

**YILDIZ TEKNİK ÜNİVERSİTESİ  
FEN BİLİMLERİ ENSTİTÜSÜ**

**KAMU İNŞAATLARINDA YASAL AÇIDAN  
OLUŞAN PROBLEMLER VE PROBLEMLERİN  
GİDERİLMESİNE İLİŞKİN ÖNLEMLERİN  
ARAŞTIRILMASI**

34769

**Mimar Hüseyin CESUR**

F.B.E. Mimarlık Ana Bilim Dalı Yapı Programında

Hazırlanan

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**Tez Danışmanı : Yrd. Doç. Dr. Meral AYBERK**

İSTANBUL - 1994

T.C. YÜKSEK ÖĞRETİM BAKANLIĞI  
YÜKSEK LİSANS TEZİ

# İÇİNDEKİLER

	<u>SAYFA NO</u>
<b>ÖZET</b> .....	III
<b>SUMMARY</b> .....	IV
<b>1 NCİ BÖLÜM:</b>	
1.1. GİRİŞ .....	1
1.2. AMAÇ .....	2
1.3. KAPSAM .....	2
1.4. YÖNTEM .....	2
<b>2 NCİ BÖLÜM: KAMU İNŞAATLARININ YÜRÜTÜLMESİ</b>	
2.1. Tahmin edilen bedelin tesbiti, ihale dosyası hazırlanması .....	3
2.1.1. İhtiyacın Belirlenmesi .....	4
2.1.2. Tahmin Edilen Bedelin Tesbiti .....	4
2.1.3. Yatırım Programına Alınması .....	4
2.1.4. İhale Dosyası Hazırlanması .....	5
2.2. İhale edilmesi .....	5
2.2.1. İhalenin İlanı .....	6
2.2.2. Tekliflerin Değerlendirilmesi, Yeterlilik Belgesi Verilmesi, .....	
İhalenin Uygun Görülmesi .....	7
2.3. Sözleşme ve yer teslimi yapılması .....	7
2.4. İşin yürütülmesi .....	8
2.5. Teminatların çözülmesi .....	9
<b>3 NCÜ BÖLÜM: KAMU İNŞAATLARINDA OLUŞAN PROBLEMLER</b>	
3.1. Teknik açıdan .....	12
3.1.1. Planlama Aşaması Problemleri .....	12
3.1.2. Uygulama - Yapım Aşaması Problemleri .....	13
3.1.3. Kullanım Aşaması Problemleri .....	14
3.2. Organizasyon açısından .....	15
3.2.1. Yapım - Yönetim .....	15
3.2.2. Denetim .....	16
3.2.3. Koordinasyon .....	17

3.3. Maliyet açısından .....	17
3.3.1. Yüklenici faktörü .....	17
3.3.2. Malzeme faktörü .....	18
3.3.3. Ödeneğe göre ihale yapılması veya ödeneğin yanlış..... planlanması .....	19

#### **4 NCÜ BÖLÜM: KAMU İNŞAATLARINDA YASAL AÇIDAN OLUŞAN PROBLEMLER**

4.1. Yönetmelikler den kaynaklanan sorunlar .....	20
4.1.1. İhale sisteminden kaynaklanan sorunlar .....	21
4.1.2. B.B.Kontrol Yönetmeliğinin yetersizliği .....	22
4.1.3. İdari şartname , Sözleşme tasarısı gibi ihale dosyası..... asıl evrağının doğru düzenlenmesi .....	25
4.2. Bürokratik sorunlar .....	28
4.2.1. Personel kalitesi .....	28
4.2.2. Ödeneğin zamanında verilmesi veya aktarılmasında..... karşılaşılan bürokratik engeller .....	29

#### **5 NCİ BÖLÜM: KAMU İNŞAATLARINDA YASAL AÇIDAN OLUŞAN BAZI PROBLEMLERİN UYGULANMIŞ ÖRNEKLER ÜZERİNDE İNCELENMESİ**

5.1. Süre, süre uzatımı ve gecikme cezası .....	32
5.1.1. Süre uzatımının yönetmelikler yönünden incelenmesi .....	34
5.1.2. Süre uzatımının bürokratik sorunlar yönünden incelenmesi...36	
5.2. Fiyat farkı.....	38
5.2.1. Fiyat farkının bürokratik sorunlar yönünden incelenmesi .....	39
5.2.2. Fiyat farkının yönetmelikler yönünden incelenmesi .....	41
5.3. Kesin hesap.....	41
5.4. Kontrol mekanizmasının deneyimsizliğinden kaynaklanan..... imalat hataları( bürokratik sorun).....	44

#### **6 NCİ BÖLÜM: SONUÇ VE ÖNERİLER**

<b>Terimlerin Açıklanması</b> .....	50
<b>Ekler</b> .....	51
<b>Yararlanılan Kaynaklar</b> .....	59
<b>ÖZGEÇMİŞ</b> .....	

## ÖZET

Bu çalışmada kamu inşaatlarında yasal açıdan oluşan problemler ve kamu inşaatlarının yeterli kaliteye ulaşmamasının nedenleri araştırılmış , kalitenin arttırılması için alınması gerekli önlemlere ilişkin alternatif öneriler geliştirilmiştir.

Konu ; Teknik, Organizasyon, maliyet ve yasal açılardan incelenmiştir. Ancak konunun çok kapsamlı olması nedeniyle diğer alt başlıklarda özet bilgi verilmesine karşın yasal açıdan oluşan problemler detay bazında incelenmiştir.

Çalışma prensip olarak ; problemlerin belirlenmesi, bu problemlerin örnekler üzerinde çıkış nedenleri ve oluşumları ile incelenmesi ve problemlerin giderilmesine ilişkin alternatif önerilerin geliştirilmesi mantığı ile oluşturulmuştur.

Bu nedenle çalışma kapsamında;

-Öncelikle kamu inşaatlarının nasıl yürütüldüğü konusunda 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu esasları doğrultusunda özet bilgi verilmiş, Kamu inşaatları işleyiş şeması ve hizmetlerin yürütülmesi sırasında devreye giren bölümler ise grafik olarak anlatılmış(2.BÖLÜM),

-Kamu inşaatlarında oluşan genel problemler çeşitli açılardan incelenmiş(3.BÖLÜM),

-Yasal açıdan oluşan problemler detay bazında ele alınmış(4.BÖLÜM),

-Yasal açıdan oluşan problemlerin uygulanmış örnekler üzerinde inşaatlarla bağlantısı kurulmuş, problemlerin inşaatlara yansımaları incelenmiş(5.BÖLÜM),

-Belirlenen hedef doğrultusunda yönetmelikler, personel kalitesi, ihale sistemi, malzeme ve birim fiyatlar alt başlıklarında çıkartılan sonuçlara ait değerlendirmeler yapılarak aynı alt başlıklarda alternatif öneriler geliştirilmiştir(6.BÖLÜM).

## **SUMMARY:**

IN THIS STUDY, PROBLEMS CAUSED BY LAWFUL GAPS IN SOCIAL CONSTRUCTIONS AND REASONS THAT THEY COULDN'T HAVE ENOUGH QUALITY ARE RESEARCHED AND ALTERNATIVE PROPOSALS WHICH ARE TO INCREASE THE QUALITY ACCORDING TO THE PRECAUTIONS WHICH SHOULD BE TAKEN ARE DEVELOPED.

SUBJECT IS EXAMINED WITH RESPECT TO TECHNIC, ORGANIZATION AND COST CONCEPTS THIS SUBJECT HAVE A WIDE SCOPE ; ALTHOUGH OTHER CONCEPTS ARE SUMMARISED, LEGAL CONCEPTS ARE EXAMINED IN A DETAILING WAY.

STUDY, PRINCIPALLY ARE ORGANISED AS DEFINING THE PROBLEMS, EXAMINATION OF THE CAUSES AND FORMATION OF THESE PROBLEMS AND DEVELOPING ALTERNATIVE PRECAUTIONS.

BECAUSE OF THIS, IN THE SCOPE OF THE STUDY;

-EXTRACT KNOWLEDGE IS GIVEN IN THE DIRECTION OF 2886 NUMBERED ADJUDICATION LAW OF STATE ABOUT THE ADMINISTRATION OF SOCIAL CONSTRUCTIONS AND SOCIAL CONSTRUCTIONS, WORKING PLAN AND SECTIONS WHICH ARE APPEARED IN THE CASE OF ADMINISTRATION OF SERVICES ARE EXPLAINED GRAPHICALLY(PART 2),

-THE PROBLEMS IN SOCIAL CONSTRUCTIONS ARE EXAMINED FROM DIFFERENT POINTS(PART3),

-PROBLEMS CAUSED BY LAWFUL GAPS ARE CONSIDERED IN DETAIL(PART4),

-PROBLEMS CAUSED BY LAWFUL GAPS ARE CONNECTED TO THE CONSTRUCTION CONCEPT ON THE APPLIED EXAMPLES AND THEIR REFLECTION TO THE CONSTRUCTION ARE EXAMINMED(PART 5),

-IN THE DIRECTION OF DEFINED AIMS; RESULTS ARE EVALUATED IN THE TOPICS OF REGULATIONS, QUALITY OF STAFF, SYSTEM OF ADJUDICATION, MATERIALS AND UNIT PRICES; SO ALTERNATIVE SUGGESTIONS ARE DEVELOPED ON THESE TOPICS.



## **1 NCI BÖLÜM :**

### **1.1.GİRİŞ :**

Ülkemiz bütçesinin zaman zaman üçte bire yakın kısmının kamu ihalelerine ayrıldığı düşünüldüğünde; inşaat sektörü açısından kamu inşaatlarının ne kadar önemli bir yer tuttuğu kaçınılmaz bir gerçek olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu konuda herhangi bir çalışma bulunamadığından kesin rakamsal veriler çıkarılamamaktadır. Ancak Başbakanlık D.İ.E. Yayınlarından Bina İnşaatları İstatistikleri (1990) ve Türkiye İstatistik Yıllığı (1991) Yayınlarında yer alan araştırmalara göre sadece belediye sınırları dahilindeki kamu inşaatları(lojman, sosyal tesis, vs), yüzölçüm itibari ile Türkiye'de yapılan toplam inşaatın % 8'ini oluşturmaktadır. Araştırma Belediye sınırları dahilinde yapıldığı için Devlet Su İşleri(DSI), TC. Karayolları, Devlet Limanları Hava Meydanları(DLH), Turizm Bakanlığı, İller Bankası gibi kamu kuruluşlarının Belediye sınırları dışındaki parasal değeri çok yüksek ihalelerinin bu orana dahil edilmediği düşünüldüğünde kamu ihalelerinin kapsamı daha iyi anlaşılmaktadır.

Ancak neden kamu inşaatları bu kadar kalitesiz yapılmaktadır. İnşaatın her aşaması bir şekilde kontrol mekanizmasını kontrol eden çeşitli kurum ve kuruluşlara bağlandığı, en küçük detaylar bile proje, yönetmelik ve yapım esasları ile kurallaştırıldığı halde neden kamu inşaatları kısa zamanda onarıma muhtaç hale gelmektedir. Problemlerin giderilmesi için sürekli yenilenen, yeni yönetmelik ve düzenlemeler ile konunun üstüne gidildiği halde neden soruna çare bulunamamaktadır. Bu çalışmada bu sorulara cevap aranmaya çalışılacaktır.

## **1.2.AMAÇ :**

Bu çalışmadan amaç bu kadar büyük yatırımların yapıldığı bir alanda kamu inşaatlarının bu denli kalitesiz yapılmasının ve kısa zamanda onarıma muhtaç hale gelmesinin arkasındaki gerçeği yakalamak ve kalitenin arttırılabilmesi için gerekli önlemlerin alınabilmesi amacıyla alternatif öneriler geliştirmektir .

## **1.3.KAPSAM :**

Çalışma kapsamında; ülkemiz inşaatlarının büyük bölümünün yapım esaslarını belirleyen, diğer kamu kurum ve kuruluşlarının geliştirdiği şartname ve yönetmeliklere baz teşkil eden Bayındırlık Bakanlığı şartname ve yönetmelikleri ile 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun(D.İ.K.) ihale esaslarını belirleyen ilgili maddeleri incelenerek, bu esaslar doğrultusunda yaptırılan inşaatların çeşitli aşamalarında oluşan tutarsızlıklar ve bu tutarsızlıkların doğurduğu problemler yakalanmaya çalışılmıştır. Konu , teknik , organizasyon , maliyet ve yasal açılardan araştırılmış, yasal açıdan oluşan problemler detay bazında incelenmiştir.

## **1.4.YÖNTEM :**

Kamu inşaatlarında görülen problemler ve inşaat kalitesinin arttırılması için alınması gerekli önlemleri içeren bu araştırma; çalışma kapsamında ele alınan problemlerin, uygulanmış örnekler üzerinde karşılaştırmalı olarak gözlemlenmesi ile elde edilen sonuçların belli bir düzen içinde aktarılması yöntemi ile hazırlanmıştır.

## **2 NCI BÖLÜM :**

### **KAMU İNŞAATLARININ YÜRÜTÜLMESİ**

Ülkemizde kamu inşaatları çeşitli idarelerce geliştirilmiş şartname ve yönetmelik esaslarına göre yürütülmektedir . Bu idareler kendilerine göre birim fiyat ve idari şartnameler oluşturmuşlardır. Bunlardan en önemlileri Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, T.C.Karayolları, Devlet Su İşleri(D.S.i.), İller Bankası , Milli Savunma Bakanlığı(M.S.B.), Turizm Bakanlığı, Vakıflar Genel Müdürlüğü , Devlet Limanları İşletmesi(D.L.H.) gibi kurumlardır.

Genel bütçeye dahil dairelerle , katma bütçeli idarelerin , özel idare ve belediyelerin alım, satım , hizmet , yapım ve taşıma işleri 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu esaslarına göre yürütülür .

Bu Kanunun yürütülmesinde ihtiyaçların en iyi şekilde , uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve ihalede açıklık ve rekabetin sağlanması esastır .

#### **2.1. TAHMİN EDİLEN BEDELİN TESBİTİ , İHALE DOSYASI**

##### **HAZIRLANMASI :**

Kamu kuruluşlarınca bir işin ihale edilebilmesi için ihale öncesi işlemler olarak :

- İhtiyacın belirlenmesi,
- Tahmin edilen bedelin tesbiti(1.keşif),
- Yatırım programına alınması,
- İhale dosyası hazırlanması(onay, proje, şartname ve ekleri) gerekmektedir.

### **2.1.1. İHTİYACIN BELİRLENMESİ**

İhale konusu ihtiyaç (yeni yapı, tesis, onarım, taşıma, alım-satım, hizmet .vs) idarelerce tesbit edilerek bir sonraki yılın yatırım programına dahil edilebilmesi amacı ile bahse konu idarenin bağlı bulunduğu inşaat teşkilatına bildirilir.

### **2.1.2. TAHMİN EDİLEN BEDELİN TESBİTİ**

Tahmin edilen bedel , belirlenen ihtiyaca göre ( yeni yapı , tesis, onarım , taşıma , alım - satım hizmet v.s ) idarelerce tesbit edilir yada ettirilir . İşin özelliğine göre gerektiğinde bu bedel veya bu bedelin hesabında kullanılacak fiyatlar belediye , ticaret odası , sanayi odası , borsa gibi kuruluşlardan soruşturulur . Tahmin edilen bedel bunun dayanaklarının da eklendiği bir hesap tutanağında (1nci keşif ) gösterilir ve asıl evrak arasında saklanır . Bu bedel gerektiğinde ihale komisyonlarınca tahkik ettirilir . Ancak yapım işlerinde bu işler için kanunların verdiği yetkiye dayanılarak ilgili idarelerce tesbit edilmiş birim fiyatları varsa bunlar uygulanır.

### **2.1.3. YATIRIM PROGRAMINA ALINMASI**

Düzenlenen birinci keşifler gerekiyorsa hazırlanmış projeleri ile birlikte bir sonraki yılın yatırım programına dahil edilmek üzere teklif edilir . Söz konusu kamu kuruluşu bünyesindeki inşaat teşkilatının ilgili mercileri vasıtası ile (hukuk+teknik) teklifleri inceletir ve ihale yapma yetkisi kanunla belirlenmiş makama sunar.

Teklif uygun görülerek yatırım programına dahil edildiği takdirde ve gerekiyorsa D.P.T. ve Maliye Bakanlığınca vize edildikten sonra ihale dosyası hazırlanmak üzere tekrar kurumun inşaat teşkilatına gönderilir.

#### **2.1.4. İHALE DOSYASI HAZIRLANMASI**

Yatırım programına dahil edilen iş için ihale yetkisi verilmiş makamdan(ita amiri) onay belgesi alınır. D.İ.K. nun 11. maddesine göre onay belgesinde; ihale konusu işin nevi , niteliği , miktarı , varsa proje numarası , tahmin edilen bedeli ( 1 nci keşif ) kullanılabilir ödenek tutarı, avans ve fiyat farkı verilecekse şartları, ihalede uygulanacak usul, yapılacaksa ilanın şekli ve adedi, alınacaksa geçici teminat miktarı, ihale komisyonunun kaçıışı ve kimlerden oluşacağı belirtilir. İhale dosyasında ayrıca şartname ve ekleri, gerekli projeler, ilana ilişkin belge ve gazete nüshaları , sözleşme tasarısı gibi belgeler de bulunur.

#### **2.2. İHALE EDİLMESİ**

Yatırım programına alınarak ihale dosyası hazırlanmış iş, D.İ.K. nun 35 nci maddesinde belirtilen ihale usullerinden birine göre ilan edilir.

Adı geçen maddeye göre ihale usulleri:

- Kapalı teklif usulü ,
- Belli istekliler arasında kapalı teklif usulü ,
- Açık teklif usulü ,
- Pazarlık usulü ,
- Yarışma usulü şeklinde belirlenmiştir .

Ancak idareler genellikle 36 ncı maddeye istinaden kapalı teklif usulünü tercih etmektedirler . Bu usulde teklifler yazılı olarak yapılır . Teklif mektubu , bir zarfa konular kapatıldıktan sonra zarfın üzerine isteklinin adı , soyadı ve tebligata esas açık adresi yazılır . Zarfın yapııştırılan yeri istekli tarafından imzalanır ve mühürlenir . Bu zarf , geçici teminata ait alındı veya banka teminat mektubu ve istenilen diğer belgelerle birlikte ikinci bir zarfa konularak kapatılır. Teklif mektuplarında şartname ve eklerinin tamamen okunup kabul edildiğinin belirtilmesi , teklif edilen fiyatın rakam ve yazıyla açık olarak yazılması ve imzalanması zorunludur. Bu ihale sistemi ile yapılacak iş, en fazla tenzilat yapan isteklinin üzerinde kalmaktadır.

### **2.2.1. İHALENİN İLANI:**

D.İ.K. nun 17 nci maddesine göre; 1 nci keşif bedeli her yıl Genel Bütçe Kanunu ile belirlenen miktarı aşan ihale konusu işler, tirajı gözönüne alınarak ili Basın - İlan Kurumunca tesbit olunacak günlük gazetelerden birinde ihale tarihinden enaz 10 gün önce isteklilere duyurulur . 1 nci keşif bedeli bu miktarın üç katını aşan ihale konusu işler ise ihale tarihinden enaz 10 gün önce bir defa da resmi gazetede ilan edilir. Genel bütçe kanunu ile belirtilen miktarın altında kalan işler ise mahalli gazetelerde yada ihale edecek makamın ilan tahtasında isteklilere duyurulur.

İlanlarda:

- Şartname ve eklerinin nereden ve hangi şartlarla alınacağı ,
- İhalenin nerede , hangi tarih ve saatte ve hangi usulle yapılacağı,
- Birinci keşif ve geçici teminat tutarı ,
- İsteklilerden aranacak belgeler ,
- Tekliflerin hangi tarih ve saatte, nereye verileceği hususları belirtilir

## **2.2.2. TEKLİFLERİN DEĞERLENDİRİLMESİ , YETERLİK**

### **BELGESİ VERİLMESİ , İHALENİN UYGUN GÖRÜLMESİ :**

İlanlarda aranan özelliklere haiz olduğunu iddia eden istekliler, daha önce ilan edilmiş süreyi aşmamak üzere düzenledikleri kapatılmış ve mühürlenmiş dosyalarla söz konusu işe müracaat ederler.

İsteklilerin tekliflerini değerlendirmek ve ihaleye katılabilmesi için yeterlik belgesi düzenlemek üzere idarelerce ihale komisyonları kurulur . Bu komisyonlar isteklilerin düzenledikleri dosyaları inceleyerek daha önce ihale dosyasında belirlenmiş ihaleye katılma şartlarının karşılanıp karşılanmadığını kontrol ederek yeterlik belgesi düzenlerler .

Yeterlik belgesi olan firmalar, daha önce belirlenmiş yer ve saatte idarece kurulmuş ihale komisyonu önünde kapalı zarflar içinde B.B. Birim fiyatları üzerinden her bir kaleme şamil olmak üzere zamlı yada kırılımlı tekliflerini verirler ( ŞEMA-1 ). İhale komisyonu isteklilerin huzurunda zarfları açar ve halen uygulamada olan ihale tebliğine göre en yüksek kırım yapan istekliyi belirleyerek ihalenin pahalı yada uygun olduğunu onaylar. İhaleyi hak eden isteklinin teklifi ihalenin büyüklüğüne göre kanunla belirlenmiş ita amirince (onay makamı) de uygun görülür yada pahalı çekilerek iptal edilir.

## **2.3. SÖZLEŞME VE YER TESLİMİ YAPILMASI :**

D.İ.K. nun 54 ve 55 nci maddelerinde belirtilen esaslar doğrultusunda bütün ihaleler bir sözleşmeye bağlanır . Sözleşme idare adına İta amiri tarafından imzalanır. Taahhüdün sözleşme ve şartnamelerine uygun olarak yerine getirilmesini sağlamak maksadıyla

sözleşmeden önce ihale bedeli üzerinden ( 1 nci keşiften ihale indirimi düşülmüş bedel ) % 6 oranında kesin teminat alınır.

Müteahhit , ihale kararının gerekiyorsa maliye ve Sayıştay'ca vize edilmesini takip eden 15 gün içinde geçici teminatı kesin teminata çevirerek noterlikçe tescil edilmiş sözleşmeyi idareye vermek zorundadır.

Sözleşmeyi takip eden 5 iş günü içinde müteahhide yer teslimi yapılır . Vergi , resim , harç ve diğer masraflara ilişkin % 03 karar pulu yatırıldığına dair makbuz dosyasına konur . İdare ihaleye bağlanan işi S.S.K ve Çalışma Müdürlüğüne bildirir(Şema 1-2). Yapım işlerine ait bir sözleşmenin uygulanması sırasında 1 nci keşif ve sözleşmesinde öngörülmeyen iş artışı veya eksilişi zorunlu hale gelirse müteahhit keşif bedelinin % 30 oranına kadar olan değişikliği süre hariç aynı hükümler çerçevesinde yapmakla yükümlüdür.

#### **2.4. İŞİN YÜRÜTÜLMESİ :**

Sözleşmenin ve yer tesliminin yapılması ile projeler ,inşaat mahalline göre gerekiyorsa revize edilir ve iş programı yapılarak idareye tasdik ettirilir . Tasdikli iş programı doğrultusunda müteahhide metraj, yeşil defter, ataşman .. vb belgeleri içeren hakedişler ve şartnamesinde belirtilen zamanlarda mukayeseli keşifler düzenlenir (Şema 1-2).

İşin kullanıma engel teşkil etmemek koşulu ile % 5 dahilindeki eksikleri ile geçici kabul seviyesine geldiği müteahhitçe başvurulduğunda heyet kurularak geçici kabul belgesi düzenlenir . Geçici kabul tarihinden bir yıl sonra da kesin kabulü yapılır . Her iki kabulde de müteahhitçe eksik ve kusurlu yapılan işler tesbit edilir , tamamlanması için süre verilir . Kesin kabul tarihinden itibaren engeç

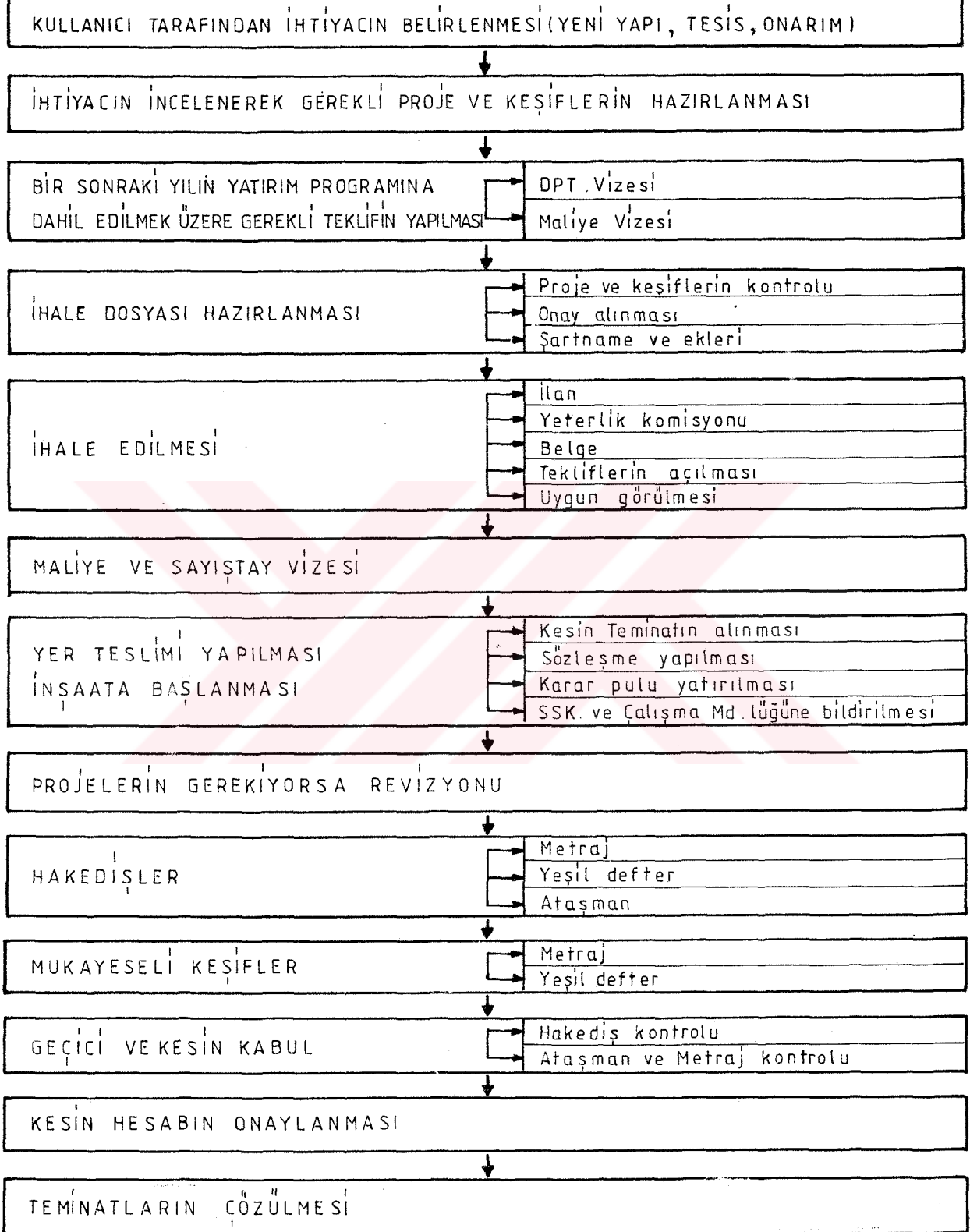
altı ay içinde müteahhit , idare ile birlikte düzenlediği kesin hesabı onaylanmak üzere idareye sunar (Şema 1).

## **2.5. TEMİNATLARIN ÇÖZÜLMESİ :**

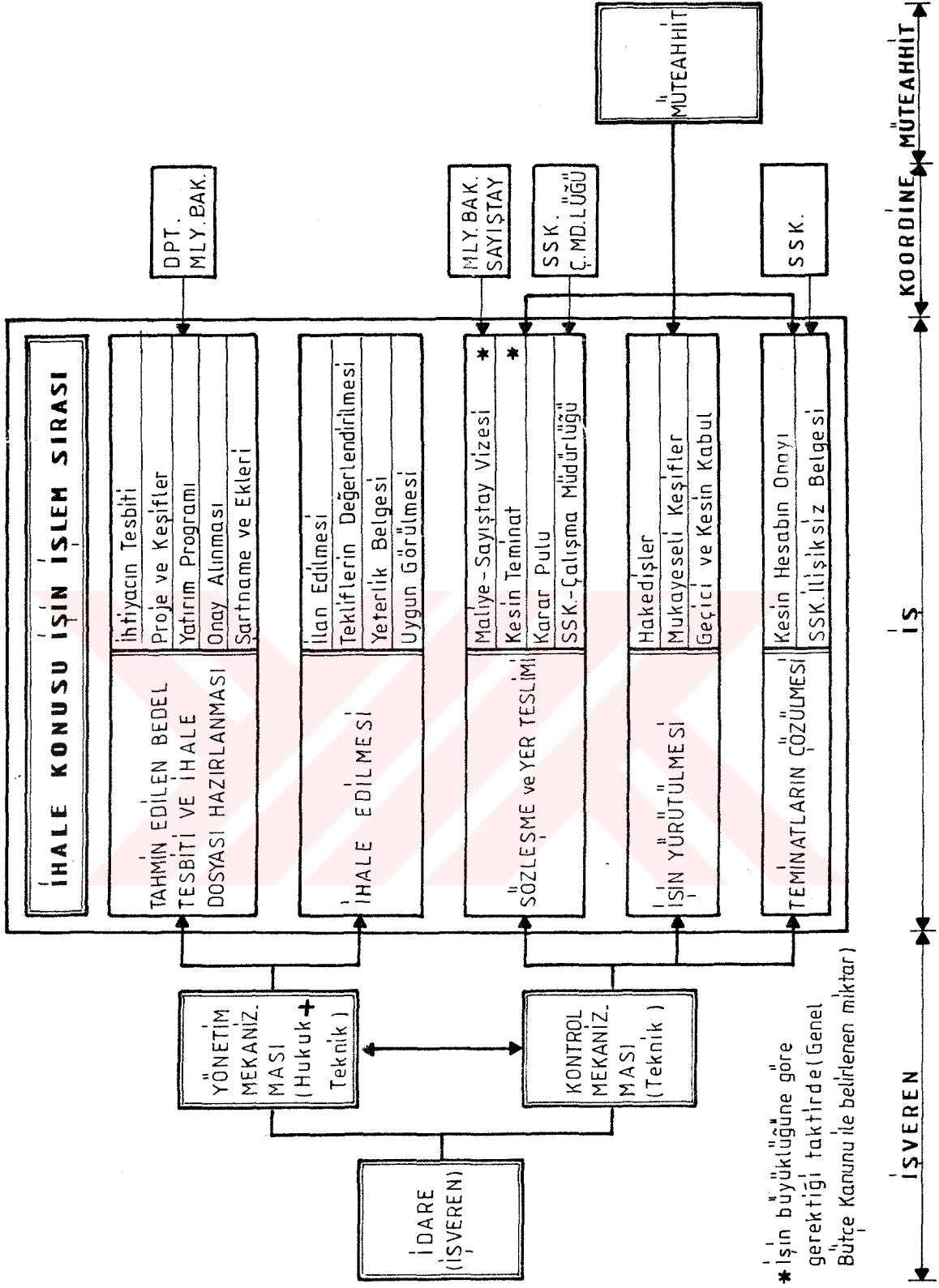
D.İ.K. nun 56 ncı maddesi hükümlerine göre; taahhüdün sözleşme ve şartname hükümlerine uygun biçimde yerine getirildiği usulüne göre anlaşıldıktan, müteahhidin bu işten dolayı idareye herhangi bir borcunun olmadığı tesbit edildikten ve Sosyal Sigortalar Kurumu (S.S.K.) ilişiksiz belgesi alındıktan sonra tümü , müteahhit istediği takdirde geçici kabul tutanağı onaylandıktan sonra , kabulde görülen kusurların giderilme bedelinin kesin teminatın yarısından fazla olmaması şartıyla yarısı müteahhite geri verilir .

Şema-1'de bir taahhüt işinin yürütülmesine ilişkin İnşaat Hizmetleri işleyiş şeması, Şema - 2 'de ise bu hizmetlerin yürütülmesi sırasında çeşitli aşamalarda devreye giren bölümler ve bu bölümlerin birbirleriyle ilişkisi grafik olarak verilmiştir .

## İNŞAAT HİZMETLERİ İŞLEYİŞ ŞEMASI



Şema .1- Kamu İnşaatları Yapım Aşamaları



Şema - 2. Kamu İnaaatlarının Yürütülmesinde İlişkiler

## **3 NCI BÖLÜM :**

### **KAMU İNŞAATLARINDA OLUŞAN PROBLEMLER**

Bu bölümde kamu inşaatlarında oluşan problemler, teknik, organizasyon ve maliyet açılarından incelenecektir.

#### **3.1. TEKNİK AÇIDAN**

İnşaatlar genel olarak ihtiyacın belirlenmesinden yer teslimi yapılmasına kadar süren planlama, inşaaata başlanmasından teslimine kadar süren uygulama-yapım, inşaatın tesliminden sonra ise kullanım (bakım-onarım-işletme) aşamaları olmak üzere 3 bölümde düşünüldüğü için; kamu inşaatlarında teknik açıdan oluşan problemler de bu alt başlıklarda incelenecektir.

##### **3.1.1. PLANLAMA AŞAMASI PROBLEMLERİ:**

Kamu inşaatları, enaz bir yıl önce yapılmış proje ve keşifler doğrultusunda tesbit edilen ihtiyaç tekliflerinin uygun görüldüğü takdirde programa alınması ile yaptırılmaktadır. İhtiyaçlar genellikle teklif edildiği yıllarda programa alınmadığı için sürekli yenilenmekte, programa dahil edilebileceği inancı zayıfladığı için de değişen şartlara göre teklif dosyaları revize edilmemektedir. Bunun doğal bir sonucu olarak planlanan ihtiyacın teklif edildiği zamana göre durumu değişebilmektedir. Dolayısı ile ihtiyaç ile birlikte ödenek de planlanmış olduğu için ödeneğin harcanması çabası sonucu inşaatın

bulunduğu aşama gereğince henüz yapılması gerekmeyen bir imalat yada başka bir iş yaptırılabilir.

Sağlıklı ve fonksiyonel inşaatlar yapılabilmesinin birinci koşulu şüphesiz iyi bir planlama yapılmasından geğmektedir. Dolayısı ile planlaması doğru yapılmayan bir inşaatın istenilen düzeye ulaşması da beklenilemez. Örneğin bir kamu kuruluğu olan Emlak Bankası; bölümler arasındaki bu koordinelessnessin bir sonucu olarak, BAHÇEŐEHİR'de 22 kat olarak planlayıp projelerini yaptırdığı konutları , zemin etüdü sonrası 12 kata düşürmek zorunda kalmıştır. Tüm projelerin , özellikle B.A projelerin komple iptal edilmesi , bu arada kaybedilen süre ; zamanında yapılması gereken zemin etüdünün, unutulması, yani iyi bir planlama yapılması sonucu büyük oranda maddi kayıba sebep olmuştur.

### 3.1.2. UYGULAMA - YAPIM AŞAMASI PROBLEMLERİ:

Bayındırlık Bakanlığı Birim Fiyatlarında yeralan her kalemin hangi esaslar dahilinde yapılacağını ve kullanılacak malzemelerin kalitesini belirtir birim fiyat tarifleri kitabı ve bazı önemli imalatların ( çatı , kapı , pencere , tecrit ... vs. ) standart tip detay projeleri mevcuttur . Ancak bu detay ve tariflerin bir bölümünün uygulanamaması ve bazı detayların pratikten yetişmiş olan inşaat elemanlarının alışkanlıklarına uymuyacak şekilde düzenlenmiş olması söz konusu kitaplara güveni kaybettirmiştir. Bu kitaplar da yeralan esasların tam olarak uygulanması için yüklenici firma<sup>ile</sup> kontrol arasındaki inatlaşmalar ise zaman zaman ciddi tartışmalara yol açmakta ve inşaatların sürüncemede kalmasına neden olmaktadır .

Aynı şekilde birim fiyat tarif ve detaylarında yeralan bazı malzeme ve işçiliklerin B.B.Birim fiyat ve birim fiyat analizlerinde yer

almaması özel fiyat analizleri yapılmasını gerektirmekte yada yüklenici firma tarafından koz olarak kullanılarak imalat kalitesinin düşürülmesine neden olmaktadır.

Ayrıca inşaata başlamadan evvel dosyasında bulunması gereken proje ve dökümanlar çoğu zaman yüklenici firmanın ödeneğini alması için zorunluluk haline geldiği zaman idarenin onayına sunulmaktadır.Örneğin inşaatın aksatılmadan zamanında bitirilmesi ve artık nihai proje ve dökümanları tamamlandığı için gerçek maliyetin bulunması amacıyla yönetmelikler gereği subasman seviyesinde yapılması öngörülen mukayeseli keşifler ; yüklenici firma,mukayeseli keşifle birlikte düzenlenen fiyat zaptı yada süre uzatım onayı bulunmadığı için hakediş alamaz duruma geldiği zaman düzenlenmektedir. Bu durumda mukayeseli keşif yapıldığı zaman farkedilen hatalar çoğu zaman başka hatalarla kapatılmaya çalışılmaktadır.

### **3.1.3. KULLANIM AŞAMASI PROBLEMLERİ:**

Kamu inşaatları tamamlanıp teslim edildiğinde,binanın sağlıklı bir şekilde kullanılması için gerekli olan bakım-onarım, işletme masrafları genellikle ilk 10 yıl için düşünülmekte yada çok kısıtlı tutulmaktadır.Bu konunun önemi yeterince bilinmediği için kamu yapıları kısa zamanda elden çıkmakta ve büyük çapta onarıma muhtaç hale gelmektedir.Önceleri küçük müdahalelerle kolay bir şekilde çözülebilecek problemler,zamanında müdahale edilmediği için çok daha büyük ödenekler gerektirmektedir.

Ayrıca kullanıcılar tarafından;

a) Kanalizasyon ve direnaja rögarlarının düzenli olarak kontrol edilmesi, dolayısıyla tıkanıklığa meydan verilmemesi ,

b) Yağmur oluk ve borularının tıkanıklığa karşı temizlenmesi, çinko lehim birleşimlerinin elden geçirilmesi,

c) Jeneratör, trafo ve elektrik panolarının düzenli olarak bakımlarının yapılması,

d) Teshin merkezi, klima santrali, ısı kanalları gibi makina tesisatlarının periyodik bakımlarının yapılması, ayrıca bu tür tesislerin işletmesinin bu konuda uzmanlaşmış personele yaptırılması gerektiğinin pek fazla bilinmemesi de kamu yapılarının kısa zamanda elden çıkmasına neden olmaktadır.

## **3.2. ORGANİZASYON AÇISINDAN**

### **3.2.1. YAPIM-YÖNETİM :**

Kamu inşaatlarının yürütülmesinde ; proje, şartname ve eklerine uygun olarak yürütülmesini sağlayan uygulamaya yönelik kontrol mekanizmasına ilave olarak, Devlet İhale Kanunu'nun ve yönetmeliklerinin ilgili maddelerine uygunluğunu sağlamak yani bürokrasiyi düzenlemek üzere yönetim mekanizması oluşturulmuştur (Şema 2). Kamu kuruluşlarında yönetim mekanizması, kontrol mekanizmasına üst merci olarak düzenlendiğinden zaman zaman yetki ve sorumluluklar konusunda kavram tartışmaları oluşmakta, kontrol mekanizması yaptırmış olduğu bir imalatın yönetim mekanizması tarafından masa başında değiştirilmesini hazmedememektedir. Aslında yukarıda bahsi geçen koordine eksikliği sonucu işin dosyasına yanlış giren proje ve eklerine göre imalat yaptırıldığı için zaman zaman kontrol mekanizması haklı gibi görünebilmekte, ancak imalat sırasında bu yanlışlığı farkederek

yönetim mekanizması ile koordine kurulmaması bu haklılığı ortadan kaldırmaktadır. Ancak olan hep Devlete olmaktadır. Bu tartışmalar yüzünden ya inşaat sürüncemede kalmakta yada kesin hesabı bağlanamamaktadır. Çünkü sonuçta mahkeme kanalı ile de olsa yüklenici bir şekilde yaptığı imalatın parasını alacaktır, nitekim almaktadır.

### **3.2.2. DENETİM :**

Kamu inşaatları ; ödenek planlanarak ihale edilmesi aşaması, uygulama safhası ve inşaatın tesliminden sonra olmak üzere üç aşamada ve ayrı ayrı kurumlar tarafından denetlenmektedir . Konuyu kabaca açarsak ödenek planlaması aşamasında Maliye Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı ve Sayıştay , uygulama safhasında yönetim mekanizması, inşaat tesliminden sonra Sayıştay, Çalışma Bakanlığı ve Sosyal Sigortalar Kurumu bir nevi denetleme görevine katkıda bulunmaktadır(Şema 2).

Aslında sistem bir taahhüt işinin, çeşitli aşamalarında birkaç kez denetlenmesi esasına göre kurulmuştur. Yani herhangi bir aşamada herhangi bir merci görevini dikkatli yaparsa daha evvel atlanmış bir problemin yakalanarak çözülebileceği ilkesine dayandırılmaktadır. Ancak bir avantaj gibi görülen bu durum, çok başlılığın problemlerini, yani görev kargaşasını doğurarak dezavantaja dönüşebilmektedir. Üstelik bu merciler farklı kurumlara bağlı olduğu için çoğu zaman görev ortada kalmaktadır.

### 3.2.3. KOORDİNASYON :

Kamu inşaatlarında inşaatın çeşitli aşamalarında devreye giren bölümler , genellikle birbirleriyle koordinesiz çalışmaktadır .

-İhale öncesi ihale hazırlık dosyası hazırlayan makam ile ödenek planlayan ve ihale yapan makamların ,

-Uygulama aşamasında kontrol mekanizmasıyla yönetim mekanizmasının , şantiye ile kontrol mekanizması ve şantiyede imalat yapan personelin , koordinesiz çalışması inşaat kalitesinin düşmesinde önemli rol oynamaktadır (Şema 2).

Öyle ki proje onaylayan makamlardan mimari, statik, elektrik ve makina bölümleri bile kendi aralarında yeterli koordineyi sağlayamamaktadır. Nitekim bölümler arasındaki bu koordine eksikliğinin bir sonucu olarak birbiri ile çakıştırılmamış mimari, statik, elektrik ve makina projelerindeki hatalar şantiyede uygulama sırasında farkedilmekte ve inşaat gecikmelere neden olmaktadır. Ayrıca , yanlış planlanmış ödenek nedeni ile inşaat da henüz yapılması gerekmeyen bir imalat yaptırılabilen ya da ödeneğin zamanında planlanmaması nedeniyle inşaatın sürümcegede kalarak hem ekonomik ömründen kaybetmesine, maliyetinin artmasına neden olmaktadır.

### 3.3. MALİYET AÇISINDAN :

#### 3.3.1. YÜKLENİCİ FAKTÖRÜ

Devlet ihaleleri , Devletin sermayesi ile işin yürütülmesi esasına dayandığından çok fazla sermaye gerektirmemektedir. Bu nedenle taahhüt işleri genellikle daha yatkın olmaları ve daha çabuk iş

çıkarmaları nedeniyle piyasa tecrübesine sahip mühendis olmayan insanların elinde kalmıştır. Aslında şartnameler gereği inşaatın özelliğine göre şantiyede gerekli miktar ve özellikte mühendis bulundurulması sağlanmaktadır. Ancak bu insanlar yüklenicinin maaşlı personeli olduğundan yüklenicinin isteği doğrultusunda hareket etmek zorundadır. Tamamen kar amacı ile kurulmuş bu firmalar; doğal olarak kalitenin yeterli seviyeye ulaştırılmasına ilişkin arzulanan performansı sağlayamamaktadır. Yüklenicilerin mühendis olmaması maliyeti nasıl etkileyecek diye düşünülebilir ancak kamu inşaatlarının yüksek maliyetlerde yapılmasında en önemli rolü oynamaktadır. Çünkü bu tür firmalar işin tekniğinin gereğini çok fazla düşünemediklerinden ( Tekniğine aykırı yapılan işin doğurabileceği tehlikeyi bilmediklerinden ) " gerekirse işin kalitesi ile ayarlarım " düşüncesiyle yüksek kırımlar yapmaktadır. Doğal olarak yüklenici kar etmeyeceği işi yapmayacağı için bu kırımlar yanlış ödemeler yada inşaat kalitesinin düşürülmesi yoluyla devlete maledilmektedir.

### 3.3.2. MALZEME FAKTÖRÜ VE MALZEMENİN KONTROLÜ

Bir inşaatın kalitesini , ekonomik ömrünü , işlevselliğini ve performansını etkileyen en önemli unsur şüphesiz malzemedir . Kamu inşaatlarının büyük bir bölümünde yaklaşık yeni yılın altıncı ayında olabilecek zamların da tahmin edilmesiyle yılbaşında belirlenerek kitap haline getirilen Bayındırlık Bakanlığı Birim Fiyat ve raiflerine göre ödeme ve uygulama yapılmaktadır. Ancak yeterli piyasa araştırılması yapılmaksızın birim fiyatlar belirlendiği için çoğu kalemlerde yılbaşında dahi bazı fiyatlar piyasanın altında kalabilmektedir. Oysa bu durum kar amacına yönelik olarak kurulmuş yüklenici firmanın işi kalitesiz yapmasına neden olmaktadır. Çünkü bir firmanın kar etmek için başvuracağı ilk yöntem malzeme kalitesini düşürmektir. Aslında B.B. Birim Fiyatlarında yer alan kalemlerde

kullanılacak malzemelerin kalite ve özelliklerini belirleyen B.B.Birim Fiyat tarifleri kitabı bulunmaktadır. Ancak aynı niteliklere haiz olduğunu broşürlerde iddia eden piyasada o kadar çok malzeme var ki mecburen tek bağlayıcılık TSE belgeli olmasıdır. TSE belgeleri ise her yıl yenilenmemektedir. Ayrıca Birim Fiyatları kitabı ve malzemenin teknik özelliklerinin verildiği teknik şartnamesi gelişen teknolojiye bağlı olarak sürekli üretilen yeni malzemelere de yetişmemektedir. Bu durumda firmaların reklam amacıyla katalog veya broşürlerine yazdığı bilgiler mecburen bağlayıcı yada yönlendirici olmaktadır.

### **3.3.3. ÖDENEĞE GÖRE İHALE YAPILMASI VEYA**

#### **ÖDENEĞİN YANLIŞ PLANLANMASI:**

Teknik açıdan oluşan problemlerin planlama alt başlığında incelenen, ödeneğin yanlış planlanması hususu, inşaatı maliyet açısından da etkilemektedir. Çünkü bir kamu kuruluşunun, kendisine ayrılan ödeneği iade etmesinin; bir sonraki yılın yatırım programında ödeneğinin kısılmasına neden olacağı gerçeği ihalenin, ödeneye göre düzenlenmesine neden olmaktadır. İmalatlar ise doğal olarak ihtiyacın gereğine göre yaptırılacağı için inşaat süresinin uzamasından başka inşaatın maliyeti de artmaktadır. Ayrıca ödeneğin yılı içindeki dilimlerinin zamanında planlanmaması yada yanlış planlanması da aynı şekilde maliyetin artmasına neden olmaktadır.

## **4 NCÜ BÖLÜM :**

### **KAMU İNŞAATLARINDA YASAL AÇIDAN OLUŞAN PROBLEMLER**

Konunun çok geniş kapsamlı olması nedeniyle buraya kadar özet bilgi verilmeye çalışılmıştır. Asıl problemin yasal eksikliklerden kaynaklandığı düşünüldüğü için ; deneyimler, araştırma sonuçları ve teknik birikimler ölçüsünde konu işlenmeye çalışılacaktır. Şimdiye kadar işlenen konularda da görüleceği üzere hemen her problem birbirine bağlıdır. Dolayısı ile herhangi bir problemtek bir soruna dayandırılması pek sağlıklı olmayacaktır.

Yasal açıdan oluşan problemler; yönetmeliklerden kaynaklanan sorunlar ve bürokratik sorunlar olmak üzere iki ana başlıkta incelenecektir.

#### **4.1. YÖNETMELİKLERDEN KAYNAKLANAN SORUNLAR :**

Kamu inşaatlarının yürütülmesi esaslarını belirleyen ve inşaatın çeşitli aşamalarında oluşabilecek sorunların çözümü için kaynak teşkil eden yönetmelikler; İdare ile müteahhit arasında doğabilecek ihtilaflarda da yasal çözümler için esas alınmaktadır.

Bu anlamda ihale dosyalarında yer alması dahi, yapım ve taşıma işleri ihale şartnamesinin 32 nci maddesi uyarınca:

- B.B. Genel Teknik Şartnamesi,
- Bayındırlık İşleri Genel Şartnamesi,
- Bayındırlık İşleri Kontrol Yönetmeliği,

-Muayene ve Kabul İşlemlerine ait Yönetmelik de ihale dosyalarının doğal ekidir. Ancak bu yönetmeliklerde yer alan bazı maddelerin birbirleri ile uyumsuzluğu yada farklı yorumlara yol açabiliyor olması, yasalar önünde zaman zaman çözümsüzlüklere neden olmaktadır.

#### **4.1.1. İHALE SİSTEMİNDEN KAYNAKLANAN SORUNLAR :**

İkinci bölümde belirtildiği gibi idareler genellikle D.İ.K. nun 35 nci maddesine göre kapalı teklif usulü ile ihale yapmaktadırlar. Aslında ihale sistemi, yükleniciler arasındaki anlaşmayı engellemek ve birbirlerinden haberdar olmalarını önlemek üzere özenle kurulmuş olmasına rağmen, mühürlenmiş dosyaları getiren kişilerin hangi firmanın elemanı olduğu idarece bilindiği için, yükleniciler öğrenebilmektedir. Böylece yüklenici firmalar kendi aralarında anlaşarak düşük kırımla işi alabilmektedir. Bunu önlemek üzere ihale tebliğleri sürekli değiştirilmektedir. Ancak her sistemde başka problemler çıktığı için tekrar bu sisteme dönülmektedir. Örneğin bundan önceki ihale sisteminde; yeterlik komisyonları, başvuranlara yeterlik belgesi ile birlikte, elindeki iş kapasitesine ve şartları karşılama oranına uygun olarak puan vermekteydi. Yüklenici kırımları, aldıkları puanlar oranında standart sapmaları hesapladıktan sonra ortalamaya tabi tutuluyor ve ortalamaya en yakın idare lehindeki teklif, hadde layık (uygun bedel) görülüyordu. Ancak bu sistemde de yine puanlar ve yeterlik alan firma isimleri ele geçirildiği için anlaşma sağlanabildiği gibi 1-2 firma anlaşmaya yanaşmasa dahi diğer firmalar anlaşarak, anlaşmaya yanaşmayan firmaları ortalamanın dışında bırakabiliyordu. Hatta bu tür anlaşmaların sağlanabilmesi için bilgisayar programları bile geliştirilmişti. Üstelik bu sistemde büyük firmalar daha çok dosya ile müracaat edebileceği gibi daha çok puan alacağı için küçük firmaların iş alması yada yeni yüklenicilerin rekabet

ortamına katılması çok daha zordu. Akla hemen şöyle bir soru gelebilir. Acaba ihaleler yüksek kırımlı yapılırsa Devletin çıkarı daha mı çok olur? Kamu sektörü yüklenicileri, Devlet sermayesi ile ve kar amacına yönelik olarak çalıştığından ne kadar yüksek kırım yaparsa yapsın kar etmeye çalışacağı için inşaat kalitesini düşürmektedir. D.İ.K. Devletin sermayesi ile iş yapılması esasına göre düzenlenmiştir. Bu durum, çok fazla sermaye gerektirmediği için bu sektöre talebi arttırmakta ve çok istekli arasından işin alınabilmesi için yükleniciler yüksek kırımlar yapmaktadır. İdare, kanaatini kullanmak suretiyle ihaleye pahalı çekerek iptal ettiği takdirde ise aynı ihale yenilenmekte ve ihale daha küçük tenzilatla gerçekleştiği takdirde , tenzilat farkı ihaleyi uygun görmeyen makama ödettirilmektedir. Ancak düşük kırımlı işler; yüklenicilerin kendi aralarında anlaşarak henüz ihale yapılmadan ihaleye talip olan yüklenicinin , diğer isteklilere ihale öncesi " Çıkma" tabir edilen bedeller ödemesi yoluyla olduğu için , bu şekilde alınan işlerde de , yüklenicinin cebinden çıkan bu miktarlar oranında işin kalitesi ayarlanmaktadır. Davetiye yada seçilmiş istekliler arasında açık arttırma veya teklif alma gibi Devlet İhale Kanununda yeralan usullerle ihale yapılması durumunda ise ; " istedikleri firmaları çağırıyorlar " düşüncesi ile idareler zan altında kaldığı için bu tür ihale sistemleri pek tercih edilmemektedir.

#### **4.1.2. BAYINDIRLIK BAKANLIĞI KONTROL**

##### **YÖNETMELİĞİNİN YETERSİZLİLİĞİ :**

Kamu inşaatlarının hemen hemen tamamı Bayındırlık Bakanlığı Kontrol Yönetmeliği yada idarelerin bu yönetmeliği baz alarak kendilerine göre ayarladığı kontrol yönetmeliklerine göre yürütülmektedir. Ancak söz konusu yönetmelikler , yeni mezun yada yeterli piyasa tecrübesine sahip olmayan bir mühendisin tam olarak

kavrayabileceği şekilde düzenlenmediğinden uygulamada problemler yaratmaktadır. Kamu kuruluşları da aşağıda bürokratik sorunlar bölümünde açıklayacağımız nedenlerle genelde yeterli piyasa tecrübesi olmayan yada yeni mezun mühendislerden teşekkül etmektedir . Yani kontrol mühendisi olarak görevlendirilmiş yeni mezun bir mühendis (ki şantiye görevi daha meşakkatli olduğu için yeni atanmış personel genellikle bir süre büroda çalıştırılmadan dolayısıyla gerekli tecrübeyi kazanmadan şantiyeye verilmektedir.) Görev ve sorumluluklarını genellikle yüklenici firmadan öğrenmektedir. Örneğin B.B. Kontrol Yönetmeliğinin 10 ncu maddesinde: Kontrol mühendisinin görevleri arasında, " idarece ara hakedişlerde bedeli ödenen tüm ihzarat malzemesinin şantiyeye giriş ve çıkışları ile şantiye içinde saklanmasını denetler " ibaresi bulunmaktadır.

Aynı şekilde Bayındırlık işleri genel şartnamesi hükümleri gereğince her türlü ihzarat malzemesi bedeli ödenerek teslim alınmakta ve inşaatta kullanılmak üzere yedi-emin olarak yükleniciye teslim edilmektedir. İhzarat malzemesinin yedi-emin olarak yükleniciye teslim edilmesi ve yukarıda kontrol yönetmeliğinden alıntıda "şantiyeye giriş ve çıkışları" şeklinde belirtilmiş bu malzemelerin yüklenici tarafından serbestçe dışarıya götürülebilmesini genel bir uygulama haline dönüştürmüştür. Oysa bedeli ödenmiş olduğu için bu malzemeler idarenin malıdır. "Şantiye çıkışları" ibaresinin ihzarat fazlası malzeme için olduğunun vurgulanmaması , "saklanması " ibaresinin yeterince açılmaması ; devlet malı söz konusu malzemelerin serbest bir şekilde yüklenicinin başka şantiyelerinde kullanılmasına, son ana kadar şantiyeye getirilmediği için inşaatın sürüncemede kalmasına ve yüklenicinin haksız kazanç sağlamasına neden olmaktadır.

Aslında bu malzemeler eninde sonunda tekrar şantiyeye döndüğü için Devlet açısından herhangi bir maddi zarar söz konusu değil gibi

görülmektedir. Ancak inşaat süruncemede kalabildiği gibi, asıl problem yüklenici diğer işlerinden dolayı bir şekilde zor duruma düştüğünde yada iflas ettiğinde ortaya çıkmaktadır. Bu durumda bahse konu malzemeler şantiyede bulunmadığından tasfiye işlemlerinde iflas etmiş yükleniciye ihzarat malzemesini çalmış gibi işlem yapılmaktadır. Tabi bu durumda Devlet mahkeme yolu ile hazine avukatları vasıtası ile alacağını tahsil etmeye çalışmaktadır. Ancak genellikle yasal boşluklar nedeni ile hem sorunun çözümü uzun zaman almakta hem de tam olarak kamu lehine sonuçlanmamaktadır. Ayrıca bu uygulama nedeniyle idareye herhangi bir kanuni müeyyide getirilmediğinden işin zamanında yapılmaması nedeniyle yada yıl sonunda yüklenicinin zararlı kalemleri yapmak zorunda kalmaması amacıyla yükleniciyi kollamak düşüncesiyle harcanamayan ödenekler ; ihzarat hakedişi düzenlenerek, nasıl olsa yedi-emin olarak yükleniciye teslim edileceği için ihzarat malzemesi şantiyeye gelmeden ödenebilmektedir. Yani yükleniciyi zor duruma düşüğünde kurtarmak veya fazla ödeme yapmak için bir yol olmuştur. Bu konunun bu şekilde anlaşılır ve uygulanır hale gelmesinin en önemli nedeni şüphesiz işin yükleniciden öğrenilmesinden kaynaklanmaktadır. Bir karşılaştırma olması amacıyla aynı yönetmeliğin bu kez başka bir zihniyetle değerlendirilmesi sonucu doğabilecek problemleri inceleyelim: Yine Bayındırlık İşleri Kontrol Yönetmeliğinde ; "işte kullanılacak taş ,kum,çakıl,tuğla,çimento ve diğer inşaat malzemesi ile her türlü tesisat işlerine ait malzemenin, ihzaratına başlamadan önce veya şantiyeye getirildiklerinde ; örnekler alarak veya aldırarak gerekli gördüğü deneyleri yapar veya yaptırır. Bu malzemenin; niteliğinin, ocak ve alınış yerleri ,boyut,şekil ve markalarının sözleşme eki şartnamelere uygunluğunu kontrol etmekle beraber ; gerekirse bu incelemeyi yeterli bulmayarak adı geçen malzemenin kullanılacağı yere ve işe göre gerekli her türlü şantiye veya laboratuvar deneylerini masrafları yükleniciye ait olmak üzere yapar yada yaptırır. Böylece malzemenin işe göre fenne uygun olup olmadığını inceletir." denilmektedir. Açıkça görüleceği üzere bu maddenin tam olarak

uygulanması durumunda yüklenici nefes bile alamayacaktır. Bu maddeye göre bir malzeme henüz şantiyeye gelmeden evvel örnekleri üzerinde gerekli deneyler yapılarak incelenecek , hatta malzemenin alındığı yere dahi müdahale edilecek , şantiyede gerekli tetkikler yapılacak yeterli görülmezse yetkili kamu kurum ve kuruluşlarında gerekli deneyler yaptırılacak!.. Doğal olarak aynı malzeme yukarıda anlattığımız gibi yükleniciye teslim edildikten sonra şantiye dışına çıkarılırsa , imalatın yapılması için adı geçen malzemeler tekrar şantiyeye döndüğünde iş akışının etkilenmemesi için aynı işlemler tekrar yapılmayacaktır.Bunun gibi birçok konu , sorumlusunun takdiri ve isteği doğrultusunda uygulanabilmektedir .

Sonuç olarak, yönetmeliklerin hiç bir yanlış anlama ve değerlendirmeye imkan vermeyecek şekilde açık ve net olarak düzenlenmesi gerekmektedir.

#### **4.1.3. İDARİ ŞARTNAME ,SÖZLEŞME TASARISI GİBİ İHALE**

#### **DOSYASI ANA EVRAKININ DOĞRU DÜZENLENMEMESİ :**

Herhangi bir kamu inşaatının ihale dosyası;ihale onayı, idari şartname,sözleşme tasarısı, proje ve keşifler olmak üzere beş ana evraktan oluşmaktadır.Bunlardan idari şartnamede:

- İhaleye girebilme şartları ve bu şartların sağlanabilmesi için işin özelliğine göre düzenlenmesi istenen belgeler,
- İşin yapılabilmesi için gerekli (inşaatla bulundurulması istenen ) yapı araç listesi,
- İşin yapılması için bulundurulması istenen asgari teknik personel çizelgesi,
- Tekliflerin nasıl verilip,nasıl açılacağı,

- Sözleşmenin nasıl yapılacağı ,sözleşme giderlerinin kimin tarafından karşılanacağı,

- Ödeme yeri ve şartları ile avans verilip verilmeyeceği,

- Gecikme halinde uygulanacak cezalar,

- Sözleşme konusu işlerin malzeme veya birim fiyatlarındaki değişiklikler nedeni ile eğer ödenecekse fiyat farkının ne şekilde ödeneceği,

- Süre uzatımı verilebilecek durumları ve şartları, hangi gerekçelere göre süre uzatımı verilebileceği,

- Anlaşmazlıklar olduğu takdirde çözümü için hangi hükümlerin geçerli olacağı ve hangi şartname ve yönetmeliklerin esas alınacağı,

- İhale evraklarının matbu örnekleri gibi konular yer almaktadır.

Bir sözleşme tasarısında ise ;

- Sözleşmenin doğal eki olan şartname ve yönetmelikler ,

- Kesin teminatın alınması ,

- İş programı ve işin sürdürülmesi,

- İş miktarında artma veya eksilme olduğunda yapılacak uygulama,

- Proje ve hesapların nasıl yapılacağı idare ile kurulacak koordine esdasları,

- İnşaatta kullanılacak malzemenin vasfının nasıl kontrol edileceği ve malzemenin tamamı yada bir bölümü idarece verildiğinde uygulanacak yöntem,

- İşçilerin değiştirilme koşulları,işçilerin hakları,meydana gelebilecek kazalar ve tazminatları,

- Süre uzatımı verilebilecek haller ve şartları,

- İnşaatın geçici ve kesin kabul işlemleri,

- Teminatın geri verilmesi gibi konular ve bu konularla ilgili oluşabilecek problemlerin nasıl çözülebileceği belirlenmiştir. Ancak ihale dosyasında bulunan bu evraklar aynı zamanda bağlayıcı hükümdedir.Dolayısı ile özellikle ülkemizde sürekli kararname ve yönetmelikler değiştiği için; ihale dosyasının bu değişikliklere ayak uydurması ve değişikliklerden dolayı doğabilecek sorunlara cevap

verecek şekilde düzenlenmesi gerekmektedir. Çünkü uygulama ve ödemeler idari şartname ve sözleşme tasarısı hükümlerine göre yapılacaktır . Hatta inşaatın özelliğine göre bu tür evraklarda yapılan düzeltmeler , yapılan düzeltmeleri etkileyen ilgili maddelerde de gerektiği şekilde yapılmadığı takdirde büyük problemlere yol açmakta, mahkemelerin çözümüne bırakılmaktadır. Çünkü herhangi bir ödeme, ödemeyi yapacak makam tarafından son derece makul ve gerekli görülse , hatta ödenmediği takdirde yüklenicinin mağdur olacağı bilirse dahi ; şartnameler müsaade etmiyorsa , bu ödemeler yapılmamalıdır. Aksi halde söz konusu ödeme , ödemeyi yapan makama istizan olarak rucu ettirilebilmektedir.

Kamu kuruluşlarında , bahse konu ihale evrakının değişen şartlara ve işin özelliğine göre gerekli değişikliklerin yapılarak düzenlenmesinde hep problemler çıkmaktadır. Çünkü bu tür evrakların kelime kelime okunarak yanlışlıkların düzeltilmesi , değişen şartların etkilebileceği bütün maddelerin düzenlenmesi , her ihale için 15 er adet dosyanın inşaatın özelliğine göre doldurulması fazla zaman alacağı için genellikle evrak memurlarına yaptırılmaktadır. Oysa bu evraklarda yapılan bir hata yada evrakların inşaatın özelliğine göre düzenlenmemesi müteahhidi yasalar önünde haklı konuma getirerek çözümü imkansız problemler açabilmektedir.

#### **4.2. BÜROKRATİK SORUNLAR**

Bürokratik sorunlar bölümünde; Devletin mevcut maaş ve personel istihdam politikasından kaynaklanması nedeni ile, personel kalitesi ve yine devletin para politikası nedeni ile ödenek aktarılmasında karşılaşılan sorunlar incelenecektir.

#### 4.2.1. PERSONEL KALİTESİ :

Kamu kurum ve kuruluşları genelde yeni mezun yada yeterli piyasa tecrübesi olmayan personel ile techiz edilmektedir. Çünkü devletin maaş politikasının bir sonucu olarak kendini yetiştirmiş bir personel , özel sektörde çok daha uygun koşullarda iş bulabilmektedir. Aslında özel sektörün çalışma temposu daha yüksektir.

Ancak enaz 15 -16 yıl eğitim görerek mühendis olan bir kişi için asıl amaç ; daha çok kazanmak ve kendini daha iyi yetiştirmek olacağına göre, özel sektörün tercih edilmesi doğaldır. Mühendislik mesleğinin gelişiminde en önemli unsur şüphesiz tecrübe aktarımıdır. Oysa kamu kuruluşunda görev alan bu seviyedeki insanlar sorularını tatmin edici cevaplar alamayarak ortada kalmaktadırlar. Çünkü kamu kesiminde belirli tecrübeye erişmiş kişiler kendi işlerini yada özel sektörü tercih etmektedirler.

Bu durumda kamu personeli ancak belirli tecrübeye sahip insanların hazmedebileceği bazı yönetmelik maddelerini yanlış anlayabilirim korkusunu taşıdığı için konuyu , mecburen kendisi gibi mühendis olan yüklenicinin mühendisinden yada yükleniciden öğrenmek durumunda kalmaktadır. Doğal olarak da bu insanlar yönetmeliklerde yeralan yoruma açık bazı kritik maddeleri kendi yorumlarıyla anlatmaktadırlar. Maalesef insanların doğasında bulunan, herhangi bir şeyi geriye dönüp test etmeme alışkanlığı ise bu yanlışın düzelmesine engel olmakta ve ileride kesinleşmiş tecrübe birikimi olarak belleklerde yer almaktadır.

Ayrıca kamu kurum ve kuruluşlarındaki , mevcut personelin uzmanlaşması için gerekli eğitimin verilmemesi ( kurs ... vs. ) yada bunun için gerekli ödeneğin tahsis edilmemesi , personelin moralini olumsuz yönde etkilemekte ve problemin boyutlarını büyötmektedir.

#### **4.2.2. ÖDENEĞİN ZAMANINDA VERİLMEMESİ VEYA AKTARILMASINDA KARŞILAŞILAN BÜROKRATİK**

##### **SORUNLAR :**

Devlet ihalelerinde , yüklenicinin hakettiğini alması için düzenlenmesi gereken evrakların çokluğu ve bu evrakların tanzim edilmesi için harcanması gereken emek ve geçen süre ; yüklenicinin çok fazla yakınmalarına neden olmakta ve bu yakınmalar nedeniyle çoğu zaman idare tarafından yüklenicinin korunması zorunlulukmuş gibi görülebilmektedir.

Örneğin B.B. Kontrol Yönetmeliği ve idari şartnamelerde ; " hakedişler , kontrol mühendisi tarafından müteahhit ile birlikte düzenlenir " denilmektedir. Ancak hemen her idarede bu evraklar yüklenici tarafından hazırlanmaktadır. Takdir edileceği üzere bir evrakın doğru bir şekilde kontrol edilebilmesinin en iyi yolu onu tanzim etmektir. Ayrıca hakedişlerin ödenebilmesi için istenen vergi , harç, pul, teminat , stopaj vs. gibi belgelerin alınmasında karşılaşılan güçlükler, aslında mali yılbaşında bloke edilmiş ödeneklerin yüklenicilere zamanında ödenmesinin geciktirilmesi gibi sorunlar birer mağduriyet gibi addedilerek telafi edilmeye çalışılmaktadır.

Yukarıda bürokratik sorunlar bölümünde ortaya konulan nedenlerle kamu kuruluşlarında bulunan personelin yeterli kalitede olmaması , bu problemlerin boyutunu daha da arttırmaktadır. Çünkü bir insanın tam olarak vakıf olmadığı bir konuyu zamanında sonuçlandıramaması da doğaldır. Nitekim bu konuyu çarpıcı bir örnekle açalım : Şartnamelere göre yükleniciye , ayda bir hatta işin özelliğine göre 15 günde bir hakediş düzenlenmesi düşünülmesine rağmen , bir çok idarede bir hakedişin imzalanması bile bir aylık süreyi aşmaktadır.

Bundan başka , yönetmelik ve şartnamelere ; inşaatın birkaç aşamada ve başka başka kurumlar tarafından kontrol edilerek herhangi bir makam tarafından yapılabilecek bir hatanın başka bir merci ile düzeltilebileceği düşüncesi ile ilave edilmiş olan , SSK ve Çalışma müdürlüğüne bildirilmesi, Maliye ve Sayıştayca vize edilmesi, harç, pul , teminat , stopaj gibi konular aksine çoğu zaman konunun daha karmaşıklaşmasına ve bürokrasiye boğulmasına neden olmaktadır. Örneğin , işin sonunda hesapların kontrolü ile tekrar ödeneceği düşünülen % 5 stopaj, Maliye defterlerinin sıkı bir şekilde kontrol edilmesine neden olmaması için vergiye devredilmekte ve bu paralar yüklenicinin kırımına ilave gibi düşünülebilmektedir. Böylece bu oranda işin kalitesi düşürülerek bahse konu kırım devlete mal edilmektedir.

Ayrıca işin , iş programına göre safahatında oluşan gecikmeler nedeniyle ödeneğin aktarılmasında karşılaşılan bürokratik engeller; ödeneğin harcanabilmesi amacıyla henüz inşaatın seviyesi nedeniyle yapılması gerekmeyen bir imalat yada ihzaratın yapılmasına neden olmakta ve inşaatın daha pahalıya malolması sonucunu doğurmaktadır.Örneğin Harbiye Askeri Müze inşaatında ödeneğin yanlış planlanması sonucu , ödeneğin harcanabilmesi amacıyla henüz gerekmediği halde 12 yıl sonra teslim edilecek bir inşaata teshin merkezi ve klima santralleri için ödeme yapılmıştır. Ancak inşaat teslim edildikten kısa bir süre sonra sözkonusu tesisat ekonomik ömrünü doldurduğu için yeniden değiştirilmiştir. Sonuç olarak ; aslında işin süresi , teknik şartlarla diğer şartlar gözönüne alınarak tesbit edildikten sonra gerekli ödeneğin bu süreye uygun olarak bütçeye konulması gerekirken uygulamada; bu işlemlerin tam tersi olarak yapılmakta , önce ihale edilecek iş için yıllar itibari ile ayrılacak ödenek , yıllık programlarla tesbit edilmekte ve ondan sonra da bu ödenek dilimlerine göre inşaatın süresi tesbit edilmeye çalışılmaktadır. Bu nedenle de uygulamada bazı çarpıklıklar ortaya çıkmaktadır.

## **5 NCI BÖLÜM**

### **KAMU İNŞAATLARINDA YASAL AÇIDAN OLUŞAN**

### **BAZI PROBLEMLERİN UYGULANMIŞ ÖRNEKLER**

### **ÜZERİNDE İNCELENMESİ :**

Bu bölümde, kamu inşaatlarında yönetmeliklerinin uyumsuzluğundan yada yeterince anlaşılır olmamasından ve bürokratik sorunlardan kaynaklanan bazı problemler uygulanmış örnekler üzerinde incelenecektir. Uygulamada düşülen hatalarda aşağıda görüleceği üzere problem sadece yönetmeliklerden yada bürokratik sorunlardan kaynaklanmadığı halde bu bölümde incelenen sorunlar da 4 ncü bölümde verilen alt başlıklarda sınıflandırılmıştır. Çünkü yasalar gerekli müdahaleyi yapmaya uygun düzenlenmiş olsa bile uygulayıcı personel tarafından farklı yorumlar getirilebilmektedir. Ancak personel kalitesi yeterli olmasa da yasalar, mevcut personelin hata yapmasına imkan vermeyecek şekilde düzenlenmelidir.

#### **5.1. SÜRE , SÜRE UZATIMI , GECİKME CEZASI :**

Son yıllarda özellikle 1970' li yılların başından itibaren giderek artan enflasyon oranları ile birlikte genel olarak yatırım sürelerine özel olarakta kamu kesimi ile gerçekleştirilen inşaat sürelerinin uzaması üzerinde önemle durulması gereken bir sorun olarak belirmiştir. Yatırımların gerçekleşme sürelerinin uzaması önceleri yatırım konusu yapı ve tesisin yalnızca belirli bir gecikme ile hizmete girmesi yani zaman kaybı ile sınırlı bir kamu zararına yol açmakta iken, sonraki yıllarda buna , enflasyondan kaynaklanan maliyet artışları da eklenmeye başlamış ; böylece yatırım konusu yapı ve

tesisin , kullanılan malzeme , proje ve şartnamelerine uygun olarak gerçekleştirilmesi yanında , öngörülen süre içinde tamamlanılarak hizmete açılması da önem kazanmaya başlamıştır.

Nitekim 1.1.1984 tarihi itibari ile yürürlüğe girmek üzere 1983 yılında çıkarılmış bulunan 2886 sayılı D.İ.K.nun çeşitli maddelerinde de ihale yoluyla gerçekleştirilecek yapım işlerinin daha kısa sürede tamamlanmalarını sağlayıcı hükümlere yer verilmiş ; uygulama şekil ve esasları belirlenmemiş bulunmakla beraber Kanunun 88 nci maddesi ile " şartname ve sözleşmesinde tesbit edilecek sürelerden önce tamamlanmasında idarelerce yarar görülen yapım işlerinde , esasları şartnamede tesbit edilmek üzere müteahhitlere erken bitirme primi verilebileceği " hükmü getirilmiştir.

Buna karşılık aynı kanunun hükümlerine göre yeniden düzenlenen tip şartname, sözleşme ve yönetmeliklerde ; yapım işlerine ait sürelerin sağlıklı bir biçimde tesbiti , süre uzatım verilmesi şekil ve şartları , gecikme cezası uygulaması ve en önemlisi de yatırımların , ihale öncesi ve sonrasında yapılagelen bazı bürokratik formatilerle yatırımların gerçekleşme süreleri ve maliyetleri ile doğrudan ilişkili konularda yeterli düzenlemelere gidildiğini söylemek güçtür. Bir işin süresinin tesbitinde o iş için ayrılan ödenek en etkin unsurlardan biridir . Ödeneklerden fazla iş yapılması mümkün olmadığına göre süre ister istemez o iş için gerekli ödeneğin yıllara dağılımı dikkate alınarak yapılacaktır.Ödenek diliminin başlangıçta yanlış tesbit edilmesi,işin devamı sırasında da daha başka yanlışlık ve haksızlıklara sebebiyet vermektedir.

Bu nedenle ya ihalelerin yılın ilk aylarında yapılabilmesi yollarının aranması veya gecikmesi zorunlu ihalelerde işin ihalesi sırasında ödeneklerin ihale tarihi dikkate alınarak gerçekçi olarak yeniden tesbit edilip şartnameye bu şekilde konulması ve program ödeneğinin de bu şartlara göre yeniden düzenlenmesi gerekmektedir.Ayrıca

sürenin belli bir bitim tarihi gösterilmek suretiyle tesbiti yerine, belli bir gün olarak belirtilmesi (mesela sayıstay tescilinin tebliğinden itibaren 100 gün gibi) hem işin daha sağlıklı yürütülmesini sağlayacak hemde ihtilafları ve pürüzleri büyük ölçüde ortadan kaldıracaktır. Özellikle yıl sonuna kadar yapılan ihalelerde mutlaka bu yola başvurulmalıdır. (Şakı, 1988)

Aşağıda süre uzatımı konusu, yönetmelikler de bürokratik sorunlar yönünden örneklenmiştir.

### **5.1.1. SÜRE UZATIMININ YÖNETMELİKLERİN**

#### **UYUMSUZLUĞU YÖNÜNDEN İNCELENMESİ**

İhale edilen işin sözleşmesi ile belirlenen zamanda bitirilmesi sözleşmenin en önemli şartlarından biridir. Müteahhit bu önemli şarta herhangi bir şekilde uymazsa sözleşmesinde ceza hükmü konulmaktadır.

Sözleşmelerde belirtilen ve sorumluluğu yükleniciye ait olmayan zorunlu gecikme nedenlerinin doğuşunda ise; durum idarece incelenerek, engelleyici nedenlere ve yapılacak işin niteliğine göre işin bir kısmına yada tamamına 2886 sayılı D.İ.K. hükümleri çerçevesinde süre uzatımı verilir.

Şekil E.1 de yer tesliminin geç yapılmasına ilişkin Bayındırlık ve İskan Müdürlüğünün süre uzatım komisyon kararı, yönetmeliklerin yanlış uygulanmasına örnek olarak verilmiştir. Çünkü herhangi bir işe süre uzatımı verilebilmesi için sebeplerden birinin veya birkaçının tahakkuk etmesi yeterli olmayıp, bu sebeplerin ayrıca işte bir gecikmeye neden olması gerekir. Oysa örneğin incelenmesinden

anlaşılacağı üzere bu işin yer teslimi zamanında yani 26.1.1985 tarihinde yapılmış olsaydı , bile müteahhidin 15.4.1985 tarihine kadar çalışılmayan günler olması dolayısı ile herhangi bir iş yapması sözleşme hükümleri muvacehesinde yani hukuken mümkün değildi. Bu işe yer tesliminin gecikmesi sebebi ile süre uzatımı verilebilmesi ; iş yerinin ancak 15.4.1985 tarihinden sonra teslim edilmesi durumunda bu tarihle teslim tarihi arasındaki günler kadar süre için mümkün olabilecekti. Yani özet olarak iş yeri tesliminde bir gecikme olmasına rağmen işte bir gecikme meydana gelmemiştir.

Şekil E.2 de ise B.A projelerin geç verilmesine dayanılarak Milli Emlak Müdürlüğünün süre uzatım kararı örneklenmiştir. Bu süre uzatım kararı , hesaplama biçimi ve gerekçedeki eksiklik açısından yanlıştır. Proje değişikliği dolayısıyla verilecek süre uzatımlarında başlangıç tarihinin değişiklik kararının verildiği tarih değil sözkonusu projelerin verilmesi gereken tarihin esas alınması gerekir. Bu işe yer teslimi ve sayıştay tescilinin gecikmesi dolayısı ile 1 nci süre uzatımı ile verilen sürenin süre uzatım başlangıç tarihi kabul edilmesi gerekçesi yanlıştır . (Şakı, 1988)

Hesaplama biçimi olarak bakarsak ; projelerin onaylandığı tarih ile yerteslimi tarihi arasında geçen 132 günden 30 gün tasdik süresi ve 26 günlük çalışılmayan günler düşüldükten sonra kalan 76 gün için müteahhide süre uzatımı verilmesi bir şartla doğru olabilir. O da yer teslim tarihi ile B.A projelerin onaylanarak verildiği tarihe kadar hiçbir iş yapamamış olmasıdır .Çünkü bir iş için verilecek süre uzatımının miktarı ; buna sebep olan olayın ortaya çıktığı tarih ile bunun ortadan kaldırıldığı tarih arasında geçen günlerin sayısı kadar olmayıp , olayın " doğumundan ortadan kaldırılmasına kadar geçen zaman içerisinde "işte meydana getirdiği gecikme süresi kadar olmalıdır.

Örneğin bu işte B.A. projeleri verilinceye kadar iş programına uygun olarak kazı işleri yapılmış ise ve kazı için 20 gün gerekli ise bu 20 gününde 76 günden düşülmesi gereklidir. Ayrıca B.A.projelerin revize edilmesinin 132 gün sürmesi de kontrolün yetersizliği olarak hemen göze batmaktadır.

### **5.1.2.SÜRE UZATIMININ BÜROKRATİK SORUNLAR**

#### **YÖNÜNDEN İNCELENMESİ**

Buraya kadar süre uzatımı konusu, yönetmeliklerin yeterince açık olmaması veya farklı yorumlanabilmesi yönünden incelenmiştir. Şimdi Şekil E.3 de yılı ödeneğinin eksik verilmesine ilişkin bir örnekle süre uzatımı konusu bürokratik sorunlar yönünden incelenecektir.

Yıl sonu ödeneklerine bakıldığında bu iş için 1986 yılında 54.013.317 TL. eksik ödenek gönderildiği anlaşılmaktadır. Ancak işte meydana gelen gecikmeye eksik gönderilen bu ödeneğin mi sebep olduğu yoksa gecikmenin müteahhidin kusurundan mı kaynaklandığı tartışılabilir. Çünkü müteahhidin 1986 yılında idareye verdiği bütün hakedişleri ( 8.12.1986 tarihli 14/Ek hariç) zamanında ödenmiştir. B.İ.G. şartnamesine göre yüklenicinin her ay bir hakediş düzenleyerek idareye vermesi gerekirken yüklenici 1986 yılında ilk hakedişini ( 9 nolu hakediş ) 2.6.1986' da, 10 nolu hakedişini 8.7.1986' da ,11 nolu hakedişini ise 10 nolu hakedişinden 50 gün sonra düzenlemiştir. Temmuz-Ağustos ayları inşaat için en uygun aylar olmasına ve yeterli ödenek bulunmasına rağmen bu aylarda iş programında gösterilen işler yapılmamıştır. Ayrıca ERZURUM' da inşaat mevsimi 1 Kasım'da bittiği halde müteahhit , 14 ve 14/Ek numaralı hakedişlerini 8.12.1986 tarihinde düzenlemiştir. Başka bir anlatımla muhasebede inşaat

mevsiminin başlangıcından bitimine kadar müteahhidin düzenlediği hakedişlere yetecek miktarda hatta daha fazla ödenek bulunduğu görülmektedir. 1986 yılında bu iş için daha fazla ödenek gönderilmiş olsaydı bile bu ödemelere göre müteahhidin bunu harcayamayacağı anlaşılmaktadır. (Şakı, 1988)

Ayrıca bu süre uzatımına gerekçe olarak 8.12.1986 tarih ve 14/Ek numaralı hakedişin ödenmemesi gösterilmiş isede ;

a) Bir kere bu hakediş inşaat mevsimi bittikten sonra düzenlediğinden , ödenip ödenmemesi işte bir gecikmeye sebep olamaz.

b) İkincisi sözleşme eki B.İ.G.Ş. hükümlerine göre bir hakediş imzalandığı tarihten itibaren 60 gün içerisinde ödenebilir. Ancak bu tarihten sonraki gecikmeler için süre uzatımı verilebilir.

c) Ayrıca 8.12.1986 tarihinde müteahhide 14 nolu hakediş bedeli olarak 23.264.413 TL. ödenmiştir. Aynı gün hangi gerekçeyle olduğu belirtilmeden 1.058.263 TL. 14/Ek numaralı hakediş düzenlenmiş ve ödenemediği için süre uzatımına gerekçe gösterilmiştir.

İnşaat mevsimi bitmemiş olsa , hakedişte 60 günden daha fazla bekleme olsa bile 1.058.263 TL. hakediş ödenmediği için 54.013.317 TL. ödeneğin 1986 yılına aktarılmasının sözleşme ve kanun hükümlerine uygun olduğu söylenemez. Yani problem tamamen bürokratik bir sorundan kaynaklanmaktadır.

Bu örnekler çok fazla arttırılabilir ancak yukarıda en çok karşılaşılan; yer tesliminin gecikmesi, proje tasdikindeki aksamalar ve ödeneğin zamanında verilememesinden kaynaklanan süre uzatımlarına birer örnek verilmiştir. Bundan başka yasal keşif artışlarına ait süre uzatımları da çok sık verilmektedir. Ancak bu hususda pek hata yapılmadığı için burada örneklenmemiştir. Yukarıda da belirtildiği gibi prensip çok açıktır. Süre uzatımı , herhangi bir nedenle işin

sözleşmesinde belirtilen süresinde bir eksilme olmuş ise bu eksilmeyi telafi etmek için verilir.

Süre uzatımı nedeniyle oluşan problem , sadece yüklenicinin cezalı çalıştırılmamış olması değil ; inşaatın süresinin uzaması dolayısıyla devletin yatırımının sürüncemede kalması ,bir sonraki yıla aktarılan ödeneğin fiyat farkları ile birlikte ödenmesi hatta inşaatın uzun süre açık tabiat şartlarına maruz kalarak statik ömründen kaybetmesine varıncaya kadar yüzlerce soruna neden olmaktadır.

## 5.2. FİYAT FARKI :

Kamu inşaatlarında karşılaşılan önemli problemlerden biri de FİYAT FARKI uygulamasıdır. Fiyat farkı iki şekilde ödenmektedir. Birincisi 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'na göre yıllara sari işlerde uygulanan kararname fiyat farkı, diğeri ise yılı içinde yapılan imalatlarda kanunla belirlenmiş bazı inşaat malzemelerine ve Devlet ürünlerine yılı içinde gelen fiyat artışlarını karşılamak için uygulanan malzeme fiyat farkıdır. Kararname fiyat farkı , işin ihale edildiği yıldan sonraki yıllarda yapılan imalat kalemlerine Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Birim Fiyatlarına gelen artışlar doğrultusunda verilir. Malzeme fiyat farkı ise , imalatın yapıldığı yıl içinde 8/2574 (1988 yılından sonra 88/13181) sayılı fiyat farkı kararnamesiyle belirlenmiş olan inşaat malzemelerinde oluşan artış ve eksilişler için yine aynı kararname esasları doğrultusunda uygulanır. Yani yıllara sari bir ihalede hem kararname hem de malzeme fiyat farkı uygulanmaktadır.

Ancak kamu çalışanlarının hemen hepsi bu kararnamenin yanlış uygulanmasına ilişkin kontrollük hizmetini yürüttüğü inşaatla ilgili sayıştay murakıplarından müteaddid defalar istizan (soru) almaktan

kurtulamamaktadır. Kamu çalışanlarına rucu ettirilen istizan zabıtlarının hepsinin doğru düzenlendiği elbette söylenemez ancak kamu inşaatlarında bu kararnamenin uygulanmasında büyük aksaklıklar olduğu açıktır.

### 5.2.1. FİYAT FARKININ BÜROKRATİK SORUNLAR

#### YÖNÜNDEN İNCELENMESİ :

Bu konuyla ilgili yapılan hataların büyük bir çoğunluğu, imalat fiyatının ( KDV 'li , KDV 'siz )yada miktarının veya baz fiyatının ( Fiyat farkına esas malzeme rayiç fiyatı ) yanlış alınmasından kaynaklandığı için burada uzun uzun örnekler verilmeyecektir. Şekil E.4 de bürokratik bir sorundan (Sayıştay tescilinin ertesi yıl yapılması) kaynaklanan bir örnek verilmiştir.

Bu iş 1982 yılı birim fiyatları ile hazırlanan keşiflerle (yeni yıl birim fiyatları Mart-Nisan aylarında çıkmaktadır.) 7.1.1983 tarihinde ihale edilmiş, 16.2.1983 tarihinde mukavele akt edilmiş , 2.3.1983 tarihinde sayıştay tescili yapılarak 10.3.1983 tarihinde müteahhidine tebliğ edilmiştir. Buna göre 1983 yılı mukavele ödeneği 90.000.000 TL. olarak tesbit edilmiştir.

Bu iş 1983 yılında ihale edildiğine göre işin şartnamesine ve sözleşmesine 1982 yılı için ödenek konmasının amacı , bu ödeneğin 1982 yılında yapılacak işlere hazırlanması olamaz. Burada; 90.000.000 TL. keşefin bedelli inşaatın yapım işinin 1983 yılında gerçekleştirilmesine karşılık, 15.000.000 TL. lık kısmının bedelinin 1982 yılı fiyatları ile ödenmesi amaçlanmıştır.8/ 2574 sayılı kararname eki esasların 2 nci maddesine göre " herhangi bir yıla ait ödeneğin harcanmaması halinde bu ödeneğin ertesi yıla aktarılması

için süre uzatım verilmesi şarttır." 1983 yılında ihale edilen bir işe 1882 yılı için süre uzatım verilemeyeceğine göre bu ödeneğin 1983 yılına aktarılıp, bu miktar için yükleniciye fiyat farkı verilmesi mümkün değildir.

Ayrıca ihale tarihinde , bu ödeneğin mevzuat hükümlerine göre 1983 yılına aktarılamayacağı ve 1983 yılında yapılacak olan işlerin 15.000.000 TL. lık bölümünün 1982 yılı fiyatları ile ödeneği yüklenici tarafından biliniyordu. Veya bunu yüklenici bilmek zorundadır. İhaleye katılan istekliler tekliflerini buna göre belirlemişlerdir. Aksi halde sözkonusu ödeneye 1983 yılına göre fiyat farkı uygulanabileceği baştan bilinseydi istekliler belki daha yüksek kırım yapacaktı . Yani bu ödeneye daha sonra fiyat farkı uygulamak isteklilerin eşit şartlarda yarışdırılması ilkesine ters düşecektir. O halde Ticaret Kanunu'nun 20nci maddesi uyarınca ticari faaliyetlerinde basiretli bir ticaret adamı gibi hareket etmek durumunda olan müteahhit bu şartları dikkate alarak ihaleye talip olmuştur.

## **5.2.2. FİYAT FARKININ YÖNETMELİKLERDEN**

### **KAYNAKLANAN SORUNLAR YÖNÜNDEN**

#### **İNCELENMESİ**

Şekil E.4 de yer alan örnekte problem, bürokratik bir sorundan kaynaklanmakla birlikte yönetmelik ve kararnamelerin yeterince açık ve anlaşılır olmamasının yarattığı boşluk nedeni ile yanlış yorumlanarak süre uzatımı ve fiyat farkı verilmiştir. Nitekim konuyla ilgili olarak AFYON 2 nci Asliye Hukuk Mahkemesi aksi yönde bir karar vermiş ve bu karar Yargıtay 15 nci Hukuk Dairesince onaylanmıştır. (Şakı, 1988). Bu karara gerekçe olarak sözleşmenin

Sayıştayla tescilinin ( yani hukukiyet kazanmasının ) ve yer tesliminin ertesi yılda yapılmış olması gösterilmiştir. Sözleşmenin ertesi yılda hukukiyet kazandığı doğrudur. Ancak sözleşmede 1982 yılı ödeneğinin mutlaka 1982 yılında harcanacağına dair bir hüküm bulunmamaktadır. Zaten ihalenin yapıldığı tarih itibariyle de bu fiilen mümkün değildir. Ancak örnekte görüldüğü gibi yönetmeliklerin yeterince açık olmaması çok değişik yorumlanabilmektedir.

### 5.3. KESİN HESAP:

Kamu kurum ve kuruluşlarında , personel kalitesi ve mevzuat hükümlerinin yeterince anlaşılır olmaması nedeniyle en çok hataya hataya düşülen konulardan biri de kesin hesap konusudur. Aşağıda kesin hesap konusunda, yönetmelikler ve bürokratik sorunlar yönünden uygulamada yapılan hatalar işlenecektir.

B.İ.G. Şartnamesi 39 ncu maddesine göre; " müteahhidin yaptığı işler ile ihzarattan doğan alacakları , metrajlara göre hesaplanarak sözleşme hükümleri uyarınca kesin ödeme niteliğinde olmamak ve kazanılmış hak sayılmamak üzere geçici hakediş raporları ile ödenir. Metrajlar yeşil defter ve eklerinde gösterilir. Müteahhit , idarenin isteği halinde kesin hesapları da kontrol teşkilatının denetimi altında işe paralel olarak yürütmek zorundadır. Bu halde geçici hakediş raporlarının düzenlenmesinde , bitmiş iş kısımları için kesin metrajdaki miktarlar dikkate alınır" denilmekte ve hakediş raporlarının düzenleme kriterleri verilmektedir. Burada yeralan " kesin ödeme niteliğinde olmamak ve kazanılmış hak sayılmamak " hükmü ile aynı şartnamenin 40 ncı maddesinde yeralan ; " Müteahhidin kesin hakediş raporunun düzenlenmesinde sadece kesin metraj ve hesaplar sonucunda bulunan miktarlar esas alınacak ve bunlarla geçici hakediş raporlarındaki rakamlar arasında olabilecek

farklara bakılmayacaktır." hükmü hep Devlet aleyhine değerlendirilmektedir. " Nasıl olsa geçici ödemedir kesin hesapta kesilir " düşüncesiyle hakedişlerde fazla ödemeler yapılmaktadır. Ancak aynı şartnamenin yine 40 ncı maddesinde; "Kontrol Teşkilatı, müteahhit veya vekili ile birlikte işin gidişine paralel olarak daha önce hazırlanıp karşılıklı imzalanmış bulunan kesin metrajı ve hesapları, yine birlikte tamamlayıp imzalayarak geçici kabul tarihinden başlamak üzere en çok altı ay içerisinde idareye teslim etmek zorundadır." Kesin metraj ve hesapların düzenlenmesi sırasında müteahhit veya vekili , kontrol teşkilatının yazılı çağrısına rağmen hazır bulunmadığı takdirde , kontrol teşkilatı hesapları tek taraflı hazırlar ve geçici kabulden en çok altı ay sonra idareye teslim eder. Bu aşamada müteahhide hazırlanmış bu kesin metraj ve hesapları altmış gün içinde incelemesi için tebligat yapılır. Müteahhidin itirazı varsa bu süre içerisinde idareye yazılı olarak başvurmak zorundadır.İdare teslim aldığı evrakları teslim tarihinden itibaren en çok altı ay içinde inceleyip onaylar." Hükmü bulunduğu için hakedişlerde yapılan fazla ödemelerin kesilmesi en erken 1,5 yıl sürmektedir. Ayrıca idarelerde müteahhidin hesaplarını bağlama alışkanlığı olmadığından , itirazlı ve problemlili inşaatların çokluğu nedeniyle de aşırı kesin hesap yığılması olduğundan bu süre hiçbir zaman 2- 2,5 yıldan önce olmamaktadır.

Görüleceği üzere bu enflasyonist ortamda hakedişlerde yapılan fazla ödemelerin kesin hesaplarla kesilmesi ( ki teminat ve kesintiler borçtan düşmektedir ) kamu inşaatlarının Devlete daha pahalıya malolmasına neden olmaktadır.Ayrıca inşaat tamamlanarak teslimi yapılmış olduğu için idarelerde kesin hesap konusu gerekli önemi almamaktadır. Çünkü artık inşaatın bitmesi için kullanıcı idare tarafından herhangi bir sıkıştırma söz konusu değildir. Aynı nedenle doğal olarak kesin hesap incelemesine tecrübeli eleman verilmemektedir. B.İ.G. Şartnamesinin 40 ncı maddesinde belirtildiği gibi hakedişlerle kesin metraj ve hesaplardaki farklılıktan dolayı

herhangi bir yaptırım uygulanmadığı için suistimale imkan vermektedir.

Aslında kesin hesabın gecikmesi sadece kamu alacaklarını etkilememektedir. Müteahhidin ilişkisinin kesilmesi için alınması gereken SSK ve vergi borcu yoktur belgesi de kesin hesap sonucunu beklemektedir. Bunun doğal bir sonucu olarak kesin hesap alacağı olan müteahhitler kesin hesabının bir an önce bağlanması için mücadele etmekte , hakedişlerde fazla ödeme almış müteahhidler ise kesin hesabı süründürmektedir.

#### **5.4.KONTROL MEKANİZMASININ DENEYİMSİZLİĞİNDEN**

#### **KAYNAKLANAN İMALAT HATALARI (BÜROKRATİK SORUN)**

Bu bölümde uygulanmış imalatlardan bazı örnekler verilerek , bu örnekler üzerinde kontrol mekanizmasının deneyimsizliğinden kaynaklanan imalat hataları ortaya konulmaya çalışılmıştır.

Aşağıda inceleyeceğimiz sorunlar, müteahhitlik hizmetlerinin bir sonucu gibi görünmekle birlikte; kontrol mekanizmasının deneyimsizliği sonucu işin, proje ve şartnamelere uygun yapılmamasından kaynaklanmamaktadır. Çünkü idareye göre müteahhit hasım durumundadır. Kamu inşaatları kontrol edilmemek üzere taahhüde bağlanmış olsaydı şüphesiz müteahhit, maksimum kazanç sağlamak üzere en ucuz işçiliği ve en kötü malzemeyi tercih edecekti. Dolayısı ile inşaatın onaylı proje ve şartnamelerine uygun olarak yapılmasının, imalatların tekniğine uygun ve kaliteli oluşturulmasının sorumluluğu kontrol mekanizmasına aittir.

Şekil E.5 de bir İGLOO cephaneliğin B.A. perdesi ile B.A. döşemesinin birbirine bağlanmamasından kaynaklanan açılmayı görüyoruz. Problem sadece her iki imalatın farklı zamanlarda dökülmüş olmasından kaynaklanmamaktadır. Cephaneliğin üzerinde 2 mt. dolgu toprak olması nedeni ile problemin düzeltilmesi çok daha maliyetli olacaktır. Kontrol mühendisi imalatı, onaylı projesine uygun olarak yaptırsa idi bu problem oluşmayacaktı.

Şekil E.6 ve Şekil E.7 de yol betonu uygulanmasından iki örnek verilmiştir. Her iki imalat da uygulamadan üç yıl sonraki durumu göstermektedir. Şekil E.6 da betonun dozajının yeterli olmaması nedeniyle ufalanmasını , Şekil E.7 de ise dolgunun tekniğine uygun yapılmaması ve yeterince sıkıştırılmaması nedeniyle oturmayı görüyoruz. Oysa projelerinde alt yapı imatları belirlenmiş ve ödemeler projesine göre yapılmıştır.

Şekil E.8 ve Şekil E.9 da istinat duvarı uygulanmasından iki örnek verilmiştir. Şekil E.8 uygulamadan 4 yıl sonraki durumunu göstermekte, Şekil E.9 daki duvar ise henüz yükleniciden teslim alınmadan yıkılmıştır. Problem her iki duvarın onaylı projelerine ve tekniğine uygun yaptırılmamasından kaynaklanmamaktadır.

Şekil E.10 ve Şekil E.11 de 4 yıl önce teslimi yapılmış bir binadan iki resim verilmiştir. Problem imalat esnasında dış sıvanın çimento dozajının yeterli olmaması, dış sıvada şartnamelerde yasaklandığı halde kireç kullanılması ve aralarında pek fiyat farkı olmamasına rağmen akrilik boya olarak ödemeleri kalın mücerrit malzemeye göre yapılmış olmasına karşın incisinin kullanılmasından kaynaklanmaktadır.

Şekil E.12 ve Şekil E.13 de tesliminden 6 yıl sonra tavan imalatının durumuna ait iki örnek verilmiştir. Sızıntılar, şed çatı olması nedeniyle çatıda oluşan yatay derelere ait detayların tekniğine uygun

yaptırılmamasından kaynaklanmıştır. Zamanında imalatın doğru uygulanması için harcanacak ilave masraf, bugün kurulması gereken iskele bedeli kadar bile değildir.

Şekil E.14 de paladyen döşeme kaplamasında beton dozajının düşük yapılmasından kaynaklanan sorunları, Şekil E.15 de ise teras bölümünden açılan bir döşemeyi görüyoruz. Problem her iki imalatın proje ve şartnamelerine uygun yaptırılmamasından kaynaklanmaktadır.



## **6 NCI BÖLÜM :**

### **SONUÇ VE ÖNERİLER**

Bu çalışmada , belirlenen hedef doğrultusunda ;

a- Kamu inşaatlarının nasıl yürütüldüğü araştırılmış ,

b- Kamu inşaatlarında oluşan problemler çeşitli açılardan incelenmiş , yasal açıdan oluşan problemler ise detay bazında ele alınmıştır. Yasal açıdan oluşan problemlerin , uygulanmış örnekler üzerinde inşaatlarla bağlantısı kurulmuş ve inşaatlara yansımaları incelenmiştir.

Aslında problemlerin çözümünün sadece yasal bir takım düzenlemeler ile yada yönetmeliklere birkaç madde ilave edilmesi ile olabileceğini düşünmek fazla iyimserlik olacaktır. Çünkü daha öğretim kurumlarından başlayarak öğrencilere gerekli eğitimin verilmesi, müteahhit ve kullanıcı kültürünün de geliştirilmesi ile ancak probleme doğru yaklaşılabileceği düşünülmektedir. Bu anlamda:

-Öğretim kurumlarında öğrencilere piyasa tecrübesi kazandırmak üzere tesis edilmiş olan staj konusuna daha hassasiyetle eğilinmesi,

-Öğretim kurumlarının, uygulamanın içindeki mühendisler ile yapılacak sözleşme doğrultusunda öğrencilere uygulamaya yönelik bilgiler aktarılmasını sağlanması,  
gibi konuların çözüme yardımcı olacağı değerlendirilmektedir.

Bu gelişim süreci içerisinde araştırmanın sonuçları aşağıdaki başlıklarda incelenebilir :

1.) Yönetmeliklerin yeterince anlaşılır olmaması , kesin hükümler taşınamaması nedeniyle bazı maddelerinin farklı yorumlara sebebiyet vermesi suistimallere karşı yeterince yaptırım içermemesi,

2.) Personel kalitesi , kamu personelinin yeterli deneyime sahip olmaması , tecrübeli personelin özel sektörü tercih etmesi ,

3.) İhale sistemindeki yetersizlik nedeniyle müteahhitlerin anlaşarak fiyat kırmasına mani olunamaması ,

4.) İnşaat kalitesini etkileyen en önemli unsur olan malzeme denetiminin yeterince sağlanamaması, şartname ve birim fiyatlarda yer alan imalatların kalitesini oluşturabilmek için söz konusu imalatlarda kullanılması öngörülen malzemelerin niteliklerinin net bir şekilde yapılmaması ,

5.) Birim fiyatların piyasa ile uyumsuzluğu , çağdaş yapım teknolojisi ve bu teknolojiye uygun malzemeler içermemesi .

Önerileri de bu başlıklarda incelenecektir :

## 1. YÖNETMELİKLER :

- Birim fiyat ve tariflerinin oluşturulması ile yönetmelik ve şartnamelerin değişen şartlara göre düzenlenmesi görevini üstlenmiş olan B.B. Yüksek Fen Kurulu' nun daha aktif hale getirilmesi ,

- Kamu kuruluşları ile daha sıkı ilişki kurularak deneyimler sonucu görülen aksaklıklar için Yüksek Fen Kurulunca gerekli tedbirlerin alınmasını sağlayacak düzenlemeler yapılması ,

- Yüksek Fen Kurulunca , süre uzatımı , fiyat farkı gibi konularda Yargıtay içtihat kararlarının incelenerek yönetmelik ve şartnamelere ; oluşan problemlerin giderilmesine ilişkin gerekli düzeltme ve açıklayıcı bilgilerin ilave edilmesi , yönetmeliklerin farklı yorumlara sebebiyet vermeyecek şekilde revize edilmesi .

## 2. PERSONEL KALİTESİ :

-Kamu kesimine alınacak elemanlarda mutlaka deneyim aranması,

-Deneyimli personelin kamu kesiminde kalmasını özendirecek (maaş, daha iyi şartlar, ..vs) tedbirler alınması,

-Kamu kuruluşunda görev yapmak üzere alınan personelin ; inşaatın çeşitli aşamalarında devreye girecek bölümlerle gerekli koordineyi yapmasının sağlanması,

-Kamu inşaatlarında görev yapan personele; önce belirli bir süre büro hizmeti yaptırıldıktan sonra şantiye görevi verilmesi, böylece bürokratik aksaklıklarla ilgili karşılaşılabileceği problemleri yaşayarak öğrenmesinin sağlanması,

## 3. İHALE SİSTEMİ :

İhale işlemlerinin, insan faktörünü minimum seviyeye düşürecek şekilde geliştirilecek bir bilgisayar programı ile yapılması .

## 4. MALZEME :

- İmalatlarda kullanılacak malzemelerin daha açık tariflenmesi,

- Doğru malzeme kullanılıp kullanılmadığını test için kabullerde ayrı bir form tutulması ve hakedişlerde ödemesi yapılan malzemelerle kontrol edilerek farklılık gösterenlerin belirlenmesi ,

-Piyasada üretilen inşaat malzemeleri büroşürlerinin etkin bir şekilde kontrol edilmesi ,yanlış ya da eksik bilgi veren firmaların teşhir edilmesi ,

- TSE belgesi bulunmayan ya da yenilenmemiş olan inşaat malzemelerinin kamu inşaatlarında kullanılmasının önlenmesi ,
- B.B. Teknik Şartnamesinin , yeni inşaat malzemelerini ve inşaat malzemesinin nitelik ve ayırımının net bir şekilde yapılmasını sağlayarak bilgileri içerecek şekilde düzenlenmesi .

## **5. BİRİM FİYATLAR :**

- Birim fiyatların piyasa ile uyumsuzluğunun giderilmesi amacıyla ; inşaatlarda sık kullanılan malzemeleri üreten firmalarla irtibat kurularak , sözkonusu malzemelerde fiyat artışları oluştukça yıl içinde yeni fiyatların alınması , bunlara ait grafikler çıkarılarak bir sonraki yılın hangi aylarında ne kadar artış göstereceğinin tahmin edilmesi ve birim fiyatların bu bilgiler ışığında düzenlenmesi ,
- Birim fiyatlarda yeralan imalatların genel fiyat analizleri ile uyumlu hale getirilmesi ,
- Birim fiyatlarda yer alan işçiliklerin piyasa koşullarına uygun hale getirilmesi,
- Birim fiyatları çağdaş inşaat teknolojisine ve bu teknolojinin getirdiği araç ve gerece ters düşmeyecek şekilde revize edilmesi , konularında gerekli önlemlerin alınması bu çalışmanın önerilerini oluşturmaktadır.

## ÇALIŞMADA YER ALAN BAZI TERİMLERİN AÇIKLAMASI

Bu çalışmada :

**Alım-Satım** : Taşınır ve taşınmaz mallar ile her türlü ihtiyaç maddeleri, hizmet ve hakların alım ve satımını,

**Hizmet** : Kanun , tüzük ve yönetmeliklere göre çalıştırılan gerçek veya tüzel kişilere ücret karşılığında yaptırılan araştırma , sondaj , imalat, etüt, harita, plan, proje , kontrollük, müşavirlik ve benzeri hizmetleri ,

**Yapım** : Hertürlü inşaat , ihzarat , imalat , sondaj , tesisat , onarım, yıkma , değiştirme , iyileştirme ,yenileştirme ve montaj işlerini ,

**Taşıma** : Yükleme , boşaltma , depolama ve bunlara ilişkin ambalaj işlerini ,

**Tahmin Edilen Bedel** : İhale konusu olan işlerin tahmin edilen bedelini ve yapım işlerinde keşif bedelini ,

**İdare** : İhaleyi yapan daire , kurum ve kuruluşları ,

**İstekli** : İhaleye katılan gerçek veya tüzel kişileri ,

**İhale** : 2886 Sayılı Devlet İhale Kanununun da yazılı usul ve şartlarla işin istekliler arasından seçilecek birisi üzerine bırakıldığını gösteren ve yetkili mercilerin onayı ile tanımlanan sözleşmeden önceki işlemleri ,

**Sözleşme** : İdare ile müteahhit arasında yapılan yazılı anlaşmayı ,

**Yüklenici-Müteahhit** : Üzerine ihale yapılan istekli yada isteklileri ,

**Personel** : Bir kamu kuruluşunda ihale işlemlerini yapmak üzere görevlendirilmiş kişiyi ifade etmektedir .

## EKLER

ÖRNEK KARAR : 1

T.C.  
BAYINDIRLIK VE İSKAN BAKANLIĞI  
YAPI İŞLERİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ  
BAYINDIRLIK VE İSKAN MÜDÜRLÜĞÜ

BAYINDIRLIK VE İSKAN MÜDÜRLÜĞÜ SÜRE KOMİSYON  
KARARI .

Karar Tarihi	:27.6.1985
İlgili Daire	:Defterdarlık
Sözleşme Tarafları	:1. Bayındırlık ve İskan Bakanlığı adına Erzurum Valisi 2. Müteahhit
Sözleşmenin Konusu	:50 Daireli Devlet Lojmanı İkmali
Keşif Bedeli	:260.000.000 TL.
İhale Tenzilatı	:% 20
İhale Bedeli	:208.000.000 TL.
Sözleşme Tarihi	:10.1.1985
Sözleşmeye göre işe engeç başlanması gereken tarih	:26.1.1985
Fiilen işe başlama tarihi	:15.4.1985
Sözleşmeye göre işin bitim tarihi	:20.10.1986
Günlük gecikme cezası	:% 003
Süre uzatım sebebi	:Yer tesliminin gecikmesi
Bu defaki süre sonu	:16.12.1986

Bu işe , sözleşmenin sayıştayca tescilli olan 12.2.1985 tarihi ile yer teslim tarihi olan 15.4.1985 tarihleri arasında geçen 62 günlük gecikme nedeni ile  $62-5=57$  gün süre uzatımı verilmiştir. (Şaki, 1988)

Şekil E.1

ÖRNEK KARAR: 2

### SÜRE KOMİSYONU KARARI

İlgili daire	:Milli Emlak Müdürlüğü
Sözleşme Tafları	:1. Bay. Bak . adına Erzurum Valisi 2. Müteahhit
Sözleşmenin Konusu	:Erzurum Merkez Hükümet Konağı İnşaatı
Keşif Bedeli	:860.000.000 TL.
İhale Tenzilatı	:% 20
İhale Bedeli	:688.000.000 TL.
İhale Tarihi	:31.7.1984
Mukavele Tarihi	:17.9.1984
Sayıştay Tescil Tarihi	:24.9.1984
Sayıştay Tescilinin Tebliğ Tarihi	:9.10.1984
Yer Teslim Tarihi	:20.3.1985
Filen işe başlama Tarihi	:20.3.1985
Söz.göre işin bitim tarihi	:20.12.1986
Günlük gecikme cezası	:25.800 TL.
Karar veren komisyon	:Bay.ve İ.s.Md.Süre Komisyonu
1.süre uzatım sebebi	:Sayıştay tescilinin ve yer tesliminin geç yapılması
Bu defaki süreye göre işin bitim tarihi	:1.9.1987
Bu defaki verilen sürenin sebebi	:B.A. projelerin geç verilmesi

Bu işe sayıştay teslimi ve yer tesliminin geç yapılması nedeniyle 63 gün 1 nci süre uzatımı ve B.A. projelerinde yeralan ST 3 çeliğinin ST 1 çeliğe dönüştürülmesi için projelerinde yapılan değişiklik nedeniyle kaybedilen süreye karşılık 76 gün 2 nci süre uzatımı verilmiştir. (Şaki, 1988)

Şekil E.2

ÖRNEK KARAR : 3

### SÜRE UZATIM KARARI

Karar Tarihi : 09.06.1987  
Karar No : 1987-09

İlgili Daire : Milli Emlak M.d.lüğü  
Sözleşme Tarafları : 1. Erzurum Valisi  
2. Müteahhit

Sözleşmenin Konusu : Erzurum Hükümet Konağı İnşaatı.  
Keşif Bedeli : 860.000.000.-TL  
İhale Tezilat : % 20  
İhale Bedeli : 688.000.000.-TL  
İhale Tarihi : 31.07.1984  
Mukavele Tarihi : 17.09.1984  
1 inci Süre Uzatım Sebebi : 1) Sayıştay tecili ve yer tesliminin geç yapılması  
2) B.A. Projelerinin geç verilmesi.

Bu defaki verilen sürenin sebebi : Yılı ödeneğinin noksan gelmesi.

Bu kararla 1986 yılında yapılan ödemeler (hakedişler) ve planlı ödenekleri verilerek 1986 yılında verilmeyen 54.013.317 TL için 39 gün süre uzatımı verilmiştir. (Şakı, 1988)

Şekil E.3

İlgili Daire	:EDİRNE BAYINDIRLIK ve İSKAN MÜDÜRLÜĞÜ
İşin Adı	:EDİRNE - İPSALA Gümrük Tesisleri Saha Tanzimi İnşaatı
Keşif Bedeli	:90.000.000 TL.
İhale Tenzilatı	:% 27.15
İhale Bedeli	:65.565.000 TL.
Sözleşme Tarihi	:16.02.1983
Sözleşmeye Göre İşin	
Bitiş Tarihi	:20.12.1983
1982 Yılı Ödeneği	:15.000.000 TL.
1983 Yılı Ödeneği	:75.000.000 TL.

Bu inşaat 1982 yılında ihale edilmiş ancak mücbir sebeplerle mukavele akdedilmeyerek iş 1983 yılında tekrar ihaleye sevk edilmiştir. İhaleler genellikle yılın son aylarına kaldığı için bu tür uygulamalar çok sık yapılmaktadır, yada yılın sonunda ihale edildiği halde sayıştay tescili bir sonraki yıla sarkmaktadır. (Şakı, 1988)

Şekil E.4



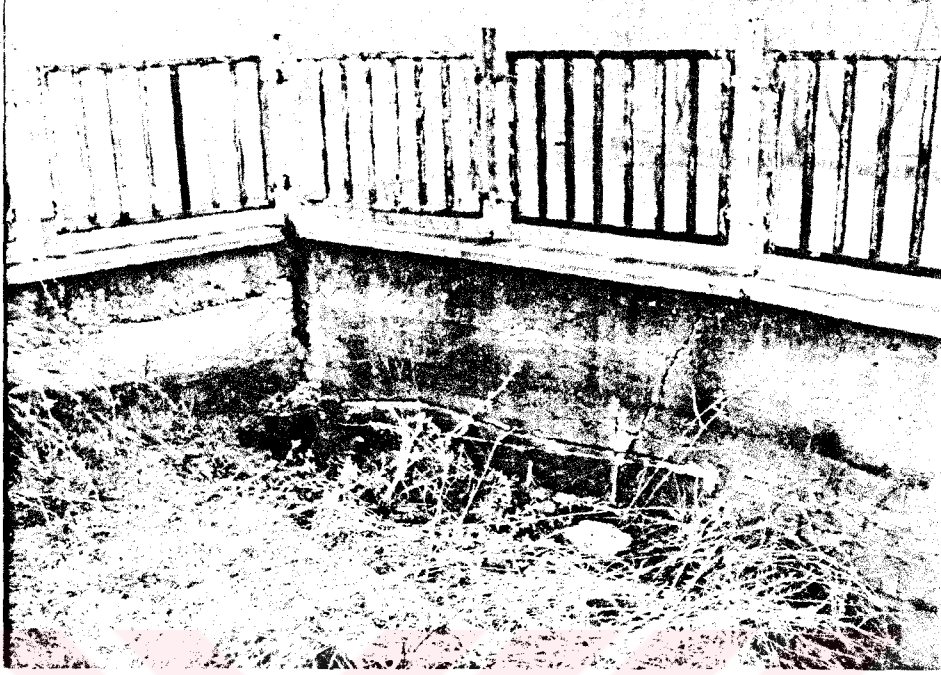
Şekil E.5



Şekil E. 6



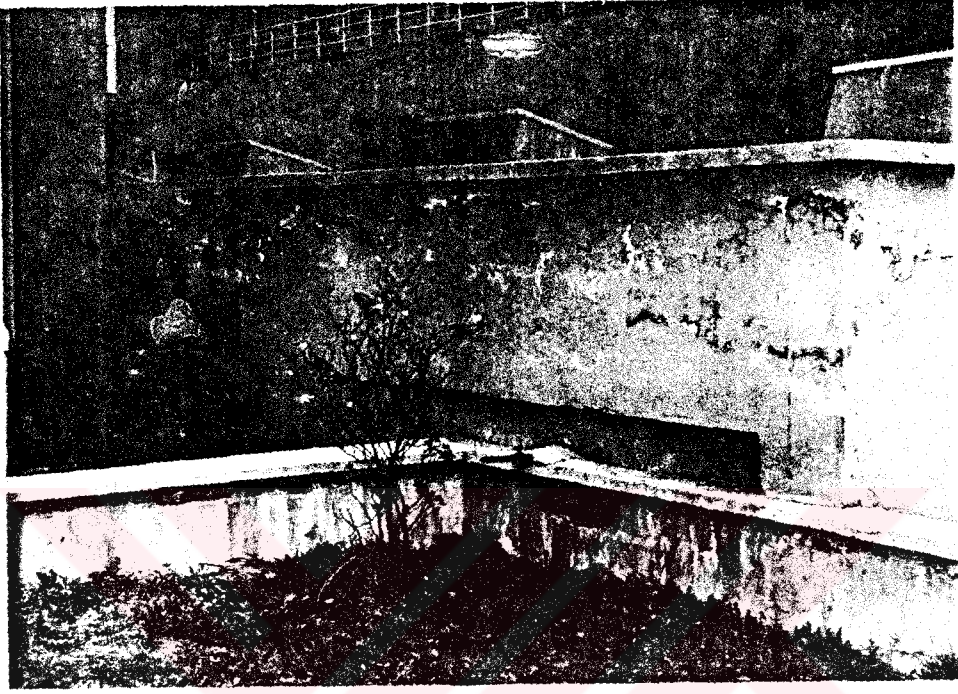
Şekil E. 7



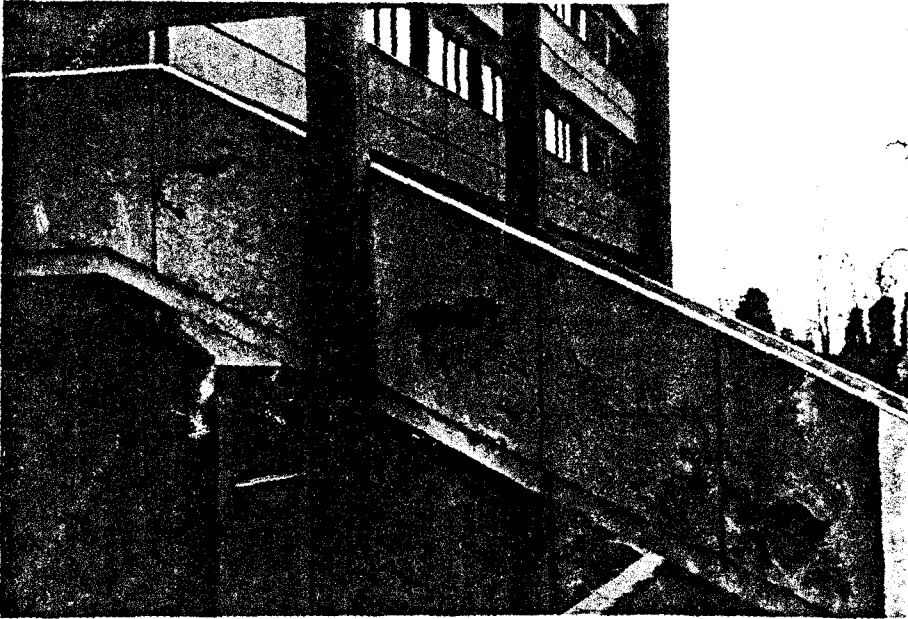
Şekil E.8



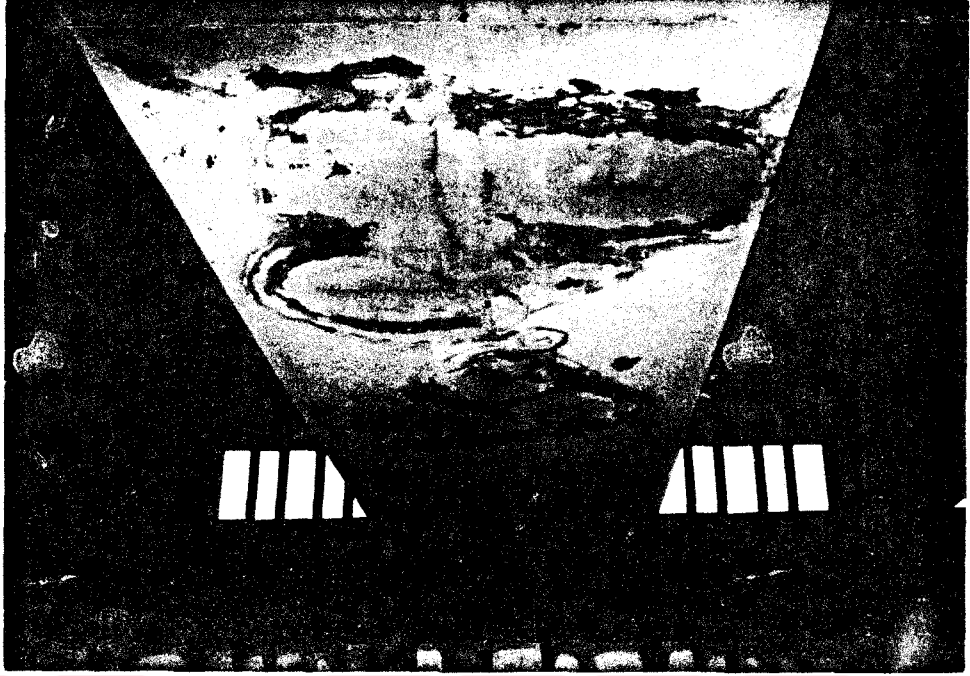
Şekil E.9



Şekil E.10



Şekil E.11



Şekil E.12



Şekil E.13



Şekil E.14



Şekil E.15

### YARARLANILAN KAYNAKLAR

1. ŞAKI , T. , 1988 . Kamu İnşaatlarında süre uzatımı ve ödeneğ aktarması işlemleri . Olguç Matbaası - ANKARA
2. Anonim , 1984 . Bay. Bak.Kontrol Yönetmeliği  
Bay. Bak. Yayınları
3. Anonim , 1984 . Bayındırlık İşleri Genel Şartnamesi  
Bay. Bak. Yayınları (Yönetmelik)
4. Anonim , 1984 . Bayındırlık Teknik Şartnamesi  
Bay. Bak. Yayınları (Yönetmelik)
5. Anonim , 1990 . Bina İnşaatları İstatistikleri. T.C.Başbakanlık  
D.I.E.Yayınları
6. Anonim , 1984 . Sözleşme Tasarısı. Bay. Bak. Yayınları.
7. Anonim , 1984 . Yapı , Tesis ve Onarım İhalelerine Katılma  
Yönetmeliği .Bay. Bak. Yayınları
8. Anonim , 1984 . Yapım ve Taşıma İşleri İhale Şartnamesi  
Bay. Bak. Yayınları
9. Anonim , 1991 . Türkiye İstatistik Yıllığı. T.C.Başbakanlık  
D.I.E.Yayınları
10. Anonim , 1984 . 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu
11. Anonim , 1984 . 8/2574 sayılı Fiyat Farkı Kararnamesi
12. Anonim , 1984 . 88/13181 sayılı Fiyat Farkı Kararnamesi

## ÖZGEÇMİŞ

1957 KIRIKHAN - HATAY'da doğdu .

1974 Yılında Kuleli Askeri Lisesini ,

1979 Yılında ODTÜ - Mimarlık bölümünü bitirdi .

1979 Yılında K.K.K.İnşaat Emlak Daire Başkanlığında Proje Kontrol Mühendisi olarak göreve başladı .

1989 Yılında aynı görevle ÇORLU İnşaat Emlak Başkanlığına atandı

1990-91 Yıllarında HARBİYE Askeri Müze ve Kültür Sitesi K.lığında sergileme kısım amiri olarak İç Mimar kadrosunda görev yaptı.

1991 Yılından itibaren M.S.B.İSTANBUL İnşaat Emlak Başkanlığında Proje Keşif Amirliği görevini yürütmektedir .