



TMMOB MİMARLAR ODASI

AVRUPA MİMARLAR KONSEYİ

ACE POLİTİKALARI - 3



KAMU İHALELERİNDE
KALİTENİN
TEMEL ALINMASI



Önemli Noktalar

- İhale Direktifi⁽¹⁾, ihale (satın alma / tedarik) uygulamaları için, bir bölümü mimarlık hizmetlerine uygun olmayan, bir dizi araç ve usuller içeren geniş bir çerçeve oluşturmaktadır. Bunlar, ulusal düzeyde mimarlık hizmetlerinin kendine özgü koşulları dikkate alınarak yapılacak gerekli değişiklik ve uygulamalara olanak vermektedir.
- ACE, yeni direktiflerde ve doğrudan ihale usullerinde yapılacak değişiklikler sırasında alınması gereken en uygun kararlara odaklanan bir tavsiyeler dizisi geliştirmiştir.
- ACE'nin konunun bütününe kapsayan öncelikleri şunlardır:
- Daha küçük mimarlık firmalarının kamu ihalelerine girebilmesi konusunda en geniş olanakların getirilmesini sağlamak ve bunu güçlü bir şekilde teşvik etmek.
- Ekonomik açıdan en avantajlı teklife ihalenin verilmesi öngören uygulamalarda açıkça kalite üzerine odaklanan usullerin geçerli olmasını sağlamak.

ACE'nin Tutumu

Güncellenmiş Kamu İhale Direktifinin Şubat 2014'de kabul edilmesinden sonra Üye Ülkelerin kendi ulusal mevzuatında gerekli değişiklikleri Nisan 2016'ya kadar yapmaları gerekmektedir. Yasa koyucu, seçme kriterleri itibarıyla gerçek anlamda bir rekabetin sağlanmadığını ve kalite yerine anlamsız bir şekilde fiyat üzerine odaklanıldığını görmüştür. Direktif bu sorunları çözmek üzere bir dizi seçenek ve araç getirmiştir. Üye Ülkelerin, yasalarında gerekli değişiklikleri yaparak yurttaşlarına, ekonomideki aktörlere ve ihaleyi yapan idarelere azami yararları sağlamak, rekabeti artırmak ve daha iyi sonuçlar almak için gerekli temeli oluşturma fırsatı vardır.

• KOBİ'lerin katılımı için daha iyi olanaklar

• Kamu ihalelerine giriş anağı – Madde 58 (seçme kriterleri)

İhaleyi çıkaran yetkililer ekonomideki aktörlerin ihaleye katılımı konusunda sadece belirli bazı koşullar uygulayabilirler. Bu koşullar, bir hizmet sunucunun sözleşme konusunda istenilenleri yerine getirebilecek yasal ve mali kapasiteye ve teknik yeterliliğe sahip olmasını güvence altına alacak şekilde sınırlı tutulmalı ve sözleşme konusu ile orantılı olmalıdır. Genel olarak seçme kriterleri hiçbir zaman sadece katılımcı sayısını azaltma amacıyla tasarlanmamalıdır.

Genellikle mimarlık hizmetleri gibi fikri hizmetler, en iyi fikir / konsept esas alınarak seçilmelidir. ACE, bir mimarın seçilmesinde temel belirleyicinin, ciro, çalışan sayısı gibi nicel seçme kriterleri değil performans olması gerektiğine inanmaktadır. Ekonomik aktörlerin tahmini ihale bedelinin iki katı kadar yıllık ciroya sahip olması koşulu, inşaat sektöründe rekabeti sağlamaya yardımcı olabilirken, bu durum mimarlık ve mühendislik hizmetleri sektöründe bütünüyle farklıdır. Mimarlar için getirilecek ciro koşulları önemli ölçüde düşük olmalıdır. AB Kamu İhale Direktifinin uygulanmasında ciro koşulu eşik değerde (207.000 Euro) belirlenmiş olsa bile, bu koşul mimarlık bürolarının %90'ını rekabet dışında bırakmakta ve dolayısıyla yenilikler getirebilecek değerli bir kaynak yitirilmiş olmaktadır. İhale makamı eğer ciro koşulunu iki katına çıkarma seçeneğinden yararlırsa durum daha da kötüleşmekte, AB'deki mimarlık bürolarının %95'i dışlanmış olmaktadır. Bu nedenle seçme kriterleri mesleki yeterliliklerle ve gerçek anlamda bir rekabeti güvence altına almak üzere getirilecek ek mutlak asgari kriterlerle sınırlandırılmalıdır.

• Projenin tanımı – Madde 46 (Sözleşmenin parçalara ayrılması)

Direktif, ihaleyi çıkaran idarelerden sözleşmeleri neden (örneğin mimarlık hizmetleri, mühendislik hizmetleri, inşaat hizmetleri gibi) parçalara / alt bölümlere ayırmadıklarını açıklamalarını istemektedir. Üye Ülkeler bu maddeyi, sözleşmelerin ayrı parçalara ayrılarak verilmesini zorunlu hale getirerek tamamlayabilirler ve bu, "KOBİ'lerin Kamu İhalelerine Katılımını Kolaylaştırıcı En İyi Uygulamalar Avrupa Kodu"⁽²⁾ uyarınca KOBİ'lerin gereksinimlerini karşılamada daha tutarlı olacaktır. Direktif her ne kadar tasarım ve inşaat uygulamasını ayrı sözleşmelere veya tek sözleşmeye bağlayarak verme kararını idarelere bırakmışsa da, sadece KOBİ'leri teşvik etmek için değil, mimarın güvenilir / tarafsız kişi olarak bağımsız hareket etmesine ve daha iyi ekonomik sonuçlar üretmesine olanak vermek için de tasarım ve uygulama işleri ayrı ayrı ihaleye çıkarılmalıdır.

(1) Kamu ihaleleri konusunda 26 Şubat 2014 gün ve 2014/24/EU sayılı direktif.

[İngilizcesi için bakınız: Directive 2014/24/EU of 26 February 2014 on public procurement (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0024&from=HR>)

(2) 25 Haziran 2008 tarihli Avrupa Komisyonu Ofisi Çalışma Belgesi, "KOBİ'lerin Kamu İhalelerine Girişini Kolaylaştırıcı En İyi Uygulama Avrupa Kodu".

[İngilizcesi için bakınız: European Commission's Staff Working Document of 25 June 2008, European Code of Best Practice Facilitating Access by SMEs to Public Procurement Contracts http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/sme_code_of_best_practices_en.pdf]



KAMU İHALELERİNDE KALİTENİN TEMEL ALINMASI

• Kaliteyi temel alan ihale usulleri

• Usullerin seçilmesi

Direktif (açık, kısıtlı, pazarlık usulü, yenilikçi ortaklık gibi) bir dizi usul öngörmüşse de, bunların bir bölümü mimarlık hizmetlerinin alımı için tam olarak uygunluk göstermez.

ACE, mimarlık hizmetlerinin alımı için tercih edilecek usulün, kalite esasına dayanan ve projeye yönlendirilmiş, sonrasında ön duyuru yapılmadan pazarlık yoluyla rekabetin sağlandığı mimarlık yarışmaları olduğu sonucuna varmıştır. Bu; piyasanın ilgisini çektiği, kalifiye uzmanlar (jüri) kullanıldığı ve sonrasında yapılan pazarlık yoluyla en uygun fiyat belirlendiği için en nitelikli sonucun elde edilmesini sağlamaktadır. Teklif sahiplerinin adlarının saklı tutulması, yolsuzluk veya kayırmacılığı önlemektedir – ve yasa koyucu mimarlık hizmetlerinde en uygun fiyatın belirlenmesi için, tasarım yarışmalarını izleyen kamu ihalelerinde ön duyuru yapılmaksızın pazarlık usulünü getirmiştir (32. maddenin 4. Paragrafına bakınız). “Kamu Özel Ortaklığı” uygulamalarında bile tasarım yarışmaları, kalite ve ekonomik avantaj açısından optimum sonuçlar verebilir. Alternatif olarak pazarlıkla birlikte rekabet esasına dayanan bir usul kullanılabilir. İhaleye katılanların fiyat teklifi vermelerini öngören usuller (özellikle açık usuller, rekabetçi müzakere usulü, inovasyon ortaklığı usulü) mimarlık hizmetleri için uygun değildir.

• İhale enstrümanları ve araçları

Elektronik ihaleler sadece sözleşme şartnamelerinin ayrıntılı bir şekilde belirlenebildiği durumlarda uygundur. Aslında Direktif, konuları fikri performansı içeren (örneğin kamu yapılarının tasarımı gibi) belirli bazı hizmet sözleşmelerinde elektronik ihale yapılmayabileceğini belirtmektedir.

Genellikle, çerçeve anlaşmalar (*framework agreements*) mimarlık hizmetlerine uygun değildir, çünkü bu anlaşmalarda sözleşmeyi oluşturan koşulların belirlenmesi fiyatla ilişkili olarak belirli bir süreye bağlanmakta, tek tek sözleşme yapılmasını engellemekte, örneğin her bir bina için ayrı ayrı sağlanabilecek rekabeti önlemektedir.

Yaygın olarak yapılan satın almalar için piyasada geniş ölçüde geçerli özellikleri içeren dinamik ihale sistemleri tasarlanmıştır. Sonuç itibarıyla bu enstrümanların mimarlık hizmetleri için yapılacak ihalelerde kullanılması yararlı veya uygun olmayacaktır.

• Kalite esasına dayanan ihale kararları

• Sözleşme kararlarında kriterler – Madde 67

Direktif, kamu sözleşmelerinde ihaleyi çıkaran idarelerin kararlarını, fiyat veya maliyet üzerinden tanımlanan “Ekonomik Açıdan En Avantajlı Teklif” esasına göre, “Kullanım Süresi Maliyeti” çerçevesinde bir maliyet verimliliği yaklaşımı ile veremelerini öngörmektedir. Burada, sözleşme konusu ile bağlantılı niteliksel, çevresel ve/veya sosyal konuların değerlendirildiği “en iyi fiyat / kalite” oranına yer verilebilir.

Üye Ülkeler aynı zamanda, ihale makamlarının kararlarını verirken sadece maliyeti tek kriter olarak almamalarını sağlayabilir veya alınmasını sınırlayabilir.

Mimarlık hizmetlerine ilişkin ihale kararlarında kriterler kalite temeline (teknik liyakat, estetik ve işlevsel özellikler, erişilebilirlik, herkes için tasarım, sosyal, çevresel ve yenilikçi özellikler dahil) dayanmalıdır. Fiyatın tek kriter olarak dikkate alınması uygulama dışında tutulmalıdır.

Direktifte belirtilen yeni kriterler, örneğin organizasyon, kalifikasyon ve önerilen personelin deneyimi, küçük firmaları veya genç meslek insanlarını piyasadaki uzaklaştıracak şekilde kötüye kullanılmamalıdır. Ekonomik aktör grupları (geçici ortaklıklar dahil), istisnai katı kurallara uymaları için gerekenler sağlanarak katılıma teşvik edilmelidir.

Mimarlık hizmetleri ihalelerinin verilmesinde fiyata değil, hizmetin kalitesine ve teknik teklife odaklanılması gerektiğine göre, mimari tasarım yarışmaları bu konuda işverenin yararına çözümler getiren en iyi araçlardan biridir. Yarışmalar sadece mesleki becerilerin sergilenmesini sağlamakla kalmaz, aynı zamanda ihale kararlarında kaliteyi temel alan seçim kriterlerinin de önemini vurgular.



■ Ön Bilgiler

Güncelleştirilmiş Kamu İhaleleri Direktifi, Şubat 2014'de kabul edilmiştir. Bunun (Nisan 2016'ya kadar) ulusal iç hukuka aktarılması gerekmektedir ve bu, daha geniş rekabet koşullarının oluşturulması ve daha iyi sonuçlar alınması olanakları getirmektedir. Üye Ülkelerin, mevzuatlarında yurttaşlara, ekonomik aktörlere ve ihaleyi çıkaran idarelere azami yararları getirecek gerekli değişiklikleri yapabilme şansları doğmuştur. Yasa koyucu, örneğin yıllık ciro, çalışan personel sayısı gibi seçme kriterlerinin kötü uygulanmasından ve kalite yerine fiyat üzerine odaklanılmasından dolayı gerçek anlamda bir rekabetin sağlanamadığını görmüştür. ACE, tasarım yarışmaları dâhil mimarlık hizmetleri ihalelerinde en başarılı uygulamaları gerçekleştirmeye yönelik tavsiyeler geliştirmiştir.

■ Ekler

- ***Avrupa Kamu İhaleleri Mevzuatı ve Mimarların Hizmetleri – Ulusal Yasal Mevzuata Aktarma İçin Tavsiyeler ve Kılavuz – Nisan 2014.***

[İngilizcesi için bakınız: "European Public Procurement Legislation and Architects' Services – Recommendations and Guidelines for Transposition into National Law " April 2014 (http://www.ace-cae.eu/uploads/tx_jdocumentsview/Public_Procurement_-_EN__Recommendations_and_Guidelines_for_Transposition_into_National_Law_-_April_2014.pdf)]

- ***"Tasarım Yarışmaları İçin Tavsiyeler" – Nisan 2014***

(Recommendations for Design Contests – April 2014)

- ENERJİ ETKİN İNŞAATTA MİMARİNİN ROLÜ
- KENTSEL DÖNÜŞÜM: MEVCUT YAPI STOKUNUN YENİLENMESİ
- YAŞAM BOYU ÖĞRENMENİN ÖNEMİ VE
SÜREKLİ MESLEKİ GELİŞİMİ (SMG) SAĞLAMADA MESLEĞİN ROLÜ
- MİMARLIK KÜLTÜRÜNÜN YAYGINLAŞTIRILMASI
- MESLEKİ HAREKETLİLİĞİN OPTİMİZASYONU
- MİMARLARA İLİŞKİN DÜZENLEMELER
- TARAFLARI BAĞLAYICI KARŞILIKLI TANIMA ANLAŞMALARINI (MRA)
GÖRÜŞMELERİNE DESTEK

AVRUPA MİMARLAR KONSEYİ

ACE POLİTİKALARI



TMMOB MİMARLAR ODASI

İngilizce çeviri: Arif ŞENTEK

**ACE
POLICY
POSITION**
2016

QUALITY-BASED
PUBLIC PROCUREMENT





■ Highlights

- The Procurement Directives¹ provide a framework for procuring services that offers a range of instruments and procedures – not all of which are suitable for architectural services. They allow for transposition and application, at national level, to take account of the specific nature of architectural services.
- ACE has produced a set of Recommendations that focus on the most relevant decisions to be taken during the transposition of the new Directives and the procurement procedure itself.
- ACE's overall priorities are:
 - to facilitate and strongly promote the widest possible access of smaller architectural firms to public contracts;
 - to provide for procedures which are clearly focused on quality with the application of most economically advantageous tender for awarding of contracts.

■ ACE position

Following the adoption of the modernised Public Procurement Directives in February 2014, Member States had to amend national legislation by April 2016. The legislator has recognised a lack of real competition on account of the misuse of selection criteria and an undue focus on price instead of quality. The Directive provides a range of options and tools to solve these problems. Member States have an opportunity to amend legislation to the maximum benefit of citizens, economic operators and contracting authorities and to create a basis for more competition and better results.

• Better access for SMEs

• **Accessibility of public contracts – Article 58 (selection criteria)**

Contracting authorities may only impose certain requirements on economic operators for participation. They must be limited to those that are appropriate to ensure that a service provider has the legal and financial capacities and technical abilities to perform the contract – and they must be proportionate to the subject matter of the contract. Generally, selection criteria should never be designed with the sole objective of reducing the number of participants.

Generally, intellectual services such as architects' services, should be chosen on the basis of the best idea/concept. ACE believes that the criteria for choosing an architect should be based on performance and not quantitative selection criteria, like turnover or number of employees. While it might be helpful for securing competition in the construction sector that economic operators be required to have a minimum yearly turnover of at least twice the estimated contract value, this is totally different in the sector of architects' and engineering services. Turnover requirements for architects must be substantially lower. Even when turnover requirements are set at the threshold value for application of the EU Public Procurement Directive (€207,000), this excludes 90% of practices from competition, thereby losing a valuable source of innovation. The situation becomes even worse when the contracting authority avails of the option to double this value, which would lead to an exclusion of around 95% of architects' offices in the EU. This is why selection criteria should be restricted to professional qualifications and the absolute minimum of additional criteria to guarantee genuine competition.

• **Definition of the Project – article 46 (Division of contracts into lots)**

The Directive requires contracting authorities to provide reasons for not sub-dividing contracts into lots (e.g. architects' services, engineering services and construction services). Member States could implement this article by rendering it obligatory to award contracts in the form of separate lots, which would be better adapted to the needs of SMEs, in compliance with the *European Code of Best Practice Facilitating Access by SMEs to Public Procurement Contracts*².

Although the Directive leaves the decision to award joint or separate contracts for design and execution of works to the contracting authority, the design and execution of works should be procured separately, not only to promote SME's but also to allow the architect to act as an independent trustee and produce better economic results.

¹ Directive 2014/24/EU of 26 February 2014 on public procurement

² European Commission's Staff Working Document of 25 June 2008, *European Code of Best Practice Facilitating Access by SMEs to Public Procurement Contracts*



- **Quality-based procurement procedures**

- **Choice of procedures**

The Directives provides for a range of procedures (open, restricted, negotiated, innovation partnerships) not all of which are well suited to procurement of architectural services.

ACE has concluded that the preferred way of procuring architectural services is the architectural design contest as a quality-based and project orientated procedure, followed by the competitive procedure with negotiation without prior publication.

This provides for best quality because as it engages the market, uses qualified expertise (juries) and optimises the tender in subsequent negotiation. Anonymity avoids corruption or nepotism – and the legislator has sought to optimise the result of procurement in architectural services by opening the negotiated procedure without prior publication for public service contracts, where the contract concerned follows a design contest (cf. article 32, para. 4). Even in the case of Public Private Partnerships, the design contest can provide optimum results in terms of quality and economic advantages. Alternatively, a competitive procedure with negotiation may be used. Procedures requiring participants to submit a tender (especially open procedures, competitive dialogue and innovation partnership) are not suited to architectural services.

- **Procurement instruments and tools**

Electronic auctions are only suitable where contract specifications can be established with precision. Indeed, the Directive states that certain service contracts having intellectual performance as their subject matter (e.g. the design of works) may not be the object of electronic auctions.

Generally, framework agreements are not suitable for architectural services because they determine the terms governing contracts to be awarded for a given period with regard to price; they restrict access to single contracts and prevent competition for each and every building.

Dynamic purchasing systems are designed for commonly used purchases the characteristics of which are widely available on the market. Consequently, the application of these instruments would not be useful or appropriate for the procurement of architectural services.

- **Quality-based awarding decisions**

- **Contract award criteria – Article 67**

The Directives provide that contracting authorities shall base the award of public contracts on the Most Economically Advantageous Tender, which is identified on the basis of the price or cost, using a cost-effectiveness approach such as Life-Cycle Costing and may include the best price-quality ratio assessed on the basis of qualitative, environmental and/or social aspects linked to the subject matter of the contract.

Member States may also provide that contracting authorities may not use price/cost only as the sole award criterion or restrict their use.

Award criteria for architectural services must be based on quality (including technical merit, aesthetic and functional characteristics, accessibility, design for all users, social, environmental and innovative characteristics). Price as the sole criterion should be excluded.

New awarding criteria under the Directive, e.g. the organisation, qualification and experience of staff involved, must not be misused to exclude small firms or young professionals from the market. Groups of economic operators (including temporary associations) must be encouraged to participate in order to comply with exceptionally strict requirements.

As the awarding of contracts for architectural services must focus on the quality of the service and the technical offer, not the price, the architectural design competition is one of the best means to provide solutions which are beneficial for the client; it not only demonstrates the skills of the profession, but also emphasises quality based awarding criteria.

ACE has developed a set of ten essential rules that comply with European procurement law, and a set of Recommendations on how to organise and manage the procedure.



■ **Background**

The modernised Public Procurement Directive was adopted in February 2014. Transposition into national law (by April 2016) offers the chance to create more competition and better results. Member States have an opportunity to amend legislation to the maximum benefit of citizens, economic operators and contracting authorities. The legislator has recognised that there is a real lack of competition as a result of the mis-application of selection criteria e.g. turnover, number of employees and a focus on price instead of quality. ACE has developed best practice recommendations for the procurement of architectural services, including design competitions.

■ **Annexes**

- *European Public Procurement Legislation and Architects' Services – Recommendations and Guidelines for Transposition into National Law – April 2014*
- *Recommendations for Design Contests – April 2014*

OTHER ACE POLICY POSITIONS 2016

- THE ROLE OF ARCHITECTURE IN ENERGY EFFICIENT CONSTRUCTION
- URBAN REGENERATION: RENOVATING THE EXISTING BUILDING STOCK
- THE IMPORTANCE OF LIFE-LONG LEARNING AND THE ROLE OF THE PROFESSION IN DELIVERING CONTINUING PROFESSIONAL DEVELOPMENT
- DISSEMINATION OF ARCHITECTURAL CULTURE
- OPTIMISING PROFESSIONAL MOBILITY
- REGULATION OF ARCHITECTS
- SUPPORT FOR THE NEGOTIATION OF BINDING MUTUAL RECOGNITION AGREEMENTS

SECRÉTARIAT GÉNÉRAL
Conseil des architectes d'Europe AISBL
Rue Paul Emile Janson, 29
B-1050 Bruxelles

Tel. : +32 2 543 11 40
Fax : +32 2 543 11 41
info@ace-cae.eu

Transparency Register:
15914681331-83

www.ace-cae.eu



ARCHITECTS' COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DES ARCHITECTES D'EUROPE