

Yapım işleri ihalelerinin ekonomik açıdan en avantajlı teklifin fiyat ile birlikte fiyat dışı kriterlerin de dikkate alınarak tespit edilmesi

Yapım işleri ihaleleri Fiyat Dışı Unsurların İncelenmesi

Yapım işleri ihalelerinin ekonomik açıdan en avantajlı teklifin fiyat ile birlikte fiyat dışı kriterlerin de dikkate alınarak tespit edilebileceği Kanun ve Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinde düzenlenmiş olmasına rağmen uygulamada pek fazla kullanım alanı bulamamıştır.

2013 yılında Kamu İhale Genel Tebliği'nin 53.3.4'üncü maddesinde yer alan "... ihale konusu işi oluşturan bileşenler itibariyle isteklinin teklifi ile yaklaşık maliyet yapısının birbiri ile uyumu gibi hususlar fiyat dışı unsur olarak belirlenebilecektir." düzenlemesi ile birlikte özellikle alt yapı işlerinde bu maddeye istinaden uygulama alanı bulmuştur.

Kamu İhale Kurulu, Tebliğin 53.3'üncü maddesinde belirtilen ekonomik açıdan en avantajlı teklifin fiyat dışı unsurların da dikkate alınarak belirlenebilmesiyle ilgili yaptığı açıklamalarında "ihale konusu işi oluşturan bileşenler itibariyle isteklinin teklifi ile yaklaşık maliyet yapısının birbiri ile uyumu" gibi hususların fiyat dışı unsur olarak belirlenebileceğini ifade etmiştir.

Bu itibarla, yapılan Tebliğ düzenlemesi ile yaklaşık maliyet içerisindeki idarece belirlenecek olan her bir iş kaleminin yaklaşık maliyetteki oranı ile isteklinin sunmuş olduğu

teklifindeki aynı iş kalemlerinin her birinin isteklinin teklif fiyatına oranının karşılaştırılmasının amaçlandığı anlaşılmaktadır.

Bu kapsamda birim fiyatların oranlanması yöntemiyle; ihalede teklif fiyatlarının daha dengeli bir şekilde verilebileceği ve işlerin daha yapılabilir fiyatlara ihale edilebileceği söylenebilir. Ayrıca bu yöntem ile işin kalitesi arttırılabilecek ve yüklenici iflası gibi durumların önüne geçilerek kamu hizmetlerinin kesintiye uğraması önlenebilecektir .

Karayolları, Devlet Su İşleri (DSİ), Su ve Kanalizasyon İdareleri ve belediyeler alt yapı işlerini birim fiyatlı olarak ihale etmekte ve bu ihalelerde ekonomik açıdan en avantajlı teklifin belirlenmesinde fiyatla birlikte fiyat dışı unsurları da dikkate alarak ihaleyi sonuçlandırmaktadırlar. Kamu İhale Genel Tebliğinin 53.3.4'üncü maddesine istinaden bu kurumların uyguladığı fiyat dışı unsurların Kamu İhale Kurulu ve yargıya taşınması üzerine uygulanan iki farklı fiyat dışı örneğinde ilk uygulama mevzuata uygun bulunmazken, sonraki uygulama mevzuata uygun bulunmuştur.

İlk örnek 2013/194944 İhale Kayıt Numaralı (İKN) yapım işi ihalesi olup, ihalenin İdari Şartnamesinde fiyat dışı unsur olarak kalite ve teknik değer puanının 30 olduğu ve idarece belirlenen iş kalemleri için isteklilerin verdiği teklif yaklaşık maliyetteki bedellerinin yüzde 70 – yüzde 130 aralığında kalması durumunda belirtilen puanı alabileceği, bu aralık dışında kaldığı taktirde ise puan alamayacağı şeklinde düzenleme yapılmıştır.

Söz konusu işin idari şartnamesinin aynı maddesinde fiyat dışı unsurun dikkate alınarak belirlenecek teklif bedeli hesaplama yöntemi de belirtilmiştir. Örnek olarak verilen ihalede ekonomik açıdan en avantajlı teklifin belirlenmesi ile ilgili yapılan düzenleme hakkında Kamu İhale Kurumuna itirazın şikâyet başvurusu yapılmıştır. Şikâyet başvurusunda ihale

dokümanında düzenlenen fiyat dışı unsurların mevzuata uygun belirlenmediği iddia edilmiştir.

Yapılan itirazın şikâyet başvurusu üzerine Kamu İhale Kurulu 2014/UY.I-1716 sayılı kararında, “söz konusu Tebliğ düzenlemesi ile yaklaşık maliyet içerisindeki idarece belirlenen her bir iş kaleminin yaklaşık maliyetteki oranı ile isteklinin teklifindeki aynı iş kalemlerinin her birinin isteklinin teklif fiyatına oranının karşılaştırılmasının amaçlandığı anlaşılmaktadır.” şeklinde açıklamalarda bulunulmuştur.

Söz konusu idari şartnamede yapılan düzenlemenin isteklinin birim teklifi ile yaklaşık maliyetteki birim tutarının karşılaştırıldığı bunun ise serbest piyasa koşullarına aykırı olduğu ifade edilmiştir. Bu durumda tekliflerin isteklinin kendi şartlarına göre değil yaklaşık maliyete göre hazırlanmasına sebep olacağı ve bunun ise rekabet koşullarını ve kaynakların ekonomik kullanılmasını engellediği belirtilmiştir.

Bu yönde yapılan fiyat dışı unsur uygulamasının sağlıklı fiyat oluşturulmasını engellediği ifade edilmiştir. Bu itibarla Kurul, şikâyetle konu olan şartname düzenlemesinin 4734 sayılı Kanunun 5’inci maddesinde belirtilen rekabet ve kaynakların verimli kullanılması ilkelerinin ihlal edildiğine ve ihalenin iptal edilmesi gerektiğine hükmetmiştir.

Bu konu üzerine davacı firma tarafından anılan Kurul Kararının iptali ve yürütmenin durdurulması istemiyle açılan davada İdare Mahkemesinin E:2014/783 sayılı kararında, dava konusu işlemin iptaline karar vermiştir.

İdare Mahkemesinin dava konusu işlemin iptali üzerine, Kamu İhale Kurumu tarafından yapılan temyiz başvurusu sonucunda ise Danıştay E:2014/5081, K: kararında; “Uyuşmazlık konusu ihaleye ilişkin idari şartname incelendiğinde, ihale dokümanında ifade edilen iş kalemleri için “isteklilerce teklif edilen

fiyatların, aynı iş kalemlerinin yaklaşık maliyetteki bedellerinin yüzde 70 – yüzde 130 aralığında (yüzde 70 ve yüzde 130 dâhil) kalması” durumunda isteklilere puan verileceğinin öngörüldüğü, ... dolayısıyla serbest piyasa koşullarında teklif fiyatı oluşturulmasının fiilen kısıtlandığı, bu itibarla söz konusu düzenlemeyle sağlıklı fiyat rekabetinin gerçekleşmesinin mümkün olmadığı anlaşılmıştır.” gerekçesiyle anılan mahkeme kararının bozulmasına karar vermiş olup, Kamu İhale Kurulunun bu konu üzerine vermiş olduğu kararını hukuka uygun bulmuştur.

İsteklinin teklif fiyatı ile yaklaşık maliyetin tutar bazında karşılaştırılması şeklinde fiyat dışı unsur düzenlemesi yapılan 2013/189648 ve 2013/184132 İKN’li ihalelerde de Kamu İhale Kurulu yukarıda ifade edildiği şekilde karar vererek yapılan fiyat dışı unsur uygulamasını mevzuata uygun bulmamıştır.

Fiyat dışı unsur uygulamasında Kamu İhale Kurulu tarafından kabul edilen ve ihale mevzuatına uygun bulunan örnek uygulama 2015/20596 İKN’li “2015-2017 Yılları Arasında Ataşehir İlçesinde Asfalt Yapımı ve Atatürk Mahallesinde Tretuvar Düzenleme İşİ”nin idari şartnamesinde yapılmış olan düzenlemedir. 113 Anılan ihalenin idari Şartnamesinde “Ekonomik açıdan en avantajlı teklifin belirlenmesi” başlıklı 35’inci maddesinde ekonomik açıdan en avantajlı teklifin fiyat dışı kriterlerinde baz alınarak belirleneceği düzenlenmiştir.

Söz konusu her bir iş kalemi için; istekli tarafından teklif edilen o iş kalemi tutarının, isteklinin toplam teklif bedeline oranı; aynı iş kalemlerinin yaklaşık maliyetteki bedellerinin toplam yaklaşık maliyete oranının yüzde 70 – yüzde 130 aralığında (yüzde 70 ve yüzde 130 dahil) kalması durumunda her bir iş kalemi için yukarıdaki tabloda yer alan puanlar verilecektir.” düzenlemesi yapılmış olup, belirlenen oran ifade edilen aralıkta kalmadığı takdirde puan alamayacağı ve fiyat dışı unsur toplam puanının her bir kalemden aldığı puanlar toplamı olduğu belirtilmiştir.

Anılan düzenleme hakkında Kamu İhale Kurumuna itirazın şikayet başvurusu yapılması üzerine Kurul 2016/UY.III-1319 sayılı kararıyla konuyu, "İncelemeye konu ihalenin birim fiyat teklif alınmak suretiyle açık ihale usulüyle gerçekleştirildiği, İdari Şartnamenin 35'inci maddesinde yer alan fiyat dışı unsurlara ilişkin düzenlemeler incelendiğinde, isteklinin iş sahibi kurum tarafından tespit edilen kalemlerdeki fiyat ağırlığının aynı kalem için yaklaşık maliyetteki oranlamaya yaklaşması durumunda fiyat 114 dışı unsur puanı verileceği görülmektedir. Bir başka ifadeyle değerlendirmede teklifteki oranlarla yaklaşık maliyetteki oranlar karşılaştırılmaktadır." şeklinde açıklamıştır.

Örnek olarak verilen fiyat dışı unsur uygulamasında yaklaşık maliyet ile istekli teklifinin kendi içinde oranlamasının uygun bulunması üzerine bu düzenleme birim fiyatlı alt yapı işlerinin birçok ihalesinde uygulanmıştır. Devlet Su İşlerinin 2016/601691 İKN'li *Gölet ve Sulaması İnşaatı ihalesini ve yine EKAP'ta yayınlanan DSİ ve Karayollarının yaptığı birçok ihaleleri bu konuya örnek olarak gösterebiliriz.

Fiyat dışı unsur uygulaması hakkında yaklaşık maliyet içerisindeki idarece belirlenen her bir iş kaleminin yaklaşık maliyetteki oranı ile isteklinin teklifindeki aynı iş kalemlerinin her birinin toplam teklif fiyatına oranının karşılaştırılması ile ilgili uygulanan diğer bir örnek 2016/593312 İKN'li ihalede uygulanmıştır.

Anılan ihalenin idari şartnamesinde ekonomik açıdan en uygun teklifin fiyatla birlikte fiyat dışındaki kriterlerinde baz alınarak değerlendirileceği düzenlemesi yapılmıştır. Kalite ve teknik değer nitelik puanlaması 35 tam puan üzerinden yapılacağı belirtilmiş olup,

yapılan düzenleme ile söz konusu iş kalemleri için isteklilerce teklif edilen tutarların isteklilerin toplam teklif tutarına oranı tabloda belirtilen oranlar içinde kaldığında (bu oranlar dâhil) her bir iş kalemi için tabloda

yer alan puanlar verilecektir, aksi halde puan verilmeyecektir.

İsteklilerin almış olduğu toplam kalite ve teknik değeri nitelik puanlamasıyla idari şartnamede belirtilen hesaplama sonucu ekonomik açıdan en avantajlı teklif belirlenecektir.

2016/529416 İKN'li "İcmesuyu İnşaatı" ihalesi, 2016/601551İKN'li "Yapım İşi" ve 2016/344524 İKN'li "Sulama" ihalelerinde belirlenen kalemlerin oran aralıkları verilerek fiyat dışı unsur uygulaması yapılmıştır.

Yapım işlerinde fiyat dışı unsur uygulaması Kamu İhale Genel Tebliğinin 53.3.4'üncü maddesine istinaden kalite nitelik puanı çerçevesinde yaklaşık maliyet içerisindeki idarece tespit edilen her bir iş kaleminin yaklaşık maliyetteki oranı ile isteklinin sunmuş olduğu teklifindeki aynı iş kalemlerinin her birinin isteklinin toplam teklif fiyatına oranının karşılaştırılması şeklinde yapılmaktadır.

Buna ilave olarak DSİ ve Karayolları gibi bazı idareler birim fiyat kıyaslamasına ilave olarak kamuya karşı yüklenimde bulunan işlerin miktarı veya tutarı bakımından kapasite durumunu da dikkate alarak fiyat dışı unsur uygulaması yapmaktadır.