme kararı, yeterlilik kriterleri ve aşırı düşük teklif sorgulaması gibi bazı hususların belirlenmesinde de önemli role sahiptir.

İhale mevzuatına göre yapım işi kamu alımlarında yaklaşık maliyet tespiti; ihaleyi yapan idarenin daha önce gerçekleştirdiği ihale konusu işe benzer nitelikteki işlerin sözleşmelerinde ortaya çıkan fiyatlar, kamu kurum ve kuruluşlarınca belirlenerek yayımlanmış birim fiyat ve rayiçler, ilgili meslek odaları, üniversiteler veya benzeri kuruluşlarca belirlenerek yayımlanmış fiyat ve rayiçler, yüklenici veya alt yüklenici olarak faaliyet gösteren, konusunda deneyimli kişi ve kuruluşlardan alınacak, ihale konusu işe benzer nitelikteki işlere ilişkin maliyetler veya idarenin yapacağı piyasa araştırmasına dayalı rayiç ve fiyat tespitleri esas alınarak yapılabilmektedir. İdarenin yukarıda bahsedilen fiyat ve rayiçlerden birini, birkaçını veya tamamını öncelik sırası olmaksızın kullanabilmesi mümkün olup bununla yaklaşık maliyetin piyasa fiyatlarına göre gerçekçi ve doğru tespit edilmesi ve kaynakların etkin kullanılabilmesi amaçlanmış olmaktadır.

Yapılan çalışmada yaklaşık maliyetin tespit usulünde yukarıda sıralanan usullerden hangisi ya da hangilerinin idarelerce tercih edildiğini görmek için 2009-2013 yıllarına ilişkin verilerle bir veri seti meydana getirilmiştir. Veri seti, anılan yıllarda yapım işi alım ihalelerine ilişkin toplam verilere Kurum kaynaklarından erişilemediği için aynı yıllarda yapım işi alım ihalelerinde Kurum'a yapılan itirazın şikayet dosyaları

incelenmek suretiyle elde edilen toplam 2344 veriden oluşturulmuştur. İhale usulü, teklif türü, idare, yaklaşık maliyet, kârsız yaklaşık maliyet, doküman alan sayısı, ihaleye katılan sayısı, kazanan teklif, sınır değer, sınır değer altı istekliler ve yaklaşık maliyetin belirlenme metodu veri setine değişken olarak alınmıştır. Veri setinde yer alan değişkenler itibariyle veriler sınıflandırılmış ve tablolar halinde çalışmada yer almıştır. Veriler itirazın şikayet incelemesi öncesindeki durumu göstermektedir.

Veri setinde yer alan verilere göre; yapım işi kamu alım ihalelerinde itirazın şikayet toplam tutarının, anılan yıllarda Kanun kapsamında yapılan toplam kamu alımlarına oranı % 5,45'dir. Bu oran üzerinden genelleme yapılmak suretiyle çalışma bulguları değerlendirilmiştir.

Kamu idareleri yapım işi alım ihalelerinde genellikle açık teklif usulünü tercih etmişlerdir. Veri setinde yer alan 2344 ihaleden 2259 tanesinde açık teklif usulü idareler tarafından tercih edilmiştir. Bu sonuç idarelerin ihale usulleri içinde rekabete ve saydamlığa açık ihale usulünü tercih ettiklerini göstermektedir.

Veri setinde yer alan bilgilerden ihale dokümanı alanların % 77'sinin ihaleye iştirak ettikleri anlaşılmıştır. Yine veri setinde yer alan idarelerden 2149 tanesinin yapım işi alım ihalelerinde yaklaşık maliyeti kamu birim fiyat ve rayiçleri kullanmak suretiyle hesapladıkları, kalan kısmının ise diğer usullere başvurdukları görülmüştür. Bu durum idarelerin % 92 oranında büyük bir kısmının kamu birim fiyatlarını tercih ettiklerini göstermektedir. İdarelerin belirledikleri yaklaşık maliyet içinde yer alan kâr ve genel gider oranının da % 25 olduğu verilerden anlaşılmıştır. Anılan oran, idarelerin yaklaşık maliyetlerinde kamu birim fiyatlarındaki % 25 kâr ve genel gider oranının aynen yer aldığına işaret etmiştir.

Veri setinde yer alan verilerin sınıflandırılması neticesinde görülen % 92 oranında yaklaşık maliyetin kamu birim fiyat ve rayiçlerinin kullanılmasıyla hesaplanması ve yaklaşık maliyetteki kâr ve genel gider oranının % 25 şeklinde gerçekleşmiş olması "**H<sub>0</sub>**: Yapım işi kamu alımlarının yaklaşık maliyet tespitinde yetkili kamu idareleri

tarafından belirlenen birim fiyatlar kullanılmamaktadır” hipotezinin reddini gerektirmiştir.

Veri setinde yer alan verilerin sınıflandırılması ve birbirlerine oranlamalarının yapılması neticesinde ihaleyi kazanan teklifin yaklaşık maliyete oranının % 67, kârsız yaklaşık maliyete oranının ise % 89 olduğu görülmüştür. Bu sonuç yapım işi kamu alımlarında ihale sürecinde oluşan sözleşme fiyatının çok düşük gerçekleştiğini, hatta kâr hariç yaklaşık maliyetin altına düştüğünü göstermektedir. Örneğin yaklaşık maliyeti 100 TL olan bir ihalede sözleşme fiyatı 67 TL olmakta ve 33 TL tutarında bir kaynak kullanılmadan atıl kalmaktadır. Sözleşme fiyatının kârsız maliyetin de % 11 altında gerçekleşiyor olması kamu idarelerinin yaklaşık maliyet tespitinde başvurdukları usulün gözden geçirilmesi ve farklı yöntemlerin tercih edilebilirliğini dikkatlere sunmaktadır.

Yapılan çalışma ile yaklaşık maliyet tespitinde idarelerin tercih ettikleri mevcut usulün niçin gözden geçirilmesi gerektiği hususları vurgulanmıştır. Bir önceki paragrafta verilen rakamlar yaklaşık maliyet hesabında idarelerin tercih ettiği usulün; gereğinden fazla kaynağın idare bütçesine konulduğunu, bu kaynakların % 33’ünün kullanılmayıp atıl kaldığını, dolayısıyla başka kamusal ihtiyaçlara transfer edilemediğini, bu durumun idarenin bütçe yükünü ağırlaştırdığını, etkin kaynak kullanımından uzaklaşılmasına sebebiyet verildiğini ve neticede kamu finansmanı noktasında olumsuz görünüş sergilendiğini göstermektedir.

Yukarıda belirtilen hususların netleştirilmesi amacıyla veri setinde yer alan değişkenler arası ilişkilerin istatistiki manada analizi için SPSS paket programı kullanılmıştır.

Analizde yer alan değişkenlerden en avantajlı teklif bağımlı değişken, yaklaşık maliyet belirleme yöntemi ve diğer değişkenler bağımsız değişken alınarak, bağımlı değişken üzerinde etkisi olan bağımsız değişkenleri belirlemek ve modellemek temel hedef olmuştur.

Bu bağlamda yaklaşık maliyet belirleme usulü beşli düzeyde kategorize edilerek sözleşme bedeli/yaklaşık maliyet oranı üzerinde farklılığa sebep olup olmadığı incelenmiştir. Sözleşme Fiyatı/Yaklaşık Maliyet oranının analizde incelenen beş farklı

yaklaşım ile yaklaşık maliyetin belirlenmesine bağlı olarak farklılık gösterip göstermediği ANOVA testi ile test edilmiş ve P değeri 0,05 değerinden küçük olduğu için gruplar arası fark olduğu görülmüştür. Böylece “H<sub>0</sub>: Beş düzeyli olarak tanımlanan yaklaşık maliyet belirleme usulü, Sözleşme Fiyatı/Yaklaşık Maliyet oranında bir değişikliğe sebep olmaz” hipotezi ret edilmiştir. Diğer bir ifade ile yaklaşık maliyeti belirleme usulünün Sözleşme Fiyatı/Yaklaşık Maliyet oranında bir değişikliğe sebep olduğu istatistiksel olarak görülmüştür.

İhalede en avantajlı teklif üzerinde etkili olan faktörleri inceleyen ampirik çalışmalar genellikle ihaleye katılan sayısı ve bu sayının artırılmasının ihalede rekabet unsuruna etkileri üzerinde durmuşlardır. Bir çalışma ise, bir ihalede teklif veren firma sayısı arttıkça Sözleşme Bedeli/Yaklaşık Maliyet (SB/YM) oranının azaldığını, bu azalışın da teklif fiyatlarının aşağı çekilmesinde etkili olduğunu vurgulamıştır. Ancak, sözleşme bedeli üzerinde yaklaşık maliyet belirleme yönteminin etkisini inceleyen ampirik bir çalışmaya rastlanılmamıştır. Bu çerçevede bu çalışma sözleşme bedeli üzerinde yaklaşık maliyet belirleme yönteminin etkisini inceleyen ilk çalışma özelliği taşımaktadır.

Kamu idarelerinin yapım ihalelerinde yaklaşık maliyet belirleme yönteminin sözleşme fiyatı üzerindeki etkisi ve dolayısıyla kamu finansmanına olası katkısını incelemek amacıyla yapılan bu çalışmada en avantajlı teklifi etkileyen faktörlerin neler olduğu analiz edilirken en avantajlı teklif değişkeni bağımlı değişken olarak ele alınmıştır. Gözlem sayısı 30'dan fazla olduğu için verilerin normal dağıldığı varsayılmıştır. Bağımlı değişken ile bağımsız değişkenler arasında doğrusal ilişkinin olup olmadığı saçılım grafikleri ile incelenmiş ve bağımlı değişken ile yaklaşık maliyet arasında doğrusal bir ilişki olduğu görülmüştür. Yapılan regresyon analizi sonucu aşağıdaki regresyon modeli kurulmuştur. Modelde sözleşme fiyatını etkileyen faktörlerin yaklaşık maliyet, sınır değer, ihale usulü, ve teklif türü değişkenleri olduğu görülmüş ve modelde yer alan bağımsız değişkenlere ait beta katsayıları p değeri 0,05'den küçük olduğu için anlamlı bulunmuştur.

$$y = 0,731x_2 + 0,299x_8 - 0,022x_3 - 0,010x_7 + \varepsilon$$

Sonuç olarak analize dahil edilen bağımsız değişkenler en avantajlı teklif değişkenindeki değişimin %98'ini açıklamaktadır. Ayrıca veride otokorelasyon bulunup bulunmadığını ölçmek için kullanılan Durbin-Watson istatistiği incelendiğinde hesaplanan istatistiğin belirsizlik bölgesine düştüğü ve veride otokorelasyon bulunmadığı görülmüştür.

Kurulan regresyon modelinin anlamlılığı ANOVA testi ile ölçülmüş ve test sonucuna göre p değeri 0,05'den küçük olduğu için “ $H_0$ : regresyon modeli anlamlı değildir” hipotezi % 95 güvenlilikle ret edilmiştir. Bu durumda anlamlı bulunan regresyon modelindeki katsayılardan yaklaşık maliyet değişkenindeki bir birimlik artış sözleşme fiyatında 0,731 birimlik bir artı yönlü değişikliğe sebep olmaktadır. Özet olarak analiz sonucunda en avantajlı teklif değişkenini etkileyen faktörlerden en önemlisinin yaklaşık maliyet faktörü olduğu görülmüştür.

Yapılan çalışma ile idareler tarafından belirlenen yaklaşık maliyetin çeşitli yöntemler kullanılarak hesaplandığı, ancak % 92 oranında kamu birim fiyatları kullanılarak tespit edildiği, yaklaşık maliyet tespit usullerinin sözleşme bedeli/yaklaşık maliyet oranında değişime sebep olabileceği ortaya konmuştur. Özetle bu sonuçlardan hareketle, yaklaşık maliyet hesaplanırken sadece kamu birim fiyatlarından hareket edilmeyip, diğer usullere göre yaklaşık maliyetin tespit edilmesi ile yaklaşık maliyete çok daha yakın sözleşme fiyatlarının oluşacağı ve bunun da kaynak kullanımında etkinlik sağlayacağı, kamu kaynaklarının boşa harcanmasının önüne geçilebileceği değerlendirilmektedir.

Regresyon modeli sonuçları bize “ $H_0$ : Yaklaşık maliyet belirleme yöntemi Sözleşme Bedeli/Yaklaşık Maliyet oranında bir değişikliğe sebep olmaz.” hipotezinin ret edilmesi gerektiğini göstermiştir.

Sözleşme fiyatı ile yaklaşık maliyet arasında pozitif yönde mükemmel bir ilişkinin varlığı, analiz sonuçları ve özellikle Sözleşme Bedeli/Yaklaşık Maliyet ve Sözleşme Bedeli/Karsız Yaklaşık Maliyet oranları, yaklaşık maliyet ile sözleşme fiyatı arasındaki farkın yüksek olduğunu göstermiştir. Sözleşme fiyatı ile yaklaşık maliyet arasındaki farkın yüksek olması, hatta sözleşme bedeli ile kârsız yaklaşık maliyet arasındaki



farkında da küçümsenmeyecek oranda gerçekleşmesi kamu birim fiyatları ile hesaplanan yaklaşık maliyetin; alternatif yatırım projelerinin programa alınmasına engel olduğunu, söz konusu yatırım için ayrılan bütçe ödeneklerinin de sözleşme bedeli yaklaşık maliyet farkı kadar kullanılmadığını ve aynı miktarda bütçe yükü oluşturduğunu göstermektedir.

Çalışma 2009-2013 yıllarında kamu alımlarının merkezi yönetim bütçesinden  $\frac{1}{4}$  oranında pay aldığına işaret etmektedir. Bu oran aynı zamanda toplam kamu alımlarının merkezi bütçe yükünü de göstermektedir.

Çalışma; yaklaşık maliyetin kamu birim fiyatlarına göre tespiti durumunda yaklaşık 70 milyar TL tutarında bir kaynağın bütçeye fazladan yük olduğunu, aynı miktarda kaynağın atıl kaldığını ve etkin kullanılmadığını, yaklaşık maliyetin bir önceki yıl sözleşme bedeline göre tespit edilmesi durumunda ise yapım ihaleleri için bütçeye konulan ödeneklerden kullanılmayan ve dolayısıyla atıl kalan kaynak miktarının yaklaşık olarak 110 milyar TL olduğunu göstermektedir. Buradan hareketle yapım işi alım ihalelerinde yaklaşık maliyetin mevcut yöntem yerine kârsız yaklaşık maliyet yöntemi ya da bir önceki yıl sözleşme fiyatlarına göre hesaplanması durumunda bütçe yükünün önemli miktarda azalacağı ve kaynak kullanımında aynı miktarda etkinlik sağlanacağı değerlendirilmektedir. Bu sonuç “H<sub>0</sub>: Yaklaşık maliyet tespitinde mevcut usulden vazgeçilmesi yapım işi kamu alımı ihalelerinin idare bütçesine yükünü azaltmaz” hipotezinin de reddini gerektirmektedir.

Yukarıda değinilen çalışma bulguları ve değerlendirmelerden hareketle, kamu idarelerinin yapacakları yapım işi alım ihalelerinde bütçe yükünden kurtulmak, etkin kaynak kullanımını gerçekleştirmek ve yapım işi alımlarının finansmanında rahatlama sağlamak amacıyla idarelerin, kamu birim fiyatları ile yaklaşık maliyet tespit etme usulü yerine kârsız kamu kurum ve kuruluşları tarafından belirlenen birim fiyatları, önceki yıl sözleşme fiyatlarını, piyasa fiyatlarını veya bölgesel düzeyde tespit edilen birim fiyatları tercih etmelerinin kamu finansmanına pozitif katkısının olacağı değerlendirilmektedir.

Kamu alım ihalelerinin finansmanında kullanılan mevcut model uyarınca yapım işi kamu alımları idare bütçelerine konulan ödeneklerle karşılanmaktadır. Bütçe ile tahsis edilen ödeneklerin kullanımı yapım işi alımlarda yaklaşık maliyet tutarına ve ihale süreci sonunda oluşan sözleşme fiyatına bağlıdır. İşin maliyetini gösteren yaklaşık maliyet hali hazırda kamu kurum ve kuruluşlarının belirleyip yıllık olarak yayımladıkları birim fiyatlar kullanılarak tespit edilmektedir. Anılan birim fiyatların yüksek kâr ve genel gider oranı içermesi ve uygulamada işin yaklaşık maliyeti ile sözleşme fiyatı arasındaki farkın çok yüksek olması, hatta yaklaşık maliyette idarece belirlenen kâr ve genel gider oranının da altında bir bedele ihalelerin sözleşme fiyatının gerçekleşmesi bu çalışmanın yapılmasında temel etken olmuştur.

Özetle;

- Yukarıda açıklanan çalışma bulguları ışığında aşağıda sıralanan politika önerilerinin kamu idarelerinin kamu alımları finansmanında rahatlama sağlamalarına imkan vereceği,
- Kamu idareleri yapım işi alım ihalelerinde yaklaşık maliyet tespitinde kamu birim fiyatlarını kullanmaktan vazgeçip diğer usullere yönelmeleri gerektiği,
- Yaklaşık maliyet tespit yönteminin değiştirilmesi durumunda yapım işi alım ihalelerinin kamu bütçesine yükünün azalacağı ve bu bağlamda yapım işlerine tahsis edilen kaynakların atıl kalmasının önüne geçileceği,
- Yaklaşık maliyetin mevcut sistemle tespit edilmesinden kaynaklanan ve atıl kalan kamu kaynaklarının başka yatırım alanlarına transferi ile ekonomiye katkı sağlanmış olacağı,
- Yapım işi alım ihalelerinde yaklaşık maliyetin farklı yöntemlerle hesaplanması ile en uygun sözleşme fiyatına ulaşılabileceği ve kamu kaynaklarının isteklilere aktarılması riskinin önüne geçilebileceği değerlendirilmektedir.

Bu bağlamda;

- Yaklaşık maliyetin gerçekçi hazırlanabilmesi için ihale sürecinde görev alan kamu personelinin uzman görevliler arasından seçilmesi gerektiği,
- İhale sürecinde görevlendirilen personelin, bağımsızlıklarını gölgeleyecek baskı ve telkinlere karşı korunması ve bu personelin özlük haklarının üstlendikleri görev ve sorumluluklara uygun olarak yeniden düzenlenmesi gerektiği,
- Kamu kurum ve kuruluşlarının ihale birimleri arasında gerekli koordinasyonun kurulmasının faydalı olacağı,
- Yaklaşık maliyetin gerçekçi ve tutarlı hazırlanabilmesi ve yapım ihalelerine ayrılan kaynakların ekonomik, etkin ve verimli kullanılabilmesi için ihtiyaç, süreç ve kaynak kullanımında iyi bir planlama yapılmasının zorunlu olduğu düşünülmektedir.

Özetle, yapım işi kamu alımlarında yaklaşık maliyet tespit yönteminde değişime gidilmesinin çok yönlü faydalarının olacağı açıktır. Yaklaşık maliyet tespit yönteminin değiştirilmesinin sözleşme fiyatı, etkin kaynak kullanımı ve kamu finansmanına olumlu katkısı, yapım işi alım ihalelerinin ihale bazında mevcut yaklaşık maliyet tespit yönteminin bir sonucu olarak gerçekleşen çok düşük sözleşme fiyatları ile tamamlanıp tamamlanmadığının incelenmesi ve ihalenin ilk sözleşme bedeli ile işin toplam bedeli arasındaki farkın araştırılması ile de teyit edilebilir. Bu amaçla yapılacak başka bir akademik araştırmanın çalışmamızdaki bulguları destekleyeceği değerlendirilmektedir.

## KAYNAKÇA

### *Kitaplar*

- Abacıoğlu, M. ve A. Abacıoğlu (2010), *Açıklamalı- İçtihatlı Kamu İhale Kanunu ve Uygulaması*. 8. Baskı. Ankara: Seçkin Kitabevi.
- Acısu, S. (2012), *Sorularla Kamu İhale Süreci ve Sözleşme Uygulamaları*. 2. Baskı. Ankara: Muhasebat Kontrolörleri Derneği Yayını.
- Altun, M. (2004), *En Son Değişikliklerle Yeni Kamu İhale Düzeni Uygulama Esaslarının Açıklanması*. Ankara: Yaklaşım Yayınları.
- Arslan, Ç. (2010), *İhaleye Fesat Karıştırma Suçu*. 2. Baskı. Ankara: Adalet Yayınevi
- Baş, H. K. ve E. Y. Seyhan (2008), *Yargı ve Kurul Kararları Işığında 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve İlgili Mevzuat (Son Değişikliklerle)*. İstanbul: Beta Basım A.Ş.
- Başaran, A. S. ve H. Mat (2003), *Kamu İhale Mevzuatı*. Ankara: Yaklaşım Yayıncılık.
- Bilir, H. (2004). *İhale Piyasalarında Rekabet Politikaları, Rekabetin Sağlanması ve Korunması*. Ankara: Rekabet Kurumu Yayını No:142
- Böke, V. (2004), *Açıklamalı-Uygulamalı Kamu İhale Kurulu Kararları Işığında Kamu İhale Kılavuzu*, Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Çolak, H. B. (2008), *Son Değişiklikleriyle Birlikte Konu Anlatımlı 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu*. Ankara: Ümit Ofset.
- Demirbaş, T. (2012), *Türkiye’de Elektronik Kamu Alım Sistemini Geliştirme Çabaları: Dün, Bugün, Yarın. E-Devlet: Kamu Yönetimi ve Teknoloji İlişkisinde Güncel gelişmeler*. Editörler Mehmet Zahit Sobacı ve Mete Yıldız. Ankara.
- Doğanyigit, S. (2010), *Açıklamalı-İçtihatlı- Sorun Çözümlü Kamu İhale Kanunu ve Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu*. 9. Baskı. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Emek, U. (2002), *Kamu İhalelerinde Rekabetin Sağlanması ve Korunması*. Ankara: DPT Yayın No:2657. (<http://ekutup.dpt.gov.tr>).
- Erişgin, N. ve H.Ş. Doğramacı (2014), *Medeni Hukuk II*. Açıköğretim Fakültesi Yayını No:1787, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Basımevi.
- Gök, Y. (2007), *Yapım Sözleşmeleri Uygulama Esasları*. Ankara: İlksan Matbaası.
- Gök, Y. (2009), *Açıklamalı Kamu İhale Kanunu*. 4. Baskı. Ankara: İlksan Matbaası.
- Gözübüyük, A. Şeref (1987), *Yönetim Hukuku*. 2. Baskı. Ankara: S Yayınları.

- Kalenderoğlu, M. (2012), *Kamu Maliyesi Bütçe ve Borçlanma: 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunundaki Son Değişikliklerle Yeni Bütçe Uygulaması*. 13. Baskı. Ankara. Agon Bilgi Akademisi.
- Işık, B. (2009), *Son Değişikliklerle Açıklamalı Kamu İhale Mevzuatı*. Ankara: Turhan Kitabevi
- Karan, M.B. (2004), *Yatırım Analizi ve Portföy Yönetimi*. Ankara: Gazi Kitabevi
- Kemer, M. (2004), *4734 sayılı Kamu İhale Kanunu Kapsamında Yapım İşleri, Örneklerle Yaklaşık Maliyet Hakediş Uygulamaları Fiyat Farkları*, Ankara: Sözkese Matbaası.
- Koç Yalkın, Y. (1994), *Genel Muhasebe İlkeleri Uygulaması ve Tekdüzen Muhasebe Sistemi Uygulamaları*. 8. Baskı. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Kutlu, M. (1997), *İdare Sözleşmelerinde İhale Süreci*. İzmir: DEÜHF. Döner Sermaye İşletmesi Yayınları. No:75.
- Özek, A. ve O. Kaya (2003), *Açıklamalı Kamu İhale Rehberi*. 2. Baskı. Ankara: Seçkin Yayıncılık
- Özbek, V.Ö. (2014), *İnfaz Hukuku*. Anadolu Üniversitesi Yayını No:3144, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Basımevi.
- Okka, O. (2006), *Finansal Yönetime Giriş*. 2. Baskı. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Pınar, A. (2012). *Kamu Maliyesi ve Maliye Politikası*. 9. Bası. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Sayın, İ.H. (2008), *Açıklamalı Kamu İhale Kanunu ve Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu*. Ankara: İlksan Matbaası.
- Seyidoğlu, H. (2009), *Uluslararası İktisat Teori Politika ve Uygulama*. 17. Baskı. İstanbul: Güzem Can Yayınları.
- Şahiner, M.S. (2012), *Soru ve Açıklamalarla Kamu İhalelerinde Ekonomik ve Mali Yeterlik*. Ankara: Matsa Basımevi.
- Tosun, H. Ve U. Cebeci (2006), *5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (Açıklamalı ve Karşılaştırmalı)*, Ankara: Muhasebat Kontrolörleri Derneği Yayını.
- Türk, İ. (2009), *Maliye Politikası Amaçlar Araçlar ve Çağdaş Bütçe Teorileri*. 22. Bası. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Türkay, O. (2008) *İktisat Teorisine Giriş Mikro İktisat*. 18. Baskı. Ankara: İmaj Yayınevi.
- Uluatam, Ö. (2009), *Kamu Maliyesi*. 10.Baskı. Ankara: İmaj Yayınevi.
- Uslu, Y. Ve S. Demirel (2014). *Kamu İhale Hukuku ve Yapım İşleri İhaleleri*. Ankara: Cem Veb Ofset.
- Ünsal, E.M. (2009), *Makro İktisat*. 8. Baskı. Ankara: İmaj Yayıncılık.
- Ünsal, E.M. (2010), *Mikro İktisat*. 8. Baskı. Ankara: İmaj Yayınevi.

- Uz, A. (2005), *Kamu İhale Hukuku, Kamu Alımlarının Hukuksal Rejimi, İhale İşlemlerinden Kaynaklanan Uyuşmazlıkların Çözüm Yolları (Şikayet-İtirazen Şikayet- yargısal Denetim)*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Yılmaz, B.M. (2007), *Kamu Alımlarında İdari Denetim*. Ankara: Yetkin Yayınları.
- Zor, Ö. T. ve B. Yosunkaya (2014), *Kamu İhale Kurulu ve Danıştay Kararları Işığında 100 Soruda Kamu İhalelerine Katılmaktan Yasaklama*. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık.

### **Sürekli Yayınlar**

- Acartürk, E ve Sabiha Keskin (2012), “Türkiye’de Sağlık Sektöründe Kamu Özel Ortaklığı Modeli”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C.17, 17, 25-51.
- Akyazı, A. (2012), “Avrupa Birliğinin Kamu Alımları ve Sektörel Alımlara İlişkin Direktiflerinde Değişiklik Çalışmaları”, *İnsan, İnşaat Sanayii*, 132,82-89.
- Altıparmak, C. (2012), “İhaleye Fesat Karıştırma Suçu “Doğrudan Temin” Alımları İçin Geçerli Olabilir mi?”, *Güncel Mevzuat*, .80,34-42.
- Arabacı, F. (2010), “Yüksek Fen Kurulunun Kamu İhale Sistemindeki Fonksiyonu”, *Dış Denetim*, 117-118.
- Başara, İ (2009), “Banka Teminat Mektuplarının Hukuki Niteliği”, *TBB Dergisi*, 83, 302-317.
- Boz, S.S. (2013), “Kamu Özel İşbirliği(PPP) Modeli”, *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C: 4, 2, 277-332.
- Bozkurt, N. (2012), “Kamu İhalelerine Yönelik Şikâyet Başvuru Sürecinde Bilinmesi Gerekenler”, *İller ve Belediyeler*, 61-66.
- Büyükbaş, E. ve Burhan Ormanoğlu, (2012), “İhale Sürecinde Yaklaşık Maliyet-II”, *Belediye Dünyası*, 13.3, 50-56.
- İmamoğlu, M.Y. ve İ.G. Özbilgin, (2012), “Türkiye’de Elektronik İhale Sisteminde Kurumsal Yönetim ve Birlikte Çalışabilirliğin Önemi”, *Bilgi Ekonomisi ve Yönetimi Dergisi*, VII,I, 20-34.
- Karatoprak, E. (2011), “Kamu İhalelerinde ve Sözleşme Yönetimi Süreçlerinde Görevlendirilen Kamu Personelinin Sorumlulukları”, *Maliye Dergisi*, 160, 411-422.
- Kartalıcı, K. (2010), “Devlet Malzeme Ofisi ve Kamu İhale Sistemimiz”, *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, 9.32, 133-149.
- Keith, F. S. Ve R.G. Rendon (2008), “Public Procurement Policy: Implications For Theory And Practice”, *Journal Of Public Procurement*, Volume 8, Issue 3, 310-333.
- Kuluçlu, E. ( ) “Özel Hukukta ve Kamu Hukukunda Sözleşmelerin Devri”, *Sayıştay Dergisi*, 49, 99-115.
- Limi, A. (2006), “Auctions Reforms for Effective Official Development Assistance”, *Review of Industrial Organization*, Volume:28. S:109-128.
- McCrudden, C. (2004), “Using Public Procurement To Achieve Social Outcomes”, *National Resources Forum*, 28.257-267.
- Öztürk, İ. ve M. Karyağdı. (2010), “Hak Arama Özgürlüğü Bağlamında Kamu İhale İşlemlerine Karşı Teminat Ödenmesi Şartı İle Tanınan İtirazen Şikâyet Hakkı”, *TBB Dergisi*, 87, 442-463.

- Sarıtaş, H. (2009), “İhaleye Fesat Karıştırma ve Edimin İfasına Fesat Karıştırma Suçları”, *Sayıştay Dergisi*, 73, 51-67.
- Solak, F. ve G. Koçberber (2011), “Bir e-Devlet Projesi Olarak EKAP”, *Dış Denetim*, Temmuz-Eylül, 2011: 53-62.
- Tas, B.K.O, (2011), “Türkiye Kamu Alımı İhalelerinde Rekabetçi Ortamı Etkileyen Faktörler”, *Ankara Sanayi Odası Yayın Organı*, Temmuz-Ağustos, 41-51.
- Taşdelen, A. (2006), “Mali Sonuçlu Bir İdari Yaptırım Örneği: Kamu Harcama İhalesine Katılmaktan Yasaklanma”, *AÜHFD*. C.55, 1, 293-320.
- Taşdelen, A. (2011), “Kamu Harcama İhalesi Sürecinde İhale Ve Sözleşme Aşamaları İle Bu Aşamaların Yargı Yolları Ayrımını Belirleyici Rolü”, *İÜHFM*. C.69, 1, 43-60.
- Tiryakioğlu, M. (2014), “Kalkınma Temelli Kamu Alımları ve Yerli Üretim”, *Sanayi Gazetesi*, 22.12.2014, s:5.
- Turut, Ş. (2009), “İhale Kararlarında Damga Vergisi Uygulaması” *Çözüm*, 94, 155-181
- Uslu, Y. (2012), “Tekliflerin Değerlendirilmesi Aşamasında Şikayet Ehliyetini Sona Erdiren Durumlar”, *Mali Hukuk*, 160,12-14.
- Uslu, Y. (2013), “Mal Alım İhalelerinde Demonstrasyon Uygulaması” *Mali Hukuk*, 162,5-8
- Uz, A. (2008), “İhale Konusu Hukuki İşlemler Bakımından 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun Kapsamı ve Gelir Hasılat Paylaşımı Uygulaması: “İddia” Örneği”, *AÜHFD*.C.57,1,183-223.
- Yetim, D. S. (2012), “İhalelerde Sahte Belge Kullanmanın Sonuçları ve İdarenin Sorumluluğu”, *Mali Hukuk*, 160,18-20.
- Yülek, M. (2013), “Kamu Satın Alırken Kazansın”, *Zaman Gazetesi*, 24.03.2013,8
- Yülek, M. (2014), “Kamu Alımlarında Koordinasyon Olmalı”, *Dünya Ostim*,01.01.2014,15
- Zengin, A ve M. İlbars, (2004), “Kamu Alımlarında Ayrıcalık Uygulaması”, *Yaklaşım*, 133.47-56.



### ***Raporlar***

Kamu İhale Kurumu 2006 Kamu Alımları İzleme Raporu

Kamu İhale Kurumu 2007 Kamu Alımları İzleme Raporu

Kamu İhale Kurumu 2008 Kamu Alımları İzleme Raporu

Kamu İhale Kurumu 2009 Kamu Alımları İzleme Raporu

Kamu İhale Kurumu 2010 Kamu Alımları İzleme Raporu

Kamu İhale Kurumu 2011 Kamu Alımları İzleme Raporu

Kamu İhale Kurumu 2012 Kamu Alımları İzleme Raporu

Kamu İhale Kurumu 2013 Kamu Alımları İzleme Raporu

### ***Tezler ve Araştırma Raporları***

- Bastık, S. (2011), Kamu İhalelerinde İdari Başvurular. Yayınlanmamış Uzmanlık Yeterlilik Tezi. Ankara: T.C. Merkez Bankası.
- Büber, B. (2008), Yeni Bir Çatışma Alanı: Kamu Alımları, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Sarıkoç, A. (2010), Yapım İhalelerinde İsteklilerin Yeterliklerinin Yetkilendirilmiş Kuruluşlarca Belirlenmesi ve Bir Ülke Örneğinde Değerlendirilmesi. Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi. Ankara: Kamu İhale Kurumu.
- Özdemir, H.Ö. (2005), Kamu İhale Kanununda Düzenlenen İhale İşlemleri, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul: Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Turşucu, M. (2011), Kamu Harcama Hukuku Çerçevesinde Kamu Alımları ve Türkiye'deki Uygulamalar. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Isparta: Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Yıldız, M. (2009), 4734 Sayılı Kamu İhale Kanununun Maliye Politikasına Etkileri, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu. Ankara: T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü.

***Kanunlar, Programlar , Yönetmelikler, Şartnameler ve Tebliğler***

2013 Yılı Programı

2985 sayılı Toplu Konut Kanunu

3194 sayılı İmar Kanunu

4721 sayılı Medeni Kanun

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

6085 sayılı Sayıştay Kanunu

6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu

644 sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanun Hükmünde Kararname

Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği

İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik

İhalelere Yönelik Başvurular Hakkında Yönetmelik

Kamu İhale Genel Tebliği

Mal Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği

T.C. Anayasası

Yapım İşi İhaleleri Uygulama Yönetmeliği

Yapım İşleri Genel Şartnamesi

***Working Papers ve Yayınlanmamış Makaleler***

Abacı ve Duygulu (2011), “Tarif, Analiz ve Birim Fiyatlar”, <http://www.csb.gov.tr/turkce/dosya/yfk/birimfiyat.pdf> (Erişim tarihi: 23.02.2015, 14:05).

Estache, A ve A. Limi. (2008), “Bidder Asymmetry in Infrastructure Procurement: Are There Any Fringe Bidders?”, *Working Paper*, WP4660. The World Bank Finance, Economics and Urban Development Department Economics Unit.

Koçberber, G. (2008), “Kamu İdareleri Tarafından Gerçekleştirilen İhalelerin İhale Mevzuatına Uygunluğunun Yeni Bir Yaklaşım İle İncelenmesi”, Kamu İhale Kurumu.

Tas, B.K.O, R. Özcan ve İ. Onur (2009), “Public Procurement Auctions and Competition in Turkey”, *Working Paper*. No:08-14.TOBB University of Economics and Technology Department of Economics.

***Danıştay ve Kamu İhale Kurulu Kararları***

DANIŞTAY 13' ÜNCÜ DAİRE KARARI (2006), Esas Sayısı: E.2005/7380, Karar Sayısı: K.2006/1443, Karar Tarihi: 20.03.2006 tarih

KAMU İHALE KURULU KARARI (2003), Karar Sayısı: 2003/UK.Z-166, Karar Tarihi: 24.06.2003

KAMU İHALE KURULU KARARI (2003), Karar Sayısı2003/UK.Z-391, Karar Tarihi: 05.09.2003

KAMU İHALE KURULU KARARI (2012), Karar Sayısı: 2012/UH.II-4929, Karar Tarihi: 24.12.2012

KAMU İHALE KURULU KARARI (2013), Karar Sayısı: 2013/DK.D-7, Karar Tarihi: 11.01.2013

## ÖZGEÇMİŞ

Çorum 1966 doğumlu olan Mehmet AKSOY, lisans eğitimini 1988 yılında Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Maliye Bölümünde, yüksek lisans eğitimini 2003 yılında, University of Illinois, (Urbana- Champaign, ABD), Uluslararası Finans dalında tamamladı. Ekim 2006- Şubat 2007 Milli Güvenlik Akademisi 61. Dönem mezunudur.

1990-2004 yılları arasında Maliye Bakanlığı Muhasebat Kontrolörü/Baş Kontrolörü, 1997 yılında Muhasebat Kontrolörleri Kurul Başkan Yardımcısı, 2004-2007 yılları arasında Maliye Bakanlığı Milli Emlak Genel Müdürlüğü Daire Başkanı, 2007-2008 ve Temmuz 2011-Nisan 2012 tarihleri arasında TBMM İç Denetçisi, 2008-Temmuz 2011 tarihlerinde İslam Konferansı Örgütü (Cidde- Suudi Arabistan) nde Direktör Denetçi olarak çalıştı.

İhale, vergi, Devlet Memurları, harcırah, 5018 sayılı Kanun, milli emlak, ayniyat, bütçe ve güncel konularda yayınlanmış çok sayıda makalesi, ihale ve iç denetim konularında yayınlanmış kitapları bulunmaktadır.

İyi derecede İngilizce bilen Aksoy evli ve üç çocuk babasıdır. 16.04.2012 tarihli Bakanlar Kurulu Kararı ile Kamu İhale Kurulu Üyeliği' ne atanmıştır.

Doktora çalışmalarına 2007 yılında başlamıştır.