

**KAMU İHALE KANUNUNDA DÜZENLENEN İDARİ DENETİM YOLLARI: ŞİKAYET VE İTİRAZEN ŞİKAYET**

**Prof. Dr. Kamil TÜĞEN<sup>1</sup>**   
**Fatma AKKAŐ<sup>2</sup>** 

**ÖZET**

*Kamu kurumları, ihtiyaç duydukları mal, hizmet ve yapım işleri Őeklindeki alımlarını piyasadan temin etmektedir. Kamu alımları, büro işlerinde kullanılacak bir kalem alımından köprü, bina vb. yapımı gibi geniş bir çeşitliliğe sahiptir. Dolayısıyla, kamu alımları hem kamu kesimi hem de özel kesim için büyük bir önem taşımaktadır. Bu nedenler, ülkemizdeki kamu ihale denetiminin önemini daha da arttırmaktadır. Bu çalışmada, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunundaki idari denetim yollarından olan “şikayet” ve “itirazın Şikayet”, 2015 ve 2018 yılları arasında yapılan kamu alımları, bu alımlarla ilgili olarak yapılan “şikayet” ile “itirazın Şikayet” başvurularına ilişkin sayısal bilgilere yer verilerek, ülkemizdeki kamu alımlarının ve bu alımların idari denetiminin önemi ortaya konulmaya çalışılacaktır.*

**Anahtar Kelimeler:** Kamu İhale Kanunu, İdari Denetim, Şikayet, İtirazen Şikayet

**ADMINISTRATIVE AUDIT WAYS ORGANIZED IN PUBLIC PROCUREMENT LAW:  
COMPLAINT AND THE OBJECTION COMPLAINT**

**ABSTRACT**

*Public institutions procure the goods they need in the form of service and construction works from the market. Public procurement has a wide variety such as the construction of bridges, buildings, etc. from the purchase of a pen to be used in office works. Therefore, public procurement and private is of great importance for cutting. These reasons increase the importance of public procurement audit in our country. In this study, the “complaint” and “objection complaint”, which is one of the administrative audit ways in the Public Procurement Law No 4734, is included in the numerical information regarding the public procurement made between 2015 and 2018, the “complaint” and “objection complaint” applications made in relation to these procurement, the importance of public procurement and administrative control of these procurement in our country will be put forward.*

**Key Words:** Public Procurement Law, Administrative Audit, Complaint, Objection Complaint

**Geliő Tarihi:** 25.10.2019

**Kabul Tarihi:** 24.12.2019

<sup>1</sup> Dokuz Eylül Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü Bütçe ve Mali Planlama Anabilim Dalı,  
kamil.tugen@deu.edu.tr

<sup>2</sup> Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı Mali Hukuk Bölümü Doktora Öğrencisi

## **1.GİRİŞ**

Günümüz ekonomik sistemi içinde, kamu kesimini oluşturan kamu kurumları, kamu hizmetlerini üretmek ve sunmak üzere gerek kendi imkanlarını gerekse özel kesimin imkânlarını kullanmak durumundadır. Bu bağlamda, kamu kesimi özel sektörden mal, hizmet ve yapım işi şeklinde alımlar yapmaktadır. Dolayısıyla kamu kesiminin özel sektörden yaptığı alımlarda alımların türü, alım usullerinin nasıl belirlendiği ve bu alımların nasıl yapıldığı oldukça önemlidir.

Kamu kesiminin mal, hizmet ve yapım işleri alımlarında kullandığı ihale yöntemi, bir taraftan kamu harcamaları içinde, diğer taraftan da ülke ekonomisi içinde çok büyük bir öneme sahiptir. Aynı zamanda, kamu kurum ve kuruluşları tarafından yapılan kamu harcamalarının etkin kullanılması, ekonomideki kaynakların en yararlı şekilde değerlendirilmesine de yardımcı olacaktır.

Kamu kesiminin söz konusu mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinde kullandığı ihale yöntemi, kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılmasına büyük katkı sağlamaktadır. Bu nedenle, kamunun ihtiyaçlarını en iyi şekilde karşılayacak ihale usulünün seçilmesi, uygulanması ve denetimi gereklidir.

Dünya genelinde olduğu gibi ülkemizde de kamu alımlarının oranı oldukça yüksektir. Ülke ekonomisinde büyük bir oranı olan kamu alımları, aynı zamanda yolsuzlukların da olabileceği alanlardan birisidir. Yolsuzluklar, ülke ekonomisine verdiği zararlar dolayısıyla ayrı bir öneme sahiptir. Kamusal harcama yapma ve ihale yapma yetkisine sahip görevlilerin, ihale sürecinde özel çıkarları doğrultusunda yolsuzluk yapmalarının önlenmesi ve her yönüyle sağlıklı işleyen bir ihale sisteminin uygulanması, etkin bir kontrol ve denetim mekanizmasının işleyişi ile mümkün olacaktır.

Etkili ve verimli bir ihale sisteminin temel taşlarından birisi kamu ihalelerinin denetimidir. Türk hukukunda mal ve hizmet alımları ile yapım işleri kapsamındaki kamu ihaleleri ve bu ihalelerin denetimi 01.01.2003 tarihinde yürürlüğe giren 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile düzenlenmiştir. Söz konusu Kanunda kamu ihalelerinin denetimi, idari denetim ve yargısal denetim olarak iki aşamalı olarak uygulanmaktadır. Öncelikli olarak “şikayet” ve “itirazın şikayet” ten oluşan zorunlu idari başvuru yolları tüketilerek ihalelerin idari denetimi sağlanır. Ardından ise itirazın şikâyet sonucu Kamu İhale Kurumunca verilecek olan karara karşı yargısal denetim yoluna gidilir.

Bu çalışmada, ilk olarak 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile ilgili genel bir bilgi verildikten sonra kamu ihalelerinin idari denetim yolları olan “şikayet” ve “itirazın şikayet” yolları ele alınacaktır. Sonrasında, 2015 ve 2018 yılları arasında Kamu İhale Kanunu kapsamında kamu alımları konusunda idareye yapılan “şikayet” ile Kamu İhale Kurumuna yapılan “itirazın şikayet” başvurularına ilişkin sayısal bilgilere yer verilerek ülkemizdeki kamu alımları ve bu alımların idari denetiminin önemini ortaya konulmaya çalışılacaktır.

## **2. KAMU İHALE KANUNU HAKKINDA ÖZET BİLGİ**

Kamu kurumları, üstlendikleri toplumsal ve ekonomik görevleri yerine getirirken kamu gelirlerini kullanarak kamu harcamaları yapmaktadır. Kamu harcamaları; devlet mekanizmasının aksamaksızın işleyişinde gerekli olan (personel giderleri, bakım ve onarım giderleri vb.) cari harcamaları, faydası ileriki dönemlere dönük ve üretimin artırılması gibi belli amaçlara yönelik yatırım harcamalarını ve sosyal, ekonomik vb. nedenlerle yapılarak karşılığında herhangi bir mal, hizmet alınmayan transfer harcamalarını da kapsayan oldukça geniş bir alandır (Edizdoğan, Çetinkaya ve Gümüş, 2015: 88-91). Bu nedenle kamu harcamaları ekonomik açıdan yatırım ve üretim miktarları ile kaynak dağılımı gibi unsurları etkilemekte; ayrıca kamu hizmetlerinin sunumu ve gelir dağılımını düzenlemek gibi fonksiyonları sağlamaktadır (Arslan, 2002: 6). Bu geniş alanın içerisinde “kamu alımları” ise devlet organlarının ihtiyaç duyduğu mal, hizmet ve yapım işlerinin piyasadan alım sürecidir (Arrowsmith ve Kunzlik, 2009: 36). Günümüzde devletler devlet olmanın getirdiği sorumlulukla bir yandan üretim kapasitesinin artırılmasına yönelik yatırım harcaması bir yandan da toplumsal hizmetler ile diğer cari faaliyetlerini yerine getirmek için mal, hizmet ve yapım işleri alımları yapmaktadırlar (Çetinkaya, Filibe ve Üstün, 2018: 313).

Kamu alımlarının oldukça çeşitli olması, hem alıcı konumundaki devlet hem de ekonomide faaliyet gösteren farklı büyüklüklerdeki tüm özel kesim tarafları için büyük önem taşımaktadır. Kamu alımlarının ekonomi içindeki büyüklüğü ve bunun neticesindeki karmaşık yapısı bu alımları küreselleşme olgusu ile birlikte sadece devletlerin sınırlarını belirlediği bir alan olmaktan çıkarak Birleşmiş Milletler, Dünya Ticaret Örgütü, Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü gibi küresel düzeyde ve Avrupa Birliği gibi bölgesel düzeyde uluslararası kuruluşlar tarafından da ülkeler düzeyinde belli sabit standartlara ulaşmak amacıyla üzerinde normlar geliştirilen bir alan haline getirmiştir (Akdoğan, 2014: 683).

Bu nedenle, Türk kamu ihale sisteminin AB ve Dünya Ticaret Örgütü gibi uluslararası kuruluşların ihale mevzuatları ile uyumlu hale getirilmesi, kamu ihaleleri alanında uygulamayı yönlendirip denetimini sağlayacak bağımsız bir kurumun tesis edilmesi, kamu kaynaklarında israfın önlenmesi ve verimli kullanımı ile rekabet ve eşit muamelenin sağlanması ilkelerinin tam olarak uygulanabilmesi, etkin, şeffaf ve güvenilir bir kamu ihale sisteminin kurulması amacıyla yeni bir ihale kanununa ihtiyaç duyulmuştur (Köktaş, 2005: 17-18).

Kanunun değiştirilmesi yönünde oluşan önerilerle birlikte, 2000’li yılların başında başlayan kamu alımları reform çalışmaları sonucunda AB direktifleri ve UNCITRAL Kamu Alımları Model Kanunu ilkeleri baz alınarak, şeffaflık ve rekabet adına reform niteliğinde değişiklikler getiren 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu hazırlanmıştır (Akdoğan, 2014: 683).

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu 1 Ocak 2003 tarihinde yürürlüğe girmek üzere 22 Ocak 2002 tarihli 24648 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.

4734 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesiyle birlikte, idarelerin kamuya mali yük getiren işlemleri ile gelir getiren işlemlerine dair usul ve esaslar ayrı kurallara tabi tutulmuş, gelir getirici işlemler ile bu işlemlere ait sözleşme hükümleri 2886 Sayılı Devlet İhale Kanuna tabi olarak yürütülmeye devam ederken (Sezginer, 2013: 16) , kamuya mali yük getiren mal, hizmet ya da yapım işlerine ilişkin esas ve usuller 4734 sayılı Kanuna tabi tutulmuş, bu işlere ilişkin (4735 Sayılı Kanun Madde 2) sözleşmelerin yürütülmesine ilişkin kurallar ise 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu tarafından belirlenmiştir.

Türk Kamu İhale Sisteminin, uluslararası kuruluşların ihale mevzuatı ile uyumlu hale getirilmek istenmesi ve aynı zamanda kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılmasının sağlanması için 4734 sayılı Kanunun 5. maddesinde belirtildiği üzere birçok temel ilke kabul edilmiştir. Özellikle ödeneği olmayan işler için ihaleye çıkılamaması kuralı oldukça önemlidir. Bir diğer önemli ilke, ilgili mevzuatı gereğince Çevresel Etki Değerlendirme (ÇED) raporu gerekli olan işlerde, ihaleye çıkılabilmesi için ÇED olumlu belgesinin alınmış olması zorunluluğudur. Söz konusu ÇED raporu olmadan belli ihalelerin yapılamaması, çevrenin korunması gibi önemli bir kamu menfaatin sağlanmasına katkıda bulunmaktadır.

4734 sayılı Kanunun getirdiği en önemli değişikliklerden biri de hak arama özgürlüğü alanında zorunlu idari başvuru yolunu getirmiş olmasıdır. Ülkemizde idari başvuru yolları genel olarak 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununda (İYUK) düzenlenmiş iken, 4734 sayılı Kanun, ihale işlemlerine özgülenmiş ayrı ve zorunlu bir idari başvuru yolu ihdas etmiştir. Belirtilen idari başvuru yolu iki aşamalı olarak düzenlenmiş, ilk aşama idari başvurunun ihaleyi yapan idareye yapılmasını öngörürken, ikinci aşama ihale işlemlerinin ihaleyi yapan idareden bağımsız bir idari otorite tarafından gözden geçirilmesini amaçlamaktadır. Bu amaç doğrultusunda idari ve mali özerkliğe sahip Bağımsız İdari Otorite (BİO) niteliğine sahip Kamu İhale Kurumu (KİK) kurularak 4734 sayılı Kanun kapsamı dahilindeki ihale işlemleri üzerinde düzenleme ve denetleme yetkisi ile donatılmıştır (Yalazay, 2014: 3).

Etkili ve verimli bir ihale sisteminin temel taşlarından en önemlisi kamu ihalelerinin denetimidir. 4734 sayılı Kamu İhale Kanununda kamu ihalelerinin denetimi, idari denetim ve yargısal denetim olarak iki aşamalı olarak uygulanmaktadır. Öncelikli olarak “şikayet” ve “itirazın şikayet” ten oluşan zorunlu idari başvuru yolları tüketilerek ihalelerin idari denetimi sağlanır. Ardından ise “itirazın şikayet” sonucu Kamu İhale Kurumunca verilecek olan karara karşı yargısal denetim yoluna gidilir. Bu çalışmada, kamu ihalelerini idari denetim yolları olan “şikayet” ve “itirazın şikayet” yolları ele alınmıştır.

### 3. KAMU İHALELERİNİN İDARİ DENETİMİ

4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 54. maddesinde yer alan “ihalelere yönelik başvurular” başlığı adı altında kamu ihalelerinin idari denetimi açısından “şikayet” ve “itirazın şikayet” adı altında iki adet zorunlu idari başvuru yolu bulunmaktadır.

Anılan Kanunun 55. maddesinde yer alan “İdareye şikayet başvurusu” ile 56. maddesinde yer alan “Kuruma itirazın şikayet başvurusu” dava açılmadan önce tüketilmesi zorunlu idari başvuru yolu niteliğindedirler. Diğer bir ifadeyle, idareye başvuru yapılmadan dava açılması söz konusu olmayacaktır.

#### 3.1. Şikayet

4734 sayılı Kamu İhale Kanununda “şikayet” kavramının bir tanımı yapılmamıştır. Söz konusu kavram, İhalelere Yönelik Başvurular Hakkında Yönetmelik’in 4. maddesinin 2. bendinde; “şikayet: ihale sürecindeki işlem ve eylemlerin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla aday, istekli veya istekli olabilecekler tarafından idareye yapılan başvurudur.” şeklinde tanımlamıştır. 4734 sayılı Kanunun 55. maddesine göre ise şikayet; “ihaleyi yapan idareye” yapılan bir başvuru olarak ifade edilmiştir.

Şikayet başvurusu, ihtiyari bir başvuru yolu olmayıp, dava açılmadan önce tüketilmesi gereken zorunlu bir idari başvuru yoludur. Aynı zamanda, Kamu İhale Kurumu’na yapılacak olan itirazın şikayet başvurusunun da zorunlu bir ön koşuludur. Yani, sadece Kamu İhale Kurulunca verilecek olan kararlara karşı idari yargıda dava açılabilmektedir.

Şikayet başvurusu, ihale sürecindeki hukuka aykırı işlem veya eylemler nedeniyle bir hak kaybına veya zarara uğradığını veya zarara uğramasının muhtemel olduğunu iddia eden aday veya istekli ile istekli olabilecekler tarafından yapılmaktadır. Bir şikayet başvurusunun yapılabilmesi için 4734 sayılı Kanunun 54. maddesinde de belirtildiği gibi, şikayet başvurusunda bulunacakların başvuru ehliyetine sahip olması gerekmektedir. Başvuru ehliyetine sahip olabilmek için anılan maddeden de anlaşıldığı üzere üç şartın bir arada bulunması gerekmektedir. Bu şartlar şunlardır; başvuru sahibinin ihale dokümanı satın alması ve/veya ihaleye teklif sunmuş olması; aday, istekli ve istekli sıfatını kazanmış olması; bir menfaat ihlalinin olması ve menfaat ihlaline sebep olan idari işlem veya eylemlerin hukuka aykırı olması gerekmektedir.

Şikayet başvurusu, ihaleyi yapan idareye hitaben yazılmış imzalı dilekçe ile yapılır. Başvuru süresi ise söz konusu işlem veya eylemlerin farkına varıldığı veya farkına varılmış olması gereken tarihi izleyen günden itibaren;

● 21. maddenin (b) bendinde yer alan doğal afetler, salgın hastalıklar, can veya mal kaybı tehlikesi gibi ani ve beklenmeyen veya (Ek ibare: 16/05/2018-7144/11 Madde) yapım tekniği açısından

özelliik arz eden veya yapı veya can ve mal güvenliğinin sağlanması açısından ivedilikle yapılması gerekliliği idarece belirlenen hallerde veyahut idare tarafından önceden öngörüleemeyen olayların ortaya çıkması üzerine ihalenin ivedi olarak yapılmasının zorunlu olduğu ihaleler ile aynı maddenin (c) bendinde yer alan savunma ve güvenliikle ilgili özel durumların ortaya çıkması üzerine ihalenin ivedi olarak yapılmasının zorunlu olduğu ihalelerde **beş gün**,

● Diğer hallerde ise **on gün içinde** ve sözleşmenin imzalanmasından önce, ihaleyi yapan idareye yapılır.

İlanda yer alan hususlara yönelik başvuruların süresi ilk ilan tarihinden, ön yeterlik veya ihale dokümanının ilana yansımayan diğer hükümlerine yönelik başvuruların süresi ise dokümanın satın alındığı tarihte başlar.

İlan, ön yeterlik veya ihale dokümanına ilişkin şikâyetler yukarıda düzenlendiği şekilde belirlen süreleri aşmamak üzere en geç ihale veya son başvuru tarihinden üç iş günü öncesine kadar yapılabilir. Söz konusu süreler hak düşürücü süreler olup, bu süreler geçtikten sonra yapılan başvurular idarece reddedilir. Burada belirtilmesi gereken önemli bir husus da tatil günlerinin sürelere dahil olmasıdır. İhalelere Yönelik Başvurular Hakkında Yönetmeliğin 7/2. maddesine göre, tatil günleri sürelere dahildir. Sürenin son gününün tatil gününe rastlaması halinde, süre tatil gününü izleyen ilk iş gününün bitimine kadar uzar. Ancak, ilan ile ön yeterlik veya ihale dokümanına yönelik şikâyet başvurularının, ihale veya son başvuru tarihinden üç iş günü öncesine kadar yapılması zorunludur.

Kamu İhale Kanununun (KİK) 55. maddesine göre şikâyet başvurusu, ihale yetkilisi tarafından incelenebileceği gibi, ihale yetkilisinin görevlendireceği kişiler veya bir kurulca da incelenebilir. İdare, şikâyet başvurusu üzerine gerekli incelemeyi yaparak on gün içinde gerekçeli bir karar alır. Alınan karar, şikâyetçi ile diğer aday veya istekliler ile istekli olabileceklere karar tarihini izleyen üç gün içinde bildirilir. İlan ile ihale veya ön yeterlik dokümanına yönelik başvurular dışında istekli olabileceklere bildirim yapılmaz.

Kamu İhale Kanununun (KİK) 55. maddesine göre belirtilen süre içinde bir karar alınmaması durumunda başvuru sahibi tarafından karar verme süresinin bitimini, süresinde alınan kararın uygun bulunmaması durumunda ise başvuru sahibi dâhil aday, istekli veya istekli olabilecekler tarafından idarece alınan kararın bildirimini izleyen on gün içinde Kuruma itirazın şikâyet başvurusunda bulunulabilir.

Kamu İhale Kanununun (KİK) 55. maddesine göre idareye şikâyet başvurusunda bulunulması halinde, başvuru üzerine alınan kararın son bildirim tarihini, süresi içerisinde bir karar alınmaması halinde ise bu sürenin bitimini izleyen tarihten itibaren on gün geçmeden ve itirazın şikâyet

başvurusunda bulunulmadığı hususuna ilişkin sorgulama yapılmadan veya itirazın şikayet başvurusunda bulunulması halinde ise Kurum tarafından nihai karar verilmeden sözleşme imzalanamaz.

şikayet başvurusu üzerine verilebilecek kararlar 4734 sayılı Kanununun 54. maddesi ile İhalelere Yönelik Başvurular Hakkında Yönetmeliğın 11. maddesinde şu şekilde belirtilmiştir:

*“a) İhale sürecinin devam etmesine engel oluşturacak ve düzeltici işlemle giderilemeyecek hukuka aykırılığın tespit edilmesi halinde ihalenin iptaline,*

*b) Düzeltme yapılması yoluyla giderilebilecek ve ihale sürecinin kesintiye uğratılmasına gerek bulunmayan durumlarda, düzeltici işlem belirlenmesine,*

*c) Başvurunun süre, usul ve şekil kurallarına uygun olmaması, usulüne uygun olarak sözleşmenin imzalanmış olması veya şikâyete konu işlemlerde ihalenin iptalini veya düzeltici işlem belirlenmesini gerektirecek hukuka aykırılığın tespit edilememesi hallerinde başvurunun reddine karar verilir.”*

İdare, mevzuatta belirtilmiş olan bu üç karar türünden birine karar vermek durumundadır. Örneğın; on günlük karar alma süresinde alınacak olan “değerlendirmenin vergi dairesinden gerekli bilgilerin edinilmesinden sonra yapılacağı” yönündeki karar, mevzuata uygun bir karar olmayıp, bu durumda süresi içinde geçerli bir karar alındığından bahsedilemez (Bu durumda başvuru sahibi tarafından on günlük karar verme süresinin bitimini izleyen on gün içinde Kuruma itirazın şikayet başvurusunda bulunulması gereklidir. (Arapgırlı ve Demirel, 2013). Bu durumda ihale komisyonu sonuca göre işlem tesis etmek zorundadır. İhale komisyonu kararlarına karşı Kamu İhale Kurumuna itirazın şikayet yoluna başvurulabilir. Kamu İhale Kurumu tarafından verilen nihai kararlar da Kamu İhale Kanununun 57. maddesi gereğince idare mahkemelerinde dava konusu edilebilir ve bu davalar öncelikli olarak görülür.

### **3.2. İtirazın şikayet**

4734 sayılı Kanunda, şikayette olduğu gibi itirazın şikayetin de bir tanımı yapılmamıştır. Bilindiğı üzere, itirazın şikayet başvurusu dava açılmadan önce tüketilmesi zorunlu bir idari başvuru yoludur. İtirazın şikayet başvurusunda bulunmanın ön koşulu, ihaleyi yapan idareye şikayet başvurusunda bulunmak ise de bazı hallerde ilgililer doğrudan itirazın şikayet başvurusunda bulunabilirler. Bu haller şunlardır:

- şikayet ya da itirazın şikayet üzerine idare tarafından alınan ihalenin iptali kararlarına karşı doğrudan Kuruma itirazın şikayet başvurusunda bulunulabilir (Yönetmelik, Madde: 14).



- Şikayet başvurusu üzerine idarece alınan kararla bir hak kaybına veya zarara uğradığını ya da zarara uğramasının muhtemel olduğunu iddia edenler bu hususa ilişkin başvuruyu itirazen şikayet başvurusu olarak doğrudan Kuruma yaparlar (Yönetmelik, Madde: 14/3).
- Kendisiyle çerçeve anlaşma imzalanan istekliler ayrıca, münferit sözleşmeye davet, tekliflerin değerlendirilmesi, ekonomik açıdan en avantajlı teklifin belirlenmesi ve münferit sözleşmenin imzalanmasına ilişkin idari işlem veya eylemler hakkında doğrudan Kuruma itirazen şikayet başvurusunda bulunabilirler (Yönetmelik, Madde: 20/A2).
- Hukuki durumda değişiklik yaratan Kurul kararlarının eksik veya yanlış uygulandığını iddia eden ilgililer bu hususa ilişkin başvuruyu itirazen şikayet başvurusu olarak doğrudan Kuruma yaparlar (Yönetmelik, Madde: 23/2).

İtirazen şikayet başvurusu, Kamu İhale Kurumuna yapılır. İtirazen şikayette bulunabilecekler Kanununun 56. maddesinde belirtilmiştir. Bunlar; idareye şikayet başvurusunda bulunan veya idarece alınan kararı uygun bulmayan aday, istekli veya isteklilerdir.

İtirazen şikayet başvurusunda sürelerle ilişkin hükümler ise, 4734 sayılı Kanununun 55. ve 56. maddelerinde yer almaktadır. Kamu İhale Kanununun 55. maddesine göre;

“... ”

*İdare, şikayet başvurusu üzerine gerekli incelemeyi yaparak on gün içinde gerekçeli bir karar alır...*

*Belirtilen süre içinde bir karar alınmaması durumunda başvuru sahibi tarafından karar verme süresinin bitimini, süresinde alınan kararın uygun bulunmaması durumunda ise başvuru sahibi dahil aday, istekli veya istekli olabilecekler tarafından idarece alınan kararın bildirimini izleyen on gün içinde Kuruma itirazen şikayet başvurusunda bulunulabilir...”*

Kamu İhale Kanununun 56. maddesine göre;

Yine aynı Kanunun 56. maddesinde; “...İhalenin iptaline ilişkin işlem ve kararlardan, sadece şikayet ve itirazen şikayet üzerine alınanlar itirazen şikayete konu edilebilir ve bu kararlara karşı beş gün içinde doğrudan Kuruma başvuruda bulunulabilir...”

Burada dikkat edilmesi gereken hususlardan birisi de 4734 sayılı Kanununun 56. maddesinde belirtildiği gibi itirazen şikayet başvurularının sözleşme imzalanmadan önce yapılması gerektiğidir.

İtirazen şikayette, itiraz başvurusundan farklı olarak Kamu İhale Kurumuna yapılacak olan itirazen şikayet başvurusunda bir bedel ödenmesi gerekmektedir. 4734 sayılı Kanununun 53/j-2 maddesine göre itirazen şikayet başvuru bedelleri şu şekildedir:



**Tablo 1. 2019 Yılı İtirazen Şikayet Başvuru Bedelleri**

Yaklaşık Maliyeti	İtirazen Şikayet Başvuru Bedeli (Tutarı <sup>3</sup> )
953.728 TL'ye kadar olan ihalelerde	5.719,00 TL
953.728 TL ile 3.814.922 TL arası olan ihalelerde	11.442,00 TL
3.814.922 TL ile 28.611.919 TL arası olan ihalelerde	17.163,00 TL
28.611.919 TL ve üzerinde olan ihalelerde	22.887,00 TL

**Kaynak;** 2019 İtirazen Şikayet Bedelleri-İhale Sitesi

ihalesitesi.com, <https://www.ihalesitesi.com/uploads/dosyalar/6dfec4cce4d73e7cfc5f73bb497b2cf1.htm>, 05.05.2019.

Öte yandan, başvuru bedellerinin kurumun gelirlerinden sayılması ve kuruma ödenen başvuru bedelinin iadesinin mümkün olmaması da tartışmaya açıktır. Yargısal başvuru öncesi itirazen şikayet başvurusu için dava harçlarının çok üzerinde başvuru bedeli istenmesi, kurulun vereceği ret kararı sonrası açılacak iptal davasında davacının haklı çıkması ve kurul kararının iptali durumunda dahi itirazen şikayet başvuru bedelinin “mahkeme masrafı” sayılmadığı için iadesinin mümkün olmaması haklı olarak eleştirilmiştir (İnan, 2016: 49).

Kamu İhale Kanununun 56/2 maddesine göre kurum, itirazen şikayet başvurularını başvuru sahibinin iddiaları ile idarenin şikayet üzerine aldığı kararda belirlenen hususlar ve itiraz edilen işlemler bakımından eşit muamele ilkesinin ihlal edilip edilmediği açılarından inceler. İdare tarafından şikayet veya itirazen şikayet üzerine alınan ihalenin iptal edilmesi işlemine karşı yapılacak itirazen şikayet başvuruları ise idarenin iptal gerekçeleriyle sınırlı incelenir.

İtirazen şikayet başvurusunda Kamu İhale Kurumu;

- İtirazen şikayete ilişkin nihai kararını, incelenen ihaleye ilişkin gerekli bilgi ve belgeler ile ihale işlem dosyasının kayıtlara alındığı tarihi izleyen yirmi gün içinde vermek zorundadır.
- Kamu İhale Kanununun 56/5. maddesine göre, bu süre 21. maddenin (b) ve (c) bentlerine göre yapılan ihaleler ile şikayet ve itirazen şikayet üzerine alınan ihalenin iptal edilmesi işlemine karşı yapılacak itirazen şikayet başvurularında on iş günü olarak uygulanır.

<sup>3</sup> 25/01/2019 tarihli ve 30666 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan 2019/1 sayılı Kamu İhale Tebliği ile güncellenen söz konusu parasal limit, 01.02.2019 – 31.01.2020 dönemini kapsamaktadır.

- Kamu İhale kanununun 54. maddesine göre; İtirazen şikayet başvurusu üzere üzerine ihaleyi yapan idare veya kurum tarafından gerekçesi de belirtilerek;
  - a) İhale sürecinin devam etmesine engel oluşturacak ve düzeltici işlemle giderilemeyecek hukuka aykırılığın tespit edilmesi halinde ihalenin iptal edilmesine,
  - b) İdare tarafından düzeltme yapılması yoluyla giderilebilecek ve ihale sürecinin kesintiye uğratılmasına gerek bulunmayan durumlarda, düzeltici işlem belirlenmesine,
  - c) Başvurunun süre, usul ve şekil kurallarına uygun olmaması, usulüne uygun olarak sözleşme imzalanmış olması veya şikayete konu işlemlerde hukuka aykırılığın tespit edilememesi veya itirazen şikayet başvurusuna konu hususun Kurumun görev alanında bulunmaması hallerinde itirazen şikayet başvurusunun reddine, karar verir.

Kurumun görev alanında bulunmaması durumu hariç, itirazen şikayet başvurusunun reddedilmesi halinde, başvuru teminatı yatırılan hallerde teminatın gelir kaydedilmesine de karar verilir.

#### **4. 2015-2018 YILLARI ARASINDAKİ ŞİKAYET İNCELEMELERİNİN VE KARAR TÜRÜNE GÖRE KURUL KARARLARININ SAYISAL VE ORANSAL DAĞILIMI**

2015 ve 2018 yıllarına göre şikâyet incelemelerinin dağılımına ve yine aynı yıllarda karar türüne göre kurul tarafından alınan kararların dağılımına geçmeden önce, 2015 ve 2018 yılları arasındaki kamu alımlarına ilişkin özet sayısal bilgilere yer verilmesinin yararlı olacağı düşünülmektedir.

**Tablo 2. Kamu Alımlarına İlişkin Özet İstatistikler (2015-2018 Yılları)**

Özet İstatistikler	Toplam			
	2015	2016	2017	2018
İhale Yapan İdare Sayısı	12.211	12.299	12.283	10.769
Yapılmış İhale Sayısı	164.327	160.437	135.260	112.446
İhale Tarihinden Sonra İptal Edilen İhale Sayısı	17.577	15.951	20.161	17.381
Sözleşme Sayısı	189.395	177.231	165.990	144.605
Şikayet İnceleme Sayısı	3.720	3.395	3.526	2.017
Uyuşmazlık Karar Sayısı	3.638	3.300	3.524	2.117

Kayıt Altında Bulunan Aktif Yasaklama Sayısı	8.401	8.546	8.237	8.679
--	-------	-------	-------	-------

\*:1000 TL

**Kaynak:** KİK (2015-2018), Kamu ihale kurumu ihale istatistikleri sonuçları dikkate alınarak tarafımızdan düzenlenmiştir. [https://www.ihale.gov.tr/ihale\\_istatistikleri-45-1.html](https://www.ihale.gov.tr/ihale_istatistikleri-45-1.html), 20.07.2019

Tablo 2’de, 2015 yılında idareler tarafından gerçekleştirilen kamu alımlarına baktığımızda; 164.327 ihale yapılmış, bu ihalelerden 17.577’si ihale tarihinden sonra iptal edilmiştir. Kuruma bilgisi gelen sözleşme sayısı 189.395’dir. İlgili dönemde kurum tarafından 3.720 şikâyet incelemesi yapılmış olup, 3.638 adet uyuşmazlık kararı alınmıştır. 31.12.2015 tarihi itibarıyla kayıtlı bulunan yasaklama sayısı ise 8.401’dir.

İdareler tarafından gerçekleştirilen kamu alımlarına ilişkin 2018 yılına baktığımızda; 2018 yılında 112.446 ihale yapılmış, bu ihalelerden 17.381’i ihale tarihinden sonra iptal edilmiştir. 2015 yılında yapılan ihale sayısı 164.327 iken bu oran 2018 yılı da dahil olmak üzere her yıl azalmıştır. 2018 yılında yapılan Kuruma bilgisi gelen sözleşme sayısı ise 144.605’dir. İlgili dönemde kurum tarafından 2.017 şikâyet incelemesi yapılmış olup, 2.117 adet uyuşmazlık kararı alınmıştır. 31.12.2018 tarihi itibarıyla kayıtlı bulunan aktif yasaklama sayısı ise 8.679’dur.

**Tablo 3. Başvuru Niteliğine Göre 2015-2018 Yılları Arasındaki Şikâyet İncelemelerinin Dağılımı**

Özet İstatistikler	Şikâyet İnceleme Sayısı			
	2015	2016	2017	2018
İtirazen Şikâyet	3.498	3.191	3.319	1.855
Kurul Kararı Üzerine Esasa Geçme	9	10	11	6
Kurul Kararına İtiraza İlişkin İnceleme	55	39	33	33
Mahkeme Kararı Üzerine Esasa Geçme/Yeniden İnceleme	158	155	162	123
<b>TOPLAM</b>	<b>3.720</b>	<b>3.395</b>	<b>3.526*</b>	<b>2.017</b>

\*Bir adet başvuru niteliği bilinmeyen kayıt bulunmaktadır. Bu kayıt toplama dâhil edilmiştir.

**Kaynak:** KİK (2015-2018), Kamu ihale kurumu ihale istatistikleri sonuçları dikkate alınarak tarafımızdan düzenlenmiştir. [https://www.ihale.gov.tr/ihale\\_istatistikleri-45-1.html](https://www.ihale.gov.tr/ihale_istatistikleri-45-1.html), 20.07.2019

2015 yılında Kamu İhale Kurumunca yapılan toplam şikâyet inceleme sayısı 3.720 iken, 2018 yılında yapılan toplam şikâyet inceleme sayısı 2.017’dir. 2017 yılında, 2016 yılına göre şikâyet inceleme sayısında artış yaşanırken, 2018 yılında 2015 yılına göre %54.22 oranında bir azalma yaşanmıştır.

2018 yılında Kamu İhale Kurumunca yapılan 2.017 Şikâyet incelemelerinin başvuru niteliğine göre dağılımına baktığımızda; 1.855 adedi itirazın Şikâyet incelemesi, 6'sı kurul kararı üzerine esasa geçmeye ilişkin yeniden inceleme, 33'ü kurul kararına itiraza ilişkin inceleme ve 123'ü ise mahkeme kararı (MK) üzerine Şikâyet dosyasının yeniden ya da esastan incelenmesidir.

**Tablo 4. Karar Türüne Göre Kurul Tarafından Alınan Kararların 2015-2018 Yılları Arasındaki Sayısal Dağılımı**

Karar Türleri	Karar Sayısı			
	2015	2016	2017	2018
İnceleme Kararları	4.168	3.300*	4.035	2.549
Düzenleyici Kararlar	396	341	432	416
Yönetmel Kararlar	32	22	9	16
Düzeltilici Kararlar	6	9	12	5
<b>TOPLAM</b>	<b>4.602</b>	<b>3.672</b>	<b>4.488</b>	<b>2.986</b>

\* Uyuşmazlık karar sayısı

**Kaynak:** KİK (2015-2018), Kamu ihale kurumu ihale istatistikleri sonuçları dikkate alınarak tarafımızdan düzenlenmiştir. [https://www.ihale.gov.tr/ihale\\_istatistikleri-45-1.html](https://www.ihale.gov.tr/ihale_istatistikleri-45-1.html), 20.07.2019

Tablo 4'de, Kamu İhale Kurulu tarafından alınan kararlar, karar türlerine göre sınıflandırılmıştır. Söz konusu tabloya göre, 2015 yılında Kamu İhale Kurulu toplam 4.602 adet karar almıştır. Bu kararların karar türlerine göre dağılımına baktığımızda; 4.168'i inceleme kararları, 396'sı düzenleyici kararlar, 32'si yönetmel kararlar ve 6'sı düzeltilici kararlardır. Kamu İhale Kurumu tarafından verilen toplam karar sayısı 2016 yılında 3.672 iken, 2017 yılında 4.488, 2018 yılında ise 2.986'dır.

Kamu İhale Kurulu tarafından 2018 yılında alınan toplam 2.986 adet kararın karar türlerine göre sınıflandırılmasına baktığımızda; bu kararların 2.549'u inceleme kararları, 416'sı düzenleyici kararlar, 5'i düzeltilici kararlar ve 16'sı yönetmel kararlardır.

## **5. SONUÇ**

Ülkemiz ekonomisi içinde büyük bir paya sahip olan kamu alımları, ekonominin en önemli olgularından birini oluşturmaktadır. Kamu alımlarının çok ve çeşitli olması, her yönüyle sağlıklı işleyen bir ihale ve kontrol sisteminin önemini arttırmaktadır.

Kamu kurumlarının kamu harcaması yapmasını gerektiren mal veya hizmet alımları ile yapım işlerine ilişkin düzenlemeler 01.01.2003 tarihinde yürürlüğe giren 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile, bu Kanun kapsamında yürütülen sürecin sonunda imzalanan sözleşmeler 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu ile düzenlenmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanununa göre denetim, idari denetim ve yargı denetiminden oluşmaktadır. Kamu yararı ve hukuk devleti ilkesinin bir gereği olarak, ihaleye ilişkin eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğu önce idari denetime ve sonra da yargı denetimine tabidir. 4734 sayılı Kanun, ihale sürecinde doğacak uyuşmazlıkların çözümü ve ihale sürecinin denetimi konusunda ikili bir denetim yöntemi öngörmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanuna göre, öncelikli olarak ihale sürecindeki hukuka aykırı işlemler veya eylemler nedeniyle bir hak kaybına veya zarara uğradığını veya zarara uğramasının muhtemel olduğunu iddia eden aday, istekli veya istekli olabilecekler, anılan Kanunda belirtilen yöntem ve kurallara uygun olarak önce ihaleyi yapan idareye “şikayet” başvurusunda bulunur. Bir şikayet başvurusunun yapılabilmesi için 4734 sayılı Kanunun 54. maddesinde belirtildiği gibi, şikayet başvurusunda bulunacakların başvuru ehliyetine sahip olması gerekmektedir. Şikayet üzerine, idare 4734 sayılı Kanunun 54. maddesi ile İhalelere Yönelik Başvurular Hakkında Tebliğ’in 11. maddesinde belirtilen; ihalenin iptaline, düzeltici işlem belirlenmesine ya da başvurunun reddi yönündeki karar türlerinden birine karar verir. Verilen karar üzerine başvuru sahibi, on günlük karar verme süresinin bitimini izleyen on gün içinde Kamu İhale Kurumu’na itirazın şikayet başvurusunda bulunabilir.

İtirazın şikayet başvurusu, dava açılmadan önce tüketilmesi zorunlu olan bir idari başvuru yoludur. İtirazın şikayet başvurusunda bulunmanın ön koşulu, ihaleyi yapan idareye şikayet başvurusunda bulunmak ise de bazı hallerde ilgililer doğrudan itirazın şikayet başvurusunda bulunabilirler. İtirazın şikayet başvurusu, 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun (KİK) 56. maddesinde belirtilmiş olanlar tarafından, Kamu İhale Kurumuna sözleşme imzalanmadan önce yapılır. Kamu İhale Kurumu tarafından verilen nihai kararlar da Kamu İhale Kanununun 57. maddesi gereğince idare mahkemelerinde dava konusu edilebilir ve bu davalar öncelikli olarak görülür.

Kamu İhale Kurumuna yapılacak olan itirazın şikayet başvurusunda bir bedel ödenir. İtirazın şikayette, Kamu İhale Kurumuna başvuru bedeli olarak yapılan yüksek miktardaki bu ödemeler, kurumun gelirlerinden sayılmakta ve kuruma ödenen başvuru bedelinin iadesi ise mümkün bulunmamaktadır. Dava harçlarından oldukça yüksek olan başvuru bedelleri, kurulun vereceği ret kararı sonrası açılacak iptal davalarında, davacının haklı çıkması ve kurul kararının iptal edilmesi durumunda bile itirazın şikayet başvuru bedelinin iadesi mümkün bulunmamaktadır. Özellikle kurul kararının iptal edilmesi kararına rağmen başvuru bedelinin iade edilmemesi günümüzde oldukça eleştirilen konulardan birisidir. İtirazın şikayet başvurusu için ödenen bedelin, başvuranın haklı çıkması durumunda iade edilmesi hususunda en kısa sürede yasal düzenleme yapılmasının gerektiği düşünülmektedir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamında 2015 ve 2018 yılları arasında yapılan kamu ihale leri ile ilgili sayısal veriler incelendiğinde, ihale tarihinden sonra iptal edilen ihale sayıları ile Kamu İhale

Kurumunca yapılan şikayet inceleme sayılarının fazlalığı oldukça dikkat çekicidir. Aynı yıllar arasında Kamu İhale Kurulu tarafından alınan kararların türlerine göre dağılımlarına bakıldığında ise ilk sırada yer alan inceleme kararlarının diğer karar türlerine göre çok fazla olduğu görülmektedir. Bu kararları, düzenleyici kararlar, yönetsel kararlar ve düzeltici kararlar izlemektedir.

Sonuç olarak, kamu alımları ülkemiz ekonomisinde önemli bir yere sahip olup, Kamu İhale Kanunu kapsamında yapılan kamu alımlarının mevzuata uygun bir şekilde yapılmasının ve aynı zamanda etkin bir denetim sisteminin uygulanmasının idari denetim yollarından olan “itiraz” ve “itirazın şikayet” başvuru sayısını azaltacağı düşünülmektedir.

### **KAYNAKLAR**

Akdoğan, M. (2014) “Avrupa Birliği Kamu Alımları Direktifleri Ve Türkiye Uygulamasına Yansımalarının İlerleme Raporları Işığında Değerlendirilmesi”, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, 72(2): 683-692.

Arapgırlı, M. ve Demirel, S. (2013) “İhalelerde Hak Arama Yolları”, Seçkin Yayınları.

Arrowsmith, S. and Kunzlik, P.(2009) “Social And Environmental Policies In EC Procurement Law : New Directives And New Directions.”, Cambridge University Press,. ProQuest Ebook Central, <http://ebookcentral.proquest.com/lib/uludag-ebooks/detail.action?docID=424537>, (15.08.2019).

Arslan, A.(2002) “Kamu Harcamalarında Verimlilik, Etkinlik Ve Denetim” Maliye Dergisi, 140 (2): 1-14.

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

Edizdoğan, N., Çetinkaya, Ö. ve Gümüşe, E. (2015)“Kamu Maliyesi”, Bursa: Ekin Yayınları.

İnan, A. (2016)“İhale Hukuku Ders Notları”, Ankara: Yazarın Kendi Yayını.

Kamu İhale Kanunu (2002) <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4734.pdf>, (05.07.2019)

Kamu İhale Kurumu (2002) “Kamu İhale Kurumu İstatistikleri”, [https://www.ihale.gov.tr/ihale\\_istatistikleri-45-1.html](https://www.ihale.gov.tr/ihale_istatistikleri-45-1.html), (20.07.2019).

Kamu İhale Kurumu (2002) “İhalelere Yönelik Başvurular Hakkında Yönetmelik”, <https://www.ihale.gov.tr/Mevzuat.aspx>, (05.07.2019).

Kamu İhale Kurumu (2002) “Kamu İhale Genel Tebliği”, <https://www.ihale.gov.tr/Mevzuat.aspx>, (05.07.2019).



Kamu İhale Kanunu Sözleşmeleri (2002)  
<https://www.mevzuat.gov.tr/Metin1.aspx?MevzuatKod=1.5.4735&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=4735&Tur=1&Tertip=5&No=4735>, (05.07.2019).

Köktaş, A. (2005) “Avrupa Birliğinde Kamu İhale Hukuku Ve AB Politikaları Arasındaki İlişki”, Ankara: Asil Yayın Dağıtım.

Sezginer, M. (2013) “ İdarelerin Sözleşmeleri ve Kamu İhalelerine İlişkin Uyuşmazlıklar”, Ankara: Seçkin Yayınları.

Seyhan, S. (2018) “4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu Kapsamındaki İhalelerin İdari ve Yargısal Denetimi”, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Kültür Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.

Yalaza, S. (2014) “4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu Kapsamında Yapılan İhalelere Karşı İdari Başvuru Yolları”, Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.

2019 Yılı İtirazen Şikayet Bedelleri-İhale Sitesi (2019)  
<https://www.ihalesitesi.com/uploads/dosyalar/6dfec4cce4d73e7cfc5f73bb497b2cf1.htm>, (05.05.2019).

2019 Yılı İtirazen Şikayet Başvuru Bedelleri (2019)  
<https://www.ihalesitesi.com/uploads/dosyalar/6dfec4cce4d73e7cfc5f73bb497b2cf1.htm>, (05.05.2019).