



Dosya 28

Eylül 2016

Kamu Alımları

Kamu İhalelerinin Denetimi

İÇİNDEKİLER

- [Denetim hedefleri ve kriterleri](#)
- [Temel ihale safhaları ve temel hususlar:](#)
 - [İhtiyaçların belirlenmesi](#)
 - [İhalenin sonuçlandırılması](#)
 - [Sözleşme yönetimi](#)
- [Diğer denetim konuları \(münferit sözleşmeler dışında\)](#)
- [Ek bilgi](#)

Yayın izni SIGMA Program Başkanı Karen Hill tarafından verilmiştir

Giriş

Kamu ihalelerinin kapsamı geniştir ve kamu ihalelerinde ortak amacı görevlerin yerine getirilmesine ilişkin kaynakların sağlanması olan çok çeşitli faaliyetler yer almaktadır. Her halükarda, kamu organı bir tedarikçi seçmek ve teslim edilen işler veya mallar ya da sağlanan hizmetler karşılığında ödeme yapmak zorundadır. Çoğu Üye Devlette, ihaleler kamu harcamalarının azami %30'unu teşkil etmektedir.

Yüksek denetim kurumları kamu kaynaklarının kullanımını denetlemektedir, ancak bu kurumların denetim görevleri ve faaliyetlerinin yanı sıra ulusal bütçeleme sistemleri ve kamu ihalesi düzenlemeleri birbirinden farklılık göstermektedir. Bu Dosya ile kamu ihaleleri denetlenirken denetçiler açısından uygun ve geçerli olan tavsiyeler verilmesi amaçlanmaktadır, ancak denetçilerin farklı çerçeveler dahilinde faaliyet gösterecekleri ve farklı hedefleri ile usullerinin bulunacağı açıktır. Dosyada ihale usulünün tüm ayrıntılı adımlarına yer verilmemektedir. Denetim deneyimine dayalı olarak, irdelenmesi gereken safhalar incelenmektedir ve bunun nedenleri açıklanmaktadır. Ayrıca, daha ayrıntılı olarak dikkate alınması tavsiye edilen hususların da altı çizilmektedir. Ek olarak, denetçinin kanıt bulmak için hangi belgeleri ayrıntılı olarak inceleyebileceğine ilişkin tavsiyede de bulunmaktadır. Uygunluğuna göre, kısa ve öz vaka çalışmaları ve denetçiye yönelik kontrol listesi sorularında (gri kutucuklar içerisinde) temel hususlar ortaya konmaktadır.

Açıklamalarda münferit ihale usullerine odaklanılmakta ve düzenli mal ve hizmet alımı ihalelerine vurgu yapılmaktadır. Alternatif hukuki yapılar olarak değerlendirilen imtiyazlar ve kamu-özel ortaklıklarına da Dosyanın sonunda değinilmektedir.

Denetim hedefleri ve kriterleri

Denetimin konusu tüm ihale sürecidir ve bu süreç üç temel safhaya ayrılabilir:

- ihtiyaçların belirlenmesi;
- ihalenin sonuçlandırılması;
- tamamlanana kadar sözleşmenin yönetimi.

İhale usulü yaklaşık olarak ileri hazırlık aşamasındayken veya tamamlandığında, denetime başlanabilir. Bazı yüksek denetim kurumlarının görev alanına her iki safhadaki usullerin denetimi girmektedir. Denetime ne kadar erken başlanırsa, muhtemel etkinin o ölçüde fazla olacağını söylemeye gerek yoktur. Buna karşın, denetçinin sürece müdahil bir kişi şeklinde görülme riskinden kaçınılması gerekir.

İhale usullerine ilişkin denetimde çoğu durumda hem uygunluk denetimi hem de yürütme denetimine yer verilmektedir. Sürecin değerlendirilmesi için kullanılacak uygunluk kriterleri ülkenin kendi bağlamında geçerlilik taşıyan yasal çerçeveye dayanmaktadır. Bu bağlam ülkeden ülkeye önemli farklılıklar gösterebilmektedir ve bu nedenle, bu Dosya açısından bağlamın AB ihale rejimi olduğu kabul edilmektedir.

Yürütme açısından bakıldığında, denetçinin usul ve alınan kararların "üç E" (İngilizcede "e" harfi ile başlayan tutumluluk, verimlilik ve etkinlik) kriterini yerine getirip getirmediğini değerlendirmesi gerekir. Tutumluluk kriterinde benzer mal ve hizmetlere yönelik en ucuz fiyatın ödenmesine odaklanılırken, verimlilikte kamu idaresi kaynaklarına (yalnızca parayla sınırlı kalmamak koşuluyla) ilişkin belirli bir girdiye yönelik mal ve hizmetlerden azami çıktının elde edilmesi veya usule ilişkin mal veya hizmetlerden belirli bir çıktı elde edilmesi için gereken kamu kaynağı girdisinin en alt düzeye indirilmesidir. Etkinlik çerçevesinde satın alınan mal veya hizmetlerin çıktısı olarak gerçekleştirilen sözleşme yürütme sürecinin koyulan hedefleri karşılayıp karşılamadığı değerlendirilmektedir.

Denetim çalışması genel olarak aşağıdaki hususların incelenmesi için tasarlanmaktadır:

- belirli bir alım ihtiyacının belirlenmesine ilişkin sürecin geçerli olup olmadığı;
- ihale sonuçlandırma usulünün hukuka uygun olup olmadığı ve kamu kaynaklarının geçerli kriterlere uygun olarak harcanıp harcanmadığı.

Uygulamada, somut amaçlar ve, bu çerçevede, bir denetimin kapsamı çok farklılık gösterebilir. Bazı durumlarda, denetim ile kamu makamını harekete geçiren nedenin belirli bir alıma yönelik kamu parası harcanmasına uygun bir gerekçe oluşturup oluşturmadığının tespit edilmesi amaçlanabilmektedir. Bazı yüksek denetim kurumları iyi kamu ihalesi uygulamalarına uygun hareket edilip edilmediğini sorgulamaya çalışırken, diğer yüksek denetim kurumları resmi uygunluk konularına odaklanabilmektedir. Bu çerçevede, bir denetçi (1) spesifik bir ihale makamının hesaplarına ilişkin bir denetimin parçası olarak ihale işlevini incelemek; (2) ihale işlevinin verimli bir şekilde işleyip işlemediğini tespit etmek; (3) rekabetin korunup korunmadığı veya kamu makamı açısından iyi bir değer katılıp katılmadığının belirlenmesi için ihale usullerinin tamamı veya bir kısmını incelemek ya da (4) yolsuzluk ve rüşvetin engellenmesine yönelik güvenceleri tespit etmek isteyebilir. Bir denetçinin belirli bir ihale usulünün ihtiyaçlar veya sağlanan paranın karşılığı açısından uygunluğu ve yeterliliğine ilişkin kanıtları toplamak amacıyla belirli bir ihale usulü üzerinden inceleme yapması gerekebilir.

Çoğu durumda uygunluk kriterlerinin esasen açık olmasına karşın, genelde denetlenen kuruluşun bilhassa iyi fiyatlar açısından söz konusu koşullar altında mümkün olan en iyi koşulları sağlayıp sağlamadığı sorusuna odaklanılmaktadır. Hiç şüphe yok ki, mevcut pazar fiyatları veya önceki usullerde elde edilen fiyatlara ilişkin göstergeler bir nirengi noktası işlevi görebilmektedir. Buna karşın, rekabet ihale esnasında geçerlilik taşıyan koşullar (değişen miktarlar, pazardaki mevcut kapasiteler ve teknik ilerleme) kapsamında gerçekleşen bir olgudur. Bu nedenle, bir ihale sürecinin sonuçlarının ortaya konan rakamlara göre değerlendirilmesi zordur. Sonuç olarak, denetimde izlenen usul sonucunda paranın karşılığının elde etme hedefinin yakalanmasının muhtemel olup olmadığına odaklanılabilmektedir. Kural olarak, ancak usul çerçevesinde rekabet, şeffaflık ve eşit muamele ilkelerinin korunması halinde, söz konusu hedefin yakalandığı kabul edilebilir.

Temel ihale safhaları ve temel hususlar:

1. İhtiyaçların belirlenmesi

İhtiyaçların belirlenmesi hususunda, genel olarak kamu makamının hizmet sağlama veya performansını geliştirme amacına ilişkin görevini yerine getirme kabiliyetinde bir ya da daha fazla sayıda boşluk bulunduğunun belirlenmesi gerekir. İhale ile söz konusu boşlukların doldurulması amaçlanmaktadır.

İhtiyaçların belirlenmesine ilişkin temel özellikler şu şekildedir:

- iç süreç;
- kamu ihale hukukunda herhangi bir kısıtlamanın bulunmaması;
- yürütme ile ilgili özelliklere odaklanması.

Her halükarda, denetçinin kamu makamının ihtiyaç duyulan yapım işleri, mal veya hizmetlerin miktarı ve şartnameleri açısından ihaleyi düzgün bir şekilde gerekçelendirip gerekçelendirmediğini ve alternatiflerini göz önüne alıp bunları düzgün bir şekilde karşılaştırıp karşılaştırmadığını değerlendirmesi gerekmektedir.

Bu değerlendirmenin gerçekleştirilmesi için, denetçi ihale dosyalarında aşağıdaki özellikleri sağlayan destekleyici belgeler arayabilir:

- ihalenin kapsamı ve özelliklerinin açıklandığı;
- yüksek siyasi veya diğer riskli ve yüksek değerli ihaleler açısından öngörülen çözüme yönelik alternatiflerin değerlendirildiği;
- söz konusu değerlendirmenin denetimin hedefleri arasında yer alması durumunda, bu alternatiflerin ekonomik yönlerinin paranın karşılığı bakışıyla¹ kıyaslandığı.

Kamu makamının ihalenin gerekçeli ve başarılı olup olmadığının değerlendirilebilmesini mümkün kılacak sebepler ve hesaplamaların sağlanması ve belgelendirilmesinden sorumlu olduğunun vurgulanması gerekir.

Vaka çalışmaları

1) Bir birim henüz amortismanı ayrılmamış mevcut ekipmanını değiştirmek üzere 250 bilgisayar satın almıştır. Mevcut bilgisayarların sağladığından daha yüksek bir donanım kapasitesinin gerekli olduğu görülen yeni bir yazılımın kullanılacak olması sebebiyle, bu alımın gerekli olduğu ifade edilmiştir. Yüksek denetim kurumu bu gerekçeyi irdemiş ve yeni yazılımın mevcut bilgisayarlarda herhangi bir kısıtlama olmaksızın kullanılabileceğini tespit etmiştir. Bu nedenle, ihalenin gerekçeden yoksun olduğu görülmüştür.

2) Umumi yolların bakımı personel ve ekipman sağlayan bölge müdürlükleri tarafından gerçekleştirilmiştir. Birim bu müdürlüklerin birine 50.000 Euro'luk bir silindir de dahil olmak üzere yeni makineler satın almıştır. Bu alıma ilişkin alternatiflere bakan denetçi toplamda kaç adet silindirin halihazırda tam kapasite kullanılmakta ve değerlendirilmekte olduğunu tespit etmeye çalışmıştır. Denetçi diğer müdürlüklerdeki çeşitli silindirlerin yalnızca birkaç saat kullanılmış olduğunu öğrenmiş ve eldeki verilerden hareketle, söz konusu müdürlüğe yeni bir silindir almak yerine, bu silindirlerden birinin mevcut yerel ihtiyaçlara uygun olarak söz konusu müdürlüğe tahsis edilebileceği sonucuna varmıştır.

Denetçiye yönelik kontrol listesi soruları

- Kamu makamı tutumluluk/etkinlik açısından alıma gerekçe getirdi mi?
- Sayı/kapsam gerekli midir, yoksa daha düşük bir sayı/kapsam da yeterli olur muydu?
- Teknik özellikler vazgeçilmez midir, yoksa daha düşük bir düzey de yeterli olur muydu?
- Birim tüm makul alternatifleri değerlendirmeye almış mıdır?
- Birim bu alternatifleri karşılaştırırken doğru rakamlardan yararlanıp ilgili tüm özelliklerin yanı sıra üzerinde mutabık kalınan standartları dikkate alarak makul sonuçlara ulaşmış mıdır?

2. İhalenin sonuçlandırılması

İhale sonuçlandırma sürecinin temel özellikleri şu şekildedir:

- dış süreç;
- ihale hukukuna göre tatmin edici yönetim;
- yürütme ile ilgili özelliklere yer verilmesi suretiyle uygunluğa odaklanması.

Kamu ihaleleri denetlenirken, denetçinin AB kamu ihalesi rejiminin mahiyeti ve amacını göz önünde bulundurması gerekmektedir. Halen bütçe mevzuatına dayalı olmasına karşın, AB rejimi ile kamu finansmanında tasarrufa gidilmesinin yanı sıra Avrupa ortak pazarının inşa

¹ Bu kavram SIGMA Kamu Alımları Dosyası 1, AB'de Kamu İhaleleri: Yasal Çerçeve, Temel İlkeler ve Kurumlar adlı belgenin 6. sayfasında açıklanmaktadır.

edilmesi amaçlanmaktadır. Üç temel ilke bu özellikten ve bunun temelini oluşturan mevzuattan kaynaklanmaktadır: **rekabet, ayrımcılık yapmama/eşit muamele ve şeffaflık**.

Denetçiye ilk olarak ihale makamının ayrıntılı düzenlemelerin lafzından ziyade bu ilkelerin ruhuna sadık kalıp kalmadığını doğrulaması tavsiye edilmektedir. Buna karşın, bu görev bir ihale makamına ayrıntılı kuralları göz ardı etme konusunda herhangi bir gerekçe sunmamaktadır. Bu kuralların uygulamada ihlalinin çoğunlukla ekonomik açıdan en avantajlı teklifin ihale dışı bırakılmasına sebebiyet veren küçük çaplı bir hata olarak görülmesine rağmen, genellikle bu resmi gereksinimlerin yerine getirilmesinin sonuçta isteklilere eşit muamele edilmesine katkıda bulunduğu vurgulanması gereklidir.

İhale makamı bir sözleşmeyi verme niyetini ilan etmeden önce, kayda değer düzeyde hazırlık yapılması gereklidir. Bu hazırlık yine de yukarıda bahsedilen ilkeler ve birkaç ayrıntılı hüküm çerçevesinde idare edilen ve tüm ihale usulünün ve sonraki sözleşmenin temelini oluşturan bir iç süreçtir. Bu hazırlık safhası genelde denetçi tarafından irdelenmektedir. Aşağıdaki hususlara özellikle dikkat edilmesi gerekmektedir:

- yürütmeye ilişkin açıklama;
- sözleşme bedelinin hesaplanması;
- ihale dokümanları;
- ihale kriterleri;
- ihale usulü;
- tebligat;
- tekliflerin değerlendirilmesi.

a. Yürütmeye ilişkin açıklama

Yürütmeye ilişkin açıklama ihale usulünün temel noktasıdır. Bu açıklamada, kamu makamı teklif sahiplerinin karşılamak zorunda olduğu ihtiyaçları ve gereksinimlerini (şartname) açıklamaktadır. Tüm isteklilerin açıklamayı aynı şekilde anlamasının ve sonuç olarak, sundukları tekliflerin benzer olmasının sağlanması için, açıklamanın açık ve kapsamlı bir şekilde belirtilmesi gerekmektedir.

Yürütmeye ilişkin açıklamanın bilhassa eşit muamele ve şeffaflık ilkelerine uygun olması ve herhangi bir ürüne karşı ayrımcılığa mahal vermemesi gerekir. Bu gereksinim, ihale konusuna uygun olarak gerekçelendirilmediği sürece, kamu makamının belirli bir ürün markası veya benzerini talep etme hakkının bulunmadığını göstermektedir. Teknik şartname konusu çok hassas bir konudur, çünkü gerekçeden yoksun teknik gereksinimler rekabet açısından engellere ve bir tedarikçiye diğerine göre ayrıcalıklı muamele edilmesine yol açabilecektir ve bu sonuçlar kolay bir şekilde sezilemeyecektir.

Tebliğat tarihinden itibaren, yürütmeye ilişkin açıklamanın temel olarak değişmeden aynı kalması gerekmektedir ve söz konusu açıklama imzalanacak sözleşmenin bir parçası olacaktır. Gerekli yürütme niteliğinin değişmemesi koşuluyla, teklifler yalnızca pazarlık usulü ve yenilikçi işbirliği usulünde uyarlanabilmektedir.

Yürütmeye ilişkin açıklamanın ihtiyaçların belirlenmesine dayalı olması ve, tutumlu olunması amacıyla, bu açıklamada yalnızca en zorunlu gereksinimlere yer verilmesi gerekir.

Vaka çalışmaları

1) Döner ofis koltuklarının kaplamasına yönelik şartname kapsamında, sıkıştırılmış ve kalıplanmış kontrplaktan imal edilen bir destek levhası, en az on kat ince levha ve ile desteklenen ve çapı 55 mm olan koltuk tekerleklerinin gerekli olduğu belirtilmiştir. Sunulan tekliflerin büyük çoğunluğunda bu gereksinimler yerine getirilmemiştir, çünkü şartnamede

yazılan gereksinimlerin koltukların işlevselliği üzerinde herhangi bir etkisinin bulunmamasından ötürü, bunların zorunlu olduğu ihale makamı tarafından uygun bir şekilde gerekçelendirilmemiştir.

2) Bilgisayarlara yönelik şartname kapsamında, beyaz metal mahfaza gerektiği belirtilmiştir. Bu şartname esasen hukuki açıdan kabul edilebilir, ancak herhangi bir gerekçe öne sürülmeden, gereksiz yere diğer tüm uygun ürünler ihale dışı bırakılmış ve bu şekilde, rekabet azaltılmıştır. Bunun yanı sıra, kamu makamı gereksinimlerin yerine getirilmediği tüm teklifleri ihale dışı bıraksa ve ardından, geriye kalan teklifleri değerlendirse ya da değiştirilen şartname üzerinden usulü yeniden başlatsa dahi, yine de söz konusu makam yasa hükümleri ve/veya tutumluluk ilkesine aykırı hareket etmiş olacaktır.

Hukuki sorunların dışında, denetçi ihale makamının yürütmeye ilişkin olarak ekonomik açıdan avantajlı tekliflerin alınma ihtimalini artırabilecek aşağıdaki hususları değerlendirmeye alıp almadığını doğrulamayı tercih edebilir:

- ihaleyi çekici hale getirmek ve bu şekilde rekabeti artırmak için talep toplanması;
- ihaleyi kaybedenlerin rekabetçiliğinin korunması için kısa sözleşme süresi (mümkün olduğunca kısa) (ancak yeni ihale davet mektuplarının zamanında iletilmesi gerekmektedir);
- küçük ve uzmanlaşmış şirketlerin teklif vermesi ve bu şekilde, rekabetin artırılmasının sağlanması için sözleşmenin kısımlar halinde verilmesi.

Ancak, denetçi yukarıdaki tedbirlerin çelişkili olabileceğini ve her zaman faydalı olmayabileceğini dikkate almak zorundadır. Örneğin, kısa bir sözleşme süresinin muhtemel avantajlarının ihalelerin daha sık düzenlenmesi ile bağlantılı olarak getireceği ek idari maliyetler çerçevesinde değerlendirilmesi gerekecektir. Denetlenen kurumun sağladığı gerekçe değerlendirme açısından önemlidir.

Denetçiye yönelik kontrol listesi soruları

- Yürütmeye ilişkin açıklama açık, net ve kapsamlı mıydı, tedarik edilecek malların özelliklerine ilişkin kati bir açıklama sağlıyor muydu ve bu şekilde, tüm isteklilerin bu açıklamayı aynı şekilde anlamasını mümkün kılıyor muydu?
- Teknik gereksinimler gereksiz yere katı olmadan istenen performansı temin etme konusunda yeterince mutlak şekilde belirtilmiş mi ve bu hususta, bu gereksinimlerine tamamının yerine getirilmediği avantajlı tekliflerin ihale dışı bırakılma riskine neden olmuş mu?
- Herhangi bir gerekçesi olmamasına rağmen spesifik bir model veya kaynak, belirli bir süreç, ticari marka, patent, tür veya spesifik bir üretim şekline yapılan atıflar teknik şartnameden çıkarılmış mı ve bu şekilde, kamu makamının spesifik teşebbüsleri veya ürünleri tercih etmesi veya elemesi engellenmiş mi?

b. Sözleşme bedelinin hesaplanması

Kamu makamları genel olarak tahmini sözleşme bedelini AB eşik değerlerinin altında kalacak ve bu şekilde, AB İhale Direktiflerinin² (Direktifler) veya ulusal kanunların kapsamı dışında kalacak

² İnceleme usullerinin kamu mal alım ihaleleri ve yapım işi ihalelerine uygulanmasına ilişkin kanunlar, yönetmelikler ve idari kuralların eşgüdümüne dair 89/665/EEC sayılı ve 21 Aralık 1989 tarihli Direktif; Topluluk kurallarının su, enerji, ulaştırma ve telekomünikasyon sektörlerinde faaliyet gösteren kuruluşların ihale usullerine uygulanmasına ilişkin kanunlar, yönetmelikler ve idari kuralların eşgüdümüne dair 92/13/EEC sayılı ve 25 Şubat 1992 tarihli Direktif; Kamu ihalelerinin sonuçlarına ilişkin inceleme usullerinin etkinliğinin geliştirilmesine yönelik 89/665/EC ve 92/13/EEC sayılı Konsey Direktiflerinde değişiklik yapan 2007/66/EC sayılı ve 11 Aralık 2007 tarihli Direktif.

biçimde hesaplama eğilimindedir. Bu nedenle, bu bağlamda tahmini bedel hesaplamasında herhangi bir opsiyon (örneğin, muhtemel ek mal veya hizmetler) veya yenileme de dahil olmak üzere toplam meblağın dikkate alınması gerektiği ve kamu makamının eşik değerler altında kalmak üzere ihaleyi parçalara ayırmaması gerektiği vurgulanmalıdır.

Vaka çalışması

Bir denetçi alım için gereken toplam meblağın usulsüz şekilde bölündüğünden şüphelenmektedir. Bu şüphenin doğrulanması için, denetçinin ilgili ihale belgelerinin dışında da araştırma yapması gerekmektedir. Denetçi benzer alımların gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğini tespit etmek için cari yıla yönelik belgeleri inceleyebilir. Diğer hallerde, belirlenen ihtiyaçların doğrulanması ile daha fazla bilgi sağlanabilir. Başka bir uygun yaklaşım olarak, belirli bir kurumun tüm ihtiyaçları tahmin edilebilir ve tutarlılığın doğrulanması için bu ihtiyaçlar spesifik bir alımla mukayese edilebilir.

Denetçiye yönelik kontrol listesi soruları

- Kamu makamı opsiyonlar ve yenileme şartları da dahil olmak üzere yürütmeye ilişkin tüm hususları dikkate alarak gerekli meblağı kapsamlı bir şekilde belirlemiş mi?
- Yürütme yalnızca AB eşik değerlerinin altında kalınmasından ziyade geçerli sebeplere dayalı olarak kısımlara ayrılmış mı?
- Tahmin gerçekçi ve güncel fiyatlara dayalı olarak mı gerçekleştirilmiş?

c. İhale dokümanları

Yürütmeye ilişkin açıklamaya ek olarak, ihale dokümanlarında rekabete yönelik tüm koşullar sağlanmaktadır. Bu belgelerde isteklilere mesleki ve mali yeterliliklerini kanıtlamak üzere sunmak zorunda oldukları belgelerin içeriği ve biçimi ile kamu makamının talep ettiği tüm beyanlar ile ilgili olarak bilgi sağlanmaktadır. Kamu makamının gerekli belgeler ve talep edilen ispat belgeleri konusunda belirli ölçüde takdir yetkisi bulunmaktadır; ancak söz konusu takdir yetkisinin ihale konusu çerçevesinde gerekçelendirilmesi gerekmektedir. Bunun yanında, kamu makamının gereksiz seviyede katı gereksinimlerin rekabeti sınırlandırdığı ve paranın karşılığını azalttığını unutmaması gerekir. Ayrıca, kamu makamının kendisi de dahil olmak üzere ortaya konan kurallara uygun hareket edilmesinin zorunlu olduğunu göz önüne alması gerekir.

Yeterliliği olmayan isteklilerin ihale dışı bırakılması ve bu sayede, koşulların hızlı, düzgün, şeffaf ve ayrımcılığa neden olmayan bir usulün ortaya çıkmasını sağlaması amacıyla, denetçi bilhassa isteklilerin yeterliliğine ilişkin gereksinimlerin hem gerekçeli hem de yeterli olduğunu kontrol etmek isteyebilir.

Avantajlı teklif alınma ihtimalinin artırılmasına yönelik tedbirlerden biri kamu makamının belirli bir teknik çözümde karar kılmadığı ihalelerde alternatif tekliflere yer verilmesinin sağlanmasıdır.

Denetçiye yönelik kontrol listesi soruları

- İstekliler herhangi bir karışıklık olmadan hangi belgeler ve beyanların teklifle birlikte sunulması gerektiğini tam olarak anlamış mı?
- İstekliler gerekli tüm bilgileri doğrudan ihale belgelerinden alabiliyor mu yoksa kamu makamı yalnızca diğer kaynaklarda mevcut ek bilgilere atıfta bulunuyor mu?
- İhale belgelerinde isteklilerin kişisel durum, ekonomik ve mali duruma ilişkin asgari kapasite düzeyleri ve teknik ve/veya mesleki yeterlilik açısından yeterliliğine ilişkin gereksinimler belirtilmiş mi?

d. İhale kriterleri

Ekonomik açıdan en avantajlı teklifin nesnel kriterlere dayalı olarak belirlenmesi zorunludur. Bunun yanında, her kriterin görece önemine yönelik bir gösterge sağlanması bakımından söz konusu kriterlerin diğer tüm kriterlere göre ağırlıklı değerlendirilmesi gerekmektedir. İhale makamı tebligat halinde veya, çoğunlukla olduğu gibi, ihale belgelerinde ilan edilecek kriterleri ve ağırlıklarını belirlemek zorundadır. Tarafsız ve şeffaf ihale sonuçları açısından açık, nesnel ve kabul edilebilir kriterler önem arz etmektedir ve söz konusu kriterler keyfi ve usulsüz kararların sayısını azaltmaktadır. İhale konusuyla bağlantılı tüm makul kriterler hukuki açıdan kabul edilebilir düzeydedir. Kural olarak, bu durum genelde kabul edilebilir ihale kriterleri olarak değerlendirilmesi gerekmeyen isteklilerin yeterliliğine ilişkin kriterler açısından geçerlilik taşımamaktadır. Daha fazla bilgi için, bkz. SIGMA Kamu Alımları Dosyası 8, *İhale Kriterlerinin Belirlenmesi*.

Vaka çalışması

İhale belgelerinde belirlendiği üzere, ihale kriterlerinin bir alım ihalesi açısından görece önemi şu şekildedir: %50 fiyat, %25 şirket deneyimi ve %25 mali durum. Kural olarak, deneyim ve mali durum ihale kriterleri değildir, ancak bu hususlarda isteklilerin uygunluğuna atıfta bulunmaktadır.

Ayrıca, denetçi kriterlerin genel olarak olmasa da belirli bir ihaleye yönelik olarak paranın karşılığının sağlanma ihtimalinin artırılması için oluşturulduğunu doğrulamayı tercih edebilir. Bu amaçla, kriterler, ağırlıklı değerlendirme ve puanlama yöntemine ilişkin çeşitli amaçlar arasında şunlar bulunur:

- Kriterler
 - istenen performansı açık bir şekilde gösteren;
 - ekonomik özellikler ile bağlantılı olan;
 - şeffaf ve isteklilerin kolayca anlayabileceği biçimde olan.
- Ağırlıklı değerlendirme
 - belirli bir hususun kamu makamı açısından görece önemiyle ilişkili olan;
 - fiyat unsurlarını kapsayan.
- Puanlama yöntemi
 - yönetilebilir;
 - doğru ve adil;
 - dengeli ve değerlendirme puanlarının düzgün bir şekilde dağıtılmasını sağlayan.

Vaka çalışması

Fotokopi makinelerinin alımına yönelik kriterler ve ağırlıklı değerlendirme şu şekilde belirlenmiştir; %50 alım fiyatı, %30 asgari parametreler dışındaki teknik şartlar ve %20 çevresel hususlar. Buna karşın, hukuki açıdan uygun fotokopi makineleri kullanım ömürleri, yedek parça temini, sarf malzemeleri (örneğin, toner), kullanılabilirlik ve bakım maliyetleri açısından kayda değer değişiklikler gösterebilmektedir. Kamu makamı tarafından en azından bu hususların dikkate alınması ve kararların usulüne uygun olarak belgelendirilmesi gerekmektedir.

Not: İhale makamlarının ekonomik açıdan en avantajlı teklifin değerlendirilmesi konusunda kullanım ömrü maliyetlendirilmesinden yararlanmalarına müsaade edilmektedir. Daha fazla bilgi için, bkz. SIGMA Kamu Alımları Dosyası 34, Kullanım Ömrü Maliyetlendirmesi.

Paranın karşılığının sağlanması için ihtiyaçların belirlenmesi, yürütmeye ilişkin açıklama ve ihale kriterleri arasında uygun bir ilişkinin olması önem arz etmektedir. Görev için gerçekten gerekli olan koşulların yürütmeye ilişkin açıklamada yer verilen asgari gereksinimlerde vurgulanması ve bu çerçevede, ihale kriterleri ve ilgili ağırlıklı değerlendirme oluşturulurken dikkate alınması gerekir.

Denetçiye yönelik kontrol listesi soruları

- Kamu makamı ihale kriterlerini açık bir şekilde tanımlamış mı?
- İhale kriterleriyle ekonomik açıdan en avantajlı teklifin hedeflenmesi halinde, (a) isteklilerin yeterliliğine yönelik olarak tanımlanan kriterlerden farklı olan ve (b) ihale konusuyla bağlantılı olan alt kriterler temel odak noktası ve yürütmeye ilişkin unsurların önemini düzgün bir şekilde yansıtıyor mu?
- Ağırlıklı değerlendirme tutarlı, ikna edici ve öz mü ve keyfi değerlendirmeye olabildiğinde az imkan tanıyor mu?
- Kriterler ve alt kriterler paranın karşılığını en iyi şekilde sağlayan teklifin seçilmesine uygun mu? Söz konusu kriterlerde fiyat makul bir şekilde dikkate alınmış mı?

e. İhale usulü

İhale usulünün seçiminin rekabet açısından sonuçları bulunmaktadır.

Kamu makamının açık ihale usulü veya belli istekliler arasında ihale usulünü uygulama seçeneği bulunmaktadır. Mevzuatta belirtilen belirli koşulların yerine getirilmemesi halinde, kamu makamının ilanlı pazarlık usulü, rekabetçi diyalog ya da yenilikçi işbirliği usulünü uygulamaması gerekmektedir. Uygulamada, koşulların nadiren doğrulandığına bakılmaksızın, genel olarak pazarlık usulleri kullanılmaktadır. Bu uygulamanın dikkat çeken sonuçları rekabetin ve yürütme ile fiyata ilişkin istişarelerin kısıtlanmasıdır ve bu durumda, kamu makamının eşit muamele ve şeffaflığı temin etmesi daha zor hale gelmektedir. Kamu makamları sıklıkla herhangi bir usule başvurmadan sözleşmeler yapmaktadır ve bu durum AB ihale düzenlemeleri açısından ciddi bir ihlaldir ve sözleşmelerin geçersiz kalmasına yol açabilmektedir. Denetçi faturaları doğrulamak ve ilgili ihale dokümanlarını talep etmek suretiyle bu durumları açığa çıkarabilmektedir.

İsteklilere ilişkin her kısıtlama şu durumların göstergesi olabilir:

- olası avantajlı tekliflerin ihale dışı bırakılması;
- değerlendirmede haksız nüfuz riskinin artması;
- istekliler arasında izinsiz işbirliğinin kolaylaştırılması.

Denetçiye yönelik kontrol listesi soruları

Yukarıdaki hususlar dikkate alınarak, denetçiler genelde şu soruları yöneltecektir:

- Kamu makamı ihale usulünün seçimim konusunda belgelendirilmiş ve sağlam bir nedene dayanan bir karar almış mı?
- Kamu makamı koşullar dikkate alındığında en açık rekabeti sağlayan usulü tercih etmiş mi?
- İstisnai pazarlık usullerine başvurulduğunda, ihale makamı seçimine yönelik yeterli ve makul sebep sunmuş mu ve açık ihale usulü veya belli istekliler arasında ihale usulünün neden mümkün olmadığını açıklamış mı?
- Bu koşullar gerçekte oluşmuş mu?

f. Tebligat

Bir ihale düzenleme niyetinin tebliğ edilmesi ve usule yönelik kuralların ilan edilmesi adil ve açık bir rekabet ortamının oluşturulması önemlidir. Direktiflerde tebligat biçimi ve usule yönelik zaman dilimine ilişkin bir dizi düzenleme bulunmaktadır. Bu düzenlemeler çerçevesinde gerçek bir rekabet ortamının oluşturulması, ciddi tekliflerin hazırlanması açısından yeteri kadar süre sağlanması, eşit muamele ve şeffaflığın sağlanmasına yönelik koşullar tayin edilmektedir. Bu nedenle, Avrupa Birliği Adalet Divanı (ABAD) bu düzenlemelerin ihlal edilmesinin usulün meşruiyeti ile ilgili ciddi sonuçlar yaratacağını değerlendirmektedir. Denetçinin verilen ilgili kararları bu açıdan da doğrulaması önemlidir.

g. Tekliflerin değerlendirilmesi

İhale usulleri genelde dört ayrı adımda gerçekleştirilmektedir:

- tekliflerin şekilsel olarak incelenmesi
- isteklilerin yeterliliğinin değerlendirilmesi
- tekliflere yönelik ihale dışı bırakma sebeplerinin teyit edilmesi
- tekliflerin değerlendirilmesi.

Yukarıdaki dört adıma ilişkin analizin spesifik prosedürlere göre ayrı çerçeveler dahilinde gerçekleştirilmesi gereklidir.

İsteklilere ilişkin değerlendirme gerçekleştirilmeden önce, adayların mühletlere uygun hareket edilmesi ve bilgilerin sunulması gibi temel gereksinimlere uygunluğu açısından **şekilsel bir doğrulamanın** gerçekleştirilmesi gerekir.

Denetçiye yönelik kontrol listesi soruları

- İhale makamı yalnızca şekilsel gereksinimleri sağlayan teklifleri mi değerlendirmiş?
- Teklif kabul ve ret sebepleri ihale belgelerine uygun mu ve düzgün bir şekilde belgelendirilmiş mi?

İhale makamının yalnızca ihale dokümanlarında ortaya konan asgari kapasite düzeyleri de dahil olmak üzere **uygun** durumda bulduklarını gösteren **isteklileri** kabul etmesi gerekir.

İsteklilerin ihale belgelerinde ortaya konan koşullara uygunluğu değerlendirilirken, eşit muamele ve şeffaflık ilkelerine de uygun hareket edilmesi gerekir.

İhale makamı seçim veya ret sebeplerini belirterek aday seçim sürecini belgelendirmek zorundadır.

Denetçiye yönelik kontrol listesi soruları

- Adayların nitel değerlendirmesi bağımsız olarak gerçekleştirilmiş mi ve tekliflerin değerlendirilmesinden önce yapılmış mı?
- Seçim veya ret sebepleri de dahil olmak üzere, aday seçim süreci belgelendirilmiş mi?
- İhale makamı isteklilerin yeterliliğinin yalnızca önceden ilan edilen gereksinimler ve belgelere dayalı olarak ve -ayrımçılığa mahal vermeyen bir şekilde mi değerlendirmiş?

Uygulamaya dönük deneyimler, odak noktasının istekliler ile teklifler arasında değişiklik göstermesi sebebiyle bu adımların birbirinden ayrı olarak gerçekleştirilmesinin önemli olduğunu göstermektedir. Her aşama ile ilgili kriterlerin ayrı tutulması önemlidir. Kamu makamları sürecin bu önemli unsurunu genelde gözden kaçırmaktadır.

İsteklilerin yeterliliği doğrulandığında, ihale sürecinin sonraki adımlarında yalnızca teklifler ele alınmamaktadır ve istekliler artık ele alınmamaktadır. Bu andan itibaren, yalnızca ilan edilen tüm gereksinimleri karşılayan teklifler değerlendirme açısından kabul edilebilmektedir.

Değerlendirme açısından, kamu makamı ilk olarak yürütme koşullarını yerine getirmeme gibi çeşitli sebeplere yönelik olarak kabul edilemeyecek teklifleri ihale dışı bırakabilir. Anormal düzeyde düşük fiyatlar olması halinde, ihale dışı bırakılmadan önce istekliye maliyet tahminlerini açıklama olanağı sunulması gerekir.

Denetçiye yönelik kontrol listesi soruları

- İhale makamı tekliflerin yürütme gereksinimlerini sağlayıp sağlamadığını doğrulamış mı?
- Anormal düzeyde düşük bir fiyat bulunduğunu gösteren kanıt var mı?

Nihai değerlendirme ve ihaleyi sonuçlandırma sürecinin son derece nesnel ve şeffaf olması ve **yalnızca ilan edilen tüm kriterlere** dayalı olması gerekir. Gereksinimleri sağlayan kabul edilebilir alternatif tekliflerinin diğer tekliflerle aynı şekilde değerlendirilmesi gerekir.

İhale kararı teklif değerlendirmesinin sonucuna dayanmaktadır.

Açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulünde, adaylarla fiyat veya teklife ilişkin diğer unsurlar ile ilgili pazarlık olarak nitelendirilebilecek her türlü diyalog yasaktır.

Denetçiye yönelik kontrol listesi soruları

- Değerlendirme süreci belgelendirilmiş mi?
- İhale makamı yalnızca önceki üç adımda usulüne uygun olarak kabul edilmiş teklifleri mi değerlendirmiş?
- İhale makamı teklifleri tüm kriterlere ve yalnızca ilan edilmiş kriterlere ve ihale belgelerinde ilan etmiş olduğu ağırlıklı değerlendirmeye göre mi değerlendirip sıralamış?

3. Sözleşmenin yönetimi

Sözleşme imzalandığında, kamu ihale düzenlemelerinin sınırlı uygulama alanı bulunmaktadır. Bu safhada, denetçi kamu makamının hakları korunurken sözleşmenin usulüne uygun olarak yürütülüp yürütülmediğine odaklanabilir. Bu bağlamda, denetçi kamu makamının ödeme taahhütlerini ya da garanti, sözleşmeye bağlı eksiklikler ve tazminatı nasıl ele aldığını kontrol edebilir. Bu doğrulamada genel olarak uygunluk ile ilgili hususlar bulunmaktadır ve ödemeye ilişkin bütçe düzenlemelerine uyum hususunda mali denetim dahi yapılabilir.

Buna karşın, uygulama safhasında, kamu makamlarının genelde sözleşme yapılan yapım işleri, mal veya hizmetlerde değişiklik yapması gerekmektedir. Bu ihtiyaç ek gereksinimlerin de bulunabileceği söz konusu yapım işi, mal veya hizmet değişikliklerinin yeni bir ihale usulü çerçevesinde ihaleye çıkarılmasının gerekip gerekmediği sorusunu gündeme getirmektedir.

Değişiklikler (veya düzenlemeler) aşağıdakiler gibi çeşitli durumlardan kaynaklanabilir:

- jeolojik açıdan beklenmeyen durumlar veya yeni hukuki gereksinimler gibi beklenmedik teknik sebepler;
- teknik çözümler veya malzemelerin değiştirilmesine yönelik öneriler;
- kamu makamının ihalede belirtilen miktardan daha fazla alım yapması nedeniyle ortaya çıkan ek ihtiyaçlar.

İhtiyaçların yerine getirilmesi ve tasarruflar elde edilmesi amacıyla, yeni bir ihale usulüne başvurulmadan sözleşmenin yürütülmesi ile ilgili değişiklik yapılması hususunda esnek davranılması gerekebilir. Ancak, söz konusu esneklik kurallara riayet edilmemesine, bir tedarikçinin kayırılması veya ödüllendirilmesine ilişkin bir karar verilmesine, açık ihale usulünden kaçınılmasına veya bütçe kısıtlamalarının çoğunlukla ek maliyetler gerektirecek şekilde üstesinden gelinmesine de yol açabilir. Yeni bir sözleşmenin verilmesi olarak nitelendirilebilecek asıl sözleşme değişikliklerine yalnızca sınırlı hallerde müsaade edilmektedir.

Kamu Alımları Direktifi'nde³ yeni bir ihaleye ve yeni bir sözleşmenin verilmesine gerek olmaksızın bir sözleşmenin yürütülmesi esnasında değiştirilebileceği sınırlı durumlar ortaya konmaktadır. Bu değişikliklere ilişkin yasal hükümler ayrıntılı ve tekniktir. Bu yasal hükümlere uygunluk denetimi gerçekleştiren denetçilerin daha fazla bilgi için SIGMA Kamu Alımları Dosyası 38, *Sözleşme Değişiklikleri*'ne başvurması gerekmektedir.

Diğer denetim konuları (münferit kamu ihaleleri dışında)

Bu Dosyada münferit bir sözleşmeyle sonuçlanan münferit ihale usullerine odaklanılmasına karşın, denetimde çerçeve anlaşmalar, imtiyazlar ve Kamu-Özel Ortaklıklarına da yer verilebilir veya ihale sisteminin diğer yönlerine de değinilebilir.

Çerçeve anlaşmalar ile ilgili olarak, denetçi genelde üç hususu kontrol etmektedir:

- Anlaşma yukarıda açıklanan kurallara göre yapılmış mı?
- Kamu makamının anlaşmadan faydalanmaya hakkı var mıydı?
- Sözleşme anlaşma kapsamına dahil miydi?

Yapım işleri ve hizmetlere yönelik imtiyazlar İmtiyaz Sözleşmeleri Direktifi'nin⁴ kapsamına girmektedir. İmtiyaz Sözleşmeleri Direktifi'nde imtiyaz sözleşmelerinin yapılması hususunda izlenecek spesifik bir usulden bahsedilmemektedir. Buna karşın, Direktif çerçevesinde bazı genel ilkeler ve usul koruma hükümlerine uygun hareket edilmesine yönelik bir sözleşme usulüne gerek vardır. Üye Devletler genel ilkeler ve usul koruma hükümlerine uyuma tabi bir imtiyaz ihalesinin gerçekleştirilmesi hususunda kullanılacak belirli bir usul veya usullerin belirlenmesinde serbesttir. Denetime ilişkin hususlar arasında kamu ihalesi çözümüne nazaran imtiyaz şeklinin doğru seçilmesi ve kullanılan usulün Üye Devletin mevzuatı veya İmtiyaz Sözleşmeleri Direktifi'nin uygulanmasına dair kurallara uygunluğunun değerlendirilmesi yer alabilir. Bilhassa imtiyaz sözleşmelerinin oldukça uzun bir süreliğine imzalanması nedeniyle, uzun süreli sözleşme yönetimine ilişkin hususlar da dikkate alınabilir.

³ 2004/18/EU sayılı Direktifi yürürlükten kaldıran 2014/24/EU sayılı ve 26 Şubat 2014 tarihli Kamu Alımları Direktifi.

⁴ 2014/23/EU sayılı ve 26 Şubat 2014 tarihli İmtiyaz Sözleşmeleri Direktifi.

Kamu-Özel Ortaklıkları (bazı durumlarda bir imtiyaz türü olabilmektedir) temel olarak ekonomik bir husus teşkil etmektedir. Buradaki husus bir Kamu-Özel Ortaklığının kamu ihalesi çözümüne nazaran ve mali düzenlemelerin dikkate alınması durumunda ihale makamı açısından en avantajlı çözümün olup olmadığıdır. İki çözümü kıyaslamak için, denetçi kamu makamının dokümanlarına bakarak yalnızca uzun vadede geçerli hale gelen ve risk ile ilişkili olan maliyet unsurları başta olmak üzere tüm maliyet unsurlarının değerlendirmeye alınıp alınmadığını değerlendirebilir ve bu değerlendirmenin yapılması denetçi açısından genelde zordur. Benzer şekilde, yeterli gerekçe ve kanıt sağlamak zorunda olan taraf kamu makamıdır ve, kamu makamının bunu yapamaması halinde, denetçi bu sorunu denetim raporunda kayda değer bir eksiklik olarak nitelendirmektedir. Uyum açısından, ihale rejimi Kamu-Özel Ortaklıkları açısından geçerlilik taşımaktadır ve rekabetçi diyalog veya yenilikçi işbirlikleri gibi kapsamlı ve karmaşık konularla ilgili özel düzenlemeler sağlamaktadır.

Bazı durumlarda, bir Kamu-Özel Ortaklığı bir imtiyaz olarak sınıflandırılabilir ve bu nedenle, bir Üye Devlette imtiyazların verilmesi açısından geçerlilik taşıyan belirli bir kanun veya yönetmeliklere uygunluk değerlendirilmektedir.

Ek bilgi

Kamu Alımları Dosyaları

<http://www.sigmaweb.org/publications/key-public-procurement-publications.htm>

SIGMA (2016), *Kamu İhalelerinde Yaygın Hataların Tespiti ve Düzeltilmesi*, Dosya 29, OECD Publishing, Paris

SIGMA (2016), *Kamu İhalelerinin İzlenmesi*, Dosya 27, OECD Publishing, Paris

SIGMA (2016), *Performans Ölçümü*, Dosya 21, OECD Publishing, Paris

SIGMA (2016), *AB'de Kamu Alımları: Yasal Çerçeve, Temel Kavramlar ve Kurumlar*, Dosya 1, OECD Publishing, Paris

SIGMA (2016), *Kamu İhale Usulleri*, Dosya 10, OECD Publishing, Paris

SIGMA (2016), *Müteşebbislerin Seçimi*, Dosya 7, OECD Publishing, Paris

SIGMA (2016), *İhale Kriterlerinin Belirlenmesi*, Dosya 8, OECD Publishing, Paris

SIGMA (2016), *Tekliflerin Değerlendirilmesi ve İhalenin Sonuçlandırılması*, Dosya 9, OECD Publishing, Paris

Diğer kaynaklar

Avrupa Sayıştayı, *Kamu İhale Hatalarının Sayılarla Anlatımı*,

http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/Guideline_procurement/Quantification_of_public_procurement_errors.pdf