

FRANSA'DA KAMU İHALE PAZARI

Bilindiği üzere, diğer AB ülkelerinde olduğu gibi Fransa'da da kamu alımları, DTÖ Kamu Alımları Anlaşması'na dayalı uluslararası yükümlülükler ve AB Kamu Alımları Direktifleri kapsamındaki mevzuat çerçevesinde yönetilmektedir. Buna göre, Fransa'da kamu ihale kurallarının düzenlenmesi - usullerin şeffaflığı, teklif sahiplerine ayrımcılık yapılmaması, eşit tekliflerin ele alınması ve kamu kaynaklarının tasarrufu - AB Direktifleri ile uyumludur.

Ulusal düzeyde ise kamu alımları sistemi, 23.07.2015 tarih ve 2515-899 sayılı Yönetmelik ve 25.03.2016 tarih ve 2016-360 sayılı Uygulama Kararnamesi ile düzenlenmiştir. Ancak, anılan Kararname, gizlilik, özel güvenlik önlemleri ve ulusal güvenliğe dair sözleşmelerde geçerli olmayıp, 25 Mart 2016 tarihli ve 2016-361 sayılı Kararname, savunma ve güvenlik sektörlerine uygulanacak özel kuralları belirlemektedir.

1- Kamu Alımları Piyasasının Hacmi:

Fransa'nın en güncel verilerle 2021 yılı itibarıyla 152 milyar Euro civarındaki kamu alımları ile AB içerisinde yıllık en fazla ihale işlemine sahip ülkelerinin başında geldiği bilinmektedir. 2020'de pandemi sebebiyle % 1 gerileyen ihale sayısı geçen yıl %10 artarak 185.766 adede ulaşmıştır. Hacim olarak ise % 36'lık bir artış yaşanmıştır. Aynı dönemde, toplam kamu alımları pazarının % 39'unu genel tedarik, % 24'ünü yapı ve % 37'sini hizmet anlaşmaları oluşturmuştur. 186 bine yaklaşan toplam ihalelerin % 55'ini küçük işletmeler, % 25'ini orta ölçekli işletmeler, % 20'sini büyük işletmeler almıştır. Hacim olarak ise kamu alımlarında büyük firmalar yüzde 46, küçük ve orta ölçekli firmalar yüzde 27'şer pay sahibidir.

Ekonomi ve Maliye Bakanına bağlı olan Devlet Satın Alma Dairesi, kamu alımlarının, ekonomik açıdan en avantajlı koşullarda gerçekleştirilmesinin yanı sıra, aynı zamanda sürdürülebilir kalkınma ve sosyal gelişme hedeflerini, KOBİ'lerin kamu alımlarına erişimini kolaylaştıran koşulların teminini ve inovasyonun yayılmasını gözeterek şekilde yapılmasını zorunlu kılmaktadır.

Kamu hukukuna tabi olan tüm tüzel kişiler kamu ihale kurallarına tabidir. Devlet, sınai ve ticari nitelikte olanlar dışındaki kamu kurumları, yerel makamlar ve bunların kamu birimleri bu kategoriye girmektedir. Banque de France, Caisse de Dépôts (Tasarruf Sandığı), Pôle Emploi (İş ve İşçi Bulma Kurumu) gibi diğer kamu kuruluşları da ihale kuralları kapsamındadır. UGAP

(Merkezi Kamu Satın Alma Ofisi - Union des groupements d'achats publics) da 2015-899 sayılı YönetmeliĐin 26. maddesi dâhilinde merkezi bir satın alma organı olduğundan kamu ihale kurallarına tabidir.

Dolayısıyla kamu alımlarının Fransa'da yüksek olması, devletin kamusal hizmetlerin görölmesinde düzenleyici rolünün ağırlılığının doğal sonucu olarak görölmektedir. Merkezi kurallar dizisine rağmen, ihale sorumluluğu yerel makamlar arasında dağıldığından karmaŐık bir idari ve siyasi yapı olduğu dikkat çekmektedir.

Kamu ihale sözleşmelerinin yayımlanmasında üç farklı rejim uygulanmaktadır: İlki, AB mali eşiklerinin üzerindeki ihalelerin önceden yayımlanması ve rekabete dayalı resmi prosedürler izlenmesi zorunludur. İkincisi, ulusal mali eşiklerin üzerindeki kamu ihalelerinde sözleşme makamı tarafından kararlaŐtırılan hüküm ve koşullarla uyarlanmış usuller mevcuttur. Üçüncüsü ulusal mali eşiklerin altındaki kamu alımlarında önceden yayın ve rekabet olmadan mal ve hizmet satın almaya imkân tanınmaktadır.

Sözleşmenin niteliğine ve miktarına bağlı olarak kamu alıcılarının BOAMP (Bulletin Officiel des Annonces des Marchés Publics) , JAL- journal d'annonces lécales veya AB Resmi Gazetesi'nde ilan yayımlama zorunluluğu olup olmadığı 2016-360 sayılı Kararname'de belirlenmiş olup, KDV hariç 40.000 €'nun altındaki sözleşmeler, reklam veya ilan zorunluluğu olmaksızın verilmektedir.

Tablo 1 – Fransa’da İhale Kolaylaştırılmış Prosedür Alt Limitleri

Pazar türü	2020-2021	2022-2023
Kamu tedarığı ve devlet hizmet sözleşmeleri	139.000 Avro vergi hariç	140.000 Avro vergi hariç
Yerel yönetimler için kamu alım ve hizmet sözleşmeleri Savunma alanında faaliyet gösteren merkezi kamu idareleri için kamu alım sözleşmeleri	214.000 Avro vergi hariç	215.000 Avro vergi hariç
İdareler tarafından kamu alım ve hizmet sözleşmeleri	428.000 Avro vergi hariç	431.000 Avro vergi hariç
Yapı sözleşmeleri ve bayilik kontratı	5.350.000 Avro vergi hariç	5.382.000 Avro vergi hariç

Kaynak: Fransız Ekonomi Bakanlığı, Kamu Alımları Rehberi

Fransa'da askeri kuruluşlar, bölgeler, departmanlar (il yönetimleri), belediyeler ve kurumlar tarafından açılan kamu ihalelerinin ilanında ve şirketlerin merkezi hükümetten, kamu kurum ve kuruluşlarından, Ticaret ve Sanayi Odalarından gelen istişarelere yanıt vermelerinde kullanılan başlıca platformlar, La Place, Boamp ve Achat Public'tir. Ayrıca Kamu Alımlarının Dijital Dönüşümü (TNCP) projesinin bir parçası olarak Devlet Satın Alma Birimi tarafından oluşturulan APProch, işletmeler için yeni bir portaldır. Kamu ihale kanununa tabi tüm kuruluşların satın alma projeleri APProch'ta yayımlanmaktadır.

2- Pazardaki Ayrımcı Uygulamalar:

Kamu ihalelerine erişim özgürlüğü ilkesine uygun olarak, kamu veya özel, herhangi bir gerçek veya tüzel kişi ya da tüzel kişiliği olan/olmayan herhangi bir kişi grubu, bir kamu sözleşmesinin imzalanması için başvurabilir. Yalnızca Fransız İş Kanunu'nda listelenen belirli suçlar ile belirli cezai suçlardan hüküm giymiş olanlar, vergi ve sosyal güvenlik yükümlülüklerini yerine getirmeyenler kamu ihalelerine teklif veremez.

Yabancı şirketler de bir kamu ihalesine başvurabilir. Ancak DTÖ Kamu Alımları Anlaşması'nı (GPA) veya eşdeğer bir uluslararası anlaşmayı imzalayan bir ülkenin parçası değilse, kısıtlamalara tabi olabilirler. Türkiye'nin söz konusu Anlaşma'yı imzalamadığı dikkate alındığında ülkemizden yapılan ihale başvurularında kamu alıcısının, örneğin ürünlerin menşesine veya müteşebbisin uyruğuna dayalı kriterler veya kısıtlamalar belirlemesi mümkün bulunmaktadır. 2016-360 sayılı Kararnamenin 48-51. maddeleri yabancı bir şirketten, ihale makamının isteyebileceği ilave belgeleri sıralamaktadır.

Diğer taraftan, 2014/25 sayılı AB Direktifi'nin 85. maddesi, Fransa da dahil Avrupa Birliği ülkelerinin ihale makamlarına, AB dışı menşeli malların oranının yüzde elliye aşması halinde AB dışı teklifleri reddetme ya da fiyatların eşdeğer olması halinde (yüzde üçlük bir marj dahilinde) AB teklifini tercih etme imkanı vermektedir. Ayrıca Direktif, diğer AB ihale makamları gibi Fransız ihale kurumlarına, karşılıklı erişimin sağlanmadığı üçüncü ülkelerdeki teşebbüslere hizmet sözleşmesi verilmesini askıya alma veya kısıtlama hakkını saklı tutmasına izin vermektedir.

3- Ülkemiz Operatörlerine Yönelik Engeller ve 2020-2022 Döneminde Ülkemiz Operatörlerinin Aldığı İhaleler:

Bölgemizde yakın dönemde doğrudan Türkiye'den kamu ihalelerine katılan bir firma tespit edilememiştir. Ancak 2016 yılında Lyon ve Nice havaalanlarının özelleştirme ihalelerine katılan yedi şirket arasında bir Türk firmasının olduğu; Lyon havalimanı için ihale sürecinin ilk aşamalarını geçtiği ve en yüksek teklifi verdiği; yerel siyasi ve idari makamları tarafından bir Türk firmasına söz konusu ihalenin verilmesinin kabul edilemeyeceği ve havaalanı işletmesinin doğrudan ulusal güvenlikle ilgili olduğu hususları Fransız basınında yer almış olup, akabinde adı geçen havalimanlarının işletme haklarını Fransız bir şirket almıştır.

4- Değerlendirme:

Fransa genelinde yapılan araştırmadan, Türkiye'de yerleşik şirketlerin kamu alımları pazarında ciddi bir varlık göstermediği anlaşılmakta olup, dolayısıyla ülkemiz aleyhine olası bir IPI soruşturmasının ülkemiz operatörlerine doğrudan etkisinin sınırlı kalacağı öngörülmektedir. Ancak, Fransa'da kamu ihalelerine giren Türk vatandaşlarının büyük ölçüde Fransa'da kurulu şirketleri üzerinden iş alan Franco-Türkler olduğu; mevzu bahis Fransız firmalardan bazılarının tedariklerini Türkiye'den gerçekleştirdikleri ve üçüncü ülke menşeli girdi kullanan teklif sahibi

firmaların 2014/25 sayılı AB Direktifi'nin 85 inci maddesi dođrultusunda kamu ihalelerinde dezavantajlı duruma dűşebildiđi hususları birlikte deđerlendirildiđinde IPI önlemlerinin, űlkemiz üretim, yatırım ve ihracatı üzerinde dolaylı olarak etkisinin hissedilebileceđi dűşünülmektedir.

Diđer taraftan, Fransızca iletişim güçlüğü, çalıŐma ve oturma izni alma süreçlerinin zorluğu, Őirket kurarken banka hesabı açılmasında karŐılaŐılan engeller Fransa'da iŐ yapmak isteyen Türk firmalarının yaŐadıđı baŐlıca sorunlardır. Ayrıca Türk firmalarının çoğunun, Avrupalı muadillerine kıyasla finansman kaynaklarına eriŐiminin sınırlı düzeyde kalması da IPI Yönetmeliđine konu 5 – 15 milyon Avro tutarındaki kamu ihalelerine giriŐte bir dezavantaj teŐkil etmektedir. Bu nedenle, bir kamu ihalesini tek baŐına űstlenebilecek kapasite veya donanıma sahip olmayan firmaların kolektif teklif sunabilmelerine imkân veren ortak sözleşme (cotraitance) usulüyle bir Fransız Őirket ile iŐbirliđi yapılarak kamu alımları pazarına giriŐin daha kolaylaŐabileceđi değerlendirilmektedir. Bu tarz geçici iŐ kümelenmelerinin oluŐturulmasında Devlet Satın Alma Platformu (PLACE), Őirketler tarafından kullanılmaktadır.

Son olarak, űçüncü űlkelere karŐı sistematik kısıtlamaların olduđuna dair bir bulguya rastlanmamakla birlikte inŐaat projelerinde Fransa'nın en büyük firmaları olan VINCI, EIFFAGE ve BOUYGUES'nin hemen hemen kapsamlı tüm ihaleleri űstlendiđi; daha küçük çaplı projelerin ise anılan firmaların yan kuruluşları tarafından alındıđı; bu durumun űlke içinde ve diđer űlkeler arasında eleŐtirilere sebep olduđu bilinmektedir.

YARARLANILAN KAYNAKLAR :

<https://www.economie.gouv.fr/files/2021-05/Guide-Marches-publics-2021-entreprises.pdf>

<https://accesspartnership.com/wp-content/uploads/2022/11/WP-Public-Procurement-in-France-Aug-2018.pdf>

<https://www.trade.gov/country-commercial-guides/france-selling-public-sector>

<https://www.economie.gouv.fr/dae/approch-les-projets-dachats-publics-accessibles-maintenant>

https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/daj/marches_publics/oecp/concertation/20221028_PPT-Recensement_OECP_20221122.pdf?v=1673024396

<https://www.economie.gouv.fr/entreprises/marches-publics-candidature>

<https://resourcehub.bakermckenzie.com/en/resources/public-procurement-world/public-procurement/france/topics/1-the-laws>

<https://www.nouvelobs.com/economie/20160704.OBS3945/le-passe-trouble-de-limak-le-turc-favori-pour-acheter-les-aeroports-de-nice-et-lyon.html>

<https://www.economie.gouv.fr/files/2021-05/Guide-Marches-publics-2021-entreprises.pdf>

<https://www.lavoixdunord.fr/19497/article/2016-07-04/privatisation-de-l-aeroport-de-lyon-non-au-candidat-turc>

Fransa Müteahhitlik ve Teknik Müşavirlik Sektörü Ülke Raporu, Paris Ticaret Müşavirliği,
Temmuz 2022