

**teknik çözümler ve ihalede
avantajlı koşulların,
tedarikçinin son geçici vergi
beyanname döneminde
gerçekleştirdiği benzer
üretimlerin toplam birim
maliyetlerinin emsal
gösterilmesi suretiyle tevsik
edilmesi**

KAMU İHALE KURULU KARARI

Toplantı No : 2012/039

Gündem No : 81

Karar Tarihi : 04.07.2012

Karar No : 2012/UY.I-2782

Şikayetçi:

Ankara İnşaat Taah. Ve Tic.A.Ş., KAZİMÖZALP MAH. ZİYAÜTTAHMAN
CAD. 7/12ANKARA

İhaleyi

yapan idare:

KaramanÖzel İdaresi Plan Proje Yatırım Ve İnşaat Müdürlüğü,
Üniversite Mah. İbrahim Öktem Bulvarı No:136 70200KARAMAN

Gündem Konusu:

2012/35252 İhale Kayıt Numaralı “Karaman Merkez Sosyal
Bilimler Lise Ve Pansiyon Binası Yapım İşi” İhalesi

Karar:

Esas İnceleme Raporu ve ekleri incelendi:

İtirazen şikâyet dilekçesinde özetle;firmalarınca yapılan aşırı düşük teklif açıklamasının, 'birim fiyat tariflerine aykırılık' ve 'asgari ücretin altında fiyatlandırma' gerekçeleriyle reddedilmiş olmasında mevzuata uyarlık bulunmadığı, zira firmalarının Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca yayımlanmış olan birim fiyat tariflerine uygun olarak açıklamada bulunmuş olmasının yanı sıra kimi analizlerin işçilik girdilerinin 'saat' birimi yerine 'kg' birimi üzerinden analiz edilmiş olmasının asgari ücretin altında ücret öngörüldüğü anlamına gelemeyeceği, dolayısıyla kamu yararı da gözetilerek ihalenin firmaları üzerinde bırakılması gerektiği iddia edilmektedir.

Başvuru sahibinin iddialarının değerlendirilmesi sonucunda aşağıdaki hususlar tespit edilmiştir:

İdare, yaklaşık maliyetin hesaplanması esnasında tanzim ettiği sıralı iş kalemleri listesine göre kümülatif toplamı yaklaşık maliyetin % 80'ini oluşturan iş kalemleri ile bu iş kalemlerini oluşturan analiz girdilerinden açıklama istenecek/istenmeyecek olanları belirlemiş, bahse konu iş kalemleri ile analiz girdilerini açıklama talep yazısı ekinde aşırı düşük teklif sahibi isteklilere göndermiştir. Aşırı düşük teklif sahibi olarak belirlenen isteklilerin, başvuru sahibi Ankara İnş. Taah. ve Tic. A.Ş. hariç olmak üzere, teklif bileşenlerine ilişkin açıklama sunmadıkları tespit edilmiştir.

Ankara İnş. Taah. ve Tic. A.Ş. tarafından, aşırı düşük teklif açıklaması kapsamında ihale konusu işi teşkil eden tüm iş kalemlerini gösteren hesap cetvelinin ibraz edildiği, açıklamaya konu teşkil eden iş kalemlerinin bir kısmı ile kimi analiz girdilerine teklif edilen birim fiyatların Kamu İhale Genel Tebliğinin 45.1.5 ile 45.1.6 ncı maddeleri çerçevesinde açıklandığı (Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca 2012 yılı için yayımlanan birim fiyatları ve rayiçler kullanılmıştır.), geriye kalan diğer iş kalemleri ile analiz girdilerine teklif edilen birim fiyatların ise ilgili piyasasında faaliyet

gösteren firmalardan alınan fiyat teklifi yazıları ve proforma faturalar ile tevsik edildiği anlaşılmaktadır.

İhale komisyonu, başvuru sahibi isteklinin teklif bileşenlerine ilişkin açıklamasını; birim fiyat tariflerine aykırılık ve bazı iş kalemlerinin işçilik girdilerine asgari ücretin altında birim fiyat öngörülmesi gerekçeleriyle reddetmiştir. Şöyle ki; 19.053/2A poz nolu "Döşemelerde, 5 cm Kalınlıkta XPS Köpük ile Isı Yalıtımı Yapılması" iş kaleminin tarifinde, "Ekstrüde Polistren Köpük" malzeme girdisinin ısı iletkenliği 0,030 -0,035 W/mK aralığında tanımlanmış iken, bu iş kalemine ilişkin olarak istekli tarafından sunulan fiyat analizinde ısı iletkenliği < 0,0030 W/mK olan malzemenin kullanılmış olması, keza 25.034/1 ile 25.020/1 poz nolu iş kalemlerinin tariflerinde de yine malzeme girdisi olarak belirtilen "Su Bazlı Astar (Renksiz)" yerine "Su Bazlı Astar (Renkli)" kullanılmış olması, yapım şartlarına ve birim fiyat tariflerine aykırılık olarak değerlendirilmiştir.

Bunun haricinde, 23.241/A ile 23.244/A1 pozlu iş kalemlerine öngörülen birim fiyatların açıklamasına dayanak teşkil eden fiyat teklifi yazılarında, işçilik girdisinin 'saat' birimi üzerinden değil ama 'kg' birimi üzerinden ücret öngörülmek suretiyle saatlik asgari ücret olan 3,94 TL'nin altında ücretlendirmeye gidildiği ileri sürülmüştür. İdareye göre, işçilik girdisi "kg" birimi üzerinde fiyatlandırılabilecek olsa dâhi, bahsi geçen imalatların yapılması, bahse konu iş kalemlerine göre sırasıyla, en az 2,561 TL/kg ile 1,97 TL/kg tutarında işçilik gerektirmekte iken, istekli tarafından her iki iş kalemi için işçilik girdisi 1 TL olarak öngörmüştür. İdare, bu kurgusunu, 23.241/A ile 24.244/A1 pozlu iş kalemlerinin Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca yayımlanan birim fiyat analizlerindeki işçilik çalışma saatleri üzerine bina etmiştir.

Başvuru sahibinin teklifinin reddedilmesinin diğer bir gerekçesi ise 22.009/3A pozlu "Kapı Kanadı Yapılması ve Yerine Konulması" iş kalemine ait isteklince sunulan fiyat analizinde,

04.167 pozlu malzeme girdisi yerine, isteklince 04.167/2 şeklinde isimlendirilen ama aslında mevcut olmayan bir girdinin kullanılmış olmasıdır.

Öncelikle belirtilmelidir ki, iş kalemlerinin açıklamasına dayanak teşkil eden analizlerde veya bu analizler yerine ikame edilen fiyat teklifi yazılarında yer alan işçilik girdilerine ait miktar parametrelerinin ihale dokümanında belirtilen yapım şartlarına ve birim fiyat tariflerine uygun olması, Kamu İhale Genel Tebliğinin 45.1.8 inci maddesinde; “Aşırı düşük teklifine ilişkin olarak yaptığı açıklamada sunduğu analizler, ihale dokümanı kapsamındaki analiz formatına, birim fiyat tariflerine, idarece tanımlanan yapım şartlarına veya teknik şartnameye uygun olmayan, analiz fiyat tutarları teklif fiyatların üzerinde olan isteklilere ait teklifler reddedilecektir...” şeklinde yapılan açıklama gereğidir. Bununla birlikte, birim fiyat tariflerine aykırılık, mutlaka o teklifin değerlendirme dışı bırakılacağı anlamına da gelmemektedir. Buradaki ölçü, aykırılık kavramının ne şekilde ele alınması gerektiği ile ilgilidir, zira ihale dokümanında belirtilen yapım şartlarına ya da birim fiyat tariflerine uygunsuzluk müspet ya da menfi şekilde tezahür edebilir. Başka bir anlatımla, ihale dokümanında tarifli yapılan yapım şartları, malzeme kalitesi vb. gibi unsurlara nispeten üstün olan teknik çözümler ile teklif hazırlanmışsa, artık bu noktada menfi bir aykırılıktan söz edilemeyecektir. Diğer bir ölçü ise teklif bedelindeki aşırı düşüklüğün bahsi geçen aykırılıktan kaynaklanmış olup olmadığıdır. Şu kadar ki, aşırı düşük teklif açıklaması, birim fiyat tariflerine birebir uygun olmamakla birlikte teklif bedelinin yükselmesine yol açan pozitif bir aykırılık ihtiva ediyorsa, aşırı düşüklüğün bu aykırılıktan kaynaklandığı söylenemeyecektir. Ne de olsa, kalite açısından görece üstün ve pahalı bir malzemeyi ilgili analize aktarmış olan istekli, ilgili iş kaleminin tarifindeki daha ucuzu olan muadilini evleviyetle kullanabilecektir. Bu çerçevede, 19.053/2A poz nolu iş kalemine ait fiyat analizinde, ısı iletkenliği 0,030 -0,035 W/mK aralığında

tanımlanmış olan “Ekstrüde Polistren Köpük” malzeme girdisi yerine, ısı iletkenliği $< 0,0030 \text{ W/mK}$ olan malzemenin kullanılmış olması birim fiyat tariflerine pozitif anlamda aykırılık teşkil ettiğinden, bu gerekçeyle aşırı düşük açıklamasının reddedilmiş olması yerinde bulunmamıştır. (Bahsi geçen malzemenin ısı iletkenliği $0,030 - 0,035 \text{ W/mK}$ olan türünün 2011 yılı birim fiyatı 220 TL, ısı iletkenliği $< 0,0030 \text{ W/mK}$ olan türünün 2011 yılı birim fiyatı ise 240 TL’dir.)

Benzer bir durum, 25.034/1 ile 25.020/1 pozlu iş kalemlerine ilişkin olarak sunulan analizler için de geçerli olmakla birlikte, bu iş kalemlerinin tariflerinde esasen “Su Bazlı Astar (Renkli)” malzemesinin kullanılacağı öngörüldüğünden, idarenin yorum hatasından da öte, maddi hatada bulunduğu, yani isteklinin söz konusu malzemeyi olması gerektiği gibi analizlerine dercettiği anlaşılmaktadır.

Bununla birlikte, 23.244/A1 ile 23.241/A pozlu iş kalemlerinin açıklamasına dayanak teşkil eden fiyat teklifi yazılarında işçilik girdisinin ‘kg’ birimi üzerinden fiyatlandırılmış olması, zorunlu olarak ilgili işçiliklere öngörülen ücretin saatlik asgari ücret olan 3,94 TL’nin altında olacağı anlamına gelmemektedir. İşçilik girdilerine ait miktar parametrelerinin, ait oldukları iş kalemlerinin Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca yayımlanmış olan muadillerinde yer alan miktar parametrelerinden düşük belirlenmiş olması da aynı derecede mümkündür. Şöyle ki, 23.244/A1 pozlu iş kaleminin birim fiyat tarifinde, düz işçi ve birinci sınıf usta çalışma saatleri, 1 kg üretim için sırasıyla 0,25 ve 0,25 saat olarak öngörülmüştür. Buradan hareketle, 1 kg üretim için çalışma saatleri toplamının 0,5 saat olduğu görülmektedir. Şimdi, ücret düzeylerinin 3,94 TL olarak belirlendiği varsayımı altında, 1 kg üretim için gerekli işçilik mesaisinin 0,25 saat kadar düşürülmesi suretiyle, asgari ücretin altına düşülmeden toplamda 1 TL’ye tekabül eden işçilik tutarına ulaşılabacaktır.

Bu noktada, miktar parametrelerin (alışma saatlerinin) düşük tutulmasının özü itibariyle teknik etkinlik iddiası olduğu ve bu avantajlı koşulun 4734 sayılı Kanunun 38 inci maddesi ile Kamu İhale Genel Tebliğinin 45.1.13 nc maddesi uyarınca belgelendirilmesi gerektiği de gözlerden kaçmamalıdır. Gerçekten, mezkr Tebliğ maddesinde; isteklilerin analizlerine dayanak teşkil eden bilgi ve belgeler sayılırken bunlar arasında tedarikçi veya üreticilerden alınan proforma faturalar ile fiyat teklifleri de belirtilmiş, diğer taraftan yüklenicinin dışında üçüncü kişilerce inşaat mahalli dışında imal edilen ve esaslı başka bir işçilik veya malzeme katkısı yapılmaksızın yapıya monte edilen yapı elemanları için teklif edilen fiyatın, malzeme ve işçilik (gerekliyorsa nakliye de) fiyatlarının da belirtildiği proforma fatura veya fiyat teklifi ile belgelendirilmesi durumunda ise, bu iş kalemlerine ilişkin ayrıca analiz sunulmasının zorunlu olmadığı hüküm altına alınarak, analizler üzerinden anlaşılabilecek birtakım olguların ve bu bağlamda teknik çözümler ve avantajlı koşulların, tedarikçinin son geçici vergi beyanname döneminde gerçekleştirdiği benzer üretimlerin toplam birim maliyetlerinin emsal gösterilmesi suretiyle tevsik edilmesine olanak sağlamıştır. Nitekim başvuru sahibi de, fiyat teklifi yazısı almak suretiyle, bu avantajlı koşulunu Kamu İhale Genel Tebliğinin 45.1.13.2 inci maddesi açıklamasına uygun bir şekilde belgelendirmiştir.

Son olarak, evre ve şehircilik Bakanlığınca yayımlanan İnşaat Rayileri kitabında 04.167/2 poz numarası ile herhangi bir inşaat malzemesinin tanımlanmamış olması, bu malzemenin girdisi olduğu iş kaleminin usulüne uygun açıklanmadığını göstermez. Zira istekli, 04.167/2 poz numarası adı altında esasen 04.167 pozlu malzemeyi, İnşaat Rayileri kitabında m3 olarak belirtilen birimi m2 olacak şekilde ilgili analize aktarmış ve söz konusu dönüştürmeyi yaparken analiz girdisi tutarını korumak suretiyle kendisine haksız bir avantaj sağlamamıştır. Adı geçen Bakanlıkça yayımlanan 22.009/3A pozlu iş kalemine ait birim fiyat analizinde, bahse konu malzemenin miktar parametresi 0,012 m3, rayici 1.184,40 TL olmak üzere

tutarı 14,21 TL iken, istekli tarafından sunulan analizde aynı girdinin tutarı; miktarı 2,4 m2, öngörülen birim fiyatı 5,92 TL olmak üzere yine 14,21 TL olduğu anlaşıldığından, bahsi geçen malzeme rayicinin ayrıca proforma faturayla tevsik edilmesine de gerek bulunmamaktadır.

Bu itibarla, başvuru sahibinin iddiası yerinde bulunmuştur. Sonuç olarak, yukarıda mevzuata aykırılıkları belirtilen işlemlerin düzeltici işlemle giderilebilecek nitelikte işlemler olduğu tespit edildiğinden, Ankara İnşaat Taah. ve Tic. A.Ş.'nin teklifinin değerlendirmeye alınması ve bu aşamadan sonraki işlemlerin mevzuata uygun olarak yeniden gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

Açıklanan nedenlerle, 4734 sayılı Kanunun 65 inci maddesi uyarınca bu kararın tebliğ edildiği veya tebliğ edilmiş sayıldığı tarihi izleyen 60 gün içerisinde Ankara İdare Mahkemelerinde dava yolu açık olmak üzere;

Anılan Kanunun 54 üncü maddesinin onuncu fıkrasının (b) bendi gereğince düzeltici işlem belirlenmesine,

Oybirliği ile karar verildi.