

Birim Fiyat Teklif Almak Suretiyle İhale Edilen Yapım İşlerinde İhale Dokümanında Bulunması Gereken Teknik Belgeler ve Bunların İçeriği

Yaşar GÖK¹

4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 62 nci maddesinin (c) bendi hükmüne göre;

- Genel kural olarak (aşağıda belirtilen istisna halleri hariç) bütün yapım işlerinde ihaleye çıkılmadan önce uygulama projesi hazırlanması ve uygulama projesi bulunan bütün yapım işlerinde anahtar teslimi götürü bedel teklif alınması zorunludur.

- Uygulama projesi yapılması (ve dolayısıyla da anahtar teslimi götürü bedel ihaleye çıkılması) zorunluluğunun istisnaları ise aşağıdadır:

1) Özgün nitelikte ve karmaşık olması nedeniyle teknik ve malî özellikleri gerekli olan netlikte belirlenemeyen işlerde ön veya kesin proje üzerinden birim fiyat teklif alma usulüyle ihaleye çıkılabilir.

2) Doğal afetler nedeniyle uygulama projesi yapılması için yeterli süre bulunmayan işlerde ön veya kesin proje üzerinden birim fiyat teklif alma usulüyle ihaleye çıkılabilir.

3) Her türlü onarım işlerinde kesin proje üzerinden birim fiyat teklif alma usulüyle ihaleye çıkılabilir.

4) İşin yapımı sırasında belli aşamalarda arazi ve zemin etütleri gerekmesi veya uygulamada imar ve güzergâh değişikliklerinin muhtemel olması nedenleriyle ihaleden önce uygulama projesi yapılamayan, yeni bina işleri hariç, işlerde kesin proje üzerinden birim fiyat teklif alma usulüyle ihaleye çıkılabilir.

4734 sayılı Kanunun 27 ve 62/c madde hükümleri ile 4735 sayılı Kanunun 6 ncı madde hükmü birlikte değerlendirildiğinde, birim fiyat teklif alınacak yapım işleri ihalelerine ilişkin ihale dokümanında teknik belgeler olarak;

- Yapımın onaylanmış ön projesine göre; mümkün olan arazi ve zemin araştırmaları yapılmış olan, yapı elemanlarının ölçülendirilip boyutlandırıldığı, inşaat sistem ve gereçleri ile teknik özelliklerinin belirtildiği **kesin proje**, (doğal afet durumları ile özgün nitelikte ve karmaşık olması nedeniyle teknik ve malî özellikleri gerekli olan netlikte belirlenemeyen işlerde kesin proje yapılamamışsa **ön proje**)

- Kesin projeye dayalı olarak, yapım işinin bünyesindeki imalat ve tesisat kalemlerinin yapılacağı yerleri gösteren **mahal listeleri**,

¹ E. Sayıştay Uzman Denetçisi, Kamu İhale Kurulu E. Üyesi

² Tip Sözleşmenin 8 inci maddesine ait 10 no'lu dip not hükmüne göre, teklif birim fiyatlı işlerde ihale dokümanını oluşturan belgeler arasındaki öncelik sıralaması aşağıdaki gibidir:

- 1- Yapım İşleri Genel Şartnamesi,
- 2- İdari Şartname,
- 3- Sözleşme Tasarısı,
- 4- Birim Fiyat Tarifleri,
- 5- Mahal Listeleri,
- 6- Özel Teknik Şartname,
- 7- Genel Teknik Şartname,
- 8- Ön / Kesin Projeler,
- 9- Açıklamalar (varsa),
- 10- Diğer Ekler.”

- Her bir iş kalemi için hazırlanmış olan ve iş kaleminin adını, yapım şartlarını, ölçü şeklini, birimini, birim fiyata dahil ve hariç unsurları, ihtilafa meydan vermeyecek biçimde açıklayan **birim fiyat tarifleri**,

- Her bir iş kaleminin adını ve miktarını gösteren teklif mektubu eki **birim fiyat teklif cetveli**,

- İmalat kalemlerinin nitelikleri, yapım koşulları, taşınması gereken standartlar, kullanılacak malzemelerin nitelikleri ve standartları gibi teknik koşulları düzenleyen genel ve/veya özel **teknik şartnameler**,

- ve idarece gerekli görülen diğer teknik belgeler, bulunmalıdır.

Ayrıca, Uygulama Yönetmeliğinin 60 ve Kamu İhale Genel Tebliğinin (45.1.4.) madde hükümleri uyarınca, sınır değer altındaki teklif sahiplerinden **açıklama istenilmesinin öngörüldüğü ihalelerde** idarece **analiz formatı** oluşturulması ve bu belgenin ihale dokümanı kapsamında isteklilere verilmesi gerekmektedir.

Tebliğ uygulamayı düzenleyen hükümleri şöyledir :

“45.1.4.(Değişik: 07/06/2014-29023 R.G./ 23.md.) 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.

İdare tarafından bütün iş kalemleri/iş grupları için tek bir analiz formatı düzenlenebileceği gibi, iş kalemleri/iş gruplarının yapım şartlarına göre birden fazla analiz formatı da düzenlenebilir. Ancak bu durumda, idare ihale dokümanında hangi analiz formatının hangi iş kalemleri/iş grupları için kullanılacağını belirtmek zorundadır.

Kamu kurum ve kuruluşlarınca yayımlanmış birim fiyatlar ile uyumlu olmayan iş kalemleri (özel iş kalemleri) ile idarelerce tasarlanan ve birden fazla iş kalemini ihtiva eden iş kalemleri (paçal iş kalemi) için bu iş kalemlerinde bulunan analiz girdileri ve miktarlarının gösterildiği analiz formatlarının, ihale dokümanı kapsamında istekli olabileceklere verilmesi gerekmektedir. Ancak idarece niteliği gereği analiz formatı hazırlanamayan iş kalemlerine ilişkin isteklilerin açıklamaları kapsamında analiz sunmalarına gerek olmayıp, anılan iş kalemlerine ilişkin açıklamalar 45.1.13 maddesi uyarınca yapılabilir.”

Bu düzenlemeyle bağlantılı biçimde, Kamu İhale Genel Tebliği ekinde “örnek analiz formatı” da verilmiş, formun dipnotunda;

“1. İş kalemi/iş grubunun yapım şartlarına göre, girdi cinsleri idarece belirlenerek analiz formatına yazılacak, ancak girdi cinsleri kapsamındaki girdiler ayrı ayrı belirtilmeyecektir.

2. İş kalemi/grubunun yapım şartlarına göre varsa; nakliyeler, inşaat yerindeki yükleme, boşaltma, yatay ve düşey taşımalar, zamlar vb.”

Denilerek yönlendirme de yapılmıştır.

Tebliğ düzenlemelerinden çıkan sonuca göre;

- İdarece, işin/iş kalemlerinin özelliğinin gerektirdiği bir veya birden fazla analiz formatı düzenlenerek ihale dokümanına dahil edilmelidir. Birden fazla analiz formatı oluşturulduğunda, hangi analiz formatının hangi iş kalemleri/iş grupları için kullanılacağını belirtmesi zorunludur.

- Analiz formatı/formatları oluşturulurken, girdi cinsleri (malzeme, işçilik, makine, varsa; nakliyeler, inşaat yerindeki yükleme, boşaltma, yatay ve düşey taşımalar, zamlar vb.) belirtilmeli, ancak girdi cinsleri kapsamındaki girdiler ayrı ayrı gösterilmemelidir. Bu çerçevede Tebliğin istediği çalışma şudur : örneğin, şantiyede betonier kullanılarak imal edilecek olan beton iş kalemi için oluşturulan analiz formatında, girdi grupları olarak yer alması gereken; malzeme, işçilik, makine, gerekli görülüyorsa nakliye ve kar ve genel gider başlıkları gösterilecek; ancak, beton imali için gerekli olanton çimento,m3 kum-çakıl,saat betonier,saat işçilik gibi rayiç unsurlarının türlerine ve miktarlarına yer verilmeyecektir. Bunun amacı, isteklinin serbest ve özgün bir analiz oluşturmasını temin etmek olmakla birlikte, zaman içerisinde yaşanan tecrübeler bu noktada bir başarı ve uygulamadan beklenen faydanın sağlanamadığı şeklinde bir netice ortaya çıkartmıştır. Zira

istekliler farklı metodolojilerle, daha teknik ve ekonomik iş yapma kabiliyetlerini yansıtan özgün analizler oluşturma yerine, kamu idarelerindeki analizleri aynen vermeyi tercih ettikleri için düzenlemeden beklenen yarar elde edilemediği gibi, aksine, bu süreçte bir kısım istekliler kamu idarelerinin analizlerindeki girdilerin miktarlarını –hiçbir bilimsel ve teknik gerekçeye dayanmaksızın- az gösterme şeklinde uygulamalar yapmaktadırlar ki, böyle bir uygulama, bu şekilde açıklama yapan isteklilerin tekliflerinin değerlendirme dışı bırakılması sonucunu da doğurmaktadır. Bu nedenle kişisel kanaatimiz, düzenlemenin gözden geçirilmesi ve idareye, istemesi halinde analiz girdilerinin miktar ve türleri konusunda da baştan belirleme yapma imkanının verilmesi gerektiği yönündedir. Böyle bir düzenlemenin faydası, isteklilerin eşit bazda açıklama yapması ve hataya düşmelerinin önlenmesidir. Kaldı ki bu tarz bir uygulamada da bir kısım istekliler, teknik ve bilimsel anlamda kabul edilebilir olmak kaydıyla, farklı iş yapma yöntemlerini yansıtan özgün analizler sunabilirler. Zira Kanunun 38 inci maddesindeki düzenlemeler isteklilere bu imkanı her zaman vermektedir. Bu şekilde davranan isteklilerin özgün analizlerinin teknik ve bilimsel tutarlılığı ihale komisyonunca incelenerek bir sonuca varılabilecektir.

- Tebliğde yapılan 07/06/2014 tarihli değişiklikle, kamu kurum ve kuruluşlarınca yayımlanmış birim fiyatlar ile uyumlu olmayan iş kalemleri (**özel iş kalemleri**) ile idarelerce tasarlanan ve birden fazla iş kalemini ihtiva eden iş kalemleri (**paçal iş kalemi**) için bu iş kalemlerinde bulunan **analiz girdileri ve miktarlarının gösterildiği** analiz formatlarının, ihale dokümanı kapsamında verilmesi yönünde bir uygulama getirilmiştir. Esasen düzenlemenin arkasında yatan gerekçe ve ihtiyaç, bir üst paragrafta işaret ettiğimiz, isteklilerin eşit bazda açıklama yapmasını temin ve hataya düşmelerinin önlenmesidir. Bu çerçevede örneğin idare, kamu idarelerinin standart iş kalemleri dışında özel bir iş kalemine ihtiyaç duymuşsa, kendisi bunun analizini oluşturacak, bu analizde girdi cinslerini (malzeme, makine, araç, gereç, işçilik vb. unsurların isimlerini) ölçü birimlerini, bir birimlik imalat için gerekli miktarlarını gösterecek, fiyat haneleri boş şekilde dokümana dahil edecektir.

- İşin niteliği gereği analiz formatı hazırlanamayan iş kalemleri (tesisatlar ile yüklenici dışında üçüncü kişilerce inşaat mahalli dışında imal edilen ve esaslı başka bir işçilik veya malzeme katkısı yapılmaksızın yapıya monte edilen iş kalemleri) için ise analiz formatı oluşturulması gerekmektedir.

- Analiz formatı aşırı düşük tekliflerin sorgulanması sürecine hazırlık için verilmekte ve isteklinin teklifi sınır değerın altında ise verilen analiz formatına uygun şekilde oluşturduğu kendi analizini açıklamaları kapsamında sunmaktadır. Sınır değerın altında isteklinin bulunmadığı ihalelerde ise, verilen analiz formatının bir işlevi bulunmamaktadır. Dolayısıyla, analizlerin bu işlevi dikkate alındığında, ihale dokümanı kapsamında verilmemesi ihalenin iptalini gerektirecek esasa etkili bir aykırılık olarak kabul edilmemektedir. Bu tür durumlarda, sorgulama aşamasında idarece oluşturulan analiz formatı, açıklama istenilen yazı ekinde isteklilere verilebilmektedir.

Ön veya kesin projenin Kanunun 4 üncü maddesinde tanımı ve nitelikleri verilen yeterlikte olması zorunludur. Kesin proje ile ihaleye çıkılması gerekli olan hallerde, bu nitelikleri taşımayan, mühendislik ölçülerine göre ön proje sayılabilecek bir dokümanla ihaleye çıkılması Kanuna açık aykırılık teşkil eder.

Mahal listeleri, birim fiyat tarifleri ve teknik şartnamelerin mutlaka hem projeye hem de birbirleriyle uyumlu olması gerekir. Bütün bu belgelerde isteklilerin sağlıklı maliyet hesabı yapmalarını engelleyecek ölçüde eksiklikler ve çelişkiler bulunması, zeyilname ile düzeltme imkanı da kalmamışsa, ihalenin iptalini gerektirir. Ancak yukarıda götürü bedel ihale edilecek yapım işleriyle ilgili ifade edildiği gibi, teklif tutarı içerisinde önemsiz sayılabilecek basit hatalar ile maddi hata niteliğindeki eksiklikler ihalenin esasını etkilemez.

Mahal listeleri ve teknik şartnameler konusunda yukarıda götürü bedel işlerle ilgili ifade ettiğimiz hususlar birim fiyatlı işler için de geçerlidir. Ancak birim fiyatlı işlerde birim fiyat teklif cetveli ve bu cetvelde yer alan iş kalemlerini açıklayan birim fiyat tarifleri yüklenicinin yükümlülük alanını belirleme yönüyle daha önemli olduğundan, öncelik sıralaması bakımından birim fiyat tariflerinin mahal listesi ve teknik şartnamelere üstünlüğü vardır.

Teklif birim fiyatlı işlerde, projeden çıkan ve müstakil iş kalemi niteliği taşıyan her bir imalat veya tesisat birim fiyat teklif cetvelinde ayrı bir iş kalemi olarak gösterilmelidir.

Birim fiyat tarifleri ise, bahse konu cetvelde yer alan her bir iş kaleminin yapım tarzı ve tatbik sürecindeki iş sıralaması, uygulama şartları, kapsamı, birim fiyata dahil ve hariç unsurların neler olduğu, ölçü birimi gibi bilgileri ihtiva eden teknik kurallar bütünüdür. İmalatların teknik özellikleri ayrıca teknik şartnamede belirtilmişse, birim fiyat tariflerinde aynı detaylara yer verilmesine gerek bulunmamaktadır.

İdare birim fiyat tarifleri adı altında müstakil bir belge tanzim edebileceği gibi, teknik şartnamenin bir bölümünü (başlığını) birim fiyat tariflerine ayırmak suretiyle de düzenleme yapabilir.

Birim fiyat tarifleri, hem birim fiyat teklif cetvelindeki iş kalemleriyle hem de idarenin yaklaşık maliyet hesabında kullandığı iş kalemlerine ait analizlerle uyumlu olmak zorundadır.

İdare birim fiyat tariflerini, bahse konu uyumu gözetmek suretiyle kendisi özgün biçimde yapabileceği gibi, çeşitli kamu kuruluşlarınca yayımlanmış olan aynı nitelikli iş kalemlerinin birim fiyat tariflerine atıf da yapabilir.

Uygulamada, bir kısım idarelerin isteklilere, birim fiyat tariflerinde gösterilen her bir iş kaleminin karşısına fiyatını yazarak imzalamaları ve teklifleri kapsamında sunmaları şeklinde zorunluluk getirdikleri görülmektedir ki bu talep gereksiz işlem maliyetine neden olan ve isteklileri hataya sevkeden bir uygulama olması yönüyle doğru değildir³. Zira istekliler teklif mektubu ekinde yer alan birim fiyat teklif cetvelindeki her bir iş kalemini fiyatlandırmak ve söz konusu cetveli imzalayarak idareye sunmak zorunda olduklarına göre, aynı amaçlı başka bir işleme ihtiyaç bulunmamaktadır. Bu taleple birim fiyat tariflerine bağlayıcılık kazandırılmak isteniyorsa, bu da gerekli değildir. Zira, sözleşme tasarısında gösterildiği gibi birim fiyat tarifleri zaten sözleşmenin bağlayıcı bir eki olup, isteklinin teklif ettiği fiyatların bu tariflerle mutabık olduğu kabul edilmektedir.

Öte yandan, Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği hükümleri uyarınca isteklilerden analiz istenildiği ve/veya aşırı düşük teklif sorgulaması sürecinde isteklinin analiz sunduğu durumlarda, bahse konu analizlerin ihale dokümanında yer alan birim fiyat tarifleriyle uyumlu olması gereklidir.

³ Kamu İhale Kurulunun 2007/UY.Z-2163 sayılı Kararına göre;

“İdari Şartnamenin “Diğer Hususlar” başlıklı bölümünde yer alan 58 inci maddesinde “İhale dosyası içerisinde boş olarak verilen birim fiyat tarifleri, birim fiyat teklif cetveli ve birim fiyat teklif icmal tablosu aynen kullanılarak doldurulacak ve teklif ekinde kaşelenmiş ve imzalanmış olarak verilecektir.” düzenlemesi yer almaktadır. İdari Şartnamede yer verilen ve idarece teklif değerlendirmesine esas alınan bahse konu düzenlemenin ihale mevzuatına aykırılık teşkil ettiği, kaldı ki ihaleye teklif veren bütün firmaların teklif mektuplarında ihale konusu işi ihale dokümanında belirtilen şartlar doğrultusunda yapacaklarını taahhüt ettikleri dikkate alındığında, birim fiyat tariflerinin ayrıca istenilmesinin yerinde de olmadığı tespit edilmiştir. Ayrıca ihaleye katılım için yeterli kriterlerine tip idari şartnamenin 7 nci maddesinde yer verildiği dikkate alındığında, yeterli kriterlerine idari şartnamenin diğer hususlar bölümünde yer verilmesinin de uygun olmadığı sonucuna varılmıştır.”