

Kamu İhale Kanunu'na Göre Yapım İşleri İçin Yüklenici Seçimi, Karşılaşılan Zorluklar ve İhale Yönetimi

Galip Can ÖZKAYA¹, Gökhan GELİŞEN²

¹ Bahçeşehir Üniversitesi Yapı İşletmesi Programı, 34353, İstanbul, Türkiye

² Bahçeşehir Üniversitesi Yapı İşletmesi Programı Koordinatörü, 34353, İstanbul, Türkiye

(Alınış / Received: 23.12.2019, Kabul / Accepted: 17.02.2020)

Anahtar Kelimeler

Kamu İhale Kanunu,
Proje Teslim Yöntemleri,
İhale Usulleri,
İnşaat Sözleşmeleri,
İhale Yönetimi

Özet: Birçok ekibin ve organizasyonun bir araya gelmesiyle yürütülen inşaat projelerindeki temel amaç en uygun maliyetle, belirlenen sürede kaliteli bir eser ortaya çıkarabilmektir. Bu amacın gerçekleştirilebilmesi için, öncelikle projenin ihtiyaçlarının ne olduğu ve nasıl karşılanacağı açık bir şekilde ortaya konmalı, buna bağlı olarak projenin parçalarını oluşturan tarafların kapasiteleri iyi tespit edilmeli ve uygun bir sözleşme zemininde bir araya gelmesi sağlanmalıdır. Türkiye'de özellikle son yıllardaki projelerde bu zeminin oluşturulamadığı ve yüklenicilerin ve taşeronların yeterliğinin tespit edilemediği görülmüş, buna bağlı olarak Avrupa Birliği çalışmalarının da etkisiyle, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu gibi düzenlemeler yapılmıştır.

Bu çalışma kapsamında Türkiye'deki inşaat projelerinde katılımcıların özelliklerine göre farklılaşan proje teslim türlerine, ihalelere, yüklenici seçim aşamaları ile kıstaslarına ve bu süreçte karşılaşılan zorluklara değinilecek, bu bağlamda ihale yönetimi kavramı genel hatlarıyla ele alınacaktır.

Contractor Selection According To Public Procurement Law, Challenges And Tender Management For Construction Works

Keywords

Public Procurement Law,
Project Delivery Methods,
Bidding Methods,
Construction Contracts,
Tender Management

Abstract: Main object of construction projects is to create a high quality work in a certain time and with an optimum cost. To achieve this, first of all, the needs of the project and how to be fulfilled should be clearly defined, the capacities of the parties that forms the project participants should be determined well and it should be ensured they meet on an appropriate contract ground. Especially in recent years, it has been seen this ground could not be constituted and qualifications of contractors and subcontractors could not be detected well. In parallel with this, Turkish government has make arrangement such as law no: 4734 Public Procurement Law on effect of European Union studies.

In this study, project delivery methods and tenders that differs with the qualifications of the participants, contractor selection stages and the difficulties encountered in this process in Turkey's construction projects will be mentioned, in this context the concept of bid management will be briefly discussed.

1.Giriş

İnşaat projelerinde yüklenici ve taşeron seçimi, işveren ve işi alan firmalar arasındaki ilişki ile bu ilişkinin kıstasları projenin başarılı bir şekilde yürütülüp hayata geçirilmesi bakımından büyük

öneme sahip olan konulardır. Bu nedenle bir inşaat projesinin "hedef" olarak ortaya atılmasından teslimine kadar geçen sürede; kamu ve özel sektörde teklif değerlendirmesi, en iyi ve yeterli isteklinin seçilmesi, uygun sözleşme zeminin sağlanması gibi olguların titizlikle incelenip karar verilmesi gerektiği

tartışılmaz olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu kritik konulara önem verilip yeterli değerlendirme yapılmadan, genel olarak en düşük fiyatı veren isteklilerle sözleşme imzalanmasının geçmişte ve günümüzde projenin maliyetinin artması, taraflar arasındaki sözleşmelerin feshi, projelerin uzun yıllar yarıda kalması, istenilen kalitenin elde edilememesi gibi sorunlara sebep olduğu görülmektedir. Bundan dolayı, ülkemizde son yıllarda artan kamu yapım işi ihaleleri ve kamu-özel işbirliği projeleri sebebiyle daha ilk aşama olan “teklif verme” aşaması için çeşitli standartlar geliştirilmeye çalışılmıştır. Özellikle 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu ile 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nda düzenlemelere gidilmiş ve FIDIC sözleşmeleri gibi özgün sözleşme tiplerinden yararlanma konusunda artış gözlemlenmiştir.

Günümüzde gelişen teknoloji, artan ihtiyaç, ülke prestijini artırmak gibi sebeplerle gerçekleştirilen proje sayısının, büyüklüklerinin ve mühendislik açısından kapsamlarının da büyümesiyle birlikte proje teslim ve ihale tipinin seçimine ek olarak bu süreçlerin yönetimi de ayrı bir önem kazanmış, üzerinde uzmanlaşılması gereken farklı bir branş olarak ortaya çıkmışlardır. Türkiye'de de bu konular üzerine geçmişe göre daha fazla gidilmekte, projelerin rotasının ihale ve sözleşme yönetimi sürecinde belirlenip en az kesintiye ve aksaklığa uğrayacak şekilde ilerlemesinin sağlanması amaçlanmaktadır.

Bu bağlamda ülkemiz inşaat sektörü ile alakalı belirtilen genel durumu incelemek, açıklamak ve öneriler sunmak amacıyla bu çalışmada, Kamu İhale Kanunu kapsamında uygulamada karşımıza çıkan proje teslim yöntemleri, ihale usulleri ve bunların yönetim sürecinin nasıl olması gerektiği üzerine değerlendirmeler sunulacaktır.

2. Kamu İhale Kanunu

Kamu kurumları ihtiyaç duydukları mal, hizmet ve yapım işlerini ihaleler yoluyla temin etmek durumundadır. Bu nedenle de keyfi uygulamalara yol açmamak açısından sıkı kurallar öngörülmüştür. Türkiye'de yaklaşık 20 yıl boyunca uygulanan 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu'nun günümüz ihtiyaçlarını karşılayamaması, Avrupa Birliği ve uluslararası ihale mevzuatıyla paralellik göstermemesi ve işveren idareler ile yükleniciler arasında oluşan ihtilafları çözmekte yetersiz kalması gibi sebeplerle yeni bir ihale yasası hazırlanması ihtiyacı doğmuş ve 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu oluşturulmuştur.

Bu kanunu şu şekilde tanımlayabiliriz: Kamu İhale Kanunu, Türkiye'deki kamu kurum ve kuruluşları ile bunlara bağlı idarelerin kullanımında bulunan her türlü kaynaktan karşılanan mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihalelerinin nasıl uygulanması gerektiğini, ihalenin başlangıcından sözleşmenin imzalanmasına kadar geçen sürede idareler ve isteklilerce yapılan işlemleri düzenleyen kanundur. Bu kanunda öngörülen görevleri yerine getirmek üzere

kurulan tüzel kişilik de Hazine ve Maliye Bakanlığı ile ilişkili Kamu İhale Kurumu'dur. Kanunun 5. Maddesinde temel ilkeler belirlenmiştir.

2.1. Kamu İhale Kanunu Ve Diğer Özel Kanunlar Kapsamında Proje Teslim Yöntemleri

Proje teslim yöntemi, işveren ve yükleniciler arasındaki ilişkilerin niteliğini belirleyen “iş yaptırma usülleri” olarak da adlandırılabilir. Her inşaat projesi kendine özgü özelliklere sahip olduğu için, tasarım, yapım ve teslim aşamasına kimlerin dahil olacağı, ihale yapılıp yapılmayacağı veya hangi tür ihale yapılacağı, sözleşme türü, katılımcıların ne gibi görevler üstlenecekleri vb. başlangıçta planlanması gereken önemli konulardır. Bu sürecin genel işleyişini proje teslim yöntemi belirler ve katılımcılar başlangıçta belirlenen bu yöntemle göre ilerler.

İşverenler proje hayata geçmeden önce; uygun maliyet, hızlı proje teslimi, yüksek kalite, risklerin en aza indirilmesi gibi birtakım beklentileri göz önünde bulundururlar. Buna bağlı olarak da bunları sağlayabilecek en uygun proje teslim türünü belirlemeye çalışırlar. Ancak her teslim türünün kendine özgü avantaj ve dezavantajları bulunmaktadır. Ülkemizde kamudaki işverenlerin, Kamu İhale Kanunu kapsamı içerisinde yaygın olarak kullandığı proje teslim türlerine aşağıda değinilmektedir.

2.1.1. Geleneksel Metot (Tasarla-İhale et-İnşa et, Design-Bid-Build)

İnşaat sektöründe en çok karşılaşılan proje teslim yöntemidir. Geleneksel proje teslim metodunda önce tasarım aşamasında ilgili çizimler ile teknik şartnameler hazırlanır daha sonra işveren yüklenici seçimi için ihaleye gider, ardından yapım ve teslim aşaması ile süreç tamamlanır. Sistemde işveren, tasarım firması ve yüklenici firma (varsa alt yükleniciler) bulunmaktadır. Bu yöntemde tasarım ve yapım birbirinden bağımsızdır. Yüklenici seçimi için en önemli kriter genelde en düşük fiyattır.

Avantajları:

- Tasarım ve yapım ekipleri farklıdır, dolayısıyla yapımdan sorumlu tek bir yüklenici bulunur. Bu durum, yapım aşamasında işveren için yükünü azaltması bakımından avantajlıdır.
- Tasarım bitmeden yapım aşamasına geçilmemesi, tasarımda ortaya çıkabilecek değişikliklerin uygulanmasını kolaylaştırır.
- Katılımcıların risk ve sorumlulukları başlangıçta bellidir.
- İhalede rekabete uygun bir sistem olduğu için teorik olarak düşük maliyetli bir proje sunma yeteneğine sahiptir.

Dezavantajları:

- Bununla birlikte, bu yöntem yükleniciyi tasarım sürecinden izole ettiğinden, tasarım dokümanları ile projenin sahada inşa edilebilirliği arasındaki uyumsuzluklar nedeniyle proje maliyetinin artması ihtimali bulunmaktadır.
- Ayrıca düşük teklif veren yükleniciyi seçmek, projenin kalitesinde düşüşe yol açabilir. İşveren bu durumu engellemek için yükleniciyi kontrol etmek durumundadır.
- Tasarım süreci ile yapım süreci birbirini takip ettiğinden yavaş ilerler ve genellikle zaman sıkıntısı olmayan, görece düşük bütçeli ve basit projelerde uygulanır.

2.1.2. Tasarla-İnşa et (Design-Build)

Tasarla-İnşa et sisteminde işveren projenin başlangıcından sonuna kadar tasarım ve yapım işlerini üstlenip teslim etmeyi taahhüt eden tek bir yüklenici ile sözleşme imzalar. Maliyet, kalite, yönetim gibi sorumluluk ve riskler yüklenici ekip üzerindedir. Geleneksel sistemden farkı yüklenici sadece yapımdan değil tasarımdan da sorumludur.

Avantajları:

- İşverenin proje ile ilgili tek bir muhatabı bulunmaktadır. Dolayısıyla kontrol ve denetim daha verimlidir.
- Yapım için tasarım aşamasının bitmesinin beklenmesine gerek olmadığından proje süresinin kısalmasına olanak sağlar.
- Tasarım ve yapım ekibinin beraber çalıştığı için proje kalitesi artar ve maliyet artışının yüksek olması engellenir.

Dezavantajları:

- Yüklenici ekibin hem tasarımda hem de yapımda deneyimli olması ve özenle seçilmesi gerekmektedir.
- Eğer yüklenici ekip birden fazla şirketten oluşuyorsa, işverenin ortaya çıkabilecek çatışmaları en aza indirmek için seçilmiş ekibin üyeleri arasındaki iş ilişkisini açık bir şekilde tanımlaması önem arz etmektedir.

2.1.3. Anahtar Teslimi (Turnkey)

Bu proje teslim yönteminde işveren projenin tasarım, yapım ve finansman gibi bütün sorumluluğunu yükleniciye bırakır. Bundan dolayı işveren proje başlangıcından önce isteklerini açık ve anlaşılır bir şekilde sunmalıdır. Anahtar tesliminde, proje sürecinde işverenin katılımı en düşük seviyededir. Ayrıca projenin değişikliklere pek fazla açık olmadığı bir proje teslim uygulamasıdır.

Bu yöntem tasarla-inşa et yöntemi ile bazen aynı çerçevede ele alınırken bazen de farklı olarak ele

alınmaktadır. İki yöntem arasındaki fark projenin fiyatlandırılmasında yani sözleşme tipindedir. Tasarla-inşa et yönteminde her türlü sözleşme tipi uygulanabilir ancak anahtar teslimi yöntemi uygulanacak olan projelerde kamu ihalelerinde götürü bedel sözleşme kullanılmaktadır. Anahtar teslimi uygulaması, daha çok enerji santrali, fabrika ve arıtma tesisi projeleri ile mal sahibinin teknik deneyimi olmadığı durumlardaki projelerde ve küçük çaplı tamirat, onarım işlerinde kullanılır. [5]

2.1.4. Emanet Usulü (Force Account)

Bir inşaat işinin işveren veya işveren adına kurulacak sorumlu bir ekip tarafından yaptırılması şeklinde tanımlanabilir. "Kendin yap" yöntemi de denilebilir. Bu yöntemde eğer idare (veya işveren) elinde proje için gerekli olan işgücü, malzeme ve ekipman yoksa bunları kendisi tedarik etmektedir ve herhangi bir yazılı proje sözleşmesi bulunmamaktadır. İşveren bütün proje sorumluluklarını yüklenip direkt yönetici konumunda bulunduğu mimar/mühendisin görev yükü azdır ve ayrıca bir yüklenici masrafı yoktur. Yüklenici bulunmadığından yüklenicinin kar elde etme amacıyla kaliteyi düşürmesi gibi bir risk, diğer yöntemlere göre ortadan kalkmış olur. Ancak yine de yapım sürecinde kullanılan işgücünün yeterli teknik bilgi ve tecrübeye sahip olmamaları ve işi güvenilir bir şekilde yürütmemeleri halinde projede büyük hatalara yol açabileceğinden projenin maliyetinde artış söz konusu olabilir. [8]

Emanet usulü ile iş yaptırma, daha çok kamuda bakım ve onarım işlerinde kullanılır. Örneğin, bir yol veya köprü yapım projesi diğer proje teslim yöntemlerinden herhangi biri ile yapılırken, bu yol ve köprülerin bakım ve onarımı için emanet usulü uygulanabilir. [4] 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nda bu usul veya buna benzer çerçevede herhangi bir düzenleme bulunmaması birlikte, kamu idarelerinin her tür -yapım işi- ihtiyaçlarının her zaman ihaleyle karşılanması gerektiği şeklinde bir kabullenme hukuksal düzenlemenin mantığına uygun düşmediğinden, kanun içeriğinde olmaması bu yöntemin kaldırıldığı şeklinde değerlendirilmemelidir. Ancak her an hazırda işgücü ve malzeme bulundurma masraflı olması ve tüm sorumlulukların iş sahibinde olması sebebiyle işverenler tarafından pek fazla tercih edilmeyen bir yöntemdir.

2.1.5. Yap-İşlet-Devret (Build Operate Transfer)

Yap-işlet-devret modeli bir kamu hizmetinin kamu kurum ya da kuruluşları ile ulusal ya da uluslar arası özel sektör aktörleri arasında yapılan bir sözleşme çerçevesinde tüm maliyetlerin özel teşebbüsçe karşılandığı ve elde edilen tesisin masrafları karşılayan özel teşebbüsçe belli bir süre işletildiği, sözleşmede belirtilen sürenin bitimi ile de tesisin işler vaziyette, her türlü taahhüt ve borçtan arındırılmış olarak, ilgili kurum ya da kuruluşlara devredilmesini

temin eden kamu yatırım ve finansman şeklidir.^[12] Yani bu modelde herhangi bir inşaat projesini yüklenici veya ortak girişimden oluşan yükleniciler ihale ile kazanıp tamamladıktan sonra belli bir süre boyunca işletmesini de yaparlar. Süre tamamlandığında ise işlettikleri tesisi ilgili işveren idareye devrederler.

Bu yöntem, (12. maddede geçen müşavirlik hizmetlerinde zorunlu olmaksızın) 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na da tabi olmak ile birlikte, ilgili çeşitli düzenlemeler özel olarak 3996 Sayılı Kanun'da belirtilmiştir. Örneğin kanunun 5. maddesine göre yap-işlet-devret sözleşmeleri en fazla 49 yıllık olabilmektedir. Yine kanuna göre yap-işlet-devret modeli, ileri teknoloji veya yüksek maddi kaynak gerektiren projelerin gerçekleştirilmesinde kullanılmak amacıyla geliştirilmiştir. Genel olarak otoyol, köprü, tünel, havalimanı, baraj, raylı sistemler gibi finansman sıkıntısı çekilebilen projelerde kullanılırlar.

Yap İşlet Devret modeli ile birlikte kamunun altyapı projelerindeki finansal yükü azaltılmakta, bu sayede bütçe giderleri azaltılarak bütçe açıklarının azaltılamaması ile ilgili sorunların çözümüne katkı sağlanabilmektedir. Ayrıca bu proje teslim modeliyle, ülkeye ileri teknoloji ile bilgi ve tecrübe birikimi kazandırılmakta, katma değerler üretilerek yeni sahalar açılmaktadır. Bu sayede ülkenin ekonomik büyüme hızına olumlu yönde katkı yapılabilmektedir. Ancak yap-işlet-devret yönteminin; pek çok katılımcı ve sözleşmeden oluşması, belirli bir süreyi kapsamaması, üretilecek malın veya sunulacak olan hizmetin satış fiyatının belirlenmesi, yatırımın yapılacağı ülkenin ekonomik ve siyasal şartları gibi risk unsuru taşıyan birçok faktörden etkilenmesi sebebiyle çeşitli dezavantajlarının da bulunduğu söylenebilir.^[5]

2.1.6. Kamu-Özel İşbirliği (Public Private Partnership)

Kamu özel ortaklığı modeli, kamu hizmetlerinin devlet ve özel sektörün birlikte katılımını içeren tüm mal, hizmet sağlama modellerini içeren bir "üst kavram" olarak tanımlanabilir [<http://cometoproject.blogspot.com/2012/03/>]. İnşaat projelerinde özel bir ihale ve sözleşme uygulaması olarak da görülmüştür. Adında da anlaşılabilirliği gibi bu yöntemde ortaklığı oluşturan taraflardan biri özel bir işletme iken diğer taraf kamu kurum ve kuruluşu veya buna bağlı idarelerdir. Bu şekildeki bir ortaklıkla asıl amaç, kar elde etmek değil ülkedeki altyapı yatırımlarının ve kamu hizmetlerinin en iyi şekilde uygulanmasını sağlayıp kalitesini artırmaktır.

Yap-İşlet-Devret modeline benzer bir model olmakla birlikte kamu-özel ortaklık sözleşmesi yapılmasıyla, kamu kuruluşlarının hizmetin sağlanması üzerindeki denetiminin devredilmediği, söz konusu hizmetin özel sektörün hiçbir zaman inisiyatifine bırakılmadan

kamu idaresinin çizdiği çerçevede belirlenmiş sorumluluk süreçlerine göre yapılacak olması açısından farklı bir uygulama olduğu söylenebilir.^[3] Türk hukukunda kamu özel işbirliğine ilişkin genel bir kanun ve mevzuat bulunmamakta olup, bu modelin kullanımı ile ilgili çeşitli ifadeler kullanılmıştır. Örneğin, 21.02.2013 tarih ve 6428 sayılı Sağlık Bakanlığı'nca KÖİ Modeli İle Tesis Yapıtırılması, Yenilenmesi ve Hizmet Alınması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 11. maddesinde "*Bu Kanun hükümlerine göre yapılacak iş ve işlemler, 08.09.1983 tarihli ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ile 4734 sayılı Kanuna tabi değildir*" ibaresi bulunmaktadır. Benzer şekilde 03.07.2006 tarihli Bakanlar Kurulu Kararı ile Sağlık Tesislerinin, Kiralama Karşılığı Yapıtırılması ile Tesislerdeki Tıbbi Hizmet Alanları Dışındaki Hizmet ve Alanların İşletilmesi Karşılığında Yenilenmesine Dair Yönetmelik sağlık sektöründe PPP metodu uygulama esaslarını, ihale yöntemini ayrıntıları ile açıklamıştır.^[3] KÖİ modellenli projelerin ihaleleri için bu gibi çeşitli özel düzenlemeler yapılsa da, Kamu İhale Kanunu'nun genel özellik ve maddeleri uygulamada geçerliliğini korumaktadır.

Kamu özel işbirliği projeleriyle hedeflenen, kamu hizmetlerine ilişkin olarak yapılan tesis ve yapıların kuruluş finansmanındaki zorlukların aşılması ve bu amaç doğrultusunda projeden kaynaklanan risklerin azaltılmasıdır.^[3] Ortaklığın taraflarından olan özel sektördeki işletmelerin dinamizmi ile, kaynakların verimli kullanımı ve yeni bir bakış imkanı sunabilme kapasitesi konusunda kamu kuruluşlarına göre üstünlüğünden doğru şekilde yararlanılabileceği durumunda bu yöntemden büyük faydalar elde edilebilir. Ancak ülkemizde bu yöntem öncelikli olarak ve sadece sağlık hizmetlerine ilişkin projelere yönelik düzenlendiği için tam anlamıyla oturmuş mevzuat bulunmamaktadır. Bu durum modelin daha farklı projeler için uygulanmasını engellemektedir. Ayrıca kanunun özellikle sorumluluk ile ilgili hükümler konusunda yetersiz kaldığı ve bunun sözleşme aşamasına bırakıldığı görülmektedir.

2.2. Kamu İhale Kanunu'na Göre Yapım İşleri İçin İhale Türleri

Ülkemizde kamu tarafından yürütülecek mal veya hizmet alımları ile yapım işleri için, 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 18. maddesinde "uygulanacak ihale usulleri başlığında" çeşitli ihale usulleri belirtilmiştir. Bu çalışmada yapım işleri için kullanılan ihale türlerinden bahsedilecektir. Bunlar;

- a) Açık İhale Usulü
- b) Belli İstekliler ile Yapılan İhale Usulü
- c) Pazarlık Usulü'dür.^[4]

2.2.1. Açık İhale Usulü

Açık ihale usulü, bütün isteklilerin teklif verebildiği usuldür.^[4] Açık ihale ifadesiyle, tekliflerin açık olması değil, ihalenin herkese açık olması ifade edilmektedir. Kanun'da ve ihalenin idari şartnamesinde yazılı şartları taşıyan her istekli, bu ihaleye katılabilecektir. İhaleye, istenilen başvuru niteliklerine sahip olan ve usulüne uygun olarak teklif veren istekliler arasından, Kanun'un 10'uncu maddesinde yazılı yeterlilik değerlendirme kriterlerine göre, en avantajlı teklif veren yüklenici saptanarak ihale süreci tamamlanır.

Bu türde gerçekleştirilen ihalelerde, tek bir teklif sunulmuş olsa bile, ihale komisyonunca teklif uygun bulunursa, ihale yapılabilir ve tek istekliye verilir. Ancak, idarenin rekabet oluşmaması gerekçesiyle ihaleyi iptal ettiği veya ileri bir tarihe ertelediği

durumlar da görülmektedir. Çok sayıda teklif olup, yalnız bir tanesinin ihale kanununa ve şartnamesine uygun olması durumunda da aynı şey geçerlidir. Eğer ihaleye hiçbir teklif yapılmazsa, teklif çıkmama nedenleri araştırılır ve gerekli düzenlemeler yapılarak aynı usulle ihaleye tekrar çıkılabilir veya Kamu İhale Kanunu'nun 21-a bendine göre, diğer bir ihale usulü olan pazarlık usulü uygulanabilir.

Açık ihale usulünde teklifler kapalı zarf içinde konularak idareye verilir. İhale sırasında istekli ile hiçbir konuda (Fiyat, teknik koşullar, taahhüdün nasıl gerçekleştirileceği, vs.) pazarlık yapılmaz. Sadece kanunun, tekliflerin değerlendirilmesi ile ilgili 37'nci maddesinde belirtilen kimi durumlarda, isteklilerden yazılı olarak açıklama yapılması istenebilir.^[7] Açık ihale usulü adımları aşağıda Şekil 1.'de gösterilmiştir.

ADIMLAR	AÇIKLAMA
Dosya Tanımlama (Açma)	İşin adı, niteliği ve türü verilerek, program dosyası açılır.
Yaklaşık Maliyetin Hesabı	İhale yoluyla temin edilecek olan Yapım, Hizmet, Danışmanlık veya Mal Alımı işinin Yaklaşık Maliyeti ilgili birim tarafından çıkarılır veya burada hesaplanır. Her türlü yapım işinin yaklaşık maliyetini hesaplamak için e-YapıMaliyet veya e-HakedişNet paket programlarından yararlanılabilir.
İhaleye Çıkılmasının Onayı	İhaleye çıkılmasını onaylamaya yetkili olan İhale Yetkilisi' ne sunulacak dosyanın gerektirdiği bilgiler olan ve kısaca İhalenin Temel Bilgileri olarak isimlendirilen bilgiler girilir.
İhale Kayıt Numarası Alınması	İhale yetkilisinden onay alınır alınmaz Kamu İhale Kurumu'ndan İhale Kayıt Numarası alınmalıdır.
İhale Dosyasının Hazırlanması	İlan, tip sözleşme, şartname, ... gibi ihale dosyasında gerekli bilgilerle istenecek standart ve özel belge ve bilgiler burada belirlenir.
İhale Komisyonu Atanması	İhale ilanının çıkmasını izleyen 3 gün içinde komisyon görevlendirilmelidir.
Tekliflerin Alınması	Görevli sekreteryaya vasıtasıyla, ihale dosyaları aday/isteklilere kayıtlı verilir, teslim edenlerden yine kayıtlı teslim alınır. Sekreteryada son başvuru saatine kadar biriken dosyalar tutanakla ihale komisyonuna teslim edilerek değerlendirme süreci başlatılır.
Teklif Zarflarının Kontrolü	Komisyonca gelen zarfların, 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 30 uncu maddesinin 1 inci fıkrasına uygun olup olmadığı burada incelenir.
Teklif Belgelerinin Kontrolü	İstekli firmaların zarfları sıra numarasına göre açılarak, çıkan belgelerin ilk kontrolü burada yapılır.
İhalenin Sonuçlandırılması	Teklif edilen fiyatlar girilerek ekonomik açıdan en ekonomik 1. ve 2. teklif listelenir. İhale komisyonu karar tutanağı hazırlanır.
İhale Kararının Onayı	İhale yetkilisi, karar tarihini izleyen en geç 5 iş günü içinde ihale kararını onaylar veya gerekçesini açıkça belirtmek suretiyle iptal eder.
Kesinleşen İhale Kararı	İhale sonucu, onay tarihini takip eden 3 gün içinde, ihaleye teklif veren bütün isteklilere iadeli taahhütlü mektup ile tebligat adresine postalanmak suretiyle bildirilir.
Sözleşmeye Davet	İhale üzerinde kalan istekliye, sözleşmeyi imzalaması hususu, tebliğ edilir.
Sonucun Kamuoyuna İlanı	Sözleşmenin taraflarca imzalandığı tarihi izleyen en geç 15 gün içinde Resmî Gazetede yayımlanmak suretiyle ilan edilir.
İhale Bilgi Formu	Sözleşmenin taraflarca imzalanmasından sonra hazırlanacak "İhale Bilgi Formu" , en geç otuz gün içerisinde Kamu İhale Kurumu'nun www.kik.gov.tr adresli internet sayfasından Kuruma gönderilir.

Şekil 1. Açık İhale Usulü Genel Akış Şeması (2013, Oska)

2.2.2. Belli İstekliler İle Yapılan İhale

Kamu İhale Kanunu'nun 20. maddesine göre belli istekliler ile yapılan ihale usulü; söz konusu yapım, hizmet ve mal alım işlerinin özelliği sebebiyle uzmanlık ve/veya ileri teknolojiye ihtiyaç duyulması durumunda açık ihale yönteminin uygulanmadığı ihaleler ile yaklaşık maliyetin eşik değerini aşan yapım işi ihalelerinin, yapılacak ön yeterlik değerlendirmesi sonucunda idarece davet edilen isteklilerin teklif verebilmesi suretiyle yapıldığı usuldür. [4]

Bu ihale usulü iki aşamalıdır. İlk olarak, ön yeterliğin belirlenmesi için yapılan ihale ilanı ile uygun yetkinliğe ve deneyime sahip istekli adayları belgelerini sunmak üzere ön yeterlik başvurusuna davet edilir. Ön yeterlik şartname dokümanında, bir sonraki aşamaya geçmek için gereken ön yeterlik belgeleri ile kriterleri belirtilir. [1] Bu aşamada isteklilerin teknik ve mali yeterliklerini göstermek üzere bazı belgeler sunması istenir. Bunlar:

- İş deneyim belgeleri,
- İş hacmini gösteren belgeler,
- İsteklilerin bankalardan temin edeceği belgeler (geçici teminat mektubu, banka referans mektubu, avans teminat mektubu vb.)

Ön yeterlik aşamasından sonra, yeterlikleri tespit edilen adaylar arasından ihale dokümanında belirtilen

kriterlere göre sıralanarak kısa listeye alınan belli sayıda istekli veya değerlendirme sonucu yeterli bulunan isteklilerin tamamı ikinci aşama olan teklif verme aşamasına davet edilebilir. [6] 5812 sayılı "Kamu İhale Kanunu İle Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" dan önce yeterliği tespit edilen bütün adayların davet edilmesi zorunlu iken, bu kanunla, işveren konumundaki kamu idarelerine belirli sayıda istekliyi teklif vermeye davet etme imkanı verilmiştir. [6] Bu değişiklik de, ülkemizdeki önemli projelerin ihalelerinde, işi gerçekten istenilen kalitede yapabilecek isteklinin alması bakımından önemli bir adım olarak görülebilir. Kanunda bahsedilen sıralama, ön yeterlik şartnamesinde belirtilen kıstaslara göre adayların ekonomik ve mesleki yeterlik özelliklerinden aldıkları puanlama usulüyle yapılır.

Yapılan ön yeterlik değerlendirmesi sonucu, teklif vermeye yeterli beş adayın bulunması veya teklif aşamasında en az üç isteklinin teklif vermesi gerekir. Aksi halde ihale iptal edilir. Beşten fazla istekli ön yeterliği sağladıktan sonra teklif verenlerin sayısı üçü bulmuyorsa, bunun ihale dokümanlarındaki eksiklik ve hatalardan kaynaklanıp kaynaklanmadığı tespit edilip gerekli düzenlemeler yapıldıktan sonra ön yeterliği belirlenmiş bütün istekliler yeniden teklif vermeye davet edilebilir. Teklif sayısı yine üçten az olursa bu durumda ihale iptal edilir. [1][4] Şekil 2.' de belli istekliler ile yapılan ihale adımları görülebilir.

ADIMLAR	AÇIKLAMA
Dosya Tanımlama (Açma)	İşin adı, niteliği ve türü verilerek, program dosyası açılır.
Yaklaşık Maliyetin Hesabı	İhale yoluyla temin edilecek olan Yapım, Hizmet, Danışmanlık veya Mal Alımı işinin Yaklaşık Maliyeti ilgili birim tarafından çıkarılır veya burada hesaplanır. Her türlü yapım işinin yaklaşık maliyetini hesaplamak için e-YapıMaliyet veya e-Hakediş paket programlarından yararlanılabilir.
İhaleye Çıkılmasının Onayı	İhaleye çıkılmasını onaylamaya yetkili olan İhale Yetkilisi' ne sunulacak dosyanın gerektirdiği bilgiler olan ve kısaca İhalenin Temel Bilgileri olarak isimlendirilen bilgiler girilir.
İhale Kayıt Numarası Alınması	İhale yetkilisinden onay alınır alınmaz Kamu İhale Kurumu'ndan İhale Kayıt Numarası alınmalıdır.
İhale Dosyasının Hazırlanması	İlan, tip sözleşme, şartname, ... gibi ihale dosyasında gerekli bilgilerle istenecek standart ve özel belge ve bilgiler burada belirlenir.
İhale Komisyonu Atanması	İhale ilanının çıkmasını izleyen 3 gün içinde komisyon görevlendirilmelidir.
Ön Yeterlik Başvurularının Alınması	Görevli sekreteryaya vasıtasıyla, başvuru dosyaları kayıtlı teslim alınır.
Ön Yeterlik Zarflarının Kontrolü	Sekreteryada son başvuru saatine kadar biriken dosyalar tutanakla ihale komisyonuna teslim edilerek değerlendirme süreci başlatılır. Komisyona gelen zarfların, 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 30 uncu maddesinin 1 inci fıkrasına uygun olup olmadığı burada incelenir.



Şekil 2. Belli İstekliler Arasında Yapılan İhale Usulü Genel Akış Şeması (2013, Oska)

2.2.3. Pazarlık Usulü

Pazarlık usulü, mal-hizmet alımları veya yapım işinin verileceği en uygun yüklenicinin seçilebilmesi adına Kamu İhale Kanunu'nda ifade edilmiş olan hallerde - zorunlu olmayan- uygulanabilir bir ihale türüdür. Kanun 21. maddesine göre yapım işleri için bu durumlar şunlardır:

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

Bu ifadeye göre açık ihale veya ön yeterlikli ihale sisteminde tek teklif dahi varsa bu bent uygulanmaz. Ayrıca teklif zarfından teşekkür mektubunun çıkması teklif verildiği anlamına gelmemektedir ve pazarlık usulünün uygulanması için olası bir durumdur. [6]

- b) Doğal afetler, salgın hastalıklar, can veya mal kaybı tehlikesi gibi ani ve beklenmeyen veya yapım tekniği açısından özellik arz eden veya yapı veya can ve mal güvenliğinin sağlanması açısından ivedilikle yapılması gerekliliği idarece belirlenen hallerde veyahut idare tarafından önceden öngörülemeden olayların ortaya çıkması üzerine ihalenin ivedi bir şekilde yapılmasının zorunlu olması. [4]

- c) Millî savunma ve güvenlikle ilgili olağanüstü haller ile özel durumlar sebebiyle ihalenin bir an önce yapılmasının gerekliliği.

Bu iki bentte bahsedilen durumlarda, çeşitli şartlar öne sürülmüş ve bunların arasında sebep-sonuç ilişkisinin varlığının olması gerektiği vurgulanmıştır. Kanun, hem ani ve beklenmeyen veya yapım tekniği ile insanların can ve mal güvenliğinin sağlanması açısından önem arz eden hallerin ya da idare tarafından öngörülemeden olayların gerçekleşmiş olmasını hem de bundan dolayı ihalenin acilen yapılmasının zorunlu olmasını gerek şart olarak belirtmiştir. Kanunda geçen "ivedi" ifadesinden, ihale ilanı için dahi yeterli zamanın olmaması gibi somut sonuçlar anlaşılmalıdır. Bununla ilgili Kamu İhale Genel Tebliği ile geçmişteki ihale karar ve sonuçlarından birkaç örnek verilebilir. [6]

- "Pazarlık usulüne karar verilip işin aciliyeti ortaya konulduktan 73 gün sonra pazarlık ihalesine çıkılması doğru değildir"
 - Yıl sonu ödenek yanacak diye pazarlık usulü ile ihaleye çıkılması ilgili mevzuata aykırıdır.
 - "İstanbul için deprem riski gerekçesiyle" Kamu İhale Kanunu'nun 21. maddesinin "b" bendi esas alınarak pazarlık ihalesi yapılamaz. (2008/UY.Z-93 ve 99 sayılı KİK kararları)
 - "Su baskını riski" Kamu İhale Kanunu 21. madde "b" bendinin uygulanması için gerekçe olamaz. (2008/UY.Z-2018)
- d) İhaleye sunulacak işin niteliğinin ARGE sürecine ihtiyaç göstermemesi ve seri üretim konusu olmaması.

- e) İhale konusu inşaat projelerinin özgün ve kompleks yapıya sahip olması sebebiyle teknik ve finansal özelliklerinin diğer ihale türleri için istenilen netlikte belirlenmesinin zorluğu.

Bu bent esas alınarak yapılan teknik görüşmelerle önce gerekli şartlar ve detaylar netleştirilir, daha sonra fiyat teklifleri alınır. Kanun'un 62. maddesi uyarınca, ihale edilecek yapım işinin özgün ve karmaşık niteliklere sahip olması nedeniyle teknik ve mali özelliklerinin istenilen şekilde belirlenemediği durumlarda uygulama projesi yapılmadan, ön proje veya kesin proje ile ihaleye çıkılabilir.

Kanun'da yüklenici seçiminin optimize hale getirilebilmesi için zamanla bazı eklemeler, çıkarmalar ve değişiklikler de yapılmıştır. Son düzenlemelere göre;

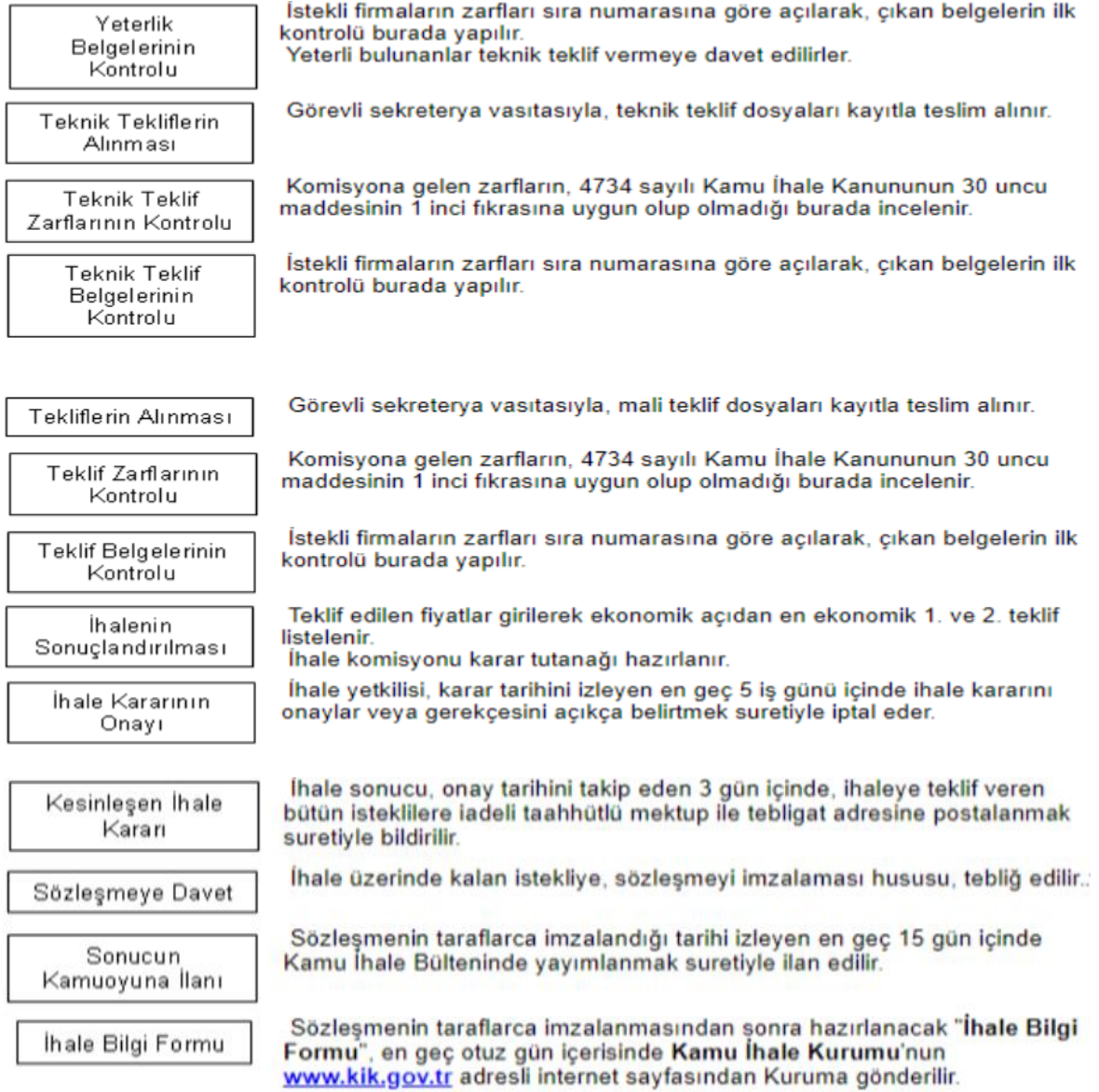
- (b) ve (c) bentlerinde belirtilen durumlarda ilan yapılması zorunlu değildir. İlan yapılmayan hallerde en az üç istekli davet edilerek, yeterlik belgelerini ve fiyat tekliflerini birlikte vermeleri

istenir. Ayrıca bu ihalelerde, ihale dokümanı sadece idare tarafından davet edilen adaylara satılır.”(6353 sy Kan 4/7/2012 ile ilave). [6]

- (a), (d) ve (e) bendine uygun durumlarda yapılacak ihalelerde, yeterliği belirlenen her bir istekli fiyat içermeyen ilk tekliflerini sunduktan ve daha sonra idare ile görüşüldükten sonra, projenin teknik detayları ve gerçekleştirilme yöntemleri gibi hususları netleştirilmiş teknik şartnameyi karşılayabilecek olanlardan yazılı fiyat teklifi istenir.
- 21. madde esas alınarak uygulanacak ihalelerde, isteklilerden ilk sundukları teklifi aşmayacak ve ihale kararına esas olacak son yazılı fiyat teklifleri alınır, ardından ihale sonuçlandırılır. Ayrıca 5812 Sayılı Yasa'ya göre bütün bu aşamalarda teklifler yazılı olup, fiyat görüşmesi yapılması imkanı kaldırılmıştır.

Pazarlık usulü ile yapılan ihalelerin aşamaları Şekil 3.'ten izlenebilir.

ADIMLAR	AÇIKLAMA
Dosya Tanımlama (Açma)	İşin adı, niteliği ve türü verilerek, program dosyası açılır.
Yaklaşık Maliyetin Hesabı	İhale yoluyla temin edilecek olan Yapım, Hizmet, Danışmanlık veya Mal Alımı işinin Yaklaşık Maliyeti ilgili birim tarafından çıkarılır veya burada hesaplanır. Her türlü yapım işinin yaklaşık maliyetini hesaplamak için e-YapıMaliyet veya e-Hakediş paket programlarından yararlanılabilir.
İhaleye Çıkılmasının Onayı	İhaleye çıkılmasını onaylamaya yetkili olan İhale Yetkilisi' ne sunulacak dosyanın gerektirdiği bilgiler olan ve kısaca İhalenin Temel Bilgileri olarak isimlendirilen bilgiler girilir.
İhale Kayıt Numarası Alınması	İhale yetkilisinden onay alınır alınmaz Kamu İhale Kurumu'ndan İhale Kayıt Numarası alınmalıdır.
İhale Dosyasının Hazırlanması	İlan, tip sözleşme, şartname, ... gibi ihale dosyasında gerekli bilgilerle istenecek standart ve özel belge ve bilgiler burada belirlenir. Madde 21 (b), (c), (f) durumlarında ilan zorunlu değildir, en az 3 davetli olmalıdır.
İhale Komisyonu Atanması	İhale ilanının çıkmasını izleyen 3 gün içinde komisyon görevlendirilmelidir.
Yeterlik Başvurularının Alınması	Görevli sekreteryaya vasıtasıyla, ihale dosyaları aday/isteklilere kayıtla verilir, başvuru teslim edenlerden yine kayıtla teslim alınır.
Yeterlik Zarflarının Kontrolü	Sekreteryada son başvuru saatine kadar biriken dosyalar tutanakla ihale komisyonuna teslim edilerek değerlendirme süreci başlatılır. Komisyona gelen zarfların, 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 30 uncu maddesinin 1 inci fıkrasına uygun olup olmadığı burada incelenir.



Şekil 3. Pazarlık Usulü ile Yapılan İhale Genel Akış Şeması (2013, Oska)

3. İhalelerde Yüklenici Seçim Kriterleri

Yapılacak olan projeleri yüklenecek olan firmaların seçimi proje başarısı açısından büyük önem arz etmektedir. Bu sebeple proje teslim yöntemi ve ihale usulü ile birlikte ihale aşamasındaki seçim kriterleri de titizlikle belirlenmeli, teklif sonrası gerekli değerlendirmelerden sonra bu kıstaslara en uygun yüklenicinin işi üstlenmesi sağlanmalıdır. Kamu ihalelerinde uygulanan kriterler 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nda "ihaleye katılımda yeterlik kuralları", idari şartnamelerde "ihaleye katılmaya ilişkin hususlar" ve "ihaleye katılım için gerekli belgeler ve yeterlik kriterleri" şeklinde ifade edilmektedir. Uluslararası ihalelerde de bazı değişiklik ve eklemeler olmakla birlikte "yeterlik kriterleri" olarak geçmekte ve gerekli teknik ve finansal belgelerle birlikte ihale dokümanındaki çeşitli yeterlik tablolarının doldurulması istenmektedir. İhalelerde uygulanan bu yüklenici seçim kriterlerini 5 ana başlık altında toplayabiliriz; organizasyonel-ticari, finansal,

mesleki-teknik, yönetsel kriter ve geçmiş performans kriteri.

3.1. Organizasyonel-Ticari Kriter

İhalelerde istekli firmaların organizasyonel uygunluğunun incelenmesi adına firmanın ne zaman faaliyete girdiği, profili, büyüklüğü, ticari organizasyonlara üyelik durumu, firma üyeleri-kurucuları, varsa ortaklık durumu, kalite ve standarda ilişkin belgeler istenmektedir. Bunlar imza beyannamesi, imza sirküleri, Ticaret Sicil Gazetesi, iş ortaklığı beyannamesi, ISO 9000 gibi belgelerdir.

3.2. Finansal Kriter

İhaleye katılan firmaların finansal durumunu ortaya koymak ve projenin yapımına elverişli ekonomik yapıya sahip olanların yarışabilmesini sağlamak üzere belirlenen kriterlerdir. Bu kapsamda işveren isteklilerin dört karar parametresi olarak adlandırılan

kredi durumu, banka durumu, tahvil durumu, geçmiş hesaplar raporunu incelerler. Ayrıca firmalardan ihalenin yapıldığı yıldan bir önceki yıla (veya son üç, son beş yıla) ait bilanço, toplam cirosunu gösteren gelir tablosu ve yapılan işlerin cirosunu gösteren belgeler istenmektedir. Bu belgelerde isteklinin nakit akışını sağlayabilmesi için gerekli likidite, borç ödeme gücünü gösteren cari oran, aktif varlıklarının ne kadarının öz kaynaklardan oluştuğunu gösteren öz kaynak oranı, kısa vadeli banka borçlarının öz kaynaklara oranının belli bir değerden az olması, isteklinin toplam cirosunun ve yapım işleri cirosunun teklif ettiği bedelin ihale şartnamesinde belirtilen orandan az olmaması gibi şartlar ileri sürülmektedir. Ayrıca ihaleye katılmak amacıyla ihale teklif bedelinin belli oranında veya şartnamede belirtilen miktarda çeşitli teminat mektupları istenmektedir.

3.3. Mesleki-Teknik Kriter

Bu kriter işin yapımını üstlenecek yüklenici adaylarının iş tecrübesi, iş gücü, ekipman kapasitesi, projenin kapsam, tip ve kalitesini gerçekleştirebilme kabiliyetini ölçmeyi hedeflemektedir. İşveren idarelerin ve kuruluşların ihale aşamasında isteklileri değerlendirip doğru yükleniciyi seçebilmeleri için en önem verdiği niteliklerden birisi iş deneyimidir. İş deneyimi değerlendirilirken projeler kapsam, miktar ve karmaşıklık açısından dikkatli bir şekilde karşılaştırılıp gözden geçirilir. Buna ek olarak, istekliler tarafından sonlandırılıp teslim edilmiş projelerin memnuniyet derecesi, tamamlanma süresi ve yapım sürecinde alt yüklenicilere verilen işin yüzdesi de göz önünde bulundurulur. İş deneyimi olgusunu belirleyen etkenler şu şekilde tanımlanabilir:

- **Tamamlanan projelerin kapsamı** – yüklenici adayının ihale konusu işe teknik açıdan yatkın ve yetkin olup olmadığı konusunda gerekli bilgiler sunar, örneğin; işveren tarafından değerlendirmek için benzer proje niteliği, içeriği ve teknik özellikleri incelenebilir.
- **Tamamlanan projelerin boyutu** – yüklenici adayının bitirip teslim ettiği işlerin çeşitliliği ve büyüklüğünü ifade eder, işverene; yüklenicinin teknik bilgisinin yanında proje için ne kadar kapasitesi olduğu, imajı, itibarı ve büyüklük potansiyeli ile ilgili fikir oluşturulmasına yardımcı olur.^[1]

İş gücü ve ekipman kapasitesi değerlendirmesinde yüklenici adayının projede kullanacağı teknik ve yönetici personel ve bunların deneyim ile nitelikleri, iş makinesi sayısı ile özellikleri, ne tür ekipmanlara sahip olduğu gibi çeşitli bilgiler elde edilip incelenmektedir. Ayrıca proje sürecinde oluşacak iş yüküne bağlı olarak kaynakların yeterli olup olmadığı tespit edilmeye çalışılır.

Teknik yeterlik kriterlerine uygunluk, Türkiye'deki ihale dosyalarında daha çok "iş deneyim belgeleri"

altında incelenmekte ve bu belgelerde ihale şartnamesinde belirtilen oran ve şartlar kriter olarak sunulmaktadır. Kamu İhale Kanunu'na göre, imzalanacak sözleşme kapsamında istekli tarafından kamu veya özel sektörde gerçekleştirilecek ihale konusu yapım işlerine ilişkin olarak;

- İhale dosyasında belirtilen yıllar içerisinde bitirip geçici kabulü yapılan ve ilk sözleşme bedelinin belli bir oranında denetlenen ya da yönetilen,
- Devam eden işlerde; ilk sözleşme bedelinin tamamlanması şartıyla gerçekleştirilen oranın toplam sözleşme bedelinin belli bir oranına ulaşan ve kusursuz olarak gerçekleştirilen, yine bu işlerde ilk sözleşme bedelinin ihale şartnamesinde belirtilen oranında denetlenen ya da yönetilen,
- Devredilen işlerde, devir öncesindeki veya sonrasındaki dönemde ilk sözleşme bedelinin şartnamede belirtilen oranda gerçekleştirilmesi şartıyla, ilk ilan tarihinden geriye doğru şartnamede belli bir yıl süresi içinde geçici kabulü yapılan,

işlere ilişkin deneyimini gösteren belgeleri sunması istenmektedir.

- Ayrıca istekli tarafından teklif edilen bedelin belli bir oranından az olmamak üzere, ihale konusu iş veya benzer işlere ait tek sözleşmeye ilişkin iş deneyimini gösteren belgelerin sunulması,
- İş ortaklığında, pilot ortağın istenen asgari iş deneyim tutarının ve diğer ortakların her birinin ise, istenen asgari iş deneyim tutarının en az belli bir yüzdesini sağlaması gibi şartlar aranabilmektedir.

3.4. Yönetimsel Kriter

İşverenler tarafından isteklilerin risk yönetimi, kaynak yönetimi, satın alma, kalite kontrol, iş güvenliği, planlama, koordinasyon, mobilizasyon ve metodoloji gibi konulardaki yetkinliğini ölçmek amacıyla sunulan kriterlerdir. Değerlendirmek için ihale aşamasında yüklenici adaylarından;

- Projede kullanacağı satın alma araçlarına ait bilgiler (firma ismi, deneyim vb.) ile teknik şartnamelere uygun olarak satın alınacak malzemelerin proje sahasına akış çizelgesi.
- İhale şartnamesinde belirtilen süre ve yıllarda satın alınan yapı malzemesi değeri
- Planlama uygulamaları, maliyet ve malzeme kontrolü metotları ,(kullanılan paket programlar vb.) hakkında bilgi
- Proje için hazırlanmış detaylı iş programı, mobilizasyon planı ve yapım yöntemi
- Kalite güvence ve kalite kontrol (QA/QC) programlarının taslağı ile bunlardan sorumlu teknik elemanların özgeçmişleri

- İhale konusu işin ihale dokümanında belirtilen standartlara uygunluğunu gösteren, uluslararası kurallara uygun şekilde akredite edilmiş kalite kontrol kuruluşları tarafından verilen sertifikalar. [1]
- Firmanın iş güvenliği politikası, iş güvenliği ve işçi sağlığı planı, kaza ve ilkyardım el kitapları, sosyal yardım hükümleri, elektrik düzenlemeleri, kazı haftalık muayeneleri, saha test raporları, kaldırma uygulamaları, iskele haftalık muayeneleri, vinçlerin test ve muayene sertifikaları, yer altı servisleri ve drenaj bağlantıları. [1]

gibi konularda yeterli aranan belgeler ve taslaklar istenebilmektedir.

3.5. Geçmiş Performans Kriteri

İstekli firmaların teknik yeterlikleri ile de ilişkili olan bu kriterde yüklenici adaylarının, üstlendiği projelerin tamamlanmasındaki güvenilirliği; ihaleden önceki yıllarda başarıyla tamamlanmış sözleşmelerin oranı, güvenlik ve kalite performanslarının kayıtları, sağlık ve çevre bilgisi performansı, banka güvenilirliği notu vb. araştırılarak yüklenicilerin genel görünüş ve durumları ile birlikte değerlendirilir. Bu kapsamda geçmiş performans kriteri olarak belirlenip incelenen konular şunlardır;

- İhale dosyasında belirtilen sürelerde gerçekleştirilen projelerin miktarı ve kapasitesi
- Varsa başarısız olunmuş, tamamlanamamış veya firmanın sonlandırdığı sözleşmeler ile bunların sebepleri
- Yasal davalar veya hak talepleri ile ilgili deneyimler
- Önceki projelerde sözleşmenin şartlarını yerine getirememekten dolayı uygulanan yaptırımlar ile para cezaları
- Aynı işverenle çalışma tecrübesi
- Alt yüklenici ve danışman firmalar ile ilişkiler

Geçmiş performans kriterlerinden bazılarının karşılanamaması ihaleye katılamama ve ihale dışı bırakılma sebebi olabilmektedir. Bu bakımdan önem arz eden bir yüklenici katılım ve seçim kriteridir.

İhaleler genel olarak, yukarıda sunulmuş olan ve ihalelere göre çeşitli değişiklikler gösterebilen tüm yeterlik kriterlerini sağlayan isteklilerden, aşırı düşük teklif kapsamına girmemek kaydıyla ekonomik açıdan en düşük teklifi sunan yüklenici adayına bırakılmaktadır.

4. İhaleye Katılamama Ve İhale Dışı Bırakılma

Türkiye'de kamu ihalelerine katılamayacak olanlar Kamu İhale Kanunu'nun 11. Maddesinde belirlenmiştir. Bu kriterlerin bazıları özel sektörde de kullanılabilir. Kanuna göre ihalelere katılmayı engelleyen bazı durumlar olarak şunlar örnek verilebilir;

- İlgili merciler tarafından hileli iflas ettiği tespit edilenler.
- İhaleyi yapan idarenin ihale yetkilisi kişileri ile bu yetkiye sahip kurullarda görevli kişiler ve ihale konusu işle ilgili her türlü ihale işlemlerini hazırlamak, yürütmek, sonuçlandırmak ve onaylamakla görevli olanlar. [4]
- Terör örgütleriyle irtibatı olduğu Emniyet Genel Müdürlüğü tarafından bildirilen gerçek ve tüzel kişiler ile bu kapsamda olduğu Millî İstihbarat Teşkilatı Müsteşarlığı tarafından bildirilen yurt dışı bağlantılı gerçek ve tüzel kişiler. [4]
- İhalesi yapılacak olan inşaat projesinin müşavirlik hizmetlerini yapan yükleniciler bu işin ihalesine katılamazlar. Aynı şekilde, söz konusu işin yapımını üstlenen yükleniciler de o işin danışmanlık hizmeti için düzenlenen ihalelere katılamazlar. [4]

Kanun'un ihale dışı bırakılma ile ilgili olarak da düzenlemeler bulunmaktadır. Bunlardan bazıları şöyle ifade edilebilir;

- İflas eden, tasfiye halinde olan, işleri mahkeme tarafından yürütülen, konkordato ilân eden, işlerini askıya alan veya kendi ülkesindeki mevzuat hükümlerine göre benzer bir durumda olan [?].
- Türkiye'nin veya kendi ülkesinin mevzuat hükümleri uyarınca kesinleşmiş sosyal güvenlik prim borcu ve vergi borcu olan. [4]
- İhale tarihinden önceki beş yıl içinde, mesleki faaliyetlerinden dolayı yargı kararıyla hüküm giyen ve ihaleyi yapan idareye yaptığı işler sırasında iş veya meslek ahlakına aykırı faaliyetlerde bulunduğu bu idare tarafından ispat edilen. [4]
- İhale tarihi itibarıyla, mevzuatı gereği kayıtlı olduğu oda tarafından mesleki faaliyetten men edilmiş olan.
- Kanun gereği istenen bilgi ve belgeleri vermeyen veya yanıltıcı bilgi ve/veya sahte belge verdiği tespit edilen.
- Kanun'un 11 inci maddesine göre ihaleye katılamayacağı belirtildiği halde ihaleye katılan.
- Kanun'un 17 nci maddesinde belirtilen yasak fiil veya davranışlarda buldukları tespit edilen. (Çeşitli yollarla ihaleye ilişkin işlemlere fesat karıştırmak veya buna teşebbüs etmek vb. diğer sebepler) istekliler ihale dışı bırakılırlar.

5. İhalelerde Karşılaşılan Zorluklar

1983 tarihli 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu'nun günümüzün değişen ve gelişen ihtiyaçlarına cevap vermemesi, uygulamada ortaya çıkan aksaklıkları giderme konusunda yetersiz kalması ve uluslararası kuruluşların ihale mevzuatı ile paralellik göstermemesi gibi sebeplerden dolayı oluşturulan 4374 Sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamında gerçekleştirilen yapım işi ihalelerinde uygulamada

iyileşme sağlansa da birtakım sorunlarla karşılaşabilmektedir.

Yapım işlerinin ihale süreciyle ilgili en önemli konulardan biri yaklaşık maliyet ve onun doğru tespit edilmesidir. Çünkü ihale süresince takip edilecek olan kurallar, adımlar ve talimatlar yaklaşık maliyetin tutarı ile değişiklik gösterebilmektedir. Ancak kimi zaman yaklaşık maliyetin belirlenmesi için yapılan metraj ve keşif çalışmaları hafife alınmakta, kamu işverenleri tarafından konu hakkında yeterli mühendislik bilgisi, uzmanlık ve tecrübesi bulunmayan teknik personellerle hesaplamalar yapılmaktadır. Bu da ihale konusu işlere ait tahmin edilen maliyetlerin proje sonunda gerçekleşenin çok altında veya çok üstünde çıkmasına dolayısıyla da projeler için en istenmeyen durumlardan biri olan kamu zararı veya yüklenici zararına sebebiyet vermektedir.

Ayrıca Kamu İhale Kanunu'nun 38. maddesi uyarınca aşırı düşük tekliflerin belirlenmesi, idare tarafından belirlenen yaklaşık maliyet ve ihaledeki geçerli teklifler esas alınarak yapılmaktadır. Bu sebeple, yaklaşık maliyetin gerçekçi ve doğru olarak hesaplanması aşırı düşük teklif değerlendirmesinin de sağlıklı yapılabilmesi açısından büyük önem taşır. Aksi takdirde ihale iptal edilip kamu zararı oluşabilir veya hatalı hesaplama dolayısıyla ihale yeterli olmayan isteklilerde kalmış olabilir ki bu da ihalenin adil bir rekabet ortamı yaratma amacını sağlayamadığını gösterir.

Tekliflerin değerlendirme süreci de ihale uygulamalarında karşılaşılan önemli problemlerden biridir. İhale komisyonları sunulan teklifleri değerlendirirken benzer işlerde birbirinden farklı kararların altına imza atabilmektedir. Komisyon kararları ile ilgili şikayet başvurularıyla Kamu İhale Kurulu ilgilenmektedir. Kanun'da belirtildiği gibi dokuz kişiden oluşan Kamu İhale Kurulu tarafından alınan uyumsuzluk kararları zamanla içtihat oluşturmasına rağmen, bazı kararlar arasında paralellik bulunmaması ve uygulama yönetmeliklerinin sık değişmesi, ihale komisyonlarının karar verme gücüyle ilgili problemlere sebebiyet vermektedir. Yapılan şikayet başvurularının büyük kısmı da, "tekliflerin değerlendirilmesi" süreci ile ilgilidir. Bu durumun önüne geçebilmek için mevzuat ve yönetmelikler ile standart dokümanlar içeriği daha açık, anlaşılır ve net olacak şekilde hazırlanarak yol gösterici olmalı, yoruma açık olmamalıdır. İstekliler tarafından sunulan belgeler ile ilgili sıkı denetim ve kontrol yapılarak ayrıcalıksız bir ortam oluşturulmalı, adaletin tam tecellisi sağlanmalıdır. Ayrıca Kamu İhale Kurumu'nun yapısının gözden geçirilmesi, kurumdaki meslek ve oda temsilcilerinin sayısının artırılması, gerekli yaptırımların düzenlenmesi de ihale komisyonları tarafından tekliflerin değerlendirilmesi aşamasına olumlu katkı sağlayacaktır.

Yine teklif değerlendirme aşamasında, Kamu İhale Kanunu gereğince ihalelerde sunulan iş deneyim belgeleri de çeşitli problemlere sebebiyet verebilmektedir. Kanunun "ihaleye katılımı yeterlik kuralları"nın anlatıldığı 10. maddesine göre, yapı sektöründe 15 yıl içerisinde faaliyette bulunarak tecrübe kazanan ve bunu belgeleyen iş deneyim belgesi olan kişi veya firmalar, yapım işi ihalelerine katılabilirler. Ancak bu maddeden yararlanarak daha önce benzer işlerde çalışmamış şirketlere kağıt üzerinde 1 yıl boyunca % 51 oranında ortakmış gibi gösterilerek aslında konuya ilişkin hiçbir deneyimi olmayan firmaların sektörde en az 15 yıl deneyim gerektiren işlerle ilgili ihalelere katılması durumu uygulamada sıkça karşılaşılan bir durumdur. [9] Bu da hiç deneyimi olmayan kişi veya firmaların ihalelerde en düşük fiyat teklifini sunarak işi kazanmalarına fırsat tanımakta, bu sebeple kalitesiz işlerin önünü açmaktadır.

İhalelerde aşırı düşük teklif sorgulaması aşamasında da çeşitli sorunlarla karşılaşmaktadır. Kanun ve mevzuatlardaki düzenlemeler kapsamında kamu ihalelerinde aşırı düşük teklif sorgulamaları için çeşitli kriterler belirlenmiştir. Bu kriterler temel alınarak uygulamada genel olarak tekliflerin reddedildiği, bazı durumlarda ise istekliler tarafından yapılan açıklamaların uygun bulunup tekliflerinin kabul edildiği görülmektedir. Ancak istisnai olarak kabul edilen aşırı düşük fiyat tekliflerinin "kamu zararının önlenmesi" gibi oldukça soyut bir kavrama dayandırılması söz konusudur. Aşırı düşük tekliflerin kabul edilmesi için dayandırılan bu temel sonuçları itibarıyla tartışmaya açıktır. Zira, aşırı düşük teklif sorgulaması yapılırken teklif ettikleri fiyatlar ile ilgili açıklama talep edilen isteklilerin piyasadan kolayca proforma faturalar elde edebilmeleri pek mümkündür ve sıkça karşılaşılan bir durumdur. Buna ek olarak, projedeki iş kalemlerinin metraj değerlerini, kanuna uygun olmayan bir şekilde idarenin hazırlamış olduğu ihale dokümanı içerisindeki iş kalemlerinin ilerleme yüzdelerinden kolayca çıkarabilmektedirler. Bütün bunlar öncelikle aşırı düşük teklif sorgulamasını anlamsız kılması, dolayısıyla adil rekabet ortamını zedelemesi, kamu zararını önlemekten çok zararın artırılması ve kalitesiz yapılar ortaya çıkmasına sebebiyet vermesi itibarıyla Kamu İhale Kanunu'nun amacına aykırı olan uygulamalardır. [9]

Ayrıca Türkiye'de uygulanan kamu ihalelerinde iş güvenliği, kalite kontrol, yapım yöntemi, mobilizasyon planı vb. gibi yönetsel kriter kapsamındaki belgeler konusunda Kamu İhale Kanunu'nun yetersiz kaldığı, birçoğunun göz ardı edildiği veya ihaleden sonra gerekli durumlarda ilgili yüklenicilerin temin etmesi istendiği görülmektedir. Bu durum projenin yapım aşamasında planlamanın aksamasına ve teslim süresinin uzamasına sebebiyet veren birtakım sorunlara yol açmaktadır.

6. İhale Yönetimi

Birçok bileşenden oluşan inşaat projelerinde ihalenin hazırlanmasından, projenin işverene teslim edilmesine kadar her aşama oldukça önemlidir. Proje teslim yöntemi ve ihale aşamasının belirlenmesi henüz başlangıçta gerçekleştiği için projenin bundan sonraki gidişatını, sözleşme, tasarım ve yapım aşamasını da etkilemektedir. Artık günümüzde, yurtiçi ve yurtdışındaki kuruluşlar tarafından finanse edilen projelerin ihalelerinde, hem işverenler hem de yüklenici firmalar için şartname, sözleşme ve diğer standart ihale dokümanlarının hazırlanması, doldurulup düzenlenmesi, kontrolü ve teklif dosyasının hazırlanması gibi konularda danışmanlık yapan uzman firmalar bulunmaktadır. Bu durum ihale hazırlığı ve ihale yönetimi konusunun önemini göstermektedir.

Öncelikle ihaleyi hazırlayan idarenin ihale detaylarını dürüst ve düzgün bir biçimde açıklaması işi ihaleye girecek firmalar için kolaylaştırır. Ayrıca firmaların ihalelere girmeden önce ilgili prosedürler konusunda bilgi sahibi olması, ihalelere hazırlık aşamasında ne gibi bilgi, belge ve dokümanları temin etmeleri gerektiğini bilmesi, teklif hazırlama planlamasını bunlara uygun olarak daha sağlıklı bir şekilde yapmasına katkı sağlamaktadır. İhale sürecinde katılımcıların teklif bölümlerinin deneyimli olması ve tüm detayları ile çalışması sonradan yüklenici olacak firmanın karşılaşılabileceği sıkıntıları engeller. Finansman kuruluşlara ve işveren idarelere ait projelerin, hedef olarak tanımlanmasından, tamamlanıp teslim edilmesine kadarki süreci anlatan "proje döngüsü"nü bilmesi; yüklenici firmaların ihale ilanı yayınlanmadan iş fırsatları hakkında ön bilgi edinmesini sağlar. Bu da firmalar için ihaleye girip girmeme ve bu işlere uygun teklif hazırlığının planlanması ve strateji belirlenmesi konusunda zaman kazanmasına yardımcı olur. ^[10]

Bütün bu bilgiler ışığında, projelerin gerçekleştirilmesi öncesinde bunu en uygun şekilde sağlayacak yüklenicileri belirlemek amacıyla yapılan ihalelerin hazırlık sürecinin de bir "proje" olarak ele alınması, planlanması ve yönetilmesi gerektiği söylenebilir. İhaleye girme kararı verilip teklif çalışmalarına başlamadan önce; ihale için teklif dosyası kapsamında sunulması istenen bilgi, belge ve formlar ile işin üstlenilebilmesi adına belirlenmiş yeterlik kriterlerinin neler olduğunun düzgün bir şekilde tespit edilmesi amacıyla ihale dosyası detaylı olarak incelenmelidir. Daha sonra ihaleye girme kararı verilirse, eğer yoksa yeterli donanımına sahip teklif hazırlama ekibi kurulmalı ve ihale dosyasında belirtilen önemli tarihler de göz önüne alınarak teklif hazırlık plan ve programı oluşturulmalıdır. Teklif ve ihale çalışmalarında özellikle Kamu İhale Kanunu kapsamındaki KİK standart dokümanları ve şartnameler, uluslararası ihaleler içinse ilgili kuruluşların formları dikkatlice incelenip tekliflerin

sunulmasında ihaleden elenmeye sebebiyet verecek herhangi bir hatanın önüne geçilmesi sağlanmalıdır.

7. Sonuç Ve Öneriler

Yukarıda bahsedildiği gibi birçok katılımcıdan oluşan inşaat projelerinin başlangıcından sonlandırılmasına kadar geçen zaman içerisinde, ihale ile ilgili detaylar önem arz etmektedir. Proje kapsamına göre bu süreç ve detaylar değişiklik gösterebilmektedir. Son yıllarda ülkemizde bu konuyla ilgili düzenlemelerin yapılması olumlu adımlar açısından değerlidir. Bu sürecin daha sağlıklı bir şekilde yürütülmesi, ihale yönetimi kavramlarının Türkiye'deki inşaat sektöründe yerleşmesi ve gelişmesi için aşağıda sunulan noktalara dikkat edilmesi gerekmektedir:

- Projeler ortaya atılmadan önce hangi proje teslim yöntemi ve ihale usulünün uygulanacağı, yüklenici seçim kriterlerinin ne olacağı, ne tarz bir sözleşme tercih edileceği gibi konular üzerinde etraflıca değerlendirme yapıp tespit edilmesi gerekmektedir.
- Özellikle yapım tekniği açısından farklılık arz eden işlerde, yüklenici adaylarının kabulünün belli yeterlik şartlarına bağlanması ve sadece fiyat odaklı değerlendirme yapılmaması konusunda düzenlemeler yapılmalıdır.
- İhale uygulanmasında karşılaşılan anlaşmazlıkların yasal yoldan çözümünü sağlayacak kanunların, sektörün niteliğine göre özelleştirilmesini sağlayacak hukuki düzenlemelere gidilmelidir. Örneğin, sözleşme aşamasında yaşanabilecek çeşitli uyumsuzlukların oluşmaması ve farklı projeler için de uygulanması adına ayrıntılı bir Kamu-Özel İşbirliği Projeleri Kanununun düzenlenmesi gerekmektedir.
- İnşaat ihale dökümanlarının yasal ve işlevsel yönden uygunluklarının denetlenmesi amacıyla ilgili kuruluşların (mühendis ve mimar odaları, müteahhitler birliği vb.) mal sahibi ve yüklenicilere destek vermesi sağlanmalıdır. Ayrıca, uygulamada yer alan deneyimli kişilerin bir araya gelerek, uluslararası kuruluşların standart dokümanları ile karşılaştırma yapılarak, KİK standart ihale ve sözleşme dökümanlarının geliştirilmesi yönünde çalışmalar yapılması bu noktada önem arz etmektedir.
- Yönetimsel kriter kapsamındaki iş güvenliği, kalite kontrol, mobilizasyon planı vb. taslakların Kamu İhale Kanunu'nda daha fazla yer bulması sağlanmalı, ihale aşamasında bunların hazırlanması konusunda düzenlemeler yapılmalıdır.
- İhale yönetimi, inşaat hukuku, sözleşme uygulamaları gibi konularda düzenlenen yayın, seminer ve eğitim programları artırılmalı, proje yönetiminde görev alacak kişilerin bunlara katılımını teşvik edici uygulamalar yapılmalıdır.

KAYNAKÇA

- [1] Aksay, S., “İnşaat Sözleşmeleri ve Yüklenici Seçim Kriterleri”, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Teknik Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, 2008
- [2] Anonim, 2012. Havacılık Sektöründe Kamu-Özel Sektör Ortaklığı (PPP). <http://cometoproject.blogspot.com/2012/03/> (Erişim Tarihi: 05.12.2019).
- [3] Boz, S.S., “Kamu Özel İşbirliği (PPP) Modeli”, İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 4, Sayı:2, 277-332, 2013
- [4] Kamu İhale Kanunu (2002, 22 Ocak) T.C. Resmi Gazete (Sayı: 24648), Erişim adresi: <https://www.ihale.gov.tr/Mevzuat.aspx>
- [5] Korkmaz, A., “Teklif Verme Sürecinde Olan Yükleniciler İçin İnşaat Sözleşmelerinde Risk Değerlendirme”, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Teknik Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, 2004
- [6] Meşe, M., (t.y), “İhale Usulleri ve Uygulaması”
- [7] Oska Yazılım, (2013). “Kamu İdareleri İçin İhale Düzenleme ve İhale İşlemlerinin Kontrolü Programı”, 15 Kasım 2019 tarihinde <http://www.oska.com.tr/content/yaritim/e-kik/index.html?031.htm> adresinden erişildi.
- [8] Seslioğlu, Ç., İnşaat Projelerinde Proje ve İşveren Özelliklerinin Proje Teslim Sistemi-Sözleşme Biçiminin Seçimine Olan Etkisinin Analizi, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Teknik Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, 1997
- [9] Solak, A., “Yapım İhalelerinde Karşılaşılan Sorunlar Ve Çözüm Önerileri”, KSU Mühendislik Bilimleri Dergisi, Cilt: 16, Sayı:2, 13-21, 2013
- [10] Taş, E. ve Kutlu, D. (2005). “Dünya Bankası Finansmanlı İnşaat Projelerinde Uygulanan İhale Prosedürlerinin İncelenmesi”, İstanbul Teknik Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü
- [11] Tuz, A., İnşaat Projelerinde Farklı Durumlar İçin Uygun Proje Teslim Sisteminin Belirlenmesi, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Teknik Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, 2010
- [12] “Yap İşlet Devret Modelinde Uygulanan Usul ve Esasların Kalkınma Ajansları Açısından Analizi”, Erişim adresi: https://fka.gov.tr/sharepoint/userfiles/Icerik_Dosya_Ekleri/FKA_ARASTIRMA_RAPORLARI/YAP%20%C4%B0%C5%9ELET%20DEVRET%20MODEL%C4%B0.pdf