

AVRUPA BİRLİĞİ KAMU ALIMLARI DİREKTİFLERİ VE TÜRKİYE UYGULAMASINA YANSIMASININ İLERLEME RAPORLARI IŞIĞINDA DEĞERLENDİRİLMESİ

Muzaffer Akdoğan*

GİRİŞ

Avrupa Birliği (AB) günümüzün en önemli ve başarılı ekonomik entegrasyonu olarak kabul edilmektedir. Sadece ekonomi yönüyle bu başarı sınırlandırılmamalıdır. Zira, söz konusu bütünleşme yolunda siyasî ve hukukî alanlarda hedeflenen birlik olma çabası da görmezden gelinemez. Konumuz olan kamu alımları direktifleri de Birlik üyesi devletlerde yeknesak hukuk uygulamaları bakımından düzenleme ihtiyacı duyulan alan ve/veya konulardan sadece biridir.

Kamu alımları, 1970'li yıllardan sonra devletlerin düzenlediği bir alan olmaktan çıkarak, bir dizi uluslararası düzenlemenin etkisi altına girmiştir. Bu çerçevede, *Dünya Ticaret Örgütü Kamu Alımları Anlaşması*, *Birleşmiş Milletler UNCITRAL¹ Kamu Alımları Model Kanunu*, devletler üstünde küresel düzeyde belirleyici ekonomik etkiler yaratan uygulamalarıyla; *Avrupa Birliği Kamu Alımları Direktifleri*, bölgesel düzeyde Birlik üyesi ülkeler arasında bağlayıcı hükümler koyan ekonomik düzenlemeleriyle, Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD) kamu alımları araştırma ve çalışmalarıyla, Dünya Bankası ihale mevzuatıyla, dünya üzerindeki kamu alımı harcamalarını serbestleştirmek ve önündeki engelleri kaldırmak adına uluslararası ilke ve kurallar oluşturmakta ve uluslararası ticaretin kamu alımları yönünü geliştirerek küresel-leştirilmektedir.

Sosyal devlet anlayışının bir gereği olarak kamu harcamalarının sürekli olarak artmasıyla beraber, kamunun giderek dünya üzerindeki en büyük alıcı haline gelmesi ve hatta küresel ekonomi politikalarını yönlendirmesi, kamu alımı sistemlerinin uluslararası standart kurallarla düzenlenmesi ve kontrol edilmesi mecburiyetini doğurmuş ve bu nedenle kamu alımları uygulamaları,

¹ Hakem denetiminden geçmiştir.

* İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Avrupa Birliği Anabilim Dalı doktora öğrencisi.

¹ *Birleşmiş Milletler Uluslararası Ticaret Hukuku Komisyonu* (UN Commission on International Trade Law - UNCITRAL) Merkezi Viyana'da bulunan Ticaret Hukuku Komisyonu, ticaret hukuku alanında ülkelerin mevzuatları arasında farklılıklar bulunmasının ortaya çıkardığı güçlükleri dikkate alarak, uluslararası müşterek kuralların hazırlanması çalışmalarını sürdürmekle görevli bir BM Komisyonudur. UNCITRAL, uluslararası ticaret hukukunun uyumlaştırılması ve birleştirilmesine yardımcı olmak ve dolayısıyla uluslararası ticaretin gelişmesinde mevzuat yetersizliği ve/veya farklılığından kaynaklanabilecek gereksiz engelleri ortadan kaldıracak düzenlemeler yapmak amacıyla oluşturulmuştur.

ulusal sınırları aşarak gittikçe küresel bir görünüm kazanmıştır. Bir başka ifadeyle, küreselleşme olgusu ile birlikte, mal, hizmet ve sermayenin uluslararası pazarlarda serbest dolaşımı artık uluslararası bir ekonomi politikası olarak uygulanmakta olup, ülkelerin kamu alımları konusundaki kurallarının ortak kurallara dönüştürülmesi yönünde ciddi gayretler harcanmaktadır.

Diğer taraftan, günümüzde kamu kurum ve kuruluşlarının ihtiyaçlarını, kendi içinde ve kendi imkanlarıyla gidermek yerine, dışarıdan temin etmesi giderek artan bir eğilim göstermektedir. Kamu kurumlarında gözlenen bu eğilim neticesinde idareler; kamu ihtiyaçlarının teminine yönelik temel ekonomik faaliyetlerini artan bir oranda özel sektöre devretmektedir. Bu kapsamda kamu idareleri, daha önce kendileri tarafından üretilen pek çok malı ve hizmeti kendi personeliyle üretmek yerine özel sektörden tedarik etmeye başlamışlardır. Bir anlamda devletin küçülerek, harcamalarının büyüdüğü gözlemlenmektedir. Bu yönüyle de kamu alımları, ülke düzeyinin ötesinde küresel bir önem kazanmaktadır.

Türk ihale mevzuatının şekillenmesinde genel olarak dünyada görülen bu gelişmelerin tesiri görülsede, asıl belirleyici etkinin AB kamu alımları mevzuatının, AB müktesebatının yüklenilmesi kapsamında, iç hukuka aktarılma çabası olduğu söylenebilir. Bu nedenle, AB kamu alımı direktiflerinin getirdiği hükümler, Türk ihale mevzuatının oluşumunda yol gösterici olduğu kadar zorlayıcı bir özelliğe de sahiptir. Bunun yanında Birlik, Komisyon'un hazırladığı yıllık ilerleme raporlarında, üyelik müzakereleri devam eden Türkiye'nin ulusal hukukunu AB müktesebatına ne oranda yakınlaştırdığını ve/veya uyarladığını yakından takip etmektedir.

Bu çalışmada, kamu alımlarının AB hukuk düzeni içerisinde nerede konumlandığı ve Türk ihale hukukuna nasıl yansıdığı üzerinde durulmaktadır. Bu kapsamda; kamu alımının kavram çerçevesi, anlamı ve içeriği ortaya konulduktan sonra AB ve Türkiye kamu alımları hukuku ayrı başlıklarda ele alınacak ve her iki mevzuatın ortak ve birbirine uyarlı yönleri görülmeye çalışılacaktır. Ayrıca ilerleme raporlarında bu fasla ilişkin Komisyon'un Türkiye değerlendirmeleri de AB kamu alımları direktiflerinin ne ölçüde üstlenildiğini görmek bakımından çalışma içerisinde incelenecektir.

1. Kavram ve İçerdiği Anlam Bakımından Kamu Alımı

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.²

Tüm kamu kurum ve kuruluşları, oluşumlarının bir gereği olarak ve/veya görev ve fonksiyonlarını yerine getirebilmek amacıyla çeşitli mal ve hizmet alımı ile yapım işlerini yapmak zorundadır. Bir diğer ifadeyle, kamu hizmetlerinin görülmesi için kamu harcamalarının yapılması zorunluluğu vardır. Kamu hizmetlerinin yürütülmesinde gereksinim duyulan ihtiyaçları en

² Abdullah Uz, **Kamu Alımlarının Hukuksal Rejimi ve Denetimi**, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, 159809, 2005, s.7.

kolay elde etme yolu ise kamu alımıdır.³ 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.⁴

Kamu alım sürecini biraz daha açmamız gerekirse; öncelikle ihtiyaç tespiti yapılmakta ve ödenek imkanları kontrol edilmektedir. Diğer bir ifadeyle, ihtiyaç konusu edimin karşılığında ödenecek kaynak belirlenmektedir. Bu aşamada bir nev'i alımın planı ortaya konulmaktadır. Bir sonraki aşamada alım planı daha da detaylandırılarak, ihtiyaç tanımlanmakta, ihtiyacın temininde uygulanacak ihale usulü seçilmekte ve sonrasında alım gerçekleştirilmektedir. Alımın kimden yapılacağının neticelenmesi sonrasında sözleşme yönetimi başlar ve alımın bu safhasında denetim devreye girer. Mal ve hizmetin usulüne uygun olarak teslim edilmesini garanti edecek denetim sistemi, ödemelerin yapılması ve diğer sözleşme konuları alımdan sonra takip edilen aşamalardır.⁵

Görüldüğü üzere, kamu alım süreci sadece ihaleye indirgenemeyecek bir süreçtir. Burada açıklanması gereken nokta “kamu alımı” ve “kamu ihalesi” arasındaki ayrımın ne olduğudur.⁶ Zira hemen her ülkede; kamunun ihtiyaç duyduğu mal, hizmet ve yapım işlerinin, uygulanacak belli usuller sonrasında belirlenecek bir bedel karşılığında özel kişilerden satın alınması işlemi, kamu alımları (public/government procurement) olarak nitelendirilmekte ve belli kuralara tâbi tutulmaktadır.⁷ Kamu ihalesi ise, idarenin sözleşme iradesini oluşturmada uymak zorunda olduğu bir idarî usuldür.⁸ 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. Halbuki, Türkiye'nin kamu alımı mevzuatında “ihale” terimi özellikle ve istikrarlı bir şekilde kullanılmıştır: 661 sayılı “Müzayede, Münakasa ve İhale Kanunu”, 2490 sayılı “Artırma, Eksiltme ve İhale Kanunu”, 2886 sayılı “Devlet İhale Kanunu (DİK)” ve mer'i olan 4734 sayılı “Kamu İhale Kanunu”⁹. 661, 2490 ve 2886 sayılı kanunlar hem harcama gerektiren “alım”ı hem de “satım” gibi gelir getirici işlemleri düzenledikleri için ihale olarak isimlendirilmeleri yerindedir ya da bir ölçüde kabul edilebilir. Buna karşılık 2003 yılında

³ Şükrü Karatepe, **İdare Hukuku**, İzmir, Akademi Kitabevi, 1995, s.198.

⁴ Mehmet Aksoy ve Kerem Eray Erbay, **Kamu Alımlarında İhale ve Sözleşme Süreci**, Ankara, Muhasebat Kontrolörleri Derneği Yayını, 2006, s.iii.

⁵ Muzaffer Akdoğan, **Avrupa Birliği Uyum Sürecinde Türk İhale Rejiminin Şeffaflık Açısından Değerlendirilmesi**, İstanbul, XII Levha, 2010, s.47.

⁶ Kavramların kullanımından kaynaklanan ayrım, çalışma içerisinde önemsenmemiştir. Çalışmada “kamu alımı” ve “kamu ihalesi” birbirini karşılayan terimler olarak düşünülmüştür.

⁷ Uz, **a.g.e.**, s.1-2.

⁸ Abdullah Uz, **İdarenin Taraf Olduğu Sözleşmelerin Hukuksal Rejimi Bakımından Kamu İhale Sözleşmeleri**, Ankara, Turhan Kitabevi, 2010, s.10.

⁹ Kanunla beraber ortaya çıkan Kamu İhale Kurumu ve Kamu İhale Kurulu da “ihale” kelimesi kullanılarak benzer şekilde isimlendirilmiştir.

yürürlüğe giren 4734 sayılı Kanun, bu birlikteliğe son vererek, sadece kamu alımlarını hususi bir mevzuat olarak düzenlemiş olmasına rağmen, yine de isimde bir değişikliğe gidilmeyip “ihale” kavramı kullanılmaya devam edilmiştir.¹⁰

2. Kamu Alımlarının Avrupa Birliği Hukuku'ndaki Yeri

AB kamu alımlarında yasal çerçeve, AB Antlaşması'ndan türetilen birincil mevzuatın yanı sıra direktifler gibi ikincil mevzuat tarafından kurulmaktadır.

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 39 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.¹¹

1971 yılına kadar, AB ölçeğinde kamu alımlarını konu edinen özel bir düzenlemeye rastlanmaz. Bu alan yukarıda da değinildiği üzere, Topluluğu kuran Roma Antlaşması metninde yer alan birtakım ilke ve kurallara dayanarak hukukî bir çerçeve bulur.¹² Dolayısıyla, kamu alımları mevzuatı oluşturma çalışmaları, yetmişli yıllarda, yapım işlerinin düzenlenmesine dair iki direktif çıkarılarak başlamıştır.¹³ 1990'lı yıllarda bu direktifler daha belirgin ve açık hükümlerle revize edilmiştir.¹⁴ Yine bu dönemde hizmet ihalelerini düzenleyen bir direktif¹⁵ kamu alımı mevzuatı setine dahil olmuştur.

¹⁰ Akdoğan, a.g.e., s.49.

¹¹ Vedat Buz, **Kamu İhale Sözleşmelerinin Kuruluşu ve Geçerlilik Şartları**, Ankara, Yetkin, 2007, s.40. Direktifler, ulusal kanun koyucununun seçim yapabileceği çözümler sunmakta olup, münferit hukukî sorunlar için çıkarılmakta ve fakat genel kural getirmemektedir. Bu nedenledir ki, temel bazı konularda direktifler aracılığıyla, kapsamlı ve sistematik ortak kuralları getirilememiştir. Arzu Oğuz, “Sözleşmeler Hukuku Alanında Hukukun Birleştirilmesi”, **AÜHFMD**, S I, 2000, s.38.

¹² Akdoğan, a.g.e., s.125.

¹³ Yetmişli yıllarda çıkarılan söz konusu Direktifler şunlardır: 26 Temmuz 1971 tarih ve 71/305/EEC sayılı *Yapım İşlerinde Kamu İhale Usulünün Koordinasyonuna İlişkin Konsey Direktifi* ve 16 Ağustos 1977 tarih ve 77/62/EEC sayılı *Kamu Alımlarında İhale Usulünün Koordinasyonuna İlişkin Konsey Direktifi*dir.

¹⁴ Bu Direktifler sıra ve tarihleriyle şöyledir: 14 Haziran 1993 tarih ve 93/36/EEC sayılı (OJEU, L199, 1993) *Kamunun Mal Alımı Sözleşmelerinin Yapılmasına İlişkin Usullerin Koordinasyonunu Konu Alan Konsey Direktifi* ve 14 Haziran 1993 tarih ve 93/37/EEC sayılı (OJEU, L199, 1993) *Kamu İş Sözleşmelerinin Yapılmasına İlişkin Usullerin Koordinasyonunu Konu Alan Konsey Direktifi*dir. 93/36/EEC sayılı Direktif, daha önceki 70/32/EEC ve 77/62/EEC sayılı Direktifler ile bunları değiştiren 80/767/EEC ve 88/295/EEC sayılı Direktiflerin yerini almıştır. 93/37/EEC sayılı Direktif ise 71/304/EEC ve 71/305/EEC sayılı Direktifleri değiştiren 89/440/EEC sayılı Direktifin yerini almıştır.

¹⁵ 18 Haziran 1992 tarih 92/50/EEC sayılı *Kamu Hizmet Sözleşmelerinin Yapılmasına İlişkin Usullerin Koordinasyonunu Konu Alan Konsey Direktifi*. Bu Direktif daha sonra 97/52/EEC sayılı (OJEU, L328, 13.10.1997) Direktif ile değiştirilmiştir.

2000 yılı Mayıs ayında Avrupa Parlamentosu mevcut direktiflerde muhtelif değişikliklerin yapılmasını öngören bir paket sunmuştur. Bu çabanın sonucu olarak da iki yeni direktif 29 Ocak 2004 tarihinde Avrupa Parlamentosu'nda onaylanarak yürürlüğe girmiştir.¹⁶ 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.

Klasik sektör olarak da adlandırılan 2004/18/EC sayılı Direktif, devlet ve belediye işletmelerinin yanı sıra bakanlıklar, merkezi yönetim ve belediye idareleri gibi birçok ihale makamını kapsar. Utilities (altyapı) sektörü olarak da adlandırılan 2004/17/EC sayılı Direktif, su arıtımı, enerji, liman yönetimi ve hava limanı tesisleri gibi spesifik alanlarda işlem yürüten ihale makamlarını kapsamaktadır.¹⁹

Avrupa kurumlarının 2004/17 ve 2004/18 sayılı direktifleri kabulü ile kamu alımı ve kamu ihale sözleşmelerine ilişkin hukukun rasyonelleştirilmesi ve basitleştirilmesi yönünde önemli bir adım atılmıştır, fakat 2012 itibariyle bu hedeflere tümüyle ulaşamadığı bugün ortadadır. Nitekim, hem Komisyon hem de Avrupa Parlamentosu yakın zamanda söz konusu hukukun modernizasyonu ve basitleştirilmesi için bu alanlarda yeni bir müdahalenin gerekliliğini vurgulamışlardır. 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.²⁰

AB kamu alımı düzenlemelerinde ihalelerin, bir "sözleşme" ile sonuçlanan süreçler olarak kurgulandığını belirtmek gerekir. Sözleşmelerin tarafları, sözleşme konusu iş ve maddi karşılık esas alınarak belirlenmiştir. 2004/18/EC sayılı Direktif çerçevesinde, ihale dokümanında sözleşmenin uygulanması aşamasına yönelik olarak çevresel ve istihdama ilişkin şartlara yer verilmesi ile ilgili olarak ise şunlar söylenebilir. Her şeyden önce 2004/18/EC sayılı Direktif ile AB'de üye ülkelerin izledikleri sosyal politikalara ve çevrenin korunmasına kamu ihaleleri yoluyla olumlu katkı yapılması da amaçlanmıştır. İhaleye katı-

¹⁶ Buz, **a.g.e.**, s.42.

¹⁷ Eski 90/351/EEC sayılı eski Utilities Direktifinin yerini almıştır. Bu yeni Direktif; su, enerji, ulaştırma ve posta hizmetleri sektöründe yer alan kuruluşlara ilişkin ihaleleri düzenlemektedir. Bir önceki direktifte yer alan telekomünikasyon sektörü yeni direktifte kapsam dışında bırakılırken, bu sektöre dair ihaleler yeni Direktifin uygulama alanına dahil edilmemiştir.

¹⁸ Bu konsolide Direktif, klasik sektörler de denilen mal ve hizmet alımları ile yapım işlerine ilişkin ayrı ayrı düzenlenen üç eski direktifi (92/50/EEC, 93/36/EEC ve 93/37/EEC) tek bir direktif halinde düzenlemiştir.

¹⁹ Tiziana Bianchi and Valentina Guidi, **The Comparative Survey on the National Public Procurement Systems Across the PPN**, Roma, Authority for the Supervision of Public Contracts Department for the co-ordination of European Union Policies, PPN Presidency, December 2010, s.XI.

²⁰ Andrea Mozatti and Giorgia Afferni, "Recent Developments in the European Law of Public Contracts" **ERCL**, 04.2011, s.552.

lmda yeterlikle ilgili olarak çevre yönetimi standartları bakımından getirilen hükümler yenidir. Önceki Direktifte düzenlenmemiş olan bu husus, AB'nin çevreye duyarlı bir yaklaşım geliştirmesinin doğal bir sonucu olarak görülmelidir.²¹

Avrupa kamu alımı hukuku kapsamında bahsedilmesi gereken ve özel bir alanı düzenleyen bir düzenleme de 2009/81/EC sayılı Direktiftir. Direktif, savunma ve güvenlik alımı konularında, yapım ve hizmet dahil silah, cephane ve savaş malzemelerinin alımına ilişkin kurallar getirmek amacıyla, 2009 yılında özel bir düzenleme olarak yürürlüğe girmiştir. Bu düzenleme, askeri olmayan güvenlik gerekçeli hassas mal, yapım ve hizmet alımları için de geçerlidir. Bu alımlarda istihbarat güvenliği, güvenliğin sağlanması ve işlemlerde gerekli esnekliğin gösterilmesi gibi özel gereksinimlerin göz önünde bulundurulduğu; savunma ve güvenlik alanlarında hassas kamu alımları için ihalenin verilebilmesini uygun hale getiren yeni bir Avrupa mevzuat çerçevesi oluşturmak amaçlanmıştır.²²

Genel eğilim, yakın zamanda Lizbon Antlaşması ile resmileşen AB'nin yetkilerindeki genişlemenin bir sonucu olarak Avrupa kamu alımı hukukunun giderek yeni boyutlar kazandığı yönündedir. Avrupa kurumları tarafından düşünülen revizyon çabalarının gerçek nedeni ise, 2004/18 ve 2004/17 sayılı direktiflerin eskidiği ve kullanılamaz olduğu kanaatinin artmasıdır.²³

Çalışmanın bu bölümünde, Birlik üyesi ülkelerde kamu alımı ihalelerinin uygulanmasına ilişkin getirilen AB kamu alımları direktiflerinin genel çerçevesi aktarılmaya çalışıldı. Ancak, AB kamu alımları mevzuat seti bu düzenlemelerden ibaret olmayıp, uygulamadan doğan ihtilafların en kısa sürede çözümlenmesine katkı sağlamak amacıyla çıkarılan birtakım direktif düzenlemelerine de burada değinilmesi gerekmektedir. Özellikle de AB Komisyonu ilerleme raporlarında bu konuda Türkiye'nin sıklıkla eleştirildiği gerçeği dikkate alındığında ve uygulama ile uygulamadan kaynaklı şikayet/uyuşmazlık düzenlemelerini birbirinden ayrı değerlendirmenin yerinde olacağı gerekçesiyle, söz konusu direktiflerin müstakil bir başlıkta ele alınmasının daha uygun olacağı düşünülmüştür.

3. Avrupa Birliği Kamu Alımları İhtilaf Direktifleri

AB müktesebatında, ²⁴ sadece ihale esasları ve ihalede takip edilmesi gereken usulleri belirleyen ve yukarıda izah edilen direktiflerin çıkarılması ile

²¹ Direktifin 50 nci maddesindeki; "Madde 48(2)(f)'de belirtilen durumlara atıfta bulunulurak, İdarelerin iktisadi işletmelerin çevre yönetimi standartlarına uygunluğunun bağımsız kuruluşlar tarafından düzenlenen sertifikalar ile onaylanmasını talep ettiği hallerde, idareler Topluluk Eko Yönetim ve Denetim Programı ya da Topluluk kanunlarına ya da sertifikasyonla ilgili Avrupa ya da uluslararası standartlarına uyumlu kuruluşlar tarafından onaylanmıştır bulunan ilgili Avrupa ve uluslararası standartlara dayalı çevre yönetimi standartlarına atıfta bulunacaktır. İdareler diğer Üye Devletlerde kurulu bulunan kuruluşlar tarafından düzenlenen eşdeğer sertifikaları kabul edecektir. İdareler ayrıca iktisadi işletmelerin sunduğu eşdeğer çevre yönetimi önlemlerini gösteren belgeleri de kabul edecektir." hükmü, AB'nin bir çevre standardı oluşturma ve bunu üye ülkelerde yerleş-tirme politikasının bir yansıması olarak kabul edilebilir.

²² Mozzati ve Afferini, **a.g.m.**, s.553.

²³ Mozzati ve Afferini, **a.g.m.**, s.553.

²⁴ AB Müktesebatı, AB Hukuk sistemine verilen addır. Yaklaşık 120 bin sayfadan oluşmaktadır. AB'yi kuran ve daha sonra değişikliğe uğrayan antlaşmaları, aday ülkelerin AB'ye katılırken imzaladıkları katılım antlaşmalarını, Konsey, Komisyon, Avrupa

yetinilmemiş, ayrıca ihaleye katılacak kişi ve kurumların haklarını korumak üzere, ihtilafların çözümüne (itiraz ve şikayet başvuruları) ilişkin iki direktif çıkarılmıştır. 21 Aralık 1989 tarih ve 89/665/EEC sayılı Direktif, mal, hizmet ve yapım işlerine (klasik sektörler); 25 Şubat 1992 tarih ve 92/13/EEC sayılı Direktif ise su, enerji, ulaştırma ve posta hizmetlerine (istisnai sektörler) ilişkin düzenlemeler getirmiştir. İhtilaf direktifleri olarak da ifade edilen bu direktifler, üye devletleri ihale usullerine uyulmasını denetleyecek bir mekanizma oluşturmakla yükümlü kılmaktadır.²⁵

Kamu ihale hükümleri çerçevesinde ulusal inceleme prosedürlerinin etkililiğini artırmak için, Kamu Alımı İhtilaf Direktifleri (89/665/EEC ve 92/13/EEC sayılı direktifler) gözden geçirilerek yenilenmiştir. 11 Aralık 2007 tarih ve 2007/66/EC sayılı Direktif ile revize edilen kamu alımı ihtilaf direktifi, ihalenin haksız ve adaletsiz bir şekilde sonuçlandığını düşünen teklif sahiplerinin (istekliler) tazminat talebini düzenlemek amacıyla açık ve etkili prosedürlerle kurallar getirmiştir. Direktifin getirdiği hükümler, değerlendirme dışı kalan isteklilere zamanında etkili bir inceleme işlemi başlatmaları için fırsat vermektedir. Adil olmayan ihale kararları yanında AB kamu ihale hukukunun çok ciddi ihlal edildiğinin düşünöldüğü doğrudan illegal ihale hükümleri bile bu sayede zamanında düzeltilenmektedir.²⁶

AB Kamu Alımları Direktifleri, kamu alımlarının Avrupa çapında rekabete açık olmasının sağlanması ve herhangi bir üye ölkedeki isteklilere ve hizmet sunuculara ihalelere katılmak ve sözleşme yapmaya hak kazanmak konusunda eşit fırsat tanınmasını amaçlamaktadır. Bu direktifler, Ortak Pazar Programı'nın önemli bir parçasını oluşturmaktadırlar. Kamu alımlarına ilişkin direktifler, ihtilaf direktifleri tarafından, yasadışı alınan kararların iptali ve ihallerden dolayı zarar gören kişilere tazminat hakkı temin edilerek ve geçici tedbirler sunularak desteklenmektedirler.²⁷

İhtilafların çözümüne yönelik 2007/66 AT sayılı Direktif ile klasik kamu alımlarına ilişkin ihtilafların çözümüne ilişkin 89/665 AT sayılı Direktifte köklü değişiklikler yapılmıştır. 2007/66 AT sayılı Direktif aynı zamanda “enerji, su, ulaştırma ve telekomünikasyon” sektöründe faaliyet gösteren kuruluşların alımlarında ortaya çıkabilecek ihtilafların çözümünü düzenleyen 92/13 AT sayılı Direktifte de köklü değişiklikler yapmıştır.²⁸

4. Türkiye’deki Kamu Alımları Düzenlemeleri

Türkiye’de kamu alımlarının geçmişini Osmanlı İmparatorluğu’nun son dönemlerine kadar götürmek mümkündür. Osmanlı İmparatorluğu’ndan bu

Toplulukları Adalet Divanı gibi topluluk organlarının çıkardıkları tüm mevzuatı, yardımcı hukuk kaynaklarında (tüzük, karar, yönerge vs.) yer alan kural ve kurumlar bütününü ifade etmektedir. Çevrimiçi: <http://www.abgs.gov.tr/tarama/Ozet.htm>, 05 Kasım 2012.

²⁵ Buz, **a.g.e.**, s.43.

²⁶ Bianchi, Guidi, **a.g.e.**, s.XII.

²⁷ SIGMA Rapor No:30, “Kamu Alımları İnceleme Usulleri”, Çev. Pelin Kuzey, **OECD**, 2000, s.3.

²⁸ Kadir Akbulut, “Kamu Alımlarına İlişkin Avrupa Topluluğu İhtilaf Direktifleri”, Çevrimiçi: <http://fenafil.com/2008/09/19/kamu-alimlarina-iliskin-avrupa-topluluğu-ihtilaf-direktifleri/>, 05 Kasım 2012

yana devlet ihale sistemimizin özel yasal düzenlemelerle yapılması zorunluluğunun, 1857 tarihli Nizamname ile başlamış olduğunu görmekteyiz.²⁹ Daha sonra 10 Muharrem 1330 (1914) tarihli ek bir nizamname ile müteferrik (ayrılmış/çeşitli) satın almaların ve bazı yapım işlerinin, Bakanların müsaadesiyle ihaleye çıkarılmaksızın yapılması kabul edilmiştir. 4 Haziran 1919 tarihinde çıkarılan ve kanuniyeti 1921’de tasdik edilen bir kararname ile de 1914 tarihli nizamnameye bir ilave yapılarak, merkezdeki devlet daireleriyle İstanbul’daki şubelerinin ve İstanbul’daki askerî kuvvetlerin ihtiyacı olan ve 500 lirayı aşan levazım ve eşyanın Maliye Bakanlığı’nda kurulmuş Tevhidi Mübayaat Komisyonu vasıtasıyla sağlanması öngörülmüştür.³⁰ Böylece, Osmanlı İmparatorluğu’ndan Türkiye Cumhuriyeti’ne dönüşümün yaşandığı, kurtuluş mücadelesi döneminden hemen sonra, 1921 yılında büyük alımlar, Maliye Bakanlığı’nın Tevhidi Mübayaat Komisyonu’na verilerek merkezileştirilme yoluna gidilmiştir.

Türkiye’de kamu alımlarını düzenleyen ilk yasal metin ise, Cumhuriyet döneminde çıkarılan 22.04.1925 tarih ve 661 sayılı *Müzayede, Münakasa*³¹ ve *İhale Kanunu*’dur.³² Bu kanun ile, hükümet namına yapılacak her nev’i satın alma, satma, kiraya verme, yapım, onarım, keşif, taşıma ve benzeri işlerin kapalı zarf, açık artırma ve eksiltme, pazarlık ve emanet usullerinden hangisine istinaden yürütüleceği hükümlere bağlanmıştır.³³ Bir süre sonra, bu kanunda da boşluklar görüldüğünden; 5 Nisan 1926 tarih ve 799 sayılı, 31 Mayıs 1926 tarih ve 878 sayılı, 24 Mayıs 1928 tarih ve 1300 sayılı, 25 Aralık 1929 tarih ve 1540 sayılı, 29 Kasım 1933 tarih ve 2338 sayılı kanunlarla, tadiller ve 661 sayılı Kanunla ilgili hükümler bir kitapta toplanmıştır.³⁴

10 Aralık 1934 tarihinde yürürlüğe giren 2490 sayılı “Artırma, Eksiltme ve İhale Kanunu” bir sonraki düzenlemedir ve 661 sayılı Kanun ve zeyillerini topyekün ortadan kaldırmıştır. Yürürlükte kalma süresine bakıldığında yarım asır gibi uzunca bir zamanı kapsayan 2490 sayılı Kanun, Türkiye Cumhuriyeti’nin en uzun süre yürürlükte kalan ihale kanunudur. Bununla birlikte, 2490 sayılı Kanun, birçok ekleri olmasına rağmen en az değişiklik gören ihale kanunlarından biridir. Ancak 2490 sayılı Kanun, Türkiye’nin ilk on yılının

²⁹ Ahmet Göçerler, "22 Ocak 2002 Tarih Ve 24648 Sayılı Resmi Gazetede Yayımlanan 4734 Sayılı Kamu İhale Kanununun Getirdiği Yenilikler", İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığının 02.04.2002 gün ve 709-1-8/1863-9 sayılı Görev Emri gereğince hazırlanan İnceleme Raporu, Çevrimiçi: http://www.icisleri.gov.tr/_Icisleri/WPX/kamu_ihale_kanunu.htm, 22.05.2009.

³⁰ Gönen Dinçer, Işık Hikmet, **Açıklamalı Devlet İhale Kanunu ve Yapım Sözleşmelerinin Uygulanması**, Ankara, 1993, 8. Baskı, s.3.

³¹ Münakasa, en az bedele razı olma esasına göre yapılan ihale anlamında Arapça bir kelimedir ve ihalede eksiltme ya da indirmenin yapıldığını ifade eder. Konuyla ilgili bazı kitap ve makalelerde kelimenin “münakaşa” şeklinde yanlış bir alıntılama ile sıklıkla kullanıldığı görülmektedir. Kanunun tam adı ise, 661 sayılı Hükümet Namına Vukubulacak Müzayede, Münakasa ve İhale Kanunu’dur (Resmî Ceride, 2 Mayıs 1342-99).

³² TEPAV, “Kamu İhale Kanunu’nda Yapılan Değişiklikler Ne Anlama Geliyor?”, **TEPAV Mali İzleme Grubu Değerlendirme Notu**, Şubat 2009, Çevrimiçi: http://www.tepav.org.tr/tur/admin/dosyabul/upload/kamu_ihale_dn.pdf, 05 Kasım 2012, s.5.

³³ Gönen, Işık, **a.g.e.**, s.3.

³⁴ Melih Köknal, “Yeni İhale Kanununda Yapım İşleri ve 77. Madde”, Türkiye Mühendislik Haberleri, 1 Mart 1965, s.32. Çevrimiçi: <http://www.e-kutuphane.imo.org.tr/pdf/5251.pdf>, 05 Kasım 2012.

şartları ve ihtiyaçları dikkate alınarak hazırlanmış olup, kanunun zamanla büyüyen ekonomimizin gereği olan ilişkileri düzenlemede yetersiz kaldığı da bir gerçektir. Ayrıca, oldukça katı ve esneklikten mahrum hükümleri ile günün ihtiyaçlarına ve özellikle planlı kalkınmanın gerçekleştirilmeye çalışıldığı döneme ilişkin gereklere cevap verememiştir.

1980'lerin başlarına geldiğimizde, 2490 sayılı Kanun hâlâ kullanımdadır. Planlı kalkınmanın sürat ve güvenlik içinde yürütülmesi ve kamu ihtiyaçlarının en iyi şekilde temini için 2490 sayılı Kanunda yapılan değişiklikler ve özel kanunlarla alınan istisnai yetkiler, meseleye köklü bir çözüm getirmemiş, bütün bu nedenlerle yeni bir düzenlemeye gidilmesi zorunluluğu kendini göstermiştir.³⁵ Bu zorunluluk, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun hazırlanmasına giden yolu hızlandırmıştır.

2886 sayılı Kanun, Ulusu hükümeti döneminde Bayındırlık Bakanlığınca hazırlanmış ve Milli Güvenlik Konseyi Başkanlığı'na 07.09.1981 tarihinde kararlaştırılan "Devlet İhale Kanunu Tasarısı" ile gerekçesi ekli olarak sunulmuştur. Daha sonra Danışma Meclisi Genel Kurulu'nun 02.08.1983 tarihli 138 inci Birleşiminde görüşülerek işaret oyu ile kabul edilen ve 03.08.1983 tarihinde Milli Güvenlik Konseyi Genel Sekreterliğine sunulan "Devlet İhale Kanun Tasarısı", Bütçe-Plan Komisyonunca incelenmiş ve tasarıdaki maddelerin bazılarında değişikliklerin yer aldığı bir rapor ile 22.08.1983 tarihinde Milli Güvenlik Konseyi Başkanlığı'na gönderilmiştir. Netice itibariyle, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu (DİK) 08.09.1983 tarihinde Danışma Meclisince kabul edilmiş, 10.09.1983 tarih ve 18161 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmış ve 95 inci maddesi hükmü gereğince de 01.01.1984 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

2886 sayılı Kanun, takriben yirmi yıl kadar yürürlükte kalarak, kendinden önce bu alanı düzenleyen tüm diğer çerçeve kanunlar gibi kamunun alımlarının yanı sıra kamunun satışlarını da düzenlemeye yönelik bir kanun olma özelliğini taşımıştır. DİK; alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerini kapsamaktadır. Ancak, alım, hizmet, yapım, kiralama ve taşıma işleri kamu harcaması yapılmasına; satım, kiraya verme, trampa ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi işleri kamuya gelir sağlanmasına yönelik olduğundan, farklı nitelikteki bu işlerin aynı kanunda düzenlenmesi, uygulamada pek çok sorunun ortaya çıkmasına neden olmuştur.³⁶ Ayrıca söz konusu Kanun kamu alımları konusunda belli yakınmaları gidermek üzere esneklikler getirmişse de, benzer şikayetlere konu olmaktan kurtulamamıştır.³⁷

2886 sayılı Kanunun içeriğine bakıldığında kamunun mal ve hizmet alımları ile yapım işlerine aynı önemin verilmediği, kamunun yapım işlerini düzenleme kaygısının öne çıktığı ve öncelikli olduğu göze çarpar. Mal alımlarına bir nebze değinilmekle birlikte hizmet alımları konusunda çok zayıf kaldığı rahatlıkla görülür. Kamu yönetimi alanındaki çağdaş gelişmeler doğrultusunda, kamunun özel sektöre iş yaptırma (contracting out) yöntemi ile sözleşme ilişkisine girmesi ve birçok klasik kamu işlevini özel sektöre yaptırmaya

³⁵ Gönen, Işık, **a.g.e.**, s.4.

³⁶ Akın Gözel, "Türkiye'nin Kamu Alımları Politikası: 2002 Yılındaki Reformun Ardından", Çevrimiçi: www.tobb.org.tr/abm/haberler/AKIN%20GOZEL-21%20SUBAT.doc, 25.05.2009.

³⁷ Kamil Mutluer, v.d., **Bütçe Hukuku**, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları/Hukuk Dizisi, 2005, s.300-301

başlamasının yaygınlaşması ile birlikte 2000'li yıllara gelindiğinde Kanunun bu yönünün bir eksiklik olarak algılanmaya başladığı söylenebilir.³⁸

2000'li yılların başlarında, Türkiye'nin 2886 sayılı Kanun çerçevesinde 20 yıldır uyguladığı kamu alımları sisteminde çok büyük değişiklikler yapmasını gerektirecek, uygulamadaki sorunlar ve aksaklıklardan başka ulusal ve uluslararası düzeyde gelişmeler³⁹ yaşanmıştır. Öncelikle AB adaylığı çerçevesinde mevzuatta, AB müktesebatına uyum amacıyla yapılacak değişiklik ve yenilikler arasında, kamu alımları mevzuatının ilgili AB direktiflerine uyumlu hale getirilmesi de orta vadeli bir öncelik olarak yer almıştır. Ayrıca AB Komisyonu tarafından hazırlanan yıllık ilerleme raporlarında da, kamu alımı düzenlemelerindeki mevzuat uyumsuzluğu ısrarla vurgulanmıştır.

Türkiye'nin bir yandan DTÖ ile olan ilişkileri bir yandan da AB üyelik süreci çerçevesinde yapılan değerlendirmeler 2886 sayılı Kanunu'nun yetersiz olduğunu ortaya koymuştur. Özellikle de 10-11 Aralık 1999 tarihlerinde Helsinki'de yapılan AB Devlet ve Hükümet Başkanları Zirvesi (Helsinki Zirvesi) sonrası oybirliği ile AB tarafından aday üye statüsü verilen Türkiye, iç hukukunu Birlik hukukuna uyarlama çabası içersine girmiş ve bu süreçte kamu ihale mevzuatı da gündeme gelmiştir. İhale Kanunundaki yeni düzenlemeler her ne kadar AB uyum kapsamında olsa da, söz konusu Kanunlarla benimsenen rejim dikkatle incelendiğinde; AB yanında DTÖ Kamu Alımları Anlaşması ve Birleşmiş Milletler (BM) UNCITRAL Model Kanunu'nda yer alan hükümlerden istifade edildiği gözlemlenmektedir.⁴⁰

2886 sayılı Kanun'dan hem devlet hem de özel sektörün memnun olmadığı da görülmektedir. Ayrıca, ihale ile yolsuzluk sözcükleri kamuoyu nezdinde neredeyse birbirini çağırıştır olmuştur. Bu nedenle 2886 sayılı Kanunun değiştirilerek, Türk kamu ihale sisteminin AB ve uluslararası ihale uygulamaları ile uyumlu hale getirilmesi, kamu ihaleleri alanında uygulamayı yönlendirip denetimini sağlayacak bağımsız bir kurumun tesis edilmesi, kamu kaynaklarında israfın önlenmesi ve verimli kullanımı ile rekabet ve eşit muamelenin sağlanması ilkelerinin tam olarak uygulanabilmesi, etkin, şeffaf ve güvenilir bir kamu ihale sisteminin kurulması amacıyla yeni bir ihale kanununa ihtiyaç duyulmuştur.⁴¹

³⁸ Gözel, **a.g.m.**,

³⁹ Kamu alımları, 1979 yılında tek tek devletlerde düzenlenen bir konu olmaktan çıkmıştır. 1970'li yıllarda yapılan Tokyo Görüşmeleri sonunda, 1979 yılında, ülkeler arasında bir Kamu Alımları Anlaşması imzalanıp 1981 yılında yürürlüğe girmiştir. Bu anlaşmanın tek tek tüm ülkelerde doğrudan etki yaratması ise, seksenli yılların sonunda başlayıp doksanların ilk yarısında biten Uruguay Görüşmeleri sonunda ortaya çıkmıştır. 1995 yılında Marakeş'te imzalanan yeni Kamu Alımları Anlaşması, 1996'dan itibaren yürürlüğe girmiştir. Bu anlaşma, 1995 yılında kurulmuş ve merkezi Cenevre'de olan Dünya Ticaret Örgütü'nce (DTÖ) yönetilmektedir. Ayrıca Türkiye'de Kamu Alımları sistemi, 1990'lı yıllarda, iki kaynak temel sayılarak değiştirilmiştir: Avrupa Birliği direktifleri ve Birleşmiş Milletler Modeli olarak bilinen 1994 tarihli Mal ve Yapım İşleri Alımları Üzerine UNCITRAL Modeli.

⁴⁰ Bekir Mustafa Yılmaz, **Kamu Alımlarında İdari Denetim**, Ankara, Yetkin Yayınları, 2007, s.21.

⁴¹ Arif Köktaş, **Avrupa Birliğinde Kamu İhale Hukuku ve AB Politikaları Arasındaki İlişki**, Ankara, Asil Yayın Dağıtım, 2005, s.17-18.

1990'lı yılların sonunda ve 2000'li yılların başında Türkiye'de, kamu alımları mevzuatının reformist anlamda şekillenmesinde iki etki görülür. Bunlar; AB ve BM etkisidir. AB etkisi, 1999 yılında Helsinki Zirvesi ile Türkiye'ye aday üyelik statüsünün tanınmasından sonra başlamıştır. Türkiye her alanda mevzuatını Birlik hukukuna yaklaştırırken, kamu alımı düzenlemelerini de AB direktiflerine uygun olarak şekillendirme yoluna gitmiştir. BM etkisi ise, IMF stand-by anlaşmalarında, ihale sisteminin UNCITRAL modeline⁴² göre değiştirilmesi konusunun ön-koşul olarak getirilmesiyle ortaya çıkmıştır. Türk ihale mevzuatının hazırlanmasında, AB'nin ihale mevzuatının yanında, UNCITRAL'in hazırladığı kamu alımları konusundaki Model Kanun da dikkate alınmıştır.⁴³

2001 yılı başlarında ortaya çıkan ekonomik krizi müteakip Dünya Bankası⁴⁴ ve IMF ile yapılan anlaşmalarda da, kamu alımları alanında reform yapılarak, çağdaş standartlara uygun bir ihale mevzuatı hazırlanması, bir kriter olarak yer almıştır. Tüm bunlar bir araya gelince, 2000'li yılların başında başlayan kamu alımları reform çalışmaları, AB direktifleri ve UNCITRAL Kamu Alımları Model Kanunu ilkeleri baz alınarak, şeffaflık ve rekabet adına reform niteliğinde değişiklikler getiren 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu (KİK) ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu (KİSK) yapılmış ve 22.01.2002 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

2007-2013 yıllarını kapsayan 9. Kalkınma Planı'nın 210 uncu paragrafında da benzer ifadeler olduğunu görürüz: "*AB standartlarına ve Dünya Ticaret Örgütü mevzuatına uyum amacıyla hazırlanan 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu*

⁴² Özellikle az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde, kamu alımları alanında rekabeti artırmak, kamu alımları sürecine katılan ekonomik aktörlere eşit ve adil muamele gösterilmesini sağlamak, saydamlık ve tarafsızlığı geliştirmek amacıyla bir "Model Kanun" hazırlanmıştır. Model Kanun, sadece makul çözümler önerdiği için değil, aynı zamanda iyi tasarlandığı için dikkate değer biçimde bir başarı sağlamış ve geçiş dönemindeki bir çok ekonomi tarafından benimsenmiştir. 1990'ların başlarında pek çok Orta ve Doğu Avrupa ülkesi ve Sovyet Cumhuriyetlerinden bir çok ülke, kendi kamu alımları sistemlerini bu model üzerine kurmuşlardır. Dünya Bankası başta olmak üzere reformu finanse eden kurumların talep ve teşvikleri ile UNCITRAL Model Kanunu, son zamanlarda bazı Afrika ülkelerinin mevcut kamu ihale sistemlerinin reformunda da kullanılmıştır.

⁴³ Küreselleşme ile girilen süreçte, uluslararası kuruluşların ekonomik alanda yaptıkları düzenlemelerin birbirlerini etkilemeleri oldukça normaldir. Nasıl Türkiye AB Direktifleri ile UNCITRAL modelinden etkilenmişse; AB kamu ihale mevzuatı da GATT Anlaşması (Kamu Alımları Anlaşması), UNCITRAL kamu alımı modeli ve Dünya Bankası-World Bank (International Bank for Reconstruction and Development) ihale mevzuatı ile etkileşim içersinde olmuştur. Bu uluslararası referansların temel özelliklerine bakıldığında, esas hedefin uluslararası ticaretin serbestçe yapılmasını kısıtlayan her türlü engelin ortadan kaldırılması ve ihalelerde saydamlığın sağlanması olduğu görülmektedir.

⁴⁴ Dünya Bankası, kendisinin kredi verdiği alım ve yapım projelerinin ihaleleri için belli düzenlemeler yapmış ve kredi sözleşmelerinin bir maddesi ile de kredi alan hükümet veya kuruluşların bu proje kapsamındaki iş ve alımlar için Dünya Bankası'nın ihale mevzuatına uymasını şart koşmuştur. Böylece Dünya Bankası'nın kredilendirdiği hangi proje olursa olsun, dünya çapında aynı mevzuat uygulanmaktadır. Dünya Bankası'nın ihale mevzuatı hakkında daha fazla bilgi için Bkz: Köktaş, **a.g.e.**, s.40-41.

ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu...⁴⁵ Zikredilen bu kanunlar halen yürürlükte olup, yeni değişiklikler ve düzenlemelerle AB standartlarına yakınlaştırılmaktadır.⁴⁶

Türkiye'nin AB kamu alımı direktiflerine uyumunu değerlendirebilmemiz için, AB Komisyonu tarafından yıllık olarak hazırlanan ilerleme raporlarına bakılması, Türkiye'nin Birlik kamu alım mevzuatını ne oranda yüklediğini görmemiz adına önemlidir. Özellikle de, 2005 ilerleme raporu ile beraber kamu alımlarının müstakil bir fasıl olarak değerlendirilmeye başlanması, adeta Türkiye'nin kamu alımları konusundaki karnesini bize sunmaktadır.

5. İlerleme Raporları Çerçevesinde Türk Kamu Alımı Rejiminin Değerlendirilmesi

İlerleme raporları, aday ülkelerin katılım ortaklığı önceliklerine uyumunu sağlamak amacıyla geliştirilen bir araç olarak görülmektedir. Raporlar, ulusal programları değerlendirmenin yanı sıra, özellikle 1999 yılından beri aday ülkelerin öncelikle gerçekleştirilmesi gerekenleri, ne oranda gerçekleştirebildiklerini tespit etmektedir.⁴⁷

Kamu alımları AB müzakere sürecinde müstakil bir dosya olarak incelenmekte ve değerlendirilmektedir. Başka ülkelerle yapılan müzakerelerde sermayenin serbest dolaşımı dosyası içinde ele alınan kamu alımları konusu, Türkiye ile müzakere sürecinde ayrılmış ve başlı başına bir dosya haline getirilmiştir.⁴⁸ Açılan bu dosyalar üzerinden yürütülen Türkiye'nin müzakere süreci, hazırlanan ilerleme raporları ile izlenmektedir. Bir anlamda Türkiye'nin bir önceki yıla göre yapılan ve/veya yapılmayan reformlarının bilançosunu bu raporlardan çıkartmak mümkündür.

İlerleme raporları incelendiğinde, Türkiye'nin kamu alımları alanında yapmış olduğu düzenlemelerin, Komisyon tarafından genel itibariyle yeterli görülmediği söylenebilir. Örneğin 2001 raporu genel değerlendirmesinde "*Kamu ihaleleri ile ilgili mevcut mevzuat, müktesebat ile uyumlu değildir*" denilmektedir. 2002 ilerleme raporundan 2003 yılına kadar kaydedilen gelişmelerin değerlendirildiği 2003 ilerleme raporunda ise, "*Kamu alımları konusunda, kamu ihale yasasında yapılan değişikliklerle müktesebata uyum konusunda geriye gitmiştir*" sonucuna ulaşılmıştır. Ayrıca aynı raporda "*Kamu ihale yasasındaki değişiklikler Türkiye'nin AB müktesebatına uyumunu azaltmıştır*" iddiası yer almıştır. 2004 raporunda yer alan Türkiye kamu ihaleleri değerlendirmesi ise kısaca şöyledir: "*Türkiye'nin kamu ihale yasası, AB'den ihalelere katılacaklara ayrımcılık yapılmamasını sağlayacak şekilde müktesebat ile uyumlaştırılmalıdır. Mevzuatta yapılması gerekli bazı değişiklikler, uygulama alanının genişletilmesi, çok sayıda muafiyetin kaldırılması, AB mallarına ve üreticilerine karşı ayrımcılığın*

⁴⁵ Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013), **Resmi Gazete**, 1 Temmuz 2006 Cumartesi Mükerrer, Sayı: 26215, s.17. Çevrimiçi: <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan9.pdf>, 05 Kasım 2012.

⁴⁶ Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013), ..., s.35.

⁴⁷ Elif Kurşunlu, **Avrupa Birliği Müktesebatının Uygulanması Çerçevesinde İdari Kapasite**, Ankara, ABGS Uzmanlık Tezi, 2004, s.9.

⁴⁸ Eser Karakaş, "Dananın Kuyruğu Burada Kopacak", Star Gazetesi, 22 Eylül 2009 Salı, Çevrimiçi: <http://www.stargazete.com/gazete/yazar/eser-karakas/dananin-kuyrugu-burada-kopacak-214435.htm>, 22.09.2009.

ortadan kaldırılması, rekabet ve tam şeffaflığa yönelik kısıtlamaların kaldırılmasını içerir.”

9 Kasım 2005 tarihinde yayınlanan Sekizinci İlerleme Raporu, yayınlanan diğer yedi rapora göre oldukça farklı bir rapor olarak değerlendirilmiştir. Çünkü rapor, 3 Ekim 2005 tarihinde Müzakere Çerçeve Belgesi'nin kabul edilmesiyle, Türkiye'nin AB'ye tam üyelik katılım müzakerelerine başlaması sonrası yayınlanan ilk rapor olmuştur.⁴⁹ 2005 ilerleme raporuna baktığımızda, Kamu İhaleleri 5 numaralı fasılda değerlendirilmeye alınmıştır. Raporda; “Kamu ihaleleriyle ilgili müktesebat şeffaflık, eşit muamele, serbest rekabet ve ayrımcılık yapılmamasına ilişkin genel ilkeleri kapsamaktadır” vurgusu yapılmış ve Türkiye’de “Genel ilkeler konusunda ilerleme olmamıştır. Aksine, Türk Kamu İhale Kanununda bir dizi istisnalar yürürlüğe konmuştur” denilmiştir. Ayrıca sonuç kısmında son ilerleme raporundan bu yana “Kayda değer bir ilerleme meydana gelmemiştir. Aksine, Kamu İhale Kanununda bir dizi istisna mevcuttur ve ihale kanununa yapılan ilavelerle Türk ihale mevzuatı müktesebattan daha da uzaklaşmıştır. Türkiye müktesebatla çelişen yeni istisnalar kabul etmekten kaçınmalıdır. Şeffaf olmayan ve ayrımcı kamu ihale uygulamalarına son verilmesi ve Kamu İhale Kanununun müktesebata uyumlaştırılması için harekete geçilmesi gerekmektedir” değerlendirmesinin yapıldığını görmekteyiz.⁵⁰

2006 ilerleme raporu da bir önceki ve daha sonraki raporlar gibi, genel ilkeler alanında bir gelişme bulunmadığı yönünde tespit edilmiştir. Şeffaflık ilkesi kapsamında ele alınabilecek olumsuz bir saptama ise şöyledir: “Kamu İhale Kurumunun güncellediği kamu ihale eşikleri ve mali limitleri, AB seviyesinin üstünde kalmaya devam etmektedir. Bu durum, teklif veren yabancıların şansını azaltmaktadır. Buna ilaveten, karmaşık ve pahalı nitelik usulleri de, kamu ihalelerine geniş çaplı katılım için bürokratik engel oluşturmaya devam etmektedir.” Ayrıca 2006 raporunun İşletme ve Sanayi Politikası başlığını taşıyan 20 numaralı faslında, şeffaflıkla ilgili önemli bir eleştiri yer almaktadır: “İhalelerde, kamuya duyma şartları her zaman tam olarak yerine getirilmemiştir.”⁵¹

2007 yılında açıklanan ilerleme raporunda da bir önceki raporlardan farksız olarak, “Genel ilkeler alanında hiçbir ilerlemeden bahsedilemez” cümlesi yer almıştır. Ancak bununla birlikte, şeffaflık adına olumlu bir değerlendirmeden söz edebileceğimiz açıklamaları da aynı raporda okumak mümkün: “İdari kapasite konusunda ilerleme kaydedildiği söylenebilir. Kamu İhale Kurumu artan biçimde etkin ve verimli bir çalışma yürütmektedir. 2007 itibariyle, ihale bültenleri yalnızca elektronik formatta yayımlanmaktadır ve ücretsiz olarak internet üzerinden erişime açık bulunmaktadır.”⁵² Özetle söz konusu 2007 raporunda kamu alımları faslı için, sınırlı bir ilerlemeden bahsedilmektedir.

2008 yılı raporu 2007'den çok farklı değıldir. Genel ilkeler alanında ilerleme olmadığı burada da dile getirilmiştir. Yerli teklif sahipleri için fiyat avantajı

⁴⁹ Akif Özer, **Avrupa Birliği Yolunda Türk Kamu Yönetimi**, Ankara, Platin Yayınları, 2006, s.116.

⁵⁰ Avrupa Komisyonu, **Türkiye 2005 İlerleme Raporu (COM[2005] 561 Nihai)**, Brüksel, SEC (2005) 1426, Gayri Resmi Tercüme, 9 Kasım 2005, s.73-74.

⁵¹ Avrupa Komisyonu, **Türkiye 2006 İlerleme Raporu (COM[2006] 649 Nihai)**, Brüksel, SEC (2006) 1390, Gayri Resmi Tercüme, 8 Kasım 2006, s.34-35.

⁵² Avrupa Komisyonu, **Türkiye 2007 İlerleme Raporu (COM[2006] 663)**, Brüksel, SEC (2007) 1436, Gayri Resmi Tercüme, 6 Kasım 2007, s.37.

eleştirilmiştir. Kamu ihalelerinin verilmesinde az ilerleme sağlandığı not edilmiştir. Şeffaflık bakımından olumlu olarak değerlendirilebilecek açıklamalar da rapor metninde yer almıştır: *“İhale prosedürlerine oldukça yüksek katılım oranı, kamu ihalelerine ilişkin bilgilere internet yolu dahil geniş olarak erişildiğini göstermektedir. Ancak, Türk kamu alımı mevzuatı çeşitli açılardan müktesebattan farklı olmaya devam etmektedir.”*⁵³

14 Ekim 2009 tarihinde Komisyon tarafından açıklanan 2009 yılına ilişkin Türkiye İlerleme raporunda⁵⁴, kamu alımları alanında geçmiş raporlar dikkate alındığında bir sürpriz ya da ilerleme görülmemektedir. 5 numaralı Kamu Alımları bölümü, adeta rutin bir nakarat haline gelen *“Kamu ihaleleri genel ilkeleri üzerinde herhangi bir ilerleme kaydedilmemiştir”* cümlesiyle başlamış ve yerli firma lehine fiyat avantajı sunan KİK’in ilgili maddesinin 2008’deki Kanun değişikliğiyle beraber güçlendirildiği eleştirisiyle devam etmiştir. Sonraki paragrafta, sınırlı bir ilerlemeden bahsedilmektedir: *“İnternet kullanılarak kamu ihaleleri hakkında bilgi edinmek, geniş ölçüde mevcut olup, yüksek oranda karşılanmaktadır”* denilmektedir. Ayrıca, *“2008 yılında bir yasa değişikliği ile elektronik müzayede kavramları, dinamik alım sistemi ve ön ilan kavramlarının tanıtıldığı ve çerçeve anlaşmaların kapsamı AB direktifleri tarafından önerildiği gibi genişletilmiş”* olduğu da raporda yer alan bir başka önemli değerlendirme olarak dikkat çekmektedir. *“Ancak, Türkiye’nin kamu ihale mevzuatı hala çeşitli açıdan müktesebat ile uyumlu değildir”* vurgusu yinelenerek problem alanı olarak görülen eşik değer, 2009 yılı mali limitleri AB seviyesinin üstünde kaldığı tekrarlanmıştır. Özetle, Komisyon raporunun kamu alımları bölümünde bazı ilerlemeler rapor edilmektedir, ama yeterli olmadığı da belirtilmektedir.

2010 raporunda, *“Türkiye’nin kamu ihale mevzuatı, çeşitli açılardan AB mevzuatıyla farklılık göstermeye devam etmektedir. Türkiye, AB müktesebatına aykırı olan istisnaları kaldırmamış 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 getirmemiştir. Klasik sektörler ve su, enerji, ulaştırma ve posta sektörlerinde faaliyet gösteren kuruluşların alımları hâlâ aynı kamu ihale usullerine tabidirler. Uyumlu bir yasal çerçeve olmaması nedeniyle, kamu-özel sektör işbirliği ve imtiyazların verilmesinde şeffaflık bulunmamaktadır. Bu alandaki çalışmalar çok ileri düzeyde değildir.”*⁵⁵ 2007 yılı ilerleme raporundan itibaren Komisyon tarafından bu konuda eksiklik dile getirilmeye başlanmış ve 2011 raporunda Komisyon bu hususu, bu faslın (kamu alımları faslı) en temel sorunu olarak nitelmiştir.⁵⁶

İlerleme raporlarında da her yıl bir önceki yıla göre artan şikayetlere dikkat çekilerek Türkiye uyarılmaya çalışılmıştır. 2008 İlerleme Raporu’nda bu durum şu şekilde özetlenmiştir: *“İhtilaf direktifine uyumda herhangi bir ilerleme sağlanmamıştır. Memnun olmayanlarca yapılan şikayetlerin sayısı, verilen iha-*

⁵³ Avrupa Komisyonu, **Türkiye 2008 İlerleme Raporu (COM[2008] 674)**, Brüksel, SEC (2008) 2699, Gayri Resmî Tercüme, 5 Kasım 2008, s.43-44.

⁵⁴ Çevrimiçi: http://ec.europa.eu/enlargement/press_corner/key-documents/reports_oct_2009_en.htm, 15.10.2009.

⁵⁵ Avrupa Komisyonu, **Türkiye 2010 İlerleme Raporu (COM[2010] 660)**, Brüksel, SEC (2010) 1327, Gayri Resmî Tercüme, 9 Kasım 2010, s.51.

⁵⁶ Avrupa Komisyonu, **Türkiye 2011 İlerleme Raporu (COM[2011] 666)**, Brüksel, SEC (2011) 1201, Gayri Resmî Tercüme, 12 Ekim 2011, s.59.

lelerin tümünün sadece % 3'ünü temsil edecek şekilde, 2003'te yaklaşık 900'den 2007'de 4000'in üzerine çıkarak son yıllarda artmıştır. Gözden geçirme prosedürü uzun sürmekte ve davaların yığılmasıyla sonuçlanmaktadır.⁵⁷ Şikâyetlerin sayısı başvuru ve şikâyete ilişkin yapılan birtakım düzenleme ve değişikliklerden sonra, 2008'e kıyasla 2009'da % 47 oranında azalmıştır.⁵⁸ Memnun olmayan isteklilerce yapılan şikâyet sayısı 2009 yılında 2954 iken, bu sayı 2010 yılında % 45'lik bir artış göstererek 4281'e ulaşmıştır.⁵⁹ İlginç bir şekilde, 2009 yılında görülen şikâyet başvuru sayısındaki düşüşe rağmen, 2010 yılında sanki hiç düşüş olmamış gibi 2008 yılı şikâyet başvuru sayısı yeniden görülmüştür. 2012 yılında, bir önceki yıla karşılaştırıldığında, memnun olmayan isteklilerce yapılan şikâyet sayısı % 9'luk bir artış göstererek, 4281'den 4670'e çıkarken, toplam ihale sayısı % 23 oranında artmıştır. Şikâyet sayısının ihale sayısına oranı % 3 olarak gerçekleşmiş olup, bu durum Türkiye'deki kamu alımları sisteminin istikrarlı hale gelmekte olduğuna işaret etmektedir. Ancak, Türkiye'nin şikâyet inceleme mekanizmalarına ilişkin mevzuatını, AB müktesebatıyla daha fazla uyumlu hale getirmesi gerekmektedir.⁶⁰

2010, 2011 ve 2012 yılları ilerleme 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,
- Şikâyetlerin incelenmesi direktifine uyum ile ilgili olarak ilerleme kaydedilmemiştir.

Tüm bu ilerleme raporlarını bütün olarak değerlendirdiğimizde, genel ilkeler konusunda AB Komisyonu'nun tatmin olmadığı açıkça görülmektedir. Özellikle de Komisyon, KİK'in yerli istekli lehine fiyat avantajı sunan 63 üncü maddesini, rekabet ilkesi kapsamında büyük bir engel görerek, raporlarında sıklıkla eleştirmiştir.⁶¹ Eşik değerler, nerdeyse AB eşik değerlerinin iki katı

⁵⁷ Avrupa Komisyonu, **Türkiye 2008 İlerleme Raporu**, ... s.44.

⁵⁸ Avrupa Komisyonu, **Türkiye 2010 İlerleme Raporu**, ... s.51.

⁵⁹ Avrupa Komisyonu, **Türkiye 2011 İlerleme Raporu**, ... s.59.

⁶⁰ Avrupa Komisyonu, **Türkiye 2012 İlerleme Raporu [COM[2012] 600]**, Brüksel, SWD (2012) 336, Gayrı Resmî Tercüme, 10 Ekim 2012, s.49.

⁶¹ AB'nin karşı çıktığı bu uygulamaya, uluslararası kamu alımları piyasasının serbestleştirilmesini hedefleyen GPA gibi UNCITRAL Model Kanunu da uyrukluğa dayalı ayrımcılığı, mevzuatta belirlenen istisnalar dışında, yasaklamaktadır. Fakat söz konusu istisnaların başında, ihaleyi yapan kuruluşun tercih etmesi halinde, rekabetin artırılması ile Devlet çıkarları arasındaki dengenin sağlanması nispetinde, yerli istekli lehine fiyat avantajı uygulaması gelmektedir. Uygulamadan amaç, yerli isteklinin teklifine yabancı isteklilerin teklifi karşısında belli oranlarda öncelik tanınmasıdır. Ülkemizde de görüldüğü şekliyle genellikle bu uygulamada, şartnamede belirtilen oran kadar yabancı isteklilerin teklif fiyatları artırılmak suretiyle bulunan yeni rakamlar üzerinden değerlendirme yapılmaktadır. Ayrıca belirlenen eşik değerlerin altında kalması halinde idarelerin takdir etmeleri halinde yapacakları alımı yabancılara kapatmasına da imkan tanınmaktadır (8. m., 32. m./4/d). Çevrimiçi: <http://www.uncitral.org/pdf/english/texts/procurem/proc93/proc93.pdf>, 05 Kasım 2012. AB'nin Türk İhale Kanunu üze-

seviyesinde her yıl artarak devam etmektedir. Kamu idareleri eşik değerin altındaki ihalelerde yerli isteklilerin katılımına müsaade ettiği için, yabancı istekliler eşik altındaki ihalelere katılamamaktadır. Bu durum da Komisyon tarafından hemen hemen her raporda eleştirilmiştir.

Türk kamu alımı mevzuatının AB kamu alımı mevzuatına uyarlılığına ilişkin Komisyon tarafından ilerleme raporlarında not edilen önemli eleştiriler ise, alt yapı sektörlerine ilişkin alımların hâlâ klasik sektör alımları içinde yer alması ve şikayetlere ilişkin getirilen AB ihtilaf direktiflerine dair hususi bir düzenlemenin bulunmamasıdır. AB'nin müstakil bir düzenlemesi olan su, enerji, ulaştırma ve posta sektörlerinde faaliyet gösteren kuruluşların alımları, Türkiye'de ayrı bir düzenlemeye tâbi olmayıp, 4734 sayılı Kanun kapsamında yürütülmektedir. Aynı şekilde şikayetlerin incelenmesi hususunda görülen ihtilaflar da ayrı bir düzenlemeye tâbi olmayıp, 4734 sayılı Kanunun ilgili hükümleri ve ikincil mevzuat düzeyinde yönetmeliklerle çözüme kavuşturulmaya çalışılmaktadır.

Ayrıca 2013 ilerleme raporunun da, yukarıda yer alan değerlendirmelerden farklı olmayacağını ve hatta 2012 raporuyla nerdeyse aynılık göstereceğini, Türk ihale mevzuatının ve uygulamasının son durumunu dikkate alarak, söylemek yerinde bir tespit olacaktır.

SONUÇ

İncelemeye çalıştığımız AB kamu alımları direktifleri, statik bir özellik taşımaz; bilakis AB dinamikleri ve dünya gelişmelerine paralel değişim ve dönüşümler göstermektedir. 1970'li yıllarda görülen kamu alımı direktif düzenlemeleri muhtelif zamanlarda tadilata uğramış, konsolide edilmiş ve üye ülkelerin uygulamalarında referans alacakları yekpare bir görünüme kavuşmuştur. AB kamu alımları mevzuatındaki bu yenileme ve günün koşullarına uyarlama çalışmalarının günümüzde de devam ettiğini söylemek mümkündür.

AB cephesinde hal böyle iken, Türkiye'deki kamu alımları gelişmeleri de farklı değildir. Sürekli bir devinim ve gelişim söz konusudur. Türkiye'de kamu alımları konusunda idarece izlenecek usul ve esasların kanunî düzenlemelere konu edilmesi, Cumhuriyet dönemi öncesine kadar uzanmakla birlikte günün gelişen ve değişen koşulları karşısında, kamu alımına ilişkin kuralların gözden geçirilmesi ve yenilenmesi ihtiyacı zaman zaman kendini göstermiştir. Nitekim 2003 öncesinde yürürlükte olan 8.9.1983 tarihli ve 2886 sayılı DİK'in, dağınık ve karmaşık düzenlemeler içermesi, gelişen ihtiyaçlar karşısında yetersiz kalması uluslararası gelişmeler paralelinde gözden geçirilmesini ve yeniden düzenlenmesini gerektirmiştir. Dolayısıyla dünya üzerinde; DTÖ, UNCITRAL, AB, ve OECD gibi uluslararası ve bölgesel çapta faaliyet yürüten oluşumlarca hazırlanan ve üyesi devletler bakımından bağlayıcı hükümler içeren kamu alımları düzenlemelerine gidilirken, Türkiye de bu genel eğilimin ve etkileşimin dışında kalmamıştır.

AB müktesebatı ve uluslararası normlara uyumlu olarak hazırlanmış olan 4734 sayılı KİK ve 4735 sayılı KİSK ile getirilen yeniliklerle birlikte Türk kamu alımları sisteminin, uluslararası düzeyde çağdaş bir yapıya kavuşturul-

rendeki değerlendirmelerinde, yerli firma lehine ayrıcalıklı bir durum sağlayan 63 üncü madde uygulaması, aslında uluslararası bir düzenlemeye dayanmakta olup Türkiye'ye has bir durum değildir.

duđunu⁶² söylemek mümkün ise de, ulus esaslı bir devlet özelliğinin de getirdiği gerçeği göz önünde bulundurarak, Türkiye'nin yerli isteklilerini gözetmek amacıyla AB müktesebatına tümüyle uyum sağlamaya direnç gösterdiği de gözden kaçmamalıdır. Henüz Birliğin tam üyesi ol(a)mamış bir ülkenin, kamu alımları gibi çok önemli bir harcama kalemini yabancı isteklilerin katılımına açmada isteksiz oluşu, aslına bakılırsa anlayış gösterilmesi gereken bir reflektir. Fakat, AB ilerleme raporlarında neredeyse "nakarat" halinde bu konuya ısrarla vurgu yapılmakta ve Türkiye'nin yerli isteklileri koruduğu, eşik değerleri yüksek tuttuğu ve istisna alımları sürekli genişlettiği iddia edilerek eleştirilme konusu yapılmaktadır..

Bu nedenle, AB nezdinde, Türk kamu ihale mevzuatı birçok açıdan AB müktesebatı ile uyumlu görülmemekte ve 2012 ilerleme raporunda, hem klasik sektörlerle ilişkin alımlar, hem de su, enerji, ulaştırma ve posta sektörlerinde faaliyet gösteren kuruluşların alımları, aynı kanun ve usullere tâbi olması gerekmesiyle eleştirilmekte ve bu durumun sektörlerle ilgili mevzuatı, AB'nin sektörler direktifinde öngörülenden daha kısıtlayıcı hale getirdiği iddia edilmektedir.

AB'nin iddia ve eleştirileri bu şekilde iken, 2003 yılında Türk ihale mevzuatı kapsamında ve AB'nin kamu alımlarıyla ilgili direktifleri paralelinde ayrı bir kanunî düzenleme konusu yapılmak üzere; enerji, su, ulaştırma ve telekomünikasyon sektörlerinde faaliyet gösteren teşebbüs, işletme ve şirketler, 15 Ağustos 2003 tarih ve 25200 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan ve 4734 sayılı Kanunu tadil eden 4964 sayılı Kanunla yapılan değişiklik sonrasında doğrudan kapsam dışına taşınmıştır. Geçiş dönemine mahsus olmak üzere söz konusu altyapı kuruluşlarının kanun kapsamında tutulması için gerekli bazı geçici düzenlemeler yapılmışsa da, bu kuruluşların yapacakları alımları düzenlemek üzere bahsi geçen özel kanun, aradan geçen uzun yıllara ve ilerleme raporlarında Türkiye'ye sürekli hatırlatılmasına rağmen hazırlanmamıştır.

KİK'de, DTÖ ve AB uygulamaları esas alınarak düzenlenen "şikayetlerin incelenmesi" prosedürüne göre kamu alımları için öngörülen idarî denetimi, alımı gerçekleştirecek olan idarece yapılan inceleme(şikayet) ve Kamu İhale Kurumu tarafından yapılan inceleme (itiraz/en/şikayet) olmak üzere iki aşamaya ayırmak mümkündür. AB ihtilaf direktiflerinin üye ülkeler için öngördüğü iki kurumdan biri olan bağımsız bir organ(diğeri bağımsız bir mahkeme), Türkiye'de Kamu İhale Kurumu olarak teşekkül etmiştir. Bu yönüyle AB ihtilaf direktifine bir uyarlık görülmektedir. Fakat, ilerleme raporlarında şikayetlerde görülen fazlalık eleştirilmekte ve şikâyet inceleme mekanizmalarına ilişkin mevzuatın AB müktesebatıyla daha fazla uyumlu hale getirilmesi istenmektedir.

Özetle söylemek gerekirse, AB ilerleme raporları penceresinden bakıldığında, AB kamu alımları mevzuatının, Türkiye uygulamasına ve kamu alımı hukukuna tatmin edici bir seviyede yansımadağı söylenebilir. Kurumsal yapının işler olması ve idari kapasitenin geliştirilmekte olması olumlu bir gelişme şeklinde değerlendirilebilir ise de, genel olarak kamu alımları faslında sınırlı bir ilerleme sağlandığı görülmektedir.

⁶² Hüseyin Gürhan, "Kamu İhale Kanunu ve Getirdikleri", **Birlik**, Nisan 2008, Sayı 10, s.24.

KAYNAKÇA

Kitap ve Makaleler

Akbulut, Kadir: “Kamu Alımlarına İlişkin Avrupa Topluluğu İhtilaf Direktifleri”, Çevrimiçi: <http://fenafil.com/2008/09/19/kamu-alimlarina-iliskin-avrupa-toplulugu-ihtilaf-direktifleri/>, 05 Kasım 2012.

Akdoğan, Muzaffer: **Avrupa Birliği Uyum Sürecinde Türk İhale Rejiminin Şeffaflık Açısından Değerlendirilmesi**, İstanbul, XII Levha, 2010.

Aksoy, Mehmet ve Erbay, Eray Kerem, : **Kamu Alımlarında İhale ve Sözleşme Süreci**, Ankara, Muhasebat Kontrolörleri Derneği Yayını, 2006.

Bianchi, Tiziana and Guidi, Valentina: **The Comparative Survey on the National Public Procurement Systems Across the PPN**, Roma, Authority for the Supervision of Public Contracts Department for the co-ordination of European Union Policies, PPN Presidency, December 2010.

Buz, Vedat: **Kamu İhale Sözleşmelerinin Kuruluşu ve Geçerlilik Şartları**, Ankara, Yetkin, 2007.

Dinçer, Gönen ve Hikmet, Işık: **Açıklamalı Devlet İhale Kanunu ve Yapım Sözleşmelerinin Uygulanması**, Ankara, 8. Baskı, 1993.

Gözel, Akın: “Türkiye’nin Kamu Alımları Politikası: 2002 Yılındaki Reformun Ardından”, Çevrimiçi: <http://www.tobb.org.tr/abm/haberler/AKIN%20GOZEL-21%20SUBAT.doc>, 25.05.2009.

Gürhan, Hüseyin: “Kamu İhale Kanunu ve Getirdikleri”, **Birlik**, Nisan 2008, Sayı 10.

Karakaş, Eser: “Dananın Kuyruğu Burada Kopacak”, Star Gazetesi, 22 Eylül 2009 Salı, Çevrimiçi: <http://www.stargazete.com/gazete/yazar/eser-karakas/dananin-kuyrugu-burada-kopacak-214435.htm>, 22.09.2009.

Karatepe, Şükrü: **İdare Hukuku**, İzmir, Akademi Kitabevi, 1995.

Köknel, Melih: “Yeni İhale Kanununda Yapım İşleri ve 77. Madde”, Türkiye Mühendislik Haberleri, 1 Mart 1965, s.32. Çevrimiçi: <http://www.e-kutuphane.imo.org.tr/pdf/5251.pdf>, 05 Kasım 2012.

Köktaş, Arif: **Avrupa Birliğinde Kamu İhale Hukuku ve AB Politikaları Arasındaki İlişki**, Ankara, Asil Yayın Dağıtım, 2005.

Kurşunlu, Elif: **Avrupa Birliği Müktesebatının Uygulanması Çerçevesinde İdari Kapasite**, Ankara, ABGS Uzmanlık Tezi, 2004.

Mozatti, Andrea and Afferni, Giorgia: “Recent Developments in the European Law of Public Contracts” **ERCL**, 04.2011.

Mutluer, Kamil v.d.: **Bütçe Hukuku**, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları/Hukuk Dizisi, 2005.

Oğuz, Arzu: “Sözleşmeler Hukuku Alanında Hukukun Birleştirilmesi”, **AÜHFD**, S I, 2000.

Özer, Akif: **Avrupa Birliği Yolunda Türk Kamu Yönetimi**, Ankara, Platin Yayınları, 2006.

Uz, Abdullah: **İdarenin Taraf Olduğu Sözleşmelerin Hukuksal Rejimi Bakımından Kamu İhale Sözleşmeleri**, Ankara, Turhan Kitabevi, 2010.

Uz, Abdullah: **Kamu Alımlarının Hukuksal Rejimi ve Denetimi**, Ankara, Doktora Tezi, 159809, 2005.

Yılmaz, Bekir Mustafa: **Kamu Alımlarında İdari Denetim**, Ankara, Yetkin Yayınları, 2007.

Değerlendirme ve Raporlar

Avrupa Komisyonu, **Türkiye 2005 İlerleme Raporu (COM[2005] 561 Nihai)**, Brüksel, SEC (2005) 1426, Gayrı Resmi Tercüme, 9 Kasım 2005.

Avrupa Komisyonu, **Türkiye 2006 İlerleme Raporu (COM[2006] 649 Nihai)**, Brüksel, SEC (2006) 1390, Gayrı Resmi Tercüme, 8 Kasım 2006.

Avrupa Komisyonu, **Türkiye 2007 İlerleme Raporu (COM[2006] 663)**, Brüksel, SEC (2007) 1436, Gayrı Resmi Tercüme, 6 Kasım 2007.

Avrupa Komisyonu, **Türkiye 2008 İlerleme Raporu (COM[2008] 674)**, Brüksel, SEC (2008) 2699, Gayrı Resmi Tercüme, 5 Kasım 2008.

Avrupa Komisyonu, **Türkiye 2010 İlerleme Raporu (COM[2010] 660)**, Brüksel, SEC (2010) 1327, Gayrı Resmi Tercüme, 9 Kasım 2010.

Avrupa Komisyonu, **Türkiye 2011 İlerleme Raporu (COM[2011] 666)**, Brüksel, SEC (2011) 1201, Gayrı Resmi Tercüme, 12 Ekim 2011.

Avrupa Komisyonu, **Türkiye 2012 İlerleme Raporu (COM[2012] 600)**, Brüksel, SWD (2012) 336, Gayrı Resmi Tercüme, 10 Ekim 2012.

Göçerler, Ahmet: "22 Ocak 2002 Tarih Ve 24648 Sayılı Resmi Gazetede Yayımlanan 4734 Sayılı Kamu İhale Kanununun Getirdiği Yenilikler", İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığının 02.04.2002 gün ve 709-1-8/1863-9 sayılı Görev Emri gereğince hazırlanan İnceleme Raporu, Çevrimiçi: http://www.icisleri.gov.tr/_Icisleri/WPX/kamu_ihale_kanunu.htm, 22.05.2009.

Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013): **Resmi Gazete**, 1 Temmuz 2006 Cumartesi Mükerrer, Sayı: 26215, Çevrimiçi: <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan9.pdf>, 05 Kasım 2012.

SIGMA Rapor No:30, "Kamu Alımları İnceleme Usulleri", Çev. Pelin Kuzey, **OECD**, 2000.

TEPAV: "Kamu İhale Kanunu'nda Yapılan Değişiklikler Ne Anlama Geliyor?", **TEPAV Mali İzleme Grubu Değerlendirme Notu**, Şubat 2009, Çevrimiçi: http://www.tepav.org.tr/tur/admin/dosyabul/upload/kamu_ihale_dn.pdf, 05 Kasım 2012.

İnternet Kaynakları

<http://www.uncitral.org>

<http://www.abgs.gov.tr>

<http://ec.europa.eu>

<http://www.tepav.org.tr>

<http://ekutup.dpt.gov.tr>

<http://www.icisleri.gov.tr>

<http://www.e-kutuphane.imo.org.tr>

<http://www.stargazete.com>

<http://www.tobb.org.tr>

