

**AVRUPA BİRLİĞİNDE KAMU ALIMLARI VE TÜRKİYE KARŞILAŞTIRMASI
PUBLIC PROCUREMENTS IN THE EUROPEAN UNION AND COMPARISON WITH
TURKEY****Arş.Gör. Burak ÖKDE**

Hakkari Üniversitesi, İİBF, Maliye Bölümü, , Hakkari/Türkiye

Öğr.Gör. Fatma ÖKDEHakkari Üniversitesi, İİBF, Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Bölümü,
Hakkari/Türkiye**Arş.Gör. İsmail Ercan BÖRÜ**

Hakkari Üniversitesi, İİBF, İşletme Bölümü, Hakkari/Türkiye

Yrd.Doç.Dr. Mehmet DAĞ

Hakkari Üniversitesi, İİBF, Maliye Bölümü, Hakkari/Türkiye

ÖZ

Bu çalışma; Avrupa Birliği'ne üyelik yolundaki Türkiye'nin,kamu alımları sürecinde yürürlükteki kanunlarının, AB direktifleri ile uyumu ve farklılıklarını göstermeyi amaçlamaktadır. AB'ye üyelik sürecindeki Türkiye'nin, AB müktesebatını ne derecede kendi kanunlarına yakınlaştırdığı, AB müktesebatını ne derecede özümsemediği, yıllık ilerleme raporları ile takip edilmektedir. Bu durum göz önüne alınarak, Türkiye'nin kamu alımlarında kendi kanunları ile AB müktesebatını yakınlaştırmak için ne gibi düzenlemelerde bulunduğu veyürürlükte olan kanunlarda ne gibi farklılıkların olduğu tespit edilmeye çalışılmıştır.

Bu kapsamda, kamu alımları kavramı ortaya konulduktan sonra, Türkiye örneğinde bu süreçlerin gelişimi değerlendirilmiştir. AB müktesebatı ile Türkiye kamu alımları mevzuatları karşılaştırılmaya çalışılarak, AB üyelik sürecinde Türkiye'nin ne gibi değişikliklerde bulunarak uyum sürecini geliştirmeye çalıştığı ortaya konulmaya çalışılmıştır.Sonuç kısmında ise, mevcut durumun AB üyelik sürecindeki yeri değerlendirilerek, eksikliklerin ve farklılıkların giderilmesi konusunda atılabilecek adımlara veya muhtemel önerilere yer verilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Kamu Alımları, AB Uyum Süreci, Yenilikçi Tedarik**ABSTRACT**

This study is aimed to show the process of the public procurements of the enacted laws in Turkey, being a candidate of the European Union, is analyzed by EU directives in terms of compliances and differences. Moreover, Turkey is monitored by annual progress report in terms of to what extent the EU acquis is close to its laws and how Turkey absorb the acquis. By taking this case into consideration, this study has tried to determine which regulations in Turkey do by closing its laws to EU acquis and differences the enacted laws.

In this context, after discussing public procurements, this develeopment processes have determined in Turkish case. The EU acquis and Turkey's public procurements have tried to compare and also present what kind of differences in Turkey do in order to improve the EU harmonization process. At the end of the study, current situation of Turkey in the EU harmonization process has evaluated and some suggestions are given to eliminate shortcomings and differences.

Keywords: Public Procurement, EU Harmonization Process, Innovative Supply

1. GİRİŞ

Kamu alımları vergi mükelleflerinin kaynakları kullanılarak gerçekleşen bir ekonomik faaliyet olduğu için denetime muhtaçtır. Buna ilaveten kamunun sahip olduğu bu ekonomik gücü, hangi amaçlarla kullandığı veya kullanacağı, ülke ekonomisine ne tür etkilerde bulunacağı literatürde zaman zaman tartışılmaktadır. Özellikle 1970'lerden sonra artan liberal ekonomik yaklaşımlar, devletin ekonomideki payını azaltmayı savunmuşlardır. Bu durum, kamu alımları üzerinde de sıkı denetim ve kontrol mekanizmaları kurulması gerekliliğini doğurmuştur.

Hükümetler kamu alımlarının şeffaflaşmasına veya denetimlerin artmasına, oy kaygısı nedeni ile sıcak bakmayabilirler. Ancak kamu alımları, büyüklüğü nedeni ile sadece ulusal değil aynı zamanda uluslararası etkilere de sahiptir. Bu nedenle uluslararası kuruluşlar tarafından ve örgütlenmeler tarafından kamu alımları denetim altına alınmak istenmekte ve bu yönde anlaşmalar imzalanmaktadır. Dünya Bankası, Birleşmiş Milletler ve Avrupa Birliği gibi organizasyonlar üyelerine belli standartlarda hareket etme zorunluluğu getirmeye çalışmaktadırlar. Türkiye de, Avrupa Birliği'ne (AB) üyelik süreci gereği, Avrupa Birliği direktifleri doğrultusunda gerekli düzenlemeleri gerçekleştirme zorunluluğu yaşamakta ve bu yönde düzenlemeler yapmaktadır. Bununla birlikte tam uyumun henüz sağlanamadığı, gerek yasal çerçevede, gerek uygulamalarda zaman zaman farklılıklar olduğu gözlemlenebilmektedir.

2. KAMU ALIMLARI KAVRAMI

Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) metinlerinde "government procurement", AB düzenlemelerinde "public procurement", Anglo-American literatüründe çoğunlukla "government contracts", "public purchasing" ya da "government purchasing", bazı ülke düzenlemelerinde "public tender" ya da "state tender" kavramlarıyla ifade edilmek istenen "kamu alımı", kamunun ihtiyaç duyduğu mal, hizmet ve yapım işlerinin ihale yoluyla tedarik sürecidir (Uz, 2005).

Aynı zamanda kamu alımları, ulusal teknolojik yetenek ve kapasitenin inşası, geliştirilmesi ve dolayısıyla iktisadi kalkınmaya ivme kazandırması itibarıyla özellikle analiz edilmesi gereken bir sanayi politikası aracıdır. Buna göre, kamu alımlarının, iktisadi kalkınma amacıyla sanayi politikasının bir aracı olarak kalkınmacı devlet anlayışı içinde yer bulabilmesi, gelişmekte olan ülkelerinin yerli üretim kapasitelerinin yönlendirilmesi ve geliştirilmesi için hayati bir önem arz etmektedir. Bir diğer ifadeyle, destek ve teşviklerle yönlendirilecek teknolojik gelişme alanları kamu alımları ile tamamlandığında pazar(lama) ve dolayısıyla finansman sorununu minimize eden yerli sanayi, üretim kapasitesi ve yetenekleri itibarıyla derinleşme yaşamaktadır. Nitekim kamu alımları, belli alanlardaki teknolojik gelişme ve faaliyetleri desteklemek ve teşvik etmekten daha kapsamlı ve sürdürülebilir bir sanayi politikası aracı olarak da kullanılmaktadır (Yülek ve Tiryakioğlu, 2013:1).

Kamu idareleri en uygun kalitedeki mal ve hizmeti en uygun fiyata en uygun zamanda almak ve alım maliyetlerini olabildiğince düşük tutmak amacıyla ihale metodunu kullanmaktadırlar (Aksoy ve Erbay, 2006). Başka bir ifadeyle devlet, gerçekleştirmek zorunda olduğu kamu hizmetleri gereği, kamusal satın almalar yapabilmekte, bu satın almaları ise ihale yöntemi ile gerçekleştirilebilmektedir.

Kamu alımları, günümüzde devletin küçülerek ekonomik faaliyetlerini azaltması veya bitirmesi neticesinde büyük oranda dışarıdan satın alma yoluyla gerçekleşmektedir. Bu yüzden ihale yöntemi rekabete ve fırsat eşitliğine dayalı olduğu takdirde, devlete en iyi mal veya hizmet alımını, en uygun fiyata alma imkanı sağlamaktadır.

Kamu ihalelerinin rekabete açılması gerek kalite ve gerekse maliyet açısından en iyi sonuçları doğurarak kamusal kaynakların etkin bir biçimde kullanılmasını mümkün kılar. Gerçek bir rekabetin olabilmesi için, ihaleye katılabilecek durumda olan herkese ulaşabilecek şekilde ilanların yapılması, adaylar arasındaki seçimin herkes tarafından önceden bilinen objektif kriterlere göre yapılması ve istekliler arasında ayrımcılık yapılmaması şarttır (Sezer, 2002).

Diğer taraftan kamu alımı, idarelerin her zaman ihale usulü ile gerçekleştirdikleri bir eylem de değildir. Doğrudan temin ve pazarlık gibi ihale dışında kalan enstrümanlar kullanılarak da kamu alımları söz konusu olmaktadır. Ayrıca, ihaleyi sadece alımlarda kullanılan bir yöntem olarak düşünmek de yanlıştır. Çünkü kamunun satış, kiralama, özelleştirme, imtiyaz gibi gelir getirici işlemlerinde, sözleşme tarafının belirlenmesi noktasında ihale bir araç olarak kullanılmaktadır. Bu açıdan değerlendirildiğinde kamu alımı, daha kapsayıcı ve ihaleyi de içine alan üst bir kavramdır (Akdoğan, 2010:47). Esas olarak kamu alımında önemli olan hangi usullerde olursa olsun, kamunun ihtiyaç duyduğu mal ve hizmetlerin alınmasında şeffaflık ve denetim ilkelerinin belirleyici olmasıdır.

Kamu alımlarının bir diğer boyutu olan kamu alımlarında ve satışlarında arttırma ve eksiltme sürecinde fiyat oluşumu, iktisat çalışmalarında odaklanılan konudur. İhale teorisi ile ilgili gelişen literatürün, William Vickrey'in 1961 yılında yayımlanmış olduğu çalışma ile başladığı kabul edilmekte; ihaleler katılımcılarına, teklifin yapılış biçimine, ihale konusu nesnenin miktarına ve bu nesne için ödenen fiyata, düzenleyicinin amacına göre sınıflandırılmaktadır.

Kamu alımlarında, idarelerin ve isteklilerin pazardaki konumu ve sayısına göre farklı piyasa türleri ortaya çıkabilmektedir. İdareler, belirli mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinde tek alıcı olabildiği gibi çok sayıda alıcıdan biri de olabilir. Kamu alımına konu olan ihtiyaçlar da, çok sayıda satıcıdan karşılanabileceği gibi az sayıda satıcı veya bazı durumlarda tek bir satıcıdan temin edilebilir. Bu sebeple kamu alım piyasaları iktisat literatürü açısından “*tam rekabetçi piyasalar*”, “*oligopol piyasalar*” veya “*monopson piyasalar*” olabilir. Tek alıcı ile tek satıcının karşı karşıya geldiği “*iki yanlı monopol*”, az sayıda alıcı ve satıcının bir araya geldiği “*iki yanlı oligopol*” piyasalar da söz konusu olabilir.

XIX'uncu yüzyıl, kamu alımlarına ilişkin ilk sistematik düzenleme ve örgütlenme girişimlerinin yapıldığı dönem olmuştur. Bu yüzyılda, modern kapitalist devletin farklı kamu hizmetlerini ve işlevleri yerine getirecek şekilde ülkenin tüm coğrafyasında örgütlenmesi ve ulusal pazarın bütünleşmesine yönelik altyapı yatırımlarına başlaması, kamu alım harcamalarında önemli bir artışa sebep olmuş ve kamu alımlarının düzenlenmesi ihtiyacını ortaya çıkarmıştır. Bu ihtiyaç doğrultusunda bir taraftan kamu alımlarının hukuki çerçevesinin oluşturulmasına diğer taraftan alımları yürütecek idari birimlerin meydana getirilmesine yönelik çalışmalara başlanmıştır (Büber,2013).

2.1. Türkiye’de Kamu Alımları

Ülkemizde “*kamu alımı*” terimi yerine “*ihale*” kavramının kullanılması yaygın olup “*ihale*”, “*kamu alımları*” ve “*kamu satışları*” ile “*bu alımlarda ve satışlarda uygun bedelin belirlenmesine ilişkin arttırma veya eksiltme yöntemini*” birlikte içeren bir anlamda kullanılmaktadır.

İhaleleri düzenleyen kanunlardaki tanımlar ve uygulamalar esas alındığında ihale, *alıma veya satışa konu işin yeterlik kriterlerini sağlayan ve en uygun teklifi veren istekli üzerine bırakıldığını gösteren ve ihale kararının onaylanmasına müteakip sözleşmenin imzalanmasıyla tamamlanan işlemler* olarak tanımlanabilir.

Kamu alımları ise *kamu örgütlerinin veya kamu kaynağı kullanan kurumların, ihtiyaç duydukları mal ve hizmetler ile yapım işlerini, kendi örgütleri dışındaki mal tedarikçileri, hizmet sunucuları ile yapım müteahhitlerinden sağlamasıdır*. Bu tanımdaki alıma konu ihtiyaçların (mal, hizmet ve yapım işleri) süreç içerisinde değiştiğini, hâkim ekonomik ve siyasal yaklaşımlar ile kamu örgütlenmesine bağlı olarak bir dönüşüme uğradığını unutmamak gerekmektedir.

Kamu kurumlarının “*ihale usullerine*” tâbi olmadan da kamu alımlarını gerçekleştirmeleri mümkündür. Ayrıca ülkemizdeki yasal düzenlemeler dikkate alındığında ihale süreci en uygun teklif sahibiyle sözleşmenin imzalanmasıyla tamamlandığı halde kamu alım süreci sözleşmenin uygulanması aşamasını da kapsamaktadır (Büber,2013).

Türkiye’de kamu alımları ve ihale kavramı, kamu yönetiminde ve ülke gündeminde en çok tartışılan konulardan biri olagelmıştır. Özellikle, yolsuzluk ve rüşvet gibi iddiaların sık sık yer aldığı kamu alımları, yapısı gereği etkin ve verimli gerçekleştirilmediği takdirde, kamuyu zarara uğratabilmektedir. Denetimden ve şeffaflıktan uzak gerçekleştirilen kamu alımları, kaynak israfına, kaynağın belirli kişi ve gruplara aktarılmasına neden olabilmektedir. Bu yüzden kamu alımlarının kanunlar ile sıkı denetim altında tutulması gerekmektedir.

Kamu ihaleleri alanında temel düzenleme, 1983 yılında yürürlüğe giren 2886 sayılı Devlet İhale Kanunudur. Ancak, sonradan yapılan yasalarla genel ve katma bütçeli kuruluşlarla KİT’ler ve bazı kamu kurum ve kuruluşları 2886 sayılı yasanın kapsamı dışına çıkartılmıştır (Başsoy, 2001;1). 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun ihtiyaçlara cevap vermekte yetersiz kalması, rekabeti, şeffaflığı, eşit muameleyi sağlamaya dair mekanizmalarının zayıf olması siyasi otoritenin ihale sürecine dâhil olmasına izin vermesi, mal ve hizmet üreten kamu işletmelerinin kamu idarelerine ihalesiz mal veya hizmet satmasına izin vererek haksız rekabete yol açmak suretiyle bu alanda mal ve hizmet üreten özel sektör işletmelerinin gelişmesini engellemesi, dünya uygulamalarına paralellik göstermemesi ve benzeri nedenlerle kamu kaynaklarının en iyi şekilde kullanılmasını sağlayamaması ve kamu idarelerinin alım ve yapım ihaleleri ile devlete ait değerlerin satım, kiralama vb. ihalelerinin aynı kanun hükümlerine tabi olmasının uygulamada yol açtığı sıkıntılar nedeniyle yeni düzenleme yapılmasına gerek duyulmuştur (Kaplan, 2012).

Ayrıca, 2886 sayılı kanun, yapım işlerine mal ve hizmet alımlarına verdiği önemi vermemiş gibi değerlendirilebilir. Ayrıca kanunun, mal ve hizmet alımlarında da farklı önceliklere sahip olduğu söylenebilir. Mal alımları kanunda yer bulmasına rağmen, hizmet alımları için gerekli ayrıntılar kanunda yer bulamamıştır.

Bu çerçevede başlanılan ve dört yılı aşan çalışmalar sonucunda kanun tasarısı taslakları tamamlanarak siyasi iradeye teslim edilmiş ve daha sonra da 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu, 01/01/2003 tarihinde yürürlüğe girmek üzere 22/01/2002 tarih ve 24648 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır. 4734 sayılı Kanun, Kamu İhale Kurulu hariç, gerek öngördüğü mekanizmalar gerekse de Avrupa Birliği müktesebatına uyum çalışmaları açısından ilk kanun olması hasebiyle önemli bir düzenlemedir (Kaplan, 2012). Ancak, 4734 sayılı kanunda da AB ile yapılan müzakerelerin artması ve uygulaması sırasında doğan eksiklik ve ihtiyaçlardan dolayı düzenleme yapılma ihtiyacı duyulmuştur. Bu nedenden ötürü 2008 yılında yeni düzenlemelerin bulunduğu ve AB direktiflerine daha uygun bir kanun yürürlüğe konulmuştur.

5812 sayılı Kanun, “Kamu İhale Kanunu İle Kamu İhale Sözleşmeler Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ” adı altında 20.11.2008 tarihinde kabul edilerek, 05.12.2008 gün ve 27075 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır. 5812 sayılı kanunda, 4734 sayılı kanunda görülen eksiklikler giderilmeye çalışarak AB müktesebatı ile daha uyumlu hale getirilmeye çalışılmıştır.

Bu değişikliklere bakıldığında; Kamu İhale Kanununa tabi olmayan istisna hallerin sayısında ve düzenledikleri konularda bir artışa gidildiği ve yeni istisna konuların getirildiği görülmektedir. İstenilen belgelerin türleri, yeterlilik ve işin bitirilme oranları konusunda artışa gidildiği, İhale ile ilgili tekliflerin alınmasına teklif zarfları açıldıktan sonra değişiklik öncesi gizli kabul edilen yaklaşık maliyet tutarının açıklanması kararlaştırılmıştır. İhale sonuçlarının ilanı konusunda ise idarelerin isteğe bağlı olarak ihale sonucunu ilan etmesi ile ilanda yer alacak hususlar değiştirilmiştir. Bütün yapım işleri, mal ve hizmet alımları sonuçlarının Kamu İhale Kurumu’na bildirim zorunluluğu getirilmiş ve Kurumun bu bildirimler içinden yayımlanmasında sakınca bulunmayanları Kamu İhale Bülteni’nde yayımlanmasına karar vereceği düzenlemesine yer verilmiştir (Bilgin,2009).

Türkiye’de 2000’li yıllar kamu alımlarına ve imtiyaza ilişkin olarak genel çerçeve düzenleme arayışlarının da olduğu bir dönemdir. Kamu alımları ile ilgili AB direktiflerine uygun bir kamu alımı ve imtiyaz, bu kapsamda da Kamu Özel Ortaklığı düzenlemesinin çıkarılması Türkiye’de gündemin ön sıralarında yer almaktadır. Nitekim Devlet Planlama Teşkilatı 2006’da “Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Kamu Kesimi ile Özel Sektör İşbirliği Modelleri Çerçevesinde Gerçekleştirilmesine İlişkin Kanun Taslağı”nı kamuoyu ile paylaşmıştır. Aynı dönemde Kamu İhale Kurumu da “İmtiyaz İhaleleri Usulü Hakkında Kanun Tasarısı Taslağı”nı açıklamıştır. Eş zamanlı olarak farklı kurumlar tarafından hazırlanan her iki taslak da yasalaşma sürecini tamamlayamamıştır. Bu dönemde farklı kurumların (Maliye Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı, Devlet Planlama Teşkilatı, Kamu İhale Kurumu) Kamu Özel Ortaklığı uygulamaları ile ilgili yetki sahibi olma mücadelesi içinde olduğu görülmektedir (Karasu,2009).

Türkiye’de kamu alımlarına dair detaylı istatistiklere güncel bir şekilde Kamu İhale Kurumu tarafından hazırlanan Kamu Alımları İzleme Raporlarında yer verilmektedir. Kamu alımlarına ilişkin bu istatistikler, bu alımların ekonomik etkilerinin tespitinin yanında kamu alımlarına ilişkin politikaların oluşturulmasında da en önemli başvuru kaynaklarından birisi olmaktadır. Bu çerçevede, kamu alımları istatistiklerinin karar verici konumunda olanlar kadar araştırmacılar ve vatandaşlar açısından da önemli bir bilgi kaynağı olduğu tartışmasızdır. Bilindiği üzere mevcut durumda, 4734 sayılı Kanuna göre ihaleler; alım türlerine göre mal alımı, yapım işi, hizmet alımı ve danışmanlık hizmet alımı olarak sınıflandırılabilir. Ayrıca, Kanunda temel ihale usulleri olarak açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulü belirtilmiş, bunun yanında bazı hallerde pazarlık usulü ile de ihale yapılabileceği öngörülmüştür (2017 Yarıyıl Kamu Alımları İzleme Raporu:3)

3. AVRUPA BİRLİĞİ’NDE KAMU ALIMLARI

Avrupa Birliği hedeflerinin en önemlilerinden olan ekonomik iş birliği, ortak pazar ve fırsat eşitliği kavramı, kamu alımları konusunda kendini biraz daha öne çıkarmaktadır. Özellikle, birliğin temel ilkelerinden olan, hesap verilebilirlik, hukukun üstünlüğü, şeffaflık gibi kavramlar, kamu alımları gibi hassas bir konuda daha fazla anlam ifade edebilmektedir.

Kamu alımlarında yasal çerçeve, genel olarak Avrupa Birliği Antlaşması ile düzenlenmiş olsa da, bu yöndeki ilk düzenlemeler daha çok birliğin ekonomik antlaşmalarının altında değerlendirilmiştir.

AB kamu ihale sisteminin temellerini, Avrupa Topluluğu'nu Kuran Antlaşma'nın mal ve hizmetlerin serbest dolaşımına ve ikamet özgürlüğüne ilişkin 28, 43 ve 49'uncu maddeleri, iş gücünün serbest dolaşımına ilişkin ve ayrımcılık yasağına ilişkin 12'nci maddesi oluşturur. Ortak Avrupa iç pazarının işlerliğinin sağlanması amacıyla, sadece Birlik üyesi bir ülkede ikamet eden gerçek veya tüzel bir kişinin Birlik üyesi başka bir ülkede yapılacak ihaleye katılabilme serbestisinin tek başına kâfi gelmeyeceğinin anlaşılması ve kamu ihale hukukunun ortak temel esaslara dayanmasının gerekliliğinin fark edilmesi üzerine bu alanı düzenlemek üzere çeşitli direktifler çıkarılmıştır (Akdoğan, 2010).

Kamu alımları mevzuat oluşturma çalışmaları, yetmişli yıllarda, yapım işlerinin düzenlenmesine dair iki direktif çıkarılarak başlamıştır. 1990'lı yıllarda bu direktifler daha belirgin ve açık hükümlerle revize edilmiştir. 29 Ocak 2004 tarihinde iki yeni direktif Avrupa Parlamentosu'nda onaylanarak yürürlüğe girmiştir. Bugün itibariyle AB kamu alım mevzuatının temel hükümleri; rekabet ve şeffaflığı artırmak, alım prosedürlerini basitleştirmek ve modernize etmek amacıyla, Avrupa Parlamentosu ve AB Bakanlar Konseyi tarafından onaylanan, kamu alımı yasama paketi olarak da bilinen 2004/17/EC17 ve 2004/18/EC18 konsolide direktifleridir (Akdoğan, 2014).

Söz konusu direktifle, Rekabetçi Diyalog (Competitive Dialog) olaraklandırılan yeni bir yöntem getirilmiş ve elektronik prosedürlerin geliştirilmesi desteklenmiştir. Direktife göre yapılan ihaleler, malların serbest dolaşımı, yerleşme ve hizmet sunma özgürlüğü ve bunların doğal gereği olan diğer ilkelere, eşitmuamele (equal treatment), ayrımcılığın önlenmesi (non-discrimination), karşılıklı tanıma (mutual recognition), orantılılık (proportionality) ve şeffaflık (transparency) ilkelerine göre yürütülecektir. İhalelerde rekabet bozulmamalı diğer bir deyişle rekabet ilkesinin gerçekleşmesi sağlanmalıdır (Kaplan, 2012).

Adı geçen direktifler, AB temel ilkelerini belirleyen Roma Antlaşmasının kamu alımlarına uygulanmasını düzenlemektedir. AB anlaşmasının temel ilkelerinden olan, “uyruk temelinde ayrımcılık yapmama”, “malların ve hizmetlerin serbest dolaşımı” ve “yerleşme özgürlüğü” ilkeleri kamu alımları alanında da geçerli olan ilkelere ek olarak,

Avrupa Adalet Divanı (AAD) içtihat hukukundan kaynaklanan, “eşit muamele”, “şeffaflık” “karşılıklı tanıma” ve “orantısallık” ilkeleri de AB'nin kamu alımları alanında gözetilmektedir.

Ancak, yapılan değişikliklere ve getirilen yeniliklere rağmen bu konudaki çalışmalar yavaşlamamıştır. Kamu alımı alanında, Avrupa Meclisinde kanunların modernize edilmesi, basitleştirilmesi, anlaşılabilir olması gibi konular halen tartışılmaktadır.

Bu konuda, Komisyon'un 27 Ocak 2011 tarihinde Yeşil Kitabı kabul etmesi çok önemlidir. Belgenin hedefi, Avrupa politikalarının daha geniş ölçekte yaygınlığını sağlamak adına bunların kullanımını mümkün kılmak ve ihale karar işlemlerini daha esnek hale getirmek amacıyla kamu alımı hukukunu güncellemektir (Akdoğan, 2014).

AB üye devletleri, yayınlanan belgeler ve direktiflerden kaynaklanan yükümlülüklerini yerine getirmek ve direktif ile getirilen kuralların kendi ülkelerinde uygulanabilirliğini sağlamak için ulusal hukuklarını düzenlemek zorundadırlar. AB komisyonu, anlaşma uyarınca kendisine verilen, anlaşmanın koruyucusu görevi çerçevesinde, kamu alımları alanında direktiflerin uygulanmasından sorumlu olup üye devletlerde direktiflere aykırı uygulamalar söz konusu olduğunda, ilgili ülkeye gerekli yaptırımları uygulamakla da görevlidir. Bu çerçevede AB Komisyonu, AB'de kamu alımları ve kamu hizmetleri sektörü alımlarını düzenleyen direktiflerin uygulanması ile ilgili sonuçların değerlendirilmesini temin etmek amacıyla, “Kamu Alımları Uygulamasının Gözden Geçirilmesi-2012” başlıklı bir çalışma belgesihazırlamıştır. Hazırlanan belgede AB Komisyonu; bundan sonra düzenli olarak yıllık gözden geçirme belgeleri yayımlama niyetinde olduğunu, yayımlanacak bu belgelerin üye devletler, AB kurumları ve paydaşlar için değerli bir araç olacağını, ayrıca belgeden çıkarılacak sonuçların, gelecekte AB kamu alım politikalarının belirlenmesinde de etkili olacağını ifade etmektedir. Belge, üç bölümden oluşmakta olup birinci bölümde AB'de kamu ihalelerinin ekonomik önemini anlaşılması bakımından bazı istatistikî verilere yer verilmekte, ikinci bölümde üye devletlerin kamu ihale mevzuatlarının uygulanması ile ilgili idari yapıları ile “e-ihale” ve “merkezi satın alma” sistemleri incelenmekte, üçüncü bölümde ise AB kamu alımları hukukunun üye devletlerde uygulanması ile ilgili hususlar gözden geçirilmektedir (Akyazı, 2013:95).

Kamu alımları konusunda Avrupa Birliğinin yaptığı çalışmalar bunlarla sınırlı olmayıp, iki yönlüdür. Avrupa Birliği, Birlik içerisinde ihalelere katılan firmaların haklarının korunması konusunda da düzenlemeler yapmış ve bu alanda da direktifler yayınlamıştır. Katılımcıların dâhil oldukları ihalelerde haklarının savunulması ve

rekabet şartlarının bozulmaması açısından idareye karşı yaşanacak olan ihtilafli durumlara ilişkin de düzenlemeler bulunmaktadır.

3.1. AB Ülkelerinde Kamu Alımlarının Uygulanması İle İlgili İdari Yapılar

AB ülkelerinde, kamu alımları politikasını belirleme, idare ve isteklilere rehberlik etme, düzenleme yapma, mevzuatın uygulanmasının gözetilmesi, bilgi paylaşımı ve dokümantasyon, AB düzeyinde muadil kurumlarla işbirliği gibi konulardan sorumlu kurumlar mevcut olmakla birlikte, dört ülkede (UK, CZ, SE, DK) yukarıda sayılan görevleri yürüten kurumların münhasıran söz konusu görevleri yerine getiren kurum niteliğinde bulunmadığı görülmektedir. Yukarıda sayılan görevleri; İrlanda, Litvanya ve Polonya’da iki ayrı kurum, Belçika, İtalya, Macaristan ve İsveç’te üç ayrı kurum, Bulgaristan, Fransa, Portekiz ve Romanya’da dört ayrı kurum ve İspanya’da beş ayrı kurum yürütmektedir. Sektörlere ilişkin sorumlu idareler olup olmadığı sorusuna cevap veren ülkeler, (Avusturya, Belçika, Güney Kıbrıs , Çek Cumhuriyeti, Danimarka, Fransa, Macaristan, Litvanya, Letonya, Polonya, Romanya ve Slovakya) sektörlere ilişkin olarak da aynı sorumlu idarelerin görevli olduğunubelirtmiştir. Eşik değer altı alımlar için farklı idare görevlendiren bir üye devlet de bulunmamaktadır. Türkiye’de ise Maliye Bakanlığı, genel ekonomik politika ve stratejiler çerçevesinde kamu alımlarına ilişkin temel politikaları oluşturmak, bu konudaki kanun tasarılarının hazırlanmasında ilgili kurumlar arasında koordinasyonu sağlamakla görevlidir. KİK ise 4734sayılı Kanunda belirtilen esas usul ve işlemlerin doğru olarak uygulanmasında görevli veyet kilidir(Akyazı,2013:98).

3.2. Kamu Alımlarına İlişkin Avrupa Birliği Direktifleri

Avrupa Komisyonu, üye ülkelerin AB Kamu alımlarına ilişkin müktesebatının uygulanması konusuna öncelik vermektedir.

3.2.1. Avrupa Birliği İhale Mevzuatı

- A. Roma Antlaşması
- B. Avrupa Topluluğu İhale Direktifleri
 - Mal Alımları Direktifi
 - Hizmet Alımları Direktifi
 - Yapım İşleri Direktifi
 - Remedies Direktifi
 - Utilities Direktifi (Telefon, gaz, petrol, demiryolu, posta, su, elektrik)
- C. Avrupa Adalet Divanı İçtihadı
- D. Dünya Ticaret Örgütü Kamu Alımları Antlaşması

Direktifler, merkezi ve bölgesel kamu idarelerinin, enerji, su ve telekomünikasyon alanında hizmet veren şirketlerin yaptıkları alımlarda uyulması gereken kuralları belirlemektedir.

Kamu hukukuna tabii kuruluşlar tanımında yer alan idarelerin satın alma işlemlerinde (eşik değer üzeri) mal, hizmet ve yapım işleri için düzenlenmiş olan direktifleri, “Utilities” sektöründe faaliyette bulunan kuruluşlarda ise AB “Utilities” direktiflerine uygun şekilde alım yapmaları gerekmektedir.

Mal, hizmet ve yapım alanında 3 ayrı direktif bulunmakta olup, eşik değerlerin üzerindeki alımlarda bu direktifler uygulanmaktadır. Eşik değer altındaki alımlar ise, üye ülkelerin ulusal mevzuatına göre gerçekleştirilmektedir.

Ancak üye ülkeler eşik değer altındaki alımlar için AB Direktiflerinde yer alan temel ilke ve kuralları göz önünde bulundurmak zorundadırlar

3.2.2. Temel İlkeler

AB Direktifinde yer alan ve dayanağı Roma Anlaşması olan temel ilkeler aşağıda sıralanmıştır.

- ✓ Tam Rekabet (Effective Competition)
- ✓ Şeffaflık (Transparency)
- ✓ Ayrımcılık Yapmama (Non-discrimination)
- ✓ Tarafsızlık (Objectivity)
- ✓ Eşit muamele (Equal treatment)
- ✓ Orantılılık (Proportionality)

3.2.3. Eşik Değerler

Kamu hukukuna tabii kuruluşlar ile “Utilities” sektöründe faaliyette bulunan kuruluşların eşik değerinin üzerindeki mal, hizmet veya yapım işleri alımlarının AB direktiflerine uygun şekilde yapılması zorunludur. İngiltere’deki eşik değerler aşağıdaki tabloda yer almaktadır

3.2.4. Direktif Kapsamında Olmayan Alımlar

Direktiflerde bazı alımlar kapsam dışında tutulmuştur.

Bunlardan bazıları;

- ✓ Utilities alanındaki alımlar,
- ✓ Uluslar arası anlaşmalar gereği, farklı ihale usullerine tabi alımlar,
- ✓ İstihdam sözleşmeleri,
- ✓ Hizmet imtiyazlarının verilmesine ilişkin ihaleler,
- ✓ Roma anlaşmasının 296. maddesinde belirtilen savunma ve güvenlikle ilgili alımlardır.

3.2.5. İlanlar

Direktiflere göre, eşik değerlerin üzerindeki alımlara ilişkin ilanların Avrupa Birliği Resmi Gazetesinde yayınlanma zorunluluğu vardır. İlanlar ücretsiz yayınlanmaktadır. İlanların uzunluğu bir gazete sayfasını ya da 650 kelimeyi aşmayacak şekilde olmalıdır.

1-Ön bilgilendirme ilanı,

2-İhale ilanı ve

3-İhale sonuç ilanı olmak üzere üç çeşit ilan bulunmaktadır.

3.2.5.1. Ön bilgilendirme ilanı

Mal ve hizmet alımları için mali yılın başında, idarelerin hangi alanlarda ne kadar ödenekleri olduğunu duyurmak amacıyla yapılan ilandır.

İngiltere’de genellikle ön ilan yapılmamaktadır. Uygulaması fazla olan bir ilan türü değildir.

3.2.5.2. İhale ilanı

Her ihale için hazırlanan ve yayınlanan ilan çeşididir. Bu ilan, pazarı bilgilendirmeye yönelik olarak, belli bir formatta yayımlanması gereken, ihale hakkında belli detay bilgileri (örneğin, isteklilerin seçim kriterleri gibi) içerecek şekilde olmalıdır. Avrupa Birliği Resmi Gazetesine gönderilen ilanlar gönderilme tarihinden itibaren en geç 12 gün içerisinde yayınlanmak zorundadır.

3.2.5.3. İhale sonuç ilanı

İhalenin sonuçlanmasını takip eden 48 gün içerisinde ihalenin hangi istekli üzerinde kaldığını bildiren ilan şeklidir.

Tüm ilanlar yasada belirlenmiş olan süreçlere uyularak ve belli bir forma uygun şekilde olmalıdır.

3.2.6. İsteklilerin Seçimi Ve İhalenin Yapılması

Rekabeti sağlamak amacıyla yeterli sayıda isteklinin teklifte bulunmasını sağlayacak şekilde ihaleye çıkılması, direktiflerin temel hedeflerinden biridir ve bu durum bir zorunluluktur. Direktifler bazı ihale usullerinde rekabetin sağlanması ve ihalenin devam edebilmesi için asgari sayıda isteklinin katılımını zorunlu tutmuştur.

Örneğin pazarlık usulünde en az 3 isteklinin, belli istekliler arasında ihale usulünde ise en az 5 isteklinin teklif vermiş olması gerekmektedir.

İsteklilerin seçiminde kullanılacak olan yöntemin objektif, eşit muameleye dayanan ve direktiflerde belirtilen kriterlerden oluşması gerekmektedir. Ayrıca direktiflerde, ihale değerlendirmesinden sonra teklifi uygun görülmeyen isteklilere, tekliflerinin neden uygun görülmediğine ilişkin olarak idareden bilgi alma ve seçilememeye nedenlerini sorgulama hakkı tanınmıştır.

Teklifi uygun görülmeyen veya değerlendirmeye alınmayan isteklilerin yazılı talepte bulunmaları halinde idarece 15 gün içinde talep doğrultusunda bilgi verilmesi zorunludur. Direktiflerde ayrıca ihaleye

katılamayacak olanlar da belirlenmiş olup, idarelerin isteklilerden ihaleye katılmama durumunda olmadıklarına ilişkin belgeleri isteyebilecekleri düzenlenmiştir.

Direktiflerde, açık ihale usulü, belli istekliler arasında ihale usulü ve pazarlık usulü olmak üzere 3 ihale usulü belirlenmiştir.

Açık İhale Usulü: Avrupa Birliği Resmi Gazetesinde yayınlanan ihale ilanında, idare tarafından belirlenmiş olan minimum kriterleri belirlenir.

Belli İstekliler Arasında İhale Usulü: Bu usulde, direktiflerde belirlenmiş olan kriterlere göre, ihaleye teklif veren istekli sayısının azaltılması mümkündür.

Pazarlık Usulü: Pazarlık usulünün kullanılabileceği sınırlı durumlar direktiflerde belirlenmiştir. Bu usulde bazı durumlarda ilan da zorunlu değildir.

Pazarlık usulünün uygulanma sebebine göre, bir ya da daha fazla istekli ile görüşülerek ihaleyi sonuçlandırmak mümkündür. Açık ve belli istekliler arası ihalelerde istekli çıkmamış olması ve bazı karmaşık nitelikli alımlar için pazarlık usulüne başvurulabilir.

Direktifler idarelerin her ihale usulünde, isteklilerin tekliflerini hazırlamak için yeterli zamana sahip olmalarını sağlamak için belli sürelerle uyulmasını zorunlu kılmaktadır.

İlanın resmi gazeteye gönderilme tarihi ile ihale tarihi arasındaki süreler her ihale usulüne göre farklı olarak belirlenmiştir.

Direktiflerde belirlenmiş olan bu süreler minimum sürelerdir. İhale konusunun karmaşık olması, işin yapılacağı yerin görülmesinin gerekmesi gibi durumlarda idarelerin bu süreyi daha uzun tutması mümkündür. Minimum süreler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

İhale Yöntemi	İlanın Yayınlanmak Üzere Gönderildiği Tarih İle İhale Tarihi Arasındaki Süre	İhale Sonuç İlanı
Açık	52 Gün	48 Gün
Belli İstekliler Arasında	37 (15) Gün	48 Gün
Pazarlık	37 (15) Gün	48 Gün

(Parantez içindeki süreler, hızlandırılmış süreler olup, ihale konusunun aciliyet arz etmesi, zamanın önemli bir kriter olması durumunda uygulanacak sürelerdir.)

Açık ihale usulünde son teklif verme süresi, normalde ihale ilan tarihinden itibaren asgari 52 takvim günüdür. Türkiye uygulamasında; 4734 sayılı Kanunun 13 üncü maddesi kapsamında, bu süre eşik değer üzerindeki alımlar için 40 gün olmakla birlikte, uluslararası ilan yapılması halinde asgari ilan süresine 12 gün daha ekleneceği için toplam 52 güne yükselmektedir.

Açık ihale usulünde, eğer ön ihale ilanı yapılmış ise, teklif verme süresi 36 güne kadar indirilebilir. Ancak bu süre hiç bir surette 22 günden daha kısa tutulamaz. Bu durumda ön bilgilendirme ilanının, ihale ilanında yer alan tüm bilgileri içeriyor olması ve ihale ilanından en az 52 gün ve en fazla 12 ay önce yayınlanmış olması gerekmektedir.

Belli istekliler arası ihale usulünde; ön yeterlilik ilanı son başvuru tarihinden en az 37 gün öncedir. Yeterliliği tespit edilenlerin ihaleye davet ilanı son başvuru tarihinden en az 40 gündür. Türkiye uygulamasında; 4734 sayılı Kanunun 13 üncü maddesi kapsamında, bu süre eşik değer üzerindeki alımlar için 1. aşamada 14 gün, 2. aşamada ise 40 gündür.

Belli istekliler arası ihale usulünde; ön bilgilendirme ilanı yapılmış ise, yukarıda belirtilen asgari süreler 40 dan 26 takvim gününe düşürülebilir. Ancak bu durumda ön bilgilendirme ilanı ihale ilanında yer alan tüm bilgileri içerecek şekilde yapılmış olmalıdır. Ayrıca ihale ilanından en az 52 gün ve en fazla 12 ay önce yayınlanmış olunması şartını yerine getirmesi gerekir.

Pazarlık usulünde; yeterlilik aşamasında son başvuru tarihi ihale ilan tarihinden itibaren 37 takvim günüdür. Yeterliliği tespit edilenlerin pazarlık usulü ihaleye davet edilmelerine ilişkin olarak bir süre öngörülmemiştir.

Türkiye uygulamasında; 4734 sayılı Kanunun 13 üncü maddesi kapsamında, bu süre eşik değer üzerindeki alımlar için en az 25 gündür.

Avrupa Birliği uygulamasında, hızlandırılmış pazarlık ve belli istekliler arası ihale usulleri bulunmaktadır. Hızlandırılmış usul, rutin bir usul değildir ve direktifler uyarınca sadece acil ihtiyaçların karşılanmasında kullanılabilir, ayrıca alımın aciliyetine dair nedenlerinde Resmi Gazetede ilanda yer alması gerekir.

Hızlandırılmış belli istekliler arası ihale usulünde; ön yeterlilik ilanı son başvuru tarihinden en az 15 gün öncedir. Yeterliliği tespit edilenlerin ihaleye davet ilanı son başvuru tarihinden en az 10 gündür. Hızlandırılmış Pazarlık usulü ihalelerde; yeterlilik aşamasında son başvuru tarihi ihale ilan tarihinden itibaren 15 takvim günüdür.

3.2.7. Teknik Şartnameler ve Standartlar

İdarelerin, teknik şartnamelerini hazırlarken, öncelikli olarak eğer mevcutsa Avrupa standartlarını isteklilerden talep etmeleri gerekmektedir. Teknik şartnameler hazırlanırken herhangi bir model, patent, menşei tarif edilmemelidir.

Eğer bir marka yazmak gerekiyor ise, "veya dengi" ifadesinin yazılması unutulmamalıdır. Eşit muamele ilkesine aykırılık içeren maddeler teknik şartnamede yer almamalıdır.

Avrupa standartları;

- ✓ Avrupa standartlarını içeren ulusal bir standart,
- ✓ Direktifler çerçevesinde oluşturulmuş ortak standart şartnameler (örneğin, basit basınç kanallarının satın alınması hakkında)
- ✓ şeklinde şartnamelerde yer alabilir.
- ✓ Sistemi tarif edecek bir Avrupa standardının bulunmaması durumunda öncelik sırasına göre;
- ✓ Uluslararası standartları içeren ulusal bir standart,
- ✓ Ulusal standartlar,
- ✓ Diğer standartlar

kullanılabilir. Ancak neden bu standartların talep edildiği konusunda idarelerin dayanıklı gerekçeleri olması gerekmektedir.

3.2.8. İhale Değerlendirme Yöntemleri

İhale değerlendirmesinde direktiflerde iki yöntem belirlenmiştir.

En Düşük Fiyat Usulü,

Ekonomik Olarak En Avantajlı Teklif Usulü

İhalenin ekonomik olarak en avantajlı teklif üzerinde bırakılacağı ön görülmesi durumunda idarelerin;

- ✓ Değerlendirmede kullanacakları kriterleri belirlemesi,
- ✓ Bu kriterleri nasıl değerlendireceğine dair bilgileri ilanda belirtmeleri, en azından hangi kriterleri baz alacaklarını ilanda önem sırasına göre sıralamaları gerekmektedir.

3.2.9. İhale Kayıtları

İhale işlemlerinin her aşamasında alınan kararlar ve yazışmalar, Avrupa Komisyonunca gerektiğinde incelenmek üzere ya da Avrupa Komisyonu Adalet Divanına şikayet durumunda ihtiyaç duyulacağı için idarelerce tutulmalı ve saklanmalıdır.

Bu kayıtlar ve ihale işlem dosyası gereken tüm detayları ve her aşamada alınan tüm kararları içermeli ve makul bir süre içinde idarelerce tutulmalıdır. İhale işlem dosyasında en azından aşağıda belirtilenlerin mutlaka bulunması gerekir;

Pazarlık usulü kullanılmış ise bunun kararı ve gerekçesi, pazarlık usulünde ilan yapılmamış ise bunun gerekçesi.

- ✓ Teknik detaylar
- ✓ İsteklilerin seçiminde alınan kararlar
- ✓ Tekliflerin değerlendirilmesine ilişkin yapılan çalışmalar,
- ✓ Resmi Gazeteye gönderilen ilan örneği ve yayın tarihi.

olarak düzenlenmiştir(Kamu İhale Kurumu, 2005:19).

4. AB ADAYLIK SÜRECİNDE TÜRKİYE’DE KAMU ALIMLARININ GELİŞİMİ

Gerek Avrupa Birliği’nde, gerek diğer uluslararası kurum ve kuruluşların, kamu alımları konusunda yaklaşımı; kamu alımlarının mevcut uluslararası standart ve mevzuatlara uygun olarak gerçekleştirilmesidir. Kamu alımlarında fırsat eşitliği, saydamlık ve rekabet geçerli olmalıdır. Ancak, etkin ve verimli kamu alımlarıyla tasarruf sağlanabilmekte ve fayda maksimize edilebilmektedir. Etkin ve verimli kamu alımları için ise, denetim mekanizmalarının güçlü olması, yolsuzlukların ve usulsüzlüklerin önüne geçilmesi gerekmektedir.

Türkiye için bakılırsa, kamu alımlarında bahsedilen ilkelerin ne derece önemli olduğu görülebilir. Özellikle, Türkiye’nin üstünde durması gereken nokta, üyelik sürecinde olduğumuz AB direktifleri ve bu direktiflerin ruhu olmalıdır.

Avrupa Birliği tarafından hazırlanan Türkiye 2010 Yılı AB İlerleme Raporunda; genel ilkeler bakımından ilerleme kaydedilmediği, yerli istekliler lehine %15 fiyat avantajının yaygın kullanımının devam ettiği, Türkiye’nin kamu ihale mevzuatının, çeşitli açılardan AB müktesebatıyla farklılık göstermeye devam ettiği, AB müktesebatına aykırı olan istisnaların kaldırmadığı ve mevzuatını veya mevzuatının kapsamını, başta su, enerji, ulaştırma ve posta sektörlerinde faaliyet gösteren kuruluşların alımları ile imtiyazlar ve kamu-özel işbirliği olmak üzere daha uyumlu hale getirmediği, klasik sektörler ile su, enerji, ulaştırma ve posta sektörlerinde faaliyet gösteren kuruluşların alımlarının hâlâ aynı kamu ihale usullerine tabi olduğu, uyumlu bir yasal çerçeve olmaması nedeniyle kamu-özel sektör işbirliği ve imtiyazların verilmesinde şeffaflık bulunmadığı ve bu konudaki çalışmaların çok ileri düzeyde olmadığı, Türkiye’nin, kamu ihaleleri alanında tam uyum sağlanması yolunda önemli aşamaları da içeren AB mevzuatına uyum stratejisini hazırlamış olduğu ve artık bu stratejinin kabul edilmesi ve uygulanması gerektiği belirtildikten sonra Türkiye’nin, başta altyapı hizmetleri, imtiyazlar ve kamu-özel sektör işbirliği olmak üzere mevzuatının kapsamını AB müktesebatıyla uyumlu hale getirmediği sonucuna ulaşılmıştır(Kaplan, 2012).

Türkiye’de kamu alımları ve kamu ihale kanunları ayrıntılı kurallar içererek idare ve istekliler açısından olumsuz sonuçlara neden olabilmektedirler. İdarenin kasıtlı veya sehven istekliler arasında ayırım yapması, kamu alımlarında belli standartların yakalanamamış olması, denetim mekanizmalarının güçlü bir şekilde çalışmaması gibi nedenlerle kamu zarara uğrayabilmektedir. Bu durumda, etkin ve verimlilikten uzak kamu alımları şeffaflığını kaybederek yolsuzluk ve usulsüzlüklere neden olabilmektedir.

Kamu alımları, AB adaylık şartları içinde Türkiye için önemli bir yer tutmaktadır. Bu konu, diğer ülkelerle yürütülen adaylık süreci içerisinde “sermayenin serbest dolaşımı” başlığı adı altında incelenirken, Türkiye örneğinde direkt olarak kamu alımları olarak izlenmektedir ve yıllık olarak hazırlanan ilerleme raporlarında değerlendirilmektedir.

İlerleme raporları birlikte incelendiğinde öne çıkan ortak değerlendirmeler şöyledir:

- ✓ Genel ilkeler bakımından ilerleme kaydedilmemiş,
- ✓ Yerli istekliler lehine fiyat avantajı uygulaması devam etmekte,
- ✓ Eşik değer rakamları yüksek tutulmakta,
- ✓ İstisna alımların kapsamının devamlı genişletilmesi,
- ✓ Altyapı sektörlerine ilişkin kamu alımlarını düzenleyen Birlik direktifi Türk ihale mevzuatında bulunmamaktadır,
- ✓ Şikayetlerin incelenmesi direktifine uyum ile ilgili olarak ilerleme kaydedilmemiştir(Akdoğan, 2014).

İlerleme raporları değerlendirildiğinde, Türkiye’nin kamu alımları kanunları ve mevzuatları, AB kamu alımları mevzuatları ve direktifleri ile çok fazla paralellik göstermediği görülmektedir. Özel olarak Türkiye kamu alımları noktasında değerlendirilirse, zaman içerisinde bir takım değişikliklerin yapılarak gelişme sağlandığı görülebilir. Ancak, AB müzakereleri açısından değerlendirildiğinde Türkiye’nin bu konuda yaptığı düzenlemeler yeterli görülmemektedir.

5. SONUÇ

Devlet, kamunun gereksinim duyduğu ihtiyaçları karşılayabilmek için mal ve hizmet alımları gerçekleştirmektedir. Günümüzde, kamunun ekonomi içerisinde ağırlığını koruması, kamu alımlarının da önemli boyutlarda seyretmesine neden olmaktadır. Kamunun bu derece ekonomiyi etkiler boyutlarda olması, kamu alımlarının şeffaflık, verimlilik ve etkinlik temelli gerçekleştirilmesini gerekli kılmaktadır. Bu yüzden, denetim mekanizmasının kamu alımlarını ciddi bir şekilde denetlemesi, olabilecek yolsuzluk ve usulsüzlüklerin önüne geçmesi önem arz etmektedir.

Türkiye’de kamu alımları gerek ihtiyaçlardan kaynaklı olsun, gerek uluslararası kurum ve kuruluşların etkisi ile olsun sürekli değişim içerisinde. Kamu alımları konusunda ilk kanuni düzenlemelerin cumhuriyet öncesi dönemde yapıldığı görülmektedir. Ancak, sürekli değişen şartlar nedeniyle, yapılan düzenlemeler ve kanunlar, hızlı bir şekilde güncelliğini yitirerek, yeni doğan sorunlara çözüm bulmakta zorlanmıştır. 1983 tarihli 2886 sayılı kanun, bu alanda yapılmış en önemli kanunlardan biri olmasına rağmen, düzenlemelerin basit ve yalın olmamasından, zamanla değişen ihtiyaçlara cevap verememesinden dolayı, 01.01.2003 tarihinde yürürlüğe girmek üzere 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile değiştirilmiştir. 2003 yılından sonra AB ile yapılan müzakerelerde artış olduğundan ve AB direktifleri ile uyumsuz olmasından dolayı bu kanun da güncelliğini yitirmiştir. Bu nedenden ötürü 2008 yılında AB direktiflerine daha uygun olarak hazırlanan 5812 kanun yürürlüğe konulmuştur.

AB’de ise kamu alımları Türkiye’ye göre daha şeffaf ve denetlenebilir olarak gerçekleşmektedir. Hesap verilebilirliğin olduğu, etkin ve verimli gerçekleştirilmeye çalışılan kamu alımları, yüksek öneme sahiptir. Ayrıca, AB direktifleri bu konuda isteklilere eşit fırsatların tanınması, isteklilerin haklarını savunması ve istekliler arasında engelleyici uygulamalardan kaçınılmasını belirtmektedir. Türkiye’de ise yerli istekliler lehine bazı düzenlemelerin bulunması, kişilerin ve hizmetlerin serbest dolaşım ilkesine ve malların serbest dolaşım ilkesine aykırı durarak AB direktifleri ile çatışmaktadır. Her ne kadar AB müzakereleri çerçevesinde, AB direktiflerine uyumlu yasalar çıkarmaya çalışsa da, Türkiye bu konuda AB ile uyumsuzluk göstermektedir.

KAYNAKÇA

- Akdoğan, M. (2010). Avrupa Birliği Uyum Sürecinde Türk İhale Rejiminin Şeffaflık Açısından Değerlendirilmesi. XII Lehva Yayıncılık.
- Aksoy, M, Erbay, K. (2006). “Kamu Alımlarında İhale ve Sözleşme Süreci”, Ankara, Muhasebat Kontrolörleri Derneği Yayını
- Akyazı, A.(2013), “AB Komisyonu’nun “AB’de Kamu Alımları Uygulamasının Gözden Geçirilmesi” Belgesi Üzerine Bir Çalışma”, Uluslararası Ekonomik Sorunlar Dergisi, Yıl:13, Sayı:46
- Başsoy, A. (2001). “Devlet İhale Kanunu Ve Rekabet”, Mali Hukuk Sayı 93.
- Bilgin, H (2009), “5812 Sayılı Kanun İle Kamu İhale Kanunu’nda Yapılan Değişiklikler”, TBB Dergisi, S 86.
- Büber, B.(2013), “Kamu Alımlarına İlişkin Kısa Bir Değerlendirme Yazısı”, Satınalma Dergisi, 4 Temmuz 2013.
- Kamu İhale Kurumu Kamu Alımları İzleme Raporu (2017 Yarıyıl) . (http: www2.ihale.gov.tr/.../2017_yariyil_kamu_alimlari_izleme_raporu_REV4.pdf, Erişim Tarihi:06.04.2017)
- Kamu İhale Kurumu, (2005). Kamu Alımlarında AB ve İngiltere” deki Düzenleme ve Uygulamalar.
- Kaplan S. (2012). “İdeal Bir Kamu İhale Kanunu ve İdeal Bir Kamu İhale Kurumu ve Kurulu Nasıl Olmalıdır? Fonksiyonel Bir Model Çalışması”, Maliye Dergisi, S 162.
- Karasu, K. (2009). Kamu-Özel Ortaklığı: Sözleşme Sisteminin Genelleşmesi. Kamu Yönetimi: Yapı-İşleyiş-Reform, 79-91.
- Sezer, Y. (2002). “İyi İdare İçin Yönetimde ve Kamu İhalelerinde Açıklık”, İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, S 26.
- Yülek, M. A., & Tiryakioğlu, M. (2013). “Kalkınma Temelli Kamu Alımı Politikaları: Politika Deneyimleri ve Literatürden Seçilmiş Örnekler”. 3rd Industrial Council-Tukey, Ankara, 10-22.
- Uz, A. (2005).Kamu Alımlarının Hukuksal Rejimi ve Denetimi, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi,Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.