



Dosya 20

Eylül 2016

Kamu Alımları

Merkezi Satın Alma Birimleri

İÇİNDEKİLER

- [MSB'nin yasal dayanağı](#)
- [Çerçeve anlaşmalar](#)
- [MSB kurma gerekçesi_Rationale for establishing](#)
- [MSB kapsamındaki tipik ürün ve hizmet alanları](#)
- [Bazı MSB'ler tarafından yürütülen çerçeve anlaşmalar](#)
- [MSB'lere yönelik kilit operasyonel konular](#)
- [Alınan önemli dersler– Risk ve Başarı Faktörleri](#)
- [Ek bilgi](#)

Yayın izni, SIGMA Programı Başkanı Karen Hill tarafından verilmiştir.

Bu Dosya, Klasik Kamu Alımları Direktifi'nde (Direktif)¹ tanımlandığı üzere, merkezi satın alma biriminin (MSB) kurulması ve çalışmasına ilişkin genel bir açıklama sunmakta ve *Avrupa Birliği'nde Merkezi Satın Alma Sistemleri* başlıklı SIGMA Belge No. 47'ye² dayanmaktadır. Dosya özellikle, çalışmalarında, merkezi çerçeve anlaşmaların yapılması ve kullanılmasını esas alan MSB'ler üzerinde durmaktadır. Aşağıda açıklandığı üzere bu Direktif MSB'lerin faaliyetlerinin kapsamlı bir tanımını sunar.

MSB'nin yasal dayanağı

Direktif, üye devletlerin, ulusal alım mevzuatlarında MSB'lere ilişkin hükümleri yasalastırmalarına ya da korumalarına açık şekilde imkan tanıyan, MSB'lere ilişkin özel hükümler içermektedir³.

Tanım: MSB, Direktif'te, merkezi satın alma faaliyetlerini ve muhtemelen tali satın alma faaliyetlerini gerçekleştiren ihale makamı olarak tanımlanmaktadır.

Merkezi satın alma faaliyetleri, aşağıdaki şekillerden birinde sürekli olarak gerçekleştirilen faaliyetlerdir: (1) ihale makamlarına yönelik hizmet ve/veya malların edinimi ya da (2) ihale makamlarına yönelik yapım işi, mal alım veya hizmetler için çerçeve anlaşmaların akdedilmesi ya da kamu ihalelerinin yapılması.

Tali satın alma faaliyetleri, satın alma faaliyetlerine özellikle aşağıdaki şekillerde destek sağlamayı içeren faaliyetlerdir:

- İhale makamlarının yapım işi, mal alımı ya da hizmet alımı için çerçeve anlaşmalar akdetmelerinin ya da kamu ihaleleri yapmalarını sağlayan teknik alt yapı;
- Kamu alımı usullerinin yürütülmesi ya da tasarımına ilişkin tavsiye;
- İlgili ihale makamı adına ya da onun hesabına alım usullerinin hazırlanması ve yönetimi.

Üye devletler, ihale makamlarının mal alımı ve/veya hizmet alımını merkezi satın alma faaliyeti sunan bir MSB'den satın almasını şart koşabilirler (MSB, "toptancı" gibi hareket etmektedir). Ayrıca, ihale makamlarının yapım işi, mal ya da hizmeti, MSB'lerin gerçekleştirdiği ihaleleri, MSB'leri tarafından yürütülen dinamik satın alma sistemlerini veya MSB'ler tarafından akdedilen çerçeve anlaşmaları kullanarak MSB'ler aracılığıyla satın almalarını isteyebilirler (MSB, "aracı" gibi hareket etmektedir).

MSB'ler kurulması zorunlu olmamakla birlikte bu, üye devletlere sunulmuş bir seçenektir. Üye devletler, belirli alımların MSB'lere ya da bir MSB'ye veya daha özel MSB'lere başvurarak gerçekleştirilmesini öngörebilirler. Sonuç olarak, bazı alımlar için MSB'lerinin hizmetlerinden yararlanılması ulusal düzeyde zorunlu olabilir.

Direktif'in, ihale makamlarına, Direktif'te öngörülen usulleri uygulamak zorunda kalmaksızın tali satın alma faaliyetleri de dahil olmak üzere merkezi satın alma faaliyetlerinin temini için hizmet alımı ihalesini MSB'ye verebilme imkanını tanıdığına ifade edilmesi önemlidir.

¹ 2004/18/AT sayılı Direktif'i yürürlükten kaldıran ve kamu alımlarına ilişkin 2014/24/AB sayılı Direktif, 26 Şubat 2014.

² SIGMA (2011), *Avrupa Birliği'nde Merkezi Satın Alma Sistemleri*, SIGMA Belge No. 47, OECD Publishing, Paris.

³ Sektörler Direktif'i benze hükümler içermektedir: 2004/17/AT sayılı Direktif'i yürürlükten kaldıran ve su, enerji, ulaştırma ve posta hizmetleri sektörlerinde faaliyet gösteren kuruluşlar tarafından yapılan alımlara ilişkin 2014/25/AB sayılı Direktif, 26 Şubat 2014

Varsayılan uyum: Direktif'in 37(2) maddesi özellikle önemlidir. Bu madde, merkezi satın alma faaliyeti sunan bir MSB'den yapım işi, mal ya da hizmet alımı gerçekleştiren ihale makamlarının Direktif'e uyum sağlamış olduklarını varsayar.

İhale makamının, yapım işi, mal ya da hizmet alımını, MSB'lerin gerçekleştirdiği ihaleleri, MSB'leri tarafından yürütülen dinamik satın alma sistemlerini veya merkezi satın alma faaliyeti sunan bir MSB tarafından akdedilen çerçeve anlaşmaları kullanarak gerçekleştirmesi durumunda ihale makamı Direktif uyarınca yükümlülüklerini de yerine getirir.

Bununla birlikte ihale makamı kendisinin gerçekleştirdiği alım süreci kısımları bakımından da Direktif uyarınca yükümlülüklerini yerine getirmekten sorumludur. Örneğin, Direktif hükümleri uyarınca MSB tarafından bir çerçeve anlaşma yapılması halinde, bu çerçeve anlaşma kapsamında alım yapan ihale makamlarının Direktif hükümlerine uyum sağlamış oldukları varsayılacaktır. İhale makamları tarafından, MSB'nin yapmış olduğu çerçeve anlaşma kullanılarak gerçekleştirilen daha sonraki münferit ihaleler⁴, Direktif'in çerçeve anlaşmayı takip eden ihalelerin verilmesine ilişkin ilgili hükmüne uygun olmak zorunda olacak ancak kamu ihalelerinin gerçekleştirilmesine yönelik standart usul sürecinin tamamını uygulamak zorunda kalmayacaktır. Bu hüküm olmadan, Direktif'te yer alan eşik değer üstündeki tüm münferit ihaleler de Direktif kapsamında gerçekleştirilebilir. Aynı şekilde, ihale makamının, Direktif uyarınca yükümlülüklerin yerine getirilmesi yönündeki sorumluluğu, örneğin, MSB tarafından yürütülen bir dinamik satın alma sistemi kapsamında ihalenin verilmesini kapsayabilir.

Elektronik alım: Direktif, MSB tarafından yürütülen tüm usullerin elektronik iletişim araçları kullanılarak yerine getirilmesini gerektirir.

Farklı üye devletlerden ihale makamlarını içeren alım: Farklı üye devletlerden ihale makamları, kamu ihalelerinin gerçekleştirilmesinde Direktif'in 39. maddesinde tanımlanan araçlardan birini kullanarak müşterek hareket edebilirler. Bu hüküm ihale makamları için, başka bir üye devlette bulunan MSB'ler tarafından sunulan merkezi satın alma faaliyetlerinden yararlanma seçeneğini de içerir. Böylesi bir durumda, başka bir üye devlette bulunan bir MSB tarafından sunulan merkezi satın alma faaliyetlerinin temini, MSB'nin bulunduğu üye devletin ulusal hükümleri uyarınca gerçekleştirilir. Aynı hüküm, dinamik satın alma sistemi kapsamındaki ihaleler ile çerçeve anlaşma kapsamındaki münferit ihalelerin gerçekleştirilmesi için de geçerlidir.

Çerçeve anlaşmalar

Direktif'te çerçeve anlaşma "bir ya da birden fazla ihale makamı ile bir ya da birden fazla ekonomik operatör arasında, belirli bir zaman aralığında gerçekleştirilecek ihalelerin, özellikle fiyat ve uygun olduğu hallerde öngörülen miktarların tespitine ilişkin şartlarını belirlemek amacı ile yapılan anlaşma" şeklinde tanımlanmaktadır.

Çerçeve anlaşmanın yapılması ve yürütülmesi iki aşamada gerçekleşir: ilk olarak, bir ya da daha fazla ekonomik operatör ile çerçeve anlaşma yapılır. İkinci olarak ise münferit ihaleler ayrı ayrı bir ya da daha fazla ekonomik operatöre verilir. İkinci aşama, çerçeve anlaşmanın tek bir ya da birden fazla tedarikçiyi ilgilendirip ilgilendirmedigine bağlı olarak farklılık gösterir. Çerçeve anlaşmalarla ilgili daha fazla bilgi için bkz. SIGMA Kamu Alımları Dosyası 19, *Çerçeve Anlaşmalar* ve SIGMA Belge No. 47 (dipnot 2).

Çerçeve anlaşmalara ilişkin hükümlerin, operasyonel farklılıklarına bakılmaksızın Direktif kapsamındaki tüm alım kuruluşları için eşit derecede geçerli olduğunun belirtilmesi gerekmektedir.

⁴ Çerçeve anlaşma kapsamında ihaleler yapılması süreci bazen "münferit ihale" ya da "münferit ihale yapma" olarak adlandırılmakta ve çerçeve kapsamında yapılan sözleşmelere "münferit sözleşme" denilmektedir.

Tanım itibari ile, geniş çaplı olarak kamu sektöründe uygulama amaçlı çerçeve anlaşmayı tesis eden ve böylece diğer ihale makamlarının da münferit ihaleler yapabilmesine imkan tanıyan ihale makamı olan MSB, sadece kendi iç kullanıcı ve müşterilerine hizmet sunma amacı taşıyan ayrı bir ihale makamı ile aynı kural ve usulleri uygulamak zorundadır.

MSB kurma gerekçesi

MSB kurulması ve çalıştırılması gerekçesinin çeşitli perspektiflerden incelenmesi gerekmektedir. Önemli paydaşlar şunlardır:

- MSB hizmetlerinin **müşterileri** – MSB tarafından yürütülen dinamik satın alma sistemi ya da çerçeve anlaşmayı kullanan veya MSB tarafından edinilen mal ya da hizmetleri satın alan ihale makamları. Müşteriler muhtemelen, paranın karşılığı olan çıktıyı sunan etkili ve etkin alımlarla ilgilenmektedirler.
- Dinamik satın alma sistemi ya da çerçeve anlaşma kapsamında veya doğrudan MSB'ye yapım işi, mal ya da hizmet sunan **tedarikçiler** – genellikle özel sektör ekonomik operatörleri. Tedarikçiler muhtemelen, iş fırsatı ile etkili ve etkin alımlarla ilgilenmektedirler.
- MSB **sahipleri** – genellikle bakanlıklar, yerel makam birlikleri ve vergi mükelleflerinin çıkarlarını temsil eden diğer kamu birimleri. MSB sahipleri, kamu harcamalarının azalması, paranın karşılığının artması ve çevre ya da sosyal konular veya küçük ve orta ölçekli işletmelerle (KOBİ'ler) ilgili olanlar gibi önemli bazı politika hedeflerinin gerçekleşmesi ile ilgilenebilirler.

MSB kurulmasının temel gerekçesi aşağıdaki şekilde açıklanmaktadır:

- “Daha büyük alım hacimleri daha iyi fiyatlar ortaya koymaktadır.”

Doğru koşullar altında, MSB'nin tüm müşterilerinin alım ihtiyaçlarının bir araya getirilmesini esas alan merkezi alım, özel sektör için oldukça ilginç iş fırsatları sunmaktadır. Daha büyük alım hacimlerinde, genellikle piyasadaki rekabet artmakta ve bu da fiyatları ve ihale makamı satın alma görevlisinin yararına olacak diğer koşulları etkilemektedir. Tek bir ihale makamı, bir dizi ihale makamının ihtiyaçlarının bir araya getirildiği durumlarda elde edilen fiyatlarla kıyaslanabilecek fiyatlar ortaya koyan büyüklükte bir alım hacmini nadiren yaratabilmektedir. Merkezi alım kapsamında beklenebilecek olası büyük satış hacimleri, ekonomik operatörlerin ölçek ekonomilerinin suistimal edebilecekleri anlamına gelmektedir.

Çerçeve anlaşmaların yapılması ve yönetilmesine dayanan merkezi satın alma sistemi için, ihtiyaçları bir araya getirme faktörü ve bunun fiyatlar üzerindeki etkisi, gerçekleştirilecek çerçeve anlaşmanın tür ve konusu bakımından değerlendirilmek zorunda olacaktır.

- “İşlem maliyetleri azalmaktadır.”

İhale makamlarının bakış açısına göre, basit nitelikli münferit ihale uygulaması ile kıyaslandığında tam anlamıyla rekabetçi bir alım süreci, genel olarak, ihtiyaçların tanımlanması şeklindeki ilk aşamadan dosyanın kapandığı son aşamaya kadar, alım süreci yönetimine ilişkin, zaman ve giderler bakımından büyük işlem maliyetleri ile ilgilidir. Ekonomik operatörler, ihaleye katıldıklarında önemli işlem maliyetleri ile karşılaşmaktadırlar. Merkezi çerçeve anlaşmalar ile hem ihale makamları hem de ekonomik operatörler, söz konusu maliyetlerin büyük oranda azalmasını bekleyebilir. Ayrıca, ihale makamları ile ekonomik operatörlerin karşılaştıkları işlem maliyetlerinin azalması ile kaynaklar, personel ve zaman bakımından daha önemli diğer işlevler için kullanılabilirler.

Bununla birlikte, fiyatlar üzerinde etkili olması gibi, hem ihale makamları hem de özel sektör tarafından gerçekleştirilen işlem maliyetlerinin birikme etkisine ilişkin genelleme yapılamasa da, söz konusu etki, kullanılan çerçeve anlaşma türü bakımından hesaplanmalıdır. Tek tedarikçili çerçeve anlaşma kapsamındaki münferit ihale, herhangi bir ihale maliyeti (sadece tekliflerin düzenlenmesine ilişkin işlem maliyetleri) gerektirmezken, küçük çaplı rekabet içeren çok tedarikçili çerçeve anlaşma, ekonomik operatörün yanı sıra ihale makamı açısından da ihale maliyetleri gerektirecektir.

- “Önemli nitelikli başka faydalar söz konusudur.”

Merkezi satın alma sistemleri, ekonomik açıdan doğrudan açıklanamayan avantajlar da sunabilir.

Merkezi satın alma düzenlemelerini **savunan görüşler** aşağıdakiler üzerinde durmaktadır:

İdari verimliliğin artması: MSB’ler tarafından sunulan merkezi ve koordine çözümler, örneğin bilişim ve iletişim teknolojisi (BİT) sistemleri ile yazılım uygulamaları alanında kamu idaresinde gerekli standardizasyonun sağlanması ve verimliliğin artırılmasına yardımcı olabilir.

- **Uzmanlık ve kapasite:** MSB’ler, örneğin belirli bir piyasa bilgisi veya özel ürünler gerektiren alanlarda karmaşık tekliflerin hazırlanması ve yürütülmesi kapasitesi gibi birçok ihale makamının yetersiz olduğu uzmanlık ve kapasiteyi sunabilir.
- **Kesinlik:** Profesyonel, merkezi satın alma, ihale makamlarına çok sayıda kilit özellik bakımından- yasal, teknik, ekonomik ve sözleşmeye ilişkin- kesinlik sunarak aksi takdirde ihale makamlarının üstleneceği riskleri azaltmaktadır. Bu riskler, şikayet riskini, kötü veya yetersiz ürün kalitesini, tedarikçi hatalarını ve yetersiz sözleşme koşullarını içerebilir.
- **Basitlik:** Münferit ihaleye ilişkin düzenlemeler, ihale kuruluşu ile kullanıcı birimlerine, herhangi bir mesleki alım alt yapısı olmaksızın, yapım işleri, mal alımları ve hizmet alımlarına yönelik çerçeve anlaşmalara taraf olan ekonomik operatörler ile ihale gerçekleştirme olanağı sunmaktadır.
- **Politika hedeflerinin gerçekleştirilmesi:** Hükümetler, yeşil alımın teşvik edilmesi, yenilikler ve KOBİ’lerin kamu sektörü ihalelerine katılımı gibi belirli sektörlerdeki politika hedeflerinin gerçekleştirilmesi bakımından MSB’leri araç olarak kullanabilir.

Merkezi satın alma düzenlemelerine **karşıt görüşler**, aşağıdakiler üzerinde durmaktadır:

- **Pazar yoğunluğu:** MSB’lerin faaliyetleri, pazar yoğunluğu riskine ve tekeli yapıların oluşmasına neden olabilir. Genellikle merkezi satın almaya tabi olan büyük alımlar, küçük, yeni ekonomik operatörlerin aksine büyük ekonomik operatörleri destekleme eğilimindedir.
- **KOBİ’lere yönelik daha az fırsatlar:** MSB’ler, genellikle yüksek bedelli veya büyük sözleşmeler ile ilgilenmektedir. Bir KOBİ genellikle, yeterlik kriterlerini karşılayamaması veya büyük ekonomik operatörlerle rekabet edememesi nedeniyle, kendi kapasiteleri dahilinde ihalelere katılım sağlayamamaktadır. Bunun yerine, KOBİ’ler, alt yüklenici rolü üstlenebilir veya konsorsiyum halinde katılım sağlayabilir. Alıcının KOBİ’lerin kapasiteleri doğrultusunda istekliler olarak katılım sağlayabileceği türde ve büyüklükte ihale kısımları düzenlemeleri halinde, KOBİ’ler daha fazla ilgi gösterebilir.
- **Piyasa değişikliklerine cevap verememe:** Uzun süreleri nedeniyle (genellikle iki ila dört yıl) çerçeve anlaşmalar, doğru bir şekilde hazırlanmadıkları sürece, piyasadaki süregelen değişikliklere nispeten cevap veremeyebilir. Çerçeve anlaşmanın hatalı bir şekilde hazırlanması, piyasa fiyatlarında önemli değişikliklere ve teknolojinin göz ardı edilmesine neden olabilir. Dolayısıyla, çerçeve anlaşmaların sürelerinin gerçekçi bir

şekilde belirlenmesi ve küçük çaplı teklifler kullanılarak rekabetin devamlılığının sağlanması önemlidir.

- **Yeknesaklık:** Çok sayıda çerçeve anlaşmanın yeknesak olması ve standardizasyon düzeyi de başka bir endişe konusudur. Çerçeve anlaşmalarda bazen, özellikle teknik özellikler bakımından oldukça kısıtlayıcı bir yaklaşım benimsenebilir. Bu yeknesaklık, ihale makamlarının alım hedeflerini tam olarak karşılamalarını zorlaştırmaktadır.

MSB kapsamındaki tipik ürün ve hizmet alanları

MSB'ler tarafından gerçekleştirilen çerçeve anlaşmalar kapsamındaki yapım işleri, mal alımları ve hizmet alımları, genellikle kamu idaresinin ortak menfaatinde ve sıklıkla kamu idaresi içinde gerçekleştirilmektedir. Aşağıda yer alan mal ve hizmet alımları (MSB tarafından nadiren yapım işleri ihaleleri gerçekleştirilmektedir) çoğunlukla MSB işlemleri kapsamında yer almaktadır:

- BİT ürün ve hizmetleri (bilgisayarlar, fotokopi makineleri, yazıcılar, sunucular, yazılım),
- Haberleşme ürünleri (şebekeler, cep telefonları, sabit hatlı telefonlar, telefon santralleri),
- Ofis eşyaları,
- Seyahat hizmetleri,
- Ofis ekipman ve gereçleri,
- Taşıtlar ve ulaştırma hizmetleri,
- Yakıt (ısıtma ve ulaştırma için) ve elektrik,
- Yiyecek (gıda maddeleri, yemek fişleri)
- Kurumsal hizmetler ile insan kaynakları geliştirme hizmetleri.

Çerçeve anlaşmanın tipik konusu ile ilgili daha fazla bilgi için bkz. SIGMA Belge No. 47 (dipnot 2).

Birimlerdeki satın almalar bakımından, en büyük ürün alanı genellikle BİT ürünlerinkidir. Ürün ve hizmetlerin büyük bir bölümü teknik anlamda kısmen kolay ve standartlaşmış olarak kabul edilse de, MSB'nin sorumluluğunda bulunabilen yüksek teknoloji alanları ile ticari anlamda zorluk içeren alanlar da (bilişim sistemleri gibi) bulunmaktadır. Aslında, MSB, stratejik açıdan oldukça önemli olan ürün ve hizmetlerin yanı sıra, stratejik açıdan önemli olmayan standartlaşmış ürün ve hizmetler de sunabilir.

Stratejik açıdan oldukça önemli olan ürün ve hizmetler söz konusu olduğunda, merkezi düzenleme genellikle, ihale makamları tarafından kullanılan idari sistemlerin birlikte çalışması ve standartlaştırılması yoluyla, kamu sektörü içindeki idari etkinlik ve verimliliğin artırılması şeklindeki mal sahibinin hedefleri doğrultusunda şekillenmektedir.

Bazı MSB'ler tarafından yürütülen çerçeve anlaşmalar

Merkezi Satın Alma Birimi	Ürün ve Hizmetler
SKI, Danimarka	Bilgi teknolojisi, mobilya, ofis ekipmanı enerji, otomobiller, gözlükler, gıda maddeleri, yemek şirketi ekipmanları, elektrikli aletler, inşaat malzemeleri, araçlar, keresteler, iş kıyafetleri, temizlik hizmetleri, araştırma ve laboratuvar ekipmanları, geçici personel, müşavir mühendisler ve yönetim danışmanlığı.
Hansel, Finlandiya	BİT ihale sözleşmelerini kapsayan 70 çerçeve anlaşma (BİT donanım, yazılım ve hizmetler), idari hizmet alımı (mali idare, kurumsal gelişme ve insan kaynakları geliştirme, seyahat ve konferans yönetimi), materyal ve teknik hizmet alımı (materyal ve tesis hizmetleri, araç ve ulaştırma hizmetleri, ofis ve enerji tedariki hizmetleri).
	Ürün ve hizmetler altı gruba ayrılmıştır: BT ekipmanları, tıbbi ekipmanlar, eşya, taşıtlar, solunum maskeleri ve hizmetler.
	Bilgi iletişimi, haberleşme, ofis ekipmanları, e-devlet hizmetleri, ofis eşyaları, kağıt ve ofis gereçleri, taşıtlar, yakıt, tıbbi gereçler ve seyahat hizmetleri.
Consip, İtalya	Sağlık bakımı (örn: ambulans, teşhis ekipmanları, sağlık bakımı ekipmanlarının yönetilmesine ilişkin hizmetler), yakıt (ısınma ve ulaştırma için) ve elektrik, ofis ürünleri/ekipmanları (yazıcılar, fotokopi makineleri, bilgisayarlar, sunucular, yazılım), ulaştırma (araba alımı ve kiralama), tesis yönetimi (ofis ve hastaneler için), haberleşmeler (şebekeler, cep telefonları, sabit hatlı telefonlar, telefon santralleri), mobilya (ofis, okul, üniversiteler için), sigorta ve mali hizmetler (kredi kartları), yiyecek (gıda maddeleri, yemek fişleri).

Kaynak: SIGMA Belge No.47, Avrupa Birliği'ndeki Merkezi Satın Alma Sistemleri (dipnot 2).

MSB'lere yönelik kilit operasyonel konular

İhale makamları açısından MSB hizmetlerinin kullanılması bir zorunluluk olmalı mıdır? Bazı ülkelerde, hükümetler, yapım işleri, mal veya hizmetlerin MSB aracılığı ile veya MSB'den alınmasını zorunlu kılmıştır. Diğer ülkelerde ise, ihale makamları tarafından "paranın karşılığını" en iyi sunan kaynağın kullanılması tercih edilmektedir.

İhale makamlarının kural olarak MSB hizmetlerini kullanmalarının zorunlu olduğu sistemi savunanlar, bu tedbirin kamuda maliyet etkin bir kaynak kullanımı sağlayarak ihale makamları arasında standartlaşmayı artıracığı görüşündedir. Bu türden bir gerekliliğin MSB'lerin kullanıcı dostu olma şeklindeki özendiriciliğini azaltacağı ve tekelci bir davranış riski oluşturacağı yönünde eleştiriler bulunmaktadır.

Gönüllülük esasına dayalı sistemin faydalarından biri de MSB'leri, rekabetçi koşullarda kullanıcılarına yönelik uygun çerçeve anlaşmaları ve farklı hizmetler sunmaya teşvik etmesidir. MSB'lerin bunu başaramaması durumunda, hizmetleri talep edilmeyecek ve varlıkları risk altında olacaktır. Gönüllülük esasına dayalı bir sistemin faydası, MSB'yi çekici ürünler sunmaya teşvik ederek para karşılığı sonucunu en iyi doğuran bir çeşit rekabete maruz bırakmasıdır.

MSB, hangi kurumsal yapılarda olabilir? Devlet kurumu modeli de kullanılmasına rağmen, en yaygın MSB kurumsal yapısı, kar amacı gütmeyen limited şirket gibi görünmektedir. İncelenen ülkelerdeki kurumsal MSB türleri hakkında daha fazla bilgi için bkz. SIGMA Belge No. 47 (bkz. Dipnot 2).

MSB faaliyetleri nasıl finanse edilmelidir? Birçok MSB, hizmet giderlerinden finanse edilmektedir. İki farklı değişken kullanılmaktadır: münferit ihaleler söz konusu olduğunda ihale makamı tarafından ücretin ödenmesi veya çerçeve anlaşmalara göre faturalandırıldıktan sonra, ekonomik operatörler tarafından ücretlerin ödenmesi. Alternatif bir fon sağlama modeli de, MSB'lerin doğrudan devlet fonlarından finanse edilmesidir.

İyi bir müşteri ve tedarikçi ilişkisi niçin önemlidir?

MSB'lerin temel hedefi, çerçeve satın alma için belirli bir ürün veya hizmetin uygunluğunun belirlenmesi, teknik şartnamelerin hazırlanması, teklif seçimi ve değerlendirme kriterleri, çerçeve anlaşma türünün ve münferit ihale sisteminin seçilmesi ile çerçeve anlaşmanın akdedilmesini kapsayan alım sürecine müşterilerin tam olarak katılımını gerektiren cazip ve işletebilir çerçeve anlaşmalar sunmaktır.

MSB'lerin temel işlevlerini etkili bir şekilde yürütmesi, MSB'nin piyasadaki belirli bir ürün veya hizmet bölümünün büyüklüğü ile piyasa varlığının yanı sıra ana tedarikçileri konusunda bilgi sahibi olmasını gerektirecek şekilde arz piyasasını etkili bir biçimde "anlama ve yönetme" kapasitesi ve becerisine bağlıdır. Şeffaf bir şekilde ve geçerli alım kuralları uyarınca yürütülen alım sürecinin ilk aşamasında ekonomik operatörlerin bilgilendirilmesi ve ekonomik operatörler ile diyalog kurulması, en iyi ihale sürecine yönelik çeşitli opsiyonların, çerçeve anlaşmalara yönelik alım stratejilerinin ve ilgili münferit ihale sistemlerinin belirlenmesi bakımından önemlidir.

Hangi tür çerçeve anlaşmalar kullanılmalıdır? Direktif'te, yararlanılacak anlaşma türü ile usuller bakımından MSB'lere önemli ölçüde serbestlik tanınmıştır. MSB'ler bu avantajdan yararlanmakta ve dolayısıyla, çeşitli münferit ihale usullerinin yanı sıra, tek tedarikçili ve çok tedarikçili çerçeve anlaşmalar kullanılmaktadır.

Tek tedarikçili çerçeve anlaşmanın avantajlarından biri de, bu türden bir ihale gerçekleştirilmesinin seçilen ekonomik operatör açısından oldukça önemli olabilmesidir. Bu avantaj, söz konusu sözleşmenin "kazanan hepsini alır" şeklindeki özelliği ile bağlantılı olmalıdır.

Çok tedarikçili çerçeve anlaşmalar ise, tek tedarikçili anlaşmalara nazaran daha güvenilir kaynak kullanımı sunmaktadır. Diğer bir avantaj ise, daha sonra gerçekleştirilecek piyasa yoğunluğu riskinin daha az olmasıdır. Çok tedarikçili düzenlemenin olası dezavantajı ise, bir çok ulusal mevzuatta, ekonomik operatörlerin çerçeve anlaşmalar kapsamında olmayan bir ürünün satma garantisinin olmamasıdır.

İhale makamlarının küçük çaplı bir rekabet ile münferit ihale gerçekleştirme seçeneği, çerçeve anlaşma süresince ekonomik operatörler arasında süregelen bir rekabet oluşturma avantajı sunmaktadır. Diğer taraftan, küçük çaplı rekabet seçeneği, önemli işlem maliyetlerini içerebilir.

MSB performansı nasıl ölçülmelidir? Genel olarak, merkezi alımlar ile elde edilen kazançların hesaplanması zordur. Bunun temel nedeni, merkezi mal veya hizmet alımlarının karşı olgusal çıktısının gözlemlenememesi ile farklı fiyatlar ve alternatif bir alım yöntemi ile elde edilen diğer koşullardır. Dolayısıyla, alternatif bir çıktının bir şekilde yapılandırılması gerekmektedir.

Üniversiteler ile işbirliği söz konusu olduğunda, birçok MSB, performansın ölçülmesi ile ilgili yöntemler geliştirmiştir. Bu değerlendirmeler, zaman içinde eğilim ve modellerin gözlemlenebilecek şekilde düzenli aralıklarla yürütülmesi halinde, performans bakımından önemli bilgiler sunmaktadır. Ayrıca, söz konusu değerlendirmeler, performanslarının incelendiğinin farkında olan MSB'ler üzerinde yoğun baskı kurma şeklinde önemli bir avantaj sağlamaktadır. Performans değerlendirmesine ilişkin daha fazla bilgi için, bkz. SIGMA Kamu Alımları Dosyası 21, *Performans Ölçümü*.

Alınan önemli dersler– Risk ve Başarı Faktörleri

Modern ve değer yaratan merkezi bir alım sisteminin başarılı bir şekilde kurulması ve uygulanması, birçok engelin -risk ve başarı faktörlerinin- anlaşılacak ele alınmasını gerektirmektedir. Söz konusu engellerin ortadan kaldırılmaması halinde, MSB'nin başarısı zarar görebilir.

Merkezi satın alma sistemleri, birçok farklı şekilde düzenlenerek yönetilebilir- tek bir en iyi model yoktur: Merkezi satın alma, çeşitli şekilde gerçekleştirilmektedir ve aşağıdakiler bakımından farklılıklar söz konusu olabilir:

- MSB'lerin yasal statüsü ve ilgili buldukları kamu idaresinin sektörleri/düzeyleri,
- MSB yetkilerinin mal sahibi (sahipleri) tarafından verilme şekli,
- Kullanılan çerçeve anlaşma türleri ile münferit ihale sistemleri,
- MSB'lerin teşkilat yapısı ve finanse edilmesi.

Kilit paydaşların ihtiyaçlarına karşı duyarlı olma: Bir MSB'nin başarısı, temel paydaşları- mal sahipleri, ihale makamları ve tedarikçiler- ile olan ilişkilerinde güven ve itimadın güçlendirilerek sürdürülebilmesi oranına bağlı olacaktır.

Kullanıcı dostu ve düşük riskli münferit ihale sistemleri olan “rekabetçi” çerçeve anlaşmalar: Bir MSB'nin başarısı büyük oranda, MSB'lerin hizmet verdiği kamu sektöründeki potansiyel “müşterilerin” büyük bir bölümü bakımından ticari ve teknik açıdan cazip olan çerçeve anlaşmalar sunma becerisine bağlıdır. Bu beceri, gönüllülük esasına dayalı bir ortamda MSB bakımından belirleyici olmakla birlikte, zorunlu bir durumda faaliyet gösteren bir MSB bakımından da eşit derecede önemlidir.

Sözleşme kapsamı ve bedelinin uygun şekilde tanımlanması: MSB'ler, sadece merkezi alımlarla satın alınacak yapım işleri, mal ve hizmet alımları bakımından değil aynı zamanda da genellikle derinlemesine bir arz ve talep analizi ile fizibilite çalışmalarını temel alan sözleşme bedellerinin tanımlanması bakımından mekanizmalar yürütmektedirler. Çerçeve anlaşma kapsamında gerçekleştirilecek ihalelerin kapsam ve bedelinin belirlenmesi, potansiyel isteklilere ihaleye katılıp katılmama konusunda karar vermeleri için gereken bilgiyi sunmaktadır. Benzer şekilde, çerçeve anlaşmanın türü (tek tedarikçili veya çok tedarikçili), isteklilerin bakış açısına göre katılımın potansiyel başarı oranını değiştirecek ve dolayısıyla anlaşmanın kapsam ve bedeli de değişikliğe uğrayacaktır. İptal mekanizmaları tercihi de, çerçeve anlaşmanın cazip olması açısından dikkate alınması gereken bir etmendir.

Yetkili personeli bulunan etkin bir organizasyon: MSB yapısının tasarımı, başarısı açısından oldukça önemlidir ve işle ilgili özellikleri yansıtmalıdır. Temel işlevler genellikle, piyasa ve müşteri ilişkileri, ürün yönetimi, alımlar ve ihale yönetimi ile muhasebe de dâhil olmak üzere, BİT, yasal hizmetler ve idare gibi kilit destek işlevleri üzerinde yoğunlaşmaktadır.

Yasal riskin etkin bir şekilde yönetilememesi: Birçok MSB, sadece çerçeve anlaşmaların gerçekleştirilmesi için teklifler bakımından değil aynı zamanda da MSB'lerin durumunu daha karmaşık hale getiren- münferit ihale aşamasındaki hukuki işlemlerle ilgili şikâyetlerde artış olduğunu gözlemlemiştir. Çok tedarikçili sözleşmelerle ilgili şikâyetler, yasal bir belirsizlik yaratacak şekilde, riskin MSB'lerden ihale makamlarına yöneltmesi anlamına gelmektedir.

Dikkatsizlik: Diğer bir risk de, MSB'nin odağından uzaklaşarak işlem sınırlarını rekabetçi bir avantajının bulunmadığı veya ihale makamlarının ihtiyaçlarını düzgün bir şekilde karşılayamadığı alanlara genişletmeye çalışması, dolayısıyla, ihale makamları açısından potansiyel olarak cazip olmayan hizmet ve çerçeve anlaşmalar sunmaya başlamasıdır.

Ek Bilgi

Yayınlar

SIGMA (2015), *Kamu Alımları Eğitim Kitapçığı – Modül D1*, OECD Publishing, Paris, <http://www.sigmaweb.org/publications/public-procurement-training-manual.htm>

SIGMA (2007), *Avrupa Birliği Üye Devletlerindeki Merkezi Kamu Alımları Yapıları ve Kapasitesi*, SIGMA Belge No. 40, OECD Publishing, Paris, http://www.sigmaweb.org/publications/SIGMA_SP40_07_TR.pdf

Kamu Alımları Dosyaları

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

SIGMA (2016), *Çerçeve Anlaşmalar*, Dosya 19, OECD Publishing, Paris

SIGMA (2016), *Performans Ölçümü*, Dosya 21, OECD Publishing, Paris

•