



Eylül 2016

## Dosya 33

### Kamu Alımları

# Kamu Alımlarında Küçük ve Orta Büyüklükteki İşletmeler (KOBİ'ler)

## İÇİNDEKİLER

- [Giriş](#)
- [KOBİ'lerin kamu alımlarına erişimini kolaylaştırmaya yönelik genel tedbirler](#)
- [Özel tedbirler](#)
  - [İdari Yüklerin Azaltılması](#)
  - [Sözleşmelerin kısımlara ayrılması](#)
  - [Orantılı seçim kriterleri belirlemek](#)
  - [Müteşebbisler grubu ve diğer kuruluşların kapasitelerine bağımlılık](#)
  - [Teknik şartnamenin işlevsel veya performansa dayalı gereksinimler açısından belirlenmesi](#)
  - [Alt yüklenici fırsatları ve alt yüklenicilere doğrudan ödeme](#)
  - [e-ihale](#)
- [Alt Yapı Kuruluşları](#)
- [Ek Bilgi](#)

Yayın izni SIGMA Programı Başkanı Karen Hill tarafından verilmiştir.

2 Rue André Pascal  
75775 Paris Cedex 16  
France

<mailto:sigmaweb@oecd.org>

Tel: +33 (0) 1 45 24 82 00

Faks: +33 (0) 1 45 24 13 05

[www.sigmaweb.org](http://www.sigmaweb.org)

Bu dosya OECD Genel Sekreterliğinin sorumluluğunda hazırlanmıştır. Burada ifade edilen görüşler herhangi bir şekilde Avrupa Birliği'nin, OECD'nin veya OECD üye ülkelerinin ya da SIGMA Programına katılan yararlanıcı ülkelerin resmi görüşünü yansıtır şekilde değerlendirilmemelidir.

Bu belge ve burada yer alan her türlü harita, herhangi bir bölgenin statüsüne veya üzerindeki hâkimiyete, uluslararası sınırlar ile hudutların sınırlandırılmasına ve herhangi bir bölgenin, şehrin veya toprağın ismine halel getirmeksizin düzenlenmiştir.

## Giriş

Küçük ve orta büyüklükteki işletmeler (KOBİ'ler), iş yaratma, büyüme ve inovasyon açısından sahip oldukları büyük potansiyel nedeniyle Avrupa Birliği ekonomisinin bel kemiği olarak görülmektedirler<sup>1</sup>.

Kamu ihale piyasalarına kolay erişim sağlamaları KOBİ'lerin bu potansiyellerini açığa çıkarmalarına yardımcı olabilir ve bu da ekonomiyi olumlu yönde etkiler. Ayrıca, KOBİ'lerin kamu alımlarında güçlü bir şekilde yer alması, idarelerin potansiyel tedarikçi tabanını önemli ölçüde genişletmesine ve dolayısıyla kamu alımlarında daha yüksek rekabetin baskın piyasa oyuncularına karşı bir denge unsuru olarak olumlu etkiler sağlamasına olanak tanır.

KOBİ'lerin her ölçekteki kamu alımlarına olabildiğince erişim sağlaması için Avrupa Komisyonu (EC) 2008 yılında "KOBİ'lerin kamu alımları sözleşmelerine erişimini kolaylaştıran Avrupa En İyi Uygulamalar Düzenlemesini" yayınlamıştır<sup>2</sup>. Bu düzenleme AB düzenleme çerçevesi dahilinde KOBİ'lerin katılımı için ihaleleri en iyi hale getiren ve fırsat eşitliği sağlayan bir dizi uygulamayı vurgulamakta ve ayrıntılı bir şekilde ortaya koymaktadır. Aynı zamanda en iyi uygulamaları tanımlamakta ve AB üye ülkelerine ve idarelerine, AB kamu ihale direktiflerinin potansiyelini tam olarak kullanabilmeleri için rehberlik etmektedir. Yasa, kamu ihalelerine katılmak isteyen tüm müteşebbisler için de eşit şartlar sağlamayı amaçlamaktadır.

2012 yılında Avrupa Komisyonu tarafından başlatılan geniş bir istişare sürecinde, yaklaşık 1000 KOBİ ve ticari kuruluş, kamu ihale rejimini, en ağır AB kanunlarından biri olarak değerlendirmiştir<sup>3</sup>.

Kamu ihale direktiflerinin revize edilmesi sürecinde, Avrupa Parlamentosu özellikle aşağıdakileri yaparak Avrupa Komisyonu'nun KOBİ'lerin alım piyasalarına<sup>4</sup> erişiminin kolaylaştırılmasında daha çok çaba sarf etmesini talep etmiştir:

- Kamu ihale direktiflerinin alt yüklenici olarak KOBİ'ler üzerindeki etkisini ve alt yüklenici sözleşmelerinin verilmesine ilişkin daha fazla kuralın gerekli olup olmadığını değerlendirmek (özellikle KOBİ'lerin alt yüklenici olarak kamu sözleşmesinin verildiği ana yükleniciden daha kötü koşullara tabi olmamasını sağlamak amacıyla);
- İdarelerin ve şirketlerin salt bürokratik konularda büyük miktarda zaman ve para harcamaya mecbur kalmamalarını sağlamak için kamu ihale prosedürlerini basitleştirmek.

Bu bilgilere dayanarak, bu ihale dosyası, AB düzeyinde, idarelerin alım faaliyetlerinde KOBİ'lerin potansiyelinden tam olarak yararlanmasını sağlamayı amaçlayan tedbirleri açıklamaktadır.

<sup>1</sup> KOBİ'ler, 250'den az çalışanı olan ve yıllık cirosu 50 milyon avronun altında kalan veya bilançoları 43 milyon avroyu aşmayan bağımsız bir işletme ya da işletmeler grubudur. Bu tanım, mikro, küçük ve orta ölçekli işletmelerin tanımı ile ilgili olarak 2003/361/EC sayılı ve 6 Mayıs 2003 tarihli Avrupa Komisyonu Tavsiye Kararı çerçevesinde yapılan Avrupa bağlamındaki KOBİ'lerin resmi tanımıdır [C(2003) 1422 doküman numarasıyla bildirilmiştir].

<sup>2</sup> Avrupa Komisyonu Personel Çalışma Belgesi SEC (2008) 2193.

<sup>3</sup> Avrupa Komisyonu (2013), KOBİ'lere Yönelik En Ağır 10 Yasa Hakkındaki Kamu İstişarelerinin Sonuçları.

<sup>4</sup> Avrupa Parlamentosu (2009), *Kamu Alımlarında Yeni Gelişmelere İlişkin Rapor* [2009/2175 (INI)].

## KOBİ'lerin kamu alımlarına erişimini kolaylaştırmaya yönelik genel tedbirler

Yeni kamu alımları düzenleme paketi Nisan 2016'da tanıtıldığında, KOBİ'lerin teşvik edilmesi<sup>5</sup> kamu ihale reformunun beş ana noktasından biri olarak vurgulanmıştır.

KOBİ'lerin önemi, 2014 Kamu Sektörü Direktifi'nin (Direktif) 124 no'lu gerekçe maddesinde vurgulanmıştır.<sup>6</sup>:

“KOBİ'lerin iş yaratma, büyüme ve inovasyon potansiyeli göz önüne alındığında, KOBİ'lerin hem bu Direktifteki uygun hükümler hem de ulusal seviyedeki girişimler yoluyla kamu ihalelerine katılımlarını teşvik etmek önemlidir. Bu Direktif'te öngörülen yeni hükümler, başarı düzeyinin iyileştirilmesine katkıda bulunmalı ve bu sayede KOBİ'lerin verilen sözleşmelerin toplam değeri içindeki payı ortaya konmalıdır. Zorunlu başarı payları dayatmak uygun değildir, ancak KOBİ'lerin katılımını artıracak ulusal girişimler, önemi göz önüne alındığında, yakından izlenmelidir“.

KOBİ'lerin kamu alımlarına katılımlarını kolaylaştırmak için Direktifte alınması öngörülen önlemler şu şekilde özetlenebilir:

- İdareler, KOBİ'lerin daha fazla ihaleye erişmesini sağlamak için sözleşmeleri kısımlara ayırmaya teşvik edilmektedir.
- Daha fazla KOBİ'nin ve yeni grupların katılımını sağlayacak şekilde, ihale sürecine katılmak için gereken ciro sınırlandırılmıştır.
- Alım süreçlerine yönelik belge gereklilikleri önemli ölçüde azaltılmış ve düzenlenmiştir.
- E-ihalenin kullanımının zorunlu olması, KOBİ'lerin Dijital Tek Pazar'ın tüm avantajlarından istifade etmesine olanak tanımaktadır ve verimlilik artışları sağlayacaktır.

Bu tedbirler aşağıda detaylı olarak açıklanmaktadır.

### Ulusal düzeydeki inisiyatiflere örnekler

#### Birleşik Krallık

2015 yılında Birleşik Krallık Hükümeti KOBİ'lere yönelik olan merkezi hükümet harcama tutarı için yeni bir hedef belirledi. 2013/2014 yıllarında, Birleşik Krallık merkezi hükümeti, KOBİ'lerle (250 veya daha az çalışanı bulunan şirketler veya kuruluşlar) işbirliği konusunda 11,4 milyar sterlin harcadı. Bu tutar, Birleşik Krallık merkezi hükümet harcamalarının %26'sına eşdeğerdi; bunun %10,3'ü doğrudan, %15,8'i ise dolaylı olarak, yani en sonda KOBİ'lerin olduğu tedarik zinciri aracılığıyla, KOBİ'leri içeriyordu. Birleşik Krallık Hükümeti, 2020 yılına gelindiğinde, KOBİ harcamalarının merkezi hükümet harcamalarının üçte birine ulaşmasını istemektedir; bu durum, 2013/2014 döneminde yılda ek 3 milyar sterlinin tedarik zinciri aracılığıyla doğrudan veya dolaylı olarak KOBİ'lere aktarılacağı anlamına gelmektedir.

Hükümet, KOBİ'lere yardımcı olmak amacıyla kamu sözleşmeleri ihalelerinde değişiklikler yapmıştır. Bu değişiklikler arasında aşağıdakiler yer almaktadır:

- Kamu sektörü tedarik zincirindeki tüm müteşebbislere 30 gün içerisinde ödeme yapılması;

<sup>5</sup> Avrupa Birliği Komisyonu (2016), AB kamu alımları reformu: Daha az bürokrasi, daha yüksek verimlilik - 18 Nisan 2016'da yürürlüğe giren yeni AB ihale ve imtiyaz kurallarına genel bir bakış.

<sup>6</sup> 2004/18/EC sayılı ve 26 Şubat 2014 tarihli Direktif'i ilga eden Kamu alımlarına ilişkin 2014/24/AB sayılı Direktif

- Daha basit ve hızlı bir yöntemle satın alma yapılması, ör. Değeri düşük kamu sektörü sözleşmeleri için ön yeterlilik anketlerini kaldırarak;
- Tüm İdarelerin sözleşme fırsatları ve ihale kararları hakkında <sup>7</sup>, Sözleşme Bulucu isimli ulusal veri tabanında bilgi yayınlama gerekliliği.

Tüm devlet birimlerinin ve Crown Commercial Service (Kraliyet Ticari Birimi) özel hizmetinin<sup>8</sup>, önümüzdeki beş yıl içinde KOBİ'ler için harcama yapmak üzere Hükümetin ayrı ayrı planlar ve hedefler belirleyerek bu hedefe ulaşmasını sağlaması gerekecektir.

Daha fazla bilgiye buradan ulaşabilirsiniz:

<https://www.gov.uk/guidance/doing-business-with-government-a-guide-for-smes>.

## İrlanda

Devlet İhale Ofisi (OGP) 2013 yılında İş, İşletme ve İnovasyon Birimi ile birlikte KOBİ'lerin Kamu Alımlarına Erişimine Yönelik Üst Düzey Grubu kurmuştur. Bu grubun odak noktası, ihale becerilerinin geliştirilmesinden ve "Alıcıyla Tanış" fırsatlarına kadar uzanan, KOBİ'lerin kamu ihalelerine erişim stratejileri geliştirmek ve izlemektir.

Bazı KOBİ'ler arasında, satın alımların merkezileşmesinin sektörü olumsuz etkileyeceği yönünde bir algı bulunması nedeniyle, bu Üst Düzey Grup, satın alma alanında rekabet eden KOBİ'lerin yapısal engellerini belirleyerek ve mümkün olduğunca bunları ortadan kaldırarak KOBİ sorunlarını çözmeyi hedeflemektedir. Grubun bir diğer amacı da mevcut kamu alımları fırsatları hakkında KOBİ farkındalığı yaratmaktır.

Üst Düzey Grup, kuruluşundan bu yana, KOBİ'lere kamu sektörüyle iş yaparken yardım etmeyi ve destek vermeyi amaçlayan bir dizi girişim başlatmıştır. Bu girişimler arasında, *KOBİ'lere Kamu Alımlarında Yardımcı Olma Girişimlerinin* yayımlanması (Genelge 10/14) yer almaktadır. Bir öncekinin güncellemesi niteliğinde olan bu genelde kamu sektörü alıcıları için kuralları belirlemektedir. İşletmelerin ve KOBİ'lerin kamu sözleşmeleri için ihaleye çıkmalarını kolaylaştırmak amacıyla Direktifte yer alan bazı girişimleri de açıklamaktadır. Bir başka önemli girişim ise ihale süreci ile ilgili kaygıları olan tüm isteklilerin kullanımına sunulan pilot İhale Danışma Hizmetinin başlatılması olmuştur.

Daha fazla bilgiye buradan ulaşabilirsiniz:

<http://www.procurement.ie/>

[http://www.procurement.ie/sites/default/files/initiatives\\_to\\_assist\\_smes\\_in\\_public\\_procurement.pdf](http://www.procurement.ie/sites/default/files/initiatives_to_assist_smes_in_public_procurement.pdf)

## Özel tedbirler

### İdari Yüklerin Azaltılması

Müteşebbisler, özellikle de KOBİ'ler, kamu alımlarında yer almalarının önündeki en büyük engelin, ihale dışı bırakma ve seçim kriterleriyle ilgili önemli sayıda sertifika veya diğer belgelere ihtiyaç duyulmasından kaynaklanan idari yük olduğunu düşünmektedir.

Dolayısıyla, alım prosedürlerine katılım için gereken belgelerin azaltılması, Direktifte yapılan özellikle KOBİ'lere fayda sağlayan başlıca değişikliklerden biridir.

**Avrupa Tek Satın Alma Belgesi (ESPD)** : Alım sürecini basitleştirmek amacıyla Direktifte (Madde 59), bir Avrupa Tek Satın Alma Belgesi (ESPD) yayımlanmıştır. ESPD, bir müteşebbisin doldurduğu ve İdareye sunduğu standart bir öz-beyanname formudur. Müteşebbis, ESPD'yi aşağıdaki koşulları yerine getirdiğini doğrulamak için kullanabilir:

<sup>7</sup> <https://www.gov.uk/contracts-finder>

<sup>8</sup> <https://www.gov.uk/government/organisations/crown-commercial-service>

- Müteşebbislerin ihale dışı bırakılabileceği durumlardan birinde olmadığını doğrulamak.
- İlgili seçim kriterlerini karşıladığını doğrulamak.
- Uygun olan yerlerde, katılmaya davet edilen yeterliliğe sahip adayların sayısını azaltmak için belirlenen nesnel kuralları ve kriterleri karşıladığını doğrulamak.

İdare, yetkili kamu kurumları veya üçüncü kişiler tarafından düzenlenen belgelerin yerine ESPD'yi ön kanıt olarak kabul etmelidir. ESPD, müteşebbisin, istek üzerine ve gecikmeksizin, bu destekleyici belgeleri sunabileceğine yönelik resmi bir açıklama içermektedir.

ESPD ayrıca, destekleyici dokümanları temin etmekle yükümlü olan yetkili kamu kurumları veya üçüncü tarafı tanımlamaktadır. Destekleyici belgelere doğrudan ve ücretsiz olarak ulusal veri tabanları aracılığıyla erişilebildiğinde, ESPD, ayrıca, veri tabanının internet adresi, tanımlama verileri ve gerekli olduğu durumlarda gerekli izin beyanı gibi erişim ile ilgili bilgileri içermelidir.

İdareler adaylar veya istekliler başvurularını veya tekliflerini sunarken, ESPD'yi kabul etmelidir. İdare, yine de, sürecin herhangi bir aşamasında, isteklilerin veya adayların destekleyici belgelerin tümünü veya bir kısmını sunmasını talep edebilir. Bunu, bu dokümanlara prosedürün uygun şekilde yürütülmesini sağlamak için ihtiyaç duyulduğunda yapabilir. Ayrıca, sözleşmeyi imzalamadan önce, İdare, sözleşmeyi imzalamaya karar verdiği isteklinin güncel destekleyici belgeleri sunmasını şart koşmalıdır.

ESPD, yalnızca elektronik ortamda sunulacaktır. Tüm Üye Devletlerde bu forma geçiş için yeterli zaman sağlamak adına 18 Nisan 2018 tarihine kadar ESPD'nin hem elektronik hem de kâğıt versiyonu kullanılabilir.

### ESPD'ye yönelik Avrupa Komisyonu platformu

Avrupa Komisyonu, ESPD'nin elektronik olarak doldurulmasına yardımcı olmak amacıyla İdareler, müteşebbisler ve diğer taraflar için ücretsiz bir web servisi geliştirmiştir.

Platforma buradan ulaşabilirsiniz:

<https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/espd/filter?lang=eng#>

Online form, doldurulabilir, basılabilir ve ihalenin kalan belgeleriyle birlikte İdareye gönderilebilir.

Süreç elektronik olarak gerçekleştiriliyorsa, tamamlanan ESPD elektronik olarak dışa aktarılabilir, depolanabilir ve gönderilebilir.

Özellikle de ilgili ulusal e-ihale çözümleriyle birleştirilerek tam potansiyeline kavuştuğunda bu platform, KOBİ'lerin ESPD'yi doldurmasını kolaylaştıracaktır.

ESPD, uygulanmasının alım prosedürlerini kolaylaştırması sebebiyle KOBİ'ler için özel önem taşımaktadır. İdari gereklilikler, tüm istekliler ve adayların katılabilmek için alım prosedürünün başında tüm belgeleri eksiksiz olarak sunmak zorunda olması nedeniyle önceden çok ağırdı. Yeni kurallar, yalnızca prosedürün sonunda ve kazanan istekliden tüm belgelerin eksiksiz olarak istenmesiyle bu yükü önemli ölçüde azaltmıştır. Bu değişikliğin, ihale hazırlıkları için harcanan kaynaklar üzerinde (zaman ve para) doğrudan etkisi olmuştur.

Müteşebbislerin yeterliliği ve seçimi hakkında daha fazla bilgi edinmek için bkz. SIGMA Kamu Alımları Dosyası 7, *Müteşebbislerin Seçimi*.

**e-Certis:** Direktifin daha çok önem verdiği e-Certis, ESPD'nin uygulanmasından elde edilen yararları ek yararlar getirmiştir.

E-Certis, Avrupa Komisyonu tarafından sağlanan ve yönetilen elektronik bir sistemdir<sup>9</sup>. Herhangi bir Üye Devletteki kamu sözleşmeleri için teklif veren şirketlerden istenen çeşitli belge ve sertifikalara ilişkin rehberlik sağlamaktadır. E-Certis sistemi aşağıdakilere yardımcı olmaktadır:

- Müteşebbislerin Üye Devletlerden birinde bir sözleşme yaparken hangi belge ve sertifikaları sunmaları gerektiğini bilmesi;
- Üye Devletlerdeki idarelerin, hangi müteşebbislerden hangi belgeleri talep edeceklerini ya da kabul edeceklerini belirlemesi.

Genellikle, bu belgeler ulusal makamlar tarafından düzenlenen resmi sertifikalar ya da noter ya da hâkim önünde yemin etmek gibi çeşitli yollarla onaylanabilen istekli temsilcisinin beyanları şeklinde olmaktadır.

### **e-Certis Hakkında Bilgiler**

E-Certis 23 resmi AB dilinde mevcuttur.

E-Certis sistemi, aranan belgenin asıl dilindeki anahtar kelime aramaları da dahil olmak üzere bir dizi kriter kullanarak hızlı bir arama yapmasına olanak tanır.

Her bir ülke için en yaygın sertifikalara ilişkin bilgiler, Direktifte belirtilen belge türlerine tekabül eden ortak başlıklar altında düzenlenmiştir.

Her başlık altında, her bir ulusal veri kümesi, birkaç standart alana ayrılmış bir kayıt içerir. Bu kayıt, ulusal veri setlerinde tutarlı ve ayrıntılı olarak, belirli bir kanıt türüne yönelik olarak belirli bir ülkede düzenlenen sertifikaları açıklamaktadır.

Sistem ulusal veri setlerindeki eşdeğer belgeleri eşleştirmektedir. Yaygın, tutarlı yapı, çeşitli belge türlerini derinlemesine analiz etmeye izin vermektedir. Anahtar kelime aramaları, mantıksal alan gruplandırma ve karşılaştırma işlevleri, alım prosedürlerine katılan herkesin iş belgelerini tanımaya ve içeriğini değerlendirmesine olanak tanımaktadır.

E-Certis yeni değildir; ancak önceki kurallara göre Üye Devletlerin e-Certis ile ilgili bilgileri güncelleme zorunluluğunun yoktu ve bu nedenle güncel değildi. Direktif, Üye Ülkeler için e-Certis’da yer alan sertifikalara ve diğer belge türlerine ilişkin bilgilerin sürekli güncellenmesini sağlamak amacıyla zorunluluklar getirmiştir.

E-Certis aracılığıyla sağlanan bilgiler hem yıllardır piyasada hizmet veren KOBİ’lere hem de piyasaya yeni girenlere ihale hazırlıklarında yardımcı olmaktadır. Bu bilgiler, e-Certis’in hangi bilginin talep edildiği konusunda KOBİ’lere yardımcı olması nedeniyle, KOBİ’lerin uzun süredir var olmadığı Üye Ülkelerde alım prosedürlerine katılımları için özel önem taşımaktadır.

### **Sözleşmelerin kısımlara ayrılması**

Her kamu alımları prosedüründe ana tercihlerden biri, sözleşmenin kısımlara bölünüp bölünemeyeceğidir.

Kısımlara ayırma, sözleşmenin boyutunun KOBİ’nin kapasitesine daha uygun olmasını sağlayarak nicel olarak yapılabilir. Sözleşme, KOBİ’lerin uzmanlaştıkları sektörleri yansıtmaya uyarlanmış ayrı bölümler kapsamında nicel olarak bölünebilmektedir. KOBİ’lerin iş yükünün yönetilmesine yardımcı olmak amacıyla bir sözleşmenin, projenin aşamalarının gerçekleştirilmesi için kısımlara ayrılması öngörülebilir.

Sözleşmeyi kısımlara ayırma kararı kolay bir karar değildir. Ölçek ekonomilerinden elde edilen tasarruflar, tek bir sözleşmeyi kullanma kararı alınmasına yol açabilir ancak birden fazla

<sup>9</sup> <http://ec.europa.eu/markt/ecertis/login.do>

kısımdan kaynaklanan çeşitlilik, rekabeti teşvik edebilir, verimliliği ve KOBİ'lerin katılımını artırabilir.

Direktif, idareyi sözleşmeyi kısımlara ayırmaya zorlamamaktadır ve idarenin belirli bir sözleşmeyi kısımlara ayırıp ayırmamayı *değerlendirmesini* gerektirmemektedir. Bazı durumlarda, örneğin sözleşmenin farklı müteşebbisler arasında bölünmesi kabul edilemez işletme riskleri yarattığında, sözleşmeyi kısımlara ayırmak uygun ya da işlevsel olmayabilir. İdarenin sözleşmeyi kısımlara ayırmamaya karar verdiği durumda, bu kararını açıklanması zorunludur [Madde 46(1)].

Üye Devletlerin “ulusal yasalarına uygun olarak ve Birlik kanunu dikkate alarak belirlenecek koşullar” kapsamında sözleşmelerin ayrı kısımlar halinde verilmesini“ zorunlu kılmalarına izin verilmektedir [Madde 46 (4)]. Fransa<sup>10</sup> gibi bazı Üye Devletler, daha önceki alım kurallarında kısımlara ayırma zorunluluğunu hâlihazırda getirmiştir.

Sözleşmeler kısımlara ayrıldığında, İdarelerin bu kısımları yönetmesinin çeşitli yolları bulunmaktadır. İdarelerin müteşebbisin teklif verebileceği kısım sayısını sınırlandırmasına izin verilmektedir. Ayrıca tek bir müteşebbise verilebilecek kısım sayısını da kısıtlayabilmektedirler. Bu şekilde, rekabeti korumakta ya da hem KOBİ'lerin katılımını kolaylaştırmakta gem de arz güvenilirliğini sağlamaktadırlar. İdareler ayrıca kısım kombinasyonu için de teklif verebilir. Bu düşünce, İdarelerin belirli bir kısım kombinasyonu için belirli bir müteşebbis tarafından sunulan tekliflerin, bütün olarak değerlendirildiğinde, bu kısımlara ilişkin olarak seçim kriterlerini, ayrı olarak alınan kısımlara yönelik tekliflerden daha iyi karşılayıp karşılamayacağını belirlemelerini sağlamaktadır.

Sözleşmelerin kısımlara ayrılmasına ilişkin detaylı bilgi için, bkz. SIGMA Kamu Alımları Dosyası 2, *Kamu Alımlarında Ekonomik Konular* ve SIGMA Kamu Alımları Dosyası 36, *Sözleşmelerin Kısımlara Ayrılması*.

### **Orantılı seçim kriterlerinin Belirlenmesi**

Aşırı talepkâr seçim kriterlerinin belirlenmesi, çoğu zaman, kamu alımlarında KOBİ'lerin katılımına yönelik haksız bir engel oluşturmaktadır. Dolayısıyla orantılı seçim kriterlerinin korunması KOBİ'ler için temel önem arz etmektedir.

#### **Orantılılık**

Orantılılık ilkesi, istenen hedefler ışığında, seçilen herhangi bir tedbirin hem *gerekli* hem de *uygun* olmasını gerektirmektedir. Özellikle, uygulanacak seçim kriterleri, sözleşmenin büyüklüğü, niteliği ve karmaşıklığıyla orantılı olmalıdır. Ayrıca, talep edilen belgeler, yalnızca belirlenen seçim kriterlerinin karşılanıp karşılanmadığının tespit edilmesi için kesinlikle gerekli olan belgeler olmalıdır.

İdareler, müteşebbislerin katılım şartları konusunda üç muhtemel seçim kriteri uygulayabilir:

- Mesleki faaliyeti yerine getirmede uygunluk
- Ekonomik ve mali durum
- Teknik ve mesleki yeterlik.

Bu kriterlerin yerine getirildiğinin kanıtı olarak çeşitli belgeler de sunulabilir.

Direktif, seçim kriterlerine ilişkin tüm gerekliliklerin, bir adayın veya isteklinin sözleşmeyi gerçekleştirmek için yasal ve mali kapasitenin yanı sıra teknik ve mesleki yeterliğe de sahip olmasını sağlamaya uygun olanlarla sınırlı olması gerektiğini açıkça teyit etmektedir. Ayrıca, bu tür bir gereklilik, sözleşmenin konusuyla ilgili ve orantılı olmalıdır [Madde 58 (1)].

<sup>10</sup> Fransız *Codes de Marchés publics* (2006) kapsamında, sözleşmenin kısımlara ayrılması zorunludur.



Direktif, haksız engelden kaçınmak için mali durumla ilgili şartlara sınırlamaları getirmiştir. Özellikle İdarelerin, müteşebbislerin sözleşmenin konusuna göre orantısız bir minimum ciroya sahip olmasını talep etmeleri yasaktır. Asgari ciro şartı, usulüne uygun olarak gerekçelendirilmiş durumlar haricinde, normal olarak, tahmini sözleşme bedelinin iki katını aşmamalıdır [Madde 58 (3)]. Minimum ciro şartının daha yüksek uygulandığı durumlarda bile, bu yine de sözleşmenin konusuyla ilgili ve orantılı olmalıdır. Minimum ciro şartları ile ilgili özel kurallar, çerçeve anlaşmaları ve dinamik satın alma sistemleri bağlamında birden fazla kısımın tek bir müteşebbise verilmesiyle ilgilidir<sup>11</sup>. Minimum ciro şartı, genel olarak, KOBİ'lerin kamu alımlarına katılımını kolaylaştırmalıdır.

Teknik ve/veya mesleki yeterliğe ilişkin olarak İdareler, müteşebbislerin sözleşme süresince sözleşmeyi uygun bir standartta yerine getirmek için gerekli beşeri ve teknik kaynaklara ve deneyime sahip olmaları konusunda bazı şartlar getirebilir. Tüm şartların sözleşmenin konusuyla ilgili ve orantılı olması gerekmektedir. Bu hüküm, örneğin, özellikle nitelikli iş gücüne veya özel teknik uzmanlığa sahip KOBİ'ler için faydalı olabilir.

### **Müteşebbisler grubu ve diğer kuruluşların kapasitelerine dayanmak**

KOBİ'ler, bireysel istekliler olarak büyük ve karmaşık sözleşmeler yapmak için nadiren yeterli finansal veya teknik kapasiteye sahiptir. Aşağıda açıklanan seçenekler, KOBİ'lerin yüksek yeterlilik seviyelerine ve finansal şartlara cevap vermelerine yardımcı olabilir.

**Gruplandırma:** Daha önceki Direktifler gibi, bu Direktifin de müteşebbislerin satın alma prosedürlerine aday veya istekliler olarak katılmaları için grup oluşturmalarına izin verdiğini vurgulamak önemlidir [Madde 19 (2)]. İdareler, müteşebbis gruplarının bir teklif sunmak ya da ihaleye başvurmak için belirli bir yasal formda olmalarını şart koşmayabilir. Ancak, sözleşme verildiğinde, sözleşmenin yeterli bir şekilde uygulanması için gerekli olduğunda, belirli bir yasal formu şart koşabilir.

Müteşebbis grubu oluşturma imkânı, KOBİ'lerin birlikte bireysel kapasitelerini aşan büyük ve karmaşık sözleşmelerde rekabet etmelerini sağlamaktadır.

**Diğer kuruluşların kapasitelerine dayanmak:** Direktif aynı zamanda müteşebbislerin ekonomik ve finansal durumlarına ve teknik ve mesleki yeterliklerine ilişkin kriterleri karşılamak için diğer kuruluşların kapasitelerine dayanmalarını sağlar (Madde 63). Müteşebbis grubu, grup içindeki katılımcıların veya diğer kuruluşların kapasitelerine ihtiyaç duyabilir. Bu nedenle, müteşebbisin bir müteşebbis grubunun üyesi olması durumunda, belirlenen yeterlilik şartlarının her bir üye tarafından değil müteşebbisler grubu tarafından bir bütün olarak karşılanması yeterlidir. Bu seçenek, KOBİ'lerin alım sürecine katılımını teşvik eder.

Müteşebbis diğer kuruluşların kapasitelerine ihtiyaç duyduğunda, idareye, örneğin bu kurumlar tarafından bu amaçla hazırlanan yazılı bir taahhüt sunarak gerekli kaynaklara sahip olacağını kanıtlamalıdır.

İdareler, ekonomik ve mali duruma ilişkin şartlar için, müteşebbis ve ilgili diğer kuruluşların, sözleşmenin uygulanmasından müştereken sorumlu olacağını belirten özel şartlar belirleyebilirler.

### **İşlevsel veya performansa dayalı gereksinimler açısından teknik şartnameyi belirleme**

KOBİ'lerin yalnızca iş yaratma ve büyüme için değil, aynı zamanda yenilikçilik (inovasyon) konusunda da büyük bir potansiyeli vardır. Bu nedenle İdarelerin teknik şartnamelerini, hem pazarda mevcut olan teknik çözüm çeşitliliğini yansıtan hem de yenilikçi çözümler üreten bir şekilde formüle etmeye çalışması çok önemlidir. Bu şekilde, KOBİ'lerin katılım potansiyelinin

<sup>11</sup> Detaylı bilgi için bkz. SIGMA'nın *Kamu Alımları Eğitim kitapçığı*. Bu yayının tam referansı ve bağlantısı dosyanın sonunda verilmiştir.



artması ve bunun sonucunda paranın karşılığını almayı sağlayan çözümler üretmeleri sağlanacaktır.

Direktif, Madde 42’de, teknik şartnamelerin, performans veya işlevsel gereklilikler açısından veya standartlara ve teknik şartnamelere atıfta bulunularak ya da ikisinin bir birleşimiyle hazırlanması gerektiğini öngörmektedir. Genel olarak teknik şartnameler, belirli bir müteşebbisi kayıran şartlar yoluyla rekabeti yapay olarak daraltmaktan kaçınacak şekilde hazırlanmalıdır.

Performansa dayalı veya işlevsel şartnameler, istenen seviyeyi ya da ulaşılabilecek hedefi belirtmektedir ancak bunu bu seviyeye/ hedefe ulaşma yolunu belirtmeden yapmaktadır. Şart, satın alınacak malların, hizmetlerin ya da yapım işlerinin detaylı özellikleri veya girdiler açısından değil de çıktılar açısından tarif edilmektedir. Teknik şartnamelerin performans veya işlevsel gereklilikler açısından belirlenmesi genel olarak tedarikçilere çözüm önerilerinde bulunma esnekliği sağladığı için, mümkün olan en iyi şekilde hedefe ulaşılmasına olanak tanır.

Piyasanın İdarenin gereksinimlerini tam olarak fark etmesini sağlamak ve bu gereksinimleri karşılamak için farklı ve yeni yollara açık kapı bırakmak arasında hassas bir denge vardır. Örneğin, tedarikçiler için bir ürünün ya da hizmetin uyması gereken çevresel standartları bilmek esassen, örneğin detaylı bir girdi listesi hazırlamak yerine maksimum CO2 ya da enerji veya su tüketimini belirterek performansa-dayalı bir gereklilik belirlenebilir ya da sonuca dayalı şartnameler kullanılabilir.

Performansa dayalı veya işlevsel şartnameler, kamu alımlarında inovasyonu destekledikleri için KOBİ’lerin katılımını da teşvik etmektedir. İdareler performansa dayalı veya işlevsel şartnameler kullanarak gerekli çıktılar açısından ihtiyaçlarını ne kadar fazla tanımlarlarsa, özel sektöre uzmanlık kazanması ve yenilik yapması için verilen alan da o kadar büyük olur. Özel sektör, önceden belirlenmiş ürünler, üretim yöntemleri ve ayrıntılı süreçlerle sınırlanmadığında, süreçlerinde yenilik yapabilmekte ve yaratıcı olabilmektedir.

### **Alt yüklenici fırsatları ve alt yüklenicilere doğrudan ödeme**

Büyük sözleşmeler için, bir KOBİ, küçük ölçekli olmasından, uzmanlık alanından ve sınırlı kaynaklarından dolayı tüm sözleşmeyi uygulayan ana yüklenici olacak ya da diğer müteşebbislerle ortaklaşa olarak ihaleye katılacak durumda olmayabilir. Alt yüklenicilik, yine de, bir projedeki hizmetlerin veya yapım işlerinin bazılarının mükemmel bir şekilde gerçekleştirilebilecekleri için KOBİ’lere iyi fırsatlar sağlayabilir. Alt yüklenicilik KOBİ’lerin kamu alımları piyasasına erişimini kolaylaştırabilir.

Direktifte, alt yükleniciliğe odaklanma artmıştır ve Madde 71’deki ilgili hükümler daha önceki kurallara kıyasla çok daha kapsamlı hale gelmiştir. Genel olarak, İdareler isteklilerden gelecekteki alt yüklenicilikle ve alt yüklenicilerle ilgili özel bilgiler isteyebilir. İdare, özellikle, teklif sahiplerinden, tekliflerinde üçüncü kişilere ve önerilen alt yüklenicilere vermeyi düşündükleri sözleşme bölümlerini belirtmelerini isteyebilir. Ulusal hükümler, İdarelerin bu bilgileri isteklilerden talep etmesini de gerektirebilir.

Alt yüklenicilerin sözleşmenin uygulanmasına katılımı, ana yüklenicinin sözleşmenin tamamının yerine getirilmesine ilişkin yükümlülüğüne zarar getirmez. Ancak, Üye Devletlerden birinin ulusal hukuku, alt yükleniciler ve ana yüklenici arasında ortak bir yükümlülük mekanizması sağlayabilir.

Alt yükleniciler konusunda detaylı bilgi için, bkz. SIGMA Kamu Alımları Dosyası 37, *Alt Yüklenicilik*.

Direktifte, isteğe bağlı olmasına rağmen, KOBİ’lere yönelik belirli bir tedbir getirilmiştir: alt yüklenicilere doğrudan ödeme yapma imkânı [Madde 71(3)]. Üye Devletler, alt yüklenicinin talebiyle ve sözleşmenin niteliğinin izin verdiği durumda, İdarenin kamu sözleşmesinin verildiği müteşebbis (ana yüklenici) tarafından sunulan hizmetler, mallar ya da yapım işleri için vadesi

gelen ödemelerin doğrudan alt yükleniciye yapılmasını sağlayabilir. Bu tedbirler, ana yüklenicinin vadesi gelmeyen ödemelere itiraz etmesine izin veren uygun mekanizmaları içerebilir. Ödeme yöntemine ilişkin tüm düzenlemeler alım belgelerinde belirtilmelidir. Direktif, ayrıca, alt yüklenicilere alt yükleniciler tarafından böyle bir doğrudan ödeme talep edilmeksizin ödeme yapılmasını sağlayarak, Üye Devletlerin bu anlamda daha da ileri gitmesine izin vermektedir.

Hırvatistan ve Slovenya gibi bazı Üye Devletler, bu seçeneğin AB düzeyinde sunulmasından önce alt yüklenicilere doğrudan ödeme yapılması konusunda ulusal kuralları halihazırda kabul etmiş ve uygulamaya koymuştur.

### **e-ihale**

En basit şekliyle, e-ihale, alım sürecinde iletişime ve işleme yönelik kâğıt bazlı prosedürlerin bilgi teknolojilerine dayalı prosedürlerle yer değiştirmesi için kullanılan kapsamlı bir terimdir. Uçtan uca yapılan e-ihale, ihale duyurularının yayınlanması, ihale dokümanlarının sağlanması, tekliflerin ve başvuruların sunulması, tekliflerin değerlendirilmesi, kazananın bildirilmesi, sipariş, faturalandırma ve ödemedan oluşan alım süreçlerinde elektronik teknoloji ve süreçlerin kullanılması anlamına gelmektedir.

E-ihale, alımın daha etkin, daha verimli ve KOBİ'lere daha ulaşılabilir olmasının sağlanması için bir araç olarak hizmet edebilir. AB genelinde rekabeti teşvik ederek, alımın gerçekleştirilme yöntemini büyük ölçüde basitleştirmekte, atıkları azaltmakta ve daha iyi alım sonuçları (daha düşük fiyat, daha yüksek kalite) ortaya koymaktadır.

Önceki kurallar, sadece kamu ihale usullerinde elektronik yöntemlerin kullanımını teşvik ederken, bu Direktifte, alım prosedürlerinde standart iletişim ve bilgi değişimi aracı olarak elektronik araçlar belirlenmiştir. Elektronik iletişim araçlarının kullanılması zorunlu olduğu alım sürecinin unsurları şunlardır:

- Duyuruların elektronik ortamda iletilmesi (e-ilanlar);
- Tedarik belgelerinin elektronik olarak mevcudiyeti (e-ihale dokümanları);
- Başvuru ve tekliflerin elektronik olarak gönderilmesi (e-sunum).

Direktif İdarelerin teklifleri elektronik olarak işleme almasını, elektronik değerlendirmesini veya otomatik işleme almasını zorunlu kılmamaktadır, ancak bu şartı elinde bulundurmaktadır. Aynı şekilde, sözleşmenin verilmesinden sonra kamu ihale sürecinin unsurları veya İdarenin iç iletişimi, elektronik iletişim araçlarını kullanma yükümlülüğünün kapsamına girmez.

Direktif elektronik faturalandırmaya ilişkin herhangi bir yükümlülük içermemesine rağmen, e-Faturalandırma Direktifi<sup>12</sup> Üye Devletlerin İdarelerin ve kuruluşların elektronik faturalandırma konusunda Avrupa standartlarına uyan elektronik faturalar almasını ve bunları işleme sokmasını sağlamalarını şart koşturmaktadır.

E- duyuru ve e-ihale belgeleri halihazırda hazır olsa da tam e-ihale sürecine aşağıdaki tarihlerde geçilecektir:

- Ekim 2018, e-sunumlar tüm İdareler için zorunlu olacaktır;
- Kasım 2020, e-faturalandırma tüm İdareler için zorunlu olacaktır.

E-ihale, sınır ötesi de dahil olmak üzere, KOBİ katılımını ve rekabeti teşvik etmek için güçlü bir araç olabilir. E-ihale, idari yükümlülükleri ve idari maliyetleri azaltacak, şeffaflığı artıracak ve böylece KOBİ'lere fayda sağlayacaktır. Ticari fırsatlar ile ilgili bilgileri tanımlamak ve ihale fırsatlarına geleneksel, kâğıt bazlı bir ortamda çalışmak yerine elektronik araçlarla cevap vermek çok daha kolay olacaktır. E-ihale, mesafe engellerini, mesafeye bağlı katılım

<sup>12</sup> 2014/55/EU sayılı ve 16 Nisan 2014 tarihli Kamu alımlarında elektronik faturalandırma Direktifi .

masraflarını ve kâğıt bazlı prosedürlere sınır ötesi katılımı azaltabilen veya caydırabilen bilgi boşluklarını azaltır.

Artık başka bir ülkeden yazılım, tasarım yarışmaları ve yardım masalarını içeren hizmetlerin sağlanması gibi, giderek artan şekilde büyük hacimlerde alımlar yapılabilir ve e-ihale, özellikle KOBİ'ler için bu gibi imkânları kolaylaştırması açısından oldukça uygundur. Ayrıca, e-faturalandırma fatura maliyetlerini ve karmaşık prosedürleri de azaltabilir. Denetim ve vergi toplama süreçlerini sadeleştiren otomasyonla hataları da sınırlandırabilir. Denetim ve vergi toplama sürecinin sadeleştirilmesiyle, daha ziyade KOBİ'lere ağırlık veren işletmeler üzerindeki idari yükleri azaltır.

KOBİ'lerin çoğunluğu, kullanımından fayda sağlamaları için uçtan uca e-ihale ile donatılmıştır. Ancak, bir e-ihale sisteminin tasarlanmasının hiçbir şekilde KOBİ'lerin alım piyasasına katılımını engellememesi son derece önemlidir. Özel hedef, e-sunum evresinin olabildiğince erişilebilir olmasını sağlamak olmalıdır. Yeni katılımcıların bazı platformların gerektirdiği zahmetli kayıt veya kimlik doğrulama prosedürlerini gerçekleştirmelerinde heveslerini kıran engeller- bazı durumlarda yalnızca söz konusu ülkede mevcut araçların ve varlıkların kullanılması- kaldırılmalıdır. Bu amaçla Direktif, e-iletişim için kullanılan araçların ve cihazların yanı sıra teknik şartnamelerinin de ayrımcı olmaması, kolaylıkla elde edilebilir olması ve genel kullanımda olan bilgi ve iletişim teknolojisi ürünleri ile birlikte çalışabilir olmasını şart koşmaktadır. Müteşebbislerin ihale prosedürüne erişimini kısıtlamamalıdır.

Detaylı bilgi için, bkz. SIGMA Kamu Alımları Dosyası 17, *E-ihale*.

## Sektörler

Sektörler Direktifi<sup>13</sup> KOBİ'lerin alım prosedürlerine katılımıyla ilgili Direktifte yer alan hükümlerle hemen hemen aynı hükümleri içermektedir. Aşağıdaki maddelere bakınız:

- Madde 37- Müteşebbis grupları
- Madde 79 – Diğer kuruluşların kapasitelerine bağımlılık
- Madde 60 – Teknik şartnameler
- Madde 88 – Alt yüklenicilik
- Madde 40 – E-ihale

Sektörler Direktifi Madde 65, sözleşmelerin kısımlara ayrılmasını kapsamaktadır. Direktifin aksine, alt yapı sektörlerinde alım yapan bir kurumun sözleşmeyi kısımlara ayırıp ayırmamayı değerlendirme veya kararın nedenlerini belirtme konusunda herhangi bir yükümlülüğü bulunmamaktadır.

Madde 78 ve 80, uygulanabilecek seçim kriterlerinin seçimi ve müteşebbislerden talep edilebilecek belgeler bakımından Direktiften daha fazla esneklik sağlamaktadır. Genel kural olarak, alt yapı sektörlerinde alım yapan kurumlar, müteşebbisleri seçerken ve ihale dışı bırakırken nesnel kuralları ve kriterleri uygulamalıdır. Alt yapı sektörlerinde alım yapan kurumlar, Direktifte tanımlanan kuralları ve kriterleri kullanmayı seçtiğinde, bu kriterleri, asgari ciro gereksinimleri, ESPD'nin kullanımı ve e-Certis gibi kriterlere uygun olarak Direktifin gerekliliklerine uygun olarak uygulamalıdır.

<sup>13</sup> Su, enerji, ulaştırma ve posta hizmetleri sektörlerinde kuruluşlar tarafından yapılan alımlara ilişkin 2004/17/EC sayılı ve 26 Şubat 2014 tarihli Direktifin yürürlükten kaldırılmasına ilişkin 2014/25/AB sayılı Direktif.

## Daha detaylı bilgi için bakınız

### Kamu Alımları Dosyaları

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

SIGMA (2016), *Kamu Alımlarında Ekonomik Konular, Dosya 2*, OECD Yayınları, Paris

SIGMA (2016), *Müteşebbislerin Seçimi, Dosya 7*, OECD Yayınları, Paris

SIGMA (2016), *Sözleşmelerin Kısımlara Ayrılması, Dosya 36*, OECD Yayınları, Paris

SIGMA (2016), *Alt Yüklenicilik, Dosya 37*, OECD Yayınları, Paris

### Diğer Kaynaklar

Avrupa Komisyonu (2008), *KOBİ'lerin Kamu İhale Sözleşmelerine Erişimini Kolaylaştırmak için Avrupa En İyi Uygulamalar Yasası*, Personel Çalışma Belgesi SEC (2008) 2193.

[http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/docs/sme\\_code\\_of\\_best\\_practices\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/sme_code_of_best_practices_en.pdf)

Avrupa Komisyonu (2014), *KOBİ'lerin Kamu İhale Piyasalarına Girişi ve AB'de Talep Birleştirilmesi*.

[http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/docs/modernising\\_rules/smes-access-and-aggregation-of-demand\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/smes-access-and-aggregation-of-demand_en.pdf)

Avrupa Birliği Komisyonu (2016), *AB Kamu Alımları Reformu: Daha Az Bürokrasi, Daha Yüksek Verimlilik - 18 Nisan 2016'da yürürlüğe giren yeni AB ihale ve imtiyaz kurallarına genel bir bakış*.

[http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation/index_en.htm)