



SAYIŞTAY

DENETİM RAPORU

SAYI : DA.10/2001-R

:

: **HAZIRLAYAN:**

: **Doğu Akalınlı**

: **Denetçi**

:

: **TARİH** _____ :

: **4.Eylül.2001**

:

: **RAPORUN KONUSU:**

: **Dr. Burhan Nalbantoğlu Devlet**

Hastahanesi Temizlik İşlerine Ait İhale

Ve/veya Hizmet Satın Alınması Konusu

İle İlgili Araştırma Raporu

EKLERİ:

EK - 1-11 (51 yaprak)

SUNUŞ :

Tarafıma tevdi edilmiş olan Dr. Burhan Nalbantoğlu Devlet Hastahanesi temizlik işlerinin yürütülmesi ile ilgili ihale ve/veya hizmet alımı konusundaki araştırma gerçekleştirilmiştir.

ARAŞTIRMA İLE İLGİLİ BULGULAR :

1) Araştırma konusu temizlik işlerine ait Bakanlıkça hazırlanan ihale şartnamesinin (Ek I) diğer şartları yanında 5. maddesinin (a) fıkrası ikinci paragrafı "Müteahhit taahhüdünün tümünü bir yıl içinde bitirmiş olacaktır. Ancak yeni bir yıl için ihale yapıncaya kadar üzerinde ihale kalan firma, şartname hükümleri çerçevesinde 2000 yılı fiyatlarından taahhüdünü yerine getirmeye devam edecektir.", aynı maddenin (b) fıkrası "... Müteahhit en az günlük 41 işçi çalıştıracak ..." ve 7. maddenin ikinci paragrafı "İlgili mevzuat uyarınca hesaplanan hak edişlere ait KDV idarece ödenir." şartları çerçevesinde şartnamede yapılacak işler A-Temizlik işleri, B-Temizlik işlerinde kullanılacak malzemeler, C- İlaçlama, D- Cilalama ve E- Bahçe temizliği ve bakımı başlıkları altında sıralanmış ve belirtilen işlerin yapılması bir aylık 11.000.000.000.-TL. , bir yıllık 132.000.000.000.-TL. keşif bedeli ile ihaleye çıkılmış, 29.Mart.2000 tarih ve MİK 0293/2000 sayılı ihale kararıyla (Ek II) 118.800.000.000.- TL. bedel mukabilinde bir yıl süre ile Tugi Food Cleaning Ltd. firmasına ihale edilmiştir. Ancak, Bakanlık ile Merkezi İhale Komisyonu arasındaki uyuşmazlık nedeni ile mukavele yapılmayarak konu mahkemeye intikal etmiş olup, mahkeme halen devam etmektedir.

2) 29.Mart.2000 tarihinde yapılmış olan ihalenin neticesi mahkemeye intikal etmiş olduğundan, konu temizlik işleri bir önceki müteahhit Ayancıklı Ltd. firması ile 22.Mart.1999 tarihinde imzalanmış (Ek III) mukavele şartları çerçevesinde günlük 40 işçi çalıştırılması esasına göre aylık KDV hariç 6.900.000.000.- TL. bedel mukabilinde temizlik işlerinin yürütülmesine devam edilmiş ve müteahhidin son istihkakı 9.Ağustos.2000 tarih ve 636908 no.lu harcama belgesi (Ek IV) ekindeki Ayancıklı Ltd. firmasının 7.Ocak.2000 tarihli yazısı gereği Akdeniz Garanti Bankasına yatırılmak suretiyle ödenmiştir.

3) Uyuşmazlık nedeni ile ilgili firmaya yaptırılmayan temizlik işleri, Devlet İhale Tüzüğü'nün 3 (2) maddesinin "Bakanlar Kurulu, özelliği olan ihaleleri bu tüzük kapsamı dışında bırakabilir. Ancak bu tüzük kapsamı dışında bırakılacak ihalelerle ilgili koşullar belirlenir." şeklindeki kuralı çerçevesinde Bakanlar Kurulunun 2.Ağustos.2000 tarih ve E-1294-2000 sayılı "Bakanlar Kurulu, Dr. Burhan Nalbantoğlu Devlet Hastahanesi temizlik işlerinin yürütülebilmesi için Devlet İhale Tüzüğü'nün 3(2) maddesi uyarınca ihale kapsamı dışında tutularak sorunlu şirketler dışındaki diğer şirketlerden mahkeme sonuçlanıncaya dek hizmet satın alınması yetkisinin Sağlık ve Çevre Bakanlığına verilmesini onayladı." şeklindeki kararı (Ek V) ile alınan yetkiye dayanılarak Dr. Burhan Nalbantoğlu Devlet Hastahanesinin temizlik, bakım ve ilaçlama işleri için 4.Ağustos.2000 tarihinde Bakanlık ile Çalıkuşu Ltd. firması arasında Hizmet Alım Mukavelesi (Ek VI) yapılmıştır, Ancak, Devlet İhale Tüzüğü'ünü 3(2) maddesindeki "özelliği olan" ifadesinden, satın alınacak malın veya yaptırılacak işin özellikli olması kastedildiği, araştırma konusundaki durumun ise normal şekilde çıkılmış olan ihale neticesindeki uyuşmazlık nedeni ile temizlik işlerinin aksatılmaması için Bakanlar Kurulu uyuşmazlık giderilinceye kadar çıkılmış olan ihale şartları çerçevesinde konunun Bakanlık tarafından yürütülmesine yetki verdiği anlaşılmaktadır. Buna karşılık Bakanlık, bu yetkiyi tamamen yeni ve özelliği olan bir iş olarak yorumlamış olacak ki çıkılmış olan ihale şartnamesinden ayrı yeni bir şartname hazırlayarak herhangi bir fiyat araştırması yapmadan ve

sorunlu şirketler dışındaki diğer şirketlerden teklif almadan Çalığışu Ltd. firması ile usulsüz olarak bir mukavele imzalamıştır.

4) Yapılmış olan ek VI mukaveleye ihale konusu ek I şartname kurallarından farklı kurallar konulmak suretiyle ihalenin süresi, ödeme tutarı ve kapsamı değiştirilmiştir. Şöyle ki:

a) Süre olarak; Ek VI mukavelenin 3(a) maddesi işe başlama tarihi olarak 7.Ağustos.2000'i belirlerken, işi bitirme tarihi olarak ise Bakanlar Kurulunun E-1294-2000 sayılı ve 2.Ağustos.2000 tarihli kararındaki **"mahkeme sonuçlanıncaya dek"** ifadesi idareyi süresi belli olmayan bir mukavele yapılması ile karşı karşıya bırakmıştır. Ancak, sorunlu olan ihaleye çıkılırken idarece hazırlanan şartnamede süre bir yıl olarak belirlenmiş ve bu süre sonunda yeniden ihaleye çıkılması gerektiği bilinmekte idi. Ayrıca, bundan önceki zamanlarda Dr. Burhan Nalbantoğlu Devlet Hastahanesi ile diğer hastahaneler ve/veya sağlık birimleri için yapılmış olan konu ile ilgili mukavelelerdeki sürelerin de birer yıllık olması nedeniyle, çıkılmış olan ihaledeki sorundan dolayı Devlet İhale Tüzüğü kapsamı dışına alınan konu hizmet alımının mukavelesinin süresi de mukavele tarihinden itibaren bir yıl ile sınırlı tutulması gerekirdi. Kesin bir süre belirlemeden yapılmış olan mukavelenin, mahkeme sonuçlanıncaya dek şeklindeki bir süre ile sürelendirilmesi, mahkemenin uzun yıllar sürmesi halinde mukavelenin de bu süreye bağlı olarak yıllarca uzamasına neden olacağı gibi usulsüz olarak yapılmış olan bu mukavele kuralları dolayısıyla yeni bir ihale sürecinin başlatılmasına engel olunmuştur.

b) Ödeme tutarı olarak; Ek I şartnamenin 5. maddesinin (a) ve (b) fıkralarındaki **ihale konusu işi günlük 41 işçi çalıştırmak suretiyle ve ihale süresi olan bir yıl içinde ve/veya sürenin uzaması halinde herhangi bir fiyat artışı yapılmayacağı** kuralının bulunmasına karşılık ek VI mukavelenin 5 (a) maddesinde KDV hariç 6.900.000.000.-TL. aylık olarak belirlenmiş olan yapılacak işin bedeli bu mukaveleye bağlı şartnamesinin (Ek VII) 5 maddesinin (b) fıkrasında günlük çalıştırılacak işçi sayısı 25 işçiye düşürülerek aynı maddenin (a) fıkrasının ikinci paragrafındaki **"... Ancak, mukavele 2001 ocak ayından daha ileriye uzanırsa yeni asgari ücret tutarına göre ödeme yeniden saptanacak."** şeklindeki ifade yukarıda izah edilen belirsiz süreye bağlı olarak asgari ücretin her değişmesinde yeni asgari ücret ile orantılı olarak yükseltileceği anlamını getirmektedir. Bu da mali uygulamalara ters bir uygulama olduğu gibi usulsüz ve suistimale açık bir uygulamadır.

c) Kapsam olarak; Ek I ihale şartnamesinde yapılacak olan işler A-B-C-D ve E maddelerinde belirlenmiş olmasına karşılık ek VII hizmet alımı şartnamesinde ek I şartnamenin bahçe bakımı ve temizliği konularını içeren E maddesi konulmayarak yapılacak işlerin kapsamı daraltılmıştır. Ancak, Mukavele tarihinden beş ay sonra ek VII şartnamenin 5(a) maddesindeki asgari ücret tutarına göre ödeme yeniden saptanacak kuralı kullanılarak 3.Ocak.2001 tarihinde Ek Hizmet Alım Mukavelesi (Ek VIII) imzalanarak daha önceki ek VII şartnamede daraltılmış olan yapılacak işler kapsamına ek I şartnamedeki E maddesi bahçe temizliği ve bakımı işleri ilave edilerek çalıştırılacak işçi sayısı da günlük 40 işçiye çıkarılmıştır. Bu şekilde yapılacak işin kapsamının genişletilmesi ve günlük çalıştırılacak işçi sayısının 25'den 40'a çıkarılması suretiyle işin bedeli aylık KDV hariç 6,900,000,000 TL'den 12,880,000,000 TL'ye yükseltilmiştir.

5) Yukarıda yapılan tespitlerin yanında sorunlu olan ihale ile ilgili olarak Bakanlığın Yataklı Tedavi Kurumları Dairesi tarafından 20.Mart.2000 tarihinde yapılan (Ek IX'daki) Dr. Burhan Nalbantoğlu Devlet Hastanesi Temizlik İhalesi değerlendirme tablosundan ek I şartnamede KDV hariç olarak teklif verilmesi şartına karşılık teklif veren firmaların biri hariçinde tekliflere KDV'nin dahil olduğu görülmektedir. Bu şekli ile Bakanlıkça yapılan değerlendirmede teklif veren 6 firmadan KDV dahil 125,400,000,000 TL ile ikinci en düşük teklifi veren firmanın dışındaki teklifler uygun bulunmamıştır.

Ek VI Hizmet Alım Mukavelesi, ek VII şartname ve ek VIII Ek Hizmet Alım Mukavelesini Bakanlıkça uygun bulunana ikinci en düşük teklifi karşılayacak olursak; Ek VI mukavelede aylık ödeme tutarı 25 işçi çalıştırılması esasına göre KDV hariç 6,900,000,000 TL'dir. Günlük 41 işçi çalıştırılması esasına göre ikinci en düşük teklif yıllık KDV dahil 125,400,000,000 TL, aylık ise 10,450,000,000 TL olup o günkü değerlere göre %10 KDV düşüldüğünde yıllık ödeme tutarı KDV hariç 114,000,000,000 TL olur, bu değer aylık karşılığı da 9,500,000,000 TL'dir. Bu durumda günlük 41 işçi için 9,500,000,000 TL olan teklif günlük 25 işçi için aylık ödeme 5,792,682,927 TL olur ki bu değerde ek VI mukaveledeki 6,900,000,000 TL aylık ödemeye göre % 16 daha düşük bir tekliftir. Bir başka deyişle, ek I'deki 1'inci şartnamenin (E) maddesinde sayılan işler ek VII'deki 2'nci şartnameden çıkartılmış ve işçi sayısı da 25'e düşürülmüş olmasına rağmen iş, yaklaşık %20 daha yüksek fiyatla Çalıkuşu Ltd. firmasına verilmiştir.

Ayrıca ek I şartnameye göre verilmiş olan bu en düşük ikinci teklifte bir yıl boyunca herhangi bir fiyat artışı bulunmamaktadır. Buna karşılık ek VII şartnamede ödemeler asgari ücrete bağlanmış olup asgari ücretin her değişmesinde ödeme miktarı da değişmektedir. Bu kurala dayanılarak usulsüz yapılan ek VIII mukavelede yapılacak işlerin kapsamının da genişletilmesiyle günlük çalıştırılacak işçi sayısı da 40'a çıkartılmak suretiyle yeni asgari ücret üzerinden Ocak 2001 tarihinden itibaren aylık ödeme KDV hariç 12,880,000,000 TL'na yükseltilmiştir.

Günlük 41 işçi çalıştırılması esasına göre KDV dahil olarak verilmiş olan en düşük ikinci teklife göre günlük 40 işçi çalıştırılması halinde aylık ödenecek tutar KDV dahil 10,195,121,951 TL olur. Bu değerler üzerinden %13 KDV düşüldüğünde 9.022.231.815.-TL olur ki, bu da bu değer üzerinden %30 daha fazla ödeme demektir.

6) Usulsüz olarak yapılmış olan ek VI mukavele ekindeki ek VII şartnamede ödemenin Ocak 2001 tarihinde asgari ücrete bağlı olarak yeniden saptanması kuralına da uyulmamıştır.

Şöyleki; Ek I mukavele tarihinde asgari ücret 160.000.000.-TL. idi. 1 Ocak,2001 tarihi itibariyle asgari ücret %25 artış ile 200.000.000.- TL.'ye yükseltilmiştir. Yapılan ek VIII Ek Hizmet Alım mukavelesinde aylık ödemenin 6.900.000.000.- TL. X 1.25 =8.625.000.000.- TL KDV hariç olması gerekirken, ek VIII mukavelede aylık ödeme 12.880.000.000.- TL. KDV hariç olarak tespit edilerek ödeme yapılmıştır.

Bu duruma göre, yukarıda konu edilen uygunsuzluklar ve usulsüzlüklerden dolayı ek IX değerlendirme tablosunda uygun bulunan ve en düşük ikinci teklifi vermiş olan firmanın teklifi ile usulsüz olarak yapılan ek VI Hizmet Alımı ve ek VIII Ek Hizmet Alım mukavelerindeki ödeme miktarlarını karşılayacak olursak;

4 Ağustos 2000 tarihinde yapılmış olan ek VI mukavele ile işe başlayan Çalıkuşu firması 7Eylül, 2000 tarihi ve 39 no'lu faturası ile (Ek X) bir aylık iş karşılığı 6.900.000.000.-TL ve %13 KDV 897.000.000.- TL. ilavesiyle 7.797.000.000.- TL. ödenmiştir. Bir aylık ödemede 6.900.000.000.- TL. - 5.792.682.927.-TL. = 1.107.317.073.-TL. bu miktara %13 KDV 143.951.219.-TL. ilavesiyle 1.251.268.292.- TL. fazla ödeme yapılmış olmaktadır. Ağustos 2000 ile Aralık 2000 sonuna kadar olan beş aylık devrede 1.251.268.292.-TLX5= 6.256.341.460.-TL.

Ocak 2001 ile Ağustos 2001 tarihleri arasında 12.880.000.000- TL. KDV hariç aylık ödemelerde ise 12.880.000.000.-TL. - 5.792.682.927.-TL.= 7.087.317.073.- TL. %13 KDV 921.351.219.- TL. ilavesiyle 8.008.668.292.- TL. aylık olarak usulsüz ve fazla ödeme yapılmış olup, 2001 devresi içinde 8.008.668.292.-TL X 8 Ay = 64.069.346.339.- TL. , toplam olarak da 70.325.687.799.-TL. usulsüz ve fazla ödeme yapılmış olmaktadır.

7) Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığının 21 Ağustos, 2001 tarih ve S.S.Y.B. 6/200/2 sayılı yazısı (Ek XI) ekindeki Çalıkuşu firmasının 21 Ağustos, 2001 tarihli yazısında "... yeniden ihaleye çıkılmasına herhangi bir itirazımız olmayacaktır." şeklindeki taahhüdü ile yeniden ihaleye çıkılma yolunun açıldığı anlaşılmaktadır.

SONUÇ :

A) 2 Ağustos,2000 tarih ve E-1294-2000 sayılı Bakanlar Kurulu kararındaki, sorunlu şirketler dışındaki diğer şirketlerden hizmet satın alınması koşuluna rağmen, sorunlu şirketlerin dışındaki şirketlerden teklif alınmayarak fiyat araştırması yapılmadan mukavele yapıldığı,

B) 4.(a) ve (b) maddede izah edilen nedenlerden dolayı süresi belli olmayan mukavele yapılamayacağı, bu konuda yapılacak olan mukavelenin de süresinin bir yıl ile sınırlı olması ve bu sürenin sonunda yeniden ihaleye çıkılması gerektiği,


C) 4.(c) maddesinde izah edildiği gibi ek VI mukavele ve ek VII şartname kurallarına uyulmayarak yapılacak işin kapsamının genişletildiği,

D) Bakanlar Kurulu kararlarında, bu gibi konularda tüzük kapsamı dışında bırakılacak ihalelerle ilgili koşulları süre ve şekil açısından net bir şekilde belirlenmesinde fayda olacağı,

E) 7. maddede konu edilen Çalığısu firmasının yeniden ihaleye çıkılması yönündeki taahhüdüne dayanılarak en kısa zamanda yeniden ihaleye çıkılması ve ihale neticeleninceye kadar mukavele şartlarına uyulması,

F) Ek VI'daki süresi belli olmayan mukavelenin yasallığı hakkında Başsavcılıktan görüş alınması,

G) 4 ,5 ve 6. maddelerde konu edilen, uygun olmayan işlemler ile usulsüzlüklerden dolayı Başsavcılıktan alınacak görüş neticesinde sorumluluk tesis edilebileceği görüşünde olduğumu saygı ile bilgilerinize sunarım.


Doğu Akalın
Denetçi