

Yaklaşık Maliyet Hesaplama Esasları, Uygulamada Karşılaşılan Sorunlar Ve Çözüm Önerileri

Estimated Cost Calculation Guidelines, Problems In Practice And A Solution Recommendation

Dr. Yük. Müh. Hüseyin GENCER¹

Abstract

Estimated cost calculation are defined in public procurement law. Estimated cost shall not be stated in tender or pre-qualification advertisements, and shall not be explained to tenderers or to the others who do not have any formal relationship with the tender proceeding. The purpose of this research is to review how estimated values are calculated by local governments with the help of face to face interviews and followed by alternative solution methods.

Keywords: Public Procurement Law, Estimated Cost, Contracting Procedures, Lump Sum Contract, Unit Price Contract, Tender

Özet

Yaklaşık maliyet; bir yapım işinin ön görülen bedelini ifade eder [1]. Maliyetin iki bileşeninden biri miktar bileşeni, diğeri ise birim fiyat bileşenidir. Yaklaşık maliyetin hesaplanmasına esas miktarların tespitinde, öncelikle yapılması gereken çalışmalar; arazi ve zemin etüdünün yapılması; proje ve mahal listesi hazırlanması, birim fiyat ve imalat tariflerinin hazırlanması ve metraj listelerinin hazırlanmasıdır. 4734 sayılı Kamu İhale Kanununa göre ihale edilecek yapım işleri ihalelerinde yaklaşık maliyetin hesabına esas rayiç ve birim fiyatların belirlenmesi yöntemleri Yapım İşleri Uygulama Yönetmeliğinde açıklanmıştır. Bu Yönetmelik hükümlerine göre yapım işleri ihalelerinde yaklaşık maliyet, imalat kalemlerinin karsız maliyetlerinin toplamına %25 yüklenici kar ve genel giderler eklenerek hesaplanmaktadır. Yapım işi ihaleleri anahtar teslimi götürü bedel veya teklif birim fiyat sözleşme usulü ile ihale edilmektedir. Yaklaşık maliyetin sözleşme usullerine uygun hesaplanabilmesi uygulama aşamasında sorun yaşanmaması için son derece önem arz etmektedir. Yaklaşık maliyetin yanlış hazırlanması uygulama aşamasında yatırım projelerinin tamamlanmasına engel nitelikte sorunlar yaratmakta, İdare ile yüklenici arasında çözümü çoğu zaman mahkemelere kadar uzanan anlaşmazlıklara ve yatırımların uzamasına yol açmaktadır.

Bu çalışmada; kamu kurumlarında yaklaşık maliyet hazırlayan mühendislerle yüz yüze yapılan araştırmada yaklaşık maliyet hazırlanırken karşılaştıkları sorunlar ile uygulama aşamasında yaklaşık maliyetin eksik ya da yanlış hesaplanmasının yarattığı sorunlar araştırılmıştır. Ayrıca kamu ihalelerine katılan yüklenicilerle yapılan araştırmada, kamu

¹ Dr. Y. Müh., GENCER Mühendislik & Müşavirlik & Danışmanlık.

Bağdat Cad. Bağdat Park Apt. B Blok D:31 Maltepe-İST. Tel: (0542)2330649 gencerhuseyin@hotmail.com

ihalelerine katılan yüklenicilerin kamu ihale mevzuatı ve kamu ihalelerinde sözleşme yönetimini iyi bilmedikleri ortaya çıkmış ve uygulama aşamasında yaşanan sorunların bu bilgi eksikliğinden de kaynaklandığı görülmüş ve bu sorunların yaşanmaması için gerekli çözüm önerileri sunulmuştur.

Anahtar sözcükler: Kamu İhale Kanunu, yaklaşık maliyet, anahtar teslimi götürü bedel, teklif birim fiyat, sözleşme yönetimi

Giriş

Kamu hukukuna tâbi olan veya kamunun denetimi altında bulunan veyahut kamu kaynağı kullanan kamu kurum ve kuruluşlarının yapacakları mal alımı, hizmet alımı ve yapım işleri ihaleleri 01.01.2003 tarihinde yürürlüğe giren 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na göre ihale edilmektedir [2]. Sözleşmenin imzalanmasından işin tamamlanıp işletmeye açılmasına kadar geçen süreçteki işlemlerde yine 01.01.2003 tarihinde yürürlüğe giren 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununa göre yürütülmektedir. 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununa göre yapım işi ihalelerinde sözleşme usulleri; anahtar teslimi götürü bedel sözleşme, teklif birim fiyat sözleşme ve karma sözleşmedir.

Bir yapım işinin ihale edilebilmesi için öncelikle yaklaşık maliyetinin hesaplanması gerekmektedir. 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'ndaki tahmini maliyet (I. Keşif) Kamu İhale Kanunu'nda yaklaşık maliyet olmaktadır [3]. Ekonomik açıdan en avantajlı teklifin başka bir ifade ile işi yapacak yüklenicinin sağlıklı seçilebilmesi yaklaşık maliyetin sağlıklı hesaplanabilmesine bağlıdır. Aşırı düşük sınır değer hesabında en önemli bileşen yaklaşık maliyet olmaktadır. Yaklaşık maliyetin yanlış ve/veya eksik hesaplanması hem ekonomik açıdan en avantajlı teklifin yanlış seçilmesine ve hem de sözleşmenin uygulanma aşamasında uyuşmazlıklara neden olmaktadır.

Bu çalışmada yaklaşık maliyetin hesaplanma ilkeleri, yöntemleri, yaklaşık maliyetin idarelerce nasıl hesaplandığı, yaklaşık maliyet hesaplanmasında karşılaşılan sorunlar, sözleşme türlerine göre uygulama aşamasında karşılaşılan sorunlar araştırılarak çözüm önerileri verilmeye çalışılacaktır.

Yaklaşık Maliyet

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

Yaklaşık maliyet idarece görevlendirilecek personele hazırlatılabileceği gibi ihale yetkilisinin onayı alınmak suretiyle Kanunun 48. maddesine göre danışmanlık hizmet sunucularına ihale edilerek de hazırlatılabilir.

İdarelerce bütçenin programlanmasında kullanılmak üzere yaklaşık maliyet tespit edilir.

İdareler ihale konusu yapım işinin yaklaşık maliyetini dikkate alarak ihalenin eşik değerini

altında kalıp kalmadığını belirler. İhale ilan süreleri ve yeterlik kriterlerinin belirlenmesinde de yaklaşık maliyetten yararlanılır.

İhale komisyonları ekonomik açıdan en avantajlı teklifin seçiminde, aşırı düşük sınır değerın hesaplanmasında bu yaklaşık maliyetlerden yararlanacaklardır.

Yaklaşık maliyete ihale ve ön yeterlik ilanlarında yer verilmez. İhale komisyonu tarafından teklif zarfları açılmadan isteklilere açıklanır. Böylelikle isteklilerin tekliflerini maliyet hesabı yaparak tespit etmeleri amaçlanmıştır.

Yaklaşık Maliyetin Bileşenleri

1. Yaklaşık maliyet hesabına esas miktar bileşeni
2. Yaklaşık maliyet hesabına esas birim fiyat bileşeni
3. Yüklenici kar ve genel giderler karşılığı

Yaklaşık Maliyet Hesabına Esas Miktarların Tespit Çalışmaları

Yaklaşık maliyet hesabına esas miktarların tespiti için öncelikle aşağıda yer alan çalışmaların yapılması gereklidir.

- a) Arazi ve zemin etüdünün yapılması
- b) Proje (tasarım) yapılması

Bir yapının yapılabilmesi için öncelikle mimari tasarımlarının düzenlenmesine gerek vardır. Mimari tasarımlar düzenleniş şekline göre üçe ayrılır.

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

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

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

- c) Mahal listesi hazırlanması

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

- d) Birim fiyat ve imalat tariflerinin hazırlanması

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

e) Metraj listelerinin hazırlanması

Proje ve mahal listelerindeki imalat kalemlerinin hangi kısımda ne miktarda yapılacağını gösteren metraj listeleri hazırlanır.

Yaklaşık Maliyet Hesabına Esas Fiyat ve Rayiçlerin Tespit Yöntemleri

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

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

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

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

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.

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.

Yüklenici Kar ve Genel Giderler Karşılığı

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

Yaklaşık Maliyet Hesaplama Yöntemleri

Bu makalede yaklaşık maliyet hesaplama yöntemi olarak en çok kullanılan iki yöntemden bahsedilecektir.

İdarelerce bütçenin programlanmasında kullanılmak üzere yaklaşık maliyet hesaplama yöntemi (Parametrik Yöntem):

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

Örneğin; bina inşaatlarında m² maliyet aşağı yukarı aynıdır. Ülkemizde Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından her yıl yapı cinslerine göre bina m² maliyetleri yayınlanır[4]. Yapı yaklaşık maliyeti; binanın cinsi ve kapasitesi dikkate alınarak yapının toplam inşaat alanı ile yapı yaklaşık birim (m²) maliyet bedelinin çarpılması yoluyla bulunabilir. Birim maliyet bedeline %25 yüklenici kar ve genel giderler karşılığı dahildir. Bu maliyet yöntemi Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından yatırım bütçesine ödenek temini için kullanılmaktadır.

Kamu kurum ve kuruluşlarınca yayınlanmış birim fiyatları ile yaklaşık maliyet hesaplanması

Yaklaşık maliyetin hesaplanmasına esas birim fiyat ve rayiçlerin tespitinde en çok kullanılan yöntem kamu kurum ve kuruluşları tarafından yayınlanan birim fiyat ve rayiçlerdir.

Yaklaşık Maliyetin Hesaplanması

Proje ve mahal listelerine uygun imalat kalemlerinin metraji ile yaklaşık maliyetin hesabına esas fiyat ve rayiçlerle belirlenmiş birim fiyatların çarpımı sonucu bulunan tutar KDV hariç olarak hesaplanır ve bulunan bu tutara %25 kar ve genel giderler karşılığı eklenmek suretiyle yaklaşık maliyet tespit edilir. Yaklaşık maliyet hesabı yapılırken fiyat farkı ödenip ödenmeyeceği dikkate alınarak; fiyat farkı ödenecek işlerde yaklaşık maliyetin tespit edildiği tarihteki fiyatların, fiyat farkı ödenmeyecek işlerde ise işin yapım süreci içinde meydana gelebilecek fiyat değişiklikleri de dikkate alınarak hesaplanan fiyatlar esas alınmalıdır. Yaklaşık maliyet hesap cetveli ve onay belgesi ihale işlem dosyasının içinde muhafaza edilir ve bir ihale dokümanı değildir.

Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'na Göre Sözleşme Usulleri

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun 6. maddesinde; Kamu İhale Kanununa göre yapılacak yapım işleri ihalelerinde üç tür sözleşme usulü belirtilmiştir [5]. Yaklaşık maliyet hesabı sözleşme usullerine göre farklılıklar gösterdiğinden sözleşme usullerinin iyi bilinmesi ve ona göre yaklaşık maliyet hesaplanması gerekir.

Anahtar Teslimi Götürü Bedel Sözleşme

Bu sözleşme usulü; uygulama projeleri ve bunlara ilişkin mahal listelerine dayalı olarak, işin tamamı için isteklinin teklif ettiği toplam bedel üzerinden yapılan sözleşmelerdir. Bu sözleşme usulü bir ihalede, yüklenici işin tamamı için tek bir fiyat vermekte ve verdiği bu fiyatla ihale konusu işi uygulama projelerine, mahal listesine ve teknik şartnameye uygun olarak gerçekleştirmeyi üstlenmiş olmaktadır. Başka bir deyişle, anahtar teslimi götürü bedel sözleşmelerde uygulama projesi ve mahal listesinde olan her iş kaleminin bedeli teklif fiyata dahildir [6].

4734 sayılı Kanunun "İdarece Uyulması Gereken Kuralları" içeren 62. maddesinin (c) bendi ile Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinin 5. maddesinin (c) bendinde; uygulama projeleri yapılmadan ihaleye çıkılamayacağı, uygulama projesi bulunan yapım işlerinde de anahtar teslimi götürü bedel sözleşme yapılmasının zorunlu olduğu belirtilmiştir. Bu

Kanunda uygulama projeleri yapılmadan ihaleye çıkılamayacağından ve uygulama projeleri bulunan işlerde de anahtar teslimi götürü bedel sözleşme yapılması zorunlu olduğundan dolayı Kanunda amaçlanan asıl sözleşme usulü, anahtar teslimi götürü bedel sözleşme usulü olmaktadır.

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. Ancak, doğal afetler nedeniyle uygulama projesi yapılması için yeterli süre bulunmayan yapım işlerinde ön veya kesin proje üzerinden, her türlü onarım işleri ile işin yapımı sırasında belli aşamalarda arazi ve zemin etütleri gerekmesi veya uygulamada imar ve güzergâh değişikliklerinin muhtemel olması nedenleriyle ihaleden önce uygulama projesi yapılamayan, bina işleri hariç, yapım işlerinde ise kesin proje üzerinden ihaleye çıkılabilir. Anahtar teslimi götürü bedel sözleşme usulünde, yatırım projesinin maliyeti sözleşme aşamasında bellidir. Bu sözleşme usulünde yüklenici büyük bir risk üstlendiğinden daha fazla risk almamak için işi en kısa zamanda tamamlamak ister. Eğer yüklenici edimini yerine getirirken zarar ediyorsa daha fazla zarar etmemek için ucuz işçilik ve kalitesiz malzeme kullanır. Bundan dolayı bu sözleşme usulünde denetim hizmetlerinin etkin bir şekilde yapılması gerekir.

Anahtar teslimi götürü bedel sözleşme usulü ile ihale edilen yapım ihalelerinde; imalat kalemlerinin yaklaşık maliyet içindeki paylarını gösteren pursantaj oranları listesi hazırlanır ve ihale dokümanı olarak isteklilere verilir. Pursantaj oranları cetvelinde imalat kalemlerinin miktarı verilmez. Pursantaj oranları cetvelinde imalat kalemlerinin miktarlarının da verilmesi anahtar teslimi götürü bedel sözleşme usulüne aykırıdır. Zira yapım aşamasında imalat miktarlarındaki olası artışlar veya eksilişler hukuki sorunların doğmasına yol açar. Pursantaj oranları işin iş programına uygun biçimde gerçekleştirilme seviyesinin ölçülmesinde ve toplam sözleşme bedelinin o gerçekleşmeye isabet eden yüzdesinin yükleniciye ödenmesinde kullanılan itibari değerler niteliğinde olup, temsil ettikleri oranlar itibariyle işin gerçek karşılıklarını göstermemektedirler.

Anahtar teslimi götürü bedel sözleşmelerde, bir iş kaleminin o hakedişte ödenecek bedeli; o iş kaleminin sözleşme pursantaj oranı ile yapı denetim görevlisi tarafından tespit edilen ve yeşil defterde gösterilen, şantiyede o iş kaleminin ne oranda gerçekleştiğini gösteren ilerleme yüzdesinin sözleşme bedeli ile çarpımı sonucu bulunan bedel olmaktadır.

Birim Fiyat Sözleşmeler

Teklif birim fiyat usulü sözleşmeler, ön veya kesin projelere ve bunlara ilişkin mahal listeleri ile birim fiyat tariflerine dayalı olarak; idarece hazırlanmış cetvelde yer alan her bir iş kaleminin miktarı ile bu iş kalemleri için istekli tarafından teklif edilen birim fiyatların çarpımı sonucu bulunan toplam bedel üzerinden yapılan sözleşme usulüdür.

Teklif birim fiyat usulü ile ihale edilen yapım ihalelerinde, idarece hazırlanmış birim fiyat cetvelinde iş kalemi, birimi ve miktarı idare tarafından hazırlanır. Teklif edilen birim fiyat ve tutar istekli tarafından doldurulur. Bu birim fiyat teklif cetveli ihale dokümanı olarak

isteklilere verilir. Konsorsiyumların ihaleye teklif verebileceklerinin öngörülmesi halinde, bu cetvel için uzmanlık gerektiren bölümleri esas alınarak idarece ayrı ayrı düzenlenecektir.

Birim fiyat sözleşme usulünün en büyük dezavantajı, mal sahibi tarafından işin başında maliyetin tam olarak bilinmemesidir [7].

Karma Sözleşme

Bu işlerin uygulama projesi yapılabilen kısımlar için anahtar teslimi götürü bedel, uygulama projesi yapılamayan kısımlarda ise her bir kalem iş için birim fiyat teklif almak suretiyle karma sözleşme usulü ile ihale yapılabilir [8].

Uygulamada Karşılaşılan Sorunlar (Anket Çalışması)

Yükleniciler ve İdarelerin ihale birimlerinde görev yapan mühendislerle yüz yüze yapılan görüşmelerde saptanan uygulamada karşılaşılan sorunlar aşağıda açıklanmıştır.

Yaklaşık maliyet komisyon üyeleri; yaklaşık maliyetin hesaplanması aşamasında maliyetin miktar bileşeninin ve birim fiyat bileşeninin sağlıklı hesaplanabilmesi için İdarelerde yöneticilerin yeterli süre vermediklerini, ihalenin bir an önce yapılmasını isteyerek alelacele yaklaşık maliyet hesaplamak zorunda kaldıklarını, dolayısıyla sağlıklı yaklaşık maliyet hesaplayamadıklarını ifade etmişlerdir [9].

Teklif birim fiyat sözleşme usulü ile ihaleye çıkılan yapım işi ihaleleri

1. Teklif birim fiyat usulü ile ihale edilen projelerin yaklaşık maliyete esas imalat kalemlerinin ve miktarlarının çoğu kere yaklaşık maliyeti hazırlayan mühendisin deneyimine dayanarak, bir ön proje veya kesin projeye ve mahal listesine dayanmadan hazırlandığı tespit edilmiştir. İmalat kalemlerinin cinslerinin belirlenmesinde uygulama aşamasında karar verilmek üzere aynı cins iş kalemi için birden fazla iş kalemine, dolayısıyla uygulamada yapılmayacak iş kalemlerine yaklaşık maliyet cetvellerinde yer verildiği görülmüştür. İmalat kalemlerinin miktarları “Olsa Olsa” metodu ile metraja dayanmadan belirlendiğinden uygulama aşamasında bazı iş kalemleri hiç yapılmazken, bazı iş kalemlerinin miktarlarında ise %20 -30’ u aşan büyük sapmalar meydana geldiği tespit edilmiştir [10].

2. Teklif birim fiyat sözleşmelerde imalat miktarlarının cinsi ve miktarı idarelerce son derece sağlıklı bir şekilde hesaplanmadığından, yüklenici birim fiyat teklif cetvelinde imalat miktarı fazla (filiyatta miktarı az) olan iş kalemlerine düşük fiyat, teklif cetvelinde imalat miktarı az (filiyatta miktarı çok) olan iş kalemlerine de yüksek fiyat vererek toplamda düşük teklif vermekte, başka bir deyişle ekonomik açıdan en avantajlı teklifi vermeyi başarmakta ve dengesiz bir durum oluşmaktadır. Sonuçta, idarelerce sağlıklı metraj hazırlanmadan ihale edilen yatırım projelerinin maliyeti gereksiz artmakta ve kamu kıt kaynaklarının israf edilmesine sebep olmaktadır.

3. Yaklaşık maliyete esas rayiç ve birim fiyatların tespitinde ise, genellikle kamu kuruluşlarının birim fiyat listesinde olan imalat kalemlerinin birim fiyatları kullanıldığı, kamu kuruluşlarının birim fiyat listesinde olmayan iş kalemlerinin birim fiyatlarını ise piyasadan teklif alarak tespit ettikleri gözlenmiştir. Ancak İdareler yeterli piyasa araştırması yapamadıklarını,

kamunun piyasa araştırmasına dayalı fiyat tekliflerinde ise firmaların gerçek fiyatların çok üstünde fiyat verdiklerini, bu yüzden de yaklaşık maliyetin gerçek maliyete göre yüksek hesaplandığı yaklaşık maliyet hazırlayanlar tarafından ifade edilmiştir.

4. Uygulama sürecinde birim fiyat cetvelindeki iş kaleminin miktarında %20'yi aşan bir artış olduğunda ve bu artışın sözleşme bedeli içindeki payı %1'i geçtiğinde miktarın %20 'yi aşan kısmı için birim fiyat revize edilmektedir. Ancak teklif birim fiyatları tespit ederken yüklenicilerin bilgi eksikliğinden bu durumu göz önüne almadıklarından zarar ettiklerini ifade etmişlerdir. Revizeye giren imalat kaleminde değişikliğe gidilerek yeni birim fiyat tanzimi suretiyle revize birim fiyattan kurtulmaya çalışılması mevzuata aykırı düşmektedir.

5. Teklif cetvelinde olmayan ancak uygulama aşamasında yapılması zorunlu olan iş kalemlerinin yeni birim tanziminde birim fiyat analizine yüklenici kar ve genel giderler karşılığının hesabında sorunlar yaşandığı hem idareler ve hem de yükleniciler tarafından ifade edilmiştir.

4.2. Anahtar teslimi götürü bedel sözleşme usulü ile ihaleye çıkılan yapım işi ihaleleri

1. Anahtar teslimi götürü bedel sözleşme usulü ile ihaleye çıkılan işlerde, idarelerin her türlü detay ve ayrıntıyı içeren uygulama projeleri ile ihaleye çıkması gerekirken, idarelerin uygulama projesi yerine kesin projeler ile ihaleye çıktıklarından uygulama aşamasında uyuşmazlıklar yaşandığı, sürecin uzadığı ve hatta mahkemelere kadar uzanan uyuşmazlıklara neden olduğu yükleniciler tarafından ifade edilmiştir.

2. Yaklaşık maliyet hesabının uygulama projesine uygun olarak hesaplanmamış olması veya uygulama projesinde bazı imalat kalemlerinin gösterilmemiş olması sonucu uygulama aşamasında bu iş kalemlerinin anahtar teslimi götürü bedel fiyata dahil olup olmadığı konusunda yüklenici ile idare arasında mahkemelere kadar uzanan uyuşmazlıklara neden olduğu yükleniciler tarafından ifade edilmiştir.

3. Uygulama projesi ve/veya mahal listesinin sözleşmenin uygulanması aşamasında değiştirilmesi sonucu yasal olmayan iş artışına neden olunmaktadır. Zira İdare Yapım İşleri Genel Şartnamesinin 12. Maddesine göre, sözleşme konusu işlerle ilgili proje vb. teknik belgelerde, ancak değişiklik yapılmaksızın işin tamamlanmasının fiilen imkânsız olduğu hallerde, işin sözleşmede belirtilen niteliğine uygun bir şekilde tamamlanmasını sağlayacak şekilde gerekli değişiklikleri yapmaya yetkilidir. Mahal listesinde değişiklik önceden öngörülmemeyen bir durum olmadığından ve o değişiklik işin tamamlanmasına engel nitelikte olmadığından, mahal listesi değişikliği yasal bir değişiklik olmadığı gibi meydana gelen iş artışı da yasal iş artışı değildir. Ancak uygulama sürecinde, üst düzey yöneticilerin mahal listelerinde değişiklik yaptırdıkları yükleniciler ve yapı denetim görevlileri tarafından ifade edilmiştir.

4. Uygulama aşamasında imalat kalemlerinin değiştirilmesi sonucu sonradan ortaya çıkan imalat kalemleri için yeni birim fiyat tanzimi aşamasında yüklenici ile idare arasında uyuşmazlıklara neden olmaktadır. İdareler yeni birim fiyat tanziminde yüklenici kar ve genel giderler karşılığı olarak %25 eklemekte ve buna sözleşme bedelinin yaklaşık maliyete göre indirim oranını uygulayarak yeni birim fiyatı hesaplamaktadırlar. Yükleniciler ise indirim oranının uygulanmasına karşı çıkmakta ve bu durum yeni birim fiyat tanziminde uyuşmazlıklara neden olmaktadır.

5. Zemin etüdü çalışmasının sağlıklı yapılmamasından dolayı uygulama projesinde gösterilmeyen (hesaba katılmayan), ancak sözleşme aşamasında yapılması yüklenici tarafından talep edilen, teknik olarak iksa niteliğindeki, projelendirilip idarece onaylanan ankraj perdeleri, fore kazık yapımı gibi imalatların teklif fiyata dahil olup olmadığı konusunda uyuşmazlıklar çıkmaktadır. İdarece; can ve mal emniyetini sağlayıcı her türlü tedbiri alma sorumluluğunun yükleniciye ait olduğundan iksa niteliğindeki bu imalatların yapılmasının yüklenicinin sorumluluğunda olduğu, bu imalatların bedellerinin anahtar teslimi götürü bedel sözleşme bedeli içinde olduğu, yüklenici ise bu imalatların sözleşme bedeli içinde olmadığından bahisle bedellerinin iş artışı kapsamında ödenmesini istemektedir. Bu imalatların iş artışı kapsamında değerlendirilip bedellerinin ödenip ödenemeyeceği hususundaki uyuşmazlıklar ya Yüksek Fen Kuruluna ya da mahkemelere taşınmakta ve bu durum yatırımların gecikmesine yol açmaktadır.

6. Tasfiye veya fesih edilen yapım işi ihalelerinin kesin hesaplarının çıkarılmasında uyuşmazlıklar ortaya çıkmaktadır. Ara hakedişlerde ilerleme yüzdelerine ve porsantaj oranlarına göre ödeme yapıldığı halde, tasfiye veya fesih edilen yapım işi ihalelerinin kesin hesap aşamasında birim fiyat sözleşmelerde yapıldığı gibi yapılmış imalatların miktarları hesaplanmaktadır. Bu imalat kalemlerinin birim fiyatları ise; yaklaşık maliyet hesabında kullanılan birim fiyatlar Yİ-ÜFE endeksine göre güncellendiği ve sözleşme bedelinin yaklaşık maliyete göre indirimi uygulanmış birim fiyatların kullanıldığı yükleniciler tarafından ifade edilmiştir. Bu durum kesin hesabın hem miktar bileşeninin ve hem de birim fiyat bileşeninin yanlış hesaplanmasına yol açmakta, uyuşmazlıklar mahkemelere taşınmaktadır. Mahkemelerde kesin hesaplar bilirkişiler tarafından parametrik yöntem (idarelerin bütçeye ödenek koyma aşamasında kullandıkları yaklaşık maliyet hesaplama yöntemi) ile yapılmaktadır. Bu yöntem kesin hesap için tamamen yanlış olduğundan kamunun ve/veya yüklenicinin mağdur olmasına sebep olmaktadır.

Çözüm Önerileri

1. Yaklaşık maliyete esas bir iş kaleminin birim fiyatı, birim fiyat tanımına uygun olarak en ekonomik hangi yöntemle daha sağlıklı hesaplanabilecekse o yöntemle belirlenmelidir. Yüklenici veya alt yüklenici olarak faaliyet gösteren konusunda deneyimli kişi ve kuruluşların sadece uzmanlık alanlarındaki imalat kalemleri için fiyat teklifi alınmalı ve bu fiyatlardan yararlanılarak yaklaşık maliyet belirlenmelidir. Tüm projenin üç ayrı yükleniciye verilip bu yüklenicilerin anahtar teslimi götürü bedel tekliflerinin aritmetik ortalaması alınarak yaklaşık maliyet hazırlanması mevzuata aykırı düşmektedir. Zaten yaklaşık maliyeti bu şekilde hazırlanmış ihalelerin Kamu İhale Kurulu tarafından iptal edildiğine ilişkin onlarca karar bulunmaktadır.

2. Kamu kurum ve kuruluşlarınca belirlenerek yayımlanmış birim fiyatlar, rayiçler ve fiyat analizlerinin yapılacak işin niteliğine uymadığı, işin yapım tekniği ve/veya gerçek piyasa rayiçlerini yansıtmadığı durumlarda söz konusu fiyat ve analizler esas alınmamalı, idarece yapılacak gerçekçi maliyet analiz ve tespitleri kullanılmalıdır.

3. Piyasa araştırmasına dayalı fiyat tespitlerinde; imalatın ve/veya malzemenin yapımcılarından, üreticilerinden, ana bayilerden, toptancılardan, yetkili satıcılarından ve satıcılarından fiyatlar

ve proforma faturalar alınmak ve gerekli karşılaştırmalar yapılmak suretiyle uygun fiyatlar belirlenmelidir. Tereddüt edilen fiyatların gerçek piyasa rayiçlerine uygun olup olmadığı hususu Ticaret ve/veya Sanayi Odalarından alınacak yazılı rayiçlerle netleştirilmelidir.

4. Fiyat araştırması için yapılan çalışmalarda fiyat sorulacak kişi ve kuruluşlara yazılan yazıda fiyat tespiti yapılacak iş kalemi veya malzemenin ayrıntılı özellikleri ve standardına yer verilmeli, fiyat istenecek kişi ve kuruluşlara aynı koşulları taşıyan yazılarla başvurulmalı, fiyatlar peşin KDV hariç istenmelidir. İstenen özellikleri taşımayan fiyat bildirim ve proforma faturaları dikkate alınmamalıdır.

5. Yaklaşık maliyetin işin gerçek maliyetine mümkün olduğu kadar yakın olması için, metrajların doğru, eksiksiz, proje ve mahal listesine uygun hazırlanmış olması gerekir. Öncelikle proje ve mahal listeleri dikkatlice incelendikten ve her bir imalat kaleminin birim fiyat tarifi yeterince öğrenildikten sonra metraja başlanmalıdır [11].

6. Yaklaşık maliyetler, ekonomik açıdan en avantajlı teklifin seçiminde ve aşırı düşük sınır değer hesabında kullanıldığından son derece sağlıklı hesaplanmalıdır. Ekonomik açıdan en avantajlı teklifin doğru seçilmesine yardımcı olacak yaklaşık maliyetlerin hesaplanmasında idarelerin ne kadar titiz çalışmaları gerektiği ortaya çıkmaktadır[12].

7. Yaklaşık maliyet hesaplanmasının her aşamasında mühendislerin yapı detay bilgisine sahip olmaları, yapı imalat sırasını iyi bilmeleri ve yapıda kullanılacak imalatların meydana getirilişi ve maliyeti hakkında bilgi sahibi olmaları gerekmektedir. Yaklaşık maliyetler deneyimli mühendislerle hazırlatılmalı, yeterli sayı ve nitelikte mühendis yok ise danışmanlık hizmet sunucularına hazırlattırılmalıdır. Ancak araştırma sonuçlarından uygulamada yaklaşık maliyetlerin sağlıklı hesaplanmadığı görülmektedir. Gerek yaklaşık maliyeti oluşturan iş kalemlerinin mahal listesine uygun ve miktarlarının sağlıklı hesaplanamamasından ve gerekse birim fiyatların da gerçek piyasa fiyatlarına uygun olarak hazırlanamamasından yaklaşık maliyetlerin gerçek yaklaşık maliyetlere göre %30'lar civarında yüksek tespit edildiği ortaya çıkmıştır. Anket sonuçları da bu tespiti doğrulamaktadır. Ayrıca bu durum ihale aşamasında aşırı düşük olmayan tekliflerin aşırı düşük bir teklif olmasına ve ekonomik açıdan en avantajlı teklifin doğru seçimine engel teşkil etmekte ve kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılması, rekabet, eşitlik, saydamlık ilkelerine de aykırı düşmektedir.

8. Birim fiyat sözleşmelerde imalat miktarlarının cinsi ve miktarı idarelerce son derece sağlıklı bir şekilde hesaplanmalıdır. Uygulamada yapılmayacak iş kalemlerine teklif birim fiyat cetvellerinde yer verilmemelidir. Uygulama aşamasında teklif cetvelindeki birçok iş kalemi yapılmamakta ve yapılacak iş kalemlerinde de büyük artışlar olmaktadır. İş artışı-iş eksilişi hesabında, yapılmayacak iş kalemleri iş eksilişi olarak alındığında %20 iş artışı oluyorsa, o takdirde yapılmayan o iş kalemleri yapılacakmış gibi iş artışı iş eksilişi hesabı yapıldığında %20'yi aşan iş artışı olacağından, 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanun'unun 24. maddesine göre ihalenin iş artışı verilmeksizin tasfiye edilmesi gerekir. İş artışı verilerek geçici kabul yapıldığı takdirde, yapılmayacak iş kalemlerini ihale aşamasında bilen istekliler açısından haksız rekabet yaratılmış olur ki; bu durum Kamu İhale Kanunu'nun rekabet, saydamlık, şeffaflık ve eşitlik ilkeleri ile kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılması temel ilkelerine de aykırıdır.

9. Anahtar teslimi götürü bedel sözleşme usulünde, sözleşmenin tarafları arasında herhangi bir ihtilafa meydan verilmemesi ve hukuki bir sorun çıkmaması için; uygulama projeleri, mahal listeleri ve pursantaj oranları listesinde bulunan imalat kalemlerinin birbiri ile uyumlu olması, uygulama projelerinin yeterli ayrıntıda olması, detay projelerinin eksiksiz olması ve de mahal listelerinde ve projelerde ihaleden sonra herhangi bir değişikliğe meydan verilmemesi gerekir. Tüm uygulama projeleri eksiksiz hazırlanmalı mahal listeleri yöneticiler tarafından beyin fırtınası yapılarak karar verilmeli ve yapım sürecinde değiştirilmemelidir [13].

10. Uygulama projesi üzerinden ihale edilen bina işlerine ait arazi ve zemin etütleri, ihale öncesi mevzuatına uygun bir şekilde eksiksiz olarak yapılması ve uygulama projelerinin bu arazi çalışmalarına dayalı olarak gerçek durumu içerecek şekilde hazırlanması gerekmektedir.

11. Yapım İşleri Genel Şartnamesinin 12 nci maddesinde ön görüldüğü üzere, ihaleye esas projede değişiklik yapılmaksızın işin tamamlanmasının fiilen imkânsız olması ve bu değişikliğin de ihale öncesinde öngörülemez olması ile sınırlı olduğu hususu proje değişikliklerinde dikkate alınmalıdır.

12. Zemin etütleri veya binanın çevresindeki yapılaşma veya kazı derinliklerine bağlı destekleme tedbirlerinin alınma zorunluluğu gibi hususlar göz önünde bulundurularak, kazının; palplanj, fore kazık, diyafram duvar veya benzeri tedbirlerle ancak yapılabileceği söz konusu ise, bu tedbirlere ilişkin uygulama projelerinin de hazırlanarak, etüt raporuyla birlikte ihale dokümanları arasına konulması sağlanmalıdır.

13. Yüksek Fen Kurulu'nun 2013/38 sayılı Genelgesinde; “ .. birim fiyatlara ait girdiler esas itibarıyla malzeme, işçilik, makine ve yüklenici kârı ve genel giderlerden oluşmakta olup bu girdiler arasında, gerek YİĞŞ'nin 22 nci maddesi hükmünde ve gerekse, 4734 ve 4735 sayılı kanunlar ile ikincil mevzuatlarında, yeni iş kalemlerine ait birim fiyatların tespiti sırasında sözleşme bedeli ve yaklaşık maliyet arasındaki farktan hareketle bulunacak bir orandaki indirim girdisinin yer aldığına veya yeni fiyatların bu oranda tenzilatı tabi tutulacağına ilişkin bir hüküm bulunmamaktadır.” Hükümü ile,

“Yeni birim fiyatların tespitinde, yüklenici kârı ve genel giderlerin de bir girdi olarak yer alması gerekmekte olup bu girdi kalemine ilişkin oran; sözleşmesinde özel bir düzenleme yok ise, maksimum % 25 oranını aşmamak şartıyla, sözleşmesi ve ekleri hükümlerine uygun olarak bulunacak bir mertebede taraflarca müştereken tespit edilecektir.” Hükümüne yer verilerek sorun çözüme kavuşturulmuştur.

14. İhale dokümanları arasında yer alan sözleşme tasarısı ve idari şartnamenin diğer hususlar bölümünde, yeni fiyat tespitinde yüklenici kârı ve genel giderler karşılığının %25'e kadar hangi oranın alınacağına ilişkin düzenlemenin yapılması ile muhtemel ihtilaflar da önlenmiş olacaktır.

15. Anahtar teslimi götürü bedel sözleşme usulü ile ihale edilmiş tasfiye veya fesih edilen yapım işi ihalelerinin kesin hesaplarının çıkarılmasında; sanki iş tamamen tamamlanmış gibi sözleşme bedelinin %100'ü ödenip, hiç yapılmayan veya eksilen imalat kalemlerinin eksilen miktarlarının bedelleri birim fiyat usulü ile hesaplanıp sözleşme bedelinden çıkarılmalıdır. Yasal proje değişikliğinden kaynaklanan artan imalat kalemlerinin bedelleri de ilave edilmelidir. Hiç yapılmayan, artan ve/veya eksilen iş kalemlerinin miktarları

uygulama projesi üzerinden, birim fiyatları ise uygulama ayı rayiçleri ile Yapım İşleri Genel Şartnamesinin 22. Maddesine uygun olarak hesaplanmalıdır.

Kaynaklar

- [1] Yapım İşleri Uygulama Yönetmeliği, 16.03.2011 tarih ve 27876 sayılı Resmi Gazete İşlenmiş
- [2] Kamu İhale Kanunu, Resmi Gazete Tarih/Sayı : 22.01.2002/24648
- [3] Gencer, H., (2002), “Türkiye Kamu Yatırım İhalelerinde İndirim Oranlarını Etkileyen Faktörler ve Sistemin İyileştirilmesine Yönelik Yaklaşımlar”, Doktora Tezi, YTÜ Fen Bilimleri Enstitüsü (Yayımlanmamış).
- [4] Gencer, H., (2003), “Kamu Bina Yapım İhalelerinde, 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu İle 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu’nun Karşılaştırılması”, TİM-SE Sayı: 207, Sh.: 14-19, İstanbul.
- [5] Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu, Resmi Gazete Tarih/Sayı: 22.01.2002/24648
- [6] Gencer, H., (2003), “Yapım İşleri İhalelerinde Sözleşme Usulleri ve Uygulamada Yapılması Gereken Değişiklikler”, Mali Hukuk, Sayı: 107, Sh.: 48-56, Denetim Yayıncılık Ltd. Şti., Ankara.
- [7] Gencer, H., (2003), “Kamu İhale Kanunu’nun Proje Yönetimi Açısından Değerlendirilmesi ve Yapılması Gereken Değişiklikler”, Mali Hukuk, Sayı: 104, Sh.: 61-72, Denetim Yayıncılık Ltd. Şti., Ankara.
- [8] Gencer, H., Cankatar, M.A., “Kamu İhale Kanunu’na Göre Yapılan Alt Yapı İhalelerinde, Aşırı Düşük Sınır Değerin Düşük Olmasını Etkileyen Faktörlerin Analizi”, 6. İnşaat Yönetimi Kongresi, 25-26-27 Kasım 2011, Sh.:70-83, TMMOB İnşaat Mühendisleri Odası, Bursa
- [9] Kamu İhale Tebliği, Resmi Gazete Tarih/Sayı: 20.04.2011/27911
- [10] Gencer, H., (2003), “Kamu İhale Kanunu ve Uygulamadaki Sorunlar”, Mali Hukuk, Sayı: 108, Sh.: 101-107, Denetim Yayıncılık Ltd. Şti., Ankara.
- [11] Gencer, H., (2004), “Kamu İhale Kanununa Göre Yapım İşleri İhalelerinde Aşırı Düşük Tekliflerin Tespitine Yönelik Yaklaşımlar”, İnşaat Mühendisleri Odası İstanbul Bülten, Sayı: 72, Sh.:10-14, İstanbul.
- [12] Gencer, H., (2007), “Yapım İşleri İhalelerinde Teklif Türünün Belirlenmesinde Ortaya Çıkan Sorunlar ve Çözüm Önerileri” TMMOB İnşaat Mühendisleri Odası 4. İnşaat Yönetimi Kongresi, Sh.:33-45, 30/31 Ekim 2007, Süleyman Demirel Kültür Merkezi, İstanbul
- [13] Manisalı, E. ve Gencer, H., (2000), “Kamu Yatırım İhalelerinde İhale İndirim Oranlarını Etkileyen Faktörlerin Analizi”, 2. Yapı İşletmesi Kongresi, Sh.:89-99, 15-17 Haziran 2000, İzmir