



**T.C.
GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**YÜKSEK
LİSANS
TEZİ**

**KOBİ'LERİN KAMU ALIMLARINA KATILIMINI
TEŞVİK EDEN POLİTİKALAR ÇERÇEVESİNDE
DEVLET MALZEME OFİSİ UYGULAMALARININ
İNCELENMESİ VE YENİ POLİTİKA ÖNERİLERİ**

BARIŞ BİLCANOĞLU

MALİYE ANABİLİM DALI

EYLÜL 2019



**KOBİ'LERİN KAMU ALIMLARINA KATILIMINI TEŞVİK EDEN
POLİTİKALAR ÇERÇEVESİNDE DEVLET MALZEME OFİSİ
UYGULAMALARININ İNCELENMESİ VE YENİ POLİTİKA ÖNERİLERİ**

Barış BİLCANOĞLU

**YÜKSEK LİSANS TEZİ
MALİYE ANABİLİM DALI**

**GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

EYLÜL 2019

Bariş BİLCANOĞLU tarafından hazırlanan “KOBİ’lerin Kamu Alımlarına Katılımını Teşvik Eden Politikalar Çerçevesinde Devlet Malzeme Ofisi Uygulamalarının İncelenmesi ve Yeni Politika Önerileri” adlı tez çalışması aşağıdaki jüri tarafından OY BİRLİĞİ / OY ÇOKLUĞU ile Gazi Üniversitesi Maliye Anabilim Dalında Maliye Bilim Dalında YÜKSEK LİSANS TEZİ olarak kabul edilmiştir.

Danışman: Prof. Dr. Duran BÜLBÜL

Maliye Anabilim Dalı, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi

Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Yüksek Lisans Tezi olduğunu onaylıyorum/onaylamıyorum



Başkan : Prof. Dr. Tarkan ÇAVUŐOĐLU

Maliye Anabilim Dalı, Hacettepe Üniversitesi

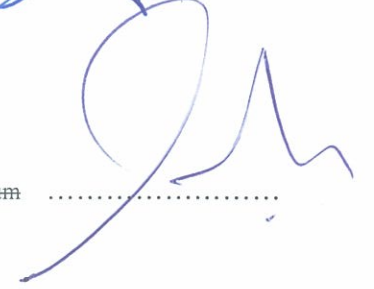
Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Yüksek Lisans Tezi olduğunu onaylıyorum/onaylamıyorum



Üye : Doç. Dr. Eren ÇAŐKURLU

Maliye Anabilim Dalı, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi

Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Yüksek Lisans Tezi olduğunu onaylıyorum/onaylamıyorum



Tez Savunma Tarihi: 26/09/2019

Jüri tarafından kabul edilen bu tezin Yüksek Lisans Tezi olması için gerekli şartları yerine getirdiğini onaylıyorum.

Prof. Dr. Fiğen ZAİF
Enstitü Müdürü

ETİK BEYAN

Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Yazım Kurallarına uygun olarak hazırladığım bu tez çalışmasında; tez içinde sunduğum verileri, bilgileri ve dokümanları akademik ve etik kurallar çerçevesinde elde ettiğimi, tüm bilgi, belge, değerlendirme ve sonuçları bilimsel etik ve ahlak kurallarına uygun olarak sunduğumu, tez çalışmasında yararlandığım eserlerin tümüne uygun atıfta bulunarak kaynak gösterdiğimi, kullanılan verilerde herhangi bir değişiklik yapmadığımı, bu tezde sunduğum çalışmanın özgün olduğunu, bildirir, aksi bir durumda aleyhime doğabilecek tüm hak kayıplarını kabullendiğimi beyan ederim.


Barış BİLCANOĞLU

26.09.2019

**KOBİ'LERİN KAMU ALIMLARINA KATILIMINI TEŞVİK EDEN
POLİTİKALAR ÇERÇEVESİNDE DEVLET MALZEME OFİSİ
UYGULAMALARININ İNCELENMESİ VE YENİ POLİTİKA ÖNERİLERİ**

(Yüksek Lisans Tezi)

Barış BİLCANOĞLU

GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

Eylül 2019

ÖZET

Kamu harcamalarının; askeri, teknolojik, ekonomik, siyasal ve sosyal nedenlerle sürekli artış göstermesi, kamu harcamalarının yaklaşık üçte birini oluşturan kamu alımlarını, hükümetlerin ekonomik ve sosyal hedeflere ulaşmada kullandığı etkili bir maliye politikası aracı haline getirmiştir. Hükümetler, kamu alımları aracılığıyla öncelikli olarak istihdam ve tüm dünya ülkelerinde ekonomi içindeki payları %90'ın üzerinde olan KOBİ'lerin gelişimi alanlarında politikalar üretmektedir. Ülke uygulamalarına baktığımızda, özellikle mikro ölçekli KOBİ'lerin kamu alımlarından daha fazla pay almaları için kamu pazarına erişimlerini engelleyen bariyerlerin kaldırılması ile yüklendikleri işlem ve katılım maliyetlerinin azaltılması yönünde birçok adım atılmıştır. Çalışmada öncelikli olarak kamu alımları ile ilgili kavramsal bir çerçeve çizilmiş ve daha sonra Türkiye'de merkezi satın alma faaliyeti yürüten Devlet Malzeme Ofisinin uygulamaları, KOBİ'lerin kamu alımlarına katılımını teşvik eden politikalar çerçevesinde incelenmek suretiyle imalatçı KOBİ'lerin büyük ve/veya ithalatçı firmalarla rekabet edebilmesine ve bu sayede idari, mali ve teknolojik kapasitelerini artırmalarına yönelik yeni politika önerilerinde bulunulmuştur.

Bilim Kodu : 1120.04

Anahtar Kelimeler : Kamu alımları, Merkezi satın alma birimleri, KOBİ, Devlet Malzeme Ofisi

Sayfa Adedi : 71

Tez Danışmanı : Prof. Dr. Duran BÜLBÜL

**ANALYSIS OF THE STATE SUPPLY OFFICE APPLICATIONS WITHIN THE
FRAMEWORK OF POLICIES PROMOTING THE PARTICIPATION OF SMEs
IN PUBLIC PROCUREMENT AND NEW POLICY RECOMMENDATIONS**

(M.Sc. Thesis)

Barış BİLCANOĞLU

GAZİ UNIVERSITY

GRADUATE SCHOOL OF SOCIAL SCIENCES

September 2019

ABSTRACT

The continuous increase in public expenditures due to military, technological, economic, political and social reasons has made public procurement, which constitutes about one third of public expenditures, an effective fiscal policy tool used by governments to achieve economic and social goals. Governments produce policies through public procurement primarily in the areas of employment and development of SMEs with a share of over 90% in the economy in all countries of the World. When we look at the country practices, in particular, many steps have been taken to reduce barriers to access to the public market and to reduce transaction and participation costs imposed by micro-scale SMEs in order to gain greater shares of public procurement. In this study, firstly, a conceptual framework has been drawn about public procurement and then the applications of the State Supply Office have been examined within the framework of policies encouraging the participation of SMEs in public procurement and new policy recommendations have been made to enable SMEs to compete with large and / or importing firms and thereby increase their administrative, financial and technological capacities.

Bilim Kodu : 1120.04
Anahtar Kelimeler : Public procurement, Central purchasing bodies, SME, State Supply Office
Sayfa Adedi : 71
Tez Danışmanı : Prof. Dr. Duran BÜLBÜL

TEŞEKKÜR

Bu tezin yürütölmesi sırasında desteğini hiçbir zaman esirgemeyen ve bana olan güvenini her daim hissettiren değerli hocam, danıőmanım Prof. Dr. Duran BÜLBÜL'e teőekkürü bir borç bilir, çalıőmamın ihtiyaç duyan herkese faydalı olmasını temenni ederim.



İÇİNDEKİLER

	Sayfa
ÖZET	iv
ABSTRACT	v
TEŞEKKÜR.....	vi
İÇİNDEKİLER	vii
ÇİZELGELERİN LİSTESİ.....	xi
ŞEKİLLERİN LİSTESİ.....	xii
KISALTMALAR.....	xiii
1. GİRİŞ.....	1
2. GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELERİN İKİ İTİCİ GÜCÜ: KAMU ALIMLARI VE KOBİ'LER.....	5
2.1. Kamu Alımlarına İlişkin Kuramsal Çerçeve.....	5
2.2. Uluslararası Örgütlerin Kamu Alım Düzenlemeleri	6
2.2.1. Dünya Bankası Kamu Alımları Düzenlemeleri	6
2.2.2. Dünya Ticaret Örgütü Kamu Alımları Anlaşması	6
2.2.3. Birleşmiş Milletler UNCITRAL Kamu Alımları Model Kanunu.....	7
2.2.4. Avrupa Birliği Kamu Alım Düzenlemeleri.....	7
2.3. Türkiye'de Kamu Alımları: Tarihsel Gelişim ve Yasal Çerçeve	8
2.3.1. 661 Sayılı Müzayede, Münakasa ve İthalat Kanunu-1925	8
2.3.2. 2490 Sayılı Artırma, Eksiltme ve İhale Kanunu-1934.....	9
2.3.3. 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu-1984.....	10
2.3.4. 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu-2002.....	11
2.4. Kamu Alımları Perspektifinden KOBİ'ler.....	12
2.4.1. KOBİ'lere Genel Bir Bakış	12

2.4.2. Avrupa Küçük İşletmeler Yasası	13
2.4.3. 2014-2018 Onuncu Kalkınma Planı	15
2.4.4. 2015-2018 KOBİ Stratejisi ve Eylem Planı	15
3. TÜRKİYE’DE MERKEZİ SATIN ALMA: DEVLET MALZEME OFİSİ (DMO)	17
3.1. Merkezi Satın Almaya İlişkin Kuramsal Çerçeve	17
3.2. Merkezi Satın Alma Birimleri	17
3.3. DMO’nun Tarihsel Gelişimi ve Hukuki Yapısı	20
3.3.1. DMO’nun Kurulmasına Giden Yol: 1954 Tarihli Kanun Tasarısı	20
3.3.2. 1983’ten Günümüze Yaşanan Gelişmeler	23
3.4. DMO’nun Mevcut Organizasyonel Yapısı ve İşleyişi	24
3.5. DMO Tedarik Yöntemleri	24
3.5.1. İhtiyaçların Stok Ürünleri ile Karşılanması	25
3.5.2. İhtiyaçların Katalog Ürünleri ile Karşılanması	27
3.5.3. İhtiyaçların Müteferrik Ürünler ile Karşılanması	30
3.6. DMO Satın Alma Usulleri	31
3.6.1. Açık Teklif Usulü	31
3.6.2. Pazarlık Usulü	31
3.6.3. Belli İstekliler Arasında İhale Usulü	32
3.6.4. Kapalı Teklif Usulü	33
3.6.5. Doğrudan Sipariş Usulü	33
3.6.6. Mutemet Eliyle Alım Usulü	33
3.7. DMO’nun Üretim Faaliyetleri	33
3.8. DMO’nun Kamu Mal Alımları İçindeki Payının Analizi	33

4. KOBİ'LERİN KAMU ALIMLARINA KATILIMINI TEŞVİK EDEN POLİTİKALAR ÇERÇEVESİNDE DMO UYGULAMALARININ İNCELENMESİ VE YENİ POLİTİKA ÖNERİLERİ	43
4.1. İhale İlanları ve Dokümanlarına Kolay Erişim.....	45
4.1.1. İhale İlan Sürelerinin Standartlaştırılması.....	45
4.1.2. İhale Dokümanlarının Standartlaştırılması.....	46
4.1.3. İhale Dokümanı Oluşturma Sistemi	47
4.1.4. İhale Dokümanlarına Erişimin Kolaylaştırılması.....	47
4.1.5. Kamu Alım Fırsatları Arama Motoru	48
4.1.6. İhale Sonuçlarının Yayınlanması	49
4.2. İşlem ve Katılım Maliyetlerinin Azaltılması	49
4.2.1. Öz Beyan Sistemi	50
4.2.2. Elektronik İhaleye Geçiş	50
4.2.3. Elektronik Katalog Sistemi	51
4.2.4. Düz Oranlı Komisyon Sistemi	54
4.2.5. Değişken Oranlı ve Tutarlı Komisyon Sistemi	55
4.3. Ödeme Sürelerinin Kısaltılması.....	56
4.3.1. Jet Ödeme Sistemi.....	57
4.3.2. Tedarikçi Zinciri Finansmanı Sistemi	58
4.4. İtiraz Mekanizmaları	58
4.4.1. İtirazları Değerlendirme Komisyonu	59
4.5. Çerçeve Anlaşmalar & Çerçeve Sözleşmeler	59
4.6. Sözleşmelerin Büyüklüğü	60
4.7. Eğitim ve Teknik Destek.....	62
4.8. Paranın Karşılığının Alınması	63

5. SONUÇ	65
KAYNAKLAR	67
ÖZGEÇMİŞ	71



ÇİZELGELERİN LİSTESİ

Çizelge	Sayfa
Çizelge 2.1. Türkiye’deki KOBİ sınıflandırması	13
Çizelge 3.1. DMO stok alımlarının toplam alımlar içindeki payı (2011-2018).....	26
Çizelge 3.2. DMO katalogları arasındaki farklar	29
Çizelge 3.3. Faiz dışı kamu harcamalarının GSYH’ye oranı (2003-2018)	34
Çizelge 3.4. Kamu alımlarının faiz dışı kamu harcamaları içindeki payı (2005-2018)	36
Çizelge 3.5. Kamu alımlarının GSYH’ye oranı (2005-2018).....	38
Çizelge 3.6. Türlerine göre kamu mal alım tutarları (2005-2018)	39
Çizelge 3.7. DMO alımlarının kamu mal alımları içindeki payı (2007-2018)	41

ŞEKİLLERİN LİSTESİ

Şekil	Sayfa
Şekil 3.1. DMO tedarik yöntemleri.....	25
Şekil 3.2. DMO stok alımlarının toplam alımlar içindeki payı (2011-2018).....	27
Şekil 3.3. DMO katalog sistemi.....	30
Şekil 3.4. Faiz dışı kamu harcamalarının GSYH'ye oranı (2003-2018).....	35
Şekil 3.5. Faiz dışı kamu harcamaları ve GSYH'nin 2003-2018 dönemindeki seyri.....	35
Şekil 3.6. Kamu alımlarının faiz dışı kamu harcamalarına oranı (2005-2018)	37
Şekil 3.7. Mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin 2005-2018 dönemindeki seyri.....	37
Şekil 3.8. Kamu alımlarının GSYH'ye oranı (2005-2018).....	38
Şekil 3.9. Türlerine göre kamu mal alımlarının 2005-2018 dönemindeki seyri.....	40
Şekil 3.10. DMO alımlarının kamu mal alımları (4734 ihale usulleri + DMO) içindeki payı	42
Şekil 3.11. DMO alımlarının kamu mal alımlarına (4734 ihale usulleri + DMO) oranı	42
Şekil 4.1. Hükümetlerin sürdürülebilir kamu alım politikalarında öncelikli kabul ettikleri sosyal alanlar - 2013.....	45

KISALTMALAR

Bu çalışmada kullanılmış kısaltmalar, açıklamaları ile birlikte aşağıda sunulmuştur.

Kısaltmalar	Açıklamalar
AB	Avrupa Birliği
BM	Birleşmiş Milletler
DB	Dünya Bankası
DMO	Devlet Malzeme Ofisi
DTÖ	Dünya Ticaret Örgütü
EC	Avrupa Komisyonu (European Commission)
EKAP	Elektronik Kamu Satın Alma Platformu
GATT	Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması
GSMH	Gayri Safi Milli Hasıla
GSYH	Gayri Safi Yurtiçi Hasıla
IMF	Uluslararası Para Fonu
KİK	Kamu İhale Kurumu
KİT	Kamu İktisadi Teşebbüsü
KOBİ	Küçük ve Orta Büyüklükteki İşletmeler
KSEP	2015-2018 KOBİ Stratejisi ve Eylem Planı
MSB	Merkezi Satın Alma Birimi
OECD	Ekonomik İşbirliği ve Gelişme Teşkilatı
SBA	Avrupa Küçük İşletmeler Yasası
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TZFS	Tedarikçi Zinciri Finansmanı Sistemi
UNCITRAL	BM Uluslararası Ticaret Hukuku Komisyonu
UNEP	Birleşmiş Milletler Çevre Programı

1. GİRİŞ

Devletin birçok mal ve hizmeti çoğu sürekli olmak üzere satın alması, merkezi devlet teşkilatı, ordu, yerel yönetimler, kamu iktisadi teşebbüsleri (KİT'ler), bunlara bağlı müesseseler ve devlete bağlı çeşitli kuruluşların oluşturduğu hükümet pazarlarının çok büyük bir iş hacmine sahip olmasına neden olmaktadır. (Mucuk, 2009: 89) Bu büyük iş hacmi; kamu alımlarının ekonomik ve sosyal hedeflerin gerçekleştirilmesi adına bir maliye politikası aracı olarak kullanılması ve kamu alım sistemlerinin uluslararası kurallara göre düzenlenmesi sonuçlarını doğurmuştur.

Ülkemizde de 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile birlikte AB müktesebatına ve uluslararası düzenlemelere uyum sağlanmaya çalışılmış ve teknolojik gelişmelere paralel olarak kamu kurumlarının ihtiyaçlarının tamamen elektronik olarak temin edilmesi yolunda Kamu İhale Kurumu (KİK) ve Devlet Malzeme Ofisi (DMO) tarafından önemli adımlar atılmıştır.

Türkiye'de merkezi satın alma işlevini yürüten, 2018 verilerine göre toplam kamu mal alım tutarının yaklaşık yüzde 9'luk bir payına sahip olan ve 1926'tan bugüne kamu kurumlarının ihtiyaçlarını karşılayan DMO, 1954 tarihinde dönemin ileri ülkelerindeki merkezi satın alma birimlerine (MSB) benzer şekilde stok odaklı ve tekelci bir anlayışla yapılanmıştır.

MSB'lerin temel hedefi, ölçek ekonomilerinden yararlanarak yüksek tutarlı ihaleler gerçekleştirmek suretiyle ucuz ve standart ürünleri stoklamak ve kamu kurumlarının ihtiyaçlarını karşılamak iken özellikle son on yıldaki teknolojik gelişmeler ve yenilikçi ürünlerin ekonomiye katma değerlerinin yüksek olduğunun anlaşılması neticesinde MSB'ler yeni bir misyon edinerek imalatçı firmaları desteklemeye başlamışlardır. DMO da bu yeni misyon doğrultusunda, stok odaklı ve tekelci anlayıştan sıyrılarak kamu alımlarıyla ilgili elektronik çözümler sunmaya, imalatçı ve yenilikçi KOBİ'leri desteklemeye yönelik uygulamalar geliştirmiştir.

Kamu alımları, imalatçı firmaların karşılaştığı en büyük sorunlardan olan pazar erişimi konusunda kullanılan güçlü bir politikadır. Pazar erişimi; kısıtlı idari ve mali kapasiteye sahip, deneyimsiz, küçük ve yeni imalatçı şirketlerin hayatta kalabilmeleri açısından çok önemlidir. Gelişmekte olan ülkelerde, küçük imalatçı şirketler; üretim kapasitesinin

düşüklüğü, teknolojik eksiklikler gibi zorlukların yanında yetersiz müşteri referansları, yetersiz marka ve tanınırlık ve müşterilerin kurumsal uluslararası ürünleri tercih etmeleri gibi zorlukları da yaşamaktadır. Tüm bu faktörler, gelişmekte olan ülkelerde, imalatçı şirketlerin pazara erişimini zorlaştırmaktadır. Birçok ülkede; hükümetler ar-ge ve yeniliği destekleyen politikalar çerçevesinde işletmelere mali destek sağlamakta, kamu alımları yoluyla da işletmelere doğrudan pazar erişimi sağlamaktadır. (Yülek, 2019: 300-301)

İmalatçı işletmelerin kamu pazarına erişimini desteklemek ve kolaylaştırmak, 1934 tarihli ve 2490 sayılı Artırma, Eksiltme ve İhale Kanunu'ndan bu yana üzerinde durulan bir konu olmuş, bu Kanun ile birlikte yerli müteşebbislere yönelik kolaylıklar sağlanmıştır. Günümüzde ise kalkınma planları, KOBİ Stratejisi ve Eylem Planları gibi planlarda KOBİ'lerin kamu alımlarına katılımını artırmak için eylemler planlanmış, ancak geldiğimiz noktada imalatçı KOBİ'ler için destekler, korumacı bir politika olan "yerli malına fiyat avantajı" üzerinde yoğunlaşmıştır.

KOBİ'lerin kamu pazarına erişimi ile ilgili iyi uygulama örneklerine baktığımızda "Önce Küçük Olanı Düşün" prensibiyle tüm uygulamalarda KOBİ'lerin kamu alımlarına katılımını kolaylaştırmak, üzerlerindeki idari ve mali yükleri azaltmak ve KOBİ'lerin kapasitelerini artırmak hedefiyle hareket edildiği görülmektedir. Bu doğrultuda KOBİ'ler için en büyük desteklerden biri küçük tutarlı fırsatlar yaratan ve DMO tarafından kamu kurumları ve isteklilerin hizmetine sunulan elektronik katalog uygulamalarıdır.

DMO'nun satın alma süreçleri ile DMO tarafından yürütülen ve imalatçı KOBİ'leri destekleyen uygulamaların incelenmesi ve diğer ülke uygulamalarıyla karşılaştırmak suretiyle yeterliliğinin değerlendirilmesi noktasında hiçbir çalışma yapılmamıştır.

Bu çalışma ile DMO'nun kuruluşundan bugüne yaşadığı değişim, tedarik yöntemleri, satın alma usulleri, kamu mal alımları içindeki payı, KOBİ'lere sağladığı avantajlar, KOBİ'lerin DMO alımlarına katılımını engelleyen bariyerler, diğer ülkelerdeki MSB'ler ve bu MSB'lerin KOBİ'lerin kamu alımlarına katılımını teşvik eden politikaları değerlendirilerek yeni politika önerilerinde bulunulmuştur.

Bu itibarla çalışma şu hususları içeren bölümlerden oluşmaktadır:

İkinci bölümde; kamu alımlarına ilişkin kuramsal çerçeve ve uluslararası kamu alım düzenlemeleri, Türkiye’de kamu alımlarının tarihsel gelişimi, ihale kanunları ve KOBİ’ler ile ilgili bilgilere yer verilmiştir.

Üçüncü bölümde; merkezi satın almaya ilişkin kuramsal çerçeve, DMO’nun yapısı, işleyişi, tarihsel serüveni, tedarik yöntemleri, satın alma usulleri ve DMO’nun kamu mal alımları içindeki payı ele alınmıştır.

Son bölümde ise imalatçı KOBİ’lerin kamu alımlarına katılımını teşvik eden ülke uygulamaları ve DMO uygulamaları karşılaştırılarak iyi uygulama örnekleri doğrultusunda politika önerilerinde bulunulmuştur.

Çalışma kapsamında; özellikle merkezi satın alma kurumlarının KOBİ’lere verdiği destekler açısından literatür taraması yapılmış; ülkemizdeki mevcut durumu yansıtmaya açısından KİK istatistikleri, DMO faaliyet ve sektör raporları, DMO internet sitesi ile ülke uygulamalarının analizini yapmak adına OECD (Ekonomik İşbirliği ve Gelişme Teşkilatı) ve DB (Dünya Bankası) gibi uluslararası örgütlerin raporlarından faydalanılmıştır.

2. GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELERİN İKİ İTİCİ GÜCÜ: KAMU ALIMLARI VE KOBİ'LER

2.1. Kamu Alımlarına İlişkin Kuramsal Çerçeve

Büyük Buhrandan sonra piyasa ekonomisinin başarısızlığı kabul görmüş, devletin ekonomideki etkinliği artmaya başlamış ve sosyal devlet olma iddiasında olan ülkelerin ekonomiye müdahaleleri kalıcı hale gelmiştir. (Erdal, 2012) Sosyal devlet anlayışını benimseyen ülkelerin topluma sundukları hizmetlerin, nüfus artışı ve teknolojik gelişmelere bağlı olarak artması nedeniyle 1980'li yılların başından itibaren tüm dünyada güçlü bir şekilde uygulama alanı bulan liberal politikalara rağmen kamu harcamalarının gayri safi milli hâsıllar içindeki payında herhangi bir azalma olmamıştır.

Modern maliyecilere göre kamu harcamaları, kamu makamlarının toplumsal ihtiyaçları karşılamak ve/veya ekonomik ve sosyal hayata müdahalede bulunmak üzere belirli usullerle yaptıkları parasal harcamalardır. (Türk, 2010: 31) Ekonomik dengenin sağlanması ve korunması, ekonomik kalkınmanın gerçekleştirilmesi, tam istihdamın ve gelir dağılımında adaletin sağlanması gibi iktisat ve dar anlamda maliye politikasının temel amaçlarının gerçekleştirilmesi bakımından kamu harcamaları önemli bir araç olarak kullanılmaktadır. (Akdoğan, 2003: 11)

Kamu alımları ise özünde kamu kesiminin hizmet sunarken ortaya çıkan ihtiyaçlarının satın alınması sürecidir. Kamu harcamalarının önemli bir bölümünü oluşturan kamu alımları, özellikle son yıllarda ekonomik ve sosyal hedeflerin gerçekleştirilmesi adına kullanılan etkili bir maliye politikası aracı haline gelmiştir.

Kamu alım tutarlarının ciddi boyutlara ulaşması, kamu kesimini büyük bir alıcı haline getirmiş ve kamu alım sistemlerinin uluslararası kurallara göre düzenlenmesi ihtiyacı doğmuştur. Bu çerçevede; Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ), Birleşmiş Milletler (BM), Avrupa Birliği (AB) ve Dünya Bankası (DB) kamu alımları adına uluslararası ilke ve kurallar oluştururken OECD ise araştırma ve çalışmalarıyla bu sürece destek vermektedir. (Akdoğan, 2014) Kamu alımlarına ilişkin uluslararası düzenlemeler çerçevesinde ulusal mevzuatlar da geliştirilmekte ve iyi uygulamalar aracılığıyla kamu alımları daha güçlü ve esnek bir politika

aracı haline getirilmeye çalışılmaktadır.

2.2. Uluslararası Örgütlerin Kamu Alım Düzenlemeleri

2.2.1. Dünya Bankası (DB) Kamu Alım Düzenlemeleri

DB, Uluslararası Para Fonu (IMF) ile birlikte 1944 yılında kurulmuştur. IMF, küresel ekonomik istikrarın sağlanması ve sürdürülebilirliği üzerinde yoğunlaşırken DB, kalkınma yardımı kaynaklarının en önemli aktörü haline gelmiştir. (Sarı, 2015)

DB kredileriyle gerçekleştirilecek ihalelerde uyulacak kurallar, DB tarafından yayımlanan kılavuz ile düzenlenmiş olup “uluslararası rekabetçi ihale” temel ihale yöntemi olarak düzenlenmiştir. (Büber, 2008) Buradaki amaç, alınan borç paranın verilmiş amacına uygun kullanılmasını sağlamak ve siyasi nedenlerle verimsiz kullanılmasını önlemektir. (Güven, 2007)

2.2.2. Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) Kamu Alımları Anlaşması

Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması (GATT) sistemine üye ülkelerin hazırladığı Kamu İhaleleri Hakkında GATT Anlaşması (Birinci Kamu Alımları Anlaşması) 1981 yılında, daha geniş ve kapsamlı olan İkinci GATT Kamu Alımları Anlaşması ise DTÖ'nün kurulması ile eş zamanlı olarak 1996 yılının başında yürürlüğe girmiştir. DTÖ'nün kurulması için imza atan üyelerin Kamu Alımları Anlaşması'na taraf olması zorunlu değildir. (Güven, 2007)

Kamu Alımları Anlaşması'nın temel ilkesi, yerli ve yabancı tedarikçiler ile yerleşik tedarikçiler arasında ayrımcılık yapılmamasıdır. Bu ilke çerçevesinde yerli istekliler lehine fiyat veya başka avantajlar sağlanması yasaklanmıştır. (Güven, 2007) Yerli isteklilere sağlanan her türlü avantajdan vazgeçilmek durumunda kalınacağı için söz konusu anlaşmaya taraf olma konusunda çekinceleri bulunan Türkiye, 1985 yılından bugüne “gözlemci” sıfatı ile çalışmalara katılmaktadır. Arjantin, Avustralya, Rusya Federasyonu, Hindistan, Malezya ve Suudi Arabistan gibi ülkeler de anlaşmaya taraf olmadan Türkiye gibi gözlemci sıfatıyla çalışmalarını sürdürmektedirler.

Anlaşmada “açık ihale usulü”, “belli istekliler arasında ihale usulü” ve “sınırlı teklif usulü” olmak üzere üç alım usulü öngörülmüştür. Sınırlı teklif usulü; özel veya münhasır haklar nedeniyle “tek kaynaktan doğrudan temin” yöntemi ile alımın ivedi olarak yapılmasının zorunlu olduğu durumlarda kullanılan “pazarlık” yönteminin uygulanmasına imkân veren bir usuldür. (Büber, 2008)

DTÖ, dış yatırımları iç teşebbüslerin üstünde tutmuş, ithalat üzerinde olumsuz etki yaratacak tüm iç düzenlemeleri ticaretin sınırlandırılması şeklinde değerlendirmiştir. DTÖ, farklı ülkelerin ekonomik faaliyetlerinin ortak bir noktada buluşacağı görüşüne sahipse de Çin örneği bu buluşmanın gerçekleşmesinin mümkün olmadığını açık bir şekilde göstermiştir. (Rodrik, 2018)

2.2.3. Birleşmiş Milletler (BM) UNCITRAL Kamu Alımları Model Kanunu

Birleşmiş Milletler Uluslararası Ticaret Hukuku Komisyonu, (United Nations Commission on International Trade Law-UNCITRAL) uluslararası ticaretin gelişmesi için ülkelerin mevzuatları arasındaki farklılıkları gidermek ve mevzuatın yetersizliği ve/veya farklılığından kaynaklanabilecek engelleri ortadan kaldırmak amacıyla kurulmuştur. 1990’lı yıllarda birçok Orta ve Doğu Avrupa ülkesi kamu alım sistemlerini bu model üzerine kurmuşlardır. Türk ihale mevzuatının hazırlanmasında da AB direktifleri ile birlikte UNCITRAL Kamu Alımları Model Kanunu dikkate alınmıştır. (Akdoğan, 2014)

Rekabetin artırılmasını, eşitlik ilkesinin güçlendirilmesini, saydamlığın geliştirilmesini hedefleyen ve mal-hizmet alımları ile yapım işlerinin gerçekleştirilmesi için tasarlanan UNCITRAL Kamu Alımları Model Kanunu, savunma ve güvenlik ile ilgili ihalelerin ve kanunlarda belirtilmek koşuluyla bazı kamu sektörlerinin kapsam dışına alınmasına imkân tanımaktadır. (Güven, 2007)

Diğer uluslararası düzenlemelerin aksine Model Kanunda, yerli istekliler lehine fiyat avantajı sağlanması hususuna da yer verilmiştir. (Büber, 2008)

2.2.4. Avrupa Birliği (AB) Kamu Alım Düzenlemeleri

AB, sadece ekonomi yönüyle değil siyasi ve hukuki alanlarda da birlik olma çabası gösteren

başarılı bir bütünleşme örneğidir. Kamu alımları da AB üyesi devletlerde hukuksal olarak yeknesaklık sağlanması adına çalışılan alanlardan biri olmuştur. (Akdoğan, 2014) Ortak pazar kurma hedefi doğrultusunda hareket eden AB, bu hedefe ulaşmak için kamu alımlarını bir araç olarak kullanmaktadır.

AB, üye devletler arasında mevzuat uyumunun gerçekleşmesi, mal ve hizmetlerin serbest dolaşımının sağlanması ve bir üye devlette kurulan ve başka üye devletin ihalelerine katılmak isteyen işletmelerin çıkarlarının korunması adına direktifler çıkarmaktadır. Kamu alımları konusunda çıkarılan direktifler, belirlenen eşik değerin altında kalan ihalelere uygulanmamakla beraber ihalelerde ayrımcılığı önleyecek, eşit muameleyi ve şeffaflığı sağlayacak tedbirlerin alınması, üye devletlere bırakılmıştır. (Güven, 2007)

Direktiflerde; açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulü temel usuller olarak belirlenmiş, bu usullerle alımın gerçekleştirilmesinin mümkün olmadığı karmaşık alımlarda rekabetçi diyalog usulünün, direktiflerde belirtilen özel durumların ortaya çıkması durumunda ise ilanlı ya da ilansız pazarlık usulünün uygulanabileceği öngörülmüştür. Ayrıca direktif kapsamındaki idarelerin ihale usullerine tabi olmadan merkezi satın alma kurumları aracılığıyla ihtiyaçlarını karşılamasına da olanak tanınmıştır. (Büber, 2008)

2.3. Türkiye’de Kamu Alımları: Tarihsel Gelişim ve Yasal Çerçeve

Kamu alımlarının tarihsel gelişimine bakıldığında, ilk yasal düzenlemenin Osmanlı İmparatorluğu’nun son dönemine rastlayan 1857 tarihli nizamname olduğu görülmektedir. Cumhuriyet döneminde ise 1925 yılında “661 sayılı Müzayede, Münakasa ve İthalat Kanunu”, 1934 yılında “2490 sayılı Artırma, Eksiltme ve İhale Kanunu”, 1983 yılında “2886 sayılı Devlet İhale Kanunu”, 2002 yılında ise “4734 sayılı Kamu İhale Kanunu” çıkartılmıştır. (İlkorkor, 2010)

2.3.1. 661 Sayılı Müzayede, Münakasa ve İthalat Kanunu - 1925

Daha önce tüzüklerle düzenlenen kamu alımları ilk kez kanunla düzenlenmiştir. 26 maddeden oluşan 661 sayılı Kanun kapsamına mal ve hizmet alımları ile satış ve kiralama dâhil edilmiş, altyapı işleri ise kapsam dışında bırakılmıştır. (Turan, 2015)

Kanunda; kapalı zarf usulü, pazarlık usulü, aleni müzayede (açık artırma) veya aleni münakasa (açık eksiltme) olmak üzere üç ihale usulünün kullanılacağı, ihale konusu mal veya hizmetin ayrıntılarının şartnamede gösterileceği, muhammen bedelin yüzde yedi buçuğu oranında geçici teminat, ihale bedelinin yüzde on beşi kadar kesin teminat alınacağı gibi hükümler yer almıştır. (Büber, 2008)

1925 tarihli Kanun, kamu ihalelerine yönelik kuralların bir araya getirilmesi ve bu kuralların yasal bir zemine kavuşturulması açısından önemli bir dönüm noktası olmuştur.

2.3.2. 2490 Sayılı Artırma, Eksiltme ve İhale Kanunu - 1934

2490 sayılı Kanun'un gerekçesinde, 661 sayılı Kanun'un günün ihtiyaçlarını karşılayabilmekten çok uzak olduğu ve diğer ülkelerdeki uygulamaların incelenerek devlet alış ve satışları için uygulanacak usullerin ayrıntılı bir şekilde hükme bağlandığı belirtilmiştir. Ayrıca, büyük alımlara küçük sermayeli teşebbüslerin de katılması, devlet işlerinin yerli müteşebbislere *-Kanun gerekçesinde "memleket çocukları" ifadesi kullanılmaktadır.-* yaptırılması ve paranın memleket içinde kalması yönünde düzenlemeler de içermektedir.

Örneğin, cumhuriyetin ilk dönemlerinde uygulanan ekonomi politikalarına uygun olarak, Kanun'da belirlenen eşik değerlerin altındaki alımlara yabancıların katılabilmesi için on seneden beri Türkiye'de ikamet etmesi ve ticaret siciline kayıtlı olması şartı getirilmiştir. (Büber, 2008)

Kanun'da; kapalı zarf usulü, açık artırma ve eksiltme, mahdut eksiltme (belli istekliler arasında eksiltme) ve pazarlık usulü olmak üzere dört temel ihale usulü belirlenmiş, ayrıca şartnamelerin nasıl düzenleneceği, hangi bedelle isteklilere verileceği, ihale şartnamesinde hangi hususların yer alacağı, şartnamedeki hataların nasıl düzeltileceği, ayrıntılı ihale ilan süreleri, teminat olarak kabul edilecek değerler, ihale komisyonlarının nasıl kurulacağı, ihalelerdeki yasak fiil ve davranışlar ve yasaklama kararları gibi pek çok konu ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. (Büber, 2008)

Kanun ile KİT'lerin inşaat ve büyük tamirat işleri dışındaki harcamaları kanun kapsamı dışında bırakılmış, tekliflerin sadece fiyat unsuruyla değerlendirilmesi kuralı taahhütlerin

gerçekleştirilmesi noktasında sıkıntılara yol açmış, Kanun'un katılığı ve yavaşlığı nedeniyle çok sayıda değişiklik yapılmıştır. (Turan, 2015) Yapılan değişiklikler sorunları çözmemiş ve elli yıl yürürlükte kalan bu Kanun yerine 01.01.1984 tarihinde 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu yürürlüğe girmiş ve 2490 sayılı Artırma, Eksiltme ve İhale Kanunu tamamen yürürlükten kaldırılmıştır.

2.3.3. 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu - 1984

2886 sayılı Kanun Tasarısı Gerekçesinde; 2490 sayılı Artırma, Eksiltme ve İhale Kanunu'nun oldukça katı ve esneklikten mahrum olduğu, günün ihtiyaçlarına ve özellikle planlı kalkınma döneminin icaplarına cevap veremediği ve zaman kaybına sebebiyet veren formaliteleri barındırdığı belirtilmiş ve 2886 sayılı Kanun'un, 2490 sayılı Kanun'un bir tadili mahiyetinde olmadığı, değişik görüş ve anlayışla hazırlandığı vurgulanmıştır.

Ayrıca idarelerin yetki ve sorumlulukları artırılmış, idarelerin genel ve müşterek ihtiyaçlarının bu ihtiyaçları temin maksadıyla kurulan kamu müesseselerinden alınması hükme bağlanmıştır. İhaleler için bir genel ihale dairesinin kurulmasında fayda görülmemiş, ihale dairesinden beklenen hizmetlerin büyük bir kısmının DMO tarafından yapılabileceği ifade edilmiştir. Öte yandan kamu ihtiyaçlarının karşılanmasında en ucuzun değil en iyisinin alınması adına ihale komisyonlarına ihaleyi yapıp yapmamakta ve en uygun bedeli tespit etmekte tercih ve takdir hakkı tanınmıştır.

Kanun'da; kapalı teklif usulü, belli istekliler arasında kapalı teklif usulü, açık teklif usulü, pazarlık usulü ve yarışma usulü olmak üzere beş farklı ihale usulü öngörülmüş, kapalı teklif usulü temel ihale usulü olarak belirlenmiştir. Kapalı teklif usulünde; teklif mektubu bir zarfa konulmakta, bu zarf istenilen diğer belgelerle birlikte ikinci bir zarfa konulmaktadır. Belgeleri ile teminatı tam ve usulüne uygun olan isteklilerin iç zarfları sırasıyla açılarak teklifler açıklanmaktadır. Açık teklif usulünde ise istekliler tekliflerini ihale komisyonu önünde sözlü olarak belirtmekte, teklifler artırma veya eksiltme kâğıdına yazılmakta ve teklif sahiplerince imzalanmaktadır. (Büber, 2008)

Uluslararası kamu alım düzenlemelerine uyum sağlamaması, şeffaflık ilkesine aykırı kurallar içermesi, kamu kurum ve kuruluşlarının tümünü kapsamaması, kamuya gelir getiren satışlar ile kamu harcaması yapılmasını gerektiren alımları birlikte kapsamaması, ihale

sonuçlarının yayımlanmayarak kamuoyunun bilgilendirilmemesi, ihale dışı kalan isteklilere ihale sonucu hakkında gerekçeli bilgi verilmemesi, ekonomik açıdan ikinci en avantajlı teklifin öngörülmemesi, kamu ihaleleri ile ilgili merkezi bir birimin düzenlenmemesi gibi nedenlerle daha geniş ve kapsamlı yeni bir kanun çıkarılmasına ihtiyaç duyulmuştur. (Güven, 2007)

2.3.4. 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu - 2002

2001 krizi sonrasında DB ve IMF ile yapılan anlaşmalarda yer alan kamu alımları alanında reform yapılması ve yeni bir ihale mevzuatı hazırlanması kriterleri doğrultusunda AB direktifleri ve UNCITRAL Kamu Alımları Model Kanunu ilkeleri temel alınarak 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hazırlanmıştır. (Akdoğan, 2014) 4734 sayılı Kanun, 01.01.2003 tarihinden itibaren yürürlüğe girmek üzere 22.01.2002 tarihli ve 24648 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır. Bu Kanun ile kamunun satın almalarına yönelik ihaleler düzenlenmekte, kamuya gelir getiren işlemlere yönelik ihaleler ise 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre yürütülmeye devam etmektedir.

2886 sayılı Kanun’da sadece genel bütçeye dahil daireler, katma bütçeli idareler, il özel idare ve belediyeler kapsama alınmışken 4734 sayılı Kanun’da kapsam genişlemiş ve döner sermayeli kuruluşlar, kamu iktisadi teşebbüsleri, sosyal güvenlik kuruluşları, fonlar, özel kanunla kurulmuş ve kendilerine kamu görevi verilmiş tüzel kişiliğe sahip kuruluşlar (mesleki kuruluşlar hariç), bağımsız bütçeli kuruluşlar ve tüm bu kuruluşların sermayesinin yarısından fazlasına sahip oldukları tüzel kişilikler kapsama alınmıştır. Kapsam dışı kurum ve alımlar ise Kanun’da tek maddede (3 üncü madde) listelenmiştir. (Turan, 2015) Kamu alımlarına ilişkin düzenleme ve yönlendirme görevine sahip kurumlarla ilgili de köklü değişiklikler gerçekleştirilmiştir.

2886 sayılı Kanun’da, kamu ihalelerini doğrudan düzenleyen bir kurum öngörülmemiş, Maliye Bakanlığı ile birlikte Bayındırlık ve İskân Bakanlığı dolaylı düzenleme yetkilerine sahip olmuşlardır. Maliye Bakanlığı, uygulamaları yönlendirmek adına ihale genelgeleri yayımlamış, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı ise özellikle yapım işleri ihalelerine yönelik standartlar geliştirmiştir. DMO ise kamu kurumlarının ihtiyaçlarını karşılayan merkezi bir satın alma kurumu olarak kamu alım sisteminde önemli bir işlevi yürütmüştür. (Büber, 2008)

Kamu ihaleleri ile ilgili düzenleyici ve denetleyici kurum eksikliği 4734 sayılı Kanun ile giderilmiş, Kamu İhale Kurulu, Başkanlık ve hizmet birimlerinden oluşan Kamu İhale Kurumu (KİK) kurulmuştur. 4734 sayılı Kanun'un genel gerekçesinde; idarelerce mevzuata aykırı gerçekleştirilen ihale işlemlerine ilişkin şikâyetleri incelemek ve sonuçlandırmak, bütün ihale mevzuatını hazırlamak ve uygulamayı yönlendirmek, eğitimler düzenlemek, ihalelerle ilgili istatistikler oluşturmak ve yayımlamak, haklarında yasaklama kararı verilenlerin sicillerini tutmak üzere Kamu İhale Kurumunun kurulduğu belirtilmiştir.

Kanun'da açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulü temel ihale usulleri olarak belirlenmiş, ihalelerle ilgili şikâyetlerin incelenme süreci ayrıntılı olarak düzenlenmiş, isteklilerin gerçekçi teklifler hazırlayabilmeleri için AB ihale mevzuatındaki ilan süreleri dikkate alınarak yeni süreler belirlenmiştir. Ayrıca ihale sonuçlarının ilan edilmesi, zeyilname yapılabilmesi, aşırı düşük tekliflerin reddedilebilmesi ve ikinci en avantajlı teklif sahibine dönülmesi gibi yenilikler Kanun'da yer almıştır.

2.4. Kamu Alımları Perspektifinden KOBİ'ler

Kamu alımlarının; süreç karmaşıklığı, idari yükleri, yüksek teknik ve finansal kapasite gereksinimi gibi özellikleri nedeniyle KOBİ'ler kamu pazarından yeterince yararlanamamaktadır. Hükümetler ise KOBİ'lerin ihalelere katılması ve kazanmasını engelleyen bariyerleri ortadan kaldırmak için giderek daha fazla adım atmaktadır. (OECD, 2018-2)

Tüm dünya ülkelerinde ekonomi içindeki payları %90 ila %99 arasında değişen KOBİ'leri, kamu alımları sayesinde pazar ve finansman sorununu minimize etmek suretiyle üretim kapasitelerini ve yeteneklerini artıracak bir ortama kavuşturmak, iktisadi kalkınmayı doğrudan ve dolaylı olarak etkilemektedir. (Yülek ve Tiryakioğlu, 2013)

2.4.1. KOBİ'lere Genel Bir Bakış

24.06.2018 tarihli ve 30458 sayılı Resmi Gazete'de "Küçük ve Orta Büyüklükteki İşletmelerin Tanımı, Nitelikleri ve Sınıflandırılması Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik" yayımlanmış; bu değişiklik ile 250 kişiden az yıllık çalışan

istihdam eden ve yıllık net satış hasılatı veya mali bilançosundan herhangi biri 125 milyon TL'yi aşmayan mikro işletme, küçük işletme ve orta büyüklükteki işletme olarak sınıflandırılan ekonomik birimler veya girişimler KOBİ olarak tanımlanmıştır.

Çizelge 2.1. Türkiye'deki KOBİ Sınıflandırması

KOBİ Sınıfı	Çalışan Sayısı	Yıllık Net Satış Hasılatı / Yıllık Mali Bilanço Toplamı
Mikro Ölçekli KOBİ	0 - 9	0 – 3.000.000 TL arasında
Küçük Ölçekli KOBİ	10 - 49	3.000.000 TL – 25.000.000 TL arasında
Orta Ölçekli KOBİ	50 - 249	25.000.000 TL – 125.000.000 TL arasında

Kaynak: 24.06.2018 tarihli ve 30458 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan “Küçük ve Orta Büyüklükteki İşletmelerin Tanımı, Nitelikleri ve Sınıflandırılması Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik”

Türkiye İstatistik Kurumunun (TÜİK) 25.11.2016 tarihli ve 21540 sayılı Haber Bülteni'nde yer alan istatistiklere göre; 2014 yılında KOBİ'ler, toplam girişim sayısının %99,8'ini, istihdamın %73,5'ini, maaş ve ücretlerin %54,1'ini, cironun %62'sini, faktör maliyetiyle katma değer (FMKD) %53,5'ini ve maddi mallara ilişkin brüt yatırımın ise %55'ini oluşturmuştur. Ayrıca 2015 yılında ihracatın %55,1'i KOBİ'ler tarafından gerçekleştirilmiştir.

2.4.2. Avrupa Küçük İşletmeler Yasası

KOBİ'lerin yaşadıkları sorunları çözmek, işletmeler üzerindeki mali ve bürokratik yükleri kaldırmak ve KOBİ'lere yönelik politikalar oluşturma konusunda ülkelere yol göstermek adına 2008 yılında “Avrupa Küçük İşletmeler Yasası” (Small Business Act for Europe – SBA) yürürlüğe girmiş ve on temel prensip belirlenmiştir. Bu prensipler;

- 1) Girişimcilerin ve aile işletmelerinin zenginleşeceği ve ödüllendirileceği bir iş ortamı yaratılması,
- 2) İflas eden dürüst girişimcilere zaman kaybedilmeden ikinci bir şans tanınması,
- 3) “Önce Küçük Olamı Düşün” ilkesine uygun kurallar geliştirilmesi,
- 4) Kamu kurum ve kuruluşlarının KOBİ'lerin ihtiyaçlarına duyarlı hale getirilmesi,
- 5) Kamu politika araçlarının KOBİ ihtiyaçları ile uyumlaştırılması: KOBİ'lerin kamu

alımlarına iştirakinin kolaylaştırılması ve devlet yardımı imkânlarının KOBİ'ler tarafından daha iyi kullanılmasının sağlanması,

- 6) KOBİ'lerin finansmana erişimlerinin kolaylaştırılması ve ticari işlemlerde ödemelerin zamanında yapılmasını destekleyici düzenlemelerin ve iş ortamının geliştirilmesi,
- 7) KOBİ'lerin, Tek Pazar'ın sağladığı fırsatlardan daha fazla yararlanmasının sağlanması,
- 8) KOBİ'lerin sahip olduğu becerilerin ve her türlü yenilik faaliyetinin geliştirilmesinin teşvik edilmesi,
- 9) KOBİ'lerin çevresel sorunları fırsata dönüştürmesine imkân sağlanması,
- 10) KOBİ'lerin büyüyen pazarlardan yararlanmasının desteklenmesi ve teşvik edilmesidir.

Kamu kurum ve kuruluşları tarafından; KOBİ'lerle ilgili oluşturulacak her türlü politika, strateji, eylem planı, uygulama vb. çalışmalarda Avrupa Küçük İşletmeler Yasası Prensiplerinin göz önünde bulundurulması, bu çerçevede Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı (KOSGEB) tarafından gerçekleştirilecek çalışmalara gereken destek ve yardımın sağlanması hususu ile ilgili 05.06.2011 tarihli ve 27955 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Başbakanlık Genelgesi ile söz konusu prensipler ülkemiz tarafından da benimsenmiştir. Bu prensiplerden biri de KOBİ'lerin kamu alımlarına iştirakinin kolaylaştırılması etrafında şekillenmektedir.

KOBİ'lerin kamu alımları içindeki payının artması neticesinde, potansiyel tedarikçi tabanının genişleyeceği ve rekabetin artacağı görüşü doğrultusunda, Avrupa Komisyonu (EC) tarafından 2008 yılında "KOBİ'lerin kamu alımları sözleşmelerine erişimini kolaylaştıran "Avrupa En İyi Uygulamalar Düzenlemesi" yayımlanmıştır. Bu düzenleme ile KOBİ'lerin kamu alımlarına katılımını artırmak ve fırsat eşitliği sağlamak adına bir dizi uygulama öngörülmüştür. KOBİ'lerin kamu alımlarına iştirakini kolaylaştırmak için AB kamu ihale direktiflerinde öngörülen yenilikler ise şunlardır: (SIGMA, 2016)

- 1) Sözleşmelerin kısımlara ayrılması.
- 2) İhale sürecine katılmak için gereken cironun sınırlandırılması.
- 3) İhale sürecinde istenen sertifika ve belgelerin azaltılması.
- 4) Elektronik ihalenin zorunlu hale gelmesi.

Ayrıca, 2004 direktiflerinin yerini alan ve kamu alımlarını da düzenleyen 2014/24/AB sayılı

direktifin ana hedeflerinden biri KOBİ'lerin kamu alımlarına katılımını teşvik etmek olmuştur.

2.4.3. 2014-2018 Onuncu Kalkınma Planı

Onuncu Kalkınma Planı'nda; kamu alımlarının, yerli firmaların yenilik kapasitelerini artırmada etkin bir araç olarak kullanılacağı, kamuda ithal ürün kullanılmasının azaltılması amacıyla kamu alımlarında yerli üretimi olan ürünlerin kullanımını teşvik edici politikaların geliştirileceği ve kamu alımları uygulamalarında KOBİ'ler lehine düzenlemeler yapılacağı belirtilmiştir.

Plan'ın öncelikli dönüşüm programları listesinde yer alan "Kamu Alımları Yoluyla Teknoloji Geliştirme ve Yerli Üretim Programı" ile de kamu alımlarının; yeniliği, yerleşmeyi, teknoloji transferini ve yenilikçi girişimciliği teşvik edecek şekilde düzenlenmesi gerekliliği vurgulanmıştır. Program'da yer alan "Kamu alımları uygulamalarında KOBİ'ler lehine düzenlemeler yapılması" başlıklı üçüncü bileşenin üçüncü politikasına ait iki eylem planı öngörülmüştür. Bu eylem planları aşağıda 2015-2018 KOBİ Stratejisi ve Eylem Planı çerçevesinde kamu alımları ile ilgili yürütülecek eylemler kısmında açıklanmıştır.

2.4.4. 2015-2018 KOBİ Stratejisi ve Eylem Planı (KSEP)

Özellikle gelişmekte olan ülkelerde ekonominin lokomotifi durumunda olan KOBİ'lerin rekabet güçlerini, ar-ge ve yenilik kapasitelerini artıracak, finansmana erişimlerini kolaylaştıracak politikalar hayata geçirilmektedir. Ülkemizde de bu tarz politikaları uygulamak ve politikalar arasındaki koordinasyonu sağlamak adına KOBİ Stratejisi ve Eylem Planları (KSEP) hazırlanmaktadır.

05.09.2015 tarihli ve 29466 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan ve Türkiye'de KOBİ politikasını tanımlayan temel doküman olan 2015-2018 KOBİ Stratejisi ve Eylem Planı'nın genel amacı "Küçük işletme ihtiyaçlarına duyarlı iş ortamında, KOBİ'lerin rekabet güçlerinin uluslararası düzeyde artırılması ve ülkemizin ekonomik büyümesinde KOBİ'lerin katkısının yükseltilmesidir."

Avrupa Küçük İşletmeler Yasasının beşinci prensibinde KOBİ'lerin kamu alımlarına iştirakinin kolaylaştırılması adına kamu politika araçlarının KOBİ ihtiyaçları ile uyumlu hale getirilmesi vurgulanmış, KSEP kapsamında KOBİ'lere yönelik yapılan GZFT analizi sonucunda da KOBİ'lerin kamu alımlarından yeterince yararlanamamaları, zayıf yönler arasında sayılmıştır.

2015-2018 KSEP çerçevesinde kamu alımları ile ilgili yürütülecek eylem/projeler ve sorumlu kuruluşlar aşağıdaki gibi belirlenmiştir:

- 1) KOBİ'lerin kamu alımlarına katılımının artırılması amacıyla kamu ihale mevzuatında gerekli değişiklikler yapılacaktır. (Sorumlu Kuruluş: KİK)
- 2) Kamu alımlarında KOBİ'lerin payının artırılmasına yönelik tedbirler alınacaktır. (Sorumlu Kuruluş: DMO)

3. TÜRKİYE’DE MERKEZİ SATIN ALMA: DEVLET MALZEME OFİSİ

3.1. Merkezi Satın Almaya İlişkin Kuramsal Çerçeve

Merkezi satın alma, kamu sektörüne özgü bir kavram veya uygulama olmayıp özel sektör, imalat, perakende ve diğer alanlarda yaygın olarak kullanılan bir yaklaşımdır. Temel amacı, üretim ve dağıtımın her aşamasında satın alma fiyatlarını ve satın alma maliyetlerini azaltmaktır. (OECD, 2011) Bu temel amaç dışında, hükümetler tarafından etkin bir maliye politikası aracı olarak kullanılan merkezi satın alma işlevini yerine getirmek üzere birçok ülkede merkezi satın alma birimleri (MSB) kurulmuştur.

Karlı ve verimli olmak adına özel sektöre benzer yöntemler kullanan MSB’lerin depolama faaliyeti yürüterek toptancı işlevi gördüğü ve kamu kurumlarının ihtiyaçlarını bu birimlerden alma zorunluluğunun bulunduğu “tekel” modeli birçok AB üyesi devlette kullanılmaktayken son yıllarda birçok MSB’nin, önceki toptan ticaret işlevini sürdürmek yerine kamu kurumlarının ihtiyaçlarını çerçeve anlaşmalar yoluyla tedarik etme çabalarına odaklanma eğiliminde olduğu görülmektedir. (OECD, 2011)

Son yıllarda yaşanan diğer önemli değişiklik ise MSB’lerin merkezi olmayan bir yapıya evrildiği ve devlete ait özel şirketler haline gelerek finansal ve yönetsel özerklik derecesi kazanmasıdır. Kar elde etmeleri beklenmeyen ancak finansal olarak kendi kendine yetmeleri beklenen MSB’ler bazı ülkelerde özel kuruluşlara da satış yapabilmektedir. Kamu kurumları ise MSB dışındaki kuruluşlardan veya şirketlerden alım yapmakta serbesttir. (OECD, 2000)

3.2. Merkezi Satın Alma Birimleri

AB’de, MSB’lerin kurulması zorunlu olmamakla birlikte bazı alımlarda MSB’lerin hizmetlerinden yararlanılması zorunlu olabilmektedir. (SIGMA, 2016-20) Merkezi bir satın alma ajansının doğrudan tedarikçilerden toplu alımlar yaptığı ve kamu kurumlarının satın alma ajansından satın almalarını gerektiren “tekel” yöntemi nadiren kullanılmaktadır. (OECD, 2000)

MSB'lerin kurulması ile ilgili görüşlere aşağıda yer verilmiştir. (SIGMA, 2016-20)

MSB'lerin kurulmasını savunan görüşler:

- 1) Daha büyük alım hacimleri sayesinde daha iyi fiyatların elde edilmesi.
- 2) İşlem maliyetlerinin azalması.
- 3) MSB'lerin ileri derecede uzmanlık ve kapasiteye sahip olması.
- 4) MSB'lerin; yasal, teknik, ekonomik ve sözleşmeye ilişkin kesinlik sunarak ihale makamlarının üstleneceği riskleri azaltması.
- 5) Çerçeve anlaşmalar sayesinde basitlik sağlanması.
- 6) Hükümetlerin politika hedeflerini gerçekleştirmesi bakımından MSB'lerin araç olarak kullanılması. (KOBİ'lerin kamu alımlarına katılımı, yenilikçilik, yeşil alımlar vb.)

MSB karşıtı görüşler:

- 1) MSB'lerin pazar yoğunluğu riskine ve tekeli yapıların oluşmasına neden olması.
- 2) Küçük ve yeni ekonomik operatörlerin MSB alımlarına katılamaması.
- 3) MSB'lerin genellikle yüksek tutarlı ve büyük sözleşmeler ile ilgilenmesi nedeniyle KOBİ'lere yönelik daha az fırsat yaratması.
- 4) Çerçeve anlaşmaların uzun süreli olması durumunda, MSB'lerin piyasa değişikliklerine cevap verme hızlarının düşük olması.
- 5) Teknik özellikler bakımından standardizasyon sağlandığı için ihtiyaç sahibi kurumların ihtiyaçlarının tam olarak karşılanamaması.

MSB karşıtı görüşlerin odaklandığı temel konuların, standardize edilmiş ihtiyaçların yüksek hacimli satın alınması nedeniyle kurum ihtiyaçlarına tam olarak cevap verilememesi ve KOBİ'lerin büyük alımlardan faydalanamaması olduğu görülmektedir.

Merkezi satın alma faaliyetinin avantajları: (The Donnor Committee for Enterprise Development [DCED], 2017)

- 1) Ölçek ekonomilerden faydalanılarak düşük fiyatlar elde edilir.
- 2) İhtiyaç konusu mal ve hizmetlerde teknik standardizasyon sağlanır.

- 3) Problem çözümünde daha iyi bir sözleşme yönetimi sağlanır.
- 4) Eğitim maliyetleri düşer.
- 5) Şeffaflık artar.
- 6) Satın alma personeli profesyonelleşir.
- 7) Personel yönetimi kolaylaşır.

Merkezi olmayan satın alma faaliyetinin avantajları: (DCED, 2017)

- 1) Büyük çaplı yolsuzluklar ve korumacılık önlenir.
- 2) Tedarik edilen ürün, son kullanıcının gereksinimlerine daha iyi hitap eder.
- 3) Büyük ölçekli hataların yapılması önlenir.
- 4) KOBİ'ler daha kolay rekabet edebilir.
- 5) Yerel olarak üretilen mallar için daha düşük fiyatlar elde edilir.

Büyük çaplı yolsuzlukların ve korumacılığın önlenmesi, merkezi olmayan satın alma faaliyetinin avantajları arasında sayılsa da yerel alımlarda yerli müteşebbislerin tercih edilmesi, yereli kayırmalarla sonuçlanabilmektedir. Kayırma, merkezi seviyede de meydana gelebilir ancak merkezi alımların daha görünür olması nedeniyle belli müteşebbisleri kayıran ihale stratejilerinin uygulanması merkezi alımlarda daha zordur. (SIGMA, 2016-2)

Kamuda etkin kaynak kullanımını ve standartlaşmayı artıracığı görüşüyle, bazı ülkelerde mal ve hizmetlerin MSB aracılığı ile veya MSB'den alınması zorunluluğu bulunmaktadır. Bu zorunluluğun, MSB'lerin kullanıcı dostu olma şeklindeki özendiriciliğini azaltacağı ve MSB'leri tekeli bir yapıya iteceği yönünde eleştiriler de söz konusudur. MSB'lerden alım yapmanın gönüllülük esasına dayanması gerektiğini savunanlar; MSB'lerin, rekabet ortamına girerek farklı hizmetler sunacağını, kullanıcılara yönelik uygun çerçeve anlaşmalar hazırlayacaklarını ileri sürmekte, gönüllülük esasının MSB'leri çekici ürünler sunmaya teşvik ederek paranın tam karşılığının alınacağı bir çeşit rekabete maruz bırakacağını düşünmektedirler. (SIGMA, 2016-20)

MSB'lerin kuruluş yapıları incelendiğinde ise genellikle kar amacı gütmeyen limited şirketler olarak yapılandığı görülmektedir. MSB'lerin finansmanında, münferit ihalelerde ihale makamı tarafından ücretin ödenmesi veya çerçeve anlaşmalarda ekonomik operatörler tarafından ücretin ödenmesi şeklinde iki sık kullanılan yöntem bulunmaktadır. (SIGMA,

3.3. DMO'nun Tarihsel Gelişimi ve Hukuki Yapısı

Türkiye, 1950'li yılların başından itibaren; Demokrat Parti (DP) yönetimi ile birlikte üretime önem veren, sanayileşmeyi özel kesime bırakan ve dış ticarete serbestleşmeyi savunan politikaları benimsemiştir. 1951-1954 yılları arasında özellikle tarım sektöründe önemli gelişmeler sağlanmış, Marshall yardımlarının katkısıyla da ekonomide hızlı bir büyüme gerçekleşmiştir. 1951-1954 yılları arasında GSMH'nin ortalama büyüme hızı %8,3 olmuştur. Ancak 1954 yılında iklim koşullarında yaşanan olumsuzluklar nedeniyle tarımsal gelir bir önceki yıla göre yaklaşık %10 oranında düşmüş ve buna bağlı olarak da milli gelir %3 oranında azalmıştır. 1950'lerin ilk yıllarında uygulanan liberal politikalar, finansal darlık ve sıkıntıların ortaya çıkması ile birlikte yerini daha kontrolcü politikalara bırakmıştır. Genel bütçe ve dış açıkların finansmanında zorluklar yaşanmış, dış borçlar artmış, hükümet parasermaye hareketlerinde etkinliği artırmak ve ekonomik gelişmeyi sağlamak adına kamu iktisadi teşebbüslerine ayrı bir önem vermiştir. (Çoban, 2015: 77-81) Dış yardım aldığımız ABD'nin, devletin elindeki işletmelerin özel kesime devredilmesi isteğine rağmen 1950'li yıllarda yeni KİT'ler kurulmuştur. (Kepenek ve Yentürk, 2007: 284)

3.3.1. DMO'nun Kurulmasına Giden Yol: 1954 Tarihli Kanun Tasarısı

26 Şubat 1954'te TBMM'ye Başbakan Adnan Menderes imzasıyla sunulan Devlet Malzeme Ofisi kurulması hakkındaki kanun gerekçesinde; DMO'nun kuruluş gerekçeleri, diğer ülkelerdeki merkezi satın alma kurumlarının yapısı ve işleyişi, Türkiye'de kamu kurumlarının ihtiyaçlarının nasıl karşılandığı yer almaktadır.

Devlet daire ve müesseselerinin her türlü kırtasiye ihtiyaçlarının yeknesak bir tarzda tek elden temin edilmesi amacıyla 1926 yılında Maliye Levazım Müdürlüğüne bağlı Kırtasiye Başmemurluğu kurulmuş, 1933 yılında Kırtasiye Müdürlüğü adını almıştır. 1926 yılından 1946 yılına kadar yaşanan tecrübeler, Kırtasiye Müdürlüğüne yeni yetki ve sorumluluklar verme gerekliliğini doğurmuş ve 1946 yılında 4910 sayılı Maliye Vekâleti Teşkilat Kanunu ile Kırtasiye Müdürlüğü "Devlet Kâğıt ve Basım Genel Müdürlüğü" adı altında yeniden kurulmuştur.

Devlet Kâğıt ve Basım Genel Müdürlüğünün “Devlet Malzeme Ofisi” adı altında teşkiline dair güdülen gayeler ise Kanun Tasarısı’nda aşağıdaki şekilde açıklanmıştır:

- 1) “Devlet Kâğıt ve Basım Genel Müdürlüğü” tüzel kişiliğe haiz bulunmamakta ve dolayısıyla gayrimenkullere sahip olamamaktadır. Kendisine kanunun verdiği hizmetleri yerine getirebilmek için depo ve atölyeler kurmakta ve bunlar için gerekli arsa ve gayrimenkulleri satın almakta, ancak bu sabit kıymetler Genel Müdürlüğün bilançosunun aktifinde yer almasına rağmen tüzel kişiliğe sahip olmaması nedeniyle Hazinesin mülkiyetinde bulunan bu sabit kıymetler için gerekli değişiklik, tamir, bakım ve amortismanlarını yapamamaktadır. Yeni kanun tasarısı, idareye tüzel kişilik vermekle bu engeli ortadan kaldırmaktadır.
- 2) Genel Müdürlük, türüne göre malzemelerin bir kısmını dış piyasadan temin edeceği için satın alma, nakil, sigorta ve banka işlemlerinde uluslararası ticari usullere göre hareket edebilme yetkisine sahip olması zaruri bulunmaktadır.
- 3) Matbaa işletmeciliği, imalat ve bakım atölyelerinin çalıştırılabilmesi, ticari ve sınai karaktere sahip böyle bir idarenin ihtiyaç duyduğu formasyondaki personelin temini bunu gerektirmektedir.
- 4) DMO’ya verilecek 100 milyon tutarındaki sermaye ile çeşitli devlet müesseselerinin ve bankaların her türlü ihtiyaçlarını en müsait zamanda karşılamak hususunda hareket serbestisine sahip olacak, bu geniş mali imkân ile toptan satın alma yapılarak daha ucuza mal etmek suretiyle Devlete tasarruf ve verilen tahsisatı yerinde kullanma imkânını sağlayacaktır.
- 5) Çeşitli malzemeler hakkında bilgisi olan bu tarzdaki merkezi bir idare tarafından, devlet hizmetleri için gereken malzemelerin dış ve iç piyasadan bol miktarda satın alınması ve stok edilmesi, malzeme ihtiyacının devamlı olarak temininde kolaylık sağlayacak ve savaş/buhran gibi iktisadi düzeni sarsan durumlarda Devletin malzeme ihtiyaçlarının sıkıntısız bir şekilde karşılanabilmesine olanak tanıyacaktır.
- 6) Devlet matbaalarına yeni bir statü verilmesi hususunda DMO’ya verilen yetki ve basılı kâğıt ihtiyaçlarını temin sorumluluğu, ilk aşamada, yıllardan beri süregelen sıkıntıları olan matbaaların rasyonel ve verimli bir şekilde birleştirilmesini ve çalıştırılmasını sağlayacaktır.
- 7) DMO’ya, 3460 sayılı Kanuna göre müesseseler teşkil etme ve ortaklıklara iştirak etme imkânı verilmiştir. DMO, yabancı sermaye ile işbirliği yaparak, memlekette üretilmeyen malzemenin bir an evvel üretilmesini temin etmek suretiyle, hem bu tür

ürünlerin sürümü için bir iç piyasa yaratacak hem de ithal edilen malzeme için ödenen dövizin tasarruf edilmesine imkân sağlayacaktır.

- 8) 2490 sayılı “Artırma, Eksiltme ve İhale Kanunu”nun yerine geçmek üzere hazırlanan “Umumi İhale Kanunu” tasarısında öngörülen genel ihale dairesine bir esas teşkil etmek suretiyle DMO, bu cepheden mevzuatımızda mevcut boşluğu giderecektir.

Özetle; 1926 yılından beri çeşitli isimlerle faaliyette bulunan; kâğıt, kırtasiye ve büro makineleri konularında Devlet müesseselerine faydalı hizmetler sunan döner sermayeli Devlet Kâğıt ve Basım Genel Müdürlüğü, yerli ve yabancı uzmanların tavsiyelerine ve ileri batı ülkelerindeki emsallerine uyularak ve görev alanı genişletilerek yukarıdaki amaçlara hizmet etmesi adına Devlet Malzeme Ofisi adı altında bir iktisadi devlet teşekkülü olarak yeniden kurulmuştur. Kuruluş amaçlarına baktığımızda, DMO’nun günün koşullarına ve diğer ülkelerdeki uygulamalara paralel bir şekilde stok odaklı çalışma prensibini benimsediği anlaşılmaktadır.

İthalatı azaltmak ve ülkede üretilmeyen malların üretimini sağlamak adına yabancı sermaye ile işbirliği yapmak, ortaklıklara iştirak etmek ve üretilecek mallar için bir iç pazar yaratma görevleri verilerek DMO’ya çok önemli bir misyon yüklenmiştir. 1954’ten günümüze 65 yıl geçmesine rağmen bu amaca ulaşamadığı, DMO’nun bu konuda aktif bir rol üstlenemediği görülmektedir.

DMO; umumi muvazeneye dahil dairelerle mülhak ve hususi bütçeli idarelerin, belediyelerin, sermayesi tamamen Devlete ait teşekkül, banka, ofis, kurum ve sandıkların ve sermayesinin en az yarısından fazlası yukarıda yazılı idare ve müesseselere ait ortaklıklarının ihtiyaçlarını sağlamakla görevlendirilmiştir. Yukarıda yazılı idare ve müesseselerin, DMO’nun sağlayacağı malzeme ve hizmetleri başka yerden alamayacağı, ancak DMO’ca zamanında temin edilemeyeceği anlaşılan ve gecikmesi idarelerin işlerini aksatacak mahiyette bulunan ihtiyaçların DMO dışından temin edilebileceği öngörülmüştür.

Kanun tasarısında ayrıca dönemin merkezi satın alma birimleri de incelenmiş ve özetle aşağıdaki açıklamalara yer verilmiştir:

- 1) İsviçre: Merkezi Malzeme İdaresi (Drucksenhendienst und Materialbeschaffung in der Bundeszentralverwaltung) 1925 yılında kurulmuş, federal devlet dairelerinin ve

diğer müesseselerin tüm kırtasiye, büro malzemesi ve makinelerinin yalnız bu İdare tarafından temin edileceği ve hükümetin kararıyla İdarenin bunların dışında kalan alışverişleri de yapmaya yetkili olduğu teşkilat kanununda belirtilmiştir. Ayrıca bu İdarenin, devlet dairelerinin ihtiyaçlarını devamlı ve iktisadi bir şekilde temin etmek amacıyla ülkenin değişik bölgelerinde depo kurma yetkisi de bulunmaktadır.

- 2) İngiltere: Uzun bir maziye sahip Kraliyet Büro Malzemesi Ofisi (H.M. Stationary Office) Büyük Britanya hükümet dairelerinin ihtiyacı olan her türlü basılı evrak, kırtasiye ve büro ihtiyaçlarını tek elden temin etmek için kurulmuştur. Kraliyet Büro Malzemesi Ofisince lüzum görülmedikçe devlet daire ve müesseselerinden hiçbiri yukarıda sayılan malzemeleri temin etmek veya Ofise tevdi edilen vazifeleri kendi namına yapma yetkisine sahip değildir.
- 3) ABD: Umumi Hizmetler Dairesine bağlı Federal Levazım Müdürlüğü (Federal Supply Service) 1949 yılında kurulmuştur. Bu Müdürlük; ülkenin değişik bölgelerinde kırtasiye depoları açmaya, devlet dairelerinde kullanılacak madde ve malzemelerin niteliklerini tespit etmeye, ihtiyaçlara göre tespit edilen kataloglara istinaden verilecek siparişlerin sözleşmelerini imzalamaya, kontrole tabi malzemelerin kontrolünü yapmaya yetkilidir.
- 4) Belçika: Kuruluş tarihi eski olmakla birlikte İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra ülke çapında faaliyete geçen Merkezi Satınalma Dairesi (Office Central de Fourniture), kurumların temizlik malzemesi ihtiyaçları, bayındırlık bakanlığının inşaat işleri ve ordunun malzeme, melbusat ve iâşe ihtiyaçları istisna edilirse, devlet daire ve müesseselerinin yakacak dâhil bütün ihtiyaçlarını temin etmektedir.

3.3.2. 1983'ten Günümüze Yaşanan Gelişmeler

KİT'lerin çerçeve yasası olan ve 1983 yılında yürürlüğe giren 2929 sayılı Kanun ile bu Kanun'a dayanılarak her bir KİT için çıkarılmış olan KHK'lar doğrultusunda KİT'ler yeniden düzenlenmiştir. 121 sayılı "Devlet Malzeme Ofisi Kuruluşu Hakkında Kanun Hükmünde Kararname" ile DMO yeniden yapılandırılmıştır. 1980 askeri darbe hükümeti tarafından gerçekleştirilen bu değişiklikler ile 1954 tarihli ve 6400 sayılı Kanun yürürlükten kaldırılmış ancak DMO'nun kuruluş felsefesi ve mantığı neredeyse hiç değişmeden 121 sayılı KHK'da yer almıştır. 1983 yılının Kasım ayında gerçekleşen genel seçimler sonrası işbaşına gelen Özal Hükümeti'nin 1984 yılında çıkardığı 233 sayılı KHK ile KİT'lerin yasal çerçevesi yeniden düzenlenmiş ve bu KHK doğrultusunda DMO'nun önce 1984 tarihli

sonrasında ise 2007 tarihli Ana Statüleri yürürlüğe girmiştir.

Yukarıda açıklanan ve DMO'nun hukuki yapısını oluşturan yasal dayanaklarının karşılaştırmalı analizi yapıldığında 1954'ten bugüne DMO'nun faaliyet konularının genişlediği ancak 1984 tarihli Ana Statü ile birlikte kamu kurumlarının DMO'nun faaliyet konularına giren mal ve hizmetleri DMO'dan alma zorunluluğunun kaldırıldığı görülmektedir.

3.4. DMO'nun Mevcut Organizasyonel Yapısı ve İşleyişi

DMO; tüzel kişiliğe sahip, faaliyetlerinde özerk, sorumluluğu sermayesi ile sınırlı ve Sayıştay denetimine tabi bir iktisadi devlet teşekkülüdür. DMO, kamu hukukuna tabi olan veya kamunun denetimi altında bulunan veya kamu kaynağı kullanan kamu kurumlarının, DMO Ana Statüsü'nde belirlenen faaliyet konuları arasında sayılan mal ve hizmet ihtiyaçlarının teminini gerçekleştirmektedir. Bu mal ve hizmetleri 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu veya aynı Kanun'un 3 üncü maddesinin (g) bendi kapsamında öncelikle ilk elden ve toplu alımların sağladığı fiyat avantajlarından yararlanarak temin etmektedir. 2019/1 no.lu Kamu İhale Tebliği'nde belirlenen 13.857.591 TL'lik eşik değerin altında kalan alımları kendi mevzuatı çerçevesinde yürütebilmektedir. DMO'nun satın alma usulleri temel olarak 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nu baz almaktadır.

DMO, 233 sayılı KHK'ya uygun olarak Yönetim Kurulu ve Genel Müdürlükten; Genel Müdürlük ise genel müdür yardımcıları ile ana hizmet, danışma, yardımcı hizmet ve taşra birimlerinden oluşmaktadır. Taşra teşkilatı; 7 bölge müdürlüğü, 4 irtibat bürosu ve 1 işletme müdürlüğünden oluşan DMO'nun 2018 yılsonu itibariyle 989 personeli bulunmaktadır.

3.5. DMO Tedarik Yöntemleri

DMO, kamu kurumlarının ihtiyaçlarını; stok ürünleri, katalog ürünleri ve müteferrik ürünler ile karşılamaktadır. Müteferrik ürünler ve katalog ürünleri tedarikçiden, stok ürünleri ise DMO deposundan sevk edilmektedir. Ayrıca, genel seçim ve mahalli seçimlerde gerekli olan seçim malzemeleri ile Milli Piyango İdaresi Genel Müdürlüğü ihtiyacı sayısal loto, kazı kazan ve milli piyango bilet kâğıtları da DMO tarafından tedarik edilmektedir.



Şekil 3.1. DMO tedarik yöntemleri

3.5.1. İhtiyaçların Stok Ürünleri İle Karşlanması

Stok alımları; kamu kurumlarının ortak ihtiyaçları olan ve hızlı karşılanması için depolanması gereken, DMO tarafından oluşturulan teknik şartnamelere göre belirli zamanlarda ihaleye çıkılmak suretiyle yapılan alım şeklidir. (DMO, 2018: 22) DMO, kamu kurumlarının ihtiyaçlarını toplu olarak satın almakta ve talep doğrultusunda depodan satış yapmaktadır. Bu yöntemin; KOBİ'lerin yüksek miktarlı stok ihalelerine katılamamaları, ihtiyaçlara tam olarak cevap verilememesi, depo yönetiminde yaşanabilecek sorunlar ve stoklama maliyetleri gibi dezavantajları bulunmaktadır. Toplu alımlar nedeniyle uygun fiyatların elde edilebilmesi, yüksek kar payı, hızlı teslimat ve kalite yönetiminin kolaylaşması ise bu yöntemin avantajları olarak sayılabilir.

Son yıllarda, tüm dünyada depodan satışlar yerine tedarikçiler aracılığıyla satışlar ağırlık kazanmıştır. Kamuda da elektronik pazaryerleri veya çerçeve anlaşmalar kullanılarak ihtiyaçlar karşılanmaktadır. Buna karşın; tedarikçilerin depolarından yararlanmak ve kargo süreçlerini onlara bırakmak, müşteri memnuniyeti ve teslimat süreleri konusunda sıkıntılar yaratabilmektedir. Bu nedenle; Hepsiburada, Alibaba ve Amazon gibi elektronik perakendeciliğin liderlerinin, çok satan ürünlerde stok tutarak hem kalite kontrolünü sağladıkları hem de daha hızlı gönderilerle müşteri memnuniyetini artıracak çalışmalar yürüttükleri görülmektedir. DMO ise kurum politikası olarak özellikle son yıllarda stok

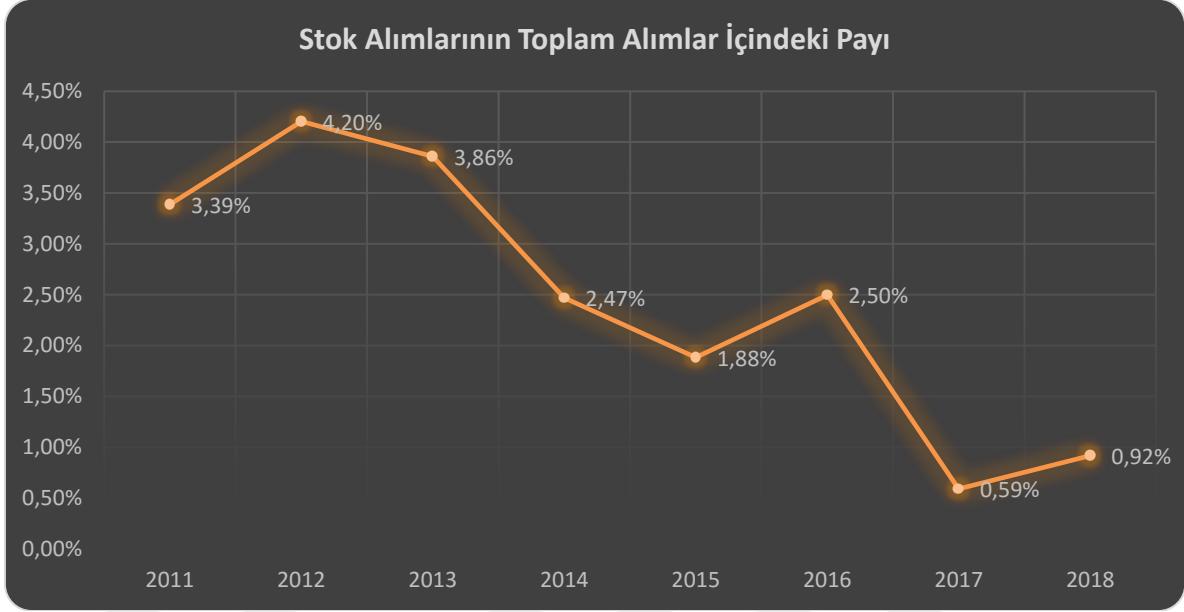
ürünlerini azaltma yoluna gitmiş ve daha önce depodan satışını gerçekleştirdiği bazı ürünleri elektronik katalog kapsamına alarak tedarikçileri aracılığıyla elektronik satış yöntemini benimsemiştir. 2011-2018 arası DMO'nun deposuna aldığı malzemelerin tutarları incelendiğinde yukarıda anlatılan stok ürünlerini azaltma politikası net bir şekilde görülmektedir.

DMO depolarında bulunan malzemeler ile ilgili talepte bulunacak kamu kurumları için herhangi bir parasal sınır bulunmamaktadır. DMO'nun stok ürünlerini azaltma politikasına paralel olarak katalog sistemine dâhil ettiği temizlik ürünleri vb. ürünlerdeki asgari sipariş limitinin yüksekliği ve teslim sürelerinin uzunluğu, az miktarda ürünü hızlı bir şekilde temin etmek isteyen kamu kurumları için sorun teşkil etmektedir.

Çizelge 3.1. DMO stok alımlarının toplam alımlar içindeki payı (2011-2018)

Yıl	Stok Satın Alma Tutarı (Bin TL)	Toplam Satın Alma Tutarı (Bin TL)	Stok Alımlarının Toplam Alımlar İçindeki Payı
2011	51.390 TL	1.516.650 TL	3,39%
2012	62.690 TL	1.491.334 TL	4,20%
2013	59.721 TL	1.547.321 TL	3,86%
2014	50.443 TL	2.041.718 TL	2,47%
2015	61.852 TL	3.283.320 TL	1,88%
2016	85.961 TL	3.440.975 TL	2,50%
2017	21.205 TL	3.581.627 TL	0,59%
2018	28.961 TL	3.154.902 TL	0,92%

Kaynak: DMO Faaliyet Raporları kullanılarak hazırlanmıştır.



Şekil 3.2. DMO stok alımlarının toplam alımlar içindeki payı (2011-2018)

3.5.2. İhtiyaçların Katalog Ürünleri İle Karşlanması

Katalog yöntemi; ürünlerin teknik özellikleri ile fiyatlarının piyasa araştırması ve pazarlık yöntemiyle belirlendiği, DMO ile tedarikçiler arasında belirli bir dönem için yapılan sözleşmeye, protokole veya çerçeve anlaşmaya dayanan alım şeklidir. Katalog sistemi; DMO'nun faaliyet alanına giren taşıt, iş makineleri ve üst yapı araçların; üretici, ithalatçı veya genel dağıtıcılardan sipariş usulü ile temin edilmesi amacıyla düzenlenen "Protokoller", DMO'nun faaliyet alanına giren bilişim ürünleri, tıbbi cihazlar, mobilya ürünleri vb. mal ve hizmetlerin; üretici, ithalatçı, genel dağıtıcı veya yetkili satıcılardan sipariş usulü ile temin edilmesi amacıyla düzenlenen "Açık Satışlara Ait Satınalma Sözleşmesi" ve tıbbi malzemelerin; üretici, ithalatçı veya yetkilendirilmiş bayilerden elektronik ihale yöntemiyle temin edilmesi amacıyla düzenlenen "Sağlık Market Çerçeve Anlaşması"ndan oluşur.

DMO'nun e-satış portalında; Genel Katalog, Kobi Kataloğu, Cazibe Merkezi Kataloğu ve Tekno Katalog olmak üzere dört farklı katalog yer almaktadır. Bu farklılaşma, firmalara sunulan avantajlar çerçevesinde şekillenmiş olup temel amaçlardan biri KOBİ'lerin DMO Kataloğuna girişini kolaylaştırmak, KOBİ'leri teşvik etmek ve e-satış portalı aracılığıyla kamu pazarıyla buluşturmadır. Tüm bu kataloglara başvuru yapabilmek için öncelikli şart, e-satış portalında yer alması istenilen ürünün DMO'nun belirlemiş olduğu "Malzeme

Çeşitleri Listesi”nde yer almasıdır.

Kamu kurumlarının katalog ürünleri için 500.000 TL’yi aşmayan talepleri doğrudan sipariş usulü ile karşılanabilmektedir.

4734 sayılı Kanun’un Ek 9 uncu maddesinde; bölgesel kalkınmanın sağlanması adına DMO’ya görev verilmiş, DMO’nun, Ana Statüsü’ndeki faaliyet alanlarıyla sınırlı kalmaksızın kamu kurumlarının ihtiyaçlarını temin edebilmesinin önü açılmıştır. Bu doğrultuda katalog sisteminde de düzenlemeler yapılmış, üretim yerleri Adıyaman, Ağrı, Ardahan, Batman, Bingöl, Bitlis, Diyarbakır, Elazığ, Erzincan, Erzurum, Gümüşhane, Hakkâri, Iğdır, Kars, Malatya, Mardin, Muş, Siirt, Şanlıurfa, Şırnak, Tunceli veya Van illerinin sınırları içinde yer alan firmaların başvuru yapabileceği ve firmalara çeşitli kolaylıkların sağlandığı “Cazibe Merkezleri Kataloğu” geliştirilmiştir.

Yukarıda sayılan iller dışındaki illerde yer alan imalatçı mikro ve küçük ölçekli firmaların başvuruda bulunabileceği “KOBİ Kataloğu” da KOBİ’lere çeşitli destekler sağlamaktadır.

Teknoloji Geliştirme Bölgelerinde ar-ge faaliyeti gösteren, gerekli şartları taşıyan mikro, küçük ve orta ölçekli firmalar için de “Tekno Katalog” hizmeti sunulmuştur.

Farklı başlıklar altında olsa da özünde temel mantık aynı olup bu kataloglar aracılığıyla özellikle KOBİ’lerin sisteme girişi kolaylaştırılmaya çalışılmıştır.

Yukarıda sayılan kataloglardan herhangi birine girebilmek için veya diğer bir deyişle DMO e-satış portalında yer alabilmek için katalog ilanlarında belirlenen ve duyurulan genel şartları taşımak ve istenilen belge ve sertifikaları temin etmek gerekmektedir. Bir nevi belge ve sertifika bazlı bir tedarikçi değerlendirme sistemi uygulanmaktadır. Ayrıca, e-satış portalında yer alabilmek için firmalardan belirli bir tutarda kati teminat, ürün başına katılım bedeli, sipariş tutarlarına göre ilave indirimler ve firmaların yıl boyunca yaptıkları satış tutarının belirli bir oranında “risturn” adı altında pay alınmaktadır. Müşteri kurumlardan ise değişen oranlarda hizmet bedelleri tahsil edilmektedir.

Aşağıdaki tabloda, kataloglar arasındaki farklar (KOBİ’lere sağlanan avantajlar) yer almaktadır.

Çizelge 3.2. DMO katalogları arasındaki farklar

	GENEL KATALOG	KOBİ KATALOĞU	CAZİBE MERKEZLERİ KATALOĞU	TEKNO KATALOG
Satış Yapılacak Yerler	Sınırlama yok	Ülke veya bölge veya sadece üretim yapılan ilde satış yapabilme imkânı	Ülke veya Bölgesel Kalkınma Programının uygulandığı tüm iller veya sadece üretim yapılan ilde satış yapabilme imkânı	Ülke veya bölge veya sadece üretim yapılan ilde satış yapabilme imkânı
Sözleşme Süresi	2 yıl	3 yıl	1 yıl	1 yıl
Ödeme Süresi	7 gün	7 gün	7 gün	7 gün
Ürün Katılım Bedeli	Ürün başına 300 TL	YOK	YOK	YOK
İlk Başvuruda Teminat	50.000 TL tutarında kati ve süresiz	25.000 TL tutarında kati ve süresiz	5.000 TL tutarında kati ve süresiz	Mikro ölçekli firmalar için 5.000 TL, küçük ve orta ölçekli firmalar için 25.000 TL tutarında kati ve süresiz
Tutar İndirimleri	%7'ye varan indirimler	%3,5'e varan indirimler	YOK	%3,5'e varan indirimler
Risturn Tutarları	%6'ya varan tutarlar	İlk yıl alınmaması, diğer iki yılda ise yarı oranlı alınması	YOK	YOK
Hizmet Bedelleri	Yerli ürünler için %7-%8, diğer ürünler için %8-%10	%4	%4	%4
Belge ve Sertifikalar	Herhangi bir kolaylık yok	TSE, TSEK veya test raporları gibi sertifikaları olmayanların söz konusu sertifikaları 6 ay içerisinde getirmeleri kaydıyla başvurularının kabul edilmesi	TSE, TSEK veya test raporları gibi sertifikaları olmayanların söz konusu sertifikaları 6 ay içerisinde getirmeleri kaydıyla başvurularının kabul edilmesi	Mikro ve küçük ölçekli firmalardan Marka Tescil Belgesi olmayanların söz konusu belgeyi 6 ay içerisinde getirmeleri kaydıyla başvurularının kabul edilmesi

Kaynak: DMO internet sitesinde yer alan katalog ilanları incelenerek hazırlanmıştır.

DMO katalog sisteminde, açık satışlara ait satın alma sözleşmeleri ve protokoller dışında çerçeve anlaşmalar aracılığıyla da malzemeler temin edilebilmektedir. 2019 yılından itibaren üretici, ithalatçı veya yetkilendirilmiş bayilere, belirlenen tıbbi malzeme listesinde yer alan ve kalite duvarını geçen ürünlerle çerçeve anlaşma imzalamak suretiyle “Sağlık Market”

tedarikçisi olabilme imkânı getirilmiştir.

Sağlık Market kapsamında, 81 ilde bulunan sağlık tesislerinin (Sağlık Bakanlığı ile bağlı kurum ve kuruluşları) ihtiyaçları elektronik ihaleler aracılığıyla temin edilmekte, ayrıca T.C. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı tarafından oluşturulan ve KİK tarafından ilan edilmiş Orta ve Yüksek Teknolojili Sanayi Ürünleri Listesinde yer alan ve yerli malı belgesi bulunan ürünler için elektronik ihalelerde %15 fiyat avantajı sağlanmaktadır.

Diğer katalog çeşitlerinde olduğu gibi Sağlık Market Kataloğu'nda da ürün katılım bedelleri ve çerçeve anlaşma imzalanma aşamasında süresiz kati teminat istenmekte olup diğer kataloglardan farklı olarak başvuru, değerlendirme, tedarik ve teslimat süreçlerinin tamamı online olarak gerçekleştirilmektedir.

DMO Katalog Sistemi'ni aşağıdaki şekilde özetleyebiliriz:



Şekil 3.3. DMO katalog sistemi

3.5.3. İhtiyaçların Müteferrik Ürünler İle Karşılanması

Müteferrik alım; DMO'nun faaliyet alanına giren ancak stok veya katalog ürünleri arasında yer almayan malzemelerin değişik satın alma usulleri kullanılarak temin edilmesidir. Diğer

bir ifadeyle, DMO e-satış portalında yer alan stok (depodan sevk) ve katalog (tedarikçiden sevk) ürünleri dışındaki ürünlerin teknik şartname hazırlanarak DMO'dan talep edilmesi ve DMO'nun bu talep doğrultusunda ihaleye çıkararak kurum ihtiyaçlarını karşılama yöntemidir. DMO internet sitesindeki ihale ilanları incelendiğinde, tüm ihalelerde rekabetçi bir yöntem olan açık teklif usulünün kullanıldığı görülmektedir.

3.6. DMO Satın Alma Usulleri

3.6.1. Açık Teklif Usulü

Açık teklif usulünde; istekliler ilk tekliflerini yazılı olarak bildirir ve devamında tekliflerini sözlü olarak sürdürürler. İhale günü komisyonda hazır bulunmayan teklif sahibinin posta ile gönderdiği teklifi son ve kesin teklif olarak kabul edilir. İhale saatinde komisyon, isteklilerin belgelerini kontrol eder ve hangi isteklilerin ihaleye katılabileceğini tespit eder. İhaleye katılamayacak olan isteklilerin geçici teminatları ve fiyat teklifini içeren iç zarfları iade edilerek tutanak tutulur ve bu istekliler ihale salonundan çıkarılır. Belgeleri eksiksiz olan istekliler, yazılı teklifler açılıp okunduktan sonra sıra ile tekliflerini vermeye başlarlar. Açık eksiltme yöntemi (reverse auction) ile en düşük teklif veren istekli ihaleyi kazanmış olur.

3.6.2. Pazarlık Usulü

EKAP üzerinden yapılan aramalarda, DMO'nun müşteri kurum ihtiyaçlarını pazarlık usulü ile de karşıladığı görülmektedir. Pazarlık usulü; DMO tarafından belirlenen eşik değeri (150.000 TL) aşmamak koşuluyla, ihtiyaç sahibi kurumca Devlet Malzeme Ofisi Satınalma Yönetmeliği'nin 22 nci maddesinin 2 nci fıkrasında yer alan durumlardan en az birisinin mevcut olduğu belirtilerek talepte bulunulması halinde kullanılmakta ve ihtiyaç sahibi kurumun belirlemiş olduğu istekli ile pazarlık yapılmak suretiyle ihtiyaç karşılanmaktadır. Pazarlık usulünü kullanabilmek için mevzuatta belirtilen koşullar aşağıda yer almakta olup görüleceği üzere rekabetçi bir yöntem olmayan pazarlık usulünün kullanılması zorlaştırılmıştır.

- 1) İhtiyacın sadece gerçek veya tüzel tek kişi tarafından karşılanabileceğinin tespit edilmesi.
- 2) Müşteri tercihleri de dikkate alınarak, mal veya hizmetin özelliği, markası, modeli,

ivediliği veya önemi itibariyle satın almanın belli bir müteşebbisten yapılmasının lüzumu.

- 3) Derhal onarımı gereken teknik arıza veya ani bir harabiyet sonucu taşıma aracı, makinelerin onarım zarureti veya işletme malzemesinin işletmeyi durduracak ve DMO zararını doğuracak bir seviyeye düşmesi.
- 4) Müşterilerce zorunluluk ve ihtiyaçlarına binaen marka, model, tip, özellik ve benzeri hususlar belirtilmek suretiyle belli bir müteşebbisten malzeme talep edilmesi.
- 5) Doğal afetler, salgın hastalıklar, can veya mal kaybı tehlikesi gibi ani ve beklenmeyen olaylar veya gerek DMO gerekse müşteriler tarafından önceden öngörülemeyen olayların ortaya çıkması üzerine, yeterli süre bulunmaması gibi nedenlerle alımın ivedi olarak tek bir müteşebbisten yapılması yönünde bir zorunluluğun veya talebin olması.
- 6) Açık satışlara ait satın alma sözleşmesi, protokol veya çerçeve anlaşma kapsamında yer almakla birlikte, bu ürünlere DMO'ca belirlenen doğrudan siparişe ilişkin parasal limit veya miktarın üzerinde talep olması.
- 7) Açık teklif usulü veya kapalı teklif usulü ile yapılan ihalelerde, istekli çıkmaması, isteklilerin belgeleri veya teklif ettikleri bedelin komisyonlarca uygun görülmemesi veya ihalenin herhangi bir sebeple iptal edilmesi halinde, DMO yararının görülmesi nedeniyle alımın pazarlıkla yapılması zaruretinin olması.
- 8) Acilen karşılanması gereken mal ve hizmet alımları ile ilgili yapılacak ihalenin sonuçlandırılmasına kadar geçecek süre içindeki ihtiyaçların giderilmesine yönelik mal ve hizmet alımları.

İhtiyaç sahibi kamu kurumu tarafından yaklaşık maliyeti 150.000 TL'yi aşmayan ve yukarıdaki durumlardan birini taşıyan müteferrik alım talepleri tek firmadan pazarlık usulüyle karşılanabilmekte olup taşıt, iş makinesi ve üst yapı araç talepleri bu sınırlamaya tabi değildir.

3.6.3. Belli İstekliler Arasında İhale Usulü

DMO katalog sistemi içinde yer alan tedarikçiler arasında veya doğal afetler, salgın hastalıklar, can veya mal kaybı tehlikesi gibi ani ve beklenmeyen olayların ortaya çıkması durumunda, birden fazla istekli/tedarikçi arasında ihale ilanı yapılmaksızın davet göndermek suretiyle kapalı veya açık teklif usullerinden biri kullanılarak gerçekleştirilen alım usulüdür.

3.6.4. Kapalı Teklif Usulü

Birçok aşaması açık teklif usulüne benzemekle birlikte isteklilerin yazılı ve nihai tek teklif verebildiği alım usulüdür. Açık teklif usulünde uygulanan açık eksiltme yöntemi bu usulde kullanılmadığı için rekabetçi bir yöntem olarak görülmeyebilir ancak açık eksiltme yöntemi kullanılan açık teklif usulünde, nihai tek teklifin verildiği kapalı teklif usulüne göre daha uygun fiyatların elde edildiğine dair bilimsel bir çalışma bulunmamaktadır. İhale ilanları incelendiğinde, DMO'nun kapalı teklif usulünü kullanmadığı görülmektedir.

3.6.5. Doğrudan Sipariş Usulü

DMO katalog sisteminde yer alan ürünlerin doğrudan tedarikçiye sipariş verilmesi suretiyle temin edildiği usuldür. Kamu kurumlarının DMO e-satış portalında yer alan ürünlere olan talepleri, belirlenen parasal sınırlamalar doğrultusunda bu usul ile karşılanmaktadır.

3.6.6. Mutemet Eliyle Alım Usulü

Satın alma ile ilgili personel tarafından, piyasa araştırması yapılmak suretiyle gerçekleştirilen alım usulüdür.

3.7. DMO'nun Üretim Faaliyetleri

DMO İstanbul Basım İşletme Müdürlüğü, kamu kurumlarının basılı form ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulmuş olup Müdürlüğe ait atölyelerde; klasör, zarf, basılı form, toplu iğne ve ataş üretimi yapılmaktadır. 2018 yılında yaklaşık 20 milyon TL maliyetli üretim gerçekleşmiştir.

3.8. DMO'nun Kamu Mal Alımları İçindeki Payının Analizi

OECD ülkelerinde kamu alımlarının kamu harcamalarına oranının 2015 yılı için yaklaşık %30 olduğu, kamu alımlarının gayri safi yurt içi hasıllara oranının ise yaklaşık %12 olduğu görülmektedir. (SIGMA, 2016-1)

Türkiye'de merkezi satın alma işlevini yürüten DMO'nun kamu alımları içindeki payını

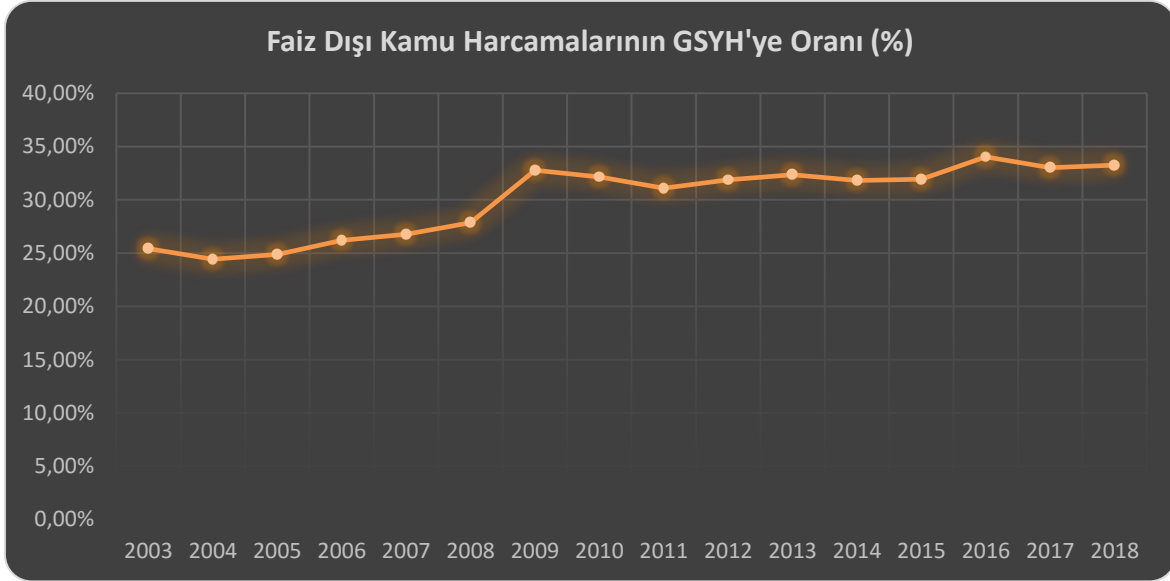
daha iyi anlayabilmek için DMO aracılığıyla gerçekleştirilen alımların tutarlarının; kamu alımları, kamu mal alımları, kamu harcamaları ve GSYH bağlamında analizine aşağıda yer verilmiştir:

1. Türkiye’de faiz dışı kamu harcamalarının GSYH’ye oranı, 2003-2018 döneminde ortalama %30 olmuştur.

Çizelge 3.3. Faiz dışı kamu harcamalarının GSYH’ye oranı (2003-2018)

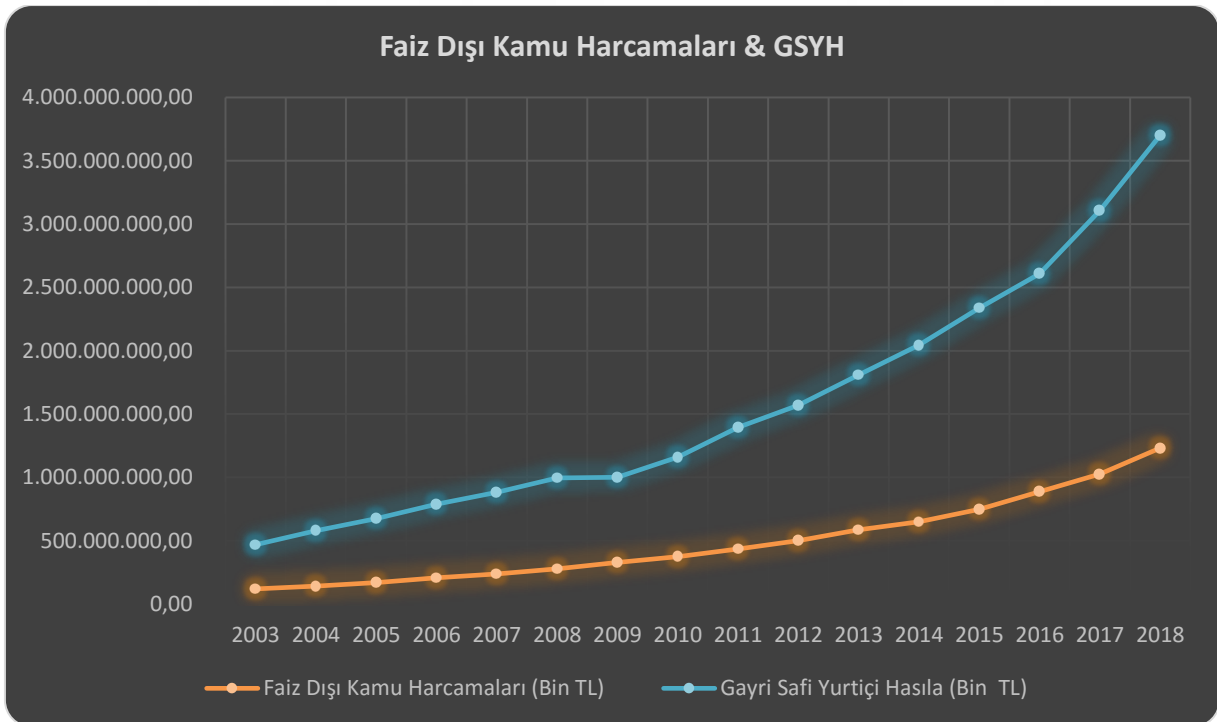
Yıl	Faiz Dışı Kamu Harcamaları (Bin TL)	Gayri Safi Yurtiçi Hasıla (Bin TL)	Faiz Dışı Kamu Harcamalarının GSYH'ye Oranı (%)
2003	118.962.876	468.015.146	25,42%
2004	140.953.268	577.023.497	24,43%
2005	167.535.566	673.702.942	24,87%
2006	206.875.181	789.227.555	26,21%
2007	235.683.199	880.460.879	26,77%
2008	277.195.244	994.782.858	27,86%
2009	327.381.203	999.191.848	32,76%
2010	373.009.232	1.160.013.978	32,16%
2011	433.459.335	1.394.477.165	31,08%
2012	500.442.507	1.569.672.114	31,88%
2013	585.352.816	1.809.713.086	32,35%
2014	650.174.103	2.044.465.875	31,80%
2015	746.680.849	2.338.647.493	31,93%
2016	887.731.543	2.608.525.749	34,03%
2017	1.025.208.057	3.106.536.751	33,00%
2018	1.231.187.278	3.700.989.000	33,27%

Kaynak: T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı ile Türkiye İstatistik Kurumu istatistikleri kullanılarak hazırlanmıştır



Şekil 3.4. Faiz dışı kamu harcamalarının GSYH'ye oranı (2003-2018)

2009 yılında faiz dışı kamu harcamalarının GSYH'ye oranında yaşanan %5'lik artışın nedeninin, 2008 yılının sonunda yaşanan küresel kriz neticesinde 2009 yılında daralan ekonomi ve yatay seyreden GSYH olduğu anlaşılmaktadır.



Şekil 3.5. Faiz dışı kamu harcamaları ve GSYH'nin 2003-2018 dönemindeki seyri

2. Türkiye'de kamu alımlarının faiz dışı kamu harcamalarına oranı, 2003-2018 döneminde

ortalama %19 olmuştur.

Ancak, 4734 sayılı Kanun'un 2003 yılında yürürlüğe girmesi ve ihale sonuçlarının KİK'e gönderilmesi uygulamasının yeni olması nedenleriyle 2003 yılında KİK'e yansıyan kamu alım tutarlarının oldukça düşük olduğu görülmektedir. Son yıllarda sonucu KİK'e gönderilmeyen ihale sayılarında ciddi azalma görülse de mevcut veri seti içinde KİK tarafından yayımlanan "Kamu Alımları İzleme Raporları"na göre, idareler tarafından EKAP sistemi üzerinden ihale kayıt numarası alınarak kaydedilen ve çeşitli sebeplerle ilgili yılsonu itibariyle sonucu sisteme girilmeyen ihalelerin olduğu göz önünde bulundurulmalıdır. 2003 ve 2004 yıllarında KİK verileri, ihaleleri yapan idareler tarafından düzenlenip KİK'e gönderilen "İhale İstatistik Bilgi Formu"ndaki veriler derlenerek hazırlanırken 2005 yılında "Kamu Satılma Platformu" uygulamaya konularak, idarelerin ihale sonuçlarını bu platform aracılığıyla göndermeleri sağlanmıştır. Bu nedenle 2005-2018 döneminin incelenmesi daha sağlıklı olacaktır.

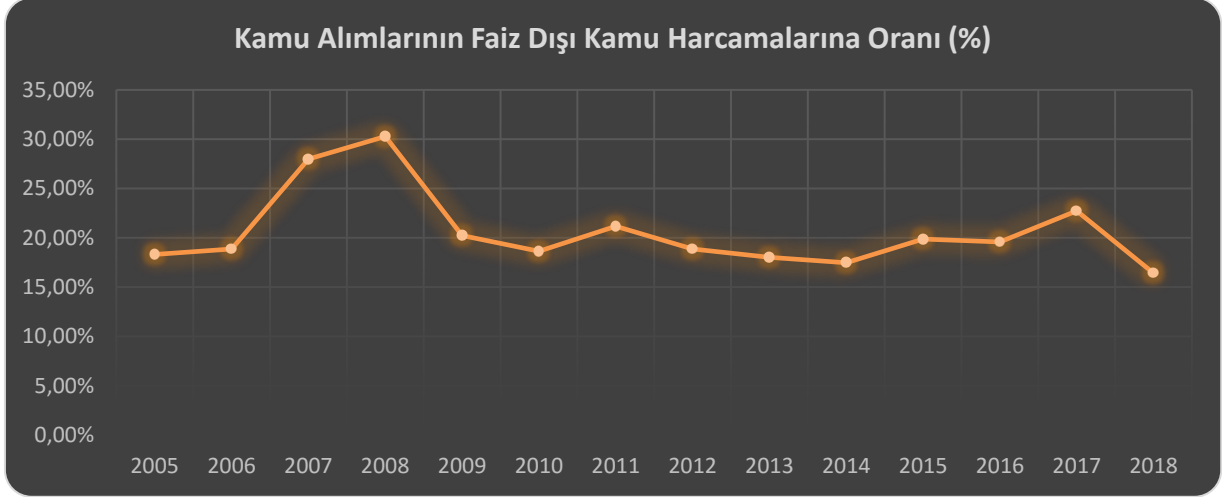
Çizelge 3.4. Kamu alımlarının faiz dışı kamu harcamaları içindeki payı (2005-2018)

Yıl	Kamu Alımları (Bin TL)	Faiz Dışı Kamu Harcamaları (Bin TL)	Kamu Alımlarının Faiz Dışı Kamu Harcamalarına Oranı (%)
2005	30.684.741	167.535.566	18,32%
2006	39.023.459	206.875.181	18,86%
2007	65.978.292	235.683.199	27,99%
2008	83.915.297	277.195.244	30,27%
2009	66.224.836	327.381.203	20,23%
2010	69.510.284	373.009.232	18,64%
2011	91.771.406	433.459.335	21,17%
2012	94.398.722	500.442.507	18,86%
2013	105.504.100	585.352.816	18,02%
2014	113.494.916	650.174.103	17,46%
2015	148.434.787	746.680.849	19,88%
2016	173.663.835	887.731.543	19,56%
2017	232.890.286	1.025.208.057	22,72%
2018	202.114.839	1.231.187.278	16,42%

Kaynak: T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı ile Kamu İhale Kurumu istatistikleri kullanılarak hazırlanmıştır

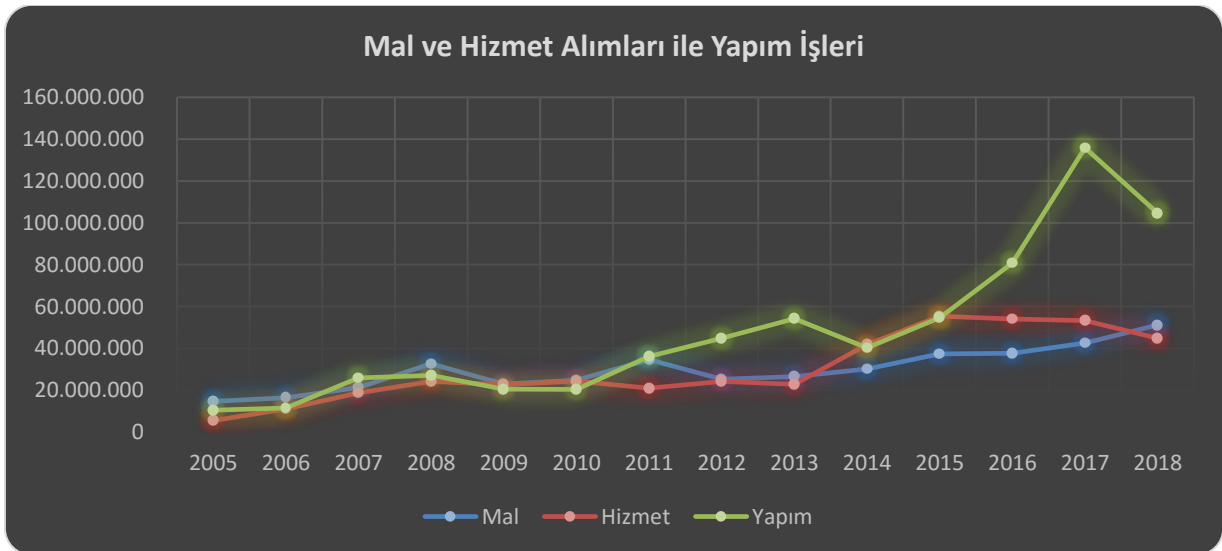
OECD ülkelerinde kamu alımlarının kamu harcamalarına oranının 2015 yılı için yaklaşık

%30 olduğu göz önünde bulundurulduğunda, Türkiye’de 2005-2018 döneminde ortalama %21 olarak gerçekleşen bu oranın düşük olduğu görülmektedir.



Şekil 3.6. Kamu alımlarının faiz dışı kamu harcamalarına oranı (2005-2018)

Diğer taraftan kamu alımlarının kamu harcamalarına oranında 2009 ve 2018 yılında yaşanan kırılmalarının ortak sebebinin ekonomik daralmalar olduğu anlaşılmaktadır. 2009 ve 2018 yıllarında kamu alımlarında ciddi düşüşler yaşanmıştır. Ancak, 2009 yılında mal, hizmet ve yapım işlerinin hepsinde bir düşüş yaşanırken 2018 yılında mal alımları artmış, hizmet alımları ile yapım işlerinde düşüş gerçekleşmiştir. Bu durum imalatçı KOBİ’lerin kriz döneminde ayakta kalmalarını sağlayan bir unsur olmuştur.



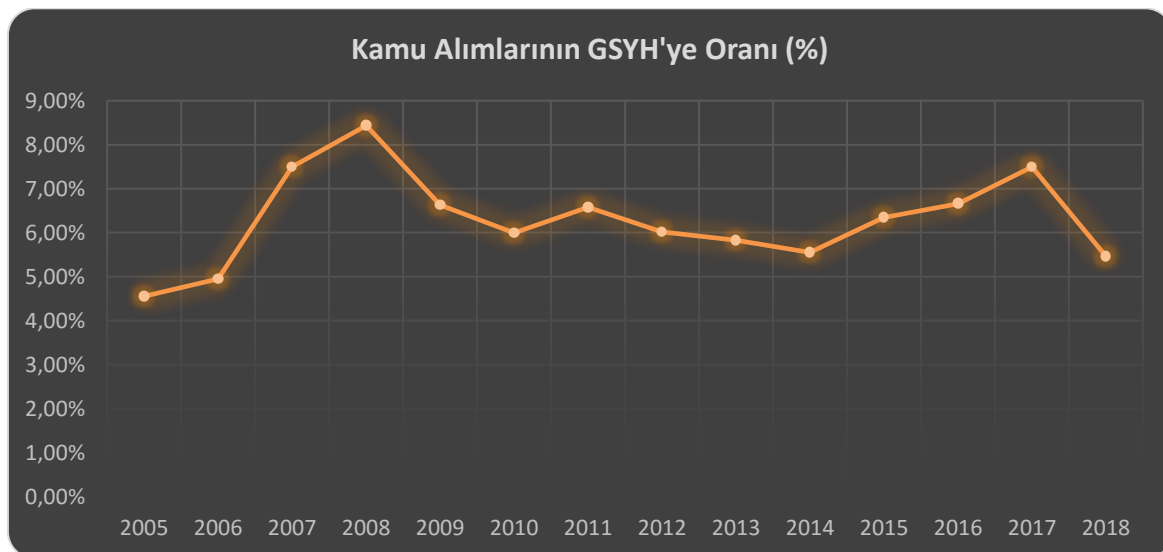
Şekil 3.7. Mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin 2005-2018 dönemindeki seyri

3. KİK'in 4734 sayılı Kanun kapsamında gerçekleşen kamu alımlarına ilişkin istatistiklerine göre 2005-2018 yılları arasında kamu alımlarının GSYH'ye oranının ortalama %6,28 olduğu görülmektedir.

Çizelge 3.5. Kamu alımlarının GSYH'ye oranı (2005-2018) [2009=100]

Yıl	Kamu Alımları (Bin TL)	Gayri Safi Yurtiçi Hasıla (Bin TL)	Kamu Alımlarının GSYH'ye Oranı (%)
2005	30.684.741	673.702.942	4,55%
2006	39.023.459	789.227.555	4,94%
2007	65.978.292	880.460.879	7,49%
2008	83.915.297	994.782.858	8,44%
2009	66.224.836	999.191.848	6,63%
2010	69.510.284	1.160.013.978	5,99%
2011	91.771.406	1.394.477.165	6,58%
2012	94.398.722	1.569.672.114	6,01%
2013	105.504.100	1.809.713.086	5,83%
2014	113.494.916	2.044.465.875	5,55%
2015	148.434.787	2.338.647.493	6,35%
2016	173.663.835	2.608.525.749	6,66%
2017	232.890.286	3.106.536.751	7,50%
2018	202.114.839	3.700.989.000	5,46%

Kaynak: Kamu İhale Kurumu ile Türkiye İstatistik Kurumu istatistikleri kullanılarak hazırlanmıştır.



Şekil 3.8. Kamu alımlarının GSYH'ye oranı (2005-2018)

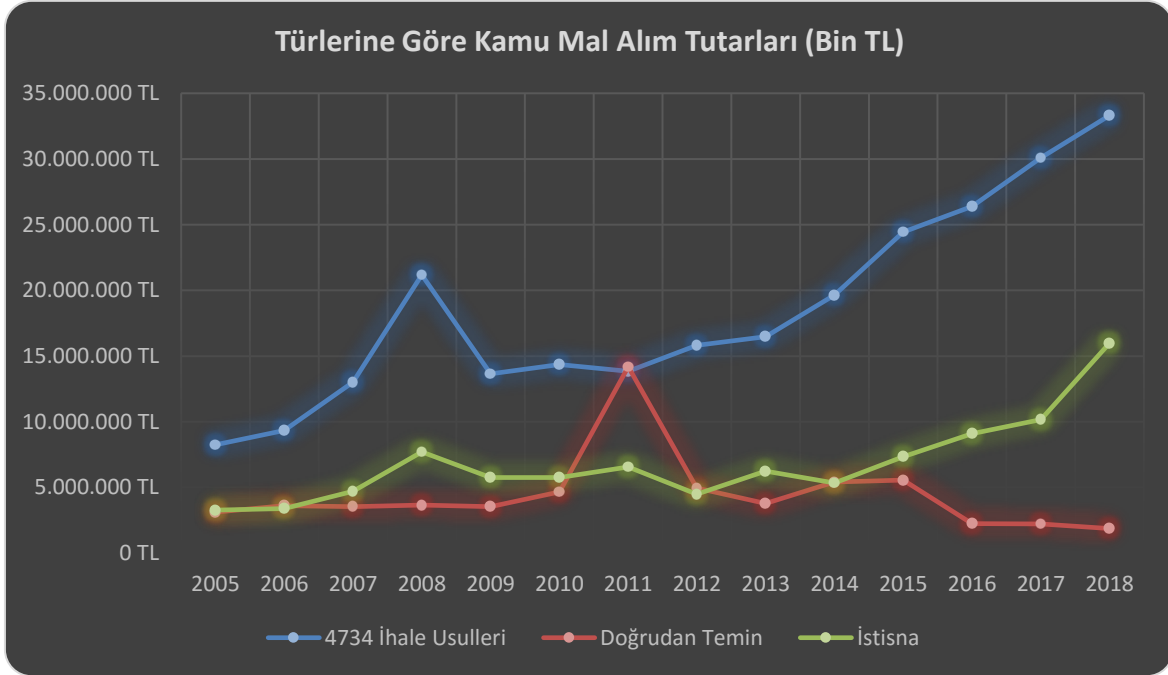
OECD ülkelerinde kamu alımlarının gayri safi yurtiçi hasıllara oranının 2015 yılı için yaklaşık %12 olduğu göz önünde bulundurulduğunda, Türkiye’de 2005-2018 döneminde ortalama %6,28 olarak gerçekleşen bu oranın düşük olduğu görülmektedir. Yukarıda değinildiği üzere kamu alımları ile ilgili istatistikler, ihaleleri yapan idareler tarafından KİK’e 2005 yılından itibaren Elektronik Kamu Satınalma Platformu (EKAP) üzerinden internet yoluyla gönderilen veriler kullanılarak oluşturulduğundan tutarsal olarak net rakamlar ortaya koyamamaktadır.

4. Kamu mal alım tutarlarını türlerine göre incelediğimizde ise 2011 yılında doğrudan teminle alım tutarının bir önceki yıla oranla yaklaşık %200 oranında artış gösterdiğini görmekteyiz. 2010 yılı Eylül ayından itibaren ihale süreçlerinin EKAP üzerinden yürütülmesi zorunluluğunun getirilmesi ve EKAP sisteminin tam olarak kavranılamaması nedeniyle 2011 yılı içinde daha kolay bir yöntem olan doğrudan teminin fazlaca kullanıldığı ve bu dramatik artışın söz konusu zorunluluktan kaynaklandığı düşünülmektedir. (Atuğ ve Taytak, 2018)

Çizelge 3.6. Türlerine göre kamu mal alım tutarları (2005-2018)

Yıl	4734 Sayılı Kanunda Belirtilen İhale Usulleri Kapsamında Yapılan Alımlar (Bin TL)	Doğrudan Temin (Bin TL)	İstisna Kapsamında Yapılan Alımlar (Bin TL)
2005	8.258.500	3.125.636	3.288.526
2006	9.352.059	3.628.646	3.414.839
2007	13.033.571	3.556.100	4.713.865
2008	21.184.426	3.680.883	7.704.503
2009	13.646.456	3.561.099	5.754.617
2010	14.365.867	4.675.105	5.761.394
2011	13.862.061	14.194.768	6.564.092
2012	15.829.853	4.974.930	4.504.077
2013	16.491.693	3.804.932	6.259.579
2014	19.644.253	5.424.381	5.352.893
2015	24.438.526	5.580.362	7.350.902
2016	26.400.162	2.249.199	9.090.762
2017	30.101.939	2.239.287	10.175.501
2018	33.311.866	1.884.602	15.988.607

Kaynak: Kamu İhale Kurumu istatistikleri kullanılarak hazırlanmıştır



Şekil 3.9. Türlerine göre kamu mal alımlarının 2005-2018 dönemindeki seyri

2009 yılında 4734 sayılı Kanun kapsamında gerçekleştirilen mal alımlarının düşüşünü ise 2008 küresel ekonomik krizi nedeniyle küçülen Türkiye ekonomisine bağlamak mümkündür. 2015 yılı sonrasında doğrudan temin yöntemiyle gerçekleştirilen alımlardaki düşüş de dikkat çekicidir.

5. DMO aracılığıyla gerçekleşen kamu mal alımlarının toplam kamu mal alımları içindeki payını analiz ederken doğrudan temin ve istisnaları dışarda bırakmak daha gerçekçi sonuçlar verecektir. Doğrudan temin ve istisna kapsamında yapılan alımlar, 4734 sayılı Kanun'un kurgusu gereği kamu kurumlarına gerek 4734 sayılı Kanun'da belirtilen ihale usullerini gerekse DMO'yu kullanmadan alım yapma olanağı tanınmıştır. DMO da 4734 sayılı Kanun'un istisna maddesi kapsamında alım gerçekleştirmektedir. Dolayısıyla 4734 sayılı Kanun'da belirtilen ihale usulleri kapsamında yapılan alımlar ile DMO aracılığıyla yapılan alımların toplamı içindeki DMO payını saptamak daha anlamlı olacaktır. Buna göre DMO aracılığıyla gerçekleştirilen alımların aşağıdaki çizelgede yer alan toplam mal alımlarına (4734 İhale Usulleri + DMO) oranının 2007-2018 döneminde ortalama %9 olduğu görülmektedir.

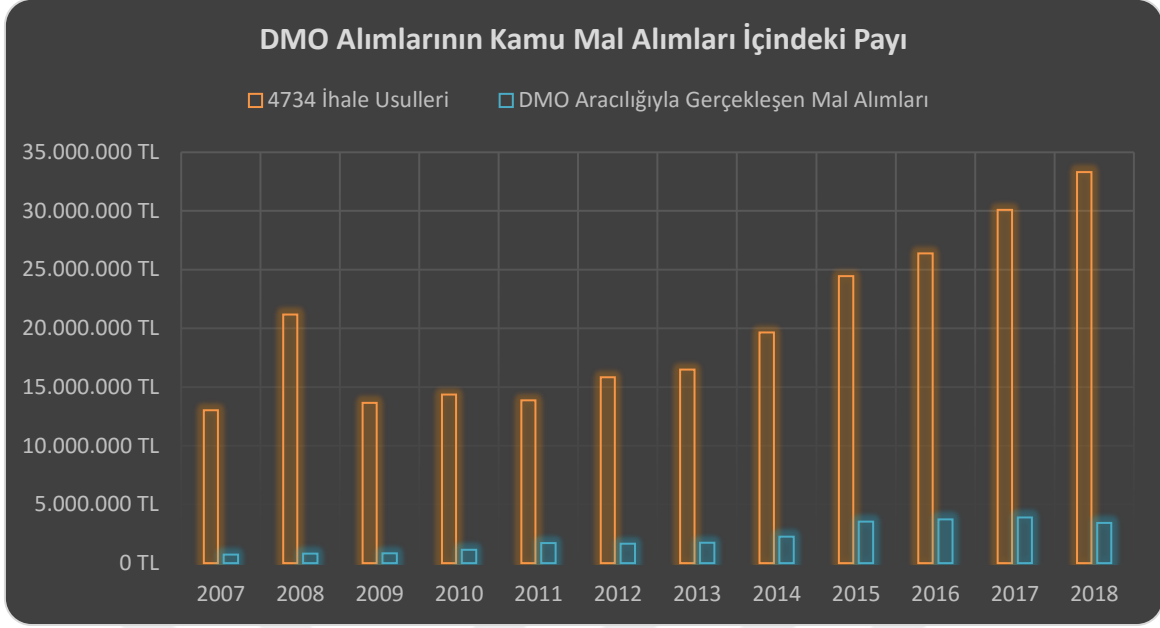
Bu oranının düşük olmasının nedenleri aşağıda sıralanmıştır:

- 1) Kamu kurumlarının DMO aracılığıyla malzeme satın alması zorunlu olmayıp DMO, kamu kurumlarının talepleri doğrultusunda ihtiyaçları karşılamaktadır.
- 2) 4734 sayılı Kanun'un 3 üncü maddesinin (g) bendi uyarınca DMO'dan talep edilecek malzemelerin yaklaşık maliyetinin 13.857.591 TL'yi aşmaması gerekmektedir.
- 3) DMO, kamu kurumlarının tüm ihtiyaçlarını karşılayamamakta sadece faaliyet alanına giren malzemeleri temin edebilmektedir. Örneğin, gıda malzemeleri DMO'nun faaliyet alanına girmemektedir.
- 4) DMO, kamu kurumlarının ihtiyaçlarını karşılarken kamu kurumlarından belirli bir oranda hizmet bedeli tahsil etmektedir.

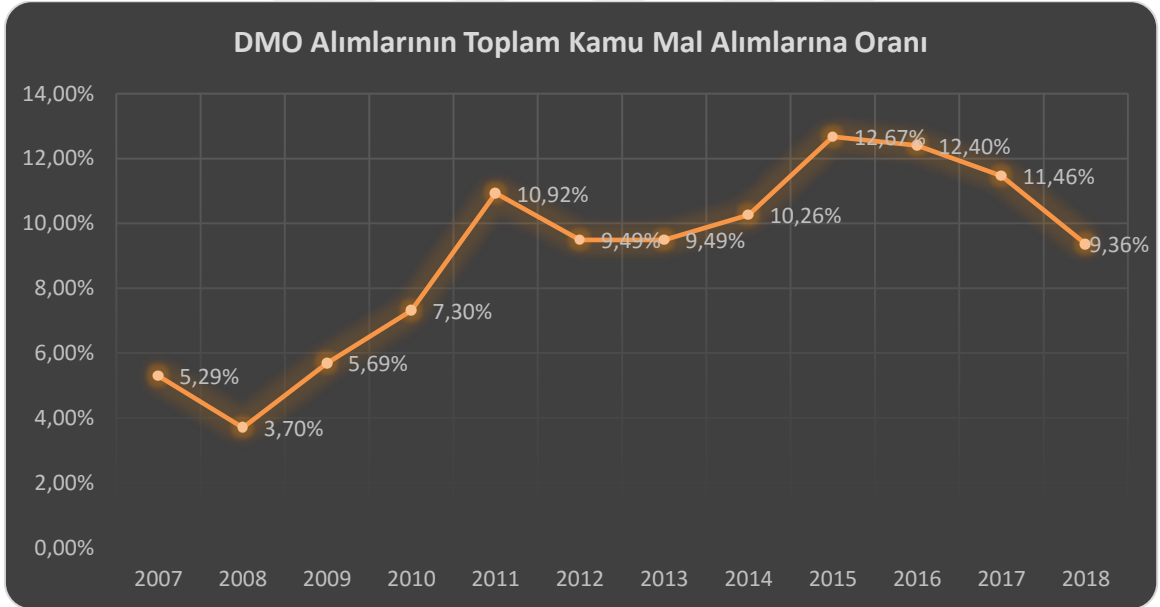
Çizelge 3.7. DMO alımlarının kamu mal alımları içindeki payı (2007-2018)

Yıl	4734 Sayılı Kanunda Belirtilen İhale Usulleri Kapsamında Yapılan Alımlar (Bin TL)	DMO Aracılığıyla Gerçekleşen Mal Alımları (Bin TL)	Toplam (Bin TL)
2007	13.033.571	727.549	13.761.120
2008	21.184.426	813.367	21.997.793
2009	13.646.456	823.380	14.469.836
2010	14.365.867	1.131.551	15.497.418
2011	13.862.061	1.700.110	15.562.171
2012	15.829.853	1.659.361	17.489.214
2013	16.491.693	1.729.416	18.221.109
2014	19.644.253	2.245.526	21.889.779
2015	24.438.526	3.545.816	27.984.342
2016	26.400.162	3.738.049	30.138.211
2017	30.101.939	3.898.004	33.999.943
2018	33.311.866	3.440.915	36.752.781

Kaynak: Kamu İhale Kurumu ve DMO istatistikleri kullanılarak hazırlanmıştır



Şekil 3.10. DMO alımlarının kamu mal alımları (4734 İhale Usulleri + DMO) içindeki payı



Şekil 3.11. DMO alımlarının kamu mal alımlarına (4734 İhale Usulleri + DMO) oranı

4. KOBİ'LERİN KAMU ALIMLARINA KATILIMINI TEŞVİK EDEN POLİTİKALAR ÇERÇEVESİNDE DEVLET MALZEME OFİSİ UYGULAMALARININ İNCELENMESİ VE YENİ POLİTİKA ÖNERİLERİ

Kamu kurumları, görevlerini yerine getirmek ve vatandaşlara kaliteli kamu hizmeti sunmak için kamu alımları yoluyla büyük miktarda para harcarlar. OECD ülkelerinde kamu alımlarının payı, GSYH'nin ortalama %12'si, kamu harcamalarının ise neredeyse üçte biridir. Piyasanın en büyük alıcılarından biri olan devlet, sürdürülebilir ve kapsayıcı büyümeyi desteklemek için kamu alımlarını kullanmaktadır. (OECD, 2018-1) Kamu alımları yoluyla hemen hemen tüm ülkelerde, ulusal ekonomilerin bel kemiği ve istihdamın büyük çoğunluğunu oluşturan KOBİ'ler geliştirilmeye çalışılmaktadır.

KOBİ'lerin kamu alımlarına dâhil edilmesi hem şirketler hem de kamu sektörü için faydalıdır. Kamu alımları, bir yandan KOBİ'lerin pazarlara daha iyi erişebilmelerini ve kendi kapasitelerini güçlendirmeye yardımcı olmakta; öte yandan kamu sektörü, yenilikçi ve esnek KOBİ'lerle çalışarak ihtiyaçlarını daha iyi karşılayabilmektedir. Ancak, kamu alımlarının belirli özellikleri – prosedürlerin karmaşıklığı, idari yük ve yüksek teknik ve/veya finansal kapasite gereklilikleri gibi – KOBİ'leri orantısız şekilde etkilemekte ve pazara erişimini engellemektedir. (OECD, 2018-2) Kazan-kazan yaklaşımı ile her iki tarafın kazanımlarını artırmak için KOBİ'lerin kamu pazarına erişiminin önündeki engellerin kaldırılması büyük önem taşımaktadır.

KOBİ'lerin kamu alımlarına dâhil edilmesinin faydalarını aşağıdaki şekilde sıralayabiliriz: (DCED, 2017)

- 1) Daha fazla firmanın pazara girmesine yardımcı olmak suretiyle rekabetin artırılması.
- 2) Daha fazla katılımcı ve daha fazla rekabet sayesinde paranın tam karşılığının alınması.
- 3) KOBİ'lerin daha hızlı ve esnek olmaları nedeniyle ihtiyaçları karşılamada daha iyi hizmet sunmaları.
- 4) İnovasyonun teşvik edilmesi, inovasyon faaliyetlerinin artması.
- 5) KOBİ'lerin istihdam gücü sayesinde istihdamın artırılması.

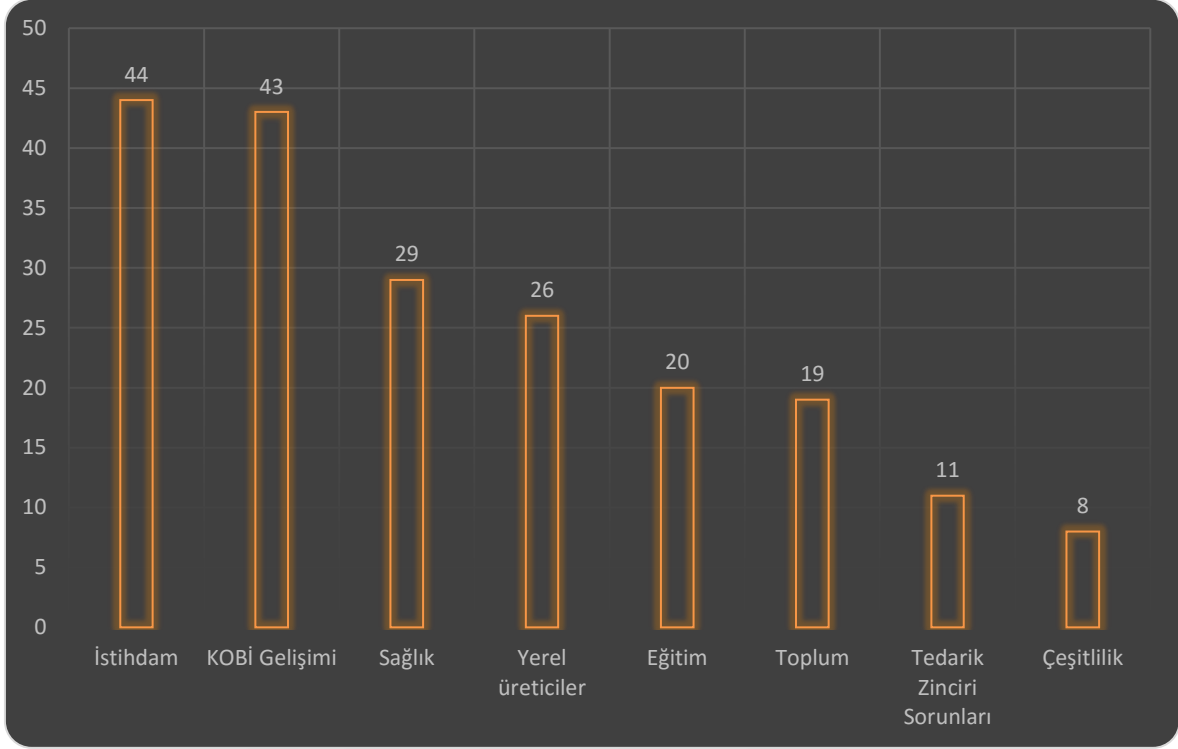
- 6) Sanayileşme yoğunluğunu azaltarak oligopollerin kurulu ağlarını etkilemesi.
- 7) Eşitliği, sosyal uyumu sağlamanın yanı sıra geçmiş ayrımcılığı ve dezavantajları iyileştirmesi.
- 8) Servetin yeniden dağıtılmasına katkıda bulunması.

KOBİ'lerin karşılaştıkları engeller: (DCED, 2017)

- 1) İhaleye girme kriterlerinin geçmiş tecrübeye ve firma büyüklüğüne fazla önem vermesi.
- 2) Rekabetçi olmayan ihale prosedürleri.
- 3) Sözleşmelerin boyutlarına bağlı zorluklar.
- 4) Bilgiye erişim zorluğu.
- 5) Aşırı bürokrasi ve dokümantasyon gereksinimleri.
- 6) Aşırı finansal gereksinimler. (geçici teminat, kesin teminat)
- 7) Teklifleri hazırlamak için yeterli zamanlarının olmaması.
- 8) Kurumsal ayrımcılık.
- 9) Paranın tam karşılığında değil fiyata odaklanması.
- 10) Ödemelerin gecikmesi.

KOBİ'lerin kamu alımlarına katılımını teşvik etmenin faydaları hakkındaki tartışmaların aksine, bunu yapmanın maliyeti henüz tam olarak araştırılmamıştır. Ancak bazı çalışmalar, KOBİ'lerin büyümesinden elde edilen ekonomik getirilerin, KOBİ sözleşmelerine bağlı verimlilik kayıplarını telafi ettiğini göstermektedir. (OECD, 2018-1)

Hükümetler, kamu alımlarının stratejik boyutunu ve ekonomik kalkınmaya katkıda bulunma potansiyelini giderek daha fazla kabul etmektedir. Birleşmiş Milletler Çevre Programı (UNEP) tarafından yapılan çalışma, istihdam ve KOBİ'lerin gelişimini, hükümetlerin sürdürülebilir kamu alım politikaları için öncelikli alanlar olduğunu göstermiştir. Çalışmaya, ulusal hükümet katılımcılarının (200 katılımcı) verdiği cevaplara göre ülkelerinin sürdürülebilir kamu alım politikalarında öncelikli kabul ettikleri sosyal alanlar aşağıdaki şekilde gösterilmiştir. (United Nations Environment Programme [UNEP], 2013)



Şekil 4.1. Hükümetlerin sürdürülebilir kamu alım politikalarında öncelikli kabul ettikleri sosyal alanlar - 2013

Bu bölümde, KOBİ'lerin kamu alımlarına katılımını teşvik edici ülke uygulamaları irdelenecek, iyi uygulamalar ile DMO uygulamaları karşılaştırılacak ve bu çerçevede yeni politika önerilerinde bulunulacaktır.

4.1. İhale İlanları ve Dokümanlarına Kolay Erişim

4.1.1. İhale İlan Sürelerinin Standartlaştırılması

Hükümetler, isteklilerin bilgilendirilmesi ve tekliflerini hazırlamaları için yeterli zamana sahip olabilmeleri adına ihalelerin asgari yayımlanma sürelerini açık kurallara bağlamıştır. (OECD, 2018-1) İhale ilanlarının elektronik satın alma platformlarında yayımlanması, KOBİ'lerin kamu alım fırsatları hakkında bilgilendirilmesine büyük ölçüde yardımcı olmaktadır. Bu nedenle ihale ilanlarının özellikle idari kapasiteleri düşük mikro ölçekli KOBİ'lerin teklif hazırlayabilecekleri makul sürelerde yayımlanması gerekir.

DMO ihaleleri incelendiğinde, bazı ihalelerin çok kısa süre yayımlandığı, özellikle

yılsonunda çıkılan ihalelerin ilan sürelerinin 2 işgününe kadar düştüğü görülmektedir. İhalelerde Şeffaflık, adalet ve rekabet ilkelerini gerçekleştirebilmek adına, ilan süreleri önceden belirlenmeli ve bu srelerin dışına çıkılmamalıdır. Alımın, DMO aracılığıyla gerçekleştirileceğini önceden öğrenen istekliler kısa süreli ilanlarda diğer isteklilere nazaran teklif hazırlama noktasında avantajlı duruma geçeceklerdir. Bu durumu önlemek için tutarı ne olursa olsun -ihale dokümanlarının incelenebilmesi, varsa itirazların yapılabilmesi ve sağlıklı tekliflerin hazırlanabilmesi adına- bir ihalenin asgari 7 işgünü ilanda kalması ve ilerleyen başlıklarda açıklanacak olan arama motoru aracılığıyla ihale ilan edilmeden önce alım fırsatlarının önceden duyurularak isteklilere ilave zaman kazandırılması gerekmektedir.

4.1.2. İhale Dokümanlarının Standartlaştırılması

Kamu alım sistemlerinin ve süreçlerinin karmaşıklığı, KOBİ'lerin kamu pazarlarına katılımı noktasında büyük bir engel teşkil etmektedir. Kamu alımları, farklı çıkarları olan paydaşların yakın etkileşimini içeren karmaşık bir faaliyettir. Firma büyüklüğünden bağımsız olarak istenen belge ve sertifikalar KOBİ'ler için ciddi bir idari yük oluşturmaktadır. Hükümetler ise bürokrasiyi azaltmak ve prosedürleri basitleştirmek için çalışmalar yürütmektedir. İhale belgeleri, şablonlar kullanılarak standartlaştırılmakta, terminoloji standart hale getirilmekte, sözleşme basitleştirilerek ve sade bir dil kullanılarak tüm istekliler için ortak bir görünüm hazırlanmaktadır.

şablonların kullanımı, hem sözleşme makamları hem de teklif verenler için idari yükü azaltmaktadır. İrlanda'daki Kamu İhale Ofisi (The Office of Government Procurement- OGP) 2016 AB İhale Direktifleri doğrultusunda standart ihale belgesi şablonları oluşturmuş ve bu şablonları internet sitesinde rehberlik materyalleri şeklinde sunmaktadır. Bazı lkeler ise yüksek risk içeren mal veya hizmet alımlarında özel tasarlanmış ihale belgelerine ihtiyaç duyarken, standartlaştırılmış belgeleri düşük risk ve/veya düşük tutarlı alımlarda kullanmaktadır. Örneğin, Avustralya'da 200 bin Avustralya Dolarının altındaki alımlarda standart şablonların kullanılması zorunludur. (OECD, 2018-1)

DMO ihalelerinde de istekliler tarafından doldurulması gereken belgelerin standart şablonlar halinde ihale dokümanları arasında yayımlandığı ve isteklilerin kullanımına sunulduğu görülmektedir. şablonlar dışında, ihalede istenen belgeleri madde madde sıralayan bir izelge de sunan DMO, zellikle KOBİ'lerin daha kolay teklif hazırlamalarına ve kamu

alımlarına iştirak etmelerine yardımcı olmaktadır.

4.1.3. İhale Dokümanı Oluşturma Sistemi (İDOS)

Kamu kurumlarından gelen talepler doğrultusunda DMO taşra birimleri tarafından da ihaleler gerçekleştirilebilmektedir. DMO'nun farklı birimleri tarafından çıkılan ihalelerin ilanları incelendiğinde; ihale ilan metni, ek şartlar, teknik ve ticari şartname, bazı belgeler için hazırlanan standart şablonlar, istenilen belgeleri gösteren bir çizelge ve dosya sorumlusu ile ilgili bilgilerin yayımlandığı görülmekte ancak söz konusu dokümanlar arasında gerek görsel gerekse içerik açısından farklılıklar göze çarpmaktadır. İhale dokümanlarını olabildiğince sadeleştirmek, DMO birimleri ile isteklilerin aynı terminolojiyi kullanabilmelerini sağlamak ve DMO'nun çeşitli birimlerinde ihaleye girecek istekliler için aşinalık olması bakımından tüm ihale dokümanları, hem görsel hem de içerik olarak aynı olmalıdır.

İhale dokümanlarında standardı sağlamak için Avustralya'da 2014 yılında başlatılan, satın alma belgelerinin otomatik olarak üretilmesini sağlayan ve çevrimiçi bir sistem olan The Commonwealth Contracting Suite (CCS) benzeri bir sistem geliştirilmeli ve dokümanlar arasındaki farklar tamamen giderilmelidir. CCS, satın alma yetkililerine, tedarik belgeleri hazırlamalarına yardımcı olmak için tasarlanmış, çevrimiçi ve etkileşimli bir akıllı form paketidir. DMO birimleri böyle bir sistem sayesinde aynı ihale dokümanlarını üretecek, istekliler de hangi DMO birimi tarafından ihaleye çıkılırsa çıkılsın ihale belgelerini ve teklif dosyalarını aynı formatta hazırlayacak, diğer yandan hiçbir uygulama farklılığı ile de karşılaşmayacakları için isteklilerin teklif hazırlama süreleri kısılacaktır.

4.1.4. İhale Dokümanlarına Erişimin Kolaylaştırılması

İhale dokümanlarına erişimin kolay olması, hem firmalar hem de devlet açısından fayda sağlamaktadır. İhale bilgilerinin internet ortamında yayımlanması şeffaflığı desteklemekte, isteklilerin ihalelere katılımını artırmakta, artan katılım rekabet ortamı yaratarak devletin harcadığı paranın tam karşılığını almasını kolaylaştırmaktadır. (World Bank [WB], 2017)

Türkiye'de de EKAP sistemi ile ihale dokümanlarına internet üzerinden erişim imkânı sağlanarak isteklilerin ihaleyi yapan kuruma gitmeleri önlenmiş ve bu sayede milyonlarca

TL tasarruf sağlanmıştır. EKAP üzerinden ücretsiz bir şekilde ihale ilanlarına, ihale dokümanlarına, sözleşme sonuç bilgilerine erişim sağlanmaktadır. E-imza kullanılarak indirilen ihale dokümanı için herhangi bir ücret ödenmemektedir.

DMO ihale ilanlarına ise www.dmo.gov.tr adresinden ücretsiz bir şekilde ulaşılabilen, ancak ihaleye katılmak isteyen isteklilerden 50 TL ile 140 TL arasında değişen ihale evrak bedelleri alınmaktadır. Bazı DMO ihalelerinde, ihale evrak bedelinin ödendiğini gösteren makbuzla birlikte, alındı belgesini imzalamak için ihaleyi gerçekleştirecek birime gidilmesi gerekmektedir. Bu tür masraflar özellikle mikro ölçekli KOBİ'ler için yüksek sayılabilecek tutarlar olduğundan -KOBİ'lerin kamu alımlarına katılımını teşvik etmek adına- ihale dokümanları, imalatçı mikro ölçekli KOBİ'ler için tamamen ücretsiz olmalıdır.

4.1.5. Kamu Alım Fırsatları Arama Motoru

OECD ülkelerinin tümünde kamu alım fırsatları ile ilgili bilgilerin yayımlandığı bir elektronik tedarik platformu bulunmaktadır. Ayrıca, OECD ülkelerinin %80'inde kamu kurumlarının yıllık programları yayımlanmakta ve istekliler bu programlar ışığında planlama ve hazırlık yapmaktadırlar. (OECD, 2018-1)

İngiltere'de KOBİ'lerin kamu alım fırsatlarına özellikle düşük değerli alım fırsatlarına daha rahat ulaşabilmelerini teminen bir ihale arama motoru geliştirilmiş, "Contract Finder" adındaki bu arama motoru ile isteklilerin sadece mevcut ihaleleri değil gelecek fırsatları da görmeleri sağlanmıştır. İstekliler, bu arama motoru ile farklı sektörlerdeki ihale fırsatlarını arayabilmekte, gelecekte hangi ihalelerin gerçekleşeceğini ve sonuçlanan ihalelerin ayrıntılarını öğrenebilmektedirler. (OECD, 2018-1)

DMO ihale sayfasında ise sadece ihalesine çıkılan alımlar listelenmekte, kamu kurumları tarafından DMO'ya iletilen ancak henüz ihalesine çıkılmamış alımlar izlenememektedir. Yukarıdaki iyi uygulama örneğinde olduğu gibi bir arama motoru sayesinde gelecek fırsatlar da istekliler tarafından takip edilebilmelidir. Bu yöntem KOBİ'lerin ihaleye hazırlanmaları için ilave süre oluşturacak ve katılım artacaktır. Arama motorunda, ihalesine çıkılan alımlar ile ihalesine çıkılacak alımlar ayrı ayrı listelenmelidir.

4.1.6. İhale Sonuçlarının Yayınlanması

İhale sonuçlarının yayınlanması, daha çok yüksek gelire sahip ülkelerde görülmektedir. AB üyesi ülkelerin hepsinde ihale sonuçları online olarak yayınlanmaktadır. İhale sonuçlarının yayınlanarak kamuya açık hale gelmesi; fırsatların daha net görünmesini sağlayacak, yolsuzluğu önleyecek ve katılımı artıracaktır. Nijer ve Mali gibi ülkelerde ihale sonuçları yayınlanmamaktadır. (WB, 2017)

İstekliler için önemli bir veri kaynağı olan ihale sonuçlarının tüm ayrıntılarıyla DMO internet sitesinde yayınlanması şeffaflık ilkesini güçlendirecektir. Mevcut durumda, DMO internet sitesinin ihale ilanları bölümünde sonuçlanan ihaleler sıralanmakta, ancak sonuç açıklamasında sadece ihalenin hangi istekli tarafından kazanıldığı gösterilmektedir. EKAP üzerinden DMO ihalelerinin sonuçlarına baktığımızda ise ihaleyi kazanan isteklinin imzaladığı sözleşme tutarı görünmekte, birim fiyatlar görünmemektedir. Özetle, tüm ihale sonuçlarının ayrıntılı bir şekilde DMO internet sitesinde yayınlanması, isteklilerin sonraki ihalelerde fiyat stratejisi belirlemesine yardımcı olacak ve özellikle kamu pazarına ilk kez girecek KOBİ'lerin aşırı düşük veya aşırı yüksek fiyat vermesinin önüne geçecektir.

4.2. İşlem ve Katılım Maliyetlerinin Azaltılması

Kamu alımlarında dijital teknolojilerin kullanımı ve özellikle elektronik alım sistemlerinin geliştirilmesi, kamu alım süreçlerinin basitleştirilmesine büyük ölçüde yardımcı olmaktadır. Standart formatlarda ihale ilanlarının yapılması, fiziki evrakları ortadan kaldırarak elektronik ortamda tekliflerin sunulması gibi yenilikler KOBİ'lerin kamu sektörüyle iş yapmalarında işlem maliyetlerini düşürmektedir. (OECD, 2018-1)

DMO e-satış platformu üzerinden elektronik sipariş verilebilmekte, katalog tedarikçileri siparişlerini online takip edebilmekte, Sağlık Market hizmeti kapsamındaki başvuru, değerlendirme, tedarik ve teslimat süreçlerinin tamamı da online olarak gerçekleştirilebilmektedir. OECD ülkelerinin üçte birinde uygulanan elektronik fatura uygulaması DMO tarafından hayata geçirilmiştir.

4.2.1. Öz Beyan Sistemi

Alım sürecini basitleştirmek amacıyla yayımlanan Avrupa Tek Satın Alma Belgesi (ESPD), isteklinin doldurduğu ve ihale makamına sunduğu standart bir öz-beyan formudur. İsteklinin, ihale dışı bırakılabileceği durumlardan birinde olmadığını ve ilgili seçim kriterlerini karşıladığını beyan etmesidir. İdareler, sürecin herhangi bir aşamasında, isteklilerden destekleyici belgelerin tümünü veya bir kısmını sunmasını talep edebilir. Sözleşme imzalanma aşamasında ise destekleyici belgelerin sunulması şarttır. (SIGMA, 2016)

Yalnızca sürecin sonunda ve sadece kazanan istekliden belgelerin istenmesi ile KOBİ'lerin üzerindeki yük, önemli ölçüde azaltılmaktadır. ESPD'nin belge hazırlamak için harcanan kaynaklar (zaman ve para) üzerinde doğrudan etkisi olmuştur. (SIGMA, 2016)

Bir ihalenin temel aşamalarından olan belge inceleme sürecinin elektronik ortama aktarılması, elektronik ihalenin önünü açacak ve KOBİ'lerin maliyetlerini düşürecektir. Elektronik ihalenin önemli bir aşamasını oluşturan öz beyan sistemi, ülkemizde 2018 yılında kullanılmaya başlanan ve KİK tarafından geliştirilen e-ihale uygulamasında kullanılmakta olup DMO müteferrik ihalelerinde ise henüz öz beyan ve/veya e-ihale uygulamasının kullanılmadığını görüyoruz. Sağlık Market uygulaması çerçevesinde açık eksiltmeli e-ihale gerçekleştiren DMO, müteferrik ihalelerde KİK tarafından geliştirilen sisteme benzer öz beyana dayalı bir e-ihale modülü geliştirmelidir.

4.2.2. Elektronik İhaleye Geçiş

E-ihale (elektronik ihale) genellikle satın alma sürecinin son teklif aşamasında kullanılan elektronik eksiltme ile ilişkilendirilse de e-ilan, e-katalog, e-fatura ve e-ödeme sistemlerini içine alan bir kavramdır. E-ihale sürecini işletmenin ve bu sürece katılmanın maliyetinin, kâğıt bazlı prosedüre göre düşük olacağı çok açıktır. (SIGMA, 2016-2) Maliyetlerdeki bu düşüş, KOBİ'lerin kamu alımlarına katılımını kolaylaştıracak bir unsurdur.

Tekliflerin elektronik olarak alınması konusu henüz tam olarak yaygınlaşmamıştır. Kanada, İzlanda, Uruguay gibi ülkelerde teklifler e-posta ile alınabilirken Brezilya, Estonya, Endonezya gibi ülkelerde teklifler elektronik platformlar aracılığıyla alınabilmektedir. AB

ise bu trendde çok önlerde yer almış, 2018 itibariyle elektronik teklif zorunlu hale getirilmiştir. (WB, 2017) Türkiye’de de rekabeti artırarak kamu kaynaklarının daha etkin kullanılmasını sağlamak adına EKAP sistemi üzerinden elektronik ihale uygulaması 2018 yılında devreye alınmıştır.

Klasik ihale prosedüründeki tüm süreçlerin elektronik ortamda yapıldığı elektronik ihale prosedüründe, hem para hem zaman hem de işgücü tasarrufu sağlanmaktadır.

DMO’nun mevcut ihale sürecinde; ihale ilanları DMO internet sitesinde ve Resmi Gazete’de yayımlanmakta, istekli, istenen belge ve sertifikaları hazırlayıp, imzalayıp, ihale dosyasını oluşturmakta, dış zarf açılış günü DMO’ya gelmekte, komisyon tarafından yapılan incelemede iç zarfının açılması uygun görülmesi ise belirlenecek ileri bir tarihte iç zarf açılışı için ikinci kez DMO’ya gelmekte, ihaleyi kazanması durumunda da sözleşme imzalaması için tekrar DMO’ya gelmektedir. DMO; firmalar için ciddi maliyet kalemleri olan ulaşım, belge ve sertifika masrafları, dosya hazırlama masrafları vb. masrafları azaltmak suretiyle KOBİ’lerin ihalelere katılımını artırmalı, tedarik sürecinin başından sonuna –talepten ödemeye- tüm aşamaların elektronik olarak yapılmasını kapsayan ve üzerinde çalışıldığı anlaşılan Bütünleşik E-tedarik Sistemini hayata geçirmelidir.

4.2.3. Elektronik Katalog Sistemi

Ülkeler, düşük değerli alımlar üzerindeki usule ilişkin yükü hafifletebilecek kamu alım enstrümanlarını tasarlamak ve geliştirmek için yoğun çaba sarf etmektedirler. İtalya’da KOBİ’lerin kamu alımlarına katılımını kolaylaştıran elektronik pazaryeri uygulaması başarılı bir örnek olarak karşımıza çıkmaktadır. (OECD, 2018-1)

MePA (Electronic Marketplace for the Public Administration) 2004 yılında faaliyete geçen, bir milyondan fazla ürünü bünyesinde barındıran, e-katalog sistemi ile çalışan ve Avrupa’da faaliyet gösteren önde gelen e-pazaryerlerinden biridir. Düşük değerli mal, hizmet ve bakım işleri için kâğıtsız bir ortam sağlamaktadır. MePA, ihale makamlarının eşik değerlerin altında nitelikli tedarikçilerden mal veya hizmet satın alabilecekleri dijital bir pazardır. MePA, işletmeler ve kamu kurumları arasında ilişki kurulmasına yardımcı olurken, e-kataloglardan doğrudan sipariş verilmesine ve teklif taleplerine olanak tanıyarak operasyonel esneklik de sağlamaktadır. MePA, yeterlilik kriterlerini sağlayan her türlü

işletmeye açık olup kamu kurumları; mevcut mal ve hizmetleri gösteren kullanıcı dostu bir vitrin olan MePA e-kataloguna erişerek, farklı tedarikçiler tarafından sunulan ürünlerin fiyatlarını, özelliklerini ve teslimat koşullarını kolayca karşılaştırabilir ve ardından doğrudan sipariş verebilir veya fiyat teklifi isteyebilir. (OECD, 2018-1)

Şili’de de hükümet; online satın alma fırsatlarına ücretsiz erişim, ihale teminatlarının azaltılması veya kaldırılması, ihalelerde finansal uygunluk aranmaması gibi çözümleri teşvik etmeye odaklanmış ve 2003 yılında ChileCompra’yı kurmuştur. ChileCompra’nın amacı, özellikle mikro ve küçük ölçekli işletmeler için eşit iş fırsatları sunan erişilebilir, verimli ve şeffaf bir sistem oluşturulmasıdır. ChileCompra ile tamamen elektronik bir kamu alımları süreci kurulmuştur. (The European Bank for Reconstruction and Development [EBRD], 2017)

Ülkemizde, kamu kurumları için elektronik pazaryeri hizmeti sunan kurum DMO’dur. Önceki bölümlerde ayrıntılı bir şekilde açıklanan elektronik katalog sistemini “e-satış portalı” adı altında kurumların hizmetine sunmuştur. Kamu kurumlarının katalog ürünleri için 500.000 TL’yi aşmayan talepleri doğrudan sipariş usulü ile (Sağlık Market Kataloğu hariç) karşılanmaktadır. Sağlık Market Kataloğu’nda, çerçeve anlaşmalar doğrultusunda elektronik açık eksiltmeler kullanılmaktadır. Tüm bu yöntemlerde, MePa gibi kağıtsız bir ortam sunulması ihtiyaçlar hızlı bir şekilde karşılanabilmekte ve sipariş tutarlarının düşük olması sayesinde KOBİ’lerin bu sistemden pay almaları kolaylaşmaktadır. Katalog sisteminin geliştirilmesi ve KOBİ’lerin üzerindeki işlem ve katılım maliyetlerinin daha da azaltılması için aşağıda sıralanan önerilerin hayata geçirilmesi faydalı olacaktır.

- 1) Katalog ilanları incelendiğinde karmaşık süreçler göze çarpmaktadır. DMO katalogundaki tedarikçi sayısını artırabilmek için bu süreçler basitleştirilmeli ve istenilen belgeler azaltılmalıdır.
- 2) KOBİ’lere değişik destekler vermek adına farklılaşan kataloglar karışık bir görüntüye sebep olmakta, her bir katalog için istenen ayrı dokümanlar süreçlerin karmaşık olduğu izlenimini vermektedir. Katalog türleri tek bir çatı altında birleştirilmelidir.
- 3) Katalog tedarikçisi olmak isteyen firmalar için özel bir sistem geliştirilerek firmaların sisteme gireceği bilgiler doğrultusunda firmaya özel hangi belgelerin istenildiği, hangi belge veya bedellerden muaf olduğu bilgisi sistem üzerinden

firmalara bildirilmelidir.

- 4) E-satış portalı, Kamu Pazarı (KAPA) veya benzeri bir isim altında kullanıcı dostu ayrı bir internet sitesi olarak (www.kapa.gov.tr) yapılmalı, müteferrik ihale ilan ve duyuruları da bu siteden yayımlanmalıdır. DMO, böylelikle hem ayrı bir marka yaratmış olacak hem de DMO'nun merkezi satın alma kurumu olarak aracılık ettiği kamu alım fırsatları tek portaldan takip edilebilecektir.
- 5) DMO katalog sisteminde, tedarikçilerden belirli bir tutarda kati teminat, ürün başına katılım bedeli, sipariş tutarlarına göre ilave indirimler ve firmaların yıl boyunca yaptıkları satış tutarının belirli bir oranında risturn adı altında pay alınmaktadır. İmalatçı KOBİ'lerin katalog sistemine girişini kolaylaştırmak adına; kati teminatın, 4.2.5.'te açıklanan şekilde değişken oranlarda alınması, ürün katılım bedeli ve sipariş tutarlarına göre alınan ilave indirimlerin alınmaması, sadece e-satış platformunu kullanmanın bedeli olarak 4.2.4.'te açıklandığı şekilde mevcut risturn yapısına benzer bir pay alınması sayesinde ürün sayısı ve çeşitliliği artarak fiyat rekabeti oluşacak ve yerli üretim desteklenmiş olacaktır.
- 6) Katalog sisteminde, kamu kurumlarının üzerindeki mali yükler de hafifletilmelidir. DMO e-satış portalından sipariş verecek kamu kurumlarından herhangi bir hizmet bedeli alınmamalıdır. Hizmet bedeli alınmaması, DMO'dan alım zorunluluğu bulunmayan kamu kurumlarının katalog sistemine olan taleplerini artıracak, talepteki bu artış da arzın yani tedarikçi ve ürün sayısının artışını tetikleyecektir.
- 7) MePa'daki ürün sayısının yaklaşık bir milyon olduğu göz önüne alındığında DMO e-satış portalındaki yaklaşık yirmi bin ürünün oldukça az olduğu anlaşılmaktadır. Ürün sayısı ve çeşidi artırılmalı, herhangi bir ürün grubu sınırlaması olmadan DMO'nun şartlarını taşıyan tüm isteklilerin istedikleri ürünleri ile sisteme katılmalarına olanak tanınmalıdır.

Dikkat edilmesi gereken bir diğer husus da katalog sisteminin şeffaflık ve rekabet ilkelerine gölge düşürmemesidir. Katalogdan sipariş verebilmek için belirlenen 500 bin TL'lik eşik değer aşılmamalı, talepler parçalanmamalıdır. Katalog sistemi, kamu kurumlarının düşük tutarlı ihtiyaçlarının hızlı bir şekilde devlet güvencesiyle tamamen elektronik ortamda temin edildiği, özellikle imalatçı KOBİ'lerin alım fırsatlarından yararlandığı bir ortam olmalıdır.

4.2.4. Düz Oranlı Komisyon Sistemi

Kamu pazarının kapılarını firmalara açan, internet erişimini mümkün kılan herhangi bir cihazdan kolayca sipariş verilebilen, tedarikçilere bir hafta içinde sipariş bedelinin ödendiği bir altyapıyı sunma karşılığında DMO'nun tedarikçilerden komisyon alması, DMO'nun kar elde etme amacı olan bir iktisadi devlet teşekkülü olduğu da dikkate alındığında gayet anlaşılır bir durumdur. Ancak, tedarikçilerin yıllık cirolarından ürün gruplarına göre değişen, artan oranlı tarife üzerinden hesaplanan ve yılsonunda tedarikçilerin ödemekte zorlanacağı tutarlara ulaşma riski bulunan risturn uygulamasına son verilerek sipariş bazlı düz oranlı komisyon sistemine geçilmeli ve imalatçı KOBİ'ler için daha düşük komisyon oranı belirlenmelidir. Düz oranlı komisyon sisteminin uygulama basitliği sayesinde hem DMO hem de tedarikçiler açısından ortaya çıkan işlem maliyeti de azalacaktır.

Mevcut ekonomik konjonktürde, yüksek kur ve yüksek enflasyon nedeniyle girdi maliyetleri artmış ve bu artışlar satış fiyatlarına yansımıştır. Bu nedenle tedarikçiler, reel kazançları artmadığı halde daha fazla risturn bedeli ödemek zorunda kalacaklardır. Artan oranlı risturn sisteminde, tarifenin (aralıkların/dilimlerin) bilimsel temele dayalı objektif bir şekilde belirlenmesine imkan sağlayacak hiçbir kriter de mevcut değildir. Düz oranlı komisyon sistemi “mali sürüklenme (fiscal drug)” benzeri bir sorunu da ortadan kaldıracaktır.

Yukarıdaki bölümlerde değinildiği üzere MSB'lerin genellikle kar amacı gütmeyen limited şirketler olarak yapılandığı görülmektedir. MSB'lerin finansmanında ise münferit ihalelerde ihale makamı tarafından ücretin ödenmesi veya çerçeve anlaşmalarda ekonomik operatörler tarafından ücretin ödenmesi şeklinde iki sık kullanılan yöntem bulunmaktadır. DMO katalog sisteminde, kamu kurumlarından değişen oranlarda hizmet bedeli alınmakta, yerli malı belgesine sahip bazı ürünlerde hizmet bedeli daha düşük oranlarda alınarak yerli ürünlere olan talep artırılmaya çalışılmaktadır. Ancak ülke uygulamalarına paralel olarak katalog sisteminde kamu kurumlarından herhangi bir hizmet bedelinin alınmaması gerekmektedir. Katalog sisteminde sadece tedarikçilerden komisyon bedeli alınarak DMO'nun merkezi satın alma kurumu olarak finansmanı sağlanmalıdır. DMO'nun da kar amacı gütmeyen ancak kendi finansmanı sağlayabilecek bir şirket yapısına kavuşması gerekliliği açıktır.

4.2.5. Değişken Oranlı ve Tutarlı Teminat Sistemi

Firmalar kamu ihalelerine katılırken katlanacakları tüm masrafları düşünmek zorundadırlar. Ciddi olmayan tekliflerin önüne geçmek için teklif verme aşamasında alınan geçici teminat ile sözleşmenin gereklerini yerine getirme konusunda emin olunması adına alınan kesin teminat masrafları, özellikle sınırlı kaynağı olan KOBİ'ler için zorlayıcı olmaktadır. (WB, 2017)

Geçici teminat oranı ile ilgili genel kabul görmüş bir oran bulunmamaktadır. Ancak ortak görüş, katılımı azaltacak kadar yüksek, ciddi olmayan tekliflere yol açacak kadar düşük olmaması yönündedir. Oranlar ülkeden ülkeye değişiklik göstermektedir. Örneğin Ukrayna'da geçici teminat oranı %0,5 iken ABD'de bu oran %20'dir. (WB, 2017)

Ülkemizde, 4734 sayılı Kanun'da belirtilen ihale usulleri kapsamında gerçekleştirilen alımlarda %3 oranında geçici teminat, %6 oranında da kesin teminat alınmaktadır. Bu oranlar alt limitler olup üst limitler belirlenmemiştir. Teminat olarak kabul edilecek değerler ise çeşitlendirilmiştir.

Kesin teminat ise kamu kurumunu sözleşme şartlarının yerine getirilmemesi durumundan korurken; yükleniciyi de sözleşmenin gereklerini düzgün bir şekilde yerine getirmesi konusunda motive eder. 180 ülke üzerinde yapılan çalışmaya göre 14 ülke dışında diğer tüm ülkelerin sözleşme aşamasında kesin teminat aldığı tespit edilmiştir. 14 ülke arasında yüksek gelire sahip Avustralya, Hong Kong SAR, Çin, İrlanda, Yeni Zelanda, Singapur, Slovakya ve İsveç bulunmaktadır. Yine 180 ülkeden Meksika hariç diğer tüm ülkeler kesin teminat olarak kabul edilecek en az iki ilave değer sunmaktadır. Meksika ise kesin teminatı sadece nakit olarak kabul etmektedir. (WB, 2017)

DMO ise müteferrik ihalelerinde 4734 sayılı Kanun'a benzer şekilde %3 oranında geçici teminat, %6 oranında da kesin teminat almakta, katalog sistemine ilk başvurularında ise 5.000 TL ile 50.000 TL arasında değişen tutarlarda - imalatçı ve mikro ölçekli KOBİ'lerden daha düşük tutarlarda- kesin teminat almaktadır. (Bkz. Çizelge 3.2.)

DMO tarafından belirlenen teminat oranları ve tutarları makul görünmekle birlikte değişken oranlı teminat sisteminin uygulanması, KOBİ'lerin DMO açısından risk seviyelerinin

objektif şekilde ele alınmasını ve tüm KOBİ'lerin aynı sınıfta değerlendirilmemesini sağlayacaktır. Bu sistemi uygulamak için kapsamlı bir KOBİ değerlendirme sistemine ihtiyaç vardır.

KOSGEB tarafından sadece finansal analizi değil; finansal, operasyonel yetkinlik, üretim altyapısı, kapasitesi, teknoloji yeteneği, dağıtım-pazarlama, ihracat gibi unsurları ortaya koyan, yalnızca beyana dayalı olmayan, sahadan da bilgi alınacağı, bir firmanın nereden başlayıp nereye geldiğini gösteren “KOBİ Yetkinlik Değerlendirme Sistemi” üzerinde çalışıldığı anlaşılmaktadır. (Kaya, 2018) KOSGEB tarafından üzerinde çalışılan KOBİ Yetkinlik Değerlendirme Sisteminin hayata geçirilmesini müteakip KOBİ'lerden alınacak teminat oranları veya tutarlarının bu sistemdeki KOBİ derecelerine göre farklılaşması (yüksek dereceli KOBİ'lerden düşük teminat) ve mevcut oran ve tutarların üst limit olarak belirlenmesi, KOBİ'lerin teminat masraflarında azalma sağlayarak kamu alımlarına katılımlarını teşvik edecektir.

4.3. Ödeme Sürelerinin Kısaltılması

Ödemelerin zamanında yapılmaması KOBİ'ler için önemli bir risk oluşturarak firmaların nakit akışını olumsuz etkilemektedir. Bu durum, özellikle mikro ölçekli firmaları ciddi şekilde etkilemekte ve bazı küçük firmaları kamu pazarından çıkmaya hatta bazen iflasa götürmektedir. (OECD, 2018-1)

Avrupa Birliği Direktifleri, kamu kurumlarını 30 gün içinde mal ve hizmet alımları için ödeme yapmaya zorlamaktadır. Faturanın sunulmasından sonraki 30 gün içinde ödeme yapmak yasal bir zorunluluk olsa da, daha hızlı ödemeler de yapılmaktadır. Örneğin, İngiltere'de 2015 yılında merkezi yönetim kurumları, faturaların %80'ini 5 gün içinde geri kalanların çoğunu da 30 gün içinde ödemiştir. (OECD, 2018-1) Diğer ülkelere baktığımızda, büyük çoğunluğunda ödemelerin ortalama 30 ila 90 gün arasında yapıldığı, yüksek gelirli ülkelerin çoğunda ise ödemelerin 30 günden daha kısa zamanda yapıldığı görülmektedir. (WB, 2017) 4734 sayılı Kanun'da belirtilen ihale usulleri kapsamında gerçekleştirilen alımlarda ise ödeme süresinin 180 günü bulduğunu görmekteyiz.

4.3.1. Jet Ödeme Sistemi

Ödeme sürelerinin gecikmesi ve bunun bir kural haline gelmesi, özellikle mikro ölçekli KOBİ'lerin devlet ile iş yapma konusunda cesaretlerini kırmaktadır. Ödeme sürelerinin kısılması, ihalelere katılan KOBİ sayısını artıracak, böylelikle rekabet sağlanarak devletin harcadığı paranın tam karşılığını alması söz konusu olacaktır.

DMO katalog sisteminden doğrudan sipariş verilerek temin edilen malzemelerin ödemeleri 7 gün, müteferrik ihalelerin ödemeleri ise 10 gün içinde gerçekleşmektedir. İyi uygulamalarla kıyaslandığında bu sürelerin oldukça kısa süreler olduğu görülmektedir. Ancak bu süreler, kamu kurumlarının malzemeleri teslim aldığına dair tutanağı DMO'ya göndermesini müteakip başladığından tedarikçilerin söz konusu süreler içinde ödemelerini alması, kamu kurumlarına bağlı olmaktadır. Kamu kurumlarının, malzemeleri sözleşme hükümlerine uygun teslim aldıklarına dair tutanağı DMO'ya göndermeleri ile ilgili azami bir süre belirlenmemiştir. Bürokratik ve karmaşık işlemlerin ödeme sürelerini uzatabilme riskine karşı Fransa merkezi satın alma kurumunun aşağıda açıklanan uygulaması KOBİ'ler açısından oldukça önemlidir.

Fransa'da ulusal bir merkezi satın alma organı olan UGAP, (Union des Groupements d'Achats Publics) kamu kuruluşlarının sözleşme performanslarını belgelemek için son tarihi belirleyen bir mekanizma uygulamaktadır. Ocak 2016'dan bu yana, kamu kurumları online bir sistem üzerinden teslimat bilgilerini iletmektedirler. Sözleşmenin yerine getirilip getirilmediği bilgisini alıcı kamu kurumu 20 gün içinde sisteme girmezse UGAP, sözleşme şartlarına uygun teslimat yapıldığını kabul etmekte ve tedarikçiye ödeme yapmaktadır. (OECD, 2018-1)

Gerek DMO tarafından gerçekleştirilen müteferrik ihaleler sonucu imzalanan sözleşmeler gerekse e-satış portalından verilen doğrudan siparişlerde; kamu kurumları, malzemeleri sözleşme hükümlerine uygun teslim aldıklarına dair tutanağı 5 işgünü içinde DMO'ya online bir sistem üzerinden göndermeli, söz konusu tutanağın 5 işgünü içinde gönderilmemesi durumunda ise sözleşme şartlarına uygun teslimatın yapıldığı kabul edilerek tedarikçiye ödeme yapılmalıdır. Bu şekilde DMO, tedarikçilere, sözleşme hükümlerine uygun teslimat gerçekleştirmelerini müteakip en geç 5 işgünü içinde ödeme yapabilecek ve bu da ülke uygulamaları arasında "Jet Ödeme" adıyla iyi uygulama örneği olarak yerini alacaktır.

4.3.2. Tedarikçi Zinciri Finansmanı Sistemi

DMO Sağlık Market çerçeve anlaşması kapsamında gerçekleştirilen alımlarda, tedarikçilere 90 gün içinde ödeme yapılması ve bazı müteferrik ihalelerde ödemenin, kamu kurumunun malzeme bedelini DMO hesaplarına yatırdıktan sonra –vade belirtilmeden- yapılacağı hükmü KOBİ’lerin finansmanı açısından ciddi bir sorun teşkil etmektedir.

Ödeme süreleri konusunda örnek uygulamalar geliştiren UGAP, KOBİ’lere finansman konusunda yardımcı olabilmek adına “Tedarik Zinciri Finansmanı” adlı bir sistem kullanmaktadır. Bu sistem ile tedarikçilere fatura kesildikten sonra saatler içinde ödeme imkânı yaratılmaktadır. (OECD, 2018-1)

Tedarik Zinciri Finansmanı Sistemi (TZFS), ticari alacakların elektronik ortamda finansal varlıklara dönüştürülmesidir. Son yıllarda hızlı bir gelişme gösteren TZFS, güçlü alıcılar ile ticaret yapan KOBİ’lerin kendi ticari alacakları karşılığı finanse edilmesine dayanır. TZFS, alıcı ve satıcıların bir arada olduğu elektronik platform üzerinden yürümekte, alıcının teyit verdiği faturalar karşılığında finans kuruluşları satıcıya finansman sağlamaktadır. Bu sistem sayesinde risk maliyeti KOBİ’lere göre değil daha güçlü olan alıcıya göre değerlendirileceği için KOBİ’lerin finansman maliyetleri düşmektedir. (Kapusuz, 2018)

Uzun vadeli ödemelerin KOBİ’leri asgari düzeyde etkilemesini sağlamak adına DMO ile devlet bankaları arasında işbirliği yapılarak “Tedarikçi Zinciri Finansmanı” hayata geçirilmelidir.

4.4. İtiraz Mekanizmaları

İhale sürecinde yaşanabilecek bir olumsuzluk veya hatalı bir işlemde dolayı teklif veren isteklinin hoşnutsuzluğu ortaya çıkabilir. Bu hoşnutsuzluğu gidermenin ve sorunu çözmenin tek yolu iyi işleyen bir şikâyet mekanizmasına sahip olmaktır. Örneğin, ihaleye katılan bir istekli, teknik şartnamenin tek bir firmayı işaret ettiğine inanıyorsa bu konu hakkında şikâyet başvurusunda bulunabilmelidir. Çünkü bu durum bazı isteklilerin haksız yere ihaleye katılamamalarına neden olacak ve bu durum rekabeti engelleyecektir.

Şikâyetler; ihaleyi gerçekleştiren kurum, bağımsız idari inceleme organı veya mahkemeler

tarafından değerlendirilebilir. Arjantin, Litvanya, İsrail ve Senegal’de ilk kademe incelemesi ihaleyi gerçekleştiren kurum tarafından yapılmakta, Brezilya ve Finlandiya’da şikâyetçi taraf doğrudan mahkemeye başvurabilmektedir. Yunanistan ve Pakistan gibi ülkeler ise ihaleyi gerçekleştiren kurumlar içinde yalnızca şikâyetleri gözden geçirme ile görevli uzmanlaşmış birimler kurmuşlardır. (WB, 2017)

4.4.1. İtirazları Değerlendirme Komisyonu (İDK)

DMO tarafından gerçekleştirilen ihalelerde; tekliflerin hazırlanması aşamasında, ihale dokümanlarında açıklama ve değişiklik talepleri kabul edilmekte ve ihaleye çıkılmadan önce yukarıda yer alan örnekteki gibi bir olumsuzluk durumunda isteklilerin hoşnutsuzluğu giderilebilmektedir. Ancak, ihale gerçekleştikten sonra 4734 sayılı Kanun’ dakine benzer bir şikâyet mekanizması bulunmamakta, yaşanabilecek olumsuzluklara karşı mahkemelere başvurulabilmektedir. KOBİ’lerin idari ve mali kapasiteleri dikkate alındığında, mahkemeler nezdinde yapılacak şikâyetlerin idari prosedürünün karmaşık, sürelerin uzun ve mali yükünün de fazla olacağı açıktır.

Firma, şikâyetinin ne zaman çözümleneceğini bilmez veya yasal süreler çok uzun ise gerek zaman gerek maliyet açısından şikâyette bulunmayacaktır. Bu durum KOBİ’lerin itiraz ve şikâyet mekanizmalarına dâhil olmamasına ve kamu alımlarına ilişkin güvenlerinin azalmasına neden olacaktır.

Bu nedenlerle, DMO bünyesinde İtirazları Değerlendirme Komisyonu (İDK) adı altında bağımsız ve uzman bir komisyon kurulmalı ve ihalenin her aşamasında yapılacak şikâyetler, makul sürelerde değerlendirilerek karara bağlanmalıdır. Mevzuatta belirlenen yasal süreler içinde şikâyetlerin çözümlenmesi, isteklilerin sisteme güvenini artıracak ve KOBİ’lerin kamu alımlarına katılımını teşvik edecektir.

4.5. Çerçeve Anlaşmalar & Çerçeve Sözleşmeler

Çerçeve anlaşmalar (Framework agreements) belirli bir zaman dilimi içinde teslim edilecek mal ve hizmetler için öngörülen anlaşmalardır. (Albano ve Sparro, 2010) Tedarik edilecek her mal/hizmet için fiyatların belirlendiği, ancak satın alınacak miktarların belirtilmediği bir anlaşmadır. Tedarikçiden herhangi bir şey satın almak için zorunluluk bulunmamaktadır.

(OECD, 2011)

Tek bir tedarikçinin olduğu ve tüm koşulların ana sözleşmede yer aldığı çerçeve anlaşmalara ise çerçeve sözleşme (frame contracts) denilmektedir. Çerçeve sözleşmenin temel özelliği; kalite ve fiyat rekabetinin ilk aşamada yoğunlaşması, ikinci aşamanın ise siparişlerin verilmesine indirgenmesidir. (Albano ve Sparro, 2010)

Çerçeve sözleşmelerin avantajlarına aşağıda yer verilmiştir:

- 1) Ayrı tedarik stratejilerini tek bir sürece yerleştirmek, aynı işlerin tekrarlanmasını önleyecek ve uzman personelin ihale dokümanlarını daha dikkatli bir şekilde kontrol etmesine izin verecektir. Böylece, satın alma sürecindeki hukuki ihtilaf riski minimum düzeye inecektir.
- 2) Farklı satın alma ihtiyaçları aynı prosedüre dayanarak karşılanacağından satın alma dilinde standardizasyon sağlanacaktır.

Bununla birlikte, bu anlaşmalar/sözleşmeler kapsamında temin edilen mal ve hizmetler, doğası gereği kamu kurumlarının ihtiyaçlarını tam olarak karşılamayabilir. Dolayısıyla talep heterojenliği ne kadar yüksek olursa farklı satın alma siparişlerini aynı çerçeveye sıkıştırmak o kadar zor olur. Bu doğrultuda, DMO tarafından talep homojenliği yüksek olan tıbbi malzemeler çerçeve anlaşma kapsamına alınmış ve Sağlık Market Kataloğu oluşturulmuştur. Benzer şekilde talep homojenliğine sahip askeri kurum malzemeleri de çerçeve anlaşma kapsamına alınmalı ve Askeri Malzeme Kataloğu oluşturulmalıdır. Özellikle mikro ölçekli KOBİ'lerin çerçeve anlaşmalara katılımı için yüklenecekleri işlem ve katılım maliyetleri düşürülmelidir.

4.6. Sözleşmelerin Büyüklüğü

Kamu alım sözleşmelerinin büyüklüğü, kamu ihalelerine katılmak isteyen KOBİ'lerin önündeki en büyük engellerden biridir. Bu nedenle sözleşmenin kısımlara ayrılması özellikle AB'de üzerinde fazlaca çalışılan bir konu haline gelmiştir.

Sözleşmeyi kısımlara ayırma, KOBİ'lerin katılımını artırabilir. Heterojen ürünleri içeren bir ihale kısımlara ayrıldığında, uzmanlaşma seviyeleri yüksek olan KOBİ'lerin katılımı

sayesinde rekabet artacaktır. Bilişim ürünleri ve tıbbi ekipmanlar bu konuya örnek olabilir. Ayrıca, sözleşme birden fazla coğrafi partiye bölündüğünde, küçük şirketler belirli coğrafyalarda lojistik açısından rekabet edebilir duruma gelecektir. (Albano, 2017)

Sözleşmeyi kısımlara ayırmanın riskleri: (Albano, 2017)

- 1) Kısımları birden fazla firma kazanamayabilir. Sözleşmenin kısımlara ayrılması, aynı teklif sahibinin tüm kısımları kazanamayacağını garanti etmez.
- 2) Büyük firmaların ihalenin tümü için teklif edecekleri fiyat ile karşılaştırıldığında, her bir kısım için daha yüksek bir fiyat teklif etmelerine yol açabilir.
- 3) Birden fazla kısım, bir kartelin, kartel üyeleri arasında nasıl kar tahsis edileceği sorununun çözülmesi suretiyle gizli anlaşmalara olanak tanıyacaktır.
- 4) Rekabet görünümü yaratılarak hatır/nezaket tekliflerine yol açabilir.

Bu riskleri ortadan kaldırmanın yollarından biri, teklif verilebilecek veya sözleşme imzalanabilecek kısım sayısını sınırlandırmaktır. Ancak bu yöntemin de olumsuzlukları mevcuttur. Katılım sınırıyla karşılaşan firmalar en çok değer verdiği kısım için teklif verecek ve firmalar kısımlar arasında benzer değerler ve tercihlere sahipse teklif alınamayan kısımlar olacaktır.

Sözleşmenin kısımlara ayrılması, kamu alımlarındaki başlıca ve zor kararlardan biridir. Ölçek ekonomilerinden sağlanan tasarruflar nedeniyle ihtiyaçların tek bir sözleşmeyle karşılanması mantıklı görünürken, çoklu sözleşmelerden kaynaklanan çeşitlilik ve rekabeti de göz ardı etmemek gerekir. Sözleşmeleri kısımlara ayırma kararı verenlerin, piyasaları çok iyi tanınması şarttır. Örneğin, birden fazla kısım için rekabet edebilecek birkaç müteşebbis varsa, kısımlar bir araya getirilerek bu müteşebbisler arasındaki rekabet daha da artırılabilir. (SIGMA, 2016-2)

İhalenin kısımlara ayrılması, isteklilerin kendi aralarında danışıklı anlaşmalar yapmalarına neden olabilir. Danışıklı anlaşmaları asgari düzeye indirmek için katılımcı sayısının fazla olması, kısımların ekonomik değerlerinin asimetrik olması ve kısım sayısının katılımcı sayısından fazla olması gerekmektedir. (SIGMA, 2016-2)

DMO ihaleleri incelendiğinde de bazı ihalelerin kısmi teklife açıldığı, bazılarının ise kısmi

teklife kapalı olduğu gör÷lmektedir. Karar vermesi zor bir konu olduğundan, piyasaları daha iyi tanıyan DMO, kamu kurumlarına kısımları ayarlama noktasında teknik destek vermeli ve KOBİ'lerin ihalelere katılımını teşvik etmek amacıyla kısmi teklife kapalı ihaleye çıkılmasını isteyen kamu kurumlarından açıklama istemelidir.

4.7. Eğitim ve Teknik Destek

2004 yılından bu yana CONSIP “Tedarikçi Eğitim Masaları” kurarak isteklilerin/tedarikçilerin kurumsal temsilcileri ile işbirliğini güçlendirmiştir. Bu projenin hedeflerini aşağıdaki şekilde sıralayabiliriz: (OECD, 2018-1)

- 1) KOBİ'lerin kamu alımlarına katılımını kolaylaştırmak.
- 2) Bilgi ve iletişim teknolojileri (BİT) araçlarıyla aşinalıklarını geliştirmek.
- 3) E-tedarik araçlarının kullanımı konusunda eğitim sağlamak.
- 4) KOBİ'lerin kamu pazaryeri olan MePA'ya katılımını teşvik etmek.

İtalya'da, yerel ve bölgesel düzeyde binlerce küçük ve mikro ölçekli girişimciyi destekleyen 370'den fazla Tedarikçi Eğitim Masası bulunmaktadır. CONSIP, bu masalar aracılığıyla adil ve şeffaf bir kamu alım sisteminin yararları için ücretsiz yardım ve eğitim sağlamaktadır. (OECD, 2018-1)

Merkezi satın alma faaliyetleri içinde KOBİ'lere verilen spesifik dikkate bir diğer örnek de Danimarka'nın merkezi satın alma organı olan SKI (Statens og Kommunernes Indkøbsservice) tarafından KOBİ'lerin kamu alımlarına nasıl katılacakları konusunda düzenlenen seminerlerdir.

DMO da özellikle KOBİ'ler için çeşitli illerde bilgilendirme toplantıları yapmakta, farklı kuruluşlar tarafından düzenlenen organizasyonlara katılmakta, internet sitesinde yer alan Bilgi Merkezi ile satın alma sürecinin tüm aşamaları ile ilgili bilgiler aktarmakta ve Çağrı Merkezi aracılığıyla hem isteklilere hem de kamu kurumlarına yardımcı olmaktadır.

Bunlara ilaveten, DMO bünyesinde KOBİ'lerin kamu alımlarına katılımını artırmak ve KOBİ'lerin idari kapasitelerini artırmaya yardımcı olmak amacıyla “KOBİ Destek ve Eğitim Müdürlüğü (KOBİDEM)” kurulmalıdır. Bu Müdürlük aracılığıyla, -teknoloji kullanımının

artması ve maliyetinin düşmesiyle birlikte- bilgilendirme ve eğitim aracı olarak ücretsiz online seminerler düzenlenmeli, süreçler videolar ile basit bir şekilde anlatılmalı ve KOBİ'lerin sorularına online olarak hızlı bir şekilde cevap verilmelidir. Ayrıca söz konusu Müdürlük tarafından KOBİ'lerin DMO alımlarına katılımı ile ilgili de belirli dönemlerde raporlar hazırlanmalı, KOBİ'lerin alım fırsatlarından ne ölçüde yararlandığı ve KOBİ'lere sağlanan avantajların sonuçları ölçülmeye çalışılmalıdır.

4.8. Paranın Karşılığının Alınması

Paranın karşılığı terimi, kamu kurumunun ihtiyacını birlikte karşılayan, maliyetle ilişkili ve maliyetle ilişkili olmayan çeşitli faktörler arasındaki optimum kombinasyonu ifade etmektedir. AB direktiflerine göre ihalelerin “ekonomik açıdan en avantajlı teklif” kriteri uygulanarak karara bağlanması gerekir. Paranın tam karşılığının alınması, satın alma sürecinin temel hedeflerinden biri olduğu için ihalelerin, maliyetle ilişkili ve maliyetle ilişkili olmayan faktörlerin kombinasyonu temelinde sonuçlandırılması oldukça önemlidir. (SIGMA, 2016-1)

Bir ihalede, fiyata dayalı ekonomik açıdan en avantajlı teklif kriteri uygulandığında, ihale en düşük fiyatı veren istekli üzerinde kalmaktadır. Sadece fiyat kriterinin kullanılmasının, basitlik ve hızlılık gibi avantajları bulursa da kalite faktörlerinin ve yenilikçi çözümlerin dikkate alınmasını mümkün kılmamaktadır. En iyi fiyat/kalite kriterine dayalı ekonomik açıdan en avantajlı teklif kullanıldığında, ihale makamı kalite, teslim süresi ve satış sonrası hizmetler gibi fiyat dışındaki kriterleri de dikkate alabilmektedir. (SIGMA, 2016-8)

DMO ihalelerinde sadece fiyat kriteri dikkate alınmakta ve ihale en düşük teklifi veren isteklinin üzerinde bırakılmaktadır. Fiyat kriterine ilaveten teslim süresi kriterinin de dikkate alınması özellikle bu konuda daha esnek olan KOBİ'ler için avantaj sağlayacak ve ithalatçı firmalarla rekabet etmelerine yardımcı olacaktır.



5. SONUÇ

Kamu alım tutarlarının ciddi boyutlara ulaşması, kamu alımlarını hükümetlerin özellikle KOBİ'leri desteklemek adına kullandıkları önemli bir araç haline getirmiştir. Kamu alımları kullanılarak hem sosyal hem de ekonomik hedeflere ulaşılmaya çalışılmaktadır. Kamu pazarlarına erişim noktasında, kaynak ve kapasite kısıtları, KOBİ'lerin kabiliyetlerini olumsuz olarak etkilemektedir. Prosedürlerin idari yükü veya geç ödemeler gibi kamu alımlarında yaşanacak sorunlara karşı daha savunmasız olan mikro ölçekli ve küçük ölçekli işletmeler bu olumsuzluklardan daha fazla etkilenmektedir.

Hükümetler, kamu alım sistemlerini KOBİ'ler de dâhil olmak üzere her boyuttaki ekonomik işletmenin katılımı ve rekabetine elverişli hale getirmek için çaba harcamakta, ancak kamu alım pazarlarının kendine has özellikleri bu engellerin tamamen kaldırılmasına izin vermemektedir. Örneğin merkezi satın alma birimleri tarafından gerçekleştirilen büyük ölçekli satın alma faaliyetleri, KOBİ'lerin kamu alımlarına katılımını olumsuz yönde etkilemektedir.

Ekonomik büyüme ve kalkınma, tam istihdam ve gelir dağılımında adaletin sağlanması gibi amaçların gerçekleştirilmesi için önemli bir araç olan kamu harcamalarının önemli bir bölümünü teşkil eden kamu alımları, hem gelişmekte olan ülkelerde hem de gelişmiş ülkelerde farklı amaçlarla da olsa imalatçı KOBİ'leri desteklemek adına kullanılmaktadır.

Örneğin, gelişmiş sanayi altyapısına ve teknolojik kapasiteye sahip olan gelişmiş ekonomiler, faktör birikiminden ziyade faktör verimliliği ve yeniliğin desteklenmesi üzerine yoğunlaşmaktayken; gelişmekte olan ülkeler, ekonomik büyümeyi sağlamak için rekabetin artırılması, sınai ve teknolojik kapasitenin artırılması suretiyle faktör birikimi üzerine yoğunlaşmaktadır. (Yülek, 2019: 302)

Kamu alımları konusunda son yıllarda dijital teknolojilerin kullanılması ve elektronik alım araçlarının geliştirilmesi ile özellikle KOBİ'lerin kamu alımlarına katılımı için katlandıkları masraflar azalmış, kamu pazarından pay almaya başlayan KOBİ'lerin kapasite gelişimleri hızlanmış ve artan kamu harcamaları ve kamu alımları sayesinde bu süreç katma değer sağlayan bir döngü haline gelmiştir. Kamu pazarı sayesinde büyüyen KOBİ'ler yerine

ekonomiye mikro ölçekli yeni KOBİ'ler katılacak ve bu döngü sayesinde Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde faktör birikimi sağlanarak ekonomik büyüme gerçekleşecektir.

Bu döngünün içindeki KOBİ'lerin idari, mali ve teknolojik kapasitelerini geliştirmelerine yardımcı olmak ve onları rekabetçi bir ortama sokarak kapasitelerini artırmalarını teşvik etmek adına diğer büyük ve/veya ithalatçı firmalarla eşit şekilde yarışabilmelerini sağlamak için kamu alımlarına katılmalarının önündeki bürokratik ve mali engeller kaldırılmalıdır.

Çalışmada yer alan ve imalatçı KOBİ'lerin kamu alımlarına katılımını artıracak politika önerilerini hayata geçirebilmek için öncelikle DMO'nun hukuksal statüsünün değişmesi gerekmektedir. İktisadi bir devlet teşekkülü olarak kendi finansmanını sağlamak ve kar elde etmek amaçlarıyla kurgulanan DMO'nun, önerilen politikaları bu hukuksal yapısıyla gerçekleştirmesi oldukça güç olup daha esnek ve daha özerk bir yapıda, kendi kendine yetebilen bir şirket olarak yapılanması şarttır.

KOBİ'lerin kamu alımlarından daha fazla pay alması için ülkemizde de uygulanan yerli malına fiyat avantajı veya ABD'de uygulanan kamu alımlarının bir bölümünün KOBİ'lere ayrılması (set aside) gibi çağ dışı, korumacı ve KOBİ'leri tembelliğe iten uygulamalar yerine özellikle imalatçı KOBİ'lerin kamu pazarına masrafsız ve kolay bir şekilde erişmesi ve kamu alımlarından daha fazla pay almalarını teminen; KOBİ'lerin idari, mali ve teknolojik kapasitelerini güçlendirmelerine yardımcı olmak, kamu alımlarına katılmalarının önündeki bariyerleri kaldırmak ve kamu alımlarına katılmaları için yükledikleri işlem ve katılım maliyetlerini azaltmak suretiyle imalatçı KOBİ'leri büyük ölçekli kurumsal firmalar ve ithalatçı firmalar ile rekabet edebilir duruma getiren uygulamalar üzerinde durulmalıdır.

KAYNAKLAR

- Akdoğan, A. (2003). “Kamu Harcamaları İle İlgili Genel Sorunlar ve Mali Yönetimin Etkinliği Açısından Bazı Yansımaları”. B. Çelik ve F. Saraçoğlu. (Editörler). *Maliye Seçme Yazılar*. Birinci Baskı. Ankara. Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi’ni Geliştirme Vakfı, s. 5-32.
- Akdoğan, M. (2014). “Avrupa Birliği Kamu Alımları Direktifleri ve Türkiye Uygulamasına Yansımalarının İlerleme Raporları Işığında Değerlendirilmesi”. *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, 72(2), 683-692.
- Atuğ, M., Taytak, M. (2018). “Kamu Satın Alımları Kapsamında Doğrudan Temin Uygulamalarının Değerlendirilmesi ve Bir Vaka Analizi”. *Sayıştay Dergisi*, 110(3), 91-123.
- Büber, B. (2008). *Yeni Bir Çatışma Alanı: Kamu Alımları*. Yayımlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Çoban, Y. (2015). *Türkiye Ekonomisi*. İstanbul: İkinci Sayfa Kitabevi, 77-81.
- Erdal, S. (2012). *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti Uygulamaları Açısından İsveç Modelinin Değerlendirilmesi*. Yayımlanmamış Doktora Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir.
- Güven, Y. Ü. (2007, Mayıs). *Avrupa Birliği Kamu İhale Politikası ve Türk İhale Sisteminin Avrupa Birliği Sistemine Uyum*. T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Ankara.
- İlkorkor, Ş. Z. (2010). “Kamu Yönetiminde Etkinliğin Sağlanmasında Alternatif Bir Model: İhale Yöntemi”. *Türk İdare Dergisi*, 468, 63-84.
- İnternet: Albano, G. L., Sparro, M. (2010). “Flexible Strategies for Centralized Public Procurement”. *Review of Economics and Institutions*, 1(2), Article 4. Web: <http://www.rei.unipg.it/rei/article/view/17/23> adresinden 5 Mayıs 2019’da alınmıştır.

İnternet: Albano, G. L., (2017). “Competition in Public Procurement Markets”. OECD Publishing, Paris, Unclassified, DAF/COMP/WP2(2017)1. Web: [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WP2\(2017\)1/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WP2(2017)1/en/pdf) adresinden 5 Mayıs 2019’da alınmıştır.

İnternet: DCED. (2017). “Technical Report: Policies that Promote SME Participation in Public Procurement. Donor Committee for Enterprise Development”. Web: <https://www.enterprise-development.org/wp-content/uploads/DCED-BEWG-SME-Procurement-Report.pdf> adresinden 9 Mayıs 2019’da alınmıştır.

İnternet: DMO (2018). “2017 Yılı Sektör Raporu”. Web: <https://www.dmo.gov.tr/Home/Icerik/32> adresinden 6 Mayıs 2019’da alınmıştır.

İnternet: EBRD. (2017). “Is Open Competition Good for Small and Medium-Sized Enterprises”. Web: <https://www.ebrd.com/.../public-procurement-is-open-competition-good-for-smes.PDF> adresinden 10 Mayıs 2019’da alınmıştır.

İnternet: OECD. (2000). “Centralised and Decentralised Public Procurement”. SIGMA Papers, No. 29, OECD Publishing, Paris. Web: <http://dx.doi.org/10.1787/5kml60w5dxr1-en> adresinden 12 Mayıs 2019’da alınmıştır.

İnternet: OECD. (2011). “Centralised Purchasing Systems in The European Union”. SIGMA Papers, No. 47, OECD Publishing, Paris. Web: <https://dx.doi.org/10.1787/5kgkqgv703xw-en> adresinden 12 Mayıs 2019’da alınmıştır.

İnternet: OECD. (2018-1). “SMEs in Public Procurement: Practices And Strategies For Shared Benefits”. OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris. Web: <https://doi.org/10.1787/9789264307476-en> adresinden 12 Mayıs 2019’da alınmıştır.

İnternet: OECD. (2018-2). “Kamu Alımlarında KOBİ’ler” (Çev. G. Demirci). (Orijinal makalenin yayım tarihi, 2018). Web: <http://www.merkezmali hizmetler.org/kamu-alimlarinda-kobiler-oecd-2018>. adresinden 3 Mayıs 2019’da alınmıştır.

İnternet: Rodrik, D. (2018). “Dünya Ticaret Örgütü İşlevini Yitirdi” (Çev. E. Kesikbaş). *Financial Times*. (Orijinal makalenin yayım tarihi, 05.08.2018). Web: <https://businessht.bloomberght.com/yorum/haber/2093419-dunya-ticaret-orgutu-islevini-yitirdi> adresinden 7 Mayıs 2019’da alınmıştır.

İnternet: SIGMA. (2016). “Kamu Alımlarında Küçük ve Orta Büyüklükteki İşletmeler (KOBİ’ler)”. Dosya 33. OECD Yayınları, Paris. Web: <http://www.sigmaweb.org/publications/Public-Procurement-Brief-33-2016-Turkish.pdf> adresinden 14 Mayıs 2019’da alınmıştır.

İnternet: SIGMA. (2016-1). “AB’de Kamu Alımları: Yasal Çerçeve, Temel Kavramlar ve Kurumlar”. Dosya 1. OECD Yayınları, Paris. Web: <http://www.sigmaweb.org/publications/Public-Procurement-Brief-1-2016-Turkish.pdf> adresinden 14 Mayıs 2019’da alınmıştır.

İnternet: SIGMA. (2016-2). “Kamu Alımlarında İktisadi Hususlar”. Dosya 2. OECD Yayınları, Paris. Web: <http://www.sigmaweb.org/publications/Public-Procurement-Brief-2-2016-Turkish.pdf> adresinden 14 Mayıs 2019’da alınmıştır.

İnternet: SIGMA. (2016-8). “İhale Kriterlerinin Belirlenmesi”. Dosya 8. OECD Yayınları, Paris. Web: <http://www.sigmaweb.org/publications/Public-Procurement-Brief-8-2016-Turkish.pdf> adresinden 14 Mayıs 2019’da alınmıştır.

İnternet: SIGMA. (2016-20). “Merkezi Satınalma Birimleri”. Dosya 20. OECD Yayınları, Paris. Web: <http://www.sigmaweb.org/publications/Public-Procurement-Brief-20-2016-Turkish.pdf> adresinden 14 Mayıs 2019’da alınmıştır.

İnternet: UNEP. (2013). “Sustainable Public Procurement: A Global Review”. Paris. Web: <https://globalecolabelling.net/assets/Documents/unep-spp-report.pdf> adresinden 19 Mayıs 2019’da alınmıştır.

İnternet: World Bank. (2017). “Assessing Public Procurement Regulatory Systems in 180 Economies”. Web: <http://pubdocs.worldbank.org/en/121001523554026106/BPP17-e-version-Final-compressed-v2.pdf> adresinden 14 Mayıs 2019’da alınmıştır.

Kapusuz, N. (2018). “KOBİ’lere Finansmana Erişimde; Tedarik Zinciri Finansmanı”. Web: <https://www.linkedin.com/pulse/kobilere-finansmana-eri%C5%9Fimde-tedarik-zinciri-naz%C4%B1r-kapusuz> adresinden 8 Mayıs 2019’da alınmıştır.

Kaya, M. (2018). “KOSGEB Sil Baştan Yapılandı”. *Dünya Gazetesi*, Ankara. Web: <https://www.dunya.com/ekonomi/kosgeb-sil-bastan-yapilandi-haberi-413661> adresinden 15 Mayıs 2019’da alınmıştır.

Kepek, Y., Yentürk, N. (2007). *Türkiye Ekonomisi*. Ankara: Remzi Kitabevi, 284.

Mucuk, İ. (2009). *Pazarlama İlkeleri*. İstanbul: Türkmen Kitabevi, 89.

Sarı, Ö. (2015, Ağustos). *Uluslararası Para Fonu ve Dünya Bankası Arasındaki Farklar*. T.C. Dışişleri Bakanlığı Stratejik Araştırmalar Merkezi, Ankara.

Turan, B. (2015). *Neoliberalizm, AKP ve Kamu Alımları Düzeni: 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu ve Değişiklikleri Üzerine Bir İnceleme*. Yayımlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

Türk, İ. (2010). *Kamu Maliyesi*. Ankara: Turhan Kitabevi, 31.

Yülek, M. A., Tiryakioğlu, M. (2013, 20-21-22 Kasım). *Kalkınma Temelli Kamu Alımı Politikaları: Politika Deneyimleri ve Literatürden Seçilmiş Örnekler*. T.C. Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı 3. Sanayi Şurasında sunuldu, Ankara.

Yülek, M. (2019). *Ulusların Yükselişi İmalat, Ticaret, Sanayi Politikası ve Ekonomik Kalkınma*. İstanbul: Kronik Kitap, 300-302.

ÖZGEÇMİŞ

Kişisel Bilgiler

Soyadı, adı : BİLCANOĞLU, Barış
 Uyuğu : T.C.
 Doğum tarihi ve yeri : 23.06.1985, VAN
 Medeni hali : Evli
 Telefon : 05367746566
 e-mail : baris.bilcanoglu@gmail.com



Eğitim

Derece	Eğitim Birimi	Mezuniyet tarihi
Lisans	Anadolu Üniversitesi (Sosyoloji)	2017
Lisans	Hacettepe Üniversitesi (İşletme-İng.)	2008
Lise	Van Gölü Anadolu Lisesi	2003

İş Deneyimi

Yıl	Yer	Görev
Kas 2016 -	DMO	İç Denetçi
Nis 2016 – Kas 2016	DMO	Şube Müdürü
Haz 2013 – Nis 2016	DMO	Merkezi Satın Alma Uzmanı
Eyl 2009 – Haz 2013	DMO	Merkezi Satın Alma Uzman Yardımcısı

Yabancı Dil

İngilizce



GAZİLİ OLMAK AYRICALIKTIR...

