



SALGIN DÖNEMİNİN PARLAYAN YILDIZI: E-İHALELER

İLYAS KILIÇ

İhale ve Sözleşme Hukuku Danışmanı
ilyaskilic@kilichukuk.org

2020 yılı başından itibaren Dünya Sağlık Örgütü'nün tavsiyesiyle Koronavirüs salgınına karşı alınması gereken birçok tedbir ülkemizde de uygulamaya kondu. Bunlar içerisinde sokağa çıkma kısıtlamaları yeni bir dönemin başlangıcı oldu. İnsanlar bir taraftan sokağa çıkamıyor ve ticaret yapmaları kısıtlanıyor, diğer taraftan da temel ihtiyaçlarının karşılanması beklendi. Bu durum, öncelikli kamu ihtiyaçlarının e-ihalelerle temin edilmesi fikrini doğurdu. Çünkü klasik teklif verme usulüyle ihale yapmak bu dönemde imkânsız hale gelmişti.

Bu makalemizde, günümüze kadar yapılan klasik teklif verme usulüyle yapılan ihaleler ile salgın günleri ve sonrasında yapılacak olan e-ihaleler karşılaştırılacak, ayrıca e-ihalenin sorunsuz yapılmasının çözüm yolları ortaya konulacaktır.

Klasik teklif verme usulüyle yapılan ihalelerin yarattığı sorunlar

Gayri Safi Yurtiçi Hasılanın (GSYH) önemli bir bölümünü kamu idareleri tarafından mal, hizmet ve yapım işlerinin ihale yoluyla alımı oluşturmaktadır. Bu alımların da önemli bir kısmı

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamında yapılmaktadır. 2019 yılında 117 milyar liralık kamu kaynağı bu yolla harcanmıştır.

Günümüze kadar yapılan ihalelerin çok büyük bir bölümünde klasik teklif verme yöntemi kullanılmıştır. Klasik teklif verme yöntemi, isteklilerin teklif mektuplarını hazırladıktan sonra ihale komisyonlarına sunması ve tekliflerin bütün katılımcılar huzurunda açılıp değerlendirilmesiyle gerçekleşmektedir. Klasik teklif verme yönteminin, yani ihaleye katılmak isteyenlerin birbirleri ve ihale komisyonu ile fiziki temasıyla gerçekleşen ihalelerin en büyük sakıncası ihalede sağlanması gereken rekabet, gizlilik, güvenilirlik ve kaynakların uygun şekilde kullanılması gibi temel ilkelerin yeterince sağlanamamasıdır. Örneğin, idareye yakın olan yüklenicilerin ihalede kayırılması, diğer ihale katılımcısı firmaların ise basit şekil eksiklikleri nedeniyle değerlendirme dışı bırakılması sık karşılanan vahim olaylardır. Keza Kamu İhale Kurumu'nun kararlarının hemen hemen %25'lik bölümü idarelerin yaptığı hatalı işlemlerden kaynaklanan "düzeltici işlem kararları" kapsamındadır. (Bkz: KİK İstatistikleri Tablo:4-10)

Klasik teklif verme yöntemi, ihalelerde yolsuzluk risklerinin artmasına da neden olmaktadır. 2019 AB İlerleme Raporunda Türkiye, kayırmacı ihale sistemine atıfta bulunularak eleştirilmektedir. Dünya Şeffaflık Örgütü ise yolsuzluk riski oranına göre (düşükten yükseğe) yaptığı sıralamada Türkiye'nin 28 AB üyesi ülke ile kıyaslandığında en son sırada yer aldığını, 36 OECD üyesi ülke arasında sondan ikinci sırada bulunduğunu ve G20 ülkeleri arasında sondan dördüncü sıraya gerilediğini rapor etmiştir. (seffalik.org/2018-yolsuzluk-alki-endeksi-aciklandi/)

Sonuç olarak, klasik teklif verme yöntemiyle yapılan ihalelerin yolsuzluk riskini yükselttiği ve ihalelerdeki temel ilkelerin yeterince uygulanmadığı anlaşılmıştır.

E-ihaleye geçişte kaybedilen yıllar!

E-İhale;

- *İhale dokümanlarının alınması,
- *Tekliflerin verilmesi,
- *Elektronik eksiltmenin yapılması,
- *İhale değerlendirmesi ve bildirimlerin yapılması,
- *Şikâyet başvurularında bulunması,

Tablo-1: E-İhalelerin Klasik İhalelere Oranı

Yıllar	Klasik İhale Sayısı	e-İhale Sayısı	Oranı (%)
2017	135.260	189	0,14
2018	112.446	309	0,27
2019	95.109	4.551	4,78

*Veriler EKAP istatistiklerinden alınmıştır.

Sözleşme yapılması gibi süreçlerde,

İdarelerle fiziki temas olmadan, internet üzerinden yapılan ihale olarak tanımlanabilir. Bu kapsamdaki gelişmelerin ilk somut adımı 2008 yılında atıldı. Kamu İhale Kurumu (KİK) tarafından yönetilebilen ve kamu alımları sürecinin internet üzerinden gerçekleştirilebileceği sisteme Elektronik Kamu Alımları Platformu (EKAP) adı verildi. İhale süreciyle ilgili aşamalar ile bildirimlerin, KİK tarafından oluşturulan EKAP üzerinden gerçekleştirilmesi yönünde kanun çıkarıldı. KİK, Elektronik İhale Uygulama Yönetmeliğini ise 2011 yılında yayımladı. (Bkz: 05.12.2008 Tarihli 27075 Sayılı RG ile yayınlanan 5812 sayılı Kanunun 2 ve 26'ncı maddesi ile 25.02.2011 Tarihli 27857 Sayılı RG) Ancak teknolojik altyapı oluşturulmadığı için 2017 yılına kadar e-ihale yapılamadı. 2016'nın son çeyreğinden itibaren elektronik teklif uygulaması EKAP'ta devreye alındı ve aradan geçen 9 sene sonunda ilk e-ihale 2017 yılında yapılabildi. 2017 yılında 189,

2018 yılında 309 ve 2019 yılında ise 4.551 e-ihale gerçekleşti. (Bkz: Tablo-1)

Tablo-1'den de anlaşıldığı üzere, elektronik teklif uygulaması Kamu İhale Kurumu'nun paydaşlarından kaynaklanan gecikmeler ve teknolojik altyapının geç oluşturulması nedeniyle günümüze kadar çok az sayıda yapılmış ve tam 9 sene kaybedilmiştir!

Salgının getirdiği zorunluluk: e-ihale

2020 yılının Mart ayında yayılmaya başlayan Koronavirüs salgını nedeniyle Türkiye genelinde birçok tedbir alındı. Sokağa çıkma ve ticaret yapma kısıtlamaları kamu ihtiyaçlarının klasik yöntemlerle karşılanamayacağını da ortaya koydu. Ancak sağlık malzemeleri ve gıda ürünleri gibi bazı öncelikli kamu alımlarının devam etmesi gerekiyordu. Bu sorun ihalelerde fiziksel temasın asgariye indirilmesi ve elektronik teklif uygulamasının yaygınlaştırılmasıyla kısmen çözüldü. Kamu İhale Kurumu, acil

ihtiyaçlar için e-ihale yapılması yönünde duyuru yayımladı.

Kamu İhale Kurumu, salgın döneminde e-ihalelerle ilgili;

*İstenen tüm belgelerin Elektronik Kamu Alımları Platformu (EKAP) üzerinden otomatik olarak hazırlanabileceği,

*İsteklilerin, teklif hazırlama ve sunma işlemlerini EKAP üzerinden yapabileceği,

*İhalelerin ilk oturumuna ilişkin tüm tutanaklara EKAP üzerinden erişim sağlanabileceğinden, isteklilerin ilk oturuma katılmak için idareye gitmelerine gerek bulunmayacağı,

*İhale komisyon üyeleri kişisel EKAP şifreleriyle gerekli işlem ve incelemeleri çevrimiçi olarak gerçekleştirebildiğinden, komisyonların fiziksel olarak toplanmasına gerek olmayacağı duyurusunu yaptı.

Kamu İhale Kurumu, bir diğer duyurusunda ise idarelere yapılacak şikâyet başvurularını yine EKAP üzerinden, yani idareye gitmeden, internet aracılığıyla yapabilmeyi önünü açtı.



2019 AB İlerleme Raporunda Türkiye, kayırmacı ihale sistemine atıfta bulunularak eleştirilmektedir. Dünya Şeffaflık Örgütü ise yolsuzluk riski oranına göre (düşükten yükseğe) yaptığı sıralamada Türkiye'nin 28 AB üyesi ülkeyle kıyaslandığında en son sırada yer aldığını, 36 OECD üyesi ülke arasında sondan ikinci sırada bulunduğunu rapor etmiştir.



Özetle, salgın döneminde insanların can güvenliğini sağlayarak, kamu alımlarının aksatılmadan devam etmesini sağlayan bazı önemli tedbirleri almış oldu.

Geleceğin ihalesi: e-ihale

Salgın döneminde alınan ihale tedbirleri tüm ihalelerin fiziksel temas olmadan, e-ihaleyle yapılmasının zaruri bir uygulama olduğunu ortaya koydu. Kamu İhale Kurumu yetkilileri salgın döneminde e-ihaleyle gerçekleşen ihalelerin oranının en az %50 seviyesine çıktığını belirtiyorlar. E-ihale oranlarının gelecekte daha da artacağı, belli istisnalar dışında tüm ihalelerin internet üzerinden gerçekleştirileceği öngörülmektedir. Ülkemizde e-ihalelerin salgın dönemi önlemleri haricinde, kamu güvenliği ve yararı açısından da önemli faydalarının olduğu değerlendirilmiştir.

*Öncelikle e-ihalelerin artması, yolsuzluk risklerinin azaltılması ve temel kamu ihale ilkelerine uygun ihalelerin gerçekleştirilmesine katkı sağlayacaktır. İhaleye katılanların, birbirleriyle ve ihale birimleriyle fiziki temasının önlenmesi, yeterlik belgelerinin elektronik ortamda alındığı ve değerlendirildiği e-ihalelerin; idarelerin şeffaflığıyla birlikte güvenilirliğini de artıracığı değerlendirilmelidir.

*İkinci olarak, e-ihalelerle birlikte; kamu bürokrasisinin azaltılmasıyla zaman ve işgücü tasarrufu sağlanacak, ihaleler daha hızlı gerçekleşebilecektir.

*Üçüncü olarak, kamu alımlarının daha verimli kullanılması sağlanacaktır. Geçmişte e-ihaleyle yapılan ihalelerin klasik yöntemlerle yapılan ihalelere göre daha büyük bir kamu yararı sağladığı kanıtlanmıştır. Tablo-2'den de görüleceği üzere, e-ihalelerdeki kırım oranı, klasik ihalelerden %3-8 daha avantajlıdır.

*Son olarak, e-ihaleler sayesinde ihaleye katılan isteklilerin, şekil eksiklikleri, aritmetik ve yuvarlama hatası gibi basit nedenlerle ihalelerden elenmeleri artık mümkün olmayacaktır.

E-ihalenin olumlu yanları ve çeşitli zorunluluklar, gelecekte ihalelerin büyük bir kısmının elektronik ortamda gerçekleşmesini zaruri hale getirmektedir.

E-ihalede istenen seviyeye nasıl ulaşılabilecek?

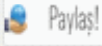
Ülkemizde gecikmeyle uygulamaya konan e-ihalelerin, salgın zamanında bir zorunluluk olması, aslında ülkemiz için bir şans yarattı. Bundan böyle, e-ihale uygulamasıyla ilgili birçok iyileştirmenin yapılması gündeme gelecektir. Çünkü e-ihalenin tam ve eksiksiz uygulanabilmesi için daha birçok eksikliğin giderilmesi gerekmektedir. Önümüzdeki dönemde yapılması zorun-

Tablo-2: E-ihalenin Klasik İhaleye Göre Kırım Oranı Farkı

Yıllar	Klasik İhale Ortalama Kırım Oranı (%)	E-ihale Ortalama Kırım Oranı (%)	Kırım Oranı Farkı (%)
2018	17	25,13	8,13
2019	17	20,34	3,34

*Veriler EKAP istatistiklerinden alınmıştır.

İdarelere E-Şikâyet Başvurusu Düzenlenmesi Devreye Alınmıştır



EKAP üzerinden e-şikâyet başvurusu düzenlenmesi durumunda, ihaleyi yapan idareye gitmeden elektronik ortamda EKAP üzerinden idareye şikâyet başvurusu yapılabilecektir. Böylece şikâyet başvurularının taşınması gereken şekil unsurlarına ilişkin yapılan hataların önüne geçilmiş olacak ve hak kayıpları önlenecektir. Sürece ilişkin olarak idarelerin ve aday, istekli veya istekli olabileceklerin faydalanabileceği eğitim videosu ve yardım kılavuzlarına [aşağıdaki linklerden](#) erişim sağlanabilecek olup ayrıca dikkat edilmesi gereken hususlar aşağıda ayrıntılı olarak açıklanmıştır.

lu olan ve sorunsuz ihale yönetimi için eksik gördüğümüz bazı hususları sıralamakta da fayda var. Bu yazının kaleme alındığı tarihte gördüğümüz eksiklikler şunlardır:

*Belli istekliler arası ihale usulü ve pazarlık ihalelerinin bir kısmı için e-ihale yapılması imkânı getirilememiştir.

*Resmi kurumlardan elde edilmesi gereken birçok yeterlik belgesine EKAP üzerinden erişilememektedir. Bu eksiklik e-ihaleye katılım aşamasında ihaleye katılanların beyanlarıyla giderilebilmektedir. Yani e-ihale sürecinde idareye fiziki olarak belge sunulması işlemi tamamen yok edilememiştir.

*Kesin teminatın ihalede sunulması konusunda uygulama birliği sağlanamamış, isteklilerin tereddütleri giderilememiştir.

*İtirazen şikâyet başvuruları halen elektronik ortamda yapılamamaktadır.

*Elektronik eksiltmenin tüm ihalelerde uygulanması sağlanamamıştır.

*Sözleşmenin yapılmasında yüklenicinin idareye gitmemesini

sağlayacak tedbirler yetersizdir.

*İlan, şikâyet, itirazın şikâyet ve sözleşmeye davet gibi işlemlerde uyulması gereken süreler mevzuat değiştirilerek düşürülmüştür. Bu nedenle e-ihalelerin yeteri kadar hızlı sonuçlanması şu an itibarıyla mümkün görülmemektedir.

*Tüm e-ihalelerde kullanılacak standart teknik şartnamelere veri havuzu hazırlanarak, kamu alımlarına standart getirilmemiştir.

*Resmi kurum fiyatları ile standart yaklaşık maliyet hazırlama ve aşırı düşük teklif hazırlama modülü yapılamamıştır. Bu nedenle ihalelerde sağlıklı fiyatların oluşması da kısmen mümkün değildir.

*Ödeneği olmayan idarelerin ihaleye çıkmasını önleyen bir alt yapı kurulamamıştır. Aynı şekilde, daha ihalenin başında, ihalelerden yasaklıların, vergi ve SGK borcu olan kişilerin ihalelere katılımını engelleyen bir sistem oluşturulamamıştır.

*İstisna alımı yapılması ile ihale usulünün belirlenmesi konularında idarelerin sınırsız ve sorumsuz takdir yetkisini kısıtlayacak önlemler alınmamıştır.

Sonuç

Ülkemiz salgın dönemine sırtında ekonomik kriz yüküyle giren talihsiz ülkelerden biri oldu. İşsizlik, bütçe açığı ve dış borçlar, salgın dönemi ve sonrasında ekonomik tedbirler alınmasını zorunlu hale getirmektedir. Bu tedbirler doğrultusunda kamu kaynakları temel ihale ilkelerine uygun olarak kullanılmalıdır. Salgın sırasında fiziki temasın engellenip e-ihale uygulamalarına hız verilmesi ülke ekonomisinin toparlanmasına önemli bir katkı sunmak için fırsat yaratmıştır. Kamu İhale Kurumu'nun yukarıda saydığımız özel hususları da gözetererek bir an önce ve mevzuat değişikliği yaparak e-ihale altyapısını tamamlaması gerekmektedir. Öte yandan, her krizin bazı kötü niyetli kişiler için haksız kazanç kapısı olduğu bilinmektedir. Salgın döneminin fırsata çevrilmemesi için e-ihalelerin de temel ihale usullerinden olan "Açık İhale Usulü" ile yapılması özendirilmelidir. Böylece ihalelere daha çok katılım sağlanacak, rekabet oluşacak ve kamu idareleri güvenilirliğini kanıtlanmış olacaktır.