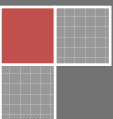


İKV DEĞERLENDİRME NOTU

AVRUPA BİRLİĞİ VE TÜRKİYE'DE KAMU
ALIMLARI VE ELEKTRONİK TEDARİK
UYGULAMALARI

Kaan Sahilyol

İKTİSADİ KALKINMA VAKFI



AVRUPA BİRLİĞİ VE TÜRKİYE'DE KAMU ALIMLARI VE ELEKTRONİK TEDARİK UYGULAMALARI

Avrupa Komisyonu'nun tanımlamasına göre elektronik tedarik olarak da bilinen e-Tedarik (*electronic procurement / e-procurement*), kamu tarafından yapılan hizmet ve mal alımlarında kamu sektörü tarafından elektronik iletişim sisteminin kullanılmasıdır. Avrupa Komisyonu'nun hesaplarına göre e-tedarik uygulaması AB üyesi ülkelerdeki işlem maliyetlerini ve kamu kurumlarındaki bürokratik engelleri azaltarak gerek AB devletlerinin, gerek AB vatandaşlarının bütçelerine katkı sağlayacaktır. AB üyesi ülkelerin bütçelerine işlem maliyetlerinin azalması nedeniyle sağlanacak katkının AB vatandaşlarının üzerindeki vergi yükünü de hafifleteceği öngörüldüğünden e-tedarik sisteminin sağladığı tasarruf katlanarak artmaktadır. Komisyon'un yaklaşık 2 trilyon Avro büyüklüğünde olduğunu tahmin ettiği kamu alımları piyasasında şimdiye kadar geçilen e-tedarik uygulamaları sayesinde yüzde 5'lik bir tasarruf sağladığı hesaplanmıştır. Söz konusu yüzde 5'lik tasarrufun 100 milyar Avro'ya tekabül ettiği ve bu kaynakla Komisyon'un hesaplarına göre 150 tam teşekküllü devlet hastanesi inşa edilebileceği düşünüldüğünde e-tedarik uygulamasının yaygınlaştırılmasının önemi ortaya çıkmaktadır.¹

Avrupa Komisyonu, e-Tedarik hizmetlerini yaygınlaştırmak ve desteklemek amacıyla ilk olarak 2006 yılında, e-Devlet hizmetlerinin geliştirilmesi için 2006-2010 yıllarını kapsayan ilk e-Devlet eylem planını kabul etmiştir. Söz konusu eylem planında bulunan beş öncelikten biri de AB vatandaşlarının ihtiyaçlarına göre tasarlanmış e-Tedarik hizmetlerinin geliştirilmesi olarak tanımlanmıştır. Bu kapsamda, 2010 yılı sonuna kadar Avrupa Birliği kamu kurumlarının hizmet sunumlarının tamamının elektronik ortamda yapılması ve hizmetlerin en az yüzde 50'sinin elektronik ortamda gerçekleştirilmesi hedeflenmiştir.² 2012 yılı Mayıs ayı itibariyle Avrupa Birliği söz konusu hedefe ulaşıp ulaşılamadığı konusunda resmi bir açıklamada bulunmamış olsa da Avrupa Komisyonu'nun İç Pazar ve Hizmetlerden Sorumlu Üyesi Michel Barnier bu hedefin 2011 yılı itibariyle aşıldığına yönelik bir beyanatta bulunmuştur. Michel Barnier e-Tedarik uygulamasını de kapsayan e-Devlet hizmetlerinin AB içinde büyük bir başarıyla uygulandığını, bu nedenle söz konusu uygulama ve hizmetlerin yakın bir gelecekte bir seçenek olmaktan çıkartılıp standart ve tümüyle zorunlu hale getirilmesi gerektiğinin altını çizmiştir.

¹ Avrupa Komisyonu Resmi Web Sitesi, 20 Nisan 2012 tarihli Basın Bildirisi

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/12/389&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> Erişim: 23 Mayıs 2012

² Akse, Selen (2011). Avrupa Birliğinin e-Devlet Politikası. *İKV Dergisi*. Nisan 2011, s. 16
http://www.ikv.org.tr/ikv_dergi/ikv_nisan_2011/index.html

Avrupa Komisyonu da Michel Barnier'in inisiyatifiyle kamu alımlarını düzenleyen yasaları değiştirmek ve e-tedarik uygulamasını bir istisna olmaktan ziyade genel kurala dönüştürmek amacıyla 20 Aralık 2011 tarihinde kapsamlı bir yasa teklifi hazırlamıştır. Kamu alımları yasasında kapsamlı değişiklikler öneren bu kanun teklifinde kamu alımları reformunun ana amacının geçerli kural ve prosedürleri basitleştirmek olduğu vurgulanmış, Komisyon'un orta vadede kamu alımlarındaki e-Tedarik uygulamasını genel ve zorunlu hale getirmeyi hedeflediğinin altı çizilmiştir. Yasa teklifinde ayrıca, halihazırda Avrupa Birliği'nin Kamu alımları ile ilgili müktesebatını oluşturan 2004/17/EC ve 2004/18/EC sayılı yönergelerin (direktiflerin) kabul edildiği zaman itibarıyla faydalı, gerekli ve değerli oldukları, ancak söz konusu yönergelerin geçen zamanla birlikte güncelliklerini yitirdikleri vurgulanmıştır. Avrupa Komisyonu hazırladığı yasa teklifinin Avrupa 2020 Strateji'nde öngörülen hedeflere ulaşılabilmesi için de gerekli olduğunu vurgulamış, e-Tedarik uygulamasının daha da yaygınlaştırılmasıyla sağlanacak malzeme tasarrufunun çevre korunmasıyla ilgili hedeflere ulaşılmasına bile katkı sağlayacak boyutlarda olduğuna dikkat çekmiştir.³

Avrupa Komisyonu'nun 20 Aralık 2011 tarihli yasa teklifi ile değiştirmeyi amaçladığı ve halihazırda geçerli olan AB Kamu Alımları Müktesebatı şeffaflık, eşit muamele, serbest rekabet ve ayrımcılık yapılmamasına ilişkin genel ilkeleri belirlemekte, bu ilkelere uyulmasını denetleyecek kurum ve mekanizmaların da tanımını yapmaktadır. AB Kamu Alımları Müktesebatı aynı zamanda AB kamu kuruluşlarının yaptığı ve belirli eşik değerlerin üzerinde kalan yapım işi, hizmet alımı ve tedarik ihalelerinde ortak prosedürlerin uygulanmasını ve ihalelere yönelik şikâyet ve inceleme ile ilgili kuralları düzenlemektedir. Kamu Alımları alanındaki temel AB mevzuatı 2004/18/EC sayılı Yönerge olup su, enerji, ulaştırma ve posta sektörlerinde faaliyet gösteren kuruluşların yapacakları ihalelere yönelik olarak 2004/17/EC sayılı Yönerge, her iki yönerge kapsamında yer alan ihalelere ilişkin şikâyetlerin incelenmesini düzenleyen 89/665/AET ve 92/13/AET sayılı Yönergeler de tamamlayıcı niteliktedir.⁴

Avrupa Birliği 2004/18/EC sayılı Kamu Alımları yönergelerinde, açık ihale usulü, belli istekler arasında ihale usulü, pazarlık ve rekabetçi diyalog olmak üzere 4 ihale usulü belirlenmiştir. Rekabetçi diyalog usulü AB'nin kamu alımlarını düzenleyen bir önceki yönergelerinde mevcut olmayıp söz konusu yönergeye bulunan davet edilen istekliler arasında pazarlık usulünün kaldırılmasına istinaden eklenmiştir.⁵ Genel hatlarıyla elektronik kamu alımları ve AB jargonunda 'e-procurement' veya 'electronic procurement' olarak tanımlanan ve Türkçeye e-Tedarik olarak uyarlanan İnternet üzerinden ilan edilen alımlar da açık ihale usulü kapsamında değerlendirilmektedir. Dolayısıyla, elektronik platformlarda gerçekleştirilen kamu alımlarına ilişkin

³ Avrupa Komisyonu Resmi Web Sitesi, 20 Aralık 2011 tarihli Basın Bildirisi

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/1580&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

⁴ AB Bakanlığı Resmi Web Sitesi <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=70&l=1>

Erişim: 22 Mayıs 2012

⁵ Akdoğan, Muzaffer (2010). *Avrupa Birliği Uyum Sürecinde Türk İhale Rejiminin Şeffaflık Açısından Değerlendirilmesi*, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık. s. 167

şikayetlerin incelenmesinde de 89/665/AT ve 92/13/AET sayılı yönergeler geçerliliklerini korumaktadır.

Avrupa Birliği, kamu alımlarını düzenleyen 2004/18/EC numaralı yönergesinde belirli bir değerin üzerinde olan ihalelerin yayımlanmasını zorunlu hale getirerek kamuoyu denetiminin etkin bir şekilde yürütülmesini amaçlamıştır. Türkiye Avrupa Birliği'yle Kamu Alımları faslını açmayı Türkiye'ye kesin bir üyelik tarihi verilmeden kabul etmeyeceğini belirtmiş olmasına rağmen bu konudaki AB müktesebatına uyum yönünde kanun değişiklikleri yapmıştır. Söz konusu değişiklikler kapsamında 20 Kasım 2008 tarihinde kabul edilen 5812 sayılı *Kamu İhale Kanunu ile Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun* ile bütün ihale sonuçlarının Kamu İhale Bülteninde yayımlanarak ilan edilmesi zorunluluğu getirilmiştir. Bu şekilde kamuoyunun hangi kurumların ihaleye çıktıkları, hangi ürünleri aldıkları, ihalenin bedelinin ne kadar olduğu ve ihalenin hangi firma tarafından kazanıldığı gibi bilgileri kolaylıkla öğrenebilmeleri amaçlanmıştır.

5812 sayılı kanuna göre kamu alımı ilanlarının elektronik araç ve ortamlarla yapılması halinde ilan süresinin normal süre olan 40 günden 33 güne düşürülebilmesi imkanı da getirilmiştir. Söz konusu ilan ile ihale ve ön yeterlik dokümanına Elektronik Kamu Alımları Platformu üzerinden doğrudan erişim sağlanması halinde ise ilanın kamu ihalesinden 35 gün önce yapılabilmesi öngörülmüştür. 5812 sayılı kanun ile kamu ihalelerine katılmayı planlayan isteklilere yeterli hazırlık süresinin tanınması amacıyla eşik değerlere ve ihale usullerine göre farklı ilan süreleri de AB mevzuatında yer alan ilan sürelerine uygun olarak belirlenmiştir. Bu bağlamda daha fazla sayıda isteklinin ihalelere katılabilmesi amacıyla elektronik haberleşme vasıtasıyla ve İnternet üzerinden ihalelerin ilanına da imkan verilmiştir.⁶

Böylelikle, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nda değişiklikler getiren 5812 sayılı Kanunda, Elektronik Kamu Alımları Platformu, idareler ile kamu alımları sürecine taraf olanların işlemlerini İnternet üzerinden gerçekleştirebilecekleri ve Kamu İhale Kurumu tarafından yönetilecek bir elektronik ortam tanımlanmıştır.⁷ 5812 Kanun'da öngörülen tüm değişiklikleri içeren 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 2 Kasım 2011 tarihinde yürürlüğe girmesiyle birlikte Türkiye'deki elektronik kamu alımlarının yasal altyapısı büyük ölçüde oluşturulmuştur. Söz konusu kanunun yürürlüğe girmesiyle birlikte ihale ilanlarının Kamu İhale Kurumu'nun kurmuş olduğu Elektronik Kamu Alımları Platformu'nun kullanılarak ihale duyurusunun yapılması şartı da yasal bir zorunluluk haline gelmiştir. Böylelikle, elektronik ilan uygulaması ilk defa bir seçenek olmaktan çıkarak yasal bir zorunluluk haline gelmiş, İnternet üzerinden yayımlanan ilanlar hukuki anlamda gazetede yayımlanan kamu ilanlarıyla eşdeğer kabul edilmiştir.

⁶ Köktaş, Arif: *Avrupa Birliđinde Kamu İhale Hukuku ve AB Politikaları arasındaki ilişki*, Ankara, Asil Yayın Dağıtım, 2005. s. 24

⁷ 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 5812 sayılı Kanun ile öngörülen değişikliklerin işlenmiş olduğu hali 2 Kasım 2011 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 5812 sayılı Kanun'a istinaden değiştirilmeden önceki ve 2 Kasım 2011 sonrasındaki hali Kamu İhale Kurumu'nun <http://www1.ihale.gov.tr/mevzuat/> adresli resmi web sitesinden karşılaştırmalı olarak incelenebilir.

Türk ihale mevzuatındaki ilan süreleri ile AB ihale mevzuatındaki süreler karşılaştırıldığında ise kısmi bir uyumluluk görülmektedir. İlanın yayımlanma tarihi ile ihale tarihi arasındaki süre dikkate alındığında AB Mevzuatı'nın açık ihale yöntemi için öngördüğü 52 güne karşın Türk İhale Mevzuatı'nın 40 gün öngördüğü dikkat çekmektedir. Türk Mevzuatı'na göre söz konusu 40 günlük sürenin elektronik ilanlarda 33 güne düşürülebildiği göz önüne alındığında Türk ve AB Mevzuatı arasındaki süre farkı artmaktadır. Dolayısıyla 5812 sayılı Kanun ile yapılan ve elektronik ilanları ilk kez düzenleyen değişiklik usul olarak AB Mevzuatı'na uyum yönünde atılmış bir adım olsa da içerik olarak Türk Mevzuatı'nı farklı kılacak düzenlemeler de getirmiştir. Buna karşın 5812 sayılı Kanun ile yapılan değişikliklere istinaden ön ilan yapma serbestisinin tanınması ve elektronik ortamların tanımlanması şeffaflık adına yapılmış bir değişiklik olup Avrupa Birliği'nin kamu alımlarını düzenleyen 2004/18/EC sayılı yönergesi ile uyumludur.

Elektronik ihale mevzuatını da kapsayan Türk ihale mevzuatındaki ilan süreleriyle AB mevzuatı arasındaki farkları değerlendiren AB Hukuku uzmanı Muzaffer Akdoğan'a göre Türk ihale mevzuatı AB müktesebatına kısmen uyarlık göstermektedir. Buna karşın, *“genel olarak istisna alımların ayrı yönetmeliklerle düzenlenmesi halinde ilan sürelerinin kısaltıldığı, pazarlık yöntemi ve doğrudan temin yolu ile yapılacak alımların sayısının artırıldığı ve isteklilerce yapılacak şikayetlere yönelik bir düzenleme yapılmadığı görülmektedir.”* Akdoğan, söz konusu düzenlemelerin yapılmaması nedeniyle Türkiye'nin Avrupa Birliği'nin ilan sürelerinin kısalığı hakkındaki eleştirilerinin 5812 sayılı Kanun ile yapılan son yasal değişiklikte de dikkate alınmadığı sonucuna varmıştır.⁸ Akdoğan, Avrupa Birliği'nin 2009 ve 2010 yılına ait Türkiye İlerleme Raporlarına da atıfta bulunarak Türkiye'nin Kamu Alımları müktesebatına uyum konusunda birçok alanda hiç ilerleme kaydetmemiş, bazı alanlarda da sınırlı ilerleme kaydetmiş olarak değerlendirilmesine de dikkat çekmiştir.

Türkiye'nin AB müktesebatının kamu alımları ve e-tedarik uygulamalarını düzenleyen bölümlerine tam uyuma yönelik yasal düzenlemeleri yapmaması ise Türkiye'deki yasal, bürokratik ve elektronik altyapı alanlarındaki eksikliklerden ziyade Türkiye'nin çekincelerinden kaynaklanmaktadır. Ekonomik Konularda Genel Koordinasyondan Sorumlu Başbakan Yardımcısı Ali Babacan da 16 Mayıs 2012 tarihinde yaptığı açıklamada Türkiye'nin çekincelerini dile getirmiş, , Avrupa Birliği'nin bloke etmediği Kamu Alımları Fası'nın müzakereye açılmasına Türkiye'nin AB'ye tam üyelik tarihi kesinleşmediği sürece karşı olduğunu belirtmiştir.⁹ Başbakan Yardımcısı Babacan'ın da ifade ettiği gibi AB'ye aday ülkelerin tamamı Kamu Alımları Fası'nı tam üyelik tarihleri kesinleştikten sonra açmışlardır. Ali Babacan'a göre Türkiye'nin de ulusal sanayi ve

⁸ Akdoğan, Muzaffer (2010). *Avrupa Birliği Uyum Sürecinde Türk İhale Rejiminin Şeffaflık Açısından Değerlendirilmesi*, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık. s. 166

⁹ “Babacan: Müzakerelerde Açılacak Üç Başlığı da Biz Açmak İstemiyoruz”
<http://www.euractiv.com.tr/ab-ve-turkiye/article/babacan-ab-turkiye-politikalarini-mutlaka-gozden-gecirecek-025323> Erişim: 23 Mayıs 2012

tedarik sektörlerinin rekabetçiliğini ve özerkliğini korumak amacıyla söz konusu faslı tam üyelik konusundaki belirsizlik sona ermeden açması ulusal çıkarlarına aykırıdır. Başbakan Yardımcısı Babacan'ın sözlerinden açıklıkla anlaşılacağı gibi, Türkiye'deki kamu alımları alanındaki yasal düzenlemeler ve reformların birincil amacı AB mevzuatına uyumdan ziyade kamu ihalelerindeki şeffaflık, hesap verilebilirlik ve tarafsız denetimin iyileştirilmesidir. Elektronik kamu alımları da aynı kapsamda değerlendirildiğinden 5812 sayılı kanunla yapılan düzenlemeler de AB Kamu Alımları yönergelerine uyumu göz ardı etmemekle birlikte asıl olarak şeffaflık ve hesap verilebilirlik ilkesine yönelik reformlar olarak algılanmalıdır.

Avrupa Komisyonu'nun 20 Aralık 2011 tarihinde AB Kamu Alımları müktesebatını oluşturan 2004/17/EC ve 2004/18/EC sayılı yönergelerinin kapsamlı olarak değiştirilmesine yönelik değişiklik önergesinden de anlaşılacağı gibi Avrupa Birliği de Türkiye gibi gelişen elektronik haberleşme teknolojileri karşısında sıklıkla reform talepleriyle karşılaşmaktadır. Dolayısıyla Türkiye'nin de Avrupa mevzuatına uyum çabasından bağımsız olarak dünyadaki teknoloji ve elektronik haberleşme alanındaki gelişmelere paralel olarak kamu alımlarına yönelik yasal düzenlemelerini belirli sıklıklarla düzenlemesi ve güncellemesi gerekmektedir. Dünyada elektronik iletişim alanında kaydedilen gelişmelerin ışığında Türkiye, AB ile Kamu Alımları Faslına müzakereye açmama kararından bağımsız olarak e-tedarik ve tüm kamu alımlarıyla ilgili yasal altyapısını iletişim çağının gerekliliklerini karşılayacak şekilde geliştirmelidir. Dolayısıyla Türkiye kamu denetimine açıklık, şeffaflık ve hesap verilebilirlik konusundaki reformları Avrupa Birliği'nin dayatması olarak algılama hatasına düşmeyerek söz konusu ilkeleri demokratik ve özgürlükçü toplumlar için gerekli evrensel prensipler olarak benimsenmeli ve uygulamaya geçirmelidir.