



Kamu Alımları

Kullanım Ömrü Maliyetlendirmesi

İÇİNDEKİLER

- [Giriş](#)
- [Kullanım ömrü maliyetlendirmesi \(KÖM\) nedir ve neden kullanılır?](#)
- [Direktif, KÖM ve tedarik ilkelerinin nasıl uygulanacağına dair ne diyor?](#)
- [KÖM metodolojisi nasıl uygulanır?](#)
- [KÖM hesaplarındaki varsayımlar](#)
- [Sözleşme yönetimi](#)
- [Düzenleyici kuruluşlar/danışma organları, KÖM'ü kullanma konusunda idarelere nasıl yardımcı olabilir?](#)
- [Sektörler](#)
- [Ek Bilgi](#)

Yayın izni SIGMA Programı Başkanı Karen Hill tarafından verilmiştir.

Giriş

Kamu kurumlarının faaliyetleri ve bu kurumlar tarafından alınan kararlar, kamu yararına olan hedeflere ulaşılmaya çalışılması ve kamu fonlarının etkin bir şekilde kullanılması ihtiyacına göre idare edilmelidir. Kamu ihale kararları ve faaliyetleri istisna değildir ve vergi mükelleflerinin paralarının önemli bir kısmı bu şekilde harcanır.

İlk satın alma bedeli, genellikle, bir kamu alımı sözleşmesinin kararını belirleyen en etkili faktörlerden biridir. İdareler, en düşük teklifin önemli bir finansal hedef olan bütçeden tasarruf etmeye ulaşmayı sağladığını iddia edebilir.

Ancak, paranın karşılığını her zaman en ucuz teklifi kabul ederek almak mümkün değildir. İlk etapta satın alma fiyatı ile bağlantılı olarak bütçe tasarrufları elde edilse de, tedarik edilen malzeme, hizmet veya yapım işlerinin kullanımı ile daha fazla maliyet ortaya çıkacaktır. Daha fazla maliyet, özellikle işletme ve bakım masraflarıyla ilgilidir. Bu doğrudan maliyetlere ek olarak, malzemelerin, hizmetlerin veya yapım işlerinin kullanımının çevre üzerinde bir etkisi olabilir ve bu durum da muhtemelen diğer yatırımlara veya masraflara yol açacaktır. Bu ek maliyetlerden bazıları son derece önemli olabilir. Tüm ek maliyetler ileride idare ya da nihai kullanıcılar tarafından ödenir, ancak her durumda mali kaynaklar aynıdır: vergi mükelleflerinin parası.

Sonuç olarak, ekonomik açıdan bakıldığında, en rasyonel yaklaşım, hangi teklifin gerçekten “en ucuz” olduğunu belirlemek için malzemelerin, hizmetlerin veya yapım işlerinin ömürleri boyunca ortaya çıkacak tüm maliyetleri dikkate almaktır.

Kullanım ömrü maliyetlendirmesi (KÖM), yapım işlerinin, malzemelerin veya hizmetlerin ömürleri boyunca tüm maliyetlerini değerlendirmek için kullanılan bir metodolojidir.

Hükümetler ve İdareler, kullanım ömrü maliyetlerinin, tek başına, ilk fiyata göre daha iyi bir paranın karşılığı göstergesi olduğu gerçeğinin daha da farkına varmaktadır. Bu nedenle, Avrupa Komisyonu (EC) bu yaklaşımı yıllardır teşvik etmektedir. Kamu alımlarında kullanım ömrü maliyetlendirme yaklaşımları sürdürülebilir büyümeyi de desteklemektedir.

Bu kamu alımları dosyası, kullanım ömrü maliyetlendirme metodolojisinin ne anlama geldiğini ve bu yaklaşımı kullanmanın avantajlarını açıklamaktadır. Kullanım ömrü maliyetlerini alım sürecinin çeşitli aşamalarında göz önünde bulundurmak amacıyla yasal çerçeveyi belirleyen Kamu Alımları Direktifindeki (Direktif) ¹ temel hükümleri vurgulamaktadır.

Kullanım ömrü maliyetlendirmesi nedir ve neden kullanılır?

Kullanım ömrü maliyetleri, malların, hizmetlerin veya yapım işlerinin kullanım ömürleri boyunca kullanımlarından kaynaklanan tüm maliyetleri ifade eder. KÖM metodolojisi bu maliyetlerin zaman içerisinde değerlendirilmesine yönelik bir araçtır. Temel amacı, idarenin hedeflerine ulaşmaya yönelik çeşitli seçenekleri (ihaledeki teklifleri) değerlendirmektir; burada söz konusu alternatifler yalnızca başlangıç maliyetlerinde değil aynı zamanda bunu takip eden işletme maliyetlerinde de farklılık göstermektedir.

Bazı maliyetlerin yalnızca ekonomik niteliklidir ve doğrudan idare tarafından karşılanır. Bu nedenle, bunlar genellikle *iç maliyetler* olarak adlandırılırlar.

Diğer maliyetler çevre üzerindeki etkilerinden dolayı ortaya çıkabilir. Bu maliyetler bazen doğrudan idare tarafından karşılanır, ancak diğer zamanlarda yerel topluluk tarafından veya hatta genel halk tarafından karşılanmaktadır. Bu nedenle, genellikle *dış maliyetler* olarak adlandırılırlar.

¹ Kamu alımlarına ilişkin 2004/18/EC sayılı ve 26 Şubat 2014 tarihli Direktifi ilga eden 2014/24/AB sayılı Direktif

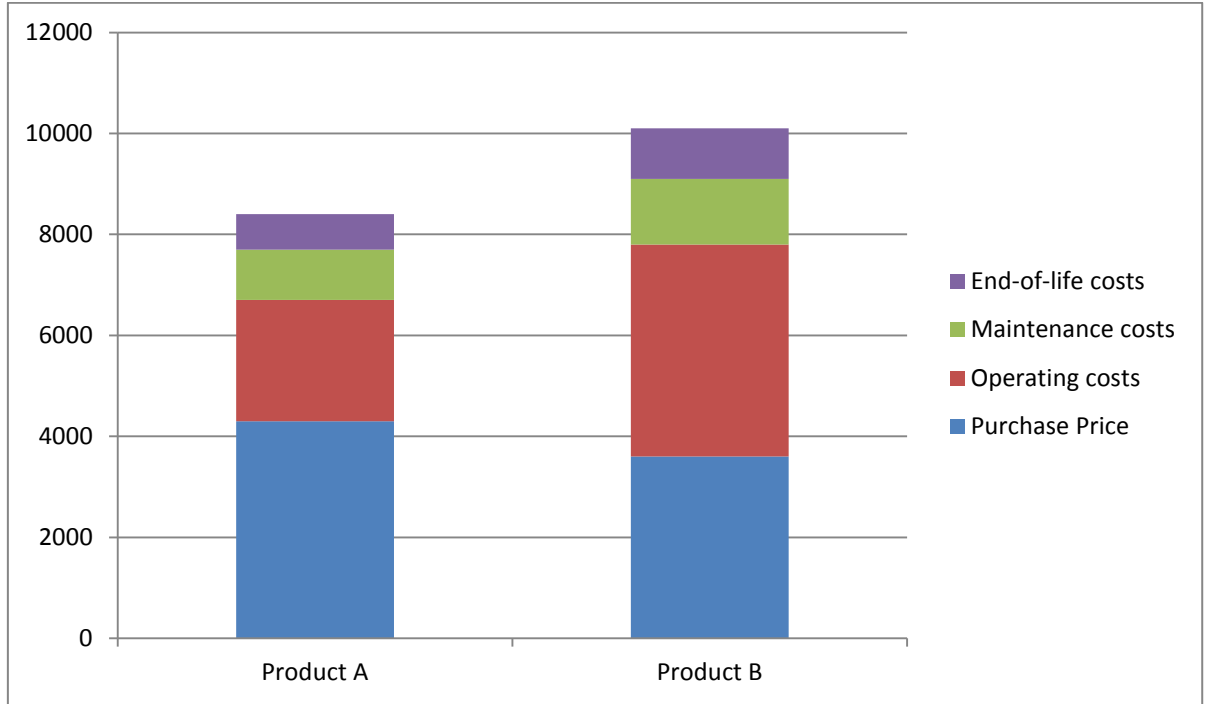
Geleneksel yaklaşım: "Geleneksel" KÖM metodolojisi, aşağıdaki iç maliyet türlerinin (maliyet kategorileri) finansal değerlendirmesi olarak tanımlanabilir:

- Kurulum, işletmeye alma ve kullanıcıların başlangıç eğitimi gibi satın alma fiyatı ve varsa uygulanabilir diğer bağlı maliyetleri içeren yatırım maliyetleri;
- Sarf malzemeleri ve/veya ürünün kullanımı için gerekli olan diğer kaynakları tüketen işletme maliyetleri;
- Bu bakımdan hizmet ücretlerini ve periyodik olarak değiştirilmesi gereken yedek parçaları içerebilen bakım maliyetleri;
- işletmeden kaldırma ve elden çıkarma gibi yaşam sonu maliyetleri.

Aşağıdaki tartışmanın amaçları bakımından, "ürün" terimi mallara atıfta bulunmaktadır. Hizmetlerin ve yapım işlerinin alımında aynı kurallar eşit derecede geçerlidir.

İki ürün arasında bir seçim yapılması gerekiyorsa, yalnızca en düşük satın alma fiyatına bakılması değil aynı zamanda da paranın gerçek değerini karşılayacak uzun vadeli bir bakış açısına sahip olunması akıllıca olacaktır.

Çok ucuz bir üründe, ilk satın alma fiyatı ürünün kullanım ömrü boyunca ortaya çıkan toplam maliyetlerin yalnızca küçük bir bölümünü olabilir. Aşağıdaki tabloda gösterilen B Ürünü için bu durum geçerlidir:



Product A: A ürünü Product B: B ürünü

End of life costs: Yaşam sonu maliyetleri

Maintenance costs: Bakım maliyetleri

Operating costs: İşletim maliyetleri

Purchase price: Satın alma fiyatı

Buradaki önemli husus A ürününün mü B ürününün mü en ucuz olduğudur.

Yalnızca satın alma fiyatı dikkate alındığında, cevap B Ürünüdür.

Bununla birlikte, KÖM yaklaşımıyla A Ürünü, uzun vadeli bir perspektiften bakıldığında en ucuzdur.

KÖM'ün Uygulanması: KÖM'ün bazen sadece bir kanalizasyon arıtma tesisi veya diğer tesislerin dizaynı ve inşası veya türbin veya petrol sondaj ekipmanı gibi sofistike endüstriyel makinelerin alımı konusundaki oldukça karmaşık sözleşmelerde yararlı olduğu iddia

edilmektedir. Ancak, KÖM yaklaşımı daha az karmaşık sözleşmeler için bile uygun olabilir ve satın alma fiyatının dikkate alınan tek faktör olduğu durumlardan farklı bir sonuca yol açabilir.

Örnek

A İdaresi yeni bir yazıcı almak istiyor.

A İdaresi tarafından yapılan basit bir piyasa analizi bunun için iki tip yazıcının en uygun olduğu sonucunu ortaya koymuştur. Yazıcılar aynı teknik ve performans özelliklerine sahiptir ancak katalog fiyatları arasında kayda değer bir fark vardır.

A Yazıcısı 250 Avro, B Yazıcısı ise 325 avrodur. İlk yazıcının en iyi seçenek olduğu ve bu nedenle idarenin A Yazıcısını seçmesi gerektiği görünmektedir.

Satın alma biriminde çalışanlardan biri ilave bir inceleme yapmış ve A Yazıcısının toner kartuş fiyatının 75 Avro, B Yazıcısınınkinin ise 49 Avro olduğunu fark etmiştir.

Bu basit ve karmaşık olmayan alım için en önemli maliyet, yazıcının satın alma fiyatı değil, kartuş yenileme ihtiyacından doğan işletme maliyetidir.

İdarenin üçüncü kartuşu değiştirmesi gerektiğinde, A Yazıcısının B Yazıcısından daha pahalıya geleceğini görmek oldukça basittir. Bu aşamada yazıcının maliyeti satın alım maliyeti artı üç toner maliyeti olarak hesaplanır. İdarenin ödeyeceği tutar:

A Yazıcısı için: $250 + (3 \times 75) = 475$ Avro

B Yazıcısı için: $325 + (3 \times 49) = 472$ Avro

Baskı yoğunluğu nispeten yüksekse, her ay bir kartuş tüketilebilir ve bu nedenle yazıcı için her yıl 12 kartuş gerekir. Yıllonunda, A Yazıcısı 1150 Avro ve B Yazıcısı ise yalnızca 913 Avro maliyetinde olacaktır.

Bu durumda yapılacak en iyi seçim, İdarenin de alması gereken B Yazıcısıdır.

Çevresel yaklaşım: Çevresel KÖM metodolojisi yukarıda bahsedilen dört ana maliyet kategorisinin yanı sıra **çevresel dış maliyetleri** de göz önünde bulundurur. Doğrudan İdare tarafından karşılanan mali giderlerin yanı sıra, çevresel etki de bazı durumlarda toplum için önemli maliyetler doğurabilir.

Genelde, inşa edilen tesislerin, materyaller ve ürünlerin imalat, ulaşım, montaj/demontaj, bakım ve elden çıkarma süreçleri nedeniyle çevresel etkileri (ör. sera gazı emisyonları, ötrofikasyon² ya da arazi kullanımı) olabilmektedir. Bu çeşitli çevresel etkilerin insan sağlığı, belirli kaynaklara ulaşılabilirlik, toprak erozyonu vb. üzerinde negatif sonuçları olabilir.

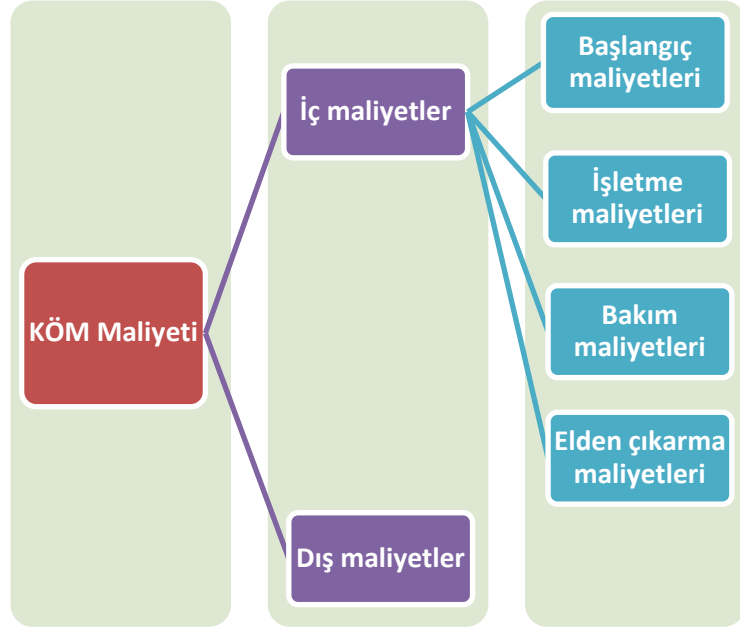
Sonuç olarak, bu etkilerle mücadele edilmesi ve kirliliğin azaltılması için ileride büyük yatırımlara ihtiyaç olacaktır³.

KÖM metodolojisi, bu etkilerin maliyetinin değerlendirilmesini sağlar. Kapsamlı bir KÖM analizi bu nedenle, çevresel etkilerin hafifletilmesi/azaltılmasının getirdiği kullanım ömrü maliyetlerini de göz önünde bulundurur. Bu etkilerin değerlendirilmesi, en iyi-değer çözümlerinin hem ekonomik hem de çevresel açılardan tespit edilmesini sağlamaya yardımcı olacaktır.

Sonuç olarak, kapsamlı KÖM metodolojisi, aşağıda gösterilen çevresel dışsallıklar da dahil olmak üzere, bir ürünün/varlığın tüm ömrü boyunca ortaya çıkan tüm maliyetlerine ilişkin mali bir değerlendirmeyi içermelidir.

² Ötrofikasyon, arazi üzerindeki yüzeysel akışlar nedeniyle göl veya diğer su kütlelerindeki besin öğelerinin aşırı zenginliğidir; bu da bitki ömrünün yoğun bir şekilde uzamasına ve hayvan yaşamının oksijen eksikliğinden ölümüne neden olur.

³ Mahsullere ve binalara verilen hasarlar da dahil olmak üzere topluma yönelik hava kirliliğinden kaynaklanan doğrudan maliyetler, EC'nin 18 Aralık 2013 tarihli basın bildirisine göre, yılda 23 milyar avroyu bulmaktadır.



Dış maliyetler açısından, KÖM metodolojisini sistematik bir şekilde kullanmanın İdareler için pek çok yararı vardır. KÖM metodolojisinin kullanımı:

- İleride ortaya çıkacak harcamaların daha iyi tahmin edilmesini ve gelecek maliyetlerin en optimum hale getirilmesini sağlayarak para tasarrufu sağlayabilir;
- Daha iyi ürünlerin elde edilmesini kolaylaştırabilir;
- Yerel/küresel sürdürülebilir gelişimi destekleyebilir.

Genel olarak bahsedilirse, KÖM yaklaşımı pek çok projede paranın değerinin daha fazla elde edilmesi imkanını sağlayabilir.

Direktif, KÖM ve tedarik ilkelerinin nasıl uygulanacağı konusunda ne diyor?

2004 Kamu Sektörü Direktifi⁴ İdare'nin ya en düşük kriter ya da ekonomik açıdan en avantajlı teklif kriterini kullanarak bir kamu ihalesini verebileceğini belirlemiştir. 2014 Kamu Sektörü Direktifi (Direktif)⁵ bu yaklaşımı değiştirmiş ve kriterlerin değerlendirilmesine fiyat dışı kriterlerin değerlendirilmesine daha çok vurgu yapmıştır. Madde 67 (1)'de İdareler kamu sözleşmelerinin verilmesini ekonomik açıdan en avantajlı tekliflere dayandırır” denmektedir. “Ekonomik açıdan en avantajlı teklif” tanımı, “paranın karşılığının” Madde 67 (2)'de detaylı olarak açıklandığı üzere, daha geniş bir kavramı temsil ettiği vurgulanarak değiştirilmiştir: “İdare bakış açısından ekonomik açıdan en avantajlı teklif, kullanım ömrü maliyetlendirmesi gibi bir maliyet etkinliği yaklaşımını kullanarak fiyat ya da maliyet temelinde tespit edilir...ve söz konusu kamu sözleşmesinin konusuyla bağlantılı olarak niteliksel, çevresel ve/veya sosyal açılar da dahil olmak üzere en iyi fiyat-kalite oranını içerebilir...”

Madde 68 (1)'de ise KÖM metodolojisi uygulandığında, İdare tarafından, ilgili oldukları ölçüde dikkate alınabilecek maliyetlerin bir listesi verilmektedir. Bu liste hem iç maliyetleri (satın alma, kullanma, bakım ve yaşam sonuna ilişkin) ve "parasal değerlerinin belirlenebilir ve

⁴ Kamu yapım işlerini sözleşmeleri, kamu tedarik sözleşmeleri ve kamu hizmet sözleşmeleri ihalelerine ilişkin usullerin koordinasyonu hakkında 2004/18/EC sayılı ve 31 Mart 2004 tarihli Direktif.

⁵ Kamu alımlarına ilişkin 2004/18/EC sayılı Direktifi ilga eden 26 Şubat 2014 tarihli ve 2014/24/AB sayılı Direktif

doğrulanabilir olması şartıyla, kullanım ömrü boyunca ürünlerle⁶, hizmetle ya da yapım işleriyle bağlantılı olan çevresel dışsallıklara atfedilen maliyetleri” içermektedir.

Direktif, bu hükümler aracılığıyla, İdarelerin kamu alımlarını temel ihtiyaçlarını karşılamak ve çevre koruma gibi toplumsal hedeflere ulaşmak için kullanma olasılığını artırmıştır. Alımın niteliksel yönlerine daha fazla vurgu yapmak amacıyla, Direktif Üye Devletlerin, uygun olduğunu düşündüklerinde, ekonomik açıdan en avantajlı teklifi değerlendirirken sadece fiyat kullanımını yasaklamasına ya da kısıtlamasına izin vermektedir.

KÖM kullanırken temel alım ilkelerine uyulmalıdır: İdareler KÖM yaklaşımlarını benimsediğinde, yine, Avrupa Birliği Adalet Divanı'nın içtihatlarından alınan ve Direktif'te belirtilen temel alım ilkelerine uymaları gerekmektedir.

Seçim kriterleri sözleşmenin konusuyla bağlantılı olmalıdır: İdareler, sözleşmenin konusunu belirlemede ve seçim kriterlerini buna göre belirlemede özgürdür, ancak İdarelerin seçim kriterlerini ihale prosedürünün kapsamının dışındaki hususlara uygulamaları yasaktır. Direktifte Madde 68 (1)'de verilen maliyetler “listesi” “*ilgili olduğu sürece*” ifadesini içermektedir ve aynı şekilde yorumlanmalıdır.

Direktif, Madde 67(3)'te “seçim kriterlerinin, yaşam döngülerinin herhangi bir aşamasında ve herhangi bir açıdan sözleşme kapsamında temin edilecek olan yapım işlerine, mallara ya da hizmetlere ilişkin olduğu durumda.....söz konusu faktörler bunların önemli bir kısmını oluşturmadığında bile, kamu sözleşmelerinin konusuyla bağlantılı oldukları değerlendirilir”. şeklinde teyit etmektedir.

Direktifte ayrıca Madde 2(1)(20)'de belirtilen “yaşam döngüsü” “ürünün, yapım işlerinin ya da hizmetin ham maddenin alınmasından, kaynakların üretilmesine ve elden çıkarılmasına, tasfiye edilmesine ya da hizmetinin veya kullanımının sona ermesine kadar olan sürede gerçekleştirilecek araştırma ve geliştirmesi, üretimi, ticareti ve koşulları, ulaştırması, kullanımı ve bakımı da dahil olmak üzere tüm art arda gelen ve/veya birbiriyle bağlantılı aşamaları” olarak tanımlanmaktadır.

Seçim kriterleri daha önceden ilan edilmelidir: Genel bir kural olarak, Direktif seçim kriterlerinin ihale ilanında ya da belgelerinde belirtilmesini gerektirmektedir.

İdarelerin, KÖM yaklaşımını kullanarak maliyetleri değerlendirdiği durumda, alım belgelerinde, istekliler tarafından sağlanacak olan verileri ve idarenin bu verilere göre kullanım ömrü maliyetlerini hangi yöntemi kullanarak belirleyeceğini belirtmeleri gerekmektedir.

Bu hükümler, şeffaflık ve eşit muamele ilkelerine uygun davranılmasına yardım eder.

Seçim kriterleri idarelere sınırsız seçim özgürlüğü vermemelidir: Bu şart, İdarelerin istekliler arasında seçim yaparken nesnel ve yeterince spesifik bir temel sunmalarının zorunlu olduğu anlamına gelmektedir. Seçim kriterlerinin, makul derecede iyi bilgilendirilmiş ve normal bir şekilde özenli teklif sahiplerinin aynı yorumlayacağı şekilde hazırlanması gerekmektedir.

Direktif, seçim kriterlerinin “etkili rekabet olanağını sağlayacağını ve istekliler tarafından verilen bilgilerin, isteklilerin seçim kriterlerini ne kadar iyi karşıladıklarını değerlendirmek amacıyla etkili bir şekilde doğrulanmasını sağlayan şartnamelerle birlikte verileceğini açıkça ortaya koymaktadır. Şüpheye düşülmesi halinde, idareler, isteklilerin sunduğu kanıt, belge ve bilgilerin doğruluğunu teyit etmek zorundadır.

KÖM bağlamında, etkili bir doğrulama sağlamak için, çevresel maliyetlerin hesaplanması ve parasal anlamda ifade edilmesi zorunludur. Bu şartın sebebi ise seçim kriterlerinin idare tarafından doğrulanamayacak faktörlerle ilişkili olması halinde, nesnel bir şekilde uygulandıklarını göstermenin zor olacağıdır.

⁶ Dışsallıklar, normal piyasa koşullarında kirlenici ya da faydalanıcı tarafından ödenmeyen ancak toplumun geneli tarafından karşılanan zararları ya da yararları ifade eder.

Seçim kriterleri ayrımcı olmamalıdır: Bu ilke Direktifteki “çevresel dışsallıklara atfedilen maliyetlerin değerlendirilmesinde kullanılan yöntem aşağıdaki koşulların tamamını yerine getirir” hükmünü öngören Madde 68(2)’de açıkça belirtilmektedir.

- Nesnel olarak doğrulanabilir ve ayrımcı olmayan kriterlere dayalıdır. Özellikle, tekrar eden ya da sürekli başvurular için belirlenmediği durumda, bazı müteşebbislere gereksiz iltimas ya da dezavantaj sağlamaz.
- İlgili tüm taraflar için erişilebilirdir;
- Gerekli veriler, GPA’ya (Devlet Kamu Alımları Anlaşması) ya da Birliğin bağlı olduğu diğer uluslararası anlaşmalara taraf olan üçüncü ülkelerden gelen müteşebbisler de dahil olmak üzere normal olarak özenli müteşebbislerin makul çabalarıyla ulaşılabilir veriler olmalıdır.

KÖM’ün hesaplanmasında ortak yöntem kullanımı: Direktifin 68 (3). Maddesi, “kullanım ömrü maliyetlerinin hesaplanmasına yönelik Birliğin yasaları tarafından bir ortak yöntem belirlenmesi zorunlu kılındığında, söz konusu ortak yöntem, kullanım ömrü maliyetlerinin değerlendirilmesi için uygulanacaktır” . Bu ortak yöntemlerin listesi Direktif’teki Ek XIII’de yer almaktadır. Liste, halihazırda, aşağıda daha ayrıntılı olarak tartışıldığı gibi, belirli karayolu nakil araçları türleriyle ilgili tek bir ortak yöntem sunmaktadır.

Avrupa Komisyonu, ortak KÖM metodunun kullanılmasını zorunlu kılacak yeni mevzuat kabul edildiğinde, Ek XIII’de verilen listeyi güncelleme yetkisine sahiptir.

KÖM metodolojisi nasıl uygulanır?

KÖM kavramı teoride anlaşılabilirse bile, pratikte uygulanması her zaman basit değildir.

Analiz: KÖM’ün kullanılıp kullanılmayacağını değerlendirirken, bir LLC yaklaşımının uygun olduğu alım türünü tanımlamak için sistematik bir analizle başlamak yarar sağlar. Bu analiz İdare’nin iç alım politikasının standart bir unsuru ve kısa ve uzun vadelerde stratejik planlamasının bir parçası olmalıdır.

Uzmanlık: KÖM metodolojisinin uygun olduğu durumda, İdare gerekli uzmanlığa sahip olan ya da bunu elde edebilecek ve özellikle karmaşık sözleşmeler için KÖM metodolojisiyle alım yapılmasından sorumlu çekirdek uzman personel kadrosu oluşturmalıdır.

Yöntem: KÖM analizi ya da metodolojisinin İdarenin almaya niyetli olduğu malların, hizmetlerin ya da yapım işlerinin belirli özelliklerine uygun olacak şekilde geliştirilmesi gerekmektedir. KÖM analizinin kapsamı ve karmaşıklığı genelde, İdare tarafından alınacak karara yönelik olarak ilgili alımın karmaşıklığını, gelecekteki maliyetlerin tahmin edilebilme kabiliyetini ve gelecekteki maliyetlerin önemini yansıtmalıdır.

KÖM’ün uygun bir şekilde değerlendirilmesinde, aşağıdaki konular değerlendirilmelidir:

- Maliyet türleri ve önemi
- Veri mevcudiyeti ve güvenilirliği
- Analiz süresi (zaman cetveli)
- Gelecekteki maliyetlerin ekonomik değerlendirilmesi yöntemi.

Analizin kilit parametreleri büyük ölçüde hedeflerle, ancak bazen de kamu sektörü için geçerli olan kurallarla belirlenecektir. Örneğin, İdare, kullanılacak indirim oranı konusunda ulusal mali gerekliliklere uymak zorunda olabilir.

Değerlendirme: KÖM analizi, ilgili müteşebbisler tarafından sunulan tekliflerin değerlendirilmesi ve karşılaştırılması için bir yöntem yaratacak şekilde uygulanacaktır.

KÖM analizi ve varsayımları: Bir KÖM analizinde birçok varsayımın yapılması gerekmektedir ve bu varsayımlar ihale sonuçlarını etkileyecektir. KÖM analizinin asıl amacı, mükemmel bir cevap elde etmeye çalışmak yerine makul bir maliyet yaklaşımı üretmektir.

Ancak, bir KÖM analizinde kullanılan tüm varsayımların, ihale dokümanında açıkça belirtilmesi, ve ihale prosedürüne katılan müteşebbislerin, tekliflerin değerlendirilmesi için kullanılacak yöntemi bilmesi önemlidir.

KÖM hesaplamalarındaki varsayımlar aşağıda daha ayrıntılı olarak ele alınmıştır.

Teknik özellikler: Aynı zamanda, idare, teknik şartnameleri, sonuca ulaşmak için kullanılan yöntemlerden (“nasıl yapıldığı”) ziyade temel olarak istenen sonuca (“neyin elde edileceğine”) odaklanarak performans özelliklerine göre tanımlanmalıdır. Bu performansa dayalı yaklaşım, ihalenin, kullanım ömrü maliyetleri ve çevresel faktörler ile ilgili şartları şart koşmasına izin verirken, isteklilere bu şartların nasıl yerine getirileceğini teklif etme özgürlüğünü bırakacaktır. Değişkenlerin sunulmasına, daha fazla esneklik sağlamak açısından izin verilmelidir.

Örnek

Bir binanın tasarımı ile ilgili olarak, ihale dokümanlarında, yalıtım türüne veya klima sistemlerine ilişkin gereklilikler ayrıntılı olarak açıklanmamalıdır.

Binanın dışarıdaki hava sıcaklığı eksi 10°C ve 32°C arasında olduğunda binanın sıcaklığının 20°C’de tutulmasının gerekli olduğu şeklinde bir performans şartı belirtilmektedir.

Bir teklifte belirtilen fiyat diğer tekliflerde belirtilenlerden daha yüksek olabilir, ancak daha iyi yalıtım, klima yerine hava sirkülasyon sistemleri kullanımı ve yağmur suyunun geri dönüşümü nedeniyle kullanım ömrü maliyetleri düşebilir.

KÖM hesaplarındaki varsayımlar

Dahil edilecek maliyetler: Kullanım ömrü maliyetlerinin değerlendirilmesi, kaçınılmaz olarak, gelecekte ortaya çıkacak maliyetler açısından tahmin edilemezlik unsuru içermektedir. Bu varsayımlar tanımlandığında, veri mevcudiyeti ve güvenilirliği önemli faktörler olacaktır; analiz, geçmişe dayalı veya karşılaştırmalı veriler veya üreticilerin şartnamelerinden ve karşılaştırılabilir kullanımdaki-maliyet verilerinden üretilen detaylı verilere dayanabilir.

Alımın özelliklerine bağlı olarak, diğer maliyetler tamamen alakasız iken bazı maliyetler önemli olabilmektedir. Burada zor olan bitmiş ürünün işletme ömrü boyunca maruz kalacağı ilgili maliyet türlerini belirlemektir. Bu maliyetler daha sonra ihale dokümanında açıkça bulunan ve “değerlendirmelerinde kullanılacak olan yöntemle” birlikte değerlendirme kriterlerine “dönüştürülür”.

Kullanım ömrü maliyetleri “tek seferlik” maliyetler veya “tekrarlayan” maliyetler olabilir.

Tek seferlik maliyetler, yalnızca bir kez ödenen maliyetlerdir, örneğin:

- İstekliler tarafından sunulan genelde uygun olması halinde teslimat ve kurulum ve/veya başlangıçtaki eğitim masraflarını içeren alım fiyatı;
- Yaşam sonu maliyetleri.

Not

Bazı varlıkların herhangi bir bertaraf oluşmadığından yaşam sonu maliyetleri bulunmadığı, ancak bunun yerine kalıntı değerinin (sözleşmenin süresi sonunda varlığın değeri) olduğu belirtilmelidir.

Böyle bir durumda, işletme dönemi süresince ortaya çıkan tüm maliyetlerin değerinin hesaplanması için kullanılacak formülün aşağıdaki şekilde uyarlanması gerekmektedir:

Kullanım ömrü maliyeti= başlangıçtaki sermaye maliyetleri + (öngörülen) yaşam boyu işletme giderleri + (öngörülen) yaşam boyu bakım maliyetleri - kalıntı değer

Tekrarlayan maliyetler, ürünün ömrü boyunca ödenen maliyetlerdir, örneğin:

- Enerji tüketimi
- sarf malzemeleri
- Bakım ve tamir
- Yedek parça
- Diğer gerekli hizmetler.

Olası maliyetler: Göz önüne alınması gereken önemli bir husus da, bazı maliyetlerin ortaya çıkma olasılığıdır. Örneğin, gelecekte bir ürünü onarmak veya yedek parça aramak için gerçek bir ihtiyaç oluşacak mıdır?

Bazı ürünlerde, özellikle kısa ömürlü olanlarda, onarım veya yedek parçaların maliyeti bu tür maliyetlerinin oluşma ihtimalinin olmaması nedeniyle hiç önem arz etmemekte ya da çok az önem arz etmektedir. Daha karmaşık ürünlerde, özellikle uzun ömürlü olanlar için, bazı yedek parçaların değiştirilme olasılığı oldukça yüksektir. Bu durumda, bu olası maliyetlerin gelecekte oluşacağı varsayımını dikkate almak akıllıca olur. Sonuç olarak, isteklilerden teklif verdikleri ürüne ait yedek parçaların fiyatlarına ilişkin bilgi vermeleri istenecektir.

Gelecekteki maliyet varsayımlarının doğruluğu: Göz önünde bulundurulması gereken bir başka husus da, uzun süreler için bazı maliyetlerin doğru bir şekilde tahmin edilmesinin zorluğudur. Örneğin, elektrik piyasasının değişkenliğinden dolayı 1 kWh'lık elektrik enerjisinin 2020'de ne kadara mal olacağını bilmek mümkün değildir. Ancak, bu belirsizlik, elektrik tüketimi ile ilgili maliyetleri dikkate alma kararını etkilememelidir. İdare, sunulan tüm tekliflerin tek tip bir yöntemle değerlendirilmesini sağlamak için ihale belgelerinde elektriğin maliyetine (ör. kWh başına 0,2 Avro) ilişkin nihai (birim) fiyat hakkındaki varsayımını belirtmelidir. İsteklilerden teklif verdikleri ürüne ait belirli elektrik tüketimine ilişkin bilgi vermeleri istenmelidir.

Analiz dönemi: İdare kendisine şu soruyu sormalıdır: "gelecek" derken kaç yıl sonrasında bahsediyoruz? Tekrar eden maliyetler, aşağıdakilerle ilgili tahminlere/ varsayımlara dayanır:

- Ürünün kullanım ömrünün uzunluğu: ürünün ne kadar süre kullanılabilir kalacağı ve belirli performans gereksinimlerini karşılamaya devam edeceği;
- Ürünün zaman içinde kullanım şekli: kullanım düzeyi ve sıklığı.

Ürünün kullanılmaya devam edileceği süre, yıllar, aylar veya saatler halinde ifade edilebilir, ancak bazı durumlarda diğer ölçüm birimlerinin kullanılması uygundur. Örneğin, bir araba satın aldığınızda, tekrarlayan maliyetlerin hesaplanmasında beklenen işletme ömrünün on yıl yerine 200.000 kilometre olduğunu belirtmek daha önemlidir.

Kamu sektöründeki stratejik yatırım kararlarında, ilgili ürünün beklenen toplam ömrünü yansıtmak için genelde uzun bir analiz periyodu (50 ila 100 yıl) seçilir. Bu analiz periyodu, dikkate alınması gereken işletme ve bakım maliyetlerinin belirlenmesinde önemli bir faktördür. Ürünün işletme ömrü boyunca enerji ve kaynak tüketiminin azaltılması sonucunda sağlanan faydalar süre uzadıkça daha da artar. Diğer taraftan, bakım maliyetleri de ürünün eskimesiyle normal olarak artar.

Bakım ve onarım maliyetlerinin önemsiz olduğu basit ürünler söz konusu olduğunda bile, kullanım ömrü maliyeti karşılaştırması yapmak için analiz süresi önemini korumaya devam eder. Bir ürünün yenisiyle değiştirilme gerekliliğinin sıklığı ve daha da önemlisi enerji tüketimi, özellikle de daha uzun bir süre boyunca maliyeti üzerinde etkili olacaktır. Yenisiyle sık değiştirilmesi gereken ucuz bir ürün, uzun vadede, daha uzun süre dayanan yüksek fiyatlı bir üründen daha pahalıya mal olabilir. Kullanım ömrü maliyeti karşılaştırmasının ne kadar süre için yapılacağına belirlenmesinde bu husus dikkate alınmalıdır.

Örnek – Üç tip ampul arasındaki karşılaştırma (LED’ler, CFL’ler ve Standart Akkor⁷)

	LED	CFL	Akkor
Ampul ömrü	30.000 saat	10.000 saat	1500 saat
Ampul başına maliyet	8 Avro	3 Avro	0,6 Avro
30.000 saatlik kullanım için gerekli olan ampuller	1	3	20
Değiştirme maliyeti	8 Avro	9 Avro	12 Avro

Elektrik maliyetinin etkisi eklendiğinde durum daha da netleşmektedir:

Ampul başına watt (60 watt’a eşit)	10	15	60
30.000 saatten fazla kullanılan kW’s elektrik	300	450	1800
Elektrik maliyeti (varsayım: kW’s başına 0,2 Avro)	60 Avro	90 Avro	360 Avro

İndirim oranı: Faiz oranları veya net cari değer gibi diğer finansal unsurlar, özellikle mal, hizmet veya uzun ömürlü yapım işlerinde KÖM metodolojisi için önemli faktörler olabilir.

Gelecekteki maliyetler, sermayede zaman içinde belli miktarda bir faizin tahakkuk etmesinin beklenmesi sebebiyle şu anda yapılan maliyetlerin “değerinde” değildir. Kullanım ömrü maliyetlerini karşılaştırırken bu faktör dikkate alınmalıdır. Bu nedenle sorulması gereken soru şudur: Mevcut maliyetlerle karşılaştırıldığında gelecekteki maliyetleri nasıl değerlendiriyorsunuz?

Genel çözüm gelecekteki maliyetlere bir indirim oranını uygulamaktır. Bu iskonto oranı, her bir maliyete, cari maliyetler ile gelecekteki maliyetler arasında bir karşılaştırma yapılmasına olanak tanıyan net bugünkü değer (NPV) verir.

Uygulanan iskonto oranı, analizin sonucunda ve muhtemelen bir seçeneğin (ihale) diğerine tercih edilip edilmeyeceği konusundaki kararında önemli bir etkiye sahip olabileceği için önemli bir etki olarak değerlendirilmektedir. Bu nedenle, uygun oranın seçilmesi çok önemlidir. Devlet Hazinesi, kamu sektörü projeleri için iskonto oranını belirleyebilmektedir (oran genellikle %3 ila %5 arasındadır).

Sonuç olarak, KÖM hesaplamalarında varsayımlara ilişkin olarak iki temel nokta unutulmamalıdır:

⁷ Avrupa Birliği’nde (AB) 2013 yılında tüm “geleneksel” ampuller yasaklanmıştır.

- Maliyet varsayımlarının yapılmasında sistematik ve gerçekçi olmak önemlidir. Maliyet, indirim oranı ya da analiz dönemine ilişkin gerçekçi ya da uygun olmayan varsayımlar dezavantajlı bir ekonomik sonuç doğurabilir.
- Tekliflerin karşılaştırılması için nesnel bir temel sunmak amacıyla, tüm müteşebbislerin tekliflerini hazırladıkları sırada aynı parametreleri hesaba katmalarını sağlamak açısından maliyet varsayımları ihale belgelerinde açıklanmalıdır.

Sözleşme yönetimi

Kazanan teklif sahibinin maliyet varsayımlarına sözleşmenin uygulanması sırasında uymasını sağlamak çok önemlidir. KÖM metodolojisinin temel özelliği, gelecekteki maliyetlerin kazanan teklifi belirleme yönteminde önemli etkisinin olmasıdır. Dolayısıyla, ihale prosedürü sırasında üstlenilen taahhütlerin yerine getirilmemesi, sözleşmeden doğan yükümlülüklerin yerine getirilmemesi olarak görülmelidir. Örneğin, yedek parçaların veya bakım hizmetlerinin fiyatının ihale üzerinde belirtilen fiyattan daha yüksek olması durumunda, İdare, ihale prosedürü sırasında yüklenicinin “vaat ettikleriyle” ödenmesi gereken tutarlar arasındaki fark nedeniyle ortaya çıkan maliyetleri de yükleniciye ödecektir. Aynı durum, enerji tüketim seviyeleri gibi performans kriterlerine uyulmaması durumunda da ortaya çıkabilir.

Muhtemel sonuçlar göz önüne alındığında, ihale dokümanlarının hazırlanması aşamasında sözleşmeyi hazırlayan birim, İdare'yi bu gibi olaylara karşı korumaya çalışmalıdır. Mevcut önlemler arasında, kesin teminatın yanı sıra, düşük performans nedeniyle telafi ödemesi gibi özel sözleşme hükümleri de yer alabilir.

Bu önlemleri uygulamak ve düzeltici eylemler uygulayabilmek için etkin sözleşme yönetimi hayata geçirilmelidir. İdare, malların, hizmetlerin ya da yapım işlerinin şartnamelere uygun olarak teslim edilip edilmediğini izlemekle kalmamalı aynı zamanda da işletme ve bakım maliyetlerinin beklenenden yüksek olmamasını sağlamalıdır.

Bazı durumlarda, gelecekteki maliyet riski, özellikle de işletme ve bakım faaliyetlerinden sorumlu olduklarında, yüklenicilere devredilir.

Örnek– Enerji performansı sözleşmesi (EPC)

EPC, bir binanın sahibi (kamu makamı) ya da kiracısı ile o binanın enerji verimliliğini artırmayı amaçlayan bir Enerji Hizmet Şirketi (ESCO) arasında yapılan bir sözleşmedir. Yatırım maliyetleri genelde ESCO tarafından karşılanır. Sözleşme, enerji tasarrufları sağlanması amacıyla, karşılanması gereken açık enerji parametrelerini belirler. ESCO, garanti edilen enerji tasarruflarıyla bağlantılı olarak aylık/yıllık bir ücret alır. “Enerji hedefleri” karşılanmazsa, sözleşme hükümlerine bağlı olarak ücret ödenmez veya azaltılır. Bazı durumlarda, sözleşmede asgari düzeyde sağlananlardan daha iyi sonuçlar alınır, ESCO mali bir prim alabilmektedir. Belirtilen sözleşme süresinden sonra, binada yapılan enerji verimli iyileştirmelerden sağlanan tasarruflar binanın kamu makamı sahibine ya da kiracısına yönlendirilmektedir.

Düzenleyici kuruluşlar/danışma organları, KÖM’ü kullanma konusunda idarelere nasıl yardımcı olabilir?

KÖM metodolojisine ilişkin kamu alımları mevzuatına belirli kuralların getirilmesi yeterli olmamaktadır. İlk etapta, söz konusu hükümlerin piyasada tanıtılması ve politika yapanların KÖM’ün uygulamada sağlayacağı yararlar hakkında açıklamalar yapması gerekir.

İdarelerin ve müteşebbislerin çoğunun KÖM metodolojisinin ne olduğunu ve nasıl kullanılabileceğini daha iyi anlaması gerekir. Bu sebeple detaylı açıklamalar yapmak ve KÖM’ün daha iyi anlaşılmasını sağlamak için rehber kurallara ve diğer eğitim materyallerine ihtiyaç duyulacaktır. KÖM’ün teklif değerlendirme yöntemi olarak kullanımı ve avantajları konusunda

verilen eğitimler, sadece bilgi paylaşımı yapmakla kalmayıp aynı zamanda bu yaklaşımın uygulamasını teşvik etmenin diğer “geleneksel” bir yolunu oluşturmaktadır.

Analiz, vaka çalışmaları ve varsa, en iyi uygulama örnekleri yayımlanmalıdır. Akademik ve iş çevreleri LLC yöntemlerinin detaylandırılması ve uygulamaya yönelik araçlar geliştirilmesi için gerçek anlamda destek verebilir.

Ortak KÖM yöntemleri

Avrupa Birliği'nde (AB) akıllı, sürdürülebilir ve kapsayıcı bir büyümeye yönelik Avrupa 2020 stratejisinin hedeflerine ulaşmak amacıyla kamu alım potansiyelini tam olarak kullanmaya çok önem verilmektedir. KÖM metodolojileri, diğer yasal ve uygulama ile ilgili yollarla birlikte, stratejinin amaçlarına ulaşılmasına yardımcı olabilecek araçları temsil eder.

Belli kategorideki mal veya hizmetlerin kullanım ömrü maliyetlerinin hesaplanması için AB düzeyinde ortak metodolojiler geliştirilecektir. Bu tür yaygın metodolojilerin geliştirildiği durumlarda, Üye Ülkelerdeki İdarelerde bunların kullanımı zorunlu hale getirilecektir.

Direktifin 68 (3) no'lu Maddesi, “kullanım ömrü maliyetlerinin hesaplanmasına yönelik Birliğin yasama organı tarafından bir ortak yöntem belirlenmesi zorunlu kılındığında, söz konusu ortak yöntem, kullanım ömrü maliyetlerinin değerlendirilmesi için uygulanacaktır” . Ortak yöntemlerin listesi Direktifteki Ek XIII'de yer almaktadır. Şu anda, belirli kara nakil araçlarının alımı ile ilgili yalnızca bir tane ortak yöntem listelenmiştir (bakınız aşağı). Avrupa Komisyonu, ortak KÖM metodunun kullanılmasını zorunlu kılacak yeni mevzuat kabul edildiğinde, Ek XIII'de verilen listeyi güncelleme yetkisine sahiptir.

KÖM ve temiz ve enerji verimli kara nakil araçlarının tanıtımı: AB yasama organı, idarelerin bazı kara nakil araç sınıfları alımında kullanacağı ortak bir yöntemi halihazırda belirlemiş durumdadır. Bu ortak yöntem, 2009/33 / EC sayılı Direktifte (“Temiz Araçlar Direktifi”) belirlenmiştir.⁸

Temiz Araç Direktifi, belirli kategorilerde kara nakil araçlarını satın alırken, İdareler ve altyapı alanında alım yapan kurumların enerji ve çevresel etkileri hesaba katmalarını zorunlu kılar. Bu Direktif, işletme ömrü maliyetini değerlendirmek amacıyla bu etkilerin paraya dönüştürülmesi için bir metodoloji sağlar. Bu model, çeşitli emisyon türlerine parasal bir değer tahsis eder: karbondioksit (CO₂), azot oksit (NO_x), metan harici hidrokarbonlar (NMHC) ve partikül madde.

Alt Yapı Kuruluşları

Aynı kullanım ömrü maliyetlendirme kuralları ve tanımları, Altyapı Hizmetleri Direktifi için de geçerlidir⁹.

Direktif ve Altyapı Hizmetleri Direktifi'nin paralel hükümleri vardır: Altyapı Hizmetleri Direktifinin 82 ve 83. Maddelerinin metni Direktif'in 67 ve 68. Maddelerinin metniyle aynıdır.

⁸ Temiz ve enerji açısından verimli karayolu taşımacılığı araçlarının teşvikine ilişkin 23 Nisan 2009 tarihli ve 2009/33 / EC sayılı Avrupa Parlamentosu ve Konsey Direktifi.

⁹ Su, enerji, ulaştırma ve posta hizmetleri sektörlerinde, ilgili kuruluşlar tarafından yapılan alımlara ilişkin 2004/17/EC sayılı ve 26 Şubat 2014 tarihli Direktifi yürürlükten kaldıran 2014/25/AB sayılı Direktif.

Ek bilgi

Yayınlar

SIGMA (2015), *Kamu Alımları Eğitim Kitapçığı*– Modül E5, OECD Yayınları, Paris

<http://www.sigmaweb.org/publications/public-procurement-training-manual.htm>

Kamu Alımları Dosyaları

<http://www.sigmaweb.org/publications/key-public-procurement-publications.htm>

SIGMA (2016), *Tekliflerin Değerlendirilmesi ve İhalenin Sonuçlandırılması*, Dosya 9, OECD Yayınları, Paris

SIGMA (2016), *Kamu Alımlarında Çevresel Koşulların Dikkate Alınması*, Dosya 13, OECD Yayınları, Paris

SIGMA (2016), *Kamu Alımlarında Sosyal Koşulların Dikkate Alınması*, Dosya 14, OECD Yayınları, Paris

SIGMA (2016), *Piyasa Analizi, Ön Piyasa İstişareleri ve Adayların/İsteklilerin Sürece Önceden Dahil Edilmesi*, Dosya 32, OECD Yayınları, Paris