

**T.C.
KIRKLARELİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
İŞLETME ANABİLİM DALI
YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**KAMU İHALELERİNİN DENETİMİ ve
BOĞAZIÇI ÜNİVERSİTESİ ÖRNEĞİ**

EMRAH KARAKUŞ

TEMMUZ – 2019

T.C.
KIRKLARELİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
İŞLETME ANABİLİM DALI
YÜKSEK LİSANS TEZİ

**KAMU İHALELERİNİN DENETİMİ ve
BOĞAZIÇI ÜNİVERSİTESİ ÖRNEĞİ**



EMRAH KARAKUŞ

TEZ DANIŞMANI:
Dr. Öğr. Üyesi MUHAMMET ATALAY

Temmuz – 2019

T.C.
KIRKLARELİ ÜNİVERSİTESİ
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü

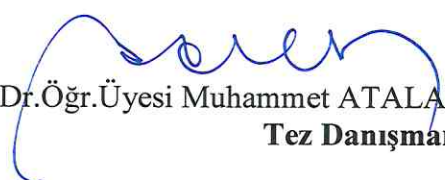
İşletme Anabilim Dalı Yüksek Lisans Programı öğrencisi Emrah KARAKUŞ'un "Kamu İhalelerinin Denetimi ve Boğaziçi Üniversitesi Örneği" başlıklı tezi 09/07/2019 tarihinde, aşağıdaki jüri tarafından Lisansüstü Eğitim ve Öğretim Yönetmeliğinin ilgili maddeleri uyarınca, değerlendirilerek kabul edilmiştir.

Dr.Öğr.Üyesi Yasin ÇAKIREL
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürü

Bu tezin Yüksek Lisans elde etmek için gerekli olan koşulları sağladığımı onaylarım.


Doç.Dr. Ramazan TIYEK
İşletme Anabilim Dalı Başkanı V.

Bu tezi okuyarak içerik ve nitelik açısından incelediğimizi ve Yüksek Lisans derecesi almak için yeterli olduğunu onaylıyoruz.


Dr.Öğr.Üyesi Muhammet ATALAY
Tez Danışmanı

Jüri Üyeleri:

Dr.Öğr.Üyesi Hasan ŞENOCAK

İstanbul Üniversitesi

Dr.Öğr.Üyesi Muhammet ATALAY

Kırklareli Üniversitesi

Dr.Öğr.Üyesi Burçin AYDOĞDU

Kırklareli Üniversitesi





Tez içindeki bütün bilgilerin etik davranış ve akademik kurallar çerçevesinde bizzat elde edilerek sunulduğunu, ayrıca tez yazım kurallarına uygun olarak hazırlanan bu çalışmada özgün olmayan tüm kaynaklara eksiksiz atıf yapıldığını, aksinin ortaya çıkması durumunda her türlü yasal sonucu kabul ettiğimi beyan ediyorum.

Emrah KARAKUŞ

/ /2019

ÖZ

KAMU İHALELERİNİN DENETİMİ ve BOĞAZIÇI ÜNİVERSİTESİ ÖRNEĞİ

Karakuş, Emrah

Yüksek Lisans, İşletme

Tez Yöneticisi: Dr. Öğr. Üyesi Muhammet ATALAY

Temmuz 2019

Kamu alım politikalarında meydana gelen hızlı değişimle beraber kamunun ihtiyacı olan hizmet işlerinin özel sektör aracılığıyla temininde son dönemlerde büyük artış yaşanmıştır. Kamunun ihtiyacı olan hizmetler mevzuatla belirlenmiş özel durumlar haricinde AB düzenlemeleri örnek alınarak hazırlanmış 4734 sayılı kanuna tabi olarak ihale yöntemiyle gerçekleştirilmektedir.

Kamuda etkin ve verimli bir alım politikasının uygulanması, ihale sürecinin doğru olarak işletilmesi yanında idarelerin sözleşme sonrası denetim mekanizmasını iyi bir şekilde planlamasına bağlıdır. Yargı kararları incelendiğinde bu denetim faaliyetlerinde bulunan çalışanların ve ilgililerin birçok mali ve cezai yaptırımla karşılaştığı görülmektedir.

Bu çalışmada ihalelerin denetim süreçlerinin önemi ile etkin ve verimli bir denetim sisteminin nasıl olması gerektiği konusunda çözüm önerileri sunulmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Kontrol Teşkilatı, Muayene ve Kabul Komisyonu, Hizmet Alım İhalesi, İhale Denetimi.

ABSTRACT

PUBLIC PROCUREMENTS CONTROL AND THE EXAMPLE BOĞAZIÇI UNIVERSITY

Karakuş, Emrah

Master's, Business Management

Supervisor: Associate Professor Muhammet ATALAY

July 2019

With the rapid change in public procurement policies, there has been a significant increase in the provision of public sector services through the private sector. The services required by the public sector are carried out by tender method in accordance with the law no. 4734 that modeled on EU regulations.

The implementation of effective procurement policy in the public sector depends on the proper operation of the procurement process as well as the well-planned contracting supervision mechanism by the administrations. The examination of judicial decisions indicated that the employees and those concerned the auditing activities face many financial and criminal sanctions.

The present study proposes a solution for the importance of auditing activities and the methods for effective procurement policy.

Key Words: Control Organization, Examination and accepting committee, Service procurement tender, Tender audit.

ÖNSÖZ

Bu çalışmanın yapılması aşamasında benden yardımlarını, bilimsel katkılarını ve zamanını esirgemeyen tez danışmanım Dr. Öğretim Üyesi Muhammet ATALAY' a ve her türlü desteğini sunan Boğaziçi Üniversitesi İdari Mali İşler Daire Başkanlığı şefi Ahmet ATEŞ' e saygılarımı sunar, teşekkürü bir borç bilirim.

Emrah Karakuş
Temmuz, 2019
Kırklareli

İÇİNDEKİLER

ÖZ.....	iv
ABSTRACT	v
ÖNSÖZ.....	vi
KISALTMALAR LİSTESİ	x
TABLolar LİSTESİ.....	xi
ŞEKİLLER LİSTESİ.....	xii
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU İHALE SİSTEMİ

1.1 İhale Kavramı.....	13
1.2 Türkiye’de İhale Mevzuatı Tarihçesi	14
1.2.1 1857 Tarihli Nizamname	15
1.2.2 Hükümet Namına Vukubulacak Müzayede ve Münakasa ve İhale Kanunu	16
1.2.3 Artırma, Eksiltme ve İhale Kanunu	17
1.2.4 Devlet İhale Kanunu	18
1.2.5 Kamu İhale Kanunu	20
1.2.6 Kamu İhale Kurumu.....	23
1.3 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu’na Genel Bir Bakış	27
1.3.1 İlkeler	29
1.3.2 İhale Öncesi Hazırlık Süreci.....	34
1.3.3 Eşik Değerler	34
1.3.4 Yaklaşık Maliyet.....	36
1.3.5 İhale Usulleri	40
1.3.5.1 Açık ihale usulü.....	41
1.3.5.2 Belli istekliler arasında ihale usulü.....	42
1.3.5.3 Pazarlık usulü.....	43
1.3.5.4 Doğrudan temin.....	46
1.3.5.5 Tasarım yarışmaları.....	48
1.4 4735 Sayılı Kamu İhaleleri Sözleşme Kanununa Genel Bir Bakış	48
1.4.1 İlkeler	53
1.4.2 Sözleşmelerin Düzenlenmesi.....	53

1.4.3 Sözleşme Türleri	54
1.4.3.1 Mal veya hizmet alımı işleri.....	55
1.4.3.2 Yapım işleri.....	56
1.4.3.3 Müncerit sözleşmeler.....	56

İKİNCİ BÖLÜM

HİZMET ALIM İHALELERİ

2.1 Hizmet İhalesi Tanımı	59
2.2 Uygulama İlkeleri.....	62
2.3 İhale Komisyonu	63
2.4 İdari Şartname	65
2.5 Sözleşme Tasarısı	66
2.6 Teknik Şartname.....	68
2.7 Yeterlik Kriterleri	70
2.7.1 Ekonomik ve Mali Yeterliğe İlişkin Belgeler.....	71
2.7.2 Mesleki ve Teknik Yeterliğe İlişkin Belgeler.....	72
2.8 İhale ve Ön Yeterlik Dokümanlarının Hazırlanması ve Onay Alınması	72
2.9 İhalenin Karara Bağlanması.....	73

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

KONTROL HİZMETİ ve BOĞAZIÇI ÜNİVERSİTESİ ÖRNEĞİ

3.1 Genel Şartname	77
3.2 Hizmet Alım İhalelerinde Yüklenicinin Sorumlulukları	80
3.2.1 Yüklenicinin Özenli ve Oluşacak Zararlarda Sorumlu Olması ...	81
3.2.2 Yüklenicinin Mevzuata Uygun Hareket Etmesi	81
3.2.3 Yüklenicinin İşbaşında Bulunması	82
3.2.4 Yüklenicinin Bakım ve Düzeltme Sorumluluğu.....	82
3.2.5 Çalışan Hakları Açısından Yüklenicinin Sorumluluğu	83
3.2.6 Yüklenicinin Teknik Dokümana Uyuma Sorumluluğu	84
3.3 Kamu İdaresinin Sorumlulukları	84
3.4 Hizmet Alımlarında Kontrol Hizmetleri.....	85
3.4.1 Kontrol Teşkilatı ve Yetkileri.....	86
3.4.2 Kontrol Teşkilatının Sorumluluğu	88
3.5 Hizmetin Kabulü ve Hakediş Ödemeleri	92
3.5.1 Hakedişten Yapılacak Kesintiler.....	97

3.5.2 Uygulanacak Cezalar ve Gecikme Cezaları	99
3.5.3 Hakediş Raporunun Oluşturulması	100
3.6 Kontrol Teşkilatı ile Yüklenici Arasındaki Anlaşmazlıklar	103
3.7 Hizmet Alımlarında Muayene ve Kabul İşlemleri	104
3.8 Boğaziçi Üniversitesi Örneği	105
3.8.1 Denetimin Önemi	106
3.8.2. İstatistik Bilgiler	106
3.8.3 Kontrol Teşkilatının Yapısı	111
3.8.4 Kontrol Teşkilatı Gündem ve Tutanakları	112
3.8.5 Görevlerin Ayrılığı İlkesi	112
3.8.6 Taahhüt Evrakı ve Sözleşme Tasarısının Kontrolü	113
3.8.7 Sayıştay Denetim Raporu	113
SONUÇ VE ÖNERİLER	116
KAYNAKÇA	122

KISALTMALAR LİSTESİ

AB	: Avrupa Birliği
ÇED	: Çevresel Etki Değerlendirmesi
DİK	: Devlet İhale Kanunu
EKAP	: Elektronik Kamu Alımları Platformu
GSYH	: Gayri Safi Yurtiçi Hâsıla
HAIUY	: Hizmet Alımları İhale Uygulama Yönetmeliği
HAMKY	: Hizmet Alımları Muayene ve Kabul Yönetmeliği
KHK	: Kanun Hükümünde Kararname
HİGŞ	: Hizmet İşleri Genel Şartnamesi
KDV	: Katma Değer Vergisi
KİGT	: Kamu İhale Genel Tebliği
KİK	: Kamu İhale Kanunu
KİSK	: Kamu İhale Sözleşme Kanunu
KT	: Kontrol Teşkilatı
MKK	: Muayene ve Kabul Komisyonu
OECD	: Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü
SGK	: Sosyal Güvenlik Kurumu
TCK	: Türk Ceza Kanunu

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1 Türkiye’de Kamu Alımları ve GSYH İçindeki Payı (Bin Türk Lirası).....	8
Tablo 2 OECD Ülkelerinde Kamu Alımlarının GSYH’ ye oranı (%)..	10
Tablo 3 Frieidman Matrisinin Uyarlanması	12
Tablo 4 2886 ve 4734 Sayılı Kanunların Karşılaştırması	21
Tablo 5 Başvuru Niteliğine Göre Şikâyet İncelemelerinin Dağılımı (2018).....	25
Tablo 6 İhale Türüne Göre Kurul Tarafından Alınan Uyuşmazlık Kararlarının Sayısal ve Oransal Dağılımı (2018).....	26
Tablo 7 4734 sayılı Kanun Kapsamında Yapılan Kamu Alımlarının Türlerine Göre Dağılımı (2018)	27
Tablo 8 4734 / 8 “Eşik Değerler”	35
Tablo 9 01.02.2019 – 31.01.2020 parasal limitler	35
Tablo 10 Eşik Değerin Altındaki ve Üstündeki İhalelerin Sayısı ve Tutarı (2018)	35
Tablo 11 4734 Sayılı Kanun Kapsamındaki Kamu Alımlarının İhale Usullerine Göre Dağılımı.....	41
Tablo 12 Kanunda Belirtilen Usullere Göre Gerçekleştirilen Kamu Alımlarının İhale Türüne ve Kısmi Teklife Açık Olma Durumuna Göre Dağılımı (2018).....	52
Tablo 13 Kanunda Belirtilen Usullere Göre Gerçekleştirilen Kamu Alımlarının Sözleşme Türü ve İhale Türlerine Göre Adedi (2018)	55
Tablo 14 Hizmetin Tarihsel Tanımları	58
Tablo 15 Taşımacılık Hizmeti Örnek Hakediş Raporu.....	103
Tablo 16 Boğaziçi Üniversitesi Hizmet Alım İhaleleri (2018)	107
Tablo 17 Boğaziçi Üniversitesi Hizmet Alım İhalelerinin Detayları (2018).....	108

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1 Alım Süreci	14
Şekil 2 Tedarik Sürecinde 4734 ve 4735 Sayılı Kanunların İlişkisi	50



GİRİŞ

Kamu alımlarının Türkiye ekonomisi içinde büyüklüğü sürekli olarak artmaktadır. Tüm dünyada olduğu gibi Türkiye ekonomisi açısından büyük paya sahip olan ve kamu kaynakları kullanılarak finanse edilen alımların gerçekleşmesinde ihale yöntemi asli kullanılan yöntem olarak karşımıza çıkmaktadır.

Devletin neo-liberal dönüşümü sonucu kamunun ihtiyacı olan mal, hizmet ve yapım işleri, ilgili mevzuatlar doğrultusunda karşılığında bir bedel ödenerek özel kişilere yaptırılma yoluna gidilmektedir. Bu alımlar gerçekleştirilirken rekabetin sağlanmasıyla bütçeye en az maliyetle en kaliteli hizmetlerin zamanında gerçekleştirilip en yüksek fayda elde edilmeye çalışıldığı görülmektedir.

Kamu alımları temel olarak üç aşamadan oluşmaktadır. Bunlar; ihaleye hazırlık süreci, ihale süreci ve sözleşme yönetim sürecidir. Literatüre bakıldığında ilk iki aşamayla ilgili akademik çalışmaların yoğun olmasına rağmen sürecin belki de en önemli aşaması olan hizmetin ifası kısmına gereken önemin gösterilmediği anlaşılmaktadır.

Karatoprak (2011) “Kamu İhalelerinde ve Sözleşme Yönetimi Süreçlerinde Görevlendirilen Kamu Personelinin Sorumlulukları” başlıklı çalışmada kamu ihale sözleşme yönetim süreçlerinde aktif rol alan çalışanların yükümlülüklerini yerine getirmediği ve art niyetli oldukları durumlar için birçok yaptırım ve ceza sorumluluğunun olduğunu ve bu konuda hiçbir geri adım atılmadığını vurgulamıştır. Bu görevlerin daimi görevler olması gerektiği ve bazı iyileştirici düzenlemelerin yapılması gerektiği belirtilmektedir.

Sayıştay ve diğer yüksek yargı organlarının kararları incelendiğinde kamu alımları sürecinde görev yapmakta olan personellerin birçok sebeple mali ve cezai yaptırımlara maruz kaldığı görülmektedir. Bu sorunların varlığı bilinen bir gerçek ise bu önemli alan içinde bulunan sorunlara kalıcı çözümler üretilmesi gerekmektedir.

Arapgiri (2014) “Hizmet Alımlarında Kabul İşlemleri” başlıklı çalışmada, hizmet alım ihalelerinde sözleşmenin uygulanması ve hakediş

ödemelerinin yapılmasının kontrol teşkilatı, muayene ve kabul komisyonu ile harcama yetkilisinin bir dizi faaliyetleriyle gerçekleştiğini, belli bir çalışma sonrasında tamamlanarak ortaya çıkan hizmetlerde nihai kararı muayene ve kabul komisyonu verirken sürekli nitelikteki işlerde ise kontrol teşkilatı kayıtlarının esas olduğunu anlatmaktadır. Hizmeti sunan yüklenicinin temerrüde düştüğü hallerde yaptırımlardan olan, gecikme cezası ve sözleşmenin feshi ile ilgili mevzuatta yanlış anlaşılabilir hükümlerin olduğu ve mevzuat değişikliğine gidilmesi gerektiğini söylemektedir.

4734 sayılı kanunun yürürlüğe girmesinden bugüne değişen ihtiyaçlar çerçevesinde birçok düzenlemeye gidilmesine rağmen alt mevzuatlarda bu değişikliklerin sınırlı kaldığı ve tartışmalı bazı konular olduğu görülmektedir. Özellikle sözleşmenin ifası ile ilgili Hizmet İşleri Genel Şartnamesinin dilinin net tariflere yer vermediği görülmekle birlikte dilinin Yapım İşleri Genel Şartnamesine benzediği de gözden kaçmamaktadır.

Doğanyigit (2015) “ Açıklamalı - İctihatlı - Sorun Çözümlü Kamu İhale Kanunu ve Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu” başlıklı çalışmada Kamu İhale Kanunu (KİK) ve Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu (KİSK) metni içerisinde tüm maddeleri açıklayarak uygulamadaki sorunlara, Kamu İhale Kurulu’nun güncel görüşleri ve yargı kararları ile ışık tutmuştur.

Kamu alımları ve sözleşme yönetim süreçlerinin birçok kanun ve alt mevzuat, yargı kararları, şartnameler vb. birçok düzenlemeyi barındırdığından, anlaşılması ve uygulanması zor bir alandır. Bu işlerde görev alacak kişilerin aynı zamanda çok iyi bir araştırmacı da olması gerekmektedir. İctihat hukuku, genel hukuk kurallarının uygulanışı sırasında her olay özelinde uygulamada çıkan sorunları ve bu sorunlar üzerine verilen kararları ifade etmektedir. Bu kararlar sayesinde ihale ve sözleşme yönetimi sürecinde aktif rol alanlar, uygulamada çıkan sorunları önceden görerek uygulamaya yön verebilmesinden ötürü çalışma boyunca birçok tartışmalı konu Sayıştay Temyiz Kurulu kararları, Yargıtay kararları ve düzenleyici ve denetleyici bir kurum olan Kamu İhale Kurulu’nun uyumsuzluk kararları örnekleriyle de açıklanmaya çalışılmıştır. Konunun daha iyi anlaşılması açısından Kamu İhale Kurumu istatistikleri ve Elektronik Kamu Alımları

Platformu (EKAP) üzerinden alınan veriler de çalışma içerisinde değişik alanlarda verilmektedir.

Muzaffer Akdoğan (2015) “Avrupa Birliği Kamu Alımlarında Sözleşme Sonrası İhtilafların Çözüm Yolları ve Türkiye Uygulaması” başlıklı çalışmasında, AB (Avrupa Birliği) tarafından yayımlanan direktiflerde ihalelerde şikâyete konu olabilecek durumlarda takip edilecek yöntemleri düzenlediği ve üye ülkelerin bu düzenlemeleri kendi hukukunda uygulama zorunluluğu getirmişse de sözleşmenin imzalanmasından sonra yüklenici ve idare arasında meydana gelebilecek sorunlar hakkında yayınlanan doğrudan direktifler olmadığı tespitini yapmıştır. Direktiflerde ihale süreçleri hakkında tüm detaylar titizlikle düzenlenmekte ise de sözleşme yönetim süreçleri üye devletlerin iç hukukuna bırakılmaktadır. Bunun en önemli nedeni üye devletlerin tümünün farklı hukuk geleneklerine sahip olmasıdır. 2014 senesinde AB’nin düzenlemiş olduğu mevzuat düzenlemeleri ve değişikliklerde sözleşme yönetim süreciyle ilgili maddelerin artmasının bu yöne doğru genişletilme iradesine sahip bulunduğu değerlendirilmesi yapılmıştır. Tüm dünyada kamu idarelerinin sözleşmelerin yönetimi için bir plan hazırlama konusunda zorunlu olmadığı fakat sözleşmenin ifası aşamasında yüklenicinin sorunluluklarını yerine getirmesinden sorumlu olduğu belirtilmektedir. Türk ihale sözleşme yönetiminde her ne kadar ihale sözleşmelerinde tarafların eşit haklara sahip bulunduğu vurgusu yapılsa da Kamu İhale Kanunu ve Hizmet İşleri Genel Şartnamesinde idarenin lehine ve üstünlüklerin olduğu birçok düzenlemenin varlığının anlatıldığı çalışmada, birçok gelişmiş AB ülkesinde olduğu gibi sözleşme yönetim süreçlerinde çıkan sorunlar nedeniyle tarafların uzlaşısı için farklı çözüm yolları olan arabuluculuk, uzlaştırma gibi müesseselerin işletilebilmesi için yasal düzenlemelerin yapılması önerilmiştir.

Tip sözleşmeler incelendiğinde mevzuatımızda idare ve yüklenici arasındaki anlaşmazlıkların çözümü için bazı idari süreçler Hizmet İşleri Genel Şartnamesi (HİGŞ) içinde belirtilse de asli olarak mahkemeler adres gösterilmektedir. Bu yöntem dışında alternatif süreçler için yasal düzenlemelerin yapılmasının zaman yönünden katkı yapması ve karşılıklı uzlaşma zemininde olunmasının faydalı olacağı açıktır.

SIGMA (2016a) tarafından “Sözleşme Yönetimi” başlıklı çalışmada, hem kamu idarelerinin hem de yüklenicilerin sözleşme süresi boyunca tüm yükümlülüklerini özenli olarak yerine getirmesi gerektiği, yüklenicilerin yeteri kadar denetlenmediği durumlarda, bazı dikkatsizliklerin ve sözleşmece belirlenen performansa uygun, kabul edilebilir seviyenin altına düşülebileceği belirtilmiştir. Bu nedenle sözleşme hükümlerine göre yüklenicinin yaptığı hizmetlerin idareler tarafından karşılaştırılması gerekmektedir. İyi bir denetim mekanizmasının oluşturulmasıyla yapılan ihalenin planlanan faydalarının gerçekleştirildiğinin ölçülmesi yanında yüklenicilerin iyi izlenerek, idarenin ileriki yıllarda yapacağı ihaleler için tecrübe oluşmaktadır.

SIGMA (2016b) tarafından “Performans Ölçümü” başlıklı çalışmada, her ihale özelinde etkin bir şekilde yürütülen sözleşme yönetim sürecinin birçok faydası bulunduğu belirtilmektedir. Bu faydalar; sözleşmenin daha kaliteli şekilde yürütülmesinde yüklenici teşvik edilir, kamu kaynağının karşılığının alındığı değerlendirilmesi yapılır, alım süreci ile ilgili uygulanmış tüm işlemlerin ne derece planlandığı ve yönetilebildiği konusunda fikirler verir, mevcut alımın hangi kısımlarının değiştirileceği ve hangi kısımların iyileştirileceği konusunda teşvik eder, ihale makamları arasında benzer işler için sonuçların karşılaştırılabilmesine olanak vermektedir.

Kamu alımları sözleşme süreci zafiyete yer verilmemesi gereken alanlardır. İdarelerin denetim faaliyetlerini sıkı bir biçimde sürdürmemesi yüklenici suiistimallerine yol açabilmekte ve birçok yaptırım olan kamu zararına sebebiyet verebilmektedir. Oysa bu sürecin iyi bir şekilde işletilmesi durumunda kamu idarelerine birçok geri dönüşü olacağı da açıktır.

Öztürk (2018) “Kamu Sağlık Kurumlarında Hizmet İhaleleri: Sağlık Bakanlığı Ankara İli Örneği” başlıklı çalışmada, sağlık sektöründe 1999 yılı sonrası itibariyle hizmet alım ihale sayıları ve tutarlarının çok yüksek rakamlara ulaştığı ve T.C. Ankara Sağlık Bakanlığı’na bağlı sağlık kurumlarında yaptığı araştırmaya göre sağlık kurumlarının varlıklarını sürdürebilmek ve rekabet edebilmek amacıyla temel hizmetlere odaklandığı ve bu hizmetler dışında kalan yemek hazırlama ve dağıtım, sterilizasyon,

bilgi işlem, veri işleme ve otomasyon gibi hizmetleri hizmet ihalesi aracılığıyla yüklenicilerden sağlama yoluna gittiğini belirtmektedir. Bu yöntemin bazı riskler taşıdığına tespit edildiği araştırmanın sonucunda bu risklerin; yüklenicinin finansal istikrarsızlığı, yükleniciden dolayı hastane imajının sarsılması, hizmetlerin kurumun taleplerini karşılayamadığı ve zamanında ihtiyaçların giderilmediği olduğu görülmektedir.

Bir ihalenin etkin ve verimli şekilde yapılması ihtiyaçların tam olarak karşılanması anlamı taşımamaktadır. Kamu idareleri herhangi bir olumsuzluğa mahal vermemek için hizmetlerin ifasında denetim süreçlerini çok iyi planlamalıdır. Kamunun ihtiyaçları için her türden ihale ne kadar başarılı bir şekilde yapılırsa yapılsın sözleşmenin imzalanmasından sonra yüklenicinin yükümlülüklerini yerine getirdiği süreçte etkili bir denetim mekanizmasının kurulmaması ve gereken hassasiyetin idareler tarafından gösterilmemesi amaçlanan hedeflerin tümünün başarıya ulaşmasını engelleyecektir.

Çalışmanın birinci bölümünde; Türkiye’de kamu ihale sistemi ele alınarak devlet anlayışındaki değişime değinilmiş, ihale kavramı ve Osmanlı Devleti’nden günümüze kadar ihtiyaçlar çerçevesinde ihale sistemimizdeki değişim genel hatlarıyla anlatılmıştır. Türkiye’nin AB’ye uyum süreci ile beraber gerçekleşen reformlar çerçevesinde uygulamaya konulan 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve 4735 sayılı Kamu İhaleleri Sözleşmeler Kanunu’nun getirdiği yenilikler aktarılmıştır. Yolsuzlukları önleme ve rekabeti bozan uygulamaları ortadan kaldırmayı hedefleyen, kamu alımlarında rekabet, saydamlık, güvenilirlik, eşit muamele, kamuoyu denetimi gibi ilkeleri sağlayarak etkin bir kamu alımı düzeni oluşturmayı amaçlayan düzenlemeler anlatılmıştır.

Çalışmanın ikinci bölümünde; 4734 sayılı kanuna göre yapılan hizmet alım ihaleleri hakkında bazı önemli bilgiler aktarılarak yapılan ihalelerin Hizmet Alım İhaleleri Uygulama Yönetmeliği çerçevesinde bazı teknik ve önemli detaylara değinilmiştir.

Çalışmanın üçüncü bölümünde; hizmet alım ihalelerinin sözleşmeye bağlanmasıyla birlikte, Hizmet İşleri Genel Şartnamesine göre idare adına hizmetleri denetlemekle görevli olan kontrol teşkilatının yetki ve görevleri

ile yüklenicinin sözleşme süreci boyunca sorumlulukları anlatılarak Boğaziçi Üniversitesi özelinde Kontrol Teşkilatı Kurulu incelenmiştir. Ayrıca iş başlangıç tarihi 2018 yılı olan ve EKAP üzerinden yayınlanan ihale verileri incelenerek tartışılmıştır.

Sonuçta ise tüm bu bilgiler ışığında sözleşmeye bağlanan hizmet alım ihalelerinde, etkin ve verimli bir kontrol mekanizmasının kurulması için uygulamada görülen sorunlarla ilgili çözüm önerileri sıralanmıştır.



BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU İHALE SİSTEMİ

20. yüzyılın ikinci yarısına doğru tüm dünyada kamu politikalarında değişimi etkileyen iki önemli faktör bulunmaktadır. Bunlar, yeni kamu işletmeciliği anlayışı ve küreselleşme olgusudur. 1929 Büyük Buhran ve ardından II. Dünya Savaşı sonrası Keynesyen ekonomi modeliyle devletin faaliyet alanı hızlıca genişleyerek müdahaleci bir yapıya bürünmüştür. Refah devleti politikalarını esas alan bu anlayışla kamu harcamaları finanse edilemeyecek boyutlara ulaşmış ve dolayısıyla halkın ihtiyaçları yerinde ve zamanında karşılanamaz duruma geldiğinden, bu politikalar 70'li yıllarda yaşanan ekonomik krizle birlikte çeşitli şekillerde eleştirilmeye başlanmıştır. Krizin aşılması noktasında başta batı ülkeleri olmak üzere tüm dünyada kamu yönetimi anlayışında ciddi reform hareketleri başlamıştır (Canpolat, 2009:1264-1265).

Türkiye'de Tanzimat Fermanıyla başlayan reform hareketleri 1930'lu yıllarda yabancı uzmanlarca hazırlanmış raporların, 1960 yılından sonra ise planlı kalkınma modeline geçilmesiyle yerli uzmanların raporları ışığında devam etmiştir (Görmez ve Bahçeci, 2014:2).

Türkiye'de kamu yönetimi alanında reformlar uygulamada; düşüncede ve örgütlenmede değişim, serbest piyasanın devlet karşısında özerk hale gelmesi ve sivil toplumun aktifleştirilerek özerk hale dönüştürülmesi şeklinde gerçekleşmiştir. Üç aşamadan oluşan bu reform hareketlerinin birinci aşaması; kamu yönetiminde yasal ve yapısal serbestleşme, devletçe desteklenen yardımların kaldırılması ve tasarrufa gidilmesi (1980-1985), ikinci aşamasında; Kamu İktisadi Teşebbüslerinde özelleştirme uygulamasına gidilmesi, kamu hizmetlerinde etkin ve verim politikaları ile düzenleyici ve denetleyici kurulların kurulması (1985-2002) ve üçüncü aşamada ise; hizmetleri vatandaş odaklı yerine getirme, hesap verebilir olma, katılımcılık, daha fazla yerinden yönetim, saydamlık ve performans yönetimi (2002 ve sonrası) ile yeni bir anlayış ve yönetim ilkeleri uygulamaya geçirilmiştir (Özel İhtisas Komisyonu, 2014:27).

Gelişmekte olan ülkelerin temel sorunlarından biri yeterli kaynaklara sahip olmamakla birlikte bu kısıtlı kaynakları verimsiz şekilde kullanmalarıdır. Kamu kurum ve kuruluşları özelinde etkinlik ve verimlilik çok daha fazla azalmaktadır (Işık ve Demir, 2012:148).

Tüm dünyada olduğu gibi gelişmekte olan bir ülke olarak tanımlanan Türkiye’de 1980 sonrası devleti yönetenlerin neo-liberal politika tercihleriyle kamunun ihtiyacı olan mal ve hizmetlerin özel sektör tarafından temin edilmesi yöntemlerinde büyük artış yaşanmıştır. Giderek artan kamu alımları ülkemizde ekonominin itici gücü haline gelerek aynı zamanda birçok sosyal amacı gerçekleştirmek için temel politika aracına dönüşmüştür (Aksoy, 2015a:161).

Kamu alımlarının ekonomideki büyük payı düşünüldüğünde sürdürülebilir kalkınmanın devamı için bir politika aracı olarak görülmesi normaldir. Kamu alım sürecinde, devleti serbest piyasa içinde alış-veriş yapan bir müşteriye benzetirsek bu süreçte elinde bulundurduğu gücü sebebiyle piyasaya, önceden belirlenmiş amaçlar çerçevesinde yön verilmesinden sorumlu olarak çift yönlü bir etki edeceği sonucuna ulaşılabilir (Aksoy, 2015b:18).

Tablo 1 Türkiye’de Kamu Alımları ve GSYH İçindeki Payı (Bin Türk Lirası)

YILLAR	GSYH	KAMU ALIMLARI (4734-D. Temin-İstisna)	(%)
2009	999.191.848	66.224.836	6,63
2010	1.160.013.978	69.510.284	5,99
2011	1.394.477.166	91.771.406	6,58
2012	1.569.672.115	94.398.722	6,01
2013	1.809.713.087	105.504.100	5,83
2014	2.044.465.876	113.494.916	5,55
2015	2.338.647.494	148.434.787	6,35
2016	2.608.525.749	173.663.835	6,66
2017	3.106.536.751	232.890.286	7,50

Kaynak: Kamu İhale Kurumu,(Kamu Alımları İzleme Raporları 2009-2017) - TÜİK, (Harcama Yöntemi ile GSYH, 2009 bazlı Cari fiyatlarla)

Tablo 1 incelendiğinde kamu alımlarının sürekli olarak arttığı ve 2017 yılında Gayri Safi Yurtiçi Hâsıla (GSYH) içindeki payı en yüksek seviyeye ulaştığı görülmektedir.

Ülke ekonomisinde büyük paya sahip olan ve kamunun ihtiyaçları doğrultusunda yapılan (mal alımları, hizmet alımları, yapım işleri) alımlar kamu kaynaklarınca, diğer bir deyişle halktan toplanan çeşitli vergilerle finanse edilmektedir. Kamunun ihtiyacı olan bu alımların nasıl yapılacağı konusunda izlenecek yöntemler devletin alım politikalarını oluşturmaktadır. Bu politikalarda zaman içerisinde değişen ihtiyaçlar çerçevesinde birçok yapısal değişiklik meydana gelmiştir. Sermayenin küresel bir boyuta evrilmesiyle birlikte ulusal kamu alımı pazarının uluslararası rekabete açılma süreci hızlanmıştır. Giderek liberal politikaların ağır bastığı bu süreçte ulusal ve uluslararası birçok düzenleme gerçekleşmiştir. Ulusal boyutta en köklü değişiklik kamu alım sürecini yerli sermaye odaklı tasarlayan ve 1983 yılından beri yürürlükte olan 2886 sayılı DİK (Devlet İhale Kanunu) yerini, kamu alımlarını uluslararası rekabete açan ve 4 Ocak 2002’de kabul edilen 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun almasıdır. Dünya Bankası tarafından yayınlanan Tedarik Kılavuzları, Dünya Ticaret Örgütü tarafından hazırlanan GPA, Birleşmiş Milletler Uluslararası Ticaret Hukuku Komisyonunca hazırlanmış Model Kanun ve Avrupa Birliği Direktifleri uluslararası düzenlemelere örnek verilebilir (Şanslı, 2016:52).

Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde etkinliği ve verimliliği sağlamak, değişen talepleri karşılamak ve kurumların rekabet edebilmesi için ciddi bir biçimde inavasyona önem verilmesi gerekmektedir. İnavasyon kamuda genel olarak dirençle karşılaşırsa da birçok ülkede çok iyi örnekleri bulunmaktadır (Demir, 2016:167).

1980 sonrası özellikle Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD) ülkelerinde kamuda ciddi dönüşümlerin olduğu görülmektedir. Ülkelerin farklılıklarına rağmen genel eğilim; katılımcılık, saydamlık, hesap verebilirlik, etkili ve verimli olmak, piyasa temelli yönetim düşüncesi vb. eğilimlerle kamuda reform hareketlerinin hızlandığı görülmektedir (Bilgin, 2005:31).

Tablo 2 OECD Ülkelerinde Kamu Alımlarının GSYH' ye oranı (%)

YIL	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Genel Ort.
ÜLKE										
Avustralya	12,11	12,64	13,63	13,05	13,05	12,64	12,63	12,87	13,15	12,86
Avusturya	12,46	13,08	13,92	13,71	13,27	13,17	13,42	13,34	13,51	13,32
Belçika	12,36	13,11	14,29	14,05	14,38	14,67	14,65	14,56	14,43	14,06
Kanada	12,77	12,9	14,75	14,83	14,11	13,84	13,34	12,8	13,44	13,64
Çek Cumhuriyeti	14,98	15,44	17	16,09	14,53	13,75	13,55	13,71	14,52	14,84
Danimarka	12,6	13,14	14,48	14,38	14,15	14,77	14,42	14,5	14,16	14,07
Estonya	13,11	14,26	15,02	13,52	13,17	14,64	13,93	13,6	14,06	13,92
Finlandiya	14,4	15,25	17,3	17,2	17,24	17,93	18,38	18,41	17,54	17,07
Fransa	13,94	14,02	15,14	15,07	14,78	15,02	15,06	14,83	14,58	14,72
<u>Almanya</u>	12,92	13,41	14,96	14,8	14,63	14,63	14,89	14,9	15,05	14,47
Yunanistan	14,2	14,68	15,51	13,01	10,81	10,5	10,6	10,7	11,1	12,35
Macaristan	13,37	12,86	13,84	13,83	13,2	13,26	13,91	14,91	16,02	13,91
İzlanda	15,25	16,09	16,06	15,49	14,84	14,71	14,65	14,56	13,81	15,05
İrlanda	11,62	12,94	12,28	11,78	10,36	9,7	9,31	9,46	7,3	10,53
<u>İsrail</u>	14,48	14,47	14,13	14,1	14,02	14,37	14,33	14,46	14,23	14,29
İtalya	10,41	10,7	11,79	11,25	10,81	10,65	10,7	10,48	10,36	10,79
Japonya	13,68	13,93	15,36	15,47	15,81	16,04	16,47	16,51	16,22	15,50
Kore	12,31	12,97	14,57	13,18	12,94	12,83	12,8	12,48	12,54	12,96
Letonya	12,06	12,17	12	12,38	12,7	12,07	11,78	11,66	12,02	12,09
<u>Litvanya</u>	12,1	12,67	12,06	13,15	11,78	10,65	10,18	10,07	10,67	11,48
Lüksemburg	11,15	11,64	13,45	13,43	12,4	12,71	12,21	11,98	11,96	12,33
Meksika	4,52	5,27	6,1	5,79	5,62	5,32	5,31	5,45	5,15	5,39
Hollanda	18,98	19,56	21,63	21,38	20,96	20,9	20,51	20,34	20,18	20,49
Yeni Zelanda	14,34	15,48	15,55	15,18	14,68	14,63	14,47	14,75	14,69	14,86
Norveç	11,2	11,06	13,09	12,61	12,18	11,74	12,33	12,97	13,85	12,34
Polonya	12,42	13,01	13	13,94	13,48	12,44	11,89	12,3	12,17	12,74
Portekiz	10,67	11,41	12,65	13,33	11,45	10,21	9,74	9,57	9,83	10,98
Slovak Cumhuriyeti	12,69	12,82	15,11	14,49	14,26	13,68	13,8	14,64	17,28	14,31
Slovenya	11,97	12,61	13,71	13,88	13,35	13,08	13,35	13,73	13,38	13,23
İspanya	12,08	12,5	13,7	13,26	12,28	10,87	10,33	10,13	10,46	11,73
İsveç	14,47	15,07	16,34	16,11	16,1	16,37	16,48	16,35	16	15,92
İsviçre	7,67	7,92	8,35	8,31	8,33	8,48	8,56	8,57	8,76	8,33
Türkiye			12,44	11,63	10,49	10,72	11,25	10,62	10,85	11,14
Birleşik Krallık	12,95	14,2	15,62	15,09	14,39	14,05	13,93	14,01	13,7	14,22
ABD	10,58	11,27	11,8	11,63	11,14	10,54	9,87	9,5	9,35	10,63
<u>OECD Ortalama</u>	12,57	13,09	14,13	13,81	13,32	13,16	13,08	13,12	13,18	13,27
<u>OECD Toplam</u>	11,76	12,31	13,3	13,06	12,68	12,35	12,15	11,98	11,89	12,39

Kolombiya	11,06	11,14	12,19	11,93	11,87	12,56	13,34	13,31	13,38	12,31
Kosta Rika	4,72	5,32	6,4	5,5	5,68	5,8	6,11	6,28		5,73
Rusya					11,55	11,17	10,42	9,33		10,62
Güney Afrika		12,1	11,89	11,26	11,11	11,43	11,55	12,04		11,63

Kaynak: stats.oecd.org (Son erişim: 02.03.2019). (Belirtilen adreste yer alan “Public Sector, Taxation and Market Regulation” başlığının altındaki “Government at a Glance - 2017 Edition” bölümünde “Public Procurement” verileri arasından bulunabilir)

Tablo 2 incelendiğinde kamu alımlarının GSYH’ye oranı en yüksek 5 ülke sırasıyla Hollanda, Finlandiya, İsveç, Japonya ve İzlanda’dır. Türkiye’nin kamu alımlarında, OECD ülkeleri ortalamasının altında olduğu görülmektedir.

Kamuda yaşanan hızlı değişim sonucu kamu idarelerinin çoğunluğu, doğrudan faaliyet alanına girmeyen mal ve hizmetlerin temini konusunda ihale, imtiyaz, şirketleşme, kamu özel işbirliği, kiralama, kupon, satış gibi yöntemlerden faydalanmakta ve bunlar içinde ihale yöntemi en çok uygulama alanı olan yöntem olarak karşımıza çıkmaktadır (İlkör, 2010:65). Kamu sektörü açısından özellikle maliyetleri düşürme adına yapılan yemek, taşımacılık, temizlik, güvenlik, büro hizmetleri vb. hizmetlerin yanında kurumların teknik olarak ihtiyaç duyduğu bilişim teknolojileri, danışmanlık gibi hizmetler için de ihale yöntemini kullandığı görülmektedir (Demirbükten, 2018:50).

Devletin mal, hizmet ve iş alımı yapması kamu alımı olarak tanımlanmış, kamunun vergileriyle yapılan bu harcamalar için hükümetlerin etkin ve yüksek standartlarda hareket etmesi gerektiği vurgulanmıştır (OECD, 2019). Neredeyse tüm ülkelerde uygulanan kamu alımları süreci (public / government procurement) olarak tanımlanmaktayken ülkemizde tüm kanun düzenlemelerinde “ihale” kavramı sürekli bir şekilde kullanılmaktadır. Kamu ihalesi kavramı alış ve satışlarda idareyle tedarikçi arasında sözleşme imzalanma sürecinde uyulması gereken metodu tarif etmektedir. Kamu alımları ise ihale dışı yöntemlerle de karşılanabilen ihtiyacın tedarik edilmesi anlamında daha geniş bir kavramı tarif etmektedir. KİK’e kadar kamunun hem alım hem satım işlemlerinin aynı mevzuatlarda

düzenlenmesi nedeniyle bu durum olağan görülse de sadece kamunun alım işlerinin düzenlendiği son kanunda ihale kelimesinin kullanımına devam edildiği görülmektedir (Akdoğan, 2014:686).

1980'li yıllarda Nobel iktisat ödülünü alan Milton Friedman'ın, Friedman matrisi adı verilen modelinde karar vericilerin, kamu kaynaklarından harcama yapılması kararlarında çok özensiz hareket ettiği, kendi paralarını harcarken oldukça duyarlı oldukları görülmektedir.

Tablo 3 Friedman Matrisinin Uyarlanması

	A	B	C	D
Para Kimin?	Kendinin	Kendinin	Başkalarının	Başkalarının
Mal Kimin?	Kendinin	Başkalarının	Kendinin	Başkalarının
Davranış Biçimi?	Az Para Kaliteli Mal	Az Para Kaliteye Kayıtsız	Paraya Kayıtsız Kaliteli Mal	Hem Paraya Hem Kaliteye Kayıtsız

Kaynak: Milton Friedman and Rose Friedman, *Free to Choose*, New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1980. s.116. (Şekil üzerinde uyarlama yapılmıştır.)

Tablo 3'de kamu harcamaları ile özel harcamalar arasında davranış farklılığı gösterilmek istenmiştir.

A Sütunu: İnsanlar kendi parasını harcarken çok dikkatli davranırlar. Seçimleri uygun fiyat ve yüksek kalite odaklıdır. Bu bölümde ekonomik etkinlik ve kaliteye yönelik en üst seviyelerde gerçekleşmektedir.

B Sütunu: İnsanlar kendi paralarını başkaları için harcarken ekonomik etkinlik çerçevesinde hareket ederler ancak kalite konusunda bu kadar seçici değildir. Asıl odaklanılan en düşük maliyettir.

C Sütunu: Burada fiyata bakılmaz çünkü para başkaları tarafından ödendiğinden kaliteye öncelik verilir.

D Sütunu: Ne kaliteye ne fiyata önem verilmektedir. Bu bölüm kamusal harcamalardır. Bu bölümde yer alan karar alıcılar kamu kaynaklarını harcarken oldukça savurgan hareket ederler (Aktan, 2011:46).

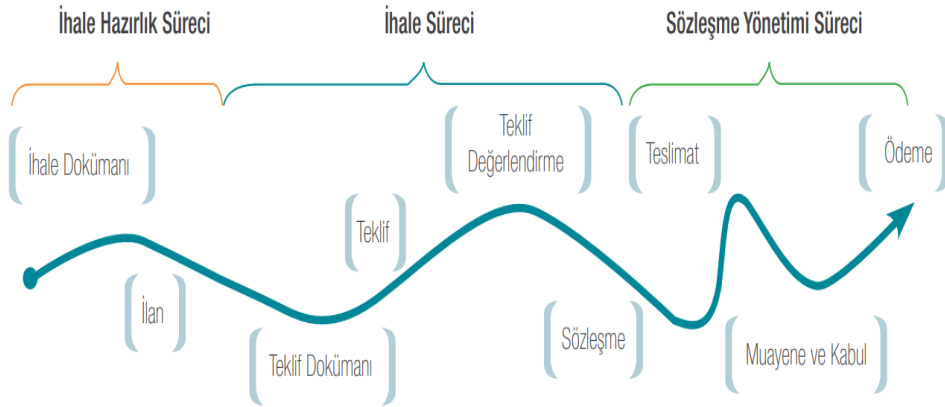
Kamu alımlarının büyüklüğü düşünüldüğünde kamu yararı adına etkin bir mekanizmanın kurulması; karar vericilerin, bu süreçte görev alan kamu personelinin ve kamu hizmetini tedarik eden yüklenicilerin yeterli olarak denetlenebilmesi çok önemlidir.

1.1 İhale Kavramı

Türk Dil Kurumu sözlüğünde ihale kelimesi; “birçok istekli arasından en uygun şartlarla kabul edene verme, eksiltme veya artırma” şeklinde tanımlanmaktadır. KİK’in 4. maddesinde ihale; “Kanunda yazılı usul ve şartlarla mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin istekliler arasından seçilecek birisi üzerine bırakıldığını gösteren ve ihale yetkilisinin onayını müteakip sözleşmenin imzalanması ile tamamlanan işlemler” olarak tanımlanmaktadır.

İhale, kaynak dağılımının ve fiyatın isteklilerin sunduğu teklif fiyatlar ile belirlendiği belirli kaideleri olan bir piyasa mekanizması olarak tanımlanmaktadır. İhale, mal ve hizmetlerin sabitlenmiş bir fiyat veya belirli bir değeri olmadan satışını sağlamaktadır. İhalede fiyatlar, bulunduğu dönemlerde arza ve talebe bağlı olmaktadır ve piyasa içerisinde ilerde olması muhtemel değişim ve gelişmelere duyarlıdır. İstekli bakımından ihale sürecinin temel amacı, rakipler içinden en yüksek fiyat verene, kâr göz önüne alınarak yakın ve altında olan bir fiyat teklifi sunmaktır. Kamu kurum ve kuruluşlarının mal, hizmet ve yapım işlerine ait ihtiyaçları KİK’te belirtilmiş ilke ve kurallara uyarak ihale yöntemiyle karşılanmaktadır. İhtiyacın ortaya çıkarak, ihtiyacın giderilmesi belli bir süreyi almaktadır. İhale yetkilisi tarafından ihale talimatının verilmesiyle başlayan, ihale komisyonu tarafından ilgili prosedürler çerçevesinde kararlar alması ile devam eden ve yapılan ihale sonucu ihale sözleşmesinin taraflarca imza altına alınması ile sonlanan bu süreç ihale süreci olarak tanımlanmaktadır (Aksoy, 2015:19).

Genel olarak kamuda mal, hizmet ve yapım işlerinin alım süreci üç aşamadan oluşmaktadır. Bu aşamalar; ihale hazırlık süreci, ihale süreci ve sözleşme yönetim sürecidir. İhale hazırlık süreci ihtiyaçların belirlenmesi, şartnamelerin ve tüm ihale dokümanının hazırlanması sürecini ifade ederken, ihale süreci, ihale onayı alınması ile ihalenin ilanı ve tüm tekliflerin değerlendirmeye alınarak ekonomik açıdan en avantajlı teklifi veren istekliye ihalenin bırakılması sürecini ifade etmektedir. Sözleşmenin imzalanmasıyla başlayan sözleşme yönetim süreci, işyerinin yükleniciye tesliminden sonra hizmetin kontrol teşkilatı (KT) ve muayene kabul komisyonu (MKK) tarafından sözleşme hükümlerine göre yürütüldüğünün tespitiyle hizmetin kabul edilerek sözleşme hükümlerine göre yapılan hakediş ödemelerinden oluşan süreci ifade etmektedir.



Şekil 1 Alım Süreci

Kaynak: (Karagöz, 2014:31)

1.2 Türkiye’de İhale Mevzuatı Tarihçesi

İhale yöntemi ilkel toplumdan bu yana her zaman ticari işlemlerin sürdürülmesinde kullanılmıştır (Klemperer, 1999:132). Kamu alımları sürecinin tarihteki bilinen ilk örneklerine Antik Yunan ve Roma döneminde karşılaşılmaktadır. Roma İmparatorluğu’nda imar çalışmalarının özel kişilere çeşitli usullerde yaptırılarak işlerin bitirildiği görülmektedir. İzlenen usullerdeki mantığın imar işlemlerinin en uygun teklifi veren kişilere yaptırmak olduğu anlaşılmaktadır (Byok ve Jaeger, 2005:3).

Türkiye’de kamu ihale sistemi içinde değerlendirilebilecek ilk yasal çalışma literatürde Osmanlı Devleti döneminde çıkarılan 1857 tarihli Nizamname olarak görünse de ilk esaslı düzenleme cumhuriyetin ilanından sonra 1925 yılında 661 sayılı Müzayedeye, Münakasa ve İhale Kanunu ile yapılmıştır. Ardından 1934 tarihinde 2490 sayılı Arttırma, Eksiltme ve İhale Kanunu kabul edilmiş ve bu kanun yerini 1984 tarihinde yürürlüğe giren 2886 sayılı DİK’e bırakmıştır. Son olarak içerisinde en köklü değişiklikleri barındıran ve kamu alımlarını ayrıntılı olarak düzenleyen KİK, 22.01.2002 tarih ve 24648 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak 01.01.2003 tarihi itibariyle yürürlüğe konmuş ve hala geçerliliğini korumaktadır.

1.2.1 1857 Tarihli Nizamname

Osmanlıda herhangi bir gelir kaynağı (mukataa) belirli süreler boyunca işletilmesi için müzayedeye çıkarılır, kar amacıyla hareket eden ve en iyi teklifi veren mültezime verilir. Bu süreler sonunda tekrarlanan bu süreç iltizam sistemi olarak tanımlanmıştır (Özbay, 2009:2110).

19. yüzyıldan itibaren Avrupa’da yaşanan iktisadi, toplumsal gelişmeler Osmanlı hukuk düzeninin gelişen dünya karşısında yetersiz kaldığı ve ihtiyaçları karşılayamayacak durumda olduğunu göstermiştir (Ergin, 2016:22).

1830’ da Avrupa’da başlayan sanayi ve birçok alanda yaşanan gelişme neticesinde ekonomik ve sosyal değişimleri yakalayabilmek adına Tanzimat Fermanı ilan edilmiş ve devletin en önemli gelir kaynaklarından mukataa sistemi 1857 yılında çıkarılan Nizamname ile düzenlenmiştir. Bu dönemde devlet tarafından kiralama ve satın alma yöntemleri bir nizamname ile çok sınırlı da olsa değişiklik imkânı bulmuştur. 1914 tarihinde ek bir nizamname ile dağınık satın alma faaliyetleri ve yapım işlerinin bir bölümü için “İlgili Bakan’ın izniyle ihale edilmeksizin” şeklinde değişiklik yapılarak içerik genişletilmiştir. Milli mücadele döneminde gereksinimleri hızlı bir şekilde karşılamak için çeşitli kararnamelerle yeni düzenlemeler getirilmiştir (Çorbacıoğlu, 1997:12).

Osmanlı Devletinde toprakların yönetimi İslami usullere dayanmaktaydı. Savaş yoluyla alınan topraklar padişahın isteğiyle dağıtılır veya vergi karşılığı eski sahibine verilirdi. Savaş dışında alınan topraklar ise eski sahiplerinin mülkiyet hakkı korunarak öşür vergisine tabi tutulmaktaydı. Arazi kanunnamesine kadar bölgelerin kültürel ve ekonomik özelliklerine göre farklı sistemler oluşturulmuştur. Tanzimat Fermanı ilanı sonrasında başlayan reform hareketleriyle Ahmet Cevdet Paşa öncülüğünde bir heyet o güne kadarki fetva ve kanunları inceleyerek toprak birliğini sağlayacak olan Arazi Kanunnamesini hazırlamıştır. 6 Haziran 1858 yılında yürürlüğe giren ve Osmanlı'nın kuruluşundan o güne kadar olan tüm yerli düzenlemeleri sistemleştiren teknik bir kanun olmasından dolayı önemli bir yer teşkil etmektedir (Şener, 2015:151). Bu kanunla birlikte dönemin reform hareketlerinin zorunlu bir sonucu olarak özel mülkiyet tanınmış, devlet otoritesi çeşitli düzenlemelerle üretimi sürekli olarak arttırmayı amaçlamıştır (Gümüş, 2013:173).

1.2.2 Hükümet Namına Vukubulacak Müzayede ve Münakasa ve İhale Kanunu

Cumhuriyetin ilanından hemen sonra devletin ihtiyaçlarına yönelik ilk yazılı metin olan 661 sayılı Müzayede, Münakasa ve İhale Kanunu 28.04.1925 tarihinde kabul edilmiştir.

Kanunun ilk maddesinde, “İdare adına yapılacak her çeşit satın almalar, satış, kira, inşaat ve tamirat ve keşifler ve imalat (üretim) ve işletme, nakliyat ve benzeri işlerin eksiltme veya artırması kapalı zarf usulü ile yapılır” denmektedir. Kanunun yine ilk maddesinde istisna olarak 18. maddede sayılan durumlarda pazarlık, 16. maddesinde sayılan durumlarda ise açık artırma veya eksiltme yöntemi yerine özel bir kanunun dayanak yapılması durumunda emanet usulü yönteminin uygulanabileceği belirtilmiştir.

Kanunda temel ihale biçimi kapalı zarf usulü ile arttırma veya eksiltme olarak tarif edilmiştir. İhaleyi almak isteyen kişi teklif mektubu üzerine adını ve almak istediği ihalenin adını yazar, mühürlenmiş zarflar ihale zamanından önce ilgililer tarafından bir makbuz karşılığında ihaleyi

yapacak heyete teslim edilir, heyet tarafından teminatı ve aranacak şartları sağlayan istekliler arasından açık oturumda en ekonomik teklifi veren istekliyle sözleşme imzalanırdı (Çetinkaya, Filibe ve Üstün, 2018:316).

661 sayılı kanun yürürlükte kaldığı süre boyunca devletin değişen ihtiyaçları çerçevesinde birçok değişikliğe uğramıştır. 1926 yılında 779, 878, 1300 sayılı kanunlarla, 1929 yılında 1540 sayılı kanunla çeşitli düzenlemelere gidilmiştir (Çorbacıoğlu, 1997:13).

1.2.3 Artırma, Eksiltme ve İhale Kanunu

Cumhuriyetin ilk yılları ve özellikle 1930'lu yıllarda, yatırım politikaları önemli ölçüde ivme kazanmıştır. Bu dönemde başta demir yolları olmak üzere yapım işleri ve altyapı yatırımlarının artması, yapılan işlerin çeşitlenmesiyle oluşan rantlara bir düzenleme yapılması ihale kanununda değişiklik yapılmasını gündeme getirmiştir (Kuruç, 1993:170).

2490 sayılı kanuna gerekçe olarak 661 sayılı kanunun, hükümet tarafından yapılan alış ve satışların her ne kadar verimli bir şekilde yürütülmesi amaçlandıysa da günün ihtiyaçlarına cevap veremediği belirtilmiştir. Yeni kurulan devletin modern esaslara göre tasarlandığının altı çizilmiş ve hükümet alımlarının bu düzenlemelerin gerisinde kaldığı vurgulanmıştır. Yeni ihale kanununun hazırlanmasında gelişmiş ülkelerin ihale kanunlarından faydalanıldığı ve daha küçük teşebbüslerin ihalelere katılması için teminatlar konusunda kolaylıklar getirilmesi gerektiği özellikle vurgulanmıştır (TBMM, 1933).

Yapılan kanun değişikliğinde kapalı zarf usulü temel ihale usulü olarak belirlenmiş, usuller ihtiyaçlara göre ayrıntılı hale getirilmiş ve kanunun 45. maddesinde görülecek hizmette belirli uzmanlığın arandığı “mahdut eksiltme” olarak tarif edilen ve günümüzün “belli istekliler arasında ihale usulü” olarak bilinen usule yakın bir yenilik yapılmıştır.

661 sayılı kanunun tüm ek düzenlemelerini ortadan kaldırmış olan 2490 sayılı Artırma, Eksiltme ve İhale Kanunu 1934 yılında yürürlüğe girmiştir. Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin en uzun yürürlükte kalan ve en az değişikliğe uğrayan ihale kanunudur. Yeni Cumhuriyetin ilk yıllarının

ihtiyaçlarına yönelik çıkarılan bu kanun hızlanan ekonomik büyümeye ve kalkınma planlarının hayata geçirildiği dönemde çeşitli katı hükümleriyle yeterli esnekliği sağlayamamıştır (Akdoğan, 2014:690).

II. Dünya Savaşı ve sonrasında yaşanan gelişmelere paralel olarak 1946 ve 1979 yıllarında yeni düzenlemeler yapılmıştır (Bozkurt, 2016:61).

Kanun zamanla uygulamada birçok soruna neden olmuş, kamunun ihtiyaçlarını yerinde ve zamanında karşılayamamasına sebebiyet vermiştir. Bu sorunların aşılması için çeşitli istisna ve düzenlemeler yapılsa da aksaklıklar giderilememiş ve duruma köklü çözümler üretilmesi gerektiği anlaşılmıştır (Kurtuluş, 2018:3).

1.2.4 Devlet İhale Kanunu

Bayındırlık Bakanlığınca hazırlanan DİK'e gerekçe olarak dünyadaki önemli gelişmeler neticesinde kamu alımlarının pratik olması gerektiği ve eski kanunda zaman kaybına neden olan birçok gereksiz formalitenin yer alması gösterilmiştir. Sunulan tasarıda eski kanunun haksız rekabete neden olan hükümlerin ve uygulamada yaşanan sorunların meslek kuruluşlarının teklifleri ve müfettiş raporları ışığında ayrıntılı şekilde ele alındığı vurgulanmıştır. Genel olarak tasarıyla; ilan esasları ve teminat usulleri değiştirilmiş, ihtiyaçların kamu müesseslerinden doğrudan temininin önü açılmış, en ucuzun değil en iyinin alınması prensibi benimsenerek idareye takdir yetkisi tanınmış, ihale dosyası oluşturulmasıyla kontrol mekanizmalarına kolaylık sağlanmış, hizmeti zamanında teslim eden yüklenicilere teşvik amacıyla erken bitirme primi verilmesi öngörülmüştür (Milli Güvenlik Kurulu Bütçe Plan Komisyonu Raporu, 1981:638).

Kanunla, genel bütçe içindeki daireler ile katma bütçeli idareler, il özel idareleri ve belediyeler tarafından satım, alım, yapım, hizmet kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerini kapsamı öngörülmüş fakat bu kurumlara bağlı olan döner sermayeli kuruluşları ve kanunla kurulmuş fonlar bu kanunun kapsamı dışına alınmıştır.

Çeşitli düzenlemelerle birçok kamu kurum ve kuruluşları kanun kapsamından çıkartılmış, böylelikle sözleşmelerin yapılmasında izlenecek

yöntemlerde karışıklıkların yaşanması kaçınılmaz olmuştur (Kortunay ve Sezer, 2007:155). Bakanlar Kurulu tarafından Fonlar İhale Yönetmeliği ve Döner Sermayeli Kuruluşlar İhale Yönetmeliği çıkarılması bu kapsam dışı ihale uygulamalarını düzenlemiştir.

Günün ihtiyaçlarına cevap verdiği düşünülen bu ihale kanununa da zamanla birçok eleştiri getirilmiş ve bu eleştirileri karşılamaya yönelik yeni düzenlemeler yapılmıştır. Hem harcama hem gelir getirici işlemlerin tek bir kanunda toplanması, karne uygulaması (yapılan işlerin puanlanması), ödeneklerin planlanmasında keyfi hareket edildiği, rekabetçi katılımın çok sınırlı kaldığı, idarelerin takdir yetkisini objektif ölçütlere dayandırmadığı gibi ciddi eleştiriler getirilmiştir (Bozkurt, 2016:61).

Kanunun büyük bir kısmının kamunun yapım işlerine yönelik olduğu mal ve hizmet alımlarının çok az yer bulduğu görülürken 2000’li yıllarda mal ve hizmet alımlarının büyümesi sonucunda kanunun eksik kaldığı eleştirileri de yapılmıştır. Kanunun kapsamının bütün kurum ve kuruluşlar olmaması nedeniyle farklı kurumların kendi ihale mevzuatlarına izin vermesiyle birçok farklı uygulamanın yapıldığı, tek bir denetim biriminin olmadığı ve bu çeşitlilikler nedeniyle isteklilere büyük sıkıntılar yaşattığı da gözlemlenmiştir. Tahmini bedel üzerinden yapılan eksiltme ve uygun bedel tespit yöntemi, idarelerin objektif olmayan ölçütlerle hareket edebilmesinin önünü açmış ve bu durum ihale yolsuzluklarına fırsat vermiştir. İhalelerin ve ihale sonuçlarının yayınlanmasının zorunlu olmaması da uluslararası düzenlemelerle uyuşmayan ve şeffaflıktan uzak bir tasarruf olmuştur (Gözel, 2009).

Kanunun en zayıf taraflarından biri olarak kamu idarelerince tespit edilen tahmini bedel üzerinden en yüksek eksiltmeyi yapana ihaleyi bırakma uygulaması olmuştur. İhalelerin ilan süresinin 10 gün olması nedeniyle istekliler objektif teklif hazırlayamadığından idarenin belirlediği tahmini bedeller üzerinden eksiltmeye girişmekte ve bu da uygulamada ciddi sorunlara yol açmaktaydı. Örnek vermek gerekirse, tahmini bedel üzerinden yüzde 80’e varan eksiltme teklifleri geldiği görülmektedir. Bu durumun ihalelerde, idarenin tahmini bedel tespitinde yanlışlıklar yaptığı veya

isteklinin objektif hareket etmediği sonucuna varılmaktadır. Ayrıca kanun hangi ihalelerin bu kanun dışında kalacağını idarelerin takdir yetkisine bırakmış, ilgili bakanın teklifi ve bakanlar kurulu onayıyla uygulanacak ihale yöntemini siyasi iradeye devretmiştir (Kaplan, 2012:21).

1.2.5 Kamu İhale Kanunu

KİK'in kabul edilmesi için birçok gerekçe bulunmaktadır. Bunlardan bazıları; ihtiyaçları ve uygulamadaki sorunları gidermede DİK'in yetersizliği, bazı kurumların kapsam dışında tutulması, kamu alım ve satımlarının aynı kanunda düzenlenmesinin karmaşalara neden olduğu, ihalelere itirazların değerlendirileceği bir denetleyici ve düzenleyici kuruma olan ihtiyaç, işlerin gerçekçi bedeller üzerinden ihale edilmesi gerekliliği, istekliler ve idare görevlileri hakkında cezai yaptırımların eksikliği ve en önemlisi uluslararası kuruluşların (AB, Dünya Ticaret Örgütü) düzenlemeleriyle uyumlu olmadığı gösterilebilir. Tasarı hazırlanırken AB, Dünya Bankası ile Birleşmiş Milletler normları başta olmak üzere uluslararası düzenlemelerin göz önünde bulundurulduğu kanunun genel gerekçesinde belirtilmiştir (Kamu İhale Kurumu, 2002).

04.01.2002 tarihinde kabul edilmiş olan KİK 22.01.2002 tarihinde resmi gazetede yayınlanmış, değişen ihtiyaçlar ve ilgili yargı kararları sonucu birçok ek düzenleme yapılarak bugüne gelmiştir. Kanunun temel amacı kamunun ihtiyaçlarının en hızlı ve en uygun şekilde gerçekleşmesi ve uluslararası düzenlemelere paralel bir ihale sürecinin hayata geçirilmesidir.

Türkiye'de bazı meslek örgütleri KİK'i, Uluslararası Para Fonu ile yapılan stand-by anlaşmaları çerçevesinde bir dayatma olarak görmüş ve bu kanunun ülkedeki büyük pazarı yabancı tekellere sunduğu eleştirilerini getirmiştir (Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği, 2001:83).

Kanunun uygulamaya girmesiyle DİK tamamen ortadan kalkmamış, KİK'in yürürlüğe girmesiyle kanunun 23 maddesi kısmen, 11 maddesi tamamen ilga olmuştur. Kamusal gelir oluşturan ihalelerin hala 2886 sayılı DİK'le yürütülmesi sağlanmıştır (Akın, 2018:53).

Tablo 4 2886 ve 4734 Sayılı Kanunların Karşılaştırması

	2886 Sayılı DİK	4734 Sayılı KİK
Kapsadıkları Kurumlar	Genel bütçeye dâhil dairelerle, özel bütçeli idareler, il özel idareleri ve belediyeler	Kamu hukukuna tabi olan veya kamunun denetimi altında bulunan veyahut kamu kaynağı kullanan kamu kurum ve kuruluşlar
Kapsadıkları İş ve İşlemler	<ul style="list-style-type: none">• Mal ve hizmet satımları• Kiraya verme (idare kiraya veren)• Mülkiyetten gayri ayni hak tesisi• Trampa	<ul style="list-style-type: none">• Mal ve hizmet alımları• Yapım İşleri• Kiralama (kiraya alma) (İdare kiracı)

Kaynak: (Gözler, 2010:473)

Türkiye, AB ve OECD'nin birlikte yürüttüğü bir girişim olan SIGMA programına 07.05.2004 tarihinde resmen dâhil olmuştur. Bu program kamu yönetimi alanında üye ve aday ülkelerde yapılacak reformları desteklemek amacıyla oluşturulmuştur. Bu program kapsamında yapılan incelemeler AB komisyonuna sunulmakta ve yıllık hazırlanan ilerleme raporuna yansımaktadır (Avrupa Birliği Başkanlığı, 2017a).

AB'nin temel amaçlarından biri de tüm AB'ye üye ülkelerin ortak bir pazarda buluşmasıdır. Bu düşüncenin özünde birlik içerisinde ekonomik olarak en güçsüz durumda olan ülkelerde faaliyet gösteren şirketlerin tüm AB üyesi ülkelerin ihalelerine katılabilmesindeki ulusal engellerin kaldırılarak ülke ekonomilerine katkı sağlamalarıyla gelişmeleri vardır (Braun, 2001:44).

Ortak bir kamu alım pazarının önündeki engeller ulusal mevzuatlardan kaynaklı yerli malının teşviki ve idarelerin ayrımcılık yapması olabileceği gibi isteklilerin ihaleye fesat karıştırarak ekonomik avantaj elde etmek istemesi şeklinde gerçekleşebilir. AB'nin tüm bu engellerin ortadan

kaldırılmasına yönelik belirlediği temel ilkeler; rekabet, eşit muamele ve ayrımcılık yapılmaması, şeffaflık olarak sıralanabilir (SIGMA, 2016c:4).

AB direktifleri doğrultusunda kamu alımlarıyla ilgili fasıl; eşit muamele, şeffaflık, serbest rekabet ve istekliler arasında ayrımcılık yapılmamasına yönelik genel ilkelere vurgu yapmaktadır. Fasıl kapsamında reformlarda koordinasyonun sağlanması amacıyla 2009 yılında “Kamu Alımları Koordinasyon Dairesi” oluşturulmuş, mevzuat uyumu ve kurumsal kapasitenin geliştirilmesi amacıyla 2008 yılında “Strateji Belgesi” taslağı hazırlamıştır. Ayrıca 1 Eylül 2010 yılında Elektronik Kamu Alımları Platformu uygulanmaya konulmuş ve AB’nin kamu alımlarının tamamının elektronik ortamda yapılması hedefi yolunda önemli bir adım atılmıştır (Avrupa Birliği Başkanlığı, 2017b).

2015 yılı Avrupa İlerleme Raporu’nda, yerli isteklilere fiyat avantajı uygulamasıyla ayrımcılık uygulandığı, sivil dengeleyicilerin kısıtlamaları, istisnaların kaldırılmaması eleştirilmiştir. Başta altyapı hizmetleri gibi klasik sektörlerle, imtiyazlar ile kamu-özel sektör arasında işbirliği olmak üzere mevzuatların ayrılmaması ve şeffaflığın tam olarak sağlanamaması eleştirileri yapılmıştır. Alımların yolsuzluk riskine açık olduğu ve son değişikliklerle AB müktesebatından uzaklaşıldığı vurgulanmıştır (Avrupa Komisyonu, 2015:40). 2016 yılı İlerleme Raporu’nda bir ilerleme kaydedilmemesine dikkat çekilmiş (Avrupa Komisyonu, 2016:43) , 2018 yılı İlerleme Raporu’nda Kamu İhale Kurumu dışında tamamen bağımsız bir İnceleme Kurulunun oluşturulması gerektiği ve AB’ye uyum konusunda hala büyük eksikliklerin olduğu vurgulanmıştır (Avrupa Birliği Komisyonu, 2018:67).

AB’de kamu alımları ülkemize nazaran şeffaf ve denetlenebilir olarak gerçekleşmekte ve kamu alımlarına daha fazla önem verilmektedir. Türkiye’nin yerli istekliler lehine fiyat avantajı uygulamaları rekabeti sınırlayan bir uygulama olmakta ve istekliler arasında engelleyici uygulamalardan kaçınılması gerekmektedir. Bu uygulama hizmetlerin ve malların serbest dolaşım ilkesine aykırı olarak AB direktifleri ile

çelişmektedir. Her ne kadar olumlu adımlar atılıyor olsa da Türkiye bazı konularda AB ile uyumsuzluk göstermektedir (Ökde ve öte., 2011:737).

AB ilerleme raporlarında da eleştirildiği gibi su, enerji, ulaştırma ve haberleşme sektöründe faaliyet yürütmekte olan kurumların ihale işlemleri diğer idarelerin ihale işlemlerine göre birçok farklı özelliklere sahip olduğundan bu sektörler için ayrı bir mevzuatın oluşturulması gerekmekte, bu sektörlerde faaliyet gösteren idarelerin ihaleleri için özel sektörler ihale kanunu çıkarılması gerektiği ifade edilmektedir (Kaplan, 2012:29).

1.2.6 Kamu İhale Kurumu

Dünyada bağımsız idari kuruluşların kurulması büyük ölçüde 1929 yılında yaşanan ve adına Büyük Buhran denilen dönemde gerçekleşmiştir. Amerika krizden çıkma yöntemi olarak bağımsız denetleyici kurumlarla piyasayı kontrol altına alıp yönlendirmeyi ve denetlemeyi seçerken, kıta Avrupa ülkeleri devletleştirme politikalarıyla ekonomik krizi atlatmak istemiştir. Devlet tarafından kamu yararının gerçekleşmesi için sunulan birçok hizmetin hızlı ve etkin bir şekilde denetlenme ihtiyacı ortaya çıktığından tüm dünyada değişik yapılarda bu kurumlar oluşturulmuştur. Türkiye’de 2000’li yılların başında çoğalan bu kurumlar kamu tüzel kişiliğine, idari ve mali özerkliğe kavuşmuş, ilgili sektörde düzenleme, denetleme ve yaptırım uygulayabilmektedir (Karakaş, 2008:100).

Bu kurumlar gelenek olarak aldıkları kararların gerekçelerini açıklayarak ileride alacakları kararlarda ilkesel bir yapı oluşturmuşlardır. Böylelikle rekabet konusunda yeni yaklaşımlar ortaya koymakta ve süreçleri şeffaf şekilde duyurarak kamuoyunun yeterince bilgilenmesini sağlayarak bilgi sorununu da ortadan kaldırmaktadır. Bu kurumlarda diğer devlet dairelerine göre çok fazla uzman personel görev almaktadır (Çetin, 2007:8-9).

Bu kurumların tüm dünyada yaygınlaşmasıyla birlikte artık devlet aktif bir oyuncu olmaktan çok oyunu uzaktan izleyen ve sadece gerektiğinde müdahil olan bir yapıya bürünmüştür (İlman ve Tekeli, 2016:26).

KİK'in kabul edilmesiyle beraber kanunda verilmiş olan görevleri yerine getirmek amacıyla Kamu İhale Kurumu kurulmuştur.

Kurumun görev ve yetkileri aşağıda yer almaktadır:

1)İhalenin başlangıcından sözleşmenin imzalanmasına kadar olan süre içerisinde idarece yapılan işlemlerin KİK ve ilgili mevzuata uygun olmadığına ilişkin şikâyetleri inceleyerek sonuçlandırmak,

2)KİK ve KİSK'e ilişkin bütün mevzuatı, standart ihale dokümanlarını ve tip sözleşmeleri hazırlamak, geliştirmek ve uygulamayı yönlendirmek,

3)Kamu ihale mevzuatı ile ilgili eğitim vermek, ulusal ve uluslararası koordinasyonu sağlamak,

4)Yapılan ihaleler ve sözleşmelerle ilgili bilgi toplamak, adet, tutar ve diğer konular itibarıyla istatistikler oluşturmak ve yayımlamak,

5)Haklarında ihalelere katılmaktan yasaklama kararı verilenlerin sicillerini tutmak,

6)Araştırma ve geliştirme faaliyetlerinde bulunmak,

7) İhale ilanları ile ilgili esas ve usulleri düzenlemek, basılı veya elektronik ortamda Kamu İhale Bülteni'ni yayımlamak,

8) Yerli isteklilerin, yabancı ülkelerde açılan ihalelere katılmalarına engel olduğunun tespit edilmesi halinde, bu uygulamanın yapıldığı ülkenin isteklilerinin de, KİK kapsamında yapılan ihalelere katılmalarının önlenmesine yönelik tedbirlerin alınmasını ve gerekli düzenlemelerin yapılmasını sağlamak üzere Bakanlar Kurulu'na teklifte bulunmak,

9) Kurumun yıllık bütçesi ile kesin hesabını ve yıllık çalışma raporlarını hazırlamak, Kurum bütçesinin uygulanmasını, gelirlerin toplanmasını ve giderlerin yapılmasını sağlamak (Kamu İhale Kurumu, 2017:14).

İhale yetkilisinin ihale onayından, sözleşmesinin imzalanmasına kadar olan süreçte, bu süreçte yer alanlar tarafından idarenin her türlü işlemine

karşı şikâyette bulunulabilmektedir. Eğer aday veya istekli ihaleye karşı dava açmak istiyorsa kanunca açıkça belirlenmiş olan idari başvuru yollarını tüketmek zorundadır. Dava açılmadan önce tüketilmesi gereken iki idari başvuru vardır. İlk olarak idareye usulüne uygun şikâyet dilekçesi verilmek suretiyle yapılır ve idarece on gün içinde değerlendirme yapılarak gerekçesiyle birlikte bildirilir. İdareye başvurusu olumsuz sonuçlanan aday Kamu İhale Kurumu'na kanunun 55. maddesinin 4. fıkrasında belirtilmiş durumlarda ve süresinde, sözleşmenin taraflarca imzalanması öncesinde itirazen şikâyette bulunabilir. Kurum, tüm bilgi ve belgelerin kendisine ulaşması ve ihale işlem dosyasının kayıt altına alındığı tarihi izleyen 20 gün içerisinde nihai kararını verir ve 5 gün içinde taraflara tebligat yapılarak, tebligat tarihini izleyen 5 gün içinde kurum tarafından internet sayfasında yayımlanır (Öztürk, 2009:132).

İdarelerin şikâyete konu olan olay hakkında işlemi düzeltmesi pek görülen bir durum değildir. İstekliler itirazen şikâyet hakkını kullanmak istediklerinde teminat şartı ve Kamu İhale Kurulu'nun şikâyeti reddetmesi durumunda teminatın yanma riski ile karşı karşıya olmaktadır. Bu mekanizmaların kullanılmadan mahkemeye başvurulamaması hukuk devleti ilkesiyle çeliştiği ifade edilmektedir (Avcı ve Taşır, 2015:107).

Tablo 5 Başvuru Niteliğine Göre Şikâyet İncelemelerinin Dağılımı (2018)

Başvuru Niteliği	Şikâyet İnceleme Sayısı
İtirazen Şikâyet	1.855
Kurul Kararı üzerine esasa geçme	6
Kurul kararına itiraza ilişkin inceleme	33
M.K. üzerine esasa geçme/yeniden inceleme	123
Toplam	2017

Kaynak: (Kamu İhale Kurumu, 2018:28)

Tablo 5 incelendiğinde Kamu İhale Kurumunca yapılan şikâyet inceleme sayısının 2018 yılında toplamda 2017 olduğu görülmektedir.

Kuruma yapılan şikâyetlerin başvuru niteliğine göre dağılımı büyükten küçüğe olarak, 1855 adedi itirazın şikâyet, 123 tanesi mahkemelerin kararları (MK) üzerine şikâyet dosyasının yeniden ya da esasa geçilerek incelenmesi, 33 tanesi Kurul kararına itiraz sebebiyle inceleme, 6 tanesi Kurul kararı ile esasa geçmeye ilişkin tekrar inceleme olarak görülmektedir.

Tablo 6 İhale Türüne Göre Kurul Tarafından Alınan Uyuşmazlık Kararlarının Sayısal ve Oransal Dağılımı (2018)

Karar Türleri	İhale Türleri							
	Mal Alımı	%	Yapım İşi	%	Hizmet Alımı	%	Toplam	%
Düzeltilici işlem	58	16,81	157	21,84	238	22,31	450	21,26
İptal	34	8,99	14	2,41	33	3,09	81	3,83
İptalin İptali	4	1,16	4	0,57	16	1,50	24	1,13
Başvuru Red	252	73,04	530	75,18	780	73,10	1562	73,78
Toplam	345	100	705	100	1067	100	2117	100
Yüzde		16,30		33,30		50,40		100

Kaynak: (Kamu İhale Kurumu, 2018:31)

Tablo 6 incelendiğinde uyuşmazlık kararlarının ihalelerin türüne göre, sayısal ve oransal dağılımı büyükten küçüğe doğru gösterilmiştir. Tabloya bakıldığında; 2117 adet uyuşmazlık kararının %50,40'ı hizmet alımına, %33,30'u yapım işine %16,30'u da mal alımına olduğu anlaşılmaktadır. 2117 incelemenin %73,78'inin Kurul tarafından, başvurunun uygun bulunmaması nedeniyle reddedildiği, %21,26'sı ihaleye ilişkin düzeltici işlem yapılmasına ve %3,83'ünün ihalenin iptal edilmesi şeklinde karar alındığı görülmektedir. Uyuşmazlık kararlarının %1,13 ise kamu idaresi tarafından alınmış olan ihalenin iptali kararlarının iptali şeklinde alınmıştır.

Kurum, denetimleri sayesinde yolsuzlukların önlenmesinde ve anlaşmazlıkların zamanında sonuca ulaştırmada taraflar için çok önemli bir misyona sahiptir. AB ve diğer uluslararası uygulamalara paralel bir kurum olan Kamu İhale Kurumu, gelen şikâyetlerin incelenerek karara bağlanmasında uzman bir birim olarak sanki ihtisas mahkemesi gibi çalışıp aynı zamanda bu önemli görevi ile İdare Mahkemelerinin iş yükünü

azaltmakta ve şikâyet sürecini etkin bir hale gelmesini sağlamaktadır (Ercan, 2014:108). Bir başka görüşe göre ise, Kamu İhale Kurulu'nun yapısı uluslararası uygulamalarla paralel olmadığı gibi ihtiyaçlara da cevap vermekte zorlanmaktadır. İhaleye dair şikâyetler teknik bir konu olmasından dolayı, teknik bir kurul tarafından incelenerek karara bağlanması gerekirken karar organı olan Kamu İhale Kurulu tarafından alınması hem zaman bakımından verimli sonuçlar vermemekte hem de benzer konularda farklı kararlar alınmasıyla uygulamada birlik sağlanmasına yönelik matuf kararların alınmasına engel olmaktadır (Kaplan, 2012:42).

30 Avrupa ülkesinde Kamu İhale Kurumu benzeri kurumların incelendiği bir araştırma sonucuna göre; somut bir çerçevenin çizilmesi gerektiği ve tüm ülkelerdeki kurumların; idari yapılanmaları, yetki alanları ve sorumlulukları açısından farkların olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Bazı ülkelerde bu kurumların sözleşme sonrası itilafları da değerlendirdiği gözlemlenmiş bazılarında sözleşme sonrası doğan uyuşmazlıklar için mahkemeler gösterilmiştir (Çalış ve Atabeyli, 2015: 43-44).

1.3 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'na Genel Bir Bakış

KİK'in 1. maddesinde amaç "kamu hukukuna tâbi olan veya kamunun denetimi altında bulunan veyahut kamu kaynağı kullanan kamu kurum ve kuruluşlarının yapacakları ihalelerde uygulanacak esas ve usulleri belirlemektir" denmektedir.

Tablo 7 4734 sayılı Kanun Kapsamında Yapılan Kamu Alımlarının Türlerine Göre Dağılımı (2018)

İhale Türü	Kamu Alımı Miktarı (Adet)		Kamu Alımı Tutarı (1000 TL)	
	2018 yılı	%	2018 yılı	%
Mal Alımı	33.334	42,97	33.311.866	19,04
Yapım İşi	19.670	25,36	101.093.980	57,77
Hizmet Alımı	24.368	31,42	39.329.113	22,48
Danışmanlık H. A	196	0,25	1.255.077	0,72
Toplam	77.568	100	174.990.037	100

Kaynak:(Kamu İhale Kurumu, 2018:3)

Kamunun ihtiyacı olan alımlar; mal alımı, yapım işi, hizmet alımı ve danışmanlık hizmet alımı olarak türlere göre sınıflandırılmaktadır.

Tablo 7’de ihaleler, tutar bazında incelendiğinde 2018 yılında kanundaki usullere göre yapılmış olan toplam harcamaların ihale türlerine göre büyükten küçüğe sıralanışı %57,77’si yapım işleri, %22,48’i hizmet alım işleri %19,04’ü mal alım işleri olduğu, %0,72’sinin ise danışmanlık hizmeti kapsamında yapıldığı görülmektedir.

Türkiye’de e-ihale uygulamalarının yasal altyapısı, 2008 yılında kabul edilen 5812 sayılı kanun ile yapılmıştır. İhalelerin elektronik ortamdan gerçekleştirilmesi konusunda Türkiye’nin birçok AB üyesi devletten daha iyi durumda olduğu görülmektedir (Akyazı, 2013:120). E-ihale çalışmalarında Kamu İhale Kurumu, 25.02.2011 tarih ve 27857 sayılı resmi gazetede Elektronik İhale Uygulama Yönetmeliği’ni yayınlamış, bu düzenlemeyle yapılacak ihalelerin bir kısmının veya tamamının EKAP üzerinden yapılması sağlanmıştır.

EKAP sistemi ile ilgili her türlü yetki Kamu İhale Kurumuna aittir. KİK’in Ek 1. maddesinde şöyle ifade edilmektedir;

İlan, ihale dokümanının hazırlanması ve verilmesi, katılım ve yeterliğe ilişkin belgelerin sunulması, tekliflerin hazırlanması, sunulması ve değerlendirilmesi, ihalenin karara bağlanması ve onaylanması, kesinleşen ihale kararlarının bildirilmesi ve sözleşmenin imzalanması gibi ihale süreciyle ilgili aşamalar ile her türlü bildirimler kısmen veya tamamen, Kurum tarafından oluşturulan Elektronik Kamu Alımları Platformu üzerinden gerçekleştirilebilir.

Kamu İhale Genel Tebliği’nin 30.2.1. maddesine göre ihale dokümanlarının EKAP üzerinden hazırlanması zorunlu tutulmuştur;

İhale kayıt numarası alınmış ve ihtiyaç raporu hazırlanmış her bir ihale için idari şartname/ön yeterlik şartnamesi ve sözleşme tasarısı hazırlama işlemleri EKAP’ın sunduğu bir uygulama yardımı ile yapılacaktır. Teknik şartname ve ihale dokümanında yer alması

gerekli diğer belgelerin ise, EKAP'ta dosya uzantıları belirtilen formatlarda EKAP'a yüklenmesi gerekmektedir.

Yapılan bir araştırmanın sonuçları; kullanışlılık, devlete güven ve çevrimiçi ortamlara olan güven düzeylerinin firmaların EKAP'ı benimsemesi üzerinde etkili olduğunu, firmaların kazançlarını yükseltebilmek için EKAP'ı verimli biçimde kullanmaları gerektiğini bildiklerini, firmaların ihale süreçlerinde devlete, kamu kurumlarına, bürokratlara ve bu süreçlerin yürütüldüğü çevrimiçi ortama güvenmek istediklerini, teknolojik altyapısının geliştirilerek EKAP'ın daha fazla kullanıcı dostu ve e-ihale süreçlerinin basitleştirilmesini beklemekte olduklarını göstermektedir (Yıldız ve öte 2018:24).

KİK'in doğru bir şekilde uygulanabilmesini bilgi teknolojileri olanaklarıyla sağlamak, ihalelerin istatistiklerini oluşturmak, ihtiyaçların görünür hale getirilerek mevzuat düzenlemelerinin sağlıklı yapılması, kamuoyunun daha hızlı bilgilendirilmesi amacıyla İhale Kontrol Sistemi kurulmuş ve idarelerin istisna kapsamında yapılan ihaleler dâhil ihale kayıt numarası alması zorunlu hale getirilmiştir (Doğanyigit, 2015:503).

Yolsuzluğun kamu kurumlarında ve gelişmekte olan ülkelerde daha yaygın olduğu görülmektedir. İhale sistemlerinin birçok bürokratik sistemi içermesinden denetim oldukça zor olmaktadır. E-devlet uygulamalarıyla kamudaki süreçlerin şeffaflaştırılması sayesinde yolsuzluğun önlendiği yapılan birçok bilimsel deneyle kanıtlanmıştır. Filipinler Devleti kamu ihaleleri tekliflerinin elektronik sistem üzerinden yapılmasına izin veren bir sistem kurmuştur (Giray, 2010:165).

1.3.1 İlkeler

KİK'in 5 inci maddesinde belirtilen ve ihale işlemlerinde gözetilmesi gereken temel ilkeler aşağıdaki gibidir:

İdareler, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur.

Aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olmadığı sürece mal alımı, hizmet alımı ve yapım işleri bir arada ihale edilemez. Eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal veya hizmet alımları ile yapım işleri kısımlara bölünemez. Bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulü temel usullerdir. Ödeneği bulunmayan hiçbir iş için ihaleye çıkılamaz. İlgili mevzuatı gereğince Çevresel Etki Değerlendirme (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.

Yukarıdaki temel ilkelerle idarenin, ihale süresi boyunca sorumlulukları ile kanunun amaca ulaşması doğrultusunda diğer tüm maddeler yorumlanırken referans alacağı ortak değerler ifade edilmektedir. Kanundaki tüm teknik düzenlemeler ve idarelerin ihale süresi boyunca tüm işlemlerinde bu ilkelerle hareket etmesi gerektiğinden ilkelerin kanunun ruhunu temsil ettiği söylenebilir. Kanunun diğer maddelerinin bu ilkeler referans alınarak düzenlendiği görülürken bazı çelişkili uygulamaların belirli şartlara bağlanarak sınırlandırıldığı görülmektedir (Gök, 2010:13).

İlkelerin zorunlu olmadığı ile ilgili istisnaî bir hal Bakanlar Kurulu Kararı ile düzenlenen İdarelerin Yabancı Ülkelerdeki Kuruluşlarının Mal ve Hizmet Alımları ile Yapım İşlerine İlişkin Esasların 5. maddesinde belirtilmektedir. Maddeye göre, gizlilik veya güvenlik gereken durumlarda ilgili bakan onayı alınarak ihale sürecine hâkim olan ilkeler uygulanmayabilir (Üstün ve Çalış, 2018:115).

İhale kavramı, idarelerin kamu kaynağı kullanırken ihtiyaçları ekonomik açıdan en iyi fiyatla gidermesi olarak tanımlanabilir. İhalelerde şeffaflık ilkesi, rekabetin oluşması için büyük önem arz etmektedir. Gerçekçi bir rekabet ortamıyla isteklilerin azami şekilde ihaleye katılımı sağlanması için tüm bilgi ve belgelerin ihale öncesi ve sonrasında erişime açık tutulması ve hukuki düzenlemelerle sürecin belirlenmesi gerekmektedir. İdare tarafından ihale süresi boyunca istekliler arasında

ayrımcılık ve kayırmacılık yapılmaması, tüm takdir ve değerlendirmelerin objektif olarak yürütülmesi, tüm isteklilerin ihaleye girmesine olanak verilmesiyle eşit muamele ilkesi sağlanabilir. İdareler, güvenilirlik ilkesi gereği olarak hukuka uygun ve objektif tavırlarını tüm süreç boyunca istikrarlı bir biçimde korumalı ve istekliler arasında şüphe uyandıracak ve şikâyete konu olabilecek davranışlardan uzak durmalıdır. Saydamlık ilkesine aykırı şekilde gizlilik uygulaması söz konusu değildir. Kanunda gizlilik ilkesi; yaklaşık maliyetin önceden isteklilere sızdırılmamasını, ilgili görevlilerin üçüncü kişilere ait bilgi ve belgeleri kendisinin veya başka şahısların yararına kullanamayacağını ifade etmektedir. Teklif zarfların açıldığı ilk oturumun izlenebilmesi, ihale sonuçlarının prosedür dışında başka kaynaklarla duyurulması, basın yayın organlarının bilgi taleplerine karşılık verilmesi vb. uygulamalar kamuoyu denetimi ilkesi kapsamında değerlendirilebilir. İhtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ilkesi esas olarak en kaliteli mal, hizmet ve yapım işlerinin en uygun bedelle teminini ifade eder. Bu amaçla ihtiyaçların giderilmesindeki en önemli etken zamanlamadır. Bu sebeple iyi planlama yapılmalı, bütçe olanakları dikkate alınmalı, arz piyasası izlenerek ihale takvimi oluşturulup kaynaklar verimli kullanılmalıdır. Farklı nitelikteki ihtiyaçların aynı ihalede toplanamaması ilkesiyle ihtiyacın doğrudan ana kaynaktan temin edilmesinin daha ekonomik olacağı öngörülmüş ayrıca isteklilerin tekliflerini verirken kendi ihtisas alanına girmeyen işlere teklif verememesinden dolayı rekabeti engelleyecek bu faktör engellenmiştir. Eşik değerlerin altında kalmak amacıyla işlerin kısımlara bölünemeyeceği ilkesiyle idarelerin ihtiyacı bir bütün olarak görerek gerçekçi bir yaklaşık maliyet tespiti yapması öngörülmüştür. Eşik değerlerin altında kalan ihalelere yabancı isteklerin katılamaması nedeniyle ve yaklaşık maliyetin tutarının ihale ilan süre ve kurallarını değiştirdiğinden bu ilkeye uygun hareket edilmelidir. Bu ilkenin ilgilendirdiği diğer husus ihtiyaçların bölünmesi sonucunda pazarlık ya da doğrudan temin limiti aşığına çekilmesidir. 4734 sayılı kanunda istisna olarak düzenlenen 21. maddenin (f) bendince gerçekleştirilecek pazarlık yönteminde, ilana çıkılması zorunluluğunun olmaması, 22. maddenin (d) bendince yapılan doğrudan

temin yönteminde ise ilan ve rekabete açık bir ihale ortamı gerçekleşmemesi sebebiyle yapılan bu bölünmeler kanunun tüm ruhuna aykırı olacaktır. Açık ihale usulü istekliler arasında belirli ölçütler öngörülmediğinden en temel ihale usulü olarak görülmektedir. Belli istekliler arasında ihale usulü ise belirli şartlara bağlı olarak ön yeterlik aşamasında yeterliliği belirlenen isteklilere davet mektubu gönderilen diğer bir temel usuldür. Ödeneksiz ihaleye çıkılmaması ilkesi, karar alıcıların idareyi borca sokmamaları ve bütçede ödeneğin tahsil edildiği şekilde ihale yapılması mantığından doğmuştur. ÇED (Çevresel Etki Değerlendirmesi) olumlu raporu gereken hizmetlerde, ilgili faaliyetlerin çevre sorunlarına sebebiyet verme ihtimallerinden hareketle olumlu rapor alınarak hizmetin ihale edilmesi zorunluluktur (Gök, 2010:13-23).

Kamu alımları konusunda AB direktiflerinin hayata geçirilmesiyle beraber üye ülkelerde gerçekleştirilen ihalelerin ilanından sonuçlandırılmasına kadarki tüm sürecin AB Resmi Gazetesi'nde yayınlanması zorunlu tutulmuştur. Kamu alımları sürecinde AB'nin ruhuna uygun olarak hukuki düzenlemelerde ilkeler arasındaki denge mekanizması sağlanmaya çalışılmıştır (Blomberg, 2001:4-5).

Eksiksiz ve açık ilan alımlarda en önemli adımlardan biridir. Bu adımın piyasaya açık ve eksiksiz olarak yapılması rekabeti arttırdığı gibi aynı zamanda iş imkânlarının varlığından haberdar olacak yeni kişilerle piyasa gelişmektedir. Ayrıca ilanlar sayesinde şeffaflık ve kamuoyu denetimi bir ölçüde gerçekleştiğinden yolsuzluk riski de azalmış olmaktadır (SIGMA, 2016d:2).

Tüm ilkelerin birbiriyle ilgisi ve iç içe geçmişliği fark edilmektedir. İhale süreci boyunca esasa etki eden her türden aykırılık birçok ilkeyi doğrudan yahut dolaylı olarak etkilemekte ve kanunun amaçlarını tehlikeye sokabilmektedir (Üstün ve Çalış, 2018:143).

Kalkınma uğruna çevrenin ve insan sağlığının tahrip edilmesi, dolaylı olarak da yine kalkınma ve ekonomiye geri döndürülemez ciddi zararlar vermesi muhtemel yatırımların varlığından dolayı önleme ilkesinin uygulama aracı Çevresel Etki Değerlendirmesi raporudur (Budak, Yurtcanlı

ve Gül, 2014:149). İdareler aynı zamanda olumlu bulunan ÇED raporuna bakarak bir ihalenin çevreye olan etkilerini tam olarak bilerek karar aşamalarında ve sözleşme sürecinde bazı hususları göz önüne alabilmektedir (SIGMA, 2016e:6). Türkiye’de yenilenebilir enerji kaynaklarının yaygınlaştırılması, ileri teknoloji içeren aksamın kullanımıyla teknoloji transferi yapılması konusunda ihale yöntemiyle teşviklerde bulunmaktadır. Yenilenebilir Enerji Kaynakları Alanları Yönetmeliği 2016 yılında yayınlanmış, ilk ihale güneş enerjisi kaynak türünde Konya Karapınar’da elektrik enerjisi üretimi için gerçekleşmiştir (Berksoy ve Akbaş Aydoğan, 2018:31).

İdarelerin bu ilkeleri gözeterek yaptıkları ihalelerde; şartnamelerde istekliler açısından tereddüde mahal verebilecek, açık olmayan ve rekabeti engelleyecek maddelere yer vermemeleri, ihale ilanı ile dokümanlar arasında bir tutarsızlığın olmaması gerekmektedir. Ayrıca ödeneği bulunmayan işler için ihaleye çıkılmayacağından yaklaşık maliyet belirlenirken Katma Değer Vergisi de dâhil edilmelidir (Doğanyigit, 2015:157). Kamu İhale Kurulu 18.02.2008 tarih ve 2008/UY.Z-764 nolu uyuşmazlık kararında, Katma Değer Vergisi (KDV) dahil edilmeden hesap edilen yaklaşık maliyetin bütçe ödeneğini aşması nedeniyle durumu mevzuata aykırı bulmuş ve ihaleyi iptal kararı almıştır.

Temel ilkelerin ihlali nedeniyle istekliler tarafından birçok itirazın şikâyet başvurusu yapılmaktadır. Örneğin, Kamu İhale Kurulu 26.09.2011 tarih ve 2011/UH.I-3238 nolu uyuşmazlık kararında, “Yemek hizmeti taşınabilir olarak temin edileceğinden dolayı yemeğin sağlıklı sıcak ve zamanında okul merkezine ulaştırılabilmesi için isteklilerin üretim yapacağı kendine ait veya kiraladığı imalathanenin ilçe merkezine en fazla 50 km mesafede olması gerekmektedir.” düzenlemesini temel ilkelere aykırı bularak ihaleyi iptal etmiştir. Yine Danıştay 12. Dairesinin 7.5.2015 tarih ve 2015/2943 karar numarasıyla, KİK hükümlerince yapılması gereken bir alımın doğrudan temin yöntemiyle alınması nedeniyle memura verilen aylıktan kesilme cezasında hukuka aykırılık bulunmamıştır. Bu kararlar temel ilkelerin ne denli vazgeçilemez olduğunu göstermektedir.

1.3.2 İhale Öncesi Hazırlık Süreci

Kamu alımlarında süreç, bir ihtiyacın ortaya çıkmasıyla başlamakta fakat bu ihtiyaç için ihale yapılabilmesi için önceden planlamanın tam olarak yapılması gerekmektedir. Temel ilkelerin hayata geçirilmesi yanında idareler, ihtiyacın uygun şartlarda ve zamanında karşılanmasından sorumludur. İhtiyacın doğru tespit edilmesi ve ödeneği bulunması büyük önem arz etmektedir (Özkan, 2013:75).

İhale öncesinde hangi türden bir ihaleye çıkılacağı belirlenmeli; mal, hizmet alımı ve yapım işinin kapsamının ayrıntılı hale getirilmesi gerekmektedir. Yapılacak ihale için işin tanımı, nitelikleri, miktarı, kullanım programı rapor haline getirilip hangi kalite standartlarına sahip olmasının istenildiğini belirten bir teknik şartname hazırlanır. İdare bu işlemleri yapabilecek yeterliliğe sahip olmadığı durumlarda bu işlem içinde hizmet alımı yoluyla şartnameyi hazırlatabilir. Ayrıca ödeneğin temini ve ÇED Raporu da göz önünde bulundurulmalıdır (Şahin, 2016:122).

1.3.3 Eşik Değerler

Eşik Değer, KİK'in 8. maddesinde belirtilen ve 13. ve 63. maddelerinin uygulanmasında esas alınacak yaklaşık maliyete ilişkin parasal limitleri ifade etmektedir. KİK'in 67. maddesine göre;

Bu Kanunda belirtilen eşik değerler ve parasal limitler bir önceki yılın Toptan Eşya Fiyat Endeksi esas alınarak Kamu İhale Kurumu tarafından güncellenir ve her yıl 1 Şubat tarihinden geçerli olmak üzere aynı tarihe kadar Resmî Gazetede ilân edilir. Ancak güncellemede bir milyon Türk Lirasının altındaki tutarlar dikkate alınmaz. Bu Kanunda belirtilen eşik değerler ve parasal limitler, olağanüstü hallerde, belirtilen tarihin dışında da Kurumun teklifi üzerine Cumhurbaşkanı kararı ile güncellenebilir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 67. Maddesinde belirtilen eşik değerler ve parasal limitler 01.02.2019 tarihinde güncellenmiş ve 25.01.2019 / 30666 tarih sayılı Resmi Gazete de yayımlanmıştır.

01.02.2019 – 31.01.2020 eşik değerler aşağıdaki gibidir;

Tablo 8 4734 / 8 “Eşik Değerler”

Mal / Hizmet Alımları - Genel Bütçeli 8/a	1.656.600 TL
Mal / Hizmet Alımları - Diğer İdareler 8/b	2.761.007 TL
Yapım İşleri	60.742.537 TL

Kaynak: (Kamu İhale Genel Tebliği, 2019)

Tablo 9 01.02.2019 – 31.01.2020 parasal limitler

Madde: 4734 / 3 (g) ”İstisnalar”	13.857.591 TL
Madde: 4734 / 21 (f) “Pazarlık Usulü”	301.228 TL
Madde: 4734 / 22(d) “Doğrudan Temin” (Büyükşehir Sınırları İçerisinde)	90.358 TL
Madde: 4734 / 22(d) “Doğrudan Temin” (Diğer İdare)	30.101 TL

Kaynak: (Kamu İhale Genel Tebliği, 2019)

Tablo 10 Eşik Değerin Altındaki ve Üstündeki İhalelerin Sayısı ve Tutarı (2018)

Dönem	Eşik Değer	Adet	%	Tutar (1000 TL)	%
2018 yılı	Eşik Değerin Altında	68.963	88,91	56.498.647	32,29
	Eşik Değerin Üstünde	8.605	11,09	118.491.389	67,71
	Toplam	77.568	100	174.990.037	100

Kaynak: (Kamu İhale Kurumu, 2018:8)

Tablo 10 incelendiğinde, 2018 yılı boyunca KİK kapsamında yapılan ihalelerin adet olarak %88,91’i eşik değer altında, %11,09’u eşik değer üstünde gerçekleştirilmiştir. 2018 yılında yapılan ihalelere tutar olarak

bakıldığında %32,29'u eşik değerin altında, %67,71'i ise eşik değerin üstünde gerçekleştirilmiştir.

Eşik değeri aşmayan alımlara da gereken önem verilerek kamu kaynaklarının etkili şekilde kullanılması sağlamalı, etkin olarak sürdürülmeli, gereksiz bürokrasiden kaçınılmalı, uygun rekabet ortamı sağlanmalı ve yolsuzluk risklerine karşı olabildiğince şeffaf olunmalıdır (SIGMA, 2016f:2).

İhalelerin ne kadar süre ile yayınlanacağına, yalnızca yerli isteklilerin teklif verebileceğine ya da yerli istekliler için fiyat avantajı uygulamasının yapılıp yapılamayacağı ile ilgili eşik değer uygulaması AB uygulamalarıyla uyum için düzenlenmiştir (Doğanyigit, 2015:186).

1.3.4 Yaklaşık Maliyet

En kaliteli mal, hizmet ve yapım işinin en uygun fiyatla alınması esasıyla, idarenin ve kamunun herhangi bir zarara uğratılmaması için ayrıntılı bir fiyat araştırması yapılması ve işin yaklaşık maliyetinin en doğru haliyle tespit edilmesi gerekmektedir (Demirel, 2017:49).

KİK'in 9. maddesinde;

Mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihalesi yapılmadan önce idarece, her türlü fiyat araştırması yapılarak katma değer vergisi hariç olmak üzere yaklaşık maliyet belirlenir ve dayanaklarıyla birlikte bir hesap cetvelinde gösterilir. Yaklaşık maliyete ihale ve ön yeterlik ilânlarında yer verilmez, isteklilere veya ihale süreci ile resmî ilişkisi olmayan diğer kişilere açıklanmaz.

İhale sürecinin en önemli aşamalarından biri olan bu süreçte teknik araştırmalar ve fiyat araştırmalarının çok özenli yapılması gerektiği halde uygulamada birçok firmadan alınan fiyatların ortalaması alınarak hiçbir işlem yapılmadan yaklaşık maliyetin hazırlandığı görülmektedir. İhale sürecinde görev alan personele kolay gelmesinden dolayı yapılan bu işlem rekabeti engellediği gibi kanuna aykırılık oluşturmaktadır. Yaklaşık maliyetin hatalı hesaplandığı durumlarda zincirleme olarak ihale usulü, ilan

süresi vb. birçok işlemde hatalı olacak ve KİK'in özüne ters düşecektir (Bozkurt, 2016:64).

İdarelerin kanunların etrafından dolaşarak kamu zararına neden olabilecek bir uygulama olan eşik değerin altında kalmak maksadıyla ihaleyi parçalara bölmemesi, bunu yapması durumundan meydana gelecek kamu zararının ilgili görevlilere rücu ettirilmesi gerekmektedir (Üstün ve Çalış, 2018:143).

04.03.2009 tarihinde Resmi Gazete 'de yayınlanan Hizmet Alımları İhale Yönetmeliğinin 8. maddesi aşağıdaki gibidir:

İdareler, yaklaşık maliyetin hesaplanabilmesi için öncelikle ihale konusu hizmeti oluşturan iş kalemlerini veya gruplarını ve bunlara ilişkin miktarları tespit ederler. Bu amaçla, idare tarafından gerek duyulduğunda, aşağıda belirtilen esas ve usuller çerçevesinde miktar araştırması da yapılabilir.

Yaklaşık maliyete ilişkin fiyatların tespitinde;

a) Kamu kurum ve kuruluşlarınca işin niteliğine göre belirlenmiş fiyatlar,

b) İhaleyi yapan idare veya diğer idarelerce gerçekleştirilmiş aynı veya benzer işlerdeki fiyatlar,

c) İlgili odalarca belirlenmiş fiyatlar,

ç) İhale konusu işi oluşturan iş kalemlerine veya gruplarına ilişkin olarak piyasadaki yapılacak fiyat araştırması kapsamında elde edilecek fiyat tekliflerinin aritmetik ortalaması alınmak suretiyle ya da konusunda uzman bilirkişi ve ekspertizlerden soruşturularak oluşturulan fiyatlar,

d) İhale konusu işe ilişkin olarak Bütçe Uygulama Talimatlarında ve/veya Sağlık Uygulama Tebliğinde yer alan fiyatlardan KDV veya farklı nitelikteki diğer giderler indirilmek suretiyle bulunan fiyatlar esas alınır.

Bunların dışında özelliği bulunan hizmet alımlarında daha önce yapılmış işlerin fiyatlarının piyasa fiyatı karşılaştırılması ile ya da nitelik gerektiren hizmetlerde uzmanlık ve tecrübeleriyle bilinen kuruluşlar ile kişilerden bilgi alınarak yaklaşık maliyet belirlenebilir. Yaklaşık maliyet hesaplaması yapıldığı günden, ihalenin sonuçlandıracağı ana kadar güncel fiyatları yansıtmaması veya asgari ücret değişiklikleri nedeniyle tekrar güncellenebilir (Doğanyigit, 2015:191).

Yaklaşık maliyetin uygulamaya geçmesiyle, fiyat tekliflerinin isteklilerce yapılacak mali, teknik araştırmalar ve fizibilite sonrasının ayrıntılı olarak belirlenmesi sağlanmıştır. Amaçlanan, gerçekçi maliyetin sadece idarelerce değil, işi tamamlayacak veya mal ve hizmeti sağlayacak olan yükleniciler tarafından hesaplanabilmesidir. İdarelerin de yaklaşık maliyeti hesaplamasının nedenleri olarak ödeneklerin kullanımında uygun hareket edilmesi, çok yüksek fiyatlarla ihale yapılmasının önüne geçilmesi gösterilebilir. Uygulamada, yöntemin eski alışkanlıklardan dolayı ihalelerin birçoğunda başarılı olmadığı görülmektedir (Kaplan, 2012:30).

Hizmet alım ihalelerinde yaklaşık maliyetin hesaplanması daha zor ve karmaşık bir hal almaktadır. İstekliler ihaleyi almak için en uygun maliyette fiyat teklifleri sunmaya çalışırken idareler ise çok önemli hizmetlerin sağlanmasında kaliteyi düşünmek zorundadır. KİK'in 38. maddesinde idareler isteklilerin fiyatlarını aşırı düşük tespit ettiği durumda hizmetin nasıl yapılacağı konusunda istekliden açıklamasını ayrıntılı olarak ister ve Kamu İhale Genel Tebliği (KİGT) 79. ve izleyen maddelerine göre karar verir. KİGT'nin 16.1 ve 16.2 maddelerindeki değerlendirmeler sonucu yaklaşık maliyetin üzerinde fiyat teklifleri ise kamu yararı adına ödeneği bulunması halinde sorumluluğu idareye ait olmak üzere takdir yetkisini kullanarak kabul edilebilmektedir. Konu ile ilgili Kamu İhale Kurulu 31.01.2011 tarih ve 2011/UH.III-478 nolu uyuşmazlık kararında, ihale üzerine bırakılan isteklinin sunmuş olduğu teklifin ihaleyi yapan idare tarafından belirlenen yaklaşık maliyet tutarı üstünde olması sebebiyle kamu idaresinin zarara uğratılacağından hareketle ihalenin iptali yönündeki şikayet üzerine, tüm tekliflerin yaklaşık maliyetin ve bütçesindeki

kullanılabilir ödenek miktarının üstünde olması nedeniyle ihalenin iptal edilmesine karar vermiştir.

Personel çalıştırmasına dayalı olmayan ihalelerde aşırı düşük fiyat sorgusu yaklaşık maliyetin 1,30 sayısına bölünmesiyle sınır değer tespit edilerek yapılmakta, sınır değer altında kalan teklifler sorgulanmaktaydı. 29.06.2017 tarihinde Kamu İhale Genel Tebliğinin 79.1.2 maddesinde değişikliğe gidilmiştir. Son düzenlemeye göre;

SD: Sınır değeri,

YM: Yaklaşık maliyeti,

n: İhalenin ilk oturumunda teklif mektubu ve geçici teminatı usulüne uygun olduğu anlaşılan ve teklif tutarı yaklaşık maliyetin yüzde 60'ından düşük ve yaklaşık maliyetten yüksek olanlar dışındaki isteklilerin teklif sayısını,

T1, T2, T3....Tn: İhalenin ilk oturumunda teklif mektubu ve geçici teminatı usulüne uygun olduğu anlaşılan ve teklif tutarı yaklaşık maliyetin yüzde 60'ından düşük ve yaklaşık maliyetten yüksek olanlar dışındaki isteklilerin teklif bedellerini,

R: Sınır Değer Tespit Katsayısını

ifade etmek üzere;

$$SD = \left(\frac{YM + \sum_{k=1}^n T_n}{n+1} \right) \times R \quad (1)$$

formülüyle hesaplanır.

Örnek verilecek olursak; 100.000 TL yaklaşık maliyetin belirlendiği bir ihalede, 60.000 TL ile 100.000 TL arasındaki teklifler geçerli teklif olarak kabul edilecektir. Bu düzenleme sınır değer hesaplaması yapılırken getirilen bir düzenlemedir. Yaklaşık maliyetin üzerinde tekliflerin veya yaklaşık maliyetin % 60'ından az tekliflerin tamamen geçersiz olacağı sonucu çıkarılmamalıdır. Hizmet alım ihalelerinde aşırı düşük teklifler ve sınır değer hesabı ile Hizmet Alım İhaleleri Uygulama Yönetmeliği (HAİUY) 59. maddesindeki hükümlere göre hareket edilir (Mali Hakem, 2017).

1.3.5 İhale Usulleri

KİK'in ihale usullerinin düzenlendiği 18. maddesinde; mal alımları, hizmet alımları ile yapım işlerinin ihalelerinde açık ihale usulü, belli istekliler arasında ihale usulü ve pazarlık usulü olmak üzere üç tür ihale usulünün tarif edildiği görülmektedir. Yine 22. maddesinde doğrudan temin, 23. maddesinde tasarım yarışmaları, Ek 2. maddesindeki çerçeve anlaşmalar, Ek 4. maddesindeki dinamik alım sistemi, Ek 5. maddesindeki elektronik eksiltme olarak düzenlenmiş yöntemler, 18. maddede bir ihale usulü olarak hüküm altına alınmamış ve özel alımlardır. Kanununun 48-52 maddeleri arasında tarif edilen danışmanlık hizmeti alımları özülle belli istekliler arasında ihale usulünün farklı görünümüdür.

Ek maddelerle kanuna eklenen çerçeve anlaşmalar, dinamik alım sistemi ve elektronik eksiltme yöntemi ile ilgili alım yöntemlerinin, gerekçeleri incelendiğinde Avrupa Birliği direktiflerinde bulunması ve AB üye ülkelerinde uygulanması olarak gösterilmiştir. Türkiye'nin AB'ye uyum çerçevesinde, ihtiyaçların hızlı bir şekilde karşılanması amacıyla yeni alım yöntemleri ile düzenlemelere gittiği görülmektedir.

KİK'in 5. maddesinde açık ihale ve belli istekliler arasında ihale usulü temel ihale usulü olarak görülmüştür. Doğrudan temin ile tasarım yarışmaları her ne kadar idarenin mal, hizmet veya yapım işlerinin temininde kullanılan bir yöntem olsa da bu yöntemlere karşı isteklilerin, ihale süresince hukuka aykırılık iddiasıyla, 4734 sayılı kanunda düzenlenen idari başvuru yollarını kullanma hakkı bulunmamaktadır (Akel, 2018:109).

Günümüzde kamu alımlarında rekabetin sürekli olarak artması işletme yönetimlerini de farklı stratejilere yöneltmektedir. İşletmeler kapalı zarf usulü uygulanmasından dolayı rakiplerinin tekliflerini ve kamu idaresinin yaklaşık maliyet hesaplamasını tam olarak bilmemektedir. İhaleyi kazanmak için çaba sarf eden işletmeler fiyatı yukarı çektikçe ihaleyi kazanma şansı azalacak, fiyatı düşürdükçe kazanma şansı artsa da kâr düşecektir. Bu yüzden işletmeler rekabet avantajı sağlamak için fiyatlama yaparken sabit maliyet yöntemi yerine değişken maliyet yöntemlerini de kullanmaya

başlamışlar ve atıl kapasitelerden tam olarak faydalanarak uygun tekliflerle kârı da düşürmeden ihale kazanmak istemektedirler (Bozdemir, 2014:4).

Tablo 11 4734 Sayılı Kanun Kapsamındaki Kamu Alımlarının İhale Usullerine Göre Dağılımı

İhale Usulü	Kamu Alımı Miktarı (Adet)		Kamu Alımı Tutarı (1000 TL)	
	2018 yılı	%	2018 yılı	%
Açık İhale Usulü	55.067	70,99	130.509.032	74,58
Belli İstekliler Arasında İhale Usulü	223	0,29	7.131.223	4,08
Pazarlık Usulü	22.278	28,72	37.349.781	21,34
Toplam	77.568	100	174.990.037	100

Kaynak: (Kamu İhale Kurumu, 2018:4)

Tablo 11’de alım usulüne göre 2018 yılında yapılan ihalelerin tutar bazında incelemesi yapıldığında, ihalelerin büyükten küçüğe sıralanışı; %74,58’i açık ihale olarak görülürken, %21,34’ü pazarlık ve %4,08’i ise belli istekliler arasında ihale usulü olarak görülmektedir.

1.3.5.1 Açık ihale usulü

KİK’in 19. maddesinde; “bütün isteklilerin teklif verebildiği usul” olarak tanımlanmıştır. Maddenin gerekçesinde, “Açık ihale usulü, uluslararası mevzuata uygun olarak işin niteliklerinin gerektirdiği yeterliğe sahip bütün isteklilerin teklif verebildiği usul olarak belirlenmiştir” şeklinde geçmektedir.

Maddenin gerekçesi, Türkiye ihale tarihi ve açık ihale usulü tanımından da anlaşılacağı üzere, kanun koyucu rekabetin tam olarak sağlanabilmesi amacıyla ihalenin ilan edilerek herkese açık olarak gerçekleşmesini

öngörmüş ve en temel ihale usulü olarak açık ihale usulünü göstererek diğer usulleri belirli şartlara bağlamıştır.

KİK'te tanımlanan açık ihale usulü ile DİK'te tanımlanan açık teklif usulü birbirinden farklıdır. DİK'e göre yapılan açık teklif usulüyle yapılan ihalelerde ihaleyi almak isteyenler ihale komisyonları önünde tekliflerini sözlü olarak yapmaktadır. Ancak KİK'te bu teklifler kapalı teklif mektubu ile verilmektedir. İhaleye katılabilme şartlarını sağlayan istekliler, teklif mektubunu, geçici teminatı dâhil olmak üzere idare tarafından belirlenen belgeler ile birlikte bir zarfa koymaktadır. Zarf üzerinde isteklinin adı, soyadı veya ticaret unvanı, açık adresi, teklifin hangi iş için olduğu ve ihaleyi gerçekleştiren idarenin açık adresi yazılarak imzalanmakta ve mühürlenmektedir. Bu şekilde tüm istekliler kapalı teklif mektubuyla ihaleye teklif verebilmektedir (Doğanyigit, 2015:524).

Açık ihale usulü ülkemizde yolsuzluklar bakımından en az riskli ihale türüdür. Ülkemizde ihalelerin %70'inin açık ihale usulüyle yapılması yolsuzluk riskini düşürmektedir (Özer ve Mıynat, 2016:41).

1.3.5.2 Belli istekliler arasında ihale usulü

KİK'in 20. maddesinde bu ihale usulü şöyle tanımlanmaktadır:

Yapılacak ön yeterlik değerlendirmesi sonucunda idarece davet edilen isteklilerin teklif verebildiği usuldür. Yapım işleri, hizmet ve mal alım ihalelerinden işin özelliğinin uzmanlık ve/veya ileri teknoloji gerektirmesi nedeniyle açık ihale usulünün uygulanmadığı işlerin ihalesi ile yaklaşık maliyeti eşik değerinin yarısını aşan yapım işi ihaleleri bu usule göre yaptırılabilir.

İhale edilecek işin uzmanlık ve/veya ileri teknoloji gerekip gerekmediği hakkında ilgili objektif değerlendirmeler yapması gereken ve takdir yetkisini kullanacak olan ihaleyi yapacak idaredir. Kanunun düzenlenmesi esnasında örnek alınan AB mevzuatı olduğu için bu usul ihale mevzuatımıza girmiştir. Usul uygulanırken herkesin başvurabildiği ön yeterlik değerlendirmesi bitirildikten sonra idare tarafından ikinci aşama olan davet edileceklerin belirlenmesinde iki seçenekten biri belirlenir. İlk seçeneğin

özünde açık ihale usulüne benzediğini söylemek mümkündür. Yapılan ön yeterlik ilanı üzerine isteyenler aday olarak ön yeterliliğe başvuru yapabilmekte ve bu değerlendirme sonucu yeterliliği sağlayan her istekli sonraki aşamada teklifini sunmaya çağrılmaktadır. İkinci yöntemde ise 100 üzerinden puanlama ile ön yeterlik aşamasını geçen kaç adayın teklif sunmak için çağrılacağı ön yeterlik dokümanında belirlenmektedir (Demirboğa, 2017:188).

Ön yeterlilik değerlendirmesine katılacak isteklilerden KİK'in 10. maddede belirtilen dokümanlar dışında belge istenmemektedir. Adaylara 14 günlük başvuru süresi tanınarak KİK'in 13. maddesine göre ön yeterlik ilanı yapılır. Ön yeterlik değerlendirmesi sonucunda davetli sayısı 5'in altında, teklif verilme sayısı 3'ün altında olamamaktadır. Bu sayıların altına inildiğinde ihalenin iptal edilmesi zorunludur. Davet edilmeyen isteklilere de nedenin yazılı şekilde açıklanması gerekmektedir. İlan yapıldıktan sonra değişiklik yapılmaması genel kural olsa da idarece, ihalenin sağlıklı bir şekilde yürütülmesini etkileyecek hatalar fark edildiği durumlarda zeyilname ile bu hatalar düzeltilir ve eski ilan geçersiz sayılarak yeni ilana çıkılır. İdare bu düzenleme öncesinde ihale dokümanlarını alanlara yapılan güncellemeyi bildirmek zorundadır (Doğanyığıt, 2015:529-539).

Kanundan anlaşılacağı üzere eşik değerin yarısının üstünde olan yapım işleri ihalesi, uzmanlık veya teknoloji gerekmesi dahi belli istekliler arasında ihale yöntemiyle ihaleye çıkılması da idarenin takdirindedir.

1.3.5.3 Pazarlık usulü

KİK'in 4. maddesinde, "ihale sürecinin iki aşamalı olarak gerçekleştirildiği ve idarenin ihale konusu işin teknik detayları ile gerçekleştirme yöntemlerini ve belli hallerde fiyatı isteklilerle görüştüğü usul" olarak tanımlanmaktadır.

İlgili maddenin tüm bentlerinde sayılan hallerde ilk fiyat teklifini aşmayacak şekilde son yazılı fiyat teklifi alınarak sonuçlandırılmaktadır. Bu sayede en iyi pazarlığın yapılması öngörülmüştür (Doğanyığıt, 2015:542).

KİK'in 21. maddesinde belirtilen özel durumların ortaya çıkmasıyla pazarlık usulü ihale yapılabileceği hüküm altına alınmıştır. Bu özel durumlar;

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

b) Doğal afetler, salgın hastalıklar, can veya mal kaybı tehlikesi gibi ani ve beklenmeyen veya (Ek ibare: 16.05.2018-7144/11 md.) yapım tekniği açısından özellik arz eden veya yapı veya can ve mal güvenliğinin sağlanması açısından ivedilikle yapılması gerekliliği idarece belirlenen hallerde veyahut idare tarafından önceden öngörülemeyen olayların ortaya çıkması üzerine ihalenin ivedi olarak yapılmasının zorunlu olması.

c) Savunma ve güvenlikle ilgili özel durumların ortaya çıkması üzerine ihalenin ivedi olarak yapılmasının zorunlu olması.

d) İhalenin, araştırma ve geliştirme sürecine ihtiyaç gösteren ve seri üretime konu olmayan nitelikte olması.

e) İhale konusu mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin özgün nitelikte ve karmaşık olması nedeniyle teknik ve malî özelliklerinin gerekli olan nitelikte belirlenememesi.

f) (Ek: 30/7/2003-4964/14 md.) İdarelerin yaklaşık maliyeti elli milyar Türk Lirasına kadar olan mamul mal, malzeme veya hizmet alımları.

Uygulamaya bakıldığında Türkiye'de açık ihale usulünden sonra en çok kullanılan usul pazarlık usulüdür. Bunun da nedeni idarelerin açık ihale usulü yöntemiyle gerçekleştirmek zorunda olduğu birçok kural ve kaideye tabi olmadan alımları kolay yoldan yapmak istemesidir (Sezer, 2015:3921).

Devletin faaliyetleri süreklilik arz etmektedir. Herhangi bir hizmetin aksaklığı durumu kamu idarelerinin hizmet kusuru olarak görülür. İhtiyaçların zamanında ve çok daha hızlı karşılanması bazı hallerde rekabetten öncelikli olmaktadır (Demirboğa, 2017:191).

KİK'in 21. maddesinin(b),(c) ve (f) bentlerinde belirlenmiş hallerde ilan yapıp yapılmayacağı kararı idarenin takdirindedir. Üç istekli davet edilip yeterlilik belgelerini ve teklifinin verilmesi istenir. Yeterlilik şartlarını taşıdığı anlaşılan bu isteklilerden son kez birinci teklifi aşmamak kaydıyla son tekliflerinin verilmesi istenerek ihale bu isteklilerden birine bırakılır. Eğer (b), (c), (f) bentleri durumlarıyla ihale ilan edilmediyse, yalnızca davet edilenler ihale dokümanı satın alabilir ve teklif verebilir. İhaleye davet edilmeyenler katılamadığı gibi şikâyet ehliyetine sahip olmayacaklardır (Yıldırım, 2018:727). KİK'in 21. maddesinin (a), (d) ve (e) bentlerine göre yapılacak olan pazarlık usulü ihale, ilan edilerek gerçekleştirilebilir.

İdarenin takdir yetkisi bulunduğundan idareler pazarlık yöntemini uygularken ilan vermekten kaçınmakta ve bu durum KİK'in özüne ve amaçladığı şekilde rekabet ilkesinin ihlaline neden olabilmektedir. Sayılan özel durumların olmadığı ve gerekçesi gerçekçi olmayan durumlarda diğer ihale usulleri uygulanmalıdır. 16.05.2018 tarih 7144 sayılı kanunla KİK'in 21. maddesinin (b) bendine eklenen "yapım tekniği açısından özellik arz eden veya yapı veya can ve mal güvenliğinin sağlanması açısından ivedilikle yapılması gerekliliği idarece belirlenen hallerde" ibaresiyle şeffaflık açısından hali hazırda fazla eleştiri konusu olan pazarlık usulü ihalelerde, ilgili maddeye net bir tarif getirilmemesi sebebiyle idarenin yeni bir takdir yetkisinin doğduğu söylenebilir. Bu değişikliklerin mevzuatta açık ve net tarif edilmemesi sebebiyle uygulamada bir takım suiistimler görülmekte olup, bu usulde isteklileri yalnızca idareler davet ettiği için ihalelerin açık ihale usulü ile yapılması gerektiği hakkında bir dava açılmayacağı, bu alanda birçok yazılım ve süreç planlayanların olduğu düşünüldüğünde değişikliklerin daha özenli yapılması gerektiği ortadadır (Yıldırım, 2018:738).

Pazarlık usulü ihalede, diğer ihale usullerinde olduğu gibi yaklaşık maliyet ilk oturumda açıklanmaz. Yaklaşık maliyetin açıklanması ikinci yazılı tekliflerden sonra yapılmaktadır (Doğanyigit, 2015:549).

1.3.5.4 Doğrudan temin

Bu yöntemle idarenin ihtiyacı olan mal, hizmet ve yapım işleri ilan yapılmayıp, teminat alınmayarak, ihale komisyonu kurulmayıp, yeterlilik kriteri aranmadan, yalnızca piyasa fiyat araştırması yapılarak piyasadan temin edilebilir. Ancak idarenin ihtiyacına göre bu işlemleri yapması takdirine bağlıdır. Bir defada yapılacak alımlarda sözleşme yapılmaması idarenin takdirinde olsa da belli bir süreyi gerektiren alımlarda sözleşme yapılması zorunludur. Bu ihale usulüyle idareye ihtiyacın sağlanmasında kolaylık sağlanmış, piyasa fiyat araştırması zorunlu tutulmuştur (Doğanyığıt, 2015:565). Kısaca, idarenin davet ettiği kişilerle şartların ve fiyatın istişare edilmesidir. KİK'in 22. maddesine göre bu yöntemin uygulanabildiği durumlar şunlardır;

a)İhtiyacın sadece gerçek veya tüzel tek kişi tarafından karşılanabileceğinin tespit edilmesi.

b)Sadece gerçek veya tüzel tek kişinin ihtiyaç ile ilgili özel bir hakka sahip olması.

c)Mevcut mal, ekipman, teknoloji veya hizmetlerle uyumun ve standardizasyonun sağlanması için zorunlu olan mal ve hizmetlerin, asıl sözleşmeye dayalı olarak düzenlenecek ve toplam süreleri üç yılı geçmeyecek sözleşmelerle ilk alım yapılan gerçek veya tüzel kişiden alınması.

d)Büyükşehir belediyesi sınırları dâhilinde bulunan idarelerin on beş milyar (Ellisekizbinbeşyüzellibeş Türk Lirası), diğer idarelerin beş milyar Türk Lirasını (OndokuzbinbeşyüzyediTürk Lirasını)aşmayan ihtiyaçları ile temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve iaşeye ilişkin alımlar.

e) İdarelerin ihtiyacına uygun taşınmaz mal alımı veya kiralanması.

f)(Değişik: 20/11/2008-5812/8 md.) Özelliğinden ve belli süre içinde kullanılma zorunluluğundan dolayı stoklanması ekonomik olmayan veya acil durumlarda kullanılacak olan ilaç, aşı, serum, anti-serum, kan ve kan ürünleri ile ortez, protez gibi uygulama esnasında

hastaya göre belirlenebilen ve hastaya özgü tıbbî sarf malzemeleri, test ve tetkik sarf malzemeleri alımları.

g) *Milletlerarası tahkim yoluyla çözülmesi öngörülen uyuşmazlıklarla ilgili davalarda, Kanun kapsamındaki idareleri temsil ve savunmak üzere Türk veya yabancı uyruklu avukatlardan ya da avukatlık ortaklıklarından yapılacak hizmet alımları.*

h)(Ek: 12/12/2003-5020/28 md.; Değişik: 20/11/2008-5812/8 md.) *8/1/1943 tarihli ve 4353 sayılı Kanununun 22 ve 36 ncı maddeleri uyarınca Türk veya yabancı uyruklu avukatlardan hizmet alımları ile fikri ve sınai mülkiyet haklarının ulusal ve uluslararası kuruluşlar nezdinde tescilini sağlamak için gerçekleştirilen hizmet alımları.*

ı)(Ek: 15/5/2008-5763/35 md.) *Türkiye İş Kurumunun, 25/6/2003 tarihli ve 4904 sayılı Kanununun 3 üncü maddesinin (b) ve (c) bentlerinde sayılan görevlerine ilişkin hizmet alımları ile 25/8/1999 tarihli ve 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanununun 48 inci maddesinin yedinci fıkrasında sayılan görevlerine ilişkin hizmet alımları,*

i)(Ek: 20/11/2008-5812/8 md.;Değişik: 19/11/2013-6504/1 md.) *Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi, Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunların halkoyuna sunulması, milletvekili genel ve ara seçimleri, mahalli idareler ile mahalle muhtarlıkları ve ihtiyar heyetleri genel ve ara seçimi dönemlerinde Yüksek Seçim Kurulunun ihtiyacı için yapılacak filigranlı oy pusulası kâğıdı ile filigranlı oy zarfı kâğıdı alımı, oy pusulası basımı, oy zarfı yapımı hizmetleri ile bu seçimlere yönelik her türlü seçim malzemelerinin alımı ile yurt dışı seçim harcamaları, il seçim kurulu başkanlıkları tarafından alınacak oy pusulası basım hizmeti alımı.*

İhale usulleriyle yapılan mal, hizmet ve yapım işleri alımlarda ekonomik açıdan en avantajlı fiyatın oluşmasında asıl etken istekliler tarafından sunulan teklif fiyatlar iken, bir alım yöntemi olan doğrudan

teminde asıl belirleyici idare tarafından yapılan piyasa fiyat araştırmasıdır (Şanslı, 2016:60).

2018 tarihli Kamu Alımları İzleme Raporuna göre doğrudan teminle gerçekleştirilen kamu alımlarının toplamı 1.803.888.000 TL'dir.

Her ne kadar doğrudan temin yönteminde EKAP' tan ilan yapılamasa da kamu kurumlarının bu alımları KİK'in ruhuna uygun olarak kendi web sayfalarında yayınlamasında veya idarenin görünür bir yerine ilan asmasında bir engel bulunmamaktadır.

1.3.5.5 Tasarım yarışması

KİK'in 22. maddesine göre;

İdareler gerekli gördükleri mimarlık, peyzaj mimarlığı, mühendislik, kentsel tasarım projeleri, şehir ve bölge plânlama ve güzel sanat eserleri ile ilgili bir plân veya tasarım projesi elde edilmesine yönelik olarak, ilgili mevzuatında belirlenecek usul ve esaslara göre rekabeti sağlayacak şekilde ilân yapılmak suretiyle, jüri tarafından değerlendirme yapılmak üzere ödüllü veya ödüksüz yarışma yaptırabilir.

Tasarım yarışmaları ödüllü yahut ödüksüz yapılabileceği gibi bu yarışmalarda değerlendirme jürisinin bulunması zorunludur. İhale dokümanları jüri ön incelemesinden sonra yarışma ilan edilmektedir. Ulusal ve bölgesel yarışmalarda Resmi Gazete yanında eğer var ise ilgili meslek oda ve kuruluşların yayınlarında en az bir defa ve en az 60 gün öncesinde yayımlanır. Bununla beraber takdire bağlı olarak ulusal yarışmalar günlük çıkarılan gazetelerde, bölgesel tasarım yarışmaları ise bölgesel gazetelerde ilan edilebilir. Bunun yanında yine takdire bağlı olarak internet ortamı yayınlarından da duyurulabilir (Doğanyığıt, 2015:592).

1.4 4735 Sayılı Kamu İhaleleri Sözleşme Kanununa Genel Bir Bakış

6098 sayılı Borçlar Kanunu'nun 1. maddesine göre sözleşme, " tarafların iradelerini karşılıklı ve birbirine uygun olarak açıklamalarıyla kurulur" denmektedir. Sözleşme genel anlamda, iki tarafın birbirlerine karşı kabul

ettiği irade beyanlarıyla ortaya çıkan ve taraflara sorumluluk yükleyen anlaşma olarak tanımlanmaktadır. Kamunun ihtiyacı olan mal ve hizmetlerin yürütülmesinin ekonomik, mali ve sosyal nedenlerle özel sektör eliyle yaptırılması mümkün olduğu gibi işlerin yürütülmesi için bazı istisnai durumlar hariç olmak üzere karşılıklı sorumlulukların belirleneceği bir sözleşme yapılması gerekmektedir. Bu sözleşmeler idarenin özel hukuk sözleşmeleri ve idari sözleşmeler olarak ikiye ayrılmaktadır (Karavelioğlu, 1993:342-343).

Kamu İhale Sözleşmelerinin idari sözleşme mi özel hukuk sözleşmesi mi olduğu konusunda farklı düşünceler bulunmaktadır.

Herhangi bir sözleşmenin idari sözleşme olup olmadığının tespitinde bazı ölçütler aranmaktadır. Eğer ki sözleşme kanun tarafınca idari sözleşme olarak tanımlanıyorsa bu sözleşmeler idari sözleşmedir. Ancak kanun tarafınca idari sözleşme olarak nitelendirmeyen bir sözleşmenin idari sözleşme sayılabilmesi için; bir tarafın kamu tüzel kişisi olması, konunun kamu hizmetinin yürütülmesi sürecine ilişkin özel hukuku aşan hükümlerine sahip olması yani idarenin üstün hak ve yetkilerine yer vermesi gerekmektedir. Bu şartları sağlamayan sözleşmeler özel hukuk sözleşmeleri kapsamına girmektedir (Gözler, 2003:33-34).

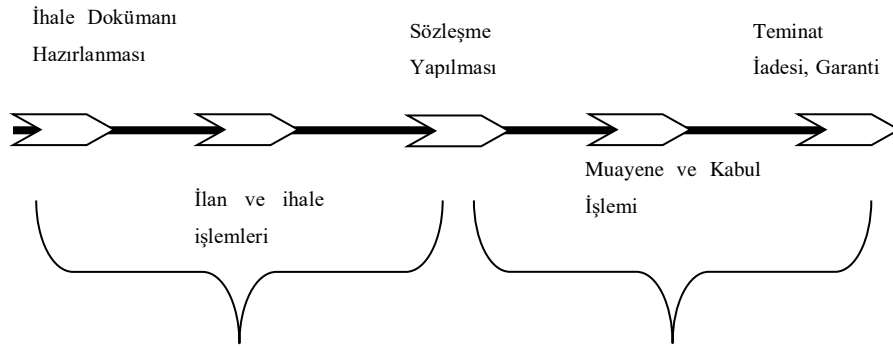
Kamu ihale sözleşmeleri konu ve şekli bakımından kanunla sınırlandırılmıştır. Kanunda özel bir kuralın olmadığı durumlarda Borçlar Kanunu'nun geçerli olacağı, tarafların eşitliğinin ihale dokümanı ve sözleşme aşamasında etkili olduğu ve sözleşme aşamasında itilafların adli yargıda çözüleceğinin belirtilmesi, sözleşmenin taraflarca imzalanıp sona ermesine kadar sürede özel hukuk alanı içinde olduğunu göstermektedir (Taşdelen, 2011:53).

Hukuk kurallarının bir bölümü bireyler ile devlet arasındaki ilişkiyi düzenlemektedir. Eğer devlet kamu yararıyla ilişkisini, diğer taraftan üstün olarak katılıyor ise burada bir eşitlikten söz edilemeyeceği gibi bu ilişki süresince tabi olunan kurallar kamu hukukuna tabi olmaktadır. Bu kanunun kapsamında bulunmak için kamu denetimi altında bulunmak yanında idarenin aynı zamanda kamu kurum veya kuruluşlarından biri olması

zorunludur. Kamu kaynağını kullanması da tek başına yeterli olmayıp harcamayı yapan kurum veya kuruluşun bir kamu kurum veya kuruluşu olması gerekmektedir (Doğanyigit, 2015:78-79).

Kamu İhale Sözleşme Kanunu'nun 4. maddesinde iki tarafın eşit haklara sahip olduğu ve aykırı hükümler sözleşmeye konulamayacağı belirtilmiş ve 36. maddesinde kanunun yarattığı boşluklarda Borçlar Kanunu'nun uygulanacağı hükümlerinden hareketle bu sözleşmelerin özel hukuk kapsamında değerlendirilmesi gerekse de kamu kaynakları ve kamu yararı adına belirli ölçülerde kamu hukukuna tabi olabilmektedir (Zor ve Özdemir, 2013:75).

Sözleşmeler, idari ve özel hukuk sözleşmeler olarak ikiye ayrılır. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na göre yapılan mal, hizmet ve yapım işleri 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu çerçevesinde Resmi Gazete 'de yayınlanan ve bir düzenleyici ve denetleyici bir kurum olan Kamu İhale Kurumunca hazırlanmış Tip sözleşmelerinde düzenlenmektedir. Bu sözleşmelerin özel hukuk çerçevesinde değerlendirilmesi hatalı sonuçlara neden olacağından farklı bir kategoride değerlendirilmesi gerekmektedir (Sezginer, 2013:1594).



Şekil 2 Tedarik Sürecinde 4734 ve 4735 Sayılı Kanunların İlişkisi

Kaynak: (Kılıç, 2010)

Türkiye'de ihale sözleşmeleri kural olarak özel hukuk sözleşmeleri olarak değerlendirilmiş ve bunlarla ilgili uyuşmazlıkların adli yargının yetkili olduğu benimsenmiştir. Danıştay birçok kararında ihale safhasından sözleşme imzalanıncaya kadar olan süreçteki uyuşmazlıklarda idare

mahkemelerini yetkili görürken sözleşmenin imzalanmasından sonraki uyuşmazlıkların adli yargının görev alanına girdiğini belirtmiştir (Gözler, 2003:48-49).

KİK'in çıkarılmasında en önemli gerekçelerden biri de şeffaflık ve hesap verilebilirliktir. Yani vatandaşın vergileriyle finanse edilen kamu harcamalarında ihale kanununda belirtilen ihale usulüne uygun sözleşme yapılması gerekmektedir. Aksi takdirde bu kurallara uymayan sözleşmelerin hükümsüz sözleşmeler olması tehlikesi bulunmaktadır (Demirboğa, 2017:182). İhale kanuna göre kanun kapsamındaki tüm kurumlar alımlarını 4735 sayılı KİSK'e uygun yürütmek zorundadır. Yasaya aykırı olarak yapılan sözleşmeler kural olarak geçersizdir. Böyle sözleşmeler nedeniyle edinilen mallar haksız zenginleşme hükümleri uyarınca geri alınabilir. Alınan malların idare tarafından kullanıldığı durumlarda sözleşmeyi geçersiz saymak iyi niyet kuralı ile bağdaşmamakta olup dava konusu durumlarda malı teslim edildiğini ileri sürenler iddialarını kanıtlamakla yükümlüdür (Doğanyigit, 2015:95).

Taraflar arasında yapılan sözleşmenin ifası sürecinde ortaya çıkan başka bir hukuki nedenden dolayı edinimin yapılamaması hukuki imkânsızlık olarak tanımlanmıştır. Bu durumda sözleşmenin ifası sona ermektedir. Tarafların uğradığı zararın karşı taraftan istenip istenemeyeceği tarafların hangisinin sorumlu olduğuna ve yapılan sözleşmede konunun düzenlenip düzenlenmediğine eğer hüküm yok ise kanun hükümlerine göre belirlenmesi gerekecektir (Özçelik, 2014:589). Yargıtay 15. Hukuk Dairesinin 2010 tarih ve 7010 karar numaralı hükmünde sözleşme imzalandığı sırada işin gerçekleştirilmesinin ilgili hukuki düzenlemelere aykırılığı nedeniyle imkânsız olduğundan baştan beri geçersiz olan sözleşmeye göre imalatlar yapılması nedeniyle bu bedelin istenemeyeceğine karar verilmiştir.

Yargıtay 15. Hukuk Dairesinin 2006 tarih ve 3950 karar numaralı hükmünde KİK'e aykırı yapılan sözlü anlaşmanın faydalı bir iş yapılması şartıyla yükleniciye bedel ödenebileceği ancak bu bedelin sözleşme şartına değil vekâletsiz iş görme hükümlerine göre yapılması gerektiğini belirtmiştir.

Tablo 12 Kanunda Belirtilen Usullere Göre Gerçekleştirilen Kamu Alımlarının İhale Türüne ve Kısmi Teklife Açık Olma Durumuna Göre Dağılımı (2018)

İhale Türü	Kısmi Teklife Açık Olmayan İhaleler		Kısmi Teklife Açık Olan İhaleler	
	İhale Sayısı	Sözleşme Sayısı	İhale Sayısı	Sözleşme Sayısı
Mal Alımı	39.026	39.026	10.730	45.879
Yapım İşi	19.522	19.522	543	1.593
Hizmet Alımı	23.984	23.984	3.779	14.022
Danışmanlık Hizmeti Alımı	228	228	14	40
Toplam	82.760	83.071	15.066	61.534

Kaynak: (Kamu İhale Kurumu, 2018:7)

Tablo 12 incelendiğinde 2018 yılında EKAP sistemi üzerinden gerçekleşmiş olan toplam 97.826 ihale için 144.605 adet sözleşme imzalandığı görülmektedir. Kısmi teklife açık olan 15.066 ihalede 61.534 sözleşme, kısmi teklife açık olmayan 82.760 ihalede ise toplam 83.071 adet sözleşme imzalanmıştır. Kısmi teklife açık ihalelerde genel olarak birden fazla sözleşme yapılmaktadır. Kısmi teklife açık olmayan ihalelerde ise nadir olarak birden fazla sözleşme yapılmaktadır.

KİK'in 27. maddesinin (h) bendine göre, idareler dokümanda ihaleye kısmi teklif verilirken verilemeyeceğini belirlemelidir. İhalenin kısmi teklife açılması neticesinde ihaleye gireceklerin bir ya da birden fazla kısma teklifte bulunmaları mümkün olacaktır. Bu ihalelerde istekliler tarafından her bir iş kısımları için ayrı olarak teklifte bulunabilecek ve ihaleye girenlerin yeterlik değerlendirmesi her bir teklifte bulunduğu kısım için ayrı olarak yapılacaktır (Bafra, 2014:109).

KİSK ile beraber Tip sözleşmeler hazırlanmış ve kurumların buna uyma zorunluluğu getirilerek sözleşmelerde uygulama birliği sağlanmıştır. Sisteme sözleşme türleri kazandırılmış ve tarafların sorumlulukları ayrıntılı ve objektif şekilde hüküm altına alınmıştır (Kaplan, 2012:28).

1.4.1 İlkeler

KİK'in 4. maddesinde KİK'e göre yapılan mal, hizmet ve yapım ihalelerinin sözleşme akdedilip yorumlanmasında göz önünde bulundurulacak olan ve kanunun ruhunu oluşturan prensipler sayılmıştır:

Bu Kanuna göre düzenlenecek sözleşmelerde, ihale dokümanında yer alan şartlara aykırı hükümlere yer verilemez.

Bu Kanunda belirtilen haller dışında sözleşme hükümlerinde değişiklik yapılamaz ve ek sözleşme düzenlenemez.

Bu Kanun kapsamında yapılan kamu sözleşmelerinin tarafları, sözleşme hükümlerinin uygulanmasında eşit hak ve yükümlülüklerle sahiptir. İhale dokümanı ve sözleşme hükümlerinde bu prensibe aykırı maddelere yer verilemez. Kanunun yorum ve uygulanmasında bu prensip göz önünde bulundurulur.

Taraflarca ihale dokümanının şartlarıyla çelişecek hükümlerin sözleşmelere konmaması genel ilke olarak benimsenmiştir. Taraflar eşit haklara sahiptir. Bir tarafın lehine veya aleyhine sözleşme hükümleri tesis edilememektedir. Ek sözleşme düzenlenemeyeceği genel kaide olsa da yalnızca kanunca belirlenen özel durumlarda ek sözleşme yapılabilmektedir. Sözleşmede belirtilen tutarın aşılması ve iki tarafın gönüllü olacağı durumlarda işin yapılacağı ve teslim edileceği yer, işin sözleşmede belirtilen süreden önce yapılması veya teslim edilmesi şartıyla işin süresi ve bu süreye uyumlu şekilde ödeme şartlarında değişikliğe gidilebilir (Doğanyigit, 2015:1238-1239).

1.4.2 Sözleşmelerin Düzenlenmesi

KİK'in 53. maddesine göre tip sözleşmelerinin hazırlanması Kamu İhale Kurulu'nun sorumluluğundadır. KİK'in 5. maddesine göre Tip Sözleşmeler;

Bu Kanunun uygulanmasında uygulama birliğini sağlamak üzere mal veya hizmet alımları ile yapım işlerine ilişkin Tip Sözleşmeler Resmi Gazetede yayımlanır.

(Değişik ikinci fıkra: 20/11/2008-5812/31 md.) İdarelerce

yapılacak sözleşmeler Tip Sözleşme hükümleri esas alınarak düzenlenir. Mal ve hizmet alımlarında, Kurumun uygun görüşü alınmak kaydıyla istekliler tarafından hazırlanması mutad olan sözleşmeler kullanılabilir.

Yalnızca mal ve hizmet alımlarında tip sözleşmeye aykırı olmayacak şekilde, Kamu İhale Kurumu'nun uygun görüşü alınarak mutad sözleşmeler imzalanabilir. Mutad sözleşmelerden kasıt; finansal kiralama, kiralama, abonelik, bakım, onarım, danışmanlık gibi faaliyette bulunan idarelerin uzun sürelerde uygulamada olup kabul görmüş sözleşmeler kastedilmektedir (Doğanyığıt, 2015:1243-1244)

1.4.3 Sözleşme Türleri

Yapım işlerinde; anahtar teslimi götürü bedel sözleşme, birim fiyat sözleşme ve karma sözleşme olarak üç tür, mal ve hizmet alımlarında ise; birim fiyat sözleşme ve götürü bedel sözleşme olarak iki tür sözleşme türü bulunmaktadır. Bunların dışında 2007'de eklenen bir maddeyle, belli bir zaman aralığında çerçeve anlaşma kapsamında taraflar arasında yapılan münferit sözleşmelerin KİSK kapsamına girdiği görülmektedir.

KİSK'in 6. maddesinde sözleşme türleri şöyle sıralanmıştır;

- a) 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,*
- b) Mal veya hizmet alımı işlerinde, ayrıntılı özellikleri ve miktarı idarece belirlenen işin tamamı için isteklinin teklif ettiği toplam bedel üzerinden götürü bedel sözleşme,*
- c) Yapım işlerinde; ön veya kesin projelere ve bunlara ilişkin mahal listeleri ile birim fiyat tariflerine, mal veya hizmet alımı işlerinde ise işin ayrıntılı özelliklerine dayalı olarak; idarece hazırlanmış cetvelde yer alan her bir iş kaleminin miktarı ile bu iş kalemleri için istekli tarafından teklif edilen birim fiyatların çarpımı sonucu bulunan toplam bedel üzerinden birim fiyat sözleşme,*

d)(Ek: 1/6/2007-5680/3 md.;Değişik: 20/11/2008-5812/32md.)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,

e)(Ek: 20/11/2008-5812/32md.)Çerçeve anlaşmaya dayalı olarak idare ile yüklenici arasında imzalanan münferit sözleşme,

Düzenlenir.

(Ek Fıkra: 1/6/2007-5680/3 md.) Çerçeve anlaşma ve münferit sözleşmede belirtilmesi zorunlu olan hususları belirlemeye Kurum yetkilidir.

Tablo 13 Kanunda Belirtilen Usullere Göre Gerçekleştirilen Kamu Alımlarının Sözleşme Türü ve İhale Türlerine Göre Adedi (2018)

Sözleşme Türü	Mal Alımı		Yapım İşi		Hizmet Alımı		Danışmanlık Hizmeti Alımı		Toplam	
	Adet	%	Adet	%	Adet	%	Adet	%	Adet	%
Birim Fiyat	32.614	97,84	9.024	45,88	21.932	90,00	106	54,08	63.676	82,09
Götürü Bedel	720	2,16			2.436	10,00	90	45,92	3.246	4,18
Karma			203	1,03					203	0,26
Anahtar Teslimi Götürü Bedel			10.443	53,09					10.443	13,46
Toplam	33.334	100	19.670	100	24.368	100	196	100	77.568	100

Kaynak: (Kamu İhale Kurumu, 2018:7)

Tablo 13 incelendiğinde 2018 yılında gerçekleşen ihalelerin adet olarak sözleşme türüne göre dağılımı büyükten küçüğe; %82,09'u birim fiyat, %13,46'sının anahtar teslim götürü bedel, %4,18'inin götürü bedel, %0,26'sı ise karma sözleşme türünde sıralandığı görülmüştür.

1.4.3.1 Mal veya hizmet alımı işleri

Konusu mal veya hizmet alımı işleri olan toplam bedel üzerinden götürü bedel sözleşmelerde, idarenin ihtiyacı olan ve ayrıntılı özellikleriyle miktarı

belli olan ihtiyaca istekli tarafından toptan bir teklif verilerek yapılan sözleşmedir. Kısaca kamu idaresi mal veya hizmetin miktar ve ayrıntılı özellikleri belirler ve istekli ise fiyat teklifinde bulunarak ihale üzerinde kaldığı takdirde bu sözleşme yapılmaktadır. Kamu İhale Kurumu tarafından düzenlenen tip sözleşmeler ilgili uygulama yönetmeliklerinde EK 7’de bulunmaktadır (Tuna, 2013:32).

Birim fiyat sözleşme ise basit bir hesaplama dayanmaktadır. İdare tarafından ayrıntılı olarak hazırlanmış bir cetvelde özellikleriyle her bir iş kalemi miktarı ile istekli tarafından verilen her birim fiyat teklifinin çarpımı sonucunda toplam bedel üzerinden birim fiyat sözleşme yapılmaktadır. İdari şartnameye hüküm konularak her bir birim ihtiyaca verilen teklifler değerlendirilerek fiyat avantajı olduğu durumlarda birden fazla istekliyle sözleşme imzalanabilir (Doğanyigit, 2015:1246-1247).

1.4.3.2 Yapım işleri

Yalnızca yapım işlerine ilişkin kullanılan anahtar teslimi götürü bedel sözleşmelerde işin tümü için isteklinin teklifte bulunduğu toplam bedel üzerinden sözleşme yapılır ve yapılacak işlere ait tüm teknik bilgi belgeler ile şartnameler ve uygulama projeleri sözleşme imzalanırken istekliye verilir. Birim fiyat sözleşmelerde ise ön proje veya kesin projelere ve bunlara ilişkin mahal listeleri ile birim fiyatları temel alınarak sözleşme düzenlenmektedir. Karma sözleşme, özgün nitelikte ve karmaşıklığı nedeniyle işin, hangi bölümlerinin anahtar teslimi götürü bedel sözleşme hangi bölümlerinin birim fiyat sözleşme olacağını, ayrı ayrı bedellerinin ve toplam bedelin yazıldığı sözleşmedir (Doğanyigit, 2015:1246-1247).

1.4.3.3 Münferit sözleşmeler

KİK’in ek madde 2’de çerçeve anlaşmalarının, “idarelerin sürekli biçimde ihtiyaç duydukları mal ve hizmet alımlarını her defasında ihale işlemlerinin bütün safhalarının tekrarlanması yerine, çerçeve sözleşmeye taraf olan isteklilerden sadece fiyat teklifi almak suretiyle daha çabuk ve gereken miktarda temin etmeleri” olarak gerekçelendirilmiştir.

Çerçeve Anlaşmasının yapılmasıyla beraber uygulanabilen münferit sözleşmeler ile ilgili prensipler Çerçeve Anlaşma İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nde ayrıntı olarak hükümlere bağlanmış olup, uyulması gereken zorunlu kuralları belirleme Kamu İhale Kurumu yetkilidir.



İKİNCİ BÖLÜM

HİZMET ALIM İHALELERİ

Hizmet alımı genel olarak “bir işin veya hizmetin işinde uzman tedarikçiye devredilerek kalite ve katma değer oluşturmak için girdi niteliğinde hizmet veya ürün sağlaması amacıyla iş birliğine gidilmesi” olarak tanımlanmaktadır. 1980 sonrasında dünyada olduğu gibi Türkiye’de de geleneksel olarak yapılan bazı hizmetlerin özel sektör eliyle yapılması gündeme gelmiş ve bu tarihten itibaren neredeyse tüm sektörlerde hizmet alımları sıklıkla uygulanmaya başlamıştır (Atasever, 2018:53).

Tablo 14 Hizmetin Tarihsel Tanımları

Fizyokratlar (-1750)	Tarımsal üretim dışındaki tüm faaliyetler
Adam Smith (1723-1790)	Somut (dokunulabilir) bir ürünle sonuçlanmayan tüm faaliyetler
J.B. Say (1767-1832)	Ürünlere fayda ekleyen, tüm imalat dışı faaliyetler
Alfred Marshall (1842-1924)	Yaratıldığı anda varlık bulan mallar (hizmetler)
Batı ülkeleri (1925-1960)	Bir malın biçiminde değişikliğe yol açmayan hizmetler
Çağdaş	Bir malın biçiminde değişikliğe yol açmayan bir faaliyet

Kaynak: (Öztürk, 1998:2)

Tablo 14’de hizmet kavramının tarih içinde yüklendiği anlamlara yer verilmiştir.

Hizmeti üreten özel sektör piyasada saygınlık kazanmaya çalışırken kamu sektörü ise tüketiciyi korumak için sunulan hizmetlere yasal düzenlemeler getirerek müdahil olmaktadır (Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 2000a:1).

2.1 Hizmet İhalesi Tanımı

KİK'in 4. maddesinde;

Hizmet: Bakım ve onarım, taşıma, haberleşme, sigorta, araştırma ve geliştirme, muhasebe, piyasa araştırması ve anket, danışmanlık, tanıtım, basım ve yayım, temizlik, yemek hazırlama ve dağıtım, toplantı, organizasyon, sergileme, koruma ve güvenlik, meslekî eğitim, fotoğraf, film, fikrî ve güzel sanat, bilgisayar sistemlerine yönelik hizmetler ile yazılım hizmetlerini, taşınır ve taşınmaz mal ve hakların kiralanmasını ve benzeri diğer hizmetleri olarak tanımlanmaktadır.

Kanun maddesinin son satırında “benzer” ifadesiyle aslında hizmetlerin çok daha geniş bir alanının olduğunu göstermektedir.

Hem hizmet işleri hem yapım işleri KİK'in 4. maddesinde sayma yöntemiyle belirlenmiştir. Ayrıca benzer işler tabiri yapım işleri tanımlanırken de yapılmıştır. İşin adında bir benzerlik olsa da herhangi bir işin yapım işi olabilmesi için teknik şartnameye dayanması, müteahhidin uzmanlık alanına giren bir iş olması, vasıfsız iş gücünden öte ağırlıklı olarak ekipman, makine, malzeme gibi girdilere ihtiyaç duyularak istisnalar dışındaki fen ve sanat kurallarına uygun bir eserin yapılması koşulları göz önüne alınmalıdır. 64.1 numaralı KİGT'nde ismi sayılmayan işler olarak ağaçlandırma, erozyon kontrolü, fidan dikim işleri her ne kadar isim olarak yapım işleri olarak yorumlanabilse de yukarıda sayılan kriterleri taşımadığından bu işler de hizmet alımı olarak değerlendirilmiştir. Yukarıdaki sayma yöntemi dışında hizmet alım ihaleleri personel çalıştırmaya dayalı olan hizmet alım ihaleleri ve personel çalıştırmaya dayalı olmayan hizmet alım ihaleleri olarak da ikiye ayrılmaktadır (Özkan, 2017:41).

KİK'in 4. maddesinde büyük onarımlar yapım işi, bakım ve onarım ise hizmet tanımlaması içerisinde değerlendirilmiştir. Bütçe tertibi göz önünde bulundurulmaksızın makine ve ekipmanların bakım ve onarımları hizmet alımı, büyüklüğüne bakılmaksızın yapımla ilgili onarımların yapım işi olarak ihale yapılması gereklidir (Doğanyigit, 2015:141-142).

KİGT'nin 78.1. maddesinde personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımlarının tespiti için kıstas belirlenmiştir: Düzenlemeye göre;

- Personel sayısı ihale dokümanında belirlenmişse,
- Personel çalışma saatlerinin tamamını idarede kullanıyorsa,
- Yaklaşık maliyetin en az % 70'lik kısmını işçilik giderleri oluşturuyorsa,

Bu ihalenin mahiyeti personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımıdır.

Ülkemizde en fazla personel çalıştırmaya dayalı hizmet alım türleri; malzemeli ve malzemesiz temizlik hizmeti, malzemesiz yemek hazırlama ve dağıtım hizmetleri, özel güvenlik hizmetleri, araçların ve akaryakıtın idareler tarafından karşılandığı çöp toplama ve nakil hizmetleri, hasta ve ziyaretçi yönlendirme hizmetleri, tıbbi sekreterlik, veri hazırlama, giriş ve kontrol hizmetleri, otomasyon sistemlerinin işletimi hizmetleri, belediyelerin sayaç okuma, kesme-açma hizmetleridir (Atasever, Karaca ve Uçar, 2017:55-56). KİK'in 62. maddesine göre "Danışmanlık hizmetleri, hastane bilgi yönetim sistemi hizmetleri ve çağrı merkezi hizmetlerine ilişkin alımlar personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı olarak kabul edilmez." denmektedir.

Malzeme dahil yemek hazırlama hizmeti veya malzeme dahil yemek hazırlama ve dağıtım hizmeti, makine ve ekipman ile araçlar ve/veya akaryakıtının yüklenici tarafından karşılandığı çöp toplama ve nakline ait hizmetler, personel taşımacılığı hizmetleri gibi hizmetler personel çalıştırmaya dahil olmasa da dokümanda çalışma saatlerinin tamamının idarede kullanılması ve personel sayısının belirtilmesi durumunda teklif fiyata giderler arasında işçilik giderlerinin de gösterilmesi gerekir (Doğanyigit, 2015:388).

Kamu İhale Kurulu'nun 28.12.2006 tarih ve 2006/UH.Z-3306 nolu kararına göre; yemek yapım ve dağıtım hizmetlerinin personel çalıştırılmasına dayalı bir ihale olmaması nedeniyle, firmalardan personel çalıştırıldığına dair kanıtlayıcı belgeler istenmesi mevzuata aykırı bulunarak ihale iptal edilmiştir.

Hizmet alım ihaleleri içerisinde görev yapan çalışanlarla ilgili yüklenicilerin kârı düşünüldüğünde maliyetlerin ne kadar düştüğü tartışmalıdır. Hem kamu kurumları hem de ihalelerde görev alan çalışanlar durumlarından yıllardır memnun değildir. Kamuda işgücü maliyetinin yükleniciler eliyle düşürülmeye çalışılmasının sağlıklı bir sosyal politika olmadığı da bir gerçektir (Gerek, 2007:90). Nitekim personel çalıştırılmaya dair hizmet alım ihaleleri (MİT Müsteşarlığı hariç) 24.12.2017 tarihinde Resmi Gazete 'de yayımlanan 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile yasaklanmış ve bu ihaleler kapsamında çalışan personelin kamu personeli olması ile ilgili düzenleme yapılmıştır. Bu nedenle bu tarihten sonra kamuda yapılan hizmet alımlarının hem ihale sayısı olarak hem de toplam harcamalar olarak düşmesi kaçınılmazdır.

DİSK/Genel-İş Araştırma Dairesi tarafından hazırlanan Kasım 2018 Kamu İstihdam Raporu'nda, Haziran 2018 tarihi itibarıyla 696 sayılı KHK kapsamında merkezi idarelere ve belediye şirketlerine geçirilen toplam taşeron işçi sayısının 744 bin 342 olduğu tespit edilmiştir.

HAIUY ve KİGT'ne göre hizmet alım ihaleleri hem birim fiyat hem de götürü bedel teklif alınarak ihale edilmektedir. KİK'in 24. maddesine göre öngörülemeyen durumlar nedeniyle iş artışı yapılması zorunlu olduğunda hizmet ihalelerinin, sözleşme toplam bedelinin %20'sine kadar iş artışı yapılabileceğinden idarenin iş artışı öngördüğü ihaleler için birim fiyat sözleşme yapması daha uygun olacaktır. Aksi takdirde götürü bedel sözleşmelerde iş artışı mümkün değildir (Özkan, 2017:52-53). Konu ile ilgili Kamu İhale Kurulu 09.02.2009 tarih ve 2009/UH.I-647 nolu uyuşmazlık kararında, ihale dokümanında belirtilen ve çalışması öngörülen personelin dışında kalan personelin sayısı belirtilmediği ve ihtiyaç duyulması halinde ileride eklenebileceği düzenlemesi, götürü bedel ihalelerde iş artışı veya eksilişi yapılamayacağı göz önünde bulundurularak ihalenin iptaline karar verilmiştir. 18.12.2012 tarih ve 35969 tutanak numaralı Sayıştay Temyiz Kurulu kararında, ihalenin götürü bedel hizmet alımı olduğu, sözleşme ve idari şartnamede eksik işçi çalıştırılması nedeniyle bir ceza veya hakediş ödemesinin yapılmayacağına dair bir

düzenlemeye yer verilmediği, götürü bedel sözleşmenin konusunun personel temini veya çalıştırılması değil teknik şartnamede yer alan işin gerçekleştirilip gerçekleştirilmediği olduğundan hareketle cezai işlemin sözleşme, teknik şartname ve idari şartnamede belirtilen aykırılıklar nedeniyle kesilebileceği belirtilmiştir.

2.2 Uygulama İlkeleri

Kanundaki temel ilkelerin yanında hizmet alım ihalelerinin uygulamasında uyulacak ilkeler HAIUY'nin 4. maddesinde sayılmıştır. Buna göre idareler, ön yeterlik ve ihale dokümanı hazırlamadan, ihale veya ön yeterlik ilanı ya da davet yapamamaktadır. Ödeneği olmayan işler için ihaleye çıkılamamasına istisna olarak süreklilik arz etmekte olan hizmet alımları için önceki mali yıl sona ermeden ihaleye çıkılabilmektedir. Sonrası yıllar için ihaleye çıkılabilmesi için bütçe ödeneklerinin programlanması zorunludur. Yatırım projeleri kapsamında yapılacak alımlarda ilk yıl için öngörülmüş olan ödenek projenin maliyetinin % 10'undan az olamamaktadır. KİK'in 21. maddesinin (f) bendindeki pazarlık usulü ihalesi ve 22. maddesinin (d) bendinde yer alan doğrudan temin ile ilgili parasal limitler dâhilinde yapılacak olan harcamalar senelik toplamı, idarelerin bütçelerine hizmet alımı amacı için konulacak ödeneklerinin %10'unu, Kamu İhale Kurumu'nun uygun görüşü olmadan aşamaz. İdarenin, ihtiyaç raporunun girilmesinden ihalenin sonuçlandırılmasına kadar olan tüm işlemleri EKAP' tan gerçekleştirilir.

Süreklilik arz eden hizmetlerin bir önceki yıldan ihaleye çıkılmasıyla ilgili KİK'in 62. maddesinde yapılan değişiklik gerekçesi olarak;

Bütçeye konulan ödeneklerin verimli ve etkin biçimde kullanılabilmesi ve özellikle yatırım projelerinin zamanında tamamlanabilmesi açısından ihalelerin yılın ilk dokuz ayında sonuçlandırılması esası benimsenmekle birlikte, genellikle bir yıllık sözleşmelere dayalı olarak gerçekleştirilen periyodik bakımlar, personel taşıma işleri, sigorta, temizlik, yemek hazırlama ve dağıtım, koruma ve güvenlik, kiralama, gıda ve temizlik malzemesi alımı gibi süreklilik arz eden ve her yıl bir önceki yılın tekrarı mahiyetindeki

mal ve hizmet alımlarına ilişkin ihalelerin ertesi mali yılbaşından önce sonuçlandırılması zorunlu olduğundan; bu gibi işlerde ertesi mali yıl bütçesi yürürlüğe girmeden ihalelere başlanmasını ve sonuçlandırılmasını mümkün kılan bir düzenleme yapılmaktadır, denilmektedir.

5018 sayılı kanunun 28. maddesine göre gelecek yıllara sari hizmetlerden bazıları; yemek hizmetleri, personel taşıma hizmetleri, çağrı merkezi hizmetleri, internet erişim hizmetleri, satın alma suretiyle temini ekonomik olmayan her türlü makine-teçhizat ve cihazlar ile kanunda açıklanmış birçok hizmeti kapsamaktadır.

KİK'in temel ilkelerinden biri olarak "Aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olmadığı sürece mal alımı, hizmet alımı ve yapım işleri bir arada ihale edilemez." denilerek ihalenin birlikte yapılabilmesi için doğal bağlantısının bulunması şartı getirilmiştir.

İdareler, ihalelerde mesleki ve teknik olarak yeterli görülen istekliler arasında rekabetin tam olarak sağlanmasını amaçlamaktadır. Bu sebeple her hizmet için ayrı ayrı uzmanlık gerektiren işlere kısmi teklif verilmesinin verimli olduğu tespiti yapılmıştır (Özkan, 2013:185). Danıştay 13. Daire tarafından 14.05.2018 tarihli ve 2018/951 E. 2018/1696 sayılı kararıyla, konusu sıvı klor olarak gerçekleşen ve mal alımı olan ihale içerisinde, idarece ayrıca 7 adet kontrol aracının yani hizmet alım talebi olmasının temel ilkelere aykırı olduğu kararı verilmiştir.

Hizmet Alımı Suretiyle Taşıtların Edinilmesine İlişkin Esas ve Usuller hakkında Bakanlar Kurulu kararına göre araç kiralama ihaleleri yakıt hariç olarak yapılacaktır. Yakıtın alınması mal ihalesiyle ayrı yapılmalıdır. Taşıtların edinilmesi ile ilgili ihaleler sürücülü ve sürücüsüz olarak yapılabilmekte, kasko ve personelin brüt ücretiyle ilgili oranlara dikkat edilmemesi ihalelerin Kamu İhale Kurulu tarafından iptal edilmesine neden olmaktadır.

2.3 İhale Komisyonu

KİK'in 4. maddesinde ihale yetkilisi; "idarenin, ihale ve harcama yapma yetki ve sorumluluğuna sahip kişi veya kurulları ile usulüne uygun olarak

yetki devri yapılmış görevlileri” olarak belirlenmiştir. KİGT'nin 5.1. maddesine göre, idarelerin tabi olduğu mevzuatlara göre ihale yetkilisini kendileri belirlemektedir. Yine KİGT'nin 5.8. maddesine göre ihale yetkilileri komisyonda yer alamamaktadır.

HAİUY'nin 19. maddesine göre; komisyonun kurulması ve çalışma esasları belirlenmiştir. Bu maddeye göre İhale Yetkilisi tarafından biri başkan olarak, 2 çalışanın ihale konusu işte uzman olması şartıyla, kurum çalışanlarından en az 4 kişinin, muhasebe veya malî işlerden sorumlu olan bir çalışanın da eklenmesiyle kurulmuş en az 5 ve tek sayıda çalışandan oluşturulan ihale komisyonunu, yedek üyeleri de belirlenerek görevlendirilmektedir. Kurumda şartları sağlayan personel olmadığı takdirde başka kurumlardan da personel görevlendirilebilmektedir. Gerekli olan incelemeleri yapmaları amacı ile ihale işlem dosyası birer örneği, ilân veya daveti izleyen 3 gün içerisinde ihale komisyonun tüm üyelerine verilir. Kurulan ihale komisyonu eksiksiz olarak toplanarak, kararlarını çoğunluk sayısıyla alır ve üyeler çekimser oy kullanamaz. Komisyonun başkanı ve tüm üyeler oy ve verdiği kararlarından sorumludur. Üyenin karşı oy kullanması durumlarında gerekçesini komisyon kararına yazarak imzalanması zorunludur.

KİK'in 6. maddesine göre, ilan tarihini izleyen 3 gün içerisinde ihale komisyonu oluşturulup EKAP'a tanımlanarak dokümanlara erişimi sağlanır. Böylelikle dokümanda olması muhtemel hataların önüne geçilmek istendiği söylenebilir. HAİUY'nin 19. maddesine göre, ihale komisyonu dışında başka adlar altında komisyon kurulamamaktadır. 26.12.2011 tarih ve 2011/UH.II-4397 numaralı Kamu İhale Kurulu uyuşmazlık kararına göre, ihale komisyonu tarafından yapılması gereken işin bilirkişi aracılığıyla yapılması nedeniyle ihalenin iptaline karar verilmiştir.

Yargıtay 4. Hukuk Dairesi 05.04.1964 tarih ve 2446/1847 nolu kararında, ihale komisyon üyelerinin ihaleyi zamanında yapmaması ve ihale ilan şekillerine uymaması nedeniyle oluşan zararın komisyon üyelerine ödetirilmesine karar vermiştir. Ayrıca Kamu İhale Kurulu 01.05.2006 tarih

ve UM.Z-1060 numaralı kararında ihale komisyonunun yeterli sayıda oluşmaması nedeniyle ihaleyi feshetmiştir.

2.4 İdari Şartname

KİK'in 4. maddesinde ihale dokümanı tanımı içerisinde yer verilen idari şartnameler, isteklilere talimatları içeren standart bir formdur.

İdareler, HAIUY ekindeki tip idari şartnamede boş alanları ve dipnottaki hususları göz önüne alarak hazırlarlar. KİK ve KİSK' e aykırı olmamak üzere isteğe göre ek maddeler şartnamenin diğer hususlar bölümüne eklenir. KİK'in 27. maddesinde idari şartnamelerde yer alması gereken hususlar a'dan z'ye kadar maddeler halinde belirlenmiştir.

18.10.2011 tarih ve 33815 tutanak numaralı Sayıştay Temyiz Kurulu kararında, idari şartnamenin diğer hususlar bölümüne gecikme cezası ile ilgili şartnameye ve sözleşmeye aykırı olarak bir düzenleme yapılamayacağı, idarenin düzenleme yetkisinin dipnotlardaki boşlukların doldurulmasıyla sınırlı olduğu belirtilmiş ve gecikme cezasının sözleşmenin 17. ve idari şartnamenin 52. maddesinde belirtilmiş teslim süresinin sona erdiği günden itibaren her gün için ceza kesilmesi gerektiğini belirtmiş ve oluşan kamu zararının tazminine karar verilmiştir. 13.12.2011 tarih ve 34047 tutanak numaralı Sayıştay Temyiz Kurulu kararında, idari şartname ile sözleşme arasında çelişkiler bulunduğu hallerde ihale dokümanının esas alınması, bu sebeple gecikme cezasının hatalı hesaplandığı ve öncelik sıralamasının esas alınması gerektiğinden hareketle kamu zararının oluştuğu kararı verilmiş ve sorumlulardan tazminine karar verilmiştir.

İdari şartnamelerin dipnotlar esas alınarak doldurulmasıyla idarelerin takdir yetkisinin kısıtlandığı, ihalelerin belli bir standartlaşmayla birlikte istekliler açısından da rekabet ve eşitlik ilkesinin sağlanmak istediği değerlendirilebilir. Kamu İhale Kurulu 21.03.2011 tarih ve 2011/UH.I-1036nolu uyuşmazlık kararında, idari şartname ile teknik şartnameye ilişkin düzenlemelerin birbirinden farklı olduğu, teklif hazırlama sürecinde isteklilerin teklif fiyatı belirleme sürecini etkilediği ve bu durumun eşit

koşullarda rekabet ortamını oluşturmayacağı belirlendiğinden ihalenin iptaline karar verilmiştir.

2.5 Sözleşme Tasarısı

İdareler HAIUY ekindeki tip sözleşmeyi işin özelliği ve sözleşme türüne göre (götürü bedel/birim fiyat) KİK ve KİSK'e aykırı olmayacak şekilde ve sözleşmede yer almasını istediği hususları "diğer hususlar" kısmına ekleyerek düzenlerler. Kamu İhale Kurumu uygun gördüğü takdirde mutata sözleşmelerde isteğe göre kullanılabilir.

Hizmet alım ihalelerini denetlemekle görevlendirilen personel işin sözleşme ve eklerine uygun olarak yürütülmesinden sorumludur. Hizmetin yerine getirilmesi sırasında yüklenicinin sorumluluklarına yerine getirmediği durumlarda Kontrol Teşkilatı tarafından uygulanacak cezalar Tip sözleşmesinin 16. maddesindeki boşlukların idare tarafından doldurulmasıyla belirlenir.

Tip sözleşmenin 16. Maddesi dipnotlara göre:

(1) Kısmi kabul öngörülmeyen işlerde, yüklenicinin işi süresinde bitirmemesi durumunda, İdare tarafından en az on gün süreli yazılı ihtar yapılarak gecikilen her takvim günü için kesilecek ceza miktarı sözleşme bedelinin % 1'ini geçmemek üzere oran olarak belirtilecektir. Ancak, gecikmeden kaynaklanan aykırılığın işin niteliği gereği giderilmesinin mümkün olmadığı hallerde, 4735 sayılı Kanununun 20 nci maddesinin (b) bendine göre protesto çekmeye gerek kalmaksızın sözleşmenin idarece feshedilebileceği, sözleşmenin feshedilmemesi halinde ise sözleşme bedelinin % 1'ini geçmemek üzere idarece bu maddede belirlenecek oranda ceza uygulanacağı hususuna maddede yer verilecektir.

(2) Kısmi kabul öngörülen işlerde, yüklenicinin işin kısmi kabule konu olan kısmını süresinde tamamlamaması durumunda, İdare tarafından en az on gün süreli yazılı ihtar yapılarak gecikilen her takvim günü için kesilecek ceza miktarı süresinde tamamlanmayan kısmın bedelinin % 1'ini geçmemek üzere oran olarak belirtilecektir.

Ancak, gecikmeden kaynaklanan aykırılığın işin niteliği gereği giderilmesinin mümkün olmadığı hallerde, 4735 sayılı Kanununun 20 nci maddesinin (b) bendine göre protesto çekmeye gerek kalmaksızın sözleşmenin idarece feshedilebileceği, sözleşmenin feshedilmemesi halinde ise sözleşme bedelinin % 1'ini geçmemek üzere idarece bu maddede belirlenecek oranda ceza uygulanacağı hususuna maddede yer verilecektir.

(3) **(Değişik16/7/2011- 27996 RG./39. md.)** İşin özelliği gereği sürekli tekrar eden nitelikteki işlerde, işin tekrar eden kısımlarının sözleşmeye uygun olarak gerçekleştirilmemesi halinde, idarece her bir aykırılık için ayrı ayrı uygulanmak üzere kesilecek ceza miktarı, sözleşme bedelinin % 1'ini geçmemek üzere oran olarak belirtilecektir. Ayrıca, bu aykırılıkların ardı ardına veya aralıklı olarak gerçekleştirilmek suretiyle belli bir sayıya ulaşması durumunda, yukarıda öngörülen ceza uygulanmakla birlikte 4735 sayılı Kanununun 20 nci maddesinin (b) bendine göre protesto çekmeye gerek kalmaksızın sözleşmenin feshedileceği hususu ile sözleşmenin bu şekilde feshedilebilmesi için gerekli olan aykırılık sayısı (iki veya daha fazla) idarece belirlenerek bu maddede yazılacaktır. Ancak ağır aykırılık hallerinde, bu aykırılık halleri maddede belirtilmek kaydıyla, aykırılık bir defa gerçekleşmiş olsa dahi yukarıda öngörülen şekilde sözleşmenin feshedilebileceği hususuna da idarece gerek görülmesi halinde bu maddede yer verilecektir.

(4) İşin tamamının ya da kısmi kabule konu olan kısmının süresinde bitirilmemesi veya işin tekrar eden kısımlarının sözleşmeye uygun olarak gerçekleştirilmemesi halleri hariç, idarece gerek görülüyorsa diğer sözleşmeye aykırılık hallerinin neler olduğu belirlenecek ve bu aykırılıkların gerçekleşmesi durumunda İdare tarafından en az on gün süreli yazılı ihtar yapılarak gecikilen her takvim günü için kesilecek ceza miktarı sözleşme bedelinin % 1'ini geçmemek üzere oran olarak belirtilecektir. Ancak, söz konusu aykırılığın işin niteliği gereği giderilmesinin mümkün olmadığı hallerde, 4735 sayılı

Kanununun 20 nci maddesinin (b) bendine göre protesto çekmeye gerek kalmaksızın sözleşmenin idarece feshedilebileceği, sözleşmenin feshedilmemesi halinde ise sözleşme bedelinin % 1'ini geçmemek üzere idarece bu maddede belirlenecek oranda ceza uygulanacağı hususuna maddede yer verilecektir.

(5) İdare tarafından kesilecek cezanın toplam tutarının, hiçbir durumda, sözleşme bedelinin % 30'unu geçmeyeceği hususu da bu maddede belirtilecektir.

Kamu İhale Kurulu 07.11.2012 tarih ve 2012/UH.III-4185 nolu kararına göre, işin yürütülmesi sırasında yükleniciye kesilecek cezalarla ilgili düzenlemelerin sözleşmeler olduğu, teknik şartnamelerde bu hususlar hakkında düzenleme yapılamayacağı ve ihale dokümanının birbirine uygun olması gerektiğini belirtmiştir.

Sözleşmede yer alması gereken zorunlu hususlar KİSK'in 7. maddesinde düzenlenmiştir. İdareler sözleşmeyi ihtiyaçların özüne uygun şekilde yapmalı ve diğer dokümanlarla bir uyum içerisinde düzenlemelidir. Sözleşmenin ifası sürecinde kontrol ve kabulü yapan personelin sorun yaşamaması açısından bu süreçlere gerekli hassasiyetin gösterilmesi gerekmektedir. Kamu alım süreci içerisinde üç temel sürecin birbirini tamamladığı ve herhangi bir süreçte meydana gelecek hatanın tüm süreci tümüyle etkileyeceği gerçeği akıldan çıkarılmamalıdır.

2.6 Teknik Şartname

Teknik şartnamelerin neler içermesi gerektiği ile ilgili Sayıştay Temyiz Kurulu 15.03.2017 tarih ve 42874 nolu tutanak numaralı kararında, teknik şartnamelerin yüklenicinin teklifine temel olan ve yüklenicinin yükümlülük sınırlarını belirleyen belgeler olduğundan “her bir imalat ve tesisat kalemini, kullanılacak malzemenin taşınması gereken nitelikler, imalat ve tesisatın tarifi, yapım şartları, nitelikleri gibi hususları da kapsayacak şekilde en ince ayrıntısına kadar teknik şartnameye dercetmelidir” denilmektedir.

İhale konusu hizmet alımının teknik kriterleri ihale dokümanının bir parçası olan teknik şartnamelerde belirtilir. İdarece belirlenecek teknik

ölçütler, verimlilik ve fonksiyonellik sağlamayı amaçlamak, rekabetin engellendiği düzenleme içermemek ve teklifte bulunacak tüm istekliler için fırsat eşitliğini sağlamak mecburiyetindedir. Teknik şartnamede ulusal ve/veya uluslararası teknik standartlara uygunluk sağlamaya dönük düzenlemeler yapılabilir. Belli bir markayı, modeli, patenti, menşei, kaynak veya ürünler belirtilememekte ve belirli bir marka veya modele dönük özellik ve tanımlamaya yer verilememektedir. Hizmetin teknik standartlarının bulunmadığı veya teknik özelliklerini belirlemenin mümkün olmadığı durumlarda “veya dengi” ifadelerine yer verilmesi kaidesiyle marka veya model belirtilebilmektedir. Konu ile ilgili Kamu İhale Kurulu 14.12.2009 tarih ve 2009/UM.I-2977 nolu uyuşmazlık kararında, tek bir firmayı tarif eden ve vazgeçilemez bir özellik olmadığı belirlenen düzenlemelerin rekabeti engellemesi nedeniyle ihale iptal edilmiştir.

Bir yandan belli bir markayı tarif eden teknik şartname rekabeti engellerken hizmetin o markayla en iyi şekilde karşılanacağı düşüncesi kamu idarelerini ikileme sürüklemektedir. İdarelerin hem rekabeti sağlayıcı bir alım yöntemi belirlemeye çalışırken hem de idarenin ihtiyacını en verimli şekilde karşılayacak bir denge mekanizması oluşturmaya çalışması doğaldır. Bu iki hassas dengenin kurulması gerekmektedir.

İdarelerin, ihale konusu iş ile ilgili tüm ayrıntıları net bir şekilde tarif etmesi isteklilerin değerlendirmesini gerçekçi olarak yapmasını sağlaması etkinlik açısından büyük önem arz etmektedir (Milgrom ve Weber, 1982:1094). Teknik şartnamelerde ihtiyacın teminini en etkin şekilde karşılayacak teknik özellikler ayrıntılı bir şekilde yer almalıdır. Konu ile ilgili Kamu İhale Kurulu 08.08.2012 tarih ve 2012/UM.I-3246 nolu uyuşmazlık kararında, teknik şartnamede yer verilmeyen bir kriterin numune değerlendirmesi yapılırken uygun olmadığına karar verilmesinin saydamlık, güvenilirlik, rekabet ve eşit muamele ilkelerine aykırı olduğu değerlendirilmiştir.

Ayrıca teknik şartnamelerin hazırlanması idarelerin takdirinde olup konu ile ilgili Kamu İhale Kurulu 10.03.2008 tarih ve 2008/UH.Z-1154 nolu uyuşmazlık kararında, idarelerin teknik şartname hazırlamasının zorunlu

olmadığı ve idarenin ihtiyaçları çerçevesinde takdir yetkisine bağlı olduğunu ancak sehven hazırlanmamış olması halinde yine idarenin takdir yetkisi olduğundan ihalenin iptal edilmesinin mevzuata aykırı olmadığı değerlendirilmiştir.

HAFİUY'nin 26. maddesine göre teknik şartnamelerin idarelerce hazırlanması esastır fakat danışmanlık hizmeti sunucularına da hizmetin özelliği nedeniyle idarelerce hazırlanması mümkün olmadığında hazırlanabilmektedir.

10.5.2017 tarih ve 43069 tutanak numaralı Sayıştay Temyiz Kurulu kararına göre, hizmet alım işinde teknik şartnameye aykırı olarak personel çalıştırılması sonucu cezai işlemlerin uygulanması gerekirken uygulanmaması durumunun kamu zararına sebebiyet vereceği değerlendirilmiştir yapılarak sorumlulardan tahsiline karar verilmiştir.

2.7 Yeterlik Kriterleri

HAFİUY'nin 29. maddesiyle ihaleye katılımda hangi belgelerin istenmesinin zorunlu olduğu ve hangi belgelerin istenmeyeceği hakkında hükümlere yer verilmektedir.

Söz konusu hizmet alımı için teklif verecek isteklilerden, ekonomik ve malî yeterlik ile mesleki ve teknik yeterliklerinin belirlenmesine ilişkin olarak ilgili yönetmelikte belirlenen diğer bilgi ve belgeler de istenebilir. KİGT'nin 65.1 ve 65.2 maddelerine göre ilanda ve dokümanda belirtilmek kaydıyla, yaklaşık maliyet değerine göre belirlenmiş olan KİGT'nin eklerinden olan (Ek-H.1)'deki tabloya göre bu bilgi ve belgeler istenebilecektir. Kısmi teklife açık olan ihalelerde yaklaşık maliyet tüm iş göz önünde bulundurulacak ve kısımlar için yeterlilik belgeleri ayrı olarak düzenlenebilmektedir.

Yıllara yaygın hizmet alımlarında yeterlik KİGT'nin 71. maddesi hükümlerine göre belirlenecektir.

İhale mevzuatına göre; alınacak hizmetin en avantajlı maliyetle karşılayacak isteklilerin seçiminde, yüklenicilerin işi bitirebilecek yetenek ve yeterliliklere sahip olmaları ve ihalenin konusu iş veya benzer işlerde

tecrübe ve deneyim sahibi olan, aldığı işleri tamamlamakta temayüz etmiş istekliler içerisinde seçilmesi gerekmektedir. Böylelikle kamu kaynağının israfı önlenmekte olup işin en nitelikli haliyle sağlanması, emekten, zamandan ve kaynaklardan tasarruf edilmesi amaçlanmıştır. Alanlarında profesyonelleşmiş işletmeler, ihale konusu hizmette hiçbir deneyim, birikim, tecrübeye, teknolojiye sahip olmayan ve personel gücünü barındırmayan işletmelerle karşılaştırıldığında kamu yararı adına tercih edilmesi bir zorunluluktur (Demircioğlu, 2014:162-163).

Hizmetin karşılanmasında sahip olunması gereken asgari niteliklerin idare tarafından belirlendiği bu belgeler ihale konusu işle orantılı olmalı ve rekabeti engelleyici olmamalıdır (Yılmaz ve Öcal Çiftçi, 2017:121). Örnek verilecek olursa, iş makinesinin firmaya ait veya firmanın dışarıdan kiralama suretiyle sahip olması idare açısından hizmetin ifası sürecinde bir önemi olmamakla birlikte yeterlilik kriteri olarak ihale dokümanına “kullanılan iş makineleri istekliye ait olacak” şartı eklenerek bazı firmaların ihaleyi kazanmasını sağlamak rekabet ilkesini tamamen ortadan kaldıracaktır. İş makinesinin maliyetine katlanmak istemeyen firma otomatik olarak ihaleye teklif veremeyecek ve bazı firmaların lehine ortam oluşturulacaktır (Özer ve Mıynat, 2016:33).

İdarelerce istenilmesi zorunlu olan belgeler ve esaslar HAIUY'nin 29. maddesinde, belgelerin sunulma şeklini belirleyen düzenlemeler, uygulama yönetmeliği ve tip şartnamelerin “belgelerin sunulmuş şekli” başlıklı maddelerinde bulunmaktadır.

2.7.1 Ekonomik ve Mali Yeterliğe İlişkin Belgeler

Bu belgeler; teklif sahibinin bankalardan alabileceği malî durumunu gösteren belgeler, ilgili mevzuatlar uyarınca yayınlanması zorunlu olan bilanço veya bilançonun gerekli olan bölümleri ve iş hacmini gösteren toplam ciro veya ihale konusu iş ile ilgili daha önceden taahhüdü altındaki bitirdiği iş miktarını gösterecek olan belgelerdir.

2.7.2 Mesleki ve Teknik Yeterliğe İlişkin Belgeler

Teklif verecek olan isteklinin hala mesleki faaliyette bulunduğunu ve teklif vermek için yetkili bulunduğunu gösteren belgeler; iş deneyimlerini gösteren belgeler, çalışan durumlarını gösteren belgeler, makine, teçhizat ve diğer ekipmanlara ilişkin belgeler ve kapasite raporu, kalite ve standarda dair belgeler mesleki ve teknik yeterliliğin belirlenmesinde istenebilir.

KİK'in 4. maddesinde istekli olabilecekler; "İhale konusu alanda faaliyet gösteren ve ihale veya ön yeterlik dokümanı satın almış gerçek veya tüzel kişiyi ya da bunların oluşturdukları ortak girişimi" olarak tanımlanmıştır. Kamu İhale Kurulu 03.01.2019 tarih ve 2019/UH.I-14 numaralı kararında ihale konusu işte faaliyet göstermeyenlerin ihale dışı bırakılmasına karar verilmiştir.

2.8 İhale ve Ön Yeterlik Dokümanlarının Hazırlanması ve Onay Alınması

İstekliler tarafından teklif vermeye ilişkin gerekli olan şartlar, yeterlik kriterleri ve diğer bilgilere ve belgelere ihale ve ön yeterlik dokümanında yer verilmektedir. Açık ihale ve pazarlık usullerinde ihale dokümanı, belli istekliler arasında ihalede ise ayrıca ön yeterlik dokümanı hazırlanmaktadır. İhale ve ön yeterlik dokümanları hazırlanırken, idarenin karar verdiği ihale usulüne uygun ilgili HAIUY ekinde yer almakta olan Standart Formlar kullanılmaktadır (Özcan, 2012:54-55).

İdareler, kanun usullerini değerlendirip hesapladığı yaklaşık maliyeti göz önünde bulundurarak takdir yetkisiyle hangi ihale usulünün kullanılacağına karar verirler. İhale dokümanlarının hazırlanmasında seçilen ihale usulü belirleyicidir. İdarenin kendine en uygun gördüğü ihale usulü hem verilecek ilanda hem de ihale dokümanında belirtilmelidir. İdareler tarafından kanuna tabi olarak ihale edilecek bütün ihale konusu işler için ihale dokümanı EKAP üzerinden hazırlanır. İhale yetkilisinin tüm dokümanları onaylamasından sonra ihale süreci başlamış olur.

İhale dokümanı;

- İdari şartnameyi,

- Teknik şartnameleri,
- Sözleşme tasarısını,
- Standart formları,
- Gerekli diğer bilgi ve belgeleri içermektedir. İdari şartname ile teknik şartname arasında uyumsuzluk bulunması ihalenin iptalini gerektirecektir (Şahin, 2016:128-129).

Onay belgesi, standart bir form olan ihale onay belgesidir ve her ihalede onay alınması zorunludur. İhale yetkilisi tarafından uygundur onayı alınmadan ihaleye çıkılamamaktadır. İhale ilana çıkmadan idarelerce EKAP üzerinden ihtiyaç raporunun girilmesi, ihale kayıt numarası alınması ve ihale dokümanlarının hazırlanması zorunludur.

03.06.2003 tarih ve UK.Z-118 numaralı Kamu İhale Kurulu uyuşmazlık kararına göre, ihale işlem dosyasında yaklaşık maliyetin bulunmaması nedeniyle ihale iptal edilmiştir.

25.07.2003 tarih ve UK.Z-272 numaralı Kamu İhale Kurulu uyuşmazlık kararına göre, ihale ilanı ve dokümanda aynı konuda farklı bilgiler yer alması mevzuata aykırı bulunmuştur. Yine 26.08.2003 tarih ve UK.Z-368 numaralı Kamu İhale Kurulu uyuşmazlık kararına göre, HAIUY 26. maddesi gereği onay belgesinin nasıl hazırlanacağını net olduğu ve kullanılabilir ödeneğin belirtilmemiş olmanın mevzuata aykırı olduğu bulunmuştur.

2.9 İhalenin Karara Bağlanması

KİK'in 40. maddesine göre; ihale komisyonuna sunulan belgeleri, teklif mektubu ile geçici teminatı dokümandaki şartlara uygun olan isteklilerin teklif zarfları ikinci oturumda ayrıntılı olarak değerlendirilir. İhale komisyonunca yeterlik ölçütleri, teklifin ihale dokümanında belirtildiği şartları sağlayıp sağlamadığı, fiyat teklif cetvellerinde aritmetik bir hatanın bulunup bulunmadığı incelenip şartları sağlayan istekliler arasından ihale, ekonomik açıdan en avantajlı teklifte bulunan istekliye bırakılmaktadır.

Kanunda ekonomik olarak en avantajlı teklif en iyi fiyat teklifi olmamakla birlikte bu konuda örnek olarak uluslararası mevzuatlar ve

uygulamaları göz önünde bulundurulmuştur. Kamunun kaynaklarının en verimli şekilde kullanılması için rasyonel yaklaşım hangi teklifin aslında en avantajlı olduğudur. Yani kamunun ihtiyacı olan mal hizmet veya yapım işlerinin ihtiyaç boyunca çıkacak tüm maliyetler göz önünde bulundurularak belirlenmesi gerekmektedir (SIGMA, 2016g:2). En avantajlı teklifin nesnel olarak belirlenmesi için kriterlerin mevzuatta yer alarak, ağırlıklarının önceden değerlendirilip belirlenmesi gerekmektedir (SIGMA, 2016h:8).

KİK'in 40. maddesine göre;

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 değerleri veya nispi ağırlıkları belirlenir.

Fiyat dışı unsurlar için her ihaleye göre kalite, fiyat, çevresel özellikler, cari masraflar, satış sonrası hizmet, süre gibi birçok kıstas baz alınarak ayrı değerlendirmelere tutulmalı ve karar verilmelidir (Akçay ve öte 2012:340).

Fiyat dışı unsurların hesaplanması konusunda kanunda bir düzenlemeye gidilmediği görülmekte ve bu hesaplamanın idarelerin takdir yetkisine bırakıldığı anlaşılmaktadır. HAYY'nın 60-64. maddelerine göre, ekonomik açıdan en avantajlı teklif, fiyat ile beraber fiyat dışı unsurların da dikkate alınmasıyla belirlenebilmektedir.

Fiyatın dışında unsurların da dikkate alınıp yapılan ihalelerde öncelikli olarak fiyat dışı unsurlar, daha sonrasında da yerli isteklilerin lehine fiyat avantajı dikkate alınıp ekonomik açıdan en avantajlı teklif belirlenmektedir. Tekliflerin eşitliği durumunda fiyat teklifi düşük olan istekliye ihale bırakılır. İsteklilerin fiyat teklifleri de eşitse, idari şartnamede yer almakta olan fiyat dışındaki unsurların öncelik sıralamasına göre en avantajlı teklif belirlenir (Çolak, 2015:255).

Ekonomik açıdan en avantajlı teklifin sadece fiyat esasına göre belirlendiği ihalelerde tekliflerin eşitliği durumunda Danıştay 13. Dairesi 11.03.2015 tarih ve E:2014/3010 sayılı kararıyla, Yönetmeliğin 63. maddesiyle ilgili yürütmeyi durdurma kararı vermiş ve Kamu İhale Genel Tebliği'nin 70. maddesinde değişikliğe gidilmiştir. KİGT'nin 7. maddesine göre HAIUY'nin 63 üncü maddesinin birinci fıkrasında yer alan kriterlere göre puanlama yapılacak ve en yüksek puanı alan teklif sahibi ekonomik açıdan en avantajlı teklif sahibi olacaktır (Özkan, 2017:790).



ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

KONTROL HİZMETİ ve BOĞAZIÇI ÜNİVERSİTESİ ÖRNEĞİ

Başarılı bir ihale; rekabet ortamının tam oluşmasıyla en avantajlı teklif veren istekliye işin ihale edilmesi olarak özetlenebilir. Ancak verimliliğin ve etkinliğin tam olarak sağlanması diğer bir deyişle ihalenin belirlenen amaçlarına ulaşabilmesi için hizmetin kalitesini de yansıtacak sözleşme içeriğinin ve tüm kontrol ve denetim mekanizmalarının eksiksiz olarak sistemleştirilmesi gerekmektedir.

Denetim, “bir kurumun faaliyetlerinin önceden belirlenen amaçlara ve kurallara uygun gerçekleşip gerçekleşmediğinin belirlenmesi için incelenmesidir. Bu bir süreç olup denetim sonucunda bulgular elde edilir ve raporlar yazılır” (Bozkurt, 2013:57). İdarelerin bir hizmeti ihale etmesiyle tek sorumluluk ihaleyi alan firma üzerine kalmamaktadır. 4734 sayılı kanuna göre ihale edilen işlerin idare tarafından kontrol edilmesi ve hizmetin kabule hazır olduğunun tespit edilmesi sonrası ödeme yapılması yasal bir zorunluluktur. Yükleniciler hakediş ödemelerini talep ettiğinde idare tarafından ödemenin yapılabilmesi için KT ve MKK tarafından hizmette bir kusuru olmadığı belirlenmesi gerekmektedir.

Kamu kurumlarında meydana gelen yolsuzlukların temel nedeni sıkı bir denetim mekanizmasının olmayışıdır. Yönetim faaliyetlerinin öncelikli konusu denetim faaliyetleri olmalıdır. ABD ve Avrupa Birliği ülkelerinde Sayıştay ve özel denetim firmalarının yanında güçlendirilmiş Teftiş Kurumlarıyla denetim faaliyetleri sürdürülmektedir (Gürün ve Özcan, 2018:321). 2018 yılı Yolsuzluk Algı Endeksine göre Türkiye dünya sıralamasında 41 puanla 78. sırada yer almıştır. AB üye ülkeleri arasında sonuncu sırada olan Türkiye, 35 OECD üyesi ülke arasında 34. sıraya düşmüştür. Küresel sıralamada Türkiye; ekonomik, sosyal ve politik istikrarsızlıkları olan, demokrasi ile yönetilmeyen birçok ülkenin gerisindedir (Uluslararası Şeffaflık Derneği, 2019).

Hizmet alım ihalelerinin birçoğu sürekli edim yükü getirmektedir. Hizmet sunulduğu anda kontrol ve denetimin yapılması esastır. İdarenin mal alımlarından farklı olarak hizmet alımlarında KT vardır. (Demirboğa, 2013:83).

Hizmet alım ihaleleri mal alımı ihalelerinden farklı olarak karmaşık ve kontrolü özveri isteyen bir süreçtir. Bu süreçlerde hizmetin kendisi; hem ihalede de bulunan araç ve gereçlerin hem de insan unsurunun denetimi ve kabulü söz konusu olduğundan daha da zordur. Örnek verilecek olursa, bir mal alımı ihalesinden sonra alınan malın teknik özellikleri kontrol edilerek kabulü yapılır. Hizmet ihalelerinde ise hem kullanılacak araç ve gereçlerin sözleşmeye uygunluğu, hem o hizmette çalışanların uygunluğu ve performansları ile hizmetin kendisini etkileyecek birçok değişken söz konusu olmaktadır. Bu yüzden hem işyeri içerisinde fiili denetimlerin hem belge denetimlerinin birlikte sürekli olarak hassasiyetle yürütülmesi icap etmektedir.

3.1 Genel Şartname

Şartnameler, yapılacak hizmetlerin niteliklerini ve özelliklerini içermesi, ihale ve sözleşme süreci hakkında temel bilgilere sahip olması nedeniyle büyük önem arz etmektedir (Yılmaz, 2012:291).

Sözleşmenin idare tarafından kabulünün yapılarak hakedişin ödenmesi yüklenici, KT, MKK ile harcama yetkilisi tarafından gerçekleştirilen bir dizi faaliyetlerle sağlanmaktadır. Hizmet alımlarında kabul işlemlerine ilişkin esas ve usuller KİSK, HAMKY (Hizmet Alımları Muayene ve Kabul Yönetmeliği) ve HİGŞ’nde düzenlenmiştir.

HAIUY’nin Ek 8’inde yer alan HİGŞ’nin amacı KİSK’ e göre yapılan hizmet alım ihalelerinin yürütülmesinde esas ve usulleri belirlemektir. Sözleşmenin eki ve ayrılmaz bir parçası olan HİGŞ, götürü bedel veya birim fiyat sözleşme ile sözleşmeye bağlanan “danışmanlık” dışındaki tüm hizmet işlerini kapsamaktadır.

HİGŞ’de iş kavramı, “yükleniciye ihale edilen ve artışlar dâhil sözleşme kapsamında gerçekleştirilen hizmetler” olarak tanımlanmış ayrıca “sürekli

(belli dönemler itibariyle tekrarlanmak suretiyle ifa edilen) nitelikteki veya belli bir çalışma sonrasında tamamlanarak (bir defada) ortaya çıkarılan hizmetler” olarak bir ayrıma yer verildiği görülmektedir.

Sözleşmenin yürütülmesinde en önemli aktör olan KT, HİGŞ'nin 4. maddesinde “İdare tarafından, işlerin denetimi için idare içinden görevlendirilmiş bir kişi veya bir komisyonu ve/veya idare dışından bu işleri yapmak üzere görevlendirilen gerçek veya tüzel kişi veya kişileri” olarak tanımlanmıştır. Tanımdan da anlaşılacağı üzere eğer idare içinde KT olarak görev yapacak personel bulunmaması halinde başka kurumlardan personel görevlendirilebilir, hizmet alımı yoluyla da sözleşmeye bağlanan hizmet ihalelerinin denetimi ile ilgili yardım alınabilir. Kamu İhale Kurulu 18.07.2018 tarihli ve 2018/DK.D-187 nolu kararıyla yapılan KHK düzenlemesiyle kadroya geçirilen taşeron işçilerin ihale ve sözleşme yönetim süreçlerindeki komisyon ve teşkilatlarda görev alabileceğine karar vermiştir. Ancak, Devlet Personel Başkanlığı 03.10.2018 tarih ve 6480 numaralı yazısında, taşeron işçi olarak kamuda görev yapmaktayken sürekli işçi olarak kadroya geçenlerin imza yetkisinin olup olmadığı konusunda Anayasanın 128. maddesine atıf yaparak, devletin asli faaliyetlerinin memurlar ve diğer kamu görevlilerine gördürülmesi gerektiğinden hareketle kadroya geçen işçilerin kamu görevlisi sayılmasının hukukla bağdaşmadığı görüşlerine yer verilmiştir.

HİGŞ incelendiğinde idarelerin ihale ettiği işlerin denetimi farklı bir süreç olarak ele alınırken, hizmetin kabulünün yapılması daha başka bir süreç olarak ele alınmaktadır. KT yüklenicinin başvurusu üzerine işlerin sözleşme ve tüm eklerine uygun olarak kabule hazır olduğunu HAIUY ekinde bulunan Hizmet İşleri Kabul Teklif Belgesi'ni düzenleyerek idareye bildirmektedir. Burada KT idare adına ara denetimleri yapmaktadır. İşin kabulünü yapacak komisyonun görev ve yetkileri Hizmet Alımları Muayene Kabul Yönetmeliğinde düzenlenmiştir. Buna göre MKK işi kabule hazır bulunduğu takdirde HAIUY ekinde bulunan Kabul Tutanağını düzenlemektedir.

HİGŞ 5. maddesinde; KT, idare ve yüklenici arasındaki her türlü oluşacak iletişimin yazılı olacağı belirtilmektedir. Bu maddeyle tarafların hukuki olarak kendini koruyabilmesi sağlanmaktadır. Bu yazışmalar delil kabul edildiğinden oluşabilecek anlaşmazlıklarda ispat olarak belge niteliğinde olacaktır.

Herhangi bir tarafın haklı olması bazen o hakka ulaşmasına yetmemektedir. Haklılığını gerekli araçlarla ispat edemeyen kimse o davayı kazanamaz. Delil sözleşmesi, “davanın ispatı için hangi vasıtalarla yararlanılacağı konusunda davanın tarafları arasında yapılan anlaşmaya” denilir (Ateş, 1995:245).

Hizmet Alımları Tip Sözleşmede, sözleşmenin ekleri başlıklı 8. maddesine göre;

İhale dokümanı, bu sözleşmenin eki ve ayrılmaz parçası olup, İdareyi ve Yükleniciyi bağlar. Ancak, sözleşme hükümleri ile ihale dokümanını oluşturan belgelerdeki hükümler arasında çelişki veya farklılık olması halinde, ihale dokümanında yer alan hükümler esas alınır.

İhale dokümanını oluşturan belgeler arasındaki öncelik sıralaması aşağıdaki gibidir:

- 1) Hizmet İşleri Genel Şartnamesi,*
- 2) İdari Şartname,*
- 3) Sözleşme Tasarısı,*
- 4) Birim fiyat tarifleri (varsa),*
- 5) Özel Teknik Şartname (varsa),*
- 6) Teknik Şartname,*
- 7- Açıklamalar (varsa),*

Zeyilnameler ait oldukları dokümanın öncelik sırasına sahiptir.

1.2.2011 tarih ve 32843 tutanak numaralı Sayıştay Temyiz Kurulu kararında HİGŞ'ye aykırı olarak sözleşmeye işyeri hekimi ücretinin idarece

ödenmesi maddesi konulsa dahi maddenin geçersiz olduğu ve bu ücreti ödeme yükümlülüğünün HİGŞ hükümlerine göre yüklenicide olduğuna ve oluşan kamu zararının tazminine karar vermiştir.

HİGŞ, KİSK'e göre ihaleye bağlanmış işlerde uygulamanın nasıl olacağı ile ilgili bir kılavuz niteliği taşır. HİGŞ, idarelerce Tip İdari Şartname ve Tip Sözleşmeler gibi boşlukların doldurulması mümkün değildir. Şartname, Hizmet Alımları İhale Uygulama Yönetmeliğinin bir parçası ve işlerin yürütülmesi sırasında ayrıntılı düzenlemeler içermektedir.

3.2 Hizmet Alım İhalelerinde Yüklenicinin Sorumlulukları

KİK kapsamında yapılan kamu ihale sözleşmelerinin tarafları olan idare ve yüklenici, sözleşme maddelerinin uygulanmasında eşit hak ve yükümlülükler sahiptir. Bu yükümlülükler karşılıklı iyi niyet çerçevesinde olmalıdır.

Sözleşmenin yürütülmesi sırasında yüklenicinin KİSK'in 25. maddesinde yer alan fiilleri işlemesi halinde herhangi bir ihtar veya mehil verilmeksizin sözleşme feshedilir. Bu fiil ve davranışlar;

- a) Hile, vaat, tehdit, nüfuz kullanma, çıkar sağlama, anlaşma, irtikap, rüşvet suretiyle veya başka yollarla sözleşmeye ilişkin işlemlere fesat karıştırmak veya buna teşebbüs etmek.*
- b) Sahte belge düzenlemek, kullanmak veya bunlara teşebbüs etmek.*
- c) Sözleşme konusu işin yapılması veya teslimi sırasında hileli malzeme, araç veya usuller kullanmak, fen ve sanat kurallarına aykırı, eksik, hatalı veya kusurlu imalat yapmak.*
- d) Taahhüdünü yerine getirirken idareye zarar vermek.*
- e) Bilgi ve deneyimini idarenin zararına kullanmak veya 29 uncu madde hükümlerine aykırı hareket etmek.*
- f) Mücbir sebepler dışında, ihale dokümanı ve sözleşme hükümlerine uygun olarak taahhüdünü yerine getirmemek.*
- g) Sözleşmenin 16 ncı madde hükmüne aykırı olarak devredilmesi veya devir alınması.*

olarak sayılmıştır.

3.2.1 Yüklenicinin Özenli ve Oluşacak Zararlardan Sorumlu Olması

6098 sayılı Türk Borçlar Kanununun 471. maddesine göre; “Yüklenici, üstlendiği edimleri iş sahibinin haklı menfaatlerini gözeterek, sadakat ve özenle ifa etmek zorundadır. ”Özenli olma durumunun tespiti için Borçlar Kanununun 471. maddesinde, benzer alandaki işleri yapan yüklenicilerin hareketlerine göre bir kıyaslama yapılacağı belirtilmiştir.

HİGŞ'nin 6. maddesine göre; “Yüklenici, işleri gereken özen ve ihtimamı göstererek planlayacak, projelendirecek (sözleşmede öngörüldüğü şekilde), yürütecek, tamamlayacak ve işlerde olabilecek kusurları sözleşme hükümlerine uygun olarak giderecektir.”

HİGŞ'nin 21. maddesine göre ; “Yüklenici, işe başlama tarihinden işlerin tümü için kabul belgesinin tanzim edildiği tarihe kadar işlere, malzemelere ve tesise gereken özen ve bakımı gösterme sorumluluğu altında olacaktır.”

HİGŞ'nde öngörülen yükümlülük ve mevzuatça öngörülmüş yasaklara aykırı işlem yapılması üzerine idare ve üçüncü kişilere verilen zarardan yüklenici sorumlu tutulmuştur. Bu doğrultuda yüklenici KT tarafından verilecek her türlü talimata uymak zorundadır.

3.2.2 Yüklenicinin Mevzuata Uygun Hareket Etmesi

HİGŞ'nin 12. maddesinin göre;

İlgili bütün bildirimlerin ve bütün ödemelerin yapılması da dâhil olmak üzere yüklenici,

(a) İşlerin yürütülmesine, tamamlanmasına ve işlerde olabilecek kusurların düzeltilmesine ilişkin olarak bütün kanun, KHK, tüzük, yönetmelik, kararname, genelge, tebliğ ve diğer ilgili mevzuata,

(b) Malları veya hakları, işler dolayısıyla herhangi bir şekilde etkilenen veya etkilenebilecek olan kamu kurum ve kuruluşlarının düzenlemelerine uyacak ve bu hükümlerin ihlali nedeniyle ortaya

çıkabilecek bütün sorumluluk ve cezalardan dolayı idarenin zararını karşılayacaktır.

HİGŞ'nin 6. maddesinin ikinci fıkrasına göre;

Yüklenici, işin görülmesi sırasında ilgili mevzuatın izin vermediği insan ve çevre sağlığına zarar verici nitelikte malzeme kullanamaz veya yöntem uygulayamaz. İlgili mevzuatın izin verdiği malzeme ve yöntemler ise, öngörölmüş tedbirler alınarak ve usulüne uygun şekilde kullanılabilir. Bu yükümlölüklerin ihlal edilmesi halinde yüklenici, idarenin ve üçüncü şahısların tüm zararlarını karşılamak zorundadır.

3.2.3 Yüklenicinin İşbaşında Bulunması

HİGŞ'nin 12. maddesinin göre;

Yüklenici, üstlenmiş olduğu işin devamı süresince, işyerinden ayrılamaz. Ancak, idare tarafından kendi yerine kabul edilecek birisini, işlerin gecikmesine veya durmasına hiçbir şekilde yol açmamak şartı ile vekil bırakarak iş başından ayrılabilir. Yüklenici veya vekili, iş yerinden ayrılmalarını gerektiren zorunlu hallerde, kontrol teşkilatından izin almak zorundadırlar.

Yüklenici veya vekili, işlerle ilgili denetimler ve çalışmalar sırasında istendiği zaman kontrol teşkilatı ile birlikte bulunacaklardır.

3.2.4 Yüklenicinin Bakım ve Düzeltme Sorumluluğu

HİGŞ'nin 33. maddesinin göre;

Yapılan işlerin her türlü sorumluluğu, kabul işlemlerinin idarece onaylanması tarihine kadar, tümüyle yükleniciye aittir. Bu nedenle yüklenici, gerek malzemenin kötölüğünden ve gerekse işlerin kusur ve eksikliklerinden dolayı, idarece gerekli görölecek bütün onarım ve düzeltmeler ile sürekli bakım işlerini kendi hesabına derhal yapmak zorundadır.

HİGŞ'nin 48. maddesinin göre; "Yüklenici, kabul sürecinin başlangıcından sonuna kadar geçen süre içinde işlerin bakımını yapmak, tümünü iyi bir şekilde korumak ve çıkabilecek kusur ve aksaklıkları gidermek zorundadır."

3.2.5 Çalışan Hakları Açısından Yüklenicinin Sorumluluğu

HİGŞ'nin 38, 39, 40 ve 41. maddelerinde çalışanların hakları ve çalışma şartları düzenlenmiştir. Bu maddelere göre hizmet alım ihalelerinde çalışanların ücret, sağlık imkânı, iş kazaları, iaşeler, yıllık izinler ile ilgili yüklenicilerin sorumluluklarının yerine getirilip getirilmediği KT tarafından denetlenmektedir.

İş Kanunu'nun 32. maddesine istinaden hazırlanan, İş Kanunu Kapsamında Çalıştırılan İşçilerin Ücret, Prim, İkramiye ve Bu Nitelikteki Her Türlü İstihkakının Bankalar Aracılığıyla Ödenmesine Dair Yönetmelik'in 10. maddesinde; "İşyerleri ve işletmelerinde İş Kanunu hükümlerinin uygulandığı işverenler ile üçüncü kişiler, Türkiye genelinde çalıştırdıkları işçi sayısının en az beş olması halinde, çalıştırdıkları işçiye o ay içinde yapacakları her türlü ödemenin kanunî kesintiler düşüldükten sonra kalan net tutarını, bankalar aracılığıyla ödemekle yükümlüdürler." Yine aynı yönetmeliğin 16. maddesine göre çalışanların ücretini bankalar aracılığıyla ödemeyen yükleniciler hakkında idari para cezası kesilmesi için kamu idarelerinin Çalışma ve Sosyal Güvenlik İl Müdürlükleri'ne durumu bildirmesi gerekmektedir.

05.01.2016 tarih ve 41295 tutanak numaralı Sayıştay Temyiz Kurulu kararında, hizmet sunan yüklenicilerin çalışanlarına yemek verilmesi sözleşmesinde belirtilmişken, kurum tarafından işçilere kumanya dağıtılmasının kamu zararına neden olduğu vurgulanarak zararın tazmin edilmesine karar verilmiştir.

İdareler, ihale ile çalıştırdıkları personele yol ve yemek yardımı ücreti ödemektedir. Hakedişler ödenirken işçinin fiili olarak işyerinde bulunmadığı günlerde yol ve yemek parasının kesilerek ödeme yapılması gerekmektedir (Gündüz, 2017).

4857 sayılı İş Kanunu'nun 56. maddesi ve 18.02.2015 tarih ve 2015/UH.I-586 nolu Kamu İhale Kurulu uyuşmazlık kararına göre, personel çalıştırmasına dayalı olmayan, personel sayısı ve çalışma saatlerinin ihale edilen işte geçireceği belirlenen çalışanların yıllık izinlerinin kontrolü de KT yetkisindedir. İzinli işçilerin yerine personel talep edilememektedir.

3.2.6 Yüklenicinin Teknik Dokümana Uyuma Sorumluluğu

HİGŞ'nin 23. maddesi gereği, yapılacak hizmetlerin teknik şartnameye dayandırılması halinde yüklenici teknik şartnamedeki tüm detaylara uymakla yükümlüdür. HİGŞ 10. maddesine göre yüklenici işlerin yapılması sırasında her türlü malzemeyi, ekipmanı ve çalışmanı sağlamak ve ihzaratla ilgili önlemleri almakla yükümlüdür.

3.5.2017 ve 43054 tutanak numaralı Sayıştay Temyiz Kurulu kararına göre, araç kiralama işinde teknik şartnameye uymayan araçların kullanımı nedeniyle ceza kesintisi yapılmaması ile ilgili tazmin kararı verilmiş ve bu kararda, KT üyeleri zarardan sorumlu tutulmuşlardır.

3.3 Kamu İdaresinin Sorumlulukları

Kamu idareleri sözleşmenin uygulama sürecinde KT ve MKK'yı zamanında oluşturmalı ve bu komisyon üyeleri hizmetin türüne göre işlerinde uzman personelden seçilmelidir.

İş programı en uygun zamanda onaylanmalı, teknik tüm bilgi ve belgeler ve işyerinin teslimi geciktirilmemelidir. Alt yüklenicilerin çalıştırılması idare iznine tabi olduğu işlerde alt yüklenici ve yüklenici arasında yapılan sözleşmelerin bir örneği alınmalı ve alt yükleniciler idare tarafından onaylanmalıdır.

Sigorta gereken hallerde teminat limitleri güncel olmalı, kıymetlerin tam değer üzerinden sigorta ettirilmesi sağlanmalıdır. İşe başlamadan önce idare tarafından sigorta kontrolleri yapılmalıdır.

Yüklenici kendine verilmiş olan teknik dokümanın sözleşme ve eklerine veya teknik ve sanat kurallarına uymadığını yazılı şekilde idareye verdiği takdirde oluşacak zarardan idare sorumlu olmaktadır. İdare verilen teknik doküman doğrultusunda işlerin sözleşmeye uygun olarak yürütülmeyeceğini

anladığı takdirde yüklenici tarafından karşılanan ve bu sebeple oluşan giderleri karşılamak zorundadır.

İdare, KT tarafından alınan numuneleri iş bitimine kadar saklamalıdır. Ancak numuneler seçilirken yüklenicinin de bulunması sağlanmalıdır. Yargıtay 15. Hukuk Dairesinin 2011 tarih ve 6678 karar numaralı hükmünde alınan numunelerin yüklenici olmadan alınması nedeniyle ceza kesilemeyeceği belirtilmektedir.

İşlerin kusur ve eksiklikleri tespit edilmesi sonucu ihtar yazısıyla yükleniciye yükümlülükler hatırlatılmalıdır. İdareler, 10 gün içerisinde yükümlülüklerini yerine getirmediği takdirde işin eksik ve kusurlu bölümlerini başkasına yaptırarak yüklenicinin alacaklarından kesmek yoluna gidebilir veya işin niteliğine göre belli bir oranda teminata el koyularak kabulünü erteleyebilir.

İdareler genel şartnamede sayılan durumlarda işlerin kabulü için süre uzatımı vermeye yetkilidir. Ancak bu uzatmalar haklı bir nedene dayanmadığı takdirde verilememektedir.

İdareler de en az yüklenici kadar işlerin yürütülmesi sırasında özenli ve dikkatli olmalıdır. Yargıtay 15. Hukuk Dairesinin 19.11.1973 tarih ve 200/246 numaralı kararında kendi istihkakını başka birine temlik etmiş ancak bu temliki geri alıp idareye bildirdiği halde yanlış ödeme yapan idareyi beklenen dikkati ve özeni göstermediğinden sorumlu tutmuştur.

3.4 Hizmet Alımlarında Kontrol Hizmetleri

İhalelerin denetim süreci kamu kaynağının etkin ve verimli kullanılması açısından en önemli süreçlerden biridir. Bir ihale ne kadar düşük fiyatta gerçekleştirilmiş olursa olsun eğer yükleniciler yeteri kadar denetlenmez ise kamu kaynağının etkin ve verimli kullanılması tehlikeye girebilmektedir.

KİSK'in 11. maddesinde ihalelerin denetim süreciyle ilgili idareye bir takdir yetkisi tanınmış ise de HAIUY' ne göre yükleniciye hakediş ödemesi yapılabilmesi için idareye başvurusu sonrasında, kabule geçmeden KT kayıtlarının esas alınması ve Hizmet İşleri Kabul Teklif Belgesi'nin düzenlenmesinin gerekliliği nedeniyle yapılacak denetim faaliyetleri

zorunlu hale gelmektedir. Kanunda takdir yetkisi tanınsa da alt mevzuat olan ilgili yönetmelik gereği denetim faaliyetlerinin yapılması zorunluluk haline gelmektedir.

HİGŞ'nin 26. maddesine göre KT'nin; denetim, talimat verme, onaylama veya reddetme, tespit, görüş verme, deney yapma, kabul etme ve yeniden yaptırma gibi çok önemli yetkilere sahip olduğu görülmektedir.

24.11.2014 ve 39670 tutanak numaralı Sayıştay Temyiz Kurulu kararına göre, ihalelerin uygulanma ve hakediş ödeme aşamalarında harcama yetkilisi ile muhasebe yetkilisi dışında bu süreçlerde görev alan tüm çalışanlar gerçekleştirme görevlisi sayılmaktadır. Sayıştay bu kararıyla ihale sürecinde görev alan KT ve MKK'nın sorumluluğunu ortaya koymaktadır. 20.12.2011 ve 34077 tutanak numaralı Sayıştay Temyiz Kurulu kararına göre, KT'nin yükleniciyi kusurlu bularak cezalı işlem uygulaması için tuttuğu kayıtlara uymayıp hakediş ödenirken ceza kesintisini yapmayan gerçekleştirme görevlisi ve harcama yetkilisini oluşan kamu zararından sorumlu tutmuştur.

5018 sayılı kanunda belirtilen görevlerin ayrılığı ilkesine uygun olarak ihale mevzuatında yer alan ve KİGT'nin 5.7. maddesine göre; "Yapılan bir sözleşme ile ilgili olarak KT'de yer alan görevliler, sözleşme sonucunda hizmet alımları ve yapım işleriyle ilgili MKK'da görev alamazlar." denilmektedir.

3.4.1 Kontrol Teşkilatı ve Yetkileri

HAIUY'nin ekinde bulunan Hizmet Alımları TİP Sözleşme'nin 18. maddesine göre; "İşin, sözleşme ve eklerine uygun olarak yürütülüp yürütülmediği idare tarafından görevlendirilen KT aracılığıyla denetlenir. KT, HİGŞ'nin dördüncü bölümünde belirtilen yetkileri kullanır ve görevleri yerine getirir." Ayrıca HİGŞ'nin birçok muhtelif maddesinde de çeşitli yetki ve görevler tanımlanmıştır.

HİGŞ' ne göre KT'nin yetki ve görevleri şunlardır:

- Yüklenicinin zorunluluk halinde iş başında olamayacağı durumlar nedeniyle izin vermek.

- Denetimler sırasında istendiği zaman yüklenicinin yanında bulunmasını sağlamak. Bulunmadığı takdirde incelemeleri tek taraflı yaparak durum hakkında kayıt tutmak.
- Yüklenicinin talebi üzerine ekipman ve malzemelerin işyeri dışına çıkarılmasına izin vermek.
- Kullanılacak malzemelere onay vermek, gerekli görülen kalite test ve deneyleri yaptırmak ve numune seçmek.
- İşin kabule hazır olup olmadığını tespitini yaparak sonuçlandırmak.
- Yüklenicinin çalıştırdığı personel ve ekipmanların sözleşme ve eklerine uygunluğunu denetlemek.
- Uygun görülmeyen personel ve ekipmanın işyerinden uzaklaştırılmasını sağlamak.
- Yüklenicinin talebi üzerine hakediş ödemelerinin yapılabilmesi için ön inceleme yapmak, yüklenici ile birlikte ilgili kayıtları tutarak ödeme miktarlarını tespit edip Hizmet İşleri Kabul Teklif Belgesi'ni idareye sunmak.
- Sözleşme süresi boyunca oluşabilecek kazaları, zarar ve kayıp ihtimallerinin önlemi için yükleniciye talimatlar vermek.
- Kötü ve kusurlu görülen işleri düzelttirmek, işlerin sözleşmeye uygun yapılmaması durumunda yükleniciye yapması gerekenleri tebliğ etmek ve sorumlulukların yerine getirilmediği durumlarda sözleşmede belirtilen cezalar uygulamak.
- İhtiyaçlara ve yüklenicinin hareketlerine göre idareye; fesih, tasfiye, süre uzatımı, iş artışı, iş eksilişı, kabul, yüklenici nam ve hesabına iş yaptırma ve alt yüklenicileri onaylama hususlarında görüşlerini bildirmek.
- Yüklenici tarafından işlerin yapılması için oluşturulan iş programının uygun formda olmasını sağlamak veya gerekli değişikleri yaparak idarenin onayına sunmak.
- İşlerin onay verilmiş programa uymadığı takdirde yükleniciye 10 gün süre vererek düzenlenen revize program için idareye görüş bildirmek.

- İşlerin, sözleşmesindeki belirlenen özelliklerden daha kaliteli özelliklere sahip olması şartıyla, yüklenicinin de durumu kabul etmesi ve yüklenicinin ek bedel istemeyeceği durumlarda değişiklik talebinde bulunmak.
- Çalışanların tüm ücret ödemelerinin eksiksiz ve zamanında ödendiğini her ay öncelikli olarak kontrol etmek ve başvurularını ivedilikle incelemek.
- Çalışanların yıllık izin sürelerini 4857 sayılı İş Kanununa uygun bir biçimde kullanmalarını sağlamak.
- Süreklilik gösteren işlerde sözleşme hükümlerine uygun kayıtlar tutmak.
- İş sağlığı ve güvenliği mevzuatı hükümlerine uygun, çalışanlar hakkında yükleniciye talimat vermek.

3.4.2 Kontrol Teşkilatının Sorumluluğu

Kamu idarelerin ihtiyaçları doğrultusunda yüklenici tarafından sözleşme süreci boyunca yerine getirilen hizmetlerin kabulü aşamasında, idare tarafından görevlendirilen denetim personelinin mevzuat hükümlerine aykırı hareketleri nedeniyle karşılaşılabilecek idari, mali ve cezai yönden birçok ciddi sorumluluğu bulunmaktadır (Karatoprak, 2011:412).

İhale süreci boyunca yapılan hileli hareketler ihaleye fesat karıştırma suçunu oluştururken, idare ve yüklenici arasında yapılan sözleşme sonrasında yapılan hileli hareketler ve mevzuata aykırılıklar edimin ifasına fesat karıştırma suçunu oluşturmaktadır. Sözleşme öncesi işlemler kamu hukuku hükümlerine tabi iken sözleşme sonrası yapılan işlemler özel hukuk kurallarına tabi olmaktadır (Koca, 2013:211).

Türk Ceza Kanunu (TCK) 236. maddesinde edimin ifasına fesat karıştırılması suç olarak düzenlenmiştir. Buna göre:

(1) Kamu kurum veya kuruluşları, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, bunların iştirakiyle kurulmuş şirketler, bunların bünyesinde faaliyet icra eden vakıflar, kamu yararına çalışan dernekler ya da kooperatiflere karşı taahhüt altına girilen edimin

ifasına fesat karıştıran kişi, üç yıldan yedi yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır.

(2) Aşağıdaki fiillerin hileli olarak yapılması hâlinde, edimin ifasına fesat karıştırılmış sayılır;

a) İhale kararında veya sözleşmede evsafi belirtilen maldan başka bir malın teslim veya kabul edilmesi.

b) İhale kararında veya sözleşmede belirtilen miktardan eksik malın teslim veya kabul edilmesi.

c) Edimin ihale kararında veya sözleşmede belirtilen sürede ifa edilmemesine rağmen, süresinde ifa edilmiş gibi kabul edilmesi.

d) Yapım ihalelerinde eserin veya kullanılan malzemenin şartname veya sözleşmesinde belirlenen şartlara, miktar veya niteliklere uygun olmamasına rağmen kabul edilmesi.

e) Hizmet niteliğindeki edimin, ihale kararında veya sözleşmede belirtilen şartlara göre verilmemesine veya eksik verilmesine rağmen verilmiş gibi kabul edilmesi.

(3) Edimin ifasına fesat karıştırma dolayısıyla menfaat temin eden görevli kişiler, ayrıca bu nedenle ilgili suç hükmüne göre cezalandırılırlar.

İdare adına sözleşmenin yürütülmesi ve hizmetin kabulü sırasında denetim görevlilerinin sorumlulukları ve konuyla ilgili mevzuat hükümleri başta KİSK olmak üzere, diğer mali mevzuat ve genel hükümler olarak nitelendirilen Borçlar Kanunu ve Ceza Kanununda düzenlenmiştir.

Kamu İhale Sözleşme Kanunu'nun 28. maddesine göre;

Muayene ve kabul komisyonlarının başkan ve üyeleri, yapı denetim görevlileri ve ihtiyacın karşılanma sürecindeki her aşamada görev alan diğer ilgililerin, görevlerini kanunî gereklere uygun veya tarafsızlıkla yapmadıklarının, taraflardan birinin zararına yol açacak ihmalde veya kusurlu hareketlerde bulduklarının tespiti halinde, haklarında ilgili mevzuatları gereğince disiplin cezası

uygulanır. Ayrıca, fiil veya davranışlarının özelliğine göre haklarında ceza kovuşturulması da yapılır ve hükmolunacak ceza ile birlikte tarafların uğradıkları zarar ve ziyan genel hükümlere göre kendilerine tazmin ettirilir. (Değişik son cümle: 30/7/2003-4964/48 md.) Bu Kanuna aykırı fiil veya davranışlardan dolayı hüküm giyen idare görevlileri, bu Kanun kapsamına giren işlerde görevlendirilemezler.

Bu Kanun kapsamına giren işlerden dolayı yargı organlarınca herhangi bir ceza verilmiş olanlar, bu Kanun kapsamına giren bütün kamu kurum ve kuruluşlarınca bu Kanunun ve ilgili diğer mevzuatın uygulanması ile görevli ve yetkili kadrolara atanamaz ve görev alamazlar.

Sözleşme yönetim sürecinde görev alan personeller ile ilgili hükümlere bakıldığında hem idari hem cezai hem de mali birçok sorumluluğu kapsadığı görülmektedir. İhale ve sözleşme süreçlerinde görev alan kamu personellerinin mevzuata aykırı hareket etmeleri nedeniyle tabi oldukları mevzuata göre disiplin soruşturması açılarak sonucuna göre uygun cezanın verilmesi gerekmektedir. Kamu zararı, 5018 sayılı kanunda, “kamu görevlilerinin kasıt, kusur veya ihmallerinden kaynaklanan mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri sonucu kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olunması” şeklinde ifade edilmiştir. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun kamu zararı başlıklı 71. maddesinin 4 üncü fıkrası uyarınca; kamu zararına sebep olan sorumlular hakkında 5237 sayılı TCK veya diğer kanunların yapılan fiile karşılık hükümleri uygulanmaktadır. Belirlenen fiil ve eylemleri gerçekleştirenlere her türlü aylık, ödenek, zam, tazminat dâhil yapılan bir aylık net ödemelerin iki katı tutarına kadar para cezası verilmektedir. TCK'nın 236. maddesine göre cezai işlem için ilgili Cumhuriyet savcılığı, doğrudan ceza soruşturması başlatmaktadır. Oluşan kamu zararları 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu ile 2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu hükümlerine göre takip ve tahsil edilerek kişilerden tazmin edilir.

Kamu görevlilerin sözleşme yönetim süresi boyunca TCK'ya göre fiilleri nedeniyle karşılaşılabileceği suçlar; resmi belgede sahtecilik (md. 204), resmî belgeyi bozmak, yok etmek veya gizlemek (md. 205), edimin ifasına fesat karıştırma (md. 236), irtikap (md. 250), rüşvet (md. 252), yetkili olmadığı bir iş için yarar sağlama (md. 255), görevi kötüye kullanma (md. 257) suçlarıdır (Gök, 2019:5).

Yargıtay 15. Hukuk Dairesinin 2011 tarih ve 2837 karar numaralı hükmünde kasıt ve ihmal sonucu fazla ödeme yapılmasıyla kamu zararına sebep olan kamu görevlilerinin ceza davasından beraat etmiş olsalar dahi kamu zararı yönünden sorumluluklarının devam edeceğine karar vermiştir.

Sayıştay 14.6.2007 tarih ve 5189 nolu kararında kamu zararı tespit edildiği durumlarda sorumlu tutulacak görevli ve yetkililerin belirlenmesi konusuna;

Mevzuatına göre oluşturulan kurul, komisyon veya benzeri bir organ tarafından düzenlenen keşif, rapor, tutanak, karar veya ödemeye esas benzeri belgelerden doğacak sorumluluğa, işlemi gerçekleştiren ve bu belgeyi düzenleyip imzalayan kurul üyelerinin de dâhil edilmeleri ve bu işlem nedeniyle harcama yetkilisiyle birlikte sorumlu tutulmaları gerektiği

şeklinde karar alarak açıklık getirmiştir.

İhale sonrası sözleşme yönetim sürecinde tarafların dürüstlük ve etik yönden karşılaşılabileceği riskler bulunmaktadır. İdareler, sözleşme sonrası hizmet ihalelerinin denetimini KT aracılığıyla yapmaktadır. KT'nin yükleniciyi yeteri kadar denetlememesi, denetim yapacak uzman personelin yokluğu, finansal görevlerin yetersiz biçimde ayrılması gibi risklerin olduğu bu süreçte dürüstlük ön plana çıkmaktadır. Sözleşme yönetim sürecinde performans, zaman ve kalite yönünden denetimlerin tam olarak yapılması gerekmektedir (Köktaş, Karaosmanoğlu ve Bilgiç, 2009:18). OECD tarafından dürüstlüğün arttırılmasına yönelik; denetimlerde bulunacak kamu personelinin şahsi çıkar ve kamunun çıkarı arasındaki çıkar çatışmalarını belirleyebilecek vasıflarda olması, personelin liyakat sahibi

olması ve nitelikli personel istihdamı için hükümetlerin teşviklerde bulunması, kamu personellerinin üst düzey yönetici ve bürokratlardan korunması gerektiği, etkin mekanizmalar oluşturularak personelin usulsüzlükleri raporlayacak prosedürler geliştirilmesi, kontrollerin sıklığının risk düzeyine göre tespit edilmesi gibi tavsiyelerde bulunmaktadır (Kayım, 2010:14).

İhale sözleşme yönetim sürecinde görev alan personellerin büyük sorumluluklar altına girerek sürekli mahkemelik olduğu bazılarının işini kaybettiği ve toplumdan soyutlandığı görülmektedir. Sistem daha fazla iyileştirilmeli; daimi KT ve MKK oluşturulmalı, uzman personellerle denetimler profesyonel yapılmalıdır. Ayrıca bu kişilere özel mali hukuk sigortası yaptırılarak, mali ödemeler yapılmalıdır (Karatoprak, 2011:421).

Kamu alımları sürecinde etkin görev verilen personelin seçimindeki kriterleri ile ilgili belirli düzenlemeler yapılmalı, ihale komisyonu veya diğer teşkilat ve komisyonlarda görevlendirilenlerin seçiminin yapımında memurun sicilleri de mutlaka göz önünde tutulmalıdır. Bu süreçlerde görev almış ve haklarında adli, idari, cezai yönden soruşturma yürütülenlere aklanana kadar bu komisyonlarda görev verilmemelidir (Özel İhtisas Komisyonu, 2000b:50).

3.5 Hizmetin Kabulü ve Hakediş Ödemeleri

Tip sözleşmenin 12. maddesinde ödeme yeri ve şartlarına yönelik gerekli düzenlemelerin dipnotta belirtilen hususlar da dikkate alınmak üzere idarelerce belirtileceği görülmektedir.

HİGŞ'nin 42. maddesinde hizmet alımlarında hakediş ödemeleri temel olarak iki bölüme ayrılmıştır. Bunlar; sözleşme bedelinin iş sürecinde belirli dönemlerde ödenmesi ve sözleşme bedelinin bir seferde ödenmesidir.

a) Sözleşme bedelinin iş süresince dönemler itibariyle ödenmesi:

Sözleşme konusu hizmetin yüklenici tarafından belli bir süre boyunca devamlı olarak verilmesi (4 üncü maddede tanımlanan sürekli nitelikte bir iş olması) veya işin bölümlere ayrılabilir olması durumunda sözleşmede belirtilen aralıklarla, kesin ödeme

mahiyetinde olmamak ve kazanılmış hak sayılmamak üzere geçici hakediş ödemeleri yapılır. Yüklenici tarafından yapılan işlerin bedelleri, sözleşmedeki kayıtlara ve ilgili kanunlara göre yapılacak kesintiler de çıktıktan sonra, sözleşmenin ödemeye ilişkin hükümleri çerçevesinde kendisine ödenir.

İdarenin isteği halinde yüklenici, kesin hesapları kontrol teşkilatının denetimi altında olmak üzere işe paralel olarak yürütmek zorundadır. Bu halde, geçici hakediş raporlarının düzenlenmesinde, bitmiş iş kısımları için bu kesinleştirilmiş miktarlar dikkate alınır.

Hakediş raporlarının düzenlenmesi aşağıdaki esaslara göre yapılır.

1- Toplam Bedel Üzerinden Birim Fiyat Sözleşmelerde;

Geçici hakediş raporları yüklenicinin başvurusu üzerine, sözleşme veya eklerinde aksine bir hüküm bulunmadıkça ayda bir defa düzenlenir. Gelecek yıllara sari olmayan sözleşmelerde yaptırılan işler için, son hakediş raporu bütçe yılının sonuna rastlayan ayın yirminci (20.) günü düzenlenir.

İşe başladığından beri meydana getirilen işler, kontrol teşkilatı tarafından yüklenici veya vekili ile birlikte hesaplanır ve bulunan miktarlar, teklif edilen birim fiyatlarla çarpılmak suretiyle sözleşmedeki esaslara uygun olarak hakediş raporuna geçirilir.

Düzenlenen hakediş raporunun işleme konulabilmesi için, yüklenici veya işbaşında bulunan vekili tarafından imzalanmış olması gereklidir.

Yüklenici veya vekili, bildirilen günde, hakedişe esas hesaplamaların yapılmasında hazır bulunmazsa kontrol teşkilatı hesaplamaları tek başına yaparak hakediş raporunu düzenler ve yüklenicinin bu husustaki itirazları kabul edilmez.

Hakediş raporu düzenlendikten sonra bir hafta içinde yüklenici raporu imzalamazsa kontrol teşkilatı, hakediş raporunu idareye gönderir ve rapor yüklenici tarafından imzalanıncaya kadar idarede

hiçbir işlem yapılmaksızın bekletilir. Yüklenici hakediş raporlarını zamanında imzalamazsa, ödemede meydana gelecek gecikmeden dolayı hiçbir şikâyet ve istekte bulunamaz.

Hazırlanan ve iki tarafça imzalanmış bulunan geçici hakediş raporu, tahakkuk işlemi yapılincaya kadar, yetkili makamlar tarafından düzeltilebilir. Ancak bu düzeltme sırasında eski rakam ve yazıların okunabilir şekilde çizilmiş olarak hakediş raporunda bulunması ve düzeltme yapan yetkililerin imzasını taşıması gereklidir. Ancak bu düzeltmeler yeniden sayfa düzenlemeyi gerektirecek ölçüde fazla ise, esas sayfa üzerinde düzeltmenin yapıldığına ilişkin açıklama bulunmak şartı ile yeniden ayrı bir sayfa düzenlenip hakediş raporuna eklenir.

Yüklenicinin geçici hakedişleri, itirazı olduğu takdirde, karşı görüşlerinin neler olduğunu ve dayandığı gerçekleri, idareye vereceği ve bir örneğini de Hakediş Raporuna ekleyeceği dilekçesinde açıklaması ve hakediş raporunun "İdareye verilentarihli dilekçemde yazılı ihtirazı kayıtlı" cümlesini yazarak ya da bu anlama gelecek bir itiraz şerhi ile imzalaması gereklidir. Eğer yüklenicinin, hakediş raporunun imzalanmasından sonra tahakkuk işlemi yapılincaya kadar, yetkililer tarafından hakediş raporunda yapılabilecek düzeltmelere bir itirazı olursa hakedişin kendisine ödendiği tarihten başlamak üzere en çok on gün içinde bu itirazını dilekçe ile idareye bildirmek zorundadır. Yüklenici itirazlarını bu şekilde bildirmediği takdirde hakedişi olduğu gibi kabul etmiş sayılır.

Her hakediş tutarına, eğer sözleşmede öngörülmüşse eklenecek miktar dâhil edilir. Bulunan miktardan, bir önceki hakediş tutarı çıkarılarak bulunan miktara, ilgili mevzuata göre hesaplanacak Katma Değer Vergisi (KDV) eklenir. Bu miktardan sözleşmede yazılı kesintiler, varsa yüklenicinin idareye olan borçları ve cezalar ile kanunen alınması gereken vergiler kesilir. Hakediş raporu, yüklenici veya vekili tarafından imzalandığı tarihten başlamak üzere en geç sözleşmesinde yazılı sürenin sonunda, eğer sözleşmede bu hususta

bir kayıt yoksa otuz gün içinde tahakkuka bağlanır. Bu tarihten başlamak üzere otuz gün içinde de ödeme yapılır.

2-Toplam Bedel Üzerinden Götürü Bedel Sözleşmelerde;

Yüklenicinin yapacağı iş götürü olarak bölümler halinde teslim alınacaksa hakediş raporları, ilgili bölümlerin tamamlanmasından sonra sözleşmesinde yazılı esaslara göre düzenlenir. Bu hakediş raporlarının imzalanma, düzeltme ve ödemeleri yukarıdaki (1) numaralı bentte yazılı hükümlere göre yapılır.

b) Sözleşme Bedelinin Bir Defada Ödenmesi

Yüklenicinin yapacağı iş bir defada teslim alınacaksa hakediş raporu sözleşmesinde yazılı esaslara göre iş bitiminde bir defada düzenlenir. Bu hakediş raporlarının imzalanma, düzeltme ve ödemeleri de yukarıda (a/1) bendinde yazılı hükümlere göre yapılır.

İşin mahiyeti ne olursa olsun, yüklenici süresinde hakediş başvurusunda bulunmadığı takdirde idare, en çok üç ay içinde, tek taraflı olarak hakediş düzenleyebilir.

Anket, bakım, onarım, sigorta, araştırma-geliştirme, muhasebe, tanıtım, basım ve yayım, organizasyon, mesleki eğitim, fotoğraf, film, yazılım hizmetleri gibi hizmetler belli bir çalışma sonucu ortaya çıkan hizmet alımlarıdır. HİGŞ'nin 44. maddesine göre; belli bir çalışma sonrasında tamamlanarak ortaya çıkarılan hizmetlerin kabulünde, yüklenici tarafından dilekçeyle başvurulması üzerine, KT tarafından yapılan incelemeler neticesinde hizmette önemli ve hizmetin fonksiyonelliğinin engellenmesi ile idarenin ihtiyacını karşılama noktasında kabul edilemez eksiklik veya kusurların varlığının tespit edilmesi neticesinde kabul yapılmaz ve mevcut durum hemen idareye bildirilir. İdare, hizmetin sözleşme ve eklerine uygun olacak şekilde tamamlanması amacıyla yükleniciye kabulün yapılmama nedenlerini açıkça ifade eden en az on gün mühletle bir ihtarda bulunup hizmetin eksiksiz bir biçimde teslimini ister. Bu ihtardan sonra yüklenici hizmeti bu süre içinde kabul edilebilir hale getiremez ise sözleşmesi feshedilir. Verilen tamamlama süresi, hizmetin sunulmasında sözleşmede

belirtilmiş süreyi aştığı takdirde, yüklenici bu aşan süre boyunca cezalı bir biçimde çalışır.

Belli bir çalışma sonucu ortaya çıkan hizmet alımlarında işin sözleşme süresi öncesinde de kabulünün olabileceğinden hareketle HİGŞ’de bulunan “Bu ihtardan sonra yüklenici işi süresi içinde kabul edilebilir hale getiremez ise sözleşme feshedilir” düzenlemesinin, yüklenicinin işi süresinde bitirememesi üzerine yapılacak en az 10 gün süreli ihtardan sonra hala iş kabul edilebilir hale getirilmemişse sözleşme feshedilir şeklinde yorumlanması uygun olacaktır. Ayrıca yüklenici kabul başvurusunda bulunmasa bile yükleniciye haber verilmek suretiyle KT tarafından işin sözleşme tarihinde bitip bitmediğinin kayıt altına alınması ve eğer hizmeti kabul edilebilir bulmazsa ceza kesintisini uygulayarak yükleniciye uyarı veya ihtarda bulunulması gerekmektedir. İşin sözleşme süresinde bitmemesi durumunda idarenin iki türlü hareket tarzı bulunmaktadır: Ya sözleşmenin feshi için ihtar çekecek ya da yüklenicinin cezalı olarak çalışmasına izin verecektir (Mali Hakem, 2016a).

Temizlik, güvenlik, yemek, taşıma, kent temizliği gibi ihale konusu iş yüklenici tarafından sözleşme süresi boyu devamlı olarak yerine getirilen sürekli nitelikte iş olduğundan yerine getirilen sürekli nitelikli işlerde KT’nin, işin yürütülmesi sırasında tuttuğu kayıtlar esas alınarak kabul işlemleri gerçekleştirilir (Akşehir, 2015:99). Bu işlerin sürekli olarak yerine getirilmesinden dolayı bu işler için geçmişe dönerek MKK tarafından fiilen inceleme yapılması imkânsızdır. Bu hizmetlerde hizmetin kesintiye uğramaması esastır. Hizmetin kesintiye uğraması telafi edilemeyecek bir durumu oluşturmaktadır. Örnek verilecek olursa, yemek hizmeti her gün düzenli bir biçimde sunulması icap eden bir hizmettir. Yemek hizmetinin eksik veya kusurlu sunulduğu durumda idare tarafından en az 10 gün süreli bir ihtarnameyle hizmetin sözleşme ve eklerine uygun olarak görülmesini talep etmek hiçbir anlam ifade etmemektedir. Bu şekildeki hizmet alımlarında sözleşmenin ilgili bölümünde hizmetin geç yahut kusurlu olması durumunda uygulanacak cezai işlem dışında başkaca bir ihtarla gerek

kalmadan sözleşmenin feshine ilişkin düzenleme yapılması da mümkün olmaktadır (Arapgirli, 2014:29).

KT, yüklenicinin başvurusu ile beraber denetim faaliyetlerini en kısa zamanda yapmalıdır. Yüklenici kabul için yazılı başvurmak zorundadır. Hizmet işleri kabul teklif belgesinin imzalanarak hizmetin kabulü için ön inceleme yapılırken sözleşmede belirtilen işin teslim alınacağına dair tarih ve işin kabulü için verilen tarihler göz önünde bulundurulur hareket edilmelidir. HİGŞ'de ön inceleme hakkında bir tarih bulunmadığından sözleşme ve eklerindeki hükümlere dikkat edilmelidir. MKK ise görevlendirildiği tarih itibari ile 10 gün içinde incelemelerini tamamlaması gerekmektedir.

HİGŞ 43. maddesinde belirtildiği üzere KT daha önce yapılmış hak edişlerde düzeltmeler yaparak hakedişi düşürmeye yetkilidir. KT'nin geçmişte verdiği onaylar yüklenicinin sorumluluklarını hiçbir şekilde ortadan kaldırmamaktadır.

HİGŞ 47. maddesine göre, işin kabulünde sakınca görünmeyen kusur ve eksiklikler hak edişten uygun bir bedel kesilerek kabulü yapılabilir. Ancak işin garanti süresi varsa yüklenici garanti yükümlülüğünden kurtulamaz.

HİGŞ 48. maddesine göre işin sonuna kadar olan bakım ve onarım giderleri yükleyiciye aittir.

HİGŞ 49. maddesine göre, yüklenici hizmetlerden garanti süresi boyunca sorumludur. KT verilen hizmetin garanti şartlarını taşıyıp taşımadığını inceler ve garanti döneminde yüklenicinin temerrüdünden kaynaklı idarece yapılan masraflar tespit edilerek yükleniciden karşılanır. Garanti süresi sonunda SGK'dan ilişiksiz belgesi alınmasıyla teminatlar iade edilir.

3.5.1 Hakedişten Yapılacak Kesintiler

488 Sayılı Damga Vergisi Kanununun (1) sayılı tablonun "IV. Makbuzlar ve diğer kâğıtlar" başlıklı bölümüne göre hakediş ödemelerinde binde 9,48 oranında damga vergisi kesilecektir. Hakediş bedelinin, KDV hariç tutar üzerinden damga vergisine tabi tutulması ve verginin ilgili kurum

tarafından istihkaktan kesinti yapılmak suretiyle tevkif edilerek Vergi Dairesi'ne ödenmesi gerekmektedir.

Katma Değer Vergisi Kanunu'nun Vergi Sorumlusu başlıklı 9'uncu maddesine göre, Maliye Bakanlığı tarafından alınacak verginin güven altına alınması için, vergiye tabi işleme taraf olanların verginin ödenmesinden sorumlu olabileceği belirtilmektedir. Katma Değer Vergisinin Maliye Bakanlığınca belirlenen kısmının hizmeti alanlarca, kalan kısım için ise teslim veya hizmeti yapanlarca beyan edilip ödenmesi esastır. Hakediş üzerinden kesilecek KDV tevkifat oranları Katma Değer Vergisi Genel Uygulama Tebliğinde hizmetin konusuna göre oranlar değişmekte ve uygulamaya yönelik revizyonlar yapılmaktadır. Hizmet alımları KDV tevkifatına tabidir.

Hakediş hesaplanırken yüklenicinin vergi ve Sosyal Güvenlik Kurumu'na (SGK) borcu olup olmadığı belirlenmeli, avans alındı ise mahsup işlemleri gerçekleştirilmeli, idareden iş sırasında kiraladığı araçlar varsa hakedişten düşülmeli, varsa teminat kesintileri uygulanmalı ve KT'nin varsa uyguladığı ceza kesintileri düşülmelidir.

Hakedişler ödenmeden önce yüklenicinin sigorta prim borcu ve vergi borcunun olup olmadığının teyit edilmesi gerekmektedir. Sigorta borcuna ilişkin olarak idarelerin Sosyal Güvenlik Kurumu Prim ve İdari Para Cezası Borçlarının Hakedişlerden Mahsubu, Ödenmesi ve İlişiksizlik Belgesinin Aranması Hakkında Yönetmeliğin 6. maddesine göre:

(1) İdarece işverenlerin hakedişleri, Kuruma idari para cezası, prim ve prime ilişkin borçlarının olmaması kaydıyla ödenir.

(2) İdare, işverene yapacağı her hakediş ödemesinden önce, işverenin ve varsa alt işverenlerinin Kuruma idari para cezası, prim ve prime ilişkin gecikme cezası, gecikme zammı ve diğer ferilerinden oluşan borçlarının olup olmadığını, üniteden yazı ile sorar. Ünitece, işverenin ve varsa alt işverenlerinin muaccel borcunun bulunmadığı hususu idareye bir aylık süre içinde yazı ile bildirilir. Yazı ile bildirilmediği sürece, idare tarafından işverene hakediş ödenmez.

Yine aynı yönetmeliğin 9. maddesine göre görevliler bu kontrolü yapmadan hakediş ödemesi yaptığı takdirde sorumlu tutulacakları belirtilmiştir (Karakaş, 2014:80-81). 5510 sayılı kanunun 90. maddesine göre, SGK borçlarının sorgulanmasıyla ilgili SGK'dan yetki alınarak sorgulama işlemleri kamu idareleri tarafından çevrimiçi yapılabilmektedir.

KT tarafından personel çalıştırmaya dâhil olmayan ihaleler dâhil işçilerin ücretlerinin ödenip ödenmediğinin kontrolü tüm ihalelerde söz konusudur. KT hem yükleniciyi ve varsa alt yükleniciyi denetlemekle yükümlüdür. Kamu idarelerinin işçi alacaklarının ödenmemesi üzerine 3 aylık tutardan fazlası ile ilgili sorumlu değildir (Özkan, 2013:940).

KT 4857 sayılı İş Kanununun 36. maddesine göre yüklenicinin çalıştırmakta olduğu personelin ücretlerinin ödenip ödenmediğini kontrol etmeli ve çalışanlarının alacağına olduğu durumlarda hak edisten kesinti yaparak ödemelidir. 11.12.2012 tarih ve 35894 tutanak numaralı Sayıştay Temyiz Kurulu kararına göre, hizmet alımında firma tarafından sözleşmedeki işçilik bedelleri yerine daha düşük bedellerin işçi bordrolarına yansıtılması durumu, ücretin ilgili personele ödenip ödenmediğini kontrol etme yetkisinin KT'ye ait olduğundan hareketle oluşan kamu zararının ilgilerden tazminine karar verilmiştir.

3.5.2 Uygulanacak Cezalar ve Gecikme Cezaları

Ceza, sözleşme süresi içerisinde sözleşme ve eklerine aykırı durumlar nedeniyle uygulanan bir yaptırımdır.

Yüklenicinin üstlendiği taahhüdü sözleşme ve eklerine uygun olarak kararlaştırılan zamanda yerine getirememe durumunu gecikme olarak tanımlayabiliriz. KİSK 7. maddesine göre gecikme cezaları sözleşmede yer alması gereken zorunlu alanlardır. Hizmet Alımlarına Ait Tip Sözleşme incelendiğinde, gecikme cezasının sözleşme bedelinin belli bir oranı olarak belirlendiği görülmektedir. Yine kanunun sözleşmeyi feshetmesi başlıklı 20. maddesine göre “gecikme cezası uygulanmak üzere, idarenin en az on gün süreli ve nedenleri açıkça belirtilen ihtarına rağmen aynı durumun devam etmesi” durumunda teminatlarına el konularak sözleşmenin feshedilmesi

gerekmektedir. 31.5.2017 tarih ve 41861 tutanak numaralı Sayıştay Temyiz Kurulu Kararına göre, yüklenici elemanlarının maaşlarının yüklenici tarafından işe ait sözleşme hükümlerine aykırı olarak geç ödenmesi nedeniyle yükleniciye gecikme cezası kesilmemesi kamu zararındır. Sorumluluk ödeme emrini hazırlayanlar ile bu ödeme emri ekindeki hakedişi düzenleyenlere aittir.

Her bir aykırılık ve geciken her takvim günü için kesilecek ceza oranı idarenin takdirine bağlı olarak en fazla sözleşme bedelinin %1'i olarak ve cezaların toplamı %30'u geçmeyecek şekilde, idarece gerek görüldüğü takdirde farklı şekillerde gerçekleştirilebilecek sözleşmeye aykırılık durumlarının hangileri olduğu belirlenerek Tıp sözleşmenin 16. maddesinde düzenlenmektedir.

Sözleşme tasarısından yapılacak olan cezai düzenleme sözleşme sürecindeki hareket tarzını belirlemektedir. İdareler işin sözleşmedeki sürede bitmemesi üzerine sözleşmeyi derhal feshedeceği ile ilgili hükümler koyabileceği gibi en az 10 günlük ihtarname üzerine de sözleşmenin feshedileceğine yönelik düzenlemeler yapabilirler. Ancak, ihale dokümanına aykırılıkların ağır ve hafif aykırılıklar olarak ayrı olarak düzenlenmesi ve her yüklenicinin olağan olarak yapılabileceği hatalardan dolayı sözleşmenin fesih sürecinin uygulanmaması gerekir. Örneğin yemek hizmetinde zehirlenmeler, alkollü sürücü yüzünden kazalar ağır aykırılıklar olarak sözleşmede düzenlenmeli ancak sürekli olmamak kaydıyla maaşın geç ödenmesi, bir aracın o gün servis hizmetine çıkamaması gibi aykırı davranışlara cezai işlem uygulanması gerekir (Mali Hakem, 2016b).

3.5.3 Hakediş Raporunun Oluşturulması

Hakediş, hizmeti sözleşmeye uygun olarak yerine getiren yüklenicinin verdiği hizmet karşılığında idare tarafından ödenecek bedeli ifade etmektedir. Sürekli nitelikteki hizmet alımlarında işler yapıldıkça geçici hakediş ödemelerinin yapılması esastır. Kesin hakediş ödemesine kadar yapılan hakedişler geçici hakediş ödemeleridir. Geçici hakediş ödemelerinde bir hatanın tespiti halinde belge üzerinde değişiklik yapılabilir ya da tutarlar bir sonraki hakediş ödemesinden düşülebilir ya da

arttırılabilmektedir. Sözleşmede zamanlamaları belirtilen hakediş ödemeleri genel olarak uygulamada aylık süreler boyunca ödenmektedir. Yine uygulamada piyasadan temin edilen bilgisayar programları yoluyla da hakediş ödemeleri hazırlanabilmektedir.

5018 sayılı Kanun ve Merkezi Yönetim Harcama Belgeleri Yönetmeliği gereği sözleşmeye bağlanan her iş için idareler hakediş ödemesi yapabilmek için hakediş raporu oluşturmak zorundadır. HİGŞ'nin 42. maddesine göre, bir defada alınan hizmetler için de hakediş raporunun düzenlenmesi esastır. Yine Merkezi Yönetim Harcama Belgeleri Yönetmeliği'nin 7. maddesine göre ihale usulü olmayan doğrudan temin alım yönteminde de hakediş raporunun düzenlenmesi zorunludur.

KT ve yüklenici ara ödemeler ve kesin hakediş ödemeleri sürecinde bir araya gelerek 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun 33. maddesi hükümlerine dayanılarak hazırlanmış olan Merkezi Yönetim Harcama Belgeleri Yönetmeliği'nin ekindeki örnek 4 numaralı Excel formatında belge olan Hizmet İşleri Hakediş Raporunu hazırlamakta, hizmet türüyle ilgili doldurulmasına gerek görülen belgeler hem kontrol teşkilatınca hem de yüklenici tarafından imzalanarak onay için yetkili makama gönderilmektedir. Bu belgeler grubu Hakediş Raporu olarak adlandırılmaktadır. Hizmet alımlarında hakediş raporu hazırlanırken birim fiyat sözleşme ve götürü bedel sözleşme arasında bazı farklar bulunmaktadır. Götürü bedel sözleşmelerde hakediş raporu içinde yer alan 4-6-a ve 4-7-a belgeleri doldurulurken birim fiyat sözleşmelerde 4-6-b ve 4-7-b belgeleri düzenlenmektedir.

Hizmet İşleri Hakediş Raporu şunlardan oluşmaktadır:

- 4 nolu hizmet işleri hakediş raporu ön kapak (hizmet alımı ile temel bilgilerin yer aldığı belgedir),
- 4-1 dizi pusulası (hangi belgelerin doldurulduğunun gösterildiği belgedir),
- 4-2 ağırlık oranları temsil katsayıları (fiyat farkı olan ihalelerde işin ağırlıklarının belirtildiği belgedir),

- 4-3 metraj icmali (önceki hak edişler ve yapılacak hakedişin iş miktarlarının gösterildiği belgedir),
- 4-4 fiyat farkı hesap tablosu (varsa fiyat farklarının gösterildiği belgedir),
- 4-5 ihrazat tespit tutanağı (stoklanmış olan mal ve malzemelerin belirlendiği belgedir),
- 4-6 ödenek dilimleri ve imalat iş programları (iş programının ve ödenek dilimlerinin aylık/yıllık dağılımıdır),
- 4-7 yapılan işler listesi,(ödenecek hakedişte gerçekleştirilen işin tutarının belirlendiği belgedir),
- 4-8 hakediş özeti (hakedişe kadar yapılan işlerin bir özeti niteliğindeki belgedir),
- 4-9 hakediş icmali (ödenecek yeni hak edişle ilgili tutarların belirlendiği belgedir),
- 4-10 hakediş raporu arka kapak (son olarak yükleniciye ödenecek hakediş tutarının gösterildiği belgedir).

Yüklenici tarafından hizmetin tamamlandığı ve hakediş ödemesinin yapılması için idareye yazılı şekilde başvurusu sonrasında KT tarafından dilekçe ve ekinde Vergi Dairesi'nden alınan vergi borcu yoktur belgesi ile kesilen fatura incelenir. SGK borç sorgusu sonrası yüklenici ile birlikte hakediş raporu oluşturulur. Hizmetin kabulüne engel bir durum olmadığı takdirde Hizmet İşleri Kabul Teklif belgesi hazırlanarak idareye gönderilir. KT ilgili hakediş döneminde tespit ettiği durumları Hizmet İşleri Kabul Teklif Belgesine yazması önem arz etmektedir.

Personel çalışan ihalelerde hakediş raporuna personelin hangi günlerde çalıştığını gösteren puantaj tablosu eklenir. Bu sayede ihalede çalışan personelin işe gelmediği, raporlu olduğu veya izinli olduğu durumlar göz önünde bulundurularak çalışanın özlük bilgilerine göre (evli, bekâr, engelli, çocuk sayısı vb.) maaş bordoları oluşturulmaktadır.

Tablo 15 Taşımacılık Hizmeti Örnek Hakediş Raporu

A	Sözleşme Fiyatları İle Yapılan Hizmet Tutarı	162.775,00 TL
B	Fiyat Farkı Tutarı	22.191,51 TL
C	Toplam Tutar (A + B)	184.966,51 TL
D	Bir Önceki Hakedişin Toplam Tutarı	141.556,33 TL
E	Bu hakedişin Tutarı (C – D)	43.410,18 TL
F	KDV (E x % 18)	7.813,83 TL
G	Tahakkuk Tutarı	51.224,01 TL
KESİNTİLER VE MAHSUPLAR		
	a) Gelir / Kurumlar Vergisi (E x %0)	0,00 TL
	b) Damga Vergisi (E x %0,948)	411,53 TL
	c) KDV Tevkifatı (F x (2/10))	1.562,77 TL
	d) Sosyal Güvenlik Kurumu Kesintisi	0,00 TL
	e) İdare Makinesi Kiraları	0,00 TL
	f) Gecikme Cezası	0,00 TL
	g) Avans Mahsubu	0,00 TL
	h) Bu Hakedişle Ödenen Fiyat Farkı Teminat Kesintisi	306,61 TL
H	Kesintiler ve Mahsuplar Toplamı	2.280,91 TL
	Yükleniciye Ödenecek Tutar (G - H)	48.943,10 TL

Kaynak: (Hakedis, 2017)

3.6 Kontrol Teşkilatı ile Yüklenici Arasındaki Anlaşmazlıklar

Tüm anlaşmazlıkların yazılı şekilde yapılması esastır. HİGŞ'nin 59. maddesine göre yüklenici ile KT arasında olabilecek anlaşmazlıkların çözümü şöyledir;

Yüklenici, anlaşmazlığa neden olan konuda, bu durumun ortaya çıktığı günden başlamak üzere on gün içinde itiraz ve şikâyetlerini maddi ve hukuki gerekçeleriyle birlikte açıklayan bir dilekçe ile idareye başvuracaktır.

İdare, bu dilekçeyi aldığı tarihten itibaren en çok iki ay içinde konuyu inceleyip bu husustaki kararını yükleniciye bildirecektir.

Bu süre içinde kendisine bir cevap verilmediği veya verilen karara razı olmadığı takdirde yüklenicinin, anlaşmazlıkların

çözümüne dair sözleşmede belirtilen çözüm yöntemini harekete geçirme hakkı saklıdır.

3.7 Hizmet Alımlarında Muayene ve Kabul İşlemleri

Hizmet alım ihalelerinde idarelerin titizlikle hareket etmediği görülmektedir. Bunun nedeni hizmetin mala kıyasla daha soyut olması olabilir. Oysa hizmet de mal gibi bir değer olduğundan işin uzmanlarınca titizlikle kabulünün yapılması gerekir (Doğanyigit, 2015:1316).

KİSK'in 11. maddesinde muayene ve kabul işlemlerinin temel esasları belirlenmiştir;

Teslim edilen mal, hizmet, yapım veya yapılan işin muayene ve kabul işlemleri, idarelerce kurulacak en az üç kişilik muayene ve kabul komisyonları tarafından yapılır. Mal veya yapılan iş yüklenici tarafından idareye teslim edilmedikçe muayene ve kabul işlemleri yapılamaz.

Ancak sözleşmesinde hüküm bulunması halinde; imalat veya üretim süreci gerektiren işler, muayene ve kabul komisyonlarının yetki ve sorumluluğunu kaldırmaması şartıyla, ihale dokümanında belirtilen kalite ve özelliklere göre yapılıp yapılmadığı hususunda, ilgili idare tarafından belirli aşamalarda ve aralıklarla denetlenebilir.

Taahhüdün tamamlanan ve müstakil kullanıma elverişli bölümleri için kısmî kabul yapılabilir.

Kanunun dışında, hizmet alımı ihalesi için yayımlanan HAMKY ile HAIUY ekinde yer alan her bir ihale usulü için Tip İdari Şartname, Hizmet Alımlarına Ait Tip Sözleşme ve HİGŞ'nde muayene ve kabul işlemlerine ilişkin ayrıntılı düzenlemeler yapılmıştır.

HAMKY'ne göre, taahhüde konu olan hizmet sözleşme ve eklerindeki şartlara uygun şekilde yerine getirilmediği sürece muayene ve kabul işlemlerinin yapılmayacağı ve muayene ve kabul işlemlerinin hangi sürede bitirileceğinin sözleşme ve ek dokümanlarda belirlenmesi gerektiği temel ilkelerdir. Komisyon, hizmeti HİGŞ'nin 44 - 49 uncu maddelerine göre

inceleyip, muayene eder ve işin niteliğinden dolayı ihtiyaç görülmesi durumunda gerekli gördüğü kısımların incelemelerini ve yine gerekli gördüğü takdirde işletme ve çalışma deneylerini yapabilir. Kabule engel bir tespit yapılmadığı durumda Kabul Tutanağı yeterli sayıda düzenlenir. Tutanak, yüklenici tarafından da imzalandıktan sonra Kabul Tutanağı yetkili olan makam tarafından onaylanmasının ardından kabul işlemi sona ermiş olur.

3.8 Boğaziçi Üniversitesi Örneği

Boğaziçi Üniversitesi 1863 yılında Robert Koleji olarak kurulmuş 10 Eylül 1971'de yapılan düzenlemeyle bir devlet üniversitesine dönüştürülmüştür (Boğaziçi Üniversitesi, 2019a).

Üniversiteler, Merkezi Yönetim Kapsamında kanunun ek 2 sayılı cetvelinde yer alan bilimsel özerkliğe ve kamu tüzel kişiliğine sahip özel bütçeli kurumlardır.

Kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması amacıyla 5018 sayılı kanun yürürlüğe girmiş ve tüm mali işlemlerin muhasebeleştirilmesi, raporlanması ve mali kontrolü kanun kapsamında düzenlenmiştir.

Üniversitelerin tüm mali faaliyet ve işlemleri Sayıştay tarafından denetlenmektedir.

Bu başlık altında Boğaziçi Üniversitesi örneğinde kontrol teşkilatının genel olarak yapısı incelenecektir. Sırasıyla bu uygulama üzerinden denetimin önemi, Boğaziçi Üniversitesi'nde hizmet alımına ait istatistik bilgiler, kontrol teşkilatının yapısı, gündem ve tutanaklar, görevlerin ayrılığı ilkesi, taahhüt evrakı ve sözleşme tasarısının kontrolü konuları incelenmiştir. Kullanılan veriler Boğaziçi Üniversitesi web sitesi ve EKAP üzerinden kamuya açık olarak paylaşılmakta olup bu veriler üzerinden yorumlar yapılmıştır. Ayrıca yine kamuya açık olarak paylaşılan 2012-2017 yılları arasındaki Sayıştay Raporları incelenerek yorumlanmıştır.

3.8.1 Denetimin Önemi

Sayıştay 8. Dairesi'nin 798 nolu ilamıyla Boğaziçi Üniversitesi'nde işlerin eksik yapılmasına rağmen, taahhüt tutarının yükleniciye tam olarak ödendiği, gerçek dışı evrak düzenlenerek ödemelerin yapıldığı gerekçesiyle ilgililer hakkında tazmin hükümlerine karar verilmiş ve Sayıştay Temyiz Kurulu 23.10.2007 tarihinde, verilen tazmin hükümlerinin birçoğunu onaylamıştır. Yine Sayıştay 2. Dairesi tarafından 1878 nolu ilamda, Boğaziçi Üniversitesi'nde Rüzgâr Enerji Santrali Kurulması işinde gelir vergisi tevkifatının yapılmaması nedeniyle tespit edilen kamu zararının daha sonradan şirketten tahsil edilmesi nedeniyle ilişilecek bir durumun kalmadığına karar vermiştir.

Yukarıda Sayıştay dış denetimleri sonucu, Boğaziçi Üniversitesi'nde yapılmış ihalelerde etkin bir denetimin olmadığı durumlarda karşılaşılabilecek durumlar iki örnekle verilmiştir. İhale ve denetim süreçlerinde görev alan personelin mali, cezai ve idari yaptırımlarla karşılaşmaması için görevini hassasiyetle yerine getirmesi gerekmektedir.

3.8.2 İstatistik Bilgiler

Kamu İhale Kurumu'nun 01.01.2018-31.12.2018 tarihleri arasındaki ihale istatistiklerini yayınladığı Kamu Alımları İzleme Raporu'nda Yükseköğretim Kurumlarıyla ilgili bazı istatistikler şöyledir;

Yükseköğretim Kurumları'nda, kamu ihale kanununa tabi toplam ihale sayısı 4659, doğrudan teminle gerçekleştirilen ihale sayısı 368, istisnalar kapsamında yapılan ihale sayısı 5.027'dir. Tutar bazında bakıldığında toplam kamu alımlarının %32,23'ünün belediyeler tarafından gerçekleştirildiği ve birinci sırada yer aldığı, Yükseköğretim Kurumları'nın toplam kamu alımlarının ise %3,93'ü oluşturduğu ve altıncı sırada yer aldığı anlaşılmaktadır.

Boğaziçi Üniversitesi üst idaresinin iş başlangıç tarihi 2018 yılı olan ve EKAP üzerinden yapılan hizmet alım ihaleleri derlendiğinde Tablo 16'da verilen sonuçlara ulaşılmaktadır. Bu sonuçlara göre;

Tablo 16 Boğaziçi Üniversitesi Hizmet Alım İhaleleri (2018)

	İş Başlama ve İş Bitiş Tarihi	İhale Konusu İş	İhale Usulü	Kısmi Teklif
1	01.01.2018-31.12.2018	İletişim Hizmeti	Açık İhale	Yok
2	01.01.2018-31.12.2018	Yemek Hizmeti	Açık İhale	Yok
3	02.01.2018-31.12.2018	Araç Kiralama	Açık İhale	Yok
4	33 aylık (Başlangıç tarihi yok)	Yazılım	Açık İhale	Yok
5	02.01.2018-31.12.2018	Personel Servisi	Açık İhale	Yok
6	15.03.2018-31.12.2018	Basın-Müşavirlik	Pazarlık	Yok
7	15.03.2018-31.12.2018	Acil Sağlık Hizmeti	Pazarlık	Yok
8	02.04.2018-31.12.2018	Bakım ve Onarım	Açık İhale	Var
9	02.04.2018-31.12.2018	Bakım ve Onarım	Açık İhale	Var
10	16.04.2018-31.12.2018	Bakım ve Onarım	Açık İhale	Yok
11	İşe başlama tarihinden itibaren 30(otuz) gündür	Yazılım	Açık İhale	Yok
12	01.05.2018-31.12.2018	Bakım ve Onarım	Açık İhale	Yok
13	21.06.2018 - 06.07.2018	Tribün Hizmeti	Pazarlık	Yok
14	İşe başlama tarihinden itibaren 30(otuz) gündür	Bakım ve Onarım	Açık İhale	Yok

Kaynak: (Elektronik Kamu Alımları Platformu, 2018)

- Toplam 20 adet ihaleye çıkıldığı, bunların 14 tanesinin sonuçlandırıldığı görülmektedir.
- 6 adet ihalenin iptal edildiği görülmektedir. İhale iptallerin gerekçesine bakıldığında; 1 adet ihalede bazı firmaların teknik olarak hatalarının olduğu ve ekonomik açıdan teklif çıkmaması, 3 adet ihalenin ihtiyaçların değişmesi nedeniyle, 2 adet ihalenin ise 696 Sayılı KHK'nın 83. maddesi uyarınca iptal edildiği görülmektedir.

- 24.12.2017 tarihinde çıkan KHK ile Temizlik Hizmetleri, Güvenlik Hizmetleri, Büro Personeli ve Dijital Arşiv Hizmetleri, Bilgi İşlem Merkezi Teknik Hizmetlerinde çalışan tüm personelin sürekli işçi statüsüyle kadroya geçirilmesi nedeniyle daha önceki yıllarda yapılan bu ihalelerin artık yapılmadığı görülmektedir.
- Yapılan ihale usullerine bakıldığında; 11 adet ihalenin açık ihale usulüyle gerçekleştirildiği 3 tanesinin ise pazarlık usulüyle ihale edildiği anlaşılmaktadır. Belli istekliler arasında ihale usulü ise uygulanmamıştır. İhalelerin büyük çoğunluğunun açık ihaleyle ihale edilmesi ihale usulsüzlüklerinin en az yaşandığı usul olması yönünden önemlidir. İstisnalar dışında ihale usulü olarak açık ihale usulünün uygulanıyor olması, usulün gerekli şartları taşıyan herkese açık olması nedeniyle rekabetin büyük ölçüde sağlandığı görülmektedir.
- İhalelerin 2'sinin kısmi teklife açık diğerlerinin kısmi teklife kapalı olduğu görülmektedir. Kısmi teklife açık ihalelerle, ihaleye giren her firmanın uzmanlık alanındaki iş kısmıyla teklif vermesinin amaçlandığı söylenebilir.

İhalelere verilen geçerli teklif sayısı, yaklaşık maliyet, sözleşme bedeli ve sözleşme türü Tablo 17'de verilmiştir. Tablo 17'ye göre;

Tablo 17 Boğaziçi Üniversitesi Hizmet Alım İhalelerinin Detayları (2018)

	İhale Konusu İş	Geçerli Teklif Sayısı	Yaklaşık Maliyet	Sözleşme Bedeli	Sözleşme Türü
1	İletişim Hizmeti	3	130.302,90	5.532,00	Birim fiyat sözleşme
2	Yemek Hizmeti	6	14.519.940,00	11.589.800,00	Birim fiyat sözleşme
3	Araç Kiralama	4	651.671,15	726.829,65	Birim fiyat sözleşme
4	Yazılım	1	86.211,00	85.400,00	Birim fiyat sözleşme
5	Personel Servisi	4	3.186.382,25	3.798.885	Birim fiyat sözleşme

6	Basın-Müşavirlik	3	166.250,00	155.000,00	-
7	Acil Sağlık Hizmeti	1	159.250,00	158.900,00	-
8	Bakım ve Onarım	2 3 7 9 3 4 6 Top: 34	71.855,00 65.661,00 65.692,00 90.718,00 104.873,00 54.531,00 35.103,00 Top: 488.433	68.000,00 51.900,00 57.476,00 69.945,00 88.641,00 44.340,00 27.360,00 Top: 407.662	Birim fiyat sözleşme
9	Bakım ve Onarım	2 1 1 Top: 4	22.344,50 64.480,50 1.200,00 Top:88.025	3.360,00 29.785,00 940,00 Top: 34.085	Birim Fiyat Sözleşme
10	Bakım ve Onarım	3	70.612,05	53.800,00	Birim fiyat sözleşme
11	Yazılım	2	182.422,00	181.000,00	Birim Fiyat Sözleşme
12	Bakım ve Onarım	1	86.259,00	81.343,00	Birim Fiyat Sözleşme
13	Tribün Hizmeti	1	224.556,50	219.500,00	-
14	Bakım ve Onarım	3	75.706,00	51.522,40	Birim Fiyat Sözleşme

Kaynak: (Elektronik Kamu Alımları Platformu, 2018)

- İhalelerin 5'i bakım onarım hizmeti, 2 adet yazılım hizmeti, 1 adet iletişim hizmeti, 1 adet yemek hizmeti, 1 adet araç kiralama, 1 adet personel servis ihalesi, 1 adet basın-müşavirlik hizmeti, 1 adet Acil Sağlık hizmeti, 1 adet tribün hizmeti olarak gerçekleşmiştir. Bakım hizmetlerinin ağırlıkta gerçekleştiği görülmektedir. Boğaziçi Üniversitesi'nin sayısal olarak en çok yaptığı ihale olan bakım

hizmeti adı altındaki ihaleler uygulamada kaynakların suiistimal edilebileceği hizmet alanlarıdır. Firmalara göre; kameranın camını silme, klimaya oksijenli su sıkma, her türden makinelerin kaba tozunu alma vb. hizmetler bakımdır. Ancak bir arıza veya parça gereken hallerde ayriyeten fatura kesilmektedir. Bakım hizmetlerinin mümkün olduğu kadar (mevzuat dâhilinde) geniş aralıklarda ihale edilerek öncelikli bakım faaliyetlerinin tespit edilmesi ve hatta birçoğunun edilmeyip arıza halinde servis istenmesi yahut bu teknik işleri bilen personelin istihdamı tasarruf tedbirleri dâhilinde düşünülebilir.

- Mali olarak en yüksek tutarda olan ihalelerin, yemek servisi ve personel servis hizmetinin olduğu anlaşılmaktadır. Birçok kamu kurumu personeline yemek ve servis hizmeti sağladığı bilinmekte olup özellikle üniversiteler Yükseköğretim Kanunu'na göre öğrencilere yemek hizmeti sağlamakla yükümlüdür. Bazı üniversiteler yemek hizmetini kendi imkânlarıyla sağlarken bazıları ihale yolunu tercih etmektedir. Yemek hizmeti üniversitelerde mali olarak yüksek gider oluşturduğundan yine tasarruflar kapsamında kurum tarafından ihtiyaçların karşılanması değerlendirilebilir. Birçoğu gibi Boğaziçi Üniversitesi'nde de yemek hazırlama yeri ve kullanılacak araç-gereçler üniversite tarafından temin edildiği sözleşmede yer almaktadır. Personel servis ihalelerinde de bir israfa neden olmamak için güzergâhlar profesyonelce belirlenmeli ve her taşımacılık firmasında olan araçlar şartnamelerde yer almalıdır. Yine tasarruflar kapsamında üniversitelerin birçoğunda hem araç kiralama hem kampüsler arası ulaşım için servis, hem de personel servis hizmetinin varlığı düşünüldüğünde, üç ayrı ihale yerine kurum araçları ve şoförleriyle iyi bir organizasyon yapılarak tüm ihtiyaçların karşılanması değerlendirilebilir.
- Tüm hizmet alım ihalelerinde birim fiyat sözleşme yapıldığı görülmektedir. Böylelikle iş kalemlerinin ayrılarak hem hata yapma ihtimalinin azaltıldığı hem de iş artışı ya da eksilişi gibi durumlar

söz konusu olduğundan esneklik adına bu tip sözleşmeyi tercih ettiği görülmektedir.

- Kısmi teklife açılan ihalelerde ve tutar olarak büyük ihalelerde geçerli teklif sayılarının daha çok olduğu görülmektedir.
- Personel servisi ve araç kiralama ihalelerinin yaklaşık maliyetin üstünde teklifler olmasına rağmen kabul edildiği görülmektedir.

3.8.3 Kontrol Teşkilatının Yapısı

Boğaziçi Üniversitesi'nin web sitesi incelendiğinde Kontrol Teşkilatı'nın Üniversite Yönetim Kurulu'na bağlı bir komisyon şeklinde faaliyet yürüttüğü ve 9 idari personelden oluştuğu anlaşılmaktadır (Boğaziçi Üniversitesi, 2019b).

Görev yapan kişilerin personel bölümünden sorgulanması sonucu şu sonuçlara ulaşılmaktadır (Boğaziçi Üniversitesi, 2019c):

- 1 kişi Bilgi İşlem Müdür Yardımcısı,
- 1 kişi Hesap İşlerinden Sorumlu Müdür Vekili
- 1'i başkan olmak üzere 2 kişi Yüksekokul Sekreteri,
- 1 kişi Gıda Mühendisi,
- 1 kişi İş Sağlığı ve Güvenliği Uzmanı
- 2 kişi memur (Okulun ana kampüsü dışındaki Kandilli Kampüsü ve Kilyos kampüsünden)
- 1 kişi sendika temsilcisi

Kontrol Teşkilatı Kurulu'nun yapısına bakıldığında idarenin, verilen hizmetleri göz önünde bulundurarak özenli davrandığı düşünülmektedir. Daha çok orta kademe yöneticilerin ağırlıkta olduğu yapıda ihale edilen hizmetler için gerekli niteliklerde ve görevlerde bulunan personellerin seçilmesinde hassasiyet gösterildiği anlaşılmaktadır. Örneğin; yazılım hizmetlerinin ihalesinde Bilgi İşlem Müdür Yardımcısı, personel çalışan ihalelerde maaş ve özlük hakları açısından Hesap İşlerinden Sorumlu Müdür Vekili ve iş kazası risklerini en aza indirmede İş Sağlığı ve Güvenliği Uzmanı, yemek ihalesinde Gıda Mühendisi gibi görevlendirmeler bu personellerin aynı zamanda asli işleri ve uzmanlığı olduğundan denetimlerde daha aktif roller üstlenebilecektir.

14.10.2010 tarihli Resmi Gazetede yayınlanan Sendikal Gelişmeler Kapsamında Alınacak Önlemler başlıklı Başbakanlığın 2010/26 Genelgesine göre;

Katılımcı ve demokratik yönetim anlayışının gerçekleştirilmesi ve şeffaflığın sağlanması açısından kamu personelini ilgilendiren lojman, kreş vb. sosyal haklara ilişkin olarak yapılan çalışma ve komisyonlara: uygulamanın kapsamına giren kurum, birim veya işyeri bazında en çok üye kaydetmiş sendikadan bir temsilcinin katılımına imkân sağlanacaktır.

Bu genelgeye göre, işyerinde en çok üyeye sahip olan sendika temsilcisinin Kontrol Teşkilatı'nda bulunduğu görülmektedir. Gerçekten de yemek hizmetleri, personel servis hizmeti gibi tüm personeli ilgilendiren komisyonlarda personelin sorun ve şikâyetlerinin Kontrol Teşkilatına hızlıca ulaştırılması önem arz etmektedir.

3.8.4 Kontrol Teşkilatı Gündem ve Tutanakları

Boğaziçi Üniversitesi'nde tüm komisyonların etkin ve şeffaf çalışabilmesi amacıyla komisyonlarca alınan tüm kararların elektronik bir sistemde paylaşımına açık bulunduğu görülmektedir. Sistem üzerinden kurul ve komisyon başkanlarına ilgili çalışmalar için istek, öneri ve şikâyetler bildirilebilmektedir. Sistemde tüm kurul ve komisyon üyelerinin yanında ilgili mevzuat düzenlemeleri ve görev tanımlarının bulunduğu da anlaşılmaktadır. Ancak komisyon kararlarının yalnızca üniversitenin akademik personeline açık olduğu ve şeffaflığın sınırlı olduğu görülmektedir (Boğaziçi Üniversitesi, 2019d).

3.8.5 Görevlerin Ayrılığı İlkesi

Boğaziçi Üniversitesi Ön Mali Kontrol İşlemleri Genelgesinin 8. maddesine göre;

Malî hizmetler biriminde ön malî kontrol görevini yürütenler, onay belgesi ve ekleri ile şartname ve sözleşme tasarılarının hazırlanması, malî karar ve işlemlerin belgelendirilmesi, mal ve hizmetlerin teslim alınması gibi malî karar ve işlemlerin

hazırlanması ve uygulanması aşamalarında görevlendirilemezler ve ihale komisyonu ile muayene ve kabul komisyonunda başkan ve üye olamazlar (Boğaziçi Üniversitesi, 2019e).

Genelge ile işlemlerin yürütülme süreçlerinde her işlemin farklı kişiler tarafından yapılarak risklerin azaltılmasının amaçlandığı söylenebilecektir. Yine HAMKY’de; “İşin denetiminde bulunan kontrol teşkilatı üyeleri, muayene ve kabul komisyonlarında üye olarak görev alamaz.” hükmü yer almaktadır.

3.8.6 Taahhüt Evrakı ve Sözleşme Tasarısının Kontrolü

Boğaziçi Üniversitesi Ön Mali Kontrol İşlemleri Genelgesinin 10. maddesinde, İhale Kanuna tabi olsun veya olmasın İç Kontrol ve Ön Mali Kontrol’e İlişkin Usul ve Esasların 17. maddesindeki parasal tutarları aşan taahhüt evrakı ve sözleşme tasarıları ve tüm ekli belgelerden oluşan iki nüsha işlem dosyası sözleşme imzalanmadan ve idare taahhüt altına girmeden önce Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı’na gönderilerek kontrol edileceği belirtilmektedir.

Sayıştay’ın kamu zararını tespit ettiği durumda yalnızca hizmeti denetlemekle görevli olan Kontrol Teşkilatı ve Muayene Kabul Komisyonu üyelerine bu zararı tazmin ettirmekle kalmadığı, aynı zamanda süreçte görev alan ödeme emri belgesi hazırlayan ve tüm belgelerin doğru ve mevzuata uygun şekilde hazırlanmasından sorumlu gerçekleştirme görevlisi ve tüm süreci gözeterek denetlemekle yükümlü olan harcama yetkilisine zararın tazminine karar verdiği görülmektedir.

3.8.7 Sayıştay Denetim Raporu

Sayıştay’ın Eylül 2018 tarihli Boğaziçi Üniversitesi Denetim Raporu’nda ihale mevzuatı ile ilgili aşağıdaki bulgulara ulaşılmıştır:

- Alınan aynı malzemenin hem ihale usulüyle hem de doğrudan temin yöntemi kullanılarak alınması bulgusu;

Boğaziçi Üniversitesi’nde tuvalet ve temizlik kâğıdı alımları için açık ihale tutarı 364.177,10 TL’dir. İhalesiz alımlar ise; Mart ayında 43.530 TL ve 52.640 TL tutarlarında iki kez, Kasım ve Aralık ayları için de

ayrıca 57.917 TL ve 58.033,50 TL tutarında iki kez gerçekleşmiştir. Sadece tuvalet kâğıdı ve temizlik kâğıdı olarak doğrudan teminle toplamda KDV hariç 576.297,06 TL'lik alım yapıldığı anlaşılmış olup bu tutarın ihaleli alımın çok üzerinde olduğu tespiti yapılmıştır. Ayrıca eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin kısımlara bölünemeyeceği, yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulünün temel usuller olduğunun altı çizilerek ihale kanununun temel ilkelerine atıf yapılmıştır. Süreklilik gösteren ve yıl boyunca satın alımı ve kullanımı öngörülebilir bir ihtiyaç olan tuvalet ve temizlik kâğıdının farklı zamanlarda farklı usullerle alımların gerçekleştirilmesinin mezkûr idarenin ihtiyaçlarını doğru ve zamanında belirleyemediğini, bu sebeple de kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılmadığını göstermekte olup söz konusu duruma birçok alımda da rastlanması nedeniyle, mali anlamda kayba sebep olduğu değerlendirilmiştir.

- Temel ihale usullerinin uygulanması gereken mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin kısımlara bölünerek doğrudan teminle gerçekleştirilmesi bulgusu;

Boğaziçi Üniversitesi idaresinin 2016 yılı Sayıştay Denetim Raporu'nda konuyla ilgili gerekli uyarıların yapılmasına ve idarece gerekli özen ve hassasiyetin gösterileceğinin belirtilmesine rağmen aynı nitelikteki alım ve işlerin parçalara bölünerek doğrudan teminle alınması uygulamasına 2017 yılında da devam edildiğinin tespiti yapılmıştır.

Kırtasiye malzemeleri, toner vb. gibi öngörülemez nitelikte olmayan ihtiyaçlarda bu malzemelerin harcama birimlerince ihtiyaçların doğru ve zamanında belirlenmesi suretiyle ihale ile blok olarak alınabileceği, benzer şekilde yapı onarım ve yapı bakım işleri için alınacak malzemelerin de çoğunlukla öngörülemez ve farklı özellik gerektiren nitelikte olmadığı ve ilgili birimlerce ihtiyacın kolaylıkla tespit edilebileceği göz önünde bulundurulduğunda, idare tarafından sunulan gerekçelerin bulguda yer verilen hususların tümünü karşılamadığı, yukarıda belirtilen özellik gerektirmeyen

malzemelerin alımında ihale usulünün uygulanması gerektiği değerlendirilmektedir.

Sayıştay özetle, bu tür yapılan alımlarda rekabetin sağlanmadığını vurgulamakta ve eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin kısımlara ayrılmasının temel ilkelere aykırı olduğu tespitini yapmaktadır.

Boğaziçi Üniversitesi'nde 2012-2017 yılları arasında yapılan Sayıştay düzenlilik denetim raporlarının tümü incelendiğinde denetim görüşünü etkilemeyen, kamu ihale mevzuatı açısından, ihalenin temel ilkelerine aykırı hareket edildiğinden hareketle bazı tespit ve değerlendirmeler yapıldığı görülürken, sözleşme sonrası süreç ile ilgili bulgu ve değerlendirmelere rastlanmadığı anlaşılmaktadır. Bu da ihalelerin sözleşme yönetim süreçlerinin iyi bir şekilde işletildiğini düşündürmektedir.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Yürürlükte bulunan son ihale ve sözleşme kanununun 15 yıllık bir geçmişi bulunmaktadır. İhale ve sözleşme yönetim süreçlerinin etkin ve verimli sürdürülebilmesi açısından tüm bu süreçlerde görev alan personelin kendini sürekli olarak güncel tutması ve sorumluluklarının farkında olması gerekmektedir. Sözleşme yönetim süreçleri içerisinde birçok kanun, alt mevzuat ve mahkeme içtihatları bulunduğu son derece karmaşık bir yapıya sahiptir.

Boğaziçi Üniversitesi'nde 2012-2017 arasındaki Sayıştay düzenlilik denetim raporlarında sözleşme yönetim süreçleriyle ilgili hiçbir bulguya rastlanmaması bu sürecin tam olarak kusursuz bir şekilde idare tarafından denetlendiği anlamına gelmemektedir. Sözleşme denetim süreçlerinde görev alan kurum çalışanlarının aidiyet bağları ve kamu idaresinden bağımsız olmayışı, 5018 sayılı kanunun 68. maddesine göre dış denetim faaliyetinde bulunan Sayıştay'ın belirli bir zaman diliminde tüm denetim faaliyetlerini yürütmesi bazı riskleri de beraberinde getirmektedir. Her ne kadar kamu idarelerinin sözleşme yönetim süreciyle ilgili sorumluluğu bulursa da kurum dışı denetimlerin çok daha önemli olduğu düşünülmektedir. Kamu İhale Kurumu'nun bu konuda uzmanlığı düşünüldüğünde ihale sözleşmelerinin denetimiyle ilgili aktif bir rol üstlenmesi beklenebilir.

Sözleşme denetim süreçleri ile ilgili tespit ve öneriler alt başlıklar halinde aşağıda sunulacaktır.

- *Kontrol Teşkilatının Kurulması*

Mevzuat incelendiğinde kontrol teşkilatı, bir üyeden oluşabileceği gibi birden fazla üyeden oluşan bir komisyon olarak da görevlendirilebilmektedir. Bize göre, kontrol teşkilatı mevcut kurumdaki ihale sayısı ve mali büyüklükleri değerlendirilerek yeterli sayıda üyeden oluşan bir komisyon olarak görev yapmalıdır. Hizmetlerin zamanında kabulünün yapılması önem arz ettiği, kontrol teşkilatı olmadan hizmetin kabulünün yapılamaması ve idarenin yükleniciye karşı sorumluluğu bulunduğu üyenin yokluğu halinde bir başka üye görevi yerine

getirebilecektir. Teşkilatın faaliyetleri stratejik bir görev olduğundan denetim faaliyetlerinin işin uzmanları tarafından diğer kamu personellerine aktarımı da sağlanmış olacaktır. İdareler bu tip görevlendirmeler yaparken hassasiyet göstermeli, bu görevi yapan personel ise yüklendiği sorumluluğun farkında olmalıdır.

Kontrol teşkilatı üyeliği her ne kadar stratejik öneme sahip olsa da kurumlar personel eksikliği nedeniyle kamu personeline bu görevi asli görevleri yanında ikinci bir görev olarak vermektedir. İhale denetimlerinde görev alan personelin yalnızca bu işi yapması kamu yararına olacaktır. Özellikle sürekli nitelikteki işler olan; yemek, her türlü taşımacılık, araç kiralama, vb. hizmetlerde kabul komisyonu tarafından esas alınan kayıtlar kontrol teşkilatının kayıtları olduğundan kontrol teşkilatı üyeleri hizmeti her an denetleyebilir olmalıdır. Hizmetin sürekli nitelikte olmadığı ve belirli bir çalışma sonrası ortaya çıkan hizmetler olan; bakım ve onarım, basım ve yayım, yazılım, organizasyon vb. hizmetlerde de en az bir kez kontrol teşkilatı denetimlerini yapmak zorundadır.

Kontrol teşkilatı yeterli sayıda üyeden oluşan bir komisyon biçiminde oluşturulmalı, bu komisyon düzenli olarak toplanarak bilgi alış verişinde bulunmalı ve toplantı tutanakları arşivlenmelidir.

- *Kontrol Teşkilatına Üye Seçimi*

Kontrol teşkilatı üyeleri öncelikli olarak kurum personeli içerisinde seçilmeli ve denetim faaliyetleri için danışmanlık hizmeti alınmamalıdır. Kamuda ihtiyaçlar süreklilik arz ettiğinden bu işlerin dış kaynaklar yoluyla temini kamu kaynağında israfa neden olabilir.

Kontrol teşkilatına seçilen üyeler mutlaka kurum içerisinde yaptıkları işler ve kadrolar esas alınarak denetim yapabilecek yetkinlikte olmalıdır. Örneğin; yemek hizmetinin yürütülmesinde kontrol teşkilatı üyelerinin birinin gıda mühendisi olması, personel çalışan ihalelerde personel maaş ve özlük işlerine hâkim personelin olması vb. gibi her ihale türüne uygun personelin seçimi kamu kaynaklarının etkin kullanımı açısından önemlidir.

Kurumların coğrafi olarak dağılımı mutlaka göz önünde bulundurulmalıdır. Hizmet alımları süreklilik arz ettiğinden Kontrol teşkilatı üyeleri gerek gördüğü sıklıkta yüklenici personelini, ekipmanlarını, kullanılan malzemeyi denetleyebilmelidir. Hizmetin olduğu yerin dışında görevli olan personelin coğrafi olarak uzak bölgelerdeki yerlerde etkin bir denetim sürdürmesi zor olacaktır.

- *Kontrol Teşkilatının Hiyerarşisi*

İlgili mevzuatta geçen “idare” kavramı kendisine bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama birimlerinin en üst yönetici olarak anlaşılmaktadır. Kontrol teşkilatının kurum içerisinde çeşitli ihaleleri denetlemesi sebebiyle görev alanlarıyla ilgili birim yöneticisiyle karşı karşıya gelme ihtimali bulunmaktadır. Kontrol teşkilatının ilgili kamu idaresinin en üst yöneticisine bağlı olarak çalışması denetimlerde daha rahat hareket edebilmesini sağlayacaktır.

Kontrol teşkilatı üyelerinin işin doğası gereği yüklenicilerle çatışma içinde bulunabileceğinden kurumların üst yöneticileri bu görevlerde bulunan personeli desteklemelidir.

- *Mevzuat Yönünden*

Denetimlerin amaçlara uygun olması açısından mevzuat güncellenmelidir. Özellikle sürekli ihtiyaç olan kamu hizmetlerinin yürütülmesinde en azından tutar olarak büyük rakamlar ifade eden her bir ihale türünün denetimi için ayrıntılı mevzuat düzenlemeleri yapılmalıdır. Genel şartnamede kullanılan dil karışık olup, hangi türden ihalelerde hangi türden denetimlerin yapılacağı açık değildir.

Süreklilik arz eden hizmetlerde kabul komisyonunun işin yapıldığı yere gitmesinin, muayene kabul komisyonu ve yüklenici tarafından imzalanan kabul tutanağında kontrol teşkilatının bir imza yükümlülüğü olmaması nedeniyle kabulün yapılacağı yere gitmesinin bir anlamı bulunmamaktadır.

Kamu kurumları denetimlerin verimliliği açısından gerektiğinde iç yönergelerini oluşturmalıdır.

- *Kontrol Teşkilatının Tespitleri*

Kontrol teşkilatı üyeleri hem belgeler üzerinde hem de sahada sürekli denetim halinde olduğu için hizmetlerin daha etkin ve verimli yürütülebilmesi için gerekli tüm ayrıntılara hâkim olabilmektedir. İhalelerin teknik şartnameleri hazırlanırken kontrol teşkilatı üyelerinin görüşleri alınmalı, üyelerin tuttuğu kayıtlar göz önünde bulundurularak sonraki yıllarda girişilecek ihalelerde bu kayıtlar değerlendirilerek teknik şartnameler ve sözleşme düzenlenmelidir. İhalelerin teknik şartnamelerini hazırlayan personelin Kontrol teşkilatı üyesi olması da idarelerce tercih edilebilir.

- *Şeffaflık ve İyi Yönetişim*

İhale süreçlerinin şeffaflaştırılması, üzerinde birçok çalışma yapılan konu olmasına rağmen, sözleşme yönetim süreçleri hakkında bu çalışmaların yokluğu göze çarpmaktadır.

Hizmeti en iyi denetleyecek olanın hizmeti alanların olduğu açıktır. Bu nedenle hem kurum personellerinin hem de hizmeti alan vatandaşların denetimlerde bulunabileceği mekanizmalar oluşturulabilir. Örneğin; her bir ihale için yüklenicinin vermesi gereken hizmetler hakkında çeşitli yollarla bilgilendirmeler yapılabilir. Böylelikle denetim faaliyetine daha çok kişi dâhil olarak hem etkili bir denetim mekanizması oluşturulabilir hem de denetim personelinin işleri kolaylaştırılabilir.

- *Ödül Mekanizması*

İhale süreçlerinde görev alan personel hem idari hem cezai çok ciddi sorumluluk altına girmektedir. Astronomik rakamlara, görevleri nedeniyle imza atarak büyük riskler almakta ve bu alınan sorumlulukla ilgili hiçbir ek ödeme alamamaktadır. Bu sebeple kamu personeli kendilerine yüklenen bu tür görevlendirmelerden kaçmakta ve bu görevleri külfet olarak görmektedir. Bu tür görevlendirmeler için mevzuatta düzenlemeye gidilerek personele ek ödeme yapılmasının çalışanları motive edeceği düşünülmektedir.

- *Hizmetiçi Eğitim*

Kamuda mevzuatların sürekli değişmesi sebebiyle kamu çalışanlarının zamanın gerisinde kalmaması için eğitim faaliyetleri düzenli olarak yapılmalıdır. Bu eğitim faaliyetleri kişilerin yaptığı görevler esas alınarak düzenlenmelidir. Uygulamada bazı kurumlar eğitime olumlu yaklaşırken bazı kurumlar maliyetler nedeniyle bu hizmetlerden kaçınmaktadır. Kurumlar imkânları çerçevesinde bu eğitimleri sürekli olarak vermelidir. Dış denetim yapan Sayıştay üyeleri kurumları denetlerken belirlenen denetim süresi içerisinde kurum personelinin ihtiyacı olduğu konularda gerekli eğitimleri de ilave edebilir. Özellikle kamu kaynağını kullanma konusunda karar vericiler ve bu işlerde görev alan personel için eğitim faaliyetlerinin çok önemli olduğu açıktır. Verilecek eğitimler kurumlar ve yapılan işler esas alınarak verilmeli, örneğin ihale mevzuatı eğitiminde Kamu İhale Kurulu ve Yüksek Yargı Kararları örnekleriyle fiili olarak yaşanan sorunlar tartışılmalıdır.

- *Denetim*

Kontrol teşkilatı üyeleri hizmet alım ihalelerini sözleşme ve eklerine uygun olarak yürütmekle yükümlü olduğundan denetim faaliyeti oldukça geniş bir yelpazede yapılmaktadır. Üyelerin etkili ve verimli bir denetim faaliyeti oluşturabilmesi için her ihale için ihale dokümanlarını esas alarak kontrol formları oluşturması birçok gözden kaçması muhtemel durumun önüne geçecektir.

- *Teknolojik Gelişmeler*

Kamu kurumları hızla gelişen dünyaya paralel bir şekilde sürekli gelişmektedir. Ülkemizde e-devlet uygulamaları birçok alanda hızla gelişmekle birlikte teknolojiye yapılan yatırımların israfına dönüştüğü durumlar da oluşabilmektedir. Birçok kamu kurumu hizmet alımı yoluyla yazılımlar almakta ancak değişen ve dönüşen dinamik süreçler veya yükleniciden kaynaklanan sorunlar nedeniyle alınan bu hizmetlerden verim alınamadığı durumlar ortaya çıkabilmektedir. Aynı mevzuatlarla yürütülen işler için her kurum farklı yazılım ve uygulamalar kullanmakta ve her biri

bu hizmetlere ayrı ödenekler ayırmaktadır. Kamunun genelinin kullanabileceği işlerde standardizasyona gidilmeli ve merkezi yazılımlar kullanılarak işlemler yürütülmelidir. EKAP sayesinde ihale süreçlerinin elektronik ortamda yapılması ihale sürecinde görev alan personelleri kısmi olarak korumaktadır. EKAP'ın sözleşme yönetim süreci için de geliştirilmesi faydalı olacaktır. Piyasada, hizmetin niteliğine göre hakediş ödemeleri için programlar ve yazılımlar temin edildiği görülmektedir. Gerçekten de ihalelerin sözleşme yönetim süreci karmaşık süreçlerden oluştuğu için bu işlemler teknoloji yardımıyla kolaylaştırılmalıdır.



KAYNAKÇA

Akçay, C. ve öte (2012). Ekonomik Açıdan En Avantajlı Teklifin Belirlenmesinde 2004/18/EC Sayılı AB kamu İhale Direktifi ile 4734 Sayılı İhale Kanununun Karşılaştırılması. *NWSA-Engineering Sciences*, 7(1), s. 334-340.

Akdoğan, M. (2014). Avrupa Birliği Kamu Alımları Direktifleri ve Türkiye Uygulamasına Yansımalarının İlerleme Raporları Işığında Değerlendirilmesi. *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, LXXII(2), s. 683-702.

Akdoğan, M. (2015). Avrupa Birliği Kamu Alımlarında Sözleşme Sonrası İhtilafların Çözüm Yolları ve Türkiye Uygulaması. Doktora Tezi. İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul. <https://tez.yok.gov.tr/UlusalTezMerkezi/tarama.jsp> (Tez No. 386922)

Akel, N. (2018). 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nda İdari Başvuru Yolları ve Başvuru Ehliyeti. Yüksek Lisans Tezi. Yalova Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yalova. <https://tez.yok.gov.tr/UlusalTezMerkezi/tarama.jsp> (Tez No. 518426)

Akın, Y. N. (2018, Aralık). İlga Hükümler Çerçevesinde 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu'nun Düzenleme Alanı Hakkında Bir Değerlendirme, *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*(12), s. 1-61.

Aksoy, M. (2015a, Haziran 1). Finansmanı Bütçeden Karşılanan Kamu Alımlarında Ön Mali Kontrol Çatışma Alanı ve Çözüm Önerileri,

Bülent Ecevit Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 4(1), s. 13-46.

Aksoy, M. (2015b, Haziran). Finansmanı İdare Bütçesinden Yapılan Kamu Alımlarında Yasak Fiil ve Davranışlara Karşı Mali Yaptırımın Önemi ve Etkinliği Üzerine Bir Öneri. *Gümüşhane Üniversitesi Sosyal Bilimler Elektronik Dergisi*, 6(13), s. 158-176. doi:10.17823/gusb.180

Akşehir, M. İ. (2015). Muayene ve Kabul Komisyonlarının Oluşumu ve Muayene Kabul Süreci, *Denetim*, s. 96-102.

Aktan, C. C. (2011). Devletin Büyümesi ve Devletin Başarısızlığının Anatomisi, *Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi*, 3(1), s. 29-49.

Akyazı, A. (2013, Mayıs). AB Komisyonu'nun "AB'de Kamu Alımları Uygulamasının Gözden Geçirilmesi" Belgesi Üzerine Bir Çalışma. *Uluslararası Ekonomik Sorunlar*, s. 93-121.

Arapgirli, M. (2014, Nisan). Hizmet Alımlarında Kabul İşlemleri, *Yasal Dayanak İhale ve Mevzuat Dergisi*, s. 24-31.

Atasever, M. (2018, Ocak). Türkiyede Sağlık Hizmet Alım Sektörü, *Satınalma*, s. 53-62.

Atasever, M., Karaca, Z. ve Uçar, E. (2017). *Türkiye Sağlık Hizmetleri Alımları Rehberi*. Yazarın Kendi Yayını.

Ateş, M. (1995, Temmuz). Hukuk Muhakemeleri Usulünde Delil Sözleşme, *Yargıtay Dergisi*, 21(3), s. 244-263.

Avcı, M. A. ve Taşır, A. (2015). Hukuk Devleti İlkesi ve Âdil Yargılanma Hakkı Çerçevesinde Kamu İhale Sözleşmelerinde İdari Başvuru Yolları, *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 23(1), s. 96-115.

Avrupa Birliği Başkanlığı. (2017a, Nisan 14). *OECD SIGMA Programı*. 09.03.2019 tarihinde Avrupa Birliği Başkanlığı Web Sitesi: https://www.ab.gov.tr/oecd-sigma-programi_5942.html adresinden alındı

Avrupa Birliği Başkanlığı. (2017b, Nisan 14). *Kamu Alımları*. 09.03.2019 tarihinde Avrupa Birliği Başkanlığı Web Sitesi: <https://www.ab.gov.tr/70.html> adresinden alındı

Avrupa Birliği Komisyonu. (2018). *2018 Türkiye İlerleme Raporu*. Brüksel: AB.

Avrupa Komisyonu. (2015). *2015 Türkiye İlerleme Raporu*. Brüksel: AB.

Avrupa Komisyonu. (2016). *2016 Türkiye İlerleme Raporu*. Brüksel: AB.

Bafra, E. (2014). Danıştay Kararları Işığında 4734 Sayılı İhale Hukuku Açısından Ticaret Şirketlerinin Rekabeti Engelleyici Davranışları ile İhalelere Birden Fazla Teklif Sunmaları. *Kara Harp Okulu, Bilim Dergisi*, 24(1), s. 93-118.

Berksoy, T. ve Akbaş Aydoğan, D. (2018, Temmuz). Yenilenebilir Enerjide Kamu Politikaları ve Türkiye. *Journal of Life Economics*, 5(3), s. 19-42.

Bilgin, M. H. (2005). Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Tartışmaları. *Perşembe Konferansları* (s. 29-52). Ankara: Rekabet Kurumu.

Blomberg, P. (2001). Public Procurement Management Consultancy. 06.14.2019 tarihinde Assıstum: www.assistum.se/Transparency_versus_Efficiency_010816.doc adresinden alındı

Boğaziçi Üniversitesi. (2019a). *Kurum Tarihi*. 14.06.2019 tarihinde Boğaziçi Üniversitesi Web Sitesi: <http://www.boun.edu.tr/tr-TR/Content/Genel/Tarihce> adresinden alındı

Boğaziçi Üniversitesi. (2019b). *Kontrol Teşkilatı Kurulu*. 08.06.2019 tarihinde Boğaziçi Üniversitesi Web Sitesi: http://www.boun.edu.tr/tr-TR/Content/Genel/Yonetim/Kurul_ve_Komisyonlar/Kontrol_Teskilati_Kurulu adresinden alındı

Boğaziçi Üniversitesi. (2019c). *Personel Rehberi*. 08.06.2019 tarihinde Boğaziçi Üniversitesi Web Sitesi: http://www.boun.edu.tr/tr-TR/Content/Calisanlar/Personel_Rehberi_Kayitlar adresinden alındı

Boğaziçi Üniversitesi. (2019d). *Kurul/Komisyon Yönetim Sistemi*. 06.08.2019 tarihinde Boğaziçi Üniversitesi Web Sitesi: <https://kkys.boun.edu.tr/> adresinden alındı

Boğaziçi Üniversitesi. (2019e). *Yönetmelikler ve Yönergeler*. 08.06.2019 tarihinde Boğaziçi Üniversitesi Web Sitesi: http://www.boun.edu.tr/tr-TR/Content/Genel/Yonetmelikler_Ve_Yonergeler adresinden alındı

Bozdemir, E. (2014). Değişken Maliyet Yönteminin İhale Teklif Kararlarında Uygulanmasının Önemi ve Bir Uygulama Örneği. *Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 10(1), s.1-11

Bozkurt, C. (2016). 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun Son Değişiklikler (5812 sayılı kanun) de Dikkate Alınarak Genel Bir Değerlendirmesi. *Denetim*, 60-74.

Bozkurt, P. (2013, 12). Denetim Kavramı ve Denetim Anlayışındaki Gelişmeler. *Denetim Dergisi*, s. 56-62.

Braun, P. (2001). The Practical Impact of E.U. Public Procurement Law on PFI Procurement Practice in The United Kingdom. *Nottingham Üniversitesi Doktora Tezi*, s. 44.

Budak, S., Yurtcanlı, S. ve Gül, İ. (2014). 20. Yılında Türkiye’de Çevresel Etki Değerlendirme Süreci:Değişimler, Dönüşümler,Kırılğanlıklar, İsyenlar... *Kamu Yönetiminde Değişim* (s. 147-167). Aydın: Adnan Menderes Üniversitesi.

Byok, J., ve Jaeger, W. (2005). Kommentar zum Vergaberecht. *Verlag Recht und Wirtschaft GmbH*.

Canpolat, H. (2009). Türk Kamu Yönetiminde Değişim: Son Dönem Kamu Yönetimi Reformlarının Küreselleşme ve Yeni Kamu Yönetimi Açısından Değerlendirilmesi. *Küreselleşme Karşısında Kamu Yönetimi*. 6, s. 1264-1273. Kahramanmaraş: Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi.

Çalış, G. ve Atabeyli, N. (2015, 3). Avrupa Birliği ve Türkiye’de Kamu İhalelerinin Denetimi ve İlgili Kurumların İncelenmesi. *TMH Dergisi*, s. 37-45.

http://www.imo.org.tr/resimler/ekutuphane/pdf/17170_33_31.pdf
adresinden alındı

Çetin, T. (2007, Ocak-Şubat-Mart). Regülasyon Sürecinin Yeni Aktörleri:Politik İktisat Perspektifinden Bağımsız Düzenleyici Kurumlar. *Rekabet Dergisi*(29), s. 3-26.

Çetinkaya, Ö., Filibe, M., ve Üstün, K. (2018, Mart 1). Tarihsel Boyutu ile Kamu Alım Usullerindeki Gelişmeler ve Günümüzdeki Yapının Değerlendirilmesi. *Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi*, 6(1), s. 311-330.

Çolak, M. (2015). Kamu Alımlarında Fiyat Dışı Unsur Analizi, Teklif Değerlendirme Süreçleri ve Ekonomik Sonuçları. *Sosyal Bilimler Enstitüsü Elektronik Dergisi*, 6(12), s. 246-267.

Çorbacıoğlu, Ş. (1997, Mayıs). Osmanlıdan Günümüze İhale Yasaları. *Türkiye Mühendislik Haberleri* (389), s. 11-15.

Danıştay 12. Dairesi 7.5.2015 tarih ve 2015/2943 nolu karar 01.01.2017

tarihinde <http://emsal.danistay.uyap.gov.tr/BilgiBankasiIstemciWeb/>
adresinden alındı.

Danıştay 13. Dairesi 14.05.2018 tarihli ve 2018/951 E. 2018/1696 K.

01.01.2017 tarihinde
<http://emsal.danistay.uyap.gov.tr/BilgiBankasiIstemciWeb/>
adresinden alındı.

Danıştay 13. Dairesi 11.03.2015 tarih ve E:2014/3010 nolu karar

01.01.2017 tarihinde
<http://emsal.danistay.uyap.gov.tr/BilgiBankasiIstemciWeb/>
adresinden alındı.

Demir, F. (2016). Avrupa'da Kamu Sektöründe İnovasyon ve Yenilikçi Yöntemler. *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 14(27), s. 143-170.

Demirboğa, D. A. (2013). *Kamu İhale Sözleşmesinin Feshi*, Doktora Tezi. Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara. <https://tez.yok.gov.tr/UlusalTezMerkezi/giris.jsp> (Tez No. 332430)

Demirboğa, D. A. (2017, Haziran 9). Kamu İhale Sözleşmesinin Yapılması Usulleri (İhale Usulleri). *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, 5(9), s. 181-201.

Demirbüken, M. (2018). *Kamu Kesiminde Hizmet Alımında Dış Kaynaklardan Yararlanma: Emniyet Genel Müdürlüğü Örneği*, Yüksek Lisans Tezi. Polis Akademisi Başkanlığı Güvenlik Bilimleri

Enstitüsü, Ankara. <https://tez.yok.gov.tr/UlusalTezMerkezi/giris.jsp>
(Tez No. 529837)

Demircioğlu, M. Y. (2014). Kamu İhale Hukukunda “Benzer İş” Kavramı ve İş Deneyim Belgeleri. *Ankara Barosu Dergisi*, s. 157-209.

Demirel, G. G. (2017). *İhaleye Fesat Karıştırma Suçu*, Yüksek Lisans Tezi. Bahçeşehir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul. <https://tez.yok.gov.tr/UlusalTezMerkezi/giris.jsp> (Tez No. 473483)

Devlet İhale Kanunu (1983). T.C. Resmi Gazete, 2886, 08.09.1983.

Doğanyigit, S. (2015). *Kamu İhale Kanunu ve Kamu Sözleşmeleri Kanunu*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Elektronik İhale Uygulama Yönetmeliği (2011) T.C. Resmi Gazete, Sayı 27857, 25.02.2011

Elektronik Kamu Alımları Platformu. (2018). *EKAP İhale Arama*. 14.06.2019 tarihinde EKAP: <https://ekap.kik.gov.tr/EKAP/Ortak/IhaleArama/index.html> adresinden alındı

Ercan, H. (2014). *Regülasyon Ekonomisi ve Düzenleyici Denetleyici Kurum Olarak Kamu İhale Kurumu Örneği*, Yüksek Lisans Tezi. Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Adana. <https://tez.yok.gov.tr/UlusalTezMerkezi/giris.jsp> (Tez No. 411810)

Ergin, K. (2016, Aralık 9). Osmanlı Devleti'nde Kanunnamelerden Nizamnamelere Geçiş. *Süleyman Demirel Üniversitesi, Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*(39), s. 1-26.

Gerek, N. (2007). Kamu Kuruluşlarında Hizmet Alım İhaleleri Kapsamında Alt İşveren İşçileri. *Çalışma ve Toplum*, s. 81-90.

Giray, F. (2010, Temmuz-Aralık). Yolsuzlukla Mücadele E Devlet ve Türkiyedeki Durum. *Sosyo Ekonomi*(13), s. 153-178.

Gök, Y. (2010, Ekim Kasım Aralık). Kamu İhale Kanununa Hakim Olan İlkeler. *Dış Denetim*, s. 12-23.

Gök, Y. (2019). *kim akademi makaleler*. 28.04.2019 tarihinde kim akademi web sitesi: <http://www.kimakademi.com.tr/pdf/kamu-ihale-1.pdf> adresinden alındı

Görmez, K. ve Bahçeci, H. I. (2014). Türkiye'de Kamu Yönetiminde Değişim ya da Değişmeyen Kamu Yönetimi. KAYFOR (Dü.), *Kamu Yönetiminde Değişim* içinde (s. 1-19). Aydın: Adnan Menderes Üniversitesi.

Gözel, A. (2009, Şubat 21). *Türkiye'nin Kamu Alımları Politikası: 2002 Yılındaki Reformun Ardından*. 09.03.2019 tarihinde Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği Web Sitesi: www.tobb.org.tr adresinden alındı

Gözler, K. (2003). *İdare Hukuku* (Cilt 2). Bursa: Ekin Kitabevi.

Gümüş, M. (2013, İlkbahar-Yaz). Osmanlı Devleti'nde Kanunlaştırma Hareketleri İdeolojisi ve Kurumları. *Tarih Okulu*(XIV), s. 163-200.

Gündüz, F. (2017, 12 03). *Hakediş Ödemeleri*. 04.05.2019 tarihinde Mali Hakem Web Sitesi: https://www.malihakem.com/analizler/calisilmayan-gunlere-iliskin-yemek-ve-yol-bedelleri-kesilir-mi_an551.html adresinden alındı

Gürün, F. ve Özcan, E. (2018, Kasım). Avrupa Birliği (AB) Direktifleri Doğrultusunda Kamu Alımlarında 4734 Sayılı Kanun, Yolsuzluk ve Denetim Olgusu. *Üsküdar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 4(7), s. 309-336.

Hakedis. (2017, 09 14). *Hizmet Hakediş Örnekleri*. 14.06.2019 tarihinde Hakedis web sitesi: <https://www.hakedis.org/personel-tasima-servis-hizmet-alimi-hakedisi-nasil-yapilir-ornek-hakedis-uygulamasi/> adresinden alındı

Hizmet Alımları İhaleleri Uygulama Yönetmeliği (2009) Resmi Gazete,
Sayı 27159, 04.03.2009

Hizmet Alımları Muayene ve Kabul Yönetmeliği (2002) Resmi Gazete,
Sayı 24968, 19.12.2002

Hizmet Alımı Suretiyle Taşıtların Edinilmesine İlişkin Esas ve Usuller (2006)
Resmi Gazete, Sayı 26126, 01.04.2006

Ilıman, T., ve Tekeli, R. (2016). Türkiye'de Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluşlar: İdari Para Cezalarının Hukuksal Zeminlerinin Değerlendirilmesi. *Adnan Menderes Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 3(1), s. 23-36.

İş Kanunu (2003) Resmi Gazete, Sayı 25134, 10.06.2003

İdarelerin Yabancı Ülkelerdeki Kuruluşlarının Mal ve Hizmet Alımları ile Yapım İşlerine İlişkin Esaslar (2004) Resmi Gazete, Sayı 25633, 04.11.2004

İlkorkor, Z. Ş. (2010). Kamu Yönetiminde Etkinliğin Sağlanmasında Alternatif Bir Model: İhale Yöntemi. *Türk İdare Dergisi* (468), s. 63-84.

Işık, N., ve Demir, F. (2012, Temmuz-Aralık). Kamu Harcamalarında Etkinlik ve Verimlilik: Karaman Belediyesi Hizmetleri Üzerine Bir Uygulama. *Maliye Dergisi* (163), s. 147-169.

Kamu İhale Genel Tebliği (2009) Resmi Gazete, Sayı 27327, 22.08.2009

Kamu İhale Genel Tebliği (2019) Resmi Gazete, Sayı 30666, 25.01.2019

Kamu İhale Kanunu (2002) T.C. Resmi Gazete, Sayı 4734, 22.01.2002

Kamu İhale Kurumu. (2002, 1 22). 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu Gereği. Mart 9, 2019 tarihinde kamuihalekurulu web sitesi: kamuihalekurulu.com adresinden alındı

Kamu İhale Kurumu. (2017) Faaliyet Raporu 04.04.2019 tarihinde Kamu

İhale Kurumu web sitesi:
https://dosyalar.kik.gov.tr/genel/IhaleGovTr/KIK_2017_Faaliyet_Raporu_web.pdf adresinden alındı.

Kamu İhale Kurulu 18.02.2008 tarih ve 2008/UY.Z-764 nolu uyuşmazlık

kararı 01.07.2019 tarihinde
<https://ekap.kik.gov.tr/EKAP/Vatandas/KurulKararSorgu.aspx>
adresinden alındı.

Kamu İhale Kurulu 26.09.2011 tarih ve 2011/UH.I-3238 nolu uyuşmazlık

kararı 01.07.2019 tarihinde
<https://ekap.kik.gov.tr/EKAP/Vatandas/KurulKararSorgu.aspx>
adresinden alındı.

Kamu İhale Kurulu 31.01.2011 tarih ve 2011/UH.III-478 nolu uyuşmazlık

kararı 01.07.2019 tarihinde
<https://ekap.kik.gov.tr/EKAP/Vatandas/KurulKararSorgu.aspx>
adresinden alındı.

Kamu İhale Kurulu 28.12.2006 tarih ve 2006/UH.Z-3306 nolu uyuşmazlık

kararı 01.07.2019 tarihinde
<https://ekap.kik.gov.tr/EKAP/Vatandas/KurulKararSorgu.aspx>
adresinden alındı.

Kamu İhale Kurulu 09.02.2009 tarih ve 2009/UH.I-647 nolu uyuşmazlık

kararı 01.07.2019 tarihinde
<https://ekap.kik.gov.tr/EKAP/Vatandas/KurulKararSorgu.aspx>
adresinden alındı.

Kamu İhale Kurulu 26.12.2011 tarih ve 2011/UH.II-4397 nolu uyuşmazlık
kararı 01.07.2019 tarihinde
<https://ekap.kik.gov.tr/EKAP/Vatandas/KurulKararSorgu.aspx>
adresinden alındı.

Kamu İhale Kurulu 01.05.2006 tarih ve UM.Z-1060 nolu uyuşmazlık kararı
01.07.2019 tarihinde
<https://ekap.kik.gov.tr/EKAP/Vatandas/KurulKararSorgu.aspx>
adresinden alındı.

Kamu İhale Kurulu 21.03.2011 tarih ve 2011/UH.I-1036 nolu uyuşmazlık
kararı 01.07.2019 tarihinde
<https://ekap.kik.gov.tr/EKAP/Vatandas/KurulKararSorgu.aspx>
adresinden alındı.

Kamu İhale Kurulu 07.11.2012 tarih ve 2012/UH.III-4185 nolu uyuşmazlık
kararı 01.07.2019 tarihinde
<https://ekap.kik.gov.tr/EKAP/Vatandas/KurulKararSorgu.aspx>
adresinden alındı.

Kamu İhale Kurulu 14.12.2009 tarih ve 2009/UM.I-2977 nolu uyuşmazlık
kararı 01.07.2019 tarihinde
<https://ekap.kik.gov.tr/EKAP/Vatandas/KurulKararSorgu.aspx>
adresinden alındı.

Kamu İhale Kurulu 08.08.2012 tarih ve 2012/UM.I-3246 nolu uyuşmazlık kararı 01.07.2019 tarihinde <https://ekap.kik.gov.tr/EKAP/Vatandas/KurulKararSorgu.aspx> adresinden alındı.

Kamu İhale Kurulu 10.03.2008 tarih ve 2008/UH.Z-1154 nolu uyuşmazlık kararı 01.07.2019 tarihinde <https://ekap.kik.gov.tr/EKAP/Vatandas/KurulKararSorgu.aspx> adresinden alındı.

Kamu İhale Kurumu 03.01.2019 tarih ve 2019/UH.I-14 nolu uyuşmazlık kararı 01.07.2019 tarihinde <https://ekap.kik.gov.tr/EKAP/Vatandas/KurulKararSorgu.aspx> adresinden alındı.

Kamu İhale Kurulu 03.06.2003 tarih ve UK.Z-118 nolu uyuşmazlık kararı 01.07.2019 tarihinde <https://ekap.kik.gov.tr/EKAP/Vatandas/KurulKararSorgu.aspx> adresinden alındı.

Kamu İhale Kurulu 25.07.2003 tarih ve UK.Z-272 nolu uyuşmazlık kararı 01.07.2019 tarihinde <https://ekap.kik.gov.tr/EKAP/Vatandas/KurulKararSorgu.aspx> adresinden alındı.

Kamu İhale Kurulu 26.08.2003 tarih ve UK.Z-368 nolu uyuşmazlık kararı

01.07.2019 tarihinde
<https://ekap.kik.gov.tr/EKAP/Vatandas/KurulKararSorgu.aspx>
adresinden alındı.

Kamu İhale Kurulu 18.02.2015 tarih ve 2015/UH.I-586 nolu uyuşmazlık
kararı 01.07.2019 tarihinde
<https://ekap.kik.gov.tr/EKAP/Vatandas/KurulKararSorgu.aspx>
adresinden alındı.

Kamu İhale Kurulu 18.07.2018 tarihli ve 2018/DK.D-187 nolu kararı
01.07.2019 tarihinde
<https://ekap.kik.gov.tr/EKAP/Vatandas/KurulKararSorgu.aspx>
adresinden alındı.

Kamu İhale Kurumu. (2018). *Kamu Alımları İzleme Raporu*. Ankara: Kamu
İhale Kurumu.

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (2003) T.C. Resmi Gazete, Sayı
5018, 10.12.2003.

Kaplan, S. (2012, Ocak-Haziran). İdeal Bir Kamu İhale Kanunu ve İdeal Bir
Kamu İhale Kurumu ve Kurulu Nasıl Olmalıdır? Fonksiyonel.
Maliye Dergisi(162), s. 18-50.

Karagöz, H. (2014). Verimlilik Sempozyumu. *Kamu Hastaneleri
Birliklerinde Satınalma Süreçleri* (s. 26-31). Konya: Türkiye Kamu
Hastaneleri Kurumu. 18.06.2019 tarihinde

<https://www.saglikaktuel.com/d/file/fd3ef06554eb4fa3a98434232586b2d0.pdf> adresinden alındı

Karakaş, İ. (2014). *Torba Kanunundaki Değişikliklerle Birlikte Kamu İhale Mevzuatının Sgk ve İş Mevzuatı Uygulama Rehberi*. Ankara: Kamusal Hukuk Yayınları.

Karakaş, M. (2008, Ocak-Haziran). Devletin Düzenleyici Rolü ve Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler. *Maliye Dergisi*(154), s. 99-120.

Karatoprak, E. (2011, Ocak). Kamu İhalelerinde ve Sözleşme Yönetimi Süreçlerinde Görevlendirilen Kamu Personelinin Sorumlulukları. *Maliye Dergisi*(160), s. 411-422.

Karavelioğlu, C. (1993). *Açıklamalı, İçtihatlı ve İstinaf Kurumlarıyla İdari Yargılama Usulü Kanunu*, Ankara: Adalet Yayınevi.

Katma Değer Vergisi Kanunu (1984) Resmi Gazete, Sayı 18563,
02.11.1984

Kayım, A. (2010, Mayıs). Kamu Alımlarında Dürüstlüğün Arttırılmasına Yönelik OECD Tavsiyeleri. *Denetim*, s. 64-67.

KİK. (2017). *Faaliyet Raporu*. Ankara: Kamu İhale Kurumu.

Kılıç Çaylı, D. (2010). *Açıklama ve Emsal Kararlarla Kamu Alımları İhale ve Sözleşmeleri*. Ankara: Adalet Yayınları.

Klemperer, P. (1999, July). Auction Theory: A Guide to the Literature. *Forthcoing, Journal of Economic Surveys*, 13(3), s. 227-286.

Koca, M. R. (2013). Edimin İfasına Fesat Karıştırma Suçu ve Uygulamada Öne Çıkan Sorunlar. *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, s. 207-250.

Kortunay, A. ve Sezer, Y. (2007). Kamu İhale Kanununun 63. Maddesinin AB Hukuku Perspektifinden Değerlendirilmesi. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 56(3).

Köktaş, A., Karaosmanoğlu, F. ve Bilgiç, V. (2009). *Kamu İhaleleri ve Etik*. Ankara: Kamu Görevlileri Etik Kurulu.

Kurtuluş, Y. Z. (2018). *Kamu Sağlık Kuruluşlarında Satın Alma Uygulamaları (4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu Çerçevesinde, Yüksek Lisans Tezi*. Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sivas. <https://tez.yok.gov.tr/UlusalTezMerkezi/giris.jsp> (Tez No. 494109)

Kuruç, B. (1993). *Belgelerle Türkiye İktisat Politikası*. Ankara: Ankara Üniversitesi Basımevi.

Mali Hakem. (2016, 04 10a). *Kabul/Geçici Kabul*. 04.05.2019 tarihinde Mali Hakem Web Sitesi: https://www.malihakem.com/analizler/hizmet-alimlarinda-muayene-ve-kabul-sureci_an433.html adresinden alındı

Mali Hakem. (2016, 04 10b). *Sözleşmenin Feshi ve Tasviyesi*. 04.05.2019 tarihinde Mali Hakem Web Sitesi: https://www.malihakem.com/analizler/sozlesmenin-feshi-ve-sebepleri_an428.html adresinden alındı

Mali Hakem. (2017, 07 03). *Hizmet Alımları*. 04.05.2019 tarihinde Mali Hakem Web Sitesi: https://www.malihakem.com/analizler/hizmet-alimlarinda-sinir-deger-hesabi-degisti-ihaleyi-alabilmek-icin-ne-kadarlik-teklif-verilmeli_an514.html adresinden alındı

Merkezi Yönetim Harcama Belgeleri Yönetmeliği (2005) Resmi Gazete, Sayı 26040, 31.12.2015

MGK Bütçe Plan Komisyonu Raporu. (1981). *Devlet İhale Kanunu Gerekeçesi*. Ankara: Milli Güvenlik Konseyi Tutanak Dergisi.

Milgrom, P. ve Weber, R. (1982, September). A Theory of Auctions and Competitive Bidding. *Econometrica*, 50(5), s. 1089-1122.

OECD. (2019). *Public procurement*. 09.03.2019 tarihinde OECD Web Sayfası: <https://www.oecd.org/gov/public-procurement/> adresinden alındı

Ökde, B. ve öte (11, 11 2017). Avrupa Birliği'nde Kamu Alımları ve Türkiye Karşılaştırması. *Journal of Social And Humanities Sciences Research (JSHSR)*, 4(5), s. 727-737.

Özbay, R. D. (2009). 17.yüzyılda İltizam Sisteminde Peşin Mukataa Satışlarından, Malikane Uygulamasına (1656-1658). Y. Ü.-İ. Üniversitesi (Dü.), *Uluslararası 7. Bilgi, Ekonomi ve Yönetim Kongresi Bildiriler Kitabı* içinde (s. 2108-2125). Yalova: İbrahim Güran Yumuşak.

Özcan, A. (2012). *İdarenin Mal ve Hizmet Alım Yöntemleri ve Bu Süreçte Yaşanan Sorunlar*, Yüksek Lisans Tezi. Gaziantep Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Gaziantep. <https://tez.yok.gov.tr/UlusalTezMerkezi/giris.jsp> (Tez No. 320063)

Özçelik, B. (2014). Hukukî İmânsızlık ve Sonuçları. *AÜHFD*, 63(3), s. 569-621.

Özel İhtisas Komisyonu Raporu. (2000a) *Hizmet Ticaretinin Serbestleştirilmesi*. Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı.

Özel İhtisas Komisyonu. (2000b). *Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması*. Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı.

Özel İhtisas Komisyonu. (2014). *Özel İhtisas Komisyonu Raporu*. Ankara: Kalkınma Bakanlığı.

Özer, B. ve Mıynat, M. (2016, Haziran). Türkiye’de Uygulanan Kamu Tedarik Usullerinin Yolsuzluk Riski Açısından Analizi. *CBÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü*, 14(2).

Özkan, Y. (2013). *Yemek Güvenlik Temizlik İhaleleri Uygulama Rehberi*. Ankara: Bilge Yayınevi.

Özkan, Y. (2017). *Hizmet Alımı İhaleleri Rehberi*. Ankara: Kamusal Hukuk Yayıncılık.

Öztürk, H. (2018). *Kamu sağlık kurumlarında hizmet ihaleleri: Sağlık Bakanlığı Ankara ili örneği*, Yüksek Lisans Tezi. Ankara Üniversitesi Sağlık Bilimleri Enstitüsü, Ankara. <https://tez.yok.gov.tr/UlusalTezMerkezi/giris.jsp> (Tez No. 518169)

Öztürk, İ. (2009). Kamu İhale Kanununda Düzenlenen Şikâyet ve İtirazen Şikâyet Başvuru Sürelerinin Hukuki Niteliği. *Ankara Barosu Dergisi*, 67(3), s. 130-137.

Öztürk, S. A. (1998). *Hizmet Pazarlaması*. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi.

Sayıştay Temyiz Kurulu 18.12.2012 tarih ve 35969 tutanak numaralı karar

01.07.2019 tarihinde <https://www.sayistay.gov.tr/tr/kararlar/tkk/> adresinden alındı.

Sayıştay Temyiz Kurulu 18.10.2011 tarih ve 33815 tutanak numaralı karar

01.07.2019 tarihinde <https://www.sayistay.gov.tr/tr/kararlar/tkk/> adresinden alındı.

Sayıştay Temyiz Kurulu 13.12.2011 tarih ve 34047 tutanak numaralı karar

01.07.2019 tarihinde <https://www.sayistay.gov.tr/tr/kararlar/tkk/> adresinden alındı.

Sayıştay Temyiz Kurulu 15.03.2017 tarih ve 42874 tutanak numaralı karar

01.07.2019 tarihinde <https://www.sayistay.gov.tr/tr/kararlar/tkk/>
adresinden alındı.

Sayıştay Temyiz Kurulu 10.5.2017 tarih ve 43069 tutanak numaralı karar

01.07.2019 tarihinde <https://www.sayistay.gov.tr/tr/kararlar/tkk/>
adresinden alındı.

Sayıştay Temyiz Kurulu 1.2.2011 tarih ve 32843 tutanak numaralı karar

01.07.2019 tarihinde <https://www.sayistay.gov.tr/tr/kararlar/tkk/>
adresinden alındı.

Sayıştay Temyiz Kurulu 05.01.2016 tarih ve 41295 tutanak numaralı karar

01.07.2019 tarihinde <https://www.sayistay.gov.tr/tr/kararlar/tkk/>
adresinden alındı.

Sayıştay Temyiz Kurulu 3.5.2017 ve 43054 tutanak numaralı karar

01.07.2019 tarihinde <https://www.sayistay.gov.tr/tr/kararlar/tkk/>
adresinden alındı.

Sayıştay Temyiz Kurulu 24.11.2014 ve 39670 tutanak numaralı karar

01.07.2019 tarihinde <https://www.sayistay.gov.tr/tr/kararlar/tkk/>
adresinden alındı.

Sayıştay Temyiz Kurulu 20.12.2011 ve 34077 tutanak numaralı karar

01.07.2019 tarihinde <https://www.sayistay.gov.tr/tr/kararlar/tkk/> adresinden alındı.

Sayıştay Temyiz Kurulu 11.12.2012 tarih ve 35894 tutanak numaralı karar

01.07.2019 tarihinde <https://www.sayistay.gov.tr/tr/kararlar/tkk/> adresinden alındı.

Sayıştay Temyiz Kurulu 31.5.2017 tarih ve 41861 tutanak numaralı karar

01.07.2019 tarihinde <https://www.sayistay.gov.tr/tr/kararlar/tkk/> adresinden alındı.

Sayıştay Temyiz Kurulu 14.6.2007 tarih ve 5189 nolu Sayıştay karar

01.07.2019 tarihinde <https://www.sayistay.gov.tr/tr/kararlar/tkk/> adresinden alındı.

Sezer, Y. (2015). Kamu İhalelerine Katılmada Davet Yöntemi. *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 16(Özel Sayı 2014), s. 3913-3947.

Sezginer, M. (2013). İdarenin Müdahale Ettiği Özel Hukuk Sözleşmeleri Birleşik İradeli "Birleşme" Sözleşmeler. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, XVII(1-2), s. 1589-1621.

SIGMA. (2016a). *Sözleşme Yönetimi*. Fransa: OECD

SIGMA. (2016b). *Performans Ölçümü*. Fransa: OECD

SIGMA. (2016c). *AB’de Kamu Alımları:Yasal Çerçeve, Temel Kavramlar ve Kurumla*. Fransa: OECD.

SIGMA. (2016d). *İlan*. Fransa: OECD.

SIGMA. (2016e). *Kamu Alımlarında Çevresel Koşulların Dikkate Alınması*. Fransa: OECD.

SIGMA. (2016f). *Eşik Değerin Altındaki İhaleler* . Fransa: OECD.

SIGMA. (2016g). *Kullanım Ömrü Maliyetlendirmesi*. Fransa: OECD.

SIGMA. (2016h). *Kamu İhalelerinin Denetimi*. Fransa: OECD.

Sosyal Güvenlik Kurumu Prim ve İdari Para Cezası Borçlarının

Hakedişlerden Mahsubu, Ödenmesi ve İlişiksizlik Belgesinin

Aranması Hakkında Yönetmeliği (2008) Resmi Gazete, Sayı 27012,

29.08.2008

Şahin, S. (2016). *Türkiyede Kamu İhale Usullerinin Değerlendirilmesi ve Analitik Hiyerarşi Proses Yöntemi ile Karşılaştırmalı Analizi*, Doktora Tezi. Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara. <https://tez.yok.gov.tr/UlusalTezMerkezi/giris.jsp> (Tez No. 440957)

Şanslı, C. (2016). Hukukun Ekonomik Analizi Çerçevesinde Kamu İhale Hukuku. *Finans Politik ve Ekonomik Yorumlar*, 53(612), s. 51-61.

Şener, M. (2015, Aralık). Tanzimat Sonrası Arazi ve Tapu. *Vakıflar Dergisi*, s. 151-153.

Taşdelen, A. z. (2011). Kamu Harcama İhalesi Sürecinde İhale ve Sözleşme Aşamaları ile Bu Aşamaların Yargı Yolları Ayrımını Belirleyici Rolü. *İÜHFİM, LXIX(1-2)*, s. 43-60.

TBMM. (1933). *597 numaralı müzayede ve münakaşa kanunu lâyihası ve Maliye ve Bütçe encümenleri mazbataları*. Ankara: TBMM.

Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği. (2001). *İMF'nin Dayattığı Yasal Düzenlemeler Sempozyumu*. 09.03.2019 tarihinde TMMOB Web Sitesi: www.tmmob.org.tr adresinden alındı

Tuna, M. O. (2013). *Kamu İhale Sözleşmelerinin Değiştirilmesi ve Devri*, Yüksek Lisans Tezi. İstanbul Ticaret Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul. <https://tez.yok.gov.tr/UlusalTezMerkezi/giris.jsp> (Tez No. 340189)

Türk Borçlar Kanunu (2011) T.C. Resmi Gazete, Sayı 27836, 04.02.2011

Uluslararası Şeffaflık Derneği. (2019, 01 29). *Öne Çıkanlar*. 05.05.2019 tarihinde Uluslararası Şeffaflık Derneği Web Sitesi: <https://www.seffaflik.org/2018-yolsuzluk-almi-endeksi-aciklandi/> adresinden alındı

Ücret, Prim, İkramiye ve Bu Nitelikteki Her Türlü İstihkakının Bankalar Aracılığıyla Ödenmesine Dair Yönetmelik (2008) Resmi Gazete,

Sayı 27058, 18.11.2008

Üstün, Ü. S. ve Çalış, H. S. (2018). 4734 Sayılı Kamu İhale Kanununa Hâkim Olan İlkelerin Değerlendirilmesi. *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 26(2), s. 111-147.

Yargıtay 15. Hukuk Dairesi 2010 tarih ve 7010 nolu karar 01.07.2019

tarihinde

<https://karararama.yargitay.gov.tr/YargitayBilgiBankasiIstemciWeb/> adresinden alındı.

Yargıtay 15. Hukuk Dairesi 2006 tarih ve 3950 nolu karar 01.07.2019

tarihinde <https://karararama.yargitay.gov.tr/YargitayBilgiBankasiIstemciWeb/> adresinden alındı.

Yargıtay 4. Hukuk Dairesi 05.04.1964 tarih ve 2446/1847 nolu karar

01.07.2019

tarihinde

<https://karararama.yargitay.gov.tr/YargitayBilgiBankasiIstemciWeb/> adresinden alındı.

Yargıtay 15. Hukuk Dairesi 2011 tarih ve 6678 nolu karar 01.07.2019

tarihinde

<https://karararama.yargitay.gov.tr/YargitayBilgiBankasiIstemciWeb/> adresinden alındı.

Yargıtay 15. Hukuk Dairesi 19.11.1973 tarih ve 200/246 nolu karar

01.07.2019 tarihinde
<https://karararama.yargitay.gov.tr/YargitayBilgiBankasiIstemciWeb/>
adresinden alındı.

Yargıtay 15. Hukuk Dairesi 2011 tarih ve 2837 nolu karar 01.07.2019

tarihinde
<https://karararama.yargitay.gov.tr/YargitayBilgiBankasiIstemciWeb/>
adresinden alındı.

Yenilenebilir Enerji Kaynakları Alanları Yönetmeliği (2016) Resmi Gazete,
Sayı 29852, 09.10.2016

Yıldırım, H. (2018, Aralık 12). Kamu İhale Kanunu'nun 21'inci Maddesinin (b) Bendinde Yapılan Düzenlemenin Değerlendirilmesi. *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, 6(12), s. 723-731.

Yıldız, S. ve öte (2018). Firmaların E-Devlet Hizmetleri Kullanımını Etkileyen Faktörler: EKAP Üzerine Bir Uygulama. *The Journal of International Scientific Researches*, 3(1), s. 11-28.

Yılmaz, D. (2012). *Kamu İhale Hukukunda Şartnameler*, Doktora Tezi. Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
<https://tez.yok.gov.tr/UlusalTezMerkezi/giris.jsp> (Tez No. 325004)

Yılmaz, H. ve Öcal Çiftçi, B. Z. (2017). Kamu İhale Süreçlerinin Uyuşmazlık Kararları Çerçevesinde Değerlendirilmesi. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 74(1), s. 109-133.

Zor, Ö. T. ve Özdemir, E. (2013, Ekim). Kamu İhale Mevzuatı Kapsamında Gerçekleştirilen Mal Tedarikinde Geç Ödemenin Sonuçları. *Terazi Hukuk Dergisi* /, 8(86), s. 74-81.

2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu (1932) Resmi Gazete, Sayı 2128,
19.06.1932

2010/26 Sendikal Gelişmeler Kapsamında Alınacak Önlemler (2010) Resmi Gazete, Sayı 27785, 14.12.2010

375 Sayılı KHK (2017) Resmi Gazete, Sayı 30280, 04.12.2017

488 Sayılı Damga Vergisi Kanunu (1964) Resmi Gazete, Sayı 11751,
11.07.1964

5237 sayılı Türk Ceza Kanunu (2004) Resmi Gazete, Sayı 25611,
12.10.2004

696 sayılı KHK (2017) Resmi Gazete, Sayı 30280, 24.12.2017