

idarenin aşırı düşük teklif sorgulama yazısında nakliye analiz girdilerine ilişkin olarak sadece taşınacak malzemelerin cinsine ve taşıma mesafelerine yer verildiği, taşıma işlerine ilişkin olarak birim fiyat analizlerinde ve ihale dokümanı düzenlemelerinde "A" taşıma zorluk katsayısına ilişkin bir belirleme yapılmamış olduğu, başvuru sahibi istekli tarafından sunulan aşırı düşük teklif açıklamasında nakliye girdilerine ilişkin olarak idarenin öngördüğü taşıma

mesafeleri dikkate alınarak Karayolları Genel Müdürlüğü tarafından 10.000 metre üzerindeki mesafeler için belirlenen taşıma formülünün kullanıldığı, idarenin şikayet başvurusuna vermiş olduğu cevabi yazıda kullanılan nakliye formülünün uygun bulunduğu ancak hesaplamalarda dikkate alınan taşıma zorluk katsayısının uygun bulunmadığının belirtildiği, anılan katsayıya ilişkin olarak idare tarafından bir belirleme yapılmamış olması nedeniyle Ulaştırma ve

Altyapı Bakanlığı'nın ilgili birim fiyat kitabındaki belirleme uyarınca bu katsayının değerinin 1,00 – 3,00 aralığında olduğu, ihaleden önce idare tarafından bir belirleme yapılmaması nedeniyle başvuru sahibi istekli tarafından anılan değer 1,00 olarak belirlenmesi ve hesaplamaların bu değer dikkate alınarak yapılmasının mevzuata aykırılık teşkil etmediği, belirtilen gerekçelerle iddiaya konu hususa ilişkin olarak başvuru sahibi istekli tarafından

**sunulan aşırı düşük teklif
açıklamasının ilgili mevzuat
hükümlerine ve ihale dokümanı
düzenlemelerine uygun olduğu
hk**

Toplantı No	: 2021/024
Gündem No	: 26
Karar Tarihi	: 09.06.2021
Karar No	: 2021/UY.I-1140

BAŞVURU SAHİBİ:
Derinsu Proje İnş. San. ve Tic. A.Ş.,

İHALEYİ YAPAN İDARE:
Devlet Su İşleri 1. Bölge Müdürlüğü,

BAŞVURUYA KONU İHALE:
2020/377120 İhale Kayıt Numaralı "Bursa Uludağ Göleti" İhalesi

KURUM TARAFINDAN YAPILAN İNCELEME:

Devlet Su İşleri 1. Bölge Müdürlüğü tarafından 20.08.2020 tarihinde açık ihale usulü ile gerçekleştirilen "Bursa Uludağ Göleti" ihalesine ilişkin olarak Derinsu Proje İnş. San. ve Tic. A.Ş.'nin 16.04.2021 tarihinde yaptığı şikâyet başvurusunun, idarenin 22.04.2021 tarihli yazısı ile reddi üzerine, başvuru sahibince 30.04.2021 tarih ve 21983 sayılı İcra Kurum Kayıtlarına alınan 30.04.2021 tarihli dilekçe ile itirazın şikâyet başvurusunda bulunulmuştur.

Başvuruya ilişkin olarak 2021/800 sayılı itirazın şikâyet dosyası kapsamında yapılan inceleme neticesinde esas inceleme raporu tanzim edilmiştir.

KARAR:
Esas inceleme raporu ve ekleri incelendi.

İtirazın şikâyet dilekçesinde özetle, ihaleye ilişkin olarak alınan Kurul kararı ile düzeltici işlem belirlenmesine karar verildiği, bu karar sonrasında idare tarafından aşırı düşük teklif sorgulamasının yeniden yapıldığı, kendileri tarafından sunulan teklif açıklamasının, açıklamaya konu nakliye giderlerinde zorluk katsayısının 1,25 olarak alınması gerekirken 1,00 olarak kabul edilmesi nedeniyle idare tarafından uygun bulunmadığı ve tekliflerinin değerlendirme dışı bırakıldığı ancak idare tarafından verilen analiz formatlarında ve ihale dokümanında zorluk katsayısına ilişkin bir belirleme yapılmadığı, ilgili tablolarda sadece nakliye mesafelerinin yer aldığı, kendileri tarafından belirtilen mesafeler esas alınarak teklif açıklamasının oluşturulduğu, yerleşik Kurul kararları dikkate alınarak tekliflerinin değerlendirilmesine alınması gerektiği iddiasına yer verilmiştir.

Başvuru sahibinin iddiasının 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;

- İmalat sürecinin, verilen hizmetin ve yapım yönteminin ekonomik olması,
- Seçilen teknik çözümler ve teklif sahibinin mal ve hizmetlerin temini veya yapım işinin yerine getirilmesinde kullanacağı avantajlı koşullar,
- Teklif edilen mal, hizmet veya yapım işinin özünümlüğü,

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 istenilmezlik sonucunda değerlendirilmesine, ayrıca yaklaşık maliyeti 8 inci maddede öngörülen eşik değerlerin yarısına kadar olan hizmet alımları ile yapım işleri ihalelerinde sınır değerler altında olan tekliflerin bu maddede öngörülen açıklama istenilmezlik sonucunda değerlendirilmesine ilişkin düzenlemeler yapmaya yetkilidir. İhale komisyonu bu maddenin uygulanmasında Kurum tarafından yapılan düzenlemeleri esas alır." hükmü,

Kamu İhale Genel Tebliği'nin "Sınır değer tespiti ve aşırı düşük teklifler" başlıklı 45'inci maddesinde "45.1.2. Sınır değeri 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 istenilmezlik niteliğinde bulunan nakliyelere dair yaklaşık maliyet hesabında esas alınan mesafeler belirtilir.

45.1.2.1. İhale komisyonunca, (38.1) maddesi kapsamında idarece hazırlanan "sıralı iş kalemleri/grupları listesi" kullanılarak yaklaşık maliyetin % 80'lik kısmına giren iş kalemleri/grupları belirlenir. Sıralı listeye göre, tutarlarının yaklaşık maliyete oranlarının kümülatif toplamı % 80 oranına kadar olan iş kalemleri/grupları ile kümülatif toplama eklendiğinde % 80 oranının aşılması nedeniyle olan iş kalemi/grubu, sorgulamaya tabi tutulacak olan iş kalemleri/grupları olarak belirlenecektir. Bunların dışında kalan iş kalemleri/grupları için sorgulama yapılmayacaktır.

45.1.2.2. İhale komisyonu tarafından, açıklama istenilmezlik gereken iş kalemleri/gruplarına ait idarece (38.1) maddesine göre oluşturulan "sıralı analiz girdileri listesi" kullanılarak tutarı kar ve genel gider hariç analiz toplamının % 3'üne eşit ve bu tutarın altında olan analiz girdileri tespit edilecektir.

Yaklaşık maliyeti oluşturan iş kalemi/grubu analizlerindeki analiz girdilerinden, tutarı kar ve genel gider hariç analiz toplamının %3'üne eşit ve altında olanlar için isteklilerden açıklama yapılması istenilmeyecektir.

Tutarı, kar ve genel gider hariç analiz toplamının % 3'üne eşit veya altında olması nedeniyle sorgulamaya tabi tutulmayacak analiz girdilerinin tutarlarının kümülatif toplamının kar ve genel gider hariç analiz toplamının %15'ini aşması durumunda; en küçük tutardan itibaren kümülatif toplamda % 15'lik tutarın aşılmasına neden olan analiz girdisi belirlenecek, tutarı bu girdinin tutarından daha az olan girdiler için açıklama istenilmeyecektir.

Aynı girdinin yaklaşık maliyeti oluşturan birden fazla iş kalemi/grubunun analizinde yer alması halinde bu girdinin oranı her analiz için ayrı ayrı değerlendirilerek analiz toplamının % 3'ünün altında kalıp kalmadığına göre işlem yapılır. Herhangi bir analizdeki oranı %3'ün üstünde olan analiz girdisi için açıklama istenilmeyecektir.

Analizlerdeki işçilik girdisi, tutarları analiz toplamının % 3'üne eşit veya altında olsa dahi, açıklama istenilmeyecek girdiler arasında yer alamaz.

...

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 fiyatların üzerinde olan isteklilere ait teklifler reddedilecektir. Analizler üzerinde yapılan incelemede; çarpım ve toplanlarda hesaplama hatası bulunması durumunda, analiz girdilerine ait fiyatlar esas alınarak, hesaplama hatası ihale komisyonu tarafından res'esen düzeltilir. Bu şekilde düzeltilmiş analiz fiyatı, teklif fiyatın üzerinde olan isteklilerin teklifleri reddedilir." açıklaması,

İdari Şartname'nin "Sınır Değer" başlıklı 33'üncü maddesinde "33.1. İhale komisyonu verilen teklifleri değerlendirdikten sonra Kurum tarafından belirlenen yöntemle göre sınır değeri hesaplar.

33.2. Teklifi sınır değeri altında kalan isteklilerin Kanununun 38 inci maddesine göre açıklama istenecektir. Bu kapsamda; ihale komisyonu sınır değeri 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;

- Yapım yönteminin ekonomik olması,
- Seçilen teknik çözümler ve teklif sahibinin işin yerine getirilmesinde kullanacağı avantajlı koşullar,
- Teklif edilen işin özünümlüğü,

gibi hususlarda yapılan yazılı açıklamaları dikkate alarak aşırı düşük teklifleri değerlendirir. Bu değerlendirme sonucunda, açıklamaları yeterli görülmeyen veya yazılı açıklamada bulunmayan isteklilerin teklifi reddedilir. İhale komisyonunca reddedilmeyen teklifler, geçerli teklif olarak belirlenir. İhale üzerinde bulunan isteklinin sınır değeri altında olması durumunda kesin teminat 40.2 maddesinde yer alan hüküm uyarınca hesaplanan tutar üzerinden alınır." düzenlemesi yer almaktadır.

Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı'nın 2020 yılı Yol, Köprü, Tünel, Bitümlü Kaplamalar, Bakım ve Trafik İşlerine Ait Birim Fiyat Listesi" adlı birim fiyat kitabının 7'nci sayfasında, kum, çakıl, kum-çakıl, elenmemiş (tüvenan) stabilize veya alttemel ve temel malzemeleri, kırılarak elde edilmiş kırmataç, mıdır, agrega veya alttemel ve temel malzemeleri, kil ve benzeri malzemelerin yoğunluğunun 1.600 ton/m³ olduğunun belirtildiği görülmüştür.

Yine anılan birim fiyat kitabının 7'nci sayfasında, (A) katsayısına ilişkin olarak yapılan belirlenmelerin "a) Güç şartları altında yapılacak taşımalarda; taşıma yollarının özellikleri, taşımanın iklim farkından fena zaman rastlaması ve taşımanın o miktardan ticari nakliyesinin çok yoğun olduğu mevzeye rastlaması gibi faktörlerden birinin veya diğerlerinin aynı anda tesir etmesi halinde ve ayrıca işin özelliğine bağlı olarak, ilk keşif tanzimi sırasında veya ihalden önce olma üzere idarenin en yetkili makamınca tespit ve onaylamak suretiyle (A) katsayısı 1 (dahil) – 3 (dahil) arasında bir değerdir.

- Kolay şartlar altında yapılacak taşımalarda ise (A) katsayısı, yine ilk keşif tanzimi sırasında veya ihalden önce olma üzere 1'den küçük katsayı olarak tespit edilebilir.
- İlk keşif tanzimi sırasında veya ihalden önce (A) için bir değer tespit edilmiş ise A=1 alınarak uygulama yapılacaktır." düzenlemesi yer almaktadır.

İncelemeye konu ihalenin Bursa Uludağ Göleti yapılması işi olduğu, ihalede 52 adet ihale dokümanı indirildiği, 20.08.2020 tarihinde yapılan ihaleye 19 isteklinin katıldığı, yapılan sınır değer hesaplaması sonucunda 10 isteklinin aşırı düşük teklif sorgulamasına tabi tutulduğu, 10 istekli arasından sadece başvuru sahibi isteklinin aşırı düşük teklif açıklamasını idareye sunduğu, sunulan teklif açıklamasının idare tarafından uygun bulunmadığı, bu sebeple anılan isteklinin teklifinin değerlendirme dışı bırakıldığı, alınan komisyon kararı üzerine başvuru sahibinin itirazın şikâyet başvurusunda bulunduğu, Kurum tarafından yapılan inceleme neticesinde alınan 27.01.2021 tarih ve 2021/UY.I-21 sayılı Kurul kararı ile aşırı düşük teklif sorgulamasının yeniden yapılması yönünde düzeltici işlem belirlenmesine karar verildiği, idare tarafından yeniden yapılan aşırı düşük teklif sorgulamasında başvuru sahibinin teklif açıklamasının yine uygun bulunmadığı ve ihalenin neticelendirildiği görülmüştür.

Alınan Kurul kararı üzerine idare tarafından 04.03.2021 tarihli yazılar ile aşırı düşük teklif sorgulamasının yapıldığı, söz konusu yazıların ekinde açıklanması istenilen iş kalemlerinin analizleri ve açıklama istenilmeyecek analiz girdileri listesine yer verildiği, analiz girdileri tablosunda açıklama yapılması istenilmeyecek analiz girdilerinin işaretlendiği, açıklama kapsamında 7 iş kalemi için açıklama istenildiği, belirtilen iş kalemleri kapsamındaki analiz girdileri arasında yer alan nakliye girdileri için sadece nakliye yapılabilecek malzemenin niteliği ve taşıma mesafesinin belirtildiği, belirtilen nakliye girdileri için esas alınması gereken taşıma birim fiyat formülü ve esas alınması gereken taşıma zorluk katsayısına ilişkin bir belirleme yapıldığı görülmüştür.

İdarenin 01.04.2021 tarihli düzeltici işlem kararında incelendiğinde, başvuru sahibi isteklinin aşırı düşük teklif açıklamasına ilişkin olarak Uludağ-04 Betonarme betonu yapılması, Uludağ-06 Silindirik sıkıştırılmış beton yapılması, Uludağ-10 Açıkta betonarme demir ve Uludağ-15 Beton imalatları bünyesine giren çimento iş kalemlerinde kum-çakıl, demir ve çimento nakliye kalemlerine ilişkin hesaplamalarda "A" zorluk katsayısının ihale konusu iş kapsamındaki taşımaların zorluğu nedeniyle 1,25 olarak belirlenmesi gerekirken 1,00 belirlenmesi nedeniyle söz konusu teklif açıklamasının uygun bulunmadığı anlaşılmıştır.

Başvuru sahibi istekli tarafından sunulan aşırı düşük teklif açıklaması kapsamında iddiaya konu nakliye girdilerine ilişkin olarak, Karayolları Genel Müdürlüğü tarafından 10.000 metre üzerindeki mesafeler için belirlenen "F = A x K x G (0,0007 x m) + 0,01)" taşıma formülünün kullanıldığı, formül içerisindeki "A" taşıma zorluk katsayısının 1,00 olarak esas alındığı, yine yapılan hesaplamalarda idare tarafından öngörülen taşıma mesafelerinin dikkate alındığı anlaşılmıştır.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin 45.1.8'inci maddesinde, aşırı düşük teklif açıklaması kapsamında sunmuş olduğu analizlerin, ihale dokümanındaki analiz formatına, birim fiyat tariflerine, idarece tanımlanan yapım şartlarına veya teknik şartnameye uygun olmaması ve analiz fiyat tutarları teklif fiyatların üzerinde olması durumunda isteklilere ait tekliflerin reddedileceği belirtilmiştir.

İncelemeye konu ihalede, idare tarafından taşıma işlerine ilişkin olarak birim fiyat analizlerinde ve ihale dokümanı düzenlemelerinde iddiaya konu taşıma zorluk katsayısına ilişkin bir belirleme yapılmaması olduğu görülmüştür.

Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı'nın ilgili birim fiyat kitabında, "A" taşıma zorluk katsayısına ilişkin olarak yapılan belirlenmelerde, belirtilen katsayının değerinin 1,00 ve 3,00 aralığında değişebileceği, belirtilen katsayı için ihalden önce bir değer tespit edilmiş ise, uygulamada "A" değerinin 1,00 olarak dikkate alınması gerektiği anlaşılmıştır.

Yapılan incelemeler neticesinde, başvuruya konu hususta, idarenin aşırı düşük teklif sorgulama yazısında nakliye analiz girdilerine ilişkin olarak sadece taşınacak malzemelerin cinsine ve taşıma mesafelerine yer verildiği, taşıma işlerine ilişkin olarak birim fiyat analizlerinde ve ihale dokümanı düzenlemelerinde "A" taşıma zorluk katsayısına ilişkin bir belirleme yapılmaması olduğu, başvuru sahibi istekli tarafından sunulan aşırı düşük teklif açıklamasında nakliye girdilerine ilişkin olarak idarenin öngördüğü taşıma mesafeleri dikkate alınarak Karayolları Genel Müdürlüğü tarafından 10.000 metre üzerindeki mesafeler için belirlenen taşıma formülünün kullanıldığı, idarenin şikâyet başvurusuna verdiği cevabı yazıda kullanılan nakliye formülünün uygun bulunduğu ancak hesaplamalarda dikkate alınan taşıma zorluk katsayısının uygun bulunmadığına belirtildiği, anılan katsayısı ilişkin olarak idare tarafından bir belirleme yapılmaması nedeniyle Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı'nın ilgili birim fiyat kitabındaki belirleme uyarınca bu katsayının değerinin 1,00 – 3,00 aralığında olduğu, ihalden önce idare tarafından bir belirleme yapılmaması nedeniyle başvuru sahibi istekli tarafından anılan değerin 1,00 olarak belirlenmesi ve hesaplamaları bu değer dikkate alınarak yapılmasının mevzuata aykırılık teşkil etmediği, belirtilen gerekçelerle iddiaya konu hususa ilişkin olarak başvuru sahibi istekli tarafından sunulan aşırı düşük teklif açıklamasının ilgili mevzuat hükümlerine ve ihale dokümanı düzenlemelerine uygun olduğu anlaşıldığından başvuru sahibinin iddiasının yerinde olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

Sonuç olarak, yukarıda mevzuata aykırılıkları belirtilen işlemlerin düzeltici işlemle giderilebilecek nitelikte işlemler olduğu tespit edildiğinden, başvuru sahibi istekli Derinsu Proje İnş. San. ve Tic. A.Ş. nin teklifinin değerlendirilmesine alınması ve bu aşamadan sonraki ihale işlemlerinin mevzuata uygun olarak yeniden gerçekleştirilmesine gerekmektedir.

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 (b) bendi gereğince düzeltici işlem belirlenmesine,

Oybirliği ile karar verildi.