

**SAYIŐTAY MALİ DENETİM RAPORLARINA
YANSİYAN VE ELEŐTİRİ KONUSU YAPILAN TEMEL
İLKELERE AYKIRI ALIMLAR
(2018 YILI ÖNCESİ)**

2.1. Ödeneği olmayan iş için ihaleye çıkılması

Yapılan incelemede "... İlçesinin Genel Temizliği, Katı Atıkların Toplanması ve Taşınması, Park Bakım ve Onarımı, Yol Bakım Onarımı İşlerinin, 901 Adet Personel İle Yaptırılması" işinin ihalesine çıkılırken yeterli ödeneğinin bulunmadığı ve peşin yatırılması gereken damga vergilerinin yatırılmadığı görülmüştür. İhaleyi belediyenin şirketi Kafesan Ltd. Şti. almıştır.

İşin ihale bedeli 186.715.272,00 TL+KDV'dir. Söz konusu iş daha önceki maddelerde yazdığımız personel oranları bulgusuna da temel teşkil etmektedir.

Söz konusu iş için ilk yıl ihale bedeli yaklaşık 66.300.000,00 TL dir. İhaleyi yapan birim olan Temizlik İşleri Müdürlüğü'nün 2015 yılı ödeneği 36.000.000,00 TL olup ihale bedeli için yeterli ödeneği karşılamamaktadır.

Ayrıca ihale bedeli için makbuz ile peşin ödemesi gereken 2.608.262,30 TL. damga vergisi de ödenmemiştir. Söz konusu durumlar mevzuata aykırılık teşkil etmektedir.

Kamu idaresi cevabı

Sorumlular özetle ödeneği olduğunu ve damga vergisi için de mali hizmetler biriminin emanete aldığını belirtmişlerdir.

Sonuç olarak

Sorumlular özetle ödeneği olduğunu belirtmişlerdir. Yıllara sari hizmet işi olduğu için yıl sonunda ihaleye çıkılabilir. Dolayısıyla yeni yıl bütçesi üzerinden ödenek hesaplaması yapılır. Buna göre ihaleyi yapan temizlik işleri biriminin toplam ödeneği 36.000.000 TL dir. Gerekli olan ödenek 2015 yılı için 66.300.000 TL dir ve dolayısıyla ödeneği yoktur. Gelecek yıl başka birimden aktarım yapılacağı belirtilmiştir, bu yeterli ödeneği olduğu anlamına gelmez. Kaldı ki sorumluların gönderdiği savunmada da aktarma yapılmış halinde bile 5.300.000 TL ödeneğin yetmediği görülmektedir. Buna gerekçe olarak da işten çıkarma, eksik mesai, eksik çalıştırma yaparak ödeneğini yettireceklerini açıklamışlardır. Kamu mevzuatında ve ihale kanununda böyle bir usul yoktur. İş ve yaklaşık maliyeti belirlenir, ödeneğini sağlanıp ihaleye çıkarılır. Söz konusu uygulama kesinlikle mevzuata aykırıdır.

Damga vergisi için de mali hizmetler biriminin emanete aldığını belirtmişlerdir. Damga vergisi için de böyle bir usul yoktur. İhaleyi alan kişi sözleşme ve ihale karar damga vergisini vergi dairesine yatırır ve makbuzunu belediyeye sunar. Burada da mevzuata aykırılık söz konusudur.

Bu raporun belli maddeleri ilişkilidir. Şirketlerin borçluluk durumu, personel giderleri, SGK ya borç varken hakkeş ödenmesi, şirket lehine kefalet verilmesi, belediye gayrimenkulünün teminat gösterilmesi ve burada damga vergisinin peşin ödenmemesi birbirlerinin neden ve sonuçlarıdır. Çünkü belediye şirketleri tamamen personel dolu olduğu ve geçmişteki keyfi uygulamalardan dolayı sürekli zarar etmekte, dolayısıyla şirketler mali anlamda yeterliliği sağlayamamaktadırlar. Bunun için de kefalet ve teminat gibi mevzuatta hükmü olmayan kurumlar geliştirmişlerdir. Söz konusu belediye şirketinin yeterliliği o kadar kötüdür ki yaklaşık 190.000.000 TL lik ihale alıyor ancak bunun damga vergisini bile ödeyemiyor. Öbür taraftan belediye ödeneği dahi olmadan 3 yıl için yaklaşık 190.000.000 TL lik personel ihalesi yapıyor. 2015 yılı muhtemel personel gideri yaklaşık %80'e varacaktır.

Bu itibarla sorumluların savunmaları yerinde görülmemiştir.

Öneri

Ödeneği olmadan hiçbir iş için ihaleye çıkılmamalıdır. İhaleyi alan firmalar gerçekte yeterliliği sağlamalı ve yasal yükümlülüklerini yerine getirmelidir.

2.2. Hizmeti alımı ihalelerinde, benzer iş tanımının kapsamının dar tutulması nedeniyle, gerekli ve yeterli katılım ve rekabet ortamının sağlanamaması

2012-2014 arası üç yıldır yapılan yıllık Bakanlık Santral Görevlisi Hizmeti Alımı İhalelerinde, yeterlik kriteri olarak öngörülen iş deneyimine ilişkin yapılan belirlemede, benzer iş olarak, yine sadece santral hizmetinin iş deneyimi olarak istenmesi nedeniyle, söz konusu ihalelerde yeterli katılımın olmadığı ve bunun sonucu olarak gerekli rekabet ortamının da sağlanamadığı tespit edilmiştir.

Söz konusu santral görevlisi hizmeti alımı ihalesinin konusu, 6 adet santral görevlisinin Dışişleri santralinde gelen çağrılara cevap vermesi hizmetinin gördürülmesidir. İşin Teknik ve İdari Şartnamesi ve Yaklaşık Maliyet Hesap Cetveline göre, söz konusu işin maliyeti, sadece personele ödenecek ücret ve yemek, yol, giysi gibi personel maliyetlerinden oluşmaktadır. Dolayısıyla, söz konusu iş personele dayalı hizmet alımıdır.

Yapılan incelemede, 2012 yılında yapılan ihalede yeterlik belgesi istenmediği, 2013 ve 2014 yılında yapılan ihalelerde ise, yeterlik belgesi olarak iş deneyimi istendiği ve istenen iş deneyiminin de kapsamın dar tutulması nedeniyle söz konusu ihalelerde yeterli katılımın olmadığı, bunun sonucu olarak gerekli rekabetin de sağlanamadığı görülmüştür.

2013 ve 2014 yılında yapılan her iki ihaleye de tek istekli katılmış ve sonuç olarak katılan istekli her iki ihalede de yaklaşık maliyetin üstünde teklif vermek suretiyle ihaleleri almıştır.

Anılan ihalelere ilişkin yapılan tespitler aşağıda yer almaktadır;

Birinci ihale (2012); 4734 sayılı Kanunun 21/f maddesine göre pazarlık usulü ile yapılmış, herhangi bir yeterlik belgesi istenmemiş, üç istekli davet edilmiş, iki istekli katılmıştır. Yaklaşık maliyeti, 105.660,00 TL olan ihale, 95.007,00 TL ihale bedeliyle indirimli olarak sözleşmeye bağlanmıştır.

İkinci ihale (2013); 4734 sayılı Kanuna göre açık ihale usulü ile ilanlı olarak yapılmış, yeterlik belgeleri istenmiş, 2 istekli doküman satın almış ve 1 istekli teklif vermiştir. Yaklaşık maliyeti, 206.960,00 TL olan ihale, 224.299,00 TL ihale bedeli ile yaklaşık maliyetin % 8,3 üstünde bir bedelle sonuçlandırılmıştır.

Üçüncü ihale (2014); 4734 sayılı Kanuna göre açık ihale usulü ile ilanlı olarak yapılmış, yeterlik belgeleri istenmiş, 4 istekli doküman satın almış, ancak, 1 istekli teklif vermiştir. Yaklaşık maliyeti, 247.415,37 TL olan ihale, 269.827,68 TL ihale bedeli ile yaklaşık maliyetin % 9 üstünde bir bedelle sonuçlandırılmıştır.

Son iki ihalede ekonomik açıdan en avantajlı teklifin belirlenmesi açısından yeterli katılım ve rekabetin oluşmadığı düşünülmektedir.

Söz konusu ihalelerde yeterli rekabetin oluşmama sebebinin idarece ihaleye giriş şartı olarak öngörülen iş deneyimi kriteri olduğu, iş deneyimi kriterinde benzer iş belirlemesinin sadece santral hizmeti şeklinde tanımlandığı, bu tür iş deneyimine sahip istekli sayısının yeterli olmadığı, bu nedenle santral hizmetine yakın veya benzer diğer iş deneyimi sahiplerinin de söz konusu ihaleye teklif verebilmelerini sağlayacak şekilde benzer iş tanımının genişletilmesi gerektiği düşünülmektedir.

Konuya ilişkin olarak, 4734 sayılı Kanunun 10 uncu maddesinde;

İhaleye katılacak isteklilerden, ekonomik ve malî yeterlik ile mesleki ve teknik yeterliklerinin belirlenmesine ilişkin olarak aşağıda belirtilen bilgi ve belgeler istenebilir denildikten sonra, 2 numaralı fıkrasında, istekli tarafından kamu veya özel sektöre bedel içeren bir sözleşme kapsamında taahhüt edilen ihale konusu iş veya benzer işlere ilişkin olarak; son beş yıl içinde kabul işlemleri tamamlanan mal ve hizmet alımlarına ilişkin deneyimi gösteren belgelerin istenebileceği ifade edilmiştir.

Anılan hüküm ve benzer Yönetmelik hükümleri uyarınca, söz konusu ihalede yeterlik kriteri olarak öngörülen iş deneyimini gösteren belgeler İdari Şartnamenin 7.5.1 inci ve 7.6. ncı maddelerinde yapılan düzenlemeyle istenmiştir.

İşe ilişkin İdari Şartnamenin 7.5.1 nci maddesi; "İdari Şartname 7.5.1. ; isteklinin yurt içinde veya yurt dışında kamu veya özel sektörde bedel içeren tek bir sözleşme kapsamında taahhüt edilen ihale konusu iş veya benzer işlere ilişkin olarak; hizmet işlerine ilişkin deneyimini gösteren belgeleri sunması zorunludur. İstekliler tarafından teklif edilen bedelin %50 sinden az olmamak üzere, ihale konusu iş veya benzer işlere ait tek sözleşmeye ilişkin iş deneyimini gösteren belgelerin sunulması gerekir." 7.6 ncı maddesi; "Benzer iş olarak kabul edilecek işler aşağıda belirtilmiştir: Kamu ve özel sektörde yapılan santral hizmeti işi" şeklindedir.

Yapılan düzenlemeyle, ihale konusu santral hizmeti alınması olan söz konusu işte, yine benzer iş belirlemesi yapılırken de kapsam genişletilmemiş, sadece santral hizmeti deneyimi bulunan isteklilerin ihaleye teklif vermesi öngörülmüştür.

Ancak, yapılan düzenlemenin mevcut hali ve sonuçları itibarıyla mevzuat hükümlerine uygun olmadığı düşünülmektedir.

Öncelikle, 4734 sayılı Kanunun "Temel İlkeler" başlıklı 5 nci maddesinde;

"İdarelerin, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumlu" olduğu, hükme bağlanmıştır.

Anılan hüküm uyarınca, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde rekabetin sağlanması ile ihtiyaçların uygun şartlarla karşılanması ve bunların sonucu olarak kaynakların verimli kullanılmasının sorumluluğu idarelerdedir. Bu sorumluluğun gereği olarak idareler yapacakları ihalelerin katılım şartlarında uygun rekabet ortamının sağlanmasına ilişkin düzenlemeler yapmakla mükelleftirler.

Nitekim Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinin "Yeterliğin belirlenmesinde uyulacak ilkeler" başlıklı 28 inci maddesinin birinci fıkrasında;

"Ekonomik ve mali yeterlik ile mesleki ve teknik yeterliğin saptanması amacıyla öngörülecek değerlendirme kriterleri ve istenecek belgeler, rekabeti engelleyecek şekilde belirlenemez" denilmek suretiyle, ihaleye katılma şartlarından olan ve idarece belirlenen yeterlik kriterlerinin ve istenecek belgelerin uygun rekabet şartlarını oluşturacak şekilde belirlenmesi gerektiği ifade edilmiş, rekabeti engelleyecek şekilde değerlendirme kriteri belirlenmesi ve belge istenmesi ise men edilmiştir.

Anılan düzenlemeler göz önüne alınarak söz konusu ihaleler incelendiğinde; 2013 ve 2014 yıllarında yapılan ihalelerde sadece bir isteklinin teklif verdiği ve ihale bedellerinin yaklaşık maliyetin üzerinde olduğu sonucundan hareketle ihalelerde yeterli katılım ve rekabet ortamının sağlanmamış olduğu sonucuna varılmıştır.

Personele dayalı hizmet alımı ihalesi olarak yapılan benzer ihalelerde çok yoğun katılım ve rekabet ortamı olduğu biliniyor iken, söz konusu ihalelerde böyle bir sonucun oluşmasının nedeninin idarece yeterlik kriteri olarak öngörülen iş deneyimi kriteri kapsamının çok sınırlı olarak belirlenmesi olduğu düşünülmektedir. Diğer bir ifadeyle, santral görevlisi hizmeti alımı işi için sadece yine santral hizmeti yapmış olmaya dayalı bir iş deneyimi istenmesi, ihaleye katılımı sınırlamakta ve gerekli rekabet ortamının oluşmasını engellemektedir.

Diğer taraftan, santral hizmet alımı işinin idarelerce hizmet alımı suretiyle yüklenici firmalara ihale yöntemiyle yaptırılması ile bu tür hizmetlerin aynı yöntemle özel sektörde yapılması sık rastlanılan işler olmadığından, söz konusu işe ilişkin iş deneyimi kriterini yerine getirecek istekli sayısının da sınırlı olacağı değerlendirilmektedir. Dolayısıyla, ihaleye katılım ve rekabet sınırlı olmaktadır.

Bu mahsurun önlenmesi ve ihalede uygun rekabet ortamının oluşmasının sağlanması, yine idare tarafından yapılacak iş deneyimine ilişkin belirlemede, ihale konusu iş deneyimi yanında, "benzer iş" deneyimine sahip olan isteklilerin de ihaleye katılmasını sağlamaya yönelik düzenlemeler yapılmasıyla mümkündür.

4734 sayılı Kanunun yeterli kriterlerinin düzenlendiği 10 ncu maddesinde, iş deneyimine ilişkin olarak "İstekli tarafından kamu veya özel sektöre bedel içeren bir sözleşme kapsamında taahhüt edilen ihale konusu iş veya benzer işlere ilişkin olarak; son beş yıl içinde kabul işlemleri tamamlanan mal ve hizmet alımlarına ilişkin deneyimi gösteren belgeler" denilmek suretiyle, ihale konusu işlerin yanında, "benzer iş"lere ilişkin iş deneyiminin de iş deneyimini tevsik amacıyla idare tarafından istenebileceği ve idarece istenmesi durumunda istekliler tarafından sunulabileceği hüküm altına alınmıştır.

Ancak, söz konusu ihalelerde iş deneyimine ilişkin yapılan düzenlemelerde "Benzer iş"ler olarak yine ihale konusu iş tanımlanmış ve ihaleye girecek olan isteklilerin "Kamu ve özel sektörde santral hizmeti işi" yapmış olmaları iş deneyimi olarak istenmiştir. Bu düzenleme, sadece ihale konusu işi kapsadığından, ihale konusu işe benzer deneyimine sahip isteklilerin ihaleye katılmaları mümkün olamamaktadır.

İdarece yapılan ve katılımı sınırlayan iş deneyimine ilişkin düzenleme sonucunda söz konusu ihalelerde yeterli katılım ve rekabet ortamının sağlanamadığı ve ihalelerde rekabetin sağlanması ile ihtiyaçların uygun şartlarda karşılanması ve kaynakların verimli kullanılmasının sorumluluğunun da idarelerde olduğu göz önüne alındığında, söz konusu ihalelerde yeterli katılım ve rekabet ortamının oluşmasına imkan tanıyacak şekilde, "benzer iş" tanımının kapsamının genişletilmesi ve bu suretle, ihale konusu iş deneyimine sahip istekliler yanında, "benzer iş" deneyimine sahip isteklilerin de ihaleye teklif vermelerinin sağlanması gerektiği sonucuna varılmıştır.

Kamu idaresi cevabı

İdarenin santral telefonlarının yurtiçi ve yurtdışından aranmasında büyük artış yaşandığı 2012 yılında acil olarak 4734 sayılı Kanunun 21/f maddesine göre pazarlık usulüyle Santral Görevlisi Hizmeti Alımı ihalesine çıkıldığı, akabinde bu hizmetin profesyonel bir firma tarafından yürütülmeye başlandığı, anılan ihalenin yaklaşık maliyetinin o dönemdeki yeterli belgesini zorunlu kılan limitin altında kalmasından dolayı, bahse konu ihale için yeterli belgesi şartı aranmadığı,

2013 ve 2014 yıllarında da anılan hizmetin 4734 sayılı Kanuna göre açık ihale usulüyle ilanlı olarak ihale edildiği ve Kamu İhale Genel Tebliğinin 16.3.2. maddesi hükmü uygulanarak ihalelerin sonuçlandırıldığı,

Bakanlık santralinin özellikle yurtdışından ve ülkemizdeki yabancılar tarafından da aranıyor olması gibi nedenler ile özellik arzettiği, bu itibarla santral hizmetinin diğer personele dayalı hizmet alımlarından farklı olarak değerlendirildiği,

Bu kapsamda "İş deneyimi" kriterinin önemli bir husus olarak ön plana çıktığı ve ihaleye katılacak firmalardan, santral hizmeti çerçevesinde son beş yıl içinde almış oldukları

"İş deneyimi" belgelerini sunmalarının talep edildiği, bu adımla ihaleye yeterli ölçüde iş deneyimine sahip firmaların katılmasının sağlanmaya çalışıldığı,

Bununla birlikte, santral hizmeti alımı için önümüzdeki dönemde gerçekleştirilecek ihalelerde, hizmetin kalitesinden taviz verilmeksizin katılım ve rekabet ortamının artırılabilmesi amacıyla yeni düzenlemelerin hayata geçirilmesi için çalışma başlatıldığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak

Konuya ilişkin kamu idaresi cevabının ilgili bulgu ve öneriyi karşılamadığı değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında öne sürülen işin niteliğine ilişki hususların, "iş deneyimi" kriterini daraltıcı ve dolayısıyla rekabeti azaltıcı şekilde yorumlanamayacağı değerlendirilmektedir.

Bu itibarla, İdarece yapılan ve katılımı sınırlandıran iş deneyimine ilişkin düzenleme sonucunda söz konusu ihalelerde yeterli katılım ve rekabet ortamının sağlanamadığı ve ihalelerde rekabetin sağlanması ile ihtiyaçların uygun şartlarda karşılanması ve kaynakların verimli kullanılmasının sorumluluğunun da idarelerde olduğu göz önüne alındığında, söz konusu ihalelerde yeterli katılım ve rekabet ortamının oluşmasına imkan tanıyacak şekilde, "benzer iş" tanımının kapsamının genişletilmesi ve bu suretle, ihale konusu iş deneyimine sahip istekliler yanında, "benzer iş" deneyimine sahip isteklilerin de ihaleye teklif vermelerinin sağlanması gerektiği düşünülmektedir.

2.3. Eşik değerlerin belirlenmesinde 4734 sayılı Kanunun parasal değerlerinin dikkate alınmaması

... Komisyonunun Kamu İhale Kanununda belirlenen eşik değerleri dikkate almaksızın parasal değer tespit ettiği görülmüştür.

15.5.2005 tarihli ve 2005/8630 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı eki olan "Türkiye Atom Enerjisi Kurumu Tarafından, 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 3 üncü Maddesinin (f) Bendi Kapsamında Yapılacak İhalelere İlişkin Esaslar" ın "Parasal değerler" başlıklı 6'ncı maddesinde;

"Bu Esasların 22'nci maddesinin (e) ve (f) bentleri, 23'üncü maddesinin (e) bendi ile 36 ve 39'uncu maddelerinin uygulanmasında kullanılacak parasal değerler, 4734 sayılı Kanunun 8, 21 ve 22'nci maddeleri dikkate alınarak her yıl Atom Enerjisi Komisyonunca belirlenir." hükmü getirilmiştir.

Bu hükme göre, Bakanlar Kurulu Atom Enerjisi Komisyonuna mutlak ve sınırsız bir yetki vermemiştir. Verilen yetki 4734 sayılı Kanun'un 8, 21 ve 22'nci maddeleri dikkate alınarak kullanılmalıdır. Bir başka ifadeyle komisyona belli şart ve durumların meydana gelmesi halinde belli bir kararı alıp almamak veya Kanunda öngörülen değişik çözümler arasında bir seçim yapmak konusunda herhangi bir serbesti verilmemiş olup, sadece belirli bir konuda ve sınırlı olarak tespit yetkisi verilmiştir.

Anılan esasların "Temel ilkeler" başlıklı 5'inci maddesinde "İdare, bu Esaslara göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur." şeklinde ilkeler belirlenmiş, 20'nci madde de ise uygulanacak ihale usulleri "Belli istekliler arasında ihale usulü" ve "Pazarlık usulü," olarak belirlenmiştir.

Aşağıda gösterilen tablodan anlaşılacağı üzere Komisyon, Kamu İhale Kanunu tarafından belirlenen eşik değerlerin çok üzerinde parasal değerler belirleyerek Kurumun araştırma-geliştirme projeleriyle ilgili giderlerin tamamına yakınına temel ilkelere aykırı olarak esasen ihale usulleri arasında yer almayan doğrudan temin yöntemiyle karşılanır hale getirmiştir.

Komisyonun, eşik değerleri temel ilkelere uygun ve 4734 sayılı Kanunun 8, 21 ve 22'nci maddelerini dikkate alarak yeniden değerlendirmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabı

...Nükleer Santraline inşaat lisansı verilmesine yönelik olarak yapılacak olan değerlendirme çalışmalarında Kurumumuzun ihtiyacı olan teknik danışmanlık hizmetinin alımı için 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamında 4 kez ihaleye çıkmış, ancak Ülkemizde böyle bir ihalenin ilk defa yapılmasının zorlukları ile ulusal mevzuatımız uyarınca talep edilen bazı belgelerin yabancı tedarikçiler tarafından sağlanmasında karşılaşılan güçlükler nedeniyle teknik değerlendirme aşamasına geçilmeden iptal edilmiştir.

Hükümet programında yer alan nükleer santrallere yönelik; kurulma aşamasında Kurumumuzca ihtiyaç duyulan söz konusu hizmet alımına yönelik 2005/8630 ve değişik 2013/5294

sayılı Bakanlar Kurulu kararıyla yürürlüğe konulan "Türkiye Atom Enerjisi Kurumu Tarafından, 4734 Sayılı Kamu İhale Kanununun 3 üncü Maddesinin (f) Bendi Kapsamında Yapılacak İhalelere İlişkin Esaslar"ın 23/e maddesinde düzenlenen doğrudan temin yoluyla gerçekleştirilmesine karar verilmiştir. Bu ihaleyi ve bu iş ile ilgili olası ani gelişmeler karşısında deneyim sahibi yerli ve yabancı kuruluşlardan daha hızlı şekilde hizmet alımı yapabilmek amacıyla doğrudan temin limitinin hizmetin tahmini bedeli çerçevesinde yükseltilmesini Atom Enerjisi Komisyonundan talep edilmiştir.

Milli Savunma, Dışişleri, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlıkları ile nükleer alanda eğitim, öğretim ve araştırma yapan üniversitelerin (Hacettepe, ODTÜ, İTÜ ve Marmara üniversitesi) temsilcilerinden oluşan Atom Enerjisi Komisyonu, kamu yararı ve hizmet gereği söz konusu eşik değerleri dikkate alarak limitleri takdir etmiştir.

Sonuç olarak

Kurum açıklamasından söz konusu eşik değerlerin; Akkuyu Nükleer Santraline inşaat lisansı verilmesine yönelik olarak yapılacak olan değerlendirme çalışmalarında Kurumun ihtiyacı olan teknik danışmanlık hizmetinin alımı ve bu iş ile ilgili olası ani gelişmeler karşısında deneyim sahibi yerli ve yabancı kuruluşlardan daha hızlı şekilde hizmet alımı yapabilmek amacıyla belirlendiği ifade edilmektedir. Ancak yapılan düzenleme bu hususlarla sınırlı olmayıp belirlenen eşik değerler Türkiye Atom Enerjisi Kurumu (TAEK) Başkanlığı ile bağlı Merkez ve diğer birimleri tarafından Kamu İhale Kanunu'nun 3 üncü maddesinin (f) bendi kapsamında yürütülen tüm araştırma-geliştirme (AR-GE) projeleri için yapılacak mal ve hizmet alımları ile ilgili ihale süreçlerinde uygulanmaktadır. Diğer taraftan yapılan açıklamadan söz konusu bulgudan Atom Enerjisi Komisyonu üyelerinin haberdar edilmediği sonucuna ulaşılmaktadır. 2015 yılında yapılacak denetimde "Türkiye Atom Enerjisi Kurumu Tarafından, 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 3 üncü Maddesinin (f) Bendi Kapsamında Yapılacak İhalelere İlişkin Esaslar" kapsamında yapılacak alımlarda eşik değerler açısından değerlendirme yapılacağından ortaya çıkacak sorumluluklar açısından Atom Enerjisi Komisyonu üyelerinin bilgilendirilmesi gerekir.

2.4. Kır evi yapım işinin, yapım ihalesi yerine mal alımı olarak ihaleye çıkarılması

Doğa Koruma ve Milli Parklar Genel müdürlüğü tarafından ...TL yaklaşık maliyetle ülkemizin değişik bölgelerine montajı yapılmak üzere ahşap kır evleri yapımı ve montajı için yapım ihalesi Şeklinde ihaleye çıkılması gerekirken, mal alım ihalesi Şeklinde ihaleye çıktığı ve bu kapsamda kesin kabulden itibaren 15 yıl boyunca söz konusu imalatın fen ve sanat kurallarına uygun olarak yapılmaması, hileli malzeme kullanılması ve benzeri nedenlerle ortaya çıkabilecek her türlü zarar ve ziyandan dolayı yüklenicinin sorumlu tutulabilmesine ilişkin imkândan (2 yıllık garanti süresi dışında) mahrum kalındığı tespit edilmiştir.

Montajı yapılacak yerlerin kesin sınırlarla bilinmiyor olsa bile muhteviyatında inşaat, elektrik ve tesisat işleri de bulunan ahşap kır evlerinin imal edilip yerine montajının yapılması işlerinin 4734 sayılı Kanunun „Tanımlar“ başlıklı 4 üncü maddesi kapsamında değerlendirilerek yapım işi olarak ihaleye çıkılması gerektiği, bu çerçevede söz konusu işlerin yapım ihalesi kapsamında ihaleye çıkılıp sözleşme imzalanması durumunda, 4735 sayılı Kanunun 30 uncu maddesi gereğince yüklenicinin veya alt yüklenicinin kesin kabul onay tarihinden itibaren 15 yıl süreyle söz konusu işlerin fen ve sanat kurallarına uygun olarak yapılmaması, hileli malzeme kullanılması ve benzeri nedenlerle sonradan ortaya çıkacak zarar ve ziyandan dolayı sorumlu tutulmaları imkânının elde edileceği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabı

100 Adet Ahşap Kır evi işinin; yapım ihalesi yerine mal alımı olarak ihaleye çıkılmasının ana sebebi; Doğa Turizm Master Planları kapsamında 81 ilde yer alan korunan alanlarımızdan ihtiyaç duyulanlar da kullanılmasının öngörülmüş olması, konuşlandırılacak yerlerin söz konusu Ahşap Kır

evlerinin tamamlanmasına müteakiben belirlenecek olması ve Ahşap Kır evinin temelsiz ve sökülüp takılabilir özellikli olmasından dolayı zaman içinde kullanılmayan ve atıl duruma düşen Kır evlerinin; ihtiyaç duyulan Alan ve Bölgelere nakil edilerek kullanılması maksadıyla mal alımı olarak ihale edilmiştir.

Sonuç olarak

İhale öncesi montajının yapılacağı yerlerin bilinmemesi ve sonradan bu mahallerin değiştirilmesinin gerekmesi, söz konusu işin mal alımı şeklinde yapılmasını zorunlu kılmadığından, bu türdeki işlerin yapım ihalesi şeklinde yapılmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

2.5. Konusu aynı olan muhtelif mal ve hizmet alımlarının ihalesiz olarak yapılmak amacıyla parçalara bölünmesi

4734 sayılı Kamu İhale Kanununun birinci maddesinde bu Kanunun amacının, kamu hukukuna tâbi olan veya kamunun denetimi altında bulunan veyahut kamu kaynağı kullanan kamu kurum ve kuruluşlarının yapacakları ihalelerde uygulanacak esas ve usulleri belirlemek olduğu belirtilmiştir.

Aynı Kanunun 18 inci maddesinde ise, idarelerce mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihalelerinde uygulanacak ihale usulleri;

- a) Açık ihale usulü.
- b) Belli istekliler arasında ihale usulü.
- c) Pazarlık usulü.

Olarak belirlenmiştir.

Bu madde de yer alan doğrudan temin usulü 30.07.2003 tarih ve 4964 sayılı Kanunun 12 nci maddesi ile ihale usulleri arasından çıkarılmıştır.

Kanunun 22. maddesinde düzenlenen doğrudan temin, maddede belirtilen sınırlı hallerde ve bazı küçük alımlarda başvurulabilecek olan ve ihtiyaçların ilân yapılmaksızın ve teminat alınmaksızın doğrudan karşılanabileceği bir alım usulüdür.

Kanun koyucu Kanunun 22 nci maddesinde düzenlenen doğrudan temin ile ihtiyaçların karşılanması uygulamasını mümkün olduğunca sınırlı tutmak istemiş ve bunu da Kanunun 62 nci maddesinin (ı) bendinde yer alan “Bu Kanunun 21 ve 22 nci maddelerindeki parasal limitler dahilinde yapılacak harcamaların yıllık toplamı, idarelerin bütçelerine bu amaçla konulacak ödeneklerin % 10’unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadıkça aşamaz.” hükmü ile teminat altına almak istemiştir.

Ayrıca Kanunun “Temel ilkeler” başlıklı beşinci maddesinde de; idarelerin, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenirliliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun Şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumlu oldukları;

Aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olmadığı sürece mal alımı, hizmet alımı ve yapım işlerinin bir arada ihale edilemeyeceği;

Eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin kısımlara bölünemeyeceği,

Belirtilmiştir.

İdarelerin, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olmadığı sürece mal alımı, hizmet alımı ve yapım işlerini bir arada ihale etmemeleri ve eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal veya hizmet alımları ile yapım işlerini kısımlara bölmeleri gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabı

Üniversitenin yeni kurulmuş bir üniversite olduğu, yeni fakülte ve yüksekokulların açıldığı bu süreç zarfında eğitim-öğretimin aksamaması için acil olan bazı alımlarda doğrudan alım yöntemi kullanıldığını denetimimiz üzerine ilgili harcama birimlerine gerekli uyarıların yapıldığını ve doğrudan alım yöntemindeki limitlere uyulması yönünde itina gösterileceğini bildirmiştir.

Sonuç olarak

Kamu İdaresi bulguda belirtilen hususa uyulacağını bildirmiş olup söz konusu uygulama 2014 yılı denetiminde izlenecektir.

2.6. Kamu İhale Kanununun parasal sınırlar kapsamında yapılan alımların toplam tutarının Kanunda belirtilen üst sınırın üzerinde olması

4734 Sayılı Kamu İhale Kanununun 21. maddesi kapsamında pazarlık usulüyle ve 22. maddesi kapsamında doğrudan temin yoluyla yapılmış olan alımların toplam tutarının kanunda belirtilen üst sınırın üzerinde olması.

Kurumca 2013 yılı içerisinde 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 21 ve 22. maddeleri kapsamında yapılan alımların toplam tutarı 11.980.867,80 TL'dir. Aynı Kanununun 62. maddesinin (ı) bendinde 21 ve 22. maddeler uyarınca yapılacak harcamaların yıllık toplamının idarelerinin bütçelerine bu amaçla konulacak ödeneklerin %10'unu aşamayacağı belirtilmektedir. Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi 2013 yılı bütçesinde mal ve hizmet alımı ödeneklerinin toplamı 30.905.852,03 TL'dir.

Söz konusu kanun hükmü uyarınca 4734 sayılı Kanununun 21 ve 22. maddeleri kapsamında yapılması gereken alımların toplam tutarı (30.905.852,03 TL * %10=) 3.090.585,20 TL'yi geçmemesi gerekirken, bu alımların toplamı 11.980.867,80 TL'dir.

2013 yılı 21 ve 22. maddeler kapsamında yapılan alımlar 11.980.867,80-TL

21 ve 22. maddeler için üst sınır (4734 s kanun 62/ı) 3.090.585,20-TL

Üst sınırın üzerinde yapılan harcama miktarı 8.890.282,60-TL dir.

Kamu idaresi cevabı

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 62 nci maddesinin (ı) bendinde "Bu Kanununun 21 ve 22 nci maddelerindeki parasal limitler dâhilinde yapılacak harcamaların yıllık toplamı, idarelerin bütçelerine bu amaçla konulacak ödeneklerin %10 unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadıkça aşamaz" hükmü yer almakta olup, hükmün uygulanmasına ilişkin açıklamalar Kamu İhale Genel Tebliğinin 21 inci maddesinde belirtilmiştir.

Buna göre, 4734 sayılı Kanununun 21 inci maddesinin (f) bendi ve 22 nci maddesinin (d) bendine göre ihtiyaçların temininde, bütçeye konan yıllık toplam ödenek miktarlarının dikkate alınması ve mal alımı, hizmet alımı, yapım işlerinin her biri için ayrı ayrı % 10 oranının hesaplanması gerekmektedir.

Kanuna göre açık ihale usulü ile belli istekliler arasında ihale usulü temel ihale usulleri olarak belirlenerek bunlardan biri ile alım yapılmadığı hallerde diğer usul ve yöntemlerle alım yapılması öngörülmüş ve 21/f - 22/d maddelerine göre yapılacak alımlara sınırlama getirilmek istenmiş olmakla birlikte Kamu İhale Kurumunun yayınladığı 2013 yılı Kamu Alımları İzleme Raporunda 21/f - 22/d maddelerine göre gerçekleştirilen alımların kamu alımları içerisindeki payının mal alımlarında % 14,23 olduğu ve bu oranın danışmanlık hizmet alımlarında % 26,95'e kadar çıktığı görülmektedir.

Üniversitemizdeki harcama birimlerinin dağınık yapıda olması, buna karşılık % 10 hesaplamasının Üniversitemizin yıllık toplam bütçe ödenek miktarları üzerinden yapılması uygulamayı ve kontrolü güçleştirmektedir. Harcama birimlerimizin bütçe ödenek kalemleri incelendiğinde büyük çoğunluğunda 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 19 uncu maddesinde belirtilen açık ihale usulünün uygulanabileceği tutarda ödeneklerinin bulunmadığı görülmektedir. Üniversitemizin bir eğitim

kurumu olması, ihtiyaçlarının çeşitliliğini artırmakta ve eğitim-öğretim faaliyetlerinin aksatılmadan yürütülebilmesi için ihtiyaçlarının ivedilikle karşılanmasını zorunlu kılmaktadır. Birimlerimizin harcamaları incelendiğinde doğrudan temin limitinin de çok altındaki tutarlarda, tür ve nitelikleri itibarıyla birleştirilerek alım yapılmasının mümkün olmadığı çok sayıda harcamanın gerçekleştirilmek zorunda kalındığı anlaşılmaktadır.

Üniversitemizin içinde bulunduğu bölgenin sosyo-ekonomik yapısı incelendiğinde turizm sektörünün gelişmiş olduğu ve bunu tarım sektörünün izlediği görülmektedir. Sanayinin gelişmemiş olması nedeniyle ihalelerimize katılan istekli sayıları istenen seviyede gerçekleşmemektedir. 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 19 uncu maddesi gereği açık ihale usulüne göre yapılan ancak hiç teklif çıkmaması nedeniyle iptal edilen bazı ihalelerimize ilişkin örnek kararlar ekte yer almaktadır.

Üniversitemize bağlı birimlerimiz, ihtiyaçların önceden öngörülerek harcama planlaması yapılması ve satınalma süreçlerinin 4734 sayılı Kamu İhale Kanununda belirtilen ilke ve kurallar çerçevesinde gerçekleştirilmesi, 4734 sayılı Kanunun 62 inci maddesinin (ı) bendine göre, 21 inci maddesinin (f) bendi ve 22 nci maddesinin (d) bendi kapsamında yapacakları harcamalarda, bütçelerine bu amaçla konulan ödeneklerin % 10 unu aşmamaları gerektiği hususunda yazılı olarak uyarılmıştır. Üniversitemiz, temel olarak açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usullerinin uygulanması, ancak bunlardan biri ile alım yapılamadığı hallerde diğer usul ve yöntemlerle alım yapılması ve Kanunun 21/f - 22/d maddelerine göre yapılacak alımlarda % 10 oranının aşılması, zorunlu hallerde Kamu İhale Kurulundan uygun görüş alınması konularında azami hassasiyeti gösterecektir.

Birimlerimizin yakıt alımları gibi doğrudan temin limiti dâhilindeki ihtiyaçlarının birleştirilmek suretiyle 2015 yılından itibaren 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun çerçevesinde ihale usulleriyle karşılanması planlanmaktadır. İhale sürecini bekleyemeyecek acil ihtiyaçlar dışındaki kırtasiye vb ihtiyaçlarının da aynı şekilde birleştirilerek Devlet Malzeme Ofisinden veya ihale usulleri uygulanarak karşılanması planlanmaktadır. Bunun için birimlerimiz ihale yetkisiyle sınırlı olmak üzere harcama yetkilerini, üst yöneticiden onay almak suretiyle destek hizmetlerinin yürütüldüğü İdari ve Mali İşler Daire Başkanlığımıza devredecek, ihale onay belgesinin düzenlenmesinden sözleşmenin imzalanmasına kadar geçen süreçteki tüm ihale işlemleri İdari ve Mali İşler Daire Başkanlığımız tarafından gerçekleştirilecektir.

Sonuç olarak

Doğrudan temin yöntemi ve pazarlık usulüyle yapılacak alımlarda Kamu İhale Kanunu'nun 62'nci maddesinin (ı) bendinde belirtilen sınırlamalara uyulup uyulmadığı denetim sonuçlarının izlenmesi yoluyla değerlendirilecektir.

2.7. Hizmet alımlarında temel ihale usullerinin dışına çıkılması

Edirne Belediyesi Fen İşleri Müdürlüğü ile Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğüne ait 2013 yılı hizmet alımlarında Kamu İhale Kanununda belirtilen özel durumlar oluşmadığı halde pazarlık usulünün uygulandığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanununun "Temel İlkeler" başlıklı 5. maddesine göre; "İdareler, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur." Yine aynı maddeye göre "Bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulü temel usullerdir. Diğer ihale usulleri Kanunda belirtilen özel hallerde kullanılabilir."

Yapılan incelemede; Fen İşleri Müdürlüğüne ait personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı işinde ocak ayı için 21/f usulü ile, Şubat ayı için ikinci bir 21/f usulü ile kalan 10 aylık süre için açık ihale usulü ile ihalenin gerçekleştirildiği; benzer şekilde Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğüne ait personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı işinde ocak ayı için 21/f usulü ile kalan 11 aylık süre için açık ihale usulü ile ihalenin gerçekleştirildiği görülmüştür.

Kanununun 21. maddesinin f bendinde yer alan pazarlık usulü belli bir parasal limitin altında kalan mal, malzeme veya hizmet alımları için kullanılan bir yöntemdir. Ancak, burada söz konusu hizmetler sürekliliği olan hizmet alımlarıdır ve Kanununun 5. maddesinde yer alan "eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal veya hizmet alımları ile yapım işleri kısımlara bölünemez" hükmü de göz önünde bulundurulduğunda sürekliliği olan hizmet alımlarının; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlayacak şekilde Kanunda öngörülen temel ihale usulleriyle sağlanması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabı

"Fen İşleri Müdürlüğü ile Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğüne ait 2013 yılı hizmet alımlarında Kamu ihale Kanununda belirtilen özel durumlar oluşmadığı halde pazarlık usulünün uygulandığı, 4734 sayılı Kamu ihale Kanununun "Temel ilkeler" başlıklı 5 inci maddesine göre; "İdareler, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumlu olmaları ilkeleri konusunda tüm birimler uyarılarak iş ve işlemlerin kanunlar ve yönetmelikler çerçevesinde sonuçlandırılması sağlanacaktır." denilmiştir.

Sonuç olarak

Taslak raporda Edirne Belediyesi Fen İşleri Müdürlüğü ile Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğüne ait 2013 yılı hizmet alımlarında Kamu İhale Kanununda belirtilen özel durumlar oluşmadığı halde pazarlık usulünün uygulandığı belirtilmiştir.

Kurum cevabında, Kamu ihale Kanununun temel ilkeleri doğrultusunda tüm birimlerin uyarılarak iş ve işlemlerin kanunlar ve yönetmelikler çerçevesinde sonuçlandırılmasının sağlanacağı bildirilmiştir. Kamu İhale Kanununda belirtilen özel durumlar oluşmadığı halde pazarlık usulünün uygulanması hususunun izlenmesi gerektiği düşünülmektedir.

2.8. Birçok kalemin birlikte ihale edilmesi ve kısmi teklife kapalı olması nedeni ile rekabetin oluşmaması

... tarafından yapılan bazı ihalelerinde, birçok kalem ürünün bir arada ihale edildiği ve kısmi teklife de izin verilmediği için gerekli rekabet şartlarının oluşmadığı görülmüştür.

Örneğin, ...TL sözleşme bedelli özel güvenlik hizmeti alımı işinde, personel, araç ve helikopterin bir arada ihale edildiği görülmüştür. Hem personel, hem araç hem de özellikli bir taşıt olan helikopterin tek bir firmada olmasının zorluğu dikkate alınmamış ve kısmi teklife de izin verilmemiştir. Ayrıca kurumda hiç kullanılmadığı halde ödenen helikopter ücreti olmasına rağmen bu ihalede de ayrıca bir kalem olarak helikopter maliyeti eklenmesinin nedeni anlaşılamamıştır.

... tarafından yapılan iki ayrı ihalede çekici, dorse , römork, arazi taşıtları, kamyon, vinç v.b birçok kalemin yine birlikte ihale edildiği, teklif veren firma bile bu malların başka markalardan temin edileceğini teklif cetvelinde belirttiği halde kısmi teklife izin verilmediği ve bu nedenle iki ihalede de aynı firmadan başka ihaleye teklif veren olmadığı ve gerekli rekabetin oluşmadığı görülmüştür.

Bir başka ihalede ise firma, ...'ye kısmi teklife izin verilmesi isteği ile şikayet başvurusunda bulunmuş, idare bu başvuruyu reddetmiş ve konu Kamu İhale Kurumuna taşınmıştır. KİK incelemesinde itirazı yapan firmayı haklı bulmuştur.

Yukarıda yer verilen açıklamalar doğrultusunda, birçok kaleme aynı ihalede yer verilmemeli ya da kısmi teklife izin verilmelidir. Böylece gerçekleşen tek firmanın teklif vermesi durumunun engelleneceği ve ihalelerde rekabetin artacağı düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabı

Bulgu 3 de belirtilen özel güvenlik ihalesi olarak hem personel hem araç ve helikopterin birlikte ihale edildiği belirtilerek rekabet şartlarının oluşmadığı belirtilmektedir.

... ilinin yüzölçümü 25.576 km² olup, nüfus yoğunluğu açısından ise Türkiye 'nin en kalabalık ikinci ilidir. İlimiz kapsamında 87 adet pompa istasyonu, 130 adet su deposu, 9 adet içme suyu arıtma tesisi ve 15 adet atıksu arıtma tesisi bulunmakta ve bunlar Ankara'nın her tarafına yayılmış durumdadır. Bu kadar geniş bir alanda içme suyu havzalarının gerek

Orman ve Su Bakanlığı tarafından çıkarılan Su Kirliliği Kontrol Yönetmeliği, gerekse İdaremizin çıkartmış olduğu Havza Koruma Yönetmeliği uyarınca, kirlenmesinin önlenmesi, içme suyu barajı havzalarındaki kaçak yapılaşmaların önüne geçilebilmesi, ancak etkin bir koruma ve denetim faaliyeti ile mümkündür.

6360 sayılı yasanın yürürlüğe girmesinden önce İdaremizce ... iline temiz ve sağlıklı bir içme suyu tesisi temininin sağlandığı, mevcut havzaların korunmasının yanı sıra 6360 sayılı yasanın yürürlüğe girmesiyle birlikte İdaremizin görev ve sorumluluk alanına dahil edilen ...il sınırları içerisindeki tüm ilçe ve mahallelerin içme suyunun temin edildiği gölet, baraj, kuyu, ... vs. tüm alanların kirlenmesinin önüne geçilebilmesi için daha fazla ve daha etkin koruma ve denetim hizmetinin İdaremizce yapılması gerektiği ve bu ihtiyacın karşılanması için hizmet alımı yapılması da gerektiği tartışmasızdır.

Bunun sonucu olarak, gerek tüm içme suyu havzalarının, gerekse tüm içme suyu arıtma tesisleri ile İdaremizin görev ve sorumluluk alanına dahil edilen içme suyu depoları ile pompa istasyonları vb. tüm tesislerin daha fazla korunması ihtiyacını karşılayabilmek amacıyla hem bu tesislerin bulunduğu yerlerde güvenlik hizmetinin sağlanması, hem de bu tesislerin havadan kontrolünün sağlanması için İdaremizce helikoptere ihtiyaç duyulmuştur.

Bahsi geçen tüm bu ihtiyaçlar nedeniyle baraj, gölet, su deposu, pompa istasyonu, ... vb. tüm bu tesislerin güvenliğini, denetimini ve kontrolünü sağlamak amacıyla özel güvenlik ihalesi yapılmış olup, bu ihale kapsamında havadan da gerekli kontrollerin helikopter vasıtasıyla yapılması gerekmektedir.

Bu kapsamda bahsi geçen helikoptere sadece uçuş yaptığı süreler için ödeme yapılmaktadır. Bunun dışında helikoptere herhangi bir garanti ücreti ödenmemektedir. Araçlar ise bu işin ayrılmaz bütünüdür ve araçlar firmanın kontrolünde olup, kiralama değildir. Araçların kullanılmasındaki amaç, günlük olarak her tesiste çalışan personelin işe geliş gidişleri kontrol etmek ve tesislerdeki kontrol defterlerinin merkeze getirilmesini kapsamaktadır. Araç, helikopter ve personel ihalenin ayrılmaz parçası olduğundan kısmi teklife açılmamıştır.

Yukarıda bahsedilen hizmet sahasının genişlemesi nedeniyle İdaremizin su ve kanal hizmetlerini (yeni katılan yerlere içme suyu temini ve gerekli kanalizasyon tesisi yapımı, mevcut içme suyu şebekesi ile kanalizasyon tesislerini rehabilitasyon işleri, arızaların tespiti ve giderilmesi, yeni içmesuyu deposu yapımı, pompa istasyonu yapımı ve tüm bu tesislerin güvenlik hizmetinin sağlanması hizmetlerini) yerine getirirken ihtiyaç duyduğu çekici, dorse, römork, arazi taşıtları ve kamyonların İdaredeki mevcut aynı nitelikteki işler ve iş makineleri ile uyumlu olmak zorundadır.

Belirtilen araçların her biri gerek verilen hizmetin gerekse bu hizmetlerin mahalinde görüldüğü birimlerimize bağlı bölge müdürlükleri ve şefliklerinin ve buralardaki mevcut iş makinelerinin ayrılmaz parçaları olması nedeniyle ve birbirleriyle uyum sağlamak zorunda olduğu düşünülerek çıkabilecek sorunların tek elden çözülmesi amacıyla hazırlanmıştır.

Dolayısıyla yukarıda da izah edildiği üzere denetim, koruma ve güvenlik işleri; birlikte değerlendirilerek ihaleye çıkmıştır.

Sonuç olarak

İdarenin bulgumuza verdiği cevap incelendiğinde bulgumuzdaki eleştiriler ile ilgili bir yanıtı yer vermediği görülmektedir.

Bulgumuzda ...TL sözleşme bedelli özel güvenlik hizmeti alımı işinde hem personel, hem araç hem de helikopterin birlikte ihale edilmesinin rekabeti önlediğinden, kısmi teklife açılmasının rekabeti artıracığından ve özellikle kullanılmadığı halde ödenen yaklaşık 3 milyon TL ye yakın ayrı helikopter ihalesi varken neden bu ihalede helikopterin de yer aldığından bahsedilmektedir.

Ancak idare cevabında yine 6360 sayılı yasa ile il sınırlarının genişlediğini, Türkiye'nin en kalabalık ikinci ili olan Ankara'nın etkin şekilde korunması ve denetlenmesi gerektiğini, bu denetimin sağlanması için havadan helikopter ile denetim yapılması gerektiğini, kiralanan araçların görevlerinin personelin gidiş gelişlerini kontrol etmek olduğu yönünde bulgumuzla ilgisi olmayan konuları anlatmıştır. Yukarıda belirttiğimiz gibi idarenin genişleyen sınırları nedeni ile personel ve araç ihtiyacının artmasını ve bu alanların neden helikopterle denetlendiği yönünde bir eleştirimiz bulunmamaktadır. Bulguda vurgulamak istediğimiz birbiri ile zorunlu bağlantısı olmayan helikopter, personel ve aracın birlikte ihale edilmesi ve kısmi teklife de kapalı olması sonucu rekabetin oluşmaması ve tek firmanın teklif vermesi ile ayrıca hazır bekletme bedeli adı altında yaklaşık 3 milyon TL kullanılmadığı halde ödenen helikopter ücreti varken neden bu ihaleye helikopterin dahil edildiği durumudur.

Yine bulgumuzda belirtilen iki ayrı ihalede çekici, dorse, römork, arazi taşıtları, kamyon, vinç v.b birçok kalem birlikte ihale edildiğinden, teklif veren firmanın dahi teklif cetvelinde bu malları başka markalardan temin edeceğini belirttiği halde kısmi teklife neden izin verilmediğinden ve iki ihaleye de tek firmanın teklif vermesi sonucu rekabetin önleniğinden bahsedilmiştir.

İdare bulgumuzun bu kısmına da sadece aynı nitelikteki iş ve iş makinalarının uyumlu olması gerektiğini belirtmiştir. Bu gerekliliğin sağlanmasının bu kalemlerin ayrı ihale edilmesi ya da birlikte ihale ediliyor ise kısmi teklife açık olması önünde bir engel olmadığı açıktır. İdare uyumluluk için gerekli olan koşulları belirleyip teknik şartnamelerde açıkladığında firmalar buna göre teklif verecek hem idarenin işleri aksamayacak, hem de ihalelere katılım artarak gerekli rekabet oluşacaktır. İdarenin cevabından da anlaşıldığı üzere, idarenin tek görevinin yapılması gereken işleri yürütmek olmadığı, hem idarenin iş ve işlemlerini gerçekleştirmek hemde ihalelerde gerekli olan rekabet ortamını sağlayarak kamu kaynağını verimli kullanmak olduğu düşünülmektedir. Yani bu iki durumun birbiri arasında eşanlı bir denge olması gerekmektedir.

2.9. Öngörülen ödeneklerin kullanılmasına imkan verecek süre dikkate alınarak ihaleye çıkarılıp sonuçlandırılmaması

Yapım işi ihalelerinin yılın ilk dokuz ayda sonuçlandırılması esas olduğu halde, .. Bölge Müdürlüğü tarafından, Milli Park ve Tabiat Parkı gibi kış şartlarının daha ağır yaşandığı alanlardaki yapım işi ihalelerinin çoğunun Ekim ve Kasım aylarında gerçekleştirildiği ve hava şartları nedeniyle söz konusu işlerin bir kısmında iş bitim sürelerinin ertesi yıla sarkıtılarak işin sonradan yıllara sari hale getirildiği, bir kısmında sözleşmesine aykırı olarak süre uzatımı kararı verildiği, bir kısmında ise yıllara sari iş olurunun ihale öncesi alınması gerekirken ihale sonrasında alındığı görülmüştür.

Örnek olarak incelenen "Yedigöller Milli Parkında Lojman ve WC Bakım Onarım İşİ" ve "Güzeldere Şelalesi Tabiat Parkı Kır Lokantası, Mescid, WC Çevre Düzenlemesi Yapım İşİ"nde iş bitim sürelerinin ertesi yıllara sarkıtılarak işin sonradan yıllara sari hale getirildiği, "Aşıkpaşa Tabiat Parkı Yapıları İşİ"nin sözleşmesinde hava şartları nedeniyle süre uzatımı verilemeyeceğine dair hüküm bulunduğu halde süre uzatım kararı verildiği, "Abant Tabiat Parkı Kartalyuvası İdari Bina Onarım

İşinin ihale tarihi 25.10.2013 olduğu halde "sari ihale yetkisi" olurunun 18.11.2013 tarihli olduğu görülmüştür.

Kamu İhale Kanunu'nun idarelerce uyulması gereken diğer kurallar başlıklı 62 nci maddesinde birden fazla yılı kapsayan işlerde ihaleye çıkılabilmesi için, işin süresine uygun olarak yıllar itibariyle ödeneğin bütçelerinde bulunmasını sağlamak üzere programlamanın yapılmış olmasının zorunlu olduğu ve bu Kanun kapsamındaki idarelerce mal veya hizmet alımları ile yapım işleri için öngörülen ödeneklerin kullanılmasına imkan verecek süre dikkate alınarak, idarelerce ihalelerin zamanında yapılması, birden fazla yılı kapsayan ve yatırım niteliği olan işlerde (doğal afetler nedeniyle yapılması gerekenler hariç) ise yılın ilk dokuz ayında ihalenin sonuçlandırılmasının esas olduğu belirtilmiştir.

Yıllara sari yapım işlerinde belirtilen süreler dikkate alınarak, diğerlerinde ise öngörülen ödeneklerin kullanılmasına imkan verecek süre dikkate alınarak, ihaleye çıkarılıp sonuçlandırılmasının gerektiği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabı

Yedigöller Milli Parkı'nda lojman ve wc bakım onarım işi"nde işin yıllara sari hale getirilmediğini, süresinde bitirilmeyen iş için fesih işlemlerinin başlatıldığını ve fesih süresi içerisinde işin tamamlattırılarak yükleniciden ilgili yasal kesintilerin yapıldığını, Güzeldere Şelalesi Tabiat Parkı Kır Lokantası, Mescit, WC ve Çevre Düzenlemesi Yapım işi"nde uygulama sürecinde ortaya çıkan aksaklıklar nedeniyle işin yılı içerisinde bitirilememe durumunun ortaya çıkması sebebiyle yıllara sari oluru alınarak işe devam edildiğini, "Aşıkpaşa Tabiat Parkı Yapıları İş"i" nde ise sözleşmesinde hava şartları nedeniyle süre uzatımı verilemeyeceğine dair hüküm bulunduğu halde işin sözleşmesinde Madde 9.4 "Bu işyerinde havanın fen noktasında çalışmaya uygun olmadığı günler - tarihleri arasındaki () gündür. Ancak, işin bitiminde bu devre dikkate alınmaz ve idare Yükleniciden teknik şartları getirerek işi tamamlaması için bu dönemde çalışmasını isteyebilir. Zorunlu nedenlerle ertesi yıla sari hale gelen işlerde, çalışmaya uygun olmayan devre, ödenek durumuna ve imalatın cinsine göre dikkate alınır." Denilmekte olduğunu ifade etmişlerdir.

Ayrıca iş artışlarından dolayı verilen süre uzatımının işin fen ve tekniğine uygun olarak tamamlanması için verilmiş olduğunu, burada idarenin menfaatinin ön planda tutulduğunu, bundan sonraki süreçlerde yapılacak benzer işlerde öncelikle yapılacak işin yılı içerisinde bitirilmesinin mümkün olmaması durumunda ihale öncesinde sari ihale oluru alınarak ihale iş ve işlemlerinin buna göre yapılmasına dikkat edileceğini ifade etmektedirler.

Sonuç olarak

Kurum cevabında, bundan sonraki süreçlerde öncelikle yapılacak işin yılı içerisinde bitirilmesinin sağlanacağı, bunun mümkün olmaması halinde ihale öncesinde sari ihale oluru alınarak ihale iş ve işlemlerinin buna göre yapılmasına dikkat edileceği belirtilmekle birlikte; Aşıkpaşa Tabiat Parkı Yapıları İş'i"nde ise Sözleşmenin 9.4. maddesi hükmü gereğince süre uzatımı verildiği ifade edilmiştir.

Taraflar arasında akdedilen işe ilişkin Sözleşmenin 9.2. maddesinde; işin süresinin hesaplanmasında havanın fen noktasından çalışmaya uygun olmayan dönemi ile resmi tatil günleri dikkate alındığından, bu nedenlerle ayrıca süre uzatımı verilmez, hükmü getirilmiştir. Bu hüküm çerçevesinde işin süresi hesaplanarak iş bitim tarihi 16 Aralık 2013 olarak tespit edilmiş olup, ayrıca ek süre uzatımı verilmesini gerektiren bir husus mevcut değildir. Hal böyle iken Sözleşmenin 9.4. maddesi uyarınca yükleniciye süre uzatımı verilmesinin mevzuata uygun olmadığı görülmektedir.

Kaldı ki sözleşmenin 9.4 maddesinde havanın fen noktasında çalışmaya uygun olmadığı günlerin işin bitiminde dikkate alınmayacağı ve İdarenin Yükleniciden teknik şartları yerine getirerek işi tamamlaması için bu dönemde çalışmasını isteyebileceği öngörülmekte olup süre uzatımını içermemektedir.

Bu itibarla, yapılacak işlerin öngörülen ödeneklerin kullanılmasına imkân verecek süre dikkate alınarak ihaleye çıkarılıp sonuçlandırılması ve yapılan sözleşmelerin eksiksiz olarak uygulanması hususlarında gerekli hassasiyetin gösterilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.