

T.C.
AKDENİZ ÜNİVERSİTESİ



**YAPIM İŞİ İHALELERİNDE YAKLAŞIK MALİYET HESAPLAMA
HATALARI VE TEKNİK ŞARTNAMESERDEKİ UYUŞMAZLIKLAR
ÜZERİNE BİR ARAŞTIRMA**

Fırat EREN

FEN BİLİMLERİ ENSTİTÜSÜ

İNŞAAT MÜHENDİSLİĞİ

ANABİLİM DALI

YÜKSEK LİSANS TEZİ

NİSAN 2022

ANTALYA

**T.C.
AKDENİZ ÜNİVERSİTESİ**



**YAPIM İŞİ İHALELERİNDE YAKLAŞIK MALİYET HESAPLAMA
HATALARI VE TEKNİK ŞARTNAMESLERDEKİ UYUŞMAZLIKLAR
ÜZERİNE BİR ARAŞTIRMA**

**Fırat EREN
FEN BİLİMLERİ ENSTİTÜSÜ
İNŞAAT MÜHENDİSLİĞİ
ANABİLİM DALI
YÜKSEK LİSANS TEZİ**

NİSAN 2022

ANTALYA

T.C.
AKDENİZ ÜNİVERSİTESİ
FEN BİLİMLERİ ENSTİTÜSÜ

**YAPIM İŞİ İHALELERİNDE YAKLAŞIK MALİYET HESAPLAMA
HATALARI VE TEKNİK ŞARTNAMESLERDEKİ UYUŞMAZLIKLAR
ÜZERİNE BİR ARAŞTIRMA**

Fırat EREN
İNŞAAT MÜHENDİSLİĞİ
ANABİLİM DALI
YÜKSEK LİSANS TEZİ

Bu tez/...../202..... tarihinde jüri tarafından Oybirliği / Oyçokluğu ile kabul edilmiştir.

Prof. Dr. Aynur KAZAZ (Danışman)

Prof. Dr. Serdar ULUBEYLİ

Doç. Dr. Sevil KÖFTECİ



ÖZET

YAPIM İŞİ İHALELERİNDE YAKLAŞIK MALİYET HESAPLAMA HATALARI VE TEKNİK ŞARTNAMESLERDEKİ UYUŞMAZLIKLAR ÜZERİNE BİR ARAŞTIRMA

Fırat EREN

Yüksek Lisans Tezi, İnşaat Mühendisliği Anabilim Dalı

Danışman: Prof. Dr. Aynur KAZAZ

Nisan 2022; 57 sayfa

Yapım işi ihalelerinde başlangıç safhasında gizli ihale bedelinin belirlendiği yaklaşık maliyet hesaplamaları projenin uygun bütçede tamamlanması adına oldukça önem arz etmektedir. Yapım işleri veya mal ve hizmet alımına yönelik ihale yapılmadan önce ilgili kamu kurumlarınca katma değer vergisi hariç olmak üzere hazırlanan yaklaşık maliyet hesapları ilgili projenin ilk keşfi yapıldıktan sonra belirlenen hususlara dayalı hesaplamalar sonucunda bazı programlar vasıtasıyla gerçekleştirilmektedir.

Yaklaşık maliyetin ilgili projede öngörülen maliyetleri kapsadığı ve kesin gerçekleşen maliyetler olmadığı hususu göz önüne alındığında; yaklaşık maliyet, kamu zararının önüne geçilmesi ve kamu yararı güdülmesi argümanlarına odaklanması hususunda oldukça önemli bir konumda bulunmaktadır. Bir başka ifadeyle yaklaşık maliyetin isminden anlaşılacağı üzere net bir sonuca varılması mümkün olmayan ve keşifte belirlenen öngörülere dayalı maliyetlerin en uygun seviyede belirlenmesi hedefi, kamu yararını gözetken ve kamu zararı riskinin azaltılmasını sağlayan stratejik bir kazanım sağlamaktadır.

Yapım işlerinde ihale sürecinin başarısını etkileyen bir diğer husus ise teknik şartnamelerdir. Yapım işlerinde genel teknik şartnameye ek olarak her bir proje özelinde farklı teknik şartnameler hazırlanmaktadır. Bu tez kapsamında, yaklaşık maliyet hesaplanırken yapılan hataların ve teknik şartnamelerin yapım işleri ile uyumsuzluğu üzerine araştırma yapılması amaçlanmıştır.

ANAHTAR KELİMELEER: İhale, Teknik şartname, Yaklaşık maliyet, Yapım işleri

JÜRİ: Prof. Dr. Aynur KAZAZ

Prof. Dr. Serdar ULUBEYLİ

Doç. Dr. Sevil KÖFTECİ

ABSTRACT

A RESEARCH ON APPROACHING COST CALCULATION ERRORS AND DISPUTES IN TECHNICAL SPECIFICATIONS IN CONSTRUCTION WORK

Firat EREN

MSc Thesis in Civil Engineering

Supervisor: Prof. Dr. Aynur KAZAZ

April 2022; 57 pages

In construction work biddings, at the initial phase, approximate cost calculations, in which the hidden tender price is identified, are extremely significant for the completion of the project within the appropriate budget. Approximate cost calculations prepared by relevant public institutions, excluding value added tax, is carried out through some programs as a result of calculations based on the issues determined after the first budget estimation of the relevant project before the tender for the construction works or the procurement of goods and services.

Approximate cost is in a remarkably important position to focus on the arguments of public loss prevention and public interest promotion considering the fact that the approximate cost includes the costs foreseen in the relevant project and are not exact actual costs. In other words, the aim of determining the costs at the most appropriate level based on the predictions determined in the budget estimation, where it is not possible to reach a clear conclusion, as the name suggests, provides a strategic gain that pays regard to the public interest and reduces the risk of public loss.

Another issue affecting the success of the bidding process in construction works is the technical specifications. In addition to the general technical specifications for construction works, different technical specifications are prepared for each project. In this direction, within the scope of this thesis, it is aimed to do research on errors and discrepancy of technical specifications with construction works while calculating the approximate cost.

KEYWORDS: Bidding, Technical specification, Approximate cost, Construction works

COMMITTEE: Prof. Dr. Aynur KAZAZ

Prof. Dr. Serdar ULUBEYLİ

Assoc. Prof. Dr. Sevil KÖFTECİ

ÖNSÖZ

Tez konumun belirlenmesinde, çalışmalarımın ilerlemesinde her türlü desteğini esirgemeyin değerli hocam, tez danışmanım Sayın Prof. Dr. Aynur KAZAZ' a, Antalya Valiliği Çevre ve Şehircilik Yapım Şube Müdürlüğü ve Antalya Valiliği Yatırım İzleme ve Koordinasyon Müdürlüğünde görevli teknik personellere ve sevgili eşim Mihriban Eren'e şükranlarımı sunuyorum.

İÇİNDEKİLER

ÖZET.....	ii
ABSTRACT.....	iii
ÖNSÖZ.....	iv
AKADEMİK BEYAN.....	viii
KISALTMALAR.....	ix
ŞEKİLLER DİZİNİ.....	x
ÇİZELGELER DİZİNİ.....	xi
1. GİRİŞ.....	1
2. KAYNAK TARAMASI.....	3
2.1. İhalenin Açıklanması ve İhale Usulleri.....	3
2.1.1. İhale usulünün tespiti.....	3
2.1.2. İhalenin açıklaması.....	4
2.1.3. İhale usulleri.....	5
2.1.4. Açık ihale usulü.....	5
2.1.5. Belirli istekliler arası ihale usulü.....	6
2.1.6. Pazarlık usulü ihale.....	8
2.1.7. Doğrudan temin usulü ihale.....	9
2.1.8. Birim fiyat usulü ihale.....	11
2.1.9. Anahtar teslim usulü ihale.....	12
2.2. 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu.....	13
2.2.1. Kamu ihale kanununun tarihi.....	13
2.2.2. Yeni kanunun getirdikleri.....	15
2.2.3. Kamu ihale kanunu kapsamında olan kuruluşlar.....	15
2.2.4. Kuruluşların yapabileceği işler.....	16
2.3. Kamu İhale Kurumu.....	16
2.3.1. Kurumun yapısı.....	17
2.3.2. Kurumun faaliyet alanı.....	18
2.3.3. Kurumun görevleri.....	18
2.4. Temel İlkeler.....	19
2.5. Tanım ve Kavramlar.....	20
2.6. İhale Komisyonu ve Yetkilisi.....	20

2.7. Yaklaşık Maliyet	21
2.7.1. Yaklaşık maliyet nasıl hesaplanır	22
2.7.2. Yaklaşık maliyetin hesaplanmasında bileşenler	22
2.7.3. Yaklaşık maliyet hesabına esas fiyat ve rayiçlerin tespit yöntemleri	23
2.7.4. Yüklenici kar ve genel giderler karşılığı	24
2.7.5. Yaklaşık maliyet hesaplama yöntemleri	24
2.7.6 Yapım işleri ihalelerinde yaklaşık maliyet	25
2.7.7 Yaklaşık maliyetin hesaplanması	26
2.7.8. Yaklaşık maliyetin güncellenmesi	26
2.8. İhale İlanı.....	26
2.9. Sorumluluklar	27
2.10. Yüklenicinin Sorumlulukları	27
2.10.1. Sözleşmeye uygun şekilde işe başlama ve yürütme	27
2.10.2. Kesin teminat verme	28
2.10.3. İdareye bilgi verme	29
2.10.4. İnşaatı özen göstererek gerçekleştirme	30
2.10.5. İşe uygun personel, ekipman ve malzeme sağlama	31
2.10.6. İnşaatı idareye teslim	32
2.10.7. Ayıba karşı tazminat	33
2.11. İdarenin Sorumlulukları	34
2.11.1. Genel sorumluluklar	34
2.11.2. Yükleniciye ücret ödeme	35
2.11.3. Alt yüklenicinin sorumlulukları.....	36
3. MATERYAL VE METOT	38
4. BULGULAR VE TARTIŞMA.....	41
4.1. Yaklaşık Maliyet Hesaplama Hataları.....	46
4.2. Teknik Şartnamelerdeki Uyuşmazlıkların Değerlendirilmesi	48
4.2.1. İncelenen ihalelerde teknik şartnamelerin hatalı olması durumu	48
4.2.2. Yapım işleri genel teknik şartnamesine uygunluk	48
4.2.3. Poz tariflerinin olmaması	49
4.2.4. Tüm ihalelerde aynı şartnameyi kullanma	49
4.2.5. Teknik şartnamelerin üretici firma şartnameleriyle benzer olması	50

4.3. Teknik Şartnamelerdeki Uyuşmazlıkların Karşılaştırılması	50
5. SONUÇLAR.....	54
6. KAYNAKLAR	56
ÖZGEÇMİŞ	

AKADEMİK BEYAN

Yüksek Lisans Tezi olarak sunduğum “Yapım İşi İhalelerinde Yaklaşık Maliyet Hesaplama Hataları ve Teknik Şartnamelerdeki Uyuşmazlıklar Üzerine Bir Araştırma” adlı bu çalışmanın, akademik kurallar ve etik değerlere uygun olarak yazıldığını belirtir, bu tez çalışmasında bana ait olmayan tüm bilgilerin kaynağını gösterdiğimi beyan ederim.

11/04//2022

Fırat EREN



KISALTMALAR

Kısaltmalar

AB	: Avrupa Birliği
ABB	: Antalya Büyük Őehir Belediyesi
BİAİ	: Belli İstekliler Arası İhale
BİĞŐ	: Bayındırlık İŞleri Genel Şartnamesi
ÇSSG	: Davranış Kuralları
ÇSYP	: Çevre ve Sosyal Yönetim Planı
EKAP	: Elektronik Kamu Alımları Platformu
FIDIC	: Müşavir Mühendisler Uluslararası Federasyonu (Federation Internationale des Ingenieurs Conseils)
HMK	: Hukuk Muhakemeleri Kanunu
KİB	: Kamu İhale Bülteni
OGM	: Orman Genel Müdürlüğü
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TMMB	: Türk Müşavir Mühendisler ve Mimarlar Birliği
UÇK	: Uyuşmazlık Çözüm Kurulu
YİATS	: Yapım İŞlerine Ait Tip Sözleşme
YİĞŞ	: Yapım İŞleri Genel Şartnamesi
YİKOB	: Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı
YİMKY	: Yapım İŞleri Muayene ve Kabul Yönetmeliği

ŞEKİLLER DİZİNİ

Şekil 3.1. Tez metodolojisi	39
Şekil 4.1. 2020 Ocak – 2021 Ekim tarihleri arasında Antalya’da sözleşmesi yapılan ve iptal edilen ihaleler	42
Şekil 4.2. 2020 Ocak – 2021 Ekim tarihleri arasında Antalya’da beş farklı kuruma ait sözleşmesi yapılan ve iptal edilen ihaleler	43
Şekil 4.3. 2020 Ocak – 2021 Ekim tarihleri arasında Antalya’da beş farklı kuruma ait incelenmiş sözleşmesi yapılan ve iptal edilen ihaleler.....	45

ÇİZELGELER DİZİNİ

Çizelge 2.1. Yaklaşık maliyeti eşik değerleri aynı veya üzerindeki ihaleler	27
Çizelge 4.1. Teknik şartnamelerin idarelere göre farklılıkları	50

1. GİRİŞ

Kamu kurum ve kuruluşlarında yapım işleri gerek maliyet gerek kullanım durumu açısından ülkemizde ciddi bir önem arz etmektedir. 4734 sayılı kamu ihale kanununda ihaleler ile ilgili tüm detaylara yer verilmiştir. Yapım işlerinde ilk olarak kamu yararı ve ikinci olarak maliyet göz önüne alındığında ne derece önemli bir konu olduğu ortaya çıkmaktadır. Ülkemizde son yirmi yıllık süreç içerisinde yapılan bazıları Dünya’da benzeri olmayan bazıları ise Dünya’da veya Avrupa’da ilk sırada gösterilen projelerin yanı sıra çok büyük, kapsamlı ve hayatı kolaylaştıran projeler yapılmıştır. Bu işlerin planlanması, projelendirilmesi, maliyet hesabının yapılması elbette aynı süreç içerisinde gelişen yapım işlerinde artık çağa ayak uyduran hatta daha da öteye giderek çağın ilerisine taşınan bir yapım kalitesine ülke olarak sahip olduğumuzu göstermektedir. Bütün bu çalışmaların ve kazanımların neticesinde elbette eksikliklerin olması da kaçınılmazdır.

Yapım işleri için yaklaşık maliyet hesaplamaları ve teknik şartnameler içinde ayrıca gerekli kanun maddeleri ve birim fiyat poz tarifleri kullanılmaktadır. Kamu kurumlarının yapım işi ihalesi yapması için gerekli en temel durum teknik personelin bulunmasıdır, bir kamu kurumunda teknik yeterliliğe sahip personel bulundurulmuyorsa ihaleye çıkılması ve sözleşme sonrası iş takibi yapılması zorlaşır. Kamu kurumlarında çalışması gereken teknik personellerin alanında uzman ve yeterliliğe sahip kişiler olması, yaklaşık maliyetin doğru tespiti ve kamu zararının önlenmesi hususlarında en önemli faktörlerden biridir. Kurumların iş durumuna göre istatistiki veriler göz önünde bulundurulduğunda yapım işi ihalesi az miktarda ihtiyaç olduğunda bu konuda teknik personel kadrosu alanında uzmanlık gerektiren bir durum olduğundan bağlı bulunduğu bakanlık veya genel müdürlük personel kadrosundan faydalanılmaktadır. Yapım işi niteliğine göre bazı durumlarda bağlı bulunulan valilik bünyesindeki yeterli uzman teknik personel bulunduran Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği İl Müdürlüğü veya Yatırım İzleme Müdürlüğünden destek alınarak işler yürütülmektedir. Sorun teşkil eden durumların başında belirtilen bu durumların sağlanmaması ve uzman olan mühendis, mimar veya teknik personellerin daha önce yapılan hataları önlemek amacıyla yapılan ihalelerdeki yanlışlıkları düzeltmeden tekrardan aynı hatalarla ilana çıkmaları. Yayınlanan ihalenin içeriğinde bulunan dokümanların tam anlamıyla projedeki işi yansıtmadığı ve yanlışlıkların ortaya çıkması sözleşme sonrası imalatlar yapılırken ortaya çıkabilmektedir. Bu sebeple, bu durum kamu kurumu ile yüklenici arasında anlaşmazlıklar ve maddi kayıplara yol açmaktadır.

Başka bir ihale dokümanında veya önceki yıllarda hazırlanan bir ihalenin içeriğinin sonraki işler için yol gösterici olması normal olabildiği gibi bazı yanlış yönlendirmelere sebep olmaktadır. Bu çalışmada Antalya ili yerelinde 5 farklı kuruma ait ihaleler incelenmiştir. Bu kurumların bazılarında iptal olan ya da ihalesi yapılan işlerden, örneğin doğu tarafında bir ilçede tip yapılan bir projenin batı tarafında bir ilçede yapılması durumunda benzer şartnamenin uygulanması moloz atılacak sahanın aynı gösterilmesinden kaynaklı ihale iptal edilebilmektedir. Bu tip durumlarda yaklaşık maliyetin başka bir ihale temel alınarak hazırlanması, teknik şartnamelerin aynı şekilde dosyaya konulması yapılacak imalatın paralel bir şekilde olumsuz etkilenmesine sebebiyet vermektedir.

Yaklaşık maliyet hesaplama ve ihale usulüne göre ihale yapılması sonrası istekli yüklenicilerinde yeterli inceleme ve çalışmalarını yapması zorunlu olduğu gibi teklif verilip

sözleşme yapıldıktan sonra tüm durumları kabul etmiş sayılmaktadır. Bu durum sonrasında anlaşmazlıklar ortaya çıkıp işlerin feshedilmesi tekrardan ikmal olarak ihale edilmesi sonucu ortaya çıkacağından kamu zararı oluşmasına sebebiyet vermektedir.

Bu çalışmanın temel amacı, ihale sonucunda yüklenicinin yapım işi için sözleşme sonrası imalatların her kaleminin uygulama zamanında, alanında uzman kendi bünyesinde çalıştırdığı teknik personellere (Mühendis, Mimar vb.) yaptırılması zorunluluğunun gösterilmesidir. Ayrıca kamu kurumlarının ihale öncesi hazırlanan keşif, yaklaşık maliyet hesabı ve teknik şartnamelerin alanlarında uzman yeterli sayıda teknik personellere yaptırılmaması ve/veya kendi bünyesinde bulunmaması durumunda farklı ve bu işlerde öncü olarak bilinen kurumlardan denetim, kontrol ve hesaplama konusunda destek alınması gerekliliğinin gösterilmesi amaçlanan bir diğer husustur.

Sonuç olarak kamu kurumları yapım işi ihaleleri için kurumun görev durumu fark etmeksizin ihtiyaca uygun teknik personel bulundurma zorunluluğu en az yaptığı asli iş kadar mühim bir durumdur. Bu nedenle yeterli teknik personel bulundurmak, olmaması durumunda asli görev tanımı yapım işleri olan kurumlardan destek almak hazırlanan keşifleri kontrol ettirmek gibi görevleri yerine getirdiğinde her yıl ciddi bir kamu zararına sebep olan maddi kaynaklar daha verimli kullanılabilceği gibi tamamlanan işlerde proje hedeflerine uygun, uygun zamanda, uygun bir bütçeyle ve istenilen kalitede tamamlanmış olacaktır.

2. KAYNAK TARAMASI

2.1. İhalenin Açıklanması ve İhale Usulleri

2.1.1. İhale usulünün tespiti

İdare tarafından 4734 sayılı Kanunun 18, 19, 20 ve 21 inci maddelerindeki hükümler doğrultusunda, uygulanacak ihale usulü belirlenir. 4734 sayılı Kanunun 20 inci maddesinde belirtilen durumda;

“Belli istekliler arasında ihale usulü; 21 inci maddesinde belirtilen hallerde pazarlık usulü ile ihale yapılabilir. 4734 sayılı Kanuna göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulü temel usullerdir. Diğer ihale usulleri Kanunda belirtilen özel durumlarda kullanılabilir.”

İhale usulünü belirleme yetkisi ihale yetkilisindedir. İhale komisyonu ihale usulünün hatalı seçilmesinden, ihale yetkilisiyle birlikte sorumludur. Çünkü kanunun 39. maddesi, ihale komisyonuna yetki vermektedir. 39. maddeye göre komisyon tüm teklifleri reddederek ihaleyi iptal edebilir. 39. maddenin gerekçesinde, temel ilkelere uyulmaması iptal gerekçesi olarak değerlendirilmiştir. Kanunun temel ilkelerle ilgili 5. Maddesinde;

“Bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulü temel usullerdir. Diğer ihale usulleri Kanunda belirtilen özel hallerde kullanılabilir hükmü yer almaktadır.”

Diğer yandan, Kanunun 60. maddesi ile görevlilerin ceza sorumluluğu düzenlenmiş, 62. maddenin son fıkrasında;

“5 inci maddede belirtilen ilkelere ve 62. maddede belirtilen kurallara aykırı olarak ihaleye çıkılmasına izin verenler ve ihale yapanlar hakkında da 60. maddede belirtilen müeyyidelerin uygulanacağı belirtilmiştir.”

2.1.2. İhalenin açıklaması

İhale, Türk Dil Kurumuna göre;

“İş, mal vb.ni birçok istekli arasından en uygun şartlarla kabul edene verme, eksiltme veya artırma olarak ifade edilmiştir.”

İhalelerde açıklık ve haksız rekabetin engellenmesi ve istekli ile kamu menfaatinin korunması için;

“Devlet tarafından destek gören alım, satış hizmet, yapım, kira, mal değişim sözleşmesi ve taşıma işlerinde bu ihale esasları kullanılır. Kamu idarelerinin doğrudan faaliyet alanına girmeyen hizmetlerin sunulmasında farklı çözüm yöntemlerinden yararlanılmakla birlikte en fazla uygulama alanı bulan yöntem ise ihale yöntemi olarak karşımıza çıkmaktadır. İhale yöntemi yerine literatürde, hizmet alımı, hizmet ihalesi, kontrat yöntemi, sözleşme ile hizmet gördürme yöntemi, dış sözleşme, kamu hizmetlerinin sözleşme ile yaptırılması gibi ifadeler de kullanılmakta olup, bu yöntem İngilizce tabiri ile “contracting out” olarak da bilinmektedir (Ergin ve Şahin 2005; Baytan 1999).”

İhale yönteminde;

“Kamu idareleri ile kamu idarelerine bağlı kuruluşlar, kendi kaynakları ile mal ve hizmeti üretmek yerine bu mal veya hizmeti dışarıdan satın almayı tercih etmektedir. İhale yöntemi kısaca, bir kurumun veya kuruluşun diğer bir kurum veya kuruluşla mal ve hizmet satışı için sözleşme yapmasıdır. Bu yöntem ile dışarıdan mal veya hizmet satın alırsa dahi satışı yapanın mal veya hizmetin kalitesine yönelik yükümlülükleri devam etmektedir. İhale yoluyla mal veya hizmet alan idare, ihaleye ilişkin düzenleme yapma, prosedürleri ve kuralları belirleme ve böylelikle planlama ve finansman faaliyetlerine devam etmektedir (Baytan 1999;Ergin ve Şahin 2005).”

2.1.3. İhale usulleri

4734 sayılı kanununun 18. Maddesinde belirtildiği üzere;

“Mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihaleleri açık ihale usulü, belli istekliler arasında ihale usulü ve pazarlık usullerinden biriyle yapılacağı belirtilmektedir (Kocaman vd. 2020). Kısaca, açık ihale usulü bütün isteklilerin ilgili ihaleye teklif verebildiği, belli istekliler arasında ihale usulünde ön yeterlilik değerlendirmesine göre idare tarafından davet edilen isteklilerin teklif verebildiği, pazarlık usulünde ise idarenin ihale konusu için teknik detayları ile gerçekleştirme yöntemlerini ve belli hallerde fiyatı isteklilerle görüştüğü usuldür (Kocaman vd. 2020).”

2.1.4. Açık ihale usulü

4734 Sayılı Kanun m. 19 hükmüne göre;

“Açık ihale usulü, bütün isteklilerin teklif verebildiği usuldür. Açık ihale usulü, tekliflerin açık olmasını değil, ihalenin herkese açık olmasını ifade etmektedir. 4734 Sayılı Kanun'a göre ihale şartnamesinde yazılı genel şartları taşıyan herkes, bu ihaleye katılabilecektir. İhaleye, istenilen başvuru niteliklerine sahip olan ve usulüne uygun olarak teklif veren adaylar arasından, Kanun'un 10'uncu maddesinde yazılı yeterlilik değerlendirme ölçütlerine göre, en iyi teklifi veren yüklenici belirlenerek ihale süreci tamamlanır (Demirboğa 2017). Açık ihale usulünde teklifler, kapalı zarf içinde hazırlanarak idareye teslim edilir. İhale sırasında istekli ile hiçbir konuda (Fiyat, teknik koşullar, taahhüdün nasıl gerçekleştirileceği, vs.) pazarlık yapma hakkına sahip değildir.”

Kanununun m. 37. hükmünde yazılı olan bazı hallerde;

“İsteklilerden yazılı olarak açıklama yapılması istenebilir. Tek teklif dahi olsa ihale yapılabilir. Tek teklif durumunda idare rekabet oluşmaması gerekçesiyle ihaleyi iptal edebilir. Çok sayıda teklif olup, tek geçerli teklif olması durumunda da aynı şey geçerlidir. Bu tür iptallerde Kamu İhale Kanunu idareyi haklı bulmaktadır. Hiç teklif olmazsa; Aynı usulle ihaleye çıkılabilir (teklif çıkmama nedenleri araştırılır) 21-a bendine göre pazarlık usulü uygulanabilir. İstekliler ile fiyat pazarlığı yapılmaz. Yazılı teklif son tekliftir. İhale bittikten sonra kazanan adayın gönüllü olarak indirim yapması da (ihale dışı kalanların teklifinin altına inilmesi) iptal nedeni olarak görülmektedir.”

2.1.5. Belirli istekliler arası ihale usulü

4734 Sayılı Kanunun m. 20 hükmüne göre (Sütçü 2020);

“Yapılacak ön yeterlik değerlendirmesi sonucunda idarece davet edilen isteklilerin teklif verebildiği usuldür. Yapım işleri, hizmet ve mal alım ihalelerinden işin özelliğinin uzmanlık ve/veya ileri teknoloji gerektirmesi nedeniyle açık ihale usulünün uygulanamadığı işlerin ihalesi bu usule göre yaptırılabilir denilmektedir.”

Belirli istekler arasında yapılacak ihalelerde adayların başvurularını hazırlayabilmeleri için ön yeterlik ilânları;

“Son başvuru tarihinden en az on dört gün önce en az birer defa yayımlanmak suretiyle ilân edilerek duyurulmalıdır.”

Böylece ilk aşamada;

“Yapılacak bu ilan ile bütün isteklilerin katılımı sağlanır ve ihaleye katılımı ilgili genel şartlar dışında, hiçbir özel şart öngörülmez. Kanununun 10'uncu maddesinde yer alan ön yeterlik değerlendirmesinde kullanılacak belgeler, ön yeterlik aşaması için gerekli olan diğer belgelerle birlikte istekliler tarafından hazırlanarak ilanda belirtilen süre içinde idareye teslim edilir. Adaylardan bu aşamada fiyat teklifleri alınmaz.”

Kanunun m. 10 hükmüne uygun olarak;

“Belirlenen ve ön yeterlik dokümanı ile ön yeterlik ilanında belirtilen değerlendirme ölçütlerine göre adayların ön yeterlik değerlendirmesi yapılır. Ön yeterlik değerlendirmesi sonucunda yeterli bulunmayan adaylara yeterli bulunmama gerekçeleri yazılı olarak bildirilir. Yapılan değerlendirme sonucunda yeterli olduğu belirlenen diğer bütün isteklilere, teklif fiyatını da içeren asıl tekliflerini hazırlayabilmeleri için yine aynı Kanunun m. 13 hükmünde ifade edilen süreler verilerek, ihale için davet mektubu gönderilir (Sütçü 2020).”

İsteklilerden alınan ve fiyatları da içeren bu teklifler;

“İşin niteliğine göre rekabeti engellemeyecek şekilde Kanunun m. 10 hükmüne uygun olarak belirlenen ve ihale dokümanı ile davet mektubunda belirtilen değerlendirme esaslarına uygun olarak incelenir ve ihale sonuçlandırılır. Teklif veren istekli sayısı üçten az olması olur ve bu sebeple ihale iptal edilirse, teklif verilmesine engel olan bir hata veya eksikliğin bulunup bulunmadığını belirlemek amacıyla, ikinci aşama için düzenlenen ihale dokümanının gözden geçirilmesi öngörülmüştür.”

Bu şekilde bir tespit yapılması halinde, hata veya eksiklikler giderilir ve ön yeterlilik sonucunda yeterli olduğu tespit edilen bütün istekliler tekrar davet edilerek ihaleye son verilebilir (Sütçü 2020).

1- *“Yapım, hizmet ve mal alımı ihalelerinden, işin özelliğinin;*

- a) *Sadece uzmanlık*
- b) *Sadece ileri teknoloji*
- c) *Uzmanlık ve ileri teknoloji gerektirmesi durumunda, yaklaşık maliyetin önemi yoktur, bu usul kullanılabilir.”*

Madde metninde,

“İşin özelliğinin uzmanlık ve/veya ileri teknoloji gerektirmesi nedeniyle açık ihale usulünün uygulanmadığı işlerin ihalesi için bu usul öngörülmüştür. Buradan bu tür zorunluluk olmadıkça temel usul olarak, açık ihale usulünün uygulanması

gerektiği sonucu çıkmaktadır. İşin uzmanlık ve ileri teknoloji gerektirme kriterleri somut olarak belli değildir. Burada işin yapılabilme kabiliyetini belirleyen ön yeterlilik tespiti önemlidir. Kamu İhale Kanunu ise bu tür durumlarda, işin durumuna göre yorum yapmaktadır.”

- 2- *“Yaklaşık maliyeti eşik değerin yarısını aşan yapım işi ihaleleri bu usule göre yaptırılabilir. Burada tek ölçü işin yaklaşık maliyet miktarı ve yapım işi olmasıdır. Belli istekliler arasında ihale usulü, yapılacak ön yeterlik değerlendirmesi sonucunda idarece davet edilen isteklilerin teklif verebildiği usuldür.”*

Kamu İhale mevzuatında değişiklik yapan Yönetmelik ve Tebliğler, 13.09.2019 tarih ve 308887 Sayılı Remi gazetesinde yapılan değişiklik ile Danıştay 13. Dairesi kararı gereğince;

“Belli istekliler arası ihale usulünde, adaylar tarafından, ön yeterlilik için son başvuru tarihi itibarıyla 4734 sayılı Kanununun 10 uncu maddesinde belirlenen hallerde bulunulmadığına ilişkin belgelerin sunulması gerektiği yönünde düzenleme yapılmıştır.”

2.1.6. Pazarlık usulü ihale

Pazarlık usulü ihale 4734 Sayılı kanununun m. 21 hükmünde şu şekilde ifade edilmiştir (Sütçü 2020);

“a) Açık ihale usulü veya belli istekliler arasında ihale usulü ile yapılan ihale sonucunda teklif çıkmaması.

b) Doğal afetler, salgın hastalıklar, can veya mal kaybı tehlikesi gibi ani ve beklenmeyen veya idare tarafından önceden öngörülemeyen olayların ortaya çıkması üzerine ihalenin ivedi olarak yapılmasının zorunlu olması.

1. Doğal afetler, salgın hastalıklar, can veya mal kaybı tehlikesi gibi ani ve beklenmeyen veya idare tarafından önceden öngörülemeyen olayların ortaya çıkması durumu olacak,

2. Bu durum, ihalenin ivedi olarak yapılmasını zorunlu kılacak. Burada ivedilik durumundan, ilan yapmaya dahi zaman olmaması gibi somut sonuçların anlaşılması uygun olacaktır.

c) Savunma ve güvenlikle ilgili özel durumların ortaya çıkması üzerine ihalenin ivedi olarak yapılmasının zorunlu olması.

d) İhale, araştırma ve geliştirme sürecine ihtiyaç gösteren ve seri üretime konu olmayan nitelikte olması.

e) İhale konusu mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin özgün nitelikte ve karmaşık olması nedeniyle teknik ve malî özelliklerinin gerekli olan nitelikte belirlenememesi.

f) İdarelerin yaklaşık maliyeti elli milyar Türk Lirasına (altmış üç milyar altı yüz elli iki milyon Türk Lirasına)* kadar olan mamul mal, malzeme veya hizmet alımları.

(b), (c) ve (f) bentlerinde belirtilen hallerde ilan yapılması zorunlu değildir. İlan yapılmayan hallerde, en az üç istekli davet edilerek yeterlik belgelerini ve fiyat tekliflerini birlikte vermeleri istenir.

(a), (d) ve (e) bentlerine göre yapılacak ihalelerde, ihale dokümanında belirtilen değerlendirme kriterlerine göre yeterliği tespit edilen istekliler, öncelikle ihale konusu işin teknik detayları ve gerçekleştirme yöntemleri gibi hususlarda fiyatı içermeyen ilk tekliflerini sunar. İdarenin ihtiyaçlarını en uygun şekilde karşılayacak yöntem ve çözümler üzerinde ihale komisyonu her bir istekli ile görüşür. Teknik görüşmeler sonucunda şartların netleşmesi üzerine bu şartları karşılayabilecek isteklilerden, gözden geçirilerek şartları netleştirilmiş teknik şartnameye dayalı olarak fiyat tekliflerini de içerecek şekilde tekliflerini vermeleri istenir.

Bu madde kapsamında yapılacak ihalelerde, ilk fiyat tekliflerini aşmamak üzere isteklilerden ihale kararına esas olacak son yazılı fiyat teklifleri alınarak ihale sonuçlandırılır”

Düzenlemesine yer verilmiştir.

2.1.7. Doğrudan temin usulü ihale

Doğrudan temin usulü ihale;

“22.01.2002 tarihli ve 24648 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 4734 sayılı Kamu İhale Kanununda yer alırken; söz konusu kanunda 15.08.2003 tarihli ve 25200 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan ve 4964 sayılı Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunun m. 12 hükmü ile doğrudan temin bir ihale usulü olmaktan çıkarılmış olup, 4734 sayılı Kanunda açık ihale usulü, belli istekliler arasında ihale usulü ve pazarlık usulü bir ihale usulü olarak belirlenmişken, doğrudan temin bir ihale yöntemi olarak değil, bir alım yöntemi olarak sayılmıştır.”

4734 sayılı Kanununun 4'üncü maddesinde doğrudan temin (Üstün ve Çalış 2019;Sütçü 2020);

“Bu Kanunda belirtilen hallerde ihtiyaçların, ,dare tarafından davet edilen isteklilere teknik şartların ve fiyatın görüşülerek doğrudan temin edilebildiği usül”

şeklinde tanımlanmıştır.

4734 sayılı Kanun'un 22. maddesinde hangi hâllerde doğrudan temin ile alım yapılabileceği sınırlı sayılı bir şekilde belirlenmiştir. Anılan maddeye göre aşağıdaki durumlarda doğrudan temin ile alım yapılabilir:

“a) İhtiyacın sadece gerçek veya tüzel tek kişi tarafından karşılanabileceğinin tespit edilmesi,

b) Sadece gerçek veya tüzel tek kişinin ihtiyaç ile ilgili özel bir hakka sahip olması,

c) Mevcut mal ekipman, teknoloji veya hizmetlerle uyumun ve standardizasyonun sağlanması için zorunlu olan mal ve hizmetlerin, asıl sözleşmeye dayalı olarak düzenlenecek ve toplam süreleri 3 yılı geçmeyecek sözleşmelerle ilk alım yapılan gerçek veya tüzel kişiden alınması,

d) Büyükşehir belediyesi sınırları dâhilinde bulunan idarelerin onbeş milyar, diğer idarelerin beş milyar Türk Lirasını aşmayan ihtiyaçları ile temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve iaşeye ilişkin alımlara) İdarelerin ihtiyacına uygun taşınmaz mal alımı veya kiralanması,

e) Özelliğinden ve belli süre içinde kullanılma zorunluluğundan dolayı stoklanması ekonomik olmayan veya acil durumlarda kullanılacak olan ilaç, aşı, serum, anti-serum, kan ve kan ürünleri ile ortez, protez gibi uygulama esnasında hastaya göre belirlenebilen ve hastaya özgü tıbbi sarf malzemeleri, test ve tetkik sarf malzemeleri alımları,

f) Milletlerarası tahkim yoluyla çözülmesi öngörülen uyuşmazlıklarla ilgili davalarda, Kanun kapsamındaki idareleri temsil ve savunmak üzere Türk veya yabancı uyruklu avukatlardan ya da avukatlık ortaklıklarından yapılacak hizmet alımları,

g) 8/1/1943 tarihli ve 4353 sayılı Kanununun 22 ve 36 ncı maddeleri uyarınca Türk veya yabancı uyruklu avukatlardan hizmet alımları ile fikri ve sınai mülkiyet haklarının ulusal ve uluslararası kuruluşlar nezdinde tescilini sağlamak için gerçekleştirilen hizmet alımları.

h) Türkiye İş Kurumunun, 25.6.2003 tarihli ve 4904 sayılı Kanununun 3 üncü maddesinin (b) ve (c) bentlerinde sayılan görevlerine ilişkin hizmet alımları ile 25/8/1999 tarihli ve 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanununun 48 inci maddesinin yedinci fıkrasında sayılan görevlerine ilişkin hizmet alımları,

i) Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi, Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunların halkoyuna sunulması, milletvekili genel ve ara seçimleri, mahallî idareler ile mahalle muhtarlıkları ve ihtiyar heyetleri genel ve ara seçimi dönemlerinde Yüksek Seçim Kurulunun ihtiyacı için yapılacak filigranlı oy pusulası kâğıdı ile filigranlı oy zarfı kâğıdı alımı, oy pusulası basımı, oy zarfı yapımı hizmetleri ile bu seçimlere yönelik her türlü seçim malzemelerinin alımı ile yurt dışı seçim harcamaları, il seçim kurulu başkanlıkları tarafından alınacak oy pusulası basım hizmeti alımı”

Doğrudan temin sürecinde;

“Öncelikle, onay belgesi düzenlenmeli, ihale yetkilisince görevlendirilen kişi veya kişiler tarafından piyasada fiyat araştırması yapılması ve piyasa araştırma belgelerinin dayanakları ile birlikte onay belgesine eklenmesi zorunludur. Piyasa fiyat araştırması; İhale Uygulama Yönetmeliklerinde belirtilen yaklaşık maliyetin belirlenmesine ilişkin esas ve usuller çerçevesinde gerçekleştirilebilir. Ancak doğrudan temin kapsamında yapılan alımlarda fiyat farkı hesaplanmasının öngörülmesi halinde, piyasa araştırması yapılması aşamasında bu hususun belirtilerek fiyat tekliflerinin buna göre alınması gerekmektedir.”

2.1.8. Birim fiyat usulü ihale

Birim fiyat usulü ihale;

“İdareler tarafından en çok tercih edilen ve uygulanan ihale yöntemidir. Teklif birim fiyat usulü sözleşmeler, ön veya kesin projelerle bunlara ilişkin yerel listeler ile birim fiyat tarifelerine uygun; İdare tarafından hazırlanan cetvelde yer alması gereken ve her bir iş kaleminin miktarı ile bu iş kalemleri için istekli tarafından teklif edilen birim fiyatların çarpımı sonucu bulunan toplam bedel üzerinden gerçekleşen ihale türüdür (Sütçü 2020).”

Teklif birim fiyat usulü ile gerçekleşen yapım ihalelerinin tamamında, birim fiyat cetveli üzerinde yer alan iş kalemleri, bu kalemlere ait birimler ve miktarları idare tarafından düzenlenir ve hazırlanır. Teklif edilen birim fiyat ile buna ilişkin tutarın ise istekli tarafından doldurulması istenir. Hazırlanan birim fiyata ilişkin teklif cetveli ihale dokümanı olarak isteklilere verilebilir.

Teklif birim fiyat;

“İmalat miktarlarının cinsi ve miktarı sözleşmelerin hazırlanması aşamasında idarelerce dikkatli bir şekilde hesaplanmalıdır. Teklif birim fiyat sözleşme usulünde, yüklenici, birim fiyat teklif cetvelinde imalat miktarı fazla (füliyatta miktarı az) olan iş kalemlerine düşük fiyat, imalat miktarı az (füliyatta miktarı çok) olan iş kalemlerine de yüksek fiyat vererek toplamda düşük teklif vermeyi, başka bir deyişle ekonomik açıdan en avantajlı teklifi verebilirse, bu durum olumsuz bazı sonuçlara yol açabilecektir.”

İdarelerin sağlıklı metraj hazırlanmaması, metraj hazırlanması aşamasında gerekli dikkatin ve özenin gösterilmemesi, ihale edilen yatırım projelerinin maliyetinin gereksiz artmasına ve kamunun sınırlı kaynaklarının kaybolmasına yol açabilecektir (Gencer 2011).

2.1.9. Anahtar teslim usulü ihale

Anahtar teslimi götürü bedel sözleşme usulünde, yatırım projesinin maliyet bedelleri sözleşmenin hazırlık aşamasında tespit edilmelidir. Yüklenici, büyük sorumluluk üstlenerek bu ihale usulünü tercih ettiği için kısa sürede sonuçlandırmak istemektedir. Yüklenici zarar ettiğini düşündüğü durumlarda yeni çözüm yolları üretmeye başlayacaktır. Bu sözleşme usulünde;

“Ekonomik açıdan en avantajlı teklif, ekonomik ve mali yeterlilik ölçütü ile mesleki ve teknik yeterlilik ölçütünü en iyi sağlayan en düşük tekliftir. Denetim hizmetlerinin de etkin bir şekilde yapılması verimliliği artırır. Anahtar teslimi götürü bedel sözleşme usulünde, sözleşme öncesi tarafların belirlediği uygulama projeleri, mahal listeleri ve porsantaj oranları listesinde bulunan imalat kalemlerinin birbiri ile uyumu, uygulama projelerinin yeterli açıklıkta ve ayrıntıya yer verilmiş olması, detaylara yer verilmesi ve de mahal listelerinde ayrıca projelerde ihaleden sonra herhangi bir değişikliğe yer verilmemesi önemlidir (Sütçü 2020).”

Anahtar teslimi götürü bedel sözleşmelerde;

“Herhangi bir iş kaleminin o hak edişte ödenecek olan bedeli; o iş kaleminin sözleşme porsantaj oranı ile yapı denetim görevlisi tarafından tespit edilen ve yeşil defterde gösterilen, şantiyede o iş kaleminin ne oranda gerçekleştiğini gösteren ilerleme yüzdesinin sözleşme bedeli ile çarpımı sonucu bulunan bedeldir.”

2.2. 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu

Cumhuriyetin ilanı ile birlikte ülkemizde;

“Kamu ihale hukuku ile ilgili yapılan ilk kanuni düzenleme, 22.04.1925 gün ve 661 sayılı Müzayede, Münakasa ve İhale Kanunu olmuştur. Bu kanunun ardından 02.06.1934 gün ve 2490 sayılı Arttırma, Eksiltme ve İhale Kanunu ile 08.09.1983 gün ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu çıkarılmıştır. Bu Kanunların tümünün ortak amacı, Devlet ihtiyaçlarının en uygun şartlarla ve zamanlarda, açıklık ve rekabet ilkelerinin gözetilerek karşılanmasıdır (Sağır 2019).2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu'nun günümüz ihtiyaçlarını karşılayamaması ve uluslararası ihale mevzuatıyla paralellik göstermemesi sebepleriyle 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu oluşturulmuştur (Özkaya ve Gelişen 2020).”

Ülkemizde;

“4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu ile söz konusu Kanunların, uygulama yönetmelikleri olarak Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği, Mal Alımları İhaleleri Uygulama Yönetmeliği, Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği, Danışmanlık Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği ve İhalelere Karşı Yapılacak İdari Başvurulara Ait Yönetmelik hazırlanmış ve yürürlüğe girmiştir.”

Bu kanunlar ülkemizde kamu ihale hukuku ile ilgili gelişmelerin yasal bir zemine oturtulmasına imkân vermiştir. Bu yasal düzenlemeler bazı dönemlerde değişikliğe uğramıştır.

2.2.1. Kamu ihale kanununun tarihi

Osmanlı İmparatorluğu döneminde;

“Kamu ihaleleri için özel yasal düzenlemeler çıkarılmıştır. İlk yasal düzenleme; 1857 tarihinde çıkarılan nizamnamedir. Söz konusu bu Nizamname, 1914 ve 1919 yıllarında değişikliğe uğramıştır (Seyhan 2018). Cumhuriyet döneminde (Seyhan 2018);

1925 yılında, 661 sayılı 'Müzayede, Münakasa ve İhale Kanunu', 1934 yılında, 2490 sayılı 'Artırma, Eksiltme ve İhale Kanunu', 1984 yılında, 2886 sayılı 'Devlet İhale Kanunu' yürürlüğe konulmuştur."

Teknolojinin gelişmesi ile birlikte;

"2886 sayılı Kanun'un değiştirilmesi ihtiyacı ortaya çıkmıştır. 1999 Aralık ayında Türkiye'ye AB Adaylık Statüsü tanınmasıyla, daha önce başlatılmış olan değişiklik çalışmaları, tamamen farklı bir anlayışla hızlandırılmıştır. Ülkemizde yeni ihale sisteminin hazırlanırken, AB Direktifleri ve UNCITRAL (Birleşmiş Milletler Uluslararası Ticaret Hukuku Komisyonu) Model kanunları esas alınmıştır. Bu çerçevede hazırlanan 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu 01.01.2003 tarihinde yürürlüğe girmiştir."

4734 ve 4735 sayılı Kanunlarla, daha önce uygulanmakta olan ihale sisteminden köklü değişiklik yapılarak;

"Tamamen farklı bir ihale sistemi kurulmuştur. 4734 sayılı Kanun bütçeden harcama yapılmasını gerektiren iş ve alımların kanunu olarak çıkarıldığı için 2886 sayılı Kanunun bütün madde hükümleri yürürlükten kaldırılmamıştır. O sebeple yeri geldikçe 2886 Sayılı kanuna da değinilmeye çalışılacaktır."

2.2.2. Yeni kanunun getirdikleri

Kanunda yapılan yenilikler şu şekilde özetlenebilir;

“Kamudan kaynak çıkışına ilişkin ihaleler ile kamuya kaynak girişine ilişkin ihaleler birbirinden ayrılmıştır. Kamu hukukunun uygulama alanında olan veya kamunun denetimi altında bulunan ya da kamu kaynağı kullanarak faaliyetlerine devam eden tüm idarelerin her türlü kaynaktan karşılayarak yapacakları mal veya hizmet alımları ile yapım işleri ihaleleri de kapsama dâhil edilerek, yeni kanun daha geniş bir sistemi benimsemiştir. Gerçekleşecek olan ihalelerde saydamlık, rekabet, güvenilirlik, kaynakların verimli kullanılmasının sağlanması temel ilkeler ve hedeflerdir.”

İhalelere katılım ve yeterlik kuralları daha objektif ölçütlerle dayanmalıdır (Sütçü 2020).

- *“İhale ilan süreleri uzatılarak, isteklilerin daha inandırıcı ve güvenilir teklifler hazırlayabilecektir.*
- *İhale usulleri ve izlenecek metotlar, Avrupa Birliği mevzuatına ve uluslararası uygulamalara uyarlanarak, bu düzenlemelere uygun hale gelmiştir.*
- *Kamuoyuna ihalelerin açıklanması ve denetimin sağlanması amacıyla ihalelerin yayımlanması uygulanması gerektiği ifade edilmiştir.*
- *Danışmanlık hizmet alımı ihalelerinde ise bu ihalelerin özelliği gereği, özel düzenlemelere yer verilmiştir.*
- *Kamu ihale kurumu kurularak, mevcut şikâyetlerin incelenmesi ve anlaşmazlıkların çözümü için alternatif yolların bulunması hedeflenmiştir.*
- *Yatırım projelerinin öngörülen sürede tamamlanması, ekonomiye kazandırılması, birden fazla yılı kapsayan işlerde ihaleye çıkılabilmesi, ihalelerin zamanında yapılması esası getirilerek, öngörülen ödeneklerin kullanılması esasına yer verilmiştir.*
- *Yerli isteklilerin ve yerli üretimin desteklenmesi ve teşvik edilmesi düşüncesiyle, %15'e kadar fiyat avantajı sağlanmasına ilişkin düzenleme yapılmıştır.”*

2.2.3. Kamu ihale kanunu kapsamında olan kuruluşlar

Kamu ihale kanunu kapsamındaki kuruluşlar;

“Genel bütçe kapsamında olan idareler, belediye ve il özel idareleri ile bunlara bağlı olarak çalışan kurumlar, kamu iktisadi kuruluşları, sosyal güvenlik kuruluşları ve devlet fonları, özel kanunla kurulmuş fakat kendine kamu görevi verilmiş tüzel kişiler bu grup içerisinde ifade edilebilecektir.”

Kamu ihale kanunu kapsamında olan kuruluşlar, kendi kaynaklarının kullanılması ile karşılanacak olan, mal ve hizmet alımı ile yapım işleri ihalelerini bu kanun kapsamında gerçekleştirmelidir (Sütçü 2020).

2.2.4. Kuruluşların yapabileceği işler

Kamu ihale kanunu kapsamında sayılan kuruluşlar;

“Bu kuruluşların kullanımında bulunan her türlü kaynaktan karşılanan mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihaleleri ve 4603 sayılı Kanun kapsamındaki bankaların yapım ihaleleri (tasarruf mevduatı sigorta fonu ve bu fonun sahip olduğu bankalar ve 4603 sayılı Kanun kapsamındaki bankalar hariç) bu kanuna bağlı olarak gerçekleştirilecek işlerdir (Sütçü 2020).”

2.3. Kamu İhale Kurumu

“4734 sayılı kamu ihale kanunu ile 4735 sayılı kamu ihale sözleşmeleri kanunu 01 Ocak 2003 tarihinde yürürlüğe girmiş, 4734 sayılı kamu ihale kanununun 53’üncü maddesi ile ve bu Kanunlarda verilen görevleri yapmak üzere kamu tüzel kişiliğine haiz, idari ve mali özerkliğe sahip Kamu İhale Kurumu kurulması kararlaştırılmıştır.”

Kurumun temel amacı ve başlıca görevi;

“Bütün ihale mevzuatının hazırlanmasını sağlamak, geliştirmek ve uygulamayı yönlendirmek, ihalenin başlangıcından sözleşmenin imzalanmasına kadar geçen sürede idareler tarafından yapılan işlemlerde mevzuata aykırılık bulunduğu ilişkin şikâyetleri incelemek ve sonuçlandırmak, kamu ve özel sektöre kamu ihaleleri hususunda eğitim vermek, ihalelerle ilgili istatistikler oluşturmak ve yayımlamak, kamuoyu oluşmasını sağlamak, haklarında yasaklama kararı verilen kuruluşların sicillerini tutmak, araştırma ve geliştirme faaliyetlerinde bulunmaktır (Akkurt 2009). Kamu İhale Kurumunun oluşturulması ile uluslararası ihale mevzuatında var olan ve çok önemli görevleri gerçekleştiren Kurum, ihalelerin daha sağlıklı bir şekilde yürütülmesine imkân verirken, kamu ihale alanının düzenlenmesiyle ilgili görev ve yetkilerin tek bir elde toplanması ve

idare hukukumuzda yer almayan şikâyetlerin incelenmesi ve anlaşmazlıkların çözümlenmesiyle ilgili bir sürecin yönetilmesine de katkı sağlayacaktır. Kurumun ilişkili olduğu Bakanlık Hazine ve Maliye Bakanlığıdır. 17.08.2011 tarih ve 28028 sayılı resmî gazetede yayınlanan 649 sayılı Kanun ile birlikte, Maliye Bakanına Kamu İhale Kurumunun her türlü faaliyet ve işlemlerini denetleme yetkisi de verilerek, Kamu İhale Kurumunun Hazine ve Maliye Bakanlığına bağlı olduğu hususu vurgulanmıştır. Kurumun merkezi Ankara'dadır. Kurum görevini yerine getirirken diğer kurum ve kuruluşlardan bağımsızdır. Hiçbir organ, makam, merci ve kişi Kurumun kararlarını etkilemek amacıyla emir ve talimat veremez (Sayıştay 2012)."

Anayasa'nın m. 125 hükmüne göre; İdarenin her türlü eylem ve işlemine karşı yargı yolu açık olduğu için, Kamu İhale Kurumunun aldığı kararlara karşı da yargı yolu açıktır (Akkurt 2009).

2.3.1. Kurumun yapısı

Kamu İhale Kurumunun Teşkilatı ile Kurum Personelinin Mali ve Sosyal Hakları, Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik hükümlerine göre;

"Kurumun teşkilatı, görev ile işleyişi, çalışma usul ve esasları ile hizmet birimleri ve bu birimlerin görev, yetki ve sorumlulukları, personelin nitelikleri, sayı ve unvanları, atanması, ücret ile diğer mali ve sosyal hakları yönetmelik ile düzenlenerek, hüküm altına alınmıştır. Kurumun ilişkili olduğu Bakanlık Hazine ve Maliye Bakanlığıdır. Kurumun merkezi Ankara'dadır. Kurum, kanunun kendisine verdiği yetkileri Kurul aracılığı ile kullanmaktadır. Kurumun merkezi Ankara'dadır. Kurum görevini yerine getirirken diğer kurum ve kuruluşlardan bağımsızdır. Hiçbir organ, makam, merci ve kişi Kurumun kararlarını etkilemek amacıyla emir ve talimat veremez (Sayıştay 2012)."

Anayasa'nın m. 125 hükmüne göre; İdarenin her türlü eylem ve işlemine karşı yargı yolu açık olduğu için, Kamu İhale Kurumunun aldığı kararlara karşı da yargı yolu açıktır. Kamu İhale Kurumu;

"Kurumun karar organı olarak görev yapan biri başkan, biri ikinci başkan olmak üzere Cumhurbaşkanı tarafından atanan dokuz üyeden oluşan Kamu İhale Kurulu ile kararlarını almaktadır. Kurul Başkanı, Kurumun da başkanıdır. 10.7.2018 tarih ve 30474 sayılı resmî Gazete' de yayımlanan 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin (III) sayılı cetvelinde yer alan Kurumun başkan ve üyelerinin görev süreleri 4 yıl olarak belirlenmiştir."

Kurul Başkanına görevlerinde yardımcı olmak üzere Başkanın önerisi üzerine Hazine ve Maliye Bakanı tarafından dört başkan yardımcısı atanabilir. Kurum hizmetlerini Kurum hizmet birimleri aracılığı ile yürütmektedir (Akkurt 2009).

2.3.2. Kurumun faaliyet alanı

Gerçekleşen İhalenin başlangıcından sonuna kadar gelinen süreçte;

“Yapılan işlemlerde mevzuata aykırılık bulunduğu ilişkin şikâyetleri inceleyerek sonuçlandırmak amacıyla 4734 sayılı kanun ile bağımsız, idari ve mali özerkliğe sahip Kamu İhale Kurumu oluşturulmuştur.”

Kamu İhale Kurumu; ihale sürecinde istekliler arasında veya istekliler ile idare arasında ortaya çıkan sorunların veya problemlerin büyüyen mahkeme önüne gelmeden çözülmesine yardımcı olmaktadır.

2.3.3. Kurumun görevleri

Kamu İhale Kurumunun görevleri şu şekilde sayılabilecektir;

“1) İhalenin başladığı andan bittiği ana kadar idare tarafından yapılan işlemlerde Kanuna veya ilgili mevzuat hükümlerine uygun olmadığına yönelik şikâyetlerin sonuçlanmasına yardımcı olmak.

2) Kamu İhale Kanunu ve Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'na uygun olarak standart ihale dokümanlarını ve tip sözleşmelerin hazırlanmasını sağlamak, geliştirmek ve uygulamayı yöneterek, yönlendirmek.

3) İhale mevzuatı ile ilgili eğitimler vermek, ulusal ve uluslararası işbirliğini sağlamak,

4) Gerçekleşen ihaleler ve sözleşmelerle ilgili Kurum tarafından belirlenen şekilde ve usule uygun bilgi toplamak, adet, tutar ve diğer konular itibarıyla istatistikler oluşturmak ve yayımlamak, bu şekilde kamuoyu oluşmasına katkı sağlamak.

5) Haklarında ihalelere katılmaktan yasaklama kararı verilenlerin sicillerini tutmak ve bu bilgileri kamuoyu ile paylaşmak.

6) Araştırma ve geliştirme faaliyetlerinde bulunarak, ihale süreçlerinin yönetilmesine yardımcı olmak.

7) İhale ilânları ile ilgili esas ve usulleri düzenlemek, basılı veya elektronik ortamda Kamu İhale Bültenini yayımlamak.

8) Ülkemizdeki Yerli isteklilerin, yabancı ülkelerde açılan ihalelere katılmalarına engel olunduğunun tespit edilmesi halinde, bu uygulamanın yapıldığı ülkenin isteklilerinin de, bu Kanun kapsamında yapılan ihalelere katılmalarının önlenmesine yönelik tedbirlerin alınmasını ve gerekli düzenlemelerin yapılmasını sağlamak üzere Cumhurbaşkanına teklifte bulunmak.

9) Kurumun yıllık bütçesi ile kesin hesabını ve yıllık çalışma raporlarını hazırlayarak, Kurum bütçesinin uygulanarak, gelirlerin toplanmasını ve giderlerin yapılmasını sağlamaktır.”

2.4. Temel İlkeler

Kamu İhale Kanunu yasa metinlerinde soyut nitelikli ilkesel kurallara yer vermek suretiyle, belirli hukuki işlemlerin yorumlanmasını kolaylaştırmaya çalışmıştır. Bu temel ilkeler;

“Saydamlık, rekabet, eşit muamele, güvenilirlik, gizlilik, kamuoyu denetimidir (Üstün ve Çalış 2018)”

Temel ilkeler kısaca özetlenirse (Üstün ve Çalış 2018;Demir 2021);

“Saydamlık: Kamu yönetiminin temel ilkelerinden olan şeffaflığı ifade eder. İhale işlemlerinde, bütün tarafların, isteklilerin, idarelerin ve vatandaşların bütün bilgilere sahip olması, işlemlerin açıklıkla tesis edilmesi ve hukuka uygunluk amaçlanarak kamunun güveni sağlanmalıdır. Uygulamada yer alan ihalenin ilk oturumunun herkese açık olması ve ihale dokümanının isteyen herkes tarafından incelenebilmesi kuralı saydamlık kuralının örneğidir.

Rekabet: Kamu ihale mevzuatının uygulanan en işlevsel kuralıdır. İhale sürecine katılan isteklilerin, tam bilgi altında serbestçe rekabet etmesi ve piyasa koşullarında işin yapılmasının sağlıklı yürütümü hedeflenmektedir. İhalelerde, yeterlilik kurallarının belirlenmesi, benzer iş tanımları yapılması, ihale sürecinde tarafların birbirini tanınması rekabeti güçlendirir.

Eşit muamele: ihalelerin yürütülmesi aşamasında ihaleye katılacak veya ihaleye katılmak isteyen herkese eşit biçimde davranış gösterilmesidir. Amaç, herkesin aynı bilgiye sahip olmasıdır. Kuruma yapılan şikâyetleri incelenmesi aşamasında Kurumun tüm başvuruları titiz bir şekilde incelemesi ve sonuçlandırması eşit muamele örneğidir. Kamuoyu denetimi; İdari işlemlerin denetlenme yöntemlerinden birisidir. İhalelerle ilgili iş ve işlemlerden herkesin haberdar olması ile hak ve yükümlülüklerini bilmesi kamuoyunun denetlenmesini sağlar. Kuruma şikâyet yolunun açık olması kamuoyu denetimine hazır olduğunu

göstermektedir. İhtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanması kaynakların verimli kullanılması; idareler ihaleleri düzenlerken kaynaklarını verimli tüketilmesine yardımcı olacaktır.

Güvenirlilik; ihalelerin başlangıcından sonuçlandırılmasına kadar idarelerin tüm isteklilere aynı şekilde davranacağı ve ihale süreçlerinin iyi yürütüleceğine dair gerçekleşeceği düşünülen hakkaniyettir.

Gizlilik; yaklaşık maliyetle yakından ilgilidir. İlgili düzenlemelere göre; ihalenin ilk oturumuna kadar yaklaşık maliyetin gizli tutulması açıklanmamasıdır. Ayrıca ihale komisyonunun isteklilerin ticari sırlarını üçüncü kişilerle paylaşmaması da bu ilkenin sonucudur.

Kamuoyu denetimi; İdari işlemlerin denetlenme yöntemlerinden birisidir. İhalelerle ilgili iş ve işlemlerden herkesin haberdar olması ile hak ve yükümlülüklerini bilmesi kamuoyunun denetlenmesini sağlar. Kuruma şikâyet yolunun açık olması kamuoyu denetimine hazır olduğunu göstermektedir. İhtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanması kaynakların verimli kullanılması; idareler ihaleleri düzenlerken kaynaklarını verimli tüketilmesine yardımcı olacaktır.’’

2.5. Tanım ve Kavramlar

4734 sayılı Kamu ihale Kanunu ile ihale alanında yer alan yeni kavramlara yer verilmiştir. Bu kavramlara örnek olarak;

“Tedarikçi, hizmet sunucusu, danışman, yüklenici, ortak girişim, yerli istekli, yüklenici, başvuru belgesi, ihale dokümanı, ön proje, kesin proje, uygulama projesi, Röleve projesi, Restorasyon projesi, Restitüsyon Projesi olarak sayılabilecektir.”

2.6. İhale Komisyonu ve Yetkilisi

İhale komisyonunun kurulması, çalışma ve karar alma şekline ilişkin hükümlere Kamu İhale Kanunum. 6 hükmünde yer verilmiştir. Bu hükme göre;

a) “Komisyonun Kurulması:

- *Komisyon ihale yetkilisinin onayıyla kurulur.*
- *Tek sayıda olmak üzere başkan dâhil en az beş kişiden oluşur.*
- *İhaleyi yapan idarede yeterli sayı veya nitelikte personel bulunmaması halinde, aynı şekilde faaliyet gösteren diğer idarelerden üye alınmasında sakınca bulunmamaktadır.*
- *İhale komisyonunun görevlendirilmesi sırasında, asıl üyeler ile bu üyelerin yerine geçecek aynı niteliklere sahip yeterli sayıda yedek üyenin isimleri ve bu üyelerin komisyonda hangi sıfatla yer alacakları gösterilmelidir.*

b) Komisyon Üyelerin nitelikleri:

- Personelden birisi başkan olarak seçilir ve görevlendirilir.
- Personelden ikisinin ihale konusu olan alanda işinin uzmanı olması önemlidir.
- Memur, işçi, sözleşmeli personel veya geçici işçi komisyonda görev almak üzere görevlendirilebilir.
- İhale yetkilisinin ihale komisyonunda görev alması mümkün değildir. Kurulların ihale yetkilisi olduğu durumlarda kurul üyeleri aynı zamanda ihale komisyon üyesi olarak görev yapamaz.
- Yedek üyeler tespit edilirken ihale konusu işin uzmanları ile muhasebe veya mali işlerden sorumlu personel yerine geçecek en az birer yedek üye belirlenmesi ihalelerin devam ettirilmesi bakımından önemlidir.
- Asıl üyenin hangi nedenle görevinden ayrıldığına bakılmaksızın yerine geçen yedek üyenin ihale sonuçlanıncaya kadar komisyon üyeliğine devam etmesi gerekmektedir.”

2.7. Yaklaşık Maliyet

Yaklaşık maliyet uygulama safhasına geçirilmemiş bir projenin tasarım süreci bittikten ve gerekli tüm teknik dokümanların hazırlandıktan sonra, o yapının belirlenen süre zarfında, hedef olarak tespit edilen kalitede tamamlanması için bünyesinde barındıracağı tüm iş kalemlerinin maliyeti olarak tanımlanabilir (Tokalakoğlu 2010). Yaklaşık maliyet;

“İdare tarafından mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin ihalesi yapılmadan önce, her türlü fiyat araştırması yapılması sonucu katma değer vergisi hariç olmak üzere belirlenen ve dayanaklarıyla birlikte bir hesap cetvelinde gösterilen tutarı ifade etmektedir. Yaklaşık maliyetin ne olduğuna ilişkin ihale ve ön yeterlik ilânlarında bilgi yoktur, isteklilere veya ihale süreci ile resmî ilişkisi olmayan diğer kişilere açıklanmaz.”

Kanunun m. 36 hükmüne göre;

“Yaklaşık maliyetin isteklilerin teklif zarflarının açıldığı ilk oturumda teklif fiyatları ile birlikte açıklanması gerektiği ifade edilmiştir (Sağır 2019). Yaklaşık maliyetin hesaplanmasına ilişkin ayrıntılı hükümler ihale uygulama yönetmeliklerinde yer almaktadır. Uygulama yönetmeliklerindeki hükümlere bakıldığında; öncelikle teknik şartnameden işin girdilerinin bulunması ve bunlara ilişkin miktar hesabı (gerekli hallerde ve özellikle yapım işlerinde projelendirme ve metraj çıkarma), sonrasında bu girdilerle ilgili fiyat araştırması yapma ve nihayetinde her bir girdinin toplam maliyetlerini bulduktan sonra bu toplam maliyetlerden hareketle yaklaşık maliyetin genel toplamına ulaşılması ve bu yolla sonuca gidilmesi daha sağlıklıdır.”

2.7.1. Yaklaşık maliyet nasıl hesaplanır

Yaklaşık maliyet;

“İhale konusu yapım işinin öngörülen bedelini ifade eder. İdare tarafından, ihale onay belgesi düzenlenmeden önce, Yapım İşleri Uygulama Yönetmeliğinde belirlenen esas ve usullere göre miktar tespiti ve fiyat araştırması yapılmak suretiyle ihale konusu işin KDV hariç yaklaşık maliyeti hesaplanır ve dayanakları ile birlikte bir hesap cetvelinde gösterilir.”

Ayrıca Kanununun 48. maddesine göre;

“Danışmanlık hizmet sunucularına ihale edilerek de hazırlatılabilir. İdarelerce bütçenin programlanmasında kullanılmak üzere yaklaşık maliyet tespit edilir. İdareler ihale konusu yapım işinin yaklaşık maliyetini dikkate alarak ihalenin eşik değerinin altında kalıp kalmadığını belirler. İhale ilan süreleri ve yeterlik kriterlerinin belirlenmesinde de yaklaşık maliyetten yararlanılır.”

İhale komisyonları;

“Ekonomik açıdan en avantajlı teklifin seçiminde, aşırı düşük sınır değerinin hesaplanmasında bu yaklaşık maliyetlerden yararlanacaklardır. Yaklaşık maliyete ihale ve ön yeterlik ilanlarında yer verilmez. İhale komisyonu tarafından teklif zarfları açılmadan isteklilere açıklanır. Böylelikle isteklilerin tekliflerini maliyet hesabı yaparak tespit etmeleri amaçlanmıştır.”

2.7.2. Yaklaşık maliyetin hesaplanmasında bileşenler

Yaklaşık maliyetin hesaplanmasında;

- 1) *“Yaklaşık maliyet hesabına esas miktar bileşeni*
- 2) *Yaklaşık maliyet hesabına esas birim fiyat bileşeni*
- 3) *Yüklenici kar ve genel giderler karşılığı bileşeni kullanılmaktadır.”*

Yaklaşık Maliyet Hesabına Esas Miktarların Tespit Çalışmaları Yaklaşık maliyet hesabına esas miktarların tespiti için öncelikle aşağıda yer alan çalışmaların yapılması gereklidir.

- a) Arazi ve zemin etüdünün yapılması

b) Proje (tasarım) yapılması Bir yapının yapılabilmesi için öncelikle mimari tasarımlarının düzenlenmesine gerek vardır.

Mimari tasarımlar düzenleniş şekline göre üçe ayrılır;

“1) Avan tasarım (Ön Proje): Ön proje; bir yapının kesin ihtiyaç programını, mahal listesini, belirlenen maliyet tavanı ve arsa verilerini kapsar. Avan tasarımda vaziyet planı, kat ve çatı planları ile kesit, görünüş ve detay listesi bulunur. Avan tasarımlar 1/200 ölçeğinde düzenlenir.

2) Kesin tasarım: Bir yapının onanmış avan tasarımına göre; mümkün olan arazi ve zemin araştırmaları yapılmış olan, tüm yapı elemanlarının ölçülendirilip boyutlandırıldığı, inşaat sistem ve gereçlerinin ve teknik özelliklerinin belirtildiği tasarımdır. Kesin tasarımlar genellikle 1/100 ölçekte düzenlenir.

3) Uygulama tasarımı: İnşaata ait onaylanmış kesin tasarıma göre yapının her türlü ayrıntısının detaylara uygun ölçüde mimari elemanları içerecek şekilde inşaatın her aşamasında kullanılacak özellikte hazırlanır. Bu tasarımlar genellikle 1/50 ölçekte düzenlenir. Mimari uygulama tasarımları dışında düzenlenmesi gereken tasarımlar ise statik ve betonarme, elektrik, sıhhi ve kalorifer tesisat uygulama tasarımlarıdır.

c) Mahal listesi hazırlanması Ön proje, kesin proje veya uygulama projelerine dayalı olarak yapım işinin bünyesindeki imalat kalemlerinin adını ve yapılacağı yerleri gösteren ve yaklaşık maliyetin hazırlanmasına esas teşkil eden mahal listeleri hazırlanır.

d) Birim fiyat ve imalat tariflerinin hazırlanması Ön veya kesin projeye göre birim fiyat teklif usulü ile ihalelerde; idareler imalat kalemlerinin adını, yapım şartlarını, ölçü birimi ve şeklini, birim fiyata dahil ve hariç unsurları ihtilafa meydan vermeyecek biçimde birim fiyat tariflerini hazırlarlar.

e) Metraj listelerinin hazırlanması Proje ve mahal listelerindeki imalat kalemlerinin hangi kısımda ne miktarda yapılacağını gösteren metraj listeleri hazırlanır.”

2.7.3. Yaklaşık maliyet hesabına esas fiyat ve rayiçlerin tespit yöntemleri

İdarelerce ihale konusu yapım işine ait yaklaşık maliyet hesabına esas fiyat ve rayiçlerin tespitinde;

“a) İhaleyi yapan idarenin daha önce gerçekleştirdiği ihale konusu işe benzer nitelikteki işlerin sözleşmelerinde ortaya çıkan fiyatlar,

b) Kamu kurum ve kuruluşlarınca belirlenerek yayımlanmış birim fiyat ve rayiçler,

c) İlgili meslek odaları, üniversiteler veya benzeri kuruluşlarca belirlenerek yayımlanmış fiyat ve rayiçler,

d) Yüklenici veya alt yüklenici olarak faaliyet gösteren, konusunda deneyimli kişi ve kuruluşlardan alınacak, ihale konusu işe benzer nitelikteki işlere ilişkin maliyetler,

e) İdarenin piyasa araştırmasına dayalı rayiç ve fiyat tespitleri, esas alınır. İdareler yaklaşık maliyete ilişkin fiyat ve rayiçlerin tespitinde (a), (b), (c), (ç) ve (d) bentlerinde belirtilen fiyat ve rayiçlerin birini, birkaçını veya tamamını herhangi bir öncelik sırası olmaksızın kullanabilirler.”

2.7.4. Yüklenici kar ve genel giderler karşılığı

“Yaklaşık maliyet hesabında yüklenici kar ve genel giderler karşılığı olarak %25 alınacaktır. Ancak ihaleden sonra yeni birim fiyat tanziminde yüklenici kar ve genel giderler karşılığı olarak %25'e kadar bir oran ya yüklenici ile birlikte tespit edilecek ya da İdari Şartnamenin veya Sözleşme Tasarısının Diğer hususlar bölümüne idarece belirlenen oran uygulanacaktır.”

2.7.5. Yaklaşık maliyet hesaplama yöntemleri

İdarelerce bütçenin programlanmasında kullanılmak üzere yaklaşık maliyet hesaplama yöntemi henüz uygulama projeleri hazırlanmadan yatırımın yatırım programına alınması aşamasında bütçeye ödenek konulabilmesi için yaklaşık maliyet hesaplama yöntemidir. Birçok kamu kurumu bütçeye ödenek konulabilmesi için gerekli olan yaklaşık maliyeti bu yöntemle hesaplamaktadırlar. Bu model, proje maliyetlerini hesaplayabilmek ve tahmin edebilmek için proje özelliklerini bir matematik modelde kullanmayı içermektedir. Örneğin;

“Bina inşaatlarında m² maliyet aşağı yukarı aynıdır. Ülkemizde Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından her yıl yapı cinslerine göre bina metrekare maliyetleri yayınlanır. Yapı yaklaşık maliyeti; binanın cinsi ve kapasitesi dikkate alınarak yapının toplam inşaat alanı ile yapı yaklaşık birim (m²) maliyet bedelinin çarpılması yoluyla bulunabilir. Birim maliyet bedeline %25 yüklenici kar ve genel giderler karşılığı dâhildir. Bu maliyet yöntemi Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından yatırım bütçesine ödenek temini için kullanılmaktadır. Kamu kurum ve kuruluşlarınca yayınlanmış birim fiyatları ile yaklaşık maliyet hesaplanması Yaklaşık maliyetin hesaplanmasına esas birim fiyat ve rayiçlerin tespitinde en çok kullanılan yöntem kamu kurum ve kuruluşları tarafından yayınlanan birim fiyat ve rayiçlerdir.”

“Yaklaşık maliyetin hesaplanması proje ve mahal listelerine uygun imalat kalemlerinin metrajı ile yaklaşık maliyetin hesabına esas fiyat ve rayiçlerle belirlenmiş

birim fiyatların çarpımı sonucu bulunan tutar KDV hariç olarak hesaplanır ve bulunan bu tutara %25 kar ve genel giderler karşılığı eklenmek suretiyle yaklaşık maliyet tespit edilir.”

2.7.6 Yapım işleri ihalelerinde yaklaşık maliyet

Yaklaşık maliyetin hesaplanmasına esas miktarların tespiti Yaklaşık maliyet hesabına esas miktarların tespiti için öncelikle aşağıda yer alan çalışmaların yapılması gereklidir;

- “a) Arazi ve zemin etüdünün yapılması;*
- b) Proje zorunluluğu;*
- c) Mahal listesi hazırlanması;*
- ç) Metraj listelerinin hazırlanması;*
- d) Birim fiyat ve imalat tariflerinin hazırlanması;*
- e) Anahtar teslimi götürü bedel işlerde; uygulama projeleri ve mahal listelerine dayalı olarak imalat iş kalemleri veya iş gruplarının teknik tarif ve özellikleri belirlenir.*

Yaklaşık maliyet hesabına esas fiyat ve rayiçlerin tespiti;

İdareler, yaklaşık maliyete ilişkin fiyat ve rayiçlerin tespitinde aşağıdaki bentlerde belirtilen fiyat ve rayiçlerin birini, birkaçını veya tamamını herhangi bir öncelik sırası olmaksızın kullanabilirler.

İhaleyi yapan idarenin daha önce gerçekleştirdiği, ihale konusu işe benzer nitelikteki işlerin sözleşmelerinde ortaya çıkan fiyatlar,

- b) Kamu kurum ve kuruluşlarınca belirlenerek yayımlanmış birim fiyat ve rayiçler,*
- c) İlgili meslek odaları, üniversiteler veya benzeri kuruluşlarca belirlenerek yayımlanmış fiyat ve rayiçler,*

Yüklenici veya alt yüklenici olarak faaliyet gösteren, konusunda deneyimli kişi ve kuruluşlardan alınacak, ihale konusu işe benzer nitelikteki işlere ilişkin maliyetler,

- d) İdarenin piyasa araştırmasına dayalı rayiç ve fiyat tespitleri,*

(d) bendi uyarınca yapılacak piyasa araştırmasına dayalı fiyat tespitlerinde; iş, imalat ve/veya malzemenin yapımcılarından, üreticilerinden, ana bayilerinden, toptancılarından, yetkili satıcılarından ve satıcılarından fiyat araştırması yapılmak suretiyle uygun fiyatlar belirlenir. Tereddüt edilen fiyatların gerçek piyasa rayiçlerine uygun olup olmadığı hususu Ticaret ve/veya Sanayi Odalarından alınacak yazılı rayiçlerle netleştirilir.”

2.7.7 Yaklaşık maliyetin hesaplanması

4734 sayılı kanuna göre;

“İş kalemi ve/veya iş grubu şeklinde tespit edilen imalat miktarlarının, Yönetmeliğin 9 uncu maddesine göre belirlenen ve yüklenici karı ve genel gider ihtiva etmeyen fiyatlarla çarpımı sonucu bulunan tutar KDV hariç olarak hesaplanır ve bulunan bu tutara %25 oranında yüklenici kar ve genel gider karşılığı eklenmek suretiyle yaklaşık maliyet tespit edilir.”

2.7.8. Yaklaşık maliyetin güncellenmesi

“Yaklaşık maliyetin, hesaplandığı tarihten ihalenin ilk ilan tarihine kadar güncelliğini kaybettiği durumlarda yaklaşık maliyeti oluşturan unsurlar, Türkiye İstatistik Kurumu tarafından aylık yayımlanan ilgili endeksler üzerinden güncellenir.”

2.8. İhalenin İlanı

İhale ilanları, ihale dokümanında yer alan bilgiler esas alınmak suretiyle; ihale uygulama yönetmelikleri ekinde çıkarılmış olan ilan standart formlara uygun hazırlanmaktadır. İhale dokümanı EKAP'ta hazırlanmakta olduğundan, doküman ilanı da buna bağlı olarak otomatik olarak meydana gelmektedir. Ayrıca bir ilan oluşturulmasına gerek yoktur.

Çizelge 2.1. Yaklaşık maliyeti eşik değerleri aynı veya üzerindeki ihaleler

İhale Şekli	İlan Şekli	İhale Öncesi İlan Süreleri(Gün)
1-Açık İhale	KİB (En az bir defa)	40
Açık ihale	KİB ve EKAP	28
2-Belli İstekliler Arası İhale	KİB (En az 1 defa) Teklif vermeye davet	14 tekliften ise 40 gün önce davet
Belli İstekliler Arası İhale	KİB ve EKAP	35
3-Pazarlık	KİB (En az bir defa)	25

2.9. Sorumluluklar

Sorumluluk;

“Uyulması gereken bir kurala aykırı davranışın hesabını verme, tazminatla yükümlü olma ve işlenmiş bir suçun cezasını çekme olarak tanımlanmaktadır (Kulukçu ve Hepaksaz 2010). Yapım işlerinde, yüklenicinin iş sahibine karşı, iş sahibinin de yükleniciye karşı sözleşmeden doğan borçları ve sorumlulukları bulunmaktadır.”

2.10. Yüklenicinin Sorumlulukları

2.10.1. Sözleşmeye uygun şekilde işe başlama ve yürütme

Yüklenicinin, uhdesindeki işe sözleşmede belirtilen zamanda başlayıp, bunu da idarenin onayladığı iş programına göre yürüterek idareye teslim etme sorumluluğu bulunmaktadır. Yüklenicinin işe zamanında başlaması ve yürütmesi borcu ile ilgili olarak;

“Kamu İhale Kanunu 27. ve Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununun 7. maddesi uyarınca, sözleşmede işin başlama tarihi, bitim tarihi, teslim Şartları, gecikme halinde alınacak cezalar, süre uzatımı verilebilecek haller ve şartları ile sözleşme kapsamında yaptırılacak iş artışları ile iş eksiliği durumunda karşılıklı yükümlülüklerin belirtilmesi zorunludur.”

İş programı;

“Bir inşaatın yapılabilirlik süresi içindeki seyrini, iş kalemlerini, aylık imalatı, ihzar atı, yıllık ödenek dilimlerini ve bunların aylara dağılımını göstermek üzere için başlangıcında düzenlenen ve proje süresince yenilenen çizelge olarak tarif edilebilir (Gök 2005). Yüklenicinin, Yapım İşleri Genel Şartnamesinin (YİGŞ) 17. maddesine göre, sözleşme veya eklerinde belirtilen süre içinde iş programını hazırlayıp idarenin onayına sunması gerekliliği bulunmaktadır. Yüklenicinin iş programını, yer tesliminin yapıldığı tarihten itibaren 15 gün içinde dört kopya halinde idarenin onayına sunması gerekliliği, Yapım İşlerine Ait Tip Sözleşmenin (YİATS) 12. maddesinde belirtilmiştir.”

Mücbir sebeplerden veya idarenin sebep olduğu durumlardan dolayı yüklenicinin uhdesindeki işi yapmasına engel bir durum oluşuyorsa, yükleniciye gecikilen süre kadar

süre uzatımı verileceğine dair düzenlemeler YİGŞ'nin 29. maddesinde yer almaktadır. Buna benzer olarak, aynı Şartnamenin 6. Maddesinde;

“İşyerinin yükleniciye teslim edilmesi sonucu yüklenicinin iş programında bir gecikme meydana geliyorsa, gecikmenin miktarı kadar yükleniciye süre uzatımı verileceği belirtilmiştir. Şartnamenin 29. maddesine göre ise eğer mücbir sebep olarak kabul edilen herhangi bir durum yüklenicinin kusurundan dolayı meydana gelmediyse ve yüklenicinin uhdesindeki işe engel teşkil edip kendisi bu engeli bertaraf edemiyorsa, bu durumda yükleniciye süre uzatımı verilebilir. Yüklenicinin 20 gün içinde idareye yapacağı bildirimde, mücbir sebebin gerçekleştiğine dair yetkili mercilerce düzenlenmiş belgeleri de eklemesi gerekmektedir. İdare tarafından projelerin ve teknik dokümanların yükleniciye tesliminde gecikme olursa veya mevcut projelerde değişiklik yapılması zorunluluğu varsa ve bu bahsedilen durumlar yüklenicinin işi yürütmesine engel oluyorsa, YİGŞ'nin 13. maddesine göre yükleniciye süre uzatımı verilmesi gerekmektedir. Yüklenici kendisine idare tarafından onaylanmış iş programlarının verilmesinin ardından işe başlamak zorunda olup, YİGŞ'nin 17. Maddesine göre işin yürütülmesi esnasında süre uzatımı verilmesi halinde, 7 gün içinde revize iş programını hazırlayarak idarenin onayına sunması gerekmektedir.”

2.10.2. Kesin teminat verme

YİGŞ'nin 42. Maddesinde;

“Geçici kabul ile kesin kabul arasında geçecek sürenin teminat süresi olduğu, sözleşmesinde aksine bir hüküm yoksa yapım işlerinde teminat süresinin 12 aydan az olamayacağı belirtilmiştir. Teminat süresi, çok büyük projelerde ve karmaşık inşaat metotları gerektiren işlerde, emniyet ihtiyacından doğmuştur. İlk anda tespit edilemeyecek kusur ve eksiklikleri ortaya çıkarabilmek ve aynı zamanda teslim alınan inşaatın dayanıklılığını denetleyebilmek için idare, teminat süresi denilen bu süreyi gerekli görmüştür (Uçar 2003).”

Bunun yanında, idarenin kendini garantiye alması açısından Kamu İhale Kanunu'nun 34.maddesinde;

“Her ne suretle olursa olsun, idarece alınan teminatlar haczedilemez ve üzerine ihtiyati tedbir konulamaz düzenlemesi yapılmıştır.”

Bu Kanun'a göre kabul edilecek teminatlar;

“Tedavüldeki Türk parası, bankalar ve özel finans kurumları tarafından verilen teminat mektupları ve Hazine Müsteşarlığınca ihraç edilen Devlet iç Borçlanma Senetleri ve bu senetler yerine düzenlenen belgelerdir.”

Aynı Kanun“ un 34. maddesine göre;

“Türkiye’de faaliyette bulunmasına izin verilen yabancı bankaların düzenleyecekleri teminat mektupları ile Türkiye dışında faaliyette bulunan banka veya benzeri kredi kuruluşlarının karşı garantisi üzerine Türkiye” de faaliyette bulunan bankaların veya özel finans kurumlarının düzenleyecekleri teminat mektuplarının da teminat olarak kabul edileceği hükme bağlanmıştır.”

Bu madde uyarınca;

“Teminat mektupları dışındaki teminatların ihale komisyonlarınca teslim alınamayacağı ve bunların saymanlıklara yatırılacağı belirtilerek, ihale üzerinde kalan istekli ile ekonomik açıdan en avantajlı ikinci teklif sahibine ait teminat mektuplarının ihaleden sonra saymanlıklara teslim edileceği ifade edilmiştir. Diğer isteklilere ait teminatlar hemen iade edilir. İhale üzerinde kalan istekli ile sözleşme imzalanması halinde, ekonomik açıdan en avantajlı ikinci teklif sahibine ait teminat, sözleşme imzalandıktan hemen sonra iade edilir.”

2.10.3. İdareye bilgi verme

Türk Borçlar Kanunu’nun 365. ve 367. Maddelerinde;

“Yüklenicinin, iş sahibini aydınlatma, tavsiyede bulunma ve özellikle inşa eserinin meydana getirilmesi yönünden önem taşıyan her konu, durum ve olay hakkında bilgi verme yükümlülüğü olduğu, ayrıca eserin tam ve zamanında yerine getirilmesini geciktirecek veya tehlikeye düşürecek ve eserin maliyetini önemli ölçüde arttıracak olağanüstü durumları derhal iş sahibine bildirmekle yükümlü olduğu belirtilmektedir.”

Bunun yanında, yüklenicinin KİSK“in 32. maddesi uyarınca, bilgi ve belgeleri açıklama yasağı da bulunmaktadır. Anılan maddede;

“Danışmanlık hizmetlerinde; tasarım hatası, uygulama yanlışlığı, denetim eksikliği, hatalı yaklaşık maliyet tespiti, işlerin yürürlükteki mevzuata uygun olarak yapılmaması, meslek ahlakına uygun davranılmaması, bilgi ve deneyimin idarenin yararına kullanılmaması ve benzeri nedenlerle meydana gelen zarar ve ziyandan hizmet

sunucusu doğrudan, yapı denetimi hizmetinin sunulduğu durumda ise yapım işini üstlenen yüklenici ve alt yüklenicilerle birlikte on beş yıl süre ile yüklenici sorumludur.”

İfadesi yer almaktadır.

YİGŞ'nin 19. maddesi uyarınca;

“Yüklenici, idarenin Şantiyede yükleniciye ait personeli, ekipmanı ve araçları her an kontrol edebilmesi amacıyla, bunların dökümünü (çalıştırıldıkları yerler ve işler ayrı ayrı belirtilmek üzere) istenmesi halinde yapı denetim görevlisine vermek zorundadır. Yine aynı maddeye göre, yüklenicinin, sözleşmesine göre işyerinde bulundurulması istenen teknik personelin isimleri ile belgelerini (diploma, meslek odası kayıt belgesi, noterden alınan taahhütname) Teknik Personel Bildirimi ile birlikte, yer tesliminin yapıldığı tarihten itibaren 5 gün içerisinde idareye bildirmek zorundadır. İdare ise bu personel hakkında gerekli incelemeyi yaptıktan sonra kabul edip etmediğini 10 içinde yükleniciye bildirmekle yükümlüdür.”

İdare tarafından bu süre içerisinde herhangi bir bildirim yapılmadığı takdirde Teknik Personel Bildirimi' n deki teknik personel kabul edilmiş sayılır. Sözleşme sırasında yüklenici tarafından taahhüt edilen teknik personelin idare tarafından kabul edilmemesi durumunda, yüklenicinin 5 gün içinde, kabul edilmeyen teknik personel yerine yeni bir teknik personeli idarenin onayına sunması gereklidir. Bunun sağlanamaması halinde, yükleniciye teknik personel için sözleşmede daha önceden belirlenen günlük cezalar uygulanır. Şayet yüklenici daha önceden onaylanan iş programına göre işin başında bulundurulması istenen teknik personeli şantiyede iş başında bulundurmazsa, idare yüklenicinin uhdesindeki teknik personeli iş başında bulundurana kadar, işi herhangi bir ihtar vermeksizin durdurabilir.

2.10.4. İnşaatı özen göstererek gerçekleştirme

Yüklenici, sözleşmenin yürütülmesi esnasında fen ve sanat kurallarına uyarak, yaptığı işe ve işverene karşı özen borcunu yerine getirir. İşverenin çıkarlarına aykırı hareketlerden kaçınmakla ve işverene aktif ya da pasif olarak zarar verici hareketlerden uzak durarak ise yaptığı işe ve işverene karşı sadakat borcunu yerine getirir. Kamu İhale Kanununun da bu tip sorumluluklarla ilgili pek çok atıf bulunmakta, özellikle YİGŞ'de bununla ilgili oldukça fazla sayıda açıklama bulunmaktadır. Yüklenicinin yaptığı eserle ilgili işverence verilen referans değerlerini işin sonuna kadar özenle koruyup işverene teslim etme zorunluluğu bulunmaktadır. YİGŞ'nin 6.maddesine göre;

“Yüklenici, yapılan kontrol sonucunda kendisine teslim edilen işyerindeki someler ve röperleri işin sonuna kadar korumak ve varsa toprak işlerine ait eksan kazıklarını da, bu işler bittikten sonra boy kesite göre tekrar yerlerine çakmak, zorundadır.”

YİĞŞ'nin 14. maddesine göre;

“Yüklenici, uhdesindeki işte fen ve sanat kurallarına göre deneyimli olduğundan, iş kapsamında kullanacağı her türlü malzemenin nitelikli olmasından ve işin teknik özelliklerinden sorumludur. Yüklenici, kendisine verilen projelerin ve/veya şartnamelerin, teslim edilen işyerinin veya malzemenin veyahut talimatın, sözleşme ve eklerinde bulunan hükümlere aykırı olduğu veya fen ve sanat kurallarına uymadığı hususlarındaki karşı görüşlerini, teslim edilmiş veya talimat alış tarihinden başlayarak 15 gün içinde idareye yazı ile bildirmek zorundadır. Yüklenici bu süreyi aşarsa, itiraz hakkı kalmamaktadır. Bu sayede, idare hatalı işe maruz kalmamış olur ve yüklenici hatalı iş yapma durumuna karşı sorumluluğu kendisinden uzaklaştırır.”

YİĞŞ'nin 15. maddesine göre;

“Yüklenicinin işyerine getirdiği malzemenin, teknik şartnamesine veya daha önce alınmış mühürlü örneğine uygun ve işe elverişli olmadığı anlaşıldığı takdirde, yükleniciye idare tarafından söz konusu malzemenin iş yerinden uzaklaştırılması için yazılı talimat verilir. Yüklenici talimatı aldıktan sonra 10 gün içinde söz konusu malzemeyi iş yerinden uzaklaştırmak zorundadır. Bunu yapmadığı takdirde, yapı denetim görevlisi bu malzemeyi, bütün zarar ve giderleri yükleniciye ait olmak üzere, işyeri çevresi dışına çıkarmaya yetkilidir.”

KİSK'in 9. maddesi uyarınca, yüklenicinin sigorta yaptırma borcu bulunmaktadır. Bu maddeye göre;

“Yüklenici; işyerlerindeki her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ile işe başlama tarihinden geçici kabul tarihine kadar geçen süre içinde oluşabilecek deprem, su baskını, toprak kayması, fırtına ve yangın gibi doğal afetler ile hırsızlık ve sabotaj gibi risklere karşı inşaat sigortası (all risk) yaptırmak zorundadır.”

2.10.5. İşe uygun personel, ekipman ve malzeme sağlama

Yüklenicinin işin yürütülmesi için gerekli personel, ekipman ve malzeme sağlama sorumluluğu YİĞŞ'nin 19. maddesinde düzenlenmiştir;

“İdare, ihale dokümanının hazırlanması sırasında, yüklenicinin sağlayacağı teknik personel sayısını ve bunların mesleki özelliklerini de belirtmektedir. YİATS'nin 23. maddesinde bu husus ile ilgili açıklamalar bulunmaktadır. Yüklenicinin, personeli iş programına göre iş başında bulundurması gerekmekte olup, Şayet bulundurmazsa, bulundurmadığı her gün için hak edişinden belirli bir miktar ceza kesilmektedir. YİĞŞ'nin

19. maddesi uyarınca, yüklenici işin sözleşmeye uygun olarak yürütülmesi için uygun miktarda malzemeyi ve yeterli sayıda işçiyi sağlamadığı yapı denetim görevlisi tarafından kendisine tebliğ edilirse, tebliğ tarihinden itibaren 10 gün içinde söz konusu eksiklikleri gidermelidir. Yapı denetim görevlisinin istediği tespiti yapabilmesi için yüklenicinin şantiyedeki araç, gereç, malzeme ve personelin listesini yapı denetim görevlisine vermek zorunluluğu bulunmaktadır. YİGŞ'nin 15. maddesinde, yüklenicinin temin edeceği malzemenin kalitesi ile ilgili düzenlemeler bulunmaktadır. Yüklenici işte kullanmak istediği malzemeleri yapı denetim görevlisinin onayından sonra sahaya getirebilir. Yapı denetim görevlisi bu malzemelerin teknik şartnamelere uygun olup olmadığını, yaptıracağı deneylerle kontrol edebilir. Şayet deneyler sonucunda malzemenin teknik şartnamelere uygun olmadığını tespit ederse, yükleniciye bildirimde bulunur. Yüklenici bu bildirimden itibaren, uygun olmayan malzemeyi şantiyeden uzaklaştırmakla yükümlüdür.”

YİGŞ'nin 30. maddesine göre;

“Sözleşme veya eklerinde; taş, kum, çakıl, gravye, balast, stabilize vb. yapı malzemelerinin kamuya ait ocaklardan temini öngörülmüş ise yüklenici bu malzemeleri gösterilen ocaklardan sağlamak zorundadır. İçin yürütülmesi sırasında ocakların değiştirilmesi durumu ortaya çıkarsa ve bu durum yüklenici için ek maliyete sebep olursa, bu maliyet idare tarafından yükleniciye ödenir. Sözleşme veya eklerinde belirtilen bir ocak bulunmuyor ise yüklenici malzemeyi istediği yerden temin etmekte serbesttir. Sözleşme veya eklerinde aksine bir hüküm yoksa sözleşmesinde belirlenen ocaklar için ocak açma giderleri yükleniciye aittir.”

2.10.6. İnşaatı idareye teslim

Yapım sözleşmesinde yüklenicinin esas borcu, sözleşmede belirtilen iş bitim tarihinde ya da kendisine süre uzatımı verilmişse bu süre uzatımıyla belirlenmiş tarihte işi tamamlayıp geçici kabule elverişli biçimde idareye teslim etmektir. Normal olan ve arzu edilen sonuç, yüklenicinin borcunu gereği gibi ifa ederek işi teslim hazır hale getirmesidir. Kamu İhale Kanunu'na tabi işlerde yüklenicinin teslim borcu olan geçici kabul aşamasını başlatmak için eserin sözleşme bedelinin %5'ine kadarki kusur ve eksikliklerin varlığına izin verilmiştir. Kamu İhale Kanunu'na tabi işlerde yüklenicinin yapmış olduğu eserin idareye teslimi esnasında kabul komisyonu devreye girmektedir. Kamu İhale Kanunu Sözleşmeleri' nin 11. Maddesinde;

“Denetim, muayene ve kabul işlemlerinden bahsedilmekte ve Yapım işleri Muayene Kabul Yönetmeliği (YİMKY) ve Yapım İşleri Genel Şartnamesinde (YİGŞ) bunlar detaylandırılmaktadır. YİMKY'nin 3. maddesine göre, geçici veya kesin kabul işlemi, tamamı teknik yeterliliğe sahip kişiler tarafından yapılmaktadır. Muayene ve kabul komisyonu, yetkili makam tarafından biri başkan olmak üzere en az üç kişiden oluşturulur ve işin özelliğine göre tek sayı olmak koşuluyla üye sayısı artırılabilir. YİMKY'de kabul komisyonlarında görevlendirilecek olan kişilerin tamamının teknik

eleman olması zorunluluğu getirilmiş olup, komisyonlarda teknik olmayan personelin görev alması mümkün değildir. Ancak, teknik elemanın fiilen mesleği ile ilgili teknik işlerde çalışması veya teknik bir kadroda bulunması gereğinden bahsedilmemektedir. Bu nedenle fiilen veya kadro olarak, örneğin idari işlerde görevlendirilmiş bir teknik eleman da, gerekirse bu tür komisyonlarda görevlendirilebilmektedir (Kaya ve Özek 2006).”

2.10.7. Ayıba karşı tazminat

Ayıba karşı sorumluluk borcu, yüklenicinin meydana getireceği eserde ortaya çıkan ayıpları üstlenme borcudur. Bu sebeple, bu borcun kapsamını ayıpsız bir eser imali ve iş sahibine teslimi oluşturur. Yüklenicinin ayıba karşı sorumluluk borcunun oluşabilmesi için aşağıdaki durumların ortaya çıkması gerekmektedir:

- a) Yüklenicinin uhdesindeki yapının geçici kabulünün yapılmış olması,
- b) Yapının fen ve sanat kurallarına uygun yapılmadığı durumun ortaya çıkması,
- c) Yapıdaki ayıbın yükleniciye tebliğ edilmesi.

Yapının fen ve sanat kurallarına uygun yapılmadığının ortaya çıkması halinde, YİĞŞ'nin 12. maddesine göre, yüklenici, proje uygulaması konusunda kendisine yapılan bildirim sözleşme hükümlerine aykırı olduğu veya tebligat konusunun fen ve sanat kurallarına uygun olmadığı görüşüne varırsa, bu husustaki karşı görüşlerini idareye bildirmek zorundadır. Ayrıca, YİĞŞ'nin 14. Maddesinde;

“Yüklenicinin, kendisine verilen proje ve/veya şartnamelerin, teslim edilen işyeri veya malzemenin veyahut talimatın, sözleşme ve eklerinde bulunan hükümlere aykırı olduğunu veya fen ve sanat kurallarına uymadığı hususundaki karşı görüşlerini, teslim edilir veya talimat alışı tarihinden başlayarak 15 gün içinde hem yapı denetim görevlisine, hem de idareye yazı ile bildirmek zorunda olduğu, yüklenicinin iddia ve itirazlarına rağmen, idare işi kendi istediği gibi yaptırdığı takdirde ise yüklenicinin, bu uygulamanın sonunda doğabilecek sorumluluktan kurtulacağı düzenlenmiştir. Yapıdaki ayıp yükleniciye tebliğ edilmelidir. Çoğu zaman, büyük ve karmaşık inşaat tekniği gerektiren işlerin geçici kabulünün yapıldığı kısa süre içinde, sözleşme, şartname ve teknik kurallara uygunluğun denetlenebilmesinin olanak dışı olması karşısında, teminat süresi, emniyet ihtiyacından doğmuştur. İlk anda gözden kaçabilecek noksanlıkları ortaya çıkarabilmek ve aynı zamanda, teslim alınan inşaatın dış etkenlere karşı dayanıklılığını denetleyebilmek için teminat süresi gerekli görülmüştür (Seliçi 1978).”

YİĞŞ'nin 43. maddesi uyarınca;

“İdarenin kullanım ve işletiminden kaynaklanmayan kusur ve eksikliklerin giderilmesi yükleniciye aittir. Bu nedenle yüklenici, gerek malzemenin kötülüğünden ve gerekse yapım işinin kusur ve eksikliklerinden dolayı, idarece gerekli görülecek bütün onarım ve düzeltmeler ile sürekli bakım işlerini kendi hesabına derhal yapmak

zorundadır (Gök 2005). Benzer şekilde, idareler, işin önem ve niteliğini göz önünde bulundurarak teminat süresi içinde yüklenicilerin bakımlarını yapmakla yükümlü oldukları hususlarda sözleşme ve eklerine özel hükümler koyabilirler. Bitirilmiş yapıların idare tarafından kullanılma ve işletilmesinden kaynaklanan veya yüklenicinin kusurları dışındaki hallerin gerektirdiği onarımlar, bakım yükümlülüğünün dışındadır.”

Örneğin, binanın yeni kurulmuş olan asansör tesisatının, teminat süresi boyunca ve garanti belgesinde yazılı normal servis dönemlerinden daha sık aralıklarla bakımının yapılması öngörülebilir (Kaya ve Özek 2006).

2.11. İdarenin Sorumlulukları

2.11.1. Genel sorumluluklar

YİGŞ'nin 6. maddesine göre;

“İdare şantiye yerini gerekli kontroller yapıldıktan sonra yapı denetim görevlisinin katılacağı işlemlerle birlikte yükleniciye teslim etmelidir. İş sahibi ihale dokümanında aksi öngörülmedikçe işin görüleceği yerde ihtiyaç duyulan tesislerin kurulması için gerekli sahalari tahsis ile ihtiyaç duyulan yeni yolların inşasını yapmak zorundadır. Ayrıca idare, her türlü toprak işlerine ait olup sözleşme veya eklerinde belirlenmiş veya sonradan idarece tespit edilmiş olan ariyet ve depo yerlerini, sözleşme veya eklerinde kamuya ait ocaklardan temini öngörülen yapı malzemeleri varsa bunların temin yerlerini yükleniciye bedelsiz olarak teslim etmekle yükümlüdür. İş için gerekli olması nedeniyle, el konacak taşınmaz malların kamulaştırılmasına veya geçici işgaline ait harita, plan, cetveller ve diğer bütün işlemler de, sözleşmede aksi yazılı olmadığı takdirde idarece yapılır ve kamulaştırılacak veya geçici olarak el konacak yerler, işlemler tamamlandıktan sonra iş programına uygun olarak kısımlar halinde yükleniciye teslim edilir.”

YİGŞ'nin 8. maddesinde ise;

“İş süresince geçici veya sürekli olarak kullanılacak malzeme ocakları işyeri olarak değerlendirildiğinden, yer teslimi kapsamında malzeme sağlanacak ocakların da yükleniciye teslim edilmesi gerektiği belirtilmiştir.”

YİGŞ'nin 11. Maddesinde;

“Anahtar teslimi götürü bedel sözleşmelerde, yapılacak işlerin uygulama projeleri, birim fiyat esaslı sözleşmelerde ise işlerin ön veya kesin projelerinin, Şartnameler ve diğer belgelerle birlikte, sözleşmenin imzalanması sırasında iş sahibi tarafından yükleniciye verileceği hakkında bir düzenleme bulunmaktadır. Buna göre, uygulama projelerinin yüklenici tarafından hazırlanması da istenebilir. Bu durumda, ihale dokümanında aksi belirtilmedikçe yüklenici tarafından idareye verilen projeler ve ilgili raporlar, bir aylık süre içinde aynen onaylanmış veya gerekli görülen değişiklikler yapılmış olarak veya eksiklerin tamamlanması kaydı ile yükleniciye geri verilir. Bu konuda gecikme olursa yüklenici, iş süresinin bu gecikme süresi kadar uzatılması hususunda hak kazanmış olur.”

2.11.2. Yükleniciye ücret ödeme

YİATS'nin 11. ve 13. maddelerinde, yüklenicinin hak ediş yapması durumunda hak ediş ödemesinin yapılacağı yer ve şartları ile hangi durumlarda avans verileceği ve bunların şartları ve miktarı belirtilmiştir. Buna göre;

“Yükleniciye yer teslimi yapıldıktan ve iş programı onaylandıktan sonra yüklenicinin yazılı isteği üzerine miktarı ve şekli daha önceden belli olan ve Kamu ihale Kurumu tarafından uygun görülen avans teminat mektubu veya Hazine Müsteşarlığınca ihraç edilen Devlet iç Borçlanma Senetleri ya da bu senetler yerine düzenlenen belgeler karşılığında yükleniciye avans ödemesi yapılabilir.”

Yükleniciye, sözleşmeyi ifa etmesi için gerekli olan; şantiyenin kurulumu, ihtiyaç olunan makine ve ekipmanın şantiyeye nakli, makine ve ekipman tedariki ve yüklenicinin şantiyeye iş başladıktan hemen sonra malzemeleri getirmesi için avans ödemesi yapılır. Avans teminat mektubunun süresi, iş programında öngörülen hak ediş ödemeleri üzerinden hesaplanan avans mahsubunun bitiş tarihine kadar olup, yükleniciye verilecek avans miktarı, sözleşme bedelinin 1/3 ünü geçemez. YİGŞ“ ye göre, geçici hak edişler yapı denetim görevlisi ile yüklenici veya eşliğinde hazırlanılıp, geçici hak ediş düzenlenmesinin ardından aşağıdaki sıralama ile yapılır;

“• Hak ediş raporunun hazırlanması için yüklenicinin yapı denetim görevlisine başvurması,

• Yapı denetim görevlisinin yüklenici veya vekili eşliğinde sözleşme kalemlerine ait ölçümleri ve hesapları yapması,

• Geçici hak ediş raporunun yapı denetim görevlisi ve yüklenici veya vekili ile karşılıklı imzalanmasından sonra, yapı denetim görevlisinin hak ediş raporunu idareye sevk etmesi,

• Yapı denetim görevlisinin, yüklenici veya vekili eşliğinde metrajları ve varsa ihzarat miktarını çıkarması ve hesaplamaları yapması,

Hazırlanan ve iki tarafça imzalanmış bulunan geçici hak ediş raporu, tahakkuk işlemi yapılınca kadar yetkili makamlar tarafından düzeltilebilir. Yüklenici, bu düzeltmelere karşı, hak edişin kendisine ödendiği tarihten başlamak üzere en çok 10 gün içinde itirazda bulunmadığı takdirde, hak edişi olduğu gibi kabul etmiş sayılır. Ara hak edişlerde yükleniciye fazla ödeme yapılmış ve ancak idare tarafından herhangi bir itiraz ya da düzeltme söz konusu olmamışsa, bu hatalar ilerideki hak edişlerde ya da kesin hesapta düzeltilebilir. Aynı hataların kesin hesapta da düzeltilmemiş olması durumunda, eser sözleşmeleri için geçerli zaman aşımı süresi olan 15 yıl içerisinde dava açılmak suretiyle, yapılan fazla ödemelerin iadesi talep edilebilir (Gök 2005). Kesin hak ediş yapılmasında aşağıdaki sıralamaya uyulur:

- *Geçici kabulün yapılmasının ardından hak ediş raporları en az 3 kopya olacak şekilde kesin hak edişte kullanılacak miktarlar hesaplanır,*
- *Kesin metraj ve hesapları yapı denetim görevlisi ve yüklenici veya vekili ile beraber düzenlenir,*
- *Yapı denetim görevlisi, yüklenici veya vekili ile kesin hesabı hazırladıktan sonra idareye gönderir, idare de en çok 6 ay içinde kesin hesabı onaylar,*
- *İdarenin, kesin hesapları ve kesin kabul tutanağını onaylamasından ardından, bunlara ilişkin onay tarihlerinin sonuncusundan başlamak üzere en çok 30 gün içinde yapı denetim görevlisi tarafından kesin hak ediş raporu düzenlenir.”*

2.11.3. Alt yüklenicinin sorumlulukları

Alt yüklenicilik uygulaması, maliyetleri düşürmeye imkân sağladığı için, işin alt yüklenicilere bırakılmasına izin verilmesi, Kamu İhale Kanunu'nun 5. maddesinde yer alan “kaynakların verimli kullanılması” ve “ihtiyaçların zamanında karşılanması” ilkelerine uygunluk arz etmektedir (Çalık 2006). Kamu İhale Kanunu mevzuatında;

“İşin tamamının alt yüklenicilere bırakılmayacağı belirtilmiş olmasına rağmen, işin ne kadarlık bir bölümünün alt yüklenicilere devredilebileceği hakkında herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır. Bu çerçevede, istekliler tarafından alt yüklenicilere yaptırılması düşünülen işlerin yer aldığı listede, işin büyük bir bölümüne yer verilmesi mümkündür. Ancak, yüklenici tarafından işin en az bir kısmının gerçekleştirilmesi gerekmekte olup, alt yüklenicilerin koordine edilmesi veya organizasyonun yürütülmesi, işin gerçekleştirilmesi anlamına gelmemektedir. İhale edilecek işin hangi durumlarda alt yüklenicilere bırakılacağına dair Kamu İhale Kanunu'nda herhangi bir somut düzenleme bulunmamaktadır. İşin bir kısmının alt yüklenicilere bırakılıp bırakılmayacağı idarenin takdir yetkisi dâhilinde bulunmakla birlikte, bu konudaki yetki de kamu yararı ve hizmet gerekleri ile sınırlıdır. Nitekim takdir yetkisi tanınmış olması, idarenin keyfi olarak hareket edebileceği anlamına gelmemektedir (Gözübüyük 2003). Alt yüklenici kullanımının yasaklanmadığı her durumda, alt yüklenicilere yaptırılması düşünülen işlerin belirtilmesi zorunlu değildir. Ancak, idarece ihale dokümanında istenilmesi ve istekliler tarafından alt yüklenicilere yaptırılması düşünülen işlerin bulunması halinde, bu listenin sunulması gerekir. İstekliler tarafından alt yükleniciye yaptırılması düşünülen işlere ait bir listenin sunulmaması halinde ise kural olarak, alt yüklenici

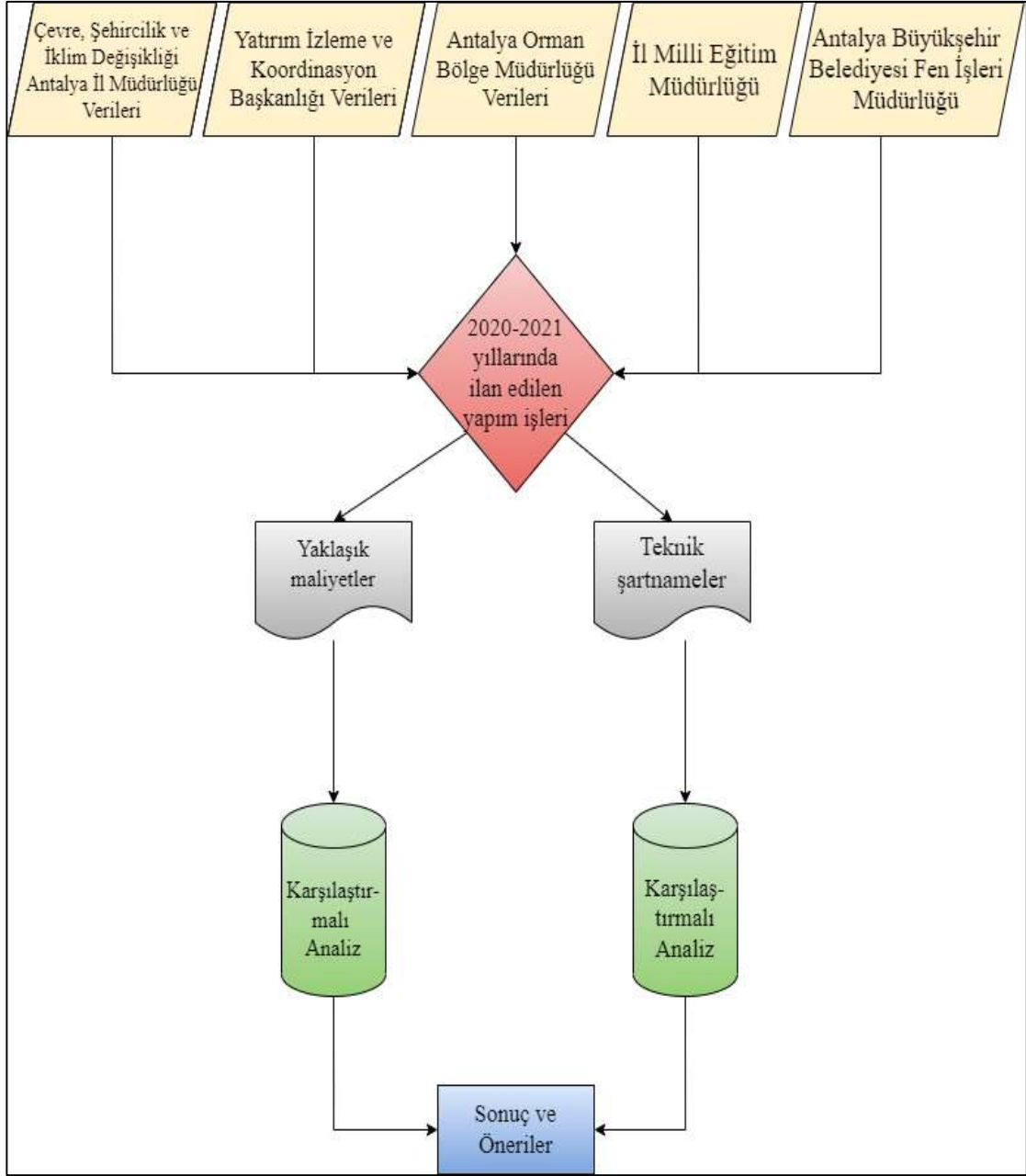
çalıştırılmayacağı kabul edilir (Gök 2005). Alt yüklenicilerin idarenin onayına sunulmasının zorunlu olduğu durumlarda, idarece onaylanmayan alt yüklenicilerin işin gerçekleştirilmesine dâhil edilmesi mümkün bulunmamaktadır. Ancak, alt yüklenicilerin belirlenmesi hususunda idareye tanınan yetki, yüklenici tarafından seçilen alt yüklenicilerin onaylanması ile sınırlı tutulduğundan, idarece bu listede yer almayan kişilerin alt yüklenici olarak çalıştırılmasının dayatılması mümkün değildir. YİĞŞ'nin 9. ve 20. maddelerinde yüklenicinin, alt yüklenicilerin yaptığı bütün işlerden idareye karşı sorumlu olduğu ve alt yüklenicilerin idarece kabul edilerek onaylanmasının bu sorumluluğu hiçbir şekilde değiştirmeyeceği belirtilmektedir. Şayet, alt yüklenici tarafından yapılmış olan işin sözleşmeye veya fen ve sanat kurallarına uygun yapılmadığı tespit edilirse, idare alt yüklenicinin değiştirilmesini veya söz konusu işin bizzat yüklenicinin kendisi tarafından yapılmasını talep edebilir. İdarenin alt yüklenicinin değiştirilmesi talimatını vermesi durumunda da yüklenicinin bu talimatı hemen yerine getirme zorunluluğu bulunmaktadır. İdarenin alt yüklenici çalıştırılmasına izin vermesi halinde, işin kendisine bırakılan kısmına ilişkin olarak alt yüklenicinin de kendi alt yüklenicisini çalıştırıp çalıştıramayacağı hususu gündeme gelebilir. 4734 sayılı Kanun ve ilgili mevzuat hükümleri çerçevesinde, alt yüklenici kullanımına izin verilmesi esası benimsendiğinden, alt yüklenicinin kendi alt yüklenicisini çalıştırması mümkün olabilmektedir.”

3. MATERYAL VE METOT

Her ülkenin kendine özgü bir ihale sistemi bulunmaktadır. Ülkemizde 4734 sayılı ihale kanununa göre ihale yapılmaktadır. 4735 sayılı kanuna göre de kamu ihaleleri sözleşmeleri yapılmaktadır. Uluslararası sözleşmelerin ortaya çıkmasından dolayı bu tip sözleşmelerde FIDIC (Federation Internationale des Ingenieurs Conseils) Türkçe karşılığı Uluslararası Müşavir Mühendisler Federasyonu olan sözleşme türü kullanılmaktadır. Bu çalışmada kamu kurumlarının yapım işleri için yaptığı ihaleler örneklem olarak seçilmiştir.

Yaklaşık maliyet ve teknik şartnameler ihalesi yapılan yapım işlerinin nihai başarısını ve işin başlangıç kısmında oldukça önem arz eden hususlardır. Yaklaşık maliyetin projenin bütçe hedefiyle paralel olması ve gerçekleşen maliyetlerle tutarsızlıklar içermemesi proje yönetimi ve kamu yararı kapsamında hedef alınan önemli argümanlardır. Teknik şartnameler de ilgili projenin maliyet, kalite ve zaman hedeflerinin gerçekleştirilmesi, proje risklerinin bütün yönleriyle tespitinin gerçekleştirilmesi ve sonrasında kamu zararının oluşmasına sebebiyet verecek olayların önlenmesi hususunda oldukça önemlidir.

Bu tez çalışmasında ilk olarak Antalya ilinde faaliyet gösteren Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü, Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı, Orman Bölge Müdürlüğü, İl Milli Eğitim Müdürlüğü ve Büyükşehir Belediyesi Fen İşleri Müdürlüğü kurum ve kuruluşlarının 2020-2021 yıllarına ait ihalesi ilan edilen yapım işlerine ilişkin veriler incelenmiştir. Yapım işi ihalelerinin, Türkiye genelindeki bütün kurumları ilgilendirdiği varsayımı yapılarak, Antalya ilinde faaliyet beş kamu kurumu üzerinden değerlendirmeler yapılmıştır. Antalya özelinde yapılan bu çalışmada sıklıkla yapım işi ihalesi yapan beş farklı kurumun yapmış olduğu ihaleler detaylı bir şekilde incelenmiştir. Çalışmada incelenen beş farklı kamu kurumu, 2020-2021 yılları arasında toplamda 195 adet ihale ilanına çıkmış olup bunlardan 162 tanesi ihale edilmiş 33 tanesi ise ihalesi yapılmadan iptal edilmiştir. Tez çalışması kapsamında ifade edilen bütün ihalelerin incelenmesi mümkün olmadığından dolayı; örnek uzay, kamu kurumuna ait iptal edilen sayıdan az olmamak üzere iptal edilen ve gerçekleştirilen ihaleler olarak seçilmiştir. Bu sayede ele alınan örneklem detaylı bir şekilde incelenerek hem yaklaşık maliyet hem de teknik şartnamelere yönelik uyumsuzluk ve hatalar tespit edilmeye çalışılmıştır. Bu tez çalışması kapsamında 53 adet ihalesi yapılan ve 33 adet iptal edilen ihaleye ilişkin ihale dokümanı istatistiksel verilere dayandırılarak incelenmiştir. İncelenen ihale dokümanları; ihale edilen ve iptal edilen olarak kategorize edilmiştir. Kategorize edilen ihale dokümanları yaklaşık maliyet ve teknik şartname özelinde ayrı ayrı incelenmiştir. Yaklaşık maliyet kısımları incelenirken projeler, mahal listeleri, porsantaj oranları üzerinden bir inceleme yapılmıştır. Teknik şartnamelerde ise hazırlanan teknik şartnamelerin yapım işleri genel teknik şartnamesiyle uygunluğu ve teknik şartnamenin özgünlüğü üzerine bir analiz yapılmıştır. Bahsedilenler doğrultusunda hazırlanan tez metodolojisi Şekil 3.1’de özetlenmiştir.



Şekil 3.1. Tez metodolojisi

Şekil 3.1’de görüldüğü üzere, Antalya ilindeki beş farklı kuruma ait 2020-2021 yılları arasında ilana edilen yapım işi ihalelerini incelenmek üzere ihale dokümanlarına ilişkin veriler detaylı bir şekilde araştırılarak bir araya getirilmiştir. İncelenen ihale dokümanları yaklaşık maliyet ve teknik şartnameler olarak iki başlık altında ele alınmıştır. Yaklaşık maliyetler ve teknik şartnameler ilk olarak ilgili kurum özelinde, ardından diğer kurumlar ile kıyaslanarak analiz edilmiştir. Yapılan analiz sonuçlarına göre veriler değerlendirilmiştir. Ayrıca, yaklaşık maliyet hesaplama yöntemlerine ve teknik şartnamelerdeki farklılıklara göre yapılan analiz ile ele alınan probleme yönelik çözüm önerilerinde bulunulmuştur.

Bu tez çalışmasının araştırma çerçevesi yaklaşık maliyetlerin doğru bir şekilde hazırlanmaması durumunda oluşan problemlerin gösterilmesi, işin başlangıcında doğru bir yaklaşık maliyetle ihale edilen işin projenin özellikle maliyet hedefinin gerçekleşmesinde ciddi önem arz etmesi hususlarını kapsamaktadır. Ele alınan bir diğer husus ise projenin doğru bir şekilde uygulanması, proje hedeflerinin gerçekleşmesi ve oluşabilecek risklerin önlenmesini sağlamak üzere hazırlanan teknik şartnamelerin öneminin gösterilmesi beklentisidir. Teknik şartnamelerin doğru bir şekilde hazırlanmasıyla, projede öngörülebilir ve beklentilere uygun bir sonuç alınacağı düşünülmektedir. Bu doğrultuda, bu tez çalışmasında esas olarak yaklaşık maliyet ve teknik şartnamelerden kaynaklanan uyumsuzlukların tespiti üzerinde durulmuştur.

4. BULGULAR VE TARTIŞMA

Tezin bu bölümünde yapım işi ihalelerinde yaklaşık maliyet hesaplamasında yapılan hataların ve teknik şartnamelerdeki uyumsuzlukların sebep olduğu durumlar göz önüne alınarak incelenmiştir. Bu çalışmada yapım işi ihalelerinde yaklaşık maliyet hesaplama hataları ve teknik şartnamelerdeki uyumsuzluklar üzerine bir çalışma yapılmıştır.

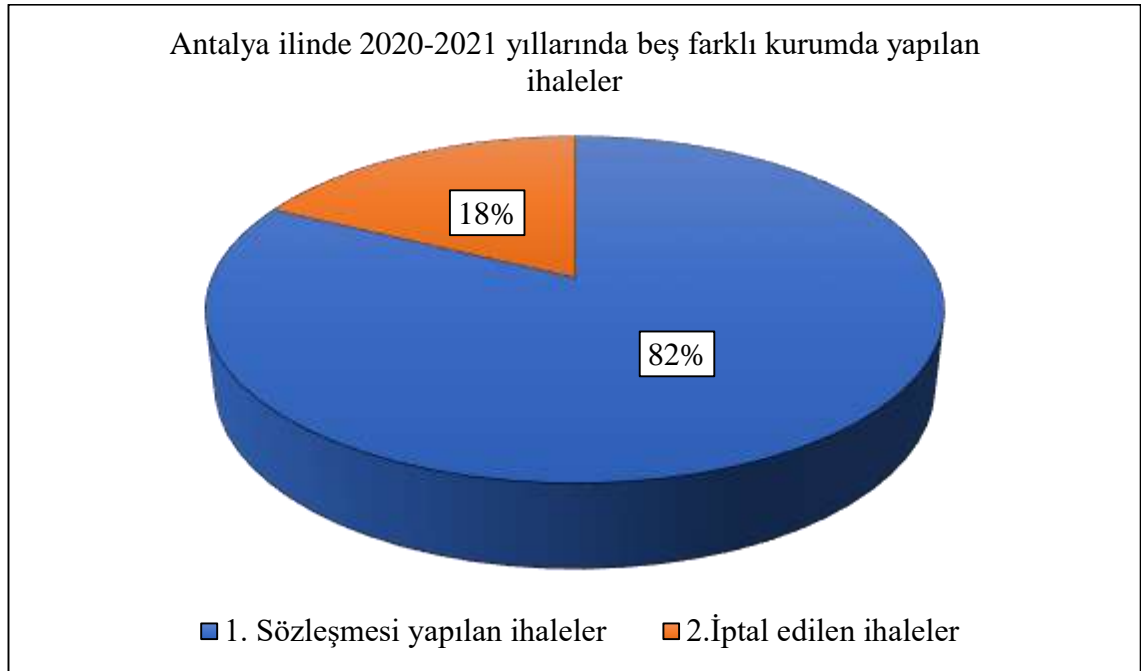
Ülkemizde bulunan tüm kamu kuruluşları ihtiyaç doğrultusunda yapım işi ihalesi yapmaktadır. Bu kurumlar bazen merkezi Ankara’da bulunan bakanlıklarda bazen de genel müdürlüklerde işin yaptırılacağı illere göre ihale edilmektedir. Bu sebeple yapılan yapım işi ihalelerinde örneklem olarak değerlendirilecek veya araştırılacak ihaleler oldukça fazladır. İlan edilen ve yapılan bu kamu ihaleleri; maliyet, kapsam ve nitelik açısından ihale çeşidine göre değişkenlik göstermektedir. Rakamsal boyutları oldukça büyük ihaleler olan yapım işleri, yaklaşık maliyet hesaplamaları uzun ve zaman gerektiren ihaleler olduğunda bu çalışma için genelden özele sayısal olarak uygunluk oluşturacak nitelikteki verilere odaklanılmıştır. Bu doğrultuda, Antalya ilinde faaliyet gösteren 5 farklı kamu kurumu seçilerek ihaleler detaylı bir şekilde irdelenmiştir. Çalışmada temel olarak EKAP üzerinden ulaşılan ihale dokümanlarının detaylı bir şekilde değerlendirilmesi üzerinde durulmuştur. Ayrıca, ilgili kamu kurumlarında çalışan teknik personellerden alınan bazı veriler ve yaklaşık maliyet hesaplama yöntemlerine ilişkin bilgiler de araştırma çerçevesine dahil edilmiştir.

İncelenen beş farklı kamu kurumunda çalışmada örneklem olarak da değerlendirilen 2020-2021 yıllarındaki ilan edilen ihale sayılarının önceki yıllarla paralellik gösterdiği belirlenmiştir. Çalışmada örneklem olarak Antalya ilinde bulunan beş farklı kamu kurumu ele alınmıştır. Antalya ilinde incelenen beş kamu kurumunun 2020-2021 yıllarında yapılan sözleşmesi yapılmış ihaleler ile iptal edilen ihaleler çalışma kapsamında değerlendirilmiştir. Antalya ilinde beş farklı kurumda belirtilen yıllara ait yapılan ihalelerin sayıları belirlenip bu kurumlara ait farklı zaman dilimlerine göre sözleşmesi yapılan ihalelerin sayıları, incelenebilecek boyuta indirgenerek ele alınmıştır. Tez konusunun uygunluğuna bağlı olarak bu kurumların tamamında EKAP üzerinden ilana çıkan, ihalesi yapılan veya ihalesi yapılmadan iptal edilen işlerin tamamı incelenmiştir. Bahsedilen kamu kurumları; Antalya Valiliği Yatırım İzleme ve Koordinasyon Müdürlüğü, Antalya Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü, Antalya İl Milli Eğitim Müdürlüğü, Antalya Orman Bölge Müdürlüğü ve Antalya Büyükşehir Belediyesi Fen İşleri Müdürlüğü olarak belirlenmiş olup bu kurumlarda yapılan toplam ihale sayıları aşağıda belirtildiği gibidir (KİK 2021);

- a) Antalya Valiliği YIKOB
 - i. Sözleşme yapılan : 33
 - ii. İptal edilen : 10
- b) Antalya Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü
 - i. Sözleşme yapılan : 5
 - ii. İptal edilen : 0
- c) Antalya İl Milli Eğitim Müdürlüğü
 - i. Sözleşme yapılan : 79
 - ii. İptal edilen : 14

- d) Antalya Orman Bölge Müdürlüğü
 - i. Sözleşme yapılan : 8
 - ii. İptal edilen : 2
- e) Antalya Büyükşehir Belediyesi Fen İşleri Müdürlüğü
 - i. Sözleşme yapılan : 37
 - ii. İptal edilen : 7

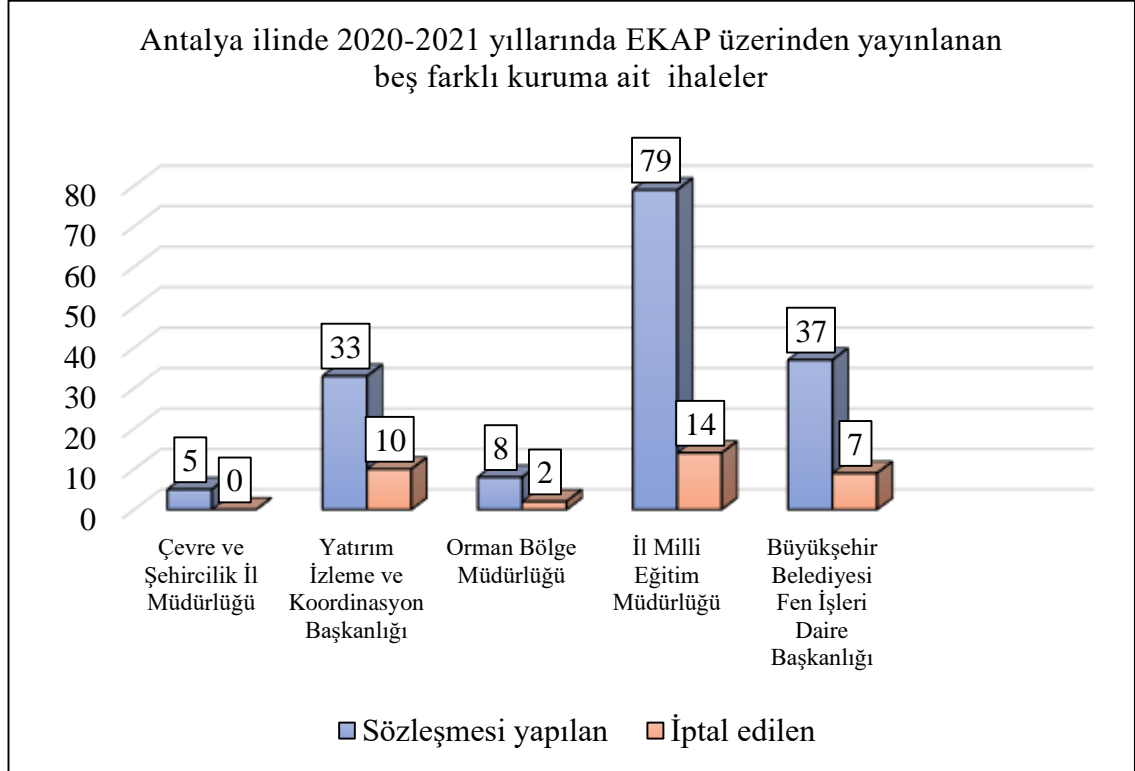
Çalışmanın incelenebilmesi için; iptal edilen tüm ihalelerin dokümanları ile bu ihalelerden az olmamak üzere sözleşmesi yapılan ihaleler değerlendirilmiştir. Bahsedilen beş kuruma ait Antalya ilinde sözleşmesi yapılan ve iptal edilen ihaleler Şekil 4.1’de özetlenmiştir.



Şekil 4.1. 2020 Ocak – 2021 Ekim tarihleri arasında Antalya’da sözleşmesi yapılan ve iptal edilen ihaleler

Şekil 4.1. incelendiğinde Antalya ilinde 5 farklı kurumda toplam 195 adet yapım işi ihalesi yayımlanmış olup bunlardan 33 tanesi ihale yapılmadan iptal edilmiştir. Bu sayılar, sadece ihale yapılmadan iptal edilen ihaleleri ifade etmektedir. Bunların dışında, ihale yapıldıktan sonra iptal edilen ve sözleşme yapıldıktan sonra da feshedilen ihaleler de bulunmaktadır. Bunun yanı sıra; Antalya ilinde beş farklı kamu kurumunda, 2020-2021 yıllarında yapılan tüm yapım işi ihalelerinden sözleşmesi yapılan ve iptal edilen ihaleler iki kısma ayrılarak değerlendirilmiştir. Bu doğrultuda, sözleşmesi yapılan 162 adet ihale, iptal edilen 33 adet ihale bulunmaktadır. Ayrıca 162 adet sözleşmesi yapılan ihale içerisinde, yapılan hata veya eksikliklerin ihale yapılmadan iptal edilmesi durumu da bir diğer husustur. Başka bir ifadeyle, EKAP üzerinden yayımlanıp ihalesi yapılan ancak sözleşme öncesi iptal edilen ya da sözleşme yapıldıktan sonra feshedilen işleri tespit edilemediği ihaleler de bulunmaktadır. İptal edilen ihaleler bütün ihalelerin %18’ini

oluşturduğu düşünüldüğünde yaklaşık olarak her beş ihaleden birinin iptal edildiği ve bu durumun azımsanmayacak derecede önemli olduğu görülmektedir. Bu durum çalışmada üzerinde durulacak yaklaşık maliyet ve teknik şartnamelerin uygun hazırlanmaması durumuyla doğrudan ilgilidir. Doğru bir yaklaşık maliyet ve proje gereklerine uygun hazırlanmış olan teknik bir şartnamenin varlığı, ihalesi ilan edilen yapım işinin uygulanmasını da kolaylaştırmaktadır.



Şekil 4.2. 2020 Ocak – 2021 Ekim tarihleri arasında Antalya’da beş farklı kuruma ait sözleşmesi yapılan ve iptal edilen ihaleler

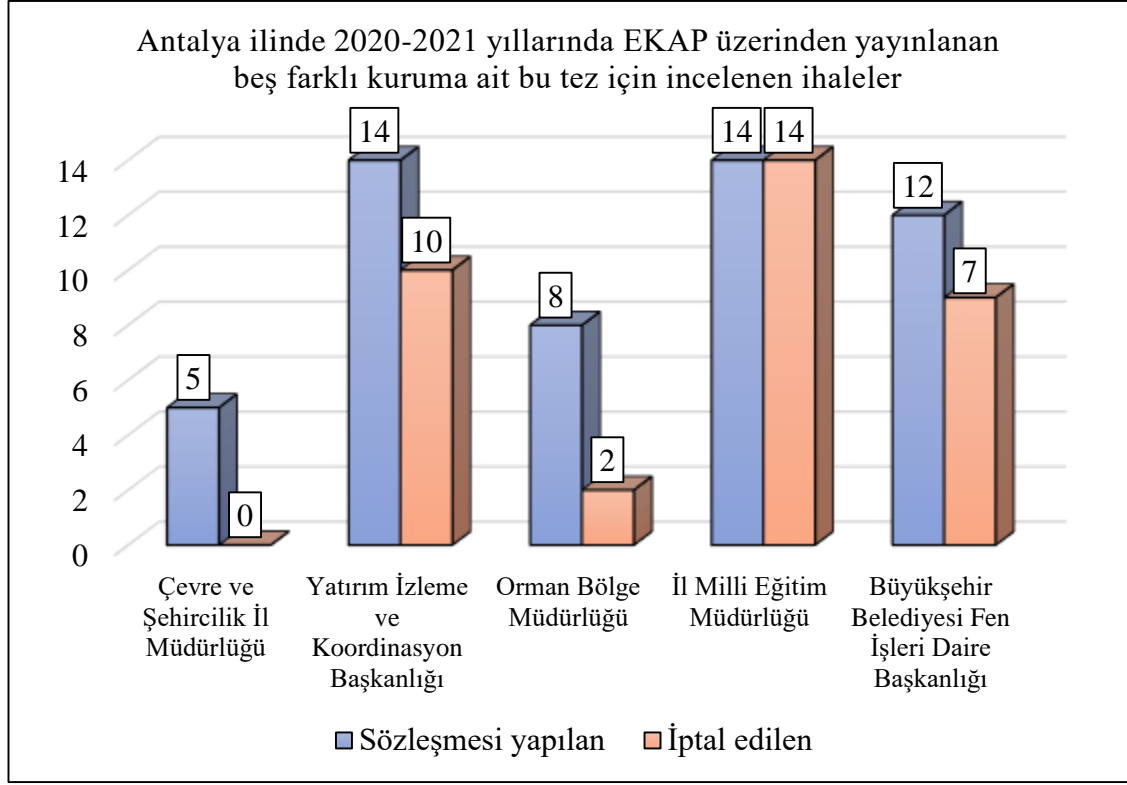
Şekil 4.2’de beş farklı kurumda, kurum bazında sözleşmesi yapılan ve iptal edilen ihaleler gösterilmiştir. Şekil 4.2’ incelendiği, kurumlarda yapılan ihale sayıları ile orantılı olarak iptal edilen ihalelerin olduğu tespit edilmiştir. Ayrıca, 2020 - 2021 yıllarında Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü tarafından 5 ihale yapılmış olup bu ihalelerin hiçbiri iptal edilmemiştir. Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü, yaklaşık maliyet ve teknik şartnamelerini alanında uzman teknik personeller vasıtasıyla gerçekleştirmektedir. Teknik personellerin yaklaşık maliyetin belirlenmesinde ve teknik şartnamelerin hazırlanmasındaki kilit rolü, ilgili kurumun ihalesi ilan edilen hiçbir ihalesinin iptal edilmemesiyle paralellik göstermektedir. Ayrıca ilgili kurumdaki teknik personeller ve idari amir pozisyonunda olan görevlilerin tamamının uzman teknik personel olması, kuruma ihale aşamasında ciddi bir kazanım sağlamaktadır. Başka bir kurum olan Yatırım İzleme ve Koordinasyon Müdürlüğü’nün yapmış olduğu ihaleler incelediğinde 43 ihaleden 10 tanesinin iptal edildiği gözlemlenmiştir. İptal edilen ihale sayısına bakıldığında, kurumun yapmış olduğu yaklaşık her dört ihaleden bir tanesinin iptal edildiği sonucuna ulaşmak

mümkündür. Kurum bazında değerlendirme yapılacak olursa, ilgili kurumda yaklaşık maliyet hesaplaması ve teknik şartname hazırlayan personellerin uzman teknik personel oldukları görülmekte fakat burada idari amir konumunda olup nihai karar mekanizması olan görevliler uzman teknik personellerden oluşmamaktadır. Bu durum, kurumun yapım işi ihalelerinde ilan edilen ihalelerin iptal edilmesine sebep temel faktördür.

Şekil 4.2 incelendiğinde, Orman Bölge Müdürlüğünün iptal oranının genel iptal oranına eşdeğer olduğu ve %20'lik dilime denk geldiği belirlenmiştir. Bu kurum incelendiğinde ilana çıkan ihalelerin tip projeler olduğu ve bu tip projelerin teknik şartnamelerinin farklı bölgelere uygulanmaya çalışılan tip şartnameler olduğu görülmektedir. İnşaat sektöründeki her bir proje kendine has ve bölgenin dinamiklerini de kapsayan yeni bir proje niteliğindedir. Bölgesel unsurların, proje bazlı dinamiklerin ve saha aktivitelerindeki değişken koşulların her bir projede farklılık arz etmesi teknik şartnamelerin her bir projenin amacına ve beklentisine uygun olarak hazırlanması gerekliliğini ortaya çıkarmaktadır. Oysaki ilgili kurum tip şartnameler kullanarak, inşaat sektörünün kendine has proje özelliği esasına aykırılık göstermektedir. Zira inşaat projelerinden elde edilen çıktılar seri üretim olmayıp her bir proje çıktısı ayrı ve birbirinden bağımsızdır.

Şekil 4.2 incelendiğinde Milli Eğitim Müdürlüğünün ilana çıktığı tüm ihaleler esas alındığında, 93 ihaleden 14 tanesinin iptal edildiği görülmektedir. Oransal olarak değerlendirildiğinde ortalama %18 iptal oranının aşağısında ihalesi iptal edilen ilanı bulunmaktadır. Bu kurumda iptal edilen ihale sayısının fazla olmasının asıl nedeni, teknik personellerin alanında uzman olmayan personeller tarafından yürütülüyor olmasıdır. Yapım işi ihalelerinin uygulanması mühendis, mimar, tekniker gibi teknik personellerin ihale süreci ve yapım süreciyle entegrasyonu mümkün olmaktadır. Teknik personel hizmeti almamış projelerin ihale sürecinde ciddi sorunlara sebep olacağı açıktır. İlgili kurum değerlendirildiğinde, teknik personel yetersizliğinin yaklaşık maliyet hatalarına ve teknik şartnamelerin hatalı veya hiç hazırlanmamış olmasına sebep olduğu düşünülmektedir. Ayrıca, kurumun idari amirleri yapım işinde uzman olmayan personellerden oluşmaktadır. Bu durum ihale sürecindeki karmaşanın artmasını ve kilit rol oynayan teknik şartname ve yaklaşık maliyet hatalarının çoğalmasını etkilemektedir.

Şekil 4.2 incelendiğinde, Büyükşehir Belediyesi Fen İşleri Müdürlüğünde 37 sözleşmesi yapılan 7 tane ise iptal edilen ihalenin olduğu görülmektedir. Yaklaşık olarak ilan edilen ihalelerin %15'i iptal edilmiştir. Kurumun personel yapısı incelendiğinde yapım işlerinin yürütülmesi için gerekli teknik personelin yeterli olduğu bilinmektedir. Ancak, bu kurumda iptal edilen ihale oranının yüksek olması, tip şartnamelerin kullanılması ve dolayısıyla proje bazlı hususların göz ardı edilmesi sebepleriyle açıklanabileceği düşünülmektedir. Benzer bir bakış açısıyla, tip teknik şartnamelerin kullanılıyor olması, öngörülen yaklaşık maliyetlere ulaşamamasına, ek maliyetlerin ortaya çıkmasına; teknik şartnamelerde ise öngörülen ile sahada gerçekleşenler arasında uyumsuzlukların yaşanmasına sebep olmaktadır.



Şekil 4.3. 2020 Ocak – 2021 Ekim tarihleri arasında Antalya’da beş farklı kuruma ait incelenmiş sözleşmesi yapılan ve iptal edilen ihaleler

Şekil 4.3 tez çalışmasında değerlendirilen örnekleme ifade etmektedir. Bu tez çalışmasında, örneklem olarak, ele alınan kurumların yapmış olduğu ihalelerden iptal edilenler ve iptal edilenlerle orantılı sayılarda sözleşmesi yapılan ihaleler olarak seçilmiştir. İncelenen bu ihaleler sonucunda iptal edilenlerden elde edilen bulgulara göre detaylı bir inceleme yapılmıştır. İptal edilen ihalelerin ortak nedenlerinin yaklaşık maliyet hataları veya teknik şartnamelerdeki uyumsuzluklar olduğu gözlemlenmiştir.

Kamu ihalelerindeki uyumsuzluklarla ilgili benzer bir çalışma Çiçek tarafından 2009 yılında yapılmıştır. Bu çalışmada 2004-2008 yılları arasındaki bazı kurumlara ait yapım işi ihaleleri incelenerek kamu ihale kanunu ve yapım işleri genel şartnamesi maddeleri uyarınca yapılan itirazlar ve iptallere yönelik irdelemelerde bulunulmuştur. Bu çalışmada, yapım işi ihalelerinde karşılaşılan sorunlara yönelik kamu ihale kanunu ve yapı işleri genel şartnamesi maddeleri referans alınarak itiraz sebepleri üzerinde durulmuş ve yapılan itirazları ilgilendiren uyumsuzluk sebebine yönelik çözüm önerileri tartışılmıştır. Örneğin bahsedilen çalışmada, bu çalışmada hedef alınan yaklaşık maliyet ve teknik şartnamelerdeki hatalar değerlendirilen başlıklardandır. Ancak bu başlıklar ilgili çalışmada detaylı bir şekilde açıklanmamıştır. Bu çalışmada ise projenin hedeflerine uygun gerçekleştirilmesinde başat rol oynayan yapım ihalelerindeki en önemli kıstaslar üzerinde yoğunlaşmıştır. Bir başka ifadeyle, projelerin sağlıklı bir yaşam döngüsüne sahip olmasının temel koşulu olan yapım ihalesindeki başarıda kilit rol oynayan yaklaşık maliyet hesaplamaları ve teknik şartnameler özelinde detaylı bir inceleme yapılmıştır.

4.1. Yaklaşık Maliyet Hesaplama Hataları

Yaklaşık maliyet hataları, kamu ihalelerinde itirazların en sık yoğunlaştığı hatalardır.

Ayrıca, incelemiş olduğu ihalelerde yaklaşık yüzde 45 itirazın, yaklaşık maliyetlerden kaynaklandığını tespit etmiştir. Bu durum, her iki ihaleden birinin yaklaşık maliyet hataları nedeniyle iptal edildiği gerçeğini ortaya koymaktadır. Ortaya konan bir diğer gerçek ise yaklaşık maliyetten kaynaklanan iptallerin Türkiye genelinde önemli bir sorun arz etmesidir. Bu doğrultuda, bu çalışmada yapım ihalelerinin ve dolayısıyla ele alınan projenin başarısını doğrudan etkileyen yaklaşık maliyetlerin ortaya çıkardığı olumsuzluklar üzerine yoğunlaşmıştır ve yaklaşık maliyete yönelik itirazların doğrudan incelenmesi üzerinde durulmuştur. Bu sebeple, bu çalışmada ele alınan örneklem sadece yaklaşık maliyet ve/veya teknik şartname hataları sebebiyle iptal edilen ihalelere indirgenerek irdelenmiştir. Bu irdeleme yapılırken Kamu İhale Kurumunun itiraz/iptal gerekçesi olarak yaklaşık maliyet ve/veya teknik şartname olarak belirttiği ihaleler üzerinde araştırmalar yapılmıştır.

Pursantaj kısaca bir ödeme biçimidir. Daha doğrusu bir ödeme biçimi hesaplaması olduğunu ifade etmek mümkün. İnşaat üzerinden özellikle farklı alanlarda yapılacak hesaplama ile beraber ödeme gerçekleşir. Bu ödemeler için süreç içerisinde yer alan durumlar ele alınır ve yüzdeler üzerinden hesaplama sağlanır.

Yapım işlerinde ihale dokümanlarının içerisinde pursantaj oranları belirlenir, belirlenen bu pursantaj oranlarına göre yapılacak iş sınıflandırılır. Bu sınıflandırma yaklaşık maliyet hesaplamalarında önemli bir rol oynar. Yanlış veya eksik yapılan bir pursantaj oranı tamamıyla yaklaşık maliyetin hatalı olmasını etkileyebilir. Sınıflandırılan iş bu oranlara göre genelde birbirini bağlayan özelde birbirinde bağımsız meslek dallarına ayrılır. Teknik personellerin yapım işi yaklaşık maliyet hesabında inşaat, elektrik ve mekanik olarak üç ana gruba ayrılmasında ve hesaplamalarında oldukça kolaylık sağlar. Ayrıca ortaya çıkan oran işin niteliğini belirler.

Yapım işlerinde yaklaşık maliyetler hazırlanırken sıklıkla başvuru yöntemlerinden birisi pursantaj oranlarına göre yaklaşık maliyetin belirlenmesidir. Belirli yüzdeler üzerinden yapılan bu oranlama hızlı çözümler üretse de yaklaşık maliyetin doğru tespit edilmesi hususunda hatalara sebep olmaktadır. Pursantaj oranlarına göre iş kalemleri temelde 3 kısımda incelenmektedir;

1. İnşaat işleri
2. Elektrik tesisat işleri
3. Mekanik tesisat işleri

Bu iş kalemlerinin her birinde yaklaşık maliyeti hesaplayan teknik personellerin sırasıyla inşaat mühendisi, mimar, çevre mühendisi, elektrik mühendisi ve makine mühendisi olarak gruplandırılması bu belirlenen iş kalemlerini ayrı ayrı hesaplamaları ve genel toplam olarak belirlenen iş kalemlerinin oranına göre bölümlere ayrılmalarını tasarlarlar. Bu meslek gruplarında olan kişilerin mesleğinde uzman olmaları ve her birinin kendi meslek grubunda ortaya çıkardığı iş kalemleri ve planlamaları diğer meslek

gruplarının hazırladığı iş kalemleri ve planlamaları ile bir bütünlük oluşturmak zorundadır.

Örnek belirtmek gerekirse ele alınan ve inceleme yapılan kurumlara ait teknik kadrolardan da anlaşıldığı üzere bir üst yapı işinde işin başında belirlenecek krokiler veya zemin değerleri kurum bünyesinde bu işi yapan personeller olmadığından hizmet alımı şeklinde yapılarak belirlenir. Jeoloji mühendisi, jeofizik mühendisi ve harita mühendisinin incelenen işlerin iş kalemlerine göre kurum tarafından hizmet alımı olarak yaptırıldığını ve bu kişilerin piyasa koşullarına göre uzman olduklarını bilerek belirtilmemiştir. Bütünü oluşturan parçaların tüm işi etkilediği ve bu alanlardan herhangi birinde belirtilen meslek grubunda olmayan bir personelin çalışma yaptığını düşünürsek yaklaşık maliyetin ihale usullerine göre anahtar teslim götürü bedel işlerde belirtildiği şekilde hazırlandığı durumda tüm işi etkilediği ve hataların başlıca sebebinin oluşturduğu ortaya çıkmaktadır.

Bu çalışma kapsamında teknik personel sayısına ilişkin bilgiler her bir kurumdan dilekçe ile talep edilmiştir. Kurumlara ait teknik personel sayıları aşağıda belirtildiği gibidir.

Antalya Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği İl Müdürlüğü bünyesinde 14 Mimar, 24 İnşaat Mühendisi, 7 Makine Mühendisi, 13 Elektrik Elektronik Mühendisi.

Antalya Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı bünyesinde 4 Mimar, 6 İnşaat Mühendisi, 3 Makine Mühendisi, 4 Elektrik Elektronik Mühendisi.

Antalya Orman Bölge Müdürlüğü (bilgi alınmamıştır)

Antalya İl Milli Eğitim Müdürlüğü bünyesinde 2 Mimar, 1 İnşaat Mühendisi, 4 Makine Mühendisi, 2 Elektrik Elektronik Mühendisi.

Antalya Büyükşehir Belediyesi Fen İşleri Müdürlüğü bünyesinde 1 İnşaat Mühendisi, 1 Makine Mühendisi.

Yaklaşık maliyet hesaplamasına yapılan hatalara sebep olan nedenlerin tespiti için yapılan bu çalışmada incelenen kurumların ve bu kurumların ilana çıkardığı incelenen ihalelerin verdiği sonuçlar doğrultusunda kamuda istihdam edilen teknik personellerin yetersizliği veya yeterli sayıda teknik personel bulunduran kurumlarda da yapılan hataların sebebinin bu teknik personellerin bu konuda uzman olmadığı öngörülmüştür.

Bir diğer sebep olarak yaklaşık maliyet hesaplamalarında çalışma yürüten teknik personellerin yaptığı çalışmaları denetleyen mekanizmanın yetersizliği olarak ortaya çıkmaktadır. Kurumların niteliklerine ve yaptığı görevin asli görevi dışında olan yapım işi ihalelerinin hazırlanmasında teknik personellerin hazırladığı yaklaşık maliyetin denetim aşamalarına göre asli görevi teknik personel olmayan yönetici veya denetleyici konumunda olan idari amirlerin uzmanı olmadığı konuda sadece işlem sırasını veya gerekli prosedürü sağlamak amacıyla kontrol etme ve imzalama yetkilerinden dolayı yapım

işlerinin yaklaşık maliyetlerine müdahale etme ödenek durumlarına göre düzenlemeye sevk etme veya etki etmelerinden dolayı hataların ortaya çıktığı düşünülmektedir.”

4.2. Teknik Şartnamelerdeki Uyuşmazlıkların Değerlendirilmesi

4.2.1. İncelenen ihalelerde teknik şartnamelerin hatalı olması durumu

Yapım işi ihalelerinde ihale dokümanlarını oluşturan en temel maddeler idari şartname, sözleşme tasarısı, projeler, mahal listesi ve teknik şartnameler olarak adlandırılır. Tüm yapım işlerinde bu maddeler işin temelini oluşturmaktadır. Yapılacak işin boyutu, niteliği ve süresi farkı gözetilmeden her işi dokümanında bu belgeler olmak zorundadır. İhale usulünün çeşidi ne olursa olsun en temel maddelerden biri olarak teknik şartnamelerin tüm işlerin dokümanında olması gerekir. Yapılacak bir yapım işi ihalesinin ihale dokümanında teknik şartname olmaması durumunda ihaleyi yapacak kuruma dilekçe ile itiraz edilip işin şartnamesinin olmadığı belirtilmelidir. Şartnamenin olmaması yalnızca yükleniciyi bağlayan bir durum değildir, aynı zaman ve aynı ölçüde idareyi bağlayan bir durumdur. Teknik şartnamesi olan ve işin içeriğine uygun şekilde hazırlanan ihalelerde uygulaması yapılacak işin istenilen kalite ve standartlara uygun sonuç alınacağı kaçınılmazdır. Bir yapım işi ihalesinde nasıl yaklaşık maliyet olmadan ihale ilan edilmiyorsa teknik şartname olmadan da ihalenin ilan edilmesi yanlış olur. Bu başlığın bu çalışmada belirtilmesinin en temel nedeni örneklem olarak ele alınan kamu kurumlarından bir tanesine ait incelenen yapım işi ihalelerinden ilana çıkanlarda teknik şartnamelerin yer almadığı görülmektedir. Bu şekilde ilan edilen ihaleler ve bu ihalelere çalışma yaparken yüklenicilerin durumu bilerek teklif kullanması, ihalenin karara bağlanması ve sözleşme yapıldıktan sonra imalata başlama aşamalarında karşılaşılabilecek ilk ihtilafta işin feshedilmesine sebep olacağı açıktır. Ayrıca bir ihale dokümanında teknik şartname olmaması sadece işin feshedilmesi sonucunu doğurmadan işin devam etmesi, devam eden işin imalat sürecinin istenilen sonuçlar alınmadan ilerlemesine sebep olacaktır. Bu durum idare açısından istenilen bir durum olmadığı gibi imalat sürecinde hatalı veya eksik imalatların üretimine sebep olacaktır.

4.2.2. Yapım işleri genel teknik şartnamesine uygunluk

Yapım işi ihalelerinde ihale dokümanında bulunan dosyalardan teknik şartnamelerin içeriği önem arz eden bir başlık altında incelenecek olursa yapım işi ihalelerinde genel ve kapsayıcı bir şartname olan yapım işleri genel teknik şartnamesinin temel alınması gerekmektedir. Tüm yapım işlerinde temel alınan yapım işleri genel teknik şartnamesi eklemeler yapılarak güncellenen bir şartname olmasının yanı sıra özel imalatlar haricinde kapsayıcı bir niteliğe sahiptir. Yapım işi ihalesi yapan bir kamu kurumunda görev yapan teknik personellerin yapım işleri genel teknik şartnamesine hakim olması şarttır. Tüm teknik şartnamelerin özelde işin içeriğine uygun genelde yapım işleri genel teknik şartnamesine denkliğinin olması gerekmektedir. Antalya ilimizde

inceleme yapılan kamu kurumlarının yaptığı ihalelere bakıldığında beş farklı kurumdan sadece iki tanesinin yapım işleri genel teknik şartnamesine uygun şartname hazırladıkları görülmektedir. Geriye kalan üç kamu kurumunun yapım işleri genel teknik şartnamesine uygun şartname hazırlamadıkları tespit edilmiştir. Kamu kurumlarının yapım işleri genel teknik şartnamesini kendi şartnamelerine uyarlamadan, özel olarak hazırladıkları şartnamelerle birlikte ihale dokümanlarına koymaları gerekmektedir. Bu her ne kadar istenilen durum olan şartnameyi yapım işleri genel teknik şartnamesine göre uyarlamaya aykırı olsa da gerekli bir durum olduğu ortaya çıkmaktadır.

4.2.3. Poz tariflerinin olmaması

Teknik şartnamelerdeki uyumsuzlukların bir diğer ana başlığı poz tariflerinin olmamasıdır. Yapım işi ihalesi yapan ve ilana çıkan kamu kurumlarının ihale dokümanında olması gereken maddelerden biride poz tarifleridir. Poz tarifleri, her yıl yeni birim fiyat yayınlanan kurumlara göre değişkenlik gösteren poz numaraları işin temeline göre yapılacak işin içeriğini ifade etmektedir. 2021 yılında yeni birim fiyatlar yayımlayan kurumları inceleyecek olursak bu çalışmada örneklem olarak ele alınan kamu kurumlarının bağlı olduğu bakanlıkların tamamına yakını yeni birim fiyatlar yayımlamıştır. Bu durumda inceleme yapılan ve ihale dokümanında poz tarifleri bulunmayan kurumlarda bağlı buldukları bir üst idarenin poz yayımladığı görülmektedir. Yapılacak işin poz tariflerinin dokümanda yer alması işin ilerlemesi ve uyumsuzlukların ortadan kalkmasına fayda sağlar. Poz tarifi olmayan yapım işi ihalelerinde, poz açılımlarından da bilindiği üzere kullanılacak malzemenin niteliği ve uygulama şeklinin tarif edildiği ve bu durumun yapılacak işin kalitesini ortaya koymaktadır.

4.2.4. Tüm ihalelerde aynı şartnameyi kullanma

Yapım işi ihalelerinde ihale dokümanında bulunması gereken en temel maddelerden olan teknik şartnameler bulunmadığı da işlerin akışını değiştirdiği açıkça ifade edildi. Her zaman şartname olmaması veya yapım işleri genel teknik şartnamesine uymaması durumu ortaya çıkmamaktadır. İhale dokümanı içerisinde bulunan bazı teknik şartnameler bir iş bazında bakıldığında uygunluk göstermekle birlikte yapım işi ihalesinin sözleşme sonrası istenilen kalite ve nitelikte ilerlemesini sağlamaktadır. Burada temel sorunun tüm ihalelerde aynı şartnameyi kullanan kamu kurumlarından kaynaklandığı ortaya çıkmaktadır. İnceleme yapılan beş farklı kurumdan iki tanesinin incelenen ihalelerde gözlenen temel hatasının tüm ihale dokümanlarına aynı teknik şartnameyi koymasındadır. Bir yapım işinin ilana çıkmasından itibaren başlayan süreçten işin tamamlanmasına kadar geçen süreye kadar işi etkileyen en temel faktörün işin yapılacağı yer olduğunu açıkça ifade edebiliriz. Bir şartnamenin farklı konularda yapılan iki benzer işin ihale dokümanında olması o işin belirlenen yaklaşık maliyet hesaplamasının da hatalı olmasına sebep olmaktadır. Her işin kendine özgü yaklaşık maliyet hesaplaması olduğu gibi bazı işlerin kullanım şekli ve proje benzerliği açısından benzer olması

yaklaşık maliyetinin ve şartnamesini aynı olacağı anlamına gelemez. Yakınlık derecesine bakılmaksızın yapılacak tip bir projenin dahi teknik şartnamesinin kendine özgü olması gerekmektedir.

4.2.5. Teknik şartnamelerin üretici firma şartnameleriyle benzer olması

Yapım işi ihalelerinde ilana çıkan ihale dosyalarında bulunması gereken teknik şartnameler dışında bazı ürünlere ait şartnamelerinde bulunması gerekmektedir. Kamu kurumlarının yayımladığı ihalelerin incelenmesinde anlaşılacağı üzere yapım işlerinde her zaman poz tarifi olan ürünler için tamamlanması açısından yeterlilik göstermemektedir. Sürekli gelişen bir sektör olan inşaat sektöründe kullanılan malzemeler her geçen gün yerini yeni bir ürüne bırakmakta ya da bu ürünleri destekleyici birçok ürün ortaya çıkmaktadır. Ortaya çıkan bu ürünlerin arzu edilen düzeyde yerli olmamalarından kaynaklı bu ürünlere ait poz tarifleri ve birim fiyat analizleri bulunmamaktadır. Bu tip durumlarda kamu kurumları kullanılmak üzere ihale dosyasında bulunan ürünler arasına eklemeler yaparak kullanımın önünü açmaktadır. Dolayısıyla bu ürünlerin poz tarifleri olmadığından uygun şartnameleri de bulunmamaktadır. Kamu kurumları kullanılacak tüm ürünlere ait poz tarifi yapma esasına dayanarak bu ürünlerin üretici firmalarından alınan ürüne ait şartnameleri kullanma zorunluluğu ortaya çıkmaktadır. İnceleme yapılan beş farklı kurumdan sadece bir tanesinin üretici firmaya ait şartnameleri kullandığı kalan dört kamu kurumunun ihalelerinde bu tarz ürünler olmasına rağmen bunlara ait üretici firma şartnamelerini kullanmadığı bu ürünlere ait herhangi bir şartnamenin de olmadığı açıkça görülmektedir.

4.3. Teknik Şartnamelerdeki Uyuşmazlıkların Karşılaştırılması

İncelenen ihalelerin dokümanlarında çıkan dosyalara bakıldığında tablodan da anlaşılacağı üzere bazı dokümanlarda şartname olmadığı, şartname bulunan dokümanlar incelendiğinde Yapım İşleri Genel Şartnamesine uygun olan dokümanlarda bu şartnamenin haricinde özel teknik şartnamelerin bulunduğu ayrıca birim fiyat poz tariflerinin belirtildiği yapılacak işe uygun şartnamelerin hazırlandığı görülmüştür.

Bunların dışında incelenen bazı dokümanlarda yapılacak işin niteliğini yansıtmayan başka işlerin özel teknik şartnamelerinin yeniden bir şartname hazırlanmadığından dolayı dokümana konulduğu görülmüştür. Kamu kurumun yaptırdığı işlerin niteliklerinin benzer olması tüm işlere aynı özel şartnamelerin konulması işlerin yerinin farklılığının bu şartnamelerin ne kadar tutarsız ve zorlayıcı sonuçlara sebep olacağı ya da olduğu görülmektedir.

Şartnamelerde açıkça ifade edilen bazı durumlara örnek verilecek olursak daha önce A noktasında yapılmış bir işin B noktasında yapılacak işe uyarlanarak aynı şartnamelerin kullanılması yapım işlerinde büyük zorluklara yol açmaktadır. Bu işlerin içeriğine göre değişkenlik gösteren bazı kalemlerden yola çıkarak örneğin kazı malzemesinin şantiye sahasından belirlenen bir depo alanın sevki için A noktasında

yapılan işin şartnamesine göre A noktasındaki depo alanına olan mesafe veya bu kazı malzemesinin çevrede bulunan herhangi bir noktadaki kullanım durumuna göre yer belirlenmesi ve buraya boşaltılması işine göre aynı iş niteliğini taşıyan B noktasındaki işe şartnamenin hiçbir maddesinin bu işe göre düzenlenmeden kopyalanarak yapıştırılması B noktasındaki işi alan yüklenici firmanın bu durumu gözden kaçırması sunucunda yapım işi sözleşmesine göre yapmak zorunda kalması ve şartnamede bulunan maddenin uygulanması durumunda maliyet durumunu etkilediğinden ya işin feshedilmesi veya yüklenici ve kurumun zararına yol açmasına sebep olmaktadır. Bu durum her zaman yüklenici firmanın gözden kaçırarak ihale yapılması ve sözleşme altına alınması ve yaptırılması sonucunu doğurmuyor. Bu durumların başında hatanın farkına varılarak ilan edilen işin tekrar düzeltilerek ilana çıkması ya da iptal edilmesi durumunda da kamu kurumunun zararına yol açmaktadır. İlan edilen her ihale için kurumlar belirli harçlar ödemektedir.

Konunun başında belirtildiği üzere yaklaşık maliyet hesaplama hatalarından veya teknik şartnamelerdeki uyumsuzlıklardan dolayı ilan edilip tekrar sonrasında iptal edilen işlerin tamamı hem kamu kurumu hem de ihalelere giren isteklilere belli oranlarda masraflara sebep olmaktadır. Bu durumda kamu zararına yol açtığı görülmektedir. Bahsedilenler doğrultusunda incelenen ihale dokümanları ve kurumlar dikkate alınarak hazırlanan şartname farklılıklarına ilişkin özet Çizelge 4.1’de gösterilmiştir.

Çizelge 4.1. Teknik şartnamelerin idarelere göre farklılıkları

İdare / Şartnamele rdeki maddeler	İncelenen ihalelerde teknik şartname nin hatalı olması durumu	Yapım İşleri Genel Teknik Şartnamesi ne Uygunluk	Poz tarifleri nin doküma nda olmama sı	Tüm ihalelerd e aynı şartnam eyi kullanm a	Teknik şartnamelerin üretici firma şartnameleriyle benzer olması
Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü			√		
Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı		√	√		√
Orman Bölge Müdürlüğü				√	
İl Millî Eğitim Müdürlüğü	√		√		
Büyükşehir Belediyesi Fen İşleri Müdürlüğü		√		√	

Çizelge 4.1’de görüldüğü üzere öncelikle inceleme yapılan 2020-2021 yılları arasında ilana çıkan beş farklı kuruma ait incelenen ihale dokümanlarının içerisinde bulunan teknik şartnameler incelenmiştir. İncelenen şartnamelere göre kurumlar bazında beş farklı başlık altında analiz yapılmıştır. Bu başlıklar sırasıyla; incelenen ihalelerde teknik şartnamenin hatalı olma durumu, YİĞŞ uygunluk, poz tarifleri, tüm ihalelerde aynı şartnameyi kullanma ve teknik şartnamelerin üretici firma şartnameleriyle benzer olması şeklindedir. İl Millî Eğitim Müdürlüğü’nün genel olarak yaptığı hata dokümanlarda teknik şartnamenin konulmamış olması. Yapım işleri genel teknik şartnamesine uygun olarak teknik şartname hazırlayıp dokümanlara koyan kurumların Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı ve Büyükşehir Belediyesi Fen İşleri Müdürlüğü olduğu görülmektedir uyumsuzlukları önlemede olumlu bir örnektir. Bir diğer başlık olarak poz tariflerinin olduğu kurumların ise Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü, Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı ve İl Millî Eğitim Müdürlüğü oldukları görülmektedir. Tüm ihalelerde aynı şartnameyi kullanma bu hatayı yapan kurumlar olarak Orman Bölge Müdürlüğü ve Büyükşehir Belediyesi Fen İşleri Müdürlüğü gösterebiliriz, bu başlık

hataların en çok yaşandığı ve iptaller sebep olan önemli bir madde olduğunu belirtmekte fayda var. Son olarak teknik şartnamelerin üretici firma şartnameleriyle benzer olması maddesini sağlayan kurum olarak Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığını örnek verebiliriz. Başlıklardan da anlaşılacağı üzere teknik şartname hazırlayıp ilana çıkan ihale dokümanının içerisine koymak önemli ölçüde ihalenin özgün ve verimli sonuç almasını sağlamaktadır. Teknik şartnamelerin de yapım işleri genel teknik şartnamesi çerçevesinde, poz tarifleri ve üretici firma şartnamelerini destekleyen nitelikli bir yapıya sahip olması gerekmektedir. İhale iptaline Çizelge 4.1.de görüldüğü üzere teknik şartname bulundurmayan kurumların dahi olduğu tespit edilmiştir. Bir diğer durum teknik şartnamelerde aynı şartnamelerin tüm yapım işlerine konulması ve işe uygunluğuna bakılmadan özgün bir çalışma yapılmadan hazırlanması iptallerin ana başlığı olarak ta görülmektedir. Tezin genel konusu olan yaklaşık maliyet hesaplama hatalarında her iş için o işe özel bir yaklaşık maliyet hesaplandığı, bu yaklaşık maliyetin hatalıda olsa işe özgü olduğunu görmekteyiz. Aynı hassasiyetle teknik şartnamelerinde her işe özgü hazırlanması ve titiz davranılması işin yaklaşık maliyetini hazırlamak kadar önemli olduğunu görmekteyiz.

5. SONUÇLAR

Kamu kurumlarındaki ihaleler göz önüne alındığında yapım işi ihaleleri mal alımı ve hizmet alımı ihalelerine kıyasla yüksek maliyetli ihaleler olup, yapım işi ihalelerinin ilgili kurumun mali kaynaklarının etkin kullanımı ve kamu zararının önlenmesi hususlarında oldukça önem arz ettiği açıktır. Bu kurumlar tarafından ilan edilen ihalelerde yapılacak olan yapım işlerinin isimlerinden de anlaşıldığı üzere tamamı kamuya hizmet verecek yapılar olduğundan bu işlerde ortaya çıkan yapının tüm koşulları ve kamu ihtiyacını karşılaması açısından ne kadar önem arz ettiğini belirtmekte fayda bulunmaktadır.

Bu çalışmada Antalya ilindeki beş farklı kamu kurumuna ait 2020 ve 2021 yılında ilan edilen yapım işleri incelenmiştir. Her bir kurumun ilan edilen yapım işleri yaklaşık maliyetler ve teknik şartnameler olarak iki kısımda karşılaştırmalı olarak detaylı bir şekilde irdelenmiştir. Yapılan inceleme sonucunda kamu kurumlarının yaklaşık maliyet ve/veya teknik şartname kaynaklı hataları tespit edilmiştir. Yapılan inceleme sonucuna göre; yaklaşık maliyet ve teknik şartnamelerden kaynaklı proje hedeflerinin istenilen seviyede olmasını engelleyen durumlar belirlenmiştir. Projenin uygun bütçe, istenilen zaman ve kalitede tamamlanmasını doğrudan etkileyen bu hataların kamu zararına sebebiyet verme potansiyelinin bulunduğu görülmüştür. Yapım işi ihalelerinin yüksek maliyetli yapısı kamu zararının da yüksek miktarda olmasına sebebiyet verebilmektedir. Bu yönüyle bu çalışmanın yaklaşık maliyet ve teknik şartname kaynaklı hataların ihale esnasında tespit edilmesine yönelik farkındalığın oluşturulması adına önemli olduğu düşünülmektedir. Yaklaşık maliyet ve teknik şartnamelerin ilgili proje dinamiklerine uygun olarak tespit edilmesi sadece kamu zararının önlenmesini değil aynı zamanda kamu yararının sağlanarak kaynakların etkin ve optimum kullanılması hedefini gerçekleştirmektedir.

Kamu kurumlarında yaklaşık maliyet ve teknik şartnamelerin uzman mühendis ve mimarlar tarafından hazırlanmıyor olması, proje ihtiyaçlarına uygun keşif ve yaklaşık maliyet tayininde bulunulmaması önemli sorunlara sebebiyet vermektedir. Bu durum, ihalenin ya iptal edilmesi ya da sözleşme sonrası feshedilmesine, dolayısıyla kamu kurumunun zarar etmesine sebebiyet vermektedir. Bu çalışmanın bulgularından yola çıkarak, uzman olmayan personellerin yaklaşık maliyet ve özel teknik şartnameler hazırlaması, yönetici veya idari amir konumunda olan kişilerin teknik personel olmaması ve bu işlerin düzenlenme aşamalarına müdahalede bulunmaları yaklaşık maliyet hesaplama hatalarına ve teknik şartnamelerin uyuşmazlıklarına sebep olduğu anlaşılmıştır. Kurum tarafından hazırlanan bir yaklaşık maliyetin işin gerçek maliyetini ne derecede sağladığı daha önceden tamamlanan işlerin istatistiki verilerine bakılarak uygunluğu belirlenebilir. Teze konu olan kamu kurumlarının belirlenen 2020 ve 2021 yıllarında yapılan ihalelerinin tamamı kontrol edilerek, iptal olanların neden iptal edildiği, sözleşme sonrasında feshedilenlerin neden feshedildiği tespit edilerek önlem alınabilir. En önemli bir diğer konu ise sözleşme yapılıp yüklenici tarafından tamamlanan ve teslim edilen işlerin proje ve mahal listelerine yüzdeler açısından ne kadar benzerlik gösterdiğini araştırmak, bu araştırma neticesinde yeni yapılacak ihalelerde bu dinamikler göz önünde bulundurularak ihaleye çıkılması gerektiği önem arz etmektedir. İlgili kamu kurumlarının her biri en az doksan gün olup bazen beş yıl dahi süren projelerde yüklenicilerin ne derece uygun koşullar altında ve proje, mahal listelerine uygun iş yaptıklarını belirlemek çok basit bir işlem olabileceği gibi bu şekilde yüklenici firmaların daha sonrasında yaklaşık

maliyet ve teknik şartnamelerden kaynaklı sorunlardan hangi açılardan sorun yaşadıklarının tespiti ve çözümü oldukça kolay olacaktır.

Sonuç olarak, kamu kurumlarında yaklaşık maliyet ve teknik şartnamelerin kurum bünyesinde hizmet veren uzman personeller olan mühendis, mimar, tekniker vb. ile yürütülmesinin önemli olduğu düşünülmektedir. Daha önceden iptal, fesih veya tamamlanan tüm yapım işlerinden yola çıkılarak yeni yapılacak ihalelerin sorun olan kısımlarının tespiti kamu kurumunun işini oldukça kolay hale getirip daha verimli yaklaşık maliyet ve teknik şartnamelerin hazırlanmasına olanak sağlayacaktır. Ayrıca, ekip çalışması sonucu hazırlanan yaklaşık maliyet ve teknik şartnamelerin hem idarenin zararına hem de kamu zararına sebebiyet vermesini önleyeceği ayrıca projenin uygun bütçe, zaman ve kalitede tamamlanmasına katkı sağlayacağı hususlarında faydalı olacağı öngörülmektedir.

6. KAYNAKLAR

- Akkurt, M. 2009. Kamu ihale kurumu'nun kuruluşu, organik yapısı, işleyişi ve işlevsel özellikleri. Yüksek Lisans tezi, Çankaya Üniversitesi, 186 s.
- Baytan, İ. 1999. Özelleştirme, TRT Genel Sekreterlik Basın ve Yayın Müdürlüğü, Ankara. 478 s.
- Çiçek, G. 2009. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun yapım işleri ihaleleri uygulamalarında karşılaşılan ihale uyuşmazlıkları ve çözüm önerileri. Yüksek Lisans tezi, Anadolu Üniversitesi, 100 s.
- Demir, Y. A. 2021. Kamu ihale kanunundan ve kamu ihale sözleşmeleri kanunundan kaynaklanan uyuşmazlıklar ile çözüm yolları. Yüksek lisans tezi, İstanbul Üniversitesi, 244 s.
- Demirboğa, D. A. 2017. Kamu ihale sözleşmesinin yapılması usulleri (İhale usulleri). *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi* (9): 181-201.
- Ergin, G. ve Şahin, İ. 2005. Dış Kaynaklardan Yararlanma Aracı Olarak Hizmet İhaleleri: TC Sağlık Bakanlığı Hastanelerinin Değerlendirmeleri Üzerine Bir Çalışma. *Hacettepe Sağlık İdaresi Dergisi* 8(1): 51-70.
- Gencer, H. 2011. Yapım İşleri İhalelerinde Teklif Türünün Belirlenmesinde Ortaya Çıkan Sorunlar ve Çözüm Önerileri. *İnşaat Yönetimi Kongresi, Bildiriler Kitabı*: 33-44.
- Gök, Y. 2005. Sorular ve cevaplarla açıklamalı kamu ihale kanunu. İlksan Matbaası, 656 s.
- Kaya, O. ve Özek, A. 2006. 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu ve 4735 Sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu Çerçevesinde Yapılan Alımlarda Muayene ve Kabul İşlemleri: Yapım İşleri, Hizmet Alımları, Mal Alımları. *Güncel Mevzuatı Araştırma Derneği Yayınları Dergisi*, Ankara, 1592 s.
- KİK: <https://ekap.kik.gov.tr/EKAP/Ortak/IhaleArama/index.html> [Son erişim tarihi: 10.12.2021]
- Kocaman, E., Merve, K. ve Çalış, G. 2020. İhale usulü ve sözleşme türünün yapım işi sözleşme bedeline etkisinin incelenmesi. *Teknik Dergi* 31(1): 9789-9812.
- Mevzuat: <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4734.pdf> [Son erişim tarihi: 23.10.2021]
- Mevzuat: <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4735.pdf> [Son erişim tarihi: 23.10.2021]
- Mevzuat <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6098.pdf> [Son erişim tarihi: 23.10.2021]

- Mevzuat: <https://www.hakedis.org/wp-content/uploads/2017/07/Yapim-Genel-Sartname-20190808.pdf> [Son erişim tarihi: 23.10.2021]
- Özkaya, G. C. ve Gelişen, G. 2020. Kamu İhale Kanunu'na Göre Yapım İşleri İçin Yüklenici Seçimi, Karşılaşılan Zorluklar ve İhale Yönetimi. *Teknik Bilimler Dergisi* 10(1): 31-44.
- Sağır, M. 2019. Kamu Birim Fiyatları İle Yapılan Yapı Yaklaşık Maliyetlerindeki Son 5 Yıllık Değişimin Farklı Piyasa Parametrelerine Göre Karşılaştırılması. Yüksek Lisans Tezi tezi, Gazi Üniversitesi, 87 s.
- Seyhan, S. 2018. 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu Kapsamındaki İhalelerin İdari ve Yargısal Denetimi. tezi, İstanbul Kültür Üniversitesi/Sosyal Bilimler Enstitüsü/Kamu Hukuku Anabilim Dalı, 244 s.
- Sütçü, O. 2020. Yapım İş İhalelerinde 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu ile FIDIC(Kırmızı Kitap) Standart Sözleşmelerinin Karşılaştırmalı Analizi. Yüksek Lisans Tezi tezi, Akdeniz Üniversitesi, 107 s.
- TDK: <https://sozluk.gov.tr/> [Son erişim tarihi: 23.10.2021]
- Tokalakoğlu, D. 2010. Kamu inşaat sektöründe yaklaşık maliyet hesabı şartnamesi oluşturulmasına yönelik bir çalışma. Yüksek Lisans tezi, İstanbul Teknik Üniversitesi, 139 s.
- Uçar, A. 2003. İstisna sözleşmesinde müteahhidin ayıba karşı tekeffül borcu.Seçkin Yayıncılık, 454 s.
- Üstün, Ü. S. ve Çalış, H. S. 2018. 4734 Sayılı Kamu İhale Kanununa Hâkim Olan İlkelerin Değerlendirilmesi. *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 26(2): 111-147.
- Üstün, Ü. S. ve Çalış, H. S. 2019. 4734 Sayılı Kamu İhale Kanununda Doğrudan Temin Usulü. *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 27(1): 11-36.

ÖZGEÇMİŞ

Fırat EREN
firateren65@gmail.com



ÖĞRENİM BİLGİLERİ

Yüksek Lisans 2019-2022	Akdeniz Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, İnşaat Mühendisliği Anabilim Dalı, Antalya
Lisans 2010-2014	Akdeniz Üniversitesi Mühendislik Fakültesi, İnşaat Mühendisliği Bölümü, Antalya

MESLEKİ VE İDARİ GÖREVLER

İnşaat Mühendisi (Firma Yöneticisi) 2016-Devam Ediyor	EREN MÜHENDİSLİK (ANTALYA)
---	----------------------------