

KAMU ALIMLARININ SANAYİNİN GELİŞİMİNE KALDIRAÇ ETKİSİ

LEVERAGE EFFECT OF PUBLIC PROCUREMENTS ON INDUSTRIAL DEVELOPMENT

Zühtü BAKIR¹

ÖZET

Bu çalışmada kamu alımları yoluyla ulusal sanayinin geliştirilmesine dair yaklaşımlar değerlendirilmiştir. Öncelikle gelişmiş ülkelerdeki ve Avrupa Birliği (AB) gibi organizasyonlardaki uygulamalar ele alınarak ekonomilerine olan etkileri analiz edilmeye çalışılmıştır. Bu yaklaşımın bazen doğrudan yerli malın alımının teşvik edilmesi, bazen de yine yerli sanayinin dâhil olması koşuluyla, Ar&Ge, inovasyon ve yeşil/verimli ürün destek politikaları olarak karşımıza çıktığı tespit edilmiştir. Kamu alımlarının sürdürülebilir ve kapsayıcı büyüme açısından rolü bakımından, Birleşmiş Milletler, Sanayi Kalkınma Örgütü (UNIDO) ve Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD) gibi kuruluşların bu yöndeki çalışmaları da dikkate alınmıştır. Çalışmanın devamında 10. Kalkınma Planı, Kamu Alımları Yoluyla Teknoloji Geliştirme ve Yerli Üretim Programı Eylem Planı ve 11. Kalkınma Planı'ndan günümüze uzanan ülke politika ve uygulamaları incelenmiştir. Karar alıcı otoritesinin bu konuda belirginleşen yaklaşımına da bağlı olarak 4734 sayılı Kanunun 63. Maddesine yansıyan düzenlemelere rağmen söz konusu Kanun hükümleri uygulamaların etkinleştirilmesi yanı sıra Kanun dışında kalan alanlar için de düzenlemeler oluşturulması gereğine varılmıştır. Bununla birlikte yerlileştirme ve teknolojiyi esas alan 2023 Sanayi ve Teknoloji Stratejisi gibi politikaların kamu alımları politikaları ile de ilişkilendirilmesi faydalı görülmüştür.

Anahtar Kelimeler: Kamu Alımı, Sanayi, Kalkınma, Strateji, İnovasyon,

ABSTRACT

In this study, approaches to the development of national industry through public procurement have been evaluated. First of all, the applications in developed countries and organizations such as the European Union were evaluated and their effects on their economies were analysed. It

¹ Zühtü Bakır, Türkiye Makina Federasyonu Genel Sekreteri, TOBB, Türkiye Makine ve Teçhizatı İmalatı Meclis Üyesi ve Mevzuat Komitesi Başkanı, zuhtubakir@makfed.org 0 312 426 40 50 Atatürk Bulvarı, No:193, ASO Kule, 7. Kat Ankara

has been observed that public procurement emerges in some cases as R&D, innovation and green/efficient product support policies, on the condition that domestic industries are included, and in other cases through direct purchase of domestic goods. In terms of the role of public procurement regarding sustainable and inclusive growth, the work of organizations such as United Nations - Industrial Development Organization (UNIDO) and Economic Development and Cooperation Organization (OECD) in this field were also taken into consideration. In the continuation of the study, Turkish policies and practices ranging from the 10th Development Plan, Technology Development to the present day through Public Procurement and Domestic Production Program and 11th Development Plan were examined. Despite the regulations reflected in Article 63 of the Law No. 4734, it is argued that the provisions of the Law, as well as the regulations for the exceptions from the Law should be made effective. In addition, associating relevant policies such as the Industry and Technology Strategy 2023, which is based on indigenization and technology, with public procurement policies is considered necessary.

Keywords: Public Procurement; Industry, Development, Strategy, Innovation

GİRİŞ

Kamu alımları, devletin fonksiyonunu düzgün şekilde yerine getirmesine ve vatandaşlarına hizmet sunumuna yönelik tüm ihtiyaçları kapsayan ekonomik faaliyetler dâhilindeki çok geniş bir alanı içermektedir. Kamu kurumları, örneğin okulların inşası, hastane malzemeleri, kamu binalarında bilgisayar hizmetleri, belediye otobüsleri filosunun yenilenmesi veya yeni bir otoyol inşasına yönelik mal ve hizmetin temini için özel sektöre başvurur. Kamu alımları, gelişmiş ülkeler kadar gelişmekte olan ülkeler için de önem arz etmektedir. Gelişmekte olan ülkelerdeki devletin, mal ve hizmetlerin önemli alıcısı olması bakımından, söz konusu alım hacmi, rekabeti ve kalkınmayı artırmak için büyük fırsatlar sunmaktadır. Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) Kamu Alımları Mukayese 2017 Yılı Raporuna göre düşük gelirli ülkelerde GSYİH'in % 14,5'i ile en yüksek kamu alımları payı söz konusu iken bunu, % 13,6 pay ile üst-orta gelirli ülkeler izlemektedir (Dünya Bankası, 2017).

1. KAMU ALIMLARI DÜZENLEMELERİ

Ulusal kamu alımları düzenlemeleri, tipik olarak ihale prosedürleri ve teknik şartnamelere ilişkin bir dizi ayrıntılı kuralın yanı sıra tekliflerin hazırlanması, sunulması ve alınmasına yönelik kriterlerinden oluşmaktadır. Ayrıca, ihalelerin değerlendirilmesi ve sözleşmeler ile ilgili yönergeler, sözleşme sonrası bilgi ve yayınlara ilişkin kurallar ve uygunluğu sağlamaya yönelik bir ihale itiraz sistemi veya anlaşmazlık çözme mekanizmasını da içermektedir. Çoğu

satın alma sisteminde rekabetin oluşması ve paranın tam karşılığının alınması esas alınmaktadır. Bununla birlikte, genellikle bir satın alma sistemindeki işleyişte birbiriyle çatışan başka hedeflere de sıklıkla rastlanmaktadır. Bunlar, verimlilik, müşteri memnuniyeti ve şeffaflığın sağlanmasından, refahın paylaşımı, risklerin azaltılması ve uygulama birliğinin sağlanması gibi konularda çeşitlilik göstermektedir (UNIDO, 2017).

2. TÜRKİYE KAMU ALIMLARI DÜZENLEMELERİ

Türkiye’de kamu alımlarının çerçevesini oluşturan ve başta AB olmak üzere uluslararası normlar dikkate alınarak hazırlanmış olan, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, 22/01/2002 tarihli ve 24648 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır. İhtiyaçlar doğrultusunda yapılan değişikliklerle yürürlüğünü sürdüren Kanuna bağlı olarak ilgili yönetmelikler, tebliğler ve genelgelerle uygulama esasları oluşturulmuştur. Söz konusu Kanun hükmü gereği düzenleyici kuruluş olarak Kamu İhale Kurumu (KİK), 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu ile öngörülen görevleri yerine getirmek üzere Hazine ve Maliye Bakanlığı ile ilişkili kılınarak kurulmuştur.

4734 sayılı Kamu İhale Kanununun amacı, kamu hukukuna tâbi olan veya kamunun denetimi altında bulunan veyahut kamu kaynağı kullanan kamu kurum ve kuruluşlarının yapacakları ihalelerde uygulanacak esas ve usullerini belirlemektir. Kanun kapsamında, Kanun hükümlerine göre yürütülecek olan her türlü kaynaktan karşılanan mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihalelerine tabi idareler belirlenirken, özel durumları nedeniyle kapsam dışı tutulan uygulamalar da istisnalar kısmında belirtilmiştir.²

2.1) Kanun Kapsamında Yürütülen Kamu Alımları Hacmi

2020 yılında idareler tarafından Kamu İhale Kurumuna (Kuruma) sonuç bilgisi gönderilen 4734 sayılı Kanun kapsamındaki ihale usullerinde ve istisna kapsamında gerçekleştirilen alım sayısı 66.527’dir. Bu ihalelerin adet olarak %87,12’si Kanunda belirtilen ihale usulleri kapsamında gerçekleştirilirken, %12,88’i istisna kapsamında gerçekleştirilmiştir. Doğrudan temin alım sayısı 435.290’dır. İlgili dönemde Elektronik Kamu Alımları Platformu (EKAP) üzerinden gerçekleştirilen toplam kamu alımları tutarı 172.526.653.000 TL’dir. Bu tutarın 143.443.401.000 TL’si Kanunda belirtilen ihale usulleri kapsamında, 19.644.018.000 TL’si istisna kapsamında, 9.439.234.000 TL’si doğrudan temin yoluyla gerçekleştirilen alımlara

²Daha fazla bilgi için bakınız:

<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=4734&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5%20>

ilişkindir. İhaleler tutar bazında değerlendirildiğinde ise ilgili dönemde Kanun kapsamındaki usullere göre gerçekleştirilen toplam kamu alımı harcamalarının %27,54'ü mal alımı, %48,54'ü yapım işi, %23,51'i hizmet alımı ve %0,40'ı ise danışmanlık hizmet alımı olarak gerçekleştirilmiştir. Doğrudan alımlar tutar bazında değerlendirildiğinde ise ilgili dönemde alımların %73,81'i mal alımı, %4,02'si yapım işi, %21,91'i hizmet alımı ve %0,25'i ise danışmanlık hizmet alımı olarak gerçekleştirilmiştir. İlgili dönemde istisna kapsamındaki alımlar tutar bazında değerlendirildiğinde, toplam tutarın %61,09'u mal alımlarına, %20,05'i yapım işlerine, %18,72'si hizmet alımlarına ve %0,18'i ise danışmanlık hizmet alımlarına harcanmıştır (Kamu İhale Kurumu, 2021).

Tablo 1: EKAP Üzerinden Gerçekleştirilen Toplam Kamu Alımları Tutarı

Yıllar	Alımlar Toplamı	İhale Usullerine Göre Alımlar	İstisnalar Kapsamında Alımlar	Doğrudan Alımlar
2011	91.771.406.000	62.958.815.000	11.870.195.000	16.912.958.000
2012	94.398.722.000	76.634.709.000	7.121.725.000	10.554.256.000
2013	105.504.100.000	89.237.530.000	9.213.471.000	6.433.774.000
2014	113.494.916.000	97.420.824.000	8.393.401.000	7.419.983.000
2015	148.434.787.000	128.244.122.000	11.913.904.000	8.276.761.000
2016	173.663.835.000	155.661.190.000	14.184.903.000	3.817.742.000
2017	232.890.286.000	210.299.779.000	19.304.274.000	3.286.233.000
2018	202.114.839.000	174.990.037.000	23.337.280.000	3.787.522.000
2019	142.727.054.000	116.987.865.000	18.069.010.000	7.670.179.000
2020	172.526.653.000	143.443.401.000	19.644.018.000	9.439.234.000

2.2) Kanun Kapsamında Yerli İstekli ve Malı Teşviki

Kamu alımlarında yerli isteklinin ve yerli malının desteklemesi ve tercihinine dair esaslar, Kanunun “Yerli istekliler ile ilgili düzenlemeler” başlığını taşıyan 63. Maddesinde ele alınmıştır.³ Buna göre, ihalelere sadece yerli isteklilerin katılması ile yerli istekliler ve yerli

³ Daha fazla bilgi için bakınız:

<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=4734&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5%20>

malı teklif eden istekliler lehine fiyat avantajı tanınmasına ilişkin olarak aşağıdaki düzenlemeler esas alınmaktadır:

a) Yaklaşık maliyeti eşik değerinin altında kalan ihalelerde sadece yerli isteklilerin katılabileceğine ilişkin düzenleme yapılabilir.

b) Hizmet alımı ve yapım işi ihalelerinde yerli istekliler lehine %15 oranına kadar fiyat avantajı sağlanabilir.

c) Mal alımı ihalelerinde yerli malı teklif eden istekliler lehine, %15 oranına kadar fiyat avantajı sağlanabilir. Ancak Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı tarafından ilgili kurum ve kuruluşların görüşleri alınarak orta ve yüksek teknolojlili sanayi ürünleri arasından belirlenen ve Kurum tarafından ilan edilen listede yer alan malların ihalelerinde, yerli malı teklif eden istekliler lehine %15 oranında fiyat avantajı sağlanması mecburidir. Yerli yazılım ürünü teklif eden istekliler lehine de %15 oranında fiyat avantajı sağlanması mecburidir.

d) Yapım işlerinde kullanılacak makine, malzeme ve ekipman ile yazılımın tamamının veya belli bir kısmının yerli malı olması şartı getirilebilir. Ancak, malzemelere ilişkin Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından, makinelere ve ekipmanlara ilişkin Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı tarafından ilgili kurum ve kuruluşların görüşleri alınarak orta düşük, orta yüksek ve yüksek teknolojlili makine, malzeme ve ekipman arasından belirlenen, Kurum tarafından ilan edilen listede yer alan ve ihale konusu işte kullanılacak makine, malzeme ve ekipmanın yerli malı olması şarttır.

Bununla birlikte, Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinde yapılan ve 30/09/2020 tarihli ve 31260 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan değişikliğe⁴ göre “Yüklenici tarafından ihale konusu işte kullanılacak olan ve sözleşmenin eki “Yerli Malı Kullanılacak Makine, Malzeme ve Ekipman Listesi”nde belirtilen makine – ekipman ve malzemenin yerli malı olması zorunludur. Ancak, her durumda 4734 sayılı Kanununun 63’üncü maddesi uyarınca ilgili Bakanlıklar tarafından belirlenen ve Kurum tarafından ilan edilen listelerde yer alan makine, malzeme ve ekipman yerli malı olacaktır” hükmü getirilmiştir. Buna göre, İdarenin, malzemelere ilişkin Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından, makine ve ekipmanlara ilişkin Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı tarafından belirlenerek Kurum tarafından ilan edilen listede yer

⁴ Daha fazla bilgi için bakınız:

<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=12916&MevzuatTur=7&MevzuatTertip=5%20>

alan ve yerli malı olma zorunluluğu bulunan makine ve ekipman⁵ ve malzeme⁶ içerisinde ihale konusu işte kullanılacak olanlar ile bunlar dışında yerli malı olması şartı aradığı diğer makine, malzeme ve ekipman ile yazılı sözleşme ekinde yer alan “Yerli Malı Kullanılacak Makine, Malzeme ve Ekipman Listesi”nde ayrıntılı olarak belirtilmesi şartı getirilmesi, uygulamaya işlerlik kazandırmıştır.

3. KAMU ALIMLARINDA ULUSLARARASI DÜZENLEMELER VE TÜRKİYE’YE ETKİSİ

3.1) AB’nin Kamu Alımları Düzenlemeleri

AB ülkelerinin kamu alımlarına dair düzenlemeleri olan direktiflerin 18 Nisan 2016 tarihine kadar ulusal mevzuata aktarılarak yürürlüğe konması şartı getirilmiştir. Kamu alımları ve imtiyazlara ilişkin söz konusu düzenlemeler, 2014/24/AB sayılı Kamu Alımları, 2014/25/AB sayılı Su, Enerji, Ulaştırma ve Posta Hizmetleri Sektörlerinde Faaliyet Gösteren Kuruluşların Alımları ve 2014/23/AB sayılı İmtiyaz Sözleşmeleri Hakkındaki yönetmeliklerden oluşmaktadır. Bu düzenlemelerin getirdiği esaslar, AB ülkeleri kamu kurumlarının, Avrupa’da her yıl kamu alımları için ödenen ve AB GSYH’sinin yaklaşık %14’üne karşılık gelen, 2 trilyon Euro civarındaki meblağın büyük bir bölümü için harcama şeklini değiştirmiştir (Avrupa Komisyonu, 2020, Public Procurement).

Kamu alımları ile ilgili AB müktesebatı, şeffaflık, eşit muamele, serbest rekabet ve ayrımcılık yapılmamasına ilişkin genel ilkelerin yanında, AB çapında kamu kuruluşlarının yaptığı ve belirli eşik değer üzerinde kalan yapım işi, hizmet alımı ve tedarik ihalelerinde ortak özel usullerin uygulanmasını ve ihalelere yönelik şikâyet ve inceleme ile ilgili kurallarını düzenlemektedir (AB Başkanlığı, 2020, Kamu Alımları). Yeni kurallar, kamu sözleşmeleri yapılırken, kamu politikası hedefleri doğrultusunda, inovasyon yönleri yanı sıra çevresel ve sosyal hususların da dikkate alınmasına imkân tanımaktadır (Avrupa Komisyonu, 2020, Public Procurement).

Türkiye’nin AB ile üyelik sürecinde, 5 No’lu Kamu Alımları Faslında, Tanıtıcı Tarama Toplantısı 7 Kasım 2005 tarihinde, Ayrıntılı Tarama Toplantısı ise 28 Kasım 2005 tarihinde gerçekleştirilmiştir. Bu fasla dair 3 adet açılış kriterini içeren AB Dönem Başkanlığı mektubu,

⁵ Daha fazla bilgi için bakınız:

https://dosyalar.kik.gov.tr/genel/Bilgilendirme_Dokumanlari/YapimisiMakineEkipmanListesi31.01.2020.pdf

⁶ Daha fazla bilgi için bakınız:

https://dosyalar.kik.gov.tr/genel/Bilgilendirme_Dokumanlari/malzeme_listesi.pdf%20

17 Mayıs 2006 tarihinde iletilmiştir (AB Başkanlığı, 2020, Kamu Alımları). Ancak sonrasında askıya alınan fasıllar ile Türkiye'nin AB'ye üyelik yolundaki durağan süreç dâhilinde, Kamu Alımları Faslı müzakereye açılmayan fasıllar arasındaki yerini korumaktadır (AB Başkanlığı, 2020, Katılım Müzakerelerinde Mevcut Durum).

Bununla birlikte Avrupa Komisyonunun hazırladığı 6 Ekim 2020 tarihli, 2020 Türkiye Raporunda, Kamu İhale Kanunu'nun 2004 AB kamu alımları direktifleriyle büyük ölçüde uyumlu olmakla birlikte, 2014 AB kamu alımları direktiflerinin henüz iç hukuka tamamıyla aktarılmamış olmasına değinilirken, gelişme sağlanması gereken hususlar aşağıdaki gibi ifade edilmiştir (Avrupa Komisyonu, 2020).

Türkiye, kamu alımları alanında kısmen hazırlıklıdır. Geçtiğimiz yıl ilerleme kaydedilmemiştir. AB müktesebatına uyum konusundaki büyük eksiklikler devam etmiştir. Kamu alımları kurallarının kapsamı, çeşitli istisnalarla önemli ölçüde azaltılmıştır. Yerel katkı gerekliliklerini şart koşmak suretiyle Türkiye, offset uygulamaları ve ayrımcı kuralları devam ettirmektedir. Komisyonun geçen yılki tavsiyeleri uygulanmamıştır ve bu tavsiyeler geçerli olmaya devam etmektedir.

Belirtilen eksiklikleri gidermenin yanı sıra gelecek yıl, Türkiye'nin özellikle:

- Kamu ihale mevzuatını, imtiyazları kapsayacak şekilde 2014 AB kamu alımları direktifleri ile daha uyumlu hâle getirecek, şikâyetlerin incelenmesinin AB kamu alımları direktifleriyle uyumlu olmasını sağlayacak ve şeffaflığı artıracak şekilde tadil etmesi;
- Ayrımcı yerli fiyat avantajlarını ve offset uygulamalarını gidermesi ve istisnaları kaldırması;
- Kamu İhale Kurumundan ayrı olarak, tamamen bağımsız bir Kamu Alımları İnceleme Kurulu oluşturması ve Kurul üyelerinin bağımsızlığını sağlaması gerekmektedir.

3.2) Dünya Ticaret Örgütü Kamu Alımları Anlaşması

Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) Kamu Alımları Anlaşması (GPA), DTÖ çerçevesinde üyelerinin tamamının dâhil olmadığı, çok taraflı bir anlaşmadır. Anlaşmaya (GPA 2012) halihazırda, 48'i DTÖ üyesi olan 22 taraf (AB ve 27 üye devleti tek taraf olarak saymaktadır) dâhildir. Bununla

birlikte, aralarında Türkiye'nin⁷ de bulunduğu 35 DTÖ üyesi / gözlemcisi ve dört uluslararası kuruluş, Kamu Alımları Komitesi'ne gözlemci olarak katılmaktadır. Gözlemci statüsündeki bu üyelerden aralarında Türkiye olmayan 11'inin ise Anlaşmaya katılma süreci devam etmektedir. GPA'nın temel amacı, taraflar arasında karşılıklı olarak kamu satın alma pazarlarını açmaktır. Birkaç müzakere turunun bir sonucu olarak, GPA tarafları, yıllık 1,7 trilyon ABD dolarından fazla değere sahip olduğu tahmin edilen tedarik faaliyetlerini uluslararası rekabete (yani, mal, hizmet veya inşaat hizmetleri sunan GPA taraflarından tedarikçilere) açmıştır (Dünya Ticaret Örgütü. 2020, Agreement on Public Procurement).

Anlaşma metni, kamu ihalelerinde açık, adil ve şeffaf rekabet koşullarının sağlanmasını gerektiren kuralları belirlemektedir. Ancak bu kurallar, her bir tarafın tüm tedarik faaliyetlerine otomatik olarak uygulanacağı anlamı taşımamaktadır. Daha ziyade, kapsamdaki programlar, bir satın alma faaliyetinin Anlaşma kapsamında olup olmadığını belirlemede kritik bir rol oynamaktadır. Anlaşma, sadece belirtilen eşik değerleri aşan liste dâhili malları, hizmetleri veya inşaat hizmetlerini satın alan kapsam dâhilindeki kuruluşlar tarafından yürütülen satın alma faaliyetlerini kapsamaktadır.

4. SANAYİNİN GELİŞİMİNDE KAMU ALIMLARI POLİTİKASININ ROLÜ VAKA İNCELEMESİ

UNIDO, 2017 yılında, "Endüstriyel Kalkınmayı Sağlamakta Kamu Alımları Politikasının Rolü" adı altında kapsamlı bir çalışma yapmıştır. Çalışmada, endüstriyel kalkınmayı desteklemek için sanayi stratejilerin bir aracı olarak, kamu alımları ele alınmış olup kamu alımları ile sanayi stratejileri arasındaki ilişki incelenmiştir. Bu çerçevede, endüstriyel kalkınmaya yönelik kamu alımları uygulamaları bakımından, kişi başına düşen GSYH farklılıklarına göre Hindistan ve Jamaika (5.000 doların altında), Güney Afrika ve Brezilya (5.000 dolar ile 10.000 dolar arasında) ve Güney Kore ve Birleşik Krallık (20.000 dolarının üzerinde) olmak üzere altı ülke vaka çalışması incelenmiştir.

Genel itibariyle, kamu alımına harcanan büyük meblağlar göz önüne alındığında her bir devlet pazarda önemli aktördür. Bu bağlamda, pazardaki kamu faaliyetleri bakımından, mal ve hizmetlerin satın alınması veya bazen pazarlanması piyasayı etkilemekte ve bazı durumlarda

⁷ Türkiye, DTÖ GPA'ya taraf olmamakla birlikte, 4 Haziran 1996 tarihi itibariyle kabul edildiği gözlemci statüsünü sürdürmektedir.

ise şekillendirmektedir. Bu nedenle devletler, kamu alımlarını, yalnızca nüfusun farklı kesimleri arasında yeniden dağıtımını teşvik etmek için değil, aynı zamanda bir endüstriyel strateji geliştirmek, inovasyon teknolojilerini ortaya çıkarmak veya azaltılmış çevresel etkiye sahip ürünler veya hizmetler yoluyla çevrenin korunmasını teşvik etmek için de kullanma imkânlarını araştırmışlardır. Bu bakımdan, tedarik politikası, tipik olarak yerli üretimi ve tüketimi canlandırmak için meşru bir araç olarak görülmektedir (UNIDO, 2017).

Çalışmada, söz konusu UNIDO raporundan hareketle, endüstriyel alanda 30 yılda sağladığı atılımla ekonomik kalkınmasını sağlayan ve kişi başına düşen GSYH oranıyla gelişmiş ülkeler arasına yükselen Güney Kore'nin kamu alımları politikaları ve uygulamaları özetlenmeye çalışılmıştır.

Güney Kore İyi Uygulama Örneği (UNIDO, 2017).

2016'da Güney Kore'nin kamu alımları, yıllık bütçenin %15'ini oluşturmuştur. Güney Kore satın alma yaklaşımında görülen ilginç bir yaklaşım, yıllık tedarik bütçe harcamalarının erken uygulanmasıdır. Yılın ilk yarısında satın alma bütçesinin yaklaşık %60 ila %70'inin serbest bırakılmasının nedeni olarak iç tüketimi artırma ve ekonomik toparlanmayı destekleme olarak değerlendirilmektedir.

Güney Kore'nin kamu alımları uygulamaları, kamu kuruluşları adına mal, hizmet ve inşaat işleri sözleşmelerinden sorumlu ve son derece merkezi bir satın alma kurumu olan Kamu Alımları Kurumu (PPS, Public Procurement Service) yetkisi dâhilindedir.

Güney Kore'nin Endüstriyel Kalkınma için Kamu Alım Politikaları

Endüstriyel rekabet gücünün güçlendirilmesi ve yeni büyüme endüstrilerinin canlandırılması için oluşturulan bütünsel yaklaşımın unsurları aşağıda özetlenmiştir:

1) Önce Kalite Satın Alma Paradigması, ürünlerin kalitesinin artırılması ve kamu sektöründe yeni teknoloji ve yüksek teknoloji ürünleri için ilk pazar alanının oluşturulmasını amaçlamaktadır.

1.1) Devlet Tedarik Ürünleri Programı, kamu alım politikalarını desteklemek üzere 1996 yılında oluşturulmuştur. Kamu Alımları Kurumu, uygulama ve değerlendirme süreçleri aracılığıyla yedi kategorideki (Bilgi iletişim teknolojileri, elektrik ve elektronik, inşaat ve çevre, kimya ve tekstil, makine, ofis ekipmanı ve medikal) belirli KOBİ ürünlerini tespit etmiştir. Sistemin ana hedefleri, kamu alımı mallarının kalitesini yükseltmek ve KOBİ'lere ve kamu alımı pazarlarında ürünlerini tedarik etmekte güçlük çeken girişimlere destek sağlamaktır.

1.2) Yeni Teknoloji Ürünleri ve KOBİ Tarafından Geliştirilen Teknoloji Ürünleri Kotası ile yurt içinde geliştirilen yeni teknoloji ile üretilen ürünler ve ayrıca KOBİ'ler tarafından geliştirilen yeni teknoloji ürünleri için belirli tahsisler sağlanmıştır.

1.3) Çoklu Alım Sözleşmesi (MAS), kaliteli ürünler ve yeni teknoloji ürünlerine daha fazla fırsat sağlamanın karşısındaki kritik zorlukları, rekabet sistemi ve pazara giriş şartlarının kolaylaştırılması aşamaları ile stratejik olarak yöneten, dikkate değer bir satın alma aracı olarak geliştirilmiştir.

1.4) İnovasyon için Kamu Alımı (PPI) Programı ile firmaların yenilikçi teknolojilerinin ve ürünlerinin içeriğini bir ön sipariş aşamasında sunabilmesi, sipariş öncesinde yüklenici/tedarikçi seçmeyi ve onaylamayı mümkün kılmaktadır. Bu çerçevede PPI, firmaları kamu kurumlarının ihtiyaçlarına göre teknolojik yenilikçi ürün ve hizmetleri geliştirmeye teşvik etmekte ve böylelikle başlangıç pazarlarının gelişimini desteklemektedir.

1.5) Kalite Yönetimi Birimi, değişen tedarik ortamına ve müşterilerin kalite beklentisine aktif olarak yanıt vermek için teslimat ve kalite yönetimi ile denetimlerinden sorumlu olarak 2007 yılında kurulmuştur.

1.6) Öz Kalite Güvence Sistemi, gelişmiş düzeyde kalite yönetim kapasitesine sahip seçilmiş tedarikçiler için belirli bir süredeki teslimat denetiminden muafiyet gibi teşvikler sağlayan, 2010 yılında oluşturulan bir kalite güvence sistemidir. Kalite iyileştirme faaliyetine odaklanan değerlendirme kriterleri benimsenerek, tedarik edilen malların daha kaliteli olması ve kusurlardan kaynaklanan kayıpların azaltılması amaçlanmıştır.

2) Kamu Alımları Yoluyla Yeşil Teknolojinin ve Endüstrinin Geliştirilmesinde, firmalar, yeşil kamu alımları yoluyla yeşil teknoloji ürünlerini geliştirmeye teşvik edilmektedir. Bu doğrultuda, yeşil teknoloji ve endüstriyi desteklemek için bir kamu pazarının kurulması, Ar-Ge ve özel sektör pazarın genişletilmesi ve yeşil teknoloji ve endüstrinin gelişimi şeklinde yararlar silsilesinin oluşturulması teşvik edilmektedir. Yeşil bir kamu pazarının oluşturulmasını amaçlayan başlıca tedbirler aşağıda yer almaktadır.

2.1) Asgari Yeşil Standart Programı, enerji verimliliği, bekleme gücü, geri dönüşüm ve diğer çevresel faktörleri desteklemek üzere 2010 yılında uygulamaya konmuştur. Sadece asgari standardı karşılayan tedarikçilerin kamu alımı piyasasına katılmalarına izin verilmektedir. 2012 yılında Asgari Yeşil Standardı karşılaması gereken 75 ürün mevcutken, 2013 yılında bu sayı 100'e çıkartılmıştır.

2.2) Teşvik Uygulamaları, Asgari Yeşil Standart uygulanmasını güçlendirmek ve yeşil teknoloji ürünlerinin gelişimini hızlandırmak için oluşturulmuştur. Bu yönde teslimat

performans gereksinimlerinin gevşetilmesi, garanti yükünün azaltılması, yeşil yapı malzemeleri siparişlerinin tahsisi ve uzun vadeli sözleşmelerin sağlanması uygulamaları oluşturulmuştur.

2.3) Yeşil Satın Alma Altyapısı ile yeşil ürünler hakkında daha fazla bilgi sağlamak, yeşil ürünler için standartlar oluşturmak ve yeşil ürün tedariki için yönergeler oluşturmak üzere entegre bir kamu yeşil satın alma bilgi ağı kurulması amaçlanmıştır.

3) Kamu Alımları Yoluyla Hizmet Sektörünün Geliştirilmesi, Güney Kore'de kamu alımlarının önemli bir odağını oluşturmaktadır.

3.1) Çoklu Alım Sözleşmeleri (MAS), hizmet alanında, kamu kurumlarında en çok talebi olan ve sıklıkla kullanılan hizmet ürünlerini sunmanın bir yolu olarak geliştirilmeye başlanmıştır. Hizmet ürünleri, kamu görevlileri için toplu sigorta, sağlık hizmetleri, eğitim programları, okul gezileri, yazılım ve sair hususları içermektedir. MAS sözleşmelerinin hizmet sektörüne erken entegrasyonunu desteklemek ve kamu kurumlarının işlerini kolaylaştırmak için, kapsamlı bir ulusal çevrimiçi alışveriş portalı olan KONEPS'e (Korea ON-line E-Procurement System) ayrı bir hizmet ürünleri kategorisi dâhil edilmiştir.

3.2) Yazılım Sektörünün Geliştirilmesi, Güney Kore'de kamu alımlarında stratejik bir hedef olarak karşımıza çıkmaktadır. 1999'da yazılım sektörünün geliştirilmesine katkıyı esas alan "Yazılım Sektörü Geliştirme Belgesi" uygulamaya konmuştur. Kamu kurumlarında yerli yazılımın kullanılması, yazılım sektörü ve rekabet gücünün geliştirilmesi teşvik edilmiştir. Güney Kore'de ayrıca kamu bilgilendirme hizmetinin geliştirilmesi ile de yerli bilgi ve iletişim teknolojileri sektöründe inovasyona gidilmesi sağlanmıştır.

4) KOBİ'lerin desteklenmesi, kamu alımı pazarına KOBİ'lerin erişimin kolaylaştırılması, KOBİ ürünleri kotası, bazı kamu alımlarında KOBİ'lere öncelik tanınması, kamu alımlarına katılımlarına yönelik finansal destekler ve kamu alım pazarlarında yeni girişimlere dair destekler gibi uygulamalar ile sağlanmaktadır. Aynı zamanda, **sosyal açıdan dezavantajlı girişimlerin katılımlarının teşvikinde** yerel girişimlerin tercihi yanı sıra dezavantaja bağlı diğer ayrıcalıklar söz konusudur.

Yerel KOBİ'lerin uluslararası alım pazarlarına girmelerinin kolaylaştırılması, doğrultusunda, DTÖ Kamu Alımları Anlaşması (GPA) ve Serbest Ticaret Anlaşmaları (STA) hükümleri ışığında ve karşılıklı ve çoklu uluslararası işbirlikleri çerçevesinde, KOBİ'ler için küresel kamu alımlarında uygun koşulların oluşturulmasına çalışılmaktadır. Bunun için G-PASS (Government Performance Assured) kamu destek programı, kamu-özel sektör işbirliği yoluyla denizaşırı satın alma pazarlarına erişilmesi ve online pazarlama sisteminden yararlanılması sağlanmaktadır. Ayrıca, KONEPS (Korea ON-line E-Procurement System) e-

tedarik sistemi ile bilgi ve iletişim teknolojileri ve yazılım sektörlerinde KOBİ ihracatına destek olunmaktadır.

5. 11. KALKINMA PLANINDA KAMU ALIMLARI VE YERLİLEŞTİRME TEDBİRLERİ

Türkiye'nin kamu alanındaki en üst politika dokümanı olan On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023), uzun vadeli bir perspektifle ülkemizin kalkınma vizyonunu ortaya koyarak, milletimizin temel değerlerini ve beklentilerini karşılamak, ülkemizin uluslararası konumunu yükseltmek ve halkımızın refahını artırmak için temel yol haritası olacak kabul edilmiştir (CSBB, 2019).

15 yıllık bir perspektifin ilk beş yıllık dilimi olarak tasarlanmış olan Kalkınma Planı, her alanda topyekûn bir değişim ve atılımın başlatılarak, uzun vadeli bir perspektifte kesintisiz bir şekilde kararlıkla uygulanmasını öngörmektedir. Plan döneminde ekonominin yapısı uzun vadede istikrarı ve sürdürülebilirliği sağlayacak şekilde dönüşüme tabi tutularak, eğitim hamlesiyle beşeri sermayenin, milli teknoloji hamlesiyle teknoloji ve yenilik kabiliyetinin artırılması hedeflenmektedir. Kalkınma planlarının bir nevi uygulama planını oluşturan, Orta Vadeli Program (2021-2023), Yeni Ekonomi Programı adı altında, 3030 sayılı Cumhurbaşkanı Kararı olarak, 29/09/2020 tarihli ve 31259 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

11. Kalkınma Planında, sanayinin, inovasyon ve yeşil ekonomi dikkate alınarak geliştirilerek desteklenmesi çerçevesinde yerlileştirme ve kamu alımlarının etkinleştirilmesini konu alan politika ve tedbirler plandaki sıra numaraları ile aşağıda yer almaktadır:

Ödemeler Dengesi

233. İthalat bağımlılığının azaltılmasına yönelik yerli üretimin rekabet gücü artırılabacaktır.

233.1. İhracatçı firmalar için mal ve hizmet üretimi yapan yerli firmalara destek sağlanacaktır.

233.2. Yerli ürün tüketimi özendirilerek yerli malının görünürlüğü ve farkındalığı artırılabacaktır.

233.3. İthalatın yerli üretim üzerinde neden olduğu zarar ve tehditlere karşı uluslararası yükümlülüklerimiz çerçevesinde yerli üretimin korunması sağlanacaktır.

Maliye Politikası

260.6. Taşıt Kanunu, taşıt yönetiminde etkinlik ve verimliliği gözeterek şekilde güncellenecektir.

Yenilikçi ve Yerli Üretim

297. Yerli üretimi ve teknolojik dönüşümü destekleyecek sanayileşme politikalarının kurumlar arası eşgüdüm ve üst düzey sahiplik içerisinde oluşturulması ve uygulanması için güçlü bir kurumsal yapı oluşturulacaktır.

297.1. Yerli üretimin ve teknolojik kabiliyetlerin geliştirilmesinde üst düzey karar almak üzere Cumhurbaşkanı başkanlığında ilgili kurumların en üst düzey yöneticilerinin katılımıyla “Sanayileşme İcra Kurulu” oluşturulacaktır.

297.2. Sanayileşme İcra Kurulu, Plan kapsamında öncelikli sektörlerle ilişkin belirlenen hedeflere ulaşmak için kamu alımlarına ilişkin özel modeller geliştirmek dâhil yerli üretimin artırılması amacıyla esas ve usulleri belirleyecektir.

297.5. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, kamu alımlarında orta ve uzun vadeli ihtiyaç analizi yapacak, ülkemizde üretilebilecek kritik teknoloji ve ürünleri belirleyecek, şartname havuzu ve yetkinlik envanteri oluşturacak, ürün kalitesinin geliştirilmesi için firmalarla işbirliği yapacak ve teknoloji yol haritaları hazırlayacaktır.

297.6. İlgili kurum ve kuruluşlarda sanayileşme birimleri belirlenecektir. Bu birimler; Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı ile eşgüdüm içinde çalışarak ihtiyaç analizleri, projelere yönelik hazırlık ve alım projeksiyonu yapacak, araştırma, sertifikasyon ve deneme süreçlerini de içeren öncü alım programları hazırlayacak, yerli ürün ve mevzuat uyumunu sağlamaya yönelik çalışmalar yapacaktır.

Teşvik ve Desteklerin Etkin Kullanılması

319. Teşvik ve destek programlarının etkinliğinin ölçülmesi, mevzuatın sadeleştirilmesi, teşvik ve destek uygulamalarında Planın öncelikli sektör ve alanlarına göre tasarımların yapılması sağlanacaktır.

Uluslararası Doğrudan Yatırımların Artırılması

328.1. Kamu kurum ve kuruluşlarının özel sektör yatırımı potansiyeli taşıyan kamu özel işbirliği (KÖİ) projeleri, kamu alımları, lisans temini, offset vb. uygulamalarından belirli bir ölçeğin üzerinde olanlar, Sanayileşme İcra Kurulu kararları çerçevesinde, ülkemize uluslararası doğrudan yatırım kazandırma ve teknoloji transferi sağlama perspektifiyle gerçekleştirilecektir.

Ar-Ge ve Yenilik

351. Yeni teknolojik ürünlerin ticarileştirilmesine hız kazandırmaya yönelik destek miktarı ve çeşitliliği artırılacak, desteklerin kamu alımları mekanizmalarıyla tamamlayıcılığı sağlanacaktır.

Öncelikli Sektörler

Makine-Elektrikli Teçhizat

375. Yatırım teşviklerinde yerli makine alımını destekleyecek şekilde düzenlemeler yapılacaktır.

375.1. Yatırım teşvik sistemi kapsamında yerli makine tercih edilmesi halinde hibe veya ilave finansal destek sağlanacaktır.

375.2. Ar-Ge desteklerine konu olan makine ve ekipmanın yerli olması teşvik edilecektir.

377. Kamu alımları ve düzenlemeleri yoluyla yerli üretim geliştirilecektir.

377.1. Büyük ölçekli kamu ihalelerinde başta asansör ve iklimlendirme ürünleri olmak üzere yerli ürün kullanma şartı getirilecektir.

377.2. KÖİ projelerinde yerli makine kullanımını sağlanacaktır.

377.3. DMO'nun tedarik ettiği makine ve teçhizat ürünlerinde yerli ürünlerin payı artırılacaktır.

378.4. Yenilenebilir enerji alanında; yerli ekipman kullanımı, Ar-Ge, teknoloji transferi, kamu alımları gibi hususları içerecek mekanizmalar ile yeni yatırım modelleri hayata geçirilecektir.

Raylı Sistem Araçları

388. Raylı sistem araçlarının yerli üretiminde ilgili kuruluşlar arasında eşgüdümün ve yerli katma değere ilişkin takibin sağlanması amacıyla Sanayileşme İcra Kurulu kararıyla, kamu kurumları ile belediyelerin üretilen milli araçları tedarik etmesi yönünde gerekli düzenleme ve finansal tedbirler hayata geçirilecektir.

389. Tüm raylı sistem araçlarının milli imkânlarla tasarımı ve yerli üretimi sağlanacaktır.

Bilgi ve İletişim Teknolojileri

468. Kamu alımları ve kamu tarafından özel işletmecilerle yapılan yetkilendirme sözleşmelerindeki düzenlemeler vasıtasıyla BİT sektöründe yerli katma değer artırılacaktır. Kamu kurumlarının ihtiyaç duyduğu hizmetlerin ölçek ve niteliği ile bu hizmetleri sunabilecek

firmaların sağlayacağı şartlar ilişkilendirilecek, KOBİ ve yeni kurulan firmaların da gelişimine imkân sağlayacak sağlıklı rekabet ortamı oluşturulacaktır.

6. 2023 SANAYİ VE TEKNOLOJİ STRATEJİSİ

18 Eylül 2019 tarihinde ilan edilen 2023 Sanayi ve Teknoloji Stratejisi, Türkiye'nin "Milli Teknoloji Güçlü Sanayi" vizyonu çerçevesinde, "Yüksek Teknoloji ve İnovasyon", "Dijital Dönüşüm ve Sanayi Hamlesi", "Girişimcilik", "Beşerî Sermaye" ve "Altyapı" olmak üzere 5 ana bileşen üzerine oturmaktadır (Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, 2019).

Milli Teknoloji Hamlesi dâhilinde önemsendiği ifade edilen yerli, milli ve özgün kavramları belgede aşağıdaki şekilde tanımlanmaktadır. Türkiye'de yerli imalat dendiğinde, imalat için gereken hammadde, yarı mamul, işçilik gibi unsurlardan bazılarının ülkemizden tedarik edildiği imalat düşünülmekte, ülkemizde gerçekleşen bu imalattan çıkan ürün de yerli malı olarak adlandırılmaktadır. Yurt içinde kurulmuş olan bir fabrikanın, yabancı sermaye tarafından kurulmuş da olsa, yaptığı üretim yerlidir; üretim girdilerinin büyük çoğunluğunu ülkemiz kaynaklarından elde etmiş ise ürünü de yerli malıdır. Üretimde yerliliğe odaklanmak daha az ithalat ve daha fazla ihracat olarak geri dönerek dış ticaret açığının azaltılması ve iç piyasada da yerli malına olan talebin artırılması gibi sonuçları nedeniyle önemlidir.

Milli kavramı ise bir ulusa ait olanı ifade etmektedir. Örneğin, milli muharip uçak imalatı, üretiminde ithal girdileri olsa da fikri ve sınai mülkiyet hakları, yönetimi, karar mekanizmaları ve sermayesi bize ait olduğundan, kendi ulusal menfaatlerimiz doğrultusunda karar alarak yürüttüğümüz milli bir üretim olacak, üretilen uçak da milli uçağımız olacaktır. Bu nedenle, millilik ulusal güvenlik gibi stratejik alanlarda öncelikli yaklaşım olarak benimsenmiştir. Teknolojinin tüm sektörler ve uygulama alanları üzerinde giderek artan etkisi, enerjiden sağlığa, finanstan gıdaya pek çok alanda milli teknoloji ürünlerinin geliştirilmesini stratejik düzeye getirmiştir.

Özgünlük ise; fikri değer içeren bir sanat eseri, akademik çalışma, buluş veya ürünün başka fikri çıktıları doğrudan içermemesi, bunların kendine has fikri değeri olmasını ifade etmektedir. Sanayi ve teknolojide özgünlük, tasarımdan ürün veya hizmetin ortaya çıkışına kadar olan fikri gelişimin, geliştiricileri tarafından benzer veya muadillerinden etkilenmeden ortaya konduğu durumu ifade etmektedir. Bu yaklaşım ülkedeki fikir üretkenliğini ve yenilikçiliği besleyeceği gibi; özellikle stratejik alanlarda benzerlerinden doğrudan etkilenmemiş, ülkenin kendi stratejik ihtiyaçlarına göre tasarlanmış ürün ve hizmetler çıkarabilmemizi sağlayacaktır.

Belgede, kamu alımlarının da zamanlı ve doğru planlanması yerli tedarikçilerin ve girişimcilerin ilave pazar bularak güçlenmesinin önünü açacağı görüşü doğrultusunda, sanayi iş birliği programı ve kamu alım garantisi gibi mekanizmaların kullanılacağı ifade edilmektedir.

Kamu yazılım alımlarının değerlendirilmesinde “yazılımın maliyeti” hesabının sadece satın alma aşamasında ödenen genellikle lisans olarak tanımlanan maliyeti değil, sahip olma ve kullanım maliyetlerini (destek alma, yeni versiyona geçme, yazılımın ve yazılımın üzerinde kurulduğu donanımın devamlılık maliyeti, personel eğitim maliyetleri vb.) de kapsayacak şekilde revize edilmesi için Hazine ve Maliye Bakanlığı ve Cumhurbaşkanlığı Dijital Dönüşüm Ofisi ile birlikte çalışılacağı ve böylece yerli yazılım ve bilişim tedarikçileri ile açık kaynak kodlu yazılımların rekabetçi hale getirilmesi hedefi ortaya konmaktadır.

Sanayileşme İcra Kurulu sayesinde, kamu alımlarının ülkemizde sanayi ve teknolojinin gelişimi için kaldıraç olarak kullanılması; kamu alımlarına ilişkin uzun dönemli planlamalar ve bu planlamalar ile uyumlu alım yöntemlerinin kurgulanması, yerli Ar-Ge ve yatırımlara yönelik finansman kaynağı oluşturulması hususları belgede yer almaktadır.

7. KAMU ALIMLARINDA DEVLET MALZEME OFİSİ'NİN ROLÜ

Devlet Malzeme Ofisi (DMO), 11/03/1954 tarihli ve 6400 sayılı "Devlet Malzeme Ofisi Kurulması Hakkında Kanun" ile; Hazine ve Maliye Bakanlığı'na bağlı, tüzel kişiliğe sahip bir iktisadi devlet teşekkülü olarak kurulmuştur (Devlet Malzeme Ofisi, 2019, DMO'ya Bakış). 25/12/2019 tarihli ve 30989 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 1899 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararı ile yürürlüğe giren güncel Ana Statüye⁸ göre kuruluşun amacı; kamu kurum ve kuruluşlarının ihtiyacı olan mal ve hizmetlerin kamu yararı gözetilerek, kamu kaynaklarının etkin ve verimli biçimde kullanılması, savurganlığın önlenmesi, faaliyet alanına giren ihtiyaç konusu malzemenin standart ve kalitesinin azami ölçüde sağlanması, şeffaflık, rekabet, hesap verebilirlik prensipleri doğrultusunda iç ve dış piyasadan tedarik edilmesi ve dağıtımını için kamu kurum ve kuruluşları adına merkezi satın alma işlevini yürütmek üzere, satın almak veya alıcı kurum ve kuruluşlar ile üretici veya satıcıları buluşturmak suretiyle ihtiyaçlarının teminini sağlanabilmesi olarak ifade edilmektedir.

Ana statüde temel ilkeleri arasında, “yerel olarak üretilen ürünlerin ve küçük ölçekli firmaların da ekonomiye kazandırılması amacıyla, belli bir il veya bölgeye hizmet veren firmaların

⁸ Daha fazla bilgi için bakınız:

<https://www.dmo.gov.tr/Files/IcerikYonetimi/ANKARA/Belgeler/Mevzuat/DMOGMAnaStatusuRG-25122019-30989--CK-1899.pdf>

katalogda yer almalarını sağlayacak tedbirler alınır”, “DMO, yerli ürün veya yerli üreticilerin desteklenmesi amacıyla farklı katalog uygulamalarına gidebilir” ve “DMO, yurt içinde üretimi bulunmayan veya sınırlı bulunan orta-yüksek ve yüksek teknoloji transferine dayalı ürünlerde yerli üretimin geliştirilmesi amacıyla alım garantisi verebilir” hükümleri de yer almaktadır.

Bu çerçevede, DMO uygulamaları dâhilinde, 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun Ek 9’uncu maddesi gereğince, mal alımlarının bölgesel kalkınmanın sağlanmasına yönelik olarak tedarik edilmesini teminen, “Cazibe Merkezleri Kataloğu”, kamu alımlarıyla; yeniliği, yerleşmeyi, teknoloji transferini ve girişimciliği destekleme amacıyla “Tekno Katalog” ve meslek liselerinin üretimini gerçekleştirdiği ve 4734 sayılı kanunun 3/e maddesi kapsamında kamu kurumlarına satış yapabileceği ürünleri kapsayan “Mesleki ve Teknik Eğitim Kurumları Ürün Kataloğu” programları oluşturulmuştur.

Kamu kurum ve kuruluşlarının DMO’dan alım yapma zorunluluğu bulunmamaktadır. Bu konuda serbestlik ilkesi geçerlidir. Bununla birlikte, Yeni Ekonomi Programı 2020-2022 (Orta Vadeli Program)’da “Toplu kamu alımları yoluyla kamu kaynaklarının etkin kullanımının sağlanması ve merkezi tedarik hizmetlerinin geliştirilmesi için Devlet Malzeme Ofisi’nin merkezi tedarik yapısı güçlendirilecektir” eylemi yer almaktadır. Bu bağlamda, “Kamu Kurum ve Kuruluşlarının İhtiyaçlarının Devlet Malzeme Ofisi Genel Müdürlüğünce Karşılanması Hakkındaki Kararı”⁹ 10 Haziran 2020 tarihli Resmi Gazete yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Buna göre, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa ekli (I), (II) ve (III) sayılı cetvellerde yer alan kamu kurum ve kuruluşlarının, Devlet Malzeme Ofisi Genel Müdürlüğü (DMO) Ana Statüsünde sayılan mal ve hizmetlerden, Hazine ve Maliye Bakanlığınca belirlenerek ilan edilecek olanları, ilanda belirtilen tarihten itibaren DMO aracılığıyla temin etmeleri zorunluluğu getirilmiştir.

8. SANAYİ İŞBİRLİĞİ PROJELERİ

Sanayi İşbirliği Projeleri (SİP), kamu idarelerinin, yenilik, yerleşme ve/veya teknoloji transferi içeren mal alımı, hizmet alımı veya yapım işlerini ihtiva eden ve ihalesi 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 3’üncü maddesinin (u) bendi kapsamında gerçekleştirilen projeler olarak ifade edilmektedir (Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, 2020, Sanayi İşbirliği Projeleri).

SİP uygulamasına tabi olarak gerçekleştirilen ihalelerde;

⁹ Daha fazla bilgi için bakınız:

<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2020/06/20200610-4.pdf%20>

- İhale sürecinin yönetimine dair sorumluluk ihaleyi yapan idarede olmakla birlikte, sanayi katılımı ve teknoloji yönetimi ile ilgili hususlarda uygulama birliğinin sağlanması, sanayi ve teknolojinin bütünsel bir yaklaşım ile değerlendirilmesi ve bilgi birikimi ve tecrübenin etkin bir şekilde kullanılması amacıyla, sanayi katılımı ve teknoloji yönetimi süreci, merkezi bir yapıda idareler ile koordineli bir şekilde Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı tarafından yürütülmektedir.
- İhale dokümanında yer alacak sanayi ve teknoloji katılımı ile ilgili hususlar Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı tarafından hazırlanmakta, ihaleye teklif veren isteklilerden yerli katkı, teknolojik işbirliği ve ihracat taahhütlerinden oluşan sanayi ve teknoloji katılımı taahhütleri alınmakta ve sunulan tekliflerin değerlendirilmesinde ve yüklenicinin seçiminde bahse konu taahhütler önemli rol oynamaktadır.

Sanayi ve teknoloji katılımı sürecinde;

- Tasarım, üretim, entegrasyon, test, kalifikasyon, sertifikasyon ve kullanımına nitelikli insan kaynağı açısından yurt içindeki imkân ve kabiliyetlerin azami ölçüde,
- Gerçekleştirilecek faaliyetlerin sadece yüklenici ile sınırlı kalmayıp, yan sanayi, KOBİ'ler, üniversiteler ve araştırma merkezlerinin de katılımını sağlayacak şekilde yayılmasına,
- Çeşitli kurum ve kuruluşlar tarafından verilen destekler neticesinde yürütülen Ar-Ge projeleri sonucunda ortaya çıkacak ürünlerin projelerde kullanılmasına,
- Teknoloji transfer faaliyetlerinin katma değer yaratacak ve yerleşmede öncelikli alanlara yoğunlaşmasına, imkân verecek sanayileşme modelleri oluşturulmasına ve ayrıca, sanayileşme, yerleşme ve ticarileşme amacıyla; Ar-Ge, tasarım, üretim, yazılım geliştirme, test ve benzeri çalışmalar/faaliyetler ve akademik çalışmalar için Türkiye'deki şirketler, kurum ve kuruluşlara altyapı, donanım, yazılım, hizmet, bilgi, doküman, eğitim, fikri ve sınai mülkiyet hakkı, sertifikasyon, finansal ve benzeri destekler verilmesine imkân sağlanmaktadır.

Sanayi İşbirliği Projeleri kavramsal kurgusunun oldukça iyi hazırlanması ve yasal alt yapının tamamlanmasına karşın, planlanan ihaleler olmakla birlikte, uygulama başladığından itibaren ancak 3 proje sözleşmeye bağlanabilmiş durumdadır (Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, 2020, Sanayi İşbirliği Projeleri).

GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Tablo 1’de verilen Türkiye’nin son 10 yılda EKAP üzerinden gerçekleştirilen toplam kamu alımları tutarına bakıldığında, 2017 yılında, 232,9 milyar TL alımla en yüksek değer görülmektedir. Bu tutarın aynı yıl sağlanan cari fiyatlarla 3 trilyon 105 milyar TL olan GSYH’ye oranı %7,5’tir. 2020 yılında ise yine cari fiyatlarla gerçekleşen 5 trilyon 48 milyar TL GSYH ile 2020 toplam kamu alımları tutarı olan 172,5 milyar TL oranladığında ise karşımıza %3,4 oranı çıkmaktadır. Oysa, gelişmekte olan ülkelerdeki kamu alımların GSYH’ye oranının %13 civarında olduğu bilgisinden hareketle, Türkiye’de 656 milyar TL civarında kamu alımından söz etmek mümkündür¹⁰. Dolayısıyla Kamu İhale Kanunu dışında yer alan ve kamusal yatırımlarda önemli yer teşkil eden kamu özel işbirliği yatırımları gibi konular ile Devlet Malzeme Ofisi gibi kuruluşların doğrudan veya dolaylı olarak yaptıkları alımlar da dikkate alındığında önemli bir ekonomik hacim karşımıza çıkmaktadır. Bu hacmin, bütünsel bir politika dâhilinde kullanılması durumunda, sanayinin gelişimine bağlı olarak ekonomik kalkınmaya önemli derecede katkı sağlayabileceği gerçeği, iyi uygulama ülke örneklerinin verildiği UNIDO raporunda ortaya konmaktadır.

Kamu alımları uygulanmalarında, ülkelerin, küresel düzenlemeleri de dikkate almaları gereği bulunmaktadır. Bu bağlamda, Dünya Ticaret Örgütü, Kamu Alımları Anlaşması (GPA) gibi küresel düzenlemeler ile AB Kamu Alımları yönetmelikleri gibi bölgesel düzenlemeler karşımıza çıkmaktadır. AB düzenlemeleri, kamu alımları süreçlerinde üyelerini doğrudan bağlayan bir entegrasyonu oluşturmaktadır. Buna karşın DTÖ üye ülkelerin, DTÖ GPA’ya dâhil olma şartı bulunmazken, anlaşmaya taraf olmanın yanı sıra gözlemci olarak çalışmaların izlenmesi de mümkün kılınmıştır. Bu bağlamda, Amerika Birleşik Devletleri, DTÖ GPA’ya taraf olurken, 1933 yılından beri yürürlükte tuttuğu ve kamu alımlarında yerli malını teşvik ettiği “Buy American Act” uygulamasını anlaşma dışı tutmuştur.¹¹

DTÖ üyesi olan Türkiye, DTÖ GPA’ya taraf olmamakla birlikte gözlemci statüsünde çalışmaları takip etmektedir. Ayrıca, Türkiye’nin AB’ye adaylık sürecinde, 2006 yılında müzakerelere başlanılmasına karşın, askıya alınmış fasıllar nedeniyle süreç belirsiz bir döneme girmiştir. Kamu Alımları Faslı da müzakereye açılmamış fasıllar arasında kalmıştır. Bununla birlikte, Kamu İhale Kanunu kabulü, Kamu İhale Kurumunun kurulması ve EKAP’ın

¹⁰ <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Donemsel-Gayrisafi-Yurt-Ici-Hasila-IV.-Ceyrek:-Ekim---Aralik,-2020-37180>

¹¹ Daha fazla bilgi için bakınız:

<https://fas.org/sgp/crs/misc/IN10697.pdf%20>

oluşturulması gibi gelişmeler ülke uygulamalarını AB'ye yakınlaştırmıştır. Ancak, Avrupa Komisyonunun Türkiye'ye yönelik yıllık raporlarında ilgili AB yönetmeliklerinin uyumlaştırılmaması ve Kamu İhale Kanunu 63. Madde hükümlerini geliştirmeye açık yönler olarak belirtmektedir. Sonuç olarak, Türkiye'nin halihazırdaki uluslararası yükümlülükleri bakımından, kamu alımları yoluyla sanayinin geliştirilmesine yönelik yaklaşımı önünde bir engel bulunmamaktadır. Bununla birlikte, DTÖ GPA tarafı olmakla birlikte Güney Kore'nin, inovasyon, yeşil ekonomi ve KOBİ'leri geliştirmesi argümanları ile kamu alımlarındaki uygulamaları, bu alanda olabilecek hareket alanının tanımlanmasına güzel bir örnek oluşturmaktadır.

Türkiye'de Kamu İhale Kanunu 63. Maddede yerli istekliler ve yerli malı tercihinine dair somut unsurlar olmasına rağmen, bu alanda uygulamanın etkinleştirilmesinde atılması gereken adımlar görülmektedir. Bu çerçevede, idarelerin bilinçli veya bilinçsiz olarak ithal ürünlere yönelmesinin engellenerek kaynak verimliliğini sağlamak için uygulanabilir alanlarda teknik şartname havuzu oluşturulmalıdır. EKAP üzerinde 63. Madde hükmünün takibini sağlayan geliştirilmeler yapılmalıdır. İdarenin, Kanun hükmüne rağmen ithal ürünle sonuçlanan satın alımları, standart form ile gerekçelendirilmelidir.

Ar-Ge dâhil olmak üzere devlet desteklerinde yerli malını önceliklendiren politika ve programlar artırılarak, sürdürülmelidir. Yatırım teşvik uygulamalarında yerli malı kullanımını cazip kılan unsurlar geliştirilmelidir. Dünyada önemli yeri olan ülkemiz müteahhitlik sektörünün uluslararası işlerinde yerli malı kullanımını teşvik eden düzenleme ve uygulamalar oluşturulmalıdır. Türkiye Kalkınma ve Yatırım Bankası ve İller Bankası başta olmak üzere kamu bankaları yatırım finansmanda yerli malını destekleyen uygulamalar geliştirilmelidir. Kamu özel işbirliği projelerinde de yerli malı kullanımını teşvik eden düzenlemeler oluşturulmalı ve proje bazlı sonuç istatistikleri paylaşılmalıdır. Sanayi İşbirliği Projelerinin sayısının artırılmasına yönelik tedbirler alınmalıdır. Kamu alımları ile endüstriyel kalkınmada DMO fonksiyon ve faaliyetleri yeniden tanımlanarak süreçte etkinliği üst düzeye çıkarılmalıdır.

10. Kalkınma Planı kapsamında, öncelikli dönüşüm programları arasında, Kamu Alımları Yoluyla Teknoloji Geliştirme ve Yerli Üretim Programı da yer almıştır (CSBB, 2014). Ancak, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı koordinasyonunda 5 bileşen altında oluşturulan tedbirler üzerine plan dönemi olan 2014-2018 yılları aralığında, Sanayi İşbirliği Projeleri alt yapısının oluşturulması dışında yol kat edilmediği ve performans göstergelerine dair sonuçların da oluşturulmadığı görülmüştür. Bununla birlikte, 11. Kalkınma Planı ve 2023 Sanayi ve Teknoloji Stratejisinde, çalışmadaki ilgili başlık altında verilen tedbirler oldukça kapsayıcı

bulunurken, UNIDO çalışmasındaki iyi uygulama örneklerinde görüldüğü üzere bu alanda bütünsel bir politika dokümanının oluşturulması faydalı görülmektedir.

11. Kalkınma Planı ve 2023 Sanayi ve Teknoloji Stratejisindeki çoğu tedbir, kurulması öngörülen bir Sanayileşme İcra Kurulu ile ilişkilendirilmiştir. Bu doğrultuda, 14/10/2020 tarihli ve 31274 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile “Sanayileşme İcra Komitesi” kurulmuştur.¹² Cumhurbaşkanı başkanlığında ve Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı sekretaryasında ilgili bakanlık ve kurumların en üst düzeyde katılımı ile teşkil olunan ve kısaca SAİK olarak adlandırılan komitenin amacı, Kararnamede, “*Kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda, yerli üretimin ve teknolojik kabiliyetlerin kamu alımları dâhil farklı yollarla geliştirilmesini sağlamak, üreticilerin yatırım, üretim ve finansman süreçlerini kolaylaştırmak ve rekabetçiliklerini artırmak amacıyla karar almak*” olarak ifade edilmiştir.

Kararnamede kamu alımları tanımının “*Kamu hukukuna tâbi olan veya kamunun denetimi altında bulunan veyahut kamu kaynağı kullanan kamu kurum ve kuruluşlarının kullanımında bulunan her türlü kaynaktan karşılanan tüm mal ve hizmet alımları ile yapım, kiralama ve finansal kiralama işleri, özel sektör kuruluşlarını özel veya münhasır hak sahibi yapan kamu özel işbirliği, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi, imtiyaz, lisanslama ve yetkilendirme sözleşmelerini*” şeklindeki ifadesi, çalışmada ifade edilen 11. Kalkınma Planı ve 2023 Sanayi ve Teknoloji Stratejisindeki tedbirler yanı sıra Komitenin görev ve yetkisi dâhilindeki hareket alanının genişliğini göstermektedir.

¹² Daha fazla bilgi için bakınız:
<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.68.pdf>

KAYNAKÇA

- AB Başkanlığı. (2020). *Kamu Alımları*. <https://www.ab.gov.tr/70.html>
- AB Başkanlığı. (2020). *Katılım Müzakerelerinde Mevcut Durum*.
<https://www.ab.gov.tr/65.html>
- Avrupa Komisyonu. (2020). *2020 Türkiye Raporu*.
- Avrupa Komisyonu. (2020). *Public Procurement*.
https://ec.europa.eu/environment/gpp/eu_public_directives_en.htm
- Avrupa Komisyonu. (2020). *Public Procurement*.
https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement_en
- Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı. (2014). *Onuncu Kalkınma Planı- (2014-2018)*.
- Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı. (2019). *On Birinci Kalkınma Planı- (2019-2023)*.
- Devlet Malzeme Ofisi. (2019). *DMO'ya Bakış*.
<https://www.dmo.gov.tr/Home/Icerik/86>
- Dünya Bankası. (2017). *Benchmarking Public Procurement-2017-Assessing Public Procurement Regulatory Systems in 180 Economies*.
<https://www.documents1.worldbank.org/curated/en/121001523554026106/Benchmarking-Public-Procurement-2017-Assessing-Public-Procurement-Regulatory-Systems-in-180-Economies.pdf>
- Dünya Ticaret Örgütü. (2020). *Agreement on Public Procurement*.
https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/memobs_e.htm
- Kamu İhale Kurumu. (2020). *Kamu Alımları İzleme Raporu-2020-Dönem-01.01.2020-31.12.2020*
- Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı. (2020). *Sanayi İşbirliği Projeleri*.
<https://stbsip.sanayi.gov.tr>
- Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı. (2019). *2023 Sanayi ve Teknoloji Stratejisi*.
- Türkiye İstatistik Kurumu. (2021). *Dönemsel Gayrisafi Yurt İçi Hasıla*.
- UNIDO (2017). *The Role of Public Procurement Policy in Driving Industrial Development-2017*.
<https://www.unido.org/api/opentext/documents/download/9921981/unido-file-9921981>