

YAPIM İŞLERİ İHALELERİNDE FİYAT DIŞI UNSUR UYGULAMASI

Kamu kurum ve kuruluşlarının kullanımında bulunan her türlü kaynaktan karşılanan yapım işleri ihalelerinde uygulanacak esas ve usuller 4734 sayılı Kanunda belirlenmiş olup, ihalelerin bu Kanun hükümlerine göre yürütüleceği belirtilmiştir.

Kanun, ihalenin ekonomik açıdan en uygun teklifi sunan isteklinin üzerinde bırakılacağını, ekonomik açıdan en avantajlı teklifin, sadece fiyat esasına göre belirlenmesini veya fiyat ile birlikte işletme ve bakım maliyeti, maliyet etkinliği, verimlilik, kalite ve teknik değer gibi fiyat dışındaki unsurlar da dikkate alınarak belirlenebileceğini hüküm altına almıştır. Yapım işlerinin gerçekleştirilmesinde seçilen ihale usulü ile isteklilerin ve tekliflerin değerlendirme kriterleri söz konusu projenin ekonomik açıdan en avantajlı bedelle, zamanında ve kaliteli bir şekilde tamamlanmasını etkilemektedir

4734 sayılı Kanunda yer alan ekonomik ve mali yeterlik ile mesleki ve teknik yeterlik ölçütlerini sağlayan istekliler arasından söz konusu yüklenicinin seçilmesinde ekonomik açıdan en uygun teklifin en düşük fiyata göre belirlenmesinde yaşanan büyük rekabet ortamı zaman zaman yıkıcı boyuta ulaşabilmektedir.

İhalenin yıkıcı rekabet ortamında en düşük fiyat esasına göre belirlendiği durumlarda yapımı taahhüt edilen işin tamamlanmaması, işin kalitesizliği gibi olumsuzluklar ile yüklenici şirketlerin iflası, işçi alacakları, kamu vergi alacakları gibi sorunlar yaşanabilmektedir

Ayrıca bu durum kamu hizmetinin aksamasına ve kaynakların

verimsiz kullanılmasına sebep olmaktadır. Ekonomik açıdan en uygun teklifin tespit edilmesinde en düşük fiyat kriteri yerine, fiyata ilave olarak bazı unsurların belirlenmesi, söz konusu yapım işinin yaşam döngüsü içerisinde bir bütün olarak kalite anlayışı içerisinde karşılanması amacının olduğu ve böylelikle sadece fiyat bazlı kriterle yapılan seçimin olumsuz yansımalarının bertaraf edilebileceği söylenebilir .

Ekonomik açıdan en uygun teklifin belirlenmesinde fiyat parametresi dışında belirlenecek diğer unsurların, objektif, herkesçe benimsenebilir ve rekabet şartlarını sağlayacak kriterler olması, ihalenin belirlenen fiyat dışı parametrelere göre değerlendirilmesi, söz konusu işin kaliteli ve makul bir fiyat düzeyinde tamamlanmasını sağlayacaktır. Ekonomik açıdan en avantajlı teklif, yenilikçi çözümlere imkân sunan, kalite sorunlarını bünyesinde içselleştiren, alım konusunun yaşam döngüsü maliyetlerini hesaba katan çok sayıda değişken ve parametrelerin ortak bir ağırlıklandırılması” şeklinde tanımlanabilir.

Yapım işleri ihalelerinde ekonomik açıdan en uygun teklifin belirlenmesinde fiyat dışı unsur uygulamaları hakkında Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinde ve Kamu İhale Genel Tebliğinde düzenlemeler yapılmış olup, fiyat dışı unsurun belirlenmesinde uyulması gereken kriterler de bu yönetmelik ve tebliğde açıklanmıştır.

Yapım İşlerinde Fiyat Dışı Unsur Uygulanmasında Mevzuat Düzenlemesi İhalelerde tekliflerin değerlendirilmesinde, öncelikle söz konusu işin idari şartnamesinde istenilen belgelerin eksiksiz ve teklif mektubu ile geçici teminatın mevzuata göre sunulup sunulmadığı tespit edilir. Belgeleri eksiksiz ve teklif mektubu ile geçici teminatı usulüne uygun olan isteklilerin tekliflerinin ayrıntılı değerlendirilmesine geçilerek,söz konusu işin idari şartnamesi ve ihale mevzuatına göre isteklilerin teklifleri değerlendirilir.

Komisyonca yapılan değerlendirme sonucu uygun olmadığı tespit

edilen katılımcıların teklifleri değerlendirme dışı bırakılır. 4734 sayılı Kanunun 37 ve 38'inci maddelerine göre yapılan değerlendirme sonucunda ihalenin, ekonomik açıdan en avantajlı teklifi veren isteklinin üzerinde bırakılacağı Kanunda hüküm altına alınmıştır.

4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 40'ıncı maddesinde ekonomik açıdan en avantajlı teklifin fiyat ile birlikte fiyat dışındaki unsurlar da dikkate alınarak belirlenebileceği belirtilmiştir. Kanun da ifade edildiği üzere işletme ve bakım maliyeti, maliyet etkinliği, verimlilik, kalite ve teknik değer gibi unsurlar fiyat dışı unsur olarak belirlenebilecektir.

Ancak ihale dokümanında bu unsurların parasal değerleri veya nispi ağırlıklarına yer verilmesi ve hesaplama yöntemi ilan edilmesi gerekir. Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinde ekonomik açıdan en uygun teklif, sadece fiyat kriterine göre veya fiyat ile birlikte fiyat dışındaki kriterlerin de baz alınarak belirleneceği hüküm altına alınmış olup, fiyat dışı unsurlara yönelik düzenlemeler ilgili yönetmeliğin 62'nci maddesinde yapılmıştır. Yönetmeliğin 62'nci maddesinde fiyat dışı unsur olarak hangi parametrelerin dikkate alınabileceği, hangi esaslara dikkat edilmesi gerektiği gibi hususlar anılan maddede düzenlenmiştir.

Yapım işleri, katma değeri büyük olan projeler olduğundan, ihale konusu işin önemi göz önünde bulundurularak söz konusu projelerin beklenen süre, maliyet ve kalitede tamamlanmasını sağlayacak, işletme ve bakım maliyeti, maliyet etkinliği, verimlilik, kalite ve teknik değer ile süre gibi unsurların da ekonomik açıdan en uygun teklifin belirlenmesinde teklif fiyatıyla birlikte dikkate alınabileceği ihale mevzuatında düzenlenmiştir.

İstekliler, birim fiyat üzerinden teklif alınan yapım işleri ihalelerinde işin niteliği itibarıyla miktarı uygulama aşamasında büyük değişkenlik olabilecek olan alt yapı iş

kalemlerinin birim fiyatına, yaklaşık maliyetle kıyaslandığında çok yüksek, diğer iş kalemlerin birim fiyatına ise çok düşük teklif verebilmektedir.

Bu şekilde teklif verilmesi suretiyle imzalan sözleşmelerde değişkenliği fazla olan alt yapı kalemlerine yüksek birim fiyat vererek yüksek kazanç elde edilmesi fakat diğer kalemlere düşük birim fiyat verilmesiyle de bu imalatların kalitesiz ve istenilen özelliklerde yapılamadığı söylenebilir.

Bu durum kamu hizmetlerinin tasfiyesine, gecikmesine veya kaynakların verimli kullanılamamasına neden olabilmektedir.

Yapılan bu tespit ve öngörüler üzerine Kamu İhale Genel Tebliğinin “Yapım İşi İhalelerine İlişkin Özel Hususlar” kısmına ekonomik açıdan en uygun teklifin fiyat dışındaki kriterlerin de baz alınarak tespit edilmesine yönelik hususlar eklenmiştir.

Kamu İhale Genel Tebliğinin 53’üncü maddesine, 2013 tarihinde yapılan değişiklik ile eklenen ekonomik açıdan en avantajlı teklifin fiyat dışındaki unsurlar da dikkate alınarak belirlenmesi ile ilgili 53.3’üncü maddesinde bu konuda düzenlemeler yapılmıştır.

Kamu İhale Genel Tebliğinde yapılan bu düzenleme ile fiyat dışı unsurların Kanunun temel ilkelerine uygun olması gerektiği, fiyat dışı unsur olarak niceliksel kriterlerin yanında isteklinin teklifi ile yaklaşık maliyet yapısının birbiri ile uyumu gibi hususlarında fiyat dışı unsur olarak belirlenebileceği hüküm altına alınmıştır.

Kamu İhale Kurulunun 2014/UY.I-1653 sayılı kararında ifade edildiği üzere Kamu İhale Genel Tebliğinin 53.3’üncü maddesiyle ilgili yapılan söz konusu değişikliğe ilişkin Genel Gerekçede “... fiyat dışı unsurun, özellikle yapım işleri ihalelerinde kaynakların verimli kullanılmasını sağlamaya yönelik olarak açıklanması ve örneklendirilmesi amacıyla Kamu İhale Genel Tebliğinin ilgili maddelerinde değişikliğe

gidilmesi gerekli hale gelmiştir.” şeklinde ifade edilmiştir.

Kamu İhale Genel Tebliğinin söz konusu maddesine eklenen düzenleme ile amaçlanan, kaynakların verimli kullanılması ilkesinin muhtemel ihlallerini engelleyecek şekilde etkin kullanımını sağlamaya yöneliktir. Tebliğin ilgili maddesinde belirtildiği üzere fiyat dışı unsur olarak yalnızca niceliksel unsurların belirlenmesi zorunlu olmayıp bu kapsamda niteliksel belirlemeler de yapılabilecektir.

Bu düzenleme üzerine, ihale konusu işi oluşturan bileşenler itibariyle isteklinin teklifi ile yaklaşık maliyet yapısının birbiri ile uyumu gibi hususların fiyat dışı unsur olarak belirlenebilmesi sağlanmıştır. Anılan Kanun, yönetmelik ve tebliğde yapılan düzenlemeler ile ekonomik açıdan en uygun teklifin tespit edilmesinde fiyat kriterine ilave olarak Kanunda ifade edilen kalite ve teknik değer gibi fiyat haricindeki kriterler de dikkate alınarak belirlenebilecektir.

Ekonomik açıdan en uygun teklifin fiyat parametresi haricindeki unsurların da dikkate alınarak tespit edileceği ihalelerde, söz konusu işi idari şartnamesinde fiyat dışı kriter olarak tespit edilen hususların parasal veya nispi ağırlıklarının belirtilmesi gerekir.

Ayrıca, fiyat dışı unsurlar hakkında detaylıca hazırlanmış, gerekçeli bir açıklama belgesinin hazırlanması ve bu belgenin ihale onay belgesinin ekine eklenmesi gerekmektedir. Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinin 21’inci maddesinde idareler tarafından, ihalesi yapılacak olan her bir iş için ihale işlem dosyası düzenleneceği belirtilmiştir.

Hazırlanan ihale işlem dosyasında ihale sürecinin bulunduğu aşamaya göre EKAP üzerinden hazırlanan belgeler dâhil maddede belirtilen belgelerin yer alacağı belirtilmiştir. Anılan maddenin birinci fıkrasının (c) bendinde fiyat dışı unsurlara yönelik düzenlemeler ile fiyat dışı unsur gerekçelerinin yer aldığı açıklama belgesinin de ihale işlem dosyasına ekleneceği

belirtilmiştir.

Ekonomik açıdan en avantajlı teklifin hangi yöntemler kullanılarak tespit edileceği hususu söz konusu iř sahibi kurumun takdirine bırakılmış olup fiyat dışı kriterlerin de, Kanunun 5'inci maddesinde hüküm altına alınan ilkelere hallet düşürmeyecek bir şekilde söz konusu işin idari şartnamesinde açık ve net olarak belirtilmesi gerekir.

Ekonomik açıdan en avantajlı teklifin tespit edilmesinde değerlendirilecek olan fiyat dışı unsurlar Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinin 62'nci ve Kamu İhale Genel Tebliğinin 53'nc maddelerinde belirtilen esaslar dâhilinde düzenlenmelidir.