

Uluslararası Sosyal Siyasal ve Mali Araştırmalar Dergisi



International Journal of Social, Political and Financial Researches

<https://dergipark.org.tr/tr/pub/ussmad>

Araştırma Makalesi/ Research Article

Kamu Yararı Potansiyeli ve Kamu Zararı Riski Çerçevesinde Kamu İhalelerinde Fiyat Dışı Unsur Uygulaması: Türk İhale Sistemine Yönelik Değerlendirmeler

Regulation of Non-Price Factors in Public Procurements within the Framework of Public Welfare Potential and Public Loss Risk: Assessments of the Turkish Procurement System

Sedat Polat^a, İhsan Öztunc^b

^a Dr. Öğr. Üyesi, Zonguldak Bülent Ecevit Üniversitesi, sedat.polat@beun.edu.tr, ORCID: 0000-0003-2288-9448

^b Dr. Bağımsız Araştırmacı, ihsanoztunc@gmail.com, ORCID: 0000-0003-4629-801X

MAKALE BİLGİSİ

Makale Gönderim Tarihi: 07.02.2026

Makale Kabul Tarihi: 19.03.2026

Anahtar Kelimeler: Kamu İhalesi, Kamu Harcaması, Fiyat Dışı Unsur, Kamu Yararı, Kamu Zararı.

JEL Kodları: H30, H57, K30.

ÖZ

Fiyat dışı unsur uygulaması, ekonomik açıdan en avantajlı teklifin belirlenmesinde kullanılan teklif değerlendirme yöntemidir. Kaliteli ve uzun dönem maliyet etkin tedarik sürecinin sağlanması üzerine kurgulanan bu yaklaşım ile kıt kamu kaynağının etkin ve verimli bir şekilde kullanılması amaçlanmaktadır. Bu çalışmada Türk ihale sisteminde fiyat dışı unsur uygulamasının hukuki ve ekonomik boyutlarına odaklanılmakta ve uygulamanın kamu kaynağına olan etkisi araştırılmaktadır. Bu kapsamda Elektronik Kamu Alımları platformundan elde edilen dokümanların incelenmesi suretiyle fiyat dışı unsur kullanımının yoğunluğu, türü ve ihaleyi kazanan teklif üzerindeki etkilerine yönelik değerlendirmelerde bulunmaktadır. Çalışma sonucunda Kamu İhale Genel Tebliği'nde yer alan düzenlemelerin normlar hiyerarşisine, fiyat dışı unsur uygulamasının ruhuna ve kamu yararı anlayışına aykırı olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Tebliğ doğrultusunda hizmet alımları ve yapım işlerinde uygulanan fiyat dışı unsur uygulamalarının kamu yararına olan etkisinin somut ve ölçülebilir olmadığı tespit edilmiştir. Buna rağmen ihalelerin yaklaşık %10'una yakınında en düşük teklif bedelinin tercih edilmediği gözlemlenmiştir. Bu doğrultuda kamuya faydası somut ve ölçülebilir olmayan ve ek katkılar sunmayan fiyat dışı unsur kriterlerinin kamu faydasından ziyade kamu kaynağında yersiz azalmaya neden olduğu düşünülmektedir.

ARTICLE INFO

Article Received: 07.02.2026

Article Accepted: 19.03.2026

Keywords: Public Procurement, Public Expenditure, Non-Price Criteria, Public Welfare, Public Loss.

JEL Codes: H30, H57, K30.

ABSTRACT

The non-price factor method is a procurement evaluation method used to assess the most economically advantageous bid. This approach aims to ensure the effective and efficient use of scarce public resources by completing the procurement process with high quality and at the lowest possible cost over the long term. This study focuses on the legal and economic dimensions of the application of non-price factors in the Turkish procurement system and examines the impact of this application on public resources. In this context, documents obtained from the Electronic Public Procurement platform are analysed. The analysis focuses on the intensity and type of non-price factors used and their impact on the winning bid. The study concludes that the non-price criteria regulations contained in the General Communique on Public Procurement are contravene the hierarchy of norms, the purpose of non-price factor criteria, and the concept of public welfare. It has been determined that the impact of non-price factors used in service procurement and construction works in accordance with the circular is not concrete and measurable in terms of public benefit. Despite this, it has been observed that the lowest bid price is not preferred in approximately 10% of tenders. In this regard, it is considered that non-price criteria that do not provide concrete and measurable public benefits and do not offer additional contributions cause an unjustified decrease in public resources rather than public benefit.

Giriş

Kamu ihale mevzuatına göre kamu ihaleleri, ekonomik açıdan en avantajlı teklifi sunan istekli üzerine bırakılmaktadır. Bu değerlendirme, yalnızca fiyat esasına veya fiyatla birlikte birtakım fiyat dışı unsurların da gözetilmesi suretiyle yapılabilmektedir. Esasında her iki yöntemin de nihai amacı, sınırlı kamu kaynağının etkin şekilde kullanılması ve kamu yararı oluşturulmasıdır. Fiyat esasına göre ihale, şartnamelerde belirlenen kurallara uyan ve en düşük teklif bedelini sunan istekli üzerine bırakılmaktadır. İkinci teklif değerlendirme yöntemi olan fiyat dışı unsur yaklaşımının benimsendiği ihalelerde ise; maliyet uzun dönemli olarak değerlendirilmekte, tedarik sürecindeki kalite unsuru ön plana çıkarılmakta, güvenilir isteklilerin tercih edilmesiyle ihale sürecinin yarım kalma riskinin minimize edilmesi amaçlanmaktadır. Bu kapsamda fiyatın yanı sıra mevzuat kapsamında belirlenen fiyat dışı unsurların kullanılmasıyla birlikte kısıtlı kamu kaynağının daha etkin ve verimli kullanılacağı varsayılmaktadır. Bu yöntemin kamu yararı oluşturması, fiyat dışı unsurların somut ve ölçülebilir ek fayda oluşturmasına bağlıdır. Keyfi, orantısız, mevzuata uygun olmayan, haksız rekabet koşulları yaratan, ekonomik faydası somut ve ölçülebilir olmayan fiyat dışı unsur belirlenmesi halinde ise temel ihale ilkelerine aykırı durumların ve kamu zararının oluşması kaçınılmaz olacaktır. Riski, söz konusu yaklaşım sonucunda en düşük teklif bedelinin yerine daha yüksek bir teklif bedelinin tercih edilmesi durumu ile sınırlandırmak da doğru değildir. Zira amacına uygun kullanılmayan fiyat dışı unsur sonucunda her ne kadar ihale en düşük teklif bedeli ile sonuçlansa dahi bu unsurların bazı isteklilerin ihaleye katılım isteğini azaltabileceği göz ardı edilmemelidir. Bu durum rekabet ortamını daraltmak suretiyle teklif bedeli üzerinde muhtemel olumsuz etkilere neden olabilecektir.

Bu çalışmanın amacı, kamu yararı potansiyeli ve kamu zararı riski perspektifinden Türk ihale sisteminde mevcut olan fiyat dışı unsur uygulamasının değerlendirilmesidir. Bu bağlamda cevabı aranan temel araştırma sorusu, muhtemel kamu yararı ve kamu zararı perspektifiyle uygulamada tercih edilen fiyat dışı unsur kullanımının bu müessesenin amacı ile örtüşüp örtüşmediğidir. Bunun yanı sıra uygulamada en sık tercih edilen fiyat dışı unsurların neler olduğu ve fiyat dışı unsur uygulanmasının kazanan teklif üzerindeki etkisinin olup olmadığı sorularına da cevap aranmıştır. Bu doğrultuda öncelikle söz konusu uygulamanın kavramsal çerçevesi, küresel gelişimi, avantajları ve riskleri ele alınmış, daha sonra ise Türk ihale mevzuatındaki mevcut düzenlemeler incelenmiştir. Akabinde Kamu İhale Kurulu kararları, Sayıştay denetim raporları, Sayıştay ilamları ve Danıştay kararları doğrultusunda uygulamanın hukuki çerçevesine yer verilmiştir. Bunun yanı sıra uygulamadaki yansımalarının değerlendirilmesi amacıyla nitel araştırma yönteminin tercih edilmiş olduğu çalışmada, Elektronik Kamu Alımları Platformu üzerinden seçilmiş olan ihalelerin dokümanları incelenerek fiyat dışı unsur kullanımının yoğunluğu araştırılmış, ilgili ihalelerde en düşük fiyatın yerine daha yüksek fiyatların tercih edilip edilmediğine yönelik bir değerlendirme yapılmıştır. Gerek hukuki çerçeve gerekse uygulamaya yönelik incelemelerde; ihale hukukunun temel ilkeleri, kamu yararı ve kamu zararı üzerine odaklanılmıştır.

1. Kamu İhalelerinde Fiyat Dışı Unsurların Uygulanması

Kamu ihalesi, kamunun ihtiyaçları doğrultusunda mal, hizmet ve yapım işlerinin satın alınmasıdır. Kamu ihaleleri yoluyla her yıl önemli düzeylere varan kamu kaynağı kullanılmaktadır. Söz konusu kaynağın önemli bir kısmı, vergi mükelleflerinden elde edilen gelirlerle karşılanmaktadır. Bu durum, kamu kaynağının etkin ve verimli bir şekilde kullanılması ve kamu yararının korunması noktasında kamu ihalesine çıkan her bir idareye sorumluluk yüklemektedir (OECD, 2019, s. 1; OECD, 2025, s. 146). Kamu yararı, ekonomik boyutunun yanı sıra hukuki, siyasi, toplumsal ve felsefi boyutları da olan çok yönlü bir kavramdır. Esasen sıklıkla kullanılan bir kavram olmakla birlikte soyut bir kavram olması nedeniyle tanımı noktasında bir uzlaşma söz konusu değildir. Bu nedenle genel geçer bir tanımdan ziyade her somut olaya özgün sonuçlarla ölçülmeye çalışılmaktadır (Tombaloğlu, 2014, s. 355-363; Ovalıoğlu, 2015, s. 125). Konuya kamu ihaleleri özelinde bakıldığında ise kamu yararını, kısıtlı olan kamu kaynağının optimal şekilde kullanılması olarak ifade etmek mümkündür. Kamu ihalelerinde kamu yararının korunmasına yönelik hukuki düzenlemelerin temel dayanağı, kamu ihale hukuku ilkeleridir. Eşit muamele, rekabet, orantılılık, verimlilik, saydamlık, şeffaflık, güvenilirlik ve tarafsızlık ilkeleri, kamu kaynağının kullanımında israfı önlemeye yönelik kurallar içermektedir. Söz konusu ilkeler temelde kamu kaynağının verimli kullanılmasına odaklanmaktadır (Szymański, 2024, s. 110). Kaynakların verimli kullanılması ilkesi, kamunun ihtiyaçları doğrultusunda yapılan mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin ekonomik açıdan en avantajlı teklifle sonuçlandırılmasını gerektirmektedir (Sezer vd. 2023, s. 77).

Kamu ihalelerinde tedarikçi seçimi hususunda benimsenen yöntemler; en düşük fiyat ve ekonomik açıdan en avantajlı teklif olmak üzere iki kategoriye ayrılmaktadır (Bergman & Lundberg, 2013, s. 75). Geleneksel yaklaşım, kamu ihalelerinin en düşük teklif veren adama sonuçlandırılması üzerine odaklanmaktadır (Baranovsky vd. 2020, s. 1). Bu yaklaşım kapsamında ihale, usulüne uygun teklifler içerisindeki en düşük fiyatlı teklif üzerine bırakılmaktadır (Toprak, 2023, s. 341). En düşük toplam maliyete katlanmak suretiyle kamu harcamalarında tasarruf sağlamak üzerine odaklanan bu yaklaşım, uzun yıllar boyunca küresel ölçekte temel ihale sonuçlandırma kriteri olarak benimsenmiştir (Özçakar & Yurdakul, 2014, s. 2). Ancak güçlü fiyat

odaklılığına dayalı bu anlayış, satın alma maliyetleri ile kalite arasındaki dengeyi sağlama noktasında yetersiz olması (Andreyanov vd. 2024, s. 2) ve dolayısıyla iş kalitesi, yüklenici güvenilirliği, verimlilik ve sürdürülebilirlik üzerindeki olumsuz etkileri nedeniyle sorgulanmaya başlanmıştır (Jones, 2009, s. 72). Bu süreç, tekliflerin fiyat parametresinin dışında objektif, ölçülü ve rekabet ilkesine aykırı olmayan birtakım göstergelere bağlı olarak değerlendirilmesi anlayışını beraberinde getirmiştir. Dolayısıyla en düşük teklif fiyatından ziyade makul bir fiyat seviyesinde kalite unsuru ön plana çıkarılmaya başlanmıştır (Çolak, 2015, s. 247). Özellikle Avrupa Birliği (AB) ülkeleri öncülüğünde uluslararası bir dönüşüm süreci haline gelen bu yaklaşım ile birlikte en düşük teklif fiyatının her halükarda kamu tasarrufu oluşturmayacağı görüşü yaygınlık kazanmaya başlamıştır (Dimitri, 2013, s. 149).

2004/18/EC sayılı Kamu İhale Direktifi, kamu ihalelerinde fiyat dışı unsurların küresel ölçekte yaygınlık kazanmasına yönelik önemli bir dönüm noktası olarak değerlendirilmektedir. Söz konusu direktif ile teklif değerlendirme kriteri olarak “ekonomik açıdan en avantajlı teklif” yaklaşımı benimsenmiştir (Özcan & Temren, 2021, s. 170). Bu kapsamda, en düşük fiyatın yanı sıra; kalite, fiyat, teknik değer, estetik ve işlevsel özellikler, çevresel özellikler, işletme maliyetleri, maliyet etkinliği, satış sonrası hizmet ve teknik yardım, teslim tarihi ve teslim/tamamlanma süresi gibi kriterler de tekliflerin değerlendirilmesinde kullanılabilir hale gelmiştir (2004/18/EC, md. 53). 2014/24/AB sayılı Klasik Alımlar Direktifinde ise en düşük fiyat uygulamasına yer verilmemiş ve ihale sonuçlandırma kriteri olarak, “en iyi fiyat-kalite oranı” yaklaşımı benimsenmiştir. Yaşam döngüsü maliyetinin ön plana çıkarıldığı bu yaklaşım ile tekliflerin değerlendirmesi sürecine; ihale konusuyla bağlantılı olması, önceden ilan edilmesi, nispi ağırlıklarının belirlenmesi, rekabete ve eşit muamele ilkelerine aykırı sonuçlar doğurmaması kaydıyla çevresel, sosyal ve ekonomik sürdürülebilirliği kapsayan kriterler dahil edilmiştir. Dolayısıyla fiyatın yanı sıra; enerji tüketimi, bakım maliyetleri, geri dönüşüm maliyetleri gibi yaşam döngüsü maliyetleri, erişilebilirlik, işlevsel özellikler, tasarım, sosyal, çevresel ve yenilikçi özellikler gibi kalite göstergeleri ve personelin yeterliliği/deneyimi, teslim tarihi, satış sonrası destek, negatif çevresel dışsallıklar gibi unsurlar da ekonomik açıdan en avantajlı teklifin belirleyicileri arasında sayılmıştır (2014/24/AB, md. 77). Bu anlayış, en düşük fiyata dayalı teklif değerlendirmesi yerine kalite ve fiyata dayalı en avantajlı teklifi esas almaktadır. Maliyeti ikinci plana atmaktan ziyade bütüncül bir bakış açısıyla uzun dönem maliyete odaklanılmaktadır. Kamu alımlarına yeni bir değer katan bu yaklaşım, uluslararası literatürde “paranın karşılığını alma” ilkesi olarak ifade edilmektedir (Dimitri, 2013, s. 149; Baranovsky vd. 2020, s. 2; Panga, 2021, s. 151; Izatt & Mullett, 2024, s. 24).

Paranın karşılığını almak, kaynakları değer yaratacak ve maksimize edecek şekilde kullanmak olarak tanımlanmaktadır. Kamu ihalelerinde bu değer, kamu mali kaynaklarının kaliteli mal, hizmet ve işlere dönüştürülmesi suretiyle kamu yararı elde edilmesidir (EBRD, 2024, s. 6). Daha açık bir ifadeyle bu ilke, en düşük başlangıç fiyatının yerine amaca ve şartnameye uyan ve tüm yaşam döngüsü maliyetini dikkate alarak ek katma değer yaratan bir kamu alım sürecini ifade etmektedir. Dolayısıyla, en düşük fiyat dışındaki diğer kriterlere göre daha yüksek bir fiyatın tercih edilebilme olasılığını mümkün kılmaktadır. Aynı zamanda bu yaklaşım, kamu alımlarının çevresel, sosyal ve ekonomik sürdürülebilirliğine de katkı sunma noktasında önemli bir politika aracı olarak görülmektedir (Asare & Prempeh, 2016, s. 4; Panga, 2021, s. 151).

Kamu ihalelerinde fiyat dışı unsur uygulaması her ne kadar kısıtlı bütçe kaynaklarının verimli bir şekilde kullanılması ve kalite başta olmak üzere ihale sistemine sağlamış olduğu faydalarla ön plana çıksa da birtakım riskleri de barındırmaktadır. Öncelikli olarak en düşük fiyat yerine fiyat dışı unsurlar dahilinde daha yüksek bir fiyatı haklı kılacak olan ek katma değer açıkça ortaya konulması gerekmektedir (Asare & Prempeh, 2016, s. 4). Bu kapsamda fiyat dışı unsurların objektif, nesnel ve orantılı bir şekilde belirlenmesi büyük önem arz etmektedir. Aksi takdirde idarenin söz konusu müesseseyi suiistimal edebilmesi ve amaca hizmet etmeyen kriterler belirlenmesi riski bulunmaktadır. Bu durum kamu ihalelerindeki rekabet ortamını bozma ve fiyat dışı unsur uygulamasının amacına uymayan daha yüksek teklif bedellerinin kabul edilmesiyle birlikte kamu zararı yaratma riskini beraberinde getirebilmektedir (Baranovsky vd. 2020, s. 2; Szymański, 2024, s. 111). Bunun yanı sıra kalitenin ölçümünün karmaşık bir yapılandırmayı gerektirmesi nedeniyle (Bergman & Lundberg, 2013, s. 74) değerlendirici hatasından kaynaklanabilecek ölçüm ve formül hataları da sözleşme için gereğinden fazla ödeme yapılması riskini barındırmaktadır. Fiyat dışı faktörlere atfedilen ağırlıkların belirlenmesi, puanlama farklılıkları, puanlama yöntemleri ve değerlendiriciler arasındaki tutarsızlıklar, yanlış puanlama, söz konusu riskler arasında gösterilmektedir (Izatt & Mullett, 2024, s. 21).

2. Türk Kamu İhale Mevzuatında Fiyat Dışı Unsur Uygulaması

Türk kamu ihale mevzuatı içerisinde fiyat dışı unsur uygulamasını düzenleyen temel kaynaklar; 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, Mal Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği, Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği, Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği ve Kamu İhale Genel Tebliği'dir. Çalışmanın bu başlığı altında ilgili kaynaklar içerisinde fiyat dışı unsur uygulamasının ana esaslarına değinilecektir.

2.1. 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu Kapsamında Fiyat Dışı Unsur Uygulaması

Mevzuat içerisinde fiyat dışı unsur uygulamasına yönelik temel hüküm, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Tekliflerin Değerlendirilmesi" bölümü altında yer alan "İhalenin Karara Bağlanması ve Onaylanması" başlıklı 40. maddesidir. İlgili madde hükmünde, ihalenin ekonomik açıdan en avantajlı teklifi veren istekli üzerinde bırakılacağı ifade edilmektedir. Söz konusu belirlemenin ise sadece fiyat esasına göre yapılabileceği gibi fiyatla birlikte fiyat dışı unsurlar dâhilinde de gerçekleştirilebileceği belirtilmektedir. Fiyat dışı unsur kriterleri olarak; işletme ve bakım maliyeti, maliyet etkinliği, verimlilik, kalite ve teknik değer unsurlarına yer verilmektedir. Teklif değerlendirilmesinde fiyat dışı unsurların dikkate alınması durumunda ilgili unsurların parasal değerinin veya nispi ağırlıklarının ilgili ihale dokümanında yer alması gerektiği hüküm altına alınmaktadır. Dolayısıyla kanunun, tekliflerin değerlendirilmesi noktasında iki farklı yaklaşıma müsaade ettiği, ancak her iki yaklaşımı da ekonomik açıdan en avantajlı teklif altında değerlendirdiği anlaşılmaktadır. Bunun yanı sıra fiyat dışı unsur kullanımı noktasında ise bazı sınırlamalara yer verdiği görülmektedir. Sonuç olarak kanun, kamu ihalelerinde fiyat dışı unsur uygulanmasına yönelik bir zorunluluk içermemekte ancak belirli kurallar dâhilinde idarelere fiyat dışı unsur kullanımı noktasında takdir yetkisi sunmaktadır. Bu yetkinin kullanımında, alım türünün özelliği, idarenin yaklaşımı ve vizyonu önemlidir (Kambek & Tanyeli, 2021, s. 269).

2.2. İhale Uygulama Yönetmelikleri Kapsamında Fiyat Dışı Unsur Uygulaması

Fiyat dışı unsur uygulamasına yönelik teknik ve ayrıntılı hususlar, alım türüne göre farklılaşan uygulama yönetmelikleri içerisinde yer almaktadır. Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinin 59. maddesinde, Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinin 60. maddesinde ve Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinin 61. maddesinde, ekonomik açıdan en avantajlı teklifin sadece fiyat veya fiyatla birlikte fiyat dışı unsurlarla belirlenebileceğine yer verilmektedir. İlgili maddelerin lafzına bakıldığında fiyat dışı unsurların tercih edilmesi noktasında idarelere takdir yetkisi tanındığı (belirli sınırlar dâhilinde) anlaşılmaktadır. Ancak Yapım İşleri Uygulama Yönetmeliği'ne 15.06.2024 tarihinden itibaren uygulanmak üzere eklenen hüküm gereğince; yaklaşık maliyeti eşik değer yarısına eşit veya üzerinde olan ve birim fiyat teklifi alınan ihalelerde fiyatla birlikte fiyat dışı unsurların kullanılması zorunluluğu getirilmiştir.

Her üç yönetmeliğin "Fiyat Dışı Unsurlar ve Bu Unsurlara Yönelik Düzenleme" başlığı altındaki ilgili maddelerinde fiyat dışı unsurlara yönelik düzenlemelerin detayına yer verilmektedir. Bu kapsamda mal ve hizmet alımlarına ilişkin yönetmeliklerde Kamu İhale Kanunu'nun 40. maddesinde sayılan unsurların ihale konusu işin özelliğine göre fiyat dışı unsur olarak kullanılabilmesi belirtilmektedir (Mal Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği, 2009, md. 60/1; Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği, 2009, md.61/1). Yapım İşleri Uygulama Yönetmeliğinin 62. maddesinin birinci fıkrasında ise diğer uygulama yönetmeliklerindeki unsurlara ek olarak süre unsuru da fiyat dışı unsurlar arasında sayılmaktadır.

Her üç yönetmeliğin yukarıda ifade edilen maddeleri içerisinde; bu unsurların marka/model esas alınarak rekabeti sınırlandıracak şekilde belirlenemeyeceğine yönelik bir kısıtlamaya yer verilmektedir. Ayrıca mal alımı ihalelerinde ekonomik ve mali yeterlik kriterleri ve iş deneyim belgesinin fiyat dışı unsur olmayacağına yönelik düzenleme bulunmaktadır (Mal Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği, 2009, md. 60/3). Mal Alımları Uygulama Yönetmeliğinin 40. maddesinde, Hizmet ve Yapım İşleri Uygulama Yönetmeliği'nin ise 42. maddesinde "özel imalat süreci gerektiren ihalelerde kendi malı olması gerekli görülen makine, teçhizat ve diğer ekipmanın toplam değerlendirme puanının %1'ni geçmemek şartıyla fiyat dışı unsur olarak belirlenebileceği" hükmü yer almaktadır. Fiyat dışı unsurun kullanıldığı ihalelerde; fiyat dışı unsurların parasal değerleri/ nispi ağırlıkları/ hesaplama yöntemi ve bu unsurlara ilişkin değerlendirmenin yapılabilmesi için sunulacak belge/ belgeler/ numunelerin idari şartnamede açıkça belirtilmesi ve buna ilişkin düzenlemeyi yapan birimin/ görevlilerin gerekçeli açıklama belgesi hazırlaması ve ilgili belgenin ihale onay belgesi ekinde yer alması gerekliliği de her üç yönetmeliğin ortak hükümleri arasında yer almaktadır (Mal Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği, 2009, Md. 60; Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği, 2009, Md.61; Yapım İşleri Uygulama Yönetmeliği, 2009, Md. 62).

2.3. Kamu İhale Genel Tebliği Kapsamında Fiyat Dışı Unsur Uygulaması

Mevzuat içerisinde fiyat dışı unsur uygulamasının en ayrıntılı şekilde düzenlendiği kaynak, Kamu İhale Genel Tebliğidir. İlgili tebliğde fiyat dışı unsur olarak kullanılacak kriterler aşağıdaki şekilde sıralanmaktadır (Kamu İhale Genel Tebliği, 2009, Md. 53.3.4);

- İhale tarihinden önceki son 5 yıl içerisinde kamu ihalelerinden yasaklanmamış olmak,

- İhale sözleşmelerinin, ihale tarihinden önceki son 5 yıl içerisinde 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununun sözleşmenin devri başlıklı maddesi kapsamında devredilmemiş olması ve/veya sözleşmenin yüklenici kaynaklı feshedilmemiş olması,
- Sözleşmeye konu işin, ihale tarihinden önceki son 5 yıl içerisinde süresinde bitirilmiş olması (süre uzatımı dahil)
- Kullanılacak tesis, makine, teçhizat ve diğer ekipmanların isteklinin kendi malı olması,
- Yapım işleri cirosunun toplam ciroya oranı,
- İsteklinin faaliyet süresine ilişkin genel deneyimi,
- Belli istekliler arasında ihale usulüyle yapılan yapım işlerinde ön yeterlik şartnamesindeki puanlama kriterleri,
- İsteklinin ihaleyi yapan idareye yönelik yükleniminde bulunmuş olduğu yapım işlerinin sayı ve/veya tutarının düşük olması,
- İsteklinin teklif ile yaklaşık maliyet yapısının birbiriyle olan uyumu
- İhale konusu iş kapsamındaki iş kalemleri/iş gruplarının belirli bir miktarının daha önceki bir işte gerçekleştirilmiş olması.

İlgili maddenin devamında ise söz konusu unsurların tamamının veya belirli bir kısmının ve bunlarla sınırlı kalmamak üzere idare veya kurum tarafından belirlenen benzeri hususların da fiyat dışı unsur olarak kullanılabilmesi vurgulanmaktadır.

Puanlama noktasında ise, birim fiyatlı işlerde isteklinin teklifi ile yaklaşık maliyet yapısının birbiriyle olan uyumunun kullanımı zorunludur. Söz konusu unsura atfedilen puan fiyat dışı unsur puanının asgari yarısının altında olmaması zorunluluğu bulunmaktadır. Diğer unsurlara ilişkin olarak da her birine yönelik beş puanlık üst sınır limiti kullanımı hakkı tanınmaktadır. Teklif fiyatının puanlanmasında; en düşük geçerli teklif tutarı veya sınır değer ya da bu değer üzerindeki ilk geçerli teklif tutarı, referans değer olarak kabul edilmektedir. Bu doğrultuda referans değere asgari 50 puan olmak üzere ihale dokümanında belirlenen tam puan verilmekte ve diğer teklif tutarlarının puanı söz konusu değere göre belirlenen mutlak değer farkına bağlı olarak puanlandırılmaktadır.

3. Kamu İhale Kurul Kararları, Sayıştay Denetim Raporları ve Yargı Kararları Doğrultusunda Fiyat Dışı Unsur Uygulamasına Bakış

Kamu ihale mevzuatı, katı şekil ve usul kurallarına sahip olmakla birlikte bazı konuların özelliği gereği net sınırlar çizilebilir mümkün değildir. Bu kapsamda yer alan düzenlemelerden biri de kamu ihalelerinde fiyat dışı unsur uygulamasıdır. Nitekim alım/iş konusunun farklılığı ve kamu yararı oluşturacak unsurun niteliği ve boyutu itibarıyla ihale sürecinin tamamını kapsayacak ve her ihalede uygulanabilecek sınırların belirlenmesi mümkün değildir (Akçay vd. 2012, s. 340). Bu doğrultuda mevzuat, fiyat dışı unsur uygulamasının temel esaslarını düzenlemekle birlikte idareye hukuka ve kamu yararına uyma koşulu dahilinde sınırlı yetki tanımaktadır. Bunun ölçümü ise, etkin bir kontrol ve denetim mekanizmasının rolünü ön plana çıkarmaktadır (Tüğen & Akkaş, 2019, s. 217). Söz konusu denetim; idari, yargısal ve mali denetim mekanizmaları ile sağlanmaya çalışılmaktadır.

Kamu ihalelerinin idari denetiminde; idareye şikayet ve Kamu İhale Kurumuna itirazın şikayet olmak üzere iki temel mekanizma söz konusudur. Kurumun itirazın şikayet kararlarına karşı Ankara İdare Mahkemesine, ilgili mahkemenin kararına karşı ise temyiz makamı olarak Danıştay'a başvurma hakkı bulunmaktadır. Uyuşmazlık çözümüne bağlı bu denetim mekanizmalarının yanı sıra Sayıştay denetimi ile süreçteki sorun alanlarının tespit edilmesi ve hesap yargılaması faaliyetiyle de kamu zararının sorumlu kişilerden tazmini amaçlanmaktadır (Toprak, 2023, s. 367). Bu kapsamda çalışmanın bu bölümünde; Kamu İhale Kurulunun uyuşmazlık kararları, Danıştay kararları, Sayıştay'ın kamu idarelerine yönelik denetim raporları ve Sayıştay ilamları doğrultusunda fiyat dışı unsur müessesesi incelenmektedir.

3.1. Kamu İhale Kurulu Kararları Kapsamında Fiyat Dışı Unsur Uygulaması

Kamu İhale Kurumu, fiyat dışı unsur uygulamasına yönelik olarak idareye başvuran ve idarenin almış olduğu kararı uygun bulmayan aday, istekli veya istekli olabilecekler tarafından yapılan itirazın şikayet başvurularının yapıldığı mercidir. Kurum bünyesinde bulunan Kamu İhale Kurulu ise, söz konusu başvuruların incelendiği ve karara bağlandığı organdır. Elektronik Kamu Alımları Platformu (EKAP) sayfası altında yer alan kurul kararları kısmında karar metni sekmesine "*fiyat dışı unsur*" kelime sınırlaması konularak yapılan inceleme sonucunda Kurula daha çok yapım işlerine ilişkin ihaleler ile ilgili başvurulduğu görülmektedir. İlgili başvuruların yoğunlaştığı noktalar ise; ihalede uygulanan fiyat dışı unsurun mevzuata uygunluğu, fiyat dışı unsur uygulamasının gerekçesinin açıklanmaması/açıklanan gerekçenin yetersiz görülmesi, belirlenen unsurun rekabete ve kamu yararına olan katkısı ve puanlama ölçütü kriterleridir.

Kurula yapılan itirazın şikayet başvurularında kanunda sayılan (işletme ve bakım maliyeti, maliyet etkinliği, verimlilik, kalite ve teknik değer) fiyat dışı unsurların uygulanmasına yönelik itirazın şikayet başvurularının sınırlı olduğu görülmektedir. Bu unsurlara ilişkin sınırlı sayıda itirazın fiyat dışı unsur uygulamasının gerekliliğine yönelik olduğu görülmüştür. Örneğin, tıbbi cihaz alımına yönelik bir ihalede cihazın görüş açısına göre puan verilmesinin, aranması gereken bir özellik olmaması nedeniyle rekabeti kısıtladığı belirtilmiştir (2013/UM.I-391 sayılı ve 21.01.2013 tarihli KİK Kararı). Buna karşılık bir başka tıbbi cihaz alımında ise cihazın ısı kapasitesinin yüksekliğine puan verilmesinin işin gerekliliğine uygun olduğu ve rekabeti sınırlandırmadığı belirtilmiştir (2023/UM.I-652 sayılı ve 13.04.2023 tarihli KİK Kararı). Dolayısıyla Kurulun, bu konuda işin gerekliliği doğrultusunda hareket ettiği anlaşılmaktadır.

Kurula yapılan itirazın şikayet başvurularında Kamu İhale Genel Tebliğinde yer alan fiyat dışı unsur kalemlerinin uygulanmasına ilişkin itirazların yoğunlukta olduğu tespit edilmiştir. Özellikle ek iş deneyim belgesine yönelik çok sayıda itirazın şikayet başvurusu bulunmaktadır. İlgili itirazlar iş deneyim belgesinin gerekliliği, rekabete olan etkisi ve benzer iş tanımına uygun olmaması noktasında yoğunlaşmaktadır. Örneğin; ek iş deneyim belgesinin yalnızca o idarenin sorumluluğu altındaki alanlardan istenmesinin mevzuattaki kriterlere uygun olmaması ve söz konusu unsurun faydasının ortaya konulmaması (2017/UY.II-3519 sayılı ve 27.12.2017 tarihli KİK Kararı), ek iş deneyim belgesinin bir idare ve bir il ile sınırlandırılmasının kamu yararını ve rekabeti engellediği (2025/UH.II-636 sayılı ve 26.02.2025 tarihli KİK Kararı), iş deneyim belgesine atfedilen puanın (50 puan) fiyat unsurunu ikinci plana atacak düzeyde yüksek olması ve bunun yeterlik kriteri olarak belirlenmesi (2020/UY.I-1467 sayılı ve 2.09.2020 tarihli KİK Kararı) gerekçeleriyle ihalelerin iptal edildiği görülmektedir. Ayrıca benzer yaklaşım kapsamında iş kapsamının geniş tutulması nedeniyle verilen fiyat dışı unsur puanının rekabeti bozduğuna yönelik itirazın şikayet başvurusu, söz konusu belirlemenin ihaleye katılımı artırmak suretiyle kamu yararı doğuracağı gerekçesiyle reddedilmiştir (2025/UY.I62 sayılı ve 02.01.2025 Tarihli KİK Kararı).

Birim fiyat teklif cetvelindeki kalemlerin yalnızca bir kısmının fiyat dışı unsur olarak puanlanmasının rekabeti sınırlandırmadığı ve eşit muamele ilkesine uygun olduğu (2022/UY.II-543 sayılı ve 27.04.2022 Tarihli KİK Kararı), işin yarım kalması ve kamu hizmetinin gecikmesi riskine karşı devam eden iş sayısı az olan firmalara fiyat dışı unsur olarak yüksek puan verilmesinin kapasite durumu doğrultusunda mevzuata uygun olduğu (2018/UY.I-1523 sayılı ve 14.08.2018 tarihli KİK Kararı) da Kurulun konuya ilişkin tartışılabilir alanlara yönelik referans alınacak kararları arasında yer almaktadır.

Kamu İhale Kurulunun, genel tebliğde yapım işleri altında düzenlenen unsurların mal ve hizmet alımları için de geçerli olup olmadığına yönelik 2023/UH.I-1356 sayılı ve 25.10.2023 tarihli kararı, çalışma konusu açısından büyük önem arz etmektedir. Kurula iş makinesi ve araç kiralaması hizmet alımında iş konusu bileşenlerle isteklinin teklifi ve yaklaşık maliyet uyumu aranmasının yalnızca yapım işlerinde uygulanabileceği ve bu kapsamda söz konusu ihalede bu şartın aranmasının mevzuata uygun olmadığı gerekçesiyle yapılan başvuruya karşılık; "...Kamu İhale Genel Tebliği'nin 53.3'üncü maddesinde, anılan Tebliğin yapım işi ihalelerine ilişkin bölümünde yer verilmiş olsa da buradaki düzenleme içerik bakımından genel olarak fiyat dışı unsurlara yönelik olduğundan, bu düzenlemenin hizmet alımı ihalelerine de teşmil edilebileceği, bu kapsamda hizmet alımı ihalelerinde de ihale konusu işi oluşturan bileşenler itibarıyla isteklinin teklifi ile yaklaşık maliyet yapısının birbiri ile uyumunun fiyat dışı unsur olarak belirlenebileceği anlaşılmaktadır" ... denilerek bu unsurun yapım işleri dışındaki ihalelerde de fiyat dışı unsur olarak kullanılabilirliği yönünde karar vermiştir. Uygulamaya bakıldığında bazı idarelerin mal ve hizmet alımlarında da tebliğdeki yapım işlerine özgü olduğu anlaşılan kriterleri tercih edebildiği görülmektedir.

3.2. Danıştay Kararları Kapsamında Fiyat Dışı Unsur Uygulaması

İhale sürecinde menfaati ihlal edilenler, hukuk devletinin bir gereği olarak yargı organlarına başvurma hakkına sahiptirler. Bu kapsamda kurum kararlarına karşı 30 gün içerisinde idare mahkemelerine, bu karara karşı ise 15 gün içerisinde Danıştay'a temyiz başvurusunda bulunabilmektedir (Sezer vd. 2023, s. 289). Kamu ihaleleriyle ilgili uyuşmazlıklar, Danıştay 13. Dairesinin görev alanına girmektedir. İlgili dairenin kararları incelendiğinde; fiyat dışı unsur kaleminin mevzuata uygunluğu, puanlamanın rekabet, kamu yararı ve Kanunun 5. maddesinde sayılan temel ilkelere uyumu ve en düşük teklif bedeli ile sonuçlandırılan ihalelerde tekliflerin eşit olması durumunda fiyat dışı unsurların kullanımı konularında yoğunlaştığı görülmektedir. Kuruma yapılan başvurularla paralel bir şekilde doğrudan kanunda yer alan fiyat dışı unsurlara ilişkin uyuşmazlıklar azınlıktadır. Bununla birlikte Kamu İhale Genel Tebliğinde yer alan unsurların bazılarının uygulanma biçimine ilişkin ise iptal kararları bulunmaktadır.

Danıştay 13. Dairesinin birçok kararında tebliğde yer alan iş kalemleri itibarıyla teklif bedelleri ile yaklaşık maliyetin karşılaştırılması ve ilave iş deneyim belgesi aranması şartının mevzuata uygun olduğu ifade edilmektedir. İlave iş deneyim belgesinin ihaleye katılımı ve rekabeti engellediğine yönelik davalarda hukuka

aykırılık bulunmadığı gerekçesiyle temyiz istemleri reddedilmektedir (Danıştay 13. Dairesi, 05.04.2023, E.2021/4681, K.2023/1681; Danıştay 13. Dairesi, 26.01.2022, E.2022/91, K.2022/232). Danıştay bir kararında isteklinin faaliyet süresini gösteren genel deneyiminin (son 15 yılda yüklenen kamu işleri) bazı isteklilere avantaj sağladığı ve kamu zararı oluşturduğu iddiasını yerinde bulmayarak iş deneyiminin kalite ve teknik değer nitelik puanı olarak kullanılabilmesine hükmetmiştir (Danıştay 13. Dairesi, 25.01.2022, E.2021/5162, K.2022/188). Buna karşılık ek iş deneyim belgesinin sınırlandırılmasının (coğrafi/idari vb.) ise rekabeti ve kamu yararını engellediği görüşündedir. Danıştay 13. Dairesinin 27/09/2018 tarihli ve E.2018/2795, K.2018/2637 sayılı kararda; “*ek iş deneyimine ilişkin fiyat dışı unsur puanlamasında il sınırlaması getirilmesinin 4734 sayılı Kanununun 40. maddesinde sayılan fiyat dışı unsurların hiçbirinin kapsamına girmediği, bu unsurun rekabet ve eşit muameleyi engellediği, fiyat dışı unsur düzenlemesinin amacına uymadığı, bu unsura bağlı puanlama sonucunda daha yüksek teklifte bulunan firmanın ihaleyi kazanmasının kamu zararı oluşturabileceği*” vurgulanmaktadır.

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu da en düşük fiyat esasının geçerli olduğu ihalelerde tekliflerin eşit olması durumunda fiyat dışı unsur uygulamasını düzenleyen hizmet alımları uygulama yönetmeliğini 63. maddesinin iptaline karşı 28/04/2021 tarihli ve E.2020/1845, K.2021/904 sayılı kararında idareye iş yapmış olma ve bu süreçte işçi ücretlerinin zamanında ödenmesi şartına yönelik fiyat dışı unsur puanlamasında yalnızca ilgili idare şartının eşit muamele ve rekabete aykırı bularak iptal etmiştir. Bunun yanı sıra temyiz eden tarafın iddiaları doğrultusunda iptali istenen isteklinin ticari merkezinin ilgili il sınırları içerisinde olması şartını, yerel işletmelerin bölgeye ilişkin insan kaynakları, üretim, işgücü kapasitesini daha iyi bildiğinden verimliliğe hizmet edeceği; son iki yıl içerisinde ihale sözleşmesi imzalanmaması veya imzalanan sözleşmelerin toplam bedelinin söz konusu ihaledeki yaklaşık maliyetin altında olması şartını ise küçük ölçekli işletmelerin destekleyeceği ve rekabeti arttıracacağı gerekçesiyle kamu ihale hukukunun temel ilkelerine ve genel hukuka uygun bulmuştur.

İş kalemleri itibarıyla isteklilerin teklif bedelleri ile yaklaşık maliyetin karşılaştırılmasına yönelik olarak ise Danıştay'ın yerleşik içtihadı, işin tamamlanabilmesi ve riskin bertaraf edilmesi açısından gerekli olduğu yönündedir. Ayrıca bu unsurun etkinlik ve kaynakların verimli kullanılması açısından müspet sonuçlar doğuracağı ifade edilmektedir (Danıştay 13. Dairesi, 25.01.2022, E.2021/5162, K.2022/188; Danıştay 13. Dairesi, 13.01.2022, E. 2021/4918, K.2022/63; Danıştay 13. Dairesi, 13.04.2022, E.2022/1196, K.2022/1644). Danıştay'ın bu konuya ilişkin önemli bir kararı da söz konusu unsura bağlı fiyat dışı unsur puanlamasının yüksekliğinin fiyatın etkinliğini azaltmayacağına yöneliktir. Nitekim fiyat dışı unsurun 60 puan, fiyatın ise 40 puan olarak belirlenmesinin mevzuata aykırı olmadığına hükmedilmiştir (Danıştay 13. Dairesi, 13.01.2022, E. 2021/4918, K.2022/63). Ancak aynı unsurun fiyat dışı unsur olarak kullanıldığı bir başka ihalede ise sınır değer üzerindeki en düşük teklif ile fiyat dışı unsur kullanılarak belirlenen avantajlı teklif arasındaki büyük fark nedeniyle ihalenin kamu yararı doğrultusunda iptalini uygun görmüştür (Danıştay 13. Daire, 26.12.2023, E.2023/3421, K. 2023/6287).

3.3. Sayıştay Denetim Raporları ve Sayıştay İlamları Kapsamında Fiyat Dışı Unsur Uygulaması

Sayıştay, TBMM adına; kamu idarelerinin etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun bir şekilde çalışması; kamu kaynağının elde edilmesi, muhafazası ve kullanılması süreçlerinde öngörülen amaçlara ve hukukun temel düzenlemelerine uygun hareket edilmesine yönelik denetimler gerçekleştiren kurumdur (6085 Sayılı Sayıştay Kanunu, 2010, Md. 1). Kamu ihalelerinin mali boyutu, Sayıştay denetiminin bu alandaki varlık nedenidir (Toprak, 2023, s. 68). Bu kapsamda Sayıştay düzenlilik ve performans denetimleri altında kamu idarelerini denetlemekte ve denetim raporlarını da kamuoyu ile paylaşmaktadır. Aynı zamanda bir hesap mahkemesi olarak adlandırılan Sayıştay, kendi içerisinde yer alan daireler aracılığıyla kamu ihaleleri sonucunda kamu zararı iddialarını yargılamaktadır. Çalışmanın bu bölümünde Sayıştay Başkanlığı sayfasında yer alan “Kamu İdareleri Denetim Raporları” ve “Yargı Kararları-Daire Kararlarından” hareketle kamu ihalelerinde fiyat dışı unsur uygulaması incelenmektedir.

Sayıştay denetim raporları incelendiğinde konuyla ilgili bulguların daha çok belediyeler özelinde olduğu anlaşılmaktadır. İçerik itibarıyla bakıldığında ise fiyat dışı unsurların uygulanmasından kaynaklı birtakım hataların ön plana çıktığı görülmektedir. Özellikle idareden kaynaklı olarak puanlama yönteminin hatalı uygulanmasına (reddedilen tekliflerin hesaplamaya dahil edilmesi, formül hataları, matematiksel hatalar vb.) yönelik çok sayıda bulgu yer almakta ve bu durumun ihalelerin daha yüksek bedelle sonuçlanmasına neden olduğu belirtilmektedir (T.C. Sayıştay Başkanlığı, Buca Belediyesi 2021 Yılı Denetim Raporu, 2022, s. 26; T.C. Sayıştay Başkanlığı, Tekirdağ Büyükşehir Belediyesi 2024 Yılı Denetim Raporu, 2025, s. 15).

Sayıştay raporlarında sıklıkla dile getirilen bir başka bulgu ise idarelerin fiyat dışı unsur uygulama gerekçelerini açıklamamalarıdır. Bu durumun saydamlık ilkesine aykırı olduğu belirtilmektedir. Bunun yanı sıra fiyat dışı

unsur uygulamasındaki yetkinin keyfi bir yetki olmadığı ve ilgili unsurun idareye olan katkısının net, somut ve ölçülebilir bir şekilde gerekçelendirilmesi gerektiği vurgulanmaktadır. İlgili raporlarda fiyat dışı unsurun, tedarikin gerçekleştirilmesine ilave katkı sağlamadığı durumlarda uygulanmaması, fiyat dışı unsura atfedilen puanın mali teklif puanının ağırlığını etkisiz kılacak düzeyde yüksek belirlenmemesi, yüksek ve amaca uygun olmayan orantısız fiyat dışı unsur puanlaması yapılmaması gerektiği ifade edilerek söz konusu hatalar nedeniyle ihalelerin daha yüksek bedelle sonuçlandırılmasının kamu kaynaklarının verimli kullanılması ilkesine aykırı olduğu vurgulanmaktadır (T.C. Sayıştay Başkanlığı, Buca Belediyesi 2021 Yılı Denetim Raporu, 2022, s. 26; T.C. Sayıştay Başkanlığı, Trabzon Büyükşehir Belediyesi 2022 Yılı Denetim Raporu, 2023, s. 42; T.C. Sayıştay Başkanlığı, Aydın Büyükşehir Belediyesi 2023 Yılı Denetim Raporu, 2024, s. 29; T.C. Sayıştay Başkanlığı, Erzurum Büyükşehir Belediyesi 2023 Yılı Denetim Raporu, 2024, s. 37).

Sayıştay'ın Devlet Su İşlerine (DSİ) yönelik 2018 yılı denetim raporu, konuyla ilgili kapsamlı ve diğer raporlardan ayrılan önemli düzenlemeleri barındırmaktadır. İlgili raporda yapım işi ihalelerinde teklif edilen birim fiyatlar ile yaklaşık maliyetin karşılaştırılması suretiyle fiyat dışı unsur uygulamasının ölçülebilir bir kamu yararından ziyade bu yöntemle ihalelerin daha yüksek bedellerle sonuçlandığı ve dolayısıyla kamu zararına neden olduğu vurgulanmaktadır. İlgili kurumdaki örnek ihaleler üzerinden elde edilen somut veriler eşliğinde desteklenen bu bulgunun akabinde yapılan işin her yönüyle aynı olması, parasal veya oransal olarak belirlenebilecek ekonomik bir karşılığının bulunmaması ve bu doğrultuda idareye ek katkı sunmamasına rağmen en düşük teklif yerine daha yüksek bedelli tekliflerin tercih edildiği ifade edilmektedir. Söz konusu unsurun her ne kadar genel tebliğde yer alsada kanundaki fiyat dışı unsur uygulamasıyla çeliştiği ve normlar hiyerarşisine aykırı olduğu iddia edilmektedir. İlgili unsurun fiyat dışı olarak puanlanmasının her bir imalat kalemi bazında aşırı düşük veya aşırı yüksek fiyat teklif edilmesinin önüne geçebileceği, işin tasfiyesini ve hizmetin gecikmesini önleyebileceği dikkate alındığında kamuya olan faydasının yadsınamayacağı ifade edilmektedir. Ancak bu durumun idarenin ihale hazırlıklarını eksiksiz bir şekilde yapması ve sözleşmenin usulüne uygun olarak yerine getirilmemesi noktasında kontrol süreçlerinin işletilmesiyle de çözülebileceği ifade edilmektedir. İlgili raporda, Kamu İhale Genel Tebliğinde yer alan diğer fiyat dışı unsurlar da benzer gerekçelerle eleştirilmektedir (T.C. Sayıştay Başkanlığı, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü 2018 Yılı Denetim Raporu, 2019, s. 52-85). Sonuç olarak raporda potansiyel risklere karşı varsayıma dayalı olarak ihalelerin daha yüksek bedellerle sonuçlandırılması eleştirilmektedir.

Fiyat dışı unsur uygulamasına yönelik Sayıştay ilamlarına bakıldığında ise genel itibarıyla fiyat dışı unsurun yalnızca fiyat esasına göre yapılacak bir değerlendirmenin olumsuz etkilerini azaltmaya yönelik olduğu; fiyat dışı unsurların işin özelliğine göre idarenin takdirinde olduğu; mevzuata uygun fiyat dışı unsurların uygulaması neticesinde en düşük teklif yerine daha yüksek bir teklifin kabul edilmesinin kamu zararına neden olmayacağı yönünde kararlar bulunmaktadır (Sayıştay 3. Dairesi, 24.12.2015, Karar No: 278; Sayıştay 7. Dairesi, 21.03.2019, Karar No: 348; Sayıştay 6. Dairesi, 18.06.2020, Karar No: 747; Sayıştay 5. Dairesi, 16.02.2023, Karar No: 583; Sayıştay 7. Dairesi, 06.02.2025, Karar No:645). Buna karşılık bir kararda ise isteklinin teklifi ile yaklaşık maliyet yapısının birbirine uyumunun fiyat dışı unsur olarak kullanıldığı bir ihalede; iş kalemleri arasındaki puanlamanın dengesiz olduğu, bazı kalemlerin işin bitirilmesine katkı sunmadığı, gerçekleşen ile öngörülen imalatlar arasında belirgin bir farkın olmadığı, işin yapılmasında herhangi bir ek katkı meydana gelmediği, buna karşılık söz konusu unsura yönelik puanlama sonucunda daha yüksek bedelli teklifin seçilmesinin kamu kaynağında eksilmeye neden olmak suretiyle kamu zararı oluşturduğu (Sayıştay 3. Dairesi, 22.04.2021, Karar No: 381) belirtilerek fiyat dışı unsurun somut ve ölçülebilir katkısına vurgu yapıldığı görülmektedir.

4. Uygulama Boyutu ve Ekonomik Etkileri Doğrultusunda Fiyat Dışı Unsur Uygulamasına Yönelik Nitel Bir Araştırma

Bu başlık altında uygulamada kullanılan fiyat dışı unsurların, düzenlemenin amacına ve mevcut mevzuata uyumu incelenmek suretiyle konunun hukuki değerlendirilmesi yapılmakta ve ardından tutar olarak en düşük kamu kaynağı kullanımı esas alınarak¹ ilgili müessesenin ekonomik sonuçları değerlendirilmektedir. Bu kapsamda EKAP üzerinden ulaşılan ihale ve sözleşme ilanlarından hareketle uygulamada kullanılan fiyat dışı unsurların türü, fiyat dışı unsurların ağırlığı ve fiyat dışı unsur uygulanan ihalelerde en düşük teklif bedelinden uzaklaşma durumları incelenmektedir. Bu suretle konunun hukuki ve ekonomik boyutuna yönelik nicel ve nitel değerlendirmelerde bulunulması amaçlanmaktadır.

Araştırmanın evreni, fiyat dışı unsur uygulanan ve EKAP'ta listelenen kamu ihaleleridir. Araştırmanın ana kütlesi, ilan tarihi 01.01.2024 ve 31.12.2024 tarihleri aralığında olan ve fiyat dışı unsur uygulanan kamu

¹ EKAP'ta yayınlanan veriler isteklilerin fiyat dışı unsurlardan almış oldukları puanları göstermemektedir. Ancak en düşük teklif ve sözleşme bedeli arasındaki fark söz konusu ihalede fiyat dışı unsurun ihaleyi kazanan teklif üzerindeki etkisine yönelik bir karine niteliğindedir.

ihaleleri olarak belirlenmiştir. Söz konusu tarih aralığının seçilmesinin temel gerekçeleri; güncel verilere ulaşmak ve derinlemesine analiz yapabilmektir. Filtrelemelerin² ardından ana kütle kapsamında; 213 adet mal, 251 adet hizmet, 1.679 adet yapım işi olmak üzere toplam 2.143 adet ihale ilanına ulaşılmıştır. Bu doğrultuda tabakalı örnekleme kullanılarak araştırmanın sorunsalı üzerinde etkili olması beklenen mal, hizmet ve yapım işleri için türdeş gruplar oluşturulmuştur (Gürbüz & Şahin, 2014, s. 135). Örneklem büyüklüğünün belirlenmesi amacıyla ön inceleme sürecinde mal, hizmet ve yapım işleri için MAXQDA programında ayrı ayrı kodlamalar yapılmıştır. Bu aşamada aynı türden alımlardaki fiyat dışı unsurların belirli bir süre sonra tekrarlandığı ve veri doygunluğuna ulaşıldığı tespit edilerek toplam örneklem 300 âdeti geçmeyecek şekilde planlanmıştır. Bu kapsamda 300 örneklemin toplam içerisindeki oransal dağılımından hareketle örneklem; 30'u mal, 37'si hizmet ve 233'ü yapım işlerinden oluşturulmuştur. Ardından ilgili tabakaların altındaki her bir ihale için rassal sayı üretilmiş ve üretilen sayılara karşılık gelen dokümanlar analiz edilmiştir. Tematik analiz kısmındaki inceleme her alım türü (mal, hizmet, yapım) itibariyle farklı kategoriler altında yapılmıştır. Ardından EKAP platformunda ilgili ihalelerin sonuç ilanları incelenerek en düşük teklif, yaklaşık maliyet ve sözleşme bedelleri karşılaştırmak suretiyle fiyat dışı unsurların ihale sonucuna olan ekonomik etkisi incelenmiştir. Daha sonra tematik analizde elde edilen fiyat dışı unsurların değerlendirme puanı içerisindeki payı da dikkate alınarak nicel değerlendirmelerde bulunulmuştur.

4.1. Mal Alımlarına Yönelik Bulgular

Mal alımlarına yönelik tematik analiz sonucunda en sık kullanılan fiyat dışı unsurun maliyet etkinliği (16 ihalede) olduğu tespit edilmiştir. Bu kapsamda akaryakıt istasyonunun idareye uzaklık mesafesi, atık maliyetinin düşüklüğü gibi ilave maliyet unsurlarına puan atfedildiği görülmüştür. Test çalışma süresinin kısa olması, yüksek kapasite ile çalışma, uzun ömürlü olma, zamandan tasarruf, garanti edilen sistem verimliliği gibi çıktı odaklı şartlar ise verimlilik kategorisi altında kodlanmış ve bu doğrultuda 9 kodlama yapılmıştır. El müdahalesi olmaksızın otomatik çalışma, iş güvenliğine uyma, en sık görülen mutandı tespit edebilme, muadillerine göre teknik değer yüksekliği gibi farklı unsurlar ise teknik değer kategorisi altında (9 ihalede) kodlanmıştır. Ayrıca garanti koşullarına bağlı işletme ve bakım maliyeti unsurunun ise 3 ihalede kullanıldığı tespit edilmiştir. Sonuç olarak mal alımlarında kullanılan bu kriterler genel itibari ile kanunda yer alan ve kamu yararı açısından nesnel, somut ve ölçülebilir kriterler olarak değerlendirilmektedir. Ancak yoğunlaşma derecesine göre diğer kategoriler arasında yer alan; iş kalemleri bazında teklif fiyat nitelik puanlaması (5 ihalede) ve isteklinin iş bitirme ve iş deneyim belgesine ilişkin genel deneyimi (3 ihalede) için aynı şeyi söylemek mümkün değildir. Zira kalite nitelik puanlaması, yapım işlerinde işin yarım kalmaması, iş artış ve eksilişlerinde ek maliyet oluşturmaması amacına yöneliktir. Bu unsur, yapım işlerinde muhtemel kamu yararı düşüncesi kapsamında uygulanmaktadır. İş bitirme ve iş deneyimi ise teknik ve karmaşık işlerde ifa güvenliğini sağlamaya yöneliktir. İncelenen ihalelerde bu kriterin puanlandığı ihaleler; et alımı, tıbbi malzeme ve kitap alımı ihaleleridir. Söz konusu alımların bu kapsamda değerlendirilmesi mümkün değildir. Kaldı ki Mal Alımları İhale Uygulama Yönetmeliğinin 60. maddesinin üçüncü fıkrası gereğince ekonomik ve mali yeterlik kriterleri ile iş deneyim belgelerinin fiyat dışı unsur olarak belirlenemeyeceği düzenlenmektedir. Sayıştay raporlarında ifade edilen idareye katkı sağlamayan, somut ve ölçülebilir ekonomik değer yaratmayan bu unsurların tercih edilmemesi gerektiği düşünülmektedir. Her ne kadar bu kriterlerle yapılan ihalelerde puanlamalar en düşük fiyat teklif sahibini değiştirmemiş olsa da ilanda bu kriterleri görerek ihaleye katılma isteği azalan teklif sahiplerinin de göz ardı edilmemesi gerektiği düşünülmektedir.

Fiyat dışı unsur puanının ağırlığına bakıldığında ise 18 ihalede fiyata endeksli bir formül kullanıldığı (manuel giriş yöntemi, puan belirsiz) tespit edilmiştir. 11 ihalede ise fiyatla birlikte fiyat dışı unsurlar ayrı ayrı puanlandırılmaktadır. Söz konusu ihalelerde fiyat dışı unsur puanı; 5 ihalede 41-50 puan aralığında; 4 ihalede 0-10 puan aralığındadır. Diğer iki ihaleden birinde 11-20 puan aralığında, diğerinde ise 31-40 puan aralığındadır. Bu aralıklar üçüncü başlık altında yer verilen idari ve yargısal kararlara göre mali teklif puanının ağırlığını etkisiz kılmayacak düzeyde kabul edilmektedir. 41-50 puan aralığındaki ihalelerde kalite teknik değer puanlamasının yapıldığı tespit edilmiştir. Bunun dışındaki ihalelerde ise diğer fiyat dışı unsurlar tercih edilmiştir. Uygulamada bu unsurların puan ağırlıkları çok yüksek belirlenmediği için fiyat dışı unsurun ihale sonuçları üzerindeki etkisinin sınırlı olduğu görülmüştür. Nitekim çalışma kapsamında incelenen mal alımına yönelik ihalelerin sonuç ilanlarına göre yapılan inceleme sonucunda yalnızca bir ihalede en düşük teklif yerine daha yüksek teklif bedelinin tercih edildiği görülmüştür. 2024/842451 İKN No'lu ve bir belediyenin su idaresi tarafından gerçekleştirilen ihalede en düşük teklif bedeli 42,743,000.00 TL iken fiyat dışı unsur uygulaması neticesinde ihale 52,634,700.00 TL teklif veren istekli üzerine bırakılmıştır. Ancak söz konusu sözleşme bedeli,

² Ana kütleyle yönelik filtrelemeler aşağıdaki şekilde yapılmıştır; Alım Türü: Mal, Hizmet, Yapım, İlan Tarihi: 01.01.2024 / 31.12.2024, Kapsam: 4734, İhale Usulü: Açık, Belli İstekliler Arasında, Pazarlık, İhale Durumu: Sözleşme İmzalanmış, Fiyat Dışı Unsur: Var.

yaklaşık maliyetin altındadır. Dolayısıyla örneklem dahilindeki mal alımlarında fiyat dışı unsur uygulaması sonucunda, ihalenin daha yüksek bedelli teklifle sonuçlanma riski oldukça düşük düzeylerde gerçekleşmiştir.

4.2. Hizmet Alımlarına Yönelik Bulgular

Hizmet alımlarına yönelik tematik analiz sonucunda en sık kullanılan fiyat dışı unsurun, iş kalemleri bazında teklif fiyat nitelik puanlaması (19 ihalede) olduğu tespit edilmiştir. İsteklinin teklifi ile yaklaşık maliyet yapısının uyumu ise (9 ihalede) ikinci sırada yer almaktadır. Dolayısıyla maliyet etkinliği teması altında birleştirilen bu iki unsurun, örnekleme dahil 37 ihaleden 28'inde tercih edildiği anlaşılmaktadır. İş ve ürün çıktısının hızı ve özellikleri başta olmak üzere çıktıya bağlı verimlilik kategorisi (5 ihalede), teknik değer (5 ihalede) ve ekipmanların kendi malı olması (4 ihalede) yoğunlaşılacak diğer fiyat dışı unsurlardır. Bunların dışında kodlanan diğer unsurlar; isteklinin genel deneyimi (3 ihalede), ciro ve mali iş hacmi (2 ihalede), işletme ve bakım maliyeti (2 ihalede), ihaleyi yapan idareye karşı yükleniminin sayısı ve tutarının düşük olması (1 ihalede), idareye olan uzaklık mesafesi (1 ihalede), isteklinin merkezinin idare sınırlarında olmasına bağlı il sınırlaması (1 ihalede) şeklindedir.

İş kalemleri bazında teklif fiyat nitelik puanlaması, isteklinin teklifi ile yaklaşık maliyet yapısının uyumu, isteklinin genel deneyimi, ciro ve mali iş hacmi, ihaleyi yapan idareye karşı yükleniminin sayısı ve tutarının düşük olması kriterlerinde Hizmet Alımları Uygulama Yönetmeliğinin dışına çıkıldığı düşünülmektedir. Her ne kadar 2023/UH.I-1356 sayılı KİK kararı Kamu İhale Tebliği kapsamında yapım işleri bölümünde düzenlenen fiyat dışı unsurların hizmet alımlarında da uygulanabileceğine karar verse de söz konusu kararın normlar hiyerarşisine aykırılık teşkil ettiği düşünülmektedir. Danıştay ve Sayıştay kararlarına bakıldığında ise konuya ilişkin kararların yapım işlerine yönelik olduğu; mal ve hizmet alımlarında bu unsurların kullanılıp kullanılmayacağına yönelik emsal bir kararın olmadığı görülmektedir. Dolayısıyla isteklinin yeterliği ve güvenilirliği üzerine odaklanan ve varsayıma dayanan bu unsurların kamu kaynağında gereksiz eksilmelere neden olabileceği düşünülmektedir. Sayıştay'ın 2018 denetim raporunda da bu durum bariz bir şekilde vurgulanmaktadır.

Hizmet alımlarında fiyat dışı unsur puanının ağırlığına bakıldığında yoğunlaşmanın 21-30 puan aralığında (18 ihalede) olduğu tespit edilmiştir. Buna karşılık 7 ihalede ise 41-50 puan aralığındadır. Yoğunlaşma derecesine göre diğer kategoriler; 0-10 puan aralığı (4 ihalede), 11-20 puan aralığı (2 ihalede) ve 31-40 puan aralığı (2 ihalede) şeklindedir. İncelenen ihaleler arasında en yüksek fiyat dışı unsur puanının 60 puan olarak belirlendiği görülmüştür. Söz konusu ihalelere yönelik sonuç ilanlarına göre yapılan inceleme sonucunda; 2024/949681 (fiyat dışı unsur puanı: 50), 2024/1478519 (fiyat dışı unsur puanı: 25), 2024/1022462 (fiyat dışı unsur puanı: 60) İKN no'lu ihalelerde olmak üzere yalnızca üç ihalede en düşük teklif yerine daha yüksek teklif bedelinin tercih edildiği tespit edilmiştir. Söz konusu ihalelerin ikisinde iş kalemleri itibarıyla teklifin yaklaşık maliyete oranına göre, birinde ise isteklinin teklifi ile yaklaşık maliyet yapısının birbirine uyumuna göre fiyat dışı unsur puanı belirlenmiştir. Her üç ihalede de sözleşme bedeli yaklaşık maliyetin altında sonuçlandırılmıştır.

4.3. Yapım İşlerine Yönelik Bulgular

Yapım işlerine yönelik tematik analizde ise yoğunlaşmanın yönetmelikteki zorunluluktan ve genel uygulamadan kaynaklı olarak iki ana unsur üzerinde olduğu tespit edilmiştir. Bunlar; iş kalemleri bazında teklif fiyat nitelik puanlaması (135 ihalede; 117 ihalede asgari/azami sınırlar dahilinde olma, 18 ihalede yaklaşık maliyete oranı) ve isteklinin teklifi ile yaklaşık maliyet yapısının uyumu (94 ihalede) şeklindedir. Dolayısıyla maliyet etkinliği teması altında kodlanan bu iki unsurun yapım işlerine yönelik ihalelerin tamamına yakınında³ kullanıldığı anlaşılmaktadır. Bunun dışında; iş deneyimi, benzer iş, daha önce benzer işin bir kısmını gerçekleştirme (23 ihalede), sicil puanı (zamanında bitirememeye, ceza, gecikme- 12 ihalede; daha önceki fesih ve devirler-11 ihalede), kalite ve teknik değer (11 ihalede), ciro ve mali iş hacmi (1 ihalede), ekipmanların kendi malı olması (3 ihalede), işletme ve bakım maliyeti (3 ihalede) daha az yoğunlukta kodlanan fiyat dışı unsurlardır. Bu unsurların değerlendirme puanı genel itibarıyla 1-5 aralığında yoğunlaşmakta olup yukarıda ifade edilen iki ana unsura ek olarak kullanılmaktadır.

Yapım işlerine yönelik ihalelerin sonuç ilanlarına göre yapılan inceleme sonucunda 22 ihalede en düşük teklif yerine daha yüksek teklif bedelinin tercih edildiği görülmüştür. Söz konusu ihalelerde en yüksek fiyat dışı unsur puanı 60 olup, tümünün ortalamasında ise yaklaşık 48 puandır. Yoğunlaşma derecesine göre kategoriler; 41-50 puan aralığı (155 ihalede), 31-40 puan aralığı (43 ihalede), 21-30 puan aralığı (26 ihalede), 51-60 puan aralığı (5 ihalede), 11-20 puan aralığı (1 ihalede) ve 0-10 puan aralığı (1 ihalede) şeklindedir. Sık kullanılan iki unsur ve uygulamada söz konusu unsura atfedilen yüksek puanın, diğer alım türlerine nazaran fiyat dışı unsur puanının daha yüksek düzeyde olmasını beraberinde getirdiği anlaşılmaktadır. Sonuç olarak örnekleme dahil edilen ihalelerin yaklaşık %10'nun en düşük teklif bedelinden daha yüksek bir bedelle sonuçlandığı ve söz konusu

³ Bu unsurun kullanılmadığı beş ihaleden ikisinde fiyat dışı unsuru kısmı boş bırakılmıştır.

ihalelerin tamamında da sık kullanılan her iki unsura yer verildiği tespit edilmiştir. Buna rağmen tüm ihalelerde sözleşme bedeli yaklaşık maliyetin altında sonuçlanmıştır.

Sonuç

Kamu ihalelerinde fiyat dışı unsur uygulaması, ekonomik açıdan en avantajlı teklifin değerlendirilmesinde yalnızca fiyatın değil fiyat ile birlikte fiyat dışı unsurların da dikkate alındığı teklif değerlendirme yöntemidir. Kökenini AB kamu ihale mevzuatından alan bu yaklaşım ile kaliteli, verimli, sürdürülebilir ve tüm yaşam boyu maliyet etkin tedarik sürecinin gerçekleştirilmesi amaçlanmaktadır. Bu amaç, bazı durumlarda ihalelerin daha yüksek teklif bedelleri ile sonuçlanmasını mümkün kılabilir. Ancak yaşam döngüsü boyunca ortaya çıkacak katma değere ve kamu hizmetlerindeki kalite artışına dayandırılarak görünüşteki bu kaybın gerçekte var olmadığı vurgulanmaktadır. Dolayısıyla tedarik sürecinin kaliteli, verimli ve uzun vadede maliyet etkin olacak şekilde sonuçlandırılmasının kamu yararına hizmet edeceği görüşü kamu kaynağındaki azalmanın haklı gerekçesi olarak kabul edilmektedir. Somut olmayan, parasal olarak ifade edilemeyen, ölçülebilir olmayan, doğrudan ek katkılar sunmayan ve rekabet başta olmak üzere temel ihale ilkelerine aykırı olan fiyat dışı unsurların ise tam tersi bir sonuç doğuracağı ve kamu zararına neden olacağı ifade edilmektedir.

Türk ihale mevzuatında söz konusu müessesenin kamu yararı/ kamu zararı perspektifinden değerlendirilebilmesi için öncelikli olarak konunun varoluş amacının ve hukuki boyutunun ele alınması, daha sonra ise ekonomik boyutlarına odaklanılması gerektiği düşünülmektedir. Bu kapsamda çalışmanın ana bulgularından biri, Türk ihale mevzuatı içerisindeki bazı düzenlemelerin, fiyat dışı unsur uygulamasının temel amaçlarının sınırını aştığı yönündedir. 4734 sayılı kanunun ve ihale uygulama yönetmeliklerinin içeriğine bakıldığında tıpkı AB ihale mevzuatında olduğu gibi uygulamanın; kalite, verimlilik, işletme ve bakım maliyeti, teknik değer gibi somut, ölçülebilir ve parayla ifade edilebilir unsurlarla sınırlandırıldığı görülmektedir. Ancak Kamu İhale Genel Tebliği'nde ise bunlara ek olarak yüklenicinin işi yapabilme kapasitesine ve dolayısıyla yüklenici seçimine yönelik kriterlerin belirlendiği ve dolaylı yoldan muhtemel kamu zararının önlemek istendiği anlaşılmaktadır. Örneğin daha yüksek ciroya sahip olma, daha önce yasaklanmamış olma, idareye yapılan iş sayısı veya tutarının düşük olması gibi kriterlerden yüksek puan olarak avantajlı konuma gelen bir yüklenicinin kendinden düşük puan alan istekliye nazaran kamu yararı açısından nasıl bir katkı sağlayacağı ihtimaller üzerine kurulmaktadır. Dolayısıyla tebliğdeki unsurların, sözleşme esnasında işin yarım kalması riski başta olmak üzere bazı problemlerin çözümüne yönelik ön tedbir mekanizması olarak kurgulandığı düşünülmektedir. Söz konusu unsurlar her ne kadar kamu yararı doğurma potansiyeline sahip olsa da fiyat dışı unsur uygulamasının amacı ile uyum sağlamakta ve aynı zamanda normlar hiyerarşisine de aykırı sonuçlar doğurmaktadır. Zira bu unsurların kanundaki temel unsurlar ile bağı tartışmalıdır. Ancak uygulamaya bakıldığında yapım işlerinin yanı sıra hizmet ve kısmen de mal alımlarında da bu unsurların kullanıldığı görülmektedir. İdari ve yargısal kararlara bakıldığında tebliğdeki unsurların kullanımının mevzuat ölçeğinde değerlendirildiği ve bu unsurların kullanımına yönelik bir engel görülmediği anlaşılmaktadır. Buradaki sorunun uygulamadan ziyade mevzuatın düzenleme şeklinden kaynaklandığı düşünülmektedir. Sonuç olarak mal ve hizmet alımlarında tebliğde yer alan unsurların kullanılmasının anlamsız, yersiz ve kamu yararına hizmet etmediği düşünülmektedir. Bu alım türlerinde AB mevzuatı ve 4734 sayılı kanuna uygun olarak mal ve hizmetin kalitesi ve uzun dönem maliyetinin fiyat dışı unsur olarak kullanılması önerilmektedir. Yapım işlerinde ise teklif fiyatı ve yaklaşık maliyet oranlaması dışındaki unsurların isteklinin daha önceki işlerdeki durumunu esas aldığı anlaşılmaktadır. Bu noktada geçmişe yönelik bir güven karinesinden ziyade AB mevzuatında olduğu gibi teslim tarihi, tamamlama süresi gibi mevcut ihaleye olan katkıların puanlandırılması gerektiği düşünülmektedir.

Çalışmanın temel önerilerinden bir diğeri, fiyat dışı unsur puanının ağırlığının mali teklif puanının ağırlığını azaltmayacak ölçüde belirlenmesi gerekliliğidir. Bu konuda mevzuatta bazı sınırlandırmaların olduğu görüldüğü de nihayetinde %50'lere varan fiyat dışı unsur ağırlığının fiyatı ikinci plana attığı ve ihale mantığının dışına çıktığı düşünülmektedir. Bu doğrultuda mevzuatta yapılacak bir düzenleme ile fiyat dışı unsurun idareye olan katkısını veya maliyetinin hesaplanması ve bulunan katkı oranını geçmeyecek düzeyde bir fiyat dışı unsur oranı zorunluluğu getirilmesi önerilmektedir. Bu şekilde soyut, ölçülemeyen ve katkısı parayla ifade edilmeyen hususların da fiyat dışı unsur kriteri olarak belirlenip ilave puanlamaya tabi tutulmasının önüne geçilebileceği düşünülmektedir.

Mevzuatın yanı sıra EKAP verilerinden hareketle konunun ekonomik etkilerine yönelik araştırma sonucunda ise genel itibari ile mal alımlarında uygulanan fiyat dışı unsurların kanunun amacına ve konunun ruhuna uygun olduğu tespit edilmiştir. Mal alımlarında fiyat dışı unsur puanının ağırlığının diğer alım türlerine nazaran daha düşük düzeylerde olması, kazanan teklifin belirlenmesinde de büyük değişikliklere neden olmamıştır. Bununla birlikte yüklenici seçimine yönelik kriterlerin ağırlıkta olduğu hizmet alımları ve yapım işlerinde ise fiyat dışı unsur puanının ağırlığının daha yüksek olduğu ve bu doğrultuda incelenen ihalelerin yaklaşık %10'nun daha yüksek bir teklif bedeli ile sonuçlandığı tespit edilmiştir. Söz konusu ihalelerde tebliğdeki unsurlara

yoğunlaştığı göz önüne alındığında fiyat dışı unsurun kamu yararına olan etkisinin ölçülmesi ve tespitinin zor olduğu düşünülmektedir. Her ne kadar ilgili ihalelerde yaklaşık maliyetin altında kalırsa da fiyat dışı unsur puanının teklif puanını etkilediği düşünülmektedir.

Sonuç olarak fiyat dışı unsur uygulamasının kamu yararına hizmet edebilmesi için; söz konusu unsurun kamu yararı açısından somut, ölçülebilir, parayla ifade edilebilen nitelikte olması gerekmektedir. Buna ek olarak istekliler açısından da eşitlik ve rekabeti engellemeyecek şekilde belirlenmesine dikkat edilmelidir. Bu koşullara riayet edilmesi durumunda, uzun dönemde kamu kaynağı kullanım tutarının azalmasının yanı sıra daha kaliteli bir tedarik sürecine de olanak sağlanacağı düşünülmektedir.

YAZAR BEYANI

Araştırma ve Yayın Etiği Beyanı: Bu çalışma bilimsel araştırma ve yayın etiği kurallarına uygun olarak hazırlanmıştır.

Etik Kurul Onayı: Bu araştırma etik kurul izni gerektiren analizleri kapsamadığından etik kurul onayı gerektirmemektedir.

Yazar Katkıları: İki yazar da eşit oranda katkı sağlamıştır.

Çıkar Çatışması: Yazar açısından ya da üçüncü taraflar açısından çalışmadan kaynaklı çıkar çatışması bulunmamaktadır.

Kaynakça

- Akçay, C., Karakaş, S., Sayın, B., & Manisalı, E. (2012). Ekonomik açıdan en avantajlı teklifin belirlenmesinde 2004/18/ec ab kamu ihale direktifi ile 4734 sayılı kamu ihale kanununun karşılaştırılması. *e-Journal of New World Sciences Academy*, 7(1), 334-340.
- Andreyanov, P., Krasikov, I. & Suzdaltsev, A. (2024). Scoring and favoritism in optimal procurement design. Papers 2411.12714, arXiv.org. <https://doi.org/10.48550/arXiv.2411.12714>
- Asare, E., & Prempeh, K. B. (2016). Measures of ensuring value for money in public procurement: A case of selected polytechnics in Ghana. *MPRA Paper No. 70051*.
- Baranovsky, A., Tkachenko, N., Glonti, V., Levchenko, V., Bogatyrova, K., Beridze, Z., Belinskaja, L. & Zelenitsa, I. (2020). Non-price criteria for the evaluation of the tender offers in public procurement of Ukraine. *International Journal of Financial Studies*, 8(3), 44. <https://doi.org/10.3390/ijfs8030044>
- Bergman, M., & Lundberg, S. (2013). Tender evaluation and supplier selection methods in public procurement. *Journal of Purchasing and Supply Management*, 19(2), 73-83. <https://doi.org/10.1016/j.pursup.2013.02.003>
- Çolak, M. (2015). Kamu alımlarında fiyat dışı unsur analizi, teklif değerlendirme süreçleri ve ekonomik sonuçları. *Gümüşhane Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Elektronik Dergisi*, 6(12), 246-267.
- Dimitri, N. (2013). "Best value for money" in procurement. *Journal of Public Procurement*, 13(2), 149-175. <https://doi.org/10.1108/JOPP-13-02-2013-B001>
- EBRD. (2024). Value for money in public procurement. <https://www.ebrd.com › directives-and-guidances>
- EC, Directive 2004/18/EC of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004, <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2004/18/oj/eng>
- EC, Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32014L0024>
- Gürbüz, S., & Şahin, F. (2014). *Sosyal bilimlerde araştırma yöntemleri*, (2. bs). Seçkin Yayınevi.
- Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği (2009, 4 Mart). Resmi Gazete (Sayı: 27159). <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=12918&MevzuatTur=7&MevzuatTertip=5>
- Izatt, J., & Mullett, T. L. (2024). Money for nothing: How quality-price trade-offs in bid scoring increase the risk of overpaying for public contracts. Available at SSRN 5311162, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.5311162>
- Jones, D. S. (2009). Reforms to promote non-price factors in public works procurement in Singapore. *Asia Pacific Journal of Public Administration*, 31(1), 71-89. <https://doi.org/10.1080/23276665.2009.10779357>
- Kambek, E., & Tanyeli, G. (2021). Restorasyon için kamu ihalelerinde fiyat dışı unsurlar ve Neues müzesi örneği ile bir karşılaştırma. *Megaron*, 16(2), 255-270.
- Kamu İhale Genel Tebliği (2009, 22 Ağustos). Resmi Gazete (Sayı: 27327). <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=13354&MevzuatTur=9&MevzuatTertip=5>
- Kamu İhale Kanunu (2002, 22 Ocak). Resmi Gazete (Sayı: 24648). <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4734.pdf>
- Mal Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği (2009, 4 Mart). Resmi Gazete (Sayı: 27159). <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=12917&MevzuatTur=7&MevzuatTertip=5>
- OECD. (2019). Fair market conditions for competitiveness in the adriatic region policy, The OECD Public Procurement Principles. Briefing Note. <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/about/programmes/grc/grcsee/integrity/OECD-Public-Procurement-Policy-Briefing-Note.pdf>
- OECD. (2025). Government at a glance 2025. https://www.oecd.org/en/publications/government-at-a-glance-2025_0efd0bcd-en.html
- Ovalıoğlu, S. (2015). Danıştay kararları ışığında üstün kamu yararı. *Memleket Siyaset Yönetim*, 10(24), 124-146.

- Özçakar, N., & Yurdakul, H. (2014). Türk kamu ihale kanununda fiyat ile birlikte fiyat dışı unsurların da dikkate alındığı ihale ve kazanan teklif. *İstanbul Üniversitesi İşletme Fakültesi İşletme İktisadi Enstitüsü Yönetim Dergisi*, 25(76), 1-28.
- Özcan, A., & Temren, Z. (2021). Ekonomik açıdan en avantajlı teklif değerlendirilmesinde gelişmeler ve uygulamalar. İçinde Erdem Bafra & Mustafa Ç. Taşyürek (Eds.), *Kamu Alımlarında Güncel Gelişmeler, Dijital Dönüşüm ve Sözleşme Yönetimi* (ss.165-190). Kamu İhale Kurumu Yayınları.
- Panga, F. P. (2021). Competitiveness in procurement cycle and value for money in local government projects in Tanzania: The Quest for Good Governance. *Journal of Co-operative and Business Studies*, 6(2), 150-161.
- Sayıştay Kanunu (2010, 19 Aralık). Resmi Gazete (Sayı: 27790). <https://mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=6085&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>
- Sezer, Y., Kalkan, E., & Şahin, E. (2023). *Kamu ihale hukuku dersleri* (3. bs). Adalet Yayınları.
- Szymański, J. (2024). Non-price criteria for evaluating offers in Poland and the European Union. *Journal of Finance and Financial Law*, 2(42), 109-125. <https://doi.org/10.18778/2391-6478.2.42.06>
- T.C. Sayıştay Başkanlığı (2019). Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü 2018 yılı denetim raporu. <https://www.sayistay.gov.tr/reports/mX6QLXdQyp-devlet-su-isleri-genel-mudurlugu>
- T.C. Sayıştay Başkanlığı. (2022). Buca Belediyesi 2021 yılı denetim raporu. <https://www.sayistay.gov.tr/reports/NaQ5KJ6oqB-izmir-buca-belediyesi>
- T.C. Sayıştay Başkanlığı (2023). Trabzon Büyükşehir Belediyesi 2022 yılı denetim raporu. <https://www.sayistay.gov.tr/reports/A6gVnaBgiz-trabzon-buyuksehir-belediyesi>
- T.C. Sayıştay Başkanlığı (2024). Aydın Büyükşehir Belediyesi 2023 yılı denetim raporu. <https://www.sayistay.gov.tr/reports/NrQI9wdYyJ-aydin-buyuksehir-belediyesi>
- T.C. Sayıştay Başkanlığı (2024). Erzurum Büyükşehir Belediyesi 2023 yılı denetim raporu. <https://www.sayistay.gov.tr/reports/l1QZnwxQep-erzurum-buyuksehir-belediyesi>
- T.C. Sayıştay Başkanlığı (2025). Tekirdağ Büyükşehir Belediyesi 2024 yılı denetim raporu. <https://www.sayistay.gov.tr/reports/2MgpbGMYjy-tekirdag-buyuksehir-belediyesi>
- Tombaloğlu, N. (2014). Anayasa mahkemesi kararlarında kamu yararı kavramı. *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 5(1), 353-388.
- Toprak, E. (2023). *Kamu ihale hukuku-Türkiye'de kamu ihalelerinin genel yapısı ve hukuki rejimi* (5. bs). Seçkin Yayınevi.
- Tügen, K., & Akkaş, F. (2019). Kamu ihale kanununda düzenlenen idari denetim yolları: Şikayet ve itirazın şikayet. *Bandırma Onyediy Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi*, 2(2), 216-230.
- Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği (2009, 4 Mart). Resmi Gazete (Sayı: 27159). <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=12916&MevzuatTur=7&MevzuatTertip=5>

Kurul ve Yargı Kararları

- Danıştay 13. Daire, 27.09.2018, Esas: 2018/2795, Karar: 2018/2637.
- Danıştay İdari Dava Daireleri, 28.04.2021, Esas: 2020/1845, Karar: 2021/904.
- Danıştay 13. Daire, 13.01.2022, Esas: 2021/4918, Karar: 2022/63.
- Danıştay 13. Daire, 25.01.2022, Esas: 2021/5162, Karar: 2022/188.
- Danıştay 13. Daire, 25.01.2022, Esas: 2021/5157, Karar: 2022/188.
- Danıştay 13. Daire, 26.01.2022, Esas: 2022/91, Karar: 2022/232.
- Danıştay 13. Daire, 13.04.2022, Esas: 2022/1196, Karar: 2022/1644.
- Danıştay 13. Daire, 05.04.2023, Esas: 2021/4681, Karar: 2023/1681.
- Danıştay 13. Daire, 26.12.2023, Esas: 2023/3241, Karar: 2023/6287.
- Kamu İhale Kurulu Kararı, 21.01.2013, Sayı: 2013/UM.I-391.
- Kamu İhale Kurulu Kararı, 27.12.2017, Sayı: 2017/UY.II-3519.

- Kamu İhale Kurulu Kararı, 14.08.2018, Sayı: 2018/UY.I-1523.
Kamu İhale Kurulu Kararı, 02.09.2020, Sayı: 2020/UY.I-1467.
Kamu İhale Kurulu Kararı, 27.04.2022, Sayı: 2022/UY.II-543.
Kamu İhale Kurulu Kararı, 13.04.2023, Sayı: 2023/UM.I-652.
Kamu İhale Kurulu Kararı, 25.10.2023, Sayı: 2023/UH.I-1356.
Kamu İhale Kurulu Kararı, 02.01.2025, Sayı: 2025/UY.I62.
Kamu İhale Kurulu Kararı, 26.02.2025, Sayı: 2025/UH.II-636.
Sayıştay 3. Daire Kararı, 24.12.2015, Karar No: 278.
Sayıştay 7. Daire Kararı, 21.03.2019, Karar No: 348.
Sayıştay 6. Daire Kararı, 18.06.2020, Karar No: 747.
Sayıştay 3. Daire Kararı 22.04.2021, Karar No: 381.
Sayıştay 5. Daire Kararı, 16.02.2023, Karar No: 583.
Sayıştay 7. Daire Kararı, 06.02.2025, Karar No: 645.

Extended Abstract

Research Questions and Purpose

The purpose of this study is to evaluate the use of non-price factors in the Turkish procurement system from the perspective of public benefit potential and public harm risk. In this context, the focus is on four research questions. The first of these is: What are the effects of non-price factor implementation on the public welfare? The other side of the issue is the research question: What is the risk that non-price element applications will cause public harm? In addition to these questions that attempt to theoretically explain the subject, the main research questions of the paper focus on the effects of non-price element implementation in practice. The first of the key research questions focused on in this context is the intensity with which administrations apply non-price elements, the areas in which they are used, and whether the current situation is lawful with the legislation. The second research question, which forms the main focus of the study, is the economic impact of non-price factor use on public resources.

Limitation

The first limitation of the research is the time constraint. In this study, the results of the non-price factor implementation were evaluated based on data from 2024. In addition to the time constraint, there is also the limitation that detailed data on whether the winning bidder won due to non-price factors is not available due to the nature of the data on the EKAP platform.

Methodology

The study provides quantitative and qualitative assessments of the legal and economic dimensions of non-price element implementation. The target group of the study consists of public procurements listed on EKAP where non-price factors are applied. The main sample of the study is defined as public procurements where non-price factors are applied and whose announcement dates fall between January 1, 2024, and December 31, 2024. During the preliminary review process, to determine the sample size, separate coding was performed in the MAXQDA program for goods, services, and construction works. At this stage, it was determined that non-price factors in purchases of the same type recurred after a certain period and that data saturation was reached. Consequently, the total sample size was planned to not exceed 300 items. Within this scope, based on the proportional distribution of 300 samples within the total, the sample consisted of 30 goods, 37 services, and 233 construction works. Then, a random number was generated for each tender, and the documents corresponding to the generated numbers were analysed. Thereafter, the economic impact of non-price factors on the tender outcome was examined by reviewing the result announcements of the relevant tenders on the EKAP platform and comparing the lowest bid, approximate cost, and contract prices. Subsequently, quantitative assessments were made, taking into account the share of non-price factors obtained in the thematic analysis within the evaluation score.

Results

The study reached a number of conclusions based on legislation, implementation, and economic impacts. The fundamental problem stemming from the legislation is that the regulations in the public procurement general communiqué exceed the scope of the fundamental objectives of the non-price factor application. It is considered that the circular approaches the subject from a broad perspective, but that this is not in line with the hierarchy of norms. Furthermore, it is considered that the fact that many factors in the notification are not concrete, measurable, and monetizable renders the contribution of non-price factors to the public welfare immeasurable. The problem with the practice is that non-price factors related to construction work are also used in the procurement of services and goods. The economic issue is that in service procurements and construction works where the criteria for contractor selection are predominant, the weight of non-price factors is higher, and accordingly, approximately 10% of the tenders examined result in a higher bid price. Although the bids in the relevant procurements were below the estimated cost, it is believed that non-price factors affected the bid score. As a result, it is considered that determining the most advantageous bid based on a higher bid price rather than the lowest bid price within the scope of non-price factor applications may serve the public welfare. However, for this to be the case, it is considered that the factor in question must be concrete, measurable, and quantifiable in terms of public welfare.