

İLLER BANKASI ANONİM ŞİRKETİ

**YAPIM İŞİ İHALELERİNDE YAKLAŞIK MALİYETİN ÖNEMİ,
BELİRLENMESİ, İHALE SÜRECİNE ETKİSİ VE YAŞANAN SORUNLARA
İLİŞKİN ÖNERİLER**

Zehra Betül CANTEMİR

UZMANLIK TEZİ

NİSAN 2017



İL BANK
TÜRKİYE'NİN YAPICI GÜCÜ

İLLER BANKASI ANONİM ŞİRKETİ

**YAPIM İŞİ İHALELERİNDE YAKLAŞIK MALİYETİN ÖNEMİ,
BELİRLENMESİ, İHALE SÜRECİNE ETKİSİ VE YAŞANAN SORUNLARA
İLİŞKİN ÖNERİLER**

Zehra Betül CANTEMİR

UZMANLIK TEZİ

Tez Danışmanı (Kurum)

Burcu SUZAN HAPA

Tez Danışmanı (Üniversite)

Prof. Dr. Zeynep ULUDAĞ

ETİK BEYAN

İLLER BANKASI ANONİM ŞİRKETİ Uzmanlık Tezi Yazım Kurallarına uygun olarak hazırladığım bu tez çalışmasında; tez içinde sunduğum verileri, bilgileri ve dokümanları akademik ve etik kurallar çerçevesinde elde ettiğimi, tüm bilgi, belge, değerlendirme ve sonuçları bilimsel etik ve ahlak kurallarına uygun olarak sunduğumu, tez çalışmasında yararlandığım eserlerin tümüne uygun atıfta bulunarak kaynak gösterdiğimi, kullanılan verilerde herhangi bir değişiklik yapmadığımı, bu tezde sunduğum çalışmanın özgün olduğunu, bildirir, aksi bir durumda aleyhime doğabilecek tüm hak kayıplarını kabullendiğimi beyan ederim.

Zehra Betül CANTEMİR
03.04.2017

Yapım İŖi İhalelerinde YaklaŖık Maliyetin Önemi, Belirlenmesi, İhale Sürecine Etkisi ve YaŖanan Sorunlara İliŖkin Öneriler

(Uzmanlık Tezi)

Zehra Betül CANTEMİR

İLBANK A.Ŗ.

Nisan 2017

ÖZET

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile pek çok yeni kavram ve uygulama kamu alımı sürecine dâhil edilmiŖtir. Bu kapsamda getirilen yeni düzenlemeler ile kamu alım sisteminin omurgasını oluŖturan yaklaŖık maliyet kavramı; bütçenin programlanması, ihale usulü ile ilan sürelerinin belirlenmesi, yeterlik kurallarının belirlenmesi, tekliflerin değerlendirilmesi vb. önemli aŖamaları etkilemesi ve ihalenin neticesini deęiŖtirebilmesi nedeniyle ihalenin sağlıklı sonuçlandırabilmesi açısından önem teŖkil etmektedir. Sağlıklı iŖleyen bir ihale sistemi için yaklaŖık maliyetin, doğru usul ve yöntemle, gerçekçi Ŗekilde belirlenmesi gerekmektedir. Ancak uygulamada özellikle yapım iŖlerinde szleŖme bedeli ile yaklaŖık maliyet arasında görölmekte olan önemli orandaki sapma; kamu tasarrufundan ziyade, yaklaŖık maliyetin tespitinde ve/veya gizliliğinin sağlanması sorunlar yaŖandığının iŖareti olarak kabul edilmektedir. YaklaŖık maliyetin tespitinde sorumluluğu bulunanların liyakatleri de önemlidir. YaklaŖık maliyet uygulamasında yaŖanan sorunların çözümü noktasında, uygulamanın tarafları ve sürecin kendisi üzerinde alıŖılmalıdır. YaklaŖık maliyetin tespiti hususunda yaŖanan sıkıntılıların ve esas alınan bazı ölçütlerin/düzenlemelerin gizlilik konusunda oluŖturduęu sorunların giderilmesi ve yapım iŖleri ihalelerinde görev alacak personele gerekli eğitimlerin verilmesi, ek olarak idarece rehberler yayınlanması gibi düzenlemelerle söz konusu problemler büyük oranda aŖılacaktır. Bu alıŖmada yapım iŖi ihalelerinde yaklaŖık maliyet kavramı, tespit yöntemleri ve ihale sürecinde etkilediği faktörler mevzuat çerçevesinde incelenmiŖ; tespitinde ve tekliflerin değerlendirilmesinde yaŖanan sorunlara, dikkat edilmesi gereken durumlara iliŖkin ana baŖlıklar belirlenmiŖ; SayıŖtay uzmanlarının makaleleri ve Kamu İhale Kurumu Kararları dikkate alınarak çözüm önerilerinde bulunulmuŖtur. Yapım iŖi ihalelerinde yaklaŖık maliyet hususunun incelenmesi ve sorunların çözülmesiyle, mevzuatın hedeflerinden; ihale sürecinde rekabetin tesis edilmesi, sürecin daha sağlıklı iŖlemesi ile kamu kaynaklarının daha verimli kullanılması sağlanacaktır.

Anahtar Kelimeler : 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, yapım iŖi ihaleleri, maliyet tahmini, yaklaŖık maliyet

Sayfa Adedi : 119

Tez DanıŖmanı : Burcu SUZAN HAPA (Kurum)
Prof. Dr. Zeynep ULUDAĞ (Üniversite)

Importance of Estimation Cost for Construction Works Tenders, Determining, Role for the
Tender Process and Proposed Solutions Related to Problems Encountered

(ILBANK Expertise Thesis)

Zehra Betül CANTEMİR

ILBANK A.Ş.

April 2017

ABSTRACT

With the Public Procurement Law No. 4734, many new concepts and practices have been included in the public procurement process. With the new regulations introduced in this scope, the estimated cost concept, which forms the backbone of the public procurement system, affects important steps like; programming of the budget, determination of the announcement periods and tender procedure, determination of qualification rules, evaluation of tender offers and can change the result of the tender; estimated cost is important to be able to conclude the tender in a proper way. For a properly functioning tender system, the estimated cost should be determined realistically, with the right method. However, in practice there is significant deviations in the construction work between the contracted cost and the estimated cost; it is considered as a sign that there are problems in determining the estimated cost and/or ensuring confidentiality, rather than public savings. The merits of those responsible for determining the estimated cost are also important. At the point of solving the problems experienced in estimated cost implementation; the sides of the implementation and the process itself must be studied. It will overcome in better way; by elimination of problems in determining the estimated cost; by elimination of problems of confidentiality of certain criteria/regulations based on; by training the personnel who will take part in the construction work tenders with the publication of guides by administration. In this study; the concept of estimated cost, determination methods and the factors that affect the procurement process in construction works tenders were examined within the framework of legislation; the main issues related to the problems encountered in the determination and evaluation of the tender offers and the situations to be considered were determined; the proposals for the solution have been made taking into consideration the articles of experts and the decisions of the Public Procurement Authority. By reviewing the estimated cost issue and solving the problems in the construction works tender; establishment of competition in the procurement process, more efficient operation of the process, more efficient use of public resources will be ensured.

Key Words : Public Procurement Law No. 4734, construction works tenders, cost estimation, estimated cost

Page Number : 119

Supervisor : Burcu SUZAN HAPA (Corporate)
Prof. Dr. Zeynep ULUDAĞ (University)

TEŞEKKÜR

Çalıőmalarım boyunca değerli yardım ve katkılarıyla beni yönlendiren, tecrübe ve bilgilerinden yararlanma fırsatı bulduğum üniversite tez danışmanım “Gazi Üniversitesi Mimarlık Bölümü” Öğretim Üyesi Prof. Dr. Zeynep ULUDAĞ’a; destekleri, yardımları ve yönlendirmeleri için kurum tez danışmanım “İLBANK A.Ő. Kaynak Geliştirme Dairesi Başkanlığı” Teknik Uzmanı Mimar Burcu SUZAN HAPA’ya; her türlü araőtırmamda katkısı olan, çalıőanı olduğum İLBANK A.Ő. Yatırım Koordinasyon Dairesi Başkanlığı Üst Yapı Müdürlüğü’nden mesai arkadaşlarıma; manevi destekleriyle beni hiçbir zaman yalnız bırakmayan aileme; ayrıca bilgi ve tecrübeleriyle bana her zaman destek olan babama teőekkürü borç bilirim.

İÇİNDEKİLER

	Sayfa
ÖZET	i
ABSTRACT	ii
TEŞEKKÜR	iii
İÇİNDEKİLER.....	iv
ÇİZELGELERİN LİSTESİ	vi
ŞEKİLLERİN LİSTESİ.....	vii
SİMGELER VE KISALTMALAR.....	viii
GİRİŞ.....	1
1. YAKLAŞIK MALİYET KAVRAMI VE İLGİLİ KAVRAMLAR	5
1.1. Kamu Alımı Kavramı	5
1.2. İhale Kavramı	7
1.2.1. Türk kamu ihale sistemi	10
1.3. İhale Türleri	12
1.3.1. Yapım işi ihaleleri	13
1.3.2. Hizmet alım ihaleleri	15
1.3.3. Mal alım ihaleleri.....	16
1.4. Yaklaşık Maliyet Kavramı ve Önemi	16
1.4.1. Yaklaşık maliyetin gizliliği	22
1.5. Eşik Değer Kavramı	27
2. YAPIM İŞİ İHALELERİNDE YAKLAŞIK MALİYET	29
2.1. Önceki Uygulamalar.....	29
2.2. 4734 Sayılı Kanun'a Göre Yapım İş İhalelerinde Yaklaşık Maliyet.....	36
2.2.1. Miktar tespiti.....	39
2.2.2. Fiyat araştırması ve tespiti.....	46
2.3. Sözleşme Türüne Göre Yaklaşık Maliyet.....	47
2.3.1. Birim fiyat usulü ile teklif alınacak ihalelerde yaklaşık maliyet.....	47
2.3.2. Götürü bedel usulü ile teklif alınacak ihalelerde yaklaşık maliyet.....	48
2.4. Yaklaşık Maliyetin Güncellenmesi.....	49
2.5. Yaklaşık Maliyetin Hatalı Belirlenmesi ve Düzeltilmesi	50
2.6. Diğer Ülke Uygulamaları	52
2.6.1. Avrupa Birliği.....	52
2.6.2. Amerika Birleşik Devletleri.....	55
3. YAPIM İŞİ İHALELERİNDE YAKLAŞIK MALİYETİN İHALE SÜRECİNE ETKİSİ.....	59
3.1. İhalenin Gerçekleştirilmesindeki Rolü	61
3.2. Ödeneğin Belirlenmesi ve Kontrolü	62
3.3. İhale Usulünün Belirlenmesi	64
3.4. İlan Sürelerine ve Ön İlana Etkisi.....	67
3.5. Sunulacak Yeterlik Kriterlerine Etkisi.....	70
3.6. Tekliflerin Değerlendirilmesine Etkisi	71
3.7. İtirazen Şikâyet Başvuru Bedeline Etkisi	75
3.8. Yerli İstekliler Lehine Fiyat Avantajı Uygulamasına Etkisi	77

4. SÜREÇTE KARŞILAŞILAN SORUNLAR	79
4.1. Yaklaşık Maliyetin Tespitinde Kâr, Nakliye Bedeli, KDV ve Dayanaklar.....	79
4.2. İhale Konusu İşin Teknik Özelliklerinin Gerektiği Gibi Belirlenmemesi.....	81
4.3. Yaklaşık Maliyetin Gizliliğinin Sağlanamaması ve 2. Kez İhale Durumu	86
4.4. Yaklaşık Maliyetin Tespitinde Piyasadan Fiyat Araştırması.....	88
4.5. Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Yayımlanan Birim Fiyatların Günümüz Koşullarına Uygunluğu.....	91
4.6. Tekliflerin Değerlendirilmesi Aşamasında Yaşanan Sorunlar	98
4.6.1. Bütün tekliflerin yaklaşık maliyetin üzerinde olması durumu	98
4.6.2. Aşırı düşük teklifler	100
SONUÇ VE ÖNERİLER.....	103
KAYNAKLAR.....	111
ÖZGEÇMİŞ.....	119

ÇİZELGELERİN LİSTESİ

Çizelge	Sayfa
Çizelge 1.1. Türkiye’de kamu alımlarının GSYİH içindeki oranı	6
Çizelge 1.2. 2013 yılında 4734 sayılı Kanun kapsamında yapılan alımların türüne göre dağılımı.....	13
Çizelge 1.3. 2014 yılında 4734 sayılı Kanun kapsamında yapılan alımların türüne göre dağılımı.....	14
Çizelge 1.4. 2015 yılında 4734 sayılı Kanun kapsamında yapılan alımların türüne göre dağılımı.....	14
Çizelge 1.5. 2013 yılı için ihale usulü ve ihale türlerine göre sözleşme bedelinin yaklaşık maliyete oranları.....	21
Çizelge 1.6. 2014 yılı için ihale usulü ve ihale türlerine göre sözleşme bedelinin yaklaşık maliyete oranları.....	21
Çizelge 1.7. 2015 yılı için ihale usulü ve ihale türlerine göre sözleşme bedelinin yaklaşık maliyete oranları.....	22
Çizelge 2.1. İhale işlem dosyası ve içeriği	39
Çizelge 3.1. Eşik değerler.....	68
Çizelge 3.2. Yaklaşık maliyet ve eşik değer ilişkisine göre ihale ilan süreleri ve kuralları.....	68
Çizelge 3.3. Yapım işi ihalelerinde sınır değer hesabı	73
Çizelge 3.4. Aşırı düşük sorgulamasına ilişkin seçenekler ve kuralları	74
Çizelge 3.5. Yaklaşık maliyete göre itirazın şikâyet başvuru bedelleri.....	77
Çizelge 4.1. Sözleşme türlerine göre ihale dokümanında yer alan belgelerin öncelik sıralaması	84

ŞEKİLLERİN LİSTESİ

Şekil	Sayfa
Şekil 1.1. 2013-2014-2015 yıllarında 4734 sayılı Kanun kapsamında yapılan kamu alımlarının ihale türlerine göre dağılımının karşılaştırılması.....	15
Şekil 2.1. Yaklaşık maliyet hesaplanmasında miktarların tespitinde izlenecek yöntem	40
Şekil 3.1. İhale işlemlerinin genel işleyişi ve aşamaları.....	60
Şekil 4.1. Freiman eğrisi.....	92

SİMGELER VE KISALTMALAR

Bu çalışmada kullanılmış olan simgeler ve kısaltmalar, açıklamaları ile birlikte aşağıda sunulmuştur.

Simgeler

%

Açıklamalar

Yüzde

Kısaltmalar

AB

Avrupa Birliği

ABD

Amerika Birleşik Devletleri

BHMT

Bağımsız Hükümet Maliyet Tahmini

ÇŞB

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı

DHAİUY

Danışmanlık Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği

DİK

Devlet İhale Kanunu

DSİ

Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü

DTÖ

Dünya Ticaret Örgütü

EKAP

Elektronik Kamu Alımları Platformu

GSMH

Gayri Safi Milli Hasıla

GSYİH

Gayri Safi Yurt İçi Hasıla

HAİUY

Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği

INTOSAI

Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Örgütü

İLBANK A.Ş.

İller Bankası Anonim Şirketi

KDV

Katma Değer Vergisi

KİB

Kamu İhale Bülteni

KİGT

Kamu İhale Genel Tebliği

KİK

Kamu İhale Kurumu

MAİUY

Mal Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği

OECD

İktisadi İşbirliği ve Gelişme Teşkilatı

SB/YM

Sözleşme Bedeli Yaklaşık Maliyet Oranı

TBMM

Türkiye Büyük Millet Meclisi

TEDAŞ

Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi

TL

Türk Lirası

USAID

YİİUY

YM-SB

4734 sayılı Kanun

4735 sayılı Kanun

ABD Uluslararası Kalkınma Ajansı

Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği

Yaklaşık Maliyet Sözleşme Bedeli Farkı

Kamu İhale Kanunu

Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu

GİRİŞ

Kamu harcamalarının ekonomi içindeki önemli payı ve kamu kaynaklarının kısıtlılığı, maliyet kavramının önemini ön plana çıkarmaktadır. Kamu kaynakları kullanılırken yapılan harcamanın karşılığının en kaliteli şekilde alınması gerekmektedir. Bu açıdan kamunun, yapılacak kamu alımının en uygun bedelinin belirlenmesine ilişkin referans alacağı maliyet bilgisine sahip olması gerekmektedir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile birlikte pek çok kavram ve uygulama kamu alımı sürecine dâhil edilmiştir. Kanun kapsamında getirilen yeni düzenlemeler ile kamu alım sisteminin omurgasını oluşturan yaklaşık maliyet kavramı, pek çok aşamayı etkilemesi ve ihalenin neticesini değiştirebilmesi nedeniyle ihalenin sağlıklı sonuçlandırabilmesi açısından önem arz etmektedir. Doğru işleyen bir ihale sistemi açısından yaklaşık maliyetin, uygun yöntemle, gerçekçi olarak tespit edilmesi gerekmektedir.

Uygulamada özellikle yapım işlerinde, yaklaşık maliyet ile sözleşme bedeli arasında görülmekte olan önemli ölçüdeki farklar; kamu tasarrufundan ziyade, yaklaşık maliyetin tespitinde ve/veya gizliliğinin sağlanmasında sorunlar yaşandığının işareti olarak kabul edilmektedir. Yaklaşık maliyet uygulamasında yaşanan sorunların çözümü noktasında; uygulamanın tarafları ve sürecin kendisi üzerinde çalışma yapılmalıdır. Yaklaşık maliyetin tespiti hususunda yaşanan sorunların ve tespitinde esas alınan bazı ölçütlerin/düzenlemelerin gizlilik konusunda oluşturduğu sorunların giderilmesi ve yapım işleri ihalelerinde görev alacak personele gerekli eğitimlerin verilmesi, ek olarak idarece rehberler yayınlanması gibi düzenlemelerle söz konusu problemlerin büyük oranda aşılabacağı söylenebilir.

Bu çalışma; gerek ihale sürecinde önemli role sahip olan yaklaşık maliyeti pek çok yönüyle ele alması; gerek alım türleri arasında, tutar açısından en yüksek bedele sahip olmasıyla önem teşkil eden yapım işlerinde, yaklaşık maliyetin belirlenmesi ve neticesinde idarelerce yaşanan sorunlar açısından araştırma ve öneriler getirilmesini sağlaması nedeniyle önem arz etmektedir. Ayrıca Amerika Birleşik Devletleri uygulamalarında kurumların kendi personelleri için yaklaşık maliyet tespitine yönelik yayımladığı rehberler gibi bu çalışma, İller Bankası Anonim Şirketi (İLBANK A.Ş.) Yatırım Koordinasyon Dairesi'nde bu alanda çalışmaya yeni başlayanlar için bir rehber niteliğindedir.

Çalışmada öncelikle 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, Kamu İhale Kurumunca hazırlanan ikincil mevzuat düzenlemelerinden Kamu İhale Genel Tebliği ve Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği incelenmiştir; daha sonra konuyla ilgili hem teknik hem idari konulara ilişkin ulaşılabilen tüm kaynaklar; makaleler, tezler, eğitimlerden sunumlar, dergiler, kitaplar vb. incelenmiştir. Ayrıca Kamu İhale Kurumu Kararları'ndan ve Sayıştay Denetçileri Derneği tarafından yayımlanan makalelerden tezin içeriğinde özellikle ikinci ve dördüncü bölümlerinde sıklıkla yararlanılmıştır.

Yapım işi ihalelerinde yaklaşık maliyetin pek çok açıdan incelendiği bu çalışma dört bölümden oluşmaktadır. Tezin birinci bölümünde; kamu alımı kavramı, ihale kavramı, Türk kamu ihale sisteminin gelişimi hususları incelenmiş; ihale türleri, yapım işi ihalelerinin alım türleri arasındaki büyüklüğü ve önemi ifade edilmiş; yaklaşık maliyet kavramı ve önemi, yaklaşık maliyetin gizliliği ve gerekçesi, yapım işlerinde sözleşme bedeli ile yaklaşık maliyet oranları, eşik değer kavramı hususları incelenmiş ve ihale mevzuatımızda yer alan düzenlemeler de dikkate alınarak anlatılmıştır.

İkinci bölümde ise, yapım işlerinde yaklaşık maliyetin nasıl tespit edildiği hususuna değinilmiştir. Sırasıyla; Cumhuriyet öncesi ve sonrası dönemlerde yapılmış ihale mevzuatlarındaki düzenlemelerde yer alan yaklaşık maliyet tespitine ilişkin hususlar ifade edilmiş; ardından 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na göre yaklaşık maliyetin; nasıl tespit edilmesi gerektiği ve aşamaları, sözleşme türüne göre yapılan çalışmaların farklılaşması durumu, güncellenmesi ve düzeltilmesi gibi hususlar anlatılmış; daha sonra Avrupa Birliği ve Amerika Birleşik Devletleri'nde uygulanan maliyet tahminine ilişkin çalışmalara yer verilmiştir.

Tezin üçüncü bölümünde, ihale sisteminde pek çok aşamayı doğrudan etkileyen yaklaşık maliyetin, ihale sürecindeki hangi faktörleri nasıl etkilediği aşama aşama incelenmiştir. Ödenek kontrolünün yapılması, alım yönteminin belirlenmesi, ilan yönteminin belirlenmesi, istenecek yeterlik kriterlerinin belirlenmesi, tekliflerin değerlendirilmesi, aşırı düşük sorgulaması, yerli isteklilere uygulanacak fiyat avantajı uygulaması, itirazın şikâyet başvuru bedellerinin tespiti gibi konularda ve diğer aşamalarda önemli bir değerlendirme kriteri olan yaklaşık maliyetin hatalı belirlenmesi halinde nasıl durumlarla karşılaşılacağı ifade edilmiştir. Yaklaşık maliyetin etkilediği faktörlerin daha kolay anlaşılabilmesi için tablolar hazırlanmıştır.

Dördüncü bölümde ise, yaklaşık maliyetin tespitinde ve neticesinde idarelerce yaşanan önemli sorunlar ve dikkat edilmesi gereken hususlar ifade edilmiştir. Sırasıyla; yaklaşık maliyetin tespitinde kâr, Katma Değer Vergisi (KDV) ve nakliye bedeli hususları ve dayanaklarının gerektiği gibi hazırlanması hususu; ihale konusu işin teknik özelliklerinin gerekli şekilde belirlenmesinin önemi, aksi durumda yapılması gerekenler; yaklaşık maliyetin gizliliğinin sağlanmasını olumsuz etkileyen, ikinci kez ihale yapılması ya da isteklilerce yaklaşık maliyetin tahmin edilebilmesi durumlarına ilişkin hususlar; piyasadaki fiyat araştırması yapılırken idarece yaşanan sıkıntılar; kamu kurum ve kuruluşlarının yayımladığı birim fiyatların günün koşullarına uygun olmaması durumu incelenmiştir. Ardından tekliflerin değerlendirilmesi aşamasında yaklaşık maliyetle ilişkili olarak ortaya çıkan tüm tekliflerin yaklaşık maliyetten yüksek olması ve aşırı düşük tekliflerin durumu hususları ele alınmıştır.

Son başlıkta ise sorunlara ilişkin çözüm ve doğru uygulama önerilerinde bulunulmuş ve dikkat edilmesi gereken hususlar ifade edilmiştir.

1. YAKLAŞIK MALİYET KAVRAMI VE İLGİLİ KAVRAMLAR

Yaklaşık maliyet kavramının tam olarak anlaşılabilmesi için bilgi sahibi olunması gereken hususlar bu ana başlık altında ele alınmıştır. Öncelikle kamu alımı, ihale gibi kavramlar ve ihale türleri konusu incelenmiştir. Ardından Türk kamu ihale sisteminin gelişimi anlatılmıştır. Ayrıca yapım işi ihalelerinin alım türleri arasındaki büyüklüğü ve önemi irdelenmiştir. Daha sonra yaklaşık maliyet kavramı, yaklaşık maliyetin önemi ve gizliliği hakkında bilgi verilmiş, sözleşme bedeli ve eşik değer kavramları açıklanmıştır.

1.1. Kamu Alımı Kavramı

Devletlerin ekonomik ve sosyal ihtiyaçları gidermek için yaptığı harcamalar, kamu harcamaları olarak ifade edilmektedir. Kamu alımları kavramı, devlet kurum ve kuruluşlarının karşılaması gereken ihtiyaçlar olan mal ve hizmet alımları ile yapım işlerini, belirli kurallar kapsamında ve belirlenen bir bedele dayanarak özel sektörden tedarik etmesi olarak ifade edilebilir.

Kamu alımları, Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) tarafından “government procurement”, Avrupa Birliği (AB) direktiflerinde “public procurement”, Amerika Birleşik Devletleri (ABD) literatüründe “government contracts”, “public purchasing” veya “government purchasing”, olarak ifade edilir (Uz, 2005: 7).

“Kamu alımları Friedman’ın ‘başkasının parasını başkası için harcamak’ olarak ifade ettiği harcama kategorisinin tipik bir örneğidir ve bu nedenle suistimal, ihmal veya özensizliğin söz konusu olabileceği potansiyel bir alan olarak görülür” (Uslu ve Demirel, 2014: 49). Bu serbestliğin disipline edilmesi, kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanımının sağlanması vb. amaçlarla kamu alımlarının belli kurallara ve düzenlemelere tabi olarak karşılanması gerekmektedir.

“DTÖ’nün Kamu Alımları Anlaşması, Birleşmiş Milletler Uluslararası Ticaret Hukuku Komisyonunun (UNCITRAL) Mal, İnşaat ve Hizmetlerin Tedariki Hakkında Model Kanunu ile AB’nin kamu alımlarını düzenleyen direktifleri, kamu alımları alanında ulusüstü normlar oluşturmaya yönelik çalışmaların en önemlileridir” (Büber, 2008: 1).

Çoğunluğunu AB üyesi ülkelerin oluşturduğu İktisadi İşbirliği ve Gelişme Teşkilatı (OECD)¹ üyesi ülkelerde kamu alımları tutarı, yaklaşık olarak Gayri Safi Yurt İçi Hasıla'nın (GSYİH) %12'sini, kamu harcamalarının ise %29'unu oluşturmaktadır (OECD [İktisadi İşbirliği ve Gelişme Teşkilatı], 2016). Kamu alımlarının ülkelerin ekonomilerinde ulaştığı rakamlar dikkate alındığında, kamu sektöründe iç kaynak kullanımının, iyi tasarlanmış bir alım sisteminin ve ihale mekanizmasının öneminin ne kadar arttığı, daha iyi anlaşılmaktadır (Gwartney, Holcombe, Lawson, 1998: 164-165).

Ülkemizde kamu alımları, istatistiklerde GSYİH'nin %9'una yakın belirlenmesine rağmen kapsam dışı alımlarla (Yap-İşlet-Devret Kanunu kapsamındaki alımlar, Devlet İhale Kanunu (DİK) kapsamındaki alımlar, %50'sinden azı kamu payında bulunduğu için kapsam dışında kalan kurumların alımları gibi) birlikte bu oranın %12-%15 aralığında olduğu tahmin edilmektedir (Ertaş, 2010: 35).

Çizelge 1.1., Kamu İhale Kurumu (KİK) Kamu Alımları İzleme Raporları (2011: 2, 2012: 2, 2013: 2, 2014: 2, 2015: 2) ve Türkiye İstatistik Kurumu 2016 GSYİH verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır. Tutarlar milyon Türk Lirası (TL) olarak verilmiştir.

Çizelge 1.1. Türkiye'de kamu alımlarının GSYİH içindeki oranı

YILLAR	Gayri Safi Yurtiçi Hasıla (Milyon TL)	Kamu Alımları (Milyon TL)	Kamu Alımları/Gayri Safi Yurtiçi Hasıla (%)
2010	1 098 799	69 510	6,3
2011	1 297 713	91 741	7,1
2012	1 416 798	94 310	6,6
2013	1 567 289	104 884	6,7
2014	1 748 168	113 234	6,5
2015	1 953 561	148 434	7,6

Devlet ekonomide yer alan satın alıcıların en büyüğü olarak, yaptığı alımlar, koyduğu kurallar ile sosyal ve ekonomik alana yön verir (Uslu ve Demirel, 2014: 52). Devlet birimlerinin alım kararları, ölçeğinin büyüklüğü ve işlerin çeşitliliği nedenleriyle özel sektör için son derece önemlidir (Büber, 2008: 13). Alınan bu önemli kararlar, özel

¹ Organisation for Economic Co-operation and Development

sektör yatırımlarına yön vererek söz konusu alanın gelişimine ve Gayri Safi Milli Hasıla (GSMH) artışına yol açmakta, ayrıca istihdamın artmasına sebep olmaktadır (Ertaş, 2010: 36).

“Kamu alımları; kamu örgütleri tarafından ihtiyaçların belirlenmesi, bütçe sürecinde ödeneğinin ayrılması, ihale dokümanlarının hazırlanması, ihale ilânının yayımlanması veya ilânsız alımlarda belirli isteklilerin teklif vermeye davet edilmesi, tekliflerin alınması ve ihale dokümanındaki düzenlemeler çerçevesinde uygun teklifin belirlenmesi, uygun teklif sahibiyle sözleşmenin imzalanması, sözleşmenin yürütülmesinin denetlenmesi ve ödemelerin yapılması aşamalarını kapsar” (Büber, 2008: 11).

Bu duruma kurumların uyması gereken mevzuat ve idari düzenlemeler kapsamında çeşitli aşamalar eklenebilmektedir. Kamu alım sisteminin çeşitli disiplinleri içeren evreleri nedeniyle farklı konularda uzmanlaşmış personelin ve birimlerinin birlikte çalışarak süreci yürütmesi gereklidir (Büber, 2008: 11).

1.2. İhale Kavramı

Devletler kamu alımı yaparken, yasal çerçeve içinde gerçekleştirilen, en uygun fiyatı bulmayı hedefleyen ve belirli sürece sahip bir sistem kullanırlar. Bu sisteme ihale mekanizması denir. Kamu alımı, kamunun ihtiyacını karşılamaya yönelik bir ifade iken, ihale kavramı, ihtiyacın karşılanması için uygulanan bir yöntem olarak ifade edilebilir. Kamu sektörü, ihtiyaçları karşılarken yalnızca ihale yöntemini kullanmadığından, ihale kavramının kamu alımı kavramının alt kümesi olduğunu söylenebilir.

Pek çok devlete göre kamu alımları, kamu sektörünün ihtiyacı olan mal, hizmet alımı ve yapım işlerini, kullanılan belirli yöntemler neticesinde, özel sektörden satın alması anlamında değerlendirilmektedir. Ülkemizde ise bu kavram farklı algılanmakta, bilhassa ihale kavramı göz önünde bulunmaktadır. Güncel mevzuat ile akademik çalışmalarda ihale; kamu alım, satış işlemleri ve bu işlemlerin gerçekleştirilmesi için en avantajlı teklifin belirlenmesi amacıyla uygulanan yöntemler olarak ifade edilmektedir (Büber, 2008: 9-10).

“İhale, kaynakların dağıtımının ve fiyatların, piyasa katılımcılarının teklifleri ile belirlendiği, açık ve tanımlanabilir kuralları olan bir piyasa mekanizmasıdır” (McAfee ve McMillan, 1987: 701). Cameron, Cramton ve Wilson (1997: 22-31), ihalenin, takip edilebilirliğinin ve anlaşılabilirliğinin kolaylığı açısından sık kullanılan bir piyasa

değerleme sistemi olduğunu vurgulamaktadırlar. Feldmann ve Mehra (1992: 487), ihaleyi şu şekilde tanımlar;

“İhale dar anlamıyla bir tahsis yöntemidir. Nesnenin piyasa fiyatının bulunmadığı ya da belirsiz olduğu durumlarda ihale düzenlemeleri fiyat oluşturma sürecinde önemli bir rol oynamaktadır. Bu durumlar, özellikle, iktisadi ajanların, ihale edilen nesneye ait bilgiye erişim ve bu bilgileri değerlendirmelerindeki farklılıkların neden olduğu bilgi ve maliyet asimetrisini içermektedir. İhaleler, tek bir nesneye konu olabileceği gibi homojen malların çoklu parçaları için de düzenlenebilir”.

Binmore ve Klemperer (2002: 2), ihale sistemi doğru tasarlandığında, kaynakların onları en doğru şekilde değerlendirecek isteklilere sunulacağını ifade etmişlerdir. Jacobsen (1999: 3) ise ihale yöntemine şu şekilde açıklık getirir;

“İhale nesnelerin sabit bir fiyat ve standart değerlerin dışında satılabilmesine imkan tanımaktadır. Fiyatlar, yöntemin uygulandığı andaki arz ve talep koşullarına, söz konusu koşullar ise piyasada ileriye dönük beklentilere göre şekillenmektedir. Satıcı açısından beklenen sonuç, mümkün olduğunca potansiyel alıcılar arasından nesneye en fazla değer verenin fiyatına yaklaşılmasıdır. Satıcının söz konusu değeri bilmesi halinde, nesnenin satışı için ihaleye çıkma gereği de ortadan kalkacaktır. Bu durumda satıcı, nesneyi en fazla değerleyen potansiyel alıcıya, nesneyi aynı veya yaklaşık fiyattan teklif ederek satılmasına çalışacaktır. Ancak genelde, nesnelerin fiyatı belirsizdir ve bu anlamda yöntem çok gerekli bir piyasa mekanizması olarak karşımıza çıkmaktadır”.

McMillan ve Cramton’a göre, ihale mekanizmasının bazı önemli avantajları aşağıdaki gibi ifade edilebilir:

- Rekabetçi süreç neticesinde ihale, bu yöntemi kullanana gelir sağlamaktadır.
- Kaynakların etkin olarak dağılmasını sağlar.
- İhale kurallarını düzenleyenler bu yetkilerini kullanarak, piyasada tekellerin önüne geçilmesini ve küçük firmalara destek olunmasını, pazara girişlerinin kolaylaştırılmasını sağlayabilir.
- İhale süreci, ihaleyi yapanlara bilgi sağlaması yönünden önem teşkil eder.
- Diğer alım yöntemlerine göre adil ve saydamdır.
- İhale kurallarını düzenleyenler bu yetkilerini kullanarak, ihaleyi kimi sosyal amaçlar için etkin bir araç olarak kullanabilirler (Aktaran: Parlar Demir, 2010: 14-15).

Kamunun yaptığı ihalelerde amaç, kullanılan kamu kaynağının karşılığı olarak edinilen mal, hizmet alımı ya da yapım işinin en elverişli şartlarla ve en avantajlı maliyet ile sağlanmasıdır. Maliyet açısından sağladığı kazanım, personel sayısı ve yönetim kolaylığı

açısından idarelere sağladığı avantaj değerlendirildiğinde kamu alımlarının ihale yöntemiyle karşılanmasının kamu faydasına olduğu anlaşılmaktadır.

Kişiler, gereksinimlerini piyasadaki sunuculardan doğrudan temin ederek sağlarlar. Gereksinimlerin etkin ve farklılaşabilir yapısı sonucu, niteliklerinde değişim gerçekleşebilmekte, karşılanma yöntemleri de bu değişime göre şekillenebilmektedir. Kişilerin gereksinimlerinde olduğu gibi, kamu sektörünün gereksinimlerinde de farklılaşan, gelişen ve etkin bir yapı vardır. Kamu sektörünün yaptığı alımlarda kaynakların etkin ve verimli olarak değerlendirilmesi gerektiğinden, ilgili mevzuatın değişimlere adapte olabilecek içerikte tasarlanması gerekmektedir (Kaplan, 2012: 21).

İhaleler, ekonomik alanda pek çok değişimin gerçekleştirilmesine imkan sağlamaktadır. “Devletler, mal ve hizmet alımları ile yapım işlerini, hazine bonosu satışı, maden işletmeciliği izni, özelleştirme uygulamaları vb. alanlarda fiyatlandırma mekanizması olarak genellikle ihale yöntemini kullanmaktadır” (Emek, 2002: 7).

İhale esasen bir yarışma özelliğindedir. Yarışmada hedef, kamu sektörünün gereksinimlerinin, kamu kaynaklarının etkin, verimli kullanılmasıyla maliyet açısından en uygun şekilde karşılanmasıdır. Bu husus ihale yönteminde isteklilerin tekliflerinden en uygun olanının belirlenmesi ile sağlanmaktadır. Bu aşamada göz önünde bulundurulacak en önemli konu ise fiyattır. Fiyat, piyasa koşullarında meydana gelen ve alıcıyla satıcının üzerinde anlaştığı miktar şeklinde ifade edilebilir.

Dinamik bir kamu alım yöntemi, kamunun mal ve hizmet alımları ile yapım işleri ihtiyaçlarını en kaliteli şekilde ve en uygun fiyattan karşılamasına imkan verir. İhalelerdeki rekabet unsuru, kalitenin artması ve maliyetin azalması yönünden en verimli etken olup, kamu kaynağının doğru kullanılmasında önemli bir role sahiptir. Bu anlamda ihalelerin, kamu ihtiyacını karşılamak ve alım konusu mal, hizmet alımları ile yapım işlerinin maliyetlerini belirlemek olmak üzere iki temel işlevi yerine getirdiği söylenebilir.

İhale, hem kamunun gereksinimlerini karşılamak için kamu kaynaklarının nasıl kullanıldığı, hem de kaynakların özel sektörün hangi kesimine ulaşacağı ile alakalı bir kavramdır. Kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanımı ihalelerin hedefi olmalıdır. İhalelerin şeffaf ve adil rekabet ortamında gerçekleştirilmesini sağlayan sistemlerin

oluşturulmasını ve kaynakların en iyi biçimde değerlendirilmesini sağlamak ihale mevzuatının ana amaçlarından biridir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanun’unda ihale kavramı “Bu Kanunda yazılı usul ve şartlarla mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin istekliler arasından seçilecek birisi üzerine bırakıldığını gösteren ve ihale yetkilisinin onayını müteakip sözleşmenin imzalanması ile tamamlanan işlemler” şeklinde tanımlanmaktadır (4734 [4734 sayılı Kamu İhale Kanunu], madde 4). Bu ifadeye göre ihale, ihale için onayın verilmesi ve sonucunda sözleşme imzalanması aşamalarını ve bu aşamaların arasındaki aşamaları kapsamaktadır. Ancak aslında ihale kavramı, ihtiyacın ortaya çıkmasıyla başlar. İhtiyacın oluşması, detaylarının tespiti, tahmini bedelinin belirlenmesi, ihaleye yönelik dokümanların hazırlanması gibi bir süreç de vardır ve bu süreç ihale öncesi süreç olarak adlandırılır. İhale öncesi süreç ile ihale sürecini birlikte değerlendirmek gerekmektedir.

Mevzuatımıza göre bir ihalenin kapsamındaki; “ihtiyacın ortaya çıkması, teknik şartnamenin hazırlanması, yaklaşık maliyetin hesaplanması, ihale usulünün tespiti, ihale dokümanının hazırlanması” aşamalarını ihale öncesi süreç, “ihale onayının alınması, ihale komisyonunun kurulması, ihalenin ilan edilmesi, ihale dokümanının görülmesi veya satın alınması, tekliflerin sunulması, tekliflerin değerlendirilmesi, ihale sonucunun bildirilmesi ve sözleşme imzalanması” aşamalarını ise ihale süreci olmak üzere ifade etmek mümkündür (Uslu ve Demirel, 2014: 51).

İhalelerde, ilgili mevzuatla beraber, harcamaya ilişkin düzenlemeler ve bazı hukuki düzenlemeler uygulanmaktadır. Alım konusu işin özelliklerini ve detaylarını düzenleyen teknik şartname, ihale süreci ve ihalenin kurallarının belirlendiği idari ve genel şartnameler, idare ve ihaleyi kazanan arasındaki mesuliyetleri ortaya koyan sözleşme tasarıları ve varsa gereken diğer dokümanlar, ihale dokümanlarıdır (Büber, 2008: 11) (4734, madde 4).

1.2.1. Türk kamu ihale sistemi

Türk kamu ihale sistemine dair ilk çalışmaların, imparatorluk devrinde uygulanan 1857 tarihli Nizamname’ye uzandığı kabul edilmektedir (Büber, 2008: 71). Cumhuriyet’in kurulmasından 2008 yılına dek ihale sistemine ilişkin dört yasal düzenleme getirilmiştir. Bunlar; Cumhuriyet’in ilk on yılının şartlarına göre düzenlenen 22 Nisan 1925 tarihli ve

661 sayılı Hükümet Namına Vukubulacak Müzayede ve Münakasa ve İhalât Kanunu, 50 yıl yürürlükte kalan ve ihale sistemimizi inşa eden 2 Haziran 1934 tarihli ve 2490 sayılı Artırma, Eksiltme ve İhale Kanunu (Parlar Demir, 2010: 77), ülkenin planlı kalkınması ve ihtiyaçlarına cevap verebilmesi için düzenlenen ve kısmen yürürlükte olan 8 Eylül 1983 tarihli 2886 sayılı DİK, DİK'nin güncel ihtiyaçları karşılayamaması, uygulamalarda yaşanan sıkıntıları çözmekte yetersiz kalması, kapsadığı kurumların sayıca az olması, denetleyen bir kurumun olmaması, AB'ye geçiş süreci neticesinde uluslararası kuruluşların mevzuatına uyum gerekliliğini karşılamaması ve yolsuzlukları engellemeye dair taleplere neden olması gibi gerekçelerle düzenlenen 4 Ocak 2002 tarihli ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'dur (Büber, 2008: 71-99).

4734 sayılı Kanun'dan (Kamu İhale Kanunu) önce uygulanan düzenlemelerde ihale kavramı, kamu sektörünün hem harcama disiplinine yönelik alımlarını hem de gelir disiplinine yönelik satım ve kiralama işlerini kapsamaktadır. 4734 sayılı Kanun'da ise yalnızca harcama disiplinine yönelik alımlar ifade edilmektedir (Parlar Demir, 2010: 2).

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu 4 Ocak 2002 tarihinde, 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu 5 Ocak 2002 tarihinde kabul edilmiştir. Ardından iki kanun da 1 Ocak 2003 tarihinde yürürlüğe konulmuştur.

4734 sayılı Kanun, kamu hukukuna tâbi, kamu denetiminde olan veya kamuya ait kaynakları kullanan devlet birimlerinin, düzenleyecekleri ihalelerde uygulayacakları usul ve esasları belirlemeyi amaçlar (4734, madde 1). 4735 sayılı Kanun (Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu), 4734 sayılı Kanun'un tamamlayıcısıdır. 4735 sayılı Kanun, 4734 sayılı Kanuna göre gerçekleştirilen ihalelerin sözleşmelerinin düzenlenmesi, uygulanması gibi konularda usul ve esasları belirlemeyi amaçlar (4735, madde 1).

Ülkemizin hedeflerinden olan, kalkınmış ve istenen refah seviyesine ulaşmış ülke standartlarına erişmek için, kamu çıkarını en iyi şekilde gözeten şeffaf bir ihale mevzuatı oluşturulması son derece önemlidir. AB'ye geçiş sürecinde, AB direktiflerine göre mevzuatımız güncellenmektedir, değişiklikler yapılmaktadır. AB direktiflerinin amacı, üye ülkelerin kamu alım mekanizmasına dair çerçeveyi belirlemek ve bir sistem oluşmasını sağlamaktır. Direktifler gereğince ihalelerde gözetilmesi istenen unsurlar; eşit muamele, tarafsızlık, şeffaflık, gerçek rekabet ile orantılılıktır (Parlar Demir, 2010: 2).

4734 sayılı Kanun ihalelerde; şeffaflık, rekabet, eşit davranmak, güvenilirlik, gizlilik, kamuoyunun denetimine açıklık, ihtiyaçları uygun zamanda ve şartlarda sağlamak, kaynakları verimli kullanılmak gibi ilkelerin gerçekleştirilmesini amaç edinmiştir (4734, madde 5). Bu maddede belirtilen unsurlar, ideal bir kamu alımı sisteminin özelliklerini tarif eden niteliktedir (Uslu ve Demirel, 2014: 58).

4734 sayılı Kanun'un içeriği genel olarak; Genel Hükümler başlığı altında; Uygulama İlkeleri, İhaleye Katılım Kuralları, İhale Süreci başlığı altında; İhale Usulleri ve Uygulaması, İhalenin ve Ön Yeterliğin İlanı-İhale Dokümanının Verilmesi, Tekliflerin ve Başvuruların Sunulması, Tekliflerin Değerlendirilmesi, Danışmanlık Hizmet İhaleleri ile İlgili Özel Hükümler, Kamu İhale Kurumu, Şikâyetlerin İncelenmesi ve Anlaşmazlıkların Çözümü başlığı altında; Kamu İhale Kurumu, İhalelere Yönelik Başvurular ve İnceleme ve son üç kısım; Yasaklar ve Ceza Sorumluluğu, Çeşitli Hükümler, Son Hükümler (Ek ve geçici maddeler) olmak üzere altı kısımdan oluşmaktadır.

4735 sayılı Kanun'un içeriği genel olarak; Genel Hükümler, Sözleşmenin Uygulanması, Yasaklar ve Sorumluluklar, Çeşitli Hükümler, Son Hükümler (Geçici maddeler) olmak üzere beş kısımdan oluşmaktadır.

1.3. İhale Türleri

“İhale türlerine göre kamu alımları; mal alımı, yapım işi, hizmet alımı ve danışmanlık hizmet alımı olarak sınıflandırılmaktadır” (KİK [Kamu İhale Kurumu] Kamu Alımları İzleme Raporu, 2013: 4).

İhale edilecek işin hangi ihale türü kapsamında olduğunun tespiti önemlidir. Çünkü tabi olunacak kanun ve yönetmelik hükümleri bu tespite göre belirlenir. Örneğin, iş yapım işi ifadesi kapsamındaysa, Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği (YİİUY) esasları uygulanmaktadır (Uslu ve Demirel, 2014: 93).

1.3.1. Yapım işi ihaleleri

4734 sayılı Kanun'un 4. maddesinde yapım kavramı;

“Bina, karayolu, demiryolu, otoyol, havalimanı, rıhtım, liman, tersane, köprü, tünel, metro, viyadük, spor tesisi, alt yapı, boru iletim hattı, haberleşme ve enerji nakil hattı, baraj, enerji santrali, rafineri tesisi, sulama tesisi, toprak ıslahı, taşkın koruma ve dekapaj gibi her türlü inşaat işleri ve bu işlerle ilgili tesisat, imalat, ihzarat, nakliye, tamamlama, büyük onarım, restorasyon, çevre düzenlemesi, sondaj, yıkma, güçlendirme ve montaj işleri ile benzeri yapım işleri”

şeklinde tanımlanmıştır.

Bu ifadede yapım işinin iki ayrı kısım olarak tarif edildiği söylenebilir. Tanımlamada öncelikle, belirli inşaat işleri sıralanmış, daha sonra tanım kapsamındaki işlerin belirtilenlerle kısıtlanmadığını ifade etmek için “gibi” ifadesi kullanılmıştır. Bu şekilde her türlü yeni başlamış inşaat işinin bu tanım kapsamında olduğu ifade edilmiştir. “Yapım İşlerinde İş Deneyiminde Değerlendirilecek Benzer İşlere Dair Tebliğ” ekinde yer alan tablodaki işlerin hepsi, bu tanımın kapsamındaki işlere örnek gösterilebilir (Uslu ve Demirel, 2014: 86). Tanımın devamındaki diğer kısmında ise, ilk kısımdaki işlerle ilişkin, tesisat, restorasyon, çevre düzenlenmesi, sondaj, ikmal, montaj, güçlendirme, hatta yıkma gibi faaliyetlerin de bu kapsamda kabul edildiği ifade edilmiştir. En sonda ise “ile benzeri yapım işleri” ifadesi kullanılmış ve inşaata dair işlerin tanımda sıralananlarla kısıtlanmadığı belirtilmiştir. Buradan, ikmal, tesisat, onarım vb. inşaat işlerinin tek iş olarak ihalesinin yapılabileceği anlaşılmaktadır (Uslu ve Demirel, 2014: 86).

Çizelge 1.2.'de ifade edildiği üzere, “2013 yılında 4734 sayılı Kanun kapsamındaki usullere göre gerçekleştirilen toplam kamu alımı harcamalarının %18,48'i mal alımı, %59,48'i *yapım işi*, %21,11'i hizmet alımı ve %0,92'si danışmanlık hizmet alımı olarak gerçekleştirilmiştir” (KİK Kamu Alımları İzleme Raporu, 2013: 3).

Çizelge 1.2. 2013 yılında 4734 sayılı Kanun kapsamında yapılan alımların türüne göre dağılımı (KİK Kamu Alımları İzleme Raporu, 2013: 3)

İhale Türü	Kamu Alımı Miktarı (Adet)		Kamu Alımı Tutarı (1000 TL)	
	2013 yılsonu	%	2013 yılsonu	%
Mal Alımı	39.626	40,43	16.491.693	18,48
Yapım İşİ	22.473	22,93	53.082.361	59,48
Hizmet Alımı	35.608	36,33	18.841.756	21,11
Danışmanlık Hizmet Alımı	300	0,31	821.721	0,92
Toplam	98.007	100,00	89.237.530	100,00

Çizelge 1.3.’ten anlaşılacağı üzere, “2014 yılında bu oranlar, %20,16 mal alımı, %40,50 yapım işi, %38,67 hizmet alımı ve %0,67 danışmanlık hizmet alımı olarak gerçekleşmiştir” (KİK Kamu Alımları İzleme Raporu, 2014: 3).

Çizelge 1.3. 2014 yılında 4734 sayılı Kanun kapsamında yapılan alımların türüne göre dağılımı (KİK Kamu Alımları İzleme Raporu, 2014:3)

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

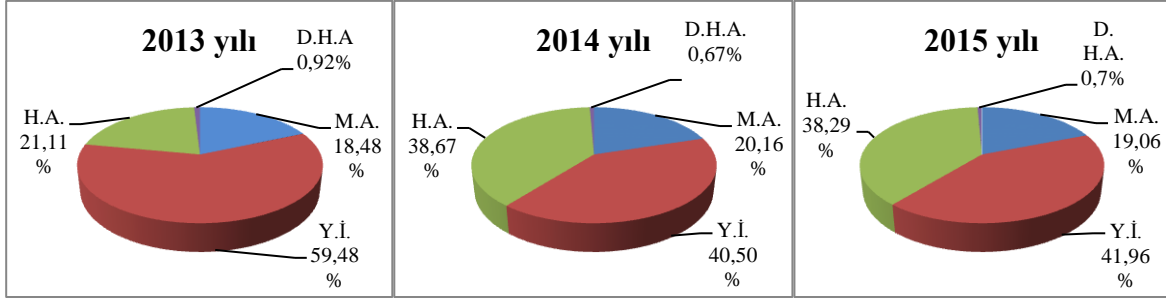
Çizelge 1.4.’te belirtildiği gibi, “2015 yılında bu oranlar, %19,06 mal alımı, %41,96 yapım işi, % 38,29 hizmet alımı ve %0,70 danışmanlık hizmet alımı olarak gerçekleşmiştir” (KİK Kamu Alımları İzleme Raporu, 2015: 3).

Çizelge 1.4. 2015 yılında 4734 sayılı Kanun kapsamında yapılan alımların türüne göre dağılımı (KİK Kamu Alımları İzleme Raporu, 2015:3)

İhale Türü	Kamu Alımı Miktarı (Adet)		Kamu Alımı Tutarı (1000 TL)	
	2015 yılı	%	2015 yılı	%
Mal Alımı	36.714	39,53	24.438.526	19,06
Yapım İşi	19.826	21,35	53.808.006	41,96
Hizmet Alımı	36.045	38,81	49.101.534	38,29
Danışmanlık Hizmet Alımı	288	0,31	896.056	0,70
Toplam	92.873	100,00	128.244.122	100,00

2013-2015 yılları arasında 4734 sayılı Kanun kapsamında yapılan kamu alımlarının ihale türlerine göre dağılımı Şekil 1.1.’de verilmiştir (KİK Kamu Alımları İzleme Raporları, 2013-2014-2015: 3).

GSYH içinde ve kamuya ait kaynakların değerlendirilmesinde önemli rolü olan alımların büyük bir kısmını yapım işleri ihaleleri oluşturmaktadır (Aksoy, 2015: 66). Kanuna göre yapım işleri; açık ihale usulü, belli istekliler arasında ihale usulü, pazarlık usulü ile ihale edilebilir veya doğrudan temin yolu ve istisna kapsamında yapılan kamu alımları şeklinde gerçekleştirilebilir.



Şekil 1.1. 2013-2014-2015 yıllarında 4734 sayılı Kanun kapsamında yapılan kamu alımlarının ihale türlerine göre dağılımının karşılaştırılması (KİK Kamu Alımları İzleme Raporları, 2013-2014-2015: 3)

2013 yılında Kanun kapsamındaki kamu alımlarından *yapım işlerinin* %73,37'si açık ihale usulü ile, %15,91'i belli istekliler arasında ihale usulü ile, %10,71'i pazarlık usulü ile gerçekleştirilmiştir (KİK Kamu Alımları İzleme Raporu, 2013: 4). 2014 yılında bu oranlar, %84,73'ü açık ihale usulü ile, %10,10'u belli istekliler arasında ihale usulü ile, %5,17'si pazarlık usulü ile olacak şekilde değişmiştir (KİK Kamu Alımları İzleme Raporu, 2014:5). 2015 yılında ise bu oranlar, %82,45'i açık ihale usulü ile, %9,18'i belli istekliler arasında ihale usulü ile, %8,38'i pazarlık usulü ile olarak gerçekleşmiştir (KİK Kamu Alımları İzleme Raporu, 2015: 5).

1.3.2. Hizmet alım ihaleleri

4734 sayılı Kanun'un 4. maddesinde hizmet kavramı;

“Bakım ve onarım, taşıma, haberleşme, sigorta, araştırma ve geliştirme, muhasebe, piyasa araştırması ve anket, danışmanlık, tanıtım, basım ve yayım, temizlik, yemek hazırlama ve dağıtım, toplantı, organizasyon, sergileme, koruma ve güvenlik, meslekî eğitim, fotoğraf, film, fikrî ve güzel sanat, bilgisayar sistemlerine yönelik hizmetler ile yazılım hizmetlerini, taşınır ve taşınmaz mal ve hakların kiralanmasını ve benzeri diğer hizmetleri”

ifade eder şeklinde tanımlanmıştır.

Daha önce 4734 sayılı Kanun'da hizmet tanımı kapsamında olduğu belirtilen, mimarlık ve mühendislik, etüt ve proje, harita ve kadastro, imar uygulama, her ölçekte imar planı vb. işler, 2008 yılında yapılan bir değişiklik ile ilgili kanunun 48. maddesinde yer alacak şekilde değiştirilmiştir. Sonuç olarak bu değişiklikten sonra belirtilen işlerin danışmanlık hizmet alımı kapsamında yürütülmesi gerekmektedir. Ancak bu yeni düzenlemede, 13. maddenin (b-2) alt bendine atıfta bulunulmuş ve belirtilen şartların

sağlanması ile danışmanlık hizmet alımlarının, hizmet alımı olarak ihale edilebileceği ifade edilmiştir (Uslu ve Demirel, 2014: 93).

2013 yılında Kanun kapsamında yapılan kamu alımlarının tutar bazında %21,11'i, 2014'te %38,67'si, 2015'te ise %38,29'u hizmet alımı ihalesidir (KİK Kamu Alımları İzleme Raporları, 2013-2014-2015: 3). 2013 yılında Kanun kapsamında yapılan kamu alımlarının tutar bazında %0,92'si, 2014'te %0,67'si, 2015'te ise %0,70'i danışmanlık hizmet alımı ihalesidir (KİK Kamu Alımları İzleme Raporları, 2013-2014-2015: 3).

1.3.3. Mal alım ihaleleri

4734 sayılı Kanun'un 4. maddesinde mal kavramı; "Satın alınan her türlü ihtiyaç maddeleri ile taşınır ve taşınmaz mal ve hakları" şeklinde tanımlanmıştır. Kanunda geçen "haklar" sözcüğü mal varlığı haklarını ifade etmektedir. "Dolayısıyla Kanunda geçen 'mal' kavramına; satın alınan her türlü ihtiyaç maddeleri, tüketim malzemeleri, demirbaşlar, taşınmazlar ve haklar girmektedir" (Doğanyigit, 2016: 132).

2013 yılında Kanun kapsamında yapılan kamu alımlarının tutar bazında %18,48'i, 2014'te %20,16'sı, 2015'te ise %19,06'sı mal alımı ihalesidir (KİK Kamu Alımları İzleme Raporları, 2013-2014-2015: 3).

1.4. Yaklaşık Maliyet Kavramı ve Önemi

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 2015 tarihinde yürürlüğe girmesiyle kamu kaynaklarının doğru değerlendirilmesi amacıyla performans bütçe sistemi ön plana çıkmıştır. Yüksek Denetim Kurumları Uluslararası Kuruluşu olan ve ülkemiz dâhil olmak üzere pek çok ülkenin ve AB Sayıştay'larının da üyesi olduğu Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Örgütü (INTOSAI)¹ aracılığıyla yayınlanmış denetim standartları kapsamında kamu harcamalarında etkinliğin ve verimliliğin önemi ifade edilmiştir (Ertaş, 2010: 21). Verimlilik, kaynakların ideal ölçüde kullanılması, kalite ve zaman anlamında da daha az veri ile aynı veya daha çok çıktının alınmasıdır. Etkinlik ise amaca erişim ile ilgili bir kavramdır. Araçlar ve hedefler, çıktılar ve etkiler konuları arasındaki ilişkiyi araştırmaktadır (INTOSAI [Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Örgütü], 2009: 4-6).

¹ The International Organisation of Supreme Audit Institutions

Kamu alımlarında verimlilik, kaynaklar açısından asgari harcamalarla yapılan faaliyetlerde sağlanacak en büyük fayda, etkinlik ise yapılan faaliyetlerin başarı seviyesi olarak ifade edilebilir. Alım konusu ihtiyacın en uygun fiyat üzerinden karşılanması, kamu alımlarında verimliliğin sağlanmasının gerekliliklerindedir (Aksoy ve Şimşek, 2010: 36). Kamu ihtiyaçlarının ihale yöntemi ile karşılandığı durumlarda, yöntemin işlevselliği açısından kaynakların etkin ve verimli değerlendirilmesi son derece önemlidir. Bu alanda sağlanacak etkinliğin ve verimliliğin, ülkenin gelişim hızı üzerinde olumlu etkisi bulunmaktadır (Marancı, 2010: 36).

Türk Dil Kurumu tarafından “maliyet” kavramı, “Üretimde bir mal elde edilinceye değin harcanan değerlerin toplamı” şeklinde ifade edilmiştir. Başka bir ifadede ise maliyet, “Belirli bir amaca ulaşmak için katlanılan, parasal olarak ifade edebilen ve bir değer birikiminin oluşmasına olanak veren fedakârlıkların tümü” şeklinde tanımlanmıştır (Altuğ, 2015: 15). Özetle ifade etmek gerekirse maliyet, elde edilen veya edilecek hizmet, ürün vb.ler karşılığında katlanılan bedeldir. Yapılacak işin ya da alınacak ürünün maliyetinin tespiti, ekonomik açıdan merak konusu olan önemli durumlardandır.

4734 sayılı Kanun’un 9’uncu maddesinde, “yaklaşık maliyet” ifadesi açıklanmıştır. İlgili maddede,

“Mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihalesi yapılmadan önce idarece, her türlü fiyat araştırması yapılarak katma değer vergisi hariç olmak üzere yaklaşık maliyet belirlenir ve dayanaklarıyla birlikte bir hesap cetvelinde gösterilir. Yaklaşık maliyete ihale ve ön yeterlik ilânlarında yer verilmez, isteklilere veya ihale süreci ile resmî ilişkisi olmayan diğer kişilere açıklanmaz”

ifadesi yer almaktadır. Bu hükümden idareden istenenlerle ilgili olarak aşağıdaki sonuçlara varılabilir:

- İhale yapılmadan önce idare tarafından, piyasadaki alınacak fiyat teklifleri de dâhil olmak üzere her türlü fiyat araştırmasının yapılması,
- Yaklaşık maliyetin KDV dikkate alınmadan tespit edilmesi,
- Yaklaşık maliyetin bir hesap cetvelinde gösterilmesi ve tespit aşamasında yararlanılan kaynakların bu cetvele eklenmesi,
- Yaklaşık maliyetin gizliliğinin sağlanması.

Yaklaşık maliyeti, ihale yapılmadan önce alım konusu malın, hizmetin ya da yapım işinin ne kadar bedele mal olacağına tespit edilmesi olarak kısaca ifade etmek mümkündür. Yaklaşık maliyet, takribi olarak belirlenen bir tutar olduğu için, doğruluğundan veya kesinliğinden ziyade piyasa fiyatlarına yakınlığı ile değerlendirilmesi gerekir (Uslu ve Demirel, 2014: 188).

4734 sayılı Kanun düzenlemesi ile mevzuata giren “Yaklaşık Maliyet” kavramının, ihale sürecinin doğru yürütülmesi ve tamamlanması açısından sistemin en mühim unsurlarından biri olması itibarıyla, tespiti konusunda idarelerin ciddi sorumlulukları olduğunu belirtmek gerekmektedir.

2886 sayılı DİK'nin uygulandığı dönemde kullanılan “Tahmini Bedel” kavramı, 4734 sayılı Kanun ile beraber “Yaklaşık Maliyet” ismini almış ve bazı değişiklikler yapılarak yeniden düzenlenmiştir (Öztürk, 2012: 8). İki uygulama arasında, gizlilik hususunda, tutarın tespitinde ve tekliflere etkisinde kullanılan yöntemler açısından farklar bulunmaktadır.

4734 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesiyle, 2886 sayılı DİK'de yer alan keşif özetlerine ve yalnızca kamu birim fiyatlarına dayanan tahmini bedel yöntemi kaldırılmış, yerine projelerin detaylı incelenmesi neticesinde oluşturulan detaylı keşif-metrajlara ve hem kamu birim fiyatları hem de piyasa araştırması ile belirlenebilen fiyatlara dayanarak tespit edilen yaklaşık maliyet yöntemi uygulanmaya başlanmıştır (Doğanyigit, 2016: 190).

DİK'nin uygulandığı dönemde tahmini bedelin gizlenmesi gibi bir durum yokken, 4734 sayılı Kanun'da bu durum değiştirilmiş, sistem yalnızca idare tarafından bilinen bir tutarın belirlenmesine göre düzenlenmiştir. Böylece önceki sistemdeki yeterli çalışma yapılmadan idarenin belirlediği tutar üzerinden kırım yaparak teklif oluşturması yerine, her bir istekli tarafından detaylı teknik çalışma yapılarak tekliflerin oluşturulması yöntemine geçilmiştir. Bu husus sonraki başlıkta daha detaylı incelenmiştir.

İhtiyacın ortaya çıkması ve karşılanması konusunda karara varılmasından sonra alım konusu işe ilişkin şartların, özelliklerin ve detayların belirlenip, bahsedilen hususların teknik şartnamelerle belirtilmesi gerekir. Teknik şartnameler alıma konu mal-hizmet alımının veya yapım işinin yürütülmesi, kontrolü, tamamlanması ve kabulü gibi aşamalarda

referans oluşturan belgeler olduğu için sürecin başında, daha sonra kararsızlıklara yol açmayacak şekilde çok dikkatli ve sağlıklı hazırlanmalıdır. İhale dokümanı arasında yer alan teknik şartnamelerin doğru hazırlanmaması durumunda, ihale dokümanını alıp ihaleye giren istekli teklifini bu eksik belgeye göre hazırlayacak, aynı zamanda belirlenen yaklaşık maliyetin gerçekçiliğinden ve doğruluğundan bahsetmek güç olacaktır. İhale de teklifler ve yaklaşık maliyetin karşılaştırılması ile sağlıklı olmayan biçimde sonuçlandırılmış olacaktır.

İhtiyaca ilişkin miktar, teknik özellik vb. diğer detayların belirlenmesinin ardından tespit edilen, gereken kaynağın ayrılması ve ihale sürecinin diğer aşamalarının yürütülmesi açısından önemli olan yaklaşık maliyetin, piyasa fiyatlarına uygunluğu ve gerçekçiliği ihalenin sağlıklı sonuçlanması açısından önemlidir.

Yaklaşık maliyet gerçekçi ve piyasa şartlarını yansıtan şekilde tespit edilemezse, isteklilerin verdiği teklifler ile yaklaşık maliyet arasında oluşan fark, ihalenin sürecini ve sonucunu etkileyebilecektir. Yaklaşık maliyetin olması gerekenden yüksek tespit edilmesi halinde, istenen yeterlik kriterleri değişeceğinden katılım azalabilecek sonucunda rekabet ilkesinin uygulanması hususunda sıkıntılar meydana gelecektir. Fazla hazırlanan yaklaşık maliyet yüzünden, piyasa şartlarına uygun olarak hazırladığı teklif ile ihaleye katılan istekli aşırı düşük teklif veren istekli durumuna düşebilecek veya ihaleyi yüksek teklif veren isteklinin kazanması kamu zararına yol açacaktır. Yaklaşık maliyetin tüm tekliflerden düşük olması halinde ise, ihalenin iptal edilmesi durumu oluşabilecektir, takdir idareye aittir. Bu durumlar dikkate alındığında yaklaşık maliyetin ihale sürecindeki önemi sebebiyle, eksik olmadan ve gerçekçi şekilde tespit edilmesi ve en doğru değeri yansıtması gerekir. Yaklaşık maliyetin gerçekçi belirlenmesi ile ifade edilmek istenen, alım konusu işin yaklaşık maliyetinin piyasa fiyatlarını en iyi şekilde yansıtmasıdır.

4734 sayılı Kanun'un "Yaklaşık Maliyet" kavramını açıklayan 9'uncu maddesinin gerekçesinde şu ifadeler yer almaktadır:

"Uluslararası uygulamalarla tutarsızlık arzeden ve kamu otoritelerince belirlenen birim fiyatlara dayanılarak hazırlanması nedeniyle piyasa fiyatlarını gerçekçi bir şekilde yansıtmadığı görülen tahmini bedel esasına dayalı ihale sisteminden vazgeçilerek, sadece idarelerce bilinecek olan yaklaşık maliyetin tespit edilmesi amaçlanmıştır. Bu suretle, kamu otoritelerince belirlenen birim fiyatlara dayalı olarak hazırlanan tahmini bedel üzerinden ihale yapılmasının sakıncalarını giderebilmek amacıyla, kamu otoritelerince belirlenen birim fiyatlara uyma zorunluluğu kaldırılmış, idarelerce yaklaşık maliyetin ayrıntılı fiyat araştırmaları yapılmak suretiyle gerçekçi olarak belirlenmesi öngörülmüştür.

9. madde ile yaklaşık maliyetin gizliliği, ihale ve ön yeterlik ilanlarında yer verilmemek suretiyle sağlanmakta, bunun aksine hareket edenler hakkında Kanunun 61'inci maddesinde yaptırımlar düzenlendiğinden; gizliliğin korunmasına ilişkin yersiz tekrar kaldırılmaktadır" (4964 sayılı Kanun Gerekçesi).

Güncel düzenleme ile uluslararası uygulamalarla olan tutarsızlığın giderilmesi, yaklaşık maliyetin piyasa fiyatlarını doğru yansıtması için yöntemde düzenlemeler yapılarak, önceki sistemde mevcut olan yanlış hesaplanmış tutar ile ihalenin sonlanabilmesi probleminin önüne geçilmesi, isteklilerin gerekli araştırmalarını ve çalışmalarını yaparak kendi gerçekçi tekliflerini vermesi amaçlanmıştır.

Yaklaşık maliyetin tespiti konusunun değerlendirilmesinde esas alınması gereken en önemli unsur ihale sonucu imzalanan sözleşmenin bedelidir. Yaklaşık maliyetin gerçekçi ve piyasa fiyatlarına uygun olarak belirlendiği varsayıldığında Sözleşme Bedeli Yaklaşık Maliyet Oranı (SB/YM), kamu açısından yapılan tasarrufun, istekliler açısından rekabet oluşma durumunun ve yaklaşık maliyetin ne derece doğru tespit edildiğinin incelenmesinde yararlanılan bir göstergedir (KİK Kamu Alımları İzleme Raporu, 2013: 8).

İhale konusu alıma ilişkin yaklaşık maliyet ve sözleşme bedeli vb. bilgiler KİK tarafından kayıt altına alınmaktadır. Bu bilgilerle hazırlanan istatistikler belirli dönemlerde yayınlanmaktadır.

2013 yılı için hazırlanan Çizelge 1.5. incelendiğinde; SB/YM oranlarının genel olarak %76 olarak belirlendiği, bu oranın ihale türlerine göre mal alımlarında %83, yapım işlerinde %72, hizmet alımlarında %86, danışmanlık hizmet alımlarında ise %75 olarak ifade edildiği görülmektedir. İdarelerin yaklaşık maliyeti gereken şekilde hesapladığı varsayıldığında, Yaklaşık Maliyet Sözleşme Bedeli Farkı (YM-SB), kamu açısından sağlanan tasarrufu göstermektedir. Bu tutar 2013 yılı için 27 668 938 000 TL'dir (KİK Kamu Alımları İzleme Raporu, 2013: 8).

2014- 2015 yılı için düzenlenen tabloları da bu şekilde yorumlamak mümkündür (Çizelge 1.6. ve Çizelge 1.7.).

Çizelge 1.5. 2013 yılı için ihale usulü ve ihale türlerine göre sözleşme bedelinin yaklaşık maliyete oranları (KİK Kamu Alımları İzleme Raporu, 2013: 9)

İhale Usulü	İhale Türü	Tutar (1000 TL)		SB/YM*100
		Sözleşme Bedeli	Yaklaşık Maliyet	
Açık İhale Usulü	Mal Alımı	15.143.805	18.435.946	82
	Yapım İşi	38.948.117	55.815.508	70
	Hizmet Alımı	15.598.868	18.354.498	85
	Toplam	69.690.791	92.605.952	75
Belli İstekliler Arasında İhale Usulü	Mal Alımı	3.364	5.549	61
	Yapım İşi	8.446.972	11.496.910	73
	Hizmet Alımı	511	840	61
	Danışmanlık Hizmet Alımı	821.721	1.095.418	75
	Toplam	9.272.568	12.598.717	74
Pazarlık Usulü	Mal Alımı	1.344.524	1.530.975	88
	Yapım İşi	5.687.272	6.578.355	86
	Hizmet Alımı	3.242.376	3.592.469	90
	Toplam	10.274.172	11.701.800	88
Genel Toplam	Mal Alımı	16.491.693	19.972.471	83
	Yapım İşi	53.082.361	73.890.773	72
	Hizmet Alımı	18.841.756	21.947.807	86
	Danışmanlık Hizmet Alımı	821.721	1.095.418	75
	Toplam	89.237.530	116.906.468	76

Çizelge 1.6. 2014 yılı için ihale usulü ve ihale türlerine göre sözleşme bedelinin yaklaşık maliyete oranları (KİK Kamu Alımları İzleme Raporu, 2014: 8)

İhale Usulü	İhale Türü	Tutar (1000 TL)		SB/YM*100
		Sözleşme Bedeli	Yaklaşık Maliyet	
Açık İhale Usulü	Mal Alımı	17.066.661	20.801.552	82
	Yapım İşi	33.428.443	46.513.029	72
	Hizmet Alımı	33.004.587	37.384.768	88
	Toplam	83.499.690	104.699.349	80
Belli İstekliler Arasında İhale Usulü	Mal Alımı	3.518	3.680	96
	Yapım İşi	3.986.380	5.217.671	76
	Hizmet Alımı	373.5776	593.9766	63
	Danışmanlık Hizmet Alımı	651.899	923.591	71
	Toplam	4.642.171	6.145.535	76
Pazarlık Usulü	Mal Alımı	2.574.074	2.947.893	87
	Yapım İşi	2.038.795	2.397.959	85
	Hizmet Alımı	4.666.093	5.017.934	93
	Toplam	9.278.962	10.363.785	90
Genel Toplam	Mal Alımı	19.644.253	23.753.125	83
	Yapım İşi	39.453.618	54.128.658	73
	Hizmet Alımı	37.671.054	42.403.296	89
	Danışmanlık Hizmet Alımı	651.899	923.591	71
	Toplam	97.420.824	121.208.670	80

Çizelge 1.7. 2015 yılı için ihale usulü ve ihale türlerine göre sözleşme bedelinin yaklaşık maliyete oranları (KİK Kamu Alımları İzleme Raporu, 2015: 8)

İhale Usulü	İhale Türü	Tutar (1000 TL)		SB/YM*100
		Sözleşme Bedeli	Yaklaşık Maliyet	
Açık İhale Usulü	Mal Alımı	22.595.925	27.183.854	83
	Yapım İşi	44.362.456	63.258.901	70
	Hizmet Alımı	43.773.637	49.204.766	89
	Toplam	110.732.019	139.647.521	79
Belli İstekliler Arasında İhale Usulü	Mal Alımı	6.921	6.714	103
	Yapım İşi	4.938.821	6.593.159	75
	Hizmet Alımı	255	453	56
	Danışmanlık Hizmet Alımı	896.056	1.148.159	78
Toplam	5.842.054	7.748.485	75	
Pazarlık Usulü	Mal Alımı	1.835.679	2.082.518	88
	Yapım İşi	4.506.729	5.002.520	90
	Hizmet Alımı	5.327.642	5.726.831	93
	Toplam	11.670.050	12.811.870	91
Genel Toplam	Mal Alımı	24.438.526	29.273.086	83
	Yapım İşi	53.808.006	74.854.580	72
	Hizmet Alımı	49.101.534	54.932.050	89
	Danışmanlık Hizmet Alımı	896.056	1.148.159	78
Toplam	128.244.122	160.207.876	80	

Verilerden anlaşıldığı üzere, yapım işlerindeki SB/YM oranı diğer alımlara nazaran daha düşüktür. Çalışmanın dördüncü bölümünde yapım işlerine ilişkin olarak, yaklaşık maliyet-sözleşme bedeli farkının fazla olması durumunun nedenleri ve idarelerin yaklaşık maliyetin tespitinde yaşadığı başlıca sorunlar incelenmiştir.

1.4.1. Yaklaşık maliyetin gizliliği

Kamuda gizlilik kelimesi, idareye ait bilgi, doküman gibi unsurların yalnızca izin verilen kişi veya kurumlarla paylaşılması anlamında kullanılmaktadır. Kamuda bilginin güvenliğinin sağlanması açısından erişiminde sakınca olmayanların dışındaki kişi veya kurumların bilgiye erişmesi halinde idareler zor duruma düşebilirler. Bu nedenle devlet tarafından, bilgi güvenliği alanında belli standartların oluşturulması ve bu standartların ihlâlini önlemek amacıyla çeşitli düzenlemelerin yapılması gerekmektedir.

Yaklaşık maliyet kavramı önceki başlıkta detaylı olarak ifade edilmiştir. 2886 sayılı DİK’de, 4734 sayılı Kanun’daki yaklaşık maliyet kavramına benzer şekilde, ismi “Tahmini Bedel” olan bir kavram mevcuttur. İki düzenleme karşılaştırıldığında en önemli fark, önceki düzenlemede yer alan tahmini bedel ilan ile birlikte duyurulurken, güncel düzenlemede yer alan yaklaşık maliyetin gizlenmesidir (Doğanyigit, 2010: 95).

DİK’de yer alan düzenlemede, istekliler ilanda belirtilen, idarece belirlenmiş tahmini bedelden yola çıkarak indirim yaparak teklif vermekteydiler. İndirim yapmak ifadesi yerine, fiyat kırmak veya eskitme yapmak ifadeleri de kullanılmaktadır. 4734 sayılı Kanun’da ise, gizli tutulması istenen yaklaşık maliyetin, ihale ve ön yeterlik ilanlarıyla bildirilmeyeceği, ihale gerçekleştirilene kadar erişmeye yetkili olanların dışındakilere açıklanmayacağı belirtilmiştir. Teklifler değerlendirilirken büyük öneme sahip olan yaklaşık maliyetin, ihale gerçekleşene dek, katılımcılara ve bilmesi gerekenler dışındakilere açıklanmaması gerekmektedir.

Esasen isteklilerin hazırladığı teklifler birer yaklaşık maliyet çalışmasıdır (Doğanyigit, 2010: 95). İstekliler ihale dokümanını inceler, gerekli teknik çalışmaları tamamlar ve fiyat için piyasa araştırması da yaparak teklif bedelini oluştururlar. İsteklinin hazırlayacağı teklif bedeli, ihaleyi kazanması neticesinde işin gerçekleştirilme bedeli olmaktadır.

Gizlilik ilkesi, isteklilerin gerekli çalışmaları yaparak, kendi koşullarına göre teklif oluşturması amacına hizmet etmektedir. Ayrıca isteklinin hazırladığı teklifin gerçekçiliği, yaptığı fiyat araştırmalarının doğruluğu, ilgili teknik dokümanların detaylı incelenmesi gibi hususların sağlanmasını amaçlamaktadır (Doğanyigit, 2010: 95). Sözleşme, teslim ve işin gerçekleştirilmesi gibi ihale sonrası aşamalar için de her isteklinin teklifini kendi hazırlamasının kendi lehine bir yöntem olduğu söylenebilir.

Gizliliğin idareler açısından faydası ise, diğer tekliflerle yapılan karşılaştırma neticesinde, hesaplanan tutarın doğru hazırlanıp hazırlanmadığının kontrol edilmesini sağlamaktadır. Aynı zamanda ihaledeki rekabet açısından, yaklaşık maliyetin gizliliği önemli role sahiptir.

Yaklaşık maliyetin gizliliği hususunun sağlanmaması, ihale için ciddi sakıncalara yol açabilir. Eski ihale sisteminde uygulanan bu yöntem neticesinde, yaklaşık maliyet tutarını bilen istekliler, bu tutar üzerinden yaptıkları indirim konusunda rekabet içindedirler. Ancak yaklaşık maliyet hatalı veya eksik hazırlandıysa bile bu yöntemle ihale iptal olmamaktadır. Bu da işin yürütülmesi aşamasında ciddi sorunlara yol açmaktadır. Yeni ihale sisteminde gizliliğin sağlanamaması durumunda yaklaşık maliyet tutarını bilen istekli, teklif tutarını kendi durumuna göre değil öğrendiği tutara göre belirleyeceğinden, ihaleyi

kazansa bile göz ardı ettiği kendi koşulları neticesinde işin tamamlanması ve kalitesi etkilenecektir. Aynı zamanda rekabet ilkesi de ihlâl edilmiş olacaktır.

4734 sayılı Kanun'un farklı maddelerinde gizlilik konusuna değinilmiştir. 9. maddesinde yaklaşık maliyetin ilanlarda belirtilmeyeceği, ihale süreciyle resmi ilişkisi olmayanlara açıklanmayacağı belirtilmiştir. 5. Maddesinde "gizlilik" ihalenin temel ilkeleri arasında sayılmıştır. Aynı maddede geçen "güvenilirlik, rekabet ve eşit muamele" ilkeleri açısından da ihalenin gizliliğinin sağlanması son derece önemlidir.

Yine Kanun'un 61'inci maddesi şu şekilde ifade edilir;

"Bu Kanunun uygulanmasında görevliler ile danışmanlık hizmeti sunanlar; ihale süreci ile ilgili bütün işlemlere, isteklilerin iş ve işlemleri ile tekliflerin teknik ve malî yönlerine ilişkin olarak gizli kalması gereken bilgi ve belgelerle işin yaklaşık maliyetini ifşa edemezler, kendilerinin veya üçüncü şahısların yararına kullanamazlar. Aksine hareket edenler hakkında ilgisine göre 58 ve 60'ncü maddelerde belirtilen müeyyideler uygulanır".

61. maddede belirtilen 58. ve 60. maddeler ise gizliliğin ihlâli durumunda ihalelere katılmaktan yasaklama durumlarını ve görevlilerin ceza sorumluluklarını içerir. 60. maddede, kamu davası kapsamında ceza kovuşturması, disiplin cezası, idarenin kaybı varsa tanzimi, ilgili görevlerde yer alamama gibi yaptırımlarla karşı karşıya gelineceği belirtilmiştir (Doğanyigit, 2010: 94). 62'nci maddesinin (d) fıkrasında; "İdarelerce bütçesinin programlanmasında, ihalede ise isteklilerce verilen tekliflerin karşılaştırılmasında kullanılmak üzere tespit edilen yaklaşık maliyet isteklilere duyurulmaz." hükmü yer almaktadır. Bu maddelerin ortak amacı, idare tarafından, bütçe programlanması veya ihale için hazırlanan yaklaşık maliyetin ve süreç boyunca gizli tutulması gereken diğer bilgilerin korunmasını sağlamak ve ihlâli durumundaki yaptırımları ifade etmektir.

Yaklaşık maliyetin gizli tutulması ile isteklilerin ve ihale sürecinde görev almayanların bu bilgiye erişmesi engellenmektedir. Ayrıca ihale sürecinde görevli herkesin yaklaşık maliyeti bilmesi gerekmektedir. Yaklaşık maliyeti bilenlerin sayısı arttıkça gizliliğin sağlanması konusundaki tehlikenin de arttığını söyleyebiliriz. Sonuç olarak yaklaşık maliyeti kimlerin bilmesinin gerektiği konusu önem teşkil eder.

İdare tarafından harcama ve ihale yapılması yetkisine ve sorumluluğuna sahip olan kişi, ihale yetkilisidir (4734, madde 4). Ortaya çıkan ihtiyaçların karşılanması aşamasında karar verici merci olan ihale yetkilisi, bu karardan sonra ihtiyaç karşılanacaksa yaklaşık maliyetin belirlenmesi gibi ihale öncesi işlemler için görevlendirmeler yapar. Yaklaşık maliyet, tespit edildikten sonra ihale sürecinin başlaması için ihale onay belgesinin ekinde hesap cetveli ile birlikte ihale yetkilisine sunulur. Mevzuata göre yaklaşık maliyet, gerekli incelemelerin ve kontrollerin gerçekleştirilmesi için ihale onay belgesi ve eki niteliğindeki ihale işlem dosyası ile ihale komisyonuna bildirilir. Dolayısıyla yaklaşık maliyet tutarını, ihale yetkilisinin, yaklaşık maliyeti belirleyenlerin ve ihale komisyonu üyelerinin bilmesi yeterli ve gereklidir. Belirtilenler dışındaki kişilere, idare bünyesinde çalışan diğer elemanlar olsa bile, yaklaşık maliyet bilgisinin verildiğinin tespiti halinde, yaklaşık maliyeti bilmesi gereken kişilerin yasal sorumluluğu ve karşılaşacakları yaptırımlar gündeme gelecektir.

Yaklaşık maliyetin gizliliğinin ne zamana kadar sağlanacağı, açıklanmasının hangi aşamadan sonra yapılacağı 4734 sayılı Kanun ve Kanun'a dair ikincil mevzuat olan yönetmelik ve tebliğde ifade edilmiştir.

4734 sayılı Kanun'un 36. maddesinde, tekliflerin alınması ve açılması hususu açıklanmıştır. Verilen tekliflerin tutanakla tespit edileceği, teklif zarfı ve içeriğinde sunulan belgelerin eksik ve uygun olup olmamasının tespiti ve tutanağa işlenmesinden sonra "teklif fiyatları ve yaklaşık maliyet tutarı" bilgilerinin açıklanacağı ve tekliflerin değerlendirilmesi için oturumun kapatılacağı ifade edilmiştir (4734, madde 36).

Yönetmeliklerde de yaklaşık maliyetin teklif fiyatlarıyla birlikte açılacağı, ancak pazarlık usulü ihale edilen işlerde yaklaşık maliyetin son yazılı fiyat tekliflerinin verildiği oturumda duyurulacağı ifade edilmiştir (Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği [YİİUY], madde 8). Ancak Kamu İhale Genel Tebliği'nde (KİGT) yaklaşık maliyetin, teklif zarflarının dıştan incelenmesinden sonra, zarflar açılmadan önce teklif fiyatları ile birlikte açıklanacağı belirtilmiştir, pazarlık usulündeki uygulama ise yönetmelikte belirtildiği gibi ifade edilmiştir (KİGT [Kamu İhale Genel Tebliği], madde 16.2.4.).

Kanundaki maddeden, yaklaşık maliyetin, teklif zarflarının açılıp içeriğinin var-yok şeklinde incelenmesinden sonra açıklanacağı anlaşılmaktadır. Ancak KİGT'nin ilgili

maddesinden yaklaşık maliyetin, açık ve belli istekliler arasında ihale usulleri ile yapılan alımlarda, teklif zarflarının açılmasından önce açıklanacağı sonucuna varılmaktadır. Bu durumun idareler açısından çelişkili durumlara yol açabileceği düşünülmektedir.

Yaklaşık maliyetin gizlenmesinde yaşanan sorunlara şu şekilde örnekler verilebilir; idare çalışanları tarafından kötü niyetle ifşa edilmesi, hizmet alım ihalelerinde sabit bir oranın yüklenici kârı olarak belirlenmesi ve bu sabit orandan yola çıkılarak yaklaşık maliyetin tespit edilebilmesi, yapım ihalelerinde yaklaşık maliyetin ifşasına neden olacak çalışmaların ihale dokümanında yer almasıyla yükleniciye ulaşması, zarfların açılmasından sonra ihalenin iptali ve yeniden aynı iş için ihale yapıldığında yaklaşık maliyetin gizliliğinin ortadan kalkması vb. (Doğanyığıt, 2010: 97-98).

Gizlilik konusunda uzmanlar tarafından farklı görüşler ortaya konulduğu görülmektedir. Örneğin Sayıştay Uzman Denetçisi Doğanyığıt (2010: 96) “Gizlilik adeta yeni ihale düzeninin ruhu gibidir” diyerek, gizliliğin daha önce ifade edilen pek çok faydasını göz önünde bulundurmaktadır. İhalenin yaklaşık maliyet ilan edildikten sonra iptal edilmesi halinde oluşan sorunlar için ise yaklaşık maliyetin sözleşme açıklanana kadar gizlenmesi ile çözülebileceğini belirtmiştir (Doğanyığıt, 2010: 96). Ancak Sayıştay Üyesi Serdar (2010: 38-39) bu konuya farklı yaklaşmaktadır ve görüşlerini şu şekilde ifade etmiştir:

“Her ne amaçla getirilmiş olursa olsun, öncelikle yaklaşık maliyetin gizli tutulması saydamlık ve açıklık ilkesine aykırıdır. İsteklilerin yaklaşık maliyeti bilerek bir teklif hazırlamaları düşünülenin aksine daha gerçekçi bir teklif hazırlamalarına yardımcı olur. Hele izleyen bölümde açıklanacağı gibi aşırı düşük teklif uygulaması göz önüne alındığında, durum daha vahim hale gelir. Yaklaşık maliyetin gizlenmesi yükleniciler için aşırı düşük uygulaması riskini doğurur. Oysa yükleniciler yaklaşık maliyeti bilseler daha dikkatli teklif verebilirler ve aşırı düşük teklif uygulamasına maruz kalmayabilirler. Bu nedenle aşırı düşük teklif nedeniyle daha yüksek bedelle ihale yapılmasının önüne geçilerek kamunun zarar görmesi önlenebilir.

Yaklaşık maliyetin gizli tutulma gereği ihale yetkililerini (uygulayıcıları) da zor durumda bırakmaktadır. Gizli tutulan yaklaşık maliyetin bir şekilde bazı isteklilerce elde edilmesi durumunda bütün uygulayıcılar zan altında kalabilir. Ayrıca çok kişinin bildiği yaklaşık maliyetin gizli tutulabilmesinin Türkiye koşullarında çok zor olduğu unutulmamalıdır. Bir şekilde yaklaşık maliyeti öğrenen isteklilerle diğerlerinin arasında rekabet eşitliğinden söz edilebilir mi?

Öte yandan, yapım işlerinde yaklaşık maliyetin kamu idarelerince yayımlanan rayiçler ve birim fiyatların esas alınması durumlarında gizli tutulmasının fazla bir önemi de kalmamaktadır. Sonuç olarak yaklaşık maliyetin gizli tutulmasından vazgeçilmesi ile bir yandan ihalelerde saydamlığın, açıklığın sağlanmasının yanı sıra olası kamu zararının önlenmesi mümkün olabilir.”

Gizlilik konusundaki farklı görüşlere rağmen, güncel uygulamanın daha verimli olduğu söylenebilir. Mevcut yöntem, tekliflerle yaklaşık maliyetin kıyaslanması sonucu aşırı kırımların önüne geçilmesini ve teknik dokümanların dikkatli incelenmesini sağlamaktadır. Bunun yanı sıra, örneğin yapım işlerinde kullanılan bazı pozların güncel olmaması veya piyasadaki fiyatlarının şişirilmesi gibi sebepler nedeniyle yüksek hesaplanan yaklaşık maliyet ile sözleşme bedelinin arasında daha büyük farklar oluşmasını veya yanlış hazırlanan yaklaşık maliyetle ihalenin sonlanması gibi durumların oluşmasını engellediği söylenebilir.

1.5. Eşik Değer Kavramı

Kamu sektörünün yapacağı ihalelerin hepsinde aynı kuralların kullanılması doğru olmayıp, zarara yol açabilmektedir. İdarelerin ihtiyaçları ufak alımlardan devasa yatırımlara kadar fark edebilmektedir. Bu nedenle nicelikleri farklı işlerin aynı koşullarla ihale edilmesi yanlış bir uygulama olacaktır. İdareler için doğru yapılması için, ihaleyi kazanan firmanın ihale sisteminin gerektirdiği temel esasları yerine getirmesi ile birlikte işin özelliklerine bağlı olarak belirli yeterlilik kriterlerini sağlamasını da isteyebilmektedir. İşin özellikleri ve boyutuna göre farklılaşan yaklaşık maliyet miktarının, belirli genel tutarlarla karşılaştırılmasına göre ihale sürecinde farklı kurallar uygulanabilmektedir. Bahsedilen genel tutarlar eşik değer kavramı ile ifade edilir. Eşik değer, kamunun yaptığı alımlara yönelik ihalelerde, bazı limitlerin ve süreçlerin belirlenmesini sağlayan maddi tutardır.

4734 sayılı Kanun öncesindeki DİK’de bulunmayan eşik değer kavramına, AB Direktiflerine ve diğer uluslararası kuruluş düzenlemelerine uyum sağlanması hedeflenerek güncel mevzuatta yer verilmiştir. 4734 sayılı Kanun’un 8. maddesi ile de miktarları belirtilmiştir. Bu kavram, ihalelerde ilan süreleri, yerli/yabancı isteklilerin katılımıyla ilgili durumlar, avantajların belirlenmesi ve aşırı düşük durumdaki tekliflerin değerlendirilme durumu konularında etkili parasal limitler olarak da ifade edilebilir. Bu durumlara etkisi sebebiyle ilgili maddede belirtilen eşik değer tutarları, ihalenin sonucunu değiştirebilecek kadar önemlidir.

İlgili maddede eşik değerler, genel bütçeye dâhil daireler ve katma bütçeli idarelerin mal ve hizmet alımları, Kanun kapsamındaki diğer idarelerin mal ve hizmet alımları ve Kanun kapsamındaki idarelerin yapım işleri olarak sınıflandırmıştır (4734, madde 8).

İdarelerin, işin ilgili sınıflandırmaların hangisi kapsamında olduğunu belirleyip, maddedeki ilgili tutarla yaklaşık maliyet tutarını kıyaslayarak süreç ile ilgili diğer durumları tespit etmesi gerekmektedir.

Eşik değerler her yıl 1 Şubat tarihinden itibaren geçerli olmak üzere yenilenir (4734, madde 67). 4734 sayılı Kanun kapsamındaki yapım işleri için eşik değer, 35 804 003 TL (Otuzbeşmilyonsekizyüzdörtbinüç Türk Lirası) olarak belirlenmiştir.¹

Örneğin bir yapım işinde, yaklaşık maliyet eşik değerinin altında ise, idarece, ihaleye yalnızca yerli isteklilerin katılabilmesine dair düzenlemeler getirilebilir. Yerli katılımcılar için %15'e kadar fiyat avantajı yapılabilir. İşe ait yaklaşık maliyet tutarı eşik değere eşit veya üzerinde ise de ihaleye yerli/yabancı tüm istekliler katılabilir (4734, madde 63). Aynı şekilde 4734 sayılı Kanun'un 13. maddesinde ilan sürelerinin belirlenmesine dair hükümler ifade edilmiştir. Yine yapım işlerinden örnek verecek olursak, 4734 sayılı Kanun'da belirtildiği üzere idareler, işin yaklaşık maliyetinin ilgili eşik değerinin yarısına kadar olması durumunda aşırı düşük teklifleri açıklama istemeksizin reddedebilirler (4734, madde 38).

AB uygulamalarında mali eşikler, üye devletlerin dışında faaliyet gösteren firmaların hangi ihalelere katılmayı daha çok talep ettiklerini belirlemek amacıyla düzenlenmiştir. İhalede AB direktiflerinin uygulanıp uygulanmamasını tespit eden eşik değerler, ihale türleri ve makamlarına göre farklılık göstermektedir (Simap, 2016). DTÖ tarafından hazırlanan kamu alımları anlaşmalarına ilişkin düzenlemelerde de çeşitli mali eşiklerin belirtildiği görülmektedir. Yine temel amaç ihaleye yönelik çeşitli kuralların tespit edilmesidir (World Trade Organization, 2016).

¹ "KİK'in 2016/1 sayılı Tebliği ile 29/01/2016 tarihli ve 29608 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanmış olup 01.02.2016 – 31.01.2017 dönemini kapsamaktadır" (4734, madde 8).

2. YAPIM İŞİ İHALELERİNDE YAKLAŞIK MALİYET

Kamu kaynakları kullanılarak karşılanan kamu ihtiyaçlarının maliyetleri, kaynakların sınırlılığı ve verimli kullanılmasının gerekliliği açısından önem arz etmektedir. Özellikle diğer alım türlerine göre maliyeti yüksek olan yapım işlerine dair alımlarda maliyetin önceden bilinmesi; bütçe organizasyonundan, ihalenin en uygun bedele bırakılmasına, işin yürütülmesi ve tamamlanmasına kadar pek çok aşamada önemli derecede fayda sağlamaktadır.

Bu ana başlık altında; yaklaşık maliyetin tespitine ilişkin önceki uygulamalar sırasıyla, cumhuriyet öncesi, cumhuriyetin ilk yılları, DİK'nin uygulandığı dönem olarak incelenmiştir; daha sonra güncel mevzuatımıza göre yaklaşık maliyetin belirlenmesi ve aşamaları detaylı olarak ele alınmış, ardından sözleşme türüne göre yaklaşık maliyet, yaklaşık maliyetin güncellenmesi ve hatalı belirlenmesi hususları irdelenmiştir; son olarak yaklaşık maliyetin tespitine ilişkin AB-ABD uygulamaları ve ABD federal hükümetine bağlı bir kurum tarafından yayımlanan yaklaşık maliyetin tespitine ilişkin bir rehber incelenmiştir.

2.1. Önceki Uygulamalar

Yapı yapılmadan önce maliyetinin tahmin edilmesi eski bir uygulamadır. Yapı fikrinin oluşması ile birlikte girişimci tarafından planlama için yapılmaya başlanmıştır. Bu çalışmalarda öncelikle ihtiyacın karşılanması için ne kadar bedel ödeneceği üzerinde durulmuştur. Bu şekilde yapı çalışmaları, ödenecek bedele ilişkin tahmini maliyet baz alınarak sürdürülmüş ve gerçekleştirilmiştir (Yılmaz ve Dikmen, 2012: 75).

Yılmaz ve Dikmen (2012), “Osmanlı Döneminde Kullanılan Yaklaşık Maliyet Tahmin Yöntemleri” başlıklı makalelerinde R. Bohn'a ait aşağıdaki bilgiyi paylaşmışlardır:

“Yunanistan'ın bir bölgesi olan Livadia'da 1875 yılında bulunan bir yazılı belgede, eski Yunan döneminde M.Ö. 5. yüzyılda, maliyet tahmininin ne kadar önemli olduğu vurgulanmaktadır. Bu belgede anlatıldığı üzere; o dönemde bir yapı inşa edilecek ise, yapının türüne göre bu konuda uzman olan kişilerden bir komisyon kurulmaktadır. Örneğin, inşa edilecek yapı bir tapınak yapısı ise, komisyonun adı Tapınak komisyonu olmaktadır. Tapınak komisyonunun ilk görevi uygun olan tapınak projesini hazırlatarak, bu proje üzerinden yapının tahmini maliyetinin elde edilmesini sağlamaktır. Yapının yaklaşık maliyeti elde edildikten sonra komisyon tarafından, yapının inşaat giderlerinin karşılanması amacıyla, kamu kaynaklarından ve yerel kaynaklardan yararlanılarak tahmini maliyet değeri üzerinden bir bütçe organizasyonu gerçekleştirilmektedir. Bu şekilde kaynağı önceden

hazırlanan yapım işi, komisyon tarafından tahmini maliyet değeri üzerinden bir yapı müteahhidi ile sözleşme yapılarak ihale edilmektedir. Sözleşme şartlarına göre işi üstlenen müteahhit eğer üstlendiği işi bitiremez ya da hatalı yapar ise, o zaman iş için daha önce aldığı para ile birlikte, işin tahmini maliyetinin %20'si nispetinde bir parayı komisyona ceza olarak geri ödemekle yükümlü olmaktadır. Bu parayı işi üstlenen müteahhitin kendisi ödeyemez ise, sözleşme esnasında onun tarafından gösterilen kefilden bu para tahsil edilmektedir. Bu yolla parayı tahsil eden komisyon, aynı işi aynı fiyatla ve aynı sözleşme şartları ile bir başka yapımcıya yaptırmakla yükümlü olmaktadır.”

Bahsedilen belgeden; Antik Yunan döneminde yapım işleri başlamadan önce bir komisyon kurulduğu, bu komisyonun yapının projelerini inceleyerek tahmini bedelini hesapladığı ve kaynakların organizasyonunda, işin yürütülmesi aşamasında belirlenen tahmini bedelin baz alındığı anlaşılmaktadır.

Yapım işine başlanmadan önce tahmini bedel çalışmaları Osmanlı İmparatorluğu'nda da gerçekleştirilmiştir. Osmanlılarda maliyet tahminine “Karname” denilmektedir (Yılmaz ve Dikmen, 2012: 73). Ayrıca “Keşf-i evvel” ve “Keşf-i sani” olmak üzere iki farklı keşif uygulandığı görülmektedir. Bunlardan ilki yapım işi başlamadan önce işin projesinin hazırlanması ve tahmini maliyetinin belirlenmesi amacıyla çıkarılan; diğeri ise birincisinde öngörülemeyen ve yapım aşamasında ya da iş bitirildikten sonra oluşan gerekli ilave işler için yapılan çalışmadır (Hızlı, 1993: 227-229).

Osmanlı dönemine ait kayıtlar incelendiğinde, yeni yapım işlerinde ve mevcut yapının onarımına yönelik yapım işlerinde belirli prosedürler izlendiği görülmektedir. Onarım süreci özetlenecek olduğunda; vakıf yöneticisi talebi mahkemeye bildirmekte; mahkeme tarafından gereken çalışmaları yapması için bir heyet oluşturulmakta; bu heyet, malzeme işçilik ve gereken tamirat vb. işlemlerini tespit etmekte ve toplam tahmini maliyeti rapor olarak mahkemeye sunmakta; mahkeme ise gerekli onayı almak için hazırlanan raporları merkeze yani Divan-ı Hümayun'a bildirilmekte; onay alınması neticesinde raporlardaki maliyet tahminlerine uyarak onarım işleri başlamaktaydı (Hızlı, 1993: 227-228). Yapım işleri için ise; merkezden görevlendirilen bir mimar projeleri ve tahmini maliyeti belirlemekte; bu konuda ileri gelenlerden yapının yapılacağı yerdeki malzeme ve işgücü kaynakları hakkında bilgi almak için bir heyet oluşturmakta; oluşturulan heyetin sunduğu bilgilerden de yararlanarak proje ve tahmini bedeli hazırlayıp onay almak için Divan-ı Hümayun'a göndermekteydi (Katipoğlu, 2007: 448-449). (Katipoğlu, 2007: 448-449).

Tüm bu bilgiler neticesinde tahmini maliyet konusunda oluşturulan heyetin, merkezden gönderilen mimar, mahkemece görevlendirilen kişi ve işin yapılacağı yerden seçilen kişilerden oluştuğunu söylemek mümkündür. Bu heyet tarafından hazırlanan rapor ve keşifler sayesinde; yapı maliyetinin önceden bilinmesi, gereken kaynakların ayrılması ve işin yürütülmesinde oluşabilecek suistimal ve karışıklıkların büyük oranda engellemesi sağlanmaktadır. Osmanlıda kullanılan bu yöntem; her yapım işinin kendi bölgesine göre fiyatlandırılması ve yerel fiyatların kullanılması açısından gerçekçi; tahmini maliyete ilişkin tüm raporların ve çalışmaların mahkeme huzurunda kaydedilmesi açısından da şeffaf olarak değerlendirilebilir.

Osmanlıda maliyet tahmini için “*Satrançcini*” adı verilen bir yöntem daha kullanılmaktaydı. Hassa Mimarlar Ocağı¹ tarafından kullanılan bu yöntem kareli yaprak metodu olarak adlandırılmaktaydı (Katipoğlu, 2007: 450-452). Bu yöntemde onarılacak ya da yeni yapılacak yapının projesi 1 arşınlık karelerden oluşan altığa sahip bir kağıda çizilmekteydi. Yapının planında oturduğu alandaki kare sayısının belirlenen birim fiyatlarla çarpılması ile tahmini bedel hesaplanmaktaydı (Yılmaz ve Dikmen, 2012: 80-81).

Tezin ilk bölümünde ‘Türk kamu ihale sistemi’ başlığı altında ifade edildiği üzere; Türk kamu ihale sistemine dair ilk yasal düzenleme olarak Osmanlı İmparatorluğu döneminde uygulanan 1857 tarihli Nizamname kabul edilmektedir. Bu nizamnameye 1914, 1919 ve 1921 tarihlerinde ek nizamnameler ve kararnamelerle çeşitli düzenlemeler getirilmiştir. Milli mücadele döneminde ise söz konusu düzenlemeler uygulanmamış ve ihtiyaçlar Başkumandanlık emirlerine ve Bakanlar Kurulu kararlarına göre karşılanmıştır. Cumhuriyetin kuruluşundan itibaren 2003 yılında 4734 sayılı Kanun’un yürürlüğe girmesine kadar sırasıyla; 1925 tarihli 661 sayılı Müzayede Münakasa ve İhale Kanunu, 1934 tarihli 2490 sayılı Artırma, Eksiltme ve İhale Kanunu ve 1984 tarihinde yürürlüğe giren 2886 sayılı DİK uygulanmıştır (Gönen ve Işık, 1997: 31-32).

1925-1934 yılları arasında uygulanan 661 sayılı Müzayede, Münakasa ve İhale Kanunu yirmi altı maddeden oluşmaktadır. Kapsamındaki işler 1. maddesinde, “İdare adına yapılacak her çeşit satın almalar, satış, kira inşaat ve tamirat ve keşifler ve imalat (üretim) ve işletme, nakliyat ve benzeri işler” olarak ifade edilmiştir. Bu kanuna göre

¹ Hassa Mimarlar Ocağı ile ilgili detaylı bilgi için bakınız: Can, S. (2007). Son Dönem Osmanlı Mimarlığının Teşkilat Yapısı, Sanat Dergisi: Atatürk Üniversitesi Güzel Sanatlar Fakültesi, 103-112.

uygulanabilecek ihale usulleri; kapalı zarf usulü, pazarlık usulü, açık artırma veya eksiltme usulü olarak belirtilmiştir. Beşinci maddesinde ise tahmin edilen bedele ilişkin; satın alınacak ya da satılacak malzemelerin, malların, ve taşınmaz malların tahmini bedellerinin, ihale gerçekleştirilmeden önce, bahse konu kanunun 21. maddesinde açıklaması yapılan bir heyet tarafından gerekli araştırmalar yapılarak belirleneceği ve tutanaklara işlenip muhafaza edileceği belirtilmektedir. Aynı maddede inşaat ve tamirat için idarece yapılmış keşif çalışmaları bulunuyorsa, bunların yeterli olacağı da ifade edilmektedir (661 sayılı Müzayede). 661 sayılı Kanun; 1926, 1929 ve 1933 yıllarında ek olarak getirilen maddelerle değişikliklere uğramış ancak günün koşullarına uygun şekilde ihtiyaçların karşılanmasında yeterli olamamıştır (Gönen ve Işık, 1997: 31).

661 sayılı Kanun'un yerini 1934'de 2490 sayılı Arttırma, Eksiltme ve İhale Kanunu almıştır. Kanun gerekçesinde özetle; 1923 tarihinden itibaren yapılan değişikliklerle devletin teşkilat ve idari yapısının modern esaslara göre düzenlenmesi ve devletin alış-satış işlemlerini düzenleyen 661 sayılı Kanun'un güncel ihtiyaçları karşılayamaması gibi sebeplerle faydalı görülen diğer ülke uygulamaları da incelenerek 2490 sayılı Kanun'un düzenlendiği ifade edilmiştir (Türkiye Büyük Millet Meclisi [TBMM] 140 no'lu komisyon raporu, 1933).

2490 sayılı Kanun yetmiş altı maddeden oluşmaktadır ve kapsamındaki işler 1. maddesinde "Umumi, mülhak ve hususi bütçelerle idare edilen daireler namına alma, satma, yaptırma, keşfettirme, kiraya verme, kiralama ve bunlara benzer diğer işler" olarak ifade edilmiştir. Ancak belirtilen daire ile kurumların ve bağlı döner sermayeli kuruluşlarının, özel kanunlarındaki hükümlerine göre bilançoyla gösterilmesi gereken ticari nitelikteki işleri ile sermayesinin yarısından çoğu devletin olan kurumların inşaat ve esaslı tamirattan başka işlerinde 2490 sayılı Kanun'un uygulanmasının zorunlu olmadığı hüküm altına alınmıştır. Bedel tahminine ilişkin 15. maddesinde ise;

"Satın alınacak veya satılacak veyahut kiraya verilecek eşya, levazım ve gayrimenkuller ile muayyen tarifesi olmayan vasıtalarla yapılacak nakil işlerinin tahmin edilmiş bedelleri ve inşaa ve tamir ve imar işlerinin keşif bedelleri artırma ve eksiltme ilânından evvel 28 inci maddede yazılı komisyonlar tarafından borsa, ticaret dairesi, belediye veya fen adamlarından ve ehli hibreden tahkik edilir veya işin icaplarına göre bu teşekküllerden her hangi birisine tespit ettirilir ve bu hususta bir zabıt varakası yapılarak asıl evrak arasında saklanır. Ancak inşaa, tamir ve imal işlerinin ait olduğu dairelerce bu işler için yapılmış kanun ve nizamnameleri bulunduğu takdirde bunlarla iktifa olunur. Bu kanunun neşrinde sonra tahmin işlerinin nasıl yapılacağı hakkında bir İcra Vekilleri Heyeti kararnameyi yapar."

ifadelerine yer verilmiştir (2490 sayılı Kanun). Bu maddeden, tahmini bedelin ilandan önce komisyon tarafından; borsa, ticaret odası, belediye gibi idarelerinden veya uzmanlardan soruşturulacağı veya belirtilen kişi veya kurumlara tespit ettirileceği ve tutanağa bağlanacağı anlaşılmaktadır. Ayrıca yapım niteliğindeki işler için idarece çıkarılmış yasal düzenleme varsa bunların uygulanacağı da bahse konu maddede belirtilmiştir.

2490 sayılı Kanun yaklaşık 50 yıl yürürlükte kaldıktan sonra, zaman kaybına neden olan formaliteler ve katı hükümler içermesi, güncel şartlara uyumsuz olması, ülke ekonomisindeki değişiklikler, getirilen istisna hükümlerle mal alım ve yapım işlerinin bazı idarelerce kanun kapsamı dışında pazarlıkla ve emaneten yapılmasına imkân sağlaması gibi sebeplerle yürürlükten kaldırılmıştır. 2886 sayılı DİK, 08.09.1983 tarihinde kabul edilmiş, 10.09.1983 tarihinde de yürürlüğe konulmuştur. 2886 sayılı Kanun “genel ve katma bütçeye dâhil idareler ile özel idareler ve belediyelerin alım, satım, hizmet yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işleri”ni kapsamaktadır (2886 sayılı DİK [Devlet İhale Kanunu]).

DİK uygulamasında; yapım işleri alımları için, ihale usulü ve emanet usulü olmak üzere iki yöntem kullanılmıştır. Emanet usulünde, araya yüklenici girmeden, idare kendi imkânlarıyla makine, ekipman, işgücünü gibi bileşenleri sağlayarak yapım işini gerçekleştirmektedir. Bu usul işin hızlı ve düşük maliyetle gerçekleştirilmesini sağlamış ve daha çok detaylı inceleme gerektirmeyen küçük çaplı projeler için kullanılmıştır (Parlar Demir, 2010: 7-8).

2886 sayılı Kanun’un 4’üncü maddesine göre tahmin edilen bedelin, “ihale konusu olan işlerin tahmin edilen bedeli ve yapım işlerinde keşif bedelini” ifade ettiği belirtilmiş, söz konusu Kanun’un 9’uncu maddesinde ise;

“Tahmin edilen bedel, idarelerce tespit edilir veya ettirilir. İşin özelliğine göre gerektiğinde bu bedel veya bu bedelin hesabında kullanılacak fiyatlar belediye, ticaret odası, sanayi odası, borsa gibi kuruluşlardan veya bilirkişilerden soruşturulur. Tahmin edilen bedel, bunun dayanaklarının da eklendiği bir hesap tutanağında gösterilir ve asıl evrak arasında saklanır. Bu bedel gerektiğinde ihale komisyonlarınca tahkik ettirilir. Ancak, yapım işlerinde bu işler için kanunların verdiği yetkiye dayanılarak ilgili dairelerce tespit edilmiş birim fiyatları varsa, bunlar uygulanır.”

ifadesine yer verilmiştir.

Yukarıdaki ifadeden anlaşılacağı üzere, tahmin edilen bedelin tespiti hususunda, diğer alım türlerinde ayrıntılı fiyat araştırması söz konusuysen yapım işleri için kamu birim fiyatlarının kullanılması zorunluluğu getirilmiştir. DİK'nin uygulandığı dönemde Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nca¹ yayımlanan birim fiyatlar en çok kullanılan kamu birim fiyatları olmuştur, sebebi ise anılan Bakanlık'ın teşkilat ve görevleri hakkında çıkarılan Kanun Hükmünde Kararname'nin 32'nci maddesinde yer alan bağlayıcı hükümdür: “Kamu kurum ve kuruluşları; katma bütçeli daireler, il özel idareleri, belediyeler; 2'nci maddenin (n) bendinde belirtilen tüzük, yönetmelik, tip sözleşme, şartname, rayiç, fiyat analizleri ve birim fiyatlarına uymak ve uygulamakla yükümlüdürler.”

Kamu birim fiyatlarının kullanılmasının zorunlu olması, bu birim fiyatların büyük bir kısmının; piyasa koşullarını yansıtmaması, genelde bir önceki yılın rayiç fiyatlarının güncellenmesiyle elde edilmesinden ötürü gelişen teknolojiyi ve modern teknik yapıları içeriğinde barındırmaması gibi nedenlerle sistemde aksaklıklara sebep olmuştur (Kemer, 2004: 3-4).

DİK metninde KDV konusuna değinilmemiş ancak yayınlanan bir genelge ile tahmin edilen bedelin tespitinde KDV hariç fiyatların esas alınacağı ifade edilmiştir (97/1 sayılı Devlet İhaleleri Genelgesi).

DİK uygulamasında, ihtiyacın belirlenmesinden sonra bedel tespiti yapılmakta; bu bedel; bütçe organizasyonu, ihale aşaması, teminatlar ve uygun bedelin belirlenmesi gibi pek çok aşamayı etkilemektedir. Bu durum tahmin edilen maliyetin süreçteki rolünü vurgulamaktadır. Ayrıca tahmin edilen bedel, uygun bedelin belirlenmesi konusunda etkisini; arttırma usulünde bedelden aşağı olmayan tekliflerin, eksiltmelerde ise tahmin edilen bedeli geçmeyen tekliflerin değerlendirilmesiyle göstermektedir.

DİK uygulamasında tahmin edilen bedel hususundaki bir diğer konu ise, tahmini bedelin tespit edilmeyeceği durumlardır. DİK'nin 51. maddesine yer alan, istisna kapsamına alınmış bazı² pazarlık ihalelerinde, maliyet tahmini yapılması zorunluluğu bulunmamaktadır. Bu kapsamdaki ihalelerin çoğunluğu acilen karşılanması gereken

¹ 04.07.2011 tarihli ve 27984 (Mükerrer) sayılı Resmi Gazete'de Yayınlanan Kanun Hükmünde Kararname ile birlikte bakanlığın adı Çevre ve Şehircilik Bakanlığı olarak değiştirilmiştir.

² Detaylı bilgi için bakınız: 2886 sayılı DİK'nin 51'inci maddesinin a, b, c, d, i, l ve p bentlerinde belirtilen işler.

ihtiyaçlardır. İstisna durumunda olan diğer durum ise, maliye tahmininin gerçekleştirilememesi durumudur. Ayıca teknolojik endüstriyel zorunluluklar itibarıyla bakanın onayı alınarak maliyet tahmini yapılmadan, kapalı teklif alınarak ihale gerçekleştirilmektedir.

DİK uygulamasında, yapım işlerinde iki çeşit keşif yer almıştır: Avan projeler üzerinden hazırlanan “1. Keşif” ve ihaleden sonra uygulama projeleri üzerinden hazırlanan “2. Keşif”. Bu iki keşif karşılaştırılarak işin maliyetine ilişkin artış veya eksilişler tespit edilmekte ve onay alınmakta; artış %30’un üzerinde ise fazlalık kısım için ikmal ihalesi yapılmaktaydı (Öztürk, 2012: 5).

DİK uygulamasında, yapım işlerinin maliyet tahmininin keşif düzenlemesi yapılarak gerçekleştirilmesi zorunluluğu bulunmaktadır; keşifler projelerdeki iş kalemlerine ait miktarlar ve kamu birim fiyatlarının çarpılmasıyla hazırlanmaktadır. Buradaki temel sorun, tahmin edilen bedelin hesaplanmasında, referans alınan projeler hususunda uygulama projesi zorunluluğu olmadığı için avan projelerin yeterli görülmesidir. Detaylandırılmamış projeler üzerinden yapılan keşifler sebebiyle; yüksek oranda iş artışları yapılmak zorunda kalınmaktadır. Ayrıca bu durum göz önünde bulundurularak ödenek yüksek tutulmaya çalışılmakta, şişirilmiş ödeneğine göre düzenlenen ön keşiflerle ihaleye çıkılmaktadır.

DİK uygulamasında yer alan tahmin edilen bedel; ihale sürecinde gizlenmemekle birlikte ihale ilanında ve şartnamelerde yer almıştır. Tahmini bedeli bilen istekiler bu tutarın üzerinde en çok indirim yaparak teklifte bulunmuşlardır. Bu sistem, isteklilerin kendi teklifleri açısından gerekli çalışmaları yapmamasına ve piyasa koşullarının altında teklifler vermelerine sebep olmuştur. Uygulamada, tahmin edilen bedel üzerinden %60, %70 ve hatta %80 oranlarında indirim öngören tekliflere rastlanabilmiştir (Kaplan, 2012: 21). Bu yüksek indirim oranları, iş artışları, ihale iptalleri, ihtiyacın karşılanamaması ve kamu zararı gibi sonuçlar doğurmuştur. Bu durumun tahmini bedelin isteklilerce bilinmesinden ya da hatalı hesaplanmış olabilmesinden kaynaklanmasının yanı sıra isteklilerin gerekli çalışmaları yapmadan teklif vermeleri, isteklilerin aşırı düşük teklif vermelerini engelleyen bir sistemin eksikliğinden ve teklifler değerlendirilirken fiyat ile birlikte fiyat dışı unsurların da değerlendirmeye katılmamasından da kaynaklandığı ifade edilebilir.

2.2. 4734 Sayılı Kanun’a Göre Yapım İşi İhalelerinde Yaklaşık Maliyet

Tezin ilk bölümünde de ifade edildiği üzere, DİK'nin güncel ihtiyaçlara cevap verememesi, yaşanan sorunların çözümünde yetersiz olması, AB ve uluslararası örgütlerin düzenlemeleri ile uyumsuz olması gibi sorunlar nedeniyle yeni düzenleme ihtiyacı ortaya çıkmıştır (Büber, 2008: 99) (4734 sayılı Kanun gerekçesi, 2001). Bu gerekçeler ve kamu alımlarının zamanla artan hacmi ve önemi göz önünde bulundurularak, 4734 sayılı Kanun ve tamamlayıcısı olan 4735 sayılı Kanun düzenlenmiş ve 2003 Ocak ayından itibaren yürürlüğe girmiştir. Düzenlemeler, uluslararası uygulamalar dikkate alınarak yapılmıştır ve sistemin temelini oluşturan AB direktifleri dikkate alınarak güncellenmektedir.

4734 sayılı Kanun'dan önceki DİK uygulanırken, genel bütçeli idareler, karma bütçeli idareler, il özel idareleri ve belediyelerin “her türlü alım, satım, hizmet, yapım, kiralama, trampa, mülkiyetin gayri aynı hak tesisi ve taşıma işleri” bu kanun kapsamındaydı. Yeni düzenlemelerle kamu harcaması yapılmasını veya kamu kaynağı kullanılmasını gerektiren mal, hizmet alımları ve yapım işleri 4734 sayılı Kanun kapsamına alınmıştır.

4734 sayılı Kanun ile getirilen en önemli yeniliklerden biri yaklaşık maliyet uygulamasıdır. Bu yenilikle birlikte, DİK uygulamasındaki, kamu birim fiyatları dikkate alınarak hazırlanan ve isteklilere ilan edilen tahmini bedel uygulamasının yerini, her türlü fiyat araştırması yapılarak hazırlanan ve teklifler alınana dek gizli tutulan yaklaşık maliyet uygulaması almıştır (4734, madde 9). Bu uygulama ile her isteklinin gereken tüm incelemeleri ve araştırmaları yapması, kendi koşullarını da dikkate alarak teklif vermesi amaçlanmıştır.

Yaklaşık maliyet kavramı, ödenek kontrolünde, gereken yatırım programının yapılmasında ve ihale usulünün, ilan sürelerinin, yeterlik kurallarının, itirazın şikâyet başvuru bedelinin belirlenmesinde, yerli istekliler lehine uygulanabilecek fiyat avantajının ve ihaleye yabancı istekli katılıp katılmayacağını belirlenmesinde, tekliflerin değerlendirilmesi hususlarında baz alınmaktadır. Süreçteki pek çok önemli aşamayı etkileyen yaklaşık maliyet, ihalenin sonucunu değiştirebilecek role sahiptir.

İhale öncesi ve sonrası yapılması gereken işlemler, ihale türüne¹ göre farklılık göstermektedir. Yaklaşık maliyetin hesaplanması konusunda 4734 sayılı Kanun'da açıklama niteliğinde bir düzenleme yer almamaktadır. Bu süreçte izlenmesi gereken yöntemler, alım türlerine göre düzenlenen Uygulama Yönetmelikleri'nde ifade edilmektedir.

Tezin ilk bölümünde de ifade edildiği üzere, yapım kavramı, 4734 sayılı Kanun'un 4. maddesinde tanımlanmaktadır. "Yapım İşlerinde İş Deneyiminde Değerlendirilecek Benzer İşlere Dair Tebliğ" ekinde yer alan tablodaki işlerin hepsi, bu tanımın kapsamındaki işlere örnek gösterilebilir (Uslu ve Demirel, 2014: 86).

Yapım işleri niteliği itibariyle, makine, ekipman, malzeme ve işgücünü bir araya getiren ve projenin tamamlanmasının ardından söz konusu araçları ve işgücünü üretim yerinden uzaklaştırarak sonuç ürününü inşa edilen yerde bırakan bir süreçtir (Akbıyıklı, 2008: 1). İnşaat sektörü, üretici ve hizmet veren çok çeşitli sektörlerle ilişkili olması, işgücü ve kaynak kullanımının büyüklüğü, maliyetinin diğer kamu alımlarına göre yüksek olması gibi sebeplerden ötürü ekonomi içinde önemli bir konumdadır.

Yapı maliyeti genel olarak, işin tasarım aşaması tamamlanıp kullanılacak imalatlar belirlendikten ve teknik dokümanlar oluşturulduktan sonra, uygulama safhasında yapılacak tüm iş kalemlerine ait tutarların ve diğer giderlerin toplanmasıyla elde edilmektedir. Yaklaşık maliyetin tespitinde etkili olan iş kalemlerine ait; miktarların, fiyatların, nakliye bedellerinin ve işin yürütülmesi sürecindeki diğer giderlerin dikkatli ve gereken şekilde tespit edilmesi gerekmektedir. Yaklaşık maliyetin tespit edilmesinin amacı iş tamamlanmadan, işin maliyeti hususunda gerçeğe yakın bilginin edinilmesidir.

Yapım işlerinde yaklaşık maliyet hesaplanması konusu Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin 8'inci, 9'uncu, 10'uncu ve 11'inci maddelerinde açıklanmaktadır. Yönetmelik'in; 8'inci maddesinde, "yaklaşık maliyete ilişkin genel ilkeler"; 9'uncu maddesinde "miktar tespiti", 10'uncu maddesinde "fiyat ve rayiçlerin tespiti" ve 11'inci maddesinde "hesaplama ve güncelleme", hususlarındaki düzenlemelere yer verilmiştir.

¹ İhale türleri; Yapım İş, Mal Alımı, Hizmet Alımı, Danışmanlık Hizmet Alımı.

Yönetmelik'in "Yaklaşık maliyete ilişkin ilkeler" başlıklı 8'inci maddesinde,

- İdarenin ihale onay belgesini düzenlemeden, yine yönetmelikte (miktar ile fiyat ve rayiçlerin belirlenmesine ilişkin) belirtilen yöntemlerle KDV hariç olarak yaklaşık maliyeti tespit etmesi ve dayanaklarıyla beraber hesap cetvelinde göstermesi gerektiği,
- İhale konusu işe kısmi teklif verilebildiği durumlarda, yaklaşık maliyetin her iş kısmı için ayrı olarak ve işin tamamı göz önünde bulundurularak hesaplanması gerektiği,
- İş kapsamında kullanılacak "malzeme, araç, teçhizat, makine ve ekipman" gibi unsurları idarenin sağlaması halinde, bu unsurların yaklaşık maliyet hesabında eksiltilmesi ve liste halinde yaklaşık maliyete ait hesap cetvellerinin ekinde yer alması gerektiği,
- Yaklaşık maliyetin ihale komisyonunca tekliflerle beraber açıklanması gerektiği, yalnızca pazarlık usulüyle yapılan ihalelerde son yazılı tekliflerle beraber açıklanması gerektiği, bu aşamalardan önce açıklanamaması veya ilan edilmemesi gerektiği,
- Yaklaşık maliyetin esas olarak idarece hesaplanması gerektiği, yaklaşık maliyeti hesaplatılmak amacıyla danışmanlık hizmeti alınamayacağı, ancak teknik şartnamenin idarece hazırlanmasının mümkün olmadığı durumlarda yaklaşık maliyetin de teknik şartnameyle beraber hazırlanabileceği,

hususları ifade edilmiştir.

Çizelge 2.1.'de, ihalesi yapılacak işler için idare tarafından düzenlenmesi gereken İhale İşlem Dosyası'nın içeriği verilmiştir. Bu dosyada, ihale onaya sunulurken ekinde yer alması gereken yaklaşık maliyet ve dayanakları da yer almaktadır. İhale dokümanı ise istekliler tarafından ihaleden önce satın alınmaktadır ve isteklilerin tekliflerini hazırlarken dikkate almaları gereken tüm unsurları içerecek şekilde düzenlenmelidir.

Çizelge 2.1. İhale işlem dosyası ve içeriği (4734, madde 4-7-9) (KİGT, madde 38)

İHALE İŞLEM DOSYASI (4734, madde 7)	
İHALE ONAY BELGESİ VE EKİ YAKLAŞIK MALİYETE İLİŞKİN HESAP CETVELİ	Y.M. ve Dayanaklarının İçeriği; -İcmal -Pursantaj -Keşif -Metrajlar -Proforma faturalar ve Analizler -Sıralı iş kalemleri/grupları listesi ve sıralı analiz girdileri tablosu (Tebliğ, madde 38)
İHALE DOKÜMANI (4734, madde 4)	İçeriği; -Teknik şartnameler (İşin projesini de içerecek şekilde) -İdari şartnameler -Sözleşme tasarısı -Diğer belge ve bilgiler
İLAN METİNLERİ	
İSTEKLİKLER VE ADAYLARIN, BAŞVURU VE TEKLİFLERİ	
İHALE KOMİSYONU TUTANAK VE KARARLARI	
DİĞER BELGELER	

Ayrıca KİGT'nin 38'inci maddesinde, aşırı düşük teklif sorgulaması yapılacak yapım ihalelerinde yaklaşık maliyetin tespiti aşamasında idarelerin "sıralı iş kalemleri/grupları listesi" ile "sıralı analiz girdileri tablosu" hazırlaması gerektiği ifade edilmektedir. Bu dokümanların da yaklaşık maliyet hesap cetvelleri ile birlikte ihale onayı için sunulacağı KİGT'de ifade edilmiştir.

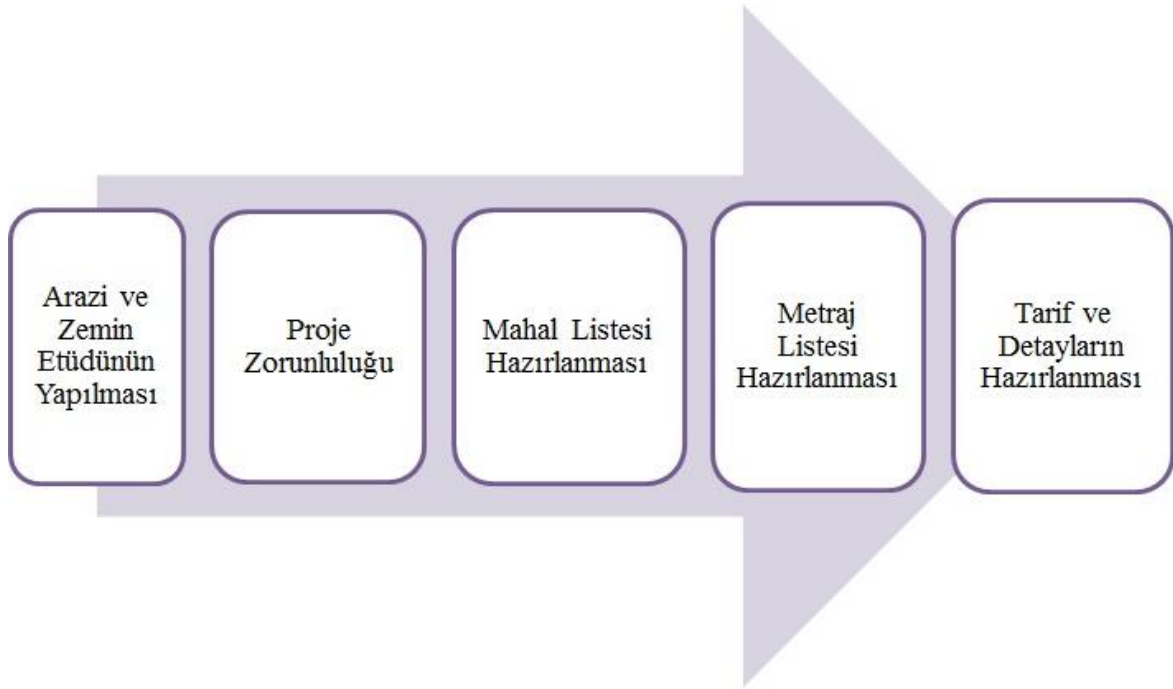
Yönetmelik'in 8'inci maddesinde belirtildiği üzere, yaklaşık maliyetin tespitinde, usulleri yine Yönetmelikte belirtilen, fiyat tespiti ve miktar tespiti olmak üzere iki önemli aşama bulunmaktadır.

2.2.1. Miktar tespiti

Yaklaşık maliyet çalışmalarının önemli bir aşamasını oluşturan miktar tespitinin gerçekleştirilmesi için; miktar tespitinden önce tamamlanmış olması gereken çalışmalar ile miktar tespiti sırasında yapılması gereken çalışmalar, ilgili Yönetmelik'in 9'uncu

maddesinde ifade edilmiştir. Buna göre; arazi ve zemin etüdü çalışmaları tamamlanmalı; uygulama projeleri hazırlanmalı, proje esas alınarak; mahal ve metraj listeleri hazırlanmalı ve iş bünyesindeki kalemlerin teknik tarifleri yapılmalıdır.

Miktar tespitinin, yaklaşık maliyeti belirleyen öğelerden biri olması nedeniyle, doğru yapılması önemlidir. Metraj listelerinin hazırlanması adımı, miktar tespitinin yapıldığı aşamadır. YİİUY’de yer alan sıralamaya göre, miktarların belirlenmesi için belirlenen akış süreci, Şekil 2.1.’de ifade edilmiştir.



Şekil 2.1. Yaklaşık maliyet hesaplanmasında miktarların tespitinde izlenecek yöntem (YİİUY, madde 9)

Ancak arazi ve zemin etüdünün yapılması konusu, proje türlerine ilişkin veriler içerdiğinden, proje zorunluluğu konusundan sonra anlatılmıştır.

Proje zorunluluğu

Yapım işi ihalelerinde yaklaşık maliyet çalışmaları yapılırken başvurulması gereken ilk kaynak işin projeleridir (Kemer, 2004: 7). 4734 sayılı Kanun’un 4’üncü maddesinde üç çeşit proje tanımlanmıştır. Bahse konu maddede; ön proje,

“Belli bir yapının kesin ihtiyaç programına göre; gerekli arazi ve zemin araştırmaları yapılmadan, bilgilerin halihazır haritalardan alındığı, çevresel etki değerlendirme ve fizibilite raporları dâhil elde edilen verilere dayanılarak hazırlanan plân, kesit, görünüş ve profillerin belirtildiği bir veya birkaç çözümü içeren proje”;

kesin proje, “Belli bir yapının onaylanmış ön projesine göre; mümkün olan arazi ve zemin araştırmaları yapılmış olan, yapı elemanlarının ölçülendirilip boyutlandırıldığı, inşaat sistem ve gereçleri ile teknik özelliklerinin belirtildiği proje”; uygulama projesi, “Belli bir yapının onaylanmış kesin projesine göre yapının her türlü ayrıntısının belirtildiği proje” şeklinde açıklanmıştır.

Ön proje; kesin ve/veya uygulama projesi hazırlanmadan önce yapılan çalışma olup, arazi ve zemin çalışmaları yapılmadan, haritalara ve raporlara göre yapılmaktadır. Dolayısıyla bu aşamada yapılacak maliyet çalışması kabaca yapılmış olup, idarenin tasarım alternatifleri üzerinde karşılaştırmalar yapması konusunda kullanılabilir. Kesin proje ise, ön projenin geliştirilmiş hali olup, farklı olarak, mümkün olan arazi ve zemin çalışmaları yapılmıştır ve yapı elemanlarının boyutları detaylandırılmıştır. Uygulama projesi, proje çalışmaları arasında en gelişmiş olup, bu çalışmada, yapıya ilişkin her çeşit detaylandırmanın yapılmış, iş kapsamındaki imalatlar, malzeme-ekipmanlar belirlenmiş, arazi ve zemin etütleri tamamlanmıştır. Uygulama projelerinin, yapım süreci tamamlanana kadar başvuru en önemli kaynak olması sebebiyle, tüm detaylarının özenli hazırlanması gerekmektedir. Çünkü projede yer alan her veri nihai bilgi niteliğindedir.

4734 sayılı Kanun’un 62’nci maddesinde, idarelerce uyulması gereken bir takım kurallar ifade edilmektedir. Bahse konu maddenin (c) fıkrasında yapım işleri için “arsa temin edilmeden, mülkiyet, kamulaştırma ve gerekli hallerde imar işlemleri tamamlanmadan ve uygulama projeleri yapılmadan” ihaleye çıkılamayacağı belirtilmiştir.

Ancak ilgili maddede, arsa temini, mülkiyet ve kamulaştırma şartının tamamlanmasına ilişkin olarak baraj, büyük sulama, karayolu, petrol ve doğalgaz boru hattı projeleri vb. istisnalar sıralanmaktadır. Ayrıca 2985 Sayılı Toplu Konut Kanunu kapsamındaki toplu konut projeleri için de, 4734 sayılı Kanun’da belirtilen “kamulaştırma, mülkiyet, arsa temini, imar işlemleri ve uygulama projesine ilişkin şartlar aranmaksızın” ihaleye çıkılabileceği belirtilmiştir (4734, madde 68) (Köksal, 2005: 20).

Yapım işi ihaleleri için DİK'nin uygulandığı dönemde, avan projeyle ihaleye çıkılabilmekte, bu durum, iş artışlarına, uygulama projesinin yükleniciye hazırlanması kaynaklı yaşanan problemlere neden olmaktadır. 4734 sayılı Kanun'la getirilen en önemli yeniliklerden biri olan yapım işleri için uygulama projelerinin zorunlu tutulması durumunun, yaklaşık maliyetin önceki uygulamaya göre daha gerçeğe yakın belirlenmesi ve isteklilerin yapılacak iş ile ilgili her türlü detayın farkında olarak teklif vermeleri gibi önemli faydaları bulunmaktadır.

Aynı maddede, uygulama projesi yapılabilen yapım işlerinde tüm iş için tek fiyatın verildiği bir uygulama olan, anahtar teslimi götürü bedel teklif alınmasının zorunlu olduğu; yapılamayan durumda ise, her iş kalemi için verilen teklifin belirtildiği bir uygulama olan birim fiyat teklif alınacağı ifade edilmiştir (4734, madde 62c). Belirlenen proje türü aynı zamanda hangi teklif türü ile sözleşme yapılacağını da belirlemektedir.

Maddeden anlaşılacağı üzere, ihalesi yapılacak yapım işi için uygulama projesi yapılması esas olmasına rağmen, bazı durumlarda uygulama projesi şartı aranmamaktadır. Bu istisnalar ve hangi proje türleri ile ihaleye çıkılabileceği şu şekilde ifade edilmiştir:

- İlgili yapım işinin, özgünlüğü ve karmaşıklığı söz konusuysa, teknik özellikleri ile maliyetinin detaylı olarak açık şekilde tespit edilememesi halinde, ön veya kesin proje ile,
- Doğal afetler sebebiyle uygulama projesine ilişkin çalışmalar için ayrılacak yeterli zaman olmadığı durumlarda ön veya kesin proje ile,
- Onarım işlerinde kesin proje ile,
- Ayrıca, uygulama safhasında, aşama aşama arazi ve zemin çalışmaları yapılmasını gerektiren işlerde ya da “imar ve güzergâh değişiklikleri” yapılması söz konusu olabilecek bu sebeple uygulama projesi hazırlanamayan bina işlerinin dışındaki yapım işlerinde, kesin proje ile (4734, madde 62c).

İstisnalara dair maddeler incelendiğinde, üstyapı (bina) işlerinde, sadece doğal afet gibi sebeplerle acilen ihtiyacın karşılanması gereken durumlarda uygulama projesi olmadan ihaleye çıkılabileceği anlaşılmaktadır.

Sonuç olarak ilgili Yönetmelik maddesinde “Proje Zorunluluğu” başlığı altında da ifade edildiği üzere; bina işlerinde ihaleye uygulama projesi ile çıkılması gerekmektedir, diğer yapım işlerinde uygulama projesi yapılamayan durumlarda kesin proje ile ihaleye çıkılabileceği belirtilmiştir. Bunların dışında istisnai durumlar 4734 sayılı Kanun’da Yönetmelik’ten daha detaylı ifade edilmektedir, istisnai durumlar oluştuğunda da ön ve/veya kesin proje ile ihaleye çıkılabilmektedir. Yaklaşık maliyet çalışmaları söz konusu projeler esas alınarak yapılmalıdır (YİİUY, madde 9).

Arazi ve zemin etüdünün yapılması

Yönetmelik’in 9’uncu maddesinde ifade edildiği üzere; uygulama projesi ile ihaleye çıkılan işlerde, “arazi ve zemin etüd çalışmaları”nın, ön ve/veya kesin proje ile ihaleye çıkılan işlerde, “mümkün olan arazi ve zemin etüt çalışmaları”nın hazırlanması zorunlu tutulmuştur.

Arazi ve zemin etüdü çalışmalarının sağlıklı yapılması, uygulama aşamasında işin yürütülmesi ve projenin başarısı açısından son derece önemlidir. Özellikle temel, tünel, alt yapı vb. işleri için yapılan yaklaşık maliyet hesabının gerçekçi yapılabilmesi açısından bu çalışmalar önem arz etmektedir (Kemer, 2004: 19). Ayrıca yapılan eksik veya hatalı çalışmalar, sözleşmenin yürütülmesi aşamasında öngörülemeyen harcamalar oluşmasına, maliyet artışlarına, ödenek yetersizliklerine, işin süresinin uzamasına, yükleniciyle idare arasında uyuşmazlıklara ve iş artışlarına neden olmaktadır. Teklif mektubunda, zemin şartlarının istekli tarafından incelenmiş olduğu belirtilmektedir, dolayısıyla isteklinin teklif vermeden önce, ihale dokümanında yer alan idarece yapılmış çalışmaları incelemekle birlikte araziye ilişkin gerekli incelemeleri yerinde yapması gerekmektedir.

Örneğin; içme suyu, atık su şebeke (kanal) projeleri gibi uzun hatlar boyunca zemin çalışması yapılması gereken işlerde, üstyapı işlerinde olduğu gibi zemin çalışmaları tamamlanamamakta, mümkün olan çalışmalar yapılmaktadır. Ayrıca uygulama aşamasında da bu çalışmalar devam etmektedir.

İş artışına ilişkin mevzuatta yer alan hükümler, tezin 4’üncü bölümünde “İhale Konusu İşin Teknik Özelliklerinin Gerektiği Gibi Belirlenmemesi” başlığı altında incelenmiştir.

Mahal listesi hazırlanması

Mahal listesi ön, kesin veya uygulama projeleri esas alınarak oluşturulmaktadır. İş kapsamındaki iş kalemlerinin adını ve yapılacağı yerleri içeren bir listedir (YİİUY, madde 9). Metraj çalışmaları yapılırken faydalanılması itibariyle, miktar tespitinden önce tamamlanmış olması gereken bir çalışmadır.

Metraj listesi hazırlanması

Metraj listeleri işin projesi ve mahal listelerindeki veriler esas alınarak oluşturulmaktadır. İş kapsamındaki imalatların, nerede ve ne miktarda yapılacağını listelenmesi işlemidir. Metraj listesi, anahtar teslimi götürü bedel üzerinden teklif alınacak işler için iş kalemleri ve/veya iş gruplarına göre; birim fiyat üzerinden teklif alınacak işler için ise iş kalemlerine göre düzenlenmelidir (YİİUY, madde 9).

Yapım işlerinin pek çok imalatı bir arada içermesinden ötürü projenin yönetimi, kontrolü ve maliyet hesabının yapılabilmesi için; iş kapsamındaki tüm kalemlerin belirlenmesi, analizlerinin yapılması, gerekirse iş gruplarının alt bölümlerine ayrılması gerekmektedir. İş kapsamındaki tüm imalat kalemlerinin veya gruplarının poz numaraları ve tanımları, metraj listesine işlendikten sonra, kalem kalem incelenerek metraj işlemi yapılmaktadır. Metraj işlemi ile yapıyı oluşturacak imalatların kabul edilmiş birimine göre, uzunluk, alan, hacim veya ağırlıkları hesaplanmaktadır. Mahal listesi ve projelerden yararlanılarak, metrajı yapılan kalemin; projede yer aldığı mahal ve birimine göre belirlenen miktarı listeye işlenmektedir.

Aynı imalat kalemi farklı mahallerde kullanılabildiğinden toplam miktar her kalem sonunda belirtilmektedir. Metraj yapılırken hangi yapı elemanının hangi birim ile ölçümünün yapılacağı konusunda farklı uygulamalar olabilmektedir, bu nedenle kamu kurum ve kuruluşlarınca yayımlanan birim fiyat tariflerinde yer alan birimlerin kullanılması bu konuda bir standart oluşturulmasına yardımcı olacaktır.

İş kapsamında yapılacak iş kalemlerinin imalat miktarlarının doğru belirlenmesi, yaklaşık maliyete doğrudan etkisinden ötürü önem arz etmektedir. Ayrıca anahtar teslimi götürü bedel üzerinden teklif alınan ihalelerde, imalat miktarları bilgisi ihale dokümanı

kapsamında doğrudan verilmemekte, istekliler tekliflerini uygulama projesi ve eklerine göre hazırladığı halde, isteklilerin yaptığı metrajlar ile idarenin yaptığı metrajlar arasında fark olabilmektedir. İstekliler tarafından tespit edilen miktarların, idarenin tespit ettiği miktarlarla birebir örtüşmesi beklenmemektedir ve aşırı düşük tekliflerin değerlendirilmesinde, söz konusu miktarlar arasında çelişki olduğunda farklılığın %10'a kadar makul kabul edilebileceği pek çok KİK kararında belirtilmiştir¹ Fazla veya eksik hesaplamaların, yaklaşık maliyetin ihale sürecindeki etkisinden ötürü, ihalenin iptaline varan sonuçları olabilmektedir.² Ayrıca idarece tespit edilen miktarların, aşırı düşük tekliflerin değerlendirilmesinde etkisi bulunmaktadır. İhaleye teklif veren firmanın hesapladığı miktarlarla, idarenin hesapladığı miktarlar arasında açıklanamayacak ölçüde fark olması, aşırı düşük teklifin reddine sebep olabilmektedir.³

Tarif ve detayların hazırlanması

Yine Yönetmelik'in miktar tespitine ilişkin maddesinde; ön ve/veya kesin projelerle ihaleye çıkılan işlerde, idarenin iş kapsamındaki kalemlere ait isim, yapım şartları, ölçüm bilgisi ve birim unsurlarını içeren birim fiyat tarifleri hazırlaması gerektiği, bu tariflerin kapsamında olan ve olmayan unsurların net bir şekilde teknik olarak ifade edilmesi gerektiği; ayrıca uygulama projesi ve ekleri ile ihaleye çıkılan işlerde de imalat iş kalemlerinin/gruplarının teknik tariflerinin yapılması ve özelliklerinin belirlenmiş olması gerektiği belirtilmektedir (YİİUY, madde 9).

Birim fiyat analizini, bir imalatın içeriğinde yer alan girdilerin miktarlarının ve cinslerinin belirlenmesi olarak tanımlamak mümkündür. Birim fiyatların gerçeği yansıtması için, bu girdilerinin eksiksiz ve doğru belirlenmesi gerekmektedir. Analiz çalışmaları yapılırken, imalat girdileri genel olarak, malzeme, işçilik ve makine-ekipman başlıklarına göre sınıflandırılmaktadır. Bu başlıklar altındaki girdilerin birim imalattaki miktarları, uygulama tecrübelerinden, kamu birim fiyat analizlerinden veya benzer çalışmalardan yararlanılarak elde edilmektedir. Girdilerin fiyatları üzerinde etkisi olan en önemli unsur nitelikleridir. Girdi niteliklerinin, teknik özellikler belirtilerek, ulusal standartlara atıfta bulunularak detaylı ifadelendirilmesi gerekmektedir (Pancarıcı ve Öcal, 2014: 52,53).

¹ Detaylı bilgi için bakınız: 2014/UY.III-2921 sayılı KİK Kararı.

² Detaylı bilgi için bakınız: 2011/UY.I-3726 sayılı KİK Kararı.

³ Detaylı bilgi için bakınız: 2013/UY.II-4224 sayılı KİK Kararı.

Anahtar teslimi götürü bedel usulü ile teklif alınan ihaleler için, uygulama projeleri ve eklerinde bütün detaylar belirtilse de, teknik tariflerin kalem kalem incelenerek yapılması sağlıklı bir uygulama olacaktır (Kemer, 2004: 19). Kamu kurum ve kuruluşlarının yayımladığı birim fiyat tariflerine istekliler de ulaşabilmektedir. Ancak iş kapsamındaki özel kalemlere ait tariflerin, ihale dokümanında yer alan Özel Teknik Şartname’de mutlaka yapılması gerekmektedir.

2.2.2. Fiyat araştırması ve tespiti

Bahse konu Yönetmelik’in “Yaklaşık maliyet hesabına esas fiyat ve rayiçlerin tespiti” başlıklı 10’uncu maddesinde, fiyat tespitinde kullanılacak yöntem ve kaynaklar şu şekilde ifade edilmektedir:

“İhaleyi yapan idarenin daha önce gerçekleştirdiği, ihale konusu işe benzer nitelikteki işlerin sözleşmelerinde ortaya çıkan fiyatlar,
Kamu kurum ve kuruluşlarınca belirlenerek yayımlanmış birim fiyat ve rayiçler,
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,
İdarenin piyasa araştırmasına dayalı rayiç ve fiyat tespitleri”.

İfade edilen yöntem ve kaynaklar, uygulamada bir sıralamaya tabi olmayıp, idareler çalışmalarında hepsini, birkaçını ya da sadece birini kullanılabilmektedir.

Piyasadan fiyat araştırması yönteminin kullanılması halinde dikkat edilmesi gereken hususlar da aynı Yönetmelik maddesinde belirtilmiştir. Buna göre idarelerin, bu yöntemle fiyat araştırması yaparken dikkat etmesi gereken noktalardan biri; ilgili kişi veya kuruluşlardan fiyat istenirken, gönderilen yazıda, fiyatı belirlenecek malzeme veya iş kaleminin tüm ayrıntılarına yer verilmesi ve fiyatın KDV hariç istenildiğinin belirtilmesidir. Ayrıca fiyat istenecek ilgililere aynı format ve içerikte yazılarla başvurulmalıdır. Alınan proforma faturalar/fiyat teklifleri arasında karşılaştırma yapılmalı ve uygun fiyat belirlenmelidir. Çelişkili durumlarda ise Ticaret ve/veya Sanayi Odalarından rayiç fiyatlar talep edilerek karşılaştırma yapılmalıdır. Uygun olmayan, istenilen şartları sağlamayan tekliflerin dikkate alınmaması gerekmektedir.

Tespit edilen birim fiyatlarla miktarlarının çarpılması ve üzerine bu tutarın %25’i oranında yüklenici karı ve dolaylı giderler eklenmesi ile yaklaşık maliyet tespit

edilmektedir (YİİUY, madde 11). Tespit edilen birim fiyatlar, kamu birim fiyat analizlerinin içeriği de göz önüne alındığında malzeme, makine ve işçilik giderlerini kapsayan üretim giderleridir. Bunun dışındaki, şantiye giderleri, akaryakıt giderleri vb. süreçteki diğer masraflar için %25'lik "yüklenici kârı ve genel giderler karşılığı" olduğu belirtilen bir oran öngörülmüştür. Ayrıca gereken kalemler için nakliye bedeli de idare tarafından ayrıca hesaplanarak yaklaşık maliyete ilave edilmektedir.

Bu yöntemlerle ilgili olarak tezin 4'üncü bölümünde "Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Yayınlanan Birim Fiyatların Günümüz Koşullarına Uygunluğu" ve "Yaklaşık Maliyetin Tespitinde Piyasadan Fiyat Araştırması" başlıklarında karşılaşılan sorunlar ve dikkat edilmesi gereken hususlar incelenmiştir.

2.3. Sözleşme Türüne Göre Yaklaşık Maliyet

Yapım işlerinde maliyetin yüksek olması sebebiyle yükleniciye yapılacak ödeme tek seferde yapılmamakta, aşama aşama tamamlanan iş kısımları için hakediş ödemeleri yapılmaktadır. Bu nedenle, projenin türüne de bağlı olmak üzere çeşitli sözleşme türleri belirlenmiştir. Bunlar; anahtar teslimi götürü bedel sözleşme, birim fiyat teklif usulü sözleşme ve bu iki türün birlikte kullanıldığı karma sözleşme usulleridir. Sözleşme türlerine göre yaklaşık maliyet hazırlanırken yapılan çalışmalar da farklılaşmaktadır.

2.3.1. Birim fiyat usulü ile teklif alınacak ihalelerde yaklaşık maliyet

Birim fiyat sözleşme usulü ile teklif alınan işlerde yaklaşık maliyet, iş kalemlerinin birim fiyatları ile miktarlarının çarpımı ve üzerine kâr ve genel giderlerin eklenmesi ile KDV hariç olarak tespit edilmektedir (Kemer, 2004: 15).

Teklifler, ihale dokümanı kapsamındaki sözleşme tasarısında da liste halinde yer alan, iş kalemleri ile miktarlarının belirtildiği birim fiyat teklif cetvellerinin istekliler tarafından kalem kalem fiyat teklifleri ile doldurulması ve kalem bazında verilen bu tekliflerin nihai toplamının nihai teklif olarak verilmesi yöntemiyle alınmaktadır. Bu teklif türünde yükleniciye yapılacak hakediş ödemeleri, yüklenicinin ödemesi yapılacak iş kalemine verdiği teklif ile bitirdiği kısmın miktarının çarpılması sonucu belirlenen tutar üzerinden yapılmaktadır.

Ön veya kesin proje ile ihaleye çıkılması durumunda birim fiyat usulü ile teklif alınacağı daha önce “Proje Zorunluluğu” başlığı altında ifade edilmiştir. İLBANK A.Ş. uygulamalarında, kanal ve içme suyu projelerinde tüm hat boyunca arazi ve zemin etüt çalışmalarının tamamlanamaması ve atık su arıtma tesislerinde de yer değişikliğinin söz konusu olabilmesi nedenleriyle, uygulama projelerinin hazırlanması mümkün olmadığından kesin projeyle ihaleye çıkılmaktadır. Dolayısıyla bu işlerin birim fiyat usulü ile teklif alınan ihalelere örnek verilmesi mümkündür.

Miktar tespiti için hazırlanan metraj cetvelleri; metraj cetvelindeki miktarların referans alınarak birim fiyatlarla çarpılması, kâr genel gider bedellerinin eklenmesi, nakliye bedelinin hesaplanması gibi işlemler sonucunda KDV hariç tutarın belirlendiği aşama olan keşif çalışması; farklı disiplinlerin (inşaat, mekanik, elektrik) ve yapım işlerinin (çevre, bina) keşif bedellerinin toplandığı en son bedeli oluşturan icmal çalışması, yaklaşık maliyet tespit edilirken gerçekleştirilen önemli çalışmalardır.

2.3.2. Götürü bedel usulü ile teklif alınacak ihalelerde yaklaşık maliyet

Anahtar teslimi götürü bedel ile teklif alınacak ihalelerde yaklaşık maliyet, yapıya dair her türlü detayın ifade edildiği uygulama projeleri esas alınarak, iş kalemleri/gruplarına bağlı olmak üzere işin tamamı için tespit edilmektedir. Yaklaşık maliyet, belirlenen tutarlar ile miktarların çarpımı ve üzerine kâr ve genel giderlerin eklenmesi ile KDV hariç olarak belirlenmektedir (Kemer, 2004: 19).

Bu sözleşme usulünde isteklilere miktar bilgisi verilmemekte, isteklilerden bu konuya ilişkin kendi çalışmalarını yapmaları beklenmektedir. Dolayısıyla her bir istekli kendi yaklaşık maliyet çalışmasını uygulama projelerini inceleyerek hazırlamaktadır. Metraj, keşif, icmal gibi çalışmaların yanında birim fiyat ile ihale edilecek işlerden farklı olarak, götürü bedel ile ihale edilecek işlerde porsantaj çalışması da yapılmaktadır. Yükleniciye yapılacak hakediş ödemeleri, ihale dokümanında da yer alan, iş gruplarının tutarlarının, toplam yaklaşık maliyet tutarına bölünmesi ile tespit edilen porsantaj oranları esas alınarak yapılmaktadır (Kemer, 2004: 23). Uygulama projelerinde, mahal listelerinde ve porsantaj oranlarında yer alan bilgilerinin çelişmemesi daha sonra sözleşmenin yürütülmesi ve ödemeler konusunda sıkıntı yaşanmaması açısından önem teşkil etmektedir (Gencer, 2007: 2).

Üstyapı işlerinin, uygulama projesi zorunlu olması nedeniyle, götürü bedel usulü ile teklif alınacak ihalelere örnek verilmesi mümkündür.

2.4. Yaklaşık Maliyetin Güncellenmesi

Yaklaşık maliyetin tespitinde göz önünde bulundurulması gereken önemli unsurlardan biri, yaklaşık maliyetin piyasa şartlarına uygunluğudur. Mevzuatta yer alan düzenlemelere göre ihale öncesi süreçte tespit edilen yaklaşık maliyetin tespit edildiği tarih ve ihale tarihi arasındaki süre; alım türüne, ihale türüne ve ilan biçiminde göre farklılaşabilmektedir. Yaklaşık maliyetin piyasa koşullarına uygunluğu için ihalenin tarihine yakın bir zamanda hesaplanması gerekmektedir. Güncel olmayan verilerle tespit edilen yaklaşık maliyet piyasa koşullarına uygun olamayacağından, ihale de sağlıklı sonuçlandırılmayacaktır. Bu husustan kaynaklanacak sorunların engellenmesi için yaklaşık maliyetin güncellenmesi gerekmektedir. Yaklaşık maliyet fiyat ve miktar tespiti çalışmalarıyla oluşturulmaktadır. Burada yaklaşık maliyetin güncellenmesi hususu; aynı proje için yapılan metrajlarda zamana bağlı bir değişiklik olamayacağından, kullanılan fiyatların güncel piyasa koşullarını yansıtması amacıyla fiyat bazında gerçekleştirilmektedir.

Bu konuya ilişkin hükümler, ihale uygulama yönetmeliklerinde ifade edilmektedir.¹ Bahse konu yönetmelik maddelerinde, yaklaşık maliyetin güncelliğini yitirmesi durumunda güncellenmesi gerektiği belirtilmekte ancak güncelleme işleminde baz alınacak tarih (ilk ilan/davet) ve güncelleme işleminin kim tarafından yapılacağı (idare/ihale komisyonu) hususlarında farklılıklar yer almaktadır. YİİUY'de yapım işleri için güncellenmenin, yaklaşık maliyetin tespit edildiği tarihten, ilk ilan ya da davet tarihine kadar, ilgili endeks² kullanılarak yapılacağı ifade edilmektedir. Yönetmelikte bir hüküm yer almamakla birlikte uygulamada bu işlem yaklaşık maliyetin tespitinden sorumlu birim tarafından yapılmaktadır.

Yaklaşık maliyetin güncellenmesi ihtiyacı, makul gerekçelere dayandırılmalıdır. Zira yaklaşık maliyetin; belirli bir eşik değerinin altında kalması amacıyla idarelerce düşük gösterilip daha sonra güncellenmesi ihale sistemine aykırı bir uygulamaya olacaktır.

¹ Detaylı bilgi için bakınız: MAİUY. madde 7, HAİUY. madde 9, YİİUY madde 11, DHAIUY. madde 11.

² Türkiye İstatistik Kurumu tarafından yayımlanan Yurt İçi Üretici Fiyat Endeksi (Yİ-ÜFE)

İhaleye verilen tekliflerin, ihale tarihi baz alınarak değerlendirildiği ve isteklilerce ihale tarihi baz alınarak hazırlandığı dikkate alındığında, teklif değerlendirilmesinde rol alan yaklaşık maliyetin de ihale tarihinde güncelliğini koruması gerektiği sonucuna varılmaktadır. Bu uygulama ile tekliflerin değerlendirilmesi daha doğru şekilde yapılmış olacaktır. İhale tarihinden sonra ise yaklaşık maliyete ilişkin bir güncelleme veya değişiklik yapılamamaktadır.

Yaklaşık maliyetin güncelliği konusu, tekliflerin yabancı para birimi cinsinden belirlenebileceği ihalelerde de önem teşkil etmektedir. Uygulama yönetmeliklerinde, “tekliflerin birden fazla para birimi cinsinden verilebileceğinin öngörüldüğü ihalelerde”, yabancı para birimi cinsinden yapılan tekliflerin, ihale dokümanında belirtilen ödemede baz alınacak para birimine ilişkin olarak, ihale tarihinde yayımlanan kur¹ üzerinden dönüştürülerek değerlendirileceği belirtilmektedir.²

2.5. Yaklaşık Maliyetin Hatalı Belirlenmesi ve Düzeltmesi

Yaklaşık maliyet; gerek miktar tespitinde, gerekse fiyat tespitinde ya da bunların dışındaki sebeplerle hatalı belirlenebilmektedir. Yaklaşık maliyetin hatalı belirlenmesi; rekabetin ve şeffaflığın sağlanamaması, ihtiyacın karşılanamaması, ihalenin sağlıklı sonuçlandırılmaması, kamu zararı, süreçteki sorumlulara yasal yaptırımlar, idarenin itibar kaybı gibi sonuçlar doğurabilmektedir.

Örneğin, yaklaşık maliyetin olması gerekenden yüksek belirlenmesi durumunda, yaklaşık maliyet ve teklifler baz alınarak hesaplanan ve aşırı düşük tekliflerin belirlenmesinde kullanılan sınır değerinin de yükselmesi söz konusu olacaktır, bunun neticesinde aslında aşırı düşük olmayan bir teklif, açıklamaya tabi tutulacak ya da teklifi değerlendirme dışı bırakılacaktır.

İlan tarihinden sonra yaklaşık maliyetin hatalı belirlendiğinin tespit edilmesi durumunda, ihale komisyonunun ihaleyi iptal etme yetkisini kullanması gerekmektedir.³ Zira kamu ihale mevzuatında yer aldığı üzere, ihale ilan tarihinden sonra yaklaşık

¹ Resmî Gazete’de yayımlanan Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası döviz alış kuru veya çapraz kur.

² Detaylı bilgi için bakınız: MAİUY madde 57, HAİUY madde 58, YİİUY madde 59, DHAİUY madde 65.

³ Detaylı bilgi için bakınız: 2012/UY.III-2878 sayılı KİK Kararı.

maliyette düzeltme ve güncelleme yapılması mümkün değildir. Ayrıca ihalenin iptali, hatalı yaklaşık maliyetin doğurabileceği sonuçlar açısından isabetli bir karar olacaktır.

4734 sayılı Kanun'un 60'ncı maddesinde;

“İhale yetkilisi ile ihale komisyonlarının başkan ve üyeleri ile ihale işlemlerinden sözleşme yapılmasına kadar ihale sürecindeki her aşamada görev alan diğer ilgililerin; 17 nci maddede belirtilen fiil veya davranışlarda bulduklarının, görevlerini kanuni gereklere uygun veya tarafsızlıkla yapmadıklarının, *taraflardan birinin zararına yol açacak ihmalde veya kusurlu hareketlerde bulduklarının tespiti halinde*, haklarında ilgili mevzuatları gereğince disiplin cezası uygulanır. Ayrıca, fiil veya davranışlarının özelliğine göre haklarında ceza kovuşturması da yapılır ve hükmolunacak ceza ile birlikte *tarafların uğradıkları zarar ve ziyan genel hükümlere göre kendilerine tazmin ettirilir.*”

ifadeleri kullanılmıştır. İlgili maddeden de anlaşıldığı üzere, hatalı yaklaşık maliyetle ihaleye çıkılması sonucu kamu zararı oluşması durumunda, ihale yetkilisi, ihale komisyonları ve süreç boyunca görev alanlar, bu durumdan sorumlu tutulacak ve oluşan zarar bu kişilerden tanzim edilebilecektir.

Yaklaşık maliyet ve dayanakları, hem ihale onay belgesinde hem de hepsini içeren ihale işlem dosyasında yer almaktadır.¹ Dolayısıyla ihale onay belgesini inceleyerek onaylayan ihale yetkilisi ve ihale işlem dosyasının birer örneği verilen ihale komisyonu üyeleri, ihaleden önce yaklaşık maliyet bilgisine sahip olmaktadır ve yaklaşık maliyeti dayanaklarıyla incelemek durumundadırlar (4734, madde 6-7).

İhale komisyon üyeleri ve ihale yetkilisi bu belgeleri ve içeriğini detaylı bir biçimde incelemeli, uygunsuzluk tespit etmeleri halinde bu uygunsuzluğun mümkünse düzeltilmesini sağlamalı ya da gerekirse ihalenin iptalini gerçekleştirmelidirler.

Örneğin; İhale komisyonu üyeleri, ihale işlem dosyası kapsamında yer alan yaklaşık maliyeti, dayanaklarını ve teknik şartnameyi incelemekle görevli olmalarından ötürü; teknik şartnamenin rekabeti engelleyecek biçimde hazırlanmasından ve yaklaşık maliyetin hatalı olarak tespit edilmesinden sorumlu tutulabileceklerdir (Doğanyığıt, 2011: 150).

¹ Bakınız, Çizelge 2.1. İhale işlem dosyası ve içeriği (4734, madde 4-7-9)(KİGT, madde 38)

2.6. Diğer Ülke Uygulamaları

Kamu alımlarının ticaret açısından sahip olduğu önem uluslararası düzeyde de kendini göstermiş, bu durum ile kamu alımlarının uluslararası pazara açılması için uluslararası ve bölgesel düzenlemelerin yapılması sonucunu doğurmuştur. Birleşmiş Milletler, Dünya Bankası, AB gibi küresel ve bölgesel kuruluşların bu alanda çalışmaları bulunmaktadır.

Bu başlıkta yapım işlerinde yaklaşık maliyetin tahmini konusunda genel düzenlemeleri olması sebebiyle, AB ve Amerika örnekleri incelenmiştir.

2.6.1. Avrupa Birliği

AB'nin üye devletlerin ulusal mevzuatlarının uyumlulaştırılması politikası kapsamında, 1970'li yıllardan bugüne kamu alımlarına ilişkin düzenlemeler yapılmaktadır. AB üyesi devletlerin kamu alımlarına ilişkin uygulamaları AB tarafından düzenlenen direktiflere göre güncellenmektedir. Bu direktiflerle bölgesel düzeyde uyumlu bir sistem oluşturulmasının yanı sıra, mal hizmet alımlarının ve yapım işlerinin ideal şartlarda ve ideal bedelle karşılanması amaçlanmaktadır. Direktiflerde çok ayrıntılı düzenlemeler yapılmamış, detaylandırma üye devletlere bırakılmış ve genel düzenlemelere yer verilmiştir (Çalık, 2016: 1-5). Söz konusu direktifler, üye devletlerce gerçekleştirilen ve AB tarafından belirlenen eşik değerlerin üzerindeki alımlar için uygulanmaktadır.¹

Önceki dönemde kullanılan, alım türlerine göre düzenlenen üç adet direktif², 2004 yılında 2004/18/EC Sayılı Avrupa Parlamentosu ve Konsey Direktifi ile tek bir direktif kapsamında toplanmıştır. 18 Nisan 2016 tarihinden itibaren 2004/18/EC sayılı Direktifin yerini 2014/24/EU sayılı Direktif almıştır (European Commission, 2016).

AB üyesi ülkelerin kamu alımlarının büyük çoğunluğunun bu direktifler kapsamında gerçekleştirildiği göz önünde bulundurularak, 2004/18/EC sayılı Direktif ile 2014/24/EU sayılı Direktifte yer alan, yaklaşık maliyetin belirlenmesine ilişkin benzer ve farklı hususlar, aşağıda özetlenmiştir:

¹ Bahse konu eşik değerler için bakınız:

http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation/thresholds_en

² 93/37 sayılı Yapım İşleri Direktifi, 93/36 sayılı Mal Alımı Direktifi ve 92/50 sayılı Hizmet Alımı Direktifi

- Bir ihaleye ait tahmini maliyet hesabı, ihale makamınca belirlenen şekilde, ihale belgelerinde açıkça belirtilen şekilde; sözleşmenin yenilenmesi dâhil her türlü opsiyonu dâhil ederek, KDV hariç olarak, ödenebilir toplam tutar bazında yapılır. Sözleşme veren makam, adaylara veya isteklilere ödüller veya ödemeler öngördüğü durumlarda, ihaleye ait tahmini değeri belirlerken bu hususları hesaba katar (2004/18/EC sayılı Direktif, madde 9/1; 2014/24/EU sayılı Direktif, madde 5/1).
- İhale makamının ayrı işlemlere sahip (operasyonel) birimlerden oluşması halinde, nihai hesap; her birimin ayrı olarak hesapladığı tahmini tutarların toplanmasıyla elde edilir. Ancak alım, bir işlevsel birimi ilgilendirdiğinde ya da belirli işlemlere sahip birimlerden bağımsız olduğunda maliyet, ilgili birim seviyesinde tahmin edilebilir (2014/25/EU sayılı Direktif, madde 5/2).
- Bir ihaleye ilişkin tahmini maliyet tespitinde kullanılan yöntemin seçimi, işin bu direktifin kapsamı dışında bırakılması amacıyla yapılmamalıdır. Bir alım, nesnel geçerli sebeplere dayandırılmadıkça, bu direktifin kapsamına girmesini engelleyecek şekilde alt bölümlere ayrılmamalıdır (2004/18/EC sayılı Direktif, madde 9/3; 2014/24/EU sayılı Direktif, madde 5/3).
- Tahmini maliyet, rekabet çağrısı gönderildiği anda veya rekabet çağrısının öngörülmediği durumlarda ihale makamın ihale prosedürünü başlattığı anda, geçerli (güncel) olacaktır. Gerektiğinde, alım ile ilişkili ekonomik operatörlerle temasa geçilecektir (2004/18/EC sayılı Direktif, madde 9/2; 2014/24/EU sayılı Direktif, madde 5/4).
- Dinamik alım sistemleri ve çerçeve anlaşmalar için dikkate alınacak değer, dinamik alım sisteminin veya çerçeve anlaşmanın toplam süresi içinde öngörülen ihalelerin tümünün KDV hariç maksimum tahmini maliyetidir (2004/18/EC sayılı Direktif, madde 9/9; 2014/24/EU sayılı Direktif, madde 5/5).
- Yenilikçi ortaklıklar söz konusu olduğunda, dikkate alınacak değer ise; öngörülen ortaklığın tüm aşamalarında yapılacak olan araştırma ve geliştirme çalışmaları ile birlikte, öngörülen ortaklığın sonunda geliştirilen ve temin edilen malzeme, hizmet

veya yapım işlerinin, KDV hariç maksimum tahmini maliyetidir (2014/24/EU sayılı Direktif, madde 5/6).

- Yapım işleri ihaleleri ile ilgili olarak, tahmini maliyetin hesaplanmasında; hem yapım işinin maliyeti, hem de sözleşme yapan idare tarafından yükleniciye, işlerin yürütülmesi için gerekli olması şartıyla, sunulan hizmetlerin/sarf malzemelerinin toplam tahmini tutarları, dikkate alınır (2004/18/EC sayılı Direktif, madde 9/4; 2014/24/EU sayılı Direktif, madde 5/7).
- Gerçekleştirilecek bir hizmet veya mal alımı ya da yapım işi ihalesinin, aynı zamanda ayrı kısımlar halinde neticelendirilmesi durumunda, bahse konu kısımların tamamının toplam tahmini maliyeti dikkate alınır; toplam değer, direktifte ifade edilen eşik değere eşit veya eşik değerden yüksek olması durumunda, direktif her bir kısım ihale edilirken uygulanır. İhale makamı, tahmini maliyeti (KDV hariç), direktifte yer alan hizmet ile mal alımları için belirlenen tutarın veya yapım işleri için belirlenen tutarın altında olan kısımlarda direktif hükümlerini uygulamayabilir. Ancak belirtilen tutarları aşmayan bu kısımların toplam değerinin, nihai toplam tahmini maliyetin %20'sini aşmaması gerekir. (2004/18/EC sayılı Direktif, madde 9/5; 2014/24/EU sayılı Direktif, madde 5/8, 5/9, 5/10).

Ülkemizin AB'ye üyelik sürecinde olması sebebiyle, güncel ihale sistemimiz AB direktiflerine uyumlu düzenlenmiştir ve güncellenmektedir. Ancak yaklaşık maliyetin belirlenmesine ilişkin yukarıdaki direktif maddelerinin, mevzuatımızdaki düzenlemelerle karşılaştırılması sonucunda da anlaşılacağı üzere bazı farklı uygulamalar da mevcuttur. Örneğin, ihale mevzuatımızda iş kapsamında kullanılacak ve idare tarafından temin edilen, malzeme, ekipman gibi unsurların yaklaşık maliyet hesabında dâhil edilmemesi, dikkate alınmaması gerektiği belirtilmektedir. Ancak AB direktiflerinde, ihale makamınca yükleniciye temin edilen malların yaklaşık maliyet hesabında dikkate alınacağı belirtilmiştir (YİİUY, madde 8(4); 2004/18/EC sayılı Direktif, madde 9/4; 2014/24/EU sayılı Direktif, madde 5/7).

2.6.2. Amerika Birleşik Devletleri

ABD'nin yönetim biçimi federalizm olduğu için, kamu alımları ifadesi yerine federal hükümet alımları ifadesi kullanılmaktadır. Federal hükümet alımlarına dair genel kurallar¹ belirlenmiştir. Ancak hem federal hükümeti hem eyaletleri içerecek şekilde detaylı bir alım düzenlemesinin bulunmayışı, eyaletlerin ve federal hükümete bağlı bakanlıklar ile bağlı kuruluşların, kendi alımları için düzenlemeler yapmasına ve kendi alım rehberlerini yayınlamasına sebep olmuştur. Bu durum her ne kadar parçalı ve karmaşık bir sistemi ortaya çıkarsa da çok sayıda ajansın alımlarının tek bir sistemle düzenlenmesinin getireceği sıkıntıları gidermesi açısından gerekli görülmektedir (Drabkin ve Thai, 2003: 1-8).

Bu başlıkta federal hükümet alımlarına ilişkin genel hususlara değinilmiş ve yaklaşık maliyet hususuna ilişkin örnek bir rehber incelenmiştir.

Federal hükümetin yürütme organı kapsamında, alım işlemlerini gerçekleştiren kuruluşlar bulunmaktadır. Üç adet alım düzenleyici konsey mevcuttur. Bunlar; Savunma Bakanlığı² tarafından başkanlık edilen, Savunma Alımları Düzenleyici Konseyi³, tüm yürütme organlarına servis ve kaynak sağlanması ile görevli Genel Hizmetler Yönetim Birimi⁴ başkanlığında yönetilen ve 21 farklı ajansı kapsayan Sivil Alımları Düzenleyici Konseyi⁵ ve bu iki konseyin bağlı olduğu, konseylerdeki düzenleme önerilerinin görüşüldüğü Federal Alımlar Düzenleyici Konseyi⁶dir (Drabkin ve Thai, 2003: 4-5).

Ayrıca bunların ilişkili ve bağlı olduğu, alım konusu iş için fonları belirleyen Yönetim ve Bütçe Ofisi (The Office of Management and Budget), ilgili yönetmelikler (Federal Alım Yönetmeliği) ve rehberler üzerinde çalışmalar yapan Federal Alım Politikası Ofisi (The Office of Federal Procurement Policy) ve Sözleşme Temyiz Kurulları (Boards of Contract Appeals) gibi yürütme organları da bulunmaktadır (Drabkin ve Thai, 2003: 4-5).

¹ Federal Acquisition Regulation (Federal Alım Yönetmeliği)

² Secretary of Defense

³ Defense Acquisition Regulatory Council

⁴ General Services Administration

⁵ Civilian Acquisition Regulatory Council

⁶ Federal Acquisition Regulatory Council

Federal hükümet alımlarında yaklaşık maliyet tespiti konusunda, ABD Dış İşleri Bakanlığı'na bağlı ABD Uluslararası Kalkınma Ajansı¹ (USAID) tarafından yayımlanan Bağımsız Hükümet Maliyet Tahmini (BHMT) Rehberi ve Şablonu² örnek olarak incelenmiştir.

Bağımsız Hükümet Maliyet Tahmini³

USAID tarafından yayımlanan rehberde, BHMT ile adaylar/sözleşme imzalayanlar tarafından, kamuya sağlanacak servis ve ürünler neticesinde karşılanması gereken muhtemel bedelin idarece tespit edilmesinin amaçlandığı ifade edilmiştir. Yaklaşık maliyet çalışmasına benzer bu çalışmanın, gerekli ödenek ve fonların ayrılması, adaylar/teklif sahipleri tarafından verilen tekliflerin karşılaştırılmasında ölçüt olması ve verilen fiyatların makul olup olmayacağına değerlendirilmesinde esas alınması gibi faydaları olduğu belirtilmiştir.

BHMT çalışmaları yapılırken; ulaşılan miktar/fiyat verilerinin ve varsayımlarının uygunluğu, tespit eden görevlilerin yetkin olması, zaman, sağlanacak hizmetin/ürünün/programın türü, sözleşme/danışmanlık türü ve bağlı olunan ajans/bakanlık politikaları gibi belirleyici unsurlar bulunduğu ifade edilmiştir.

BHMT'nin doğrudan ve dolaylı maliyet girdileri içerdiği, bu girdilere ilişkin yapılan çalışmalar sonucunda ulaşılan verilerin, BHMT'nin dayanaklarının ve ilgili tüm hesaplamaların idarece arşivlenmesi gerektiği belirtilmiştir. Teklifler ve idarece yapılan tahmin arasında aşırı fark olduğunda, idarenin bu farkın neden kaynaklandığına ilişkin fikri olması gerektiği ifade edilmektedir.

Ayrıca idarece yapılan tahminin gizli tutulması gerektiği, alım ekibi ve bilmesi gerekenlerin dışındakilerle paylaşılmaması gerektiği ve tahminin piyasa koşullarını yansıtması için güncellemelere tabi tutulması gerektiği de ilgili rehberde belirtilmektedir.

¹ United States Agency for International Development

² Independent Government Cost Estimate Guide and Template

³ Bu başlık, USAID "Independent Government Cost Estimate Guide and Template, A Mandatory Reference for ADS Chapter 300" isimli belgeden özetlenmiştir.

Bahse konu rehberde tahmin tipleri, fiyat tahmini ve maliyet tahmini olarak sınıflandırılmaktadır. Fiyat tahmininin, genel olarak, malzeme, ekipman ve açık piyasadan düzenli olarak tedarik edilebilecek servisler için kullanıldığı ve kaynak olarak katalog fiyatları, önceki faturalar ve pazar araştırması sonucu elde edilen verilerin kullanıldığı belirtilmiştir. Bu araştırmalar yapılırken, piyasadaki taban fiyatlarının ve miktarların da dikkate alınması gerektiği belirtilmiştir. Başvuru/teklif sahibinin işi gerçekleştirirken yapacağı tüm harcamaların detaylı projeksiyonu olarak ifade edilen maliyet tahmininin ise, detaylı tahmin gerektiren servisler, yapım işleri ve belirli bir eşik değer üzerindeki ticari olmayan malzeme alımları için kullanıldığı belirtilmiştir. Maliyetin genel olarak, işçilik, ücretler, sabit maliyetler, genel yönetim giderleri, diğer direkt maliyetler, danışmanlık hizmetleri ve kâr gibi girdilerinin olduğu da ifade edilmiştir.

Yapım işlerinin maliyet tahmini kapsamına girdiğinin belirtildiği göz önünde bulundurularak, rehberde yer alan ve maliyet tahmini için yaygın olarak kullanıldığı belirtilen üç yöntem aşağıda özetlenmiştir. Bunlar, götürü maliyet tahmini¹, yukarıdan aşağıya maliyet tahmini², aşağıdan yukarıya maliyet tahminidir³. Ayrıca rehberde bu yöntemlerle belirlenen tutarların kesin hesap olmadığı, idarece öngörülen muhtemel bir bedel olduğu belirtilmektedir.

Götürü maliyet tahmini olarak adlandırılan yöntem, tek tek maliyet girdileri incelenmeksizin sonuç maliyetin tespit edilebildiği durumlarda kullanılmaktadır. Bu yöntemin uygulanmasında da iki tür yöntem kullanılmaktadır. Birinci yöntemde uzmanlar teknik birikimlerini, tecrübelerini ve piyasa koşullarını dikkate alarak tahminde bulunmaktadır. İkinci yöntemde ise, öncesinde yapılan benzer işlere ait maliyet tahminlerinin, malzeme, zaman, ekonomik koşullar gibi unsurlar dikkate alınarak güncellenmesiyle nihai maliyet oluşturulmaktadır.

Yukarıdan aşağıya maliyet tahmini olarak adlandırılan yöntem, ölçülebilir maliyeti yüksek kalemlerin maliyetlerine göre yüksekten düşüğe fiyatlandırılması ve bu sıraya göre detaylandırılması ile uygulanmaktadır. Bu yöntem de önceki verilerin arşivlenmesini ve gerekli güncellemelere tabi tutularak uyarlamalar yapılmasını gerektirmektedir. Bu yöntemin, bir projenin erken planlama aşamasında, ihtiyacın niteliklerinin veya kesin

¹ Lump Sum Cost Estimating

² Top-Down Cost Estimating

³ Bottom-Up Cost Estimating

miktarların tam olarak belirlenmediği/belirlenemediği, detaylı şartnamelerinin hazırlanamadığı durumlarda kullanıldığı belirtilmektedir. Bu yöntemin yüzeysel bir tahmin yöntemi olduğu söylenebilir ancak maliyet bileşenlerine ait verilerin makul ve rasyonel bir şekilde düzenlenmesi ve arşivlenmesi gerekmektedir.

Aşağıdan yukarıya maliyet tahmini olarak adlandırılan yöntem ise, alt maliyet girdilerinin (işçilik, malzeme, yönetim ve genel giderler, kar vb.) belirlenebileceği ve ayrı ayrı hesaplamalarının yapılabileceği durumlarda kullanılmaktadır. Bu yöntemde parçadan bütüne detaylı hesaplama yapılmaktadır. Dolayısıyla bu ayrıntılı hesaplama yönteminin kullanılabilmesi için ihtiyaçların iyi tanımlanmasına ve ayrıntılı verilere ihtiyaç olup, bu verilerin kaynağını öncelikle işin projeleri, daha sonra tecrübeler ile önceki benzer işler oluşturmaktadır. Geçmiş benzer projelerin maliyetlerinin asla direkt olarak referans alınmaması, mutlaka gerekli ekonomik güncellemelerin yapılması ve farklı olan kısımların incelenmesi gerektiği ifade edilmiştir.

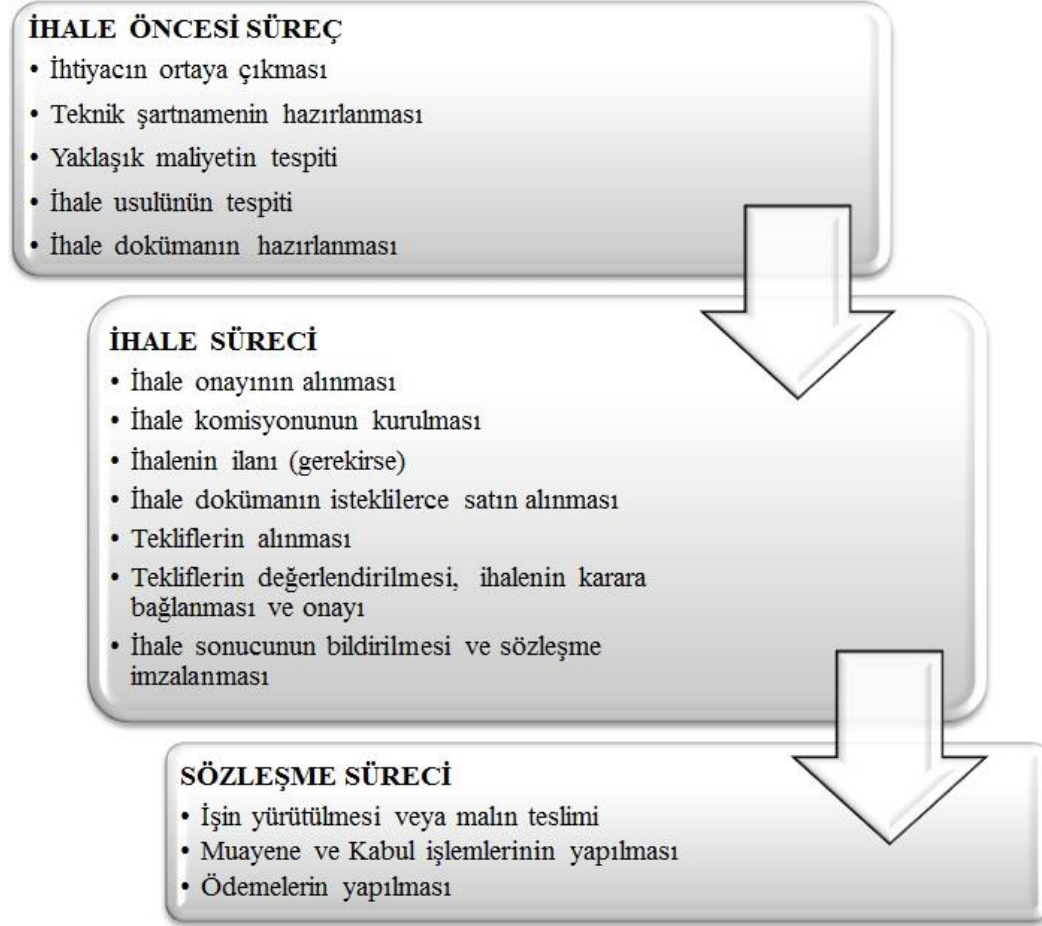
3. YAPIM İŞİ İHALELERİNDE YAKLAŞIK MALİYETİN İHALE SÜRECİNE ETKİSİ

Kamu ihaleleri, kaynakların etkin ve verimli kullanılması sonucu kamu zararından korunarak ihtiyaçların karşılanması ve hükümetlerin çeşitli sosyal, ekonomik vb. politikalarının yürütülmesi gibi önemli konularda araç olarak kullanılmaktadır. Bu önemli konulardaki işlevi sonucu ülke kalkınmasına katkısı göz önüne alındığında kamu ihale süreçlerinin sağlıklı yürütülmesi gerekmektedir. Süreçte etkili en önemli unsurlar, ihaleyi yapan idarenin aldığı kararlar, yaptığı işlemler ve ilgili güncel yasal düzenlemelerdir.

4734 sayılı Kanun'daki ihale tanımından, ihale sürecinin ihale yetkilisinin onayı ile başladığı ve sözleşmenin imzalanması ile sonlandığı ve bu aşamalar ve arasındaki işlemleri içerdiği anlaşılmaktadır (4734, madde 4). Ancak ihtiyacın yaklaşık maliyetinin tespiti ve ihale dokümanlarının hazırlanması gibi süreç başlamadan gerçekleştirilmesi gereken ve süreci direkt etkileyen işlemler mevcuttur. İhale öncesi süreçte yapılması gereken işlemlerin ihale sürecindeki rolünden ötürü, bu süreçlerin birlikte değerlendirilmesi gerekmektedir. İhale sürecinin temel hazırlıkları ihale öncesi hazırlık çalışmalarında yapılmakta, sonraki işlemler bu temel üzerinden oluşturulmaktadır. İhale öncesi evrede yapılacak yanlış veya eksik çalışmalar, sürecin uzamasından ihalenin iptaline pek çok probleme neden olabilmekte, ayrıca kamu zararına yol açabilmektedir.

Kamu ihale süreçlerinde bazı davranışlar, etik dışı olan ve yolsuzluğa yol açan etkilere sahiptir. İhale öncesi süreçte, gereken hazırlığın ve planlamanın yapılmaması, şartnamelerin yeterli ve tarafsız hazırlanmaması, ihale dokümanında belirtilen yeterlik ve değerlendirme kriterlerinin net olmaması, yaklaşık maliyetin tespitinin gerçekçi ve usule uygun yapılmaması, yasal istisnaların istismarı ile rekabetçilik ihlâl edilerek ihaleye çıkılması, ihaleye çıkılma kararı aşamasının üst düzey yöneticilerin müdahaleci olabilmelerine açık olması vb. durumlar örnek verilebilir. İhale sürecinde ise, isteklilerin teklif verirken kendi aralarında gizli anlaşmalar yapması veya ihaleye kadar gizli kalması gereken bilgilere ulaşması, tekliflerin değerlendirilmesinde ve onaylanmasında idarenin taraflı tutum sergilemesi vb. durumlar örnek verilebilir. İhale sonrası sözleşme süreci için ise, yüklenicilerin ve alt yüklenicilerin sorumsuz davranışları, idarenin denetim konusunda yeterli olmaması ve ödemelerin geciktirilmesi vb. bu durumlara örnek verilebilir (Köktaş, Karamanoğlu ve Bilgiç, 2009: 16-18).

İhale öncesi sürecin, ihale sürecinin ve sözleşme sürecinin aşamaları genel olarak Şekil 3.1.'de özetlenmiştir.



Şekil 3.1. İhale işlemlerinin genel işleyişi ve aşamaları (4734-4735 sayılı Kanunların içeriğindeki genel sıralamaya göre hazırlanmıştır)

Yaklaşık maliyet, ödenek kontrolünün yapılması, alım yönteminin belirlenmesi, ilan yönteminin belirlenmesi, istenecek yeterlik kriterlerinin belirlenmesi, tekliflerin değerlendirilmesi, aşırı düşük sorgulaması, yerli isteklilere uygulanacak fiyat avantajı uygulaması, itirazın şikâyet başvuru bedellerinin tespiti gibi konularda ve diğer aşamalarda önemli bir değerlendirme kriteridir. Süreçteki belirleyici ve yönlendirici rolü sebebiyle yaklaşık maliyetin doğru tespiti ihalenin sağlıklı neticelendirilmesi açısından önem arz etmektedir. Yaklaşık maliyetin ihale sürecinin omurgası olduğu söylenebilir.

Yaklaşık maliyetin tespiti hususunda yapılacak hata, ihale sürecinin hatalı yürütülmesi ve sonuçlandırılmasına neden olabilecektir. Bunun sonucunda idarenin maddi

olarak ve itibar açısından kaybı olabilmekte, süreçte görev alanlara ve yetkili üst yöneticilere idari, maddi ve cezai yaptırımlar uygulanabilmektedir.

Yaklaşık maliyet tutarı ihale sürecindeki bir takım işlemleri direkt etkilerken, bir takım işlemleri de 4734 sayılı Kanun'un 8. maddesinde belirtilen eşik değerlerle yapılan kıyas sonucu dolaylı yoldan etkilemektedir.

Yaklaşık maliyet tutarının doğru tespiti, sözleşmenin yürütülmesi aşamasında da önem arz etmektedir. Örneğin sözleşme türü anahtar teslimi götürü bedel olarak ihalesi yapılan işlerde, iş kalemlerinin gruplandırılmaları yaklaşık maliyetin tespiti aşamasında gerçekleştirilmektedir. Bu iş kısımları ve gruplarına ait tutarların toplam imalat tutarına oranlanmasıyla yüzdeler belirlenmektedir. İşe ait hakediş ve ödemeler, bu yüzdeler (pursantaj oranları) göz önünde bulundurularak yapılmaktadır. Dolayısıyla yanlış hesaplanan yaklaşık maliyet tutarı, bu oranların da yanlış tespit edilmesine yol açacak, sonuç olarak ödemelerde, işin işleyişi ve tamamlanması hususlarında sıkıntılar meydana gelecektir. Dolayısıyla idarelerin yaklaşık maliyetin tespitini mevzuata uygun, doğru, gerçekçi şekilde yaparken bu aşamada yapılan imalatların ve iş kısımlarının belirlenmesi işleminin de özenle yapılması gerekmektedir.

3.1. İhalenin Gerçekleştirilmesindeki Rolü

İhale yetkilisi, ihale sürecinin başlaması hususunda belirleyici role sahiptir. Süreç, ihale onay belgesinin ihale yetkilisi tarafından onaylanmasıyla başlamaktadır.

İhtiyacın ortaya çıkması, karşılanması hususunda karar alınması ve işin detaylarının belirtildiği şartnamelerin hazırlanmasının ardından yaklaşık maliyetin tespiti aşamasına geçilmektedir. Yaklaşık maliyetin usule uygun tespitinden sonra ihale yetkilisine sunulmak amacıyla ihale onay belgesi hazırlanmaktadır. Düzenlenen belgede, işin adı, tanımı, niteliği, ihale ya da alım usulü, kullanılabilir ödenek tutarı ve yaklaşık maliyet tutarı gibi bilgiler bulunmaktadır (Ormanoğlu, 2011: 14). Sunulan ihale onay belgesinin ekinde diğer ihale dokümanları ile beraber yaklaşık maliyet tutarının dayanakları olan hesap cetvelleri de yer almaktadır (YİİUY, madde 19).

İhale yetkilisinin süreçteki sorumluluğu sebebiyle, yaklaşık maliyetin doğru tespiti önemlidir. İhale yetkilisi, yaklaşık maliyetin doğruluğunu, piyasa şartlarını yansıtma düzeyini ve hesaplama yöntemini kontrol eder. Hata tespit etmesi durumunda, yaklaşık maliyetin yeniden tespitine karar verebilir. Bununla birlikte ihale yetkilisi yaklaşık maliyet ile ödenek tutarı ve maliyet-fayda ilişkisi gibi konularda değerlendirmeler yaparak süreci başlatıp başlatmamaya karar verir (Ormanoğlu, 2011: 14).

Sonuç olarak yaklaşık maliyetin ihale sürecindeki rolü daha süreç başlamadan etkisini göstermektedir. Sürecin başlaması için ihale onay belgesi ve ekiyle ihale yetkilisine sunulan yaklaşık maliyet tutarı ve dayanaklarının hatalı veya eksik hazırlandığının tespiti durumunda, süreç başlatılmamakta ve çalışmalar yeniden yapılmaktadır. İhtiyacın zamanında karşılanmasını olumsuz etkileyecek bu durumdan kaçınmak için yaklaşık maliyetin usule uygun, eksiksiz ve piyasa şartlarına en yakın şekilde hazırlanması son derece önemlidir.

3.2. Ödeneğin Belirlenmesi ve Kontrolü

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda bütçeye ve ödeneye ilişkin tanımlamalar yapılmıştır. Adı geçen kanunda bütçe, “belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleri ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konulan belge” olarak ifade edilmektedir (5018, 3. madde). Yine bu kanunda kamu hizmetlerinin, bütçelerde yer verilecek ödeneklerle, mevzuata uygun şekilde gerçekleştirilmesinin gerektiği ifade edilmiştir (5018, 13. madde). Ödenek, bütçe kapsamındaki idarelere kamu ihtiyaçlarının karşılanması için yasama organınca verilen tutarları ifade eder. İdareler çeşitli alanlardaki harcamalarını her yılın başında bütçe kanunları ile kendilerine verilen ödeneklerden sağlamaktadır.

2886 sayılı DİK uygulamasında yapım işlerinde avan projelerden keşifler çıkarılırken, sözleşmenin uygulanmasında değişiklikler olabilmekte, maliyet artabilmekte ve işin bitirilmesinde sorunlar yaşanabilmekteydi.

4734 sayılı Kanun ile ödenek konusu, ihale için bir ön şart haline getirilmiştir. Kanun'un “Temel ilkeler” başlıklı 5. maddesinde “Ödeneği bulunmayan hiçbir iş için ihaleye çıkılamaz.” ifadesine yer verilmiştir. Ödenek ayrılmadan ihaleye çıkılması için

yürütülmesi ve bitirilmesi aşamalarında sorunlara sebebiyet verebileceğinden, bu düzenleme süreç açısından önem arz etmektedir.

Yaklaşık maliyet-ödenek ilişkisi 4734 sayılı Kanun'un 62. maddesi (d) bendinde, "idarelerce bütçesinin programlanmasında, ... kullanılmak üzere tespit edilen yaklaşık maliyet isteklilere duyurulmaz" şeklinde ifade edilmektedir. Buna göre idareler, bütçelerini programlarken ve ödenekleri kullanırken yaklaşık maliyet tutarını dikkate almalıdır (Ormanoğlu, 2011: 12).

Harcama talimatı verilirken, ihale yetkilisi tarafından ihale onay belgesinde ilgili iş için belirtilen ödenek ve işin yaklaşık maliyetinin ilişkisine dikkat edilmesi gerekmektedir. Yaklaşık maliyeti ödeneği aşan alımlar için ihaleye çıkılması kanun hükmü gereğince mevzuata aykırıdır (Ormanoğlu, 2011: 12). Kullanılabilir ödeneye ilişkin tutarın yaklaşık maliyet tutarından düşük olmasının, ihale üzerine kalan isteklinin teklif bedeli ödenekten düşük olsa bile, mevzuata aykırı olduğuna yönelik KİK Kararı bulunmaktadır.¹

İdareler ödeneği belirlerken yapılacak alımın maliyetini esas alırlar. Ödenek miktarı tespit edilirken ihale tarihindeki şartların esas alınması gerekir. Ancak bu şartların net tespitinin mümkün olduğu durumlar da mevcuttur. İdareler ihaleye konu işin ödeneğini belirlerken iş için ayrılan ödeneğin, işin muhtemel maliyetinin üzerinde olmasına dikkat etmektedir. Ödeneğin yaklaşık maliyete yakın belirlenmesi, diğer işler için ayrılacak ödeneklerin işgal edilmemesi açısından, ödeneğin yaklaşık maliyete göre yüksek belirlenmesi ise ihalenin gerçekleştirilebilmesi açısından önem arz etmektedir.

Ödeneğin belirlendiği tarih ve ihale sürecinin başladığı tarih arasında geçen sürede ihale konusu işle ilgili gerçekleşebilecek değişiklikler işin yaklaşık maliyetini etkileyebilmektedir. Yaklaşık maliyetin ödeneği aşması durumunda imkânlar el veriyorsa ek ödenek talep edilmektedir. Ödenek belirlenmesi sürecinde, işe ilişkin muhtemel kalemlerin tutarları ile birlikte, KDV, ihale tarihindeki şartlara uygunluk, meydana gelebilecek fiyat farkları gibi unsurlar göz önünde bulundurulmalıdır.

İLBANK A.Ş. uygulamalarında finansman tutarına ilişkin işlemler Yatırım Değerlendirme Dairesi Başkanlığı tarafından, ihale ile ilgili işlemler ise Yatırım

¹ Detaylı bilgi için bakınız: 2006/UY.Z-1706 sayılı KİK Kararı.

Koordinasyon Dairesi Başkanlığı tarafından gerçekleştirilmektedir. Bölge müdürlükleri, belediyelerin ihtiyaçlarına yönelik sundukları Kredi Talep Formu ve neticesinde hazırladıkları Kredi Değerlendirme Raporunu Yatırım Değerlendirme Dairesi Başkanlığına sunmaktadır. Yatırım Değerlendirme Dairesi Başkanlığı ise belediyenin olanaklarına ilişkin değerlendirmesini Yönetim Kuruluna sunmakta ve neticesinde işin finansman (ödenek) tutarını Yatırım Koordinasyon Dairesi Başkanlığı'na Kredi Yazısı ile bildirmektedir.

Ayrıca mevzuatta birden fazla yılı kapsayan işlerin ödenek programlamasına ilişkin düzenlemeler de getirilmiştir. Buna göre bu durumdaki işlerin maliyetinin en az %10'u oranında başlangıç yılı ödeneğinin ayrılması gerekmekte ve başlangıç ve devam eden yıllar için belirlenen ödeneğin azaltılmaması gerekmektedir. Bu sayede yıllara yaygın işlerin, ödenek programlamasının doğru yapılmaması nedeniyle sürüncemede kalması veya bitirilememesinin önüne geçilmeye çalışılmıştır (4734, madde 62-a).

Kanuna göre belirli özel durumlarda ödenek şartı aranmamaktadır. Örneğin kesintiye uğraması sıkıntılara neden olabilecek mal ve hizmet alımları (yemek, temizlik vb.) gibi. Mali yılın başlamasıyla devamlılığı şart olan bu tür ihalelerin yıl bitmeden gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Bu durum dikkate alınmış ve bu tarz işler için ödenek şartı aranmaksızın bir önceki mali yıl tamamlanmadan ihaleye çıkılabilmesi sağlanmıştır (4734, madde 62-b).

İstisnai durumlar dışında, ödeneksiz ihaleye çıkılması halinde görevlilerin sorumlulukları gereği 4734 sayılı Kanun'un 60. maddesinde ifade edilen ceza hükümleri uygulanmaktadır.

3.3. İhale Usulünün Belirlenmesi

İLBANK A.Ş. 5018 sayılı Kanun dışında kalan Özel Bütçeli Kuruluşlar arasında bulunmaktadır (Devlet Planlama Teşkilatı, 2016). 4734 sayılı Kanun'un kapsamındaki idareler arasında özel bütçeli idarelerin de belirtilmesi ve kamu kaynakları kullanması nedeniyle İLBANK A.Ş. yaptığı ihalelerde 4734 sayılı Kanun'a tabidir (4734, madde 2). Kamu kaynaklarından harcama yapılmayan işler Kanun kapsamında değildir. (Örneğin, hasılat paylaşımı ve yap-işlet modeli yapım işleri).

4734 sayılı Kanun kapsamındaki idarelerin yapacakları kamu alımları için adı geçen kanunda alım yöntemleri belirlenmiştir. Bu alım yöntemleri; ihale usulleri ile diğer alım yöntemleri olarak ifade edilebilir. İhale usulleri ise; açık ihale usulü, belli istekliler arasında ihale usulü ve pazarlık ihale usulü olarak ifade edilmiştir (4734, 18. madde). Bunların yanı sıra Kanun'un 22. ve 23. maddelerinde doğrudan temin ve tasarım yarışmaları olmak üzere iki farklı alım yöntemi daha belirtilmektedir. İhale usullerinden, açık ihale ve belli istekliler arasında ihale usulleri temel usullerdir. Pazarlık ihale usulü ise ilgili kanun maddesinde¹ ifade edilen özel durumlarda uygulanabilmektedir. Doğrudan temin alım yöntemi için de ilgili kanun maddesinde² belirtilen özel durumların söz konusu olması gerekmektedir (Ormanoğlu, 2011: 11). Tasarım yarışmaları alım yöntemi ise, proje hizmet alımlarında kullanılmak üzere idarelere sunulan bir seçenektir. Yaklaşık maliyet tutarı alım yöntemlerine ilişkin özel durumları belirleyen önemli bir etkidir. İhale usullerinin idare tarafından kullanılabilmesine etkisinden ötürü, yaklaşık maliyetin tespiti bu aşamada da önem teşkil etmektedir.

Açık ihale usulünde ilanda belirtilen şartları sağlayan tüm istekliler teklif verebilmektedir. Temel usuldür.

Belli istekliler arasında ihale usulünde ise ön yeterlilik değerlendirilmesi söz konusudur. Ön yeterlik ilanındaki şartları sağlayan istekliler değerlendirme için başvurabilir. Bu değerlendirilme sonucu şartları sağlayan istekliler idare tarafından davet edilmekte ve davet edilen istekliler teklif verebilmektedir. Kanunun ilgili maddesinde³ belirtilen durumlarda, bu ihale usulü idare tarafından kullanılabilir. Bunlar:

1. “Yapım işleri, hizmet ve mal alımı ihalelerinden işin özelliğinin uzmanlık ve/veya ileri teknoloji gerektirmesi nedeniyle açık ihale usulünün uygulanamadığı işler,”
2. “Yaklaşık maliyeti eşik değerinin eşik değerinin yarısını aşan yapım işi ihaleleri” olarak sıralanabilir (4734, madde 20).

Kanun maddesinde görüldüğü üzere, yapım işi ihaleleri için belli istekliler arasında ihale usulünün kullanılabilmesi, yaklaşık maliyet-eşik değer ilişkisine bağlı tutulmuştur. Bu

¹ Detaylı bilgi için bakınız: 4734, madde 21.

² Detaylı bilgi için bakınız: 4734, madde 22.

³ Detaylı bilgi için bakınız: 4734, madde 20.

hüküm bir zorunluluk getirmemektedir; idarelere belirtilen şart sağlandığında bu usulü kullanabilme seçeneği sunmaktadır.

Pazarlık usulü ihaleler iki aşamalı olarak gerçekleştirilir ve ilan yapılması zorunlu tutulmamıştır. İlansız yapılması halinde ise en az 3 istekli davet edilmesi gerekmektedir. Başvurular alındıktan sonra yeterlik kriterlerini sağlayan isteklilerden ilk fiyat teklifleri alınır. Daha sonraki aşamada son yazılı fiyat teklifleri alınır. Daha sonra teklif değerlendirilmesi sürecine geçilir. Yaklaşık maliyet son yazılı tekliflerle birlikte açıklanmaktadır.

Pazarlık usulü ihale yöntemi de belirli şartlar altında başvurulabilen bir ihale usulüdür. 4734 sayılı Kanun'un 21. maddesinde bu şartlar ifade edilmiştir. İlgili maddede bu ihale usulünün uygulanabilmesi için, diğer ihale usullerinde teklif çıkmaması, afet vb. ön görülemeyen durumlar neticesinde ihalenin acilen yapılması gerekmesi vb. durumlar belirtilmektedir. İlgili maddenin bu usule başvurulabilecek durumlar arasında belirtilen (f) bendinde, yaklaşık maliyetle ilişkili bir durum söz konusudur. Burada yaklaşık maliyeti 177 556 TL¹ tutarına eşit veya düşük olan mal veya hizmet alımlarının pazarlık usulü ile yapılabilmesi konusunda idarelere seçme hakkı sunulduğu ifade edilmiştir.

Doğrudan temin alım yönteminden ise 4734 sayılı Kanun'un 22. maddesinde bahsedilmektedir. Bu maddede belirtilen durumlardan biri gerçekleşmediği sürece bu alım yöntemine başvurulamaz. Doğrudan temin alım yönteminde, ilan yapılması, teminat alınması, ihale komisyonu kurulması ve yeterlik kurallarının aranması zorunluluğu bulunmamaktadır (4734, madde 22). Bu yöntem alımın belirli bir istekliden karşılanması durumunu içerdiğinden rekabete açık olmayan bir alım yöntemi olması sebebiyle hızlı ve kolay gerçekleştirilmesi gereken daha küçük çaplı alımlar için kullanılmaktadır. Yine kanunun ilgili maddesinde belirtilen “piyasada fiyat araştırması yapılarak” ifadesi yaklaşık maliyet tespitine benzer bir işlemi ifade etmektedir.

4734 sayılı Kanun'un 22. maddesinin (d) bendinde belirtilen idarelerin belirtilen tutarları aşmayan alımlarında bu alım yöntemini kullanabileceği ifade edilmiştir. Bu ifadeye tabi olarak yapılacak yapım işlerinde yaklaşık maliyetin tespit edilmesi gerekir ancak bu

¹ “KİK'in 2016/1 sayılı Tebliği ile 29/01/2016 tarihli ve 29608 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanmış olup 01.02.2016 – 31.01.2017 dönemini kapsamaktadır” (4734, madde 21).

maddede belirtilen üst limit tutarları (53 261 TL – 17 744 TL)¹ yapım işleri için düşük olduğundan, ancak çok küçük alımlarda kullanılabilir.

Yine 4734 sayılı Kanun'un 3. maddesinde ceza ve yasaklama hükümleri dışında kanuna tabi olmadan yapılacak (istisna) alımlarla ilgili düzenlemelere yer verilmiştir. Söz konusu maddenin (g) bendinde, mal veya hizmet alımlarına ilişkin olarak yaklaşık maliyet için limit belirtilmiş, belirtilen limiti aşmayan işler için ilgili maddenin geçerli olduğu ifade edilmiştir.

Görüleceği üzere yaklaşık maliyet; alım yöntemlerinin belirlenirken eşik değerler ve yasada belirlenen limitlerle kıyaslanması nedeniyle önemli bir ölçüttür.

3.4. İlan Sürelerine ve Ön İlan Etkisi

İhalenin ilanı (yasada belirtilen özel durumlar haricinde) sürecin elzem bir aşamasıdır. 4734 sayılı Kanun'da belirtilen temel ilkeler olan, rekabetin sağlanması, şeffaflık, eşit muamele, kamuoyu denetimi vb. gibi hususlar açısından ihalenin ilan edilmesi gerekli ve temel bir işlemdir. Eksiksiz, açık ifadeli, şekil ve içerik olarak usule uygun bir ilan, ihalenin geniş kitlelere ve piyasa aktörlerine duyurulmasını sağlamaktadır. Bunun sonucunda ihaleye katılımın artması ile rekabetin artması sağlanmaktadır. İhale ilanları standart formlar ile yapılmakta ve bu sayede isteklilerin ihale hakkında tereddüte yer vermeyecek şekilde bilgilendirilmesi amaçlanmaktadır. İlan aşamasının önemi nedeniyle daha sonra sorunlar yaşanmaması için idareler tarafından dikkatli gerçekleştirilmesi gerekmektedir (Ormanoğlu, 2011: 12).

4734 sayılı Kanun'un 13. maddesinde, ihalelerin ilan süreleri ve yöntemleri yaklaşık maliyet ile eşik değer tutarlarının ilişkisine ve ihale türleri (yapım işi, mal ve hizmet alımı) ile usullerine (açık, belli istekliler arasında, pazarlık) göre belirlenmiştir.

İhale türlerine ve idarenin kapsamında olduğu bütçeye göre belirtilen güncel eşik değerler Çizelge 3.1.'de ifade edilmiştir.

¹ "KİK'in 2016/1 sayılı Tebliği ile 29/01/2016 tarihli ve 29608 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanmış olup 01.02.2016 – 31.01.2017 dönemini kapsamaktadır" (4734, madde 22).

Çizelge 3.1. Eşik değerler (4734, madde 8)¹

EŞİK DEĞERLER	Mal ve Hizmet Alımları	Yapım İşleri
Genel bütçeye dâhil daireler ve karma bütçeli idareler	976 465 TL	35 804 003 TL
Kanun kapsamındaki diğer idareler	1 627 445 TL	35 804 003 TL

Kanunun ilgili maddesi etkenlerin çokluğu ve eşik değerlerin her yıl güncellenmesi sebebiyle karmaşık bir ifadeye sahiptir, bu sebeple Çizelge 3.2. hazırlanmıştır. Bu sayede, yaklaşık maliyet-eşik değer ilişkisine ve ihale türlerine-usullerine göre belirlenen ilan süreleri-ilanın yapılacağı yerler daha kolay anlaşılabilir.

Çizelge 3.2. Yaklaşık maliyet ve eşik değer ilişkisine göre ihale ilan süreleri ve kuralları (4734, madde 13)²

AÇIKLAMA	İHALE USULLERİ		
	AÇIK İHALE	BELLİ İSTEKLİLER	PAZARLIK (21/b-c-f' de ilan zorunlu değil)
(13. madde a bendi) ³ YM ≥ ED ise:	İhale tarihinden en az 40 gün önce, KİB' de ⁴	Ön yeterlilik ilanları, son başvuru tarihinden en az 14 gün önce, KİB' de ¹	İhale tarihinden en az 25 gün önce, KİB' de

¹ “KİK’in 2016/1 sayılı Tebliği ile 29/01/2016 tarihli ve 29608 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanmış olup 01.02.2016 – 31.01.2017 dönemini kapsamaktadır” (4734, madde 8).

² “KİK’in 2016/1 sayılı Tebliği ile 29/01/2016 tarihli ve 29608 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanmış olup 01.02.2016 – 31.01.2017 dönemini kapsamaktadır” (4734, madde 13).

³ İdarelerin 13. Madde (a) bendindeki şartları sağlayan ihalelerde ön ilan yapılabilir. Ön ilan yapıldığı takdirde 40 günlük ilan ve davet süresi 24’e kadar indirilebilir.

⁴ EKAP üzerinden yapılan ilanlarda 7 gün kısaltılabilir.

Çizelge 3.2. (devam) Yaklaşık maliyet ve eşik değerin ilişkisine göre ihale ilan süreleri ve kuralları (4734, madde 13)

<p>(13. madde b-1 bendi)² YM < ED ve</p> <p>Mal ve hizmet alımları için, YM ≤ 106 531 TL ise,</p> <p>Yapım işleri için, YM ≤ 213 072 TL ise,</p>	<p>İhale tarihinden en az 7 gün önce,</p> <p>ihalenin ve işin yapılacağı yerde çıkan gazetelerin en az ikisinde</p>	<p>Ön yeterlilik ilanları, son başvuru tarihinden en az 7 gün önce,</p> <p>ihalenin ve işin yapılacağı yerde çıkan gazetelerin en az ikisinde ve</p>	<p>İhale tarihinden en az 7 gün önce,</p> <p>ihalenin ve işin yapılacağı yerde çıkan gazetelerin en az ikisinde</p>
<p>(13. madde b-2 bendi) YM < ED ve</p> <p>Mal ve hizmet alımları için, 106 531 TL < YM ≤ 213 072 TL arasında ise,</p> <p>Yapım işleri için, 213 072 TL < YM ≤ 1 775 686 TL arasında ise,</p>	<p>İhale tarihinden en az 14 gün önce,</p> <p>işin yapılacağı yerde çıkan gazetelerin en az birinde ve</p> <p>KİB' de</p>	<p>Ön yeterlilik ilanları, son başvuru tarihinden en az 14 gün önce,</p> <p>işin yapılacağı yerde çıkan gazetelerin en az birinde ve</p> <p>KİB' de</p>	<p>İhale tarihinden en az en az 14 gün önce,</p> <p>işin yapılacağı yerde çıkan gazetelerin en az birinde ve</p> <p>KİB' de</p>
<p>(13. madde b-3bendi) YM < ED ve</p> <p>Mal ve hizmet alımları için, 213 072 TL < YM < ED arasında ise,</p> <p>Yapım işleri için, 1 775 686 TL < YM < ED arasında ise,</p>	<p>İhale tarihinden en az 21 gün önce,</p> <p>işin yapılacağı yerde çıkan gazetelerin en az birinde ve</p> <p>KİB' de</p>	<p>Ön yeterlilik ilanları, son başvuru tarihinden en az 21 gün önce,</p> <p>işin yapılacağı yerde çıkan gazetelerin en az birinde ve</p> <p>KİB' de</p>	<p>İhale tarihinden en az en az 21 gün önce,</p> <p>işin yapılacağı yerde çıkan gazetelerin en az birinde ve</p> <p>KİB' de</p>

Çizelge 3.2.'den anlaşılacağı gibi, yaklaşık maliyet tutarı eşik değere eşit ya da daha yüksek olduğunda, ilan süreleri uzamakta ve ilanın Kamu İhale Bülteni'nde (KİB)

¹ EKAP üzerinden yapılan ilanlarda ön yeterliliği sağlayan istekliler için uygulanacak 40 günlük davet süresi 5 gün kısaltılabilir.

² 13. Madde (b) bendindeki şartları sağlayan belli istekliler arasında yapılacak ihalelerde ön yeterliliği geçen adaylara bu bentteki sürelere göre ihaleden önce davet mektubu gönderilir.

yayınlanması zorunlu tutulmaktadır. Yaklaşık maliyet eşik değerden düşük olduğunda ise ilan süreleri kısalmaktadır. Ayrıca yaklaşık maliyet tutarı eşik değere eşit ya da daha yüksek olduğunda, idarelerin ön ilan yapabilme seçeneği bulunmaktadır (4734, madde 13). Ön ilan yapılan ihalelerde süreç uzayabilmektedir, işin ihalesinin bir sonraki yıla kalması halinde yaklaşık maliyetin güncellenmesi gerekmektedir.

Sonuç olarak ihale ilanının gerçekleştirilme yöntemi, süresi, yapılacağı yer gibi hususların belirlenmesinde işin yaklaşık maliyeti ile birlikte eşik değerler belirleyici konumdadır (Ormanoğlu, 2011: 12).

3.5. Sunulacak Yeterlik Kriterlerine Etkisi

Kamu ihalelerinde idareler, işi gerçekleştirmeye aday isteklilerin belirli şartları sağlamasını beklemektedir. Sözleşmeden sonra işin yürütülmesi ve tamamlanması aşamalarında sorun olmaması için işi alan isteklinin ekonomik açıdan yeterli, mesleki ve teknik açıdan işi gerçekleştirebilecek düzeyde olması istenmektedir. 4734 sayılı Kanun'un 10. maddesinde ekonomik - mali ile mesleki - teknik olarak ayrılmak üzere ihaleye katılacaklar için gereken yeterlik kuralları ifade edilmiş, istekliklerin teklifleri ile birlikte sunması gereken belgeler belirtilmiştir. Kanun'un uygulanmasına ilişkin olarak düzenlenen uygulama yönetmeliklerinde istenecek belgelerin alım türü ve yaklaşık maliyetle ilişkisi daha detaylı ifade edilmektedir (Ormanoğlu, 2011: 14).

Yapım işi ihalelerinde istenecek belgelere ilişkin olarak, iş deneyim belgesi, oda sicil kayıt belgesi gibi mesleki ve teknik yeterliğe ilişkin belgeler yaklaşık maliyete bakılmaksızın istenmektedir. Ekonomik ve mali yeterliğe ilişkin belgelerin istenip istenmemesi ise yaklaşık maliyetin eşik değerinde birinden az olması, onda biri ile yarısı arasında olması ve yarısından yüksek olması durumlarına göre farklılık göstermektedir. Yine yaklaşık maliyetle ilişkili olarak, "Kalite Yönetim Sistem Belgesi ile Çevre Yönetim Sistem Belgesi" dokümanlarının istenip istenmemesi, yaklaşık maliyetin eşik değerinde; yarısından küçük veya eşit ya da yarısının üzerinde olmasına göre değişmektedir. Kısmi teklif yapılabilmesinin söz konusu olduğu ihalelerde ise istenecek belgeler, bütün işin yaklaşık maliyeti göz önünde bulundurularak belirlenmektedir (YİİUY, madde 30).

Mal Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin (MAİUY) 27. maddesinde, Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin (HAİUY) ve Danışmanlık Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin (DHAİUY) 29. maddelerinde isteklilerin yeterliliğinin değerlendirilmesi için istenen belgelere ilişkin esaslar, yaklaşık maliyetin eşik değer ilişkisine göre düzenlenmiştir (Ormanoğlu, 2011: 14).

Belirtilen kanun maddesi ve yönetmeliklerden yaklaşık maliyetin yeterlik kriterleri üzerindeki etkisi ve önemi anlaşılmaktadır. Yaklaşık maliyet doğru hesaplanmadığı takdirde, gereğinden fazla yeterlik kriteri istenebilmekte ve bunun sonucunda ihaleye katılım azalabilmektedir; neticede ihalede rekabet ilkesi ihlâl edilmiş olmaktadır.

Daha önce ifade edildiği gibi belli istekliler arasındaki ihale usulünde ön yeterlik değerlendirmesi söz konusudur. Pazarlık usulünde de iki aşamalı değerlendirme söz konusudur. İhale dosyaları incelenirken yeterlik kriterlerinin uygunluğu isteklilerin teklif tutarlarına göre değerlendirilmektedir. Örneğin iş deneyim tutarı değerlendirilirken isteklinin teklif tutarı göz önüne alınmaktadır. Ancak belli istekliler arasında ihale usulü ve pazarlık usulünde ön yeterlik süreci yer aldığından ve teklifler ilk aşamada yapılan yeterlik kriterlerinin değerlendirilmesinden sonra alındığından, ilk aşamada yeterlik değerlendirilmesi yapılırken teklif tutarı değil, işin yaklaşık maliyeti göz önünde bulundurulmaktadır.

3.6. Tekliflerin Değerlendirilmesine Etkisi

İhale sistemindeki en önemli aşamalardan biri de tekliflerin değerlendirilmesi sürecidir. İdarelerin en avantajlı teklifi belirlerken fiyat ile birlikte fiyat dışı unsurları (“verimlilik, kalite, teknik değer” vb.) da dikkate alabileceği mevzuatta belirtilmektedir.¹

Tekliflerin değerlendirilmesi sürecinde yapılacak işlemler 4734 sayılı Kanun'un 4'üncü bölümünde² ele alınmıştır. Bu süreç tekliflerin alınması, yeterlik kriterlerinin ve ihale dokümanında belirtilen şartların istekliler tarafından sağlanıp sağlanmadığının kontrolü, aşırı düşük teklif olup olmadığının tespiti ve incelenmesi, ihalenin karara bağlanması, sözleşme ve sonuç bildirimini gibi aşamaları kapsamaktadır.

¹ Fiyat dışı unsurlarla ilgili esaslar; 4734 sayılı Kanun'un 40'ıncı maddesinde, YİİUY'nin 21, 61, 62 ve 64'üncü maddelerinde ve KİGT'nin 53'üncü maddesinde ifade edilmiştir.

² Detaylı bilgi için bakınız: 4734 sayılı Kanun, madde 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47.

İhalenin kimin üzerine kalacağını belirlediği, daha sonraki aşamaların işleyişini etkileyen bu süreçte; sınır değer belirlenmesi, geçerli tekliflerin tespiti, aşırı düşük tekliflerin tespiti ve değerlendirilmesi gibi yaklaşık maliyetin etkilediği önemli aşamalar mevcuttur.

4734 sayılı Kanun'un "Aşırı düşük teklifler" başlıklı 38'inci maddesinde "İhale komisyonu verilen teklifleri değerlendirdikten sonra, diğer tekliflere veya idarenin tespit ettiği yaklaşık maliyete göre teklif fiyatı aşırı düşük olanları tespit eder. Bu teklifleri reddetmeden önce, belirlediği süre içinde teklif sahiplerinden teklifte önemli olduğunu tespit ettiği bileşenler ile ilgili ayrıntıları yazılı olarak ister." ifadesine yer verilmiştir.

Kanun maddesinde ifade edildiğine göre, ihale komisyonunun geçerli teklifleri tespit etmesi, bunların arasında aşırı düşük teklif olup olmadığını belirlemesi ve varsa bu tür teklif sahiplerinden açıklama istemesi gerekmektedir. Bahse konu maddede ve yönetmelikte, KİK tarafından belirlenecek teklifin oluşturulmasında önemli olduğu ifade edilen bileşenler için açıklama isteneceği belirtilmiştir. Ayrıca ihale komisyonu, isteklinin avantajlı koşulları, teknik çözümleri, özgünlük ve yapım yönetiminin ekonomikliği gibi konularda yaptığı açıklamaları değerlendirecektir. Değerlendirmede açıklaması yetersiz görülen veya açıklaması yapılmayan teklifler reddedilecektir (YİİUY, madde 60).

İlgili kanun maddesinde, aşırı düşük tekliflerin değerlendirilmesine dair KİK'e tanınan yetkiler belirtilmiştir.

"Kurum, ihale konusu işin türü, niteliği ve yaklaşık maliyeti ile ihale edilme usulüne göre aşırı düşük tekliflerin tespiti, değerlendirilmesi ve ekonomik açıdan en avantajlı teklifin belirlenmesi amacıyla sınır değerler ve sorgulama kriterleri belirlemeye, ihalenin bu maddede öngörülen açıklama istenilmeksizin sonuçlandırılabilmesine, ayrıca yaklaşık maliyeti 8 inci maddede öngörülen eşik değerlerin yarısına kadar olan hizmet alımları ile yapım işleri ihalelerinde sınır değer altındaki tekliflerin bu maddede öngörülen açıklama istenilmeksizin reddedilmesine ilişkin düzenlemeler yapmaya yetkilidir. İhale komisyonu bu maddenin uygulanmasında Kurum tarafından yapılan düzenlemeleri esas alır" (4734, madde 38).

Buna göre ihale komisyonu geçerli teklifleri tespit ettikten sonra, Kamu İhale Kurumu'na belirlenen ve KİGT'de belirtilen yöntemle göre sınır değer hesabı yapar (YİİUY, madde 60).

Sınır değer hesabında yaklaşık maliyet tutarının ve tekliflerin kullanıldığı Çizelge 3.3.'te görülmektedir. Ayrıca sınır değer hesabında kullanılan sınır değer (N) katsayısının değeri yapım işlerine göre farklılık göstermekte ve KİGT'de rakam olarak belirtilmektedir (KİGT, madde 45.1.1.1.-45.1.1.2.). Hangi katsayının kullanılacağı ilanda veya davet mektubunda ve ihale dokümanında belirtilmesi gerekmektedir (KİGT, madde 45.1.1.3.). Sınır değer belirlenmesi hususunda idarelerin faydalanması için hazırlanan programa KİK'in internet sayfasından erişilebilmektedir.

Çizelge 3.3. Yapım işi ihalelerinde sınır değer hesabı (KİGT, madde 45.1.1.)

<p>Yapım işleri ihalelerinde, 4734 sayılı Kanununun 37 nci maddesi uyarınca geçerli teklifler tespit edildikten sonra; Yaklaşık maliyetin % 120'sinin üzerindeki ve % 40'ının altındaki teklifler dikkate alınmaksızın, geçerli tekliflerin aritmetik ortalaması ve standart sapması hesaplanır.</p>	
T_{ort1}	: Geçerli tekliflerin (T_n) aritmetik ortalaması ($T_{ort1} = \frac{\sum T_n}{n}$)
σ	: Geçerli tekliflerin standart sapması ($\sigma = \sqrt{\frac{\sum (T_n - T_{ort1})^2}{(n-1)}}$)
Aritmetik ortalama dan standart sapma çıkartılır ve eklenir.	
$T_{ort1} - \sigma$	
$T_{ort1} + \sigma$	
Aritmetik ortalama değerinin standart sapma kadar aşağısı ve standart sapma kadar yukarısı arasında kalan bölgede yer alan tekliflerin tekrar ortalaması alınmak suretiyle, ikinci aritmetik ortalama bulunur.	
T_i	: Standart sapma aralığında kalan teklifler : { $T_i : (T_{ort1} - \sigma \leq T_i \leq T_{ort1} + \sigma)$ }
T_{ort2}	: Standart sapma aralığında kalan tekliflerin (T_i) aritmetik ortalaması ($T_{ort2} = \frac{\sum T_i}{n}$)
Hesaplanan ikinci aritmetik ortalama yaklaşık maliyete bölünmek suretiyle (C) değeri elde edilir.	
C	: $T_{ort2} \cdot YM$
(C) değeri aşağıdaki eşitliklerin ilgili olanında yerine konularak (K) değeri bulunur.	
$C < 0,60 \rightarrow$	$K = C$
$0,60 \leq C \leq 1,00 \rightarrow$	$K = \frac{(3,2 C - C^2 - 0,6)}{(C+1)}$
$C > 1,00 \rightarrow$	$K = \frac{(C^2 - 0,8 C + 1,4)}{(C+1)}$
Sınır değer aşağıdaki eşitlikten bulunur:	
SD (Sınır değer)	$= \frac{K \times T_{ort2}}{C \times N}$

Aşırı düşük tespiti ve değerlendirmesi işlemine ilişkin olarak, hangisinin uygulandığının ihale ilanı ve dokümanında belirtilmesi şartıyla, idarenin önünde belli seçenekler bulunmaktadır, bu seçenekler ve kuralları Çizelge 3.4.'te verilmiştir.

Çizelge 3.4. Aşırı düşük sorgulamasına ilişkin seçenekler ve kuralları (YİİUY, madde 60)

a) Sorgulama yapılması durumu	($EDx1/3$) \leq YM olan ihalelerde, YM \leq ($EDx1/3$) olan açık ihale ve 21.(b) veya 21.(c) ile yapılan pazarlık usulü ile yapılan ihalelerde,
b) Sorgulama yapılmaksızın sonuçlandırma	YM \leq ($EDx1/3$) olan açık ihale ve 21.(b) veya 21.(c) ile yapılan pazarlık usulü ile yapılan ihalelerde, YM \leq ($EDx1/3$) olan belli istekliler usulü ve 21.(a) veya 21.(d) veya 21. (e) ile yapılan pazarlık usulü ile yapılan ihalelerde, Ve kurum tarafından yayımlanmış aşırı düşük teklif sorgulaması yapılmayacak alımlar listesinde yer alan işlerin ihalelerinde,
c) Açıklama istenmeksizin teklifin reddi	YM \leq ($EDx1/3$) olan açık ihale ve 21.(b) veya 21.(c) ile yapılan pazarlık usulü ile yapılan ihalelerde,

Aşırı düşük sorgulamasının yapılacağı durumlarda, idare tarafından yaklaşık maliyetin tespiti aşamasında yapılması gereken çalışmalar¹, aşırı düşük teklif sahibi istekliler tarafından açıklama aşamasında yapılması gereken çalışmalar², ihale komisyonunun aşırı düşük teklif değerlendirmesi aşamasında dikkat edeceği hususlar ve yapılması gerekenler³ KİGT’de detaylı olarak anlatılmaktadır. Aşırı düşük tekliflerin değerlendirilmesi hususu detaylı ve karmaşık bir süreçtir, konu bütünlüğü açısından yaklaşık maliyetin bu aşamada neden etkili olduğu hususu incelenecektir.

KİGT’nin 38’inci maddesinde, “Aşırı düşük teklif sorgulaması öngörülen ihalelerde yaklaşık maliyetin hesaplanması sırasında yapılacak işlemler” başlığı altında, idarelerin

¹ Detaylı bilgi için bakınız: KİGT, madde 38.

² Detaylı bilgi için bakınız: KİGT, madde 45.

³ Detaylı bilgi için bakınız: KİGT, madde (45.1.3. - 45.1.13.).

“sıralı iş kalemleri/grupları listesi” ile “sıralı analiz girdileri tablosu” hazırlaması gerektiği ifade edilmektedir. Bu çalışmalardan “sıralı iş kalemleri/grupları listesi”, iş kalemlerinin ya da gruplarının tutarlarının büyükten küçüğe sıralanması, yaklaşık maliyete oranlarının tespit edilmesi ve kümülatif toplamının gösterilmesiyle oluşturulmaktadır. “Sıralı analiz girdileri tablosu” ise bu iş gruplarına ve kalemlere ait analiz girdilerinin tutarlarının sıralanmış halidir (KİGT, madde 38). Bu çalışmaya dayanılarak “yaklaşık maliyetin %80’lik bölümünü oluşturan iş kalemleri/gruplarına ilişkin” açıklamalar aşırı düşük teklif sahibi isteklilerden istenmektedir (KİGT, madde 45.1.2.). Yaklaşık maliyet tutarında önemli yüzdeye sahip bu imalatlara ilişkin açıklamaları KİGT’de belirtilen şekilde yapamayan isteklilerin teklifleri reddedilmektedir (KİGT, madde 45.1.14.).

Süreçte yaşanan en önemli sorunlardan olan aşırı düşük tekliflere ilişkin; yapılan düzenlemelerin amacı, bu durumun nedenleri, aşırı düşük sahibinin ihaleyi alması halinde yaşanabilecek riskli durumlar, uzmanlarca sunulan çözüm önerileri 4’üncü bölümde “Tekliflerin Değerlendirilmesi Aşamasında Yaşanan Sorunlar” başlığı altında incelenmiştir.

İsteklinin önerdiği tutar ile işi yapıp yapamayacağını sorgulandığı bu süreçte ölçüt olarak kullanılan sınır değer belirlenmesinde yaklaşık maliyet ve diğer teklifler alınmaktadır. Aşırı düşük teklif sorunu, yaklaşık maliyetin doğru ve gerçekçi hesaplanmaması veya tekliflerin piyasa koşullarının altında verilmesiyle gerçekleşmektedir. Uygulamada karşılaşılan kalite sorunlarının önlenmesi ve istekliler arasında eşit rekabetin sağlanması açısından bu durumla sık karşılaşılması gerekmektedir (Akçay ve Manisalı, 2007: 20).

Yasal düzenlemelere dayanan açıklamalarla, yaklaşık maliyetin sınır değer ve aşırı düşük tekliflerin belirlenmesi ve kazanan teklif sahibinin belirlenmesi hususundaki rolü ifade edilmiştir. İdarenin sorgulama yapılmaksızın ihaleyi sonuçlandırdığı ve açıklama istenmeksizin aşırı düşük tekliflerin reddedildiği durumların da bulunduğu göz önüne alındığında, yaklaşık maliyetin süreçteki önemi daha net görülmektedir.

3.7. İtirazen Şikâyet Başvuru Bedeline Etkisi

Güncel mevzuatla birlikte, ihale sürecindeki işlem ve eylemlere dair bir itiraz sistemi oluşturulmuştur. Bu sistem, ihale sürecinde yasalara aykırı iş ve eylemler

gerçekleştirilmesi sonucu, mağdur edildiğini veya edilmiş olabileceğini iddia eden isteklilerin haklarının korunması ve zarara uğramalarının önüne geçilmesi amacını taşımaktadır. Sisteme göre, bu durumdaki istekliler ilk olarak ihaleyi yapan idareye şikâyetinde bulunmaktadır.¹ Sorunun çözülememesi halinde isteklilerin, konuyu yargıya intikal ettirmeden önce KİK'e itirazın şikâyet başvurusu yapmaları gerekmektedir.

4734 sayılı Kanun'un 54. maddesinde şikâyet başvurularının ihaleyi yapan idareye, itirazın şikâyet başvurularının ise dilekçe ile KİK'e yapılması gerektiği belirtilmiştir. Yine aynı maddede "Şikâyet ve itirazın şikâyet başvuruları, dava açılmadan önce tüketilmesi zorunlu idari başvuru yollarıdır." ifadesi kullanılmıştır. Bu nedenle itirazın şikâyet başvuru bedelleri ödenmediğinde Kurum inceleme yapmamakta ve yargı yoluna gidilememektedir (İnan, 2010: 2).

KİK'e yapılacak İhalelere Yönelik Başvurular Hakkında Yönetmeliğin 8. maddesinin 6. Fıkrasında "İlanda veya dokümanda itirazın şikâyet başvuru bedeli belirtilmeyen hallerde, Kanunun 53'üncü maddesinin (j) fıkrasının (2) numaralı bendine göre hesaplanacak başvuru bedeli, İhale Kayıt Numarası üzerinden Kurumun internet sayfasından yapılacak sorgulama yoluyla öğrenilebilir." ifadesi kullanılmıştır.

4734 sayılı Kanun'un "Kamu İhale Kurumu" başlıklı 53'üncü maddesinin (j) bendinde Kurum'un gelirleri belirtilmiştir. İlgili bendin 2'inci fıkrasında itirazın şikâyet başvurusunda bulunanların Kurum'a yatırması gereken bedeller belirlenmiştir. Bu bedellerin belirlenmesinde işin yaklaşık maliyeti dikkate alınmaktadır.

Sonuç olarak işin itirazın şikâyet başvurularında ödenecek tutarlar, işin yaklaşık maliyetine bağlı olarak belirlenmektedir. 4734 sayılı Kanun'da belirtilen bu bedellerin yaklaşık maliyetle ilişkisi Çizelge 3.5.'te ifade edilmiştir.

¹İtirazın şikâyet başvuruları hakkında detaylı bilgi için bakınız: İhalelere Yönelik Başvurular Hakkında Yönetmelik.

Çizelge 3.5. Yaklaşık maliyete göre itirazın şikâyet başvuru bedelleri (4734, madde 53)¹

YAKLAŞIK MALİYET	İTİRAZEN ŞİKÂYET BAŞVURU BEDELİ
562 165 TL'ye kadar	3 372 TL
562 165 TL – 2 248 663 TL arası	6 745 TL
2 248 663 TL – 16 864 973 TL arası	10 118 TL
16 864 973 TL ve üzeri	13 491 TL

Kısmi teklif verilebilen işlerde başvuru bedeli, toplam yaklaşık maliyete göre hesaplanmaktadır. Başvuruya konu işin yaklaşık maliyetine göre fazla yatırıldığı belirlenen ödemeler başvuru sahibine iade edilmektedir (İhalelere Yönelik Başvurular Hakkında Yönetmelik, madde 8).

3.8. Yerli İstekliler Lehine Fiyat Avantajı Uygulamasına Etkisi

Yaklaşık maliyet kavramı, yerli istekliler ya da yerli malı teklif eden istekliler için uygulanacak avantajlar konusunda da etkisini göstermektedir. İlgili mevzuatta “yerli istekli” kavramını tanımlamak için “Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı gerçek kişiler ile Türkiye Cumhuriyeti kanunlarına göre kurulmuş tüzel kişilikler” ifadeleri kullanılmıştır (4734, madde 4). Kamu alımlarında yerli istekliler için uygulanacak fiyat avantajı hususu için, 4734 sayılı Kanun’un 63’üncü maddesinde,

“Yaklaşık maliyeti eşik değerlerin altında kalan ihalelere ise sadece yerli isteklilerin katılabileceğine ilişkin düzenleme yapılabilmesi; hizmet alımı ve yapım işi ve yerli malı teklif eden istekliler için mal alımı ihalelerinde yerli istekliler lehine %15 oranına kadar fiyat avantajı sağlanabilmesi; mal alımı ihalelerinde Sanayi ve Ticaret Bakanlığı ile diğer ilgili kurum ve kuruluşların görüşleri alınarak Kurum tarafından yerli malı olarak belirlenen malların ihalelerinde yerli malı teklif eden istekliler lehine %15 oranına kadar fiyat avantajı sağlanmasının zorunlu olması; ortak girişimlerin yerli istekli sayılabilmeleri için bütün ortaklarının yerli istekli olması gerektiği”

ifadeleri kullanılmıştır. İlgili maddeden çıkarılan sonuçlar, aşağıdaki iki paragrafta açıklanmıştır.

¹ “KİK’in 2016/1 sayılı Tebliği ile 29/01/2016 tarihli ve 29608 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanmış olup 01.02.2016 – 31.01.2017 dönemini kapsamaktadır” (4734, madde 53).

İhaleye konu işe ait yaklaşık maliyet, ilgili eşik değerin altında ise, idare ihale dokümanlarında ihaleye sadece yerli isteklilerin katılabilmesine dair düzenleme yapabilmektedir. Özetle bu durum söz konusu ise idarenin, ihaleye yabancı istekli katılmasını engellemeye yetkisi vardır.

İhaleye konu işe ait yaklaşık maliyet, ilgili eşik değerin üzerinde ise, idare ihale dokümanlarında; yapım işleri ve hizmet alımı işlerinde bütün istekliler için %15 oranına kadar fiyat avantajını sağlayabilecek düzenlemeler yapma yetkisine sahiptir. Mal alımları için de bu durum geçerlidir ancak ilgili maddede belirtilen şartları sağlayan alımlar için yerli malı teklif eden isteklilere %15 oranına kadar fiyat avantajının sağlanması zorunludur. Özetle bu durum söz konusu ise idarenin, yapım işi ve hizmet alımı ihaleleri için yerli isteklilere fiyat avantajı sağlamaya yetkisi vardır, mal alımı ihalelerinde ise yerli malı teklif eden istekliler için fiyat avantajı sağlanmaktadır.

Tüm bu durumlardan, eğer işin yaklaşık maliyeti eşik değerin altında kalıyor ise, ihaleye sadece yerli isteklilerin katılmasının sağlanabileceği, yaklaşık maliyeti eşik değerin üzerinde ise ihaleye yabancı isteklilerin de katılabileceği ancak yerli istekliler için fiyat avantajı sağlanabileceği sonucu çıkarılmaktadır.

Konunun detayları KİGT’de yer almaktadır. Ancak tez konusu yaklaşık maliyetle olan ilişkisi ile ilgili olduğundan diğer detaylara yer verilmemiştir.¹

Sonuç olarak eşik değer ve yaklaşık maliyet kavramları ve bu kavramların ilişkisi, bu konuda, isteklilere sağlanabilecek avantajların belirlenmesi ve idarenin yetkisini belirlemesi açısından belirleyici bir kriter durumundadır (Ormanoğlu, 2011: 12).

¹ Detaylı bilgi için bakınız: KİGT: “Eşik değerler ve 4734 sayılı Kanununun 63’üncü maddesinin uygulanması” başlıklı 6’ncı madde.

4. SÜREÇTE KARŞILAŞILAN SORUNLAR

Yaklaşık maliyetin ihale sürecindeki etkisi ve önemi, daha önceki bölümlerde detaylı olarak ifade edilmiştir. İhalenin sağlıklı neticelendirilmesi için yaklaşık maliyetin eksiksiz ve gerçekçi tespit edilmesi gerekmektedir. Yaklaşık maliyetin tespiti hususunda idarelerin yaşayabildiği bazı sorunlardan ötürü ihale süreci olumsuz etkilenebilmektedir. Sözleşme bedelleri ve yaklaşık maliyet arasında oluşan fark yaklaşık maliyet tespiti konusunda yaşanan sıkıntıların göstergesidir.

Yaklaşık maliyete ilişkin düzenlemeler güncel mevzuata, isteklilerin gerekli çalışmaları yaparak verdiği tekliflerin, idarenin de özenli çalışma sonucu oluşturduğu yaklaşık maliyetle birlikte değerlendirilerek en uygun teklif sahibi istekliye işin verilmesi amacıyla getirilmiştir. Ancak isteklilerin veya idarelerin gereken özeni göstermemesi, gizliliğin sağlanamaması, idarelerin kendi hesapladıkları tutara yakın teklife itibarı ve isteklilerin detaylı çalışma yapmadan, kendi koşullarını dikkate almadan teklif vermesi gibi nedenlerle zaman zaman beklenen yarar sağlanamamaktadır (Kaplan, 2012: 30). Ayrıca yalnızca kamu kurum ve kuruluşlarınca yayımlanan birim fiyatların kullanıldığı yapım işlerinde yaklaşık maliyetin tahmin edilebilme ihtimali yükselmektedir.

Çalışmanın bu bölümünde yaklaşık maliyetin belirlenmesinde ve neticesinde yaşanan bazı önemli sorunlar ifade edilmiştir.

4.1. Yaklaşık Maliyetin Tespitinde Kâr, Nakliye Bedeli, KDV ve Dayanaklar

Kâr, girişimcinin ürünü satarken maliyetinin üzerine eklediği tutarı dolayısıyla üretimden aldığı payı ifade eden bir kavramdır. Üreticilerin temel amacı kâr etmektir. İhale açısından değerlendirildiğinde, isteklilerin tekliflerini sunarken belirli oranda kârı tekliflerine dâhil etmeleri, piyasa şartlarının gereğidir. Yaklaşık maliyetin tekliflerin değerlendirilmesinde rolü olması sebebiyle, aynı zamanda yaklaşık maliyete de yüklenici kârının dâhil edilmesi gerekmektedir.

4734 sayılı Kanun'da belirtilmese de, (mal alımı ihaleleri hariç) uygulama yönetmeliklerinde, yaklaşık maliyete kârın dâhil edilmesi gerektiği belirtilmiştir. Yapım işlerinde yaklaşık maliyet tespit edilirken, kârsız yaklaşık maliyetin %25'i oranında,

yüklenici kârı ve genel giderleri içeren sabit bir tutarın, kârsız yaklaşık maliyet hesabına ekleneceği ilgili yönetmelikte belirtilmektedir (YİİUY, madde 11). Mal alımı ihalelerinde piyasadan alınan ürünün zaten kâr içerdiği dikkate alınarak, herhangi bir düzenleme yapılmamıştır. Hizmet ve danışmanlık hizmet alımlarına ilişkin olarak ise %20'ye kadar kâr oranı belirleyebilme yetkisi idarelere sunulmuştur (HAİUY [Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği], madde 9) (DHAİUY [Danışmanlık Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği], madde 11).

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı (ÇŞB) tarafından hazırlanan birim fiyat tarifleri kitabında birim fiyatlara %25 müteahhit kârı ve genel giderlerin dâhil olduğu belirtilmiştir. Yaklaşık maliyet çalışmaları yapılırken keşif çalışması için hazırlanan cetvellerin bu husus göz önüne alınarak düzenlenmesi gerekmektedir. Ayrıca iş kalemlerinin birim fiyat tespiti için istenen proforma faturaların ve idarece yapılan analizlerin fiyatlarının içeriği de bu husus dikkate alınarak kontrol edilmelidir. Aksi takdirde 2 kez kâr eklenmiş ve yaklaşık maliyet yüksek belirlenmiş olacaktır.

Ayrıca idare tarafından işe ilişkin nakliye bedeli belirlenmeli ve yaklaşık maliyete eklenmelidir. Bu bedel her kalem için ayrı ayrı formüller kullanılarak da tespit edilebilmekte, genel olarak da belirlenebilmektedir. “Kamu inşaatlarında taşıma bedeli genellikle formül yöntemiyle hesaplanmaktadır” (Pancarlı ve Öcal, 2014: 60). Taşıma bedeli verilecek malzeme ve ekipmanlar genel teknik şartnamelerde belirtilmektedir. “Taşımanın yapıldığı araca göre hangi formüllerin kullanılacağı Bayındırlık İşleri Genel Teknik Şartnamesinde, taşıma bedelinden başka hangi gereç ve elemanlara ne kadar yükleme, boşaltma ve istif bedeli ödeneceği ise Birim Fiyat Listelerinde belirtilmektedir” (Pancarlı ve Öcal, 2014: 60). ÇŞB pozlarının birim fiyatlarına nakliye bedeli dâhil değildir, aynı şekilde proforma faturaların ve analizlerin fiyatlarının içerikleri bu hususlar dikkate alınarak düzenlenmeli ve keşif cetvellerine işlenmelidir. Nakliye bedelinin yaklaşık maliyet hesaplanırken öngörülmediği gerekçesiyle iptal edilen ihaleler mevcuttur.¹

Yaklaşık maliyet belirlenirken yaşanabilecek diğer bir sorun da KDV dâhil hesaplama yapılmasıdır. “Katma Değer Vergisi, bir malın veya hizmetin üretiminden tüketimine her aşamada kazandığı değer üzerinden alınan bir vergi türüdür.” 4734 sayılı Kanun'da belirtildiği üzere yaklaşık maliyetin KDV hariç hesaplanması gerekmektedir.

¹ Detaylı bilgi için bakınız: 2013/UY.II-213 sayılı KİK Kararı.

İhale konusu yapım işine ilişkin KDV, varsa iş artışları ve eksilişleri de dikkate alınarak hakediş raporları düzenlenirken, dolayısıyla sözleşmenin yürütülmesi aşamasında hesaplanmaktadır. Ancak idarece yapılan fiyat araştırmalarında bu durum gözden kaçabilmekte, yaklaşık maliyetin fazla belirlenmesi neticesinde ihale olması gerekenden yüksek teklifle sonuçlanabilmektedir. Bu nedenle piyasadan yapılan fiyat araştırmalarında bu durum belirtilmeli ve proforma faturalar ile analizler bu açıdan kontrol edilmelidir. Örneğin, ÇŞB pozlarının birim fiyatlarına KDV'nin dâhil olmadığı ilgili kitapçıkta belirtilmiştir.

İhale işlem dosyasının ihale komisyonu ile ihale yetkilisi tarafından incelendiği ve yaklaşık maliyete ilişkin, dayanaklarıyla birlikte hazırlanan hesap cetvelini içerdiği, kanunda belirtilmiştir (4734, madde 6-7-9). İhale yetkilisinin ve komisyon üyelerinin ihale sürecindeki sorumlulukları gereği yaklaşık maliyetin nasıl ve hangi yöntemlerle tespit edildiğini bilmesi gerekmektedir. Hesap cetvelindeki miktar, fiyat ve dayanaklara hakim olmayan üye veya yetkili sorumluluk altına girmemelidir. İhaleye ilişkin şikâyet olması durumunda KİK incelemesine tabi olması ve sonrasında dava konusu olabilmesi sebebiyle işin yaklaşık maliyetini hazırlayanların ve yaklaşık maliyetin tespiti hususunda bilgi sahibi olan diğer görevlilerin ihale komisyonunda yer alması gerekmektedir.

Sonuç olarak yaklaşık maliyeti hazırlayan görevlilerin, yaklaşık maliyetin tespitinde istenen pek çok şarta (tutara KDV'nin hariç, nakliye, işçilik montaj ve yüklenici kârının dâhil olması gibi) hâkim olması, fiyat araştırması ve yaklaşık maliyet çalışmalarını bu yönde yapması gerekmektedir. İstenen şartlar yerine getirilmediğinde ihalenin iptali gündeme gelmektedir.

4.2. İhale Konusu İşin Teknik Özelliklerinin Gerektiği Gibi Belirlenmemesi

İdarenin harcama yetkilisi tarafından ihtiyacın karşılanması kararının alınmasının ardından ihtiyaca yönelik detaylar belirlenmektedir. Alıma konu işin bedeli işin niteliğine göre değişmektedir. İdarelerin işin teknik detaylarını ve yapım şartlarını belirlerken veya kontrol ederken, bu belgelerin doğru ve eksiksiz hazırlanmasına özen göstermesi, ihale süreci ve işin yürütülmesi aşamalarında önemli role sahiptir.

Gerek isteklilerin tekliflerini kendi koşullarına en uygun şekilde belirlemesi, gerekse idarenin yaklaşık maliyet çalışmalarını doğru yapması açısından işin özelliklerinin ve detaylarının hem idare hem de istekliler tarafından doğru bilinmesi gerekmektedir. İşin özelliklerini ifade eden dokümanlar gerektiği gibi hazırlandığında, ihale sürecinin ve işin yürütülmesi aşamasının sağlıklı sonuçlandırılması, muhtemel iş artışları ya da eksilişlerinin önüne geçilmesi ve ihale sisteminin doğru işlemesi sağlanabilecektir.

4734 sayılı Kanun'un 7. maddesinde ihalesi yapılacak bütün işler için ayrı ayrı düzenlenmesi şart olan ihale işlem dosyasının, ihale onay belgesini, dayanaklarıyla birlikte yaklaşık maliyete ilişkin hesap cetvelini, ilan metinlerini, isteklilerin başvurularını ve tekliflerini, komisyonunun tutanaklarını ve kararlarını, ihale dokümanını ve süreç ile ilgili bütün belgeleri içerdiği ifade edilmiştir. İhale işlem dosyasında yer alan, ihaleye katılmak isteyen isteklilerin satın aldığı ve incelediği ihale dokümanı ise idari şartnameleri, işin projesiyle birlikte teknik şartnameleri, sözleşme tasarısını ve gereken diğer bilgileri içermektedir (4734, madde 4-27-29).

İhale konusu işin teknik kriterleri, işin projesini de içeren teknik şartnamelerde ifade edilmektedir. İstenen her türlü teknik unsurun bu şartnamelerde açık şekilde belirtilmesi ve rekabeti engelleyecek durumlara yer verilmemesi gerekmektedir (4734, madde 12).

Teknik şartnamelerin alanında uzman çalışma grupları tarafından hazırlanması son derece önemlidir. Bu sayede işe ait detayların ifade edilme düzeyi iyileşecek ve farklı bakış açıları sayesinde de hata payı azalacaktır. İşin özelliklerinden ötürü veya idare bünyesinde yetkin eleman bulunmamasından ötürü teknik şartnameler idare tarafından hazırlanamadığında, danışmanlık hizmeti alınarak da hazırlatılabilmektedir. İdareler bu durumu tercih ettiklerinde yaklaşık maliyetin de danışmanlık hizmeti sunanlara hazırlatılması mümkündür (YİİUY, madde 8). Bu durum idarenin sorumluluğunu ortadan kaldırmadığı için hazırlatılan yaklaşık maliyetin ve teknik şartnamelerin kontrolünün mutlaka yapılması gerekmektedir. Ancak sistemin işleyişi açısından esas olan işin yaklaşık maliyetinin ve ihale dokümanının idare tarafından hazırlanmasıdır.

Teknik detayların eksiksiz ve doğru tespiti, tüm alım türleri için önem arz etmekle birlikte yapım işleri açısından ekstra dikkat gerektiren bir husustur. Yapım işleri alımlarının diğer alım türlerine kıyasla, daha fazla disiplin içermesi ve pek çok çalışma grubunun

birlikte çalışması neticesinde bir ürün ortaya koyması söz konusudur. Bu sebeple daha önceki bölümlerde tanımlanan uygulama projesinin, uygulama projesi olmadan ihaleye çıkılması ile ilgili kanunda belirtilen şartlar sağlandığında¹ ön veya kesin projelerin, teknik şartnamelerin ve işin yürütülmesini ve tamamlanmasını etkileyecek tüm teknik dokümanların açık, anlaşılır, doğru ve eksiksiz hazırlanması son derece önemlidir.

Yapım işleri için; uygulama projesi hazırlanılarak ve anahtar teslimi götürü bedel teklif alınarak ihale yapılması gerektiği, güncel mevzuatta hüküm altına alınmıştır. Ancak çeşitli istisnai durumlarda, ön veya kesin projelerle, birim fiyat teklif alarak da ihaleye çıkılabileceği belirtilmiştir. Uygulama projesi ile anahtar teslimi götürü bedel teklif alınarak ihaleye çıktığında, her kalem için teklif almak yerine, ihale dokümanını satın alarak tüm teknik bilgilere erişen istekliden, işin tamamına teklifte bulunması istenmektedir. İsteklinin ihaleden önce, ihale dokümanında yer alan her türlü teknik belgeyi incelediği, değerlendirdiği ve neticesinde kendi koşullarını da dikkate alarak teklifte bulunduğu kabul edilmektedir. Dolayısıyla dokümanlarda yer alan her türlü detay isteklilerin teklifleri açısından önemlidir. Örneğin; anahtar teslimi götürü bedel teklif alınarak ihaleye çıkılan işlerde, uygulama projelerinde eksiklik olmasının mevzuata aykırı olduğuna ilişkin İdare Mahkemesi Kararı bulunmaktadır.²

İşin teknik detaylarının gerektiği gibi hazırlanamadığı durumlarda işin yürütülmesindeki küçük çaplı sorunların çözümüne yönelik çeşitli yöntemler ilgili mevzuatta ifade edilmektedir. Çelişkili durumlar açısından; zeyilname hazırlanabilmesi, ihale dokümanında yer alan belgeler arasında öncelik sıralaması yapılması ve iş artışına dair hükümler bu soruna dair çözüm yöntemleridir.

İhale dokümanında, ilan yapıldıktan sonra, isteklilerin tekliflerini etkileyebilecek nitelikte bir eksikliğin fark edilmesi durumunda, zeyilname düzenlenir ve idare tarafından son teklif alınacak günden en az 10 gün önce dokümanı alan tüm isteklilere bu durum bildirilir. Gerekmesi durumunda isteklilere bir defaya mahsus mevzuat çerçevesinde zaman verilir, tekliflerini zeyilname düzenlemesinden önce verenlere geri çekilebilme hakkı tanınır (4734, madde 29) (YİİUY, madde, 27).

¹ Detaylı bilgi için bakınız: YİİUY, madde 5.

² Detaylı bilgi için bakınız: E:2009/1307 sayılı İdare Mahkemesi Kararı.

İhale dokümanını oluşturan, işin nasıl yapılacağını, detay ve şartlarını ifade eden belgelerin kendi içinde çelişmesi durumunda başvurulmak üzere öncelik sıralaması belirlenmiştir (Çizelge 4.1.). Bu sıralama sözleşme türlerine göre farklılaşmaktadır (Yapım İşleri Genel Şartnamesi, madde 51). Tip sözleşmelerin 8.2.1. maddesinde bu sıralama ifade edilmektedir.

Çizelge 4.1. Sözleşme türlerine göre ihale dokümanında yer alan belgelerin öncelik sıralaması (Tip Sözleşme, madde 8.2.1)

Anahtar teslimi götürü bedel sözleşmeler	Teklif birim fiyatlı sözleşmeler
<input type="checkbox"/> Yapım İşleri Genel Şartnamesi	<input type="checkbox"/> Yapım İşleri Genel Şartnamesi
<input type="checkbox"/> İdari Şartname	<input type="checkbox"/> İdari Şartname
<input type="checkbox"/> Sözleşme Tasarısı	<input type="checkbox"/> Sözleşme Tasarısı
<input type="checkbox"/> Uygulama Projesi	<input type="checkbox"/> Birim fiyat tarifleri
<input type="checkbox"/> Mahal listesi	<input type="checkbox"/> Mahal listesi
<input type="checkbox"/> Özel Teknik Şartname	<input type="checkbox"/> Özel Teknik Şartname
<input type="checkbox"/> Genel Teknik Şartname	<input type="checkbox"/> Genel Teknik Şartname
<input type="checkbox"/> Açıklamalar (varsa)	<input type="checkbox"/> Ön/Kesin Projeler
<input type="checkbox"/> Diğer Ekler	<input type="checkbox"/> Açıklamalar (varsa)
	<input type="checkbox"/> Diğer Ekler

Anahtar teslimi götürü bedel sözleşme yapılan işler için uygulama projesi bulunması şarttır. Mahal listeleri ile teknik şartnamelere kaynak oluşturan ve işin tüm detaylarını içeren uygulama projesi, sözleşme ekindeki belgeler arasında en önceliklisidir. Bir imalatın yapılması için uygulama projesi, mahal listesi veya özel teknik şartnamelerin birinde yer alması yeterlidir. Bu belgelerdeki bir imalata ilişkin bilgilerin çeliştiği durumlarda ise yukarıda belirtilen öncelik sıralaması esas alınmakta ve buna göre uygulama yapılmaktadır. (Hakediş Raporu, 2016)

Örneğin bir üstyapı yapım işinde bir mahalın döşeme kaplaması uygulama projesinde gösterilmemiş ancak mahal listesinde aynı mahal için laminant parke kaplama yapıldığı ifade edilmişse, mahal listesi dikkate alınarak söz konusu imalat yapılmaktadır. Yine bir üstyapı yapım işinde bir mahalın döşeme kaplaması uygulama projesinde granit kaplama olarak gösterilmiş ancak mahal listesinde aynı mahal için mermer kaplama yapılacağı ifade edilmişse, öncelik sırası göz önünde bulundurularak uygulama projesinde ifade edilen imalat yapılmaktadır.

Örneğin; ihale dokümanında yer alan projeler ve teknik şartnameler arasında uyumsuzluk olduğunda, hangisinde yer alan verinin dikkate alınması gerektiğine dair; işin sözleşmesinde yer alan öncelik sıralamasının esas alınacağını ifade eden KİK Kararı bulunmaktadır.¹

Birim fiyat sözleşme yapılan işlerde ise işin yapılabilmesi için gereken imalatlar ve miktarları ön veya kesin proje üzerinden belirlenmektedir ve bu bilgilere göre birim fiyat tarifleri ve teknik şartnameler hazırlanmaktadır. İhale dokümanında da yer alan projeler, şartnameler ve gerekli diğer teknik dokümanlar ihale sonrası sözleşmenin imzalanması aşamasında yükleniciye teslim edilmektedir. Ancak ön veya kesin proje ile ihaleye çıkıldığında, uygulama projesi ihale sonrası idare tarafından hazırlanmakta ya da hazırlanmaktadır (Yapım İşleri Genel Şartnamesi, madde 11-12).

Ancak uygulama projesinde yer almayan veya bu belgelerin hiçbirinde yer almayan, gözden kaçırılmış ve kesinlikle yapılması gereken imalatlar hususunda maliyeti artırması nedeniyle yükleniciler idareleri zor durumda bırakabilmektedirler. Bu nedenle bu dokümanların birbirleriyle çelişmeden en doğru ve eksiksiz şekilde hazırlanması gerekmektedir.

İşin detayları, şartları ve teknik özelliklerinin doğru ve eksiksiz belirlenmemesi, zemin etütleri, fizibilite çalışmaları yapılırken ve projeleri hazırlanırken gerekli çalışmaların yapılmaması sonucunda iş teklif edilen bedel ile karşılanamamakta ve iş sözleşme bedelinin üzerinde veya altında bedelle gerçekleştirilebilmektedir. Ancak sistemden beklenen faydanın sağlanması için istenen sözleşme bedeli ile işin gerçekleştirilmesidir.

¹ Detaylı bilgi için bakınız: 2009/UY.II-1696 sayılı KİK Kararı.

Öngörülemeyen hallerde iş artışının zaruri olması durumunda ve bahse konu işin “sözleşmeye esas proje içinde kalması ve idareyi külfete sokmaksızın asıl işten ayrılmasının teknik veya ekonomik olarak mümkün olmaması” halinde iş artışı yapılabileceği, yapılabilecek iş artışı oranının ise anahtar teslimi götürü bedel sözleşme yapılan yapım işlerinde sözleşme bedelinin %10’u oranına kadar, teklif birim fiyatlı sözleşme yapılan yapım işlerinde ise sözleşme bedelinin %20’si oranına kadar olabileceği ve bu oranın Bakanlar Kurulu kararı ile %40 'a kadar çıkabileceği ifade edilmiştir (4735, madde 24).

Küçük çaplı sorunların çözümüne yönelik yöntemler geliştirilmiş olsa da çok büyük iş artışları ve dokümanlarda çözülemeyecek şekilde eksiklikler, çelişkiler söz konusu olduğunda süreçte ciddi sıkıntılar yaşanmakta, yükleniciyle anlaşmazlıklar, iptal ve zaman kayıpları gündeme gelmektedir. Bu nedenle teknik dokümanların alanında uzman çalışma grubu tarafından hazırlanması ve kontrol edilmesi, dokümanların ihale yetkilisi ve ihale komisyonu tarafından ayrıntılı şekilde incelenmesi ve değerlendirilmesi, hata ve eksikliklerden dolayı süreçte oluşabilecek sorunların minimumda tutulması açısından gereklidir.

4.3. Yaklaşık Maliyetin Gizliliğinin Sağlanamaması ve 2. Kez İhale Durumu

Yaklaşık maliyetin gizliliği konusuna ilişkin; 4734 sayılı Kanun’daki yeri, nedenleri, faydası, ihale sürecindeki rolü, ne zaman açıklandığı, gizliliğin sağlanamaması durumunda yaptırımlar gibi hususlar tezin 1’inci bölümünde detaylı olarak incelenmiştir. Yaklaşık maliyetin gizli tutulması hususu mevzuatta ifade edilmesine rağmen uygulamada sıkıntılar yaşanabilmektedir. Gizlilik açısından oluşabilecek temel sorunlar ise aşağıda belirtilmiştir.

İhale sürecinde yaklaşık maliyeti bilmesi gerekenler, ihale komisyonu üyeleri, ihale yetkilisi ve yaklaşık maliyeti tespit etmekle görevli olanlardır. Yaklaşık maliyet bilgisinin kötü niyetle ifşası dolayısıyla Kanun’a aykırı olarak üçüncü kişilere sızdırılması; rekabet ilkesinin ihlâlüne, “ihaleye fesat karıştırma tabanlı yolsuzluğa” ve “adli kovuşturmayaya” varan neticeler doğurmaktadır (Doğanyigit; 2010: 97). Bu durumun öneminin yaklaşık maliyeti süreç gereği bilmesi gereken görevliler tarafından kavranması önemlidir. Görevlendirmelerin resmi yazı ile yapılması ve yaklaşık maliyet bilgisinin yer aldığı (ihale

onay belgesi gibi) dokümanlarda devlet belgelerinde kullanılan gizlilik derecelerinin yer alması durumun ciddiyetini ifade edecektir.

Gizliliğin korunamadığı önemli durumlardan biri de ihale yapıp yaklaşık maliyet açıklandıktan sonra herhangi bir nedenle ihalenin iptal olması ve ikinci kez ihale durumudur. İptal yaklaşık maliyetten kaynaklanan bir sorundan dolayı gerçekleşmemişse, idare aynı maliyet ile ihaleye çıkmak durumunda kalmaktadır. Bu durumda idareler tarafından, ancak yıl değişmişse fiyatlarda güncelleme yapılarak yaklaşık maliyet tutarında küçük değişiklikler yapılmaktadır. Ancak bu durum mevcut olumsuzluğu gidermemekte, yaklaşık maliyeti bilen istekliler yeni ihalede bu bilgiye dayanarak teklif vermektedirler. Bu soruna çözüm önerisi olarak, belirlenen yaklaşık maliyetle önceki ihalede verilen tekliflerin kıyaslanarak yaklaşık maliyetin revize edilmesi sunulabilir. Ayrıca yine çözüm olarak, yaklaşık maliyetin sözleşme sonrası açıklanması şeklinde yapılacak düzenleme de uzmanlarca önerilmiştir (Doğanyigit; 2010: 98).

Anahtar teslimi götürü bedel sözleşme ile ihalesi yapılacak yapım işlerinde iş kalemleri gruplandırarak porsantaj oranları hesaplanmalıdır. İsteklilere kalem bazında porsantaj verilmesi halinde, istekliler kamu kurum ve kuruluşlarınca ilan edilen pozların yardımıyla kalemin fiyatından yola çıkarak yaklaşık maliyeti hesaplayabilmektedir (Doğanyigit; 2010: 97-98).

Birim fiyat sözleşme ile ihalesi yapılan yapım işlerinde ise isteklilerin yaklaşık maliyeti tespit edebilme ihtimali yüksektir. Zira KİGT'nin "Sınır değer tespiti ve aşırı düşük teklifler" başlıklı 45 (1.4. bendi) numaralı maddesinde,

"Kamu kurum ve kuruluşlarınca yayımlanmış birim fiyatlar ile uyumlu olmayan iş kalemleri (özel iş kalemleri) ile idarelerce tasarlanan ve birden fazla iş kalemini ihtiva eden iş kalemleri (paçal iş kalemi) için bu iş kalemlerinde bulunan analiz girdileri ve miktarlarının gösterildiği analiz formatlarının, ihale dokümanı kapsamında istekli olabileceklere verilmesi gerekmektedir."

ifadeleri yer almaktadır. Yaklaşık maliyet tutarı kabaca miktar ile fiyatların çarpımı ve bu çarpıma yüklenici kârının eklenmesiyle tespit edilmektedir. Dolayısıyla miktarları ve poz numaralarını dokümanda yer alması nedeniyle bilen istekliler, eğer işe ait çoğu kalem için de kamu kurum ve kuruluşlarınca yayımlanan pozlar kullanılmışsa, fiyatları da bu şekilde tespit edip, sabit kâr oranını da ekleyerek yaklaşık maliyeti hesaplayabilmektedirler. İsteklilere "İhalelerde teklif bedelini nasıl tespit ediyorsunuz" sorusunun yöneltildiği bir

anket çalışmasında, katılımcı isteklilerin %64'ü soruyu “Sınır değeri tespit ederek sınır değerin bir üstünde kalacak şekilde hesap yaparak”, %17'si “Maliyet hesabı yaparak”, %19'u ise “Her ikisi de” şeklinde cevaplamıştır (Gencer ve Cankatar, 2012: 136). Yaklaşık maliyeti tespit eden istekliler tekliflerini bu tutara göre oluşturmakta, kendi koşullarını göz önünde bulundurmadan, hesapladıkları sınır değerin bir üstünde yer alan teklifi vermeye çalışmaktadırlar. Bu sorunun çözümü için, mevzuatta yapılacak bir düzenleme ile ihale dokümanında poz numaralarının belirtilmesi yerine kodlamalar yapılması (Örneğin; İnşaat 1) ve piyasa uygulamasına uygun tariflerinin belirtilmesi ile gizliliğin sağlanması önerilebilir (Doğanyigit; 2010: 98).

Yukarıda ifade edilen durumlarda isteklilerin fiyat üzerinden rekabet etme durumu olumsuz etkilenmektedir. Böyle durumlar söz konusu olduğunda, idarenin fiyat dışı unsurlar belirlemesi ve bu kriterler üzerinden isteklileri değerlendirmesi süreci olumlu etkileyecektir.

Ekonomik açıdan en avantajlı teklif tespit edilirken bu hususun yanı sıra fiyat dışı unsurların da dikkate alınabileceği ve “maliyet etkinliği, verimlilik, kalite ve teknik değer, süre, işletme, bakım maliyeti” gibi hususların fiyat dışı unsur olarak değerlendirilebileceği ilgili mevzuatta belirtilmiştir (YİİUY, madde 62).

Fiyat dışı unsurlarla ilgili esaslar; 4734 sayılı Kanun'un 40'inci maddesinde, YİİUY'nin 21, 61, 62 ve 64'üncü maddelerinde ve KİGT'nin 53'üncü maddesinde ifade edilmiştir. Konu bütünlüğü açısından bu esaslar, çalışmada detaylı anlatılmamıştır.

Sonuç olarak, yaklaşık maliyetin gizliliği hususunun yeni ihale sisteminde teşkil ettiği önem sebebiyle, yukarıda ifade edilen gizliliğe ilişkin problemlerin çözümü için düzenlemeler yapılması ve idarelerin bu konuya daha özenli yaklaşımı, işin sözleşmesinin doğru teklif üzerinden yapılmasına yardımcı olacaktır.

4.4. Yaklaşık Maliyetin Tespitinde Piyasadan Fiyat Araştırması

Yaklaşık maliyeti belirleyen ana unsurlar miktar ve fiyat bilgileridir. Miktar bilgisi alım konusu yapım işinin niteliğine göre değişmekte olup, miktar hususunda nihai belirleyici olan idaredir. Fiyat tespitinde ise başvurulabilecek yöntemler ve kaynaklar, ilgili

yönetmelikte de ifade edilmiş¹ ve tezin 2'nci bölümünde detaylı olarak anlatılmıştır. Bu yöntemlerden biri idarenin piyasa araştırması sonucu fiyat elde etmesidir.

Bu yöntemin sağlıklı kullanılabilmesi için idarelerin dikkat etmesi gereken hususlar ilgili yönetmelikte belirtilmiştir;

“İşin bütünü, iş grubu, iş kalemi ve malzeme rayici bazında yapılacak piyasa araştırmasına dayalı fiyat tespitlerinde; iş, imalat ve/veya malzemenin yapımcılarından, üreticilerinden, ana bayilerinden, toptancılarından, yetkili satıcılarından ve satıcılarından fiyatlar veya proforma faturalar alınmak ve gerekli karşılaştırmalar yapılmak suretiyle uygun fiyatlar belirlenir. Tereddüt edilen fiyatların gerçek piyasa rayiçlerine uygun olup olmadığı hususu Ticaret ve/veya Sanayi Odalarından alınacak yazılı rayiçlerle netleştirilir.

Fiyat araştırması için yapılan çalışmalarda fiyat sorulacak kişi ve kuruluşlara yazılan yazıda fiyatı tespit edilecek iş grubu, iş kalemi veya malzemenin ayrıntılı özellikleri ve standardına yer verilir, fiyat istenecek kişi ve kuruluşlara aynı koşulları taşıyan yazılarla başvurulur ve fiyatlar Katma Değer Vergisi hariç istenir. İstenen özellikleri taşımayan fiyat bildirimleri ve proforma faturaları dikkate alınmaz” (YİİUY, madde 10).

Ancak bu yöntem kullanılırken idareler çeşitli problemlerle karşılaşabilmektedir. Bu problemler bu başlıkta açıklanmıştır.

Yönetmelikte belirtildiği üzere, yaklaşık maliyetin tespitinde piyasadan fiyat araştırması yapılırken idarelerden beklenen, işin kapsamındaki maliyet bileşenlerinin tek tek belirlenmesi ve ilgili alanlarda uzman ve yetkin üreticilerden alınan fiyatların karşılaştırılması ile uygun fiyatın belirlenmesidir. Ancak yapım işlerinde bu yöntem, işin tüm kalemleri için uygulanamamaktadır. İmalat ve iş kalemi sayısının çok fazla olması sebebiyle idareler genellikle çoğu kalem için kamu kurum ve kuruluşlarınca yayımlanan pozları dolayısıyla birim fiyatları kullanmaktadır. Kamu kurum ve kuruluşlarınca yayımlanan pozlarının tarifleri dışına çıkan özel iş kalemleri içinse piyasadan fiyat araştırması yöntemi kullanılmaktadır. Kamu kurum ve kuruluşlarınca yayımlanan pozların üretim şartlarının ve fiyatının güncelliği konusundaki problem ise bir sonraki başlıkta detaylı ifade edilecektir.

Yönetmelikte bu yöntemle fiyat araştırması yapılırken istenen fiyat tekliflerinde ve proforma faturalarda yer alması gereken hususlar belirtilmiştir. Firmaların yönetmeliğe hâkim olmaması veya idarenin istediği şartları belirtmemesi sonucunda, eksik ya da hatalı fatura ve teklifler yaklaşık maliyet hesabında kullanılabilmekte ve yaklaşık maliyetin

¹ Detaylı bilgi için bakınız: YİİUY, madde 10.

dayanakları olarak sunulabilmektedir. Bu hususların fiyat teklifi istenirken firmalara bildirilmesi gerekmektedir. İdarelerin gereken şartları taşımayan fiyat teklifleri ve proforma faturaları kullanmamak için belgeleri detaylı kontrol etmesi gerekmektedir.

Örneğin; teklif istenirken, “Proforma faturanızı tarih içeren, firma kaşeli ve imzalı halde göndermeniz gerekmektedir. Faturanızda iş kalemi veya malzemeye ait detaylı özellikler ve standartlar ifade edilmelidir. Teklif tutarları ise, işçilik ve montaj dâhil, (idarenin hesaplama sistemine göre değişebilir) nakliye ve KDV hariç belirlenmeli, bu durum faturada belirtilmelidir.” şeklinde bilgilendirme yapılabilir.

İdarenin proforma fatura ya da fiyat teklifi isteyerek yaptığı çalışmalarda, firmaların piyasa şartları üzerinde teklif verdiği görülmektedir. Bu durum esasen firmaların verdiği fiyatlar konusunda sorumluluğu ve fiyatların bağlayıcılığı olmamasından kaynaklanmaktadır. Bu durum neticesinde yaklaşık maliyet olması gerekenden fazla hesaplanabilmektedir (Gencer ve Cankatar, 2012: 137).

Özel imalat gerektiren iş kalemlerinde, ilgili işe ilişkin piyasada faaliyet gösteren firma sayısı az olabilmekte ve neticesinde sağlıklı fiyatların alınması konusunda sıkıntılar yaşanabilmektedir.

İdarelerin asıl hedefi olan piyasadaki sağlıklı fiyat araştırmasını yapabilmesi için yukarıda belirtilen problemlerin çözülmesi gerekmektedir.

Firmaların verdikleri teklifler açısından sorumluluğunun olması gerekmektedir. Verdikleri tekliflerinin bağlayıcılığı olduğunda piyasa şartlarını yansıtmayan yüksek tekliflerin verilmesinin önüne geçilebilecektir.

Daha fazla firmadan teklif alıp, karşılaştırılmasıyla, gerçekçi olmayan tekliflerin tespit edilmesi ve ortalamalarda kullanılmaması sağlanabilir. Ancak özel imalatlar için piyasada faaliyet gösteren firma sayısının az olması bu durumu zorlaştırmaktadır.

İdarelerin fiyat teklifleri ve proforma faturaları için gereken şartları firmalara bildirmesi ve belgeleri detaylı kontrol etmesi ile eksik veya hatalı belge kullanılmasının önüne geçilebilir.

İdarelerin daha önce başarılı bir şekilde sözleşmesi imzalanmış işler için yapmış olduğu fiyat araştırmaları, daha sonraki benzer işlerde aynı firmalarla irtibata geçip güncellenerek kullanılabilir. Bu durum dikkate alındığında idarece kullanılacak bir veri tabanı oluşturulması sürecin hızlanmasını sağlayacak ve yöntemin sağlıklı kullanılmasına yardımcı olacaktır. EKAP (Elektronik Kamu Alımları Platformu) ile ihalelere ilişkin birçok veri depolanmaktadır, benzer bir sistemle tamamlanmış işlerin yaklaşık maliyeti belirlenirken kullanılan verilerin toparlanması ve sınıflandırılması sağlanabilir. Ancak sistem oluşturulurken; fiyatların güncellenmesi, piyasa şartlarına uygunluğunun kontrolü ve ilgili iş ile imalatlara ilişkin özelliklerin benzerliği gibi hususlar dikkatli değerlendirilmelidir.

4.5. Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Yayımlanan Birim Fiyatların Günümüz Koşullarına Uygunluğu

Yapım işleri, oluşan ürüne ilişkin; üretim şartları ve süreci, yüksek maliyeti, bir defa yapılması, fiyat tespitine dair yapılan çalışmaları vb. pek çok husustan ötürü diğer işlerden ayrılmaktadır. Yapım işlerinde maliyet çalışmalarını etkileyen pek çok değişken bulunmaktadır. Malzeme çeşitliliği, işçilik, iklim, coğrafi özellikler, ekonominin genel durumu vb. durumlar dikkate alınarak iş için parasal karşılık belirlenmesi gerekmektedir. Ayrıca işin gerçekleştirildiği zaman önemli bir husustur. Yapım işlerinde yapılacak imalatın miktarı belirlenip değiştirilmediğinde, fiyat tespitinin ileriye dönük olarak yapılması mümkündür. Yapım tarihine göre aynı yapının veya imalatın maliyeti değişebilmektedir.

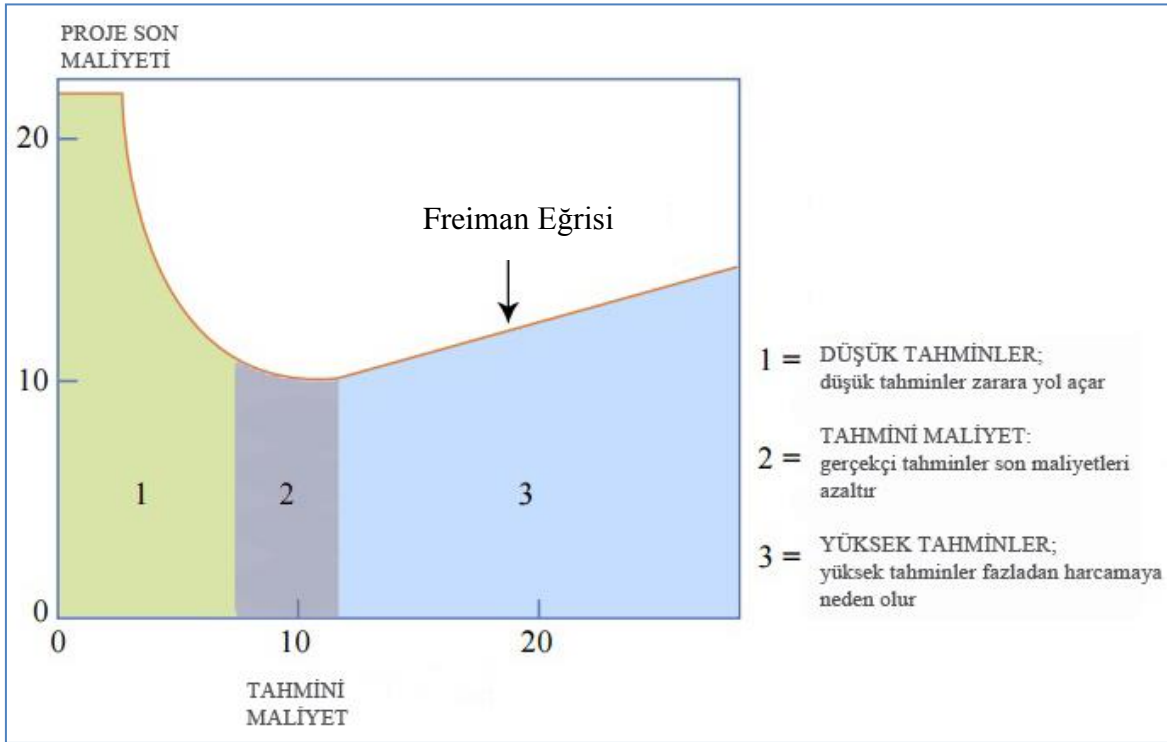
Yapım işi maliyetinin önceden tespit edilmesi, hem idarelerin alım kararı hususunda hem isteklilerin ihaleye teklif vermesi ve ihalenin alınması durumunda sözleşme bedeli üzerinden işin gerçekleştirilmesi açısından yol gösterici niteliktedir.

“Yapım işlerini oluşturan inşaat projelerinin rantabl (verimli) olabilmesi ve kanunun öngördüğü rolü oynayabilmesi, projelerin kalite, süre ve maliyet üçgeni içerisinde, en optimum çözüm noktasında gerçekleşmesine bağlıdır. Diğer bir ifadeyle, tanımlanan projenin süresi içerisinde, istenen kalite eşliğinin altına düşmeden ve en düşük maliyetle gerçekleşmesine bağlıdır” (Akçay ve Manisalı, 2007: 14).

Yaklaşık maliyetin doğru ve gerçekçi belirlenmesinin ihale sürecindeki olumlu etkileri tezin önceki bölümlerinde detaylı ifade edilmiştir. Yaklaşık maliyeti doğrudan

etkileyen, yaklaşık maliyeti oluşturan iş kapsamındaki imalat kalemlerine ilişkin fiyatların da doğru ve gerçekçi belirlenmesi gerekmektedir. Bu şekilde yaklaşık maliyetle sözleşme bedeli arasındaki fark azalacak ve işin piyasa koşullarına uygun gerçekleştirilmesi sağlanacaktır.

Şekil 4.1.'de ifade edildiği gibi maliyet tahminleri doğru, düşük veya yüksek yapılabilmektedir. Yüksek tahminlerin ekstra harcamalara neden olduğu, düşük tahminlerin ise zarara yol açtığı göz önüne alındığında, tasarım ve planlama sürecinde yapılan gerçekçi maliyet tahmininin önemi daha net anlaşılmaktadır.



Şekil 4.1. Freiman eğrisi (Phaobunjong, 2002: 3)

DİK'nin uygulandığı dönemde idarece yapılan metrajlar ile “kamu kurum ve kuruluşlarınca yayımlanan birim fiyatlar” kullanılarak maliyet tespiti yapılmakta, istekliler bu bedel üzerinden “açık eksiltme yöntemi” ile tekliflerini belirlemekteydi. Bu uygulama neticesinde gerekli piyasa araştırmaları, analizler ve incelemeler yapılmadan ihaleyi kazanmak amacıyla bilinçsizce verilen teklifler sebebiyle yapım işleri yarım kalabilmiş, sözleşmeler feshedilebilmiş, zaman kayıpları ve kamu kaynaklarının israfı gündeme gelmiştir (Uğur, 2009: 48-49).

4734 sayılı Kanun’la, 2886 sayılı DİK uygulamasında yer alan, tahmini bedelin öncelikli olarak kamu birim fiyatları kullanılarak hazırlanması durumu kaldırılmıştır. Yeni düzenleme ile idarelerin her türlü fiyat araştırmasını yaparak yaklaşık maliyeti belirlemesi amaçlanmıştır.

Fiyat tespitinde ise başvurulabilecek yöntemler ve kaynaklar, ilgili yönetmelikte de ifade edilmiş ve tezin 2’nci bölümünde detaylı olarak anlatılmıştır. Bu kaynaklardan biri de “kamu kurum ve kuruluşlarınca belirlenerek yayımlanmış birim fiyat ve rayiçler”dir. Düzenlemeye göre idareler, kamu birim fiyatlarını kullanmak zorunda olmamakla birlikte, yönetmelikte belirtilen yöntemleri ve kaynakları kullanma hususunda herhangi bir sıralamaya tabi değildir. Ayrıca idareler belirtilen yöntem ve kaynaklardan tümünü veya birkaçını kullanabilmektedir (YİİUY, madde 10).

Kamu kurum ve kuruluşlarınca her sene yayımlanan birim fiyatları kısaca kamu birim fiyatları olarak ifade etmek mümkündür. Pek çok kamu kurum ve kuruluşu birim fiyat yayımlamakta olup, bunların en önemlisi ÇŞB’dir. ÇŞB, birim fiyatlara ve tariflerine ek olarak, bunlara dayanak oluşturan analiz ve inşaat rayiçlerini ve hepsinin tamamlayıcısı olan Genel Teknik Şartnameleri yayınlamaktadır. Kendi görev alanlarına ilişkin birim fiyatları belirleyen diğer kurumlar (İLBANK A.Ş., Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi [TEDAŞ], Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü [DSİ] vb.) bu çalışmalarında, genellikle ÇŞB tarafından yayımlanan rayiçleri göz önünde bulundurmaktadır (Uslu ve Demirel, 2014: 431).

4734 sayılı Kanun ile yaklaşık maliyetin tespiti için piyasa araştırmasının önemi ön plana çıkmış olsa da kamu birim fiyatlarının kullanılması alışkanlığı sürdürülmektedir. Kamu birim fiyatlarının kullanılması yöntemi, yaklaşık maliyetin daha süratli ve kısa sürede hazırlanmasına imkân sağlamasından ötürü, uygulamada idarelerin büyük çoğunluğu tarafından tercih edilmektedir (Uslu ve Demirel, 2014: 194). Proje müelliflerinin de projelerinde ve eklerini oluşturan imalat tarif, analiz ve şartnamelerde oluşabilecek karışıklıkların önüne geçebilmek açısından bu çalışmalarında mümkün olduğunca, özel imalatlar dışında, kamu birim fiyat poz numaralarını kullandıkları görülmektedir (Arabacı ve Duyguluer, 2011: 28). Ayrıca bazı özel durumlarda (yetkin personel yetersizliği, küçük yerleşim yerleri vs.) idarenin piyasadan fiyat araştırması yapma imkânı bulunmadığında yine kamu birim fiyatları kullanılmaktadır. Yapım işlerinde imalat

kalemlerinin sayısının çokluğu ve piyasa araştırmasının yapılması konusunda yaşanan sıkıntılar da diğer yöntemlere nazaran kamu birim fiyatlarının kullanılmasının tercih edilmesinin sebeplerindedir.

Yapım işleri ihaleleri açısından yapılan, beş yılı (2009-2013 dönemi) kapsayan bir araştırmada, incelenen 2345 ihaleden 2150'sinde yaklaşık maliyetin tespitinde kamu birim fiyatlarının kullanıldığı, geri kalan ihalelerde ise yönetmelikte belirtilen diğer yöntemlerin kullanıldığı ifade edilmiştir. Araştırma sonucunda incelenen ihalelerin %92'si gibi yüksek bir oranda yaklaşık maliyetin kamu birim fiyatları kullanılarak belirlendiği tespit edilmiştir. Aynı çalışmada incelenen ihaleler için; ortalama SB/YM oranı %67 olarak tespit edilmiş ve bunun isteklilerin kârsız yaklaşık maliyetten de düşük tutarda teklif hazırladıklarını gösterdiği, SB/Kârsız YM oranının ise %89 olarak tespit edildiği ifade edilmiştir. Çalışmanın sonucunda ise idarelerce tespit edilen yaklaşık maliyetin yüksek belirlendiğinin ortaya çıktığı ifade edilmiştir (Aksoy, 2015: 189-193).

Yeni ihale sistemi ile getirilen fiyat tespitine yönelik düzenlemenin tam olarak amacına ulaşmadığı ve idarelerin fiyat belirlerken detaylı piyasa araştırmaları yapmak yerine kamu birim fiyatlarını kullanmayı tercih ettikleri görülmektedir. Fiyat tespitinde kamu birim fiyatlarının kullanılabilmesi ilgili mevzuatta belirtilmiştir ancak aşırı düşük teklifler ve SB/YM oranları, yaklaşık maliyetin tespitinde (idarelerce tercih edilmesinden ötürü) büyük paya sahip olan kamu birim fiyatlarının güncelliğini ve piyasa şartlarını yansıtmasını sorgulanır hale getirmektedir.

Birim fiyatların tespitinde kalemlere ait rayiç ve fiyatların piyasa şartlarını yansıtması ihalenin sonucunu değiştirecek kadar önemlidir. Örneğin piyasa koşullarını yansıtmayan birim fiyatlar kullanılarak oluşturulan yaklaşık maliyet, olması gerekenden yüksek veya düşük belirlenebilmekte, bu durum teklif değerlendirilmesini, aşırı düşük tespiti için kullanılan sınır değeri etkilemekte ve ihalenin farklı şekilde sonuçlanmasına neden olabilmektedir. Yaklaşık maliyet olması gerekenden yüksek belirlendiğinde piyasa şartlarına uygun hazırlanan tekliflerin aşırı düşük durumunda kalması, değerlendirme dışı bırakılması ve ihalenin daha yüksek teklif üzerinden sonuçlanması kamu zararına yol açabilmekte, düşük belirlenmesi durumunda ise ihalenin iptali gündeme gelebilmektedir. Bu açıdan idarelerce fiyat tespitinde çoğunlukla tercih edilen kamu birim fiyatlarının güncelliği ve piyasa koşullarına uygunluğu son derece önemlidir.

Yapım işleri ihalelerinde fiyat tespiti hususunda idarelerce çoğunlukla tercih edilen kamu birim fiyatlarının bileşenlerini ($A+B+C+D = \text{birim fiyat}$) şu şekilde ifade etmek mümkündür;

- A) malzeme giderleri,
- B) işçilik giderleri,
- C) makine ve ekipman giderleri
- D) ($A+B+C$) toplamının %25'i alınarak hesaplanan genel gider ve yüklenici karı.

Bu girdilerin toplamı birim fiyatı oluşturmaktadır. Malzeme giderleri üretim yeri fiyatlarını ifade ettiğinden, gereken kalemler için nakliye bedelleri idare tarafından formüller kullanılarak ayrıca hesaplanmak suretiyle yaklaşık maliyete ilave edilmektedir (Pancarıcı ve Öcal, 2014: 58).

Hesaplanan %25 yüklenici kârı ve genel gider karşılığının içeriği şu şekilde ifade edilmektedir:

“Bu oranın içeriği; %10 yüklenici karı, %15 genel giderler karşılığı şeklindedir. %15 genel gider karşılığının içeriği ise; %1 noter masrafi karşılığı, %1 kesin teminat mektubu karşılığı, %7 sigorta primi ve vergisi karşılığı, %3 şantiye personel giderleri karşılığı, %1 araç ve akaryakıt giderleri, %1 şantiye kurulması gideri, %1 avans mektubu gideri karşılığıdır” (Kemer, 2004: 13).

Yaklaşık maliyet çalışmalarının bu hususlar göz önünde bulundurularak yapılması, tekrar tekrar hesaplama yapılmaması gerekmektedir.

Kamu birim fiyatları hazırlanırken bu etkenlerin yanı sıra; yapının yapılacağı yerin malzeme ve işgücü temini açısından kaynaklara uzaklığı, ulaşım, işin süresi, yapılacağı zaman ve mevsimsel koşullar, coğrafi koşullar ve arazi yapısı, teknolojik gelişmeler, kullanılacak malzemenin miktarı ve temin edilebilirliği, ekonominin genel durumu gibi pek çok faktör yapı ve bileşenlerinin maliyetini etkilemektedir (Arabacı ve Duygulu, 2011: 28). Özellikle malzeme maliyetlerinin alım miktarına göre değişebilmesi yapım maliyeti açısından önemli bir etkenidir. Kamu birim fiyatları her yıl güncellenmesine ve ülke geneli için belirlenmesine rağmen, belirtilen etkenlerin çoğu dikkate alınmadan hazırlanmaktadır. İstekliler tekliflerini oluştururken bu etkenleri de dikkate almaktadırlar.

Mevcut kamu birim fiyatlarında piyasa şartlarına uygunluk sağlanması açısından yapılması gereken düzenlemelere dair örnekler çeşitli kaynaklarda da belirtilmektedir.

“Örneğin, PVC kapı, pencere doğrama yapım fiyatları Kamu Kurum birim fiyatlarında (Kg/TL) olarak tespit edilmiş iken piyasa koşullarında aynı iş için (Metre/TL) veya üniteler halinde birim imalat yapılıyorsa bu imalatın da, piyasa şartlarına göre teknik şartnamesinin belirlenerek fiyatlandırılması ve (Metre/TL) veya birim imalat olarak değerlendirilmesi gerekmektedir. Yine kum çakıl temini piyasada nakliye mesafe hesabı yapılmaksızın iş yeri teslimi şeklinde (m3/TL) olarak teklif ediliyorsa yaklaşık maliyete esas fiyatlandırmanın ve şartnamenin de bu şartlara göre hazırlanması görüşünderiz” (Kemer, 2004: 13).

Kamu birim fiyatlarının bazılarının piyasa rayıçlarına uygun olmaması sebebiyle 05.03.2009 tarihinden önce uygulanan Yapım Yönetmeliği'nin 9/II maddesinde,

“Kamu kurum ve kuruluşlarınca belirlenmiş birim fiyatların, rayıçların ve fiyat analizlerinin yapılacak iş veya iş kaleminin niteliğine uymadığı, işin yapım tekniği ile ilgili teknolojik aşamayı ve/veya gerçek piyasa rayıçlarını yansıtmadığı durumlarda, söz konusu fiyat ve analizler esas alınmaz, idarece yapılacak gerçekçi maliyet analiz ve tespitleri kullanılır”

ifadeleri kullanılmıştır. Ancak, 05.03.2009 tarihindeki yönetmelikte bu durum kaldırılmış ve güncel yönetmelikte de bu ifadeye yer verilmemiştir (Uslu ve Demirel, 2014: 193-194).

Piyasa şartlarını yansıtmayan kamu birim fiyatlarının kullanılmamasına dair yönetmelik maddesinin kaldırılması, idarelere her şartta kamu birim fiyatlarının tercih edilebilmesi konusunda serbestlik tanımıştır (Uslu ve Demirel, 2014: 193-194). Ancak yeni düzenlemelere göre esas olan, idarelerin birim fiyat analizlerini ve (malzeme, işçilik, makine ve ekipman hususlarında) şartlarını eksiksiz hazırlaması ve piyasa şartlarına uygun fiyatların araştırmalar sonucu elde etmesidir. İdarelerin analiz yaparken kamu birim fiyatlarının analizlerindeki bileşenleri dikkate alması, modern inşaat tekniğine göre güncellemeler yaparak kamu birim fiyat tariflerinde tanımlanmayan işler için birim fiyat oluşturması güncellik açısından faydalı bir uygulamadır (Kemer, 2004: 13).

Örneğin; “Karayolları Genel Müdürlüğü tarafından yapılan 2010/15948 İhale Kayıt Numaralı 8. ve 9. Bölge Müdürlüğü Sınırlarındaki Muhtelif Yollarda Çelik Otokorkuluk Yapılması (Ağır Hizmet Tipi Dâhil) İhalesi”ne ilişkin; piyasa şartlarını yansıtmayan kamu birim fiyatlarının kullanılması neticesinde yaklaşık maliyetin olması gerekenden çok yüksek belirlendiği ve ihalenin pek çok aşamasını ve neticesini etkileyen yaklaşık maliyete ilişkin bu durumun düzeltici işlemlerle giderilemeyecek nitelikte olması sebebiyle ihalenin iptal edilmesine dair KİK kararı bulunmaktadır:

“Zira ihalede idare tarafından hesaplanan yaklaşık maliyet, ihaleye en yüksek teklifi sunan isteklinin teklifinin iki katından daha fazladır. Dolayısıyla yaklaşık maliyet serbest piyasa koşullarında oluşan gerçek fiyatları yansıtmamaktadır.

Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinin “Yaklaşık maliyet hesabına esas fiyat ve rayiçlerin tespiti” başlıklı 10 uncu maddesinde, idarelerin yaklaşık maliyetin tespitinde esas alacakları fiyat ve rayiçler sayılmış olup, bu fiyat ve rayiçlerin öncelik sırası olmaksızın idarelerce kullanılabilceği hükme bağlanmıştır. Ancak idarelere tanınan bu serbesti yaklaşık maliyetin sağlıklı bir şekilde hesaplanmasını sağlamaya yönelik olup, yaklaşık maliyetin doğru bir şekilde hesaplanmasına engel olabilecek fiyat ve rayiçlerin idarelerce kullanılması idarelere tanınan bu serbestinin sınırları dışında kalmaktadır.

Söz konusu ihalede ise yaklaşık maliyet hesaplanırken idarenin, Karayolları Genel Müdürlüğünün analizlerini temel alarak pozlara ilişkin birim fiyatları oluşturduğu tespit edilmiştir.

Ancak bu birim fiyatlar piyasada oluşan gerçek fiyatların oldukça üzerindedir. İhaleye teklif sunan isteklilerin teklif tutarları ile yaklaşık maliyet tutarı kıyaslandığında ise yaklaşık maliyet hesaplanırken esas alınan birim fiyatların güncel olmadığı açıkça ortaya çıkmaktadır. Zira, ihaleye katılan firmaların imalat süreçlerinin ve yapım yöntemlerinin gelişmesi, avantajlı koşulların ve teknik çözümlerin söz konusu olması ve kamu kuruluşlarınca yayımlanan analizlerin teknik ilerlemeyi yakından izleyememesi gibi nedenlerle güncel maliyet azalışlarının takip edilememesi, yaklaşık maliyet tutarının olması gerekenin çok üstünde belirlenmesine neden olmaktadır. Bu nedenle idarelerin yaklaşık maliyetin sağlıklı hesaplanmasına neden olabilecek fiyat ve rayiçleri kullanmamaları gerekmektedir.”¹

İdarelerin dikkat etmesi gereken diğer bir durum da yaklaşık maliyetin güncellenmesidir. “Kamu birim fiyatları kullanılan yaklaşık maliyet çalışmalarında, kamu birim fiyat ve rayiçlerinin genellikle yılın başındaki şartlara göre tespit edildiği göz önünde bulundurulmalıdır” (Kemer, 2004: 13). Örneğin; ÇŞB birim fiyatlarının kullanıldığı bir yaklaşık maliyet çalışmasında, birim fiyat kitabının nisan ayında yayımlandığı göz önünde bulundurularak, nisan-aralık dönemi için nisan ayında yayınlanan birim fiyatlar kullanılabilirken, bir sonraki yıla geçilip henüz birim fiyat kitabının yayınlanmadığı durumda yani aralık-nisan dönemi için güncelleme yapılmalıdır.

Ancak idarece ÇŞB birim fiyatları esas alınan bir ihalede; ihale ilan tarihinden önce, yeni yıla ilişkin birim fiyatlar yayımlandığı halde, bazı pozların güncel olmadığı ve dolayısıyla bir önceki yıla ait birim fiyatların kullanıldığı, bu durumun mevzuata aykırı olduğu ancak ihalenin iptalini gerektirecek nitelikte olmadığına dair KİK kararı bulunmaktadır.²

Sonuç olarak, tasarım öncesinde ve sonrasında idarelerce sıklıkla kullanılan, veri bankası niteliğindeki kamu birim fiyat sisteminin, geliştirilerek yeniden tasarlanması

¹ Detaylı bilgi için bakınız: 2010/UY.III-2304 sayılı KİK Kararı.

² Detaylı bilgi için bakınız: 2011/UY.III-3690 sayılı KİK Kararı.

gerektiği anlaşılmaktadır. Yaklaşık maliyete referans oluşturan birim fiyatların tariflerinin standartlara, fen ve sanat kurallarına uygun dzenlenmesi, birim fiyatların kapsadığı bileşenlerin maliyetlerinin piyasa şartlarına uygunluğu sağlandığında sistemdeki pek çok sorun çzülecektir (Arabacı ve Duyguluer, 2011: 28-29). Tüm idarelerin esas alacağı, kamunun özel sektör ile ortaklaşa kuracağı bir fiyat ve maliyet tahmin sistemi ile piyasa şartlarını yansıtan birim fiyatlar oluşturulduğunda, aşırı dűük teklif sorgulamalarında yalnızca iře ait ilgili idarece hazırlanan özel analizler değerlendirilecektir (Koçođlu, 2010: 67). Temeli mevcut bakanlık veri tabanına dayanacak bu yeni sisteme yardımcı olarak, idarelerin yararlanabileceği, yapı malzemesi üreticilerinin ürün tanıtımı yapabileceği ve fiyat paylaşımında bulunabileceği, sürekli güncellenen ve karşılaştırma imkânı sunan bir portal oluşturulabilir (Arabacı ve Duyguluer, 2011: 29). Ancak bu durumda yaklaşık maliyetin gizliliği ilkesi sorgulanır hale gelebilecektir.

4.6. Tekliflerin Değerlendirilmesi Aşamasında Yaşanan Sorunlar

Yaklaşık maliyetin tekliflerin değerlendirilmesi konusundaki etkisi, tezin 3'ncü bölümünde "Tekliflerin Deđerlendirilmesine Etkisi" başlığı altında incelenmiştir. Tekliflerin değerlendirilmesi aşamasında, tüm tekliflerin yaklaşık maliyetin üzerinde olması durumu veya aşırı dűük teklifler gibi sorunlar ortaya çıkmaktadır. Bu başlık altında bu sorunların nedenleri ve çzümleri için mevzuatta belirtilen hususlar ile çeşitli düzenleme önerileri incelenmiştir.

4.6.1. Bütün tekliflerin yaklaşık maliyetin üzerinde olması durumu

Tekliflerin değerlendirilmesi sürecinde yaklaşık maliyet ile ilişkili yaşanabilecek önemli sorunlardan biri bütün tekliflerin yaklaşık maliyetin üzerine olması durumudur. Kanunda ve uygulama yönetmeliklerinde bu konuya ilişkin açıklama yapılmamıştır, ancak KİGT'de bu tür durumlar için ihale komisyonlarına dűřen görevler řu şekilde ifade edilmiştir:

- a) Yaklaşık maliyet hesaplanırken değerlendirilmeyen her hangi bir husus olup olmadığını,
 - b) Yaklaşık maliyet güncellenerek tespit edilmişe, güncellemenin doğru yapılp yapılmadığını,
 - c) Verilen teklif fiyatlarının piyasa rayiç fiyatlarını yansıtıp yansıtmadığını,
- sorgulayarak verilen teklifleri yaklaşık maliyete göre mukayese eder ve bütçe ödeneklerini de göz önünde bulundurarak, teklif fiyatlarını uygun bulması halinde ekonomik açıdan en avantajlı teklifi ve varsa ikinci teklifi belirlemek veya verilen teklif fiyatlarını uygun bulmaması halinde ihalenin iptaline karar vermek hususunda takdir yetkisine sahiptir" (KİGT, madde 16.3.1).

Bu açıklamaya göre, bütün teklifler yaklaşık maliyetin üzerinde olduğunda, ihale komisyonu, tekliflerin gerçekçiliğini ve yaklaşık maliyetin doğru hesaplanıp hesaplanmadığını kontrol eder. Bu hususla ilgili olarak, somut belge ve bilgilere dayanan bir çalışma yapmadan, yaklaşık maliyetin üzerindeki bir teklife ihale bırakılmasının mevzuata aykırı ve düzeltici işlemle giderilemeyecek nitelikte olduğuna dair KİK Kararı bulunmaktadır.¹

Yaklaşık maliyet hesabında eksiklik veya hata bulunuyorsa, teklifler alınıp ihale yapıldıktan sonra yaklaşık maliyet için bir düzeltme ya da güncelleme yapılamayacağından, Kanun'un 39'uncu maddesi gereğince ihale iptal edilir ve teklif verenlere bu durumun gerekçesi bildirilir.

Ancak, tekliflerden kaynaklı sorunlardan dolayı da ihale iptal edilebilmektedir. Örneğin, İLBANK A.Ş.'nin gerçekleştirdiği bir ikmal park ihalesinde, yaklaşık maliyet doğru belirlendiği halde, isteklilerin ihale dokümanında yer alan ve ikmal işi olduğu için işin önceden yapılan kısımlarını gösteren geçici kabul tutanaklarını dikkate almadan tüm iş için teklif hazırlamaları sonucu, teklifleri yaklaşık maliyetin üzerinde kalmış ve ihale iptal edilmiştir.

Yaklaşık maliyetin kontrolü sonucu doğru tespit edildiğinin belirlenmesi durumunda ise, teklifler ve ödenek durumu göz önünde bulundurulmaktadır. İhale konusu işe ayrılan ödenek miktarının yeterli olması ya da ödenek aktarımı yapılabilmesi halinde, ihale komisyonu ile yetkilisinin, yaklaşık maliyetin üzerinde olduğu halde kabul edilebilir olarak belirlediği teklif sahibi istekliye ihalenin verilmesi, konusunda karar verme yetkisi vardır. İhtiyacın karşılanması, kamu yararı ve işin aciliyeti gibi hususlar da bu durumda etkili olmaktadır. Ancak bu durumda idarenin sorumluluk altında olduğu belirtilmiştir (KİGT, madde 16.3.2). İdareler, kamu zararına yönelik endişeler ve bu durumun getirdiği sorumluluklardan ötürü yaklaşık maliyetin üzerindeki teklifleri kabul etmeme ve ihaleyi iptal etme eğiliminde olabilmektedir.

¹ Detaylı bilgi için bakınız: 2008/UY.I-3673 sayılı KİK Kararı.

4.6.2. Aşırı düşük teklifler

Tekliflerin değerlendirilmesi sürecinde yaklaşık maliyet ile ilişkili yaşanabilecek önemli sorunlardan biri de aşırı düşük teklif sorunudur. Bu durum, yaklaşık maliyetin piyasa şartlarını yansıtan şekilde hazırlanması hususunda yaşanan sıkıntılar ile işin en düşük fiyata sahip teklifi öneren istekliye verilmesi anlayışına ilişkin sıkıntıların birleşmesiyle oluşmaktadır (Eren, 2010: 72).

Aşırı düşük tekliflere ilişkin kanun, yönetmelik ve KİGT’de yer alan düzenlemelerden tezin 3’ncü bölümünde “Tekliflerin Değerlendirilmesine Etkisi” başlığı altında özetle bahsedilmektedir. Bu tür tekliflerin değerlendirilmesi hususu ayrı bir tez konusu olacak kadar detaylı ve karmaşık bir süreçtir.

Aşırı düşük tekliflere ilişkin Kanun maddesinin¹ gerekçesinde, işin gerektirdiği koşullara uygun yapılmasını sağlayacak sorumlu tekliflerin verilmesinin ve AB mevzuatına uyum sağlanmasının hedeflendiği belirtilmektedir (Serdar, 2010: 39).

DİK uygulanırken kullanılan tahmini bedel sisteminde, %50-60-70’e kadar ulaşabilen yüksek kırım oranları sebebiyle, yüklenicilerin işi tamamlayamaması, kamu zararı, işin gecikmesi vb. sorunlar gündeme gelebilmiştir (Serdar, 2010: 39). Getirilen yeni sistemle bu durumun önüne geçilmeye çalışılsa da halen istekliler aşırı düşük teklif sunabilmektedirler.

Alt yapı ihalelerine katılan isteklilere yapılan bir anket çalışmasında, ankete katılan isteklilerin %60’ının katıldıkları ihalelerde sınır değerinin altında kaldıkları ve teklif bedellerinin yaklaşık maliyetin %50’sinden düşük olduğu belirtilmiştir (Gencer ve Cankatar, 2012: 135).

Aşırı düşük tekliflerin yaklaşık maliyetin doğru hesaplanmış olabileceğinin göstergesi olduğu uzmanlarca ifade edilmektedir (Koçoğlu, 2010: 67). Ayrıca isteklilerin ihaleyi her koşulda kazanmayı hedeflemesi, teklifleri için hazırladıkları yapı maliyet çalışmalarını hatalı gerçekleştirmeleri, mali sıkıntıları olan firmaların ihaleye katılması gibi durumlar da bu sorunun nedenlerindedir (Uslu ve Demirel, 2014: 778).

¹Detaylı bilgi için bakınız: 4734 sayılı Kanun, madde 38.

Yapım işinin ihalesi neticesinde aşırı düşük teklif sahibi istekliye verilmesi, eğer istekli tarafından yapılan açıklamalar kanunun ilgili maddesinde¹ ifade edilen şekilde yapılmamışsa, çok ciddi sonuçlar doğurabilen, idare açısından riskli bir durumdur (Uslu ve Demirel, 2014: 778). İdareler, kamu kaynaklarının verimsiz kullanılması, işin istenilen kalitede gerçekleştirilmemesi, yapının bakım ve yenileme gerektirmeden kullanılma süresinin azalması, iş sağlığının ve güvenliğinin sağlanamaması, kayıt dışı personel çalıştırma vb. olumsuz durumlarla karşılaşabilmektedir (Eren, 2010: 73). Ayrıca yatırımcı durumundaki kamu idarelerinin bu tür teklifleri kabul etmesi, isteklilerin teklif sunarken maliyetin altında, kâr edemeyeceği teklifler vermesini teşvik edebilmekte, bu durum özel sektör açısından olumsuz sonuçlar doğurabilmekte ve rekabetin engellenmesine yol açabilmektedir (Uslu ve Demirel, 2014: 778).

4734 sayılı Kanun'un 38'inci maddesinde konuya ilişkin "bu teklifleri reddetmeden önce..." şeklinde dikkat çekici bir ifade kullanılmaktadır. Bu ifadeye göre aşırı düşük tekliflerin reddedilmesi esastır ancak teklif sahibinden teklifine ilişkin açıklaması alınır (Çalık, 2010: 168). Açıklamalarıyla tekliflerinin gerçekçi ve doğru hazırlandığını ispat edemeyen isteklilerin tekliflerinin reddedilmesi, kamu yararı, ihale komisyonunun sorumluluğu ve ihtiyacın karşılanamaması vb. pek çok konu açısından riskin önüne geçilmesi için gereklidir (Koçoğlu, 2010: 67).

Yine bu soruna çözüm olarak aşırı düşük teklif sorgulamasının formülündeki verilerin değiştirilerek sınır değerin daha yüksek belirlenmesi ya da yaklaşık maliyetin gizliliğinden vazgeçilmesi ve isteklilerin buna göre tekliflerini belirlemesi gibi öneriler mevcuttur (Serdar, 2010: 39).

Aşırı düşük tekliflere ilişkin sorunun sadece mevzuatta düzenlemeler yapılarak çözülemeyeceği aşikârdır (Çalık, 2010:168). Bu konuya ilişkin temel sorun, idarelerin yaklaşık maliyetin doğru ve piyasa koşullarını yansıtan şekilde hesaplanması hususunda yaşadıkları problemlerdir. Yapılan düzenlemede açıklama yapamayan aşırı düşük teklif sahibi isteklinin teklifinin reddedileceği belirtilmiştir. Ancak sorunun yaklaşık maliyetten kaynaklandığı durumlar da söz konusudur. Yaklaşık maliyet, olması gerekenden yüksek belirlendiğinde, piyasa şartlarına uygun teklifleri aşırı düşük konumuna düşürebilmekte,

¹ Detaylı bilgi için bakınız: 4734 sayılı Kanun, madde 38.

hem komisyonun hem uygun teklif sahibi isteklinin aşırı düşük sorgu sürecinin karmaşıklığına maruz kalmasına neden olabilmektedir (Eren, 2010: 73).

Sorunun “piyasa arz koşullarında, mali mevzuatın belgelendirmeye ve kayıt sistemine ilişkin koşullarda, kamunun yayımladığı birim fiyatların belirlenme sisteminde ve analizlerinde de değişiklik yapılması ve böylece toplu olarak daha sağlıklı bir sistemin kurulması” yolu izlenerek çözülebileceği uzmanlarca ifade edilmektedir (Çalık, 2010: 168).

Sonuç olarak, aşırı düşük tekliflerin belirlenmesine baz alınan sınır değer hesabında yaklaşık maliyetin etkisi bulunmaktadır. Bu nedenle bu sorunun aşılması için kamu yaklaşık maliyet hesaplama yöntemlerinde, piyasayı yansıtacak kapsamlı bir güncelleme yapılması gerekmektedir (Eren, 2010: 73). Bu çalışma neticesinde, aşırı düşük teklif sorunu daha az gündeme gelecek ve esas olan aşırı düşük tekliflerin reddedilmesi doğru bir uygulama olacaktır.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Yaklaşık maliyet 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile birlikte getirilen bir düzenleme olup bütçenin programlanması, ihale usulü ile ilan sürelerinin belirlenmesi, yeterlik kurallarının belirlenmesi, tekliflerin değerlendirilmesi gibi ihale sürecinin pek çok aşamasını etkileyen; neticesini değiştirebilen, belirleyici ve önemli bir bileşenidir. Sağlıklı işleyen bir ihale sistemi açısından yaklaşık maliyetin, uygun yöntemlerle, doğru ve piyasa koşullarını yansıtacak şekilde tespit edilmesi gerekmektedir.

Uygulamada özellikle yapım işlerinde, yaklaşık maliyet ile sözleşme bedeli arasında görülmekte olan önemli ölçüdeki farklar; kamu tasarrufundan ziyade, yaklaşık maliyetin tespitinde ve/veya gizliliğinin sağlanmasında sorunlar yaşandığının işareti olarak kabul edilmektedir. İdarelerce yaklaşık maliyetin, ihale sürecinde formalite icabı tamamlanması gereken bir aşama olarak algılanması sonucu; çalışmalar için gerekenden az süre tanınması veya süreçte gerçekleştirilecek işlemlerde gereken özenin gösterilmemesi neticesinde olması gerekenden çok yüksek ya da düşük tespiti, gizliliğinin sağlanmaması veya hatalı tespiti gibi sonuçlar oluşabilmektedir. Yaklaşık maliyetin doğru ve gerçekçi hesaplanmaması; ihale sürecinin hatalı yürütülmesi, rekabeti ve şeffaflığı engelleyen durumların oluşması, ihtiyacın uygun bedelle temin edilememesi, kamu zararı, süreçteki sorumlulara yasal yaptırımlar ve idarenin itibar kaybı gibi olumsuz durumlara yol açabilmektedir. Ayrıca mevcut yasal düzenlemelerde yer alan, yaklaşık maliyetin tespitinde esas alınan bazı ölçütlerin/düzenlemelerin gizlilik konusunda oluşturduğu sorunlar söz konusudur.

Çalışmada, ihale öncesi süreçte hesaplanıp, ihale sürecinin pek çok aşamasını ve neticesini etkileyen yaklaşık maliyet konusu; gerek mevzuat açısından gerek uygulama boyutu ile ele alınarak, alım türleri arasında tutar bazında en yüksek bedele sahip olan yapım işleri ihaleleri özelinde, detaylı bir şekilde incelenmiştir. İnceleme sonucunda, yapım işlerinde yaklaşık maliyetin belirlenmesinde ve neticesinde idarelerce yaşanan sorunlara ve dikkat edilmesi gereken durumlara ilişkin varılan sonuçlar ile öneriler aşağıda özet halinde ifade edilmektedir.

Yaklaşık maliyetin tespitinin; gereken özen gösterilerek, doğru ve gerçekçi yapılabilmesi açısından, tespitinden sorumlu personelin seçimi önem taşımaktadır. Yaklaşık maliyetin tespitinde görevlendirilenlerin tecrübeleri ve liyakatleri; yaklaşık maliyetin tespitinde istenen pek çok şarta (tutara KDV'nin hariç, nakliye, işçilik, montaj ve yüklenici kârının dâhil olması) hâkim olmaları, teknik detaylara hâkim olmaları, sözleşme ve uygulama aşamasında oluşabilecek sorunları öngörebilmeleri önem teşkil etmektedir. Görevlendirmelerinin yazılı yapılması, sorumluluklarının ortaya konması açısından yararlı olacaktır.

Kanunda belirtildiği üzere, yaklaşık maliyete ilişkin, dayanaklarıyla birlikte hazırlanan hesap cetvelini de içeren ihale işlem dosyası, ihale komisyonu ile ihale yetkilisi tarafından incelenmektedir. İhale yetkilisinin ve komisyon üyelerinin ihale sürecindeki sorumlulukları gereği, yaklaşık maliyetin nasıl ve hangi yöntemlerle tespit edildiğini bilmesi gerekmektedir. İhaleye ilişkin şikâyet olması durumunda Kamu İhale Kurumu incelemesi ve sonrasında dava konusu olabilmesi sebebiyle, hesap cetvelindeki miktar, fiyat ve dayanaklara hakim olmayan üye veya yetkili sorumluluk altına girmemelidir. Ayrıca mevzuatta ihale komisyonunda yer alması gereken “işin uzmanı” ifadesine ayrıntılı açıklama getirilmelidir.

Yaklaşık maliyetin doğruluğu, gerçekçiliği ve hesaplama yöntemi ihale yetkilisi tarafından, süreçteki sorumluluğu nedeniyle, kontrol edilmektedir; hata tespit edilmesi halinde tekrar tespitine karar verilmektedir. Ayrıca, ihale yetkilisi tarafından, ihale sürecini başlatan harcama talimatı verilirken, ihale onay belgesinde yer alan yaklaşık maliyet ile ödenek tutarı ilişkisine dikkat edilmelidir. Yaklaşık maliyeti, ödeneği aşan alımlar için ihaleye çıkılması, kanunda belirtilen istisnai durumlar dışında, mevzuata aykırıdır.

Yaklaşık maliyet tespit edilirken istenen; KDV'nin hariç olması, nakliye, işçilik montaj ve yüklenici kârının dâhil olması gibi şartlar dikkate alınarak fiyat araştırması ve hesaplama yapılmalıdır. İstenen şartlar yerine getirilmediğinde ihalenin iptali gündeme gelebilmektedir. Gerek kamu birim fiyatları kullanılırken, gerek proforma fatura istenirken, gerekse idarece yapılan analizlerin içeriği hazırlanırken bu hususlar göz önünde bulundurulmalıdır. Aksi takdirde, örneğin; iki kez aynı unsur eklenmiş ve yaklaşık maliyet yüksek belirlenmiş olabilecektir. Ayrıca yaklaşık maliyet çalışmaları yapılırken keşif

çalışması için hazırlanan cetvellerin bu husus göz önüne alınarak düzenlenmesi gerekmektedir.

Arazi ve zemin etüdü çalışmalarının sağlıklı yapılması, uygulama aşamasında işin yürütülmesi açısından son derece önemli olmakla birlikte yüksek maliyetleri nedeniyle, yaklaşık maliyet hesabının gerçekçi yapılabilmesi açısından da önem arz etmektedir. Yapılan eksik veya hatalı çalışmalar; yaklaşık maliyetin hatalı belirlenmesine, sözleşmenin yürütülmesi aşamasında öngörülemeyen harcamalar oluşmasına, ödenek yetersizliklerine, işin süresinin uzamasına, iş artışlarına veya işin iptali ile kamu zararına neden olabilmektedir. Bu nedenle bu çalışmaların fen ve sanat koşullarına uygun olarak gerçekleştirilmesi ve kontrolünün yapılması gerekmektedir.

Yapım işlerinde ihale süreci başlamadan projelerin hazırlanması gerekmektedir. Projeler fen ve sanat koşullarına uygun olarak hazırlanmalı ve idare tarafından kontrolü yapılmalıdır. Projeler ihale dokümanında birlikte yer aldığı; birim fiyat tarifleri, mahal listeleri, şartnameler gibi belgeler ile çelişmemelidir. Küçük çaplı sorunların çözümüne yönelik; sözleşmede belirtilen öncelik sıralaması, iş artışları, ihale dokümanındaki eksiklikler için zeyilname düzenlenmesi gibi yöntemler mevzuatta yer almaktadır. Ancak çok büyük iş artışları ve dokümanlarda çözülemeyecek şekilde eksiklikler, çelişkiler söz konusu olduğunda, yükleniciyle anlaşmazlıklar, iptaller ve kamu zararı gibi olumsuzluklar gündeme gelmektedir. Bu nedenle; dokümanların uzman çalışma grubu tarafından hazırlanması ve kontrol edilmesi, dokümanların ihale yetkilisi ve ihale komisyonu tarafından ayrıntılı şekilde incelenmesi ve değerlendirilmesi, hata ve eksikliklerden dolayı süreçte oluşabilecek sorunların azaltılması için gereklidir. Gerek isteklilerin tekliflerini kendi koşullarına en uygun şekilde belirlemesi, gerekse idarenin yaklaşık maliyet çalışmalarını doğru yapması açısından işin özelliklerinin ve detaylarının hem idare hem de istekliler tarafından doğru bilinmesi gerekmektedir.

Yaklaşık maliyetin gizliliği ilkesinin benimsenmesi ile birlikte istekliler tekliflerini ihale dokümanındaki verilere göre hazırlamaktadırlar. Özellikle anahtar teslimi götürü bedel teklif alınarak gerçekleştirilen yapım işi ihalelerinin, miktar bilgisi verilmiş kalemler için teklif alınması yerine, teknik belgelerin tümüne ulaşan istekliden işin tamamı için teklif alınması suretiyle gerçekleştirilmesi sebebiyle ihale dokümanındaki veriler önem teşkil

etmektedir. İhale dokümanında yer alan işe ait teknik belgelerin, rekabeti engellemeyecek şekilde düzenlenmesi gerekmektedir.

Yaklaşık maliyetin gizliliği ile isteklilerin tekliflerini, ihale dokümanı üzerinde gereken çalışmaları yaparak, kendi koşullarına en uygun şekilde belirlemesi amaçlanmıştır. Ancak kötü niyetle ifşa; yaklaşık maliyet açıklandıktan sonra herhangi bir nedenle ihalenin iptal olması ve ikinci kez ihalesi; anahtar teslimi götürü bedel sözleşme ile ihalesi yapılacak yapım işlerinde isteklilere kalem bazında porsantaj verilmesi; birim fiyat sözleşme ile ihalesi yapılan yapım işlerinde, ihale dokümanında yer alan birim fiyat teklif cetveli ile poz ismi, miktar ve kamu birim fiyatları bilgisine sahip olan isteklilerin yaklaşık maliyeti tespit edebilme ihtimalinin yüksek olması gibi durumlar gizlilik ilkesinin ihlâlüne neden olmaktadır. Kötü niyetle ifşa için caydırıcı yaptırımlar ve yazılı görevlendirme yapılması; aynı yaklaşık maliyetle ikinci kez ihale yapılması durumu için yaklaşık maliyetin önceki ihalede verilen teklifler dikkate alınarak revize edilmesi ya da yaklaşık maliyetin sözleşmeye kadar gizli tutulmasına dair kapsamlı bir düzenleme yapılması; anahtar teslimi götürü bedel teklif üzerinden ihale edilecek işlerde porsantajların kontrolü; birim fiyat teklif üzerinden ihale edilecek işlerde mevzuatta yapılacak bir düzenlemeyle ihale dokümanında poz numaralarının belirtilmesi yerine kodlamalar yapılması (Örneğin; İnşaat 1) ve piyasa uygulamasına uygun tariflerinin belirtilmesi gibi düzenlemeler yaklaşık maliyetin gizliliğinde karşılaşılan sorunların giderilmesini sağlayabilecektir.

Yukarıda ifade edildiği üzere; birim fiyat usulü ile teklif alınan yapım işi ihalelerinde yaklaşık maliyetin gizliliğinin sağlanması hususunda uygulamaya dayalı sıkıntılar yaşanmaktadır; zira miktarları ve poz numaralarını dokümanda yer alması nedeniyle bilen istekliler, işe ait çoğu kalem için de kamu birim fiyat çalışmalarına ait pozlar kullanılmışsa, fiyatları da bu şekilde tespit edip, sabit kâr oranını da ekleyerek yaklaşık maliyeti hesaplayabilmektedirler. Böyle durumlar söz konusu olduğunda, istekliler DİK uygulamasına benzer bir şekilde, aleni yaklaşık maliyet üzerinden yapılabilecek en büyük indirim konusunda yarışmakta, neticesinde gerekli çalışmalar yapılmadan, piyasa şartlarını yansıtmayan teklifler sunulmaktadır. Bu sorunun önlenmesi hususunda, idarenin fiyat dışı unsurlar belirlemesi ve bu kriterler üzerinden isteklilerin yarıştırılması süreci olumlu etkileyecektir. Ekonomik açıdan en avantajlı teklif tespit edilirken tekliflerle birlikte “maliyet etkinliği, verimlilik, kalite ve teknik değer, süre, işletme, bakım maliyeti” gibi fiyat dışı unsurlarında değerlendirilebileceği ilgili mevzuatta belirtilmiştir. Ancak teklif

değerlendirmesinde dikkate alınacak fiyat dışı unsurların ihale dokümanında belirtilmesi gerekmektedir, zira ihale dokümanında bu hususta düzenleme yapılmaması halinde istekliler yine tutar konusunda yarışacak, sadece tekliflerin eşit olması durumu oluşursa fiyat dışı unsurlar dikkate alınacaktır.

Yaklaşık maliyeti belirleyen ana unsurlardan fiyat tespitinde başvurulabilecek yöntemlerden biri olan idarenin piyasa araştırması yönteminde de sorunlar yaşanabilmektedir. İdareler imalat ve iş kalemi sayısının çok fazla olması sebebiyle genellikle çoğu kalem için kamu kurum ve kuruluşlarınca yayımlanan pozları dolayısıyla birim fiyatları kullanmaktadır. Kamu birim fiyat tarifleri dışına çıkan özel iş kalemleri için ise piyasadan fiyat araştırması yöntemi kullanılmaktadır. Firmaların yönetmeliğe hâkim olmaması veya idarenin fiyat isterken gerekli şartları belirtmemesi sonucunda, eksik ya da hatalı faturalar ve teklifler yaklaşık maliyet hesabında kullanılabilen ve yaklaşık maliyetin dayanakları olarak sunulabilmektedir. Aranılan şartların fiyat teklifi istenirken firmalara bildirilmesi bu problemi çözecektir. İdarelerin gereken şartları taşımayan fiyat teklifleri ve proforma faturaları kullanmamak için belgeleri kontrol etmesi gerekmektedir. Önemli problemlerden biri de özel imalat gerektiren iş kalemlerinde, ilgili işe ilişkin piyasada faaliyet gösteren firma sayısının az olabilmesi ve neticesinde sağlıklı fiyatların alınması konusunda sıkıntılar yaşanabilmesidir. Ancak mümkün olduğunca fazla firmadan teklif alınıp karşılaştırılmasıyla gerçekçi olmayan tekliflerin tespit edilmesi ve fiyat ortalamalarında kullanılmaması sağlanmalıdır. İdarelerin daha önce sözleşmesi imzalanmış işler için yapmış olduğu fiyat araştırmaları, daha sonraki benzer işlerde aynı firmalarla irtibata geçilerek güncellenip kullanılabilir. Bu durum dikkate alındığında yaklaşık maliyet tespiti aşamasında idarece kullanılacak, başarılı şekilde gerçekleştirilmiş işlerin yaklaşık maliyeti belirlenirken kullanılan verilerin toplanması ve sistematik bir şekilde numaralandırılarak sınıflandırılmasını sağlayan bir veri tabanı oluşturulması sürecin hızlanmasına ve yöntemin sağlıklı kullanılmasına yardımcı olacaktır. Ancak sistem oluşturulurken; fiyatların güncellenmesi, piyasa şartlarına uygunluğunun kontrolü ve ilgili iş ile imalatlara ilişkin özelliklerin benzerliği gibi hususlar dikkatli değerlendirilmelidir. Bu husus KİK tarafından önceki başarılı çalışmalara ait verilerin arşivlenmesine imkân sağlayan bir sistemin kurulması ve idarelerin kullanımına sunulması ile sağlanabilecektir. Ayrıca kamu-özel sektör ortaklığında oluşturulan; idarelerin yararlanabileceği, yapı malzemesi üreticilerinin ürün tanıtımı yapabileceği ve fiyat paylaşımında bulunabileceği, sürekli güncellenen ve karşılaştırma imkânı sunan bir portal geliştirilebilir.

Yaklaşık maliyeti belirleyen ana unsurlardan fiyat tespitinde başvurulabilecek kaynaklardan biri “kamu kurum ve kuruluşlarınca belirlenerek yayımlanmış birim fiyat ve rayiçler”dir. 4734 sayılı Kanun ile yaklaşık maliyetin tespiti için piyasa araştırmasının önemi ön plana çıkarılarak, 2886 dayılı Devlet İhale Kanununda yer alan kamu birim fiyatları kullanma zorunluluğu kaldırılmış olsa da, yaklaşık maliyetin daha süratli ve daha kolay hazırlanmasına imkân sağlamasından ötürü, kamu birim fiyatlarının kullanılması alışkanlığı idarelerce sürdürülmüş, dolayısıyla yeni düzenleme tam olarak amacına ulaşamamıştır. Ayrıca proje müelliflerinin projelerinde ve eklerini oluşturan imalat tarif, analiz ve şartnamelerde oluşabilecek karışıklıkların önüne geçebilmek için çalışmalarında mümkün olduğunca, özel imalatlar dışında, kamu birim fiyatları poz numaralarını kullandıkları görülmektedir. Bununla birlikte yapım işlerinde imalat kalemlerinin sayısının çokluğu ve piyasa araştırmasının yapılması konusunda yaşanan sıkıntılar da diğer yöntemlere nazaran kamu birim fiyatlarının kullanılmasının tercih edilmesinin sebeplerindendir. Fiyat tespitinde kamu birim fiyatlarının kullanılabilmesi ilgili mevzuatta belirtilmiştir ancak aşırı düşük teklifler ve SB/YM oranları, yaklaşık maliyetin tespitinde (idarelerce tercih edilmesinden ötürü) büyük paya sahip olan kamu birim fiyatlarının güncelliğini ve piyasa şartlarını yansıtmasını sorgulanır hale getirmektedir. Ayrıca kamu birim fiyatları her yıl güncellenmesine ve ülke geneli için belirlenmesine rağmen, yüklenicilerin teklif hazırlarken dikkate aldığı etkenlerin çoğu göz önünde bulundurulmadan hazırlanmaktadır. Tüm bunlar dikkate alındığında, tasarım öncesinde ve sonrasında idarelerce sıklıkla kullanılan, veri bankası niteliğindeki kamu birim fiyat sisteminin, geliştirilerek yeniden tasarlanması gerektiği anlaşılmaktadır. Yaklaşık maliyete referans oluşturan birim fiyatların tariflerinin standartlara, fen ve sanat kurallarına uygun düzenlenmesi, birim fiyatların kapsadığı bileşenlerin maliyetlerinin piyasa şartlarına uygunluğu sağlandığında sistemdeki pek çok sorun çözülecektir. Tüm idarelerin esas alacağı, kamunun özel sektör ile ortaklaşa kuracağı bir fiyat maliyet tahmin sistemi ile piyasa şartlarını yansıtan birim fiyatlar oluşturulduğunda, aşırı düşük teklif sorgulamalarında yalnızca işe ait ilgili idarece hazırlanan özel analizler değerlendirilecektir.

Tekliflerin değerlendirilmesi aşamasında, tüm tekliflerin yaklaşık maliyetin üzerinde olması durumu veya aşırı düşük teklifler gibi sorunlar ortaya çıkmaktadır. Tüm teklifler yaklaşık maliyetin üzerinde olduğunda yaklaşık maliyet hesabı kontrol edilmekte; yanlış hesaplanmışsa ihale iptal edilmekte, doğru hazırlanmışsa ödenek durumuna göre

yaklaşık maliyetin üzerinde olduğu halde kabul edilebilir olan teklif sahibine ihalenin bırakılması, ihale yetkilisinin kararına bağlı olmaktadır. Ancak bu karar verilirken somut gerekçelere dayandırılmadığında; ihalenin iptali, kamu zararı, karar verenlerin sorumluluğu gündeme gelmektedir. Yaklaşık maliyet doğru, verilen teklifler eksik hesaplanmışsa, bu durumda, ihale iptal edilmekte, bu sefer ikinci ihalede, önceki ihale neticesinde yaklaşık maliyetin isteklilerce bilinmesi sonucu gizlilik sorunu açığa çıkmaktadır. Gizlilik sorunlarına ilişkin başlıkta bu soruna dair çözüm önerisi olarak, yaklaşık maliyetin önceki ihalede verilen teklifler dikkate alınarak revize edilmesi ya da yaklaşık maliyetin sözleşmeye kadar gizli tutulması konusunda kapsamlı bir düzenleme yapılması öngörülmüştür.

Tekliflerin değerlendirilmesi sürecinde yaklaşık maliyet ile ilişkili yaşanabilecek önemli sorunlardan biri de aşırı düşük teklif sorunudur. Yaklaşık maliyet, teklifler ile birlikte sınır değeri belirlemekte, sınır değerinin altında kalan teklifler için aşırı düşük sorgu yapılabilmesi durumu açığa çıkmaktadır. Aşırı düşük sorgu yapılması ile hedeflenen, isteklinin teklifi ile bahse konu yapım işini gereken şekilde ve kalitede, fen ve sanat koşullarına uygun olarak gerçekleştirip gerçekleştiremeyeceğinin anlaşılmasıdır. Bu durum; yaklaşık maliyetin hatalı ve gerekenden yüksek belirlenmesi ya da isteklilerin her koşulda kazanmayı hedeflemesi, teklifleri için yapı maliyet çalışmalarını hatalı gerçekleştirmesi, mali sıkıntıları olan firmaların ihaleye katılması gibi nedenlerle oluşmaktadır. Aşırı düşük tekliflerin değerlendirilmesi konusu da idareler açısından son derece önemlidir. İstekli tarafından yapılan açıklamaların kanunun ilgili maddesinde ifade edilen şekilde yapılamamasına rağmen ihalenin aşırı düşük teklif sahibi istekliye verilmesi durumu, kamu zararına neden olarak ciddi sonuçlar doğurabilen, idare açısından riskli bir durumdur. Ayrıca aşırı düşük sorgusunda elenmemesi gereken bir isteklinin elenmesi de, örneğin ekonomik ve teknolojik gelişmeler konusunda kamu tasarrufuna katkıda bulunacak şekilde gerçekleştirilebilecek bir işin daha yüksek bedelle sonuçlanmasına sebep olabilecektir. Kanunda yaklaşık maliyetin piyasa şartlarına uygun, doğru ve eksiksiz hazırlanmasının esas alındığı göz önüne alınarak aşırı düşük teklifler için “bu teklifleri reddetmeden önce...” ifadesi kullanılmış, bu ifade ile esas olanın yaklaşık maliyetin gerektiği gibi hesaplanması ve aşırı düşük tekliflerin reddedilmesi olduğu ifade edilmiştir. Yaklaşık maliyetin piyasa şartlarına uygun, doğru ve eksiksiz belirlenmesinin yanı sıra, uzmanlarca bu soruna çözüm olarak aşırı düşük teklif sorgulamasının formülündeki verilerin değiştirilerek sınır değerinin daha yüksek belirlenmesi ya da yaklaşık maliyetin

gizliliğinden vazgeçilmesi ve isteklilerin buna göre tekliflerini belirlemesi gibi öneriler sunulmaktadır.

Bütün bunlara ek olarak yapım işleri ihalelerinde görev alacak personele verilecek eğitimlerle de sürecin sağlıklı işlemesi sağlanabilecektir. Kamu ihale mevzuatında sıklıkla yapılan değişiklikler ve güncellemeler göz önünde bulundurularak, yapım işleri ihalelerinde görev alacak personele ihale mevzuatı bazında sürekli eğitimlerin verilmesi, ihale sürecinin sağlıklı işlemesine katkıda bulunacaktır. Eğitimlerin farklı idarelerle sürekli muhatap olan KİK tarafından verilmesi halinde, idarenin karşılaştığı farklı sorunlara cevap alması açısından da verimlilik sağlanabilecektir.

4734 sayılı Kanun'da ve uygulanmasına yönelik ikincil mevzuatında, yaklaşık maliyetin tespiti konusundaki düzenlemelerin detay düzeyinde yetersiz kalması, sorunların yaşanmasına neden olabilmektedir. Bu açıdan mevzuatta daha anlaşılır ve ayrıntılı düzenlemeler getirilmesi ve buna ilaveten idarelerin, ABD uygulamalarında olduğu gibi kurumların kendi personelleri için yaklaşık maliyet tespitine yönelik yayımladığı rehberler gibi çalışmalar, sorunların çözümünde etkili olacaktır.

Son dönemde kamu ve inşaat sektörüne yönelik profesyonel yazılımlarla; metraj, yaklaşık maliyet hesabı, aşırı düşük sorgusu, hakedişlerin hesaplanması gibi işlemler mevzuata uygun şekilde yapılarak kolaylaştırılmaktadır. İdareler tarafından; yazılım şirketleri ile irtibata geçilerek programların temini ve yapım işleri ihalelerinde görev alacak personele eğitimlerin verilmesi, sürece katkıda bulunacaktır. Bu şekilde yaklaşık maliyet tespiti ve aşırı düşük sorgusu gibi işlemlerin daha hızlı ve doğru tamamlanması sağlanabilecektir.

KAYNAKLAR

- Akbıyıklı, R. (2008). *İnşaat Yönetimi, Metraj ve Maliyet Hesapları* (Genişletilmiş 2. Baskı). İstanbul: Birsen Yayınevi, 1.
- Akçay C.ve Manisalı E. (2007). *4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu ve 4735 Sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununun, AB Uygulamaları Çerçevesinde Uygulamada Karşılaşılan Sorunlar Açısından İncelenmesi*. İstanbul: TMMOB İnşaat Mühendisleri Odası 4. İnşaat Yönetim Kongresi, 14, 20.
- Aksoy, M. (2015). *Kamu Finansmanında Yapı Yaklaşık Maliyetlerine İlişkin Birim Fiyatların Rolü ve Önemi*, Doktora Tezi, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sakarya, 66, 189-193.
- Aksoy, M. ve Şimşek, M. (2010). *En Son Değişikliklerle (Kamu İhale Kurulu Kararları Işığında: Kamu Alımları İhale Süreci*. Ankara: Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayın No: 402, 36.
- Altuğ, O. (2015). *Maliyet Muhasebesi* (15. Baskı). İstanbul: Türkmen Kitabevi, 15.
- Arabacı, F. ve Duygulu, F. (2011). *Tarif, Analiz ve Birim Fiyatlar*. Ankara: Yüksek Fen Kurulu Başkanlığı, 28, 29.
- Arttırma, Eksiltme ve İhale Kanunu (2490 Sayılı). Resmi Gazete 10.06.1934/2723, Ankara.
- Binmore, K. and P., Klemperer. (2002). *The Biggest Auction Ever: The Sale Of The British 3G Telecom Licences*, The Economic Journal, 112(478), 2.
- Büber, B. (2008). *Yeni Bir Çatışma Alanı: Kamu Alımları*, Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimleri Enstitüsü, Ankara, 1, 9, 10, 11, 13, 71-99.
- Cameron, L.J., Crampton, P. and Wilson, R. (1997). *Using Auctions to Divest Generation Assets*, The Electricity Journal, 10(10), 22-31.
- Çalık, O. (2010). *4734 Sayılı Kanun Kapsamındaki Yapım İşlerinde Aşırı Düşük Teklif Soruşturması*, Dış Denetim Dergisi, 1(2), 168.
- Can, S. (2007). *Son Dönem Osmanlı Mimarlığının Teşkilat Yapısı*, Sanat Dergisi: Atatürk Üniversitesi Güzel Sanatlar Fakültesi, 8(12), 103-112.
- Devlet İhale Kanunu (2886 Sayılı). Resmi Gazete 10.09.1983/ 18161, Ankara.
- Devlet İhaleleri Genelgesi (97/1 Sayılı). Maliye Bakanlığı, Ankara.

- Doğanyığıt, S. (2016). *Açıklamalı, İctihatlı, Sorun Çözümlü Kamu İhale Kanunu ve Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu*, (Güncelleştirilmiş ve Geliştirilmiş 16.Baskı). Ankara: Seçkin Yayıncılık, 132, 190.
- Doğanyığıt, S. (2010). *İhalenin Ruhu, Yaklaşık Maliyetin Gizliliği*, Maliye ve Sigorta Yorumları Dergisi, 1(2), 94, 95, 96, 97, 98.
- Doğanyığıt, S. (2011). *Mali ve Özlük Hakları Yönüyle İhale Komisyonları*, Maliye ve Sigorta Yorumları Dergisi, 25(555), 150.
- Drabkin, D. and Thai, K. V. (2003, April). *U.S. Federal Government Procurement: Structure, Process and Current Issues*. Budapest, Hungary: International Purchasing and Supply Education and Research Association's Comparative Public Procurement Cases Workshop, 1-8.
- Emek, U. (2002). *Kamu İhalelerinde Rekabetin Sağlanması ve Korunması*. Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı, 7.
- Eren, E.A. (2010). *4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu ve Yeni Bir Kanun İhtiyacı*, Dış Denetim Dergisi, 1(2), 72, 73.
- Ertaş, R.C. (2010). *Kamu Kaynaklarının Etkin Kullanımı Açısından Kamu İhale Kanununda Öngörülen İhale Usullerinin İncelenmesi ve Değerlendirilmesi*, Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 21, 35, 36.
- Feldman, R. A.and Mehra, R. (1993). *Auctions: Theory and Applications*, IMF Staff Papers, 40(3), 487.
- Gencer, H. (2007). *Yapım İşleri İhalelerinde Teklif Türünün Belirlenmesinde Ortaya Çıkan Sorunlar ve Çözüm Önerileri*. İstanbul: TMMOB İnşaat Mühendisleri Odası 4. İnşaat Yönetimi Kongresi, 2.
- Gencer, H. ve Cankatar, M. A. (2012). *Kamu İhale Kanuna Göre Yapılan Alt Yapı İhalelerinde, Aşırı Düşük Sınır Değerin Düşük Olmasını Etkileyen Faktörlerin Analizi*, e-Journal of New World Sciences Academy, 7(1), 135-137.
- Gönen, D. ve Işık, H., (1997). *Açıklamalı Devlet İhale Kanunu ve Yapım Sözleşmelerinin Uygulanması*, (10. Baskı). Ankara: TŞOF Yayın A.Ş. Matbaası, 31-32.
- Gwartney, J., Holcombe, R. and Lawson, R. (1998). *The Scope of Government and the Wealth of Nations*, Cato Journal, 18(2), 164, 165.
- Hızlı, M., (1993). *Osmanlı Vakıf Eserlerinin İnşa, Tamir ve Restorasyonu*, Uludağ Üniversitesi İlahiyat Fakültesi Dergisi, 5(5), 227-229.

İnternet: Çalık, O. Avrupa Birliği Yeni Kamu Alımları Direktiflerinin Yapım İhalelerine Getirdiği Değişiklikler. URL:
http://www.webcitation.org/query?url=http%3A%2F%2Fintes.org.tr%2Fcontent%2Ffile%2Fcozumarama%2Foguz_calik.pdf&date=2016-10-10, Son Erişim Tarihi: 10.10.2016

İnternet: Devlet Personel Başkanlığı. Bütçelerine Göre Kamu Kurum ve Kuruluşları. URL:
<http://www.webcitation.org/query?url=http%3A%2F%2Feuygulama.dpb.gov.tr%2Fdevletteskilati%2Fkontrollu%2FButce.aspx+&date=2016-10-10>, Son Erişim Tarihi: 10.10.2016

İnternet: Directive 2004/18/EC Of The European Parliament and Of The Council of 31 March 2004. URL:
<http://www.webcitation.org/query?url=http%3A%2F%2Feur-lex.europa.eu%2Flegal-content%2FEN%2FTXT%2FPDF%2F%3Furi%3DCELEX%3A32004L0018%26rid%3D1&date=2016-10-10>, Son Erişim Tarihi: 10.10.2016

İnternet: Directive 2014/24/EU Of The European Parliament and Of The Council of 26 February 2014. URL:
<http://www.webcitation.org/query?url=http%3A%2F%2Feur-lex.europa.eu%2Flegal-content%2FEN%2FTXT%2FPDF%2F%3Furi%3DCELEX%3A32014L0024&date=2016-10-10>, Son Erişim Tarihi: 10.10.2016

İnternet: European Commission. Legal Rules and İmplementation. URL:
http://www.webcitation.org/query?url=https%3A%2F%2Fec.europa.eu%2Fgrowth%2Fsingle-market%2Fpublic-procurement%2Frules-implementation_en&date=2016-10-10, Son Erişim Tarihi: 10.10.2016

İnternet: Hakediş Raporu. Sözleşme Türleri, Sözleşme ve Eklerinin Bağlayıcılık Sırası. URL:
<http://www.webcitation.org/query?url=http%3A%2F%2Fwww.hakedisraporu.com%2Fblog.php%3Fid%3D77%26blog%3Dsozlesme-turleri-sozlesme-ve-eklerinin-baglayicilik-sirasi&date=2016-10-10>, Son Erişim Tarihi: 10.10.2016

İnternet: İhale Mektebi. 661 Sayılı Müzayede, Münakasa ve İhale Kanunu (çeviri). URL:
<http://www.webcitation.org/query?url=https%3A%2F%2Fihalemektebi.wordpress.com%2Fmevzuat%2Fcumhuriyet-donemi-ihale-kanunlari-tarihi%2F661-sayili-muzayede-munakasa-ve-ihale-kanunu%2F&date=2016-11-17>, Son Erişim Tarihi: 17.11.2016

İnternet: İnan, A. İhale Kurumuna İtirazen Şikâyet Başvuru Bedellerinin Haklı Çıkan Tarafa İadesi. Web:
http://www.atillainan.com.tr/dosyalar/1309259592_KAMU.IHALE.KURUMUNA.ITRAZEN.SIKAYET.BASVURU.BEDELLELERININ.HAKLI.CIKAN.TARAF.AIADE.SI.doc, adresinden 10 Ekim 2016 tarihinde alınmıştır.

İnternet: KİK. E:2009/1307 sayılı İdare Mahkemesi Kararı. URL:

<http://www.webcitation.org/query?url=http%3A%2F%2Fwww.kamuihalekurulu.com%2Fkamuihalekurulu-no%3D26453.html&date=2016-11-19>, Son Erişim Tarihi: 19.11.2016

İnternet: KİK. 2006/UY.Z-1706 sayılı KİK Kararı. URL:
<http://www.webcitation.org/query?url=http%3A%2F%2Fwww.kamuihalekurulu.com%2Fkamuihalekurulu-no%3D7103.html&date=2016-11-19>, Son Erişim Tarihi: 19.11.2016

İnternet: KİK. 2008/UY.I-3673 sayılı KİK Kararı. URL:
<http://www.webcitation.org/query?url=http%3A%2F%2Fwww.kamuihalekurulu.com%2Fkamuihalekurulu-no%3D16955.html&date=2016-11-19>, Son Erişim Tarihi: 19.11.2016

İnternet: KİK. 2009/UY.II-1696 sayılı KİK Kararı. URL:
<http://www.webcitation.org/query?url=http%3A%2F%2Fwww.kamuihalekurulu.com%2Fkamuihalekurulu-no%3D20229.html&date=2016-11-19>, Son Erişim Tarihi: 19.11.2016

İnternet: KİK. 2010/UY.III-2304 sayılı KİK Kararı. URL:
<http://www.webcitation.org/query?url=http%3A%2F%2Fwww.kamuihalekurulu.com%2Fkamuihalekurulu-no%3D24040.html&date=2016-11-19>, Son Erişim Tarihi: 19.11.2016

İnternet: KİK. 2011/UY.I-3726 sayılı KİK Kararı. URL:
<http://www.webcitation.org/query?url=http%3A%2F%2Fwww.kamuihalekurulu.com%2Fkamuihalekurulu-no%3D30459.html&date=2016-11-17>, Son Erişim Tarihi: 17.11.2016

İnternet: KİK. 2011/UY.III-3690 sayılı KİK Kararı. URL:
<http://www.webcitation.org/query?url=http%3A%2F%2Fwww.kamuihalekurulu.com%2Fkamuihalekurulu-no%3D30466.html&date=2016-11-19>, Son Erişim Tarihi: 19.11.2016

İnternet: KİK. 2012/UY.II-1687 sayılı KİK Kararı Hakkında 2013/MK-19 sayılı Mahkeme Kararı. URL:
<http://www.webcitation.org/query?url=http%3A%2F%2Fwww.kamuihalekurulu.com%2Fkamuihalekurulu-no%3D36972.html&date=2016-11-17>, Son Erişim Tarihi: 17.11.2016

İnternet: KİK. 2012/UY.III-2878 sayılı KİK Kararı. URL:
<http://www.webcitation.org/query?url=http%3A%2F%2Fwww.kamuihalekurulu.com%2Fkamuihalekurulu-no%3D34269.html&date=2016-11-23>, Son Erişim Tarihi: 24.11.2016

İnternet: KİK. 2013/UY.II-213 sayılı KİK Kararı. URL:

<http://www.webcitation.org/query?url=http%3A%2F%2Fihalekararisor.com%2Fyazi.php%3Fid%3D608%26Yaklasik-maliyete--nakliye-bedelinin-eklenememis-olmasi-ihalenin-iptalini-gerektirir-mi&date=2016-11-17>, Son Erişim Tarihi: 17.11.2016

İnternet: KİK. 2014/UY.III-2921 sayılı KİK Kararı. URL:

<http://www.webcitation.org/query?url=http%3A%2F%2Fwww.kikitirazlari.net%2Fkamu-ihale-kurulu-uyusmazlik-karari-45236%2F&date=2016-11-17>, Son Erişim Tarihi: 17.11.2016

İnternet: OECD. Public Procurement. URL:

<http://www.webcitation.org/query?url=http%3A%2F%2Fwww.oecd.org%2Fgov%2Fethics%2Fpublic-procurement.htm&date=2016-10-10>, Son Erişim Tarihi: 10.10.2016

İnternet: Öztürk S. Yaklaşık Maliyet Hesaplanması ve Şartname Hazırlanması Semineri.

URL:

http://www.webcitation.org/query?url=http%3A%2F%2Fwww.mmo.org.tr%2Fresimler%2Fdosya_ekler%2F9a722f875203b88_ek.pdf%3Ftipi%3D2%26turu%3DX%26sube%3D2&date=2016-10-10, Son Erişim Tarihi: 10.10.2016

İnternet: Simap. European Public Procurement. URL:

<http://www.webcitation.org/query?url=http%3A%2F%2Fsimap.ted.europa.eu%2Fweb%2Fsimap%2FEuropean-public-procurement&date=2016-10-10>, Son Erişim Tarihi: 10.10.2016

İnternet: TBMM. (Nisan, 1933). 140 No'lu Komisyon Raporu. Web:

<https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d04/c022/tbmm04022051ss0140.pdf>, adresinden 18 Kasım 2016 tarihinde alınmıştır.

İnternet: TBMM. 4734 sayılı Kanun Gerekçesi. URL:

<http://www.webcitation.org/query?url=https%3A%2F%2Fwww.tbmm.gov.tr%2Fsirasayi%2Fdonem21%2Fyil01%2Fss794m.htm&date=2016-11-17>, Son Erişim Tarihi: 17.11.2016

İnternet: TBMM. (Temmuz, 2003). 4964 Sayılı Kanun Gerekçesi. Web:

<https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss257m.htm>, adresinden 10 Ekim 2016 tarihinde alınmıştır.

İnternet: USAID. Independent Government Cost Estimate Guide and Template, A Mandatory Reference for ADS Chapter 300. URL:

<http://www.webcitation.org/query?url=http%3A%2F%2Fwww.usaid.gov%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2Fdocuments%2F1868%2F300maa.pdf&date=2016-10-10>, Son Erişim Tarihi: 10.10.2016

İnternet: World Trade Organization. Government Public Procurement. URL:

http://www.webcitation.org/query?url=http%3A%2F%2Fwww.wto.org%2Fenglish%2Ftratop_e%2Fgproc_e%2Fthresh_e.htm&date=2016-10-10, Son Erişim Tarihi: 10.10.2016

- INTOSAI Auditing Standard Committee. (2006). *INTOSAI Performans Denetimi Uygulama Rehberi* (Çev. H. Özbaran, S. Yörüker). Ankara: Sayıştay Denetçileri Derneği Yayınları, 4-6.
- Jacobsen, B. (1999). *Auctions Without Competition: The Case of Timber Sales in the Murmansk Region*. Laxenburg, Austria: International Institute for Applied Systems Analysis Interim Report, 3.
- Kamu İhale Genel Tebliği. Resmi Gazete 28.07.2015/29428, Ankara.
- Kamu İhale Kanunu (4734 Sayılı). Resmi Gazete 26.02.2016/29636, Ankara.
- Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu. (4735 Sayılı). Resmi Gazete 23.04.2015/29335, Ankara.
- Kamu İhale Kurumu. (2013). *2013 Kamu Alımları İzleme Raporu*. Ankara: Kamu İhale Kurumu Kurumsal Gelişim ve Araştırma Dairesi Başkanlığı, 3, 4, 8, 9.
- Kamu İhale Kurumu. (2014). *2014 Kamu Alımları İzleme Raporu*. Ankara: Kamu İhale Kurumu Kurumsal Gelişim ve Araştırma Dairesi Başkanlığı, 3, 5, 8.
- Kamu İhale Kurumu. (2015). *2015 Kamu Alımları İzleme Raporu*. Ankara: Kamu İhale Kurumu Kurumsal Gelişim ve Araştırma Dairesi Başkanlığı, 3, 5, 8.
- Kaplan, S. (2012). *İdeal Bir Kamu İhale Kanunu ve İdeal Bir Kamu İhale Kurumu ve Kurulu Nasıl Olmalıdır? Fonksiyonel Bir Model Çalışması*, Maliye Dergisi, 80(162), 21,30.
- Katipoğlu, C. (2007). *Osmanlı İmparatorluğundaki Yapı Pratiği İçinde Mimari Çizimin Yeri*, Konya Ticaret Odası: İpek Yolu Dergisi, 10(Özel Sayı: Aralık), 448-449, 450-452.
- Kemer, M. (2004). *4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu Kapsamında Yapım İşleri Örneklerle Yaklaşık Maliyet Hakediş Uygulamaları Fiyat Farkları*. Ankara: Sözkese Matbaası, 3-4, 7, 13, 15, 19, 23.
- Koçoğlu, M. Ş. (2010). *Kamu İhale Mevzuatına İNTES'in Gözüyle Yaklaşım*, Dış Denetim Dergisi, 1(2), 67.
- Köksal, E. (2005). *4734 Sayılı Kik ve 4735 Sayılı Kisk Çerçevesinde, Yapım İşlerinde, Sözleme Aşamasına Kadar Geçen Sürede Karşılaşılan Sorunlar, Belirsizlikler ve Uygulama Farklılıklarının İncelenmesi*, Yüksek Lisans Tezi, Osmangazi Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, Eskişehir, 20.
- Köktaş, A., Karaosmanoğlu, F.ve Bilgiç, V. K. (2009). *Kamu İhaleleri ve Etik*. Ankara: Kamu Görevlileri Etik Kurulu, 16-18.

- Marancı, B. (2010). *Yemek Hizmet Alımı İhale Dokümanları ile Uyuşmazlık Kararlarının İncelenerek Yaklaşık Maliyeti Etkileyen Unsurların Tespiti ve Bilgisayarla Yemek İhale Hazırlık Yöntemi Geliştirme (TPAO Örneği)*, Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, Ankara, 36.
- Mcafee, R. P. and Mcmillan, J. (1987). *Auctions and Bidding*, Journal of Economic Literature, 25(2), 701.
- Ormanoğlu, B. (2011). *Yaklaşık Maliyetin İhale Sürecindeki Rolü ve Etkisi: Uygulamalar Üzerine Değerlendirmeler*, Mali Hukuk Dergisi, 26(155), 11, 12, 14.
- Pancarlı, A. ve Öcal, M.E. (2009). *Yapı İşletmesi ve Maloluş Hesapları* (Güncelleştirilmiş Baskı). İstanbul: Birsen Yayınevi, 52, 53, 58, 60.
- Parlar Demir, P. (2010). *Türkiye’de Kamu İhale Sistemi ve Kamu İhale Kurumunun Çalışma Esaslarının Analizi*, Yüksek Lisans Tezi, Yıldız Teknik Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, İstanbul, 2, 7-8, 14, 15, 77.
- Phaobunjong, K. (2002). *Parametric Cost Estimating Model For Conceptual Cost Estimating Of Building Construction Projects*, Doctoral Dissertation, The University of Texas, Austin, 3.
- Serdar, A. (2010). *Kamu İhale Mevzuatı Hakkında Genel Değerlendirme*, Dış Denetim Dergisi, 1(2), 38, 39.
- Uğur, L. O. (2009). *Yapı Maliyet Çalışmaları* (1. Baskı). Ankara: Alter Yayıncılık, 48, 49.
- Uslu, Y. ve Demirel, S. (2014). *Kamu İhale Hukuku ve Yapım İşleri İhaleleri* (Genişletilmiş 2. Baskı). Ankara: Cem Veb Ofset, 49, 51, 52, 58, 86, 93, 188, 193, 194, 431, 778.
- Uz, A. (2005). *Kamu Alımlarının Hukuksal Rejimi ve Denetimi*, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 7.
- Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği. Resmi Gazete 27.06.2015/29399, Ankara.
- Yılmaz, H.İ. ve Dikmen, S. Ü. (2012). *Osmanlı Döneminde Kullanılan Yaklaşık Maliyet Tahmin Yöntemleri*, e-Journal of New World Sciences Academy, 7(1), 73, 75, 80-81.

ÖZGEÇMİŞ

Kişisel Bilgiler

Soyadı, adı : CANTEMİR, Zehra Betül
Uyruğu : T.C.
Doğum tarihi ve yeri : 27.09.1990 ÇORUM
Medeni hali : Bekâr
Telefon : 0 (312) 508 78 88
Faks : 0 (312) 508 77 99
e-mail : bcantemir@ilbank.gov.tr

Eğitim

Derece	Eğitim Birimi	Mezuniyet Tarihi
Yüksek lisans	Gazi Üniversitesi - Mimarlık Bölümü Restorasyon Ana Bilim Dalı	-
Lisans	Erciyes Üniversitesi – Mimarlık Fakültesi, Mimarlık Bölümü	2012
Lise	Ankara Mehmet Emin Resulzade Anadolu Lisesi	2008

İş Deneyimi

Yıl	Yer	Görev
2013-	İLBANK A.Ş.	Teknik Uzman Yardımcısı
2013	ZMK İnşaat San. ve Tic. Ltd. Şti.	Design Ofis Mimarı
2011	A Tasarım Mimarlık (Büro Stajı)	Stajyer
2010	Bayraktarlar İnşaat Via Twin Towers (Şantiye Stajı)	Stajyer

Yabancı Dil

İngilizce, Almanca

Hobiler

Gezi, Müzik, Yüzmek, Tenis.



İL BANK
TÜRKİYE'NİN YAPICI GÜCÜ