

Ekonomik Açıdan En Avantajlı Teklifin Belirlenmesinde 2004/18/EC AB Kamu İhale Direktifi İle 4734 Sayılı Kamu İhale Kanununun Karşılaştırılması

**Cemil Akçay¹, A.Sertaç Karakaş², Barış Sayın³,
Ekrem Manisalı⁴**

Özet

AB Direktifleri ve ülkemizde uygulanmakta olan 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu çerçevesinde, ihtiyaçların karşılanması sırasında; saydamlık, rekabetin sağlanması, eşit muamele, güvenilirlik, kamuoyu denetiminin sağlanması, ihtiyaçların uygun zamanda ve uygun koşullarda karşılanması, kaynakların verimli kullanılması unsurları ön plana çıkmaktadır. Yapım işi projelerinin belirlenen sürede öngörülen bütçe sınırları içerisinde kalınarak istenen kalitede gerçekleştirilebilmesi, belirtilen kriterlerin göz önünde bulundurulması, bu bilince sahip yüklenici seçimiyle mümkün olmaktadır. Bu doğrultuda, ihale karar verme sistematığı incelendiğinde, karar verme sürecinde etkin rol oynayan en önemli unsur, Ekonomik Açıdan En Avantajlı Teklifin belirlenmesidir. Anılan teklifin seçiminde iki alternatif söz konusu olmaktadır: (a) Ekonomik açıdan en avantajlı teklifin en düşük fiyat esasına göre belirlenmesi, (b) Ekonomik açıdan en avantajlı teklifin fiyat dışı unsurlar dikkate alınarak belirlenmesidir. Bu çalışmada, 2004/18/EC Sayılı AB kamu İhale Direktifi ve ülkemizde uygulanmakta olan 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu çerçevesinde ve belirtilen iki alternatife göre Ekonomik Açıdan En Avantajlı Teklifin belirlenmesi irdelenecek ve bu konuda AB üyesi ülkeler ile ülkemizde uygulanmakta olan modeller ortaya konularak değerlendirmeler yapılacaktır.

Anahtar sözcükler: 2004/18/EC, 4734, Ekonomik Açıdan En Avantajlı Teklif

Giriş

İnşaat sektöründeki projelerin başarılı olabilmesi; kalite, süre ve maliyet üçgeninde en optimum noktada gerçekleştirilmesi ile mümkün olabilmektedir (Akçay, 2008). Bu başarıda, yapım işi yüklenicisinin (müteahhid) bilgi, birikim, tecrübe ve ekonomik gücü

¹ İstanbul Üniversitesi, (0212) 4400070-10270, cakcay@istanbul.edu.tr

² İstanbul Üniversitesi, (0212) 4400070-10209, skarakas@istanbul.edu.tr

³ İstanbul Üniversitesi, (0212) 4400070-10201, barsayin@istanbul.edu.tr

⁴ İ.Ü. İnşaat Mühendisliği Bölümü, (0212) 4737070-17920,
ekremmanisali@yahoo.com

önemli rol oynamaktadır. Günümüzde Kamu İhale Yasaları incelendiğinde iki farklı karar verme süreci olduğu görülmektedir.

- Ekonomik Açıdan En Avantajlı Teklifin Belirlenmesi
- Aşırı Düşük Tekliflerin Değerlendirilmesi

Ekonomik Açıdan En Avantajlı Teklifin Belirlenmesi

Ekonomik Açıdan En Avantajlı Teklifin belirlenmesinde iki farklı değerlendirme söz konusudur:

- Ekonomik açıdan en avantajlı teklifin en düşük fiyat esasına göre belirlenmesi
- Ekonomik açıdan en avantajlı teklifin fiyat dışı unsurlar dikkate alınarak belirlenmesi

2004/18/EC Sayılı Kamu İhale Direktifi Doğrultusunda Ekonomik Açıdan En Avantajlı Teklifin Belirlenmesi

Direktif incelendiğinde, ihale bedellerinin belirlenmesinde

- En Düşük Fiyat
- Ekonomik Açıdan En Avantajlı Teklif

seçeneklerinin kullanabileceği anlaşılmaktadır. İhale sonucunda işin verileceği isteklinin seçiminde, Ekonomik Açıdan En Avantajlı Teklif kullanılacaksa, bu değerlendirmenin sağlıklı bir şekilde yapılabilmesi için ekonomik ve kaliteye ilişkin kriterler, ihale öncesinde belirlenmeli; bu kriterler, hale ilan ile idari şartnamede düzenlenmelidir. Ekonomik açıdan en avantajlı teklifin değerlendirilebilmesi için belirlenecek kriterler, ihale konusu işe bağlı olarak değişim göstermektedir. AB Direktiflerinde, her bir teklifin sunduğu performans seviyesinin, teknik şartnamelerde açıklanan ihale konusu doğrultusunda parasal değerinin hesaplanabilmesi mümkün olmalıdır. Ayrıca yeterlilik aşamasında kullanılan kriterlerin değerlendirme aşamasında kullanılamayacağı hüküm altına alınmıştır.

Kamu İhale Direktifi kapsamında Ekonomik Açıdan En Avantajlı Teklifi belirleyecek kriterler; (2004/18/EC)

- Fiyat
- Kalite
- İşletme ve Bakım Maliyeti
- Süre
- Yapım Sonrası Teknik Destek

- Estetik
- İşlevsel Özellikler
- Çevresel Özellikler

olarak belirtilmektedir.

2004/18/EC Direktifine göre; fiyat dışı unsur için kriterler belirlenirken, bu kriterlerin ekonomik açıdan en avantajlı teklifi belirlemeye yönelik objektif kriterler olması gereklidir. Bu kriterlere örnek olarak kalite, fiyat, işletme ve bakım maliyeti, iş bitim tarihi, yapım sonrası teknik destek, estetik, işlevsel özellikler, çevresel özellikler vb. belirtilebilir. Fiyat dışı unsurlar ve teklif fiyatı, ağırlık katsayılarına göre değerlendirilmektedir (Bilgin, 2007). Fiyattan İndirim Yapma Modeli ile Ağırlıklı Değerlendirme Modeli, AB üyesi ülkelerde uygulanan modellerdir. Fiyat dışı unsurlar ile teklif fiyatı arasındaki ağırlık oranları yenilikçi projelerde 20/80 ila 40/60, karmaşık projelerde 15/85 ila 35/65 ve basit projelerde ise 10/90 ila 25/75 arasında değişmektedir (KİK., 2005).

AB Üyesi Ülkelerde Ekonomik Açıdan En Avantajlı Teklifin Belirlenmesine Yönelik Modeller

Ekonomik açıdan en avantajlı tekliflerin belirlenmesinde fiyat dışı unsur kriterleri ve teklif fiyatı ağırlık katsayıları ön plana çıkmaktadır. Kalite Kriterlerinin Toplam Ağırlığı+Teklif Fiyatın Ağırlığı+İşletme ve Bakım Maliyetinin Ağırlığı = 100 formülü bu değerlendirmeye örnek olarak verilebilir. Fiyat dışı kriterler değerlendirilirken teklifler birbiriyle karşılaştırılabilir ya da idari şartnamede belirlenen kriterler çerçevesinde değerlendirme yapılabilir. Bu doğrultuda AB üyesi ülkelerde en çok kullanılan iki değerlendirme modeli (KİK., 2005) aşağıda verilmiştir.

- Fiyattan İndirim Yapma Modeli
- Ağırlıklı Değerlendirme Metodu

Fiyattan İndirim Yapma Modeli

Bu modelde, fiyat dışı unsurları oluşturan kriterlerin ağırlıklarının belirlenmesi sonucu, ulaşılan Kalite puanına göre teklif bedellerinin indirim katsayıları ile çarpılması sonucu elde edilen rakamların değerlendirilmesi esas alınır. Teklif fiyatından kalite puanına göre indirim yapılması suretiyle ekonomik açıdan en avantajlı teklif belirlenir. Tablo 1'de bu modelle ilgili bir örnek verilmiştir.

Tablo 1. Fiyattan İndirim Yapma Modeli (Örnek)

	Açıklama	1. İstekli	2.İstekli	3. İstekli	4.İstekli
Kalite puanı (%)	Kriterlere göre toplam puan	40	90	80	70
İndirim yüzdesi (%)	Kalite puanı \times 0.40 (idarelerce belirlenir)	16.00	36.00	32.00	28.00
Teklif fiyatı (TL)	İsteklilerin teklif ettiği bedel	200.000	240.000	230.000	250.000
Tenzilat tutarı (TL)	Teklif fiyatı \times indirim yüzdesi	32.000	86.400	73.600	70.000
Tenzilatlı teklif fiyatı (TL)	Teklif fiyatı - Tenzilat tutarı	168.000	153.600	156.400	180.000
Kalite sıralaması	Kalite puanına göre sıralama	4	1	2	3
Teklif Fiyatı Sıralaması	Teklif fiyatına göre sıralama	1	3	2	4
Ekonomik açıdan en avantajlı teklif	Tenzilatlı teklif fiyatına göre sıralama	3	1	2	4

Ağırlıklı Değerlendirme Metodu

Bu modelde, diğer modelde olduğu gibi isteklilere kalite puanları verilir. Bu verilen kalite puanlarının en yükseği yüze tamamlanarak yükseltilir. Bu aşamadan sonra teklif fiyatları en düşüğü yüz olmak üzere yüzlük sisteme çevrilir. Yüze tamamlanan rakamlar idarece belirlenen ağırlık katsayıları ile çarpılır. Bu şekilde elde edilen kalite puanı ağırlığı ile teklif fiyatı ağırlığı toplanarak, Ekonomik açıdan en avantajlı teklif elde edilir. Tablo 2’de modelle ilgili bir örnek değerlendirme verilmiştir.

Tablo 2. Ağırlıklı Değerlendirme Modeli (Örnek)

	Açıklama	1. İstekli	2. İstekli	3. İstekli	4. İstekli
Kalite puanı (%)	Kriterlere göre toplam puan	40	90	80	70
Değerlendirilmiş kalite puanı (%)	En yüksek kalite puanını yüze tamamlayarak yapılan değerlendirme	44.44	100	88.89	77.78
Kalite puanı ağırlığı (%)	Değerlendirilmiş kalite puanı x 0.40 (idarece belirlenir)	17.78	40	35.56	31.11
Teklif fiyatı (TL)	İsteklilerce teklif edilen tutarlar	200.000	240.000	230.000	250.000
Değerlendirilmiş teklif fiyatı (%)	En düşük teklif bedelini yüz yapacak şekilde değerlendirme	100	83,33	72,46	57,97
Teklif fiyatı ağırlığı (%)	Değerlendirilmiş teklif fiyatı x 0.60 (idarece belirlenir)	60	50	43.48	34.78
Toplam puan ağırlığı (%)	Kalite puanı ağırlığı + Teklif fiyatı ağırlığı	77.78	90.00	79.03	65.89
Kalite sıralaması	Kalite puanına göre sıralama	4	1	2	3
Teklif fiyatı sıralaması	Teklif fiyatına göre sıralama	2	3	1	4
Ekonomik açıdan en avantajlı teklif sıralaması	Toplam puan ağırlığına göre sıralama	3	1	2	4

4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu Çerçevesinde Ekonomik Açıdan En Avantajlı Teklifin Belirlenmesi

a.

Ülkemizde, Ekonomik Açıdan En Avantajlı Teklifin Belirlenmesi kapsamındaki uygulama, 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 40. maddesine göre yapılmaktadır (KİK, 2003). Söz konusu maddeye göre, ihale, ekonomik açıdan en avantajlı teklif veren isteklinin üzerinde bırakılır. “Ekonomik açıdan en avantajlı teklif, sadece fiyat esasına göre veya fiyat ile birlikte işletme ve bakım maliyeti, maliyet etkinliği, verimlilik, kalite ve teknik değer gibi fiyat dışındaki unsurlar da dikkate alınarak belirlenir. Ekonomik açıdan en avantajlı teklifin fiyat dışındaki unsurlar da dikkate alınarak belirleneceği ihalelerde, ihale dokümanında bu unsurların parasal değerleri veya nispi ağırlıkları

belirlenir.” İhale yasasına paralel olarak düzenlenen Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin 61. Maddesi “Ekonomik açıdan en avantajlı teklif, sadece fiyat esasına göre veya fiyat ile birlikte fiyat dışındaki unsurlar da dikkate alınarak belirleneceğini” hüküm altına almıştır. Ayrıca Fiyat dışı unsurlar ve bu unsurlara yönelik düzenleme başlıklı 62. Maddesinde; “Ekonomik açıdan en avantajlı teklifin, fiyat ile birlikte fiyat dışı unsurların da dikkate alınarak belirleneceği ihalelerde; fiyat dışı unsurların parasal değerleri veya nispi ağırlıkları ile hesaplama yöntemi ve bu unsurlara ilişkin değerlendirmenin yapılabilmesi için sunulacak belgeler idari şartnamede açıkça belirtilir. Fiyat dışı unsurlar, bir marka veya model esas alınarak rekabeti ortadan kaldıran bir şekilde belirlenemez. Fiyat dışı unsurlara, bu unsurların parasal değerlerine veya nispi ağırlıklarına ve hesaplama yöntemine yönelik düzenlemeyi yapan birim veya görevliler tarafından gerekçeli bir açıklama belgesi hazırlanır ve bu belge ihale onay belgesinin ekinde yer alır.” (KİK, 2011b) düzenlemesi mevcuttur.

Mevzuatta, ekonomik açıdan en avantajlı teklifi, en düşük fiyat teklifi olarak değerlendirdikten sonra ekonomik açıdan en avantajlı teklifin sadece fiyat en düşük fiyat esasına göre belirlenmesinin mümkün olmadığı durumlarda, işletme ve bakım maliyeti, maliyet etkinliği, verimlilik, kalite ve teknik değer gibi fiyat dışı unsurların dikkate alınmasını öngörülmüşken, yapılan değişikliklerle AB Kriterleri doğrultusunda düzenleme yapılmıştır.

Yapım işlerinde kullanılacak kriterler;

- Süre
- Finansmanı Sağlanan İhalelerde Geri Ödeme Süresi
- İşletme ve Bakım Maliyeti
- Kalite
- Teknik Değer

olarak belirtilmektedir. (KİK, 2005)

Söz konusu kriterler, bazı yapım işlerinde kullanılabilir. Asansör yapım işi bunun en güzel örneğidir. Genellikle uygulamada Ekonomik Açıdan En Avantajlı Teklif, en düşük fiyat teklifi olarak kabul edilmektedir (Akçay, Manisalı, 2007).

Ekonomik Açıdan En Avantajlı Teklifin Belirlenmesi Konusunda AB Kamu İhale Direktifi ile 4734 Sayılı Kamu İhale Kanununun Karşılaştırılması

b.

AB Kamu İhale Direktifi ile 4734 Sayılı Kamu İhale Kanununun karşılaştırması Tablo 3'te verilmiştir.

**Tablo 3. Ekonomik Açıdan En Avantajlı Teklifin Belirlenmesi
Konusunda AB Kamu İhale Direktifi ile 4734 Sayılı Kamu İhale
Kanununun Karşılaştırılması**

	2004/18/EC Kamu İhale Direktifi	4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu
İlgili Maddeler	Madde 53	Kanunun 40. maddesi
		Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinin 61. ve 62. maddesi
Değerlendirme	En Düşük Fiyat	En Düşük Fiyat Esası
	Ekonomik Açıdan En Avantajlı Teklif	Ekonomik Açıdan En Avantajlı Teklif
Ekonomik Açıdan En Avantajlı Teklif Konusunda Ön Koşul	Yok	Yok (sonradan kaldırıldı)
Fiyat Dışı Unsurlarda Ön Koşul	Yeterlilik Değerlendirmesinde Kullanılan Kriterler Değerlendirme aşamasında kullanılmaz.	Yeterlilik Değerlendirmesinde Kullanılan Kriterler Değerlendirme aşamasında kullanılmaz.
	Her ihale için ayrı ayrı belirlenmelidir.	Her ihale için ayrı ayrı belirlenmelidir.
Kullanılabilecek Kriterler	Fiyat	İşletme ve Bakım Maliyeti
	Kalite	Maliyet Etkinliği
	İşletme ve Bakım Maliyeti	Kalite
	Süre	Teknik Değer
	Yapım Sonrası Teknik Destek	Verimlilik
	Estetik	İşlevsel Özellikler
	İşlevsel Özellikler	Çevresel Özellikler
	Çevresel Özellikler	

Değerlendirme ve Sonuç

2004/18/EC AB Kamu İhale Direktifi ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanununda, Ekonomik Açıdan En Avantajlı Teklif Belirlenirken fiyat dışı unsurların kullanılabileceği belirtilmektedir. Mevzuatta Ekonomik Açıdan En Avantajlı Teklifin sadece en düşük fiyat esasına göre belirlenmesinin mümkün olmadığı durumlarda yerine “Ekonomik açıdan en avantajlı teklif, sadece fiyat esasına göre veya fiyat ile birlikte işletme ve bakım maliyeti, maliyet etkinliği, verimlilik, kalite ve teknik değer gibi fiyat dışındaki unsurlar da dikkate alınarak belirlenir” düzenlemesi yapılarak fiyat dışı unsurların belirlenmesi önündeki ön koşul kaldırılmış ve bu konuda AB kriterlerine uyum sağlanmıştır. Yeterlilik değerlendirmesinde kullanılan kriterlerin değerlendirme

aşamasında fiyat dışı unsur olarak kullanılamaması koşulu, kullanılabilir kriterler olarak belirlenen işletme bakım maliyeti, maliyet etkinliği, verimlilik ve kalite gibi kriterler ile bir arada düşünüldüğünde, bu koşulların Yapım İşlerinde karşılığını bulmasının çok zor ve kısıtlı olduğu ortaya çıkmaktadır.

Konu, AB kriterleri açısından ele alındığında ise ekonomik açıdan en avantajlı teklif kavramı mevzuatta (KİK, 2005) olduğu gibi yeterliliğin belirlenmesi için kullanılacak kriterlerin değerlendirme aşamasında kullanılmayacağı öngörülmüştür. Kullanılacak fiyat dışı unsurlar her ihale için kalite, fiyat, çevresel özellikler, cari masraflar, satış sonrası hizmet, süre v.b. kriterler göz önüne alınarak ayrı ayrı belirlenmelidir. Dolayısıyla özellikle yapım işlerinin tümünü kapsayacak şekilde fiyat dışı unsur kullanımı olanaksızdır. Yapım işinin özelliğine göre her ihale için ayrı bir modelleme yapmak Direktifler açısından uygun olacaktır. Konuyla ilgili olarak, Gencer (2003) tarafından çok ölçütlü karar verme sistemiyle en ekonomik teklifin seçimi ve Akçay (2003) tarafından Bulanık Çok Ölçütlü Karar Verme Metodu ile En Ekonomik Teklifin belirlenmesine yönelik çalışmalar gerçekleştirilmiştir. Bu konuda, AB üyesi ülkelerde uygulanan fiyattan indirim yapma modeli ile ağırlıklı değerlendirme modeline benzer bir model geliştirilip mevzuata dâhil olması sağlanabilir.

Kaynaklar

- Akçay, C.,(2003) İnşaat Mühendisliğinde Fuzzy Logic Uygulama Örnekleri, Yüksek Lisans Tezi, İ.Ü. Fen Bilimleri Enstitüsü, İstanbul, Türkiye.
- Akçay, C., (2008) Avrupa Uygunluk Kriterlerine Göre Bir Kamu İhale Karar Destek Modeli, Doktora Tezi, İ.Ü. Fen Bilimleri Enstitüsü, İstanbul, Türkiye.
- Akçay, C., Manisalı, E., (2007) 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu ve 4735 Sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunlarının AB Uygulamaları Çerçevesinde Uygulamada Karşılaşılan Sorunlar Açısından İncelenmesi, 4. İnşaat Yönetimi Kongresi, Bildiriler Kitabı, İTÜ Süleyman Demirel Kültür Merkezi, İstanbul, Türkiye.
- Bilgin, A.,(2007) Türk İhale Mevzuatı ile 2004/18/EC Sayılı Direktif Arasındaki Temel Farklar, 4. İnşaat Yönetimi Kongresi, Bildiriler Kitabı, İTÜ Süleyman Demirel Kültür Merkezi, İstanbul, Türkiye.
- Bilgin, Y. (2001) Türkiye'deki İhale Mevzuatı ve Avrupa Birliği İhale Mevzuatına Uyarlanması, Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, İstanbul.
- Directive 2004/18/EC of the European Parliament and of the Council on the Coordination of Procedures for the Award of Public Works Contracts Public Supply Contracts and Public Service Contracts (2004/18/EC), 30/04/2004, Official Journal of the European Union.

- Gencer, H. (2003) En Ekonomik Teklifin Analitik Hiyerarşi Metodu ile Seçimi, İnşaat Mühendisleri Odası İstanbul Bülteni, Yıl:14, Sayı:64, Sh:9-13.
- Gök, Y.,(2005) Açıklamalı İhale Kanunu, İlksan Matbaası, Ankara.
- Kamu İhale Kurumu, KİK, (2005) Kamu Alımlarında AB ve İngiltere'deki Düzenleme ve Uygulamalar, Ankara.
- Kamu İhale Kurumu, KİK. (2011a) 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu, www.kik.gov.tr, Ankara.
- Kamu İhale Kurumu, KİK. (2011b) Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği (YİİUY), www.kik.gov.tr, Ankara.
- Kamu İhale Kurumu, KİK. (2007-2008) İhale İstatistikleri, www.kik.gov.tr, Ankara.
- Manisalı, E. (1996) İnşaat İhalelerinde Uygun Bedelin Tespitinde Yeni Bir Modelin Belirlenmesi, 5. İnşaat Mühendisliğinde Bilgisayar Kullanımı Sempozyumu, Bildiriler Kitabı, İTÜ İnşaat Fakültesi, İstanbul.