

YAPIM İŞLERİNDE YAKLAŞIK MALİYETİN BELİRLENMESİ ÜZERİNE BİR ÇALIŞMA

Deniz BAYRAKTAR (*deniz_ceditoglu@hotmail.com*)
Antalya Valiliği, Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü, 07300, Antalya

Emre Artun BAYRAKTAR (*agungor@sakarya.edu.tr*)
Antalya Valiliği, Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü, 07300, Antalya

ÖZET

Ülkemizde yapım işleri ihaleleri, Kamu İhale Mevzuatı kapsamında yapılmaktadır. İhale sonucu, en düşük fiyat esas ve fiyat dışı unsurlara göre yapılan değerlendirme sonucu tespit edilen ekonomik açıdan en avantajlı teklif sahibi lehine sonuçlanmaktadır. Bu aşamada, ihale komisyonlarınca yaklaşık maliyetin bir fonksiyonu olan aşırı düşük sınır değeri tespiti yapılmaktadır. Yaklaşık maliyet, aşırı düşük sınır değeri etkileyen en önemli parametredir. Bu çalışmada, yaklaşık maliyetin idarelerce nasıl hazırlandığı, ihalenin hangi aşamalarında kullanıldığı ve ihale sonucunu nasıl etkilediği araştırılmıştır. Aynı zamanda, ihalelerde istekli konumundaki yükleniciler ile yapılan anket sonuçları kapsamında, ihalede sundukları teklifleri belirlemede kullandıkları yöntem ve ihale mevzuatının öngördüğü aşırı düşük sınır değeri uygulamaları hakkındaki görüşleri irdelenmiş ve isteklilerin konu hakkındaki bakış açıları değerlendirilmiştir.

Anahtar Kelimeler: *Aşırı Düşük Sınır Değer, Birim Fiyat, Kamu İhale Kanunu, Yaklaşık Maliyet, Yapım İşleri İhaleleri*

TO STUDY IN CONSTRUCTION WORKS ON THE DETERMINATION OF THE ESTIMATED COST

Deniz BAYRAKTAR (*deniz_ceditoglu@hotmail.com*)

Antalya Valiliği, evre ve Şehircilik İl M¼d¼rl¼đ¼, 07300, Antalya

Emre Artun BAYRAKTAR (*agungor@sakarya.edu.tr*)

Antalya Valiliği, evre ve Şehircilik İl M¼d¼rl¼đ¼, 07300, Antalya

ABSTRACT

Construction works tenders in our country; it is made under the Public Procurement Law. Tender results, the basis of the lowest price and non-price elements according to the results of the evaluation of the detected results to the economically most advantageous tender in favour of the owner. At this stage, the tender committees use extremely low detection limit which is a function of the estimated cost. Estimated cost is the most important parameter affecting the extremely low limit value. In this study, how it is prepared by the administrations about the cost, which was used in the investigation stage of the tender and how it affects the results of the tender. At the same time, the scope of the survey results with the contractor in 're willing in the tender, the methods they use to identify their proposal in the tender and elaborates views on the extremely low limit value applications envisaged by the procurement legislation and assessed their perspectives on the subject of the willing.

Keywords: *Construction Works Tenders, Estimated Cost, Extremely Low Limit Value, Public Procurement Law, Unit Price*

1. GİRİŞ

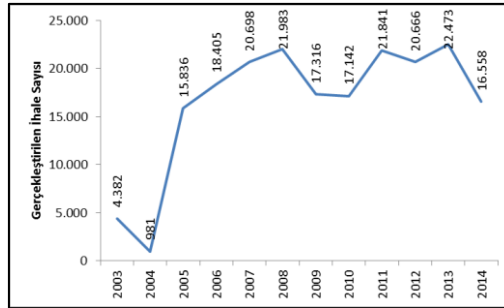
Ülkemizde kamu kurum ve kuruluşlarının yapım işleri ihaleleri, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu çerçevesinde yapılmaktadır. Kanun kapsamında ekonomik açıdan en avantajlı teklif, en düşük fiyat esaslı ve fiyat dışı unsurlara göre değerlendirilmektedir. İhalelerde ekonomik açıdan en avantajlı teklifin oluşumunda ihaleye katılım sayısı, geçerli teklif sayısı, geçerli tekliflerin bedelleri ve yaklaşık maliyet olmak üzere dört faktörün etkili olduğu söylenebilir. İsteklilerin sunduğu ihale dosyaları, idarelerce hazırlanan ihale ilanı ve idari şartnamelerde belirtilen kriterler kapsamında ihale komisyonlarınca değerlendirilir. Değerlendirme neticesinde belirlenen geçerli teklifler üzerinde Kamu İhale Mevzuatında öngörülen hususlar kapsamında çalışma yapılır. Değerlendirme sürecinde, ihale komisyonlarınca Kamu İhale Kanunu'nun 38'inci maddesinde belirtilen aşırı düşük sınır değer belirlenmektedir. Sınır değer, Kamu İhale Genel Tebliği'nin 45'inci maddesi hükümlerine göre ihaledeki geçerli teklif sayısı, isteklilerin teklif bedelleri ve işin yaklaşık maliyetinin fonksiyonu ile hesaplanmaktadır (KİK, 2009). Bu hesap yöntemi de, yaklaşık maliyetin ihale sonucuna doğrudan etki eden bir parametre olduğunu göstermektedir. Yapım işi ihalelerinde yaklaşık maliyetin tespit yöntemi, sözleşme bedelinin oluşmasında önem arz etmektedir (Aksoy, 2015).

Solak ve Koçberber (2011), çalışmalarında yaklaşık maliyetin piyasa rayiçlerine uygun şekilde belirlenmesinin, kamunun gerçekleştirilen ihalelerden ne kadar tasarruf ettiğini ve istekliler açısından rekabetin nasıl yaşandığını belirleyen çok önemli bir gösterge olduğunu ifade etmişlerdir. Aksoy (2015), yaptığı çalışmada maliyet belirleme yönteminin sözleşme fiyatına, kaynakların etkin kullanımına ve bütçe yüküne etkisini belirlemek amacıyla, yapım ihalelerine 2009-2013 yıllarında yapılan itirazın şikâyet başvurularından oluşturulan veri setinde yer alan değişkenler arasındaki ilişkiyi incelemiş ve yapım işi ihalelerinde

yaklaşık maliyetin kamu birim fiyatları ile belirlendiğini, ihaleye ayrılan kaynakların etkin kullanılmadığını ve bütçe yükünün fazla olduğunu ifade etmiştir.

2. YAPIM İŞLERİ İHALELERİNİN KAMU ALIMLARINDAKİ PAYI

2003 yılında yürürlüğe giren 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamında gerçekleştirilen yapım işleri ihaleleri miktarı, 2005 yılından itibaren artış göstermiştir. Şekil 1 incelendiğinde; 2003 yılından 2014 yılına kadar yılda ortalama 16.000 adet yapım işleri ihalesinin gerçekleştirildiği ifade edilebilir. Bu ihalelerin toplam bedeli ise 280.666.822.040,00-TL'dir. Bu bedele, doğrudan temin ve istisnalar kapsamındaki ihaleler dâhil değildir. 2003 ile 2014 yılları arasında yapım işleri ihalelerinin tüm ihalelere oranı ortalama % 40'tır. 2015 yılının ilk altı aylık döneminde ise 7.524 adet yapım işi ihalesi gerçekleştirilmiş olup, toplam ihale bedeli 21.859.627.000,00-TL'ye tekabül etmektedir (KİK, 2015).



Şekil 1. Kamu İhale Kanunu kapsamında gerçekleştirilen yapım işleri ihalelerinin yıllar bazında dağılımı (KİK, 2015)

3. YAKLAŞIK MALİYET SÜRECİ

3.1. Yaklaşık Maliyet Tanımı

İhale konusu yapım işlerinde hazırlanan yaklaşık maliyet hakkında detaylı tarif ve hükümler, Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nde mevcuttur. Yönetmeliğin 3, 8, 9, 10 ve 11'inci

maddeleri yaklaşık maliyet tanımını ve hazırlanmasında uyulacak esasları hüküm altına almıştır.

Yaklaşık maliyet, Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nde "ihale onay belgesi düzenlenmeden önce idarece her türlü fiyat araştırması yapılarak, katma değer vergisi (KDV) hariç olmak üzere hesaplanan ve dayanakları ile birlikte bir hesap cetvelinde gösterilen, ihale konusu işin öngörülen bedeli" şeklinde tanımlanmaktadır (KİK, 2009). Yaklaşık maliyet hesabı, yapılması planlanan iş kapsamında bulunan imalatların miktarları ve bu imalatların birim fiyatları kullanılarak yapılan bir dizi matematiksel hesaptan ibarettir. Yaklaşık maliyet hesabı, idarelerin görevlendireceği teknik personellerce düzenlenebileceği gibi Kamu İhale Kanunu kapsamında ihale yetkilisinin onayı ile danışmanlık hizmet alımı ile özel sektöre de hazırlatılabilir. Ancak, yaklaşık maliyetin idarelerce hesaplanmasının esas olduğu unutulmamalıdır.

İhaleler sonucunda en uygun ihale bedelinin tespit edilebilmesi için yaklaşık maliyetin doğru ve gerçekçi bir şekilde hesap edilmesi önemlidir. Bu durum, en uygun sözleşme bedeli ile işin yaptırılması neticesinde kamu kaynaklarının verimli kullanılmasına fayda sağlayabileceği gibi ihaleye tahsis edilen ödeneğin atıl kalmasının ve kamusal ihtiyaçların giderilmesinde yaşanan gecikmelerin önüne geçilmesine imkân sağlayabilir (Aksoy, 2015).

Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin 8'inci maddesinin 5'inci fıkrası gereği yaklaşık maliyet, ihale komisyonunca teklif fiyatları ile birlikte açıklanabilir. Bu aşamadan önce yaklaşık maliyetin açıklanamayacağı hüküm altına alınmıştır (KİK, 2009). Yaklaşık maliyetin gizliliği ile isteklilerin ihale dokümanını tam ve eksiksiz inceleyerek tekliflerini doğru bir şekilde vermeleri amaçlanmıştır.

3.2. Yaklaşık Maliyetin Kullanıldığı İhale Aşamaları

İhale konusu yapım işine ait yaklaşık maliyetin kullanıldığı aşamalar aşağıdaki gibi özetlenebilir;

Ödenek Temini: Yaklaşık maliyet, idarelerin bütçe çalışmalarında kullanılmakla beraber ödenek planlaması, aktarması ve temini işlemlerinde de değerlendirilmektedir. İhalelerin ilk aşaması, idarelerce işe ait ödeneğin temin edilmesidir.

İhale Onay Belgesi: Kamu İhale Kanunu'nun 7'inci maddesi uyarınca ihale işlem dosyasında bulunan ihale onay belgesi ekinde yaklaşık maliyet hesap cetveli yer almalıdır. İhale onay belgesi ile ihale usulü, ilan süreleri, işe ait ödenek miktarı, doküman bedeli gibi önem arz eden hususlar belirlenmektedir.

İlan Süreleri: Kamu İhale Kanunu'nun 13'üncü maddesinde belirtilen ihale ilan süreleri, kanunun 8'inci maddesinde belirtilen eşik değerler ve ihale usulü dikkate alınarak belirlenir. İhalenin eşik değer altında veya üstünde olma durumu, yaklaşık maliyet kullanılarak saptanmaktadır (KİK, 2002).

Yerli İstekliler Lehine Düzenleme: Kamu İhale Kanunu'nun 63'üncü maddesinde yer alan “yerli istekliler ile ilgili düzenlemeler” kapsamında belirlenen yerli istekli ve yerli malı kullanımına dair fiyat avantajı uygulaması da yaklaşık maliyet ile ilişkilidir.

Ekonomik Açıdan En Avantajlı Teklifin Belirlenmesi: İsteklilerce sunulan ihale dosyalarının idari şartname kapsamında değerlendirilmesinin akabinde ihale komisyonunca geçerli teklifler belirlenmektedir. Geçerli teklif sayısı, geçerli teklif bedelleri ve yaklaşık maliyet kullanılarak aşırı düşük sınır değer hesaplanmaktadır. İdarece yapım işleri ihaleleri tip idari şartnamesinin 33'üncü maddesinde belirtilen kriterlere göre ekonomik açıdan en avantajlı teklif belirlenir (KİK, 2009). Yapım işleri ihalelerinde aşırı düşük sınır değer, 4734 sayılı Kanunun

37'nci maddesi uyarınca geçerli teklifler tespit edilmesi akabinde Kamu İhale Genel Tebliği'nin 45'inci maddesi hükümlerine göre hesaplanmaktadır (Gencer ve Cankatar, 2012).

3.3. Yaklaşık Maliyet Hesabı Öncesinde Gerekli Bilgi ve Belgeler

Bir işin yaklaşık maliyetinin hesaplanabilmesi amacıyla arsa hukuki bilgileri, proje, ihtiyaç raporları vb. bilgi ve belgelere ihtiyaç duyulur. Yeni yapı inşaatları açısından, öncelik sırasına göre sağlıklı bir yaklaşık maliyetin hazırlanabilmesi için gereken bilgi ve belgelerin temini işlemleri;

- a. İşin tanımının net bir şekilde yapılması ve idarelerin talepleri doğrultusunda ihtiyaç raporlarının hazırlanması,
- b. Arsa hukuki bilgilerinin (tapu kaydı, imar durum belgesi, içme suyu-atık su hatlarına ait krokiler, elektrik dağıtım şebekesi planı, enerji müsaadesi belgesi, gerekli ise tahsis belgesi) temin edilmesi,
- c. Ön projelerin ve zemin etüt raporunun hazırlanması,
- d. Ön projelere idarelerin onay vermesi sonrasında vaziyet planı ve uygulama projelerinin hazırlanması,
- e. Vaziyet planının tapu kaydına ve imar durumuna uygunluğunun incelenmesi amacıyla yapı ruhsatı düzenleyen ilgili idarelerin onayına sunulması,
- f. Uygulama projeleri kapsamında kullanılan malzeme ve imalat tekniklerinin, tarif ve teknik şartnamelerinin hazırlanması,
- g. Mimari esaslar, fen ve sanat kuralları göz önünde bulundurularak mahal listelerinin düzenlenmesi,
- h. Kamu kurum ve kuruluşlarının her yıl için yayınlamış olduğu birim fiyat kitaplarında poz tarifi bulunmayan imalatların tespit edilmesi ve mevzuatta belirtilen usullere uygun özel fiyatların belirlenmesi,

i. Uygulama projeleri kullanılarak tüm imalatlara ait metrajların poz tariflerinde belirtilen ölçü metoduna göre hazırlanması şeklinde sıralanabilir.

Uygulanacak projelerin, tip projeler olması durumunda yapı sahibi idarelerce hazırlanacak olan ihtiyaç raporu ve uygulanacağı yerin coğrafi özellikleri dikkate alınarak projeler üzerinde gerekli düzeltmelerin yapılması gerekmektedir. Projelerin revize edilmesi, yapılardaki iç ve dış cephe kaplama malzemelerinin, ısı ve su yalıtımı uygulama detaylarının, ısıtma-soğutma ve aydınlatma sistemlerinin seçilmesinde önemli bir husustur. Aksi takdirde, yerel özellikler itibari ile gereksiz olabilecek imalatlar projelere dâhil olacağından kamu kaynaklarının israf niteliğinde harcanması kaçınılmaz olacaktır. Özellikle, yapım işinin konusu öğrenci yurdu, eğitim binası, spor tesisi gibi özellik arz eden yapılar ise projelerde bulunan eksik ve fen-sanat kurallarına uymayan imalat detayları, ihale sonrasında idareler ile yükleniciler arasında ihtilaf konusu olmaktadır. Gerek idarelerin görevlendireceği teknik personellerce gerekse danışmanlık hizmet sunucularınca hazırlanan yaklaşık maliyet hesaplarının incelemeye tabi tutulması, ihale sonrası oluşabilecek ihtilafların minimuma indirilmesi açısından önem arz etmektedir.

3.4. Yaklaşık Maliyet Hesabı İçerisinde Bulunması Gereken Belgeler

İdarelerce hazırlanan veya danışmanlık hizmet sunucularına hazırlattırılan yaklaşık maliyet hesabı içerisinde bulunması gereken belgeler aşağıda listelenmiştir.

- a. İhale yetkilisince onaylanacak olan yaklaşık maliyet genel icmal tablosu,
- b. İş gruplarının ve alt grupların bedellerini içeren yaklaşık maliyet icmal tablosu,

- c. Her bir iş grubu ve alt grupların içerisinde bulunan imalatlara ait poz numaraları, tanımları, birimleri ve fiyatları gösterir ve bunların toplam değerini ihtiva eden yaklaşık maliyet tablosu,
- d. Tüm iş gruplarına ait imalatların açık bir şekilde belirtildiği metraj cetvelleri,
- e. Her donatı çapı aralığındaki miktarı gösterir demir metrajı cetveli,
- f. Yaklaşık maliyet ekinde bulunacak ve ihale komisyonunca aşırı düşük sınır değer çalışmalarında kullanılacak olan sıralı iş kalemleri listesi, inşaat ve tesisat iş gruplarına ait sıralı analiz girdi tabloları,
- g. Aşırı düşük sınır değer altında kalan ve Kamu İhale Kanunu'nun 38'inci maddesine göre aşırı düşük teklif savunması istenen isteklilere gönderilecek olan inşaat ve tesisat iş grupları için açıklama istenilen iş kalemleri tablosu, açıklama istenilen ve istenmeyen analiz girdileri tabloları ve sıralı analiz girdileri listesi,
- h. Nakliye cetvelleri,
- i. Varsa özel birim fiyat tespiti için kullanılan belgeler ve özel fiyat analiz tabloları,
- j. Sözleşme sonrası yüklenici firmaya yapılacak olan ödemelere esas ödemeler porsantajı tablosu.

Günümüzde, yaklaşık maliyet hesabı ve hakediş paket programları vasıtasıyla, yukarıda belirtilen belgelerin tanzimi kolaylaşmıştır. Ancak, unutulmamalıdır ki bilgisayar programlarına doğru verilerin girilmemesi halinde ihale sonucunu etkileyecek hatalar ile karşılaşılabilir. Doğru ve eksiksiz yaklaşık maliyet hesabı için hesabı oluşturan teknik personellerin paket programları kullanımını bilmesinin yanında imalat gruplarının sırası, kullanılacak malzemelerin niteliği gibi konularda bilgi ve deneyim sahibi olmaları da şarttır.

3.5. Yaklaşık Maliyet Hesabına Esas Fiyatların Tespiti

İdareler öncelik sırası olmaksızın ihale konusu işin yaklaşık maliyetine ilişkin fiyat ve rayiçlerin tespitinde;

- a. Daha önce gerçekleştirdikleri, ihale konusu işe benzer nitelikteki işlerin sözleşmelerinde ortaya çıkan fiyatları,
- b. Kamu kurum ve kuruluşlarınca her yıl belirlenerek yayımlanan birim fiyat ve rayiçleri,
- c. İlgili meslek odaları, üniversiteler veya benzeri kuruluşlarca belirlenerek yayımlanmış fiyat ve rayiçleri,
- d. Yüklenici veya alt yüklenici olarak faaliyet gösteren, konusunda deneyimli kişi ve kuruluşlardan alınacak, ihale konusu işe benzer nitelikteki işlere ilişkin maliyetleri,
- e. Piyasa araştırmasına dayalı rayiç ve fiyat tespitlerini kullanabilirler (KİK, 2009).

İdareler yaklaşık maliyeti, kamu kurum ve kuruluşlarınca her yıl belirlenerek yayımlanan birim fiyat ve rayiçleri kullanarak oluşturabilirler. Bayındırlık ve iskân işleri ile ilgili rayiç ve birim fiyatlar, 1934 yılından bugüne Çevre ve Şehircilik Bakanlığı (04.07.2011 tarihinden önce Bayındırlık ve İskân Bakanlığı) bünyesinde yer alan Yüksek Fen Kurulu Başkanlığı'na belirlenmektedir. Yüksek Fen Kurulu Başkanlığı'na belirlenen rayiç ve fiyatlar daha çok üst yapı (bina) işleri imalatlarını kapsamaktadır (Aksoy, 2015).

Altyapı, elektronik, yol vb. yapım işleri gibi imalatlara ait birim fiyatlar, ilgili olduğu kamu kurum ve kuruluşlarınca her yıl güncellenerek yayımlanmaktadır. DLH, DSİ, İller Bankası, İstanbul Büyükşehir Belediyesi, İSKİ, Karayolları Genel Müdürlüğü, Kültür Bakanlığı, Türk Telekom A.Ş., Vakıflar Genel Müdürlüğü, Milli Savunma Bakanlığı ve TEDAŞ faaliyet gösterdikleri alanlara ait

yapım işlerinde birim fiyat belirleyen diğer kamu kurumlarıdır. Bu kamu kurumlarının belirlediği muhtelif birim fiyatların tespitinde de Yüksek Fen Kurulu Başkanlığı'nca belirlenen rayiçler kullanılmaktadır.

Kamu kurum ve kuruluşlarınca her yıl güncellenerek yayımlanan birim fiyatlar, ülke geneli baz alınarak belirlenen rayiç fiyatlar ile oluşturulmaktadır. Rayiç fiyatlar; işçilik ücretleri, malzeme birim maliyetleri ve imalat kapsamında kullanılan taşıtların saatlik ücretlerini içermektedir. Bir imalatın birim maliyetinin tüm bölge veya iller düzeyinde aynı olacağı söylenememekle birlikte ihale konusu yapım işinin yapılacağı yerin hammaddeye uzaklığına, iş kapsamında kullanılacak malzeme miktarına gibi birçok coğrafi ve ekonomik faktöre göre değişkenlik gösterebileceği ifade edilebilir. Örneğin; yapı maliyetini ciddi manada etkileyen beton imalatının piyasa rayiçi, beton sınıfı haricinde işin yapılacağı yere göre de farklılık göstermektedir. Ancak, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nca yayımlanan “İnşaat ve Tesisat Birim Fiyatları” kitabında bulunan beton imalata ait birim fiyatlar, beton sınıfına göre ayırt edilmiştir. Aynı zamanda, beton imalata ait pozların fiyatına beton nakli de dâhil edilmiştir. Sunulan örneğin, yapım işlerinde kullanılan hemen hemen tüm malzemeler için geçerli olduğu söylenebilir. Bu durum; proje özellikleri aynı ancak işin yapılacağı yerin coğrafi ve ekonomik özellikleri bakımından farklı olan yapım işlerine ait yaklaşık maliyetlerin benzer olacağı sonucunu doğurmaktadır. İnşaat sektörünün birçok imalat ve iş grubunu kapsamaması ve iş gruplarındaki üretimin zorluğu dikkate alındığında yaklaşık maliyeti ve dolayısıyla ihale bedelini etkileyen imalat fiyatlarının birçok ekonomik girdiye bağlı olarak değişeceği ifade edilebilir.

İdareler, kamu kurum ve kuruluşlarınca her yıl belirlenerek yayımlanan birim fiyat ve rayiçleri kitaplarında bulunmayan imalatlar için özel poz tarifi oluşturabilirler. Özel poz fiyatları, mevcut pozların analizi vasıtasıyla oluşturulabileceği gibi ilgili

meslek odalarından veya piyasa araştırmasına dayalı olarak temin edilecek fiyat veya rayiçler kullanılarak da tespit edilebilir. Ancak, idareler ilgili meslek odalarından veya piyasa araştırmasına dayalı olarak temin edilecek fiyat veya rayiçler için imalat hakkında detaylı tarifleri, yapılacağı yeri ve varsa özel şartları yazılı olarak belirtmesi gerekmektedir. Piyasa araştırmasına dayalı elde edilen fiyat ve rayiçlerin idarelerce kontrolünün yapılması gereklidir. Aksi takdirde, daha düşük maliyetli bir imalat veya malzeme için yaklaşık maliyet hesabında kullanılan fiyat daha yüksek oluşturulabilir.

4. ANKET ÇALIŞMASI

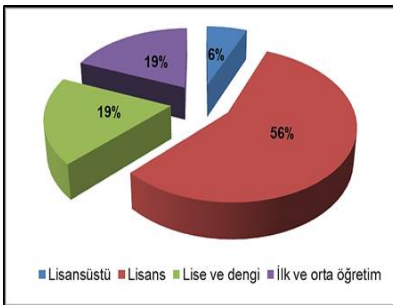
İhalelere istekli sıfatıyla katılım sağlayan yüklenicilerin idarelerce hazırlanan projeler, yaklaşık maliyetler ve maliyet hesabında tercih edilen birim fiyatların tespiti gibi konular hakkındaki gözlem ve tespitlerini belirlemek amacıyla anket çalışması yapılmıştır. Anket çalışması ile yapım işleri ihalelerinde idarelerce hazırlanan yaklaşık maliyetlerde kullanılan hesap yöntemi ve birim fiyatlar hakkında isteklilerin görüşlerinin belirlenmesi amaçlanmıştır. Ayrıca, anket kapsamında isteklilerce yapım işleri ihalelerine dönük teklif hazırlama yöntemleri, aşırı düşük sınır değer uygulamaları hakkındaki görüşleri irdelenmiştir.

Anket çalışması, Antalya’da bulunan kamu kurum ve kuruluşlarının yapım işleri ihalelerine katılarak en az bir yapım işini tamamlayan ve ülkemiz genelinde yapım işleri ile iştigal eden firmalar üzerinde yapılmıştır. Araştırma uygulamaları, 28.01.2016 ile 11.02.2016 tarihleri arasında belirlenen 16 adet inşaat firması ile yüz yüze gerçekleştirilmiştir. Anket formunun doldurulması akabinde, form dolduran şahıs ile konu hakkında fikir alışverişi sağlanmıştır. Anket formunu dolduran şahsın firma ve kişisel bilgileri talep edilmemiştir.

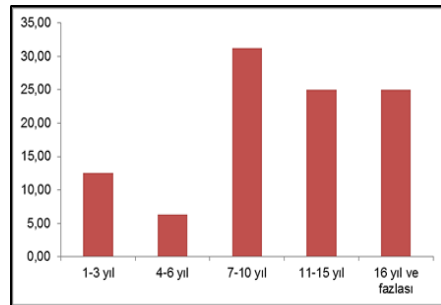
Araştırmanın hedef kitlesi, yapım işleri ihalelerine katılım sağlayan gerçek veya tüzel kişiliğe sahip inşaat firmalarıdır. İhalelere istekli

sıfatıyla katılımın firma bazında gerçekleşmesinden ötürü firmayı temsilen her inşaat firmasının en büyük ortağı veya yönetici konumundaki sadece bir yetkilisi ile görüşülmüştür. Bu kişilerin Kamu İhale Mevzuatını tam olarak bildikleri ve ihale sistemi içerisinde yer aldıkları kabul edilmiştir.

Anket, 11’i seçenek içeren 1’i görüş bildirir soru olmak üzere toplamda 12 adet sorudan oluşmaktadır. Ankette; “1, 2, 3,...” şeklinde sıralama, “Katılıyorum, Fikrim Yok, Katılmıyorum” şeklinde görüş belirtir ve “Evet, Hayır” şeklinde kesin cevap içeren sorular mevcuttur. Ayrıca katılımcılardan, kamu kurum ve kuruluşlarınca yaklaşık maliyet hesabında sıklıkla kullanılan kamu kurumlarına ait birim fiyatlar hakkındaki görüşlerini belirtmeleri istenmiştir. Ankette yer alan tüm sorular için elde sonuçlar, bilgisayar yardımı ile tablo ve grafiklere dönüştürülerek değerlendirilmiştir. Anket başlangıcında “genel bilgiler” bölümü oluşturularak katılımcıların eğitim durumu ve mesleki deneyimleri öğrenilmiştir. Böylelikle, yapım işleri ihalelerine katılım sağlayan firmalar ile yapılan anket çalışmasına katılan şahısların mesleki eğitim alıp almadıkları ve mesleki tecrübeleri belirlenmiştir. Katılımcıların %6’sı lisansüstü, %56’sı lisans, %19’u lise ve dengi ve diğer %19’u ise ilk ve orta öğretim seviyesinde eğitim durumuna sahiptir (Şekil 2.a). Aynı zamanda, katılımcıların %19’u 1-6 yıl, %32’si 7-10 yıl ve %50’si 11 yıl ve daha fazla mesleki deneyime sahiptir (Şekil 2.b).



a) Eğitim durumu



b) Mesleki deneyim

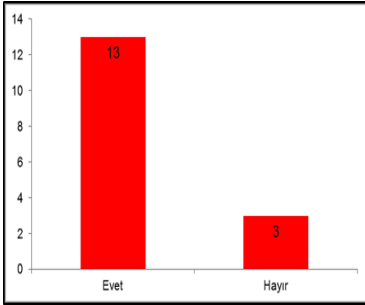
Şekil 2. Katılımcıların eğitim durumu ve mesleki deneyimi

Anket 1. Soru:

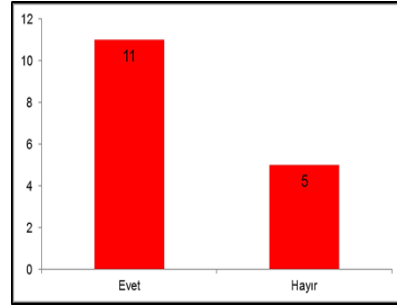
Anketin ilk sorusunda katılımcılara “kamu ihaleleri kapsamında devam eden yapım işlerinin olup olmadığı” sorulmuş, “evet ve hayır” olmak üzere iki seçenek sunulmuştur. Katılımcıların 13’ü yapım işi niteliğinde devam eden işlerinin olduğunu, 3’ü ise hâlihazırda herhangi bir işe ait taahhütlerinin olmadığını belirtmişlerdir (Şekil 3.a).

Anket 2. Soru:

Anketin 2’nci Sorusu “ihale öncesinde, teklif hazırlama süresi yeterli midir?” şeklindedir. Bilindiği üzere; yapım işleri ihalelerine istekli sıfatıyla katılım sağlayan inşaat firmaları, yapım işine ait ihalenin gerçekleştirileceğini ihale ilanı vasıtasıyla öğrenmektedir. İstekliler, ihale dosyalarının içeriğinde bulunan tekliflerini ilan ve ihale tarihleri arasında geçen süre zarfında hazırlamak durumundalardır. Katılımcıların 11’i bu sürenin yeterli olduğu, 5’i ise yeterli olmadığı şeklinde görüş bildirmiştir (Şekil 3.b).



a) 1. soruya ait cevaplar



b) 2. soruya verilen cevaplar

Şekil 3. 1. ve 2. sorulara verilen cevaplar

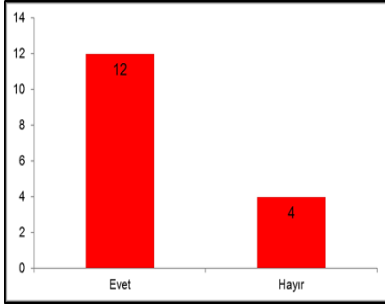
Anket 3. Soru:

Anketin 3’üncü sorusunda katılımcılara teklif vermiş oldukları ihaleler öncesinde teknik dokümanlarda eksik, hatalı veya birbirini

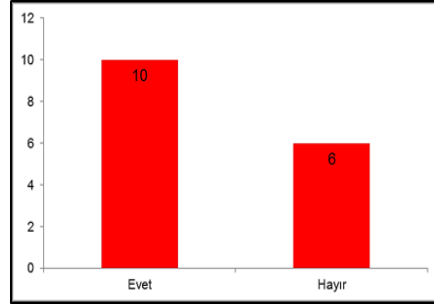
ile örtüşmeyen durumlar ile karşılaşp karşılaşmadıkları sorulmuştur. Katılımcıların büyük çoğunluğu (12 kişi) teknik dokümanlarda soruda bahsi geçen durumlar ile karşılaştıklarını beyan etmişlerdir (Şekil 4.a).

Anket 4. Soru:

Anketin 4'üncü sorusu, 3'üncü sorunun devamı niteliğindedir. Bu soru ile ihale öncesinde teknik dokümanlarda karşılaşılan eksik, hatalı veya birbiri ile örtüşmeyen durumlar ile karşılaşan katılımcıların ihale mevzuatı ile belirlenmiş olan prosedürü takip ederek idarelere herhangi bir başvuruda bulunup bulunmadıkları araştırılmıştır. Katılımcıların 10'u, idarelere başvuruda buldukları yönünde görüş bildirmiştir (Şekil 4.b). 3'üncü soruda katılımcıların 12'sinin teknik dokümanlarda eksik veya hatalı durumlar ile karşılaştıklarını ifade ettikleri dikkate alındığında, bu durum ile karşılaşan katılımcıların 2'sinin idarelere herhangi bir başvuruda bulunmadıkları görülmüştür.



a) 3. soruya ait cevaplar

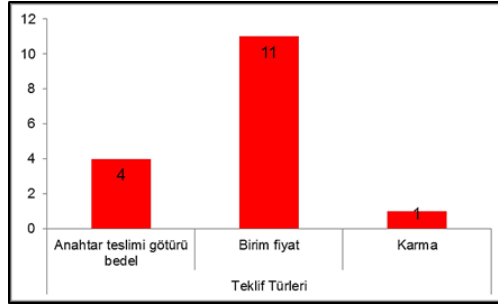


b) 4. soruya ait cevaplar

Şekil 4. 3. ve 4. sorulara verilen cevaplar

Anket 5. Soru:

Bu soru ile katılımcılardan Kamu İhale Kanunu'nda belirtilen "anahtar teslimi götürü bedel, birim fiyat ve karma teklif" türlerinden hangisi ile daha uygun teklif hazırlanabileceği konusunda görüşleri talep edilmiştir (Şekil 5).

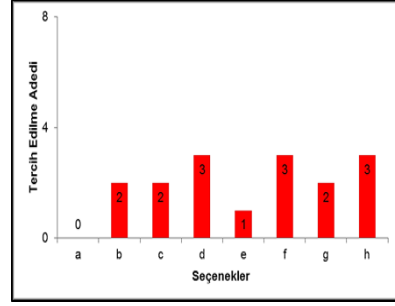
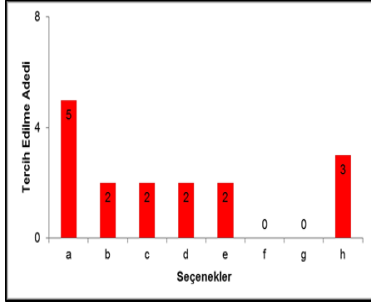


Şekil 5. Anketin 5'inci sorusuna ait sonuçlar

Anket 6. Soru:

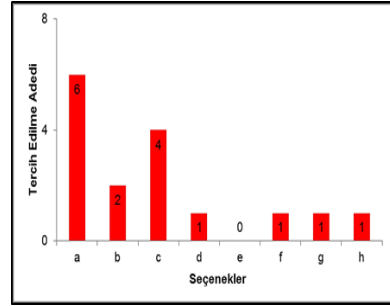
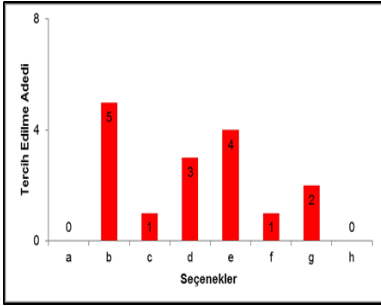
Anketin 6'ncı sorusu ile isteklilerin ihale öncesinde tekliflerini hazırlarken aşağıda belirtilen hangi faktörleri göz önünde bulunduklarını önem sırasına göre (1, 2, 3, ...) sıralamaları istenmiştir. Seçenek olarak da aşağıda belirtilen 8 madde sunulmuştur.

- Ticari kaygılardan dolayı iş alma mecburiyetini
- İşyerinin genel giderlerinin karşılanabilmesini (personel giderleri vb.)
- Ülkemizin ekonomik tablosunu
- İşin yapılacağı yerin ekonomik özelliklerini
- İşin nev'ini
- İşin yapılacağı yerin coğrafi özelliklerini
- İşin yapı denetim hizmetlerini yürütecek olan kurumu
- İşi ihale eden kurumu



a) 1. tercih olarak işaretlenen seçenekler

b) 2. tercih olarak işaretlenen seçenekler



c) 3. tercih olarak işaretlenen seçenekler

d) Son tercih olarak işaretlenen seçenekler

Şekil 6. 6'ncı soruya verilen cevaplar

Şekil 6.a'dan da görüleceği üzere ilk tercih olarak en fazla 1'inci seçenek (ticari kaygılardan dolayı iş alma mecburiyetini) tercih edilmiş olup, bu seçeneği 8'inci seçenek (İşi ihale eden kurumu) takip etmektedir. İsteklilerin tekliflerini hazırlarken göz önünde bulundukları faktörler içerisinde 2'inci sırada ise “işin yapılacağı yerin ekonomik, fiziki ve coğrafi özellikleri ile işi ihale eden kurum” olarak yer alan 4., 6. ve 8. seçenekler yer almaktadır (Şekil 6.b). Konu hakkındaki 3'üncü tercih ise “işyerinin genel giderlerinin karşılanabilmesi (personel giderleri vb.)” hususu olarak seçilmiştir (Şekil 6.c). İsteklilerin tekliflerini hazırlarken göz önünde bulundukları faktörler içerisinde son olarak tercih edilen

seçenek ise “ticari kaygılardan dolayı iş alma mecburiyetidir” (Şekil 6.d).

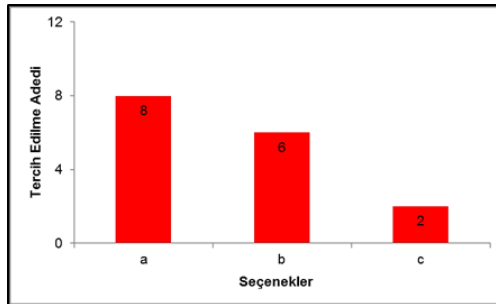
Anketin 6’ncı sorusuna verilen cevaplar dikkate alındığında ihale öncesi teklif hazırlama sürecinde isteklilerce göz önünde bulundurulmuş en önemli faktörler; ticari kaygılardan dolayı iş alma mecburiyeti ile işin yapılacağı yerin coğrafi ve ekonomik özellikleri şeklinde sıralanabilir.

Anket 7. Soru:

Anketin 7’nci sorusunda katılımcılara tekliflerini hazırlarken nasıl bir yol izledikleri sorulmuş ve üç seçenek sunulmuştur. Seçenekler ise aşağıda belirtildiği şekildedir.

- Şirket bünyesinde bulunan teknik ekip ile proje maliyetini oluşturarak
- Daha önceden ihale edilmiş benzer işleri ve geçmiş tekliflerimizi kullanarak
- Şirket dışından teknik destek alarak

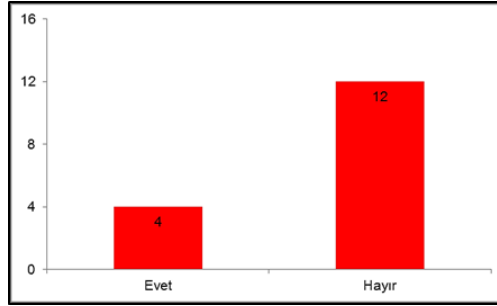
Şekil 7 incelendiğinde; isteklilerin tekliflerini şirket bünyesindeki teknik ekip ile oluşturdukları maliyet hesabını ve daha önce katıldıkları ihale sonuçlarına ait istatistikleri kullanarak oluşturdukları anlaşılmaktadır.



Şekil 7. 7'nci soruya ait cevap grafiği

Anket 8. Soru:

Anketin 8'inci ve 9'uncu soruları ile isteklilerin idarelerce hazırlanan yaklaşık maliyetler hakkındaki görüşlerinin belirlenmesi amaçlanmıştır. Buna göre 8'inci soru, kesin cevap almaya yönelik “evet-hayır” seçeneklerine sahip “katıldığınız ihalelerde açıklanan yaklaşık maliyetin eksiksiz hazırlandığını düşünüyor musunuz?” şeklindedir. Katılımcıların büyük bir çoğunluğu, bu soruyu “hayır” olarak yanıtlamıştır (Şekil 8). Diğer bir deyişle; istekliler, idarelerce tespit edilen yaklaşık maliyetlerin genel olarak hatalı olduğunu iddia etmektedirler.



Şekil 8. 8'inci soruya verilen cevap grafiği

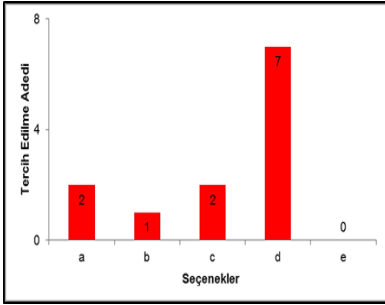
Anket 9. Soru:

Anketin 9'uncu sorusu, 8'inci soruya “hayır” yanıtı veren katılımcılara (12 katılımcı) sorulmuştur. Bu soru ile katılımcılara, idarelerce hazırlanan yaklaşık maliyetin hatalı veya eksik olarak hazırlanmasındaki faktör veya faktörlerin neler olduğu sorularak beş seçenek sunulmuş ve bu seçenekleri önem sırasına göre (1, 2, 3, ...) sıralamaları istenmiştir. Seçenekler ise aşağıda belirtildiği şekildedir.

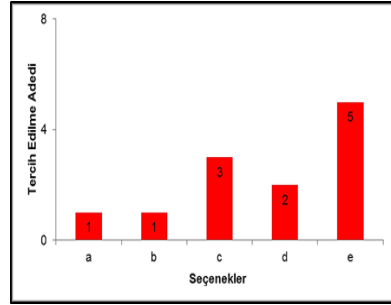
- Teknik dokümanların eksik ve hatalı hazırlanması
- İmalatlara ait birim fiyatların hatalı seçilmesi
- Maliyet hesabında kullanılan özel fiyatların hatalı belirlenmesi
- Eksik metraj çıkarılması

e. Yaklaşık maliyeti hazırlayan idarenin deneyimi

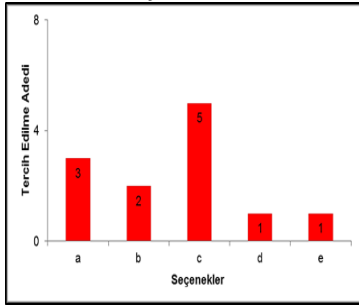
Şekil 9'dan anlaşılacağı üzere; isteklilerce, idarelerin hazırladığı yaklaşık maliyet hesaplarının eksik veya hatalı oluşmasındaki faktörler, “hatalı metraj işlemleri, yaklaşık maliyeti hazırlayan idarenin deneyimi, maliyet hesabında kullanılan özel fiyatların hatalı belirlenmesi ve imalatlara ait birim fiyatların hatalı seçilmesi” şeklinde sıralanmıştır.



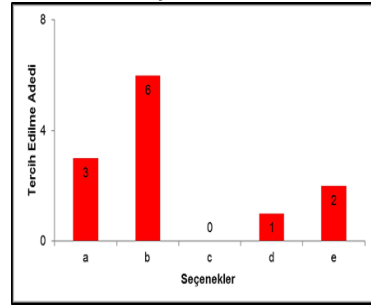
a) 1. tercih olarak işaretlenen seçenekler



b) 2. tercih olarak işaretlenen seçenekler



c) 3. tercih olarak işaretlenen seçenekler



d) 4. tercih olarak işaretlenen seçenekler

Şekil 9. 9'uncu soruya verilen cevap grafikleri

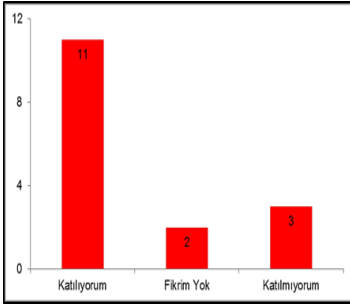
Anket 10. Soru:

Anketin 10'uncu ve 11'inci soruları ile isteklilerin Kamu İhale Mevzuatında yer alan “aşırı düşük sınır değer” uygulamaları hakkındaki görüşlerinin belirlenmesi amaçlanmıştır. Bu kapsamda, katılımcılara 10'uncu soruda “İhale mevzuatının öngördüğü aşırı düşük sınır değer uygulamasına katılıyor musunuz?” şeklinde soru yöneltilmiştir. Seçenekler de, “katılıyorum, fikrim yok,

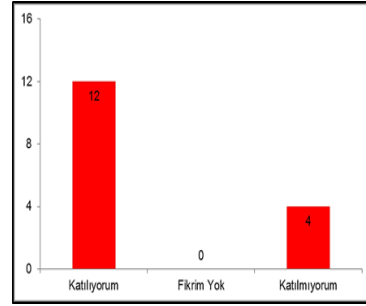
katılmıyorum” şeklinde direkt düşüncüyü saptayıcı özelliğe sahiptir. Katılımcıların büyük bir çoğunluğu, bu soruyu “katılıyorum” şeklinde yanıtlamıştır (Şekil 10.a).

Anket 11. Soru:

Bu soruda katılımcılara, “Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin 12.06.2015 tarih ve 29384 sayılı Resmi Gazete İle yürürlüğe giren 60. maddesinin değişik 2. fıkrasında bulunan "Aşırı düşük teklif sınır değerinin altında teklif sunan isteklilerin teklifi açıklama istenmeksizin reddedilir" hükmüne katılıyor musunuz?” şeklinde soru yöneltilmiştir. Bu soruya da 11'inci soruya verilen cevaba benzer nitelikte, katılımcıların büyük bir çoğunluğu (12 katılımcı) “katılıyorum” şeklinde yanıt vermiştir (Şekil 10.b).



a) 10'uncu soruya verilen yanıtlar



b) 11'inci soruya verilen yanıtlar

Şekil 10. 10. ve 11. sorulara ait yanıt grafikleri

Anket 12. Soru:

Anketin 12'inci sorusu, katılımcıların yaklaşık maliyet hesaplarında kullanılan kamu kurum ve kuruluşlarınca hazırlanarak her yıl güncellenen birim fiyatların ülke genelinde uygulanması hakkındaki görüşlerinin belirlenmesi amacıyla seçeneksiz olarak yöneltilmiştir. Bu soruya ek olarak “bölgeler arasında değişkenlik gösteren malzeme ve işçilik rayiçleri vb. faktörler yönünden” notu düşülmüş ve katılımcıların görüşlerini bu yönden belirtmeleri talep edilmiştir.

İdarelerce sıklıkla kullanılan kamu kurum ve kuruluşlarınca her yıl güncellenerek yayımlanan birim fiyatlar hakkında katılımcılarca belirtilen görüşler;

- Birim fiyatlar ile oluşturulan yaklaşık maliyetin piyasa rayiçlerine uygun olmadığı,
- Birim fiyatların ülkemizin tüm bölgelerine ait koşulları karşılamadığı,
- Bazı bölgelerde muhtelif imalat kalemlerine ait piyasa sürümün yetersiz kalmasından ötürü birim fiyatlar ile piyasa fiyatları arasında ciddi farkların oluştuğu,
- Her bölgede kendi ekonomik altyapısı gereği nakliye, işçilik ve malzeme rayiçlerinin farklılık arz ettiği,
- Birim fiyatlara bölgesel farklılıkları giderecek “bölgesel katsayı veya payların” uygulanması gerektiği,
- Kurumlarca belirlenen resmi birim fiyatların, yılına ait ilk altı aylık dönemde piyasa rayiçlerine uygun olmasına rağmen yıl içerisinde piyasa fiyatlarının artış göstermesi nedeniyle muhtelif imalatlarda inşaat firmalarına ciddi bir ekonomik yük getirdiği ve bu durumun kamu birim fiyatlarının yıl içerisinde güncellenmesi gerekliliğini ortaya çıkardığı,
- Özellikle elektrik tesisatı iş kalemleri ile resmi birim fiyatlarda henüz yer almayan imalatlara ait birim fiyatların piyasa rayiçlerine oranla düşük kaldığı, bazı birim fiyatların ise tam tersi durumda piyasa rayiçlerine oranla yüksek olduğu şeklinde sıralanabilir.

4. SONUÇ VE ÖNERİLER

Yaklaşık maliyetin idarelerce nasıl hazırlandığı, ihalenin hangi aşamalarında kullanıldığı ve ihale sonucunu nasıl etkilediğinin araştırıldığı bu çalışmada, ihalelerde istekli konumundaki yüklenicilerin idarelerce yaklaşık maliyetin tespitinde kullanılan

birim fiyatlar ile ihalede sundukları teklifleri belirlemede kullandıkları yöntem hakkındaki görüşleri belirlemek amacıyla anket çalışması yapılmıştır. Çalışmada elde edilen sonuçlar aşağıdaki şekilde özetlenebilir.

- İhale ilan süreleri ile oluşan ihale öncesi teklif hazırlama süresi isteklilerce yeterli kabul edilmektedir.
- İstekliler, idarelerce hazırlanan yaklaşık maliyet hesaplarının doğruluğundan emin olmamaktadır.
- İstekliler, yanlış olarak hazırlandığını iddia ettikleri yaklaşık maliyet hesaplarının mühendislik tecrübesine bağlı olarak eksik metraj ve hatalı proje hazırlanmasına bağlı olduğunu ifade etmektedirler.
- İstekliler, Kamu İhale Mevzuatı hükümlerine göre kullanılması zorunlu olmamasına rağmen idarelerce yaklaşık maliyet tespitinde sıkça dikkate alınan kamu birim fiyatlarının piyasa rayıçleri ile örtüşmediğini ve ülkemizin tüm bölgelerine ait koşulları karşılamadığını ifade etmektedirler.
- İsteklilerce anahtar teslimi götürü bedel teklif yerine birim fiyat teklifi daha uygun olarak görülmektedir.
- Kamu İhale Mevzuatında yer alan aşırı düşük sınır değer uygulamaları, isteklilerce kabul görmektedir.

İhale konusu yapım işlerine ait yaklaşık maliyetlerin oluşturulmasında kullanılan en önemli parametre, ilgili projede bulunan imalatlara ait metraj hesaplamalarıdır. İmalatlara ait metrajların doğru bir şekilde imalat tariflerinde yer alan ölçü metotlarına göre hazırlanması gereklidir. İdarelerde yaklaşık maliyet hesabında görevlendirilen teknik personellerin konu ile ilgili eğitim alması sağlanabilir. Aynı zamanda mühendislik eğitiminde yapı veya şantiye yönetimi derslerinin önemli kılınması ve ders uygulamalarının arttırılması ile metraj hesaplamalarını doğru bir şekilde yapabilen mühendisler yetiştirilebilir.

İhale konusu yapım işlerine ait proje ve teknik şartnamelerde oluşabilecek eksik, hatalı veya birbiri ile örtüşmeyen hususların belirlenerek ortadan kaldırılması amacıyla idarelerce oluşturulacak komisyonlar ile teknik dokümanların kontrolünün sağlanması gereklidir. Bu kontrollerin yapılabilmesi için belirli yapılara (okul, hastane, spor salonu vb.) özgü inceleme föyleri hazırlanabilir. İnceleme föylerinin içeriği ilgili bakanlıkların ihtiyaç raporları doğrultusunda oluşturulabilir.

Her ne kadar ilgili mevzuat uyarınca yaklaşık maliyet çalışmalarında kamu birim fiyatlarının kullanılması zorunlu olmasa da, özellikle danışmanlık şirketlerince hazırlanan yaklaşık maliyet hesaplarında kamu birim fiyatlarında tarifi ve fiyatı bulunmasına rağmen kamu birim fiyatlarından daha yüksek maliyet içeren piyasadan toplanan rayiçler ile özel birim fiyatlar oluşturulmaktadır. Söz konusu durum kamu birim fiyatlarının hangi imalatları kapsadığının bilinmemesinden kaynaklanmaktadır. Bu nedenle, yaklaşık maliyet içerisinde değerlendirilen özel birim fiyat ve tariflerinin dikkat ve özenle incelenmesi gerekmektedir. Bu kapsamda, kamuda konu ile ilgili teknik personellere birim fiyat tarifleri üzerine bilgilendirmeler yapılabilir.

İdarelerce yaklaşık maliyet hesabında sıkça kullanılan kamu birim fiyatları, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Yüksek Fen Kurulu Başkanlığı'nca belirlenen rayiç fiyatlar yardımıyla oluşturulmaktadır (ÇŞB, 2016). Rayiç fiyatlar ülkemizin bütünü temsilen belirlenmektedir. Ancak, bölgesel ekonomik farklılıklardan dolayı malzeme ve işçilik gibi birim fiyatı yüksek oranda etkileyecek olan rayiçlerde farklılıklar görülmektedir. Bu durumun iyileştirilebilmesi amacıyla TÜİK başta olmak üzere konu ile ilgili istatistiki veri ve analizleri üreten kurumlardan elde edilebilecek bilgiler kapsamında “bölgesel katsayılar” belirlenebilir. Bu katsayılar yardımıyla muhtelif imalat kalemlerine ait birim fiyatlarda düzeltmeler yapılabilir.

İhale konusu yapım işlerinde yaklaşık maliyet tespiti mesleki bilinç ve bilgi birikimine bağlı olmakla beraber bu konuda kurumsal tecrübenin de olması gerektiği açıktır. Bu nedenle, aynı amaca hizmet edecek olan projelerde farklı detayların oluşmaması, proje tasarımında estetik inşaat faaliyetlerinde de kalitenin yakalanabilmesi, yaklaşık maliyet hesapları ve teknik dokümanların sağlıklı bir şekilde oluşturulabilmesi amacıyla geçmişten günümüze bayındırlık işleri ile ilgili bilgi ve tecrübeye sahip Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın (04.07.2011 tarihinden önce Bayındırlık ve İskân Bakanlığı) günümüz koşullarına göre yeniden yapılanmasının sağlanması ve taşra teşkilatlarıyla birlikte kamu ihale mevzuatı kapsamında yapılacak olan yapım işleri ihalelerinin öncesi ve sonrasında oluşacak sorunlara cevap verebilecek kurumsal altyapıya ulaşması hedeflenmelidir.

KAYNAKLAR

- [1] Kamu İhale Genel Tebliği, Kamu İhale Kurumu, Ankara, 2009.
- [2] Aksoy, M., Yapım İşi Kamu Alımlarında Yaklaşık Maliyet Belirleme Usulünün Sözleşme Bedeli ve Etkin Kaynak Kullanımına Etkisi, Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 5(1), 65-88, 2015.
- [3] Solak, F., Koçberber, G., Bir e-devlet Projesi Olarak EKAP, Dış Denetim Dergisi, Temmuz-Eylül, 53-62, 2011.
- [4] Kamu Alımları İzleme Raporları, Kamu İhale Kurumu, Ankara, 2003-2015.
- [5] Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği, Kamu İhale Kurumu, Ankara, 2009.
- [6] 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu, Kamu İhale Kurumu, Ankara, 2002.
- [7] Gencer, H., Cankatar, M.A., Kamu İhale Kanununa Göre Yapılan Alt Yapı İhalelerinde Aşırı Düşük Sınır Değerin Düşük Olmasını Etkileyen Faktörlerin Analizi, NWSA-Engineering Sciences, 7(1), 129-140, 2012.
- [8] Çevre ve Şehircilik Bakanlığı 2016 Yılı İnşaat Birim Fiyatları, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Ankara, 2016.