

TÜRKİYE’DE ELEKTRONİK KAMU İHALE SİSTEMİNDE KURUMSAL YÖNETİM VE BİRLİKTE ÇALIŞABİLİRLİĞİN ÖNEMİ

Meltem YILDIRIM İMAMOĞLU¹
Dr. İzzet Gökhan ÖZBİLGİN²

Özet: E-devlet çalışmalarının yaygınlaşması ve kamu kurumları arasında bilgi paylaşımı ihtiyacının giderek artması nedeni ile birlikte çalışabilirlik esasları önem kazanmıştır. Bu hususta kamu kurumlarında performans ve stratejik yönetim faktörleri ön plana çıkmış, kurumsal yönetim anlayışı çerçevesinde daha şeffaf, hesap verebilir ve verimli bir devlet yapısı öngörülmüştür. Elektronik devlet çalışmalarının içerisinde önemli yere sahip olan ihale süreci, birlikte çalışabilirlik anlamında, kamu özel sektör uyumu açısından önemlidir. Kamuda elektronik ihale sisteminin geliştirilmesinde Kamu İhale Kurumu (KİK) sorumlu tutulmuş ve çeşitli uygulamalar hayata geçirilmiştir. Bu çalışmanın amacı, mevcut sistemi inceleyerek, memnuniyet düzeyini belirlemek, gereksinimlerden yola çıkarak referans model önerisinde bulunmaktadır.

Anahtar Kelime - Elektronik ihale, birlikte çalışabilirlik, kurumsal yönetim, kurumsal kaynak planlaması

THE IMPORTANCE OF CORPORATE GOVERNANCE AND ELECTRONIC PUBLIC PROCUREMENT IN ELECTRONIC PUBLIC PROCUREMENT SYSTEM OF TURKEY

Abstract: The principles of interoperability has become more important due to the development of e-Government studies and the increasing need of information sharing among public authorities. In this respect, performance measurement and strategic management factors are become important in government and more transparent, accountable and efficient public administration is predicted within corporate governance. The procurement process, which has an important place in studies of electronic government, is very critical in private and public alignment in respect of interoperability. Public Procurement Authority (PPA) held responsible to develop electronic public procurement studies in Turkey and implemented various applications. The purpose of this study is to examine the current system, measure the satisfaction level and propose a reference model according to requirements.

Keywords - Electronic Procurement, Interoperability, Corporate Governance, Enterprise Recourse Planning

1 - Maliye Bakanlığı, myildirim@mtk.gov.tr

2 - Sermaye Piyasası Kurulu, gokhan@spk.gov.tr

Giriş

Bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişmeler, kamu kurumlarındaki iş süreçlerinin yeniden yapılanmasına ve kurumlar arasındaki bilgi alışverişinin daha önemli hale gelmesine neden olmuştur. Sadece bilgi teknolojilerinin kullanımı değil, üretilen bilgilerin anlamlı, tutarlı ve ileriye dönük kullanımı, e-devlet anlayışı içerisinde ön plana çıkmaya başlamış, bu amaçla kurumlar arası bilgi paylaşımı gündeme gelmiştir. Kurumların sahip oldukları bilgi teknolojilerinin ortak kullanımı sayesinde, daha verimli ve hızlı şekilde e-devlet uygulamalarını geliştirme hususu önem kazanmıştır. Bu sayede hızlı, şeffaf ve hesap verebilir devlet olma yolunda önemli bir adım atılarak “Elektronik Dönüşüm Projesi” ile kamu, özel sektör ile vatandaşın bir platform üzerinden iş ve işlemlerini gerçekleştirmesi hedeflenmiştir.

2006-2010 yıllarını kapsayan ve bir dönüşüm stratejisi olarak hazırlanan “Bilgi Toplumu Stratejisi ve Eylem Planında” kurumsal ve merkezi çözümlere yönelik eylemlere etkin şekilde öncelik verileceği bildirilmiştir. “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (5018 Sayılı Kanun)” doğrultusunda da mevcut kamu iş süreçlerinin bilgi ve iletişim teknolojilerinin getirdiği imkânlardan yararlanacak şekilde iyileştirilmesi ve gerekirse yeniden tasarlanması gerekliliği ortaya çıkmıştır. Ancak, kamu kurumlarının bünyelerinde yeterli sayıda deneyimli ve bilgili çalışan bulunmamasından dolayı, bilgi ve iletişim teknolojileri ihtiyaçlarının giderilmesinde kamu kurumları için dışarıdan destek alınması kaçınılmaz bir durum olmuş, kamu özel sektör işbirliği giderek yaygınlaşmaya başlamıştır.

Ülkemizdeki bu gelişmeler Avrupa Birliği (AB), Dünya Bankası ve diğer uluslararası kuruluşların bünyesinde takip edilen e-Devlet projelerine paralel olarak yürütülmektedir. Söz konusu birçok ulusal ve uluslararası çalışmalar göstermiştir ki elektronik devlet çalışmalarında kamu özel sektör işbirliği önemli ölçüde artmakta ve buna en belirgin örnek olarak kamuda ihale sisteminin elektronik olarak geliştirilmesi gösterilmektedir.

Küreselleşen ekonomi anlayışı artık sadece ülkelerin kendi içlerinde değil aynı zamanda sınır ötesi kamu alımlarından da haberdar olunmasına imkan vermiştir. Bu nedenle yerli bir firma yurt dışında ihalelere katılabileceği gibi bunun tam tersi olan, yurtdışı menşeli bir şirket ülkemizde herhangi bir kısıt bulunmadığı sürece istediği kamu ihalesine katılabilmektedir. Buna imkân veren en büyük faktör, kamu alımlarında ihale ilanlarının elektronik olarak internet üzerinden takibinin mümkün hale gelmesidir. Ancak mevcut sistemde yer alan ihale ilanı, şartnamelere elektronik ortamdan erişim veya sonuçların çevrimiçi olarak açıklanması, elektronik katalog gibi uygulamalar tek başına yeterli olmamaktadır. Gelişen teknoloji karşısında giderek artan bir talep oluşmakta, bunun sonucunda da daha şeffaf, anlık sonuçlar üretebilen, hızlı, hesap verebilir ve bütüncül bir yaklaşım kamu ihalesinde kaçınılmaz olmaktadır.

Bu çalışma ile ülkemizdeki ve diğer ülkelerdeki mevcut sistemler incelenerek, gelişen teknoloji doğrultusunda “daha bütünleşik ve birlikte çalışabilir bir kamu ihale sistemi nasıl olmalıdır?” sorusunun cevabı aranacaktır. İlk olarak çalışmaya yön verecek olan bilgilerin elde edilmesini sağlayan metodoloji belirtilecek, daha sonra literatürde elektronik kamu ihalesi kavramı incelenecektir. Bir sonraki bölümde ülkemizdeki mevcut durum ortaya konulacak ve bu durum analizinden sonra daha iyi bir model önerisinde bulunabilmek için gerekli stratejilere yer verilecektir. En son olarak önerilen referans model detaylandırılacak ve sonuç bölümü ile birlikte çalışmanın çıktıları değerlendirilecektir.

1. Metodoloji

Bu makalenin oluşmasında izlenen yol sırasıyla ilgili kamu kurumlarındaki bilgi işlem birimi yöneticileri ile yaptığımız görüşmeler ve sonrasında çeşitli kaynaklardan elde ettiğimiz yazılı dokümanlardır. Konu ile ilgili direkt yapılmış bir çalışma bulunmadığından elektronik kamu ihalesi, birlikte çalışabilirlik ve kurumsal yönetim konularındaki yayınlar araştırılmıştır. Yapılan değerlendirmeler neticesinde ilgili kurumların sistemlerine yönelik yeni uygulamalar ve düzenlemeler ile bütünlük uygun model önerisi bu çalışmanın amacı olarak ileriki bölümlerde detaylı olarak belirtilmiştir. Bu çalışmanın amacı gelecek diğer araştırmalara referans olabilecek sonuç ortaya çıkartmak ve sadece ülkemiz için değil, uluslararası alanda da uygulanabilir bir model önerisinde bulunmaktadır.

2. Elektronik İhale Süreci

Elektronik ihale, günümüzde gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin e-devlet çalışmaları içerisinde önemli bir konudur. İnternetin yaygın olarak kullanımı ve kamu iş süreçlerinin elektronik ortamlara aktarılması neticesinde vatandaş ve işletmeler kamu kurumlarındaki işlerini artık çevrimiçi olarak gerçekleştirme eğilimindedir. Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD) tahminlerine göre, kamu alımlarına konu olan piyasa hacmi, ülkelerin Gayri Safi Yurtiçi Hasıla (GSYH)'larına ortalama % 15'ine tekabül etmektedir. Bu yönü ile kamu alımları için önemli miktarda kamu kaynağı tahsis edilmekte ve bu kaynakların kullanılması dünyadaki mal ve hizmet ticareti açısından küresel bir önem taşımaktadır. Bu amaçla ihale süreçlerinin çağımız gereklerine cevap verecek şekilde yeniden düzenlenmesi, elektronik ortama taşınması ve mekandan bağımsız işler hale getirilmesi için çeşitli uygulamalar geliştirilmiştir. Bu uygulamalar aşağıda Avrupa Birliği ve Güney Kore örneklerinde incelenmiştir.

- **Avrupa Birliği Çalışmaları:** Avrupa Birliği kamu alımları ile ilgili olarak “Kamu Yapım İşleri, Alım ve Hizmet İhalelerinin Sonuçlandırılması Usullerinin Koordine Edilmesi” ne ilişkin 31 Mart 2004 tarih ve 2004/18/EC sayılı Avrupa Parlamentosu ve Avrupa Birliği Konseyi Direktifi bulunmaktadır. Bu direktif kapsamında üye ülkelerin kamu alımlarında iyi işleyen bir pazar mekanizması oluşturulması amacıyla İç Pazar Genel Müdürlüğü ve Avrupa e-Devlet Hizmetleri Birimi kurulmuştur. 2010 yılından itibaren tüm üye ülkelerinde kamu satın almalarının elektronik platform üzerinden yapılması öngörülmüştür. Ancak üye ülkelerin kendi ulusal işleyişlerindeki aksaklıklar ve tüm ülkeler arasında standardizasyonun sağlanmaması nedeniyle bu husus günümüz itibari ile ekonomisi güçlü belli birtakım ülkelerin dışına çıkamamıştır [1].
- **Güney Kore Modeli:** Güney Kore’de 1997 yılında idareler ve istekliler arasında doküman değişimine imkan veren elektronik veri değişimi ile ilk uygulama başlatılmıştır. 2002 yılında merkezi bir portal olarak sistem GePS adını almıştır [2]. Sözkonusu sistem 2004 yılından itibaren her zaman ve her yerde bulunan bir hizmet niteliğini kazanmış ve 2005 yılında mobil araçlarla dahi ihalelere ilişkin arama yapma ve ihalelere katılma mümkün olmuştur [3].

Elektronik kamu ihalesinin tek bir merkezden yürütülmesi anlayışı küreselleşmenin olduğu bir dünyada pek mümkün olmamaktadır. Bu bakımdan belirli standartlar ve işbirliği çerçevesinde dağıtık yapıda koordine edilmesi daha yararlı olacaktır. Gelişmekte olan ülkeler için bu yapı ilk başta pek mümkün gibi görünmese de, sistemin ihtiyaçlarının doğru olarak ortaya konulması ve hayata geçirilmesi sonucu gereklilik net bir şekilde görülecektir. AB bile kendi platformunu geliştirmemiş, sadece üye ülkelerin çalışmalarını bir üst seviyede ortak

dilde birleştirebilmek için tüm ülkeleri içinde barındıran bir olgu yaratmıştır. Ancak işleyiş, teknoloji ve sürece müdahale etmemiştir. Bu modelde önemli olan ortak pazar yaratabilmektir. Bu sayede küçük ölçekli sanayi kuruluşlarından yerel üreticilere, uluslararası kuruluşlardan asıl tedarikçilere kadar geniş bir yelpazede katılımcıya hitap etmek mümkün olacaktır. Türkiye’de bu yöndeki çalışmaya örnek olarak Sağlık Bakanlığı bünyesinde geliştirilen ilaç ve tıbbi aletlere yönelik elektronik ihale uygulaması gösterebilir.

3. Türkiye’de Mevcut Elektronik Kamu İhalesi Sistemi ve Analizi

Kamu İhale Kurumu (KİK), Türkiye’de elektronik ihale sisteminin geliştirilmesi, yaygın kullanımının sağlanması ve eksikliklerin giderilmesi hususlarından sorumludur. Daha şeffaf, rekabetçi, hesap verebilir ve sürdürülebilir bir ihale sisteminin geliştirilmesi amacıyla, 04.01.2002 tarih ve 4734 sayılı “Kamu İhale Kanunu” ile kurumun düzenlemeleri yürürlüğe girmiştir. Ancak elektronik anlamda gelişmeler 2008 yılındaki Kanun değişikliği ile daha fazla önem kazanmıştır. Bu hususta gerek AB gerekse diğer dünya modelleri (Brezilya, Meksika, Güney Kore) incelenmiştir. AB modeli, üye ülkelerin çeşitlilik gösterdiği uygulamalarını, kesin standartlara oturmamış bir platformda toplanması hususunda zorlayıcı bir yapıya sahiptir. Kullanılan mevcut sistemler içerisinde en tutarlı ve kapsamlı olması nedeni ile Güney Kore Elektronik Kamu İhale Modeli referans olarak alınmıştır. Aşağıda yer alan Şekil 1 bu uygulamanın aktörlerini göstermektedir.

Şekil 1: Elektronik kamu ihalesi aktörleri



KİK üzerinden yapılan bu uygulamadaki sorumlulukları;

- İhalenin başlangıcından sözleşmenin imzalanmasına kadar olan süre içerisinde idarece yapılan işlemlerde, Kanun ve ilgili mevzuat hükümlerine uygun olup olmadığına dair şikâyetleri incelemek ve bunlara ivedilikle cevap vermek,
- Gerekli tüm standart ihale dokümanlarını ve tip sözleşmeleri hazırlamak, geliştirmek ve uygulamasını kontrol etmek,
- İhale mevzuatı ile ilgili olarak güncel değişmelere uygun olarak eğitim vermek, ulusal ve uluslar arası koordinasyonu sağlamak,
- Bünyesinde yapılan ihaleler hakkında istatistik yapabilmek için gerekli bilgileri tutmak ve bunları kamuoyuna sunmak,
- Yasaklı sicillerini sürekli olarak güncel tutmak,
- İhale ilanlarını elektronik veya basılı olarak Kamu ihale Bülteni aracılığı ile duyurmak, ilanların esas ve usullerini kontrol etmek,
- Yerli isteklilerin yabancı ülkelerde tarafsızca ihalelere katılımını desteklemek, kontrol etmek

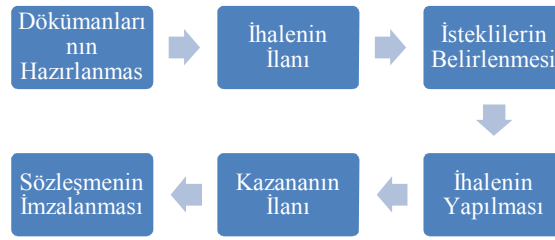
Şeklinde sıralamak mümkündür. Kurum yukarıda belirtilen sorumlulukları yerine getirmek üzere gerekli belge, bilgi ve görüş için resmi ve özel tüm kurum ve kuruluşlara başvurabilir.

Belirtilen yetki ve sorumluluklar ışığında elektronikleşme yolunda, KİK bünyesinde 2004 yılından günümüze aşağıdaki uygulamalar geliştirilmiştir.

- İhale Bilgi Sistemi
- İhale Kontrol Sistemi
- Kamu Satın Alma Platformu

Kurum üzerinden gerçekleştirilen tüm ihaleler bir “İhale Kayıt Numarası” (İKN) verilmiştir. İhale teyitleri, ilanların hazırlanması ve e-ihale bülteninin yayınlanması unsurları da bu sistemde yer almaktadır. Bu sayede yapılan ihale elektronik olarak kolayca kontrol edilebilir hale gelmiştir. Temel olarak KİK ihale süreci aşağıdaki adımlardan oluşmaktadır.

Şekil 2: KİK üzerinden isteklilerin satın alma süreci



Elektronik ihale çalışmalarında kurum 25 Şubat 2011 tarih ve 27857 sayılı resmi gazetede “Elektronik İhale Uygulama Yönetmeliği” ni yayınlamış, bu yönetmelik ile ihalelerin kısmen veya tamamen “Elektronik Kamu Alımları Platformu (EKAP)” üzerinden gerçekleştirilmesine ilişkin usul ve esasları düzenlemiştir. Çalışmaları 2009’un Mayıs ayında başlayan EKAP’ta, 23 Şubat 2010’da idare ve istekli kayıtlarını alma aşamasına gelinmiştir. 1 Eylül 2010’den itibaren de EKAP, üç ayrı etapta devreye alınmıştır. Rakamlar ile sistemin faydasına bakılacak olursa insan gücü açısından en basit örnek olarak, Resmi Gazetede ihale ilanlarıyla ilgili olarak 180 kişinin yaptığı hizmeti şu anda daha kaliteli içerikle 5 kişilik bir işgücüne düşürüldüğü söylenebilir. Ayrıca sistemin yukarıdaki şekilde belirtilen iki farklı katılımcısı açısından mali getirileri aşağıda özetlenmiştir:

Bu sistem ile istekliler;

- İhale dokümanı basım maliyetinden 11 milyon TL,
- Tebligatların elektronik ortamda yapılmasından 3 milyon TL,
- İhale işlemlerinin daha kısa sürede tamamlanmasından 99 milyon TL,
- Artan rekabet ve fiyat düşüşlerinden de 4,6 milyon TL,

Yıllık tasarruf sağlayacaktır. İhaleye katılacak olan tedarikçiler ise yılda;

- İhale dokümanı satın alma maliyetinden 46 milyon TL,
- İhale dokümanı satın alma amaçlı idareye gidip gelme maliyetinden 3 milyon TL,

- Oda kayıt belgesi sunma zorunluluğunun kalkmasıyla 9 milyon TL,
- Teklif hazırlama işlemlerinin daha kısa sürede tamamlanmasıyla 87 milyon TL,
- İmza beyannamesi-sirküleri sunma zorunluluğunun kalkmasıyla da 55 milyon TL

Tasarruf sağlayacaklardır [4].

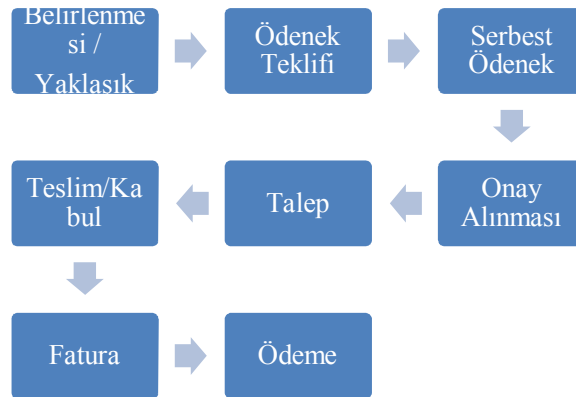
İhale sürecinin önemli aktörlerinden biri de Devlet Malzeme Ofisi(DMO)'dur. DMO tarafından yürütülen elektronik işlemlerde aşağıda belirtilen bazı eksiklikler mevcuttur:

- Katalog yılın belirli dönemlerinde güncellenmektedir.
- Katalog girişleri tedarikçi başvurusu üzerine Katalog Dairesi tarafından uzun kontroller sonrasında yapılmaktadır.
- Stok kontrolü sadece DMO bünyesinde mevcut olup, kurumlar ile entegrasyonu bulunmamaktadır.

DMO, 2008 yılında elektronik ihale çalışmalarına başlamış ve bu doğrultuda satın alma mevzuatında yer verilen rekabetin artırılması, şeffaflık ve hızlı mal temini gibi ilkeleri koruyarak, satın alma sürecinde uyulması gereken esas ve usullerin bilgi ve iletişim teknolojileri kullanılarak gerçekleştirilmesi amaçlamıştır.

Satın alma işlemlerinin en az iş yükü ve maliyetle gerçekleştirilmesi ile ihale sürecinin başlangıcından sonuçlandırılmasına kadar önemli aşamalarının elektronik ortamda kayıt altına alınması ve toplanan bu verilerden istatistiksel bilgilerin oluşturulması öncelikli hedefleri arasındadır. Mevcut durum klasik satış işlevini tamamen ortadan kaldırmamakta, yeni bir alternatif olarak sunulmaktadır. DMO üzerinden isteklilerin satın alma süreci Şekil 3'de sunulmaktadır.

Şekil 3: DMO üzerinden isteklilerin satın alma süreci



Uygulamalar gözden geçirildiğinde Türkiye’de halen;

- Kamu kurumlarında ihtiyaç ve istekler kesin olarak belirlenmemektedir,
- Şartnameler açık, net ve belirli standartlarda oluşturulmamaktadır.
- Tedarikçi yeterlik ve seçim kriterleri belirli standartlara dayanmamaktadır.
- İhaleye konu şartnamede yer alan bazı hususlar için tedarikçilere kolaylıkla cevap verebilecek bir sistem mevcut değildir.
- İhaleye davet ve cevaplama süreleri hususunda bazı durumlarda yetersiz kalınmaktadır.
- İhalenin sonuç, karar ve gerekçe gibi belgelerine kolay ve çabuk ulaşılamamaktadır.

- Başvurular ve bazı formlar elektronik ortama aktarılmış olsa dahi bunlar tamamen çevrimiçi olarak hizmet veren uygulamalar olmamakta ve ayrıca kontrolleri ilgili birimler tarafından manüel olarak yapılmaktadır.
- Söz konusu kurumlar, ilgili diğer bazı kurumlar ile işbirliği çerçevesinde belirli protokoller yapmış olsalar dahi, uygulamada bir bütünlük söz konusu değildir.

Bu sorunların çözülebilmesi ve daha etkin kaynak planlaması ile gelecek sistemin geliştirilmesi amacıyla aşağıdaki Güçlü, Zayıf, Fırsat, Tehdit (GZFT) Analizi yapılmıştır (Tablo1).

Tablo 1: Elektronik Kamu İhalesi GZFT Analizi

Güçlü Yönler	• İş süreçlerinin kısa sürede tamamlanması
	• Daha rekabetçi ve geniş bir Pazar yaratılması
	• Kurumsal Kaynak Planlaması anlayışının yaygınlaşması
	• Fazla sayıda katılımcı sayesinde kar oranlarının düşmesi
Zayıf Yönler	• Elektronik İhale Sistemine yönelik yeterince mevzuat çalışması olmaması
	• Kamu Kurumlarındaki Personelin Teknik Yetersizliği
	• Tedarik Zinciri Yönetiminin Kamu Kurumlarında yeterince önemsenmemesi
	• Her kurumun kendi bünyesinde farklı çalışmalar gerçekleştiriyor olması
	• Sözleşme Yönetiminin yeterince net bir şekilde yapılmaması
Fırsatlar	• Kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmalarını sürecinin başlamış olması,
	• Küçük ve Orta Ölçekli Şirketlerin kamu ihalelerine katılımının sağlanması
	• Rekabetin artırılması
	• Şeffaf ve hesap verebilir bir Kamu Mali Yönetiminin oluşturulması
Tehditler	• Değişime karşın gerek isteklilerin gerekse tedarikçilerin direnç göstermesi
	• Şartnamelerin dijital hale gelmesinin zaman alacağı
	• Standartlara dayalı bir fiyatlandırma ve şartname oluşturma politikasının olmayışı
	• İhtiyaçların belirlenmesinde kurum isteklerinin yeterince net anlaşılabilmesi
	• Şartname ile ilgili sorulara kısa sürede muhatap bulamama ve cevaplarının tedarikçiler tarafından zamanında oluşturulamaması

Bu analiz neticesinde ortaya çıkan en önemli eksiklik standarda dayalı bir sistemin geliştirilmemiş olmasıdır. Sadece ulusal değil, uluslararası alanda da geçerliliği olan standartları belirlemek ve bunlara uygun bir sistem geliştirmek büyük önem arz etmektedir.

Bu nedendir ki, kamu harcamalarının tek bir çatı altında toparlanması ve bu alanda sorumlu kurum ve kuruluşların aynı platform üzerinden hizmet vermesinin sağlanması, son olarak da gerekli olan bilgilerin doğru, güvenilir ve mükerrerliğe izin vermeyecek şekilde oluşturulması dikkat edilecek hususların başında gelmektedir. Böyle bir yapının oluşmasındaki temel yapı taşlarına ve bunların elektronik ihale sistemi içerisinde nasıl entegre edileceğine aşağıdaki bölümde değinilmektedir.

4. Türkiye’de Kurumsal Yönetişim ve Birlikte Çalışabilirlik Altyapısı

AB’nin Ağustos 2010 tarihinde kabul ettiği Dijital Ajanda kamu kurumlarında 7 eylem alanı altında kurumsal yönetişim bazında dikkat edilmesi gereken hususları ortaya koymuştur. Bu alanlar aşağıda listelenmiştir:

- Sayısal Tek Market (DigitalSingle Market)
- Birlikte Çalışabilirlik (Interoperability)
- Güven ve Güvenlik (Trust and Security)
- Hızlı İnternet (Very Fast İnternet)
- Araştırma ve Yenilik (Research and İnnovation)
- Elektronikleşme çalışmalarının yaygınlaştırılması (Enhancing e-Skills)
- Bilgi ve İletişim Teknolojilerinin sosyal amaçlı kullanımı (ICT for Social Challenges)

AB uyum sürecinde ülkemiz çalışmalarının da yukarıdaki hususlara paralel yürütülmesi kaçınılmazdır. Bu nedenle kurumların sadece kendi içinde bu koşulları sağlaması değil, uluslararası alanda geliştirilen standartları dikkate alması gerekmektedir. Söz konusu gereklilik yalnızca AB uyum sürecinde değil, küreselleşmenin getirdiği sınır ötesi anlayışı çerçevesinde de önem kazanmaktadır. Elektronik ihale kapsamında belirtilen gereklilikleri yerine getirebilmek için ilgili kurumların teknik açıdan belirli bir uyum içerisinde aşağıdaki hususlarda ortak bir platformda ilerlemesi kaçınılmazdır.

4.1. Birlikte Çalışabilirlik

Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı Bilgi Toplumu Dairesi tarafından Kamu kurumlarında “e-Dönüşüm Türkiye Projesi Birlikte Çalışabilirlik Esasları Rehberi” hazırlanmıştır. Bu rehberdeki tanımıyla birlikte çalışabilirlik, bilginin kurumlar arasında ve bilgi sistemlerinde kullanılabilme ve transfer edilebilme yeteneği, etkin bilgi paylaşımıdır. İlgili idarelerin belirli protokoller çerçevesinde, belirlenmiş sınırlar içerisinde, etkileşiminin sağlandığı ve dış dünyada tek bir organizasyona ait bir sistem üzerinde çalışılıyormuş gibi davranabilen modern ve bütünleşik e-devlet yapısı, birbiriyle uyumlu, birlikte çalışabilir, etkileşimli, izlenebilir ve denetlenebilir bilgi sistemleri ile mümkün olmaktadır. Bu sistemlerin geliştirilmesinde önceden ilgili kurumlar ile bağlantıya geçilmemekte, kurum ihtiyacı ortaya çıktıkça hizmeti veren kurumların elektronik devlet çalışmaları kapsamında gerekli bilgiye erişmek için belirli yasal düzenlemelere gerek duyulmaktadır. Bu ihtiyaçla, her kurum altında yer alan uygulama bünyesindeki bilgiler kapsam içinde değerlendirilmektedir.

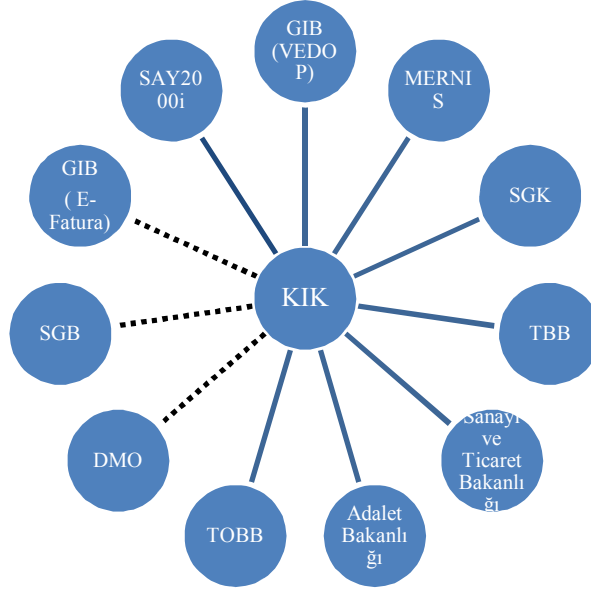
4.2. Kurumsal Yönetişim

Bu kavram OECD kapsamında 2003 yılında kamu kurumları için önem kazanmış ve üye ülkelerde 2005 yılından itibaren gözden geçirilerek uygulanmaya çalışılmıştır. Bu kapsamda birçok alanda uluslararası uygulamalar incelenmiş en iyiler model alınarak bazı standartlar geliştirilmiştir. Türkiye’de kurumsal yönetişim konusunda nasıl bir yol izleneceğine dair kayda değer bir çaba sarf ederek gerek ulusal ve gerekse uluslararası görüşler ışığında 2006 yılında bir çalışma başlatmıştır [5].

İhale sürecinin elektronikleştirilmesi ve kamuda uygulamaya geçirilmemesinin altında birtakım nedenler bulunmaktadır. Bunların başında sistemin tüm ihaleleri kayıt altına alması ve tedarikçilerin daha kolay takibinin sağlanması gelmektedir. İkinci olarak kamu kurumlarında net bir şekilde kurumsal kaynak planlaması olgusu gelişmemiştir. Çoğu ihtiyaç anlık belirlenir ve tedarik edilir. İhtiyaç ve gereklilik analizi etkin biçimde yapılmaz, kayıtların elektronik ortama aktarılması isteklilerin de kamu harcamalarını nasıl yönlendirdiği hususunda net sonuçları ortaya çıkartacaktır. Üçüncü neden ise, çalışanların elektronik sistemlere olan güvensizlikleri ve böylesine radikal değişikliklere kolayca adapte olamamalarıdır [6].

Bu sorunlar her ülkenin karşılaştığı temel sorunlar olsa dahi, çözüm önerileri çeşitlilik göstermektedir. Asıl dikkat edilmesi gereken nokta kurum olarak değil, devlet olarak ortak karar alıp, uygulamasının emin adımlarla sağlanması ve anlık gözlemler ile sorunların daha da büyümeden çözümüne gidilmesidir. Bu amaçla elektronik kamu ihalesinde, ihtiyacın belirlenmesinden ödemeye kadar tüm süreçlerde yer alan ilgili tüm kuruluşları kapsayan bütünleşik bir çalışma yerinde olacaktır. Konuyu daha detaylı ele alırsak, elektronik ihale süreci sadece talep, satın alma veya ödeme süreçlerinden oluşmamaktadır. İhtiyacın belirlenmesi (stok kontrolü), şartnamelerin hazırlanması (Standart şartnameler üzerinden otomatik oluşturmak), ilana çıkılması (istekli ve tedarikçi tarafından kolay bilgi alışverişinin sağlandığı ortak bir platform), yeterlik kontrolü (vergi borcu kontrolü, sicil işlemleri, prim borçlarının kontrolü, adli bilgilerin kontrolü), teklif verme/değerlendirme, sözleşme, kabul, fatura ve ödeme gibi bir çok kriterden oluşmaktadır. Bu nedenle sadece KİK üzerindeki elektronik ilan, ihale dokümanlarının oluşturulması veya kazananın açıklanması değil, yukarıda belirtilen tüm süreçler kapsamında ilgili kamu kurumlarının entegrasyonu gerekmektedir. Bu amaçla KİK ile bütünleşik çalışması gereken kurumlar aşağıdaki şekilde belirtilmiştir.

Şekil 4: İlgili kamu kurumlarının KİK entegrasyonu



Yukarıda adı geçen kurumlar ile elektronik ihale ilişkisine biraz daha detaylı bakıldığında;

- Adalet Bakanlığı: İhaleye katılan tedarikçilerin adli sicil sorgularının yapılması, hileli iflasa ilişkin durumlarının kontrol edilmesi için UYAP (Ulusal Yargı Ağı) ile ilişkilidir.
- İçişleri Bakanlığı: İhaleye katılan tedarikçilerin ayrı ayrı TC Kimlik numaralarına dayalı olarak nüfus bilgilerinin detaylı olarak incelenmesi, hileli ortaklık veya herhangi bir menfaat durumunun olup olmadığının MERNIS üzerinden sorgulanması.
- Gelir İdaresi Başkanlığı: Vergi borçlarının VEDOP sistemi üzerinden kontrol edilmesi.
- Sosyal Güvenlik Kurumu: E-Bildirge sistemi üzerinden ihaleye katılacakların sosyal güvenlik prim borcu yoklamalarının yapılması.
- Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği: Ticaret Sicil bilgilerinin kontrolü, yerli malı üretim kontrolü ve kapasitesi hakkında Sanayi Bilgi Sistemi üzerinden bilgi aktarılması
- Sanayi ve Ticaret Bakanlığı: Esnaflık statülerinin ve meslek odalarına kayıtların kontrolü gibi bilgilerin E-Esnaf projesi üzerinden elde edilmesi.
- Türkiye Bankalar Birliği: Geçici teminat mektuplarının kontrolü için işbirliği.
- Maliye Bakanlığı: Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün SAY2000i sistemi ile entegrasyon sağlanarak, tüm kamu kurumlarının idare kayıtlarına ulaşılması.

Şimdiye kadar anlatılan bölüm yukarıdaki şekilde ilişki biçimi olarak düz çizgi ile (-) belirtilmiş kurumlara içermekteydi. Bundan sonrası kesik çizgi ile ilişkilendirilmiş (...) kısma

yönelik olacaktır. Çünkü ilişkide gösterilen iki kurum kendi içlerinde doğrudan elektronik ihale süreçlerini içeren uygulamalara sahiptir.

DMO: Ofis kamu alımlarının belirli bir kısmına kadar olan miktarını istekli idare adına kendi bünyesinden doğrudan alabilme yetkisine sahiptir. Bu durumda kurumların yapmış olduğu ihaleler ayrı bir platform ve yapı üzerinden yürütülmekte, bu sistem de elektronik değil kağıt ortamında sürdürülmektedir. Gerekli bilgi, belge ve kontroller ofisin kendi bünyesindeki çalışanlar tarafından elle yapılmaktadır. Aynı zamanda, ofis tarafından geliştirilmiş bir e-katalog sistemi mevcuttur. Bu sistem altyapısı, uygulama süreci ve eksiklikleri kesinleşmiş, test edilmiş ve belirli aşamalardan geçerek günümüz halini almıştır. Mevcut bu sistem, ileride elektronik ihale sürecinde KİK bünyesinde geliştirilecek sistem için önemli bir bilgi kaynağıdır.

Strateji Geliştirme Birimleri (SGB): 5018 sayılı Kanun kapsamında kurulan Strateji Geliştirme Birimleri, idarelerin stok, harcama, ödenek ve raporlarının tutulduğu SGB.Net sistemine sahiptir. Bu sistem, ihale öncesi ve sonrası kurumların içinde bulunduğu süreç bilgilerinin girişinin yapıldığı, takip edildiği ve kontrolünün sağlandığı teknolojik bir altyapıdır. KİK ile entegrasyonu halinde ihaleye konu mal, hizmet veya servisin istekli kurum içi önemi ve gerekliliği açısından kontrol edilmesini sağlar. Aynı zamanda geçmişe yönelik harcama kayıtları sayesinde yaklaşık maliyetlerin belirli bir standart çerçevesinde oluşturulabilmesine imkan verecektir. Maliye Bakanlığı bünyesindeki Strateji Geliştirme Başkanlığı tek başına bile KİK üzerinden yapılan ihalelerin diğer kurumlar ile entegrasyonunda büyük rol oynayabilecek bilgi ve birikime sahiptir.

Gelir İdaresi Başkanlığı (GİB): Elektronik fatura ileriki dönemlerde Bilgi ve İletişim Teknolojilerinin Kamu iş süreçlerine yansımadaki en önemli adımlardan birisi olacaktır. Günümüzde halen yaygın olarak kullanılsa da, ihale sürecinde önemli kaynak tasarrufuna ve fiyatlandırıcıların giderek standartlaştırılmasına katkı sağlayacak bu yapı, Gelir İdaresi Başkanlığı altında yer aldığı için, sadece VEDOP değil, bu kısım ile de uyum kaçınılmazdır.

Tüm bu kurumların bazıları ile KİK arasında protokoller söz konusu olsa dahi, sistemin kontrolleri arka planda tüm kurumlar bazında otomatik olarak yaptığı bütünleşik bir yapı gerekmektedir. Bazı kurumlar ile nihai durumda hiçbir bağlantı öngörülmemiştir. Bu durum kurumsal yönetim ve birlikte çalışabilirlik kapsamında önemli rolleri mevcut bulunan işlemlerin sistem içerisinde dahil edilmemesi anlamına gelmektedir ki, sonucunda kaynak israfı ve kamu maliyesinin etkin kontrolünün sağlanamaması söz konusudur. Bu hususlara ilişkin alınması gereken strateji önerilerine ve nasıl daha verimli bir modele ulaşılabileceğine ilişkin kritik başarı faktörlerine sonraki bölümde yer verilmiştir.

5. Strateji Önerileri ve Kritik Başarı Faktörleri

5.1. Strateji Önerileri

Kamusal yönetişimin yaygınlaştırılması: Bilgi ve iletişim teknolojilerini en etkin biçimde kullanarak vatandaş, devlet ve iş dünyası aktörlerinin aynı platformda buluşmasının sağlanması, böylece hesap verebilir, saydam ve tutarlı devlet anlayışının geliştirilmesi.

Elektronik ihale sistemi kamu kurumlarında sadece kağıt ortamından elektronik ortama geçilmek amacıyla geliştirilmemelidir. Mevcut süreçlerde yer almayan kontrollerin otomatik olarak gerçekleştirilmesi, bazı bilgi ve belgelere istekli veya tedarikçi bilgisi dışında süreç

süresinde otomatik olarak sistem tarafından ulaştırılması ve bunlara dayanarak yeterlik veya diğer kriterlerin otomatik olarak sistem tarafından arka planda tamamlanması gerekmektedir.

Bu sayede şeffaf, hesap verebilir ve bütüncül bir yapıda Kamu Mali Harcamaları yönetilmiş olacaktır. Tutarlılık kontrolü ise; 5018 sayılı Kanun kapsamında her kurumun yayınlaması gereken Stratejik Planları ve bunların neticesinde oluşturdukları Faaliyet Raporları ile karşılaştırmalar yapılarak mümkün olacaktır.

Geliştirilen kurum bazlı uygulamaların koordine edilmesi: Aynı işin birden fazla kamu kurumu tarafından yapılmasının önlenmesi ve bu sayede kaynak tasarrufuna gidilmesi.

5018 sayılı Kanun öncesinde her kamu kurumu kendi stok, ihtiyaç ve alım bilgilerini kendi bünyesinde kayıt altına alıyordu. Ancak bu kanun kapsamında bu sorumluluk Strateji Geliştirme Birimleri kontrolüne devredildi. Bu sayede kayıtlar tek bir yerden takip edilebilir, kontrol edilebilir ve istatistiki bilgilere ulaşılabilir bir hal aldı. Ancak bu süreçte bilgi girişlerinin standartlaştırılması konusu halen bir eksiklik olarak mevcuttur.

Süreç bazlı modellerden ihtiyaç bazlı modellere geçilmesi: Sadece iş süreçlerinin iyileştirilmesi değil kurumsal kaynak planlamasının (ERP) ön plana çıkartılması.

ERP sistemleri kurumun taleplerinin daha iyi tahmin edilmesini, stokların kolay takibini, kalite kontrolünün sağlanmasını ve bilginin değer zinciri boyunca etkin paylaşımını sağlamaktadır [7]. Elektronik kamu ihalesi sürecinde kurumun ihtiyaçlarının belirlenmesi, tedarik edilmesi aşamalarında etkin, hızlı ve doğru karar verilmesini sağlar. Stoklar anlık olarak takip edilememekte ve kurumların kendi ihtiyaçlarını belirlenmesinde gerçek veriler bazen göz ardı edilmektedir. Bu nedenle satın alma sürecinden önce ihtiyaçların belirlenmesi aşaması doğru ve güvenilir bir şekilde yapılarak, üreticiye yönelik değil ihtiyaca yönelik malzeme, servis veya hizmet alımları sağlanmalıdır.

Karma model anlayışı ile bütünleşik işbirliğinin gerçekleştirilmesi: Kamudaki A biriminin yapmış olduğu uygulama çıktılarına ihtiyaç duyan B biriminin bunu kolayca, güvenli ve doğru bir şekilde kendi sistemine entegre etmesinin sağlanması ve bu sayede daha etkin, verimli ve kaliteli bir yönetim anlayışının oluşması.

Kamu kurumlarında birlikte çalışabilirlik anlayışının yaygınlaştırılması ve bütünleşik uygulamaların geliştirilmesi gerekmektedir. Elektronik ihale sürecinde aktif rol oynayan belirli başlı kurumlar mevcut olmasına karşın bunlar arasında ortak bir yapı söz konusu değildir. En basit örnek olarak, bankalar ile KİK arasında geçici teminatlara ilişkin bir uyum, yine bankalar ile GİB arasında elektronik fatura kapsamında bir işbirliği mevcut olsa bile, elektronik ihale kapsamında yer alan süreçlere bütüncül bakıldığında teminatların kontrolü, sonrasında ödemelerin takibi açısından KİK-Bankalar-GİB karma entegrasyonu mevcut değildir.

5.2. Kritik Başarı Faktörler

Elektronik ihale sürecinde GZFT analizinden sonra “Hangi noktalarda gelişmeler gösterilmelidir ki başarılı bir model önerilebilsin?” sorusuna cevap verilmelidir. Bu amaçla yukarıda hususlar dikkate alınarak kritik belli konular seçilmiş ve başarılı olabilmek için bu konuların nerelerde önem kazanacağı belirtilmiştir.

Performansa dayalı kalite süreçleri: 5018 sayılı Kanun gereğince kamu kurumlarında artık bütçe teklifleri kurumun performans kriterlerine göre belirlenmeye başlamıştır. Bu kriterlerin

içerisinde kamu harcamalarına yönelik unsurlarda mevcuttur. Kurum harcamalarının gerçekten ihtiyaç doğrultusunda yapılması için kurum performans kriterlerinin belirlenmesinde mevcut durum ve gelecek planlaması kaliteli ve etkin bir şekilde analiz edilmelidir.

İleri teknoloji: Sürekli gelişen bilgi ve iletişim teknolojilerinin güncel tutulması, yeni tedarik edilecek ihtiyaçların uzun vadede yeterli olacak şekilde belirlenmesi ve diğer kurumlarda bulunan mevcut altyapı, yazılım veya donanım bilgi ve tecrübesinden azami şekilde faydalanılması gerekmektedir. Bu hususta gelecek uygulamalara büyük ölçüde yön verecek olan “Bulut Bilişim” kavramı göz ardı edilmemelidir.

Standartlara dayalı entegrasyon: Elektronik ihale sürecinde diğer kurumlarda bulunan bilgi ve belgelere ulaşım kaçınılmaz olup, şimdiye kadar tüm kurumların koordinasyonunda bir çalışma yapılmamıştır. Bu kapsamda ileriye dönük adımların atılması için mevcut bilgi bütünlüğe kavuşmalı, anlamlı sonuçlar üretebilmek için kurumlar arasındaki bilgilerin sorunsuz ve doğru aktarımına ilişkin belirli standartlar geliştirilmelidir.

Etkin yönetim anlayışı: Kamu kurumları ellerinde bulunan kaynakların diğer kurumlar ile paylaşımında önyargılı olmamalıdır. Bilgilerin mahremiyet ve ulaşılabilirlik ilkeleri doğrultusunda belirli yasal düzenlemeler çerçevesinde paylaşımı gerekmektedir.

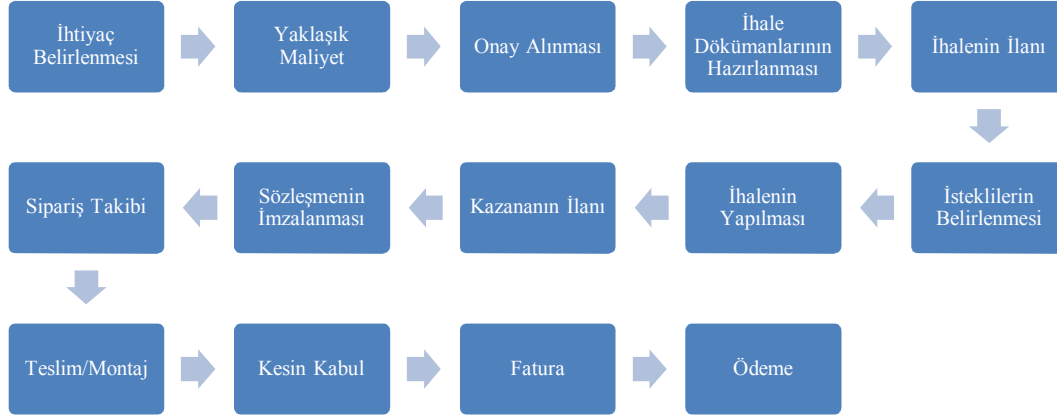
Uluslararası esnek yapılanma: Mevcut sistemler incelendiğinde Türkiye’de ilgili kurumlar arasında bazı entegrasyon problemleri yaşanmaktadır. Ancak bu durumun giderilmesi küreselleşen ekonomik pazar anlayışından bakıldığında etkin bir yöntem olmayacaktır. Bir sonraki aşama olan sınır ötesi uyumun da yeni öngörülen model içerisinde yer alması gerekmektedir.

6. Bütünleşik Model Önerisi

Mevcut sistemdeki yapıyı inceleyecek olursak, ihale sürecinde ihtiyaç belirleme ve teklif hazırlama kısımlarına yönelik bir sistem mevcut değildir ya da kurumlar böyle bir yapıyı kendi içlerindeki uygulamalar ile çözmektedir. Ancak kamu harcamalarının tek bir kapı üzerinden gerçekleştirilmesinin öneminin her geçen gün artması ile böyle bir sürecin en başından kayıt altına alınarak takip edilmesi gerektiğini göstermektedir. Aynı zamanda dağıtık yapılardan kaçınılmalı ortak bir platformda işlemlerin takibi sağlanmalıdır. Bu amaçla önerilen modelin süreçleri en başından son aşamasına kadar tasarlanmalıdır (Şekil 5). Bu süreçler çeşitli kurumlardaki bilgi veya kontroller ile geliştirilmeli, tüm yapı tek bir kurum üzerinde toplanmış gibi görünse bile, arka tarafta kaynak planlaması çerçevesinde işbirliği ile yürütülmelidir.

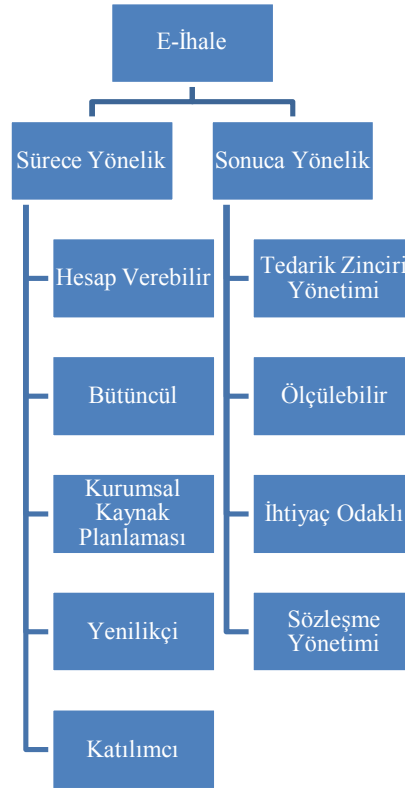
Bir örnek ile açıklayacak olursak; Avrupa Birliği e-ihale çalışmalarında çok önemli bir yere sahip olan e-fatura ülkemizdeki ihale sürecine yönelik olarak tasarlanmamıştır. Ancak e-fatura sisteminin GİB tarafından 2010 yılında hayata geçirilmesi, elektronik ihale sürecinde kayıt dışılığın önlenmesi hususunda oldukça önemli bir katkı sağlayacaktır. Önerilen model içerisinde e-fatura ihale sürecinin başından sonuna kadarki adımları içererek, talep edilen ürünlerin tedarik aşamasında fiyatlandırılması kısmında sistem tarafından entegre bir şekilde çalışarak otomatik olarak oluşturulacaktır.

Şekil 5: Karma Elektronik İhale Süreç Modeli



Yukarıdaki model dikkate alındığında kamuda elektronik ihale düzenlemesinde dikkate alınması gereken değişiklikler yalnızca Şekil 2 ve 3’de yer alan hususlar dışındaki alanların ilave edilmesi değil, mevcut uygulamaların da daha akıllı ve karar verebilir yapıya getirilmesi ile mümkün olacaktır. Aşağıda yer alan şekilde bu hususlar dikkate alınmalıdır.

Şekil 6: Birlikte çalışabilir elektronik ihale platformu başarı stratejileri



SONUÇ

Bu çalışmada elektronik kamu ihalesinin ülkemizdeki gelişmelerine yer verilmiş, gelişen teknoloji ve küreselleşen ekonomik pazar çerçevesinde kamu harcamalarının kayıt altına alınmasının giderek önem kazandığı tespit edilmiştir. Bu amaçla yapılan araştırmalar neticesinde, kayıt dışılığın önlenmesi ile 5018 sayılı Kanun kapsamında daha şeffaf, hesap verebilir ve bütüncül bir kamu yönetimi anlayışının geliştirilmesi için, mevcut durumun daha işbirlikçi ve kurumsal kaynak planlamasına yönelik bir yapıda geliştirilmesi ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Bu ihtiyaç gerekçeleri ile tartışılmış, birlikte çalışabilirlik temelli sadece kamu kurumlarını değil aynı zamanda tedarikçileri de kapsayan bir model önerisinde bulunulmuştur. Modelin başarısı bu aşamada test edilmemiş, ancak AB bünyesindeki elektronik kamu ihalesi platformundan sorumlu kuruluş bünyesinde uygulanabilirliği değerlendirilmeye alınmıştır. Sonuç olarak bütünleşik bir platform şu anda sadece ülkemizde değil aynı zamanda uluslararası çalışmalarda da hassasiyetle üzerinde durulan bir konudur. Bu nedendir ki, gerekli kurumlar ile irtibata geçilerek önerilen modelin uygulanabilirliği gelecek çalışmalarda incelenebilir.

KAYNAKLAR

- [1] AGIMO- Australian Government Information Management Office (2007) , A Guide to ICT Sourcing for Australian Government Agencies, Developing and Executing an ICT Sourcing Strategy, Phase III: Undertake Procurement, Second Edition
- [2] T.İ.S.K- Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu (2006), “e-İhale Zirvesi: Güney Kore E-ihale Deneyimi”, Yayın No. 265, Ankara
- [3] Lee Jae Yong (2007), The Government E-Procurement Systems in Korea, Public E Management / Category: E-Commerce in Public Sector IGI Book, Page 896
- [4] Gül Hasan (2011), e-ihalede gelinen aşama ve hedefler, Telekom Dünyası, http://www.telekomdunyasi.com/?action=haber_detay&id=78, 03/04/2011
- [5] OECD (2006), Corporate Governance In Turkey: A Pilot Study, ISBN-92-64-02863-3
- [6] Yussuf Muhammad (2004), Procurement Practices within the United Nations System, JIU-United Nations Joint Inspection Unit Report 2004/9, sayfa 4-66.
- [7] L.L. Hsu-M.Chen, (2004), Impact of ERP systems on the integrated interaction performance of manufacturing and marketing, Industrial Management Data System. Vol 104(1), 42-55