



Türkiye Bilişim Derneği Ankara Şubesi

Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Bilişim Tedarik Yöntemleri
(Sorunlar ve Çözüm Önerileri)
Özel Sektör Toplantıları – 1
Çalıştay Raporu

Haziran 2015

ANKARA ŞUBESİ
BİLİŞİM POLİTİKALARI ÇALIŞMA GRUBU

İÇİNDEKİLER

1. Konunun Önemi	2
2. Yöntem.....	2
3. Tespit Edilen Öncelikli Konu Başlıkları	2
4. Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Bilişim Tedarik Yöntemleri: TESPİTLER ve Çözüm Önerileri.....	4
4.1. Değerlendirmelerde Teknik Puanlama Yapılmadan Sadece Fiyatların Belirleyici Olması	4
4.2. Yönlendirilmiş Şartnameler	5
4.3. Aşırı Düşük Teklifler.....	6
4.4. Şikayet Ve İtirazların Alım Sürecine Etkisi.....	6
4.5. Muayene ve Kabul Süreçleri	7
4.6. KİK Tip Sözleşmeleri	8
EK-1. Genel Durum Tespiti.....	9

1. Konunun Önemi

- 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununun yürürlüğe girmesiyle 2886 sayılı ihale yasası çerçevesinde uygulamada karşılaşılan sorunların çözümlenmesi ve AB entegrasyon sürecinin gerçekleştirilmesi hedeflenmiştir. Ancak uygulamada yeni sorunlar ortaya çıkmıştır.
- Kamu alımlarının büyük bir potansiyele sahip olması ve kullanılan kaynağın kamu bütçesi olması nedeniyle kamu ihale mevzuatı kamu kaynağının en etkin şekilde kullanılmasına olanak sağlamalıdır.
- Kamu ihale sistemi, ilkeler çerçevesinde, belirsizlikleri giderme, sorunlara adil çözümler üretebilme, ihalelerde saydamlığı, rekabeti, eşitliği, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun zamanda ve istenen şartlarda karşılanmasını, kaynakların verimli kullanılmasını sağlamalıdır. Bu belirlenen bu değerler göz önünde tutulmuştur.
- 4734 Sayılı Kamu İhale Kanuna göre yapılan ihaleler; alım türlerine göre mal alımı, yapım işi, hizmet alımı ve danışmanlık hizmet alımı olarak sınıflandırılabilir. Ancak, bu uygulamaların bilişim alımları için yeterli olup olmadığı tartışmalıdır. Örneğin; yazılımlar, hizmet alımı olarak geçmekte ve hizmet alımı uygulama yönetmeliğine göre işlem yapılmaktadır. Yazılım alımlarına özgü bir uygulama yönetmeliğinin olmaması uygulamada sorunlar yaşanmasına neden olmaktadır. Bilişim Teknolojileri lisans alımlarının hangi kategoriden alınacağı da açık değildir.
- 4734 Sayılı Kamu İhale Kanununun 66. Maddesi'ne istinaden yeni düzenlemeler yapılmakta ve bazı alımlara ve kuruluşlara istisnalar getirilmektedir. İstisnaların çok fazla olması sektörün gelişimini olumsuz etkilemesinin yanı sıra AB'nin İlerleme Raporlarında da bu konunun düzeltilmesi talep edilmektedir.
- Bu rapor, kamu kurum ve kuruluşlarının Kamu İhale Mevzuatına tabi olan bilişim alanındaki alımlarda bilişim sektörünün öncelikli konulardaki tespitleri ve çözüm önerilerini kapsamaktadır.

2. Yöntem

Özel sektör firmalarından çalışmaya konu ile ilgili uzmanlarını göndermeleri talep edilmiştir. Yapılan çalıştayda Kamu İhale Kanunu kapsamında yapılan alımlarda sektörün yaşadığı sorunlar konusunda özel sektör firmalarının görüşleri alınmış ve bu görüşler 6 temel başlık altında gruplandırılmıştır. Katılımcılardan ortaya konan bu sorunlar içinden en önemli görülen sorunları seçmeleri istenmiştir. Çalıştayın ikinci bölümünde ortaya çıkan sorunların değerlendirilmesi ve çözüm önerileri üzerine gruplar halinde çalışılmıştır.

3. Tespit Edilen Öncelikli Konu Başlıkları

Kamunun Kamu İhale Kanunu kapsamında yaptığı alımlara yönelik sektörün pek çok sorunu olduğu bilinmekle beraber, öncelikle aşağıda belirtilen konular ele alınmış ve çözüm önerileri tartışılmıştır:

1. Değerlendirmelerde teknik puanlama yapılmadan sadece fiyatların belirleyici olması,
2. Şartnamelerdeki yönlendirmeler,
3. Aşırı düşük tekliflerin değerlendirilme zorunluluğu,

4. Őikayetler ve itirazların alım s¼recini uzatması,
5. Muayene/Kabul s¼reçlerinin İdare/Kurum lehine yönetimi,
6. KİK Tip Sözleşmeleri.

4. Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Bilişim Tedarik Yöntemleri: Tespitler ve Çözüm Önerileri

4.1. Değerlendirmelerde Teknik Puanlama Yapılmadan Sadece Fiyatların Belirleyici Olması

Tespitler:

- Özellikle entegrasyon veya hizmet alımına ilişkin ihale teklifi değerlendirmelerinde İdarelerin, kendilerine sunulan teklifleri hem teknik hem de mali açıdan bir puanlama sistemine tabi tutmadıkları – bazı istisnalar hariç olmakla birlikte - bilinmektedir. Teknik bir puanlama yapılmadan sadece fiyat değerlendirilerek en düşük fiyata ihalenin veriliyor olması; kamu projelerinin pek çoğunun yarım kalmasına, beklenen faydanın elde edilememesine yol açmakta bu da kamu kaynaklarının verimli kullanılmasına engel olmaktadır.
- Kanunda teknik değerlendirme yapılabileceğine yönelik maddeler bulunmaktadır. Ancak, kurumlar çeşitli nedenlerle bu seçeneği değerlendirmemektedir. Yeni teknolojileri takip etmedeki zorluklar nedeniyle konuya tam hakim olmama, teftiş vb. idari çekinceler, alışkanlıklar, nedeni ile alışlagelmiş satın alma yöntemleri uygulanmak istenmektedir.

Çözüm Önerileri:

- a. Tüm bilgi teknolojileri (BT) ihalelerinde kamu kurumlarının inisiyatifine bırakılmadan teknik puanlamanın zorunlu hale getirilmelidir. Bu konuda Dünya Bankası ve Avrupa Birliği puanlandırma kıstasları örnek alınan bir puanlama disiplini oluşturulmalıdır.
- b. Puanlama mekanizmasının daha sağlıklı işleminin sağlanabilmesi için projelerin performans ve ihtiyaç tanımlarının önceden belirlenmelidir.
- c. İhale dokümanında belirtilen detaylı teknik puanlama objektif ve puanlama detayları şeffaf olmalıdır.
- d. Sertifikalar, referanslar, iş bitirme belgeleri artı puan olarak hesaplanabilir.
- e. Ön yeterlilik kriterleri oluşturulabilir.
- f. Yeterli teknik bilgiye sahip olmayan personel tarafından yapılacak teknik puanlamanın ne kadar adil ve yetkin olacağı da ayrı bir konu olarak ele alınmalıdır. Sertifikasyon ve eğitim ciddi şekilde ele alınmalı ve takip edilmelidir.
- g. Doğru ve sağlıklı teknik değerlendirmenin yapılabilmesi için kamu personelinin eğitimi ve yetkinliği sağlanmalıdır. Bilgi güvenliği, siber güvenlik, iş gücü üretmek gibi konularda bilgilendirmeler yapılmalıdır.
- h. Donanım alımlarında üretici firmaların “Benchmark”ları puanlama amacıyla kullanılabilir. Ancak bu duruma üretici firmaların itiraz edebileceği düşünülmektedir. Benchmarklar şartnameyi karşılarsa da ürün kriter üstünde kalabilmektedir.
- i. Belli bir kriterin üzerindeki ihalelerde idari ve mali değerlendirme ayrı ayrı yapılabilir,

- j. Belli bir kriterin üzerinde olan ihalelerde Kurum ihale öncesinde fizibilite çıkartabilir,
- k. Bağımsız kuruluşlardan tercih edilecek maddeler, bu maddelere verilecek öncelik ve puanlar vs görüş alınabilir, (Örn: Türkiye Bilişim Derneği, Bilgisayar Mühendisleri Odası gibi)
- l. İhale öncesinde şartname hazırlanırken tercih kriterleri vs. konularında belli kurallara dayandırılarak danışmanlık alınabilir,
- m. Mal, hizmet ve danışmanlık alımları için ayrı ayrı değerlendirilme yapılabilir.
- n. Teknik puanlamayı uygulayan kurumlar örnek olarak gösterilmeli, tecrübeleri diğer kurumlar ile paylaşılmalıdır.
- o. Kamu kurumlarında teknik değerlendirmeyi yapabilecek yetenekteki uzman sayısının artırılması (belirli sertifikaların kurum personeli tarafından alınmasının zorlanması) gerekmektedir.
- p. Kurum elemanları daha fazla sorumluluk almalıdır.
- q. Teknik puanlama ihale öncesi yapılmalıdır.
- r. Alımlar yıl içine yayılmalıdır (Son 3 ayda yapılan alımlar değerlendirme konusunu zorlaştırmaktadır.)
- s. Sadece Bilgi Teknolojilerine yönelik satın alma biriminin oluşturulmalıdır.
- t. Sadece teknik kriterler değil firmanın finansal kriterleri de değerlendirmeye tabi tutulmalıdır.

4.2. Yönlendirilmiş Şartnameler

Tespitler:

- Kamu şartnameleri hem özel sektör temsilcilerinin yönlendirmesi hem de İdarelerin tercihlerini belirtmesi açısından zaman zaman belirli bir firmayı, ürünü ya da her ikisini birden işaret edebilmektedir.

Bu konuda;

- Firmaların yoğun rekabet içerisinde kendi ürün/hizmetlerini satma istekleri,
- İdarelerin kendilerine en uygun çözüm/ürünü almak istemeleri,
- Kayıt dışı çözüm/ürünlerin engellenmek istenmesi vb. gerekçeleri doğal ve samimi görünse de bu tür yönlendirilmiş şartnamelerin sektörün gelişimine ciddi bir katkı vermeyeceği, belirli ürün/hizmet ya da firmalar nezdinde tekel yaratma riskinin de mevcut olduğu düşünülmektedir.

Çözüm Önerileri:

- a. Burada tedarikçi ve entegratör firmaların ticari kaygıları bulunduğu bir gerçektir. Bu noktada kurumlara tedarikçi ve entegratör firmalar ile çerçeve anlaşması imzalama olanaklarının sağlanması, bu anlaşmalarda alternatif ürün ve teknolojilerin sınıflandırılarak fiyat baremlerinin standardize edilmesi ile alternatif teknolojilerin adil rekabet imkanları ile tedarik edilmesi sağlanabilecektir.
- b. Bu konu aynı zamanda bir önceki madde ile de doğrudan ilişkilidir. Tedarik edilecek BT mal ve hizmetlerinin teknik puan kriterleri ile netleştirilmesi bu tür haksız rekabet olasılıklarını da oldukça azaltacaktır.

- c. Firma sınıflandırma kriterleri oluşturulmalıdır. (Bu da belirli bir kalite seviyesinin tanımlanmasında ürün ve hizmetlere yönelik nümerik şartname maddelerine duyulacak ihtiyacı azaltacaktır.)
- d. Yerli üretim desteklenmelidir. (yerli-yabancı arasındaki teknik farkların dengeli bir noktaya getirilmesi),
- e. Kamuda uzman personel eksikliğini giderilmesi gereklidir
- f. İhtiyaç belirleme esnasında daha profesyonel bir çalışmanın yapılması, bu konuda yetkinliği olan diğer kurum/kuruluş/dernek/üniversitelerden destek alınması sağlanmalıdır.

4.3. Aşırı Düşük Teklifler

Tespitler:

- Pek çok ihalede, ihale kapsamının maliyeti tüm taraflarca bilinmekle birlikte ihaleye “aşırı” düşük fiyat teklifleri verilebilmektedir. İdarelerin aşırı düşük fiyatlı teklifleri ihale dışında bırakamaması nedeni ile işler bu fiyatları veren firmalara ihale edilebilmekte ve sonuç olarak tamamlanamayan, cezalarla kompanse edilmeye çalışılan çoğu zamanda hukuki süreçlere intikal eden işler olabilmektedir. Bu durum, hem rekabetin yaralanmasına hem de kamu kaynaklarının israfına yol açabildiği düşünülmektedir.

Cözüm Önerileri:

- a. Proje ihtiyaç ve performans kriterlerinin projenin ilk aşamasında belirlenmesi ile yaklaşık bedel ve bedelin isteneceği firmalar konusunda odaklanma sağlanacağı düşünülmektedir. Bu sayede tedarik edilecek mal ve hizmetler bütünü için daha uygun rekabet ve tedarik şartları sağlanabilecektir. Bu noktada tedarikçi firmaların yetkinliklerine göre tasnif edilmesi ve derecelendirmesi ile projeyi gerçekleştirecek doğru firmalara yönlendirmek mümkün olacaktır.
- b. İhalelerde, yaklaşık maliyetin belirli bir yüzdesinin üstünde kalan ve yine belirli bir yüzdesinin altında kalan teklifler elenecektir şeklinde şartlar konulabilir. Ancak, bu şartın hizmet kısmında doğru uygulanamayacağı düşünülmektedir.
- c. Aşırı düşük teklifler konusunda sorun çıkmaması için “Yaklaşık Maliyet” gerçekçi ve kurallara uygun olarak toplanmalıdır.
- d. Rekabet koşulları gözetilerek üst ve alt limitlere uymayan firma(lar) ihaleden elenmelidir.
- e. Yaklaşık maliyet istenilen firma sayısı ihale bedeline ve proje büyüklüğüne göre artırılmalıdır.
- f. İhale öncesi bu işte “aşırı düşük fiyat” sorgulaması yapılacaktır ibaresinin altı çizilerek vurgulanması bu tür aşırı düşük tekliflerin önünü kesmek için faydalı olacaktır.
- g. İhaleye teklif verecek firmaların ihale öncesi yeterli teknik ve idari çalışmayı yapmaması durumunu tespit edebilecek mekanizmaların kurulması gerekmektedir.

4.4. Şikayet Ve İtirazların Alım Sürecine Etkisi

Tespitler:

- İdareler tarafından yapılan özellikle büyük bütçeli ihalelerin sıklıkla ihale öncesi ve sonrasında rakiplerce yapılan şikayet ve itirazların alım sürecini son derece uzattığı hatta ihale iptaline yol açtığı bilinmektedir. İdarelerin söz konusu şikâyet ve itirazları dikkatli olarak ele almadıkları takdirde süreç çok fazla uzamakta bu gecikmeden hem firmalar hem de kamu kurumları zarar görmektedir. Özellikle büyük zaman ve iş gücü harcanarak hazırlanan ihale dosyaları ihalenin iptali durumunda firmalara yüksek maliyetlere de mal olmaktadır.

Çözüm Önerileri:

- a. Bu konuyla ilgili olarak sadece ihaleyi yapan idarenin değil başta Kamu İhale Kurumu olmak üzere ilgili tüm kuruluşların itiraz ve sorulara kısa sürede doğru cevaplar vermesinin en temel çözüm noktası olacağı düşünülmektedir.
- b. Daha önceki sorunlarda bahsi geçen ürün ve hizmet standardizasyon ve sertifikasyon kriterlerinin net olarak tanımlanması yapılacak itiraz ve sorulacak sorulara daha açık ve net cevaplar verilmesinde destekleyici bir unsur olacaktır.
- c. Çok uzun olan ilk başvuru ve değerlendirme süresi kısaltılmalıdır. Doğru olmayan itirazların ispatlanması durumunda itirazı yapan firmaya ceza uygulanabilmelidir.
- d. İtiraz bedelinin yükseltilerek caydırıcı bir düzeye getirilmesi gerekmektedir.
- e. İtirazı değerlendiren ilgililerin teknik ve idari eksikliklerinin giderilmesi gerekmektedir.

4.5. Muayene ve Kabul Süreçleri

Tespitler:

- Kazanılmış ihalelerin yükümlülüklerinin yerine getirilmesi sonrasında en önemli sorun muayene ve kabul süreçlerinde yaşanmaktadır. Bu süreç idareler tarafından sadece kendi lehlerine olacak şekilde yönetilmekte, özellikle hizmet ihalelerinde uzayan kabul süreçleri firmaların ciddi zararlara uğramalarına neden olmaktadır.
- Bu konuda da mevcut kanun geniş olanaklar sağlamaktadır. Konuyla ilgili bilinçlendirme çalışmalarının gerçekleştirilmesi ile gerek tedarik gerekse de denetim birimlerinin bu konu ile ilgili daha efektif eylemler alması sağlanabilecektir.

Çözüm Önerileri:

- a. Özellikle birbirine bağımlı kabul süreçlerinin olduğu senaryolarda gerek kurum gerekse de tedarikçi firma tarafından mutabık kalınan “kabul proje planlarının” önceden hazırlanması ile süreçler çok daha verimli olarak işletilebilecektir.
- b. Kabul süreleri genellikle belirtilmediği için bu süre belirlenerek kanuna eklenmelidir.
- c. Tarafların cezai yükümlülüğünün dengeli hale getirilmesi gerekmektedir.
- d. Diğer sektörlerdeki (örn. inşaat) hak ediş sistemi bilişim sektörüne de uyarlanmalıdır.
- e. Ödeme süreçlerinin çok açık ve net bir şekilde ifade edilmesi gerekmektedir.
- f. Ölçme ve fiyatlandırmanın net olarak belirtilmelidir.

4.6. KİK Tip Sözleşmeleri

- KİK uyarınca İdareler tanımlı tip sözleşmelerin imza altına alınmasını talep etmektedir. Özellikle uluslararası firmalar için bu durum çeşitli sorunlara yol açmaktadır.

Sektör temsilcileri KİK tip sözleşmelerinin bir problem yaratmadığını belirtmişlerdir.

EK-1 Genel Durum Tespiti

Bilindiği üzere, gerek ihale mevzuatının günün koşullarına uygun hale getirilmesi ve gerekse Avrupa Birliği Müktesebatı ile uyum sağlanması gerekçelerine dayalı olarak Kamu ihalelerine yönelik olarak 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve ihale sonrasında düzenlenecek olan sözleşmeler için 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu çıkarılmıştır.

Bu kanunlara uygun olarak ihale mevzuatlarını tek elden belirleyecek, düzenleyecek, takip edecek olan Kamu İhale Kurumu (KİK) ve Kamu İhale Kurulu kurulmuştur.

4734 sayılı Kanuna göre ihaleler; alım türlerine göre mal alımı, yapım işi, hizmet alımı ve danışmanlık hizmet alımı olarak sınıflandırılabilir. Ancak, bu uygulamaların bilişim alımları için yeterli olup olmadığı tartışmalıdır. Örneğin; yazılımlar, hizmet alımı olarak geçmekte ve hizmet alımı uygulama yönetmeliğine göre işlem yapılmaktadır. Yazılım alımlarına özgü bir uygulama yönetmeliğinin olmaması uygulamada sorunlar yaşanmasına neden olmaktadır. Bilişim Teknolojileri lisans alımlarının hangi kategoriden alınacağı da açık değildir.

Keyfi düzenlemelerin önüne geçmek üzere hazırlanan 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 66. Maddesi'ne istinaden yeni düzenlemeler yapılmakta ve bazı alımlara ve kuruluşlara istisnalar getirilmektedir.

Türkiye'de istisna tutulan kamu alımları toplam alımların içinde %22 oranını teşkil ederek(yaklaşık olarak 15 milyar TL.) önemli bir bölümü kapsamaktadır. 4734 Sayılı Kamu İhale Kanununda istisnalar oldukça fazla olup gün geçtikçe yenileri eklenmektedir. İstisnaların çok fazla olduğu AB'nin her ilerleme Raporunda belirtilmesine rağmen, hali hazırda var olan istisnaların azaltılmasının aksine daha fazla istisna da getirildiği görülmektedir.

Kamu İhale Kurumu'nun 2014 yılı Kamu alımları izleme raporuna göre, 2014 yılı Kamu alımları aşağıdaki tabloda gösterildiği gibi gerçekleşmiştir. Tablodan da görüleceği üzere 2014 yılında idareler tarafından Kuruma sözleşme bilgisi gönderilen ihale sayısı 123.778'dir. Bu ihalelerin 91.107'si Kanunda belirtilen ihale usulleri kapsamında gerçekleştirilirken, 32.589'u istisna kapsamında, 82'si ise kapsam dışında gerçekleştirilmiştir. İlgili dönemde EKAP üzerinden gerçekleştirilen toplam kamu alımları tutarı 113.494.916.000 TL'dir. Bu tutarın 97.420.824.000 TL'si Kanunda belirtilen ihale usulleri kapsamında, 8.393.401.000 TL'si istisna kapsamında, 7.419.983.000 TL'si doğrudan temin yoluyla ve 260.708.000 TL'si ise kapsam dışında gerçekleştirilen alımlara ilişkin olduğu görülmektedir.

Kamu Alımının Kapsamı	Kamu Alım Miktarı (Adet)		Kamu Alım Tutarı (1000 TL)	
	2014	%	2014	%
4734 sayılı Kanunda Belirtilen İhale Usulleri Kapsamında	91.107	73.61	97.420.824	85.84
Doğrudan Temin	-	-	7.419.983	6.54
İstisnalar	32.589	26.23	8.393.401	7.40
Kapsam Dışı	82	0.07	260.708	0.23
TOPLAM	123.778	100.00	113.494.916	100.00

2014 yılında ihale sonuç bilgisi Kamu İhale Kurumuna gönderilen ve 4734 sayılı Kanun kapsamında yapılan ihalelerin adet olarak %39,63'ü mal alımı, %18,17'si yapım işi, %41,94'ü hizmet alımı ve %0,26'sı danışmanlık hizmet alımına aittir. İhaleler tutar bazında değerlendirildiğinde ise ilgili dönemde Kanun kapsamındaki usullere göre gerçekleştirilen toplam kamu alımı harcamalarının %20,16'sı mal alımı, %40,50'si yapım işi, %38,67'si hizmet alımı ve %0,67'si danışmanlık hizmet alımı olarak gerçekleştirilmiştir.

İhale Türü	Kamu Alımı Miktarı (Adet)		Kamu Alımı Tutarı (1000 TL)	
	2014 yılı	%	2014 yılı	%
Mal Alımı	36.103	39,63	19.644.253	20,16
Yapım İşİ	16.558	18,17	39.453.618	40,50
Hizmet Alımı	38.211	41,94	37.671.054	38,67
Danışmanlık Hizmet Alımı	235	0,26	651.899	0,67
Toplam	91.107	100	97.420.824	100