İdarece aşırı düşük teklif açıklama İsteme yazısı ekinde verilen analiz formatına uygun açıklama yapılması gerektiğinden İdarece hazırlanan analiz formatında yer alan nakliye formülleri kullanılmaksızın üçüncü kişilerden alınan fiyat teklifi İle açıklama yapılamayacağı hk 1

Toplantı No	: 2021/033
Gündem No	: 53
Karar Tarihi	: 11.08.2021
Karar No	: 2021/UY.I-1526

BAŞVURU SAHİBİ:
Burka Yapı Enerji Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi,

İHALEYİ YAPAN İDARE:
Devlet Su İşleri 2. Bölge Müdürlüğü,

BAŞVURUYA KONU İHALE:
2021/37135 İhale Kayıt Numaralı "Kınık Kapıkaya Barajı" İhalesi

KURUM TARAFINDAN YAPILAN İNCELEME:
Devlet Su İşleri 2. Bölge Müdürlüğü tarafından 11.03.2021 tarihinde açık ihale usulü ile gerçekleştirilen "Kınık Kapıkaya Barajı" ihalesine ilişkin olarak Burka Yapı Enerji Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi'nin 25.06.2021 tarihinde yaptığı şikâyet başvurusunun, idarenin 02.07.2021 tarihli yazısı ile reddi üzerine, başvuru sahibince 12.07.2021 tarih ve 32272 sayı ile Kurum kayıtlarına alınan 12.07.2021 tarihli dilekçe ile itirazen şikâyet başvurusunda bulunulmuştur.

Başvuruya ilişkin olarak 2021/1203 sayılı itirazen şikâyet dosyası kapsamında yapılan inceleme neticesinde esas inceleme raporu tanzim edilmiştir.

KARAR:
Esas inceleme raporu ve ekleri incelendi.

İtirazen şikâyet dilekçesinde özetle, idareye sunulan aşırı düşük teklif açıklamalarının; açıklama istenilen "KAPI-01", "KAPI-03", "KAPI-04", "KAPI-05" ve "KAPI-39" poz numaralı iş kalemi analizlerinde yer alan nakliye girdilerinin idarece verilen nakliye formülleriyle açıklanmaksızın üçüncü kişilerden alınan fiyat teklifiyle açıklandığı gerekçesiyle idare tarafından reddedildiği, ancak söz konusu nakliye girdilerinin analiz formatına uygun olarak idarece verilen mesafeler üzerinden analizli fiyat teklifi ile açıklandığı, adı geçen iş kalemi analizlerindeki nakliye formüllerinde dikkate alınan makine ve kamyonlardan daha verimli ve ileri teknolojiye sahip makine ve kamyonların kullanılması öngörüldüğünden Kamu İhale Genel Tebliği'nin 45.1.10'uncu maddesi uyarınca avantajlı koşulların ortaya çıktığı, söz konusu avantajlı koşullar çerçevesinde nakliyeye ilişkin analizli fiyat teklifi alındığı ve bu fiyat teklifinin ekinde yer alan maliyet/satış tespit tutanağında birim fiyatların gösterildiği, bu çerçevede elde edilen birim fiyat ile idarece verilen nakliye formüllerinin kullanılması suretiyle analiz girdilerine esas rayiçlerin oluşturulduğu, söz konusu fiyat teklifinin Kamu İhale Genel Tebliği'nin 45.1.10, 45.1.11 ve 45.1.12'nci maddelerinde belirtilen açıklamalara uygun olarak alındığı iddialarına yer verilmiştir.

A) Başvuru sahibinin iddialarının değerlendirilmesi sonucunda aşağıdaki hususlar tespit edilmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Aşırı düşük teklifler" başlıklı 38'inci maddesinde "İhale komisyonu verilen teklifleri değerlendirdikten sonra, diğer tekliflere veya idarenin tespit ettiği yaklaşık maliyete göre teklif fiyatı aşırı düşük olanları tespit eder. Bu teklifleri reddetmeden önce, belirlediği süre içinde teklif sahiplerinden teklifte önemli olduğunu tespit ettiği bileşenler ile ilgili ayrıntıları yazılı olarak ister.
İhale komisyonu;
a) İmalat sürecinin, verilen hizmetin ve yapım yönteminin ekonomik olması,
b) Seçilen teknik çözümler ve teklif sahibinin mal ve hizmetlerin temini veya yapım işinin yerine getirilmesinde kullanacağı avantajlı koşullar,
c) Teklif edilen mal, hizmet veya yapım işinin özgünlüğü,
gibi hususlarda yapılan yazılı açıklamaları dikkate alarak, aşırı düşük teklifleri değerlendirir. Bu değerlendirme sonucunda, açıklamaları yeterli görülmeyen veya yazılı açıklamada bulunmayan isteklilerin teklifleri reddedilir.
Kurum, ihale konusu işin türü, niteliği ve yaklaşık maliyeti ile ihale edilme usulüne göre aşırı düşük tekliflerin tespiti, değerlendirilmesi ve ekonomik açıdan en avantajlı teklifin belirlenmesi amacıyla sınır değerler ve sorgulama kriterleri belirlemeye, ihalenin bu maddede öngörülen açıklama istenilmeksizin sonuçlandırılabilmesine, ayrıca yaklaşık maliyeti 8 inci maddede öngörülen eşik değerlerin yarısına kadar olan hizmet alımları ile yapım işleri ihalelerinde sınır değerin altında olan tekliflerin bu maddede öngörülen açıklama istenilmeksizin reddedilmesine ilişkin düzenlemeler yapmaya yetkilidir. İhale komisyonu bu maddenin uygulanmasında Kurum tarafından yapılan düzenlemeleri esas alır." hükmü yer almaktadır.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin "Sınır değer tespiti ve aşırı düşük teklifler" başlıklı 45'inci maddesinde "…45.1.2. Sınır değerin altındaki teklif sahiplerinden yaklaşık maliyetin % 80'lik bölümünü oluşturan iş kalemleri/gruplarına ilişkin ayrıntılar yazılı olarak istenir. Bu çerçevede; istenen açıklamanın niteliği dikkate alınarak, isteklilere beş (5) iş gününden az olmamak üzere makul bir süre verilir. Yazıda ayrıca, ihale konusu işe özgü alanlara (malzeme ocağı vb.) ilişkin olan ve açıklama istenecek girdi niteliğinde bulunan nakliyelere dair yaklaşık maliyet hesabında esas alınan mesafeler belirtilir.
…
45.1.2.3. İhale komisyonu teklifleri aşırı düşük olarak tespit edilen isteklilerden (45.1.2.1) maddesinde belirlediği iş kalemleri/grupları için isteyeceği açıklama ile ilgili yazıda, (45.1.2.2) maddesine göre açıklama istenilmeyecek olan analiz girdilerini de belirtecektir.
İstekliler, teklifi kapsamında yer alan iş kalemleri/grupları için hazırlayacakları analizlerde (45.1.2.2) maddesine göre açıklama istenilmeyecek olan analiz girdileri de dahil analizlerini oluşturan tüm girdileri göstereceklerdir.
…
45.1.3. İsteklilerden teklifleri kapsamında analiz ve hesap cetveli sunmaları istenmeyecektir. Analizler ve hesap cetveli, Kanunun 38 inci maddesi uyarınca teklif fiyatı aşırı düşük olarak tespit edilen isteklilerin tekliflerinin önemli bileşenleri ile ilgili ayrıntıların belirlenmesi amacıyla, sadece aşırı düşük teklif sahibi isteklilerden istenecektir. Bu çerçevede; teklif fiyatının aşırı düşük olduğu tespit edilen istekliler tekliflerinde önemli olduğu tespit edilen bileşenlerine ilişkin olarak yapacakları açıklama kapsamında;
…
b) Teklif birim fiyatlı işlerde; açıklama istenen iş kalemlerinin birim fiyatlarına ilişkin olarak ihale dokümanında verilen analiz formatına uygun analizleri
sunacaklardır. Sorgulamaya konu edilmeyen iş kalemleri/grupları için analiz sunulması istenmeyecektir.
…
45.1.4. İdare tarafından ihale dokümanı kapsamında;
a) Teklif birim fiyatlı işlerde; her bir iş kaleminin yapım şartlarına, tarif ve içeriğine göre analizde yer almasını istediği "malzeme, işçilik, makine ve diğerleri (varsa; nakliyeler, inşaat yerindeki yükleme, boşaltma, yatay ve düşey taşımalar, zamlar vb.)" sadece girdi cinslerinin belirlendiği, analiz girdileri ile miktarlarının ve tutarlarının belirtilmediği,
…
(Ek-Y.2)'de yer alan örneğe uygun analiz formatının isteklilere verilmesi, isteklilerin de tekliflerinin aşırı düşük olarak tespit edilerek kendilerinden açıklama istenmesi durumunda, yapacakları açıklamada sunacakları analizlerin verilen bu formata uygun olması gerekmektedir.
…
45.1.8. 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 fiyatlarının üzerinde olan isteklilere ait teklifler reddedilecektir. Analizler üzerinde yapılan incelemede; çarpım ve toplamlarda hesaplama hatası bulunması durumunda, analiz girdilerine ait fiyatlar esas alınarak, hesaplama hatası ihale komisyonu tarafından re'sen düzeltilir. Bu şekilde düzeltilmiş analiz fiyatı, teklif fiyatının üzerinde olan isteklilerin teklifleri reddedilir.
…
45.1.10. İhale komisyonu, sınır değerin altındaki tekliflerin önemli bileşenlerini;
a) Yapım yönteminin ekonomik olması,
b) Seçilen teknik çözümler ve yapım işinin yerine getirilmesinde kullanılacak avantajlı koşullar,
c) Teklif edilen yapım işinin özgünlüğü,
gibi hususlarda istekliler tarafından yapılan yazılı açıklamaları da dikkate almak suretiyle değerlendirir ve ihaleyi sonuçlandırır.
45.1.11. Yapım yönteminin ekonomik olması hususunda bir açıklamada bulunulması durumunda; kullanılan yapım yöntemi ve teknolojisinin sağlayacağı maliyet avantajının açıklanması gereklidir.
45.1.12. Seçilen teknik çözümler, yapım işinin yerine getirilmesinde kullanılacak avantajlı koşullar veya yapım işinin özgünlüğü hususunda bir açıklamada bulunulması durumunda; belirtilen çözüm, avantajlı koşul ve özgünlük sayesinde elde edilen maliyet avantajı açıklanmalıdır.
…" açıklaması yer almaktadır.

Başvuruya konu ihaleye ait İdari Şartname'nin "İhale konusu işe/alıma ilişkin bilgiler" başlıklı 2'nci maddesinde "2.1. İhale konusu işin/alımın;
a) Adı: Kınık Kapıkaya Barajı
b) Türü: Yapım işleri
c) İlgili Uygulama Yönetmeliği: Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği
ç) Yatırım proje no'su (yapım işlerinde): 2016A012520
d) Kodu:
e) Miktarı:
2.225.000 metreküp kil çekirdekli kaya dolgu gövdeli baraj ve üniteleri inşaatı
Ayrıntılı bilgi idari şartnamenin ekinde yer almaktadır.
f) İşin yapılacağı/malın teslim edileceği yer: İzmir İli Kınık İlçesi" düzenlemesi,

Aynı Şartname'nin "İhaleye ilişkin bilgiler" başlıklı 3'üncü maddesinde "3.1. a) İhale kayıt numarası: 2021/37135
b) İhale usulü: Açık ihale.
c) İhale (son teklif verme) tarihi ve saati: 11.03.2021
Saat: 10:30
ç) İhale komisyonunun toplantı yeri (e-tekliflerin açılacağı adres): DSİ 2. Bölge Müdürlüğü Toplantı Salonu Sanayi Cad. No:39 Bornova/İZMİR
3.2. Teklifler, ihale (son teklif verme) tarih ve saatine kadar EKAP üzerinden e-teklif olarak sunulur. İhale (son teklif verme) saatine kadar EKAP'a yüklenemeyen teklifler değerlendirmeye alınmaz.
3.3. Verilen teklifler, zeyilname düzenlenmesi hali hariç, herhangi bir sebeple geri alınamaz.
3.4. İhale tarihinin tatil gününe rastlaması halinde ihale, takip eden ilk iş gününde yukarıda belirtilen yer ve saatte yapılır ve bu saate kadar verilen teklifler kabul edilir.
3.5. İlan tarihinden sonra çalışma saatlerinin değişmesi halinde de ihale yukarıda belirtilen saatte yapılır.
3.6. Saat ayarlarında, TÜBİTAK Ulusal Metroloji Enstitüsü tarafından zamanı en az hatayla ölçmek üzere kullanılan atom saati esas alınır." düzenlemesi,

Anılan Şartname'nin "Aşırı düşük teklifler" başlıklı 33'üncü maddesinde "33.1. Teklifi sınır değerin altında kalan isteklilerden Kanunun 38 inci maddesine göre açıklama istenecektir. Bu kapsamda; ihale komisyonu sınır değerin altında kalan teklifleri aşırı düşük teklif olarak tespit eder ve bu teklif sahiplerinden Kurum tarafından belirlenen kriterlere göre teklifte önemli olduğunu tespit ettiği bileşenler ile ilgili ayrıntıları yazılı olarak ister. İhale komisyonu;
a) Yapım yönteminin ekonomik olması,
b) Seçilen teknik çözümler ve teklif sahibinin işin yerine getirilmesinde kullanacağı avantajlı koşullar,
c) Teklif edilen işin özgünlüğü,
gibi hususlarda yapılan yazılı açıklamaları dikkate alarak aşırı düşük teklifleri değerlendirir. Bu değerlendirme sonucunda, açıklamaları yeterli görülmeyen veya yazılı açıklamada bulunmayan isteklilerin teklifi reddedilir." düzenlemesi bulunmaktadır.

İhale komisyonunun 18.06.2021 tarihli kararına göre, 11.03.2021 tarihinde açık ihale usulüyle elektronik ortamda gerçekleştirilen "Kınık Kapıkaya Barajı" ihalesine 80 istekli tarafından teklif verildiği, teklif tutarı sınır değerin altında kalan 37 istekliden aşırı düşük teklif açıklaması istenilmesi üzerine sadece başvuru sahibi Burka Yapı Enerji Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi tarafından aşırı düşük teklif açıklaması sunulduğu ancak başvuru sahibinin aşırı düşük teklif açıklamasının reddedildiği, ihalenin Vestan İnşaat Ticaret ve Sanayi Anonim Şirketi üzerinde bırakıldığı, ekonomik açıdan en avantajlı ikinci teklif sahibi olarak Arhat Enerji Anonim Şirketi – Medsan Enerji İnşaat ve Madencilik Anonim Şirketi İş Ortaklığı'nın belirlendiği görülmüştür.

Baraj Grup İnş. Taah. Tic. ve San. A.Ş. – Üçer İnş. ve Tic. A.Ş. İş Ortaklığı tarafından yapılan itirazen şikayet başvurusu üzerine 07.05.2021 tarihli ve 2021/UY.I-966 sayılı Kurul kararında "…aşırı düşük teklif açıklaması kapsamında istenilen nakliye mesafelerinin ve kazı klaslarının projesine uygun şekilde belirlenmediği görüldüğünden idarece isteklilerden ilgili paftalardaki kazı klasları ve nakliye mesafeleri göz önünde bulundurularak olması gereken mesafelerin tespit edilmesi ve kazı klas ve miktarlarındaki değişim nedeniyle etkilenecek diğer analiz girdi miktarlarının da belirlenerek aşırı düşük teklif açıklamasına esas analizlerin oluşturulması suretiyle teklifi sınır değerin altında kalan isteklilerden yeniden aşırı düşük teklif açıklaması talep edilmesi ve bu aşamadan sonraki ihale işlemlerinin mevzuata uygun olarak yeniden gerçekleştirilmesi gerekmektedir…" denilerek aşırı düşük teklif açıklamalarının yeniden istenilmesine karar verildiği anlaşılmıştır.

Anılan Kurul kararı üzerine idare tarafından 02.06.2021 tarihinde teklif bedeli sınır değerin altında kalan tüm isteklilerden yeniden aşırı düşük teklif açıklama talebinde bulunulduğu, aşırı düşük teklif açıklama talebinin ekinde ise KAPI-01, KAPI-03, KAPI-04, KAPI-05, KAPI-11, KAPI-16 ve KAPI-39 poz numaralı iş kalemlerine ilişkin analizlere ve açıklama istenmeyen analiz girdilerine yer verildiği görülmüştür. Başvuru sahibi istekli tarafından sunulan aşırı düşük teklif açıklamasının, açıklama kapsamındaki KAPI-01, KAPI-03, KAPI-04, KAPI-05 ve KAPI-39 poz numaralı iş kalemi analizlerinde yer alan nakliye girdilerinin idarece verilen nakliye formülleriyle açıklanmaksızın üçüncü kişilerden alınan fiyat teklifiyle açıklandığı gerekçesiyle reddedildiği anlaşılmıştır.

İdarece verilen iş kalemi analizleri incelendiğinde açıklama istenilen nakliye girdilerine ilişkin olarak;

· KAPI-01 poz numaralı iş kalemi analizinin taşımalar kısmında; yumuşak kaya kazı malzemesinin taşınması ve kaya kazı malzemesinin taşınması için 2 adet nakliye formülüne,

· KAPI-03 poz numaralı iş kalemi analizinin taşımalar kısmında, kaya dolgu malzemesinin taşınmasına ilişkin nakliye formülüne,

· KAPI-04 poz numaralı iş kalemi analizinin taşımalar kısmında; geçirimsiz malzemenin taşınması için 2 adet nakliye formülüne,

· KAPI-05 poz numaralı iş kalemi analizinin taşımalar kısmında, fitre malzeme taşınmasına ilişkin nakliye formülüne,

· KAPI-39 poz numaralı iş kalemi analizinin taşımalar kısmında; yumuşak kaya kazı malzemesinin taşınması ve kaya kazı malzemesinin taşınması için 2 adet nakliye formülüne yer verildiği görülmüştür.

Başvuru sahibi Burka Yapı Enerji Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi tarafından aşırı düşük teklif açıklaması kapsamında sunulan iş kalemi analizlerinde yer alan nakliye girdilerine ilişkin olarak;

KAPI-01 poz numaralı iş kalemi analizindeki "Yumuşak kaya kazı malzemesi taşınması" girdisi için m^3 birim fiyatın 0,55 TL/m^3, girdi tutarının ise 0,22 TL; "Kaya kazı malzemesi taşınması" girdisi için birim fiyatın 0,64 TL/m^3, girdi tutarının ise 0,32 TL,

KAPI-03 poz numaralı iş kalemi analizinde yer alan "Kaya dolgu malzemesi taşınması" girdisi için birim fiyatın 1,86 TL/m^3, girdi tutarının ise 1,86 TL,

KAPI-04 poz numaralı iş kalemi analizinde bulunan "Geçirimsiz malzeme taşınması (3400 m)" girdisi için birim fiyatın 2,62 TL/m^3, girdi tutarının ise 2,36 TL; "Geçirimsiz malzeme taşınması (5600 m)" girdisi için birim fiyatın 4,31 TL/m^3, girdi tutarının ise 0,43 TL,

KAPI-05 poz numaralı iş kalemi analizinde yer alan "Fitre malzeme taşınması (2500 m)" girdisi için birim fiyatın 1,58 TL/m^3, girdi tutarının ise 1,58 TL,

KAPI-39 poz numaralı iş kalemi analizi kapsamındaki "Yumuşak kaya kazı malzemesi taşınması (2523 m)" girdisi için birim fiyatın 2,12 TL/m^3, girdi tutarının ise 0,83 TL; "Kaya kazı malzemesi taşınması (2523 m)" girdisi için birim fiyatın 2,47 TL/m^3, girdi tutarının ise 0,87 TL şeklinde belirtildiği tespit edilmiştir.

Adı geçen nakliye girdilerinin tamamı için üçüncü kişiden fiyat teklifi alındığı ve fiyat teklifinde ise "Her türlü, her cins ve klasta kazı malzemesinin, ocaktan taşınacak her türlü kaya dolgu malzemesinin, ocaktan taşınacak her türlü geçirimsiz malzemenin, her türlü filtre malzemenin ve yollarda yapılacak her türlü, her cins ve klasta sandık (sıyırma), ariyet, depo ve yol kazı malzemesinin 1 tonunun 1 km'ye nakliyesi" şeklinde olmak üzere nakliye işlerine ilişkin birim fiyatın 0,35 TL/ton olarak belirtildiği görülmüştür.

Yukarıda yer verilen mevzuat düzenlemelerine göre aşırı düşük teklif açıklaması kapsamında sunulan analizlerin idarece verilen analiz formatına uygun olması gerektiği, başvuruya konu ihalede ise analiz formatı kapsamında nakliye formüllerine yer verildiği, buradan hareketle bahse konu nakliye girdilerinin idarece verilen nakliye formülleri üzerinden açıklanması gerektiği anlaşılmaktadır.

Başvuru sahibi istekli tarafından söz konusu nakliye girdilerinin fiyat teklifi ile açıklandığı görülmüş olup fiyat teklifinde ve analizlerde belirtilen birim fiyatların, idarece verilen nakliye formülü ile hesaplanması gereken nakliye tutarlarının altında olduğu anlaşılmıştır. İlgili mevzuat hükümleri doğrultusunda idarece aşırı düşük teklif açıklama isteme yazısı ekinde verilen analiz formatına uygun açıklama yapılması gerektiğinden, idarece hazırlanan analiz formatında yer alan nakliye formülleri kullanılmaksızın üçüncü kişilerden alınan fiyat teklifi ile açıklama yapılamayacağı anlaşılmış olup, yapılan açıklamanın idarece verilen analiz formatına uygun olmadığı sonucuna ulaşıldığından başvuru sahibi isteklinin iddiasının yerinde olmadığı sonucuna varılmıştır.

B) İhalelere Yönelik Başvurular Hakkında Yönetmelik'in 18'inci maddesi yönünden yapılan inceleme sonucunda herhangi bir aykırılık tespit edilmemiştir.

Açıklanan nedenlerle, 4734 sayılı Kanun'un 65'inci maddesi uyarınca bu kararın tebliğ edildiği veya tebliğ edilmiş sayıldığı tarihi izleyen 30 gün içerisinde Ankara İdare Mahkemelerinde dava yolu açık olmak üzere,

Anılan Kanun'un 54'üncü maddesinin onbirinci fıkrasının (c) bendi gereğince itirazen şikâyet başvurusunun reddine,

Oybirliği ile karar verildi.