

**İHALE DOKÜMANLARI VE İDARELERCE DİKKAT EDİLMESİ GEREKEN  
DİĞER HUSUSLAR**

**(SAYIŞTAY MALİ DENETİM RAPORLARINA YANSIYAN HUSUSLAR -2018 YILI  
ÖNCESİ)**

### 3.1. Ekonomik açıdan en avantajlı teklifin belirlenmesi için idarece öngörülen fiyat dışı unsurun ilgili mevzuatına uygun olmaması

2014 yılı Akaryakıt Alımı İhalesinde, hizmet araçları için gerekli akaryakıt alımında (motorin ve benzin), alımın Taşıt Tanıma Sistemi vasıtasıyla yüklenicinin bağlı bulunduğu ana dağıtıcı firmanın sahip olduğu tüm bayilerin akaryakıt istasyonlarından yapıldığı, buna rağmen, idarece ekonomik açıdan en avantajlı teklifin belirlenmesinde yüklenicinin belirttiği en yakın akaryakıt istasyonunun idareye uzaklığının fiyat dışı unsur olarak belirlendiği ve teklif fiyatlarının değerlendirilmesinde söz konusu unsurun fiyat dışı unsur olarak kullanıldığı tespit edilmiştir.

İşe ilişkin İdari Şartnamenin "Ekonomik açıdan en avantajlı teklifin belirlenmesi" başlıklı 35 nci maddesinde; 35.1- ihalede ekonomik açıdan en avantajlı teklifin, fiyatla birlikte fiyat dışı unsurlar da dikkate alınarak belirleneceği ve fiyat dışı unsurlarla bu unsurlara ilişkin düzenlemeler ve hesaplama yönteminin 35.2 nci maddesinde yer aldığı hüküm altına alınmıştır.

"Fiyat dışı unsurlar" başlıklı 35.2 nci maddesinde ise; isteklilerin kendilerine ait akaryakıt istasyonu ile Dışişleri Bakanlığı hizmet binası arası mesafeyi belirten belgeyi teklifleri dâhilinde sunmalarının zorunlu olduğu, Fiyat dışı unsurlarda Km. cinsinden akaryakıt istasyonunun idareye uzaklığının idarece belirlenen 0,0025 katsayısı ile çarpılarak teklif birim fiyatı etkileyecek katsayının bulunacağı ve uygun bedelin tespitinde bu katsayının kullanılacağı, Uygun bedel tespitinde; A: Teklif Değerlendirmesine Esas Birim Fiyatı, B: Teklif Edilen Birim Fiyatı, C: Akaryakıt İstasyonunun Km Cinsinden Uzaklığını, D: Mesafeden Dolayı Alınacak Akaryakıtın Maliyetini her bir Km için arttıran katsayıyı temsil ettiği, İdarece bu Katsayının 0,0025 olarak kabul edildiği, bu hesaplamanın her türlü akaryakıt için  $A = B * ((C * D) + 1)$  formülü kullanılarak ve ayrı bir hesaplama yapılarak istekli tarafından kaşeli ve imzalı bir şekilde teklif zarfı içinde sunulmasının zorunlu olduğu, bu hesaplama bulunmayan tekliflerin değerlendirmeye alınmayacağı düzenlenmiştir.

Anılan düzenlemeler uyarınca, ekonomik açıdan en avantajlı teklifin belirlenmesi, sadece teklif edilen bedellerin en düşüğü esas alınarak yapılmayacak, teklif edilen bedelle birlikte fiyat dışında idarece belirlenen diğer unsur olan akaryakıt istasyonunun İdareye olan mesafesi de dikkate alınarak yapılan hesaplama sonucu ekonomik açıdan en avantajlı teklif belirlenecektir.

4734 sayılı Kanunun "İhalenin karara bağlanması ve onaylanması" başlıklı 40 nci maddesinin 1 nci ve 2 nci fıkralarında; 37 ve 38 inci maddelere göre yapılan değerlendirme sonucunda ihalenin, ekonomik açıdan en avantajlı teklifi veren isteklinin üzerinde bırakılacağı, ekonomik açıdan en avantajlı teklifin, sadece fiyat esasına göre veya fiyat ile birlikte işletme ve bakım maliyeti, maliyet etkinliği, verimlilik, kalite ve teknik değer gibi fiyat dışındaki unsurlar da dikkate alınarak belirlenebileceği, ekonomik açıdan en avantajlı teklifin fiyat dışındaki unsurlar da dikkate alınarak belirleneceği ihalelerde, ihale dokümanında bu unsurların parasal değerleri veya nispi ağırlıkları belirlenmesi gerektiği düzenlenmiştir.

Mal Alımları İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinin "Ekonomik açıdan en avantajlı teklifin belirlenmesi" başlıklı 59 uncu maddesinde; ekonomik açıdan en avantajlı teklifin, sadece fiyat esasına göre veya fiyat ile birlikte fiyat dışındaki unsurlar da dikkate alınarak belirleneceği, aynı Yönetmeliğin "Fiyat dışı unsurlar ve bu unsurlara yönelik düzenleme" başlıklı 60 ıncı maddesinde; İhale konusu malın özelliği göz önünde bulundurularak işletme ve bakım maliyeti, maliyet etkinliği, verimlilik, kalite ve teknik değer gibi unsurların fiyat dışı unsur olarak belirlenebileceği, ekonomik açıdan en avantajlı teklifin, fiyat ile birlikte fiyat dışı unsurların da dikkate alınarak belirleneceği ihalelerde; fiyat dışı unsurların parasal değerleri veya nispi ağırlıkları ile hesaplama yöntemi ve bu unsurlara ilişkin değerlendirmenin yapılabilmesi için sunulacak belge ve/veya numunenin idari şartnamede açıkça belirtileceği, hükme bağlanmıştır.

Benzer düzenlemeler Kamu İhale Genel Tebliğinde de yer almaktadır.

Anılan mevzuat düzenlemelerinden de anlaşılacağı üzere, fiyat dışındaki unsurlar da dikkate alınarak ekonomik açıdan en avantajlı teklifin belirlendiği ihalelerde İdarece belirlenecek fiyat dışı unsur veya unsurların satın alınacak malın özelliğine uygun olarak belirlenecek işletme ve bakım maliyeti, maliyet etkinliği, verimlilik, kalite ve teknik değer v.b. gibi idarenin söz konusu malı tercih etmesi durumunda kendi faydasına ve yararına olacak unsurlar olması gerekmektedir.

İdarenin fayda veya yarar sağlayamayacağı unsurların fiyat dışı unsur olarak belirlenmesinin bir anlamı bulunmadığı gibi böyle bir unsurun fiyat dışı unsur olarak belirlenmesi aynı zamanda anılan mevzuat hükümlerine de aykırıdır.

Yapılan incelemede, akaryakıt alımlarında İstekliler tarafından gösterilecek İdareye en yakın akaryakıt istasyonunun Km. cinsinden mesafesinin teklif değerlendirmesinde fiyat dışı unsur olarak belirlendiği ve bu belirleme sonucunda İdareye daha yakın akaryakıt istasyonu olan ve ya gösteren isteklilerin daha avantajlı duruma geçtiği ve ekonomik açıdan en avantajlı teklifin bu surette belirlendiği görülmüştür.

Bu şekilde bir belirleme, hizmet araçlarının akaryakıt alımlarında yüklenici tarafından gösterilen akaryakıt istasyonu kullanması durumunda idarenin faydasına olacak bir düzenlemedir; ancak, hizmet araçlarının akaryakıtlarını söz konusu istasyondan almaması durumunda yapılan düzenlemenin İdareye sağlayacağı bir yarar veya fayda bulunmamaktadır, dolayısıyla İdareye fayda sağlamadığından yakınlık unsurunun fiyat dışı unsur olarak belirlenmesi de mümkün değildir.

İdari ve Teknik Şartname uyarınca, İdare sözleşme konusu akaryakıtı Taşıt Tanıma Sistemi vasıtasıyla yüklenicinin bayisi olduğu ana dağıtıcı firmanın markası altında faaliyette bulunan tüm bayilerden alabilmektedirler. Uygulamada da bu sistem vasıtasıyla akaryakıt alımının muhtelif bayilerden yapıldığı, fiyat dışı unsur olarak gösterilen yakın bayiden yapılan alımların çok az seviyede olduğu tespit edilmiştir.

Dolayısıyla, fiyat dışı unsur olarak kullanılan ve yükleniciye fiyat avantajı sağlaması muhtemel düzenleme, idareye herhangi bir fayda veya yarar sağlamamaktadır.

Bu itibarla, İdareye herhangi bir faydası bulunmayan bir unsurun fiyat dışı unsur olarak belirlenmesi açıklanan mevzuat hükmüne uygun olmadığından, İdarece akaryakıt alımlarının Taşıt Tanıma Sistemi vasıtasıyla yapıldığı ve uygulamada akaryakıt alımlarının fiili olarak fiyat dışı unsur değerlendirmesine esas bayii dışında başka bayilerden de yapıldığı göz önüne alındığında söz konusu düzenlemeden vazgeçilmesi gerektiği ve akaryakıt alım uygulaması bu şekilde devam ettiği sürece akaryakıt istasyonunun İdareye olan mesafesinin fiyat dışı unsur olarak kullanılmasının mümkün olmadığı sonucuna varılmıştır.

#### **Kamu idaresi cevabı**

Bakanlığın 2014 Yılı Akaryakıt Alımı İhalesinde idari şartnamenin "Fiyat dışı unsurlar" başlıklı 35.2 nci maddesinde, ekonomik açıdan en avantajlı teklifin belirlenmesini teminen, isteklilerin kendilerine ait akaryakıt istasyonu ile Bakanlık hizmet binası arası mesafeyi (km cinsinden) 0,0025 katsayısıyla çarparak dolduracağı "Uygun Bedel Tespit Formunu" sunmalarının zorunlu tutulduğu,

Anılan belgenin İdareye ait taşıtların yakıt dolumu için daha uzun mesafelere gitmeleri sonucunda oluşacak yakıt ve zaman kaybını önlemek amacıyla talep edildiğini, İdareye ait araçların Taşıt Tanıma Sistemi'nin getirdiği kolaylık neticesinde yüklenicinin bayisi olduğu ana dağıtıcı firmanın markası altında faaliyet gösteren tüm bayilerden akaryakıt alabildikleri, ancak, araçların bu imkandan görev vesilesiyle söz konusu bayilere yakın mesafede buldukları zamanlarda yararlandıkları, fakat yukarıda bahse konu nedenlerle uzak mesafede bulunan bir ana bayiden alınmak zorunda kalınan akaryakıtın fazla yakıt tüketimine ve zaman kaybından dolayı hizmetin aksamasına neden olacağı, ayrıca İdarenin envanterinde bulunan taşıtların daha çabuk yıpranmasına da sebebiyet verebileceği dolayısıyla ana bayinin Bakanlığa yakın mesafede bulunması şartının arandığı,

Bakanlığın 2015 Yılı Akaryakıt Alımı İhalesinde söz konusu madde genişletilerek, "ihaleye katılacak olan firmaların akaryakıt istasyonlarının en az birinin Bakanlık merkez binasına azami 10 (on) km uzaklıkta olması" şartı getirildiği, bu adımla, yakıt israfının ve zaman kaybının yanı sıra araçların yıpranmasının da önüne geçilmek suretiyle İdare'ye yarar sağlanmaya çalışıldığı ifade edilmiştir.

### **Sonuç olarak**

Konu ile ilgili bulgu ve önerilerimizde genel olarak Bakanlık ile mutabık olduğu değerlendirilmektedir.

Bu itibarla, İdareye herhangi bir faydası bulunmayan bir unsurun fiyat dışı unsur olarak belirlenmesi açıklanan ilgili mevzuat hükmüne uygun olmadığından, İdarece akaryakıt alımlarının Taşıt Tanıma Sistemi vasıtasıyla yapıldığı ve uygulamada akaryakıt alımlarının fiili olarak fiyat dışı unsur değerlendirmesine esas bayii dışında yoğunlukla başka bayilerden de yapıldığı göz önüne alındığında, söz konusu düzenlemeden vazgeçilmesi gerektiği ve akaryakıt alım uygulaması bu şekilde devam ettiği sürece akaryakıt istasyonunun İdareye olan mesafesinin fiyat dışı unsur olarak kullanılmasının uygun olmadığı düşünülmektedir.

\*\*\*

### **3.2. Yazılım alımlarında kullanılan tip sözleşmelerde, bilgi güvenliğini güvence altına alacak ve izleyen yıllarda güncelleme için daha ekonomik teminini sağlayacak düzenlemelere yer verilmemesi**

... Büyükşehir Belediyesinin 2014 yılı mali tabloları ve eki belgelerinin incelenmesinde; harcama birimlerinin aynı tip sözleşmeyi esas alarak, ayrı ayrı yazılım alımı yaptığı görülmüştür. Belediye birçok kamu kurumu gibi işlemlerinin önemli kısmını elektronik ortama taşımıştır. Yazılım alımları tip sözleşmeleri herhangi bir malzeme alımı gibi hazırlanmış, bilgi teknolojilerinin gerektirdiği düzenlemelere yer verilmemiştir.

a) Günümüzde bilginin büyük bir çoğunluğu bilgi teknolojileri tarafından işlenir duruma gelmiştir. Bu durum, birçok dezavantajı beraberinde getirmektedir. Bilgi teknolojileri üzerinde bilinçli veya bilinçsiz yapılan hataların çok ciddi sonuçlar doğurması olasıdır. Bilgi teknolojilerindeki açıklıklar ve dikkatsiz yapılandırılmalar bilgiye yetkisiz erişime yol açabilir. Bu durumda bilginin yetkisiz imhası, değiştirilmesi ve görülmesi söz konusu olabilir. Ayrıca, kamu kurumlarındaki bilgilerin yazılım sağlayıcı firmalar tarafından yetkisiz kullanımı da mümkündür. Bu nedenle, bilgi teknolojilerine yönelik yazılım, hizmet vb. her türlü alım sözleşmelerinde bilgi güvenliğini sağlayıcı hükümlere yer verilmesi büyük önem arz etmektedir.

b) Ayrıca yazılım sürekli güncelleme yapılmasını gerektirmektedir. Açık kaynak kodlu olmadığı sürece, ilgili firmaya bağımlılık söz konusudur. Bu durumda, yazılım güncellemelerinin ekonomik temini, ancak başlangıç sözleşmesine bu konuda konulacak şartlarla mümkün olabilecektir. Mersin Büyükşehir Belediyesinde yazılımların genellikle, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu' nun 22/b-d maddesine göre, doğrudan temin yöntemiyle, yıllık sözleşmelerle alındığı ve güncelleme maliyetlerinin tip sözleşmeye dâhil edilmediği görülmüştür.

### **Kamu idaresi cevabı**

Büyükşehir belediyemizde alımı düşünülen yazılımların, yazılım özelliklerine göre Tip Sözleşme ve Şartnamelerde bilgi güvenliği güvence altına alınacak ve güncelleme için temini sağlayacak düzenlemelere yer verilecektir.

### **Sonuç olarak**

Sorumlular tarafından bulgumuzda tespit ettiğimiz hususlar kabul edilmiş ve önerilerimiz doğrultusunda hareket edileceği ifade edilmiştir.

Bilgi teknolojilerine yönelik yazılım, hizmet vb. her türlü alım sözleşmelerinde bilgi güvenliğini sağlayıcı hükümlere yer verilmesi büyük önem arz etmektedir. Ayrıca yazılım, sürekli güncelleme

yapılmasını gerektirmektedir. Yazılımlar açık kaynak kodlu olmadığı sürece, ilgili firmaya bağımlılık söz konusu olacaktır.

\*\*\*

### **3.3. Teknik şartnamelerde işin tamamlanması için yeterli süre öngörülmemesi**

...de yapılan birçok ihalede işin teslim sürelerinin çok kısa belirlenmesi sonucu rekabetin oluşmadığı düşünülmektedir.

Anılan ihalelerde; iş bitirme süresi olarak 3 gün belirlenen 6 iş, 5 gün belirlenen 14 iş, 7 gün belirlenen 2 iş, 10 gün belirlenen 67 iş, 15 gün belirlenen 16 iş, 20 gün belirlenen 76 iş olduğu tespit edilmiştir.

Örneğin, 3.250.000.TL tutarındaki organizasyon çadırı alımı işinde sadece 10 gün süre belirlenmiş ve bir firma ihaleye süre kısıtlılığı nedeni ile itiraz etmiştir. Firmanın bu alanda 20 yıllık deneyimi olmasına rağmen bu işin büyük olduğunu, sadece metal kısmının 30 gün süreceğini ve bu nedenlerle sürenin uzatılmasını istemiştir. İdare cevabında firmanın itirazlarına hiçbir açıklama yapmadan, firmalarla görüşme sonucu 10 günde tamamlanacağı kanaatine varıldığını belirtmiştir.

Yine yaklaşık ...TL tutarındaki çok detaylı bir otobüs alımı işine 10 gün süre verildiği, ...TL tutarındaki muhtelif araç ve iş makineleri alımı işine de 20 gün süre verildiği görülmüştür.

Yapılan incelemede yukarıda örneği verilen ihaleler ile benzer durumda birçok ihale olduğu tespit edilmiştir. İhalelerde işin teslim süresinin kısa belirlenmesi sonucu ihalenin temel ilkeleri olan saydamlık, rekabet, eşit muamele, güvenilirlik gibi ilkelere aykırı şekilde hareket edildiği ve bu uygulamanın kamu kaynağının verimli kullanılmasına da engel olduğu düşünülmektedir.

#### **Kamu idaresi cevabı**

Bulgu 6 da belirtilen hususlara Kurumumuzca hak verilmekte olup, ancak 6360 sayılı Yasa gereğince genişleyen görev alanlarında 2560 sayılı Kanun uyarınca yerine getirmekle yükümlü olduğumuz iş ve işlemlerin kamu yararı ilkesi gözetilerek verimli, kesintisiz ve en çabuk şekilde yerine getirilebilmesi ve yeni bağlanan yerlerin araç-gereç, personel vs. gibi ihtiyaçlarının acilen karşılanabilmesi amacıyla teknik şartnamede süreler kısa tutularak 1, 5, 7 gün olarak belirlenmiştir.

2014 yılında yapılan ihalelerinde bu hususlar düzeltilerek teslim süreleri işin özelliğine göre 20 gün ve 30 gün olarak belirlenmiştir.

#### **Sonuç olarak**

İdare cevabında bulgumuza katıldığını belirtmiş ancak işin tamamlanması için belirlenen sürenin kısıtlılığına gerekçe olarak birçok bulguda da belirttiği büyükşehir il sınırlarının genişlemesini göstermiştir.

Ancak diğer bulgularda da belirtildiği gibi yaklaşık bir buçuk yıl sonra yürürlüğe gireceği belirtilen bir kanuni düzenlemenin gerektirdiği işleri bu süre içinde planlamayarak birçok işi acil ihtiyaca dönüştürerek 1, 3, 5, 7 gün gibi oldukça kısa süreler verilip rekabetin gözetilmemesinin kamu kaynağının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması ilkelerine açıkça aykırı olduğu değerlendirilmektedir.

İdarenin bu konularda gerekli hassasiyeti göstermesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

\*\*\*

### **3.4. Teknik şartnamelerin ihale konusu işle ilgili gerekli ve yeterli bilgi içermemesi**

İhale işlem dosyalarının incelenmesinde; teknik Şartnamelerin yeterli bilgi içermediği, alınacak mal ve hizmet ile yapılacak işin teknik standardını belirtip tarifini yeterince yapamadığı görülmüştür. 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun şartnameler başlıklı 12 nci maddesine göre idareler ihale konusu mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin her türlü özelliğini belirten idari ve teknik Şartnameleri hazırlarlar. Teknik Şartnamelerde işin teknik kriterlerine yer verilir ve rekabetin

engellenmemesi esastır. Kurumun uygulamasında ise belediye meclis salonundaki koltukların tamiri için yapılan ihalenin teknik Şartnamesine otomobil amortisörünün tanımının yazılması, bir başka ihalede alınan agreganın belediye kantarında tartılacağı belirtilmesine rağmen belediye kantarının bulunmaması gibi durumlar görülmektedir.

**Kamu idaresi cevabı**

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümlerince gerçekleştirilen ihalelerdeki teknik Şartnamelerin ihale konusu işle ilgili gerekli ve yeterli bilgi içermemesi için Müdürlüklere gerekli uyarılar yapılarak bulguda belirtilen konunun düzeltilmesinin sağlanacağı belirtilmektedir.

**Sonuç olarak**

Kurum 2014 yılında konu ile ilgili gerekli hassasiyetin gösterileceğini belirtmiştir. 2014 yılı denetimlerinde de durum izlenecektir.