

DEVLET İHALE YASASI, YOLSUZLUKLA MÜCADELE, AB DİREKTİFLERİ ve YARIM KALMIŞ PROJELER

Haluk DOĞANÇAY-İstanbul Proje Yönetim Derneği-14.07.2001

Kamunun mal, hizmet alımı ve inşaat işlerinde bugüne kadar kullandığı 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu, yolsuzluk ve rüşvete açıklığı ve uluslararası standart ve uygulamalara uymayan yapısı ile günümüz ihtiyaçlarına cevap veremiyor.

Yıllardan beri değişmesi için çaba harcanan bu yasa, özel önemi ve Avrupa Birliği ve IMF'ye taahhüt edilen 15 yasanın içinde olması nedeniyle, son günlerde kamuoyunun gündemine girmiş durumda.

Yeni Devlet İhale Yasası sadece inşaat işlerini kapsamıyor. Dünya Bankası ve Avrupa Birliğinin de yaklaşımları doğrultusunda aslında yeni yasanın kamunun genel tedarik politikalarını tanımlayan bir belge olması gerekiyor. Ancak, Bayındırlık ve İskan Bakanlığının hazırlıkları devam eden yasa taslağında pilotluk yapması, yasanın inşaat işlerini gereğinden fazla ayrıntılı tanımlamasına ve diğer alanlarda, örneğin fikir hizmeti tedarikini de inşaat işleri gibi yorumlamasına yol açıyor. Bu anlamda, nitelik temelli olması gereken bir danışmanlık, yazılım ya da bir tasarım hizmeti de mal tedariki ve inşaat işi gibi banka teminat mektubu ve cezai yükümlülükleriyle birlikte maliyet temelli olarak ele alınıyor.

Avrupa Birliği, IMF ve Dünya Bankası bu yasa konusunda neden bu denli ısrarcı ve ne istiyor?

Kabaca bir yaklaşımla, Türk inşaat sektörünün (özel sektör dahil) toplam yıllık işlem hacmi 25 milyar USD dolayında. Sadece kamunun, inşaat işleri dahil, her yıl tedarik ettiği mal ve hizmetlerin tutarı da hemen hemen aynı. Dünya Bankası, bu yasanın uluslararası norm ve uygulamalara paralel olarak yeniden düzenlenmesi halinde, şeffaflık, dürüstlük vb. ilkelerin de etkisiyle, kamunun her yıl tedarik ettiği mal ve hizmetlerde % 10, yani yılda 2.5 milyar USD bir tasarrufun sağlanabileceğini ifade ediyor. Avrupa Birliği ise, enerji ve sulama gibi kamu tedarik işlem hacminin yaklaşık % 85'ini kapsayan sektörlerin bu yasa kapsamından istisna edilmesini eleştiriyor.

Son aylarda çeşitli sivil toplum kuruluşlarının ve AB, IMF ve Dünya Bankasının talepleri doğrultusunda onlarca kez revizyona uğrayan, her defasında biraz daha iyileştirilen, ancak yukarıda sözü edilen önemli maddelerde kilitlenen ve uzayan çalışmalar, siyasetin ekonomiden elini çekmemek ve gücünü elinden bırakmamakta ne kadar ısrarcı olduğunun kanıtı. Uygulanmakta olan Ekonomik Programın hassas dengeleri ve uluslararası çevrelerin desteğini alan sivil toplum kuruluşları bu dönemde son şanslarını kullanıyorlar.

TürkMMMB, öncelikle rüşvet ve yolsuzluğun en çok görüldüğü alan olan ihale öncesi süreçte (yani, Fizibilite Etüdü, Proje Kimliği ve Önceliklerini Belirleme, İhale Dosyası Hazırlama, Firma Seçimi vb.) sadece siyasetçinin güdümündeki ve uzmanlığı tartışılan bürokratlardan oluşan bir komisyona görev

verilmesini eleştiriyor, bunun istismara açık olduğunu ve bu sürecin mesleki sivil toplum kuruluşlarına açık ve şeffaf bir ortamda yapılmasını talep ediyor. Dünya Bankası ise, bu süreçte siyasetten bağımsız bir kamu kuruluşunun oluşturulmasını öneriyor.

Türkiye'nin Uluslararası Şeffaflık Örgütü Transparency International'ın 2000 yılı listesinde 52. sırada yer alması ve adının yolsuzluk, rüşvetle anılması bu yasanın Türkiye için önemini ortaya koyuyor. Gelişmiş ülkeler, rüşvetin tek yönlü olmadığını, alan varsa verenin de olduğunu bilincindedir. Globalleşen dünya ekonomisi ve giderek artan iletişim olanakları, rüşvet ve yolsuzluğun bir sari hastalık gibi tüm dünyaya yayılmasına neden oluyor. Gelişmiş ülkeler, sadece kendi evlerini temiz tutmakla hastalığın yaygınlaşmasını önleyemeyecekleri için son yıllarda çevre kirliliği yaratan ülkelerde bu tür yasal düzenlemeleri destekliyor, hatta ekonomik kriz ve borçlanma ihtiyacı olan bizim gibi listenin sonlarında yer alan ülkelerde mecbur tutuyorlar.

TürkMMMB'nin 1987 yılından bu yana üyesi olduğu Uluslararası Müşavir Mühendisler Federasyonu FIDIC, Dünya Bankası ile birlikte geliştirdiği bir program dahilinde 1996 yılında "Rüşvet ve Yolsuzluğa Karşı Davranış Beyannamesi"ni onayladı. TürkMMMB'nin de aynı yıl kabul ederek imzaladığı bu belge, rüşvet ve yolsuzluğun, en çok inşaat projelerinde görüldüğünden hareketle, rüşvetin metodik tanımını yapıyor, nasıl ve nerelerde görüldüğü ve hangi önlemlerin alınması gerektiğini ifade ediyor, belgeyi imzalayan üye kuruluşlarına önemli görevler yüklüyor.

....."*Kamu gücünün, özel çıkar sağlamak amacıyla kötüye kullanımı*" şeklinde tanımlanabilen rüşvet, toplumu ahlaki ve ekonomik yönlerden tahrip ediyor. Rüşvet, ilk olarak tedarik sürecinde kendisini gösterir. Her zaman adaletsiz ve genelde suça iticidir. Parayı gerekli gelişme projelerinin arasına saklar ve sonuçta projenin kalitesini olumsuz yönde etkiler. İkinci olarak, tedarik işlerinin kötü şekilde kullanılmasına izin vermenin peşinen yanlış olduğunu bilmekten daha fenası, toplum değerlerini küçülttüğü, çıkarıcılık duygularını ürettiği ve yaygınlaştırdığı ve içerisine aldığı bireyleri alçalttığı için, rüşvet çok daha yanlıştır. Rüşvet, fonları çalmaktan öte, güveni çalmaktır."

Rüşvet Hakkında FIDIC Davranış Beyannamesi, 1996

TürkMMMB, FIDIC'in bu misyonu doğrultusunda Yeni Devlet İhale Yasası ile özel olarak ilgileniyor, kendi evinin önünü temizliyor ve kamu bilincini geliştirme çalışmaları yapıyor. Tüzük ve İş Ahlakı Yasası Revizyonu, Parlamento Grubu, Kalite Temelli Seçim Sistemleri, Profesyonel Sorumluluk Sigortası ve Sektörel Dürüstlük Yönetimi Seminerleri bu programın önemli alt-projeleri.

TürkMMMB'nin üyeleri olan Bağımsız Teknik Müşavirler, aslında olimpiyat halkaları gibi işvereni, (eğer kamu ihalesi ise kamu işvereni) müteahhidi, müşaviri ile birlikte iç içe geçen halkalar şeklinde birlikte çalışan bir sistem içinde yer alıyor. Gelişmiş ülkeler bu sistemi bir zincirin halkaları yani kilit oyuncuları olarak ele alıyor. Sistemin diğer oyuncuları olan malzeme üreticileri, sistem ve ekipman üreticileri, hizmet sunucuları, mimarlar, mühendisler, tasarımcılar vb. 'nin de katkılarıyla "Yapıda Kalite"ye ulaşıyor.

Bağımsız Teknik Müşavirlik; ülke ekonomilerinin gelişmişliğiyle doğru orantılı. Yeni Devlet İhale Yasa tasarısında Bağımsız Teknik Müşavirliğin -çerçevesi çizilmemiş, yasal düzenlemesi yapılmamış olsa bile- isminin geçmiş olması, bu sektör için önemli bir adım. Bağımsız Teknik Müşavirlik aslında

dünyada ve gelişmiş ülke ekonomilerinde yaklaşık yüz yıldır kullanılan ve bir ülke ekonomisi için stratejik önemde bir sektör. Ve aynı zamanda son yıllarda yükselen bir değer: Yolsuzluklarla mücadelede, ülke kaynaklarının verimli kullanılmasında, hizmet sektörünün ihracı vb. daha pek çok alanda stratejik önemde bir sektör. Tüm dünyada, özellikle son yıllarda kamunun küçülme trendine girmesi, özelleştirme rüzgarlarının esmesi, in-house mühendisliğin ve haksız rekabet unsurlarının yavaş yavaş ortadan kalkmaya başlaması gibi unsurlar Bağımsız Teknik Müşavirliğe özel bir konum kazandırıyor. Bu arada, Avrupa Birliği ülkelerinde de Bağımsız Teknik Müşavirlik sektörünün önemli bir atılım içersinde olduğunu görüyoruz: AB'nin 1993 yılında kamu tedarikiyle ilgili direktiflerini yayımladıktan sonraki 6 yıl içersinde, yani 1994-2000 yılları arasında Mühendislik ve Teknik Müşavirlik sözleşme sayısınının 1069'dan 7863'e çıktığı görülüyor.

Mühendislik fonksiyonu ve gerekliliği doğaldır ki, sadece Avrupa Birliğine aday olan ülkeler açısından değil, Birliğin asıl üye statüsündeki ülkelerin de söz konusu standartlara uyması açısından gerekli. Mühendislik Temelli Hizmet sektörünün önemi ve hacmi giderek artıyor. Önümüzdeki yıllarda bu gelişmelerin Türkiye'ye de yansması bekleniyor.

TürkMMMB'nin saptamalarına göre, Yeni Devlet İhale Yasa tasarısının en önemli eksik ve aksayan yanı, hizmet, mal satın alma ve inşaat işleri ayrımını yapmamış olması. Avrupa Birliği, 1993 yılından beri kamu tedarikinde farklı direktifler kullanıyor. Ancak, AB'nin bugünkü gündeminde 2001 yılında başlatılan, konsolidasyon-harmonizasyon olarak tanımlanan ve mevcut sistemi basitleştirmeyi hedefledikleri "Ortak Yeni Direktif" tasarıları var. Bu tasarı henüz Avrupa Parlamentosundan geçmemekle birlikte temel ilkeleri şunlar:

Üzerinde tartışılan direktiflerde öngörülen ilkeler sırasıyla;

- 1) Ayrımcılık yok!
- 2) Eşitlik,
- 3) Şeffaflık,
- 4) Oransallık, yani proporsiyonalite, risklerin, sorumlulukların ve yetkilerin orantılı olması,
- 5) Çevre ve sürdürülebilir kalkınma,
- 6) Şeffaflığı sağlama adına tüm ihale hazırlıklarının elektronik ortama, bilgisayar ortamına taşınması,
- 7) Partnering, bütün proje paydaşlarıyla adeta bir ortak gibi çalışma ve hareket etme.

Bu ilkelerle hareket ettiğiniz takdirde farklı sistemleri konsolide etmenizde hiçbir mahzur yok. Bu nedenle, AB'nin yeni sistemini yani konsolidasyonu kendimize gerçekten örnek almak istiyorsak, öncelikle Avrupa Birliğinin 1993 yılından bu yana uyguladığı, fikir ve hizmet tedarikinin inşaat yaptırma ve mal tedarikinden ayrılması gerekiyor.

TürkMMMB'nin bu yasada eleştirdiği diğer bir husus; Bağımsız Teknik Müşavirliğin de bir müteahhit - ister terminolojik açıdan isterse sorumlulukları açısından- olarak ele alınması. Bu şekilde bir ifade ve tanımlama Bağımsız Teknik Müşavirliğin "bağımsızlık" ilkesini de ortadan kaldırıyor. Her ne kadar yeni yasada sadece adı geçse de, Bağımsız Teknik Müşavirliğin yasal tanımı ve çerçevesi çizilmemiş olmasına rağmen, hapis cezası dahil her türlü cezai sorumluluğu tarif ediliyor. Bu yasa tasarısında fikir ve hizmetlerde yine teminat yani banka teminat mektubu zorunluluğu var. Fikir hizmetiyle inşaat işini ya da mal tedarikini birbirinden ayırt etmezseniz, yükümlülükleri yine banka teminat mektubuyla çözmekten başka çare kalmaz. Teminat oranı %6'dan %10'a çıkmasına rağmen, (uluslararası uygulamalarda kullanılan Profesyonel Mesleki Sorumluluk Sigortası olmadığı için) mesleki sorumlulukların ve yükümlülüklerin gerçeğe uygun olarak sağlanması mümkün olamaz. Bu sigorta türü maalesef yine bu yasa tasarısı içerisinde yer almıyor. Buna karşın aslında bağımsız olması gereken teknik müşavirler müteahhitlerle birlikte eşit, müteselsil, kusur aranmaksızın mali ve cezai sorumluluk yükleniyor.

Bu yasa yine kaliteyi değil mali rekabeti ön görüyor, ancak objektif olma iddiası içerisinde yetkisizlik ve sorumsuzluk getiriyor. Objektiflik ancak ihale dosyasının hazırlığında ve fiyatta söz konusu olabilir ve bunu ön-seçim aşamasında yapabilirsiniz. İş nihai seçime yani karara geldiğinde mutlaka bilgi, deneyim, bağımsızlık ve muhakemeye ihtiyaç vardır. Bu da aslında subjektiflik gerektirir. Çünkü objektiflik adı altında siyasetçilerin güdümündeki bürokratlardan oluşan komisyonların nihai karar yetkilerinin azaltılmasını ben sorumsuzluk olarak değerlendiriyorum.

Yeni yasa tasarısında eleştirdiğimiz en önemli hususu tekrar ediyorum. İhale şartnamesi hazırlığında ve karar sürecindeki komisyonlarda şeffaflığı ve bağımsızlığı ortaya çıkaracak herhangi bir unsur yok. Çünkü bu komisyonların tümüyle bürokratlardan oluşması öngörülüyor. Bu düşüncenin perde arkasında yine siyasi irade var. Aslında ihale şartnamesi hazırlama ve ihale kararının alınması; rüşvetin ve yolsuzluğun en çok ve en etkili olduğu süreç. Tabii ki inşaatın gerçekleşme süresince, ödeme aşamalarında mutlaka rüşvet ve yolsuzluklara açık olan pek çok unsur var, ancak ihale öncesi aşamada Bağımsız Teknik Müşavirlik sisteminin ihale şartnamelerini hazırlamaktan ihale kararının alınmasına kadar giden süreç içerisinde resmi ihale komisyonlarına dahil olmasını, şeffaflığın sağlanması için bir sivil toplum ve meslek kuruluşu olarak bu komisyonlarda temsil edilmesini yararlı görüyoruz.

Yasa tasarısının ağırlıklı olarak, salt "Anahtar Teslimi"ne odaklandığını görüyoruz. "Anahtar Teslimi Sistemi" yasada çok önemli bir değişiklik olarak belirtiliyor. Anahtar teslimi pek çok ihale yönteminden sadece bir tanesi ve ancak uygun olan yerde kullanılmalı. Bizim, her ihaleyi anahtar teslimine dönüştürmeye çalışmamızın anlamı, aslında ülkemizin gelişmişliğine olan güvensizlik, yetki ve sorumluluk almaktan kaçınmaktan başka bir şey değil. Çünkü bugün özel sektörün gerçekleştirdiği veya ihale ettiği işlere bakarsanız, pek çoğunun anahtar teslimi olarak değil "iş yönetebilir paketlere bölerek" ve "bu paketleri uygun şekilde çözerek" yani "Projeyi Yöneterek" gerçekleştirdiğini görürsünüz. Doğal olarak bu da bir bilgi, mesleki ve teknolojik bir düzey gerektirir. Ülkemiz proje yönetimi, mühendislik ve müşavirlik anlamında bu düzeye sahiptir ve bunun yok olduğunu varsaymak için sadece ülkesini ve insanını, sektörünü tanımıyor olmak gerekir.

Bu noktada, İstanbul Proje Yönetim Derneğine, kamu görevlilerini "Proje Yönetimi" konusunda bilgilendirme ve bilinçlendirme gibi önemli bir görev düştüğü kanısındayım.

İPYD açısından üzerinde dikkatle durulması gereken bir diğer husus: "Yarım Kalmış Projeler". Geçmiş yıllarda çeşitli siyasi iktidarlar tarafından, bilinçsizce, hiç bir öncelik belirlemeden, plan ve program yapmadan, bölgecilik ve popülizm sonucu Türkiye'nin elinde yaklaşık 100 milyar USD tutarında bir "Proje Portföyü" oluşmuş durumda. Bu projeler, -kamuda objektif ve bağımsız bakış açısıyla, herhangi bir değerlendirme, stratejik planlama ve öncelik çalışması yapılmadığı için- her yıl ülke bütçesine cari faiz oranları ile 15 milyar USD'lik bir yük getiriyor. Türk inşaat sektörünün, özel sektör dahil, yıllık hacminin 25 milyar USD olduğunu düşünürseniz, kamuda yarım kalan projelerin sektörün gelecek 10 yılına ipotek koyduğunu görürsünüz.

Yarım kalmış tüm bu projelerden -objektif ve bağımsız olarak bir değerlendirme, planlama ve öncelik çalışması yapılarak ayıklandıktan sonra- ülke için stratejik önemde olanlarının "çağdaş proje yönetimi" metodoloji ile yönetilmesini sağlamak üzere gerekli kamuoyunun oluşturulması için çaba göstermek gerekiyor. İPYD bu noktada, devlete destek vermek üzere bir proje geliştirebilir mi acaba?

Sonuç olarak, üzerinde çalışılan yeni yasa tasarısının;

- 1) Çağdaş bir vizyon ve uluslararası kabul gören normları ve uygulamaları içermesi gerektiği,
- 2) Yasa hazırlıklarının gün ışığında ve şeffaf olarak ve mutlaka toplumsal desteği ve uzlaşmayı beraberine alması gerektiği ve bu süreç içerisinde sivil toplum ve meslek kuruluşlarının her anlamda katkı sağlamasının şart olduğu,
- 3) Yasanın sadece inşaat işlerini değil, kamunun tüm sektörlerde genel bir tedarik politikası şeklinde mal, fikir hizmeti ve inşaat işlerinin ayrımını yaparak ele alması,
- 4) Firma seçim sistemi olarak Kalite Temelli Seçim Sistemine odaklanması ve her konuda Mesleki Sorumluluk Sigortası uygulamasına geçilmesi gerektiğini düşünüyorum.