

Yaklaşık Maliyetin Yanlış Belirlenmesi. tarihinde ihalesi yapılan ... A.Ş. yüklenimindeki TL sözleşme bedelli "...Hizmet İşİ"nde ihalenin personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı yerine, götürü bedelli hizmet alımı şeklinde yapıldığı görülmüştür. Adı geçen işte yaklaşık maliyet araştırmasının ihaleyi kazanan firmanın da bulunduğu üç firmadan teklif alınmak suretiyle yapıldığı ve bu üç firmanın vermiş olduğu tekliflerin ortalaması alınarak yaklaşık maliyetin

..... TL olarak belirlendiği,
daha sonra yapılan açık
ihaleye tek teklif veren,
..... A.Ş.'ne TL'ye ihale
edildiği anlaşılmıştır.
Anılan iş, tarih ve
sayılı Genel Müdürlük
Olurunda, “.... tesisinde
çalıştırılmak üzere, Personel
Çalıştırılmasına Dayalı
Hizmet Alımı” şeklinde yer
almaktadır.

Kamu İdaresi Türü	Belediyeler ve Bağlı İdareler ☐
Yılı	2015
Dairesi	6
Karar No	457
İlam No	245
Tutanak Tarihi	4.5.2017
Kararın Konusu	İhale Mevzuatı ile İlgili Kararlar

Yaklaşık Maliyetin Yanlış Belirlenmesi.

.....tarihinde ihalesi yapılan A.Ş. yüklenimindeki TL sözleşme bedelli “...Hizmet İşi”nde ihalenin personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı yerine, götürü bedelli hizmet alımı şeklinde yapıldığı görülmüştür.

Adı geçen işte yaklaşık maliyet araştırmasının ihaleyi kazanan firmanın da bulunduğu üç firmadan teklif alınmak suretiyle yapıldığı ve bu üç firmanın vermiş olduğu tekliflerin ortalaması alınarak yaklaşık maliyetin TL olarak belirlendiği, daha sonra yapılan açık ihaleye tek teklif veren, A.Ş.’ne TL’ye ihale edildiği anlaşılmıştır.

Anılan iş, tarih ve sayılı Genel Müdürlük Olurunda, “... tesisinde çalıştırılmak üzere, Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımı” şeklinde yer almaktadır.

... Tesislerinde kullanılacak su bardaklama makineleri ile bardaklama işinde kullanılacak alüminyum folyo, hazır bardak, kapak, koli, koli bandı vb. malzemelerin idare tarafından temin edileceği belirtilmiştir. Şartnamede işçilerin vasfı ile ilgili “çalıştırılacak personel yeterli teknik düzeyde olmalıdır” ve “yüklenici firma ihale konusu hizmeti, işin gerektirdiği özelliklere uygun vasıfları taşıyan personelle yapacaktır” gibi ifadeden işçiler için özel bir vasıf aranmadığı anlaşılmaktadır. Şartnamede tarif edilen işlerin değerlendirilmesi sonucu yükleniciden işçi temininden başka bir şey istenmediği, kullanılacak malzemelerin de idare tarafından temin edileceği görülmektedir.

Nitekim söz konusu işe ilişkin SGK bildirgelerinden işçilere asgari ücret ödendiği tespit edilmiştir. Dolayısıyla iş, personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı işinden ibarettir.

5510 sayılı Kanun’un 90’ıncı maddesi gereği imzalanan sözleşmenin Sosyal Güvenlik Kurumuna bildirmesi zorunludur. SGK da “Sosyal Güvenlik Kurumu Prim ve İdari Para Cezası

Borçlarının Hak Edişlerden Mahsubu, Ödenmesi ve İlişiksizlik Belgesinin Aranması Hakkında Yönetmelik” in 7’nci maddesinin 3’üncü fıkrasında belirtilen; “Ünitece, ihale konusu işle ilgili olarak yapılacak araştırma işlemi sonucunda, yeterli işçilik bildirilmiş olduğunun ve işi üstlenenin ihale konusu işle ilgili olarak Kuruma borçlarının bulunmadığının anlaşılması halinde, ilişiksizlik belgesi düzenlenir.” hükmü gereği yeterli işçiliğin bildirildiği SGK tarafından teyit edilmektedir.

Bu durumda SGK bildirgelerinde gösterilen miktarda işçi çalıştırıldığını, işçilere asgari ücret ödendiğini açıkça ortaya koymaktadır. Yaklaşık maliyet hesabında ve Şartnamede, savunmada belirtilen işçi sayılarına yer verilmemiş olup, benzer bir hesaplama da yapılmamıştır. Yaklaşık maliyetin hesabında bu işçiliklere yer verilmemesi, işçiliklerin gerekli olduğu konusunu şüpheli hale getirmektedir.

Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği’nin “Personel çalıştırılmasına dayalı ihalelerde yaklaşık maliyet” başlıklı 10’uncu maddesinin beşinci bendinde; “Personel çalışmasına dayalı hizmet alımlarında ihale konusu işin niteliği dikkate alınarak işçi sayısı üzerinden teklif alınması idarece uygun görünmeyen iş kalemleri bulunması halinde, bu kalemlerin kapsamındaki işler dahil, ihale konusu işin yerine getirilmesi için çalıştırılacak asgari personel sayısının ihale dokümanında belirtilmesi kaydıyla işçi sayısı yerine yaptırılacak işi oluşturan iş kalemi ve kalemleri üzerinden teklif alınabilir.” hüküm altına alınmıştır.

Kamu İhale Genel Tebliği’nin;

“Personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımlarında teklif fiyata dahil olacak giderler” başlıklı 78’inci maddesinde “78.1. Personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımları; ihale konusu işte çalıştırılacak personel sayısının ihale dokümanında belirlendiği, bu personelin çalışma saatlerinin tamamının idare için kullanıldığı ve yaklaşık maliyetinin en

az % 70'lik kısmının asgari işçilik maliyeti ile varsa aynı yemek ve yol giderleri dahil işçilik giderinden oluştuğu hizmetlerdir.

...

78.3. Personel çalıştırılmasına dayalı olmayan bir hizmet alımına ilişkin ihale dokümanında haftalık çalışma saatlerinin tamamını idarede geçirecek personel sayısının belirtilmesi halinde teklif fiyata dahil giderler arasında işçilik giderine yer verilmesi gerekmektedir.

....

78.5. Personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı ihalelerinin birim fiyat teklif alınmak suretiyle gerçekleştirilmesi ve ihale üzerinde bırakılan istekli ile birim fiyat sözleşme imzalanması zorunludur.

...”,

79.3.3 maddesinde “...

Kurumca hazırlanan “İşçilik Hesaplama Modülü”ne (www.ihale.gov.tr) adresinden ulaşılabilecek olup, personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı ihalelerinde tekliflerin değerlendirilmesi bağlamında sözleşme ve genel giderler dâhil asgari işçilik maliyeti hesabında işçilik hesaplama modülünün kullanılması zorunludur.

...” denilmiştir.

.....A.Ş. yüklenimindeki “... Hizmet İşi”nin personel çalıştırmaya dayalı hizmet alım işi olarak değerlendirilip yaklaşık maliyet belirlenmesi gerekirken, götürü bedel hizmet alımı şeklinde yaklaşık maliyet belirlenerek ihale edilmesi sonucu kamu zararına neden olunmuştur.

Sorumlular savunmalarında; Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği “Personel çalıştırılmasına dayalı ihalelerde

yaklaşık maliyet” başlıklı 10’uncu maddesine göre işin personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı şeklinde yapılmasının kanuna aykırı olmadığını, Kamu İhale Kurumu tarafından internet sitesinde yayınlanan işçilik hesaplama modülünün ilgililerin faydalanmasına yönelik bilgilendirme amaçlı olduğu, anılan hesaplama aracının bağlayıcılık niteliğinin bulunmadığı ve manuel yapılan hesaplama ile doğru sonuca ulaşılması halinde modülün değil, manuel olarak bulunan sonucun esas alınması gerektiğinin Danıştay kararında belirtildiğini ve bu modüle göre kamu zararı hesaplamanın mümkün olmadığını, ayrıca işin personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı şeklinde yapılması halinde kuruma maliyetinin daha yüksek olacağını ve bu nedenle kamu zararı bulunmadığını ve kamu zararı tablosuna müteahhit karının eklenmediğini belirtmişlerse de;

Yukarıda da ifade edildiği üzere yükleniciden işçi temininden başka bir şey istenmemiştir. İşe ilişkin SGK bildirgelerinden tespit edilen işçilere asgari ücret ödenmiş olup, adı geçen iş personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı işinden ibarettir.

Söz konusu Danıştay kararında, doğru hesaplamaya ulaşılması şartıyla işçilik maliyetlerinin modül kullanılarak ya da manuel hesaplanabileceği yönünde karar verilmiştir.

Kamu zararı tablosundaki günlük ücrete, Kamu İhale Kurumu İnternet Sitesindeki İşçilik Hesaplama Modülüne göre 2014 yılının ikinci yarısındaki asgari ücrete Genel Müdürlüğünün personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alım ihalelerinde yaklaşık maliyetin belirlenmesinde uygulanan yemek ve yol yardımı ve % 20’lik müteahhit karı eklenmesi suretiyle ulaşılmış olup kamu zararı hesabında sorumluların iddia ettiği gibi bir yanlışlık yoktur.

Bu itibarla, “.... İş”nin personel çalıştırmaya dayalı hizmet alım işi olarak değerlendirilip yaklaşık maliyet belirlenmesi gerekirken, götürü bedel hizmet alımı şeklinde yaklaşık

maliyet belirlenerek ihale edilmesi sonucu neden olunan kamu zararı tutarı TL'nin 'ye müştereken ve müteselsilen ödettirilmesine oy çokluğuyla karar verildi.

Karşı Oy

Üye ve Üye 'ın karşı oy gerekçeleri:

Kamu İhale Genel Tebliği'nin 78'inci maddesine göre personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alım ihalelerinin birim fiyat teklif alınmak suretiyle gerçekleştirilmesi ve ihale üzerinde bırakılan istekli ile birim fiyat sözleşme imzalanması zorunludur. Buna rağmen Genel Müdürlüğünün malzemelerini kendisinin tedarik ettiği ve Yönetim Kurulu kararında da işin personel çalıştırılmasına dayalı bir hizmet işi olduğunun kabul edildiği "... Hizmet Alımı" ihalesinin götürü bedel üzerinde ihale edilerek sözleşmeye bağlanması sonucu kamu zararına neden olunmuştur.

Denetçi tarafından düzenlenen sorguda ödeme emri belgesini imzalayan harcama yetkilisi ve gerçekleştirme görevlisi ile ihale yetkilisi ve yaklaşık maliyet cetvelini hazırlayan görevliler kamu zararından sorumlu tutulmuşlar, ihale komisyonu başkan ve üyeleri ise sorumlu tutulmamışlardır.

İhale komisyonu başkan ve üyelerinin 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 6, 60 ve 61'inci maddelerinde hükme bağlanan kontrol görevleri bulunmaktadır. Bu nedenle meydana gelen kamu zararından sorumlu tutulmaları gerekir.

Bu itibarla, İhale komisyonu başkan ve üyelerinin de savunmaları alınarak düzenlenecek ek raporun Dairemize intikaline değin konunun hüküm dışı bırakılmasına karar verilmesi gerektiğinden çoğunluk görüşüne katılmıyoruz.