

Avrupa Uluslararası Mütcahitler Birliği (EIC)

Sürdürülebilir İhale Sistemi

- Mavi Kitap –

© Telif hakkı Avrupa Uluslararası Müteahhitler Birliği'ne aittir. 2004

ISBN 3-9808257-6-0

Tüm hakları saklıdır

Bu yayının hiçbir bölümü, yayıncının izni olmaksızın herhangi bir şekilde ya da herhangi bir yolla çoğaltılamaz ya da dağıtılamaz.

Avrupa Uluslararası Müteahhitler Birliği tarafından yayınlanmıştır.

Kurfürstenstrasse 129

D- 10785 Berlin, Almanya

Tel : ++ 493021286244

Faks : ++ 493021286285

e-posta : eicontractors@compuserve.com

Web : www.eicontractors.de

KASIM 2004

SUNUŞ

Avrupa Uluslararası Müteahhitler Birliği (EIC); uluslararası inşaat faaliyetleri ile ilgili konularda Avrupa inşaat sanayiinin çıkarlarını temsil eden, bu görevi en iyi şekilde yerine getirebilmek için, inşaat alanında faaliyet gösteren ulusal ve uluslararası kurumlar ile işbirliği yapan bir meslek kuruluşudur. Türkiye Müteahhitler Birliği 2002 yılından bu yana EIC'nin tam üyesidir.

EIC'nin önemli işlevlerinden biri de, çatısı altındaki ulusal meslek kuruluşlarına deneyimlerini paylaşmaları ve fikir alışverişinde bulunmaları için gerekli platformları sunmaktır. Meslek kuruluşlarının yapması gereken ise bu platformlarda oluşan fikir ve ürünleri yeleri ile paylaşmaktır.

EIC tarafından Kasım 2004 tarihinde yayınlanmış olan "Sürdürülebilir İhale Sistemi - Mavi Kitap" (EIC Blue Book on Sustainable Procurement) konulu çalışmayı bu görevimize verdiğimiz önem nedeniyle Türkçe'ye evirtmiş bulunuyoruz.

Bu yayının Türk inşaat sektörüne yararlı olmasını ve firmalarımızın geleceğe hazırlanmalarına katkıda bulunmasını diliyorum.

Saygılarımla,

Erdal EREN
Yönetim Kurulu Başkanı
Türkiye Müteahhitler Birliği

TEŞEKKÜR

EIC, bu kılavuzun hazırlanmasına katkıda bulunan EIC bünyesindeki Sözleşme Koşulları Çalışma Grubunun üyelerine yürüttükleri çalışmadan dolayı teşekkürlerini sunar: Richard Apphun, Salini; Hakan Broman, NCC; Chris Parker, Taylor Woodrow; Eric Eggink, NABU; Dr. Joachim Goedel, HOCHTIEF; Ulrich Jünemann, HOCHTIEF; Michel Démarre, Colas (Başkan). Aynı zamanda Çalışma Grubunun sekreteri olan Frank Kehlenbach'a da teşekkürlerimizi sunarız.

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ	6
YÖNETİCİ ÖZETİ.....	10
1. ÖN BİLGİ.....	14
1.1 EIC HAKKINDA	14
1.2 SİYASİ ORTAM	14
1.3 ÇALIŞMANIN AMACI.....	16
2 TARAFLARIN ROLLERİ.....	18
2.1 ULUSLARARASI FİNANSMAN.....	18
2.2 İŞVEREN İDARE	20
2.3 DANIŞMAN MÜHENDİS	21
2.4 MÜTEAHHİT	22
3 GELENEKSEL İHALE SÜRECİNİN ANAHTAR KONULARI	24
3.1 ÖN YETERLİLİK.....	24
3.2 İHALE BELGELERİNİN KALİTESİ.....	27
3.3 SÖZLEŞME KOŞULLARI	28
3.4 İHALE TEMİNATLARI.....	30
4 İHALE SÜRECİNİN MODERNLEŞTİRİLMESİ.....	32
4.1 KALİTEYE DAYALI SEÇİM.....	34
4.1.1 EN DÜŞÜK BEDELLİ TEKLİF KARŞISINDA EKONOMİK OLARAK EN AVANTAJLI TEKLİF.....	34
4.1.2 ALTERNATİF TEKLİFLER.....	37
4.1.3 ÇİFT ZARF SİSTEMİ	37
4.2 İKİ AŞAMALI İHALE.....	38
4.3 PERFORMANSA DAYALI İHALE	39
4.4 KAMU - ÖZEL SEKTÖR ORTAKLIKLARI	41
5 SONUÇ	44

ÖNSÖZ

20. yüzyıl boyunca, Avrupalı uluslararası müteahhitler tarafından ulaştırma, enerji, su ve kanalizasyon sektörlerinde sağlanan altyapı tesis ve hizmetleri, kıtaların tümünde 150'den fazla ülkenin ekonomik ve sosyal kalkınmasına önemli katkılarda bulunmuştur. Bu sayede yalnızca ev sahibi ülkelerde istihdam, kazanç ve vergi gelirlerine katkıda bulunmakla kalmamış, aynı zamanda Avrupa'nın dış dünyadaki imajı da genel anlamda güçlendirilmiştir. Yerel ortaklar, tedarikçiler ve taşeronlarla sürekli işbirliği, teknoloji ve know - how transferi ve yerel halkın eğitilmesi yoluyla bu şirketler, kültürler arası anlayış ortamı ve ekonomik büyüme potansiyelinin gelişmesine yardımcı olmuş ve dolayısıyla, son zamanlarda sıkça kullanılan bir deyimle söylesek, "sürdürülebilir kalkınma"ya da katkıda bulunmuştur. **Avrupa inşaat sektöründe uluslararası ve küresel eğilimlere yönelik köklü bir gelenek olduğunu** ve 21. yüzyılın başında küresel iş ortamındaki zorluklara rağmen, uluslararası faaliyet gösteren Avrupalı müteahhitlerin **bu geleneği devam ettirme konusunda kararlı davrandıklarını** söylemek yanlış olmayacaktır.

Ancak son birkaç yıldır, **uluslararası faaliyet gösteren çok sayıda Avrupalı müteahhit, Çok Taraflı Kalkınma Bankaları (MDB – Multilateral Development Banks) ve İki Taraflı Bağışçı Kuruluşlar (BDO - Bilateral Donor Organizations)*** gibi **uluslararası bağışçı kuruluşlar tarafından, gelişmekte olan ve geçiş ekonomisindeki ülkelerde finanse edilen uluslararası altyapı projeleri için artık ihalelere girmemektedir.** Bu durum bazı bağışçı kuruluşların dikkatini çekmiş ve Avrupa şirketlerinin çok taraflı altyapı ihalelerine sınırlı ilgisinin nedenleri tartışılmaya başlanmıştır. Bazı gözlemciler, Avrupa inşaat şirketlerinin rekabet gücü olmadığından uluslararası ihalelere girmeye hazır olmadıklarını iddia etse de, Avrupa şirketlerinin çok taraflı altyapı ihalelerine düşük ilgisinin altında yatan çok sayıda neden olduğu düşünüldüğünde, bu iddia durumun basite indirgenmesi ve yanlış algılanmasına neden olmaktadır. Durumu anlamak için, strateji değişikliğine neden olan itici güçler geriye doğru izlendiğinde, 1990'larda başlayan ve günümüzde halen devam eden çok sayıda birbirini tamamlayıcı eğilim gözlenebilir.

20. yüzyılın son on yılında ortaya çıkan en önemli unsur, MDB finansmanının altyapı sektöründen sosyal sektörler ve yapısal uyum programlarına doğru ciddi bir kayma göstermesidir. 1990'lı yıllar süresince MDB finansmanının odağı sermaye varlıklarından politika danışmanlığı ve kurumsal kapasite geliştirme gibi "soft" olarak adlandırılan projelere doğru geçiş göstermiş ve dolayısıyla uygulamada çok taraflı altyapı projelerine sağlanan kredilerde ciddi bir düşüş yaşanmıştır. Bağışçılar yeni ulusal karayolları ağlarının yapımı

* Uzun tekrarlardan kaçınmak için, Avrupa kalkınma kuruluşlarını (Avrupa Komisyonu, Avrupa Yatırım Bankası ve Avrupa Yatırım ve Kalkınma Bankası) da kapsayan Çok Taraflı Kalkınma Bankaları (MDB) ya da MDB, aksi belirtilmedikçe İki Taraflı Bağışçı Kuruluş(lar) ya da BDO anlamına da gelecektir.

yerine çoğunlukla yol onarım çalışmaları ya da kırsal alanlardaki yolların yapımına finansman aktarmış ve büyük barajlar yerine daha küçük barajların yapım işlerini finanse etmeyi tercih etmiştir.

Bu politika değişikliğinin doğru olduğu çeşitli biçimlerde ortaya çıkmıştır: Gelişmekte olan ya da geçiş ekonomisindeki ülkeler büyük altyapı yatırımlarını gerçekleştirmek için çok sınırlı bir kapasiteye sahipti ve altyapı tamamlandıktan sonra bunları işletme ve bakımlarını yapma konusunda çok az deneyimleri vardı ya da bir kısmı bu deneyimden tamamen yoksundu. Ayrıca bazı gelişmekte olan ülkelerin hükümetleri, kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi programları başlatarak, çok taraflı kredi kullanmak yerine altyapı yatırımlarını özel sektöre yaptırma yolunu tercih etmiştir. Ancak 1990'lı yılların ortasında patlama gösteren bu eğilim, 1990'ların sonunda Asya krizi başlamadan hemen önce çökmüştür. Bu yelpazenin diğer ucuna baktığımızda ise, bazı gelişmekte olan ve geçiş ekonomisindeki ülkelerin ekonomik durumlarında yaşanan yetersizlikler dikkate alındığında, modern bir altyapı ağının ekonomik büyümeyi artırma ve yoksulluğu azaltma açısından taşıdığı önemin bazı yorumcular tarafından sorgulanmaya başlandığını görüyoruz. En az bunlar kadar önemli bir diğer unsur ise, geçtiğimiz yüzyılın sonu itibariyle MDB'ler tarafından sıkı çevresel ve sosyal koruma politikalarının geliştirilmesidir. Sonuç olarak MDB'ler, sürdürülebilir kalkınma hedeflerini paylaşmaya henüz hazır olmayan müşterilerinin altyapı projelerini finanse etmeyi bırakmıştır. Altyapı projelerinin uluslararası bağışçı kuruluşlar tarafından finanse edilmesinde yaşanan söz konusu politika değişiklikleri, uluslararası faaliyet gösteren çok sayıda Avrupalı müteahhitin özellikle altyapı finansmanının ana kaynağı yardım fonları olan ülkeler olmak üzere, gelişmekte olan ülkelerdeki varlıklarını devam ettirmelerini engellemiştir.

Ayrıca **1990'lar süresince, MDB finansmanına bağlı olmayan uluslararası inşaat sektörü**, özellikle Doğu Asya ile Orta ve Doğu Avrupa gibi gelişmekte olan piyasalarda **önemli değişiklikler göstermiştir**. Küreselleşme süreci ile bu bölgelerde yaşanan ekonomik canlanmanın ardından piyasanın odağı, Afrika ve Latin Amerika'daki, inşaat sektörünün geleneksel ihraç pazarlarından uzaklaşmıştır. Buna ek olarak, yerel müteahhitlerin hızla gelişmesi rekabeti artırmış ve uluslararası faaliyet gösteren Avrupalı müteahhitlerin yeni stratejiler geliştirmesine neden olmuştur. Müteahhitler, eskiden olduğu gibi çalışanlarını yurtdışına göndermek yerine, faaliyetlerini sürdürmek için yerel bağlı şirketler kurma yolunu tercih etmiştir. Dolayısıyla Avrupalı şirketler, yoğun bürokrasi ve verimsiz iş ortamının hüküm sürdüğü ülkeler yerine, uygun yatırım koşulları (siyasi ve ekonomik istikrar ile adil ihale ve sözleşme yönetimi uygulamaları gibi) sunan ülkeleri tercih etmiştir. Son on yılda Orta ve Doğu Avrupa'da inşaat sektöründe yaşanan güçlü gelişmeler akılcı, adil ve saydam bir şekilde örgütlenen Avrupalı müteahhitlerin, uluslararası ihaleleri göz ardı etmediklerini ve rekabetten korkmadıklarını açıkça göstermektedir. Ancak son zamanlarda "**hissedar**

değerine” özellikle odaklanıldığı dikkate alındığında, pazar baskılarının uluslararası faaliyet gösteren Avrupalı müteahhitleri zayıf iş ve yatırım ortamı bulunan bölgelerden çekilmeye zorlayacağı açıktır. İşveren idarelerin ve uluslararası bağışçı kuruluşların proje ve sözleşme yönetimi uygulamaları iyileşmedikçe, bu çekilme devam edecektir.

Son olarak, küresel ölçekte artan bir ilgi ve kabul gören yeni “kamu - özel sektör ortaklığı” konsepti ile **Avrupa’nın önde gelen uluslararası faaliyet gösteren müteahhitleri, ana yapım faaliyetlerinin “üretim” (upstream) ve “satışa” (downstream) dönük yanlarını geliştirmiş ve tedarik zincirlerine yeni finansman, geliştirme, tasarım ve işletme unsurlarını dahil etmiştir.** Ne yazık ki çok kısa bir süre öncesine kadar, finansman ve ihalelere konu altyapı hizmetlerinde ortaya çıkan bu yenilikçi seçenekler, MDB’ler tarafından neredeyse tamamen göz ardı edilmiştir. MDB’ler - her zaman tatmin edici düzeyde gerçekleşmese de - altyapı projeleri finansmanı alanında edindikleri elli yıllık deneyimin ardından, çok yakın bir zamana kadar tedarik politikalarını gözden geçirme ve geleneksel tasarla-ihale et-yap yönteminin katma değerini eleştirel bir gözle inceleme konusunda isteksiz davranmışlardır. Tercihin halen “en düşük teklifi veren” yönünde yapıldığı söylenebilir. Ancak beklenti, yüksek kalitede, çevreyle dost, sosyal sorumluluk taşıyan, saydam ve “sürdürülebilir” bir nihai ürün yönündedir.

EIC, MDB’lerin bir ölçüde çelişkili politikalar izlediği ve dolayısıyla çelişen hedefler arasında gerginliklerin doğmasının kaçınılmaz olduğu düşüncesindedir. Uluslararası bağışçı kuruluşlar BM’nin Binyılın Kalkınma Hedeflerine 2015 yılı itibarıyla ulaşılmasını istiyorlarsa, ihale politikalarında da bir paradigma değişikliği yapmalıdırlar.

Kısacası, sürdürülebilir kalkınma hedefine ulaşmak için, gerek teoride gerekse uygulamada “sürdürülebilir bir ihale sistemi” kaçınılmazdır.

MDB’lerin gözetiminde gerçekleşecek olan ihale süreci, ihalelere katılacakları deneyimlerini, teknolojik ve finansal kabiliyetlerini en iyi şekilde kullanma becerilerini, teknik ve finansal konular arasında denge kuracak çözümleri sunma yaratıcılıklarını ortaya çıkarmayı teşvik etmelidir. Verilen bu bilgiler ışığında, MDB’lerin mevcut ihale felsefe ve uygulamalarını inceleyen ve bu felsefe ve uygulamaları, MDB’leri ihale sistemlerinde genel anlamda yönlendiren temel düşünceler karşısında değerlendiren **bu kitabı** hazırladık. Bu temel düşünceler şu şekilde sıralanabilir:

1. Gerekli mal ve hizmetlerin alımı dahil olmak üzere bir projenin uygulanması sırasında **ekonomik olma ve verimliliğin** sağlanması;
2. MDB’ler tarafından finanse edilen mal ve hizmet alımı işlerinde rekabeti sağlayacak şekilde uygun tüm isteklere **aynı bilgi ve eşit fırsatın** verilmesi;

3. Borç alan ülkenin **yerel müteahhitlik ve imalat sektörlerinin gelişmesine** destek sağlamak ve
4. İhale sürecinde **saydamlığın** önemini vurgulamak.

YÖNETİCİ ÖZETİ

2000-2010'un altyapı ihtiyaçları ile ilgili olarak Dünya Bankasının yaptığı son analize göre, gelişmekte olan ülkelerin altyapı hizmetleri için yıllık finansman ihtiyacı, yaklaşık 465 milyar ABD Doları olup, bu miktarın %50'si yeni yapım, kalan %50'si bakım ve yenileme çalışmaları için öngörülmüştür. Yapılan benzer tahminlere göre, kaliteli altyapı hizmetlerine ulaşma yönündeki bu artan zorlu talebi karşılamak için, tüm gelişmekte olan ülkelerin GSYH'sının yaklaşık %7'sine karşılık gelen bir miktarda büyük ölçekli yatırımlara ihtiyaç duyulmaktadır. Söz konusu miktar gerek yeni yatırımları gerekse bakım harcamalarını kapsamaktadır. Dolayısıyla, halihazırdaki sermaye yatırımlarının sürdürülebilmesi için gereken kapasite ve teşviklerin oluşturulması, tüm altyapı sektörleri için ciddi bir mücadele alanını da beraberinde getirmektedir.

Ancak geçmişte MDB denetiminde gerçekleştirilen ihalelerde, projenin toplam işletme masraflarının optimizasyonundan ziyade, altyapı tesisi için verilen en düşük yapım bedeli esas alınmaktaydı. Doğal olarak bu uygulama, bağışçı kuruluşların hayal kırıklığına uğraması ve sermaye yatırımlarının tatmin edici ve sürdürülebilir düzeyde bir hizmete dönüşmemesi ile sonuçlandı. Aslında bu türden uygulamalar daha çok mevcut şebekelere bağlanmamış, verimsiz kamu hizmet tesislerinin sübvansede edilmesi ile sonuçlandı. EIC, bu tür aksaklıkların bilincinde olarak uluslararası kalkınma hedefi vizyonunu tamamen desteklemektedir. Paylaşılan bu vizyon çerçevesinde, - ister hibe, kredi ya da teminat şeklinde olsun isterse doğrudan vergi mükelleflerinden toplanan paralar ya da MDB'nin taahhüt edilmiş sermayesi (vergi mükellefleri tarafından teminat altına alınan) esasında borç senetleri düzenlenerek olsun - MDB tarafından finanse edilen altyapı hizmetleri fiilen toplumun yoksul kesimlerine ulaşmalı, bu paralarla finanse edilen hizmetler toplumun ihtiyaç ve tercihlerine cevap vermeli, hizmetler etkin bir şekilde sunulmalı ve kamu fonları, hizmetlerin özel sektör tarafından finanse edilmesini sağlayacak şekilde kullanılmalıdır. Bu bütüncül yaklaşım özellikle ulaştırma sektöründeki altyapı projeleri için geçerlidir çünkü bu projelerin başlangıç yatırımları yüksektir ve söz konusu projeler gelişmekte olan ve geçiş ekonomisindeki ülkelerin ekonomik kalkınmalarında stratejik öneme sahiptir. MDB'ler BM'nin Binyılın Kalkınma Hedeflerine 2015 yılı itibariyle ulaşılmasını istiyorlarsa, ihale politikalarında da bir paradigma değişikliği yapmalıdırlar.

Geleneksel Teklif Süreci

Geleneksel teklif süreçlerinde MDB'ler, özellikle ön yeterlilik aşaması, ihale belgelerinin kalitesi, sözleşme koşullarının adil olması ve ihale teminatlarının yeterliliği konularına dikkat etmelidir. Aşağıda belirtilen konuların üzerinde ise önemle durulmalıdır:

1. Seçme işlemi, **standart bir ön yeterlilik süreci** ile başlamalıdır. Bu sürecin amacı, rekabetçi teklifler sunma niyetini açıkça gösteren ve MDB'lerin çevresel sürdürülebilirlik ve sosyal hesap verebilirlik yönündeki politika hedeflerini karşılayabilme kabiliyetini kanıtlayabilen, sınırlı sayıda, deneyimli ve nitelikli isteklinin belirlenmesi olmalıdır.
2. Projelerin hazırlık aşamasında sürekli yaşanan, maliyeti düşük belirleme sorununu ortadan kaldırmak ve **ihale belgelerinin kalitesini artırmak** amacıyla EIC, ihale çağrısında bulunmadan önce işveren idarenin danışman mühendis(ler)i tarafından hazırlanan etüt, şartname, çizim ve benzeri belgelerin kalite ve yeterliliğinden tamamen işveren idarenin sorumlu olmasını ve finansmanın belirlenen bu maliyete göre MDB tarafından sağlanmasını tavsiye eder.
3. İlgili ihale kurallarının işveren idareyi geri dönülmez olarak, genel ilkelerin belirlenmesi ya da anlaşmazlıkların çözümü kararlarının bir **anlaşmazlık kurulu** ve/veya **uluslararası tahkim** tarafından ele alınmasını öngören standart bir sözleşme şeklinin zorunlu kullanımı yoluyla **adil risk dengesi bakımından sözleşme koşullarından sapmaması** yönünde yükümlü kılması son derece önemlidir.
4. Standart MDB ihale belgelerinde, projeye bağlı olarak **talep teminatı ya da bir sözleşme teminatının** kullanılabilmesine dair hükümler yer almalıdır.

Geleneksel proje ihalelerinin güvenilir bir ihale türü olmakla birlikte, mevcut tek seçenek olmadığı da açıktır. Aslında, **tasarla-ihale et-yap yönteminin beraberinde getirdiği çok sayıda dezavantaj** bulunmaktadır. Örneğin önemli zorluklardan bir tanesi, geleneksel tasarla-ihale et-yap projelerinde çok sayıda arayüzün olması ve ilgili tarafların, az bir katma değer yaratan ve maliyetleri artıran çok karmaşık yönetim sistemlerini uygulamasıdır. Ayrıca geleneksel ihale yöntemlerinde, müteahhitlerin bilgi ve becerilerinden, bu becerilerin erken aşamalarda devreye girmesi projenin tamamının verimliliğine katkı sağlayacak olsa da, tasarım aşamasında neredeyse hiç yararlanılmamaktadır. Geleneksel yöntem aynı zamanda, tesislerin bakım ve işletmesi için özel sektör deneyimlerinin kullanılmasına imkan tanıyan bir mekanizmayı da içermemektedir.

Yenilikçi İhale Yöntemleri

Dolayısıyla, *yenilikçi ihale yöntemlerinin* daha sık uygulanmasının işveren idarelere ve MDB'lere fayda sağlayacağı düşüncesi EIC'nin en çok benimsediği görüşlerden biridir. Özel sektör deneyimleri, verimlilik, rekabet ve saydamlıktan ödün vermeden ve hatta bunları pekiştirerek alternatif yaklaşımların uygulanabileceğini göstermektedir.

1. İşveren İdarenin birinci seçeneği, geleneksel ihale sürecinde **teklif verenlerin kaliteye dayalı olarak seçilmesi** uygulamasına daha fazla yer vermektir. Ön

yeterlilik, ihale belgeleri, sözleşme koşulları ve teminatlara ilişkin yöntemlerin iyileştirilmesinin yanı sıra İdareler, en düşük bedel yerine **ekonomik olarak en avantajlı teklif**, uygun yerlerde **alternatif teklifler** için çağrıda bulunma ve **çift zarf sisteminin** uygulanması gibi çeşitli seçme kriterlerini uygulayarak makul tekliflerin sunulmasını teşvik edebilir.

2. İşveren idarenin ikinci seçeneği, “**anahtar teslim**” ya da “**tasarla-yap**” projeleri için ihale açarak, tasarım aşamasında teklif sahiplerinin becerilerinden daha fazla faydalanmaktır. Söz konusu ihale yönteminde işveren idare, iş sahibinin gereklilikleri başlığı altında teklif verenleri projenin temel parametreleri konusunda bilgilendirmekte ve seçme sürecini iki aşamaya ayırmaktadır. Bu sayede farklı görüş ve düşüncelerin teklif verenler tarafından dile getirilmesine olanak sağlayan tartışmalar için de belirli bir esneklik ortamı oluşturulabilmektedir.
3. Üçüncü seçenek, ihalenin girdilerden ziyade “sonuçlara” odaklanarak belirli bir performans düzeyine ulaşan müteahhide verilmesini sağlayacak bir sözleşme şeklinin İşveren İdare tarafından kullanılmasıdır. Bu düzenleme “tasarla-yap” ya da “anahtar teslim” projelere benzemekle birlikte işveren idare, bu ilkeyi genişletip planlama, yapım, yenileme, bakım ve işletme unsurlarını da içeren uzun süreli sözleşmelerle hizmetin tamamını özel sektördeki üçüncü taraf hizmet sağlayıcılarına devredebilir. Genel kural olarak, söz konusu **performansa dayalı ihale** yöntemi ile gerçekleştirilen işlerin tasarım, yapım ya da işletme aşamasında meydana gelen her türlü kusur, müteahhidin sorumluluğunda olacaktır.
4. İdarenin dördüncü seçeneği ise, **Kamu-Özel Sektör Ortaklığı (PPP – Public-Private Partnership) modelini** kullanmak ve kamu hizmetlerinin temini işini “dış kaynak kullanımı” ile özel sektöre devretmek olacaktır. Ancak kamu-özel sektör ortaklığının henüz kapsamlı bir tanımının yapılmadığına dikkat çekmek gerekir. Şu anda bu tanım genel anlamda altyapı işlerinin yerine getirilmesi ve/veya kamu hizmetlerinin sağlanması bağlamında, özel sektörün mali, ticari ya da teknik kaynaklarının kullanılabilmesi amacıyla, kamu ve özel sektör arasında yapılan bir dizi resmi anlaşma ve düzenlemeleri kapsamaktadır. Kamu-özel sektör ortaklığı modelleri şu anda altyapı sektöründe gerek sosyal gerekse ekonomik anlamda oldukça yaygın bir uygulama olup, aynı şekilde kamu binalarının yapım işlerine de uygulanabilir. Bu projelerin ortak özelliği, yapım ve/veya yenileme işi için büyük miktarda başlangıç sermayesi gerektirmesi ve yapım aşamasının tamamlanmasının ardından, hükümetin çok fazla borçlanmasını gerektirmeyen bakım ve işletme masraflarının ortaya çıkmasıdır. Söz konusu maliyetler, “kullanıcı ödemeleri” ya da devlet tarafından yapılan “tek seferde ödeme” ile, projenin hizmet ömrü süresince yeniden finanse

edilmektedir. AB'nin yapısal fonları veya uyum fonları ile MDB tarafından finanse edilen sonuca dayalı yardım vb. programlar; bağışçılar tarafından finanse edilen ve hibe unsuru da içeren ortaklıklar; devlet bütçesi ya da kullanıcılardan ziyade en azından kısmen resmi kalkınma yardımı fonlarından karşılanan ve özel sektörün hizmet verdiği süre zarfında yapılan ödemeler, kamu - özel sektör ortaklığı uygulamalarının bir parçasını oluşturabilir. Bunun tersini oluşturan, sermaye harcamasının hiç olmadığı ya da çok az yapıldığı kısa süreli yönetim sözleşmeleri bu belgede ele alınmamaktadır.

Sonuç olarak MDB'ler, denetimleri altında finanse edilen projelerde harcanan paranın tam karşılığını alabilmek için mevcut ihale uygulamalarını gözden geçirerek, en iyi hale getirmelidir. EIC, “**sürdürülebilir ihalenin**” etkin bir ön yeterlilik aşaması ile başlaması ve yüksek kaliteli belgelere ve dengeli sözleşme koşullarına dayanan bir ihale süreci ile devam etmesi gerektiği görüşündedir. Tekliflerin sunulması ile başlayan ve sözleşme yürürlüğe girinceye kadar geçen süre, yalnızca ihalenin en az kuralcı değil, aynı zamanda en az faydalanılan kısmıdır. Bu süre içerisinde müteahhidin teklifi, işveren idare gerekliliklerini tam olarak karşılayıp karşılamadığının anlaşılması için dikkatli bir şekilde incelenmelidir. Bu gereklilikler teknik açıdan sağlam, açık ve yanlış anlamaya yer vermeyecek nitelikte olmalıdır. Son olarak, en düşük bedelle en yüksek kaliteyi alabilmek için MDB'ler, nitelikli teklif verenlerin rekabete uzmanlıklarını taşıyabilmelerine izin veren yenilikçi ihale yöntemlerini daha sık kullanmalıdır.

ÖN BİLGİ

1.1 EIC HAKKINDA

Avrupa Uluslararası Mütahhitler Birliği (EIC), 1984 yılında yasal, bağımsız bir federasyon olarak kurulmuş olup, üyeleri on beş Avrupa ülkesinin inşaat sektörü ticaret birliklerinden oluşmaktadır. EIC'nin amacı, uluslararası inşaat faaliyetleri ile ilgili her türlü konuda, Avrupa inşaat sektörünün çıkarlarını korumaktır. Bu bağlamda birincil hedef, uluslararası inşaat pazarının yasal, ekonomik ve mali çerçevesini iyileştirmektir. Bu amaca yönelik olarak EIC, uluslararası inşaat sektörü alanında faaliyet gösteren tüm Avrupalı, uluslararası ve çok taraflı kuruluş ve birlik ile temaslarını sürdürmektedir. Uluslararası alanda faaliyet gösteren Avrupa inşaat şirketleri, şu anda dünyanın pek çok yerinde faal olup, olası her türlü ihale yöntemi ile alınmış çok çeşitli altyapı geliştirme projelerini gerçekleştirmektedir. 2003 yılında EIC'ye üye şirketler tarafından Avrupa dışında gerçekleştirilen uluslararası işlerin toplam cirosu 50 milyar € tutarına ulaşmıştır.

1.2 SİYASİ ORTAM

Küresel ölçekte bakıldığında, altyapı hizmetlerine duyulan ihtiyaç ile söz konusu yatırımları kamu bütçelerinden karşılamak için gereken kaynaklar arasındaki uçurum her geçen gün daha da artmaktadır. Bu durum özellikle gelişmekte olan ve geçiş ekonomisindeki ülkeler için geçerli olup, başka ülkelerde de söz konusu olabilmektedir. Ancak son on yılda EIC, **ekonomik altyapı hizmetlerine büyük miktarlarda fon aktarma konusunda isteksizlik yaşandığını** gözlemlemektedir. Bunun bir sonucu olarak, MDB'ler tarafından sağlanan finansman ile gerçekleştirilen altyapı yatırımlarında keskin bir düşüş yaşanmıştır. Bunun nedeni kısmen geçmişte yaşanan deneyimlerin bir sonucu olarak, bağışçı kuruluşların hayal kırıklığına uğraması ve sermaye yatırımlarının tatmin edici ve sürdürülebilir düzeyde bir hizmete dönüşmemesi olabilir. Aslında bu türden uygulamalar daha çok mevcut şebekelere bağlanmamış olan kamu hizmet tesislerinin sübvansede edilmesi ile sonuçlandı.

EIC, geleneksel ihale yöntemlerinin beraberinde getirdiği bu tür aksaklıkların da bilincinde olarak uluslararası kalkınma hedefi vizyonunu tamamen desteklemektedir. Paylaşılan bu vizyon çerçevesinde, ister hibe, kredi ya da teminat şeklinde olsun ister doğrudan vergi mükelleflerinden toplanan paralar ya da MDB'nin taahhüt edilmiş sermayesi (vergi mükellefleri tarafından teminat altına alınan) esasında borç senetleri düzenlenerek olsun, MDB tarafından finanse edilen altyapı hizmetleri fiilen toplumun yoksul kesimlerine ulaşmalı, bu paralarla finanse edilen hizmetler toplumun ihtiyaç ve tercihlerine cevap vermeli, hizmetler

etkin bir şekilde sunulmalı ve kamu fonları, hizmetlerin özel sektör tarafından finanse edilmesini sağlayacak şekilde kullanılmalıdır.

2000-2010 döneminin altyapı ihtiyaçları ile ilgili olarak Dünya Bankasının yaptığı son analize* göre, **gelişmekte olan ülkelerin altyapı hizmetleri için gereken yıllık finansman ihtiyacı, yaklaşık 465 milyar ABD Doları** olup, bu miktarın %50'si yeni yapım, kalan %50'si bakım ve yenileme çalışmaları için öngörülmüştür. Dünya Bankasının son çalışmalarına göre ise, kaliteli altyapı hizmetlerine ulaşma yönündeki bu artan zorlu talebi karşılamak için, tüm gelişmekte olan ülkelerin GSYH'sının yaklaşık %7'sine karşılık gelen bir miktarda büyük ölçekli yatırımlara ihtiyaç duyulmaktadır. Söz konusu miktar gerek yeni yatırımları gerekse bakım harcamalarını kapsamaktadır**.

Dünya Bankası Temmuz 2003'te onaylanan "*Altyapı Eylem Planı*" ile altyapı kalkınması konusuna yeniden önem vermeye başlayacağını sinyallerini vermiştir. Böylelikle, altyapı projelerinin, BM'nin Binyılın Kalkınma Hedeflerine ulaşılmasında oynadığı rolün uluslararası kalkınma kuruluşları tarafından yeniden ve daha iyi anlaşıldığı görülmektedir. Üstlenilen bu rolün, modern enerji, güvenli su ve hijyen bağlamında insanlığın refahına doğrudan bir katkı sağladığı, enerji ve güvenilir ulaştırma ağı bağlamında ise, makroekonomik refahın sağlanması için gerekli ön koşullara dolaylı katkı sunmakta olduğu düşünülebilir. **Daha iyi anlaşılmalı olan bir diğer konu ise, bu altyapı tesislerinin yalnızca yapımının yeterli olmadığı, ortaya çıkan en büyük mücadele alanının bu tesislerin bakımını yapma, bunları yenileme, işletme ve kullanıcıların değişen ihtiyaçlarına göre uyarlama becerisinin kazandırılması olduğudur.**

Bu bütüncül yaklaşım özellikle ulaştırma sektöründeki altyapı projeleri (karayolları ve demiryolu ağı, limanlar ve havaalanları) için geçerlidir çünkü bu projelerin başlangıç yatırımları yüksektir ve söz konusu projeler ülkelerin ekonomik ilerlemesinde stratejik öneme sahiptir. Tüm sektörlerde altyapı finansmanına ilişkin öncelikler belirlenirken, uluslararası kalkınma kuruluşlarının mutlaka dikkate alması gereken bazı konular vardır. Ulaştırma altyapısında yapılan yatırımlar, hareketliliği artırdığı ve ulaştırma maliyetlerini düşürdüğünden, yoksulluğun azaltılmasına doğrudan bir katkıda bulunmakta olup, bu sonuç da gelişmekte olan ve geçiş ekonomisindeki toplumlar tarafından tüketilen malların ucuzlamasını ve kendi ürünlerinin ise daha rekabetçi olmasını sağlamaktadır. Ulaştırma

* "Investing in Infrastructure: What is Needed from 2000 to 2010?" *Altyapı Yatırımları: 2000-2010 yılları için Gerekenler Nedir?* – Dünya Bankası Politika Araştırmaları Çalışma Belgesi 3102, Temmuz 2003 *Marianne Fay ve Tito Heyes.*

** "Strengthening the Foundations for Growth and Private Sector Development: Investment Climate and Infrastructure Development, *Büyüme ve Özel Sektörün Gelişmesi Temellerinin Güçlendirilmesi: Yatırım Ortamı ve Altyapı Kalkınması*" 17 Eylül 2004, Banka Yönetim Kurulunun Ortak Bakanlar Komitesine sunduğu Dünya Bankası çalışma belgesi ve Reel Kaynakların Gelişmekte Olan Ülkelere Aktarılması Fonu

altyapısında yapılan yatırımlar aynı zamanda diğer pazarlar, hizmetler, iş olanakları ve tecrit edilmiş toplumlara erişimi kolaylaştırdığından, yoksulluğun azaltılmasına bu yönde dolaylı bir katkıda da bulunmaktadır. Ekonomik analizler, iyi işleyen bir ulaştırma altyapısı ağının, teknik bilgi ve rekabetçi işgücü maliyetlerine ek olarak, ekonomik kalkınma ve büyüme için bir ön koşul olduğunu ve dolayısıyla yoksulluğu azalttığını göstermektedir. Bir diğer deyişle, gelişmekte olan dünyanın uluslararası ticaret alanında edilgen gözlemciler yerine etkin oyuncular olması isteniyorsa, adı geçen maddi ve maddi olmayan varlıklar bu ülkeler açısından ulaşılabilir olmalıdır.

Bu süre zarfında uluslararası kalkınma kuruluşları, mevcut trendler dikkate alındığında 2015 yılı itibarıyla Binyılın Kalkınma Hedeflerinin karşılanma olasılığının düşük olduğunu anlamıştır. Nisan 2004'te yayınlanan "*Küresel İzleme Raporu 2004*", kalkınma sürecinin tüm paydaşlarının büyük ölçüde ve hızlı bir şekilde eylemlerine ivme kazandırması ve daha dinamik ortaklıklara girmeleri gerektiğinin altını çizmiştir. **Rapor aynı zamanda, altyapı harcamalarının düşük gelir grubundaki ülkelerde GSYH'nın %3.5-5'i ve düşük-orta gelir grubundaki ülkelerde ise %2.5-4'ü oranında artacağını belirtmektedir.** Bu bilgiler ışığında gözlemciler, kalkınma süreci paydaşları (gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler), MDB'ler, STK'lar ve altyapı sanayii arasında dinamik bir ilişki kurulması için çağrıda bulunmaktadır.

1.3 ÇALIŞMANIN AMACI

Bu çalışma ile EIC, bağışçılar tarafından finanse edilen altyapı yatırımlarında **geleneksel ihale yöntemlerinin** kullanılmasının, altyapı işleri ve hizmetlerinin sürdürülebilir bir şekilde yerine getirilmesi yolunda en iyi uygulama olup olmadığının analiz edilmesi için yapılmaya devam edilen önemli strateji tartışmalarında, üye şirketlerinin deneyimlerine katkıda bulunmayı amaçlamaktadır.

Geleneksel olarak uluslararası ölçekte finanse edilen inşaat işlerinde izlenen standart bir yol vardır. "Borçlu" ya da "iş sahibi" ya da "idare"* , ihale çağrısına dahil edilmek üzere kapsamlı şartname ve belgelerin hazırlanması için bir danışman mühendis görevlendirir. İstekliler bu belgeleri inceler ve tekliflerini sunar. Geçmişte tekliflerin değerlendirilmesinde esas alınan ölçüt, projenin toplam işletme masraflarının optimize edilmesinden ziyade altyapı tesisi için teklif edilen en düşük yapım bedeliydi. Aslında teoride bu geleneksel yaklaşıma açık bir itiraz olmamakla birlikte, bu sürecin doğasından kaynaklanan bazı sorunlar olduğu da yadsınamaz. Bu sorunlar şu şekilde sıralanabilir:

* MDB'ler ve BDO'lar, ihaleyi düzenleyen yetkili için farklı terimler kullanmaktadır. Karışıklığı önlemek için EIC bu belgede yalnızca, aynı zamanda "borçlu" ya da "iş sahibi" anlamlarına da gelen, "idare" ifadesini kullanmayı tercih etmiştir.

- Makul olmayan tekliflerin sunulması ve dolayısıyla genelde danışmanlık hizmetleri için yetersiz finansman ayrılması (kötü ön etütlerin yapılması ile sonuçlanır) ve/veya hazırlık çalışmalarının yapıldığı tarih ile işin fiilen uygulandığı tarih arasından çok fazla zaman geçmesi (ihale belgelerinin belirsiz olması ile sonuçlanır) nedeniyle risk için ayrılan karşılıkların maliyeti çok artırması;
- İdarenin, yapılabilecek yenilikler, katma verimlilik ve değer mühendisliği gibi alanları teklif sahipleriyle tartışma ve seçenekleri değerlendirme becerisi gösterememesi;
- Belli başlı kaynak yatırımlarının İdare tarafından önceden yapılması gerekliliği.

Uluslararası faaliyet gösteren Avrupalı müteahhitler, pazarlık gücünü elinde tutmak ve kendi gereksinimlerine uygun bir ihale sonucu elde etmek için, teklif sahiplerinden çok fazla talepte bulunan işveren idarelerle ilgili pek çok deneyim paylaşmıştır. İşveren idare en uygun teklifi seçerek çoğu zaman farazi bir fayda sağlamakta ve teklif sahibi ile bir rakip ilişkisine girmekte, öte yandan teklif sahibi ise başlangıçta verdiği zorlayıcı teklifin neden olduğu mali dengesizliği telafi etme arayışına girmektedir. Elbette işveren idarenin elindeki işi yüksek kalitede ancak aynı zamanda en düşük bedelde yaptırma niyeti, özellikle büyük ve karmaşık projelerde her iki taraf için de geçerlidir. Ancak MDB'ler tarafından çok sayıda tavsiye niteliğinde uygulamalı ihale kılavuzu hazırlanmış olsa da EIC, **teoride adil, saydam ve verimli olan ihale prosedürleri ile bunların fiilen uygulanması arasında çok açık farklılıklar olduğu** düşüncesindedir.

En iyi ihale uygulamaları ile ilgili olarak uluslararası kalkınma kuruluşları arasında süregelen tartışmaların erken aşamaları dikkate alındığında, özellikle küçük ve orta ölçekli projeler olmak üzere yerel müteahhitlerin katılımının teşvik edildiği bir dizi durumda geleneksel ihale yöntemleri geçerli olmaya devam edecektir. Ancak bu türden projelerde bile verimlilik ve saydamlık adına mevcut tasarım ve ihale uygulamalarında bazı iyileştirmeler yapılması MDB'ler tarafından değerlendirilmelidir. Avrupa Sayıştay'ı yakın zamanda Afrika, Karayipler ve Pasifik ülkelerinde yürütülen altyapı çalışmaları için Avrupa Komisyonu tarafından yapılan harcamaları incelemiş ve gerek Avrupa Birliği gerekse Afrika, Karayipler ve Pasifik ülkelerinin Avrupa Kalkınma Fonu tarafından finanse edilen yapım sözleşmelerinin uygulanmasını denetleme faaliyetlerini geliştirmeleri ve özellikle sözleşme beklentileri ile bunların fiili uygulamaları arasında ortaya çıkan farklılıkları azaltmaları gerektiği sonucuna varmıştır*. Bu bağlamda EIC Mavi Kitabı "**Sürdürülebilir İhale Sistemi**" konusunu ele alacaktır.

* Avrupa Sayıştay'ı, Özel Rapor 8/2003 (AB Resmi Gazetesi C 181)

TARAFLARIN ROLLERİ

MDB kredileri ile finanse edilen altyapı projelerinin, uluslararası rekabetçi ihale (ICB – International Competitive Bidding) yöntemleri ile tasarla-ihale et-yap projeleri olarak gerçekleştirilmesi geçmişe dayanan bir gelenektir. İşveren idare genellikle tasarım işlerini yürütmek için bir danışman mühendisi görevlendirir ve ardından ihale belgelerini hazırlar. Danışman mühendis yapım işlerini tasarlar ve tanımını yapar (çizim, şartname ve diğer benzeri doküman ile), müteahhit ise, danışman mühendis tarafından hazırlanan tasarım ve belgelere tam uyum sağlayarak yapım işlerini gerçekleştirir. İhale dosyası, genellikle ön yeterliliği geçmiş olanlar olmak üzere ilgili tüm taraflara dağıtılır ve ardından istekli firmalar tekliflerini hazırlar. Teklifler aynı zamanda teslim alınır ve tamamı aynı ihale belgeleri ve bilgilerden oluşur. Daha sonra teslim alınan teklifler, ihale gerekliliklerine uygunlukları açısından kontrol edilir ve ardından işveren idare ya da işveren idare tarafından görevlendirilen danışman mühendis tarafından değerlendirilir. Bazı durumlarda sınırlı açıklamalar talep edilmekle birlikte, isteklilerle herhangi bir pazarlık yapılmaz. Uygun olmayan teklifler reddedilir ve ihale her zaman “değerlendirilen en düşük teklif” yani en düşük yapım bedelini veren müteahhide verilir.

2.1 ULUSLARARASI FİNANSÖR

Geçmişte MDB’ler tarafından finanse edilen altyapı projelerinin nispeten teşvik edici olmayan kimi sonuçları dikkate alındığında, yapılan harcamaların karşılığını en iyi şekilde alabilmek için bir projenin finansmanı, ihale edilmesi ve yürütülmesinde uygulanan temel ilkelerin MDB’ler tarafından yeniden değerlendirilmesi halinde, orta düzeyde kalan bu sonuçların iyileştirilebileceği görülür. MDB’lerin geleneksel olarak uyguladığı genel kural, belirli bir projenin uygulanması ve dolayısıyla bu türden bir proje kapsamında işlerin ihale edilmesi ve sözleşmelerin yürütülmesi sorumluluğunun yalnızca işveren idareye ait olmasıdır. Gelişmekte olan bir ülkenin acil ve zorlayıcı ihtiyaçları, bu ihtiyaçların karşılanması için gerekli olan fonların ayrılması yönünde hükümetin yaşadığı zorluklar ve bu türden hükümetlerin zaman zaman yaşadığı siyasi istikrarsızlıklar genel anlamda, başlatılmış bir projeye sürekli fon aktarılması yolunda bazı tehlikeleri beraberinde getirmektedir. Teklif verenler bu durumda maliyetin artmasına ve/veya programın tehlikeye düşmesine neden olabilecek bu durumların gerçekleşme olasılığını değerlendirecek ve tekliflerini bu olasılıkları dikkate alarak verecektir.

EIC Tavsiyesi

Geçmişte MDB'lerin teknik personeli, MDB tarafından finanse edilen altyapı projelerinin yönetim ve izlenmesinde etkin ve yönlendirici bir rol üstlenmiştir. Ancak MDB'lerin insan kaynakları ve mali kaynaklarının sınırlı olması nedeniyle durum artık böyle değildir. EIC'nin görüşüne göre adil, saydam ve verimli bir ihale sürecinin gereklerinin yerine getirilmesi için MDB'lerin, **kapsamlı bir proje kontrol mekanizması** geliştirerek değerlendirme sürecinde yeniden etkili bir rol üstlenmeleri gerekir. Kalkınma politikalarının bir parçası olarak MDB'ler, ihale sorumluluğunun tamamını idareye bırakmamalı ve gerek ihale sonucu gerekse projenin uygulanması aşamasındaki temel adımları yakından inceleyerek bu sorumluluğu paylaşmalıdır. Bunu gerçekleştirmenin bir yolu, danışman mühendis ya da (duruma göre) iş sahibinin temsilcisini ihalelerdeki tüm uygunsuz durumları MDB'lere bildirme konusunda yükümlü kılmaktır. Yürütme aşamasında, yapım sözleşmesi uyarınca gerçekleşen herhangi bir maddi temerrüt hali ve sözleşmede öngörülen değişiklikler izlenmelidir. Bu tür uygulamalar ön yeterlilik aşamasında başlamalı ve herhangi bir anlaşmazlık çözülene kadar devam etmelidir.

MDB'ler, işveren idare projeye devam kararı almadan önce **fizibilite etütlerinin kalitesini kontrol** etmelidir. MDB'ler aynı zamanda, kredi anlaşmalarında/hibelerde yapılan **değişiklikler** ve süre uzatımlarının uygulanması sürecinde etkin rol oynamalıdır. Değişikliklerin yalnızca ek finansmanın sağlanabildiği hallerde müteahhit tarafından uygulanması durumunda, "anlaşmazlık yaşanmayan" bir projeden bahsetmek mümkün olabilecektir. MDB'lerin aktif katılımı aynı zamanda işveren idarenin bağlı olduğu hükümete karşı yaptırımlar uygulanması durumunda da yardımcı olacaktır.

Buna ek olarak, MDB'ler sözleşme tarafı olmasa da, MDB'lerin uyguladığı ihale kuralları, işveren idarenin temerrüde düşmesi ya da kredi anlaşmasında müteahhidi üçüncü taraf lehdar olarak göstererek söz konusu **kredi anlaşmasındaki bazı hakların** müteahhide **temlik edilmesi** hallerinde, **müteahhide doğrudan ödeme yapılması olasılığını da** sağlamalıdır. Bu seçenek MDB'lerin projeye olan taahhüdünü gösterecek ve önemli bir temerrüt hali ortaya çıktığında, projeyi kendi çıkarlarına göre kontrol etmek konusunda daha iyi bir konumda olabileceklerdir. Bu durum aynı zamanda işveren idarenin müteahhide ödemeleri konusunda algılanan riski de azaltacaktır.

Merkezi olmayan ihale uygulamalarında, MDB'lerin bu denetim rolü çok daha önem kazanmaktadır. Teklif verecekler, projenin hemen başlangıcında MDB'nin sorumlu karar vericilerinin kim olduğu, yani karar mekanizmasının merkezde mi yoksa sahada mı olduğu, konusunda bilgilendirilmelidir. Teklif vereceklerin ihale sürecinde yaşanan belli başlı

eksiklikleri MDB'lere bildirmek istemesi ya da ihale üzerinde kalan müteahhidin işveren idare ile anlaşmazlığa düşmesi halinde, saydam bildirim yollarının bulunması zorunludur.

“Anahtar teslim”, “tasarla-yap” yöntemi, performans dayalı ihale ve kamu-özel sektör ortaklıkları dahil olmak üzere modern ihale yöntem ve stratejilerinin standart MDB ihale belgelerine uyarlanması EIC tarafından memnuniyetle karşılanacaktır. Bu türden bir uyarılama, tarafların rollerinin halen geleneksel ve bazen ne yazık ki olumsuz olduğu dünyanın bazı bölgelerindeki yaklaşımların büyük ölçüde değişmesine yardımcı olacaktır. EIC, **sözleşme tarafları arasında karşılıklı güvenin**, biz ve onlar yaklaşımı yerine “hepimiz” yaklaşımının tesis edilmesinde MDB'lerin öncülük etmesi gerektiği düşüncesindedir.

2.2 İŞVEREN İDARE

Maliyet ve riskler ile sorumluluk ve yükümlülüklerin belirlenmesinde ana karar verici olan İşveren idare çok önemli bir rol üstlenmekle birlikte, proje sonuçları büyük ölçüde idarenin bu rolünü ne kadar iyi yerine getirdiğine de bağlıdır. Bu durum özellikle, başarılı bir ihale sürecinin gerektirdiği kapsamlı veri ve bilgilerin tesis edilmesi için yeterli bütçenin tahsis edildiği projenin başlangıç aşamasında çok daha önem taşımaktadır. İzleme görevini üstlenmek için işveren idare bünyesinde gerekli yönetim becerilerinin olmaması halinde, yapım projesinin tasarım, mühendislik ve denetim işlerini yürütmek üzere profesyonel danışmanların görevlendirilmesi gerekecektir. Geleneksel tasarla-ihale et-yap yönteminde İşveren idarenin rolünün açık tanımlanmaması ya da hatalı tanımlanması, gecikmeler, müteahhidin taleplerde bulunması, ek finansman ihtiyacı ve hayal kırıklığı ile sonuçlanabilir.

EIC Tavsiyesi

İşveren idarenin temel sorumluluğu ihaleye dikkatli bir şekilde hazırlanmaktır. EIC'nin işveren idareden istediği, rekabet sürecinde aktif bir oyuncu rolü üstlenebilmelerine imkan sağlamak üzere **elindeki ilgili tüm veri ve bilgileri teklif sahipleriyle paylaşmasıdır**. Dolayısıyla işveren idareler, yapım sözleşmelerine ilişkin ihale belgelerine en azından aşağıda yer alan bilgileri dahil etmekle yükümlü olmalıdır:

- Jeo-teknik koşullar dahil, ilgili tüm teknik bilgi,
- Tasarım ve yapım aşamasının süresi,
- Gerçekleştirilecek yapım işinin özellikleri ve miktarı,
- Kalite kontrolü için gerekli bilgiler,
- Yapım şartnamesi, standartları ve normları,
- Çevresel etki değerlendirmesi,

- Güvenlik ve çevre standart ve normları.

İşveren idarenin tasarla-yap projeleri ve hatta enerji işleri (EPC türü) sözleşmeleri için ihale belgesi düzenlemesi halinde, yukarıdaki listede yer alan birinci madde, projenin öngörülen amacı da dahil olmak üzere **kapsamlı bir gereklilikler bildirim** niteliğinde (iş sahibinin gereklilikleri) olmalıdır.

Elbette tüm bunların mümkün olabilmesi için daha önce de belirtildiği gibi, yukarıda listelenen veri ve bilgileri derleme becerisine sahip profesyonel danışman mühendisleri görevlendirecek **yeterli bir bütçe** gerekmektedir.

İşveren idareler, gümrük, ithalat ve ihracat izinlerinin **alınmasından**, liman, depolama ve ulaştırma yönetmelikleri hükümlerinden, ulusal mevzuatla uyum içinde kalarak, müteahhitleri **muaf** tutmalıdır. Söz konusu izin ya da muafiyetler, bir başka ulusal merciin incelemesine tabi olmamalıdır. İzinlerin alınması işinin müteahhidin sorumluluğunda olduğu durumlarda idareler, söz konusu izin ve muafiyetlerin alınmasında gereken her türlü yardımı müteahhide sağlamalıdır.

Son olarak, diğerleri kadar önemli bir konu da işveren idarenin, sözleşme uyarınca yapılması gereken ödemeleri, **herhangi bir gecikme ya da usulüne uygun olmayan kesintiler** olmaksızın **yapmasıdır**.

2.3 DANIŞMAN MÜHENDİS

Gelişmekte olan ya da geçiş ekonomisindeki ülkelerin işveren idareleri büyük ölçekli altyapı projelerinde geçerli olan karmaşık teknik, ticari ve yasal konulara aşına olamayabileceğinden, ihale sürecinin hazırlanması, yönetimi ve aynı zamanda proje uygulamasının denetimi için bir ya da daha fazla danışman mühendis görevlendirecektir. Geleneksel yapım işlerinde danışman mühendisler iki görev üstlenmektedir. Yapım işlerinin tasarlanması proje uygulamasının denetlenmesi aşamasında idarenin temsilcisi olarak hareket etmek ve maliyet, onaylar ve değişiklikler konusunda tarafsız karar verme yetkisini dengeli bir şekilde kullanmak. Yıllar içerisinde bu ikilem, mühendisin müşterisine hizmet vermesi ve tarafsız bir şekilde sözleşme ile ilgili konularda karar verme arasında kendi içinde çelişen bir durum ortaya çıkarmıştır. Bu ikili görev gerek işveren idare ve müteahhit gerekse sonuç olarak finansmanı sağlayan kuruluşlar açısından çok sayıda sorunu da beraberinde getirmiştir.

EIC Tavsiyesi

Danışman mühendis ister doğrudan MDB tarafından isterse işveren idare tarafından görevlendirilsin, danışmanların **açık ve son teknikleri içeren şartnameler ve çizimler** dahil olmak üzere güvenilir ihale belgeleri hazırlama kabiliyetlerine göre seçilmeleri çok önemlidir çünkü bu türden belgeler kendi paylarına projenin kapsam ve teknik gerekliliklerini

belirlediklerinden, bir altyapı projesinin başarılı bir şekilde uygulanmasının esasını oluşturmaktadır. Bu durum projede görev yapacak personelin tamamı veya yetkilendirilmiş yardımcılar için de geçerlidir. Ayrıca, hazırlık aşamasına yeterli bütçenin ayrılmış olması gereklidir. Nihai ihale belgelerinde yer alan herhangi bir belirsizlik, kaçınılmaz olarak projenin ilerleyen aşamalarında ciddi sorunların doğmasına neden olacaktır. Deneyimlerimize göre, projelerde yaşanan sorunların çoğunun ana nedeni, ihale hazırlık sürecindeki yetersiz bütçe sonucunda geliştirilen standart dışı ihale belgeleridir.

Yapım işlerinin özellikleri ve kapsamının, şartnameler ve belirtilen miktarlar esasında istekliler tarafından doğru bir şekilde değerlendirilmesine imkan sağlamak için **kapsamlı veri ve bilgiler** yeterli ayrıntıları ile birlikte sağlanmalıdır. Müteahhit tarafından temin edilecek malzemelerin kalitesi ve işçilik standartları açıkça tanımlanmalıdır. Burada yanıtlanması gereken en önemli soru, danışman mühendislerin kendilerini, sözleşmeden doğan yükümlülüklerinden hariç tutma ya da bu yükümlülüklerini sınırlandırma yetkilerinin kaldırılıp kaldırılmayacağıdır.

Mühendisin **görev** ve dolayısıyla yetkilerinin projenin ihale edilmesinden önceki ve sonraki dönemleri kapsayacak şekilde **dağıtılması** ile katma bir değer edinilebileceği konusu tartışılmaktadır. Örneğin işveren idare, projenin tasarlanması ve ihalenin yönetilmesi için bir mühendis, proje uygulamasının denetlenmesi ve sözleşme gereklerinin yerine getirilmesi için bir başka mühendis görevlendirebilir. Her iki alternatifin beraberinde getirdiği avantaj ve dezavantajlar bulunmaktadır. Taraflardan herhangi birinin ihmali ya da hatası nedeniyle uygulama sırasında sorunların ortaya çıkması halinde ayrı bir kontrol mühendisi, tasarımcı ve müteahhit arasında tarafsız bir rol üstlenebilir. Tasarım ve kontrol işlevlerinin aynı kişi tarafından üstlenilmesi ise, tasarımcının kendi tasarım fikirlerinin doğru bir şekilde hayata geçirilip geçirilmediğini kontrol etmesine imkan sağlayacaktır. Yeterli kalite standartları her aşamada sağlandığı sürece EIC, bu konuda bir tercihte bulunmamaktadır.

EIC'nin MDB'lere bu bağlamda yaptığı çağrı, sözleşme koşullarına bir **anlaşmazlık kurulu** hükmü getirmesidir. Söz konusu kurul sözleşmenin hemen başlangıcında atanmalı ve projenin tasarımı ya da uygulanması ile ilgili olarak danışman mühendis ve müteahhit arasında herhangi bir görüş ayrılığı çıktığında, **bağlayıcı karar verme yetkisi** ile donatılmalıdır.

2.4 MÜTEAHHİT

Uluslararası sözleşmeleri yürüten Avrupalı müteahhitlerin rolü son on yıl içerisinde önemli değişikliklere uğramıştır. Uluslararası inşaat sektörünün başlangıç zamanlarında yapım işleri çoğu zaman geleneksel yöntemle, en rekabetçi teklifi sunan müteahhitlere verilmekteydi. Ancak günümüzde tasarla-yap ve anahtar teslim projeler ve hatta müteahhidin yalnızca

projenin tasarım ve yapımından değil bazı durumlarda aynı zamanda projenin yürütülmesi ve finansmanından da sorumlu olduğu, performansa dayalı ihale yöntemi ve kamu-özel sektör ortaklıkları gibi yöntemler çok daha yaygın bir şekilde kullanılmaktadır. Endüstrinin bazı sektörlerinde ya da dünyanın bazı ülkelerinde, ortaklıklar kurma ve ittifaklar oluşturma gibi uygulamalar da alternatif yaklaşımlar olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu, katılımcılar arasında olumlu yaklaşımların geliştirilmesi ve iş sahibi, müteahhit, tasarımcı, taşeronlar ve tedarikçiler arasında karşılıklı güven, taahhüt ve açık iletişim ortamının sağlanması için tasarlanan bir konsepttir.

Bu eğilimlerin aksine MDB'lerin ihale uygulamaları aynı hızda ilerlememiş ve sonuç olarak uluslararası faaliyet gösteren çok sayıda Avrupalı müteahhit MDB tarafından finanse edilen projelere teklif verme konusunda artan bir isteksizliğe sevk edilmiştir. Bu isteksizliğin nedeni rekabete girme korkusu değil, sahip oldukları **katma değer**in bilincinde olmalarıdır: **Yalnızca en düşük bedeli esas alan bir rekabet ortamında, öngörülen bütçe içerisinde ve belirlenen sürede, etkin bir şekilde tasarlanmış yüksek kaliteli ürünleri gerçekleştirmek mümkün değildir.**

GELENEKSEL İHALE SÜRECİNİN

ANAHTAR KONULARI

Büyük ölçekli işlerin ihale edilmesi ile ilgili olarak MDB'ler tarafından çok sayıda uygulama el kitapları ve politika kılavuz ilkeleri yayınlanmış olmasına rağmen, teoride adil, saydam ve verimli olan ihale düzenlemeleri ile geleneksel ihale prosedürlerinin fiilen uygulanması arasında açık bir fark vardır. Teklif sahipleri çok sıklıkla, belli başlı finansman kuruluşlarının ihale kuralları uyarınca finanse edilen ve yürütülen projelerde bile, ihale hükümlerinin açık olmamasından ve/veya ihale sürecinde yaşanan düzensizliklerden yakınmaktadır. Bu bilgiler ışığında EIC, şu anda MDB'ler tarafından uygulandığı şekliyle geleneksel ihale sürecine ilişkin bazı tavsiyelerde bulunmak istemektedir. Tavsiyeler aşağıdaki dört kategoride toplanmaktadır:

- ÖN YETERLİLİK
- İHALE BELGELERİNİN KALİTESİ
- SÖZLEŞME KOŞULLARI
- İHALE TEMİNATLARI

3.1 ÖN YETERLİLİK

Uluslararası faaliyet gösteren Avrupalı müteahhitler, **ön yeterlilik sürecinin bazı unsurlarının gereksiz yere karmaşık, maliyetli ve zaman alıcı olduğu** görüşündedir. Örnek olarak:

- MDB'lerin uyumlaştırma çabalarına rağmen, farklı MDB'ler tarafından yapılan ihale çağrıları ve talep edilen belgeler MDB'ler arasında çok düşük düzeyde bir eşgüdüm olduğunu göstermektedir. Dolayısıyla müteahhit standart ön yeterlilik belgeleri hazırlayamamakta ve sonuç olarak her proje için yeni ya da değiştirilmiş belgeler hazırlamak zorunda kalmaktadır.
- Ön yeterlilik soru formları genelde gereksiz formaliteleri içeren taleplerde bulunmakta ve bunlar, sözleşmenin tabi olduğu hukuk düzeni açısından gerekli olmadıkça, istenmesinden kolaylıkla vazgeçilebilecek belgelerdir. Örnek olarak şunlar verilebilir:
 - Her bir ön yeterlilik ve teklif için, *denetçilerin* imza asıllarının bulunduğu yıllık bildirimler,

- Her bir ön yeterlilik ve teklif için *banka yetkililerinin* imza asılları bulunan banka referans yazıları,
- *Yeminli çevirmen* tarafından yapılan ve bazen çevirmenin imzası ile birlikte noter tasdiki istenen çeviriler,
- Noter tasdikli ve tasdik şerhi iliştilirilmiş *vekaletname* (bu durumda müteahhidin yetkili temsilcilerinin her teklif ve ön yeterlilik başvurusu için notere bizzat gitmesi gerekmektedir),
- Projede kullanılması öngörülen ekipmanların *menşe bildirimleri* ya da *menşe belgeleri*,
- Ülkelerin çoğunda noterlik sisteminin yaygın olmaması ve dolayısıyla tasdik yaptırmanın zor olmasına rağmen, *noter tasdikli çeşitli belgeler*.
- İhale çağrılarında bazen **geleneksel hukuktan kaynaklanan bazı gereklilikler** (“yeminli beyan”, “resmi beyan”, “tasdik şerhi”) yer almaktadır. Bu tür gereklilikler genel olarak ve bazen ihale çağrısını yapan ülke özelinde dahi medeni hukuk sistemi içerisinde yer almamakta ve dolayısıyla herhangi bir yasal yaptırımları da bulunmamaktadır. Bazen bu gerekliliklerin yerine getirilmesi imkansız da olabilmektedir:
- Artan sayıda ihale çağrısı, ön yeterlilik başvurusunda bulunan kişiye **ek yükler** getiren gereklilikler içermektedir:
 - *projeye özel kredi imkanının* bulunduğunu teyit eden banka beyanı; bu durum maliyet getiren ve kredi imkanının tamamını bloke eden ve aynı zamanda proje tekliflerinin altı aydan daha uzun bir süre sonra verileceği ön yeterlilik süreçlerinde anlamlı olmayan bir uygulamadır.
 - Listelenen *personel ve ekipmanın münhasıran ilgili projede kullanılacağına* dair müteahhit beyanı; yalnızca bir lotun ihalesinin müteahhitte kalacağı ve proje tekliflerinin altı aydan daha uzun bir süre sonra verileceği bir ön yeterlilik başvurusu olduğu düşünülduğünde, aynı zamanda birden fazla lot için teklif verilmesini güçleştirmekte ve hatta imkansız kılmaktadır.
 - Kiralanmış ya da kirala-satın al anlaşmaları ya da diğer finansman anlaşmaları uyarınca edinilmiş olanların aksine, projede kullanılacak olan *ekipmanların* tamamı ya da yarısının müteahhidin *mülkiyetinde bulunma* gerekliliği.
- Metin olarak talep edilen **uygunluk beyanı**, bazı durumlarda formlarda verilen uygunluk beyanlarının aynısı olmamaktadır.

- Müteahhidin elinde normal şartlarda bulunmayan ve müteahhidin ibraz etmekle yükümlü olduğu **konu ile ilgili olmayan bilgiler**. “*Teklif sahibinin daha önce temerrüde düştüğü sözleşmeler*” ya da “*şirket varlıkları üzerinde bulunan alacak talepleri ve konu oldukları dava süreçleri*” gibi bilgilerin ihale süreci ile ilgisi halen anlaşılammıştır. Buna ek olarak olası teklif sahipleri, bu türden bilgilerin ön yeterlilik aşamasında idare tarafından nasıl kullanılacağı konusunda genelde bilgilendirilmediklerinden, değerlendirme sürecinin öznel olacağı yönünde şüpheler doğmaktadır.
- **Sorulan sorulara yanıtların geç gelmesi:** Bazı durumlarda teklif sahipleri tarafından sorulan soruların yanıtları çok geç verilmekte ve dolayısıyla yanıtlara göre düzenlemeler yapılamamaktadır.

EIC Tavsiyesi

EIC, ön yeterlilik ölçütlerinin nesnel olmasını, ihale duyurusunda açıkça belirtilmesini ve yayınlanmasını tavsiye etmektedir. Bu ölçütler olası tüm teklif verenlere eşit uygulanmalıdır. EIC, aşağıda belirtilen bilgilerin sunulmasının yeterli olduğu görüşündedir:

- Ticaret kaydı, yıllık bildirimler, banka referansları ve benzeri belgelerin fotokopileri,
- Noter tasdiki yerine tasdiksiz çeviriler,
- Müteahhidin imzaladığı vekaletname,
- Projede kullanılacak ekipmanlara ait uygun olan ülkelerdeki menşe belgelerinin verileceğine dair bir beyan,
- Belge asılları, sertifikalar ve tasdikli imzaların zorunlu olması halinde, teklif değerlendirme sürecinin sonunda ihale üzerinde kalan teklif sahibi (ya da alternatif olarak kısa listeye kalan sınırlı sayıda teklif veren) tarafından ibraz edilmeleri yeterli olmalıdır.

Daha önce başka kaynaklarda* belirtildiği üzere, ön yeterlilik şartları belirlenirken, teklif vereceklerin şu hususları yerine getirme kabiliyeti dikkate alınmalıdır: (1) gerekli mesleki ve teknik niteliklere sahip olması; (2) yeterli mali kaynak, insan ve ekipman kaynağına sahip olması; (3) belirlenen süre içerisinde projeyi tamamlama kabiliyetine ve yeterli güvenilirliğe ve aynı zamanda işi, iş sahibinin istediği kalitede teslim etme becerisine sahip olmak. Artan öneme sahip bir diğer konu ise, yeni işlere temel oluşturan ve gittikçe daha yaygın olarak

* 2002 ve 2003 tarihli, Uluslararası Finansman Kuruluşları ve MDB'lerin Temel Ön Yeterlilik Belgelerine ilişkin EIC tavsiyesi ve Dünya Bankası İhale Kılavuzunun gözden geçirilmiş hali. Söz konusu belgeler <http://www.eicontractors.de/seiten/communication/position.php> adresinden indirilebilir.

kullanılmaya başlanan kamu - özel sektör ortaklıkları gibi yöntemlerin gerektirdiği oldukça karmaşık mali unsurları yönetebilme becerisidir.

MDB'ler finanse ettikleri işlerin gerçekleştirilmesinde, sıkı kurallarla istedikleri çevresel ve sosyal unsurların gelişmesini istiyorlarsa, ön yeterlilik belgeleri ve ihale değerlendirilmesinde teklif sahibinin sağlık ve güvenlik ile ilgili geçmiş uygulamaları ve aynı zamanda çevresel hesap verebilirliğe ilişkin konular dikkate alınmalıdır.

Sonuç olarak, **işveren idareler, teklif sahibinin teknik kabiliyeti, mali durumu, kapasitesi ve deneyimi açısından karşılanması gereken asgari gereklilikleri belirleyerek, ön yeterlilik sürecini rekabet standardını artırmada bir fırsat olarak kullanmalıdır.** Adayların genel performans kapasitelerinin yoğun ve kapsamlı bir şekilde taranması yöntemiyle işveren idare, rekabetçi teklifler sunma niyetinde olan ve dolayısıyla rekabeti sınırlandırmayacak sınırlı sayıda deneyimli ve nitelikli teklif sahibini belirleyebilir. **MDB'ler bu sayede ön yeterlilik sürecini yakından izlemeli ve işveren idare ile birlikte çalışarak, yalnızca MDB'lerin çevresel ve sosyal sürdürülebilirlik politika hedeflerini karşılama becerisi gösteren isteklilerin ihale sürecine devam etmesini sağlamalıdır.**

3.2 İHALE BELGELERİNİN KALİTESİ

EIC tahminlerine göre, uluslararası ihale çağrısında bulunan işveren idareler, toplam proje sermaye maliyetinin ortalamada yaklaşık %3'ünü, ihalenin tasarım ve teklif belgelerinin hazırlanmasına harcamaktadır. Söz konusu harcamalar elbette bu türden projelerin gerektirdiği bir masraftır ancak güncel fizibilite etütlerinin hazırlanması için yeterli olmamaktadır. EIC, geçtiğimiz yıllar içerisinde ihale belgelerinin kalitesinin düştüğünü gözlemlemiştir. İhale belgelerinin yetersiz düzeyde hazırlanması, projenin de başarısız olması ile sonuçlanacaktır.

Açık ve son teknikleri içeren şartname ve çizimler dahil olmak üzere güvenilir ihale belgeleri, projenin kapsamı ve teknik gerekliliklerini tanımladığından, bir altyapı projesinin başarısı için temeldir. Müteahhit tarafından temin edilecek olan malzemelerin kalitesi ve işçilik standartları açıkça belirtilmelidir. Sözleşme süresince müteahhit tarafından sağlanacak örnekler ve gerçekleştirilecek testlerin ayrıntıları verilmelidir. Çizimler, şartnameler ve malzeme listesi ile birlikte, yapım işlerinin özellikleri ve kapsamının teklif sahipleri tarafından doğru bir şekilde değerlendirilmesine imkan sağlayacak ayrıntıları içermelidir.

EIC Tavsiyesi

Yeterli bütçe aktarılamamış olan proje hazırlık aşaması sorununu ortadan kaldırmak için EIC, teklifler alınmadan **seçilen danışman mühendis tarafından hazırlanan etüt, şartname, çizim ve benzeri belgelerin kalite ve yeterliliğinden tamamen işveren idarelerin**

sorumlu tutulmasını tavsiye eder. İşveren idareleri bu yönde teşvik etmek amacıyla MDB'ler, ihale belgelerini oluşturan etüt, şartname ve çizimlerden kaynaklanan risklerde idarenin sorumlu tutulacağı yönünde bir hükmün, yapım sözleşmesine dahil edilmesi konusunda ısrarcı olmalıdır.

Tek aşamalı ihale sürecinin söz konusu olduğu “anahtar teslim” ya da “EPC” türü projelerde ihale süreci çok daha önem taşımaktadır. Teklif sahiplerinin güvenilir bir düzeyde rekabete katılmalarını sağlamak amacıyla **idareler, iş sahibinin gerekliliklerini açık ve yeterli bir şekilde açıklamalıdır (ve bu açıklamanın sorumluluğunu taşımalıdır).** Aksi takdirde teklif verenlerden bir bakıma “kumar” oynamaları istenmektedir çünkü her iki proje türünde de müteahhidin yetersiz veri ve bir kısım varsayımlara dayanarak tasarımını gerçekleştirmesi gerekir. Bu durumda karşı karşıya kalınan risk, ihalenin sonuç olarak işveren idare tarafından (daha ucuz olan) bir başka rakibe verilmesi ve bu rakibin de başkasının tasarımına göre yapım işini gerçekleştirecek olmasıdır.

Bu türden rekabeti bozucu durumları ortadan kaldırmak için EIC, işveren idare tarafından kesin ihale kararı verilmeden önce, **ihale belgeleri ile ilgili olarak isteklilerin ifade ettiği çekince ya da görüşleri MDB'lerin gözden geçirmesini** tavsiye etmektedir. **MDB'lerin aynı zamanda, özel sektör finansman kuruluşlarında olduğu gibi, kendisine hizmet verecek ayrı bir danışman görevlendirmesi** gerekmektedir.

3.3 SÖZLEŞME KOŞULLARI

Teknik şartname ve çizimlerde işlerin kapsam ve niteliği açık bir şekilde tanımlandığı gibi sözleşme koşullarında da, yapım işlerinin gerçekleştirileceği sözleşme çerçevesi belirtilmelidir. Uluslararası en iyi uygulama örneklerine bakıldığında, bir projenin istenen zamanda ve bütçe dahilinde tamamlanabilmesi için, her aşamanın nasıl gerçekleştirileceği, risk ve sorumlulukların neler olduğu açık ve kesin bir şekilde tanımlanmalıdır. 1987 yılında yayınlanan ve “Kırmızı Kitap” olarak bilinen FIDIC İnşaat İşleri İdari Şartnamesinin 4. baskısı uluslararası faaliyetlerde çok yaygın bir şekilde kullanılmakta olup, müteahhit ve iş sahibi arasında eşit bir risk dengesi kurduğundan, dünya çapında çok sayıda büyük ölçekli altyapı projesinin başarıyla tamamlanmasına katkısı olmuştur. FIDIC'in söz konusu standart sözleşme şekli 1996 yılında değiştirilmiş ve yapım işlerinin yürütülmesi sırasında sözleşme tarafları arasında doğan anlaşmazlıkların çözümünde bir araç olarak kullanılacak olan Anlaşmazlık Tahkim Kurulunu gündeme getiren bir ek yayınlanmıştır.

Ne yazık ki son zamanlarda işveren idareler, sözleşmelere özel koşullar ekleyerek risk dengesini müteahhit aleyhinde bozacak yaygın uygulamalara başvurmaktadır. Bu türden uygulamalar kaçınılmaz olarak, sözleşmenin yürürlük süresince işveren idare ile müteahhit arasında uzun süren anlaşmazlıkların doğmasına yol açmaktadır.

EIC Tavsiyesi

EIC'nin görüşüne göre MDB'ler yalnızca, tasarım, fiziksel engeller, yapılacak işin miktarı, sözleşme teminatlarının tutarı ve geçerlilik süreleri, belgelendirme yöntemleri ve ödeme koşulları gibi anahtar unsurlarda **dengeli bir risk dağılımı** sağlamış olan yapım sözleşmelerini kullanmalıdır.

Standart MDB ihale belgeleri ve FIDIC standart sözleşme belgeleri gibi, standart sözleşme koşullarının uygulanmasının talep edildiği durumlarda, **ihale kurallarının işveren idareyi genel koşullardan sapmama yönünde yükümlü tutması** çok önemlidir çünkü bu genel koşullar büyük ölçüde dengeli bir risk dağılımı sağlamaktadır*.

FIDIC 1999 standart sözleşme şekillerini esas alan ve dengeli dağılım sağlayan yapım sözleşmelerinin geliştirilmesi amacıyla **EIC, "FIDIC 1999 Yeni Kitapları için EIC Müteahhit Kılavuzu"** başlıklı bir seri yayınlamıştır**. Bu kılavuzlar, yeni FIDIC standart sözleşme şekillerinin her birinin beraberinde getirdiği riskleri ve eksiklikleri ele almakta olup, bir uluslararası yapım projesi taahhüdüne girmeden önce gerek FIDIC gerekse uluslararası yapım işleri sektörü hukukçuları tarafından, ilgili taraflarca kullanılacak faydalı bir kontrol listesi oldukları düşünülmektedir. Dünya Bankası yakın zamanda FIDIC 1999 "Yapım İşleri Sözleşmesi Koşulları" belgesinin kendi sürümünü hazırladığından, EIC'nin FIDIC 1999 "Yeni Kırmızı Kitap" kılavuzunun, **yapım işlerinin İhalesine ilişkin yeni standart MDB ihale belgelerinin eki** olarak sunulabileceği ifade edilmiştir.

Buna ek olarak sözleşme koşullarında, taraflarca zorunlu kabul edilecek **bağlayıcı bir anlaşmazlıklar kurulu** ve **uluslararası tahkimin** kullanılması yönünde hükümler yer almalıdır. Bunlar, dava sürecinin bertaraf edilebilmesi adına, idareler ve müteahhitler için uygun araçlardır. Standart MDB ihale belgelerinde ve uygun standart sözleşme şekillerinde hüküm olarak yer almaları halinde bu mekanizmalar, sözleşme bedeline yansıyan ve yerel anlaşmazlık çözümü uygulamalarının yüksek standartlarda olmadığı durumların ortaya çıkaracağı belirsizlik dikkate alınarak ayrılmış olan taliki şart karşılıklarının azalmasına katkıda bulunacaktır. Uluslararası tahkim yolunun seçilmesi halinde ise, uluslararası tahkim tarafından verilen karar, işveren idarenin bağlı bulunduğu devletin yetkililerince ayrıca onaya tabi olmamalıdır.

* FIDIC 1999 EPC/Anahtar Teslim Projeler için Sözleşme Koşullarının ("Gümüş Kitap") uygulanması halinde, kitabın Giriş Notu bölümünde belirtilen hususların dikkate alınması gerekir. Buna göre, söz konusu standart sözleşme şekli, geleneksel dengeli risk paylaşımı yaklaşımından farklı olup, "Gümüş Kitap" çoğu durumda uygulanabilir değildir.

** EIC, FIDIC standart sözleşme şekilleri ile ilgili olarak, söz konusu belgelerin belli başlı riskleri ve eksikliklerine değinmek amacıyla üç "FIDIC'in *Yeni Kitapları* için Müteahhit Kılavuzu" yayınlamıştır. EIC Kılavuzları, bir sözleşmenin yürürlüğe girmesinden önce kullanılmak üzere müteahhitler ve sözleşmenin diğer tarafları için faydalı bir kontrol listesi vermektedir.

Ancak yaşanan sorun, çok sayıda gelişmekte olan ülkenin halen **Yabancı Tahkim Kararlarının Tanınması ve Yürürlüğüne ilişkin New York Sözleşmesini (1958)** onaylamamış olmasıdır. Onaylamış olsalar bile söz konusu ülkeler söz konusu kararları bazen tanımamaktadır. EIC'nin önerisi, krediyi alan ülkelerin yaptığı kredi anlaşmalarına, ilgili ülkenin bu tür kararları nihai ve geri dönülmez olarak kabul edecekleri hükmünün eklenmesidir. Bu türden bir hükmün konulmasına rağmen, yerel mevzuatın diğerine göre geçerli olduğu ve kararın sorgulanacağı durumlar olabilecektir. Bu tür bir durumun ortaya çıkması halinde MDB'ler, krediyi alan ülkelere doğrudan müdahale etmeye hazırlıklı olmalıdır.

Sözleşme **özel koşulları**, yalnızca projeyi ve ilgili ülkenin özel koşullarını düzenlemek amacıyla kullanılmalı ve bazen karşılaşıldığı gibi riskleri yeniden dağıtmak için kullanılmamalıdır. Dolayısıyla EIC'nin önerisi, genel koşullardan sapmaya yol açacak açık uçlu olasılıkları ortadan kaldırmak amacıyla MDB'lerin **bir ülkeye özgü özel koşulları standartlaştırması** ve bunlar üzerinde nihai bir anlaşmaya varmasıdır. Kredi anlaşmalarına MDB tarafından, özel koşullara hüküm eklenerek genel koşullarda belirtilen risk dağılımında sapma yapılamayacağı şartı konulmalıdır. MDB'ler bu türden sapmalar içeren ihale belgelerini onaylamamalı ve sonuç olarak işveren idareler, sapmaların meydana gelmeyeceğine dayanarak teklif verenleri ihaleden men etmemelidir.

En son olarak, FIDIC Koşulları ile tanımlanan **ihale eki, uluslararası standartlar** uyarınca doldurulmalı ve maktu zararlar, kesin teminatlar ve benzeri hususlar için müteahhide ek yük getirmemelidir.

3.4 İHALE TEMİNATLARI

Uluslararası yapım işleri sözleşmelerinde, projenin bütçe dahilinde ve zamanında tamamlanması için kamu ve özel sektör müşterilerini teminat altına almak için standart bir gereklilik söz konusudur. Genelde bir banka tarafından düzenlenen koşulsuz teminat (genelde sözleşme bedelinin yaklaşık %10'u tutarında), uluslararası müşterilerin karşılıklı teminat talebini yerine getirmek için kullanılmaktadır. Bu uygulama aynı zamanda MDB'ler tarafından da tavsiye edilmektedir. İşveren idarelerin çoğu, basit, iyi bilinen ve yürürlüğü olduğunu düşündükleri bankacılık sistemi içinde çalışmayı tercih eder. Garantörler ise, bu sistemin dünya çapında genel kabul görmüş ticari bir uygulama olduğu, verimli ve ciddi kuruluşlar olarak imajlarını güçlendirdiği düşüncesindedir. Lehdarlara, kusurları kanıtlaya yükümlülüğü olmaksızın paraya kolay erişim imkanı verilir.

Bunun tersine kefalet şirketleri tarafından sözleşme teminatı olarak verilen sözleşme senetlerinin kullanılması uluslararası taahhüt işlerinde yaygın bir uygulama değildir. Kefalet senedi sisteminde garantör, sözleşme teminatının yalnızca mali unsurlarını taahhüt

etmemekte aynı zamanda iş sahibine, müteahhidin yapım işleri sözleşmesinden doğan yükümlülüklerini yerine getireceğine (yani, yapım işlerinin tamamlanacağına) dair bir güvence de vermektedir. Kefalet senetleri, kesin teminat, avans teminatı ve alıkoyma serbest bırakma mekanizması gibi müteahhidin sözleşmeden kaynaklanan teminat yükümlülüklerinin tamamının karşılanması amacıyla düzenlenebilir. Bu sistemin müteahhide sağladığı belli başlı avantajlar şu şekilde sıralanabilir: (1) senet, müteahhidin kredi imkanını etkilemez, (2) müteahhit haksız taleplere karşı korunur, (3) kefalet projenin geliştirilme aşamasını da içerdiğinden, genelde anlaşmazlıklar bertaraf edilir. Bu teminat şekli aynı zamanda projeyi finanse eden kuruluşlar için de çekicidir çünkü yatırımın güvenilirliği, projenin tamamlanacağı güvencesi ile teminat altındadır.

Uluslararası Ticaret Odası (ICC), "Talep Teminatları ve Sözleşme Teminatları için Yeknesak Kurallar" yayınlamıştır. Üye devletler tarafından onaylanan bu Kurallar, söz konusu mali araçların uygunsuz kullanımına karşı borçlu ve garantörleri korumaktadır.

EIC Tavsiyesi

EIC, **standart MDB ihale belgelerinde, projeye bağlı olarak talep teminatı ya da sözleşme teminatının kullanılmasına ilişkin hükümlerin yer almasını** önermektedir. Buna alternatif uygulamalar, ilgili masraflar sözleşme bedeline dahil edilmek zorunda olduğundan, daha düşük nihai bedellerin oluşmasına katkıda bulunabilir. Temin edilmeleri genelde daha ucuz olduğundan ve idare için de avantaj sağladığından, kefalet şirketleri tarafından düzenlenen teminatların kullanılması önerilmektedir. Son olarak, teminat ya da senet metninde ICC yeknesak kurallarına atıfta bulunulması taraflar için zorunlu kılınmalıdır.

İHALE SÜRECİNİN MODERNLEŞTİRİLMESİ

Tasarımı üstlenen taraf ile tasarıma uygun olarak yapım işlerini gerçekleştiren tarafın tamamen farklı olduğu geleneksel proje ihaleleri (tasarla-ihale et-yap), güvenilir bir yöntem olabilmekle birlikte, kesinlikle uygulanabilecek tek yöntem değildir. Ayrıca, **tasarla-ihale et-yap yönteminin beraberinde getirdiği bazı potansiyel dezavantajlar** söz konusudur:

1. Önemli konulardan bir tanesi **geleneksel tasarla-ihale et-yap projelerinde çok sayıda arayüzün olması** ve ilgili tarafların, az bir katma değer yaratan ve maliyetleri artıran çok karmaşık yönetim sistemlerini uygulamasıdır.
2. Ayrıca, müteahhitlerin **bilgi ve becerisi**, bu becerilerin erken aşamalarda devreye girmesi projenin tamamının verimliliğine katkı yapacak olsa da, **tasarım aşamasında neredeyse hiç kullanılmamaktadır.**
3. **Geleneksel yöntem**, altyapı tesislerinin **bakım ve işletmesi için özel sektör deneyimlerinin kullanılmasına izin veren bir mekanizmayı da içermemektedir.**
4. Son olarak, diğerleri kadar önemli bir konu da, geleneksel ihale yönteminde **ne yazık ki en düşük teklif odaklı bir yaklaşım** vardır. İşveren idarelerin makul gerekçeleri olan teklifleri dikkate alacaklarını düşünmek hoş olacaktır ancak deneyimlerimize göre, ne kadar sofistike ve çalışkan olursa olsun İdare, makul gerekçeli bir teklif ile düşük fiyat etiketi arasındaki farkı değerlendiremeyecek olan üst düzey yetkililer ile finansmanı sağlayan taraflar ve denetçilere karşı sorumludur.

Özel sektörde son yıllarda, müteahhidin projenin yalnızca tasarım ve yönetiminden değil ancak bazı durumlarda aynı zamanda tesislerin işleyişinden de sorumlu oldukları tasarla-yap ve anahtar teslim esaslı sözleşmeler yaygın hale gelmiştir. Bu sözleşme türünün kendine özgü özel sistem ve süreçleri vardır. Ancak, müteahhidin seçilmesinden ihalenin sonuçlandırılması aşamasına kadar geleneksel ihale süreci, anahtar teslim temelli işler için yeterli değildir ve sözleşmeler buna uygun olarak geliştirilmemiştir.

Yenilikçi ihale yöntemlerinin daha sık uygulanmasının işveren idarelere ve MDB'lere fayda sağlayacağı düşüncesi EIC'nin en çok benimsediği görüşlerden biridir. Özel sektör deneyimleri, verimlilik, rekabet ve saydamlıktan ödün vermeden ve hatta bunları pekiştirerek alternatif yaklaşımların uygulanabileceğini göstermektedir.

1. İşveren idarenin birinci seçeneği, geleneksel ihale sürecinde **teklif sahiplerinin kaliteye dayalı olarak seçilmesi** uygulamasına daha fazla yer vermektir. Bölüm 3'te

yer alan ön yeterlilik, ihale belgeleri, sözleşme koşulları ve teminatlara ilişkin yöntemlerin iyileştirilmesinin yanı sıra idareler, en düşük bedel yerine **ekonomik olarak en avantajlı teklif**, uygun yerlerde **alternatif teklifler** için çağrıda bulunma ve **çift zarf sisteminin** uygulanması gibi çeşitli seçme kriterlerini uygulayarak makul tekliflerin sunulmasını teşvik edebilir.

2. İşveren idarenin ikinci seçeneği, “**anahtar teslim**” ya da “**tasarla-yap**” projeleri için ihale açarak, tasarım aşamasında teklif verenlerin becerilerinden daha fazla faydalanmaktır. Söz konusu ihale yönteminde işveren idare, iş sahibinin gereklilikleri başlığı altında isteklileri projenin temel parametreleri konusunda bilgilendirmekte ve seçme sürecini **iki aşamaya** ayırmaktadır. Bu sayede teklif verenlerin görüş ve düşüncelerinin dile getirilmesine olanak sağlayan tartışmalar için de belirli bir esneklik ortamı oluşturulabilmektedir.
3. Üçüncü seçenek ihalenin, girdilerden ziyade “sonuçlara” odaklanarak belirli bir performans düzeyine ulaşan müteahhide verilmesini sağlayacak bir sözleşme şeklinin işveren idare tarafından kullanılmasıdır. Bu düzenleme “tasarla-yap” ya da “anahtar teslim” projelere benzemekle birlikte işveren idare, bu ilkeyi genişletip planlama, yapım, yenileme, bakım ve işletme unsurlarını da içeren uzun süreli sözleşmelerle hizmetin tamamını özel sektördeki üçüncü taraf hizmet sağlayıcılarına devredebilir. Genel kural olarak, söz konusu **performansa dayalı ihale** yöntemi ile gerçekleştirilen işlerin tasarım, yapım ya da işletme aşamasında meydana gelen her türlü kusur, müteahhidin sorumluluğunda olacaktır. Bu durumda geleneksel yapım işleri risklerinin çoğu iş sahibinden müteahhide geçmektedir.
4. İşveren idarenin dördüncü seçeneği ise, **kamu-özel sektör ortaklığı modelini** kullanmak ve kamu hizmetlerinin temini işini “dış kaynak kullanımı” ile özel sektöre devretmek olacaktır. Ancak kamu-özel sektör ortaklıklarının henüz kapsamlı bir tanımının yapılmadığına dikkat çekmek gerekir. Şu anda bu tanım genel anlamda altyapı işlerinin yerine getirilmesi ve/veya kamu hizmetlerinin sağlanması bağlamında, özel sektörün mali, ticari ya da teknik kaynaklarının kullanılabilmesi amacıyla, kamu ve özel sektör arasında yapılan bir dizi resmi anlaşma ve düzenlemeleri kapsamaktadır. Kamu-özel sektör ortaklığı modelleri şu anda altyapı sektöründe gerek sosyal gerekse ekonomik anlamda oldukça yaygın bir uygulama olup, aynı şekilde kamu binalarının yapım işlerine de uygulanabilir. Bu projelerin ortak özelliği, yapım ve/veya yenileme işi için büyük miktarda başlangıç sermayesi gerektirmesi ve yapım aşamasının tamamlanmasının ardından, hükümetin çok fazla borçlanmasını gerektirmeyen bakım ve işletme masraflarının ortaya çıkmasıdır. Söz konusu maliyetler, “kullanıcı ödemeleri” ya da devlet tarafından yapılan “tek sefer ödeme” ile,

projenin hizmet ömrü süresince yeniden finanse edilmektedir. AB'nin yapısal fonları ve uyum fonları ile MDB tarafından finanse edilen, sonuca dayalı yardım vb. programlar; bağışçılar tarafından finanse edilen ve hibe unsuru da içeren kamu-özel sektör ortaklıkları; devlet bütçesi ya da kullanıcılardan ziyade en azından kısmen resmi kalkınma yardımı fonlarından karşılanan ve özel sektörün hizmet verdiği süre zarfında yapılan ödemeler kamu-özel sektör ortaklığı uygulamalarının bir parçasını oluşturabilir. Bunun tersi olan, sermaye harcamasının hiç olmadığı ya da çok az yapıldığı kısa süreli yönetim sözleşmeleri bu belgede ele alınmamaktadır*.

4.1 KALİTEYE DAYALI SEÇİM

MDB'lerin *danışmanlara* ilişkin ihale kılavuzları danışmanlık tekliflerinin değerlendirilmesinde, önce kalite ve ardından bedel olmak üzere iki ayrı aşama öngörmekle birlikte, danışmanlık tekliflerinin değerlendirilmesinde geçerli olan genel kural "en düşük bedel"dir. Bu sistem uyarınca verilen teklifler dikkate alındığında istekliler, çok düşük bedel esasında agresif bir teklif vermekte ve sonraki aşamalarda makul olmayan riskler ortaya çıktığında bedeli yeniden müzakere etmeyi planlamakta ya da ihale belgelerinde yer alan risklerin tamamını kapsayan gerçek bedelleri içeren makul bir teklif sunmaktadır. İsteklilerden herhangi birinin yeniden müzakere edilebilir düşüncesi ile agresif bir teklif vermesi halinde, makul bedelli teklif rekabetçi görünmeyebilir. Bu durumda makul teklifi veren dezavantajlı duruma geçmekte ve koşulları zorlayıcı teklifi veren ise yapım işleri sırasında bedeli yeniden müzakere edebileceği öngörüsüyle bu fırsatı değerlendirmektedir. Bu durumda, ihalenin karar ölçütlerinin yalnızca mali unsurlar değil aynı zamanda teknik ve çevresel unsurları da (EMAT) kapsayacak şekilde genişletme, isteklilerden sundukları teklifin yanı sıra alternatif teklifler talep etme ya da tekliflerin teknik unsurları değerlendirildikten sonra mali unsurlarını ele alma gibi uygulamalarla işveren idareler, geleneksel ihale sürecinde kalite yaklaşımını benimsemelidir.

4.1.1 EN DÜŞÜK BEDELLİ TEKLİF KARŞISINDA EKONOMİK OLARAK EN AVANTAJLI TEKLİF

Büyük ölçekli ve/veya karmaşık altyapı işlerinde, altyapı tesislerinin kullanım ömrü süresince gerektirdiği işletme masrafları, başlangıçtaki yapım maliyetinin çok üstünde olmaktadır. Başlangıçta yüksek maliyetli olan bir yatırım daha düşük bakım ve işletme maliyetleri ile sonuçlanabileceğinden, işveren idareler ve çok taraflı kredi kuruluşları söz konusu projelerin ihalelerinde gerek sermaye maliyeti gerekse işletme ve bakım masraflarını dikkate almalıdır.

* EIC 2003 yılında "YİD/KOÖ EIC Beyaz Kitabı" çalışmasını yayınlamış ve böylelikle çok boyutlu projeler uygulayan üye şirketlerin deneyimlerini paylaşmıştır.

Gelişmiş değer mühendisliği uygulamaları uluslararası kalkınma kuruluşlarının, çevrenin daha iyi korunması yönündeki bir diğer çok önemli hedefine ulaşılmasına da yardımcı olacaktır. Son yıllarda MDB'ler, projelerin uygulanması sırasında izlenecek ve uygulanacak olan kapsamlı çevre ve sosyal koruma politikaları öngörmektedir. Ancak uygulamada “düşük bedel” esasında sonuçlandırılan ihaleler, en uygun teknik çözümü getirmemekle birlikte, çevrenin korunmasına yönelik bir maliyeti de öngörememektedir.

Dolayısıyla, işveren idarelerin makul teklif anlayışını “ekonomik olarak en avantajlı teklif” (bir başka deyişle, teknik performans, maliyet etkililiği, esneklik, çevresel etki, yerel halka yönelik yatırım, sosyal sorumluluk ve benzeri unsurların en makul birleşimini içeren teklif) bağlamında değerlendirmeleri uygun olacaktır. Ancak fiilen genelde yalnızca “en düşük bedel” dikkate alınmaktadır çünkü işveren idare, “düşük bedel” ile “ekonomik olarak en avantajlı teklif” arasındaki farkı değerlendiremeyecek olan üst düzey yetkililerine karşı sorumludur. Sonuç olarak, işveren idarenin tekliflerin kalite boyutunu nasıl değerlendireceği konusu üzerinde çalışılmalıdır.

EIC Tavsiyesi

Avrupa Adalet Divanının aldığı son karara göre, “en düşük bedel”, “nesnel bir ölçüt” olarak kabul edilmiştir. Ancak, en düşük bedel işveren idare tarafından tek karar ölçütü olarak seçildiğinde, idare her sözleşmenin kendine özgü özelliklerini değerlendirmeye alamamakta, serbest rekabet için en uygun ölçütleri seçememekte ve dolayısıyla ihaleyi en iyi teklif sahibine vermemektedir. Açık ve belli teklif sahipleri arasında ihale yöntemleri ile gerçekleştirilen kamu ihalelerine ilişkin çerçeve kanunun yalnızca “en düşük bedel” esasına dayandırılması, Topluluk hukukuna* aykırıdır.

MDB tarafından finanse edilen projelerdeki “en düşük bedel sendromu” sorununu aşmak için EIC'nin önerisi, MDB'lerin, işveren idareleri “ekonomik olarak en avantajlı teklif” esasında ihaleleri sonuçlandırmaları yönünde teşvik etmeleridir. Danışman mühendislerin yardımı ile işveren idareler, teknik şartnamelerde belirtildiği şekliyle, gerçekleştirilecek işlerin özelliklerine bağlı olarak gerekli ekonomik ve kalite ölçütlerini önceden belirlemeli ve her ihalede paranın karşılığını oluşturacak değeri de buna uygun olarak ölçmelidir.

Elbette bu türden bir uygulamanın tercih edilmesi halinde, standart MDB ihale belgelerinde değişiklik yapılarak, tekliflerin değerlendirilmesinde **proje ömrü boyunca öngörülen işletme ve bakım maliyetleri de** değerlendirmeye alınmalıdır. Dolayısıyla, tesisin hizmet ömrü boyunca işletme maliyeti kriterine göre belirlenen masraflar, teklif verenlerden talep edilmeli ve onlar tarafından güvence altına alınmalıdır. Ardından bu ölçütler, teklif bedelinde olduğu

* Adalet Divanı Dava No: C-247/02, “*Sintesi SpA ve Autorita per la Vigilanza sui Lavori Pubblici*”

gibi karar mekanizmasına dahil edilmelidir. “ekonomik olarak en avantajlı teklif”, ihale dosyasında belirtilen mekanizmalar uyarınca, kalite, bedel ve işletme maliyeti gibi unsurlara uygun ağırlıklar verilerek belirlenmelidir.

Ancak, ihale çağrısında bedel dışında başka ölçütlerin (örneğin; kalite, performans şartnameleri, tasarım gereklilikleri, tamamlama süresi, işletme maliyeti, v.b.) de esas alınması halinde, bu tür tekliflerin değerlendirilmesi çok daha karmaşık ve biraz da öznel olabilecektir. Dolayısıyla kamu ihalelerinde uygulanan kurallar yorumlanırken, tekliflerin ekonomik olması yönünde belirlenen birincil hedefe saygı duyulmalı ve aynı zamanda birincil hedeflerin yerine geçmemekle birlikte, işletme maliyeti ve çevresel ölçütler de dikkate alınmalıdır.

İşveren idareler tarafından genelde izlenmesi gereken adımlar, aşağıda belirtilen beş aşamayı kapsamaktadır:

- 1. Bedele ek olarak belirlenecek ihale kararı ölçütlerinin seçilmesi;**
- 2. Ölçütlerin her birinin ağırlıklarının belirlenmesi;**
- 3. Ölçütlerin her biri esas alınarak tekliflerin değerlendirilmesi;**
- 4. Aşırı düşük tekliflerin reddedilmesi;**
- 5. Tekliflerin nihai olarak sıralanması.**

4.1.2 ALTERNATİF TEKLİFLER

Alternatif teklifler, teklif verenin işveren idarenin ihtiyaçlarını karşıladığını düşündüğü ancak ihale belgelerinde yer alan gerekliliklerle tam olarak eşleşmeyen tekliflerdir. Teknik yenilikleri, projenin maliyetini düşüren ya da performansını artıran diğer yaklaşım değişikliklerini içerebilir. Bazı durumlarda idareler, teklif verenlerin herhangi bir teklif değişikliğine ek olarak tam uyumlu bir teklif sunmalarını isteyebilir ya da teklifin değişmez ya da değişikliğe tabi tutulamaz olarak kabul ettikleri unsurlarını özellikle belirterek, bir teklifin tam uyumlu bir tekliften ne derece değişikliğe uğrayabileceğini sınırlandırabilir.

EIC Tavsiyesi

EIC, müteahhitlerin **ihale dışı bırakılmadan teknik alternatifler sunabilme seçeneğine** sahip olması gerektiği düşüncesindedir. Aslında idareler, güçlü bir yenilik kaynağı olarak performans ölçütlerine dayalı alternatifleri sunma konusunda isteklileri teşvik etmeli ve seçimi, paranın karşılığının en iyi alınması esasına göre yapmalıdır. Teklif verenlerden biri, projenin gerçekleştirilmesi ile ilgili olarak ihale belgelerinde belirtilen çözümden farklı bir çözümü sunma bilgi ve becerisine sahip olabilir. En pratik çözüm, maliyeti düşürmesi (işletme masrafları dikkate alınarak uygun olan durumlarda), yapım süresini kısaltması ya da projenin daha iyi uygulanmasına imkan sağlaması kaydıyla, teklif sahiplerini alternatif teklifler sunmaya davet etmektir. Karşılaştırılabilirliği sağlamak için, ihale belgeleri uyarınca hiçbir değişiklik yapılmamış bir teklif sunulmadıkça, alternatif teklifin kabul edilmeyeceği genelde belirtilmektedir. Alternatif bir teknik çözüm maliyeti düşürecekse, bundan elde edilen kazanımların eşit bir şekilde paylaşılması gerekir.

4.1.3 ÇİFT ZARF SİSTEMİ

Aşırı düşük teklif verilmesi riskini bertaraf etmek için bazı ülkelerde teknik ve mali tekliflerin iki ayrı zarf içinde sunulması talep edilir. Bu sayede idareler, mali unsurların etkisi altında kalmadan tekliflerin teknik kalitesini değerlendirebilmektedir.

EIC Tavsiyesi

Çift zarf sisteminin avantajı, öncelikle teknik tekliflerin değerlendirilmesine imkan sağlaması ve **işveren idarenin ilgisini en çok çeken teknik çözümlerin, çözüme ilişkin bedel işveren idare tarafından bilinmeden, tarafsız bir şekilde seçilebilmesidir**. Bu tür durumlarda, iyi bir teknik çözüm ihtiyacı, bunun için gereken bedelden daha önemlidir. Ancak çift zarf sisteminin iyi işlemesi isteniyorsa, uygulanan sistem saydam olmalıdır. İdeal olarak, taraflardan her birinin teknik tekliflerine karşılık gelen mali tekliflerini içeren ikinci zarfların tamamı, üçüncü bir tarafa (noter ya da avukat) teslim edilmeli ve yalnızca tatmin edici teknik çözümlere ait mali teklifler söz konusu üçüncü tarafların huzurunda açılmalıdır. Mali teklif,

İdarenin bütçesini aşıyorsa, tatmin edici bulunan “en iyi ikinci” teknik çözüme ait mali zarf açılmalı ve seçim yapılana kadar uygulamaya bu şekilde devam edilmelidir. Açılmayan zarflar, ihalenin sonuçlandırılmasının ardından başarısız olan teklif sahiplerine geri gönderilmelidir.

4.2 İKİ AŞAMALI İHALE

Dünya çapında, artan sayıda mühendislik projesi, tesisin performansını ya da yapımı sonrasında elde edilmesi beklenen “sonuçları” tanımlayan “performans” ya da “işlev” şartnameleri esasında düzenlenen “anahtar teslim” ya da “tasarla-yap” yöntemi ile ihale edilmektedir. Bu türden yöntemlerde iş sahibi, iş sahibinin gerekliliklerini, performans şartnamesini ve elde edilmek istenen sonucu ortaya koymakta ve müteahhit ise, bu sonucun en iyi nasıl elde edileceği konusunda teklif vermekte serbest bırakılmaktadır.

İhalenin tek ya da iki aşamalı yöntemle gerçekleştirilmesi kararı, teknik gerekliliklerin ne derece açık tanımlanabildiğine bağlı olacaktır. Bazı durumlarda idareler, ilgili proje için uygun olacak tasarım ya da teknik girdi ve malzeme girdisi türlerini belirlememiş olabilir. İhaleye katılacakların deneyim ve becerilerinden yararlanmak için işveren idare, seçme sürecini iki aşamaya ayırmak ve istekliler arasında belirli bir dereceye kadar tartışma esnekliği yaratmak isteyebilir. Yapılan ihale çağrısı, teklif vereceklerin, projenin belirlenen standartları uyarınca özel gereksinimleri karşılayacak çözümlerini sunmalarına izin verecek nitelikte olabilir.

EIC Tavsiyesi

EIC, ihale aşamasına özel sektör ortaklarının katılmasının, yenilikçi yaklaşımları teşvik etmenin ve paranın karşılığını en iyi şekilde almanın güvencelerinden biri olduğu inancındadır. Ancak bu tür bir diyalog ortamı saydam ve ayrımcı olmayan bir çerçeveyi gerektirmektedir. Dolayısıyla EIC, **büyük ölçekli altyapı projelerinin ihalesinde “anahtar teslim” ya da “tasarla-yap” yöntemlerinin MDB’ler ve işveren idareler tarafından ciddi olarak ele alınmasını** tavsiye eder. Tasarım ve yapım işlerine ait sorumluluğun birlikte “tek noktada” toplanması, projenin tamamlanma süresini kısaltacaktır. Ayrıca, tasarım ve yapım sürecindeki verimlilik proje bedellerini de düşürebilecektir. Arayüzlerin yönetimi sorumluluğu işveren idareden müteahhide geçtiğinden, olası anlaşmazlıklar da büyük ölçüde ortadan kalkacaktır.

Ancak bu yöntemlerin kullanılması halinde ihale aşaması çok daha büyük bir önem taşımaktadır. “Anahtar teslim” proje ihalelerinin yanlış tanımlanmış iş sahibi gerekliliklerine göre tek aşamalı yöntem esasında sonuçlandırıldığı olumsuz örnekler dikkate alındığında, ihale sürecinin etkin yürütülmesi ve uzun sürmemesi kaydıyla, bu tür projelerde **iki aşamalı ihale sisteminin** kullanılması için iyi nedenler bulunmaktadır. Birinci aşamanın, gerek işveren idareler gerekse istekliler tarafından, bir ortaklık yaklaşımı içinde görüş alışverişinde

bulunma fırsatı olarak değerlendirilmesini tavsiye ederiz. Ancak bu durumda isteklilerin fikri mülkiyet hakları riske atılmamalıdır. İşveren idare, sözleşmenin tüm süreç boyunca değişmemesi gereken hedefler, kalite, süre ve özel şartlar gibi asgari zorunlu gerekliliklerini tanımlamalıdır. Diyalog yöntemi aynı zamanda sorulan sorulara yanıt verilmesini ve isteklilerden birine sağlanan ek bilginin diğerlerine de aktarılmasına imkan sağlayacak bir mekanizmayı da kapsamalıdır. Ardından, seçilenlerden bir kısa liste oluşturulacak ve bunlardan, gözden geçirilmiş eşit şartlara göre mali tekliflerini sunmaları istenecektir.

4.3 PERFORMANSA DAYALI İHALE

Girdilerin verildiği bir şartname esas alınarak altyapı projelerinin gerçekleştirildiği geleneksel yaklaşım özellikle kalkınmaya yönelik finansman bağlamında her zaman olumlu sonuçlar vermediğinden, uluslararası finansman kuruluşları, hükümet ve bağışçı fonlarını daha iyi hedeflere yönlendirebilmek için yeni yöntem arayışına girmiştir. “Performansa dayalı ihale” biçimindeki yeni yaklaşım, hizmetin temini işini özel sektöre devrederek ve sübvansiyon ödemesini hedeflenen gruplara verilen hizmete bağlayarak, hizmet kalitesini artırmaya çalışmaktadır. Ulaştırma sektöründe sürekli bakım ve sermaye yatırımları için gereken mali kapasite ve teşviklerin yaratılması kendine özgü zorlukları beraberinde getirdiğinden, söz konusu işlerin yalnızca yapım aşamasının değil aynı zamanda projenin öngörülen süresi boyunca bu tesislerin bakım ve işletme aşamalarının da güvence altına alınması gerekmektedir.

Geleneksel projelerde idare bir tesisin yapılması için (örneğin; su arıtma tesisi ya da karayolu yapımı) talimat vermekte ve tesisi yaptırmaktadır. Ancak performansa dayalı ihale ile gerçekleştirilen projelerin çoğunda bir hizmet (örneğin; arıtılmış suyun temini ya da bakım ve işletme sorumluluğu da dahil olmak üzere bir karayolunun hizmete açılması) satın alınmaktadır. Ancak MDB’lerin genel politikası pozitif kalkınma ve kuruluşların deneyim kazanması adına yeni ya da yenilenmiş tesislerin işletilmesi ve bakımının müşterinin kendisi tarafından yürütülmesi olduğundan, “performans” ya da “sonuca” dayalı şartnameler esasına uygun olarak ihale edilen projelerin bakım ve işletme faaliyetleri, bir alternatif olarak İşveren İdareler tarafından yürütülebilir.

EIC Tavsiyesi

Teklif sahiplerinin yalnızca bedelle sınırlı olmamak üzere geniş bir ihale karar ölçütleri yelpazesi içinde rekabete girmelerine imkan verdiğinden EIC genel anlamda performansa dayalı ihale kavramını desteklemektedir. Performansa dayalı ihale ayrıca yukarıda belirtilen genel kalkınma yardımı hedefini de teminat altına alabilir. Bu hedefler arasında altyapı için tahsis edilen yardım, finansmanın yoksullara ulaşması, bu kaynak ile finanse edilen hizmetlerin bu grubun ihtiyaç ve tercihlerini karşılaması, hizmetlerin etkin bir şekilde verilmesi

ve kamu fonlarının, hizmetlerin özel sektör tarafından finanse edilmesini sağlayacak şekilde kullanılması yer almaktadır.

Dolayısıyla EIC, Dünya Bankası tarafından yürütülen ve MDB ve BDO'lar tarafından finanse edilen büyük ölçekli karmaşık projelerin performansa dayalı ihale ile gerçekleştirilmesi yaklaşımının analiz edildiği araştırma çalışmasını* tamamen desteklemektedir. Bu çalışmanın amacı, Dünya Bankası ve diğer bağışçılar tarafından finanse edilen büyük ölçekli karmaşık projelerin bazı durumlarda performans ya da işleve dayalı şartnameler esasında gerçekleştirilmesi uygulamasının araştırılmasıdır. Özellikle enerji üretimi, su ve kanalizasyon ve diğer kamu hizmetleri gibi altyapı projeleri ile sınırlı olan bu çalışma şu sonuca varmıştır: **“Belirtilen proje türlerinde performansa dayalı ihalenin benimsenmesinde ilgili tüm tarafların sağlayacağı bir dizi çok büyük fayda bulunmaktadır. Büyük ölçekli karmaşık projelerde bu faydalar, olası olumsuzlukların çok ötesine geçmektedir.”**

Çalışmanın ana sonuçları aşağıda özetlenmiştir:

- **Müteahhitler ve imalatçılar, kendilerine ait daha yeni, daha verimli ve bazen daha ucuz teknoloji çözümlerini önerebilmelidir;**
- **İmalatçı ya da tedarikçiler tarafından yürütülen araştırma ve geliştirme faaliyetleri, ilgili tüm tarafların faydasına olacaktır;**
- **Dünya Bankasının ihale kılavuzu ya da standart ihale belgelerinde, performans ya da işleve dayalı şartnamelerin kullanılmaması yönünde bir ifade yoktur;**
- **Ön yeterlilik ardından iki aşamalı ihale en uygun yöntemdir;**
- **Avrupa deneyimlerine bakıldığında, iş sahiplerinin nitelikli ve deneyimli personeli ile tamamlanan tesisleri devraldığı ve işlettiği çok sayıda iyi işleyen performansa dayalı ihale ile gerçekleştirilen proje bulunmaktadır;**
- **Gelişmekte olan ve geçiş ekonomisindeki ülkelerde, iş sahibinin uygun eğitimli işletme ve bakım personeline sahip olmadığı durumlarda, tamamlanan tesisin işletme faaliyetlerinden, bir başka deyişle yalnızca tesisin yapımı değil kullanıcılara hizmet temini faaliyetlerinden de müteahhidin sorumlu olması daha tatmin edici sonuçların elde edilmesini sağlayabilir;**
- **İşleve dayalı şartnamelerin hazırlanması ve ilgili tekliflerin değerlendirilmesi, yetkin ve deneyimli teknik personele sahip danışman mühendislerin görevlendirilmesini gerektirmektedir.**

* Uluslararası Finans Kuruluşları ve Bağışçılar tarafından Finanse Edilen Büyük Ölçekli Karmaşık Projelerin Performansa Dayalı İhale Sistemi ile Gerçekleştirilmesi konulu çalışma – Nihai Rapor, 29 Mart 2004

Avrupa Komisyonu, bağışçılarının tasarım ve yapım işlerini birlikte ihale etmeleri gerektiği konusunda öncü bir rol oynamaktadır çünkü bu işlerin birlikte ihale edilmeleri maliyetleri büyük ölçüde düşürebilmekte ve hizmet temininde yaşanan belli başlı sorunlara yaratıcı çözümler sunabilmektedir. Hibeleri kullanırken bağışçılar, sonuca dayalı yardım yaklaşımlarını* artan bir şekilde kullanmalıdır.

Ancak, performansa dayalı ihale kavramı, arz boyutunda halledilmesi gereken bazı zorlukları beraberinde getirmektedir. Önemli bir zorluk, **garanti sistemi** olabilir. Bu durumda pazarın ne sunduğunun belirlenmesi önemli olacaktır. Performansa dayalı ihalede kullanılacak teminatlar, standart garanti projelerinin teminatlarından çok daha önemli olacaktır. Bu uygulamada müteahhitler çok daha uzun bir süre boyunca daha büyük ölçekli bir yatırımı üstlenmekte ve dolayısıyla müteahhit ve kefalet sektörü üzerine bir yük getirilmektedir. Bir diğer zorluk ise, performansa dayalı ihalelere girmek isteyen müteahhitler için simetrik garantilerin düzenlenmesi ihtiyacıdır. İşveren idareler projeleri için en uygun garantileri ararken, müteahhitler de alacaklarından emin olmak isteyecektir. Ödeme konusu bazı gelişmekte olan ve geçiş ekonomisindeki ülkelerde sorunlara neden olabilmektedir. Geleneksel sözleşmelere göre çok daha uzatılmış sürelerin söz konusu olduğu sözleşmelerde durum çok daha kötü olmaktadır. Dolayısıyla, performansa dayalı ihaleler için kısmi risk teminatları gibi yeterli araçlar geliştirilmelidir.

4.4 KAMU - ÖZEL SEKTÖR ORTAKLIKLARI

İşveren idareler son yıllarda artan bir ivme ile özel sektörü, ulaştırma (karayolu, demiryolu, liman, havaalanı), kamu sağlığı tesisleri (su temini, atık su arıtma, atık bertarafı) ve kamu binaları (okul, hastane, askeri tesis, v.b.) alanlarındaki altyapı projelerinin imar, planlama, finansman, yapım ve işletme faaliyetlerine çekmeye çalışmaktadır. “kamu - özel sektör ortaklığı” genel terimi altında, amaçları projelere özel sektör katılımını sağlamak olan çok sayıda proje modeli (özel finans girişimi, tasarla-yap-finanse et-işlet, yap-işlet-devret, yap-devral-işlet-devret v.b.) geliştirilmiş olup uygulanmaktadır. 1990 ve 2002 yılları arasında 136 gelişmekte olan ve geçiş ekonomisindeki ülke altyapı projelerine özel sektörün katılımını sağlamıştır. Bu süre içerisinde özel sektör gelişmekte olan ve geçiş ekonomisindeki ülkelerde 2,600’den fazla altyapı projesinin yapım ya da işletme riskini ya da her iki riski de üstlenmiş ve 800 milyar ABD Doları tutarında yatırım taahhüdü gerçekleştirmiştir. 1990 ve 1997 yılları arasında kamu - özel sektör ortaklığı modellerine yönelik yıllık yatırım akışı çok artmış ancak, büyük ölçüde Güney Doğu Asya ve Latin Amerika’da yaşanan mali krizlerin sonucu olarak düşüş göstermiştir.

* “Gelişmekte Olan ve Geçiş Ekonomisindeki Ülkelerde Kamu Özel Sektör Ortaklıkları – Mevcut Deneyimlerin Eleştirel Değerlendirilmesi ve Bağışçı Müdahalesi Olasılıklarının Analizi” Avrupa Komisyonu Çalışma Belgesi, 30 Temmuz 2004.

Ne yazık ki, çoğu durumda kamu - özel sektör ortaklığı modelleri için bir katalizör görevi üstlenebilecek olan MDB'ler ve diğer uluslararası finans kuruluşları tarafından aktarılan fonlar, özel sektörün rolü daha güçlü olduğundan, altyapı yatırımlarından uzaklaşarak, borçlu ülkelerin ödemeler dengesini sağlamak ve mali sektör programlarını güçlendirmek için yapısal kredilere doğru geçiş göstermiştir. Ulusal bütçelerin çoğunun mali sınırları ve MDB'lerin kredi imkanları dikkate alındığında, gelişmekte olan dünyaya altyapı hizmetlerinin sağlanması için, teminat altına alınmak kaydıyla, bir şekilde özel sektör katılımı olmaksızın Binyılın Kalkınma Hedeflerine ulaşmak imkansız olacaktır. Dolayısıyla, altyapı finansmanı ve hizmet temini alanında, kamu ve özel sektörün görevleri arasında yeni bir denge bulunmalıdır.

EIC Tavsiyesi

Çok sayıda ulusal kaynaktan elde edilen verilere göre, iyi tasarlanmış kamu - özel sektör ortaklığı modelleri, aslında altyapı hizmetlerinin kalite ve miktarını iyileştirmekte ve aynı zamanda önemli verimlilik kazanımları sağlamaktadır. **Rekabet ya da etkili düzenleyici bir çerçeve ile risklerin kamudan özel sektöre kaydırılması yöntemiyle paranın karşılığının daha fazla alınması sağlanabilir.**

En önemli risklerden biri **yapım riskidir**: kamu ihalelerinde elde edilen son deneyimlere göre işler müteahhitler tarafından geç, düşük kalitede, bütçeyi aşarak tamamlanmakta ve ek maliyetler ise vergi mükellefleri tarafından karşılanmaktadır. Bunun tersine İngiltere'de yapılan çalışmalara göre, Özel Finansman Girişimi (PFI) kapsamındaki yapım projelerinin %88'i zamanında ya da daha erken, %78'i bütçe dahilinde tamamlanırken, bu kapsamda yer almayan projelerin yalnızca %30'u zamanında ve yalnızca %27'si bütçe dahilinde tamamlanabilmiştir.

İşletme riski ile ilgili olarak da bazı maliyet avantajlarından bahsedilebilir: özel sektör bir altyapı projesine ne kadar yakın zamanda dahil edilebilirse, işletme masraflarını düşürme ve tasarruf etme olanağı da o ölçüde fazla olacaktır.

Ancak iyi bilinen zorluklar da mevcuttur. Son yıllarda özel sektör altyapı projelerinin uygulanmasında yaşanan zorluklar nedeniyle hükümetler, destekçiler ve yatırımcılar arasında artan bir kaygı, hatta hayal kırıklığı yaşanmaktadır. Yaşanan sorunların temelinde, gelişmekte olan ve geçiş ekonomisindeki ülkelerin altyapı sektöründeki genel sektörel reform eksikliği, projenin finansman boyutunun çok karmaşık olması, gelişmekte olan ve geçiş ekonomisindeki ülkelerin devlet memurlarının konuya aşina olmaması yatmaktadır. Ayrıca ülkelerin neredeyse tamamında, piyasaların özel sektör hizmet sağlayıcılarına açılması nedeniyle ortaya çıkan rekabete karşı özel çıkar grupları ve mevcut kamu tekellerinden kaynaklanan bir dirençle karşılaşılmaktadır.

EIC'nin tavsiyesi, **MDB'lerin resmi kalkınma yardımı ve doğrudan yabancı yatırımlar arasındaki olası sinerjilere daha derinden bakmaya başlamasıdır**. EIC, **resmi kalkınma yardımının** gelişmekte olan dünyanın altyapı projelerine daha fazla doğrudan yabancı yatırımı tetiklemekte **bir katalizör görevi üstleneceği** görüşüne kesinlikle inanmaktadır. Gelişmekte olan ve geçiş ekonomisindeki ülkelerde, yerel sermaye piyasalarının olmayışını ya da bu piyasaların eksikliklerini telafi etmek amacıyla MDB'ler, kamu - özel sektör ortaklığı projelerinin gelişmesinde çok önemli bir role sahiptir. Dolayısıyla mevcut araçlar verimlilikleri bağlamında gözden geçirilerek değerlendirilmeli ve gelişmekte olan ve geçiş ekonomisindeki ülkelerin kamu - özel sektör ortaklığı proje ihtiyaçlarına yanıt verecek yeni araçlar geliştirilmelidir.

Çok önemli addedilen **kurumsal kapasite geliştirme** görevine ek olarak **MDB'lerin "temel yetkinlik" alanı**, geçiş ekonomisindeki ülkelerin kamu - özel sektör ortaklığı modeli kapsamındaki altyapı projelerini teşvik etmek amacıyla, **öz sermaye, borç ve teminatlar açısından en uygun finansman koşullarını sağlamaktır**.

MDB'ler, aşağıda belirtilen mali çerçeve koşullarının sağlanmasında öncü rol üstlenebilir:

- Kamu - özel sektör ortaklığı modellerinde borç-öz sermaye oranını azaltmak amacıyla, örneğin **IFC** (Uluslararası Finans Kurumu) aracılığıyla daha fazla öz sermaye, örnek olarak **altyapı fonları** şeklinde sağlanmalıdır. Bu türden bir finansman yapısı, zorlu zamanlarda tampon görevi yapacaktır.
- Proje gelirlerinin kritik eşik değerlerin altına düştüğü durumlarda karşılık sağlamak amacıyla, örneğin **MIGA** (Çok Taraflı Yatırım Garanti Ajansı) aracılığıyla **kredi artırma yapıları** devreye girmelidir. MDB'ler bu tür ek maliyetleri, periyodik olarak yerine koyabilir.
- Büyük ölçekli altyapı projelerini finanse etmek üzere yeterli işletme araçlarının geliştirilmesi amacıyla, mevcut MDB'ler ve ev sahibi ülkenin kalkınma bankası ile birlikte çalışacak **uzmanlaşmış bir resmi kalkınma yardımı altyapı bankasında**, yeni altyapı kredileri için bir havuz oluşturulabilir.

SONUÇ

21. yüzyılın başında dünya toplumu yaklaşık 1 milyar insanın yeterli yol, 1.1 milyar insanın güvenli su temini, 2 milyar insanın hijyen koşulları ve 2.4 milyar insanın elektriğe sahip olmadığı ve dolayısıyla artan bir altyapı uçurumu olduğu gerçeği ile yüzleşti. Yapılan tahminlere göre, kaliteli altyapı hizmetlerine ulaşma yönündeki bu artan zorlu talebi karşılamak için, tüm gelişmekte olan ülkelerin GSYH'sının yaklaşık %7'sine karşılık gelen bir miktarda büyük ölçekli yatırımlara ihtiyaç duyulmaktadır ki, bu miktar gerek yeni yatırımlar gerekse bakım harcamalarını kapsamaktadır.

Bu nedenle, Binyılın Kalkınma Hedeflerine ulaşmak için altyapı hizmetlerine acilen ihtiyaç duyulan dünyanın anılan bölgelerindeki altyapı projelerinden sorumlu olan ya da bu projelerle ilgilenen tarafların tümü, gerek söz konusu fonları alan gerekse sağlayanlara karşı neredeyse kutsal sayılacak bir yükümlülüğe sahiptir: bu projelerin gerçekleştirilmesi için harcanan her bir Euro ve Doların değerine değer katmak.

Bu açık talebin karşısında EIC, **büyük, orta ve küçük ölçekli tüm altyapı projesi türleri ve dolayısıyla şu anda MDB'ler tarafından uygulanan ihale yöntemleri dışında çok daha geniş kapsamlı yöntemler için bir pazarın halihazırda mevcut olduğu** düşüncesindedir. Görüşümüze göre, daha fazla sayıda altyapı projesi geliştirilmeli ancak aynı zamanda daha profesyonel bir yaklaşım sergilenmelidir. Gerçekçi olmak gerekirse daha esnek ihale yöntemleri, geleneksel tasarla-ihale et-yap ihale yönteminin tamamen yerini almayacaktır. Ancak mevcut sistemde de bazı iyileştirmeler yapılabileceği inancındayız.

“Sürdürülebilir ihale sistemi” etkin bir ön yeterlilik aşaması ile başlamakta ve yüksek kaliteli belgelere ve dengeli sözleşme koşullarına dayanan bir ihale süreci ile devam etmektedir. Tekliflerin sunulması ile başlayan ve sözleşme yürürlüğe girinceye kadar geçen süre, yalnızca ihalenin en az kuralcı kısmı değil aynı zamanda en az faydalanılan kısmıdır. Bu süre içerisinde müteahhidin teklifi, işveren idare gerekliliklerini tam olarak karşılayıp karşılamadığının anlaşılması için dikkatli bir şekilde incelenmelidir. Bu gereklilikler teknik açıdan sağlam, açık ve yanlış anlamaya yer vermeyecek nitelikte olmalıdır.

Ancak en düşük bedelle en yüksek kaliteyi sağlamak için MDB'ler, yeterliliği almış teklif sahiplerinin uzmanlıklarını yeterli düzeyde rekabete taşıyabilmelerine imkan sağlayacak yenilikçi ihale yöntemlerini daha sık uygulamalıdır. “Anahtar teslim” ya da “tasarla-yap”, performans dayalı ihale ve kamu - özel sektör ortaklıkları gibi modeller kullanılarak, aşağıda belirtilen katma değerler elde edilebilir:

1. Gelişmekte olan pazarlara yatırım yapılması;

2. Bilginin yerel müteahhitlere aktarılması;
3. Müteahhitlerin projenin erken aşamalarında devreye girmesi ile verimliliğin artması;
4. İşletme masraflarının optimize edilmesi;
5. Sosyal sorumluluk taşıyan işletme anlayışı dahil olmak üzere sürdürülebilir kalkınma ilkelerine uyum sağlanması.

“Küresel İzleme Raporu 2004”ün gerçekleri yüze vuran bulguları ışığında EIC, resmi kalkınma yardımı uyarınca finanse edilen altyapı projelerinin hazırlanması, ihale edilmesi ve uygulamalarının izlenmesi konusunda **uluslararası bağışçı toplumunun gereklilikleri ve süreçleri ile ilgili olarak eşgüdüm içinde hareket edilmesi** halinde, uluslararası kalkınma gündeminin daha etkili olacağı görüşündedir. Uluslararası bağışçılardan yetersiz miktarda fon gelmesi sorununun aşılması için atılacak en önemli adım, **MDB’ler ve BDO’ların altyapı fonları için fonlarından özel bir bölüm ayırarak bir havuz oluşturması** olacaktır. Bu sayede projelerin “ölçekleri” artırılacak ve yalnızca soyut politika düzeyinde değil aynı zamanda somut finansman ve proje uygulaması düzeyinde projeler arasında sinerji yaratılabilecektir.

Bu çerçevede, MDB’ler ve BDO’ların **25 Şubat 2003 tarihli Roma Uyumlaştırma Bildirgesini** ve özellikle *“sistem ve prosedürleri basitleştirme ve tüm ortakların ihtiyaçlarını karşılayan ortak bir format, içerik ve tek bir periyodik rapor sıklığı için birlikte çalışma”* niyetlerini büyük bir memnuniyetle karşılamaktayız. MDB’ler ve BDO’ların bu çabalarını sürdürmelerini ve uluslararası faaliyet gösteren Avrupalı müteahhitlerin de bu çabalara katılma arzu ve becerisinde olmalarını dileriz.

Uygun koşullar altında, uluslararası faaliyet gösteren Avrupalı müteahhitlerin katılımının bu ölçütlerin yerine getirilmesinde önemli bir unsur olacağı inancındayız. Özellikle büyük ölçekli projelerin, işi yapmak için gereken beceri ve kaynaklara sahip ve uygun olan yerlerde işi yerel taşeronlara devredecek yabancı müteahhitlere verilmesi halinde, birbirleri ile çelişen çıkarlar söz konusu olmayacaktır.