

Yapım İşlerinin Kontrollük Danışmanlık ve Mühendislik Hizmetleri Alımı İşinde “genel masraflar” kalemlerinden herhangi bir kanıtlayıcı belge ve belirli bir iş veya hizmet karşılığı olmaksızın ödemeler yapılması (Sayıştay K39)

**Sayıştay Kararı – 4. Daire,
267/242, T. 10.11.2020**

DANIŞMANLIK HİZMET ALIMI İŞİ – GERİ ÖDENECEK MASRAFLAR

“..... Yapım İşlerinin Kontrollük Danışmanlık ve Mühendislik Hizmetleri Alımı İşinde “genel masraflar” kalemlerinden herhangi bir kanıtlayıcı belge ve belirli bir iş veya hizmet karşılığı olmaksızın ödemeler yapılması hususunun sorgu konusu edildiği görülmüştür.

Söz konusu işe ilişkin 25.06.2012 tarihli Sözleşmenin “Ödeme yeri ve şartları” başlıklı 13’üncü maddesinin 13.1’inci bölümünde;

“...

Sözleşme bedelinin (Ücret ve Geri Ödenebilir Masraflar) ödeme şartları

1. a) Sözleşme bedelini aşmamak kaydıyla, İdare (b) fıkrasında belirtilen ücretleri ve (c) fıkrasında belirtilen masrafları Danışmana ödeyecektir.
2. b) Personele ödenecek ücret, danışmanın teklif ettiği ücret hadleri üzerinden ve yine Sözleşmede belirtilen şartlara tabi kalmak kaydıyla, işe başlama tarihinden sonra bu personelin hizmetlerin ifası için harcamış olduğu fiili zaman esas alınarak hesaplanacaktır.
3. c) (b) bendi dışında kalan, danışmanın işi ifası sırasında Danışmanın fiilen yapacağı makul harcamalardan ibaret olacaktır.”,

“Hakedişler ve ödeme şekli” başlıklı 13.3’üncü maddesinde;

“13.3.1. Hizmetin ifa edildiği süre içerisinde Aylık Dönemler Halinde en geç on beş (15) gün içinde Danışman, her ay için hazırlanacak hakedişlere esas olacak geçerli maaş ve SGK bildirimlerini, fatura, makbuz ve diğer kanıtlayıcı belgeleri İdareye verecektir. Yabancı para birimi ve Türk Lirası cinsinden yapılacak ödemelere ilişkin aylık hakedişler ayrı bölümler halinde Hakediş tutarının hangi miktarının ücretlere, hangilerinin de personel ücreti dışındaki diğer masraflara ait olduğu belirtilecektir.

13.3.2. Destekleyici mahiyetteki belgeler İdareye ulaştıktan sonra İdare, hakedişleri düzenleyerek en geç otuz (30) gün içinde Danışmana gerekli ödemenin yapılmasını temin edecektir. Hakedişlerin sadece gerekli belgelerle yeterli ölçüde tevsik edilmeyen bölümüne ait ödemeler geciktirilebilir. Fiili ödeme ile yapılmasına yetki verilen harcamalar arasında herhangi bir tutarsızlık ortaya çıktığı takdirde, İdare, bu farkı sonraki ödemelerin herhangi birine ilave edecek veya bu ödemelerden düşecektir.

...”

Hükümleri yer almaktadır.

Anılan düzenlemelere göre, adam/ay şeklinde ihale edilen danışmanlık hizmet alımlarında iki adet ödeme kalemi bulunmaktadır. Bunlar, işçilik masraflarının karşılığı olarak yapılacak "ücret ödemeleri" ile bunların dışında kalan ve Danışmanın işin ifasına ilişkin İdarenin onayını müteakip üçüncü şahıslardan temin edeceği hizmetlerin karşılığı olmak üzere yapacağı makul harcamaların ödeneceği "geri ödenebilir masraflar" kalemleridir.

Bahse konu iş kalemlerinden yapılacak ödemelerin ise yine yukarıda yer verilen sözleşme maddelerinde belirtildiği üzere mutlaka bir tevsik edici belgeye dayanması gerekmektedir. Ücret kaleminden yapılacak harcamalar için bu belgelerin geçerli maaş bordroları ile SGK bildirimleri olduğu belirtilmişken, geri ödenebilecek masraflar için ise fatura, makbuz ve diğer kanıtlayıcı belge mahiyetindeki belgelerin kabul edilebileceği düzenlenmiştir.

Bununla birlikte, yine Tip Sözleşmenin "İşin yürütülmesine ilişkin kayıt ve tutanaklar" başlıklı 20'nci maddesinde;

"Danışman kendisine ödeme yapılacak iş ve hizmetlerle ilgili her türlü masrafı gösteren kayıt ve defterleri tutmak zorundadır. İdare yetkili temsilcileri tarafından, çalışma saatlerini gösterir cetveller, bordrolar, kayıtlar, defterler gibi ödemede esas alınan bütün doküman istenebilecek ve denetlemeleri kolaylaştırmak üzere yüklenici gerekli işbirliğini yapacak ayrıca kanunların gerektirdiği ya da İdarenin vereceği önerilerde belirtilen yöntem ve sürece bu gibi dokümanı ek bir ödeme istemeden saklayacaktır."

Denilmiştir.

Yukarıda yer verilen Sözleşme hükümlerine göre, söz konusu danışmanlık hizmet alımına ait hakediş ödemelerinde "geri ödenebilir masraflar" kaleminden yapılacak ödemelerin Danışmanın fiilen yapacağı makul harcamalardan ibaret olması

gerektiği açıktır. Anılan kalemden karşılanacak harcamaların yine Danışman tarafından fiilen yapıldığının ve makul masraflar olduğunun sunulacak belge ve bilgilerle kanıtlandıktan sonra ödenmesi gerekmektedir. Bu itibarla, “geri ödenebilir masraflar” iş kaleminden sadece işin ifası sırasında Danışman tarafından işe ilişkin fiilen gerçekleştirilen ve makul sayılabilecek harcamalar fatura, makbuz veya diğer kanıtlayıcı belgelere dayalı olarak ödenebilecektir.

Ancak, Tip Sözleşmede bu konuda hüküm bulunmadığından bu başlık altında yer verilmemesi gerekmesine rağmen, Sözleşmenin “Genel Masraflar (Kalem II) (Kontrollük ve Danışmanlık Hizmetleri için)” ve “Genel Masraflar (Kalem II) (Etüt Proje Hizmetleri için)” başlıklı 13.1.2’nci maddelerinde teknik personel ücretleri dışında kalan ve yüklenici karını da içeren Danışmanın bütün genel masraflarına karşılık olmak üzere “Genel Masraflar” adı altında bir iş kalemi tanımlandığı ve bu kalemden her hakedişte ilgili dönemde tahakkuk eden teknik personel ücretlerine Danışmanın teklifinde belirttiği yüzdenin uygulanması suretiyle bulunan meblağın, Danışman tarafından yapılan gerçek bir gider karşılığı olup olmadığına yönelik herhangi bir tevsik edici belge aranmaksızın ödendiği görülmüştür.

Sözleşmenin “deme yeri ve şartları” başlıklı 13’üncü maddesinin 13.1.1, 13.1.2, 13.1.3 ve 13.1.4 bölümlerinde;

“13.1.1.Teknik Personel cretleri (KALEM 1) (Kontrollük ve Danışmanlık Hizmetleri için):

Hizmetlerin ifasında Danışman tarafından çalıştırılan bütün Türk ve yabancı teknik personelin bordro masrafları bu kalemden ödenecektir. Aylık bordro masrafları, personelin pozisyonuna göre aylık brüt tavan ücretini geçmeyecektir. Geçen miktar için ödeme yapılmayacaktır.

Bordroda gösterilen ücretlere, aylık net ücretler, yıllık

izinler, hastalık izinleri ve kanuni tatillere ait yevmiyeler, sosyal sigorta primleri ve burada sayılanlarla sınırlı kalmamak üzere yürürlükteki mevzuata göre çalıştırılan personel için işçi ve Danışmanın ödemekle yükümlü olduğu her türlü vergi, kesinti, masraf vb. dahildir.

...

13.1.2. Genel Masraflar (Kalem II) (Kontrollük ve Danışmanlık Hizmetleri için):

Danışman'ın gerek merkezinde ve gerekse Türkiye'deki şantiye ve bürolarında Sözleşme kapsamındaki hizmetlerle ilgili olarak yapacağı genel masraflar bu kalemden ödenecektir. Bu kalemde yazılı yüzde sabit olup genel masraflar için ödenecek toplam miktar, teknik personel için ödenecek toplam miktara bağlı olarak değişecektir.

Yazılanlarla sınırlı olmamak kaydıyla Danışmanın bu kalem içinde sayılan genel masraflar aşağıda belirtilmiştir.

- Kalem I'de gösterilmeyen tüm teknik personel ücretleri ile
- Teknik hizmetler dışındaki hizmetlerde çalışan her türlü yardımcı personelin ücretleri,

Danışman'ın yabancı ve Türk bütün personelinin yapacağı her türlü iç ve dış seyahat ve ulaştırma (Danışman'ın taahhüdü gereği kullanacağı her türlü araç, otomobil, nakliye ve bunlarla ilgili masraflar vb.) ikamet ve geçinme, tedavi, kira giderleri ile malzeme, araç ve cihaz satın alma için ödenecek masraflar (resim, harç ve vergiler dahil) bu kaleme dahildir.

Danışman'ın İşverence müsaade edilenleri dışında kalan kadrosu, teknik personelin aylık brüt ücret tavanını aşan miktarları, vardiyalı olarak gece çalışmaları ile normal mesai arasındaki ücret farkları, çalışılmayan günler ile yıllık ve hastalık ilişkin ücretler, sigorta tazminatı, kıdem tazminatı, işten çıkarılan personele ödenen tazminat, her türlü zam ve

fiyat artışları genel masraflara dahildir.

Danışman'ın sözleşme kapsamındaki hizmetlerini yürütmek üzere kullanacağı büro, şantiye vb. tesislerin kira, yapım, yakıt, elektrik ve su gibi benzer masrafları, büro malzemesi, kırtasiye, raporların, şartnamelerin ve projelerin yazılması, baskı ve kopya masrafları, film masrafları, haberleşme masrafları, hizmetlerin ifası ile ilgili olup diğer kalemlerde belirtilmeyen masrafların bu genel masraflara dahil olduğu kabul edilecektir.

Hizmetlerin yapılması esnasında işin ve işte kullanılacak malzemelerin şartnamelerde istenilen kontrol ve ölçümlerinin ileri teknoloji standartlarda yapılabilmesini sağlamak amacı ile Danışmanca temin edilerek kullanılacak araç ve cihazlar için yapılacak harcamalar genel masraflardan kabul edilecektir.

Bu kalemde yer alan masraflara sözleşmenin (15.2) maddesindeki esaslar dahilinde tespit edilen yıllık fiyat farkı uygulanacaktır.

13.1.1.Teknik Personel Ücretleri (KALEM 1) (Etüt Proje Hizmetleri için):

Her safha işler için ayrı olarak bu kalem içinde yapılacak teknik personel masrafları karşılığı ödemeler kalem 1 formlarında danışman tarafından teklif edilerek doldurulmuş miktarlar olup, bu masraf ve ücretlerin teşekkül tarzı aşağıda sıralanmıştır. Bu ücretler teknik personelin bordro ücretleri, yıllık ve hastalık izinleri ve kanuni tatillere ilişkin yevmiyeleri, işveren payı dahil sosyal sigorta primleri kesintilerini içerir.

Kalem 1 teklif formlarında herhangi bir meslek sınıfı için teklif olunan aylık ücretler, o personelin bilfiil işte çalıştığı zamana tatbik edilecektir. Aylık teklif edilecek ücretler azami brüt miktarlardır. Bunlara herhangi bir ad altında ilave istenilemez ve sözleşme süresince ücretlerde

herhangi bir yıllık artış talep edilemez.

...

13.1.2. Genel Masraflar (Kalem II) (Etüt Proje Hizmetleri için):

Danışmanın gerek merkez ve gerekse diğer işyerlerinde bu iş için yapacağı genel masraflar karşılığı olarak 13.1.1'deki ödemelerin danışmanın teklif ettiği %'leri oranında ödenecektir. Bildirilenlerle sınırlı olmamak kaydıyla bu kalem içinde yer aldığı varsayılan danışman genel masrafları aşağıda sıralanmıştır.

- Teknik ressam ücretleri,
- Teknik hizmetler dışındaki hizmetlerde çalışan her türlü yardımcı personelin ücretleri,
- Büroların kira, aydınlatma, ısıtma, bakım, amortisman ve benzeri masrafları,
- Kırtasiye, Büro malzemesi, Baskı harcamaları,
- Haberleşme, muhasebe ve sekreterlik masrafları,
- Yüklenici bu işte çalışan bütün personelinin bu iş için yapacağı her türlü yolculuk ve ulaştırma, oturma ve geçinme masrafları,
- Her çeşit sigorta masrafları,
- İşin yapılması için gerekli her türlü aygıt araç ve malzeme masrafları,
- Hizmetlerin yapılması ile ilgili olup öteki kalemlerde adı geçmeyen masraflar,

Bu kalemde yer alan masraflara sözleşmenin (15.2) maddesindeki esaslar dahilinde tespit edilen yıllık fiyat farkı uygulanacaktır.

13.1.3 Jeodezi İşleri Kalem III (Etüt Proje Hizmetleri için):

Gerek avan proje ve gerekse uygulama projesinin yapımındaki jeodezi işleri sözleşme eki jeodezi işleri teknik şartnamesine göre yapılacaktır.

Jeodezi işlerine ilişkin teknik şartnameler, keşif cetvelleri, teklif birim fiyat cetvelleri sözleşmenin ekleridir.

Jeodezi işleri iş programına uygun olarak yapıldıkça, bu işlere ilişkin danışman teklif fiyatlarıyla değerlendirilip bedelleri ara hakedişlerle danışmana ödenir. Bu işlerle ilgili olarak danışmana ayrıca genel masraf ödenmez.

13.1.4 Zemin Araştırma İşleri Kalem IV (Etüt Proje Hizmetleri için):

Gerek avan ve gerekse uygulama projesinin hazırlanmasına ilişkin teknik şartnamede sıralanan işler, zemin araştırma işine ait teknik şartnamesindeki tariflere göre danışman tarafından yapılacaktır.

...”

Hükümlerine yer verilmiştir.

Sözleşmenin “13.1.2 Genel Masraflar” başlığı altında yer alan düzenlemelere göre; idari personel giderleri, teknik personelle ilgili masraflar, ofis giderleri, sigorta giderleri, hizmetlerin yapılması ile ilgili olup öteki kalemlerde adı geçmeyen masraflar ile sınırlı kalmamak kaydıyla Danışman’ın bütün genel masrafları şeklinde verilen maliyet tanımlamalarının gerçekçi bir maliyet hesaplaması yapmaya elverişli açık ve belirli bir kapsam sınırlaması sunmadığı, bu nedenle söz konusu iş kaleminin mahiyetinin net olarak ortaya konulamadığı görülmüştür.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununun “Tip sözleşmeler” başlıklı 5’inci maddesinin ikinci fıkrası; “İdarelerce yapılacak sözleşmeler Tip Sözleşme hükümleri esas

alınarak düzenlenir.” hükmünü amirdir. Bunun yanı sıra, Danışmanlık Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin ekinde yer alan Danışmanlık Hizmet Alımlarına Ait Tip Sözleşmenin “Diğer Hususlar” başlıklı 55'inci maddesine ilişkin, idarelerce yapılacak düzenlemelerin kapsam ve sınırlarını belirleyen (42) numaralı dipnotta;

“İdarelerce, bu Tip Sözleşmede hüküm bulunmayan hallerde, ihale dokümanına, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu hükümlerine ve bunlara ilişkin Kamu İhale Kurumu tarafından yayınlanan düzenleyici mevzuata ve emredici hukuk kurallarına aykırı olmamak ve bu Tip Sözleşme hükümlerinde değişiklik yapmamak ya da sonuçlarını ortadan kaldırmamak üzere, işin özelliğine göre sözleşmelerde bu başlık altında bir ya da birden fazla maddeyi içerecek şekilde madde numaraları teselsül ettirilerek başka düzenlemelere yer verilebilir.”

Denilmektedir.

Yukarıda belirtilen 42 numaralı dipnot temelinde değerlendirilecek olursa, Tip Sözleşmede bu konuda hüküm bulunmadığından bu başlık altında yer verilmemesi gerekmesine rağmen, Sözleşmenin “Genel Masraflar” başlıklı 13.1.2'nci maddelerinde, ödeme şartları bakımından Tip Sözleşme'nin 13.1'inci maddesinden ayrık hükümler içeren düzenlemelere yer verilmiştir. Sözleşmenin Tip Sözleşmeye uygun olarak düzenlenen 13.1'inci maddesinde, sözleşme bedelinin personele ödenecek “ücret” ve Danışmanın işin ifası sırasında fiilen yapacağı “makul harcamalar” olmak üzere 2 kalemden oluştuğu ve her iki kalemin de tevsik edici belgeye dayanması gerektiği belirtilmektedir. Sözleşmenin “Ödeme yeri ve şartları” başlıklı 13'üncü maddesinin 13.1.1, 13.1.2, 13.1.3 ve 13.1.4 bölümlerinde ise, sözleşme bedelinin “Kalem I Teknik Personel Ücretleri (Kontrollük ve Danışmanlık Hizmetleri için)”, “Kalem II Genel Masraflar (Kontrollük ve Danışmanlık Hizmetleri için)”, “Kalem I Teknik Personel Ücretleri (Etüt Proje Hizmetleri için)”, “Kalem II Genel Masraflar (Etüt Proje

Hizmetleri için)", "Kalem III Jeodezi İşleri" ve "Kalem IV Zemin Araştırma İşleri" olmak üzere 6 kalemden oluştuğu ve "Genel Masraflar" kalemlerinin Birim Fiyat Teklif Cetvelindeki genel masraflar yüzdesi ile kilit personele ödenen miktarların çarpımı ile belirleneceği hükümleri yer almaktadır. Böylece, bütün genel masraflarına karşılık olarak Danışmanın sadece iş ile ilgili yapacağı fiili ve makul harcamalar kapsamında ödenebilecek "geri ödenebilir masraflar" kalemi, "genel masraflar" adı altında teknik personel ücretlerinin sabit bir yüzdesi olarak belirlendiğinden, bu kalemlerden yapılan harcamalar için tevsik edici belge arama yükümlülüğü de bir nevi ortadan kaldırılmış olmaktadır.

İhtilafa konu olan husus da bu noktada ortaya çıkmış olup, söz konusu ihale dokümanı hükümlerinin gerek idare gerekse diğer idarelerde yaygın kullanımı da göz önünde bulundurulduğunda, ödeme şartları bakımından Tip Sözleşme'nin 13'üncü maddesinden farklı hükümler içeren Sözleşmenin "Genel Masraflar" başlıklı 13.1.2 maddelerinin Danışmanlık Hizmet Alımı İhalelerindeki mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil edip etmediği bağlamındaki durumu bu manada büyük önem taşımaktadır.

Yukarıda anılan (42) numaralı dipnota göre, "Diğer Hususlar" bölümünde idarelerce yapılacak düzenlemelerin, Tip Sözleşmede hüküm bulunmayan halleri düzenlemesi, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu hükümlerine ve bunlara ilişkin Kamu İhale Kurumu tarafından yayınlanan düzenleyici mevzuata ve emredici hukuk kurallarına aykırı olmaması ve Tip Sözleşmede düzenlenen hükümlerde değişiklik yapmaması ya da Tip Sözleşmede düzenlenen hükümlerin sonuçlarını ortadan kaldırmaması gerekmektedir.

Öte yandan, işe ait İdari Şartnamenin; "Teklif mektubunun şekli ve içeriği" başlıklı 22'nci maddesinin, 22.1'inci kısmında; "Teklif mektupları, ekteki form örneğine uygun şekilde yazılı ve imzalı olarak sunulur",

Denilmektedir.

Şartname eki form incelendiğinde ise, isteklilerden tekliflerini;

KALEM I TEKNİK PERSONEL ÜCRETLERİ .- TL

(Kontrollük ve Danışmanlık Hizmetleri için) .- TL

KALEM II GENEL MASRAFLAR .- TL

(Kontrollük ve Danışmanlık Hizmetleri için) .- TL

KALEM I TEKNİK PERSONEL ÜCRETLERİ .- TL

(Etüt Proje Hizmetleri için) .- TL

KALEM II GENEL MASRAFLAR .- TL

(Etüt Proje Hizmetleri için) .- TL

KALEM III JEODEZİ İŞLERİ .- TL

KALEM IV ZEMİN ARAŞTIRMA İŞLERİ .- TL

GENEL TOPLAM .- TL

GENEL MASRAFLAR

(Kontrollük ve Danışmanlık Hizmetleri için)

KALEM II = KALEM I X % = .- TL

GENEL MASRAFLAR

(Etüt Proje Hizmetleri için)

KALEM II = KALEM I X % = .- TL

Şeklinde göstermelerinin istendiği görülmüştür.

İhale mevzuatına göre isteklilerin adam/ay bazında her bir pozisyon için sunmuş oldukları fiyat tekliflerini (teknik

personel ücretleri), kar ve genel gider dâhil her türlü yardımcı maliyet unsurunu (idari personel masrafları, ofis masrafları, seyahat masrafları vb.) içerecek şekilde hazırlamaları, buna göre “Genel Masraflar” kalemleri kapsamındaki giderlerin Danışmanın adam/ay bazında her bir iş kalemi için sunduğu teklif fiyata dâhil olması gerektiği ileri sürülebilir ise de; yukarıda anılan şartname hükümlerinden, ihale aşamasında toplam teklif bedelinin içinde yer alan “Genel Masraflar” kalemleri teklif bedelinin “Teknik Personel Ücreti” kalemleri teklif bedelinin sabit bir yüzdesi olarak verildiği, ihale aşamasında bütün isteklilerin tekliflerini Sözleşme Tasarısının 13.1.2’nci maddesi ile İdari Şartnamenin yukarıda anılan hükmü ve ekinde yer alan bu maliyet unsurlarına göre oluşturdukları ve ihalenin de bu teklif alma şekline uygun olarak sonuçlandırıldığı, ödemelerin de, ihale aşamasında verilen teklif ile şekillenen sözleşme gereğince yapıldığı anlaşılmaktadır.

Hal böyleyken, istekli tekliflerinin bahse konu sözleşme hükümleri çerçevesinde verildiği sabittir. Dolayısıyla Danışmanın ihale aşamasında Kalem I- Teknik Personel Ücretleri iş kalemleri için sunmuş olduğu teklif fiyatların kar, genel gider ve %22,5 SGK işveren işçilik maliyetlerini içermediğinin kabulü gerekmektedir. Sözleşmenin uygulama aşamasında istekli teklifi doğrultusunda teknik personel için yapılan ödemelerin yalnızca personele yapılan brüt ücret ödemelerini karşılayacak düzeyde olması da bu kabulü doğrulamaktadır. Nitekim duruşma sırasında hazır bulunan sorumluların yaptıkları açıklamalarda; “Teknik Personel Ücreti” kalemleri teklif bedelinin sabit bir yüzdesi olarak teklif istenen “Genel Masraflar” kalemlerinin “Teknik Personel Ücreti” kalemleri ile birlikte “Teknik Personel Giderleri”ni oluşturduğu, “Teknik Personel Ücreti” kalemlerinden yapılacak ödemelerin sağlıklı takip edilebilmesi için söz konusu giderlerin ikiye ayrıştırıldığı, “geri ödenecek masraflar” tabirini çağrıştırmakla birlikte “Genel Masraflar” kaleminin “Teknik Personel Ücreti” kalemlerinin bir yüzdesi olarak “Teknik Personel Giderleri” kaleminin bir

unsuru olduğu, mevzuatına göre “geri ödenebilir masraflar” olarak isimlendirilen harcama kaleminin ise Sözleşmedeki “Kalem III Jeodezi İşleri” ve “Kalem IV Zemin Araştırma İşleri” kalemlerine karşılık geldiği ifade edilmiştir.

Bu itibarla, kavramın adı “geri ödenebilir masraflar” tabirini çağrıştırmakla birlikte, Sözleşmenin 13.1.2’nci maddesinde düzenlenen ve kar, genel gider ve diğer yardımcı maliyet unsurlarını da içerecek şekilde “teknik personel ücretleri”nin belirli bir yüzde oranı üzerinden teklif alınan “genel masraflar” kaleminin “teknik personel ücretleri”nin bir unsuru olduğu, bu nedenle de Sözleşmenin 13.1’inci bölümünde düzenlenen “geri ödenebilir masraflar” kaleminden farklı bir anlam taşıdığı ortaya çıkmaktadır.

Denetçi raporunda; Danışmanlık Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği’nin “Yaklaşık maliyetin hesaplanması ve güncellenmesi” başlıklı 11’inci maddesinin üçüncü fıkrası hükmüne istinaden danışmanlık hizmet alımı işlerinde yüklenici karı ve genel giderler için mevzuatta azami %20 oranının öngörülmüş olduğu ifade edilmiş ise de;

Danışmanlık Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinin “Yaklaşık maliyetin hesaplanması ve güncellenmesi” başlıklı 11’inci maddesinin üçüncü fıkrasında; danışmanlık hizmetinin gerçekleştirilmesi için gerekli olan iş kalemlerine veya iş gruplarına ilişkin miktarların tespit edilen fiyatlarla çarpımı sonucu bulunan tutarların toplanması ile elde edilen genel toplam tutarın, sözleşme giderleri ve genel giderler ile KDV hariç olarak belirleneceği, bulunan bu tutara işin niteliği dikkate alınarak % 20 oranını geçmemek üzere yüklenici karı ekleneceği, bu tutarın, kar hariç belirlenen genel toplam tutar üzerinden hesaplanan sözleşme giderleri ve genel giderler ile toplanarak yaklaşık maliyetin hesaplanacağı belirtilmiştir.

Kamu İhale Genel Tebliğinin “Personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımlarında teklif fiyata dahil olacak giderler”

başlıklı 78'inci maddesinde teklif bileşeni olarak işçilik maliyeti üzerinden hesaplanan sözleşme giderleri ve genel giderler hakkında bir belirleme mevcut olmasına karşın, aynı maddede danışmanlık hizmetlerinin personel çalıştırılmasına dayalı hizmet olarak kabul edilmeyeceği ifade edilmiş, Danışmanlık Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinin 11'inci maddesinin üçüncü fıkrasında da danışmanlık hizmet alımlarına ilişkin yaklaşık maliyet hesabında yüklenici karı ile ilgili olarak bir belirleme yapılmış iken, genel giderlere ilişkin herhangi bir belirlemede bulunulmamış, işin gereklerine göre bu oranı belirlemek İdarenin inisiyatifine bırakılmıştır.

Bu nedenle, denetçinin yüklenici karı ve genel giderler toplamı için %20 oranı esas alınarak Kalem II Genel Masraflar iş kaleminden yapılabilecek ödeme oranının, teknik personel ücretlerinin %22,5'una tekabül eden SGK İşveren paylarının "Teknik Personel Ücretleri" kaleminden ödendiği düşünülerek "Genel Masraflar" kaleminden yapılabilecek harcamalar kapsamında değerlendirilmemesi nedeniyle kar dâhil azami %20 (%20 kar ve genel gider) olabileceği, bu nedenle "geri ödenecek masraflar" kalemi için teklif edilen %79,1 ve %70 ile makul kabul edilen %20 arasındaki %59,1 ve %50 oranları üzerinden herhangi bir hizmet karşılığı olmaksızın ödemede bulunulması sonucu kamu zararına sebebiyet verildiği yönündeki iddiaları hukuken yerinde görülmemektedir.

Ancak, yaklaşık maliyet hesabı ile kamu zararı arasında doğrudan bir illiyet bağı kurulması söz konusu olmamakla birlikte, Danışmanlık Hizmet Alım İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinde genel giderler ile ilgili belirli bir oran öngörülmüş olsa idi, belirlenen bu orana karşılık hesaplanacak genel giderler ve kar dışında kalan tüm harcamaların belgeye dayanması gerektiği ileri sürülebilecek iken; söz konusu Yönetmelikte genel giderlere karşılık bir oran öngörülmemiş olması karşısında, bu belirsizlik içerisinde çeşitli riskler barındırıyor olmasına rağmen, genel giderler kapsamında yapılan harcamaların belgeye dayanması gerektiğine yönelik

iddia hukuki dayanaktan yoksun kalmış olmaktadır.

Savunmalarda, Geri Ödenecek Masraflar iş kalemi için yaklaşık maliyet hesabında öngörülen oranın, İdare'nin önceki benzer nitelikli ihalelerinde oluşan oranlar üzerinden hesap edildiği belirtilmiş olsa da; söz konusu oranın; yaklaşık maliyet hesabında ve verilen tekliflerde 2012 yılında ihale edilen işlerde % 70 seviyelerinde iken 2017 yılında ihale edilen işlerde 120 seviyelerinde oluşması, bu yükseliş eğiliminin sakıncalarını gözler önüne sermektedir.

Savunmalarda, "Geri Ödenecek Masraflar" kaleminin içeriğinde ayrı ayrı miktar ve fiyat çalışması yapılabilmesi mümkün olmayan çok fazla maliyet unsurunun bulunduğu ifade edilmiş ve bu nedenle söz konusu iş kaleminden yapılan giderlerin belgelendirilmesinin mümkün olmadığı, böylesine yüksek mali hacimli ve teknik olarak karmaşık ve içerisinde birçok teknik risk unsuru barındıran işlere ait sözleşmelerin denetlenmesinin de bir o kadar geniş ve vasıflı insan gücü ve sağlam bir organizasyon yapısına ihtiyaç gösterdiği belirtilmiş ise de; yukarıda bahsi geçen sakıncaları da bertaraf edebilmek bakımından, İdarelerce ihtiyaç duyulan ve alımı gerçekleştirilen hizmetlerin belirlemesi yapılabilen esaslı unsurlarının ve önemli bileşenlerinin net bir biçimde tanımlanıp açık bir biçimde ortaya konulması, bu hizmet unsurlarına yönelik gerekli miktar ve fiyat çalışması yapılması, bu nedenle, ihale dokümanında yer verilen birim fiyat teklif cetvelinin ölçümlenebilir ve kontrol edilebilir nitelikteki iş kalemlerinden oluşacak şekilde ve fiyat ve miktar araştırmasına dayalı olarak düzenlenmesi büyük önem taşımaktadır.

Danışmanlık Hizmet Alım İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinin "Yaklaşık maliyete ilişkin ilkeler" başlıklı 9'uncu maddesinin ilk fıkrasında; "İdare tarafından, ihale onay belgesi düzenlenmeden önce, bu Yönetmelikte belirlenen esas ve usullere göre ayrıntılı fiyat ve gerektiğinde miktar araştırması yapılmak suretiyle ihale konusu işin KDV hariç

yaklaşık maliyeti hesaplanır ve dayanakları ile birlikte bir hesap cetvelinde gösterilir.”,

“Yaklaşık maliyetin hesaplanmasına esas miktar ve fiyatların tespiti” başlıklı 10’uncu maddesinin ilk fıkrasında; “İdareler, yaklaşık maliyetin hesaplanabilmesi için öncelikle ihale konusu hizmeti oluşturan iş kalemlerini veya gruplarını ve bunlara ilişkin miktarları tespit ederler”,

“Yaklaşık maliyetin hesaplanması ve güncellenmesi” başlıklı 11’inci maddesinin birinci fıkrasında;

“Birim fiyat üzerinden teklif alınan ihalelerde;

1. a) Her bir iş kaleminin miktarını ve gerçekleştirilmesine ilişkin şartları gösteren bir cetvel hazırlanır. Bu cetvelde her bir iş kaleminin adı, birimi, birim fiyatı ve bu fiyata dahil olan maliyetler ile varsa diğer unsurlar gösterilir.
2. b) Birim fiyata dahil olan maliyetler, iş kalemi ile ilgili bütün unsurları içerecek şekilde düzenlenir ve bu iş kalemine dahil olmayan başka giderler öngörülmez.” denilmek suretiyle iş kalemlerinin Danışman tarafından sunulacak belirli bir hizmet karşılığı olması gerektiği vurgulanmıştır.

Kamu İhale Genel Tebliğinin 89.1’inci maddesinde; İdarelerce İdari Şartnamenin “Teklifi oluşturan belgeler” başlıklı 21.1’inci maddesinde, isteklilerin mali teklifleri ile birlikte mali teklif formlarının sunulmasının öngörülmesi halinde, isteklilerce Danışmanlık Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği ekinde de yer alan “KİK038.1/D Maliyet Özeti Tablosu”, “KİK038.2/D Ücretlerin Açılımı ve İş Kalemleri Açılımı Tablosu” ve “KİK038.3/D Diğer Kalemler Tablosu”nun da sunulacağı belirtilmiştir.

Söz konusu tablolardan Diğer Kalemler Tablosunda yer alan ilk dipnotta; “Birim fiyat sözleşmelerde idarenin talep edeceği diğer hizmetler için (sondaj, harita alımı, doküman çoğaltma,

seyahat ofis gereksinimi vb. kalemler) kullanılacak” ifadesinden söz konusu ayrıştırılabilir nitelikteki maliyet kalemlerinin ayrıca belirlenmesi gerektiği anlaşılmaktadır.

Aynı tablonun ikinci dipnotunda yer alan; “Birim fiyat sözleşmelerde iş kalemleri ve miktarlar idareler tarafından belirlenecek” ifadesinden ise işin ifası için esaslı maliyet unsuru oluşturan iş kalemlerine ilişkin miktar tespitlerinin İdare tarafından yapılacağı, ihale dokümanında belirtilmiş olmaktadır.

İdare tarafından söz konusu çalışma yapılarak isteklilere sunulan ihale dokümanında yer verilen bu formlarda belirtilen işlere ilişkin birim fiyatlar istekliler tarafından ihale aşamasında İdare’ye sunulmuş olacak ve asıl iş kapsamında yapılması gerekli olan ve genel giderler içerisine yedirilemeyecek nitelikte maliyet teşkil eden işlere ilişkin istekli maliyetleri böylece ortaya çıkmış olacaktır.

Ücretlerin Açılımı ve İş Kalemlerinin Açılımı Tablosunda ise adam/ay üzerinden teklif alınan işlerde isteklilerin belirtilen pozisyonlarda çalıştıracakları teknik personel için aylık teklif birim ücretleri belirlenmiş olmaktadır.

Son olarak da Maliyet Özeti Tablosunda, bu maliyet toplamları ayrı ayrı gösterilerek teklif mektubuna aktarılacak tutarın belirleneceği ifade edilmiştir.

Gerekli miktar ve fiyat çalışması yapılabilecek bu maliyet unsurlarına işe ait özel teknik şartnamenin “Danışmanın Genel Sorumlulukları” başlıklı 8’inci maddesinde yer verildiği görülmektedir.

Ancak, söz konusu formlar usulüne uygun biçimde hazırlanıp istenmediği için bahse konu danışmanlık hizmet alımı kapsamında yüklenicinin söz konusu maliyet kalemlerine sundukları teklif fiyatları da ayrı bir biçimde görülememektedir.

Savunmalarda belirtildiği üzere, ihale sonucunda oluşan fiyatların gerçek piyasa rayicini yansıttığının kabul edilmesi gerektiği yönündeki savlarının aksini teorik olarak ispat etmek mümkün görülmemekle birlikte, uygulamada bu değerlendirmenin geçerli olabilmesinin, emsal ihalelerde aynı kalem için oluşan yüzdesel oranların gözle görülür şekilde yükseliş eğiliminde olduğu dikkate alındığında, yaklaşık maliyetin sağlıklı bir biçimde belirlenmiş olması şartına bağlı olduğu daha iyi anlaşılmaktadır.

Diğer taraftan, Denetçi tarafından Geri Ödenecek Masraflar iş kaleminden Danışmanın 2017 sonu itibarıyla yapmış olduğu fiili harcamalara ilişkin fatura, makbuz vb. kanıtlayıcı mahiyetteki belgelerin sayılı yazı ile İdare'den istenilmesi üzerine İdare tarafından sayılı cevabi yazı ekinde iki adet klasör içerisinde onaysız ücret bordroları ile çeşitli hizmet alımlarına ilişkin fatura fotokopileri sunulduğu, söz konusu belgelerin Danışman adına düzenlenmiş genel giderler mahiyetindeki cari giderlere ait olduğunun anlaşıldığı, ihale konusu iş ile doğrudan bağlantısı kurulamayan fatura fotokopilerinin resmi bir bağlayıcılığı veya geçerliliği olmadığı, ihale mevzuatına göre bu giderlerin Danışmanın adam/ay bazında her bir iş kalemi için sunduğu teklif fiyata dâhil olması gerektiği belirtilmiş ise de; "Genel Masraflar"ın, yüklenicinin ayrıntısı Sözleşmenin 13.1.2'nci maddelerinde yer alan masrafları ile sınırlı kalmamak kaydıyla Danışman'ın bütün genel masraflarına karşılık olduğu, Danışman tarafından gönderilen faturaların toplam tutarının yersiz ödendiği ileri sürülen tutarın çok üzerinde bir tutara karşılık geldiği, ancak denetçi tarafından raporda iş ile doğrudan bağlantısı kurulamayan faturalara ilişkin herhangi bir tespiti yer verilmediği, bu faturalar içeriğindeki harcamaların "Danışmanın işin ifası sırasında fiilen yapacağı makul harcamalar"dan olmadığı hususunda bir değerlendirmenin mümkün bulunmadığı; çünkü, bu "makul harcamalar"ın nelerden ibaret olduğu hususunda bir ölçüt ve belirlemenin bulunmadığı anlaşılmaktadır. Bu nedenle, bu

harcamaların, Denetçinin getirdiği haliyle kamu zararı olarak kabul edilebilmesi mümkün bulunmamaktadır.

Yukarıda anılan mevzuat hükümleri ile yapılan açıklamalar uyarınca, "..... Yapım İşlerinin Kontrollük Danışmanlık ve Mühendislik Hizmetleri Alımı İşİ"nde "genel masraflar" kalemlerinden herhangi bir kanıtlayıcı belge ve belirli bir iş veya hizmet karşılığı olmaksızın ödemeler yapılması sonucu TL kamu zararına neden olduğu ileri sürülmekte ise de;

Raporda, teknik personel ücretlerinin %22,5'una tekabül eden SGK İşveren paylarının "Teknik Personel Ücretleri" kaleminden ödendiği düşünülerek "Genel Masraflar" kaleminden yapılabilecek harcamalar kapsamında değerlendirilmediği görülmüş olup, ihale dokümanı, yüklenici teklifi ve hakedişlerin incelenmesinde, yüklenicinin her bir pozisyon için teklif ettiği birim fiyatların SGK işveren paylarını içermediği anlaşılmıştır. Söz konusu SGK İşveren prim paylarının yüklenici tarafından "Genel Masraflar" kaleminden yapılabilecek harcamalar kapsamında ödendiği hakedişler ekinde mevcut SGK Prim Bildirgelerinden anlaşıldığından, "Genel Masraflar" kaleminden ödenen SGK İşveren paylarına karşılık gelen TL harcamanın mevzuatına uygun olduğu anlaşıldığından bu tutar için ilişilecek bir husus bulunmadığına,

Kalan TL'nin ise; Sayıştay yargısı açısından kamu zararı olarak nitelendirilebilmesi mümkün bulunmadığından, bu tutar hakkında da ilişilecek bir husus olmadığına,

6085 sayılı Sayıştay Kanununun 55'inci maddesi uyarınca işbu İlamın tebliğ tarihinden itibaren altmış gün içerisinde Sayıştay Temyiz Kurulu nezdinde temyiz yolu açık olmak üzere oy birliğiyle,

Karar verildi.