

Yapım İhalelerinde Karşılaşılan Sorunlar Ve Çözüm Önerileri

Dr. Adem SOLAK

Denizli İl Özel İdaresi Genel Sekreterliği, Denizli, Türkiye

ÖZET: 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu ile yasa koyucu tarafından getirilen en temel ilkeler; ihalelerde saydamlığın, rekabetin, eşit muamelenin, güvenilirliğin, gizliliğin, kamuoyu denetiminin, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasının ve kaynakların verimli kullanılmasının en kapsamlı şekilde sağlanmasıdır. Mezkûr Kanun özellikle inşaat sektörü açısından birçok yenilikler getirmesinin yanında, AB mevzuatına uyum süreci açısından da büyük önem arz etmektedir. Çalışma kapsamında öncelikle 4734 Sayılı Kamu İhale Kanununun gelişim süreci irdelenmiştir. Kanun kapsamında gerçekleştirilen yapım ihalelerindeki sorunlar ve çözüm yolları araştırılmıştır. Çalışma sonucunda ihale öncesi yaklaşık maliyetin gerçekçi ve doğru olarak belirlenmesi gerektiği, ihale aşamasında ise ihaleye katılan isteklilerin tekliflerinin değerlendirilmesi, iş deneyim belgeleri ve aşırı düşük teklif değerlendirmelerinde yönetmelikler ve standart formların yoruma açık olmaması ayrıca KİK'in yapısının gözden geçirilerek meslek temsilcilerinin sayısının artırılması gerektiği değerlendirilmiştir.

Anahtar Kelimeler: *Yaklaşık Maliyet, Ekonomik Açıdan En Avantajlı Teklif, Aşırı Düşük Teklif, Kamu İhale Kanunu, İş Deneyim Belgesi*

Tenders Construction Problems and Solutions

ABSTRACT: The basic principles of Public Procurement Law No. 4734 introduced by the legislator are to comprehensively ensure the transparency, competition, equal treatment, reliability, confidentiality, public control, providing the needs in appropriate conditions and time, using resources efficiently at the bids tenders. As long as the mentioned law brings many innovations especially in the construction sector, it also has great importance in terms of the harmonization with EU legislation. In the study, firstly, the development process of Public Procurement Law No. 4734 is examined. The problems and solutions of public construction bids were investigated. At the end of the study it is evaluated that the pre-bid approximate cost should be determined realistically and accurately, tenders of the participants that joined the bid should be determined in the bid evaluation stage, work experience certificates, codes and standard forms should not be interpreted in the evaluation of very low tenders and the number of professional representatives should be increased by reviewing the structure of the JCC.

Keywords: *Approximate Cost, Most Economically Advantageous Tender, Abnormally Low Tenders, The Public Procurement Law, Work Experience Certificate*

1. GİRİŞ

Türkiye gibi gelişmekte olan ve yabancı yatırım oranı yeterli seviyede olmayan ülkelerde yatırımların çoğu ihale yöntemleri ile kamu tarafından yerine getirilmektedir [1]. Ülkemizde kamu otoritesi tarafından yatırımların kalite, zaman ve maddi kayıplar gibi olumsuzluklara uğramadan gerçekleştirilebilmeleri için çeşitli hukuki düzenlemeler getirilmiştir. Kamu hukukuna tâbi olan, kamunun denetimi altında bulunan veya kamu kaynağı kullanan kamu kurum ve kuruluşlarının yapacakları ihalelerde uygulanacak esas ve usuller, 4734 Sayılı Kanun çerçevesinde belirlenmiştir. Ancak Kanun açısından uygulamanın yapıldığı 10 yıl süresinde Kanunun uygulanması ya da yorumlanması ile ilgili çeşitli sorunlar ve uyumsuzluklarla karşılaşılmaktadır. Bu sorunların giderilmesine yönelik önlemlerin alınması kamu kaynağında tutumluluğun sağlanması açısından bir zorunluluk olduğu da açıktır.

Bu çalışmada öncelikle 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu gelişim süreci irdelenmekte ve kanun kapsamında ihalesi gerçekleştirilen yapım ihaleleri açısından uygulamada karşılaşılan sorunlar ile çözüm yolları sunulmaktadır.

2. 4734 SAYILI KAMU İHALE KANUNU VE GELİŞİM SÜRECİ

1983 tarihli ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerini kapsayacak şekilde çıkarılmıştır [2]. Ancak alım, hizmet, yapım, kiralama ve taşıma işleri kamu harcaması yapılmasına; satım, kiraya verme, trampa ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi işleri kamuya gelir sağlanmasına yönelik olması, farklı nitelikteki bu işlerin aynı kanunda düzenlenmesi uygulamada pek çok sorunun ortaya çıkmasına neden olmuştur. Ayrıca anılan kanunun günümüzün değişen ve gelişen ihtiyaçlarına cevap vermediği, uygulamada

*Sorumlu Yazar: Adem SOLAK, solakadem@hotmail.com

ortaya çıkan aksaklıkları giderme konusunda yetersiz kaldığı, AB(Avrupa Birliği), DB(Dünya Bankası) ve DTÖ(Dünya Ticaret Örgütü) gibi uluslararası kuruluşların ihale mevzuatı ile paralellik göstermediği ve uygulamada bütün kamu kurum ve kuruluşlarını kapsamadığı görülmüş olup, kamu ihaleleri ile ilgili geniş kapsamlı yeni bir kanunun hazırlanması gereği ortaya çıkmıştır.

1999 yılı Aralık ayında AB tarafından Türkiye'ye adaylık statüsünün tanınmasıyla bu yöndeki çalışmalar hızlanmış ve böylece bu alana ilişkin sürdürülen reform çalışmaları da yeni bir boyut kazanmıştır. Maliye Bakanlığı ile Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nca müştereken hazırlanarak Bakanlar Kurulu'na 20.11.2001 tarihinde T.B.M.M. Başkanlığına gönderilen Kamu İhale Yasa Tasarısı, 26.11.2001 tarihinde Meclis Başkanlığı'nca esas komisyon olarak Bayındırlık, İmar, Ulaştırma ve Turizm Komisyonuna ve tali komisyon olarak da Plan ve Bütçe Komisyonuna havale edilmiştir. Söz konusu tasarı, tali komisyon olan Plan ve Bütçe Komisyonunda 25.12.2001 tarihinde ve esas komisyon olan Bayındırlık, İmar, Ulaştırma ve Turizm Komisyonunda ise 27.12.2001 tarihinde incelenip görüşülmüş ve 02.01.2002 tarihinde ise Meclis Başkanlığı'na arz edilmiştir. 04.01.2002 tarihinde T.B.M.M. Genel Kurulu'nda kabul edilerek yasalaşmıştır. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, Cumhurbaşkanınca incelenip onaylanmış ve 22.01.2002 tarihli, 24648 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır. Ayrıca, kamu ihaleleri sonucunda yapılması gereken sözleşmeler ile ilgili hususların ayrı bir kanun ile düzenlenmesi öngörülmüş ve bu doğrultuda 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu çıkarılmış ve bu kanun da 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile birlikte 01.01.2003 tarihinde 24648 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Söz konusu kanunların uygulanmasına ilişkin olarak hazırlanan yönetmeliklerin de yayımlanmasıyla birlikte 2886 sayılı Devlet İhale Kanunuyla ilgili mevcut sistem tamamen terk edilerek; devlet ihaleleri alanında yepyeni bir sayfa açılmıştır [3].

4734 sayılı Kamu İhale Kanununda, uluslararası ihale uygulamalarına paralellik sağlamak amacıyla; açık ihale usulü, belli istekliler arasında ihale usulü, pazarlık usulü ve doğrudan temin olmak üzere dört ayrı ihale usulü belirlenmiştir[4]. Belli istekliler arasında ihale

usulünün uygulanmasında ön yeterlik ilanı yapılması zorunluluğu getirilerek, bu ihale usulü için özelliğinin uzmanlık ve/veya yüksek teknoloji gerektirmesi nedeniyle açık ihale usulünün uygulanmadığı işlerle sınırlı tutulmuştur. Pazarlık usulü ile yapılabilecek işler, uluslararası mevzuata paralel bir şekilde özelliği olan ve ivedi olarak yapılması gereken işlerle sınırlandırılarak, iki aşamada gerçekleştirilmek üzere teknik şartların da görüşüldüğü bir yöntemle yeniden belirlenmiştir. Yapılacak işin maliyetinin düşük ancak çok acil gerçekleştirilmesi gerektiği gibi durumlar dikkate alınarak doğrudan temin usulü düzenlenmiştir.

İhalelerde açıklık ve rekabetin gerçekleştirilmesini ve sorumluluk taşıyan gerçekçi teklifler hazırlayabilmeleri için isteklilere yeterli hazırlık süresinin tanınmasını sağlamak amacıyla, Avrupa Birliği ihale mevzuatındaki ilan süreleri de dikkate alınarak, eşik değerlere ve ihale usullerine göre farklı ilan süreleri belirlenmiştir. Ayrıca daha çok isteklinin ihalelere katılabilmesi amacıyla, günümüz teknolojilerinden yararlanmak üzere bilgi işlem ağı veya elektronik haberleşme yoluyla ilana da imkân tanınmıştır [5].

Kamu kaynaklarının kullanımı konusunda kamuoyunun bilgilendirilmesi ve sadece ihale öncesi değil, ihale sonrası saydamlığın da sağlanması amacıyla, yapılan ihalelere ilişkin sonuçların ilan edilmesi öngörülmüştür. Uluslararası uygulamalara paralel olarak danışmanlık hizmet ihaleleri için özel düzenlemeler getirilmiştir. Kamu kaynaklarının verimli bir şekilde kullanılmasını sağlamak amacıyla, istekliler ve idare görevlileri hakkında cezai yaptırımlar etkinleştirilmiştir.

Yürürlüğe girdiği 01.01.2003 tarihinden itibaren 27 kere değiştirilmiş bulunan Kamu İhale Kanununda belirtilen hükümlere göre, ilk metinde Kanun kapsamında olduğu belirtilen birçok kamu kurumu Kanun kapsamından çıkarılmıştır. Tablo 1 ve Tablo 2'de görüldüğü üzere, 2011 yılı itibariyle Kanun kapsamından çıkarılmış bulunan mal, hizmet ve yapım işlerine ilişkin toplam harcama 11.870.195(x1000) TL , 2012 yılı itibariyle Kanun kapsamından çıkarılmış bulunan mal, hizmet ve yapım işlerine ilişkin toplam harcama 7.121.725(x1000) TL olup, 10 yıllık Kanun uygulamasında Kanunun çıkarılma gerekçelerine tamamen ters bir şekilde uygulama yapılmıştır

Tablo 1. 2011 yılı istisnalar kapsamında yapılan kamu alımlarının ihale türüne göre dağılımı

İhale Türü	Kamu Alım Miktarı (Adet)		Kamu Alım Tutarı (1000 TL)	
	2011	%	2011	%
Mal Alımı	32.568	89,02	6.564.092	55,30
Hizmet Alımı	3.649	9,97	2.555.264	21,53
Yapım işi	368	1,01	2.750.839	23,17
Toplam	36.585	100	11.870.195	100

Tablo 2. 2012 yılı istisnalar kapsamında yapılan kamu alımlarının ihale türüne göre dağılımı

İhale Türü	Kamu Alım Miktarı (Adet)		Kamu Alım Tutarı (1000TL)	
	2012	%	2012	%
Mal Alımı	29.983	89,66	4.504.077	63,24
Hizmet Alımı	3.032	9,07	1.926.166	27,05
Yapım işi	425	1,27	691.481	9,71
Toplam	33.440	100	7.121.725	100

3. 4734 SAYILI KAMU İHALE KANUNU KAPSAMINDA GERÇEKLEŞTİRİLEN YAPIM İHALELERİNDE KARŞILAŞILAN SORUNLAR VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Kamu İhale Kurumunca yayımlanan yıllık istatistik bilgilerinden 2011 ve 2012 yıllarında 4734 sayılı kanun kapsamında yapılan kamu alımlarının türlerine göre dağılımı sırasıyla Tablo 3 ve Tablo 4'de verilmiştir. Kamu İhale Kurumunun 2011 yılı ihale istatistikleri incelendiğinde 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu çerçevesinde toplam 62.958.815,00(x1000) Türk Lirası kamu tarafından gerçekleştirilen mal, hizmet ve yapım işi

ihalelerinde harcama yapıldığı ve bu oranın %52,51'i olan 33.059.163,00(x1000) Türk Liralık kısmının yapım işleri için gerçekleştirildiği görülmektedir. 2012 yılında ise 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu çerçevesinde toplam 76.634.709 (x1000) Türk Lirası kamu tarafından gerçekleştirilen mal, hizmet ve yapım işi ihalelerinde harcama yapıldığı ve bu oranın %57,16'sı olan 43.804.509(x1000) Türk Liralık kısmının yapım işleri için gerçekleştirildiği görülmektedir.

Kanunun uygulanması açısından tanımlanmış olan yapım işlerinin inşaat sektörü faaliyeti olduğu değerlendirildiğinde, sektörün barındırdığı 450 civarında alt sektör ile ülke ekonomisinde çok önemli bir yer aldığı görülmektedir.

Tablo 3. 2011 yılı 4734 sayılı kanun kapsamında yapılan kamu alımlarının türlerine göre dağılımı

İhale Türü	Kamu Alım Miktarı (Adet)		Kamu Alım Tutarı (1000 TL)	
	2012	%	2012	%
Mal Alımı	44.720	44,61	13.862.061	22,02
Hizmet Alımı	33.685	33,60	16.037.591	25,47
Yapım işi	21.841	21,79	33.059.163	52,51
Toplam	100.246	100,00	62.958.815	100,00

Tablo 4. 2012 yılı 4734 sayılı kanun kapsamında yapılan kamu alımlarının türlerine göre dağılımı

İhale Türü	Kamu Alım Miktarı (Adet)		Kamu Alım Tutarı (1000 TL)	
	2012	%	2012	%
Mal Alımı	40.709	43,23	15.829.853	20,66
Hizmet Alımı	32.798	34,83	17.000.347	22,18
Yapım işi	20.666	21,94	43.804.509	57,16
Toplam	94.173	100,00	76.634.709	100,00

Yapım işlerini oluşturan inşaat projelerinin verimli olabilmesi ve kanunun öngördüğü rolü oynayabilmesi, projelerin kalite, süre ve maliyet üçgeni içerisinde, en uygun değer çözüm noktasında gerçekleşmesine bağlıdır. Diğer bir ifadeyle, tanımlanan projenin süresi içerisinde, istenen kalite eşliğinin altına düşmeden ve en düşük maliyetle gerçekleşmesine bağlıdır.

4734 sayılı Kamu İhale Kanununda, uygulamada ödeneği bulunmayan işlerin ihalesinin yapılması pek çok

ihtilafa neden olduğundan ihalesi yapılacak her iş için ödeneğin bulunma zorunluluğu getirilmiştir

Ancak uygulamada getirilen bu ilke uygulayıcılar açısından ödenek bulunma zorunluluğunun; bütçede rakamla ifade edilen ödenek tutarının mı, yoksa ihaleyi gerçekleştiren İdarenin söz konusu ihale konusu işin bedeli kadar nakdinin bulunmasının mı gerektiği noktasında tereddütlere yol açmış ve kesin bir çözüme kavuşturulamamıştır. Ayrıca, birden fazla yılı kapsayan

işlerde başlangıç yılı ödeneğinin çok az belirlenmesi ve sonraki yıl ödeneklerinin de programlanandan az olacak şekilde sonradan revize edilmesi nedenleriyle işlerin öngörülen sürede bitirilemediği ve sürüncemede kaldığı tespit edilmiştir. Bu işlerin ihale edilebilmesi için proje maliyetinin % 10'u oranında başlangıç yılı ödeneğinin ayrılması ve daha sonraki yıllar için programlanmış olan

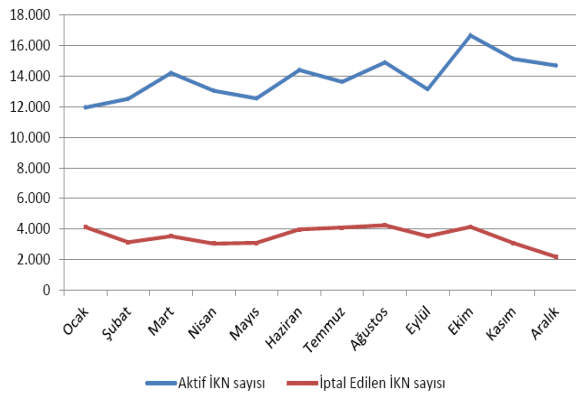
ödenek dilimlerinin azaltılmaması öngörülerek, birden fazla yılı kapsayan yapım ihalelerin yılın ilk dokuz ayında gerçekleştirilmesi esası getirilmiştir. Tablo 5 ve 6'da sırasıyla 2011 ve 2012 yıllarında yapılan ihalelerin tamamlanma yılına göre dağılımı, Şekil 1 ve 2'de ise 2011 ve 2012 yıllarında aktif ve iptal edilen tüm ihalelerin sayısı verilmektedir.

Tablo 5. 2011 yılında yapılan ihalelerin tamamlanma yılına göre dağılımı

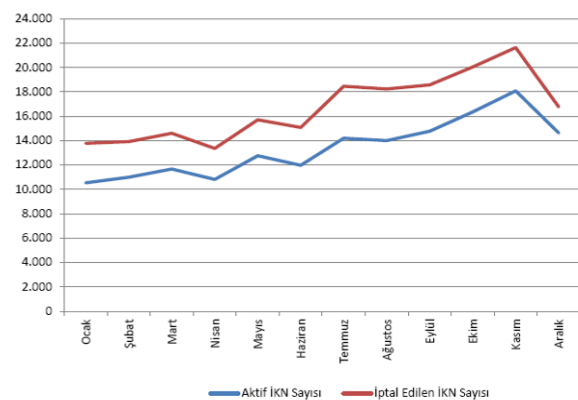
İhale Türü	2011 Yılında Tamamlanacak işler		2012 Yılında Tamamlanacak işler		2013 ve Sonrasında Tamamlanacak işler		Yatay Toplamlar	
	Adet	%	Adet	%	Adet	%	Adet	%
Mal Alımı	64.983	62,03	11.753	40,17	582	20,04	77.318	56,47
Hizmet Alımı	22472	21,45	13.560	46,34	1360	46,83	37.392	27,31
Yapım işi	17.306	16,52	3948	13,49	962	33,13	22.216	16,22
Toplam	104.761	100	29.261	100	2.904	100	136.926	100
Genel Toplam (%)	136.926	76,51	136.926	21,37	136.926	2,12	136.926	100

Tablo 6. 2012 yılında yapılan ihalelerin tamamlanma yılına göre dağılımı

İhale Türü	2012 Yılında Tamamlanacak işler		2013 Yılında Tamamlanacak işler		2014 ve Sonrasında Tamamlanacak işler		Yatay Toplamlar	
	Adet	%	Adet	%	Adet	%	Adet	%
Mal Alımı	58.749	61,61	11.411	38,70	552	19,35	77.318	56,47
Hizmet Alımı	20.851	21,87	13.804	46,81	1231	43,16	37.392	27,31
Yapım işi	15.762	16,53	4.272	14,49	1069	37,48	22.216	16,22
Toplam	95.362	100	29.487	100	2.852	100	127.701	100
Genel Toplam (%)	127.701	74,68	127.701	23,09	127.701	2,23	127.701	100



Şekil 1. 2011 yılında aktif ve iptal edilen ihalelerin sayısı.



Şekil 2. 2012 yılında aktif ve iptal edilen ihalelerin sayısı

Yukarıdaki tablo ve şekillerden, Kanunun yukarıda belirtilen yılın ilk dokuz ayında yapılması esas olan yıllara yaygın yapım işlerinde, ülkemizdeki bütçe

uygulamaları da göz önüne alındığında bu kurala İdarelerce uyulmadığı açıkça anlaşılmaktadır.

Yapım İhalelerinde ihale öncesi ile ihale aşamasındaki sorunları ve çözüm önerilerini dört başlıkta toplayabiliriz.

3.1. Yaklaşık Maliyetin Tespiti Aşaması:

4734 sayılı Kamu İhale Kanununun;

5 inci maddesinde; “İdareler, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur.” hükmü,

9 uncu maddesinde; “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.” hükmü,

12 nci maddesinin 1 inci fıkrasında; “İhale konusu mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin her türlü özelliğini belirten idari ve teknik şartnamelerin idarelerce hazırlanması esastır. Ancak, mal veya hizmet alımları ile

yapım işlerinin özelliği nedeniyle idarelerce hazırlanmasının mümkün olmadığını ihale yetkilisi tarafından onaylanması kaydıyla, teknik şartnameler bu Kanun hükümlerine göre hazırlanabilir.” hükmü,

62 nci maddesinin 1 inci fıkrasının (c) bendinde; “Yapım işlerinde arsa temin edilmeden, mülkiyet, kamulaştırma ve gerekli hallerde imar işlemleri tamamlanmadan ve uygulama projeleri yapılmadan ihaleye çıkılamaz. İhale konusu yapım işinin özgün nitelikte ve karmaşık olması nedeniyle teknik ve mali özelliklerinin gerekli olan netlikte belirlenemediği durumlarda ön veya kesin proje üzerinden ihaleye çıkılabilir. Uygulama projesi bulunan yapım işlerinde anahtar teslimi götürü bedel teklif alınmak suretiyle ihale yapılması zorunludur. ...” [5] hükmü yer almaktadır.

Yapım ihalelerinde ihale sürecinin en önemli unsuru yaklaşık maliyetin tespiti aşamasıdır. Zira bütün ihale boyunca uygulanacak olan kuralların tümü yaklaşık maliyetin tutarı ile değişiklik göstermektedir. Kamu İhale Kurumunca yıllık yayımlanan ihalelere ilişkin istatistiklerden Tablo 7-8’de sırasıyla 2011 ve 2012 yılları genel İhale usulü ve ihale türüne göre Sözleşme Bedeli- Yaklaşık maliyet oranları verilmiştir. Yapım ihaleleri için 2011 ve 2012 yılında sırasıyla İdarelerce hesaplanan yaklaşık maliyetin toplam 49.745.433,00 TL ve 63.403.413.000,00 TL büyüklüğünde olduğu görülmektedir.

Tablo 7. 2011 Yılı genel ihale usulü ve ihale türüne göre sözleşme bedeli- yaklaşık maliyet oranları

İhale Usulü	İhale Türü	Sözleşme bedeli (1000 TL)	Yaklaşık Maliyet (1000 TL)	SB/YM
Genel	Mal alımı	13.862.061	16.915.156	82
	Hizmet Alımı	16.037.591	18.554.070	86
	Yapım işi	33.059.163	49.745.433	66
	Toplam	62.958.815	85.214.660	74

Tablo 8. 2012 Yılı genel ihale usulü ve ihale türüne göre sözleşme bedeli- yaklaşık maliyet oranları

İhale Usulü	İhale Türü	Sözleşme bedeli (1000 TL)	Yaklaşık Maliyet (1000 TL)	SB/YM
Genel	Mal alımı	15.829.853	20.029.464	79
	Hizmet Alımı	17.000.347	19.647.911	87
	Yapım işi	43.804.509	63.403.413	69
	Toplam	76.634.709	103.080.077	74

Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinin 8. maddesinin 1. fıkrasında; “İdare tarafından, ihale onay belgesi düzenlenmeden önce, bu Yönetmelikte belirlenen esas ve usullere göre miktar tespiti ve fiyat araştırması yapılmak suretiyle ihale konusu için KDV hariç yaklaşık maliyeti hesaplanır ve dayanakları ile birlikte bir hesap cetvelinde gösterilir.” hükmü, 6. fıkrasında ise; “Yaklaşık maliyetin idarelerce hesaplanması esastır. Ancak, işin özelliğinden dolayı, idarelerce hazırlanmasının mümkün olmaması sebebiyle teknik şartnamenin danışmanlık

hizmeti alınarak hazırlanması durumunda, yaklaşık maliyet de bu kapsamda hesaplanabilir.” hükmü,

9 uncu maddesinde; “ Yaklaşık maliyet hesabına esas miktarların tespiti için öncelikle aşağıda yer alan çalışmaların yapılması gereklidir:

a) Arazi ve zemin etüdünün yapılması; uygulama projesi üzerinden anahtar teslimi götürü bedel teklif almak suretiyle ihale edilecek işlerde arazi ve zemin etüt çalışmalarının; ön ve/veya kesin proje üzerinden birim

fiyat teklif almak suretiyle ihale edilecek işlerde ise, mümkün olan arazi ve zemin etüt çalışmalarının yapılmış olması zorunludur.

b) Proje zorunluluğu; bina işlerinde uygulama projesi, diğer işlerin uygulama projesi yapılabilen kısımları için uygulama projesi, yapılamayan kısımları için kesin proje; doğal afetler nedeniyle uygulama projesi yapılması için yeterli süre bulunmayan işler ile ihale konusu işin özgün nitelikte ve karmaşık olması nedeniyle teknik ve malî özelliklerinin gerekli olan netlikte belirlenemediği durumlarda ise ön ve/veya kesin projenin hazırlanması ve yaklaşık maliyetin söz konusu projelere dayanılarak hesaplanması gerekir.

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

ç) Metraj listelerinin hazırlanması; ihale konusu işe ait proje ve mahal listelerindeki ölçü ve tariflere göre işin bünyesine giren imalatların hangi kısımda ve ne miktarda yapılacağı belirlenmesi amacıyla; anahtar teslimi götürü bedel teklif almak suretiyle ihale edilecek işlerde iş kalemi ve/veya iş grubu, birim fiyat teklif almak suretiyle ihale edilecek işlerde ise iş kalemi şeklinde metraj listeleri düzenlenir.

d) Birim fiyat ve imalat tariflerinin hazırlanması; Ön ve/veya kesin projeye dayalı olarak birim fiyat teklif almak suretiyle ihale edilecek işlerde, idareler, iş kaleminin adını, yapım şartlarını, ölçü yeri ve şeklini, birimini, birim fiyata dahil ve hariç unsurları ihtilafa meydan vermeyecek biçimde teknik olarak açıklayan birim fiyat tarifleri hazırlar.

e) Anahtar teslimi götürü bedel işlerde; uygulama projeleri ve mahal listelerine dayalı olarak imalat iş kalemleri veya iş gruplarının teknik tarif ve özellikleri belirlenir.” hükmü,

10 uncu maddesinde ise; “İdarelerce, ihale konusu işin yaklaşık maliyetine ilişkin fiyat ve rayiçlerin tespitinde;

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

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

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

ç) Yüklenici veya alt yüklenici olarak faaliyet gösteren, konusunda deneyimli kişi ve kuruluşlardan

alınacak, ihale konusu işe benzer nitelikteki işlere ilişkin maliyetler,

d) İdarenin piyasa araştırmasına dayalı rayiç ve fiyat tespitleri, esas alınır.

(2) İdareler, yaklaşık maliyete ilişkin fiyat ve rayiçlerin tespitinde (a), (b), (c), (ç) ve (d) bentlerinde belirtilen fiyat ve rayiçlerin birini, birkaçını veya tamamını herhangi bir öncelik sırası olmaksızın kullanabilirler.

(3) 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.

(4) 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.” hükmü yer almaktadır [6].

Yukarıda belirtilen Kanun ve Yönetmelik hükümlerinden de anlaşılacağı üzere, bina işlerinin uygulama projesi olmadan anahtar teslimi götürü bedel teklif alınmak suretiyle ihaleye çıkılmaması gerekmektedir. Yaklaşık maliyet hesabına esas miktarların tespiti için öncelikle, ihale konusu işe ait proje ve mahal listelerindeki ölçü ve tariflere göre işin bünyesine giren imalatların hangi kısımda ve ne miktarda yapılacağı belirlenmesi amacıyla; anahtar teslimi götürü bedel teklif almak suretiyle ihale edilecek işlerde iş kalemi ve/veya iş grubu şeklinde metraj listelerinin düzenleneceği, yine anahtar teslimi götürü bedel işlerde uygulama projeleri ve mahal listelerine dayalı olarak imalat iş kalemleri veya iş gruplarının teknik tarif ve özelliklerinin belirleneceği, ayrıca ihale konusu işin her türlü özelliğini belirten idari ve teknik şartnamelerin idarelerce hazırlanmasının esas olduğu açıktır. Ancak, mühendislik tecrübesi ve konuya ait uzmanlığın etki olarak küçümsenemeyeceği metraj hesaplamalarında, Kanun kapsamında yer alan kamu idarelerince tecrübe ve uzmanlık alanına ilişkin hususlara dikkat edilmediği, konu hakkında tecrübe ve yeterli bilgi birikimi bulunmayan teknik personel ile hesaplamaların yapıldığı, bunun sonucunda ise işe ait yaklaşık maliyetin gerçek tutarının çok altında hesaplandığı gibi, çok üstünde hesaplanabildiği de bilinmektedir.

4734 sayılı Kanuna göre ihale edilen yapım işlerinde, anılan Kanununun 38. maddesine göre aşırı düşük teklifler, idarece belirlenen yaklaşık maliyet ve geçerli tekliflere göre belirlenmektedir[5].

Bu nedenle, aşırı düşük teklif sorgulamasının sağlıklı yapılabilmesi için ihale öncesinde yaklaşık maliyetin gerçekçi ve doğru olarak belirlenmesi gerekmektedir. Aksi halde ihalenin iptaliyle kamu zararı oluşabileceği gibi ihalenin gerçekten yeterli olmayan istekliye verilmesi nedeni ile ihaleye iştirak eden diğer istekliler açısından da hak kaybı oluşabilecektir.

3.2. İhaleye Katılan İsteklilere Ait Tekliflerin Değerlendirme Aşaması

Uygulamada karşılaşılan önemli sorunlardan birisi de ihale sürecinde, tekliflerin değerlendirilmesi aşamasıdır. İhale komisyonları değerlendirme yaparken benzer işlerde birbirinden farklı kararlar verebilmektedir. İhalelere yapılacak itirazın şikayet başvurularına 4734 Sayılı Kanun hükümlerince 9 kişiden oluşan Kamu İhale Kurulunca bakılmaktadır. Tablo 9’da 2012 yılında Kamu İhale Kuruluna yapılan itirazın şikayet başvurularının başvuru niteliğine göre şikayet incelemelerinin dağılımına ait istatistik rakamları verilmiştir [7, 8].

Tablo 9. 2012 yılı başvuru niteliğine göre şikayet incelemelerinin dağılımı

Başvuru niteliği	Şikayet İnceleme Sayısı
İtirazen şikayet	5.119
Kurul kararı üzerine esasa geçme	41
Kurul kararına itiraza ilişkin inceleme	99
M.K. üzerine esasa geçme/yeniden inceleme	23
Toplam	5.282

Kamu İhale Kurulunca alınan uyuşmazlık kararları zamanla içtihat oluşturmasına rağmen, bazı uyuşmazlık kararları arasında da paralellik bulunmaması, uygulama yönetmeliklerinin çok sık değişmesi de ihale komisyonlarının karar verme güçlüğü problemlini beraberinde getirmektedir. Kamu İhale Kurumuna yapılan şikâyetlerin büyük kısmı, değerlendirme aşamasına yöneliktir. Bunun önlenmesi için yönetmelikler ve standart formlar daha açık hazırlanarak yol gösterici olmalı yoruma açık olmamalı, isteklilere ait beyanlara tam güven ve çok sıkı denetim yapılarak imtiyazsızlık ortamı oluşturularak adaletin tam tecellisi sağlanmalıdır. Ayrıca KİK’in yapısının gözden geçirilmesi, meslek temsilcilerinin sayısının artırılması, müeyyide ve cezaların getirilmesi de ihaleye katılan isteklilere ait tekliflerin değerlendirme aşamasında çok faydalı olacaktır.

3.3 İsteklilerce İhalelerde İş Deneyimini

Tevsiki Amacıyla Kullanılan İş Deneyim Belgelerinin Değerlendirilmesi Aşaması

Kamu İhale Kanunu’nun “İhaleye Katılımda Yeterlik Kuralları” başlıklı 10. maddesinde; ihaleye katılacak isteklilerden, ekonomik ve mali yeterlilik ile mesleki ve teknik yeterlilik aranması öngörülerek, “Son onbeş yıl içinde geçici kabulü yapılan yapım işleri ile kabul işlemleri tamamlanan yapımla ilgili hizmet işleriyle ilgili deneyimi gösteren belgeler” şeklinde getirilen hükümlerle Kanun kapsamında teklif değerlendirme aşamasında yapım işlerinde kullanılacak mesleki yeterliliği tevsik eden iş deneyimine ilişkin belgeler belirtilmiştir [5].

Kamu İhale Kanunu’nun yürürlüğe girdiği 2003 yılından önce isteklilerin ihalelere, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı TAU (Teknik Araştırma ve Uygulama) Genel Müdürlüğü’nce düzenlenen ve sadece parasal değerlere göre gruplandırılmış “Müteahhitlik Karnesi”ni ibraz etmek suretiyle katılmaları sağlanmıştır. 2003 sonrası yürürlüğe giren 4734 sayılı Kamu İhale Kanununda ise söz konusu karneler yürürlükten kaldırılarak, Kanun kapsamında bulunan bütün kamu idarelerine “iş deneyim belgesi” tanzim etme yetkisi verilmiştir.

Mezkûr Kanununun 10. maddesinde belirtilen “İş bitirme, yönetim veya denetim suretiyle elde edilecek belgeler, belge sahibi kişi veya kuruluşların dışındaki istekliler tarafından kullanılamaz, belgeler devredilemez, kiraya verilemez ve satılamaz. Bu belge sahiplerinin kuracakları veya ortak olacakları tüzel kişiliklerin ihaleye girebilmesinde en az bir yıldır tüzel kişiliğin yarısından fazla hissesine sahip olmaları, her ihalede bu oranın aranması ve teminat süresince bu oranın muhafaza edilmesi zorunludur.” hükmü uygulamada haksızlığa yol açarak, düzenlemenin amacına aykırı olarak kullanılmasına yol açmıştır.

Kanunda belirtildiği gibi, inşaat alanında 15 yıl içerisinde faaliyette bulunarak tecrübe kazanan ve iş deneyim belgesi olan gerçek kişilerin, daha önce benzer işlerde çalışmamış şirketlere kâğıt üzerinde 1 yıl boyunca % 51 oranında ortak gibi gösterilerek aslında konuya ilişkin hiçbir deneyimi olmayan şirketlerin sektörde en az 15 yıl faaliyette bulunmak şeklinde deneyim gerektiren işlerle ilgili ihalelere katılması sağlanmıştır. Ayrıca bu şirketlerin ihalelerde en düşük teklifi vermeleri ve ihaleyi

kazanmaları halinde daha önce hiç deneyimi olmadığı bir dalda çalışmasına yol açılmıştır.

3.4 Aşırı Düşük Tekliflerin

Değerlendirilmesi Aşaması

Kamu İhale Kanununun Aşırı Düşük Teklifler başlıklı 38. Maddesinde ; “İhale komisyonu verilen teklifleri 37. maddeye göre 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. İhale komisyonu;

a) İmalat sürecinin, verilen hizmetin ve yapım yönteminin ekonomik olması,

b) Seçilen teknik çözümler ve teklif sahibinin mal ve hizmetlerin temini veya yapım işinin yerine getirilmesinde kullanacağı avantajlı koşullar,

c) Teklif edilen mal, hizmet veya yapım işinin özgünlüğü,

Hususlarında belgelendirilmek suretiyle yapılan yazılı açıklamaları dikkate alarak, aşırı düşük teklifleri değerlendirir. Bu değerlendirme sonucunda, açıklamaları yeterli görülmeyen veya yazılı açıklamada bulunmayan isteklilerin teklifleri reddedilir.

(Ek fıkra: 20/11/2008-5812/12 md.) İhale komisyonu, aşırı düşük tekliflerin tespiti ve değerlendirilmesinde Kurum tarafından belirlenen kriterleri esas alır. Kurum bu maddenin uygulanmasında; aşırı düşük tekliflerin tespiti, değerlendirilmesi ve ekonomik açıdan en avantajlı teklifin belirlenmesi amacıyla sınır değer veya sorgulama kriterleri ya da ortalamalar belirlemeye yetkilidir.” hükümlerine yer verilerek konuyla ilgili daha ayrıntılı düzenlemeler Kamu İhale Genel Tebliğinin 45.maddesinde açıklanmıştır (Anonim. 2012a).

Getirilen bu hukuki düzenlemeler ile aşırı düşük tekliflerin sorgulanmasında somut kriterler getirilmiş olup, genel uygulamanın teklifin reddedilmesi olduğu, istisnasının ise yapılacak açıklamaların uygun görülmesi hali olduğu anlaşılmaktadır. Ancak uygulamayı gerçekleştiren kamu idarelerince kamu zararı gibi oldukça soyut olan bir kavrama dayanılarak aşırı düşük fiyat tekliflerine ihalelerin verilmesi kanaati yaygındır. Ayrıca açıklama istenilen aşırı düşük teklif sahibi isteklilerin piyasadan her türlü proforma faturayı kolayca temin edebilmeleri, metraj değerlerini ise iş kalemi yüzdesi şeklinde Kanunen yasak olmasına rağmen idare tarafından ihale dokümanı içerisinde verilen ilerleme yüzdelerinden kolayca hesaplayabilmeleri bu sorgulamayı anlamsız kıldığı gibi, 2003 yılında

değiştirilen kamu ihale mevzuatının getirilme amacına aykırıdır. Böylece uygulamada karşılaşılan kalite problemleri çözümlenememiş ve kaliteli firmaların eşit şartlarda rekabet etmesinin önü kesilmiş olmaktadır.

Aşırı Düşük Sorgulamasındaki amaç, öncelikle kamu zararının engellenmesi, yüklenici açısından belli hedefler doğrultusunda işi tamamlaması ve diğer istekliler açısından haksız rekabetin önlenmesidir.

4 SONUÇ

Çalışma kapsamında 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu gelişim süreci de göz önüne alınarak ihalesi gerçekleştirilen yapım ihalelerinin, ihale sürecinin incelenmesi ve uygulamada karşılaşılan sorunlar ile çözüm yollarına yönelik öneriler getirilmesi hedeflenmiştir.

Özet olarak; Yaklaşık Maliyet hesaplarına esas, miktar hesaplamalarının bu konuda en az 5 yıl deneyimli kamu veya özel sektörde faaliyette bulunan teknik personel eliyle yaptırılmasının sağlanması, konu hakkında gerekli uzmanlığın sağlanması amacı ile hizmet içi eğitimlerin yapılması uygun olacaktır.

Değerlendirme aşamasında karşılaşılan sorunların çözümlenebilmesi için; Kanun ve yönetmeliklerin çok açık ve anlaşılır olması, yoruma açık olmaması, Kanunun uygulandığı kamu idarelerinde yönetici sorumluluğunda bulunan kamu görevlilerinin denetim ve gözetim yükümlüğünü tam olarak yerine getirmeleri çok önemlidir. Ayrıca mühendislik disiplini ve bilgisi gerektiren yapım işlerine ait uyuşmazlık kararı vermeye yetkili kurum olan Kamu İhale Kurulunda görev yapan 1 başkan ve 8 üyeden çoğunluğunun mühendis kökenli olması, getirilen müeyyide ve cezaların uygulanmasının sağlanması gerekmektedir.

İş deneyim belgesi sahibi olan gerçek kişilerin belgelerini 15 yıl süresi boyunca başka gerçek veya tüzel kişide kullanılmayacaklarına dair Kanun değişikliğinin yapılarak kamu inşaat yatırımlarının önemine uygun şekilde düzenlemenin yapılması sağlanmalıdır.

Aşırı düşük teklif sorgulamalarının mevzuatta belirtilen tüm kriterlere uygun yapılması, değerlendirme dışı bırakılan savunma dosyalarının değerlendirme raporlarının kamu yöneticileri tarafından da tam destek verilmesi gerekmektedir. Ayrıca aşırı düşük teklifle gerçekleştirildiği anlaşılan ve sağlıklı bir şekilde inşa edilmeyen kamu binaları gerçeği de göz önünde bulundurularak konuya ilişkin kamu görevlilerine adli, idari, mali sorumluluk getiren ve şu ana kadar tam olarak uygulandığı pek görülmeyen Kamu İhale Kanununun 60.maddesinin uygulanmasının bir zorunluluk olduğu düşünülmektedir.

KAYNAKLAR

- [1] Çiçek, G. 2009. 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nun Yapım İşleri İhaleleri Uygulamalarında Karşılaşılan İhale Uyuşmazlıkları ve Çözüm Önerileri. ANAÜ. Fen Bil. Ens., İnşaat Müh. ABD, Yüksek Lisans Tezi,113s.
- [2] Anonim. 1983. 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu. Sayı no: 18161. Ankara, 573s.
- [3] Okuyan, E., Coşgun, T. 2004. Kamu İhale Yasası ve Uygulamada Karşılaşılan Sorunlar Üzerine Bir İnceleme. Türkiye İnşaat Mühendisli 17. Teknik Kongresi Sergisi (15-17 Nisan), İstanbul.
- [4] Anonim.2002. 4734 Sayılı Kamu İhale Yasası. Sayı no: 24648. Ankara, 57s.
- [5] Anonim.2012a. 4734 Sayılı Kamu İhale Yasası. Sayı no: 28463. Ankara, 61s.
- [6] Anonim 2012b. Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği. Sayı no:28383. Ankara, 52s.
- [7] KİK 2011 yılı Kamu alımları İzleme Raporu. http://www1.ihale.gov.tr/duyurular2012/2011_yil_sonu_kamu_alimlari_raporu.pdf
- [8] KİK 2012 yılı Kamu alımları İzleme Raporu http://www1.ihale.gov.tr/duyurular2012/2012_kamu_alimi_istatistikleri_rev.pdf.