

IPA FONLARININ MALİ YÖNETİMİ

SEHER DEMİREL KÜTÜKÇÜ

AVRUPA BİRLİĞİ UZMANLIK TEZİ

Bu uzmanlık tezinde öne sürülen fikirler eserin yazarına aittir;
Ulaştırma Bakanlığı'nın görüşlerini yansıtmaz.

EYLÜL -2011

Seher DEMİREL KÜTÜKÇÜ tarafından hazırlanan IPA Fonlarının Mali Yönetimi adlı bu tezin AB Uzmanlık Tezi olarak uygun olduğunu onaylarım.

Burcu ÖZCAN
Tez Danışmanı

Bu çalışma, jürimiz tarafından oy birliği ile Avrupa Birliği Uzmanlık Tezi olarak kabul edilmiştir.

	<u>Adı ve Soyadı</u>	<u>İmzası</u>
Başkan :	Suat Hayri AKA
Üye :	Y. Metin TAHAN
Üye :	Dr. Mustafa KAYA
Üye :	Erdem DİREKLER
Üye :	Olca DOĞAN

Tarih : .../.../.....

Bu tez, Ulaştırma Bakanlığı Avrupa Birliği Uzman Yardımcılarının Uzmanlık Tezlerini hazırlarken uyacakları AB Uzmanlığı Tez Hazırlama Yönergesi ile belirlenen kurallara uygundur.

Tez sürecimde bana danışmanlık yapan sevgili uzmanım Burcu Özcan'a, öncelikle IPA Koordinasyon ve Uygulama Birimi Sözleşme Alt-Birimi'nde beni görevlendirerek mali yönetimde ödemelerin temelini teşkil eden sözleşmeler konusunda kapasite oluşturmamı sağlayan sayın başkanımız Dr. Mustafa Kaya'ya, tez çalışmam nedeniyle kendilerine daha az vakit ayırabildiğim sevgili eşim ve aileme çok teşekkür ediyorum.

Hayatıma anlam katan sevgili eşime ve varlık sebebim canım aileme,

YETERLİK SINAV KURULUNA BEYAN

Bu belge ile bu uzmanlık tezindeki bütün bilgileri akademik kurallara ve etik davranış ilkelerine uygun olarak toplayıp sunduğumu; ayrıca, bu kural ve ilkelerin gereği olarak, çalışmada bana ait olmayan tüm veri, düşünce ve sonuçları andığımı ve kaynağını gösterdiğimi beyan ederim.

Adı-Soyadı: Seher DEMİREL KÜTÜKÇÜ

ÖZ

IPA FONLARININ MALİ YÖNETİMİ

Demirel Kütükçü, Seher

Avrupa Birliği Uzmanlık Tezi

Eylül 2011, 74 sayfa

AB'nin mali yardım mekanizması, 2007-2013 yıllarını kapsayan yedi yıllık bir dönem için yeniden düzenlenmiştir. Katılım Öncesi Yardım Aracı (IPA) olarak tanımlanan bu yeni uygulamayla, AB aday ve potansiyel aday ülkelere yönelik mali yardım mekanizmasını tek bir hukuki çerçevede bir araya getirmiştir. IPA, Yapısal Fonların kullanım kurallarına benzer sıkı idari ve mali kurallar içermektedir. IPA tüzüğünde yer alan koşullar yerine getirilemediği takdirde taahhüt edilen IPA fonlarının Komisyon tarafından geri çekilmesi yani fon kaybı riski, IPA sisteminin Yapısal Fonlara benzeyen ve en ağır olan kuralıdır. Konu tezde fon kaybı riskinin minimize edilebilmesi amacıyla mevzuatta yer alan dikkat edilmesi gereken hususlar ve mali yönetim alanında yapılabilecekler incelenmektedir. Fon Hazmetme kapasitesi tanımlanarak Türkiye'nin bu alanda sahip olduğu kısıtlara dikkat çekilmektedir. Türkiye'de IPA eş-finansmanından faydalanma maliyeti analiz edilerek üyelik sonrasında ulaştırma sektörüne aktarılması beklenen AB fonları öngörülen Ulaştırma Bakanlığı yatırımları ile karşılaştırılmıştır.

İdari iş yükü ve sürecin uzunluğu nedeniyle IPA eş-finansmanından faydalanma maliyetinin yüksek olduğu; bunun kurumların proje önermesinin önünde ciddi bir engel

teşkil ettiği tespit edilmiş ve bu engelin ancak Komisyonun, IPA 3. Bileşeni olan Bölgesel Kalkınmaya ve dolayısıyla Ulaştırma Operasyonel Programına taahhüt ettiği AB hibe fonlarını ciddi oranda arttırmasıyla aşılabileceği sonucuna varılmıştır. Ayrıca, zamanla kurumlarda oluşacak idari kapasiteyle birlikte AB hibe fonlarının idari iş yükü maliyetinin de azalacağı öngörülmüştür. 2007-2013 dönemi boyunca %0.9-%2.0 bandında hareket eden Ulaştırma Operasyonel Programına Ayrılan AB Hibe miktarının Ulaştırma Bakanlığı tarafından sektöre yapılan toplam yatırıma oranının, AB Bakanlığı tarafından yapılan çalışma dikkate alındığında 2023 yılında %11'lere ulaşabileceği hesaplanmıştır. Bu durum, bugün mali yönetim konusunda kapasite oluşturmak konusunda yapılacak yatırımların getirisinin yüksek olacağı anlamına gelmektedir. Fon Hazmetme kapasitesiyle ilgili olarak, idari kapasiteye sahip olan Türkiye'nin IPA döneminde ve üye olduğu takdirde Yapısal Fonlar döneminde makro-ekonomik hazmetme kapasitesi ve mali hazmetme kapasitesi konusunda kısıtı olmadığı ve olmayacağı sonucuna varılmıştır. Fon Hazmetme kapasitesini etkileyen temel kısıtın idari hazmetme kapasitesi olduğu tespitinde bulunulmuş ve Türkiye'de bu kısıtın kaldırılmasına yönelik çalışmalar yapılması önerilmiştir. Ayrıca bu çalışmada, fon kaybı riskini minimize etmek maksadıyla farkında olunması gereken kurallar açıklanmış, fon hazmetme planları hazırlanırken bir yapım işi ihale dosyasının ihtiyaç duyulacak bölümleri incelenmiştir.

Anahtar Kelimeler: IPA, Katılım Öncesi Mali Yardım, Mali Yönetim, Fon Harcama Tahmini, Fon Hazmetme Planı, Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi

ABSTRACT

FINANCIAL MANAGEMENT OF IPA FUNDS

Demirel Kütükçü, Seher

European Union Expert Thesis

September 2011, 74 pages

The financial aid system of European Union is re-designed for the 7 year period from 2007 to 2013. In this new aid system which is named as Instrument for Pre-Accession Fund (IPA) EU brought together the financial aid mechanism for candidate and potential candidate countries under the same legal framework. IPA includes strict administrative and financial rules similar to Structural Funds. De-commitment of IPA funds when the conditions included in the IPA Implementing Regulation are not met that is the loss of funds risk is the strictest rule of IPA which is also similar to Structural Funds. In this thesis study, to minimize the loss of funds risk, points included in the regulations that deserves attention and what can be done in the area of financial management are analyzed. Fund Absorption capacity is defined and the constraints of Turkey in this area is pointed out. Cost of benefiting from IPA co-financing is analyzed and the amount of EU Funds that is forecasted to be allocated to transport sector in Turkey after accession is compared with the forecasted Ministry of Transport investments.

Because of high administrative workload and long process, cost of IPA co-financing is ascertained as high which stands as a serious obstacle for project proposals by the institutions. This thesis study concludes that this obstacle can only be annihilated if only the Commission significantly increases the funds allocated to IPA Component

III, Regional Development which also means increase of funds allocated to Transport Operational Program. Additionally, administrative workload stemming from the use of EU funds is envisaged to decrease in due course with the increase of administrative capacity within the institutions. It is calculated in this study that although the ratio of allocated IPA funds to the Transport Operational Program over total investments done by Ministry of Transport to the sector during the period 2007-2013 ranges between 0,9 % and 2,0 %, taking into account the study done by Ministry for EU Affairs, this ratio can increase to % 11 in 2023. This calculation states that return on the investments done today in the area of increasing the financial management capacity will be high. About the fund absorption capacity, it is concluded in this study that Turkey which has the administrative capacity does not have and will not face any constraint regarding macro-economic and financial absorption capacity during the IPA period and if Turkey becomes a member during, the Structural Funds period. It is identified in this study that the principal constraint affecting fund absorption capacity is administrative fund absorption capacity. It is proposed in this study to take action for overcoming this constraint. Additionally in this thesis study, the rules which needs to be known to minimize the risk of fund loss are explained and the necessary parts of a works tender dossier during the preparation of fund absorption plans are analyzed.

Keywords: IPA, Instrument for Pre-Accession, Financial Management, Fund Disbursement Forecast, Fund Absorption Plan, Decentralized Management System

İÇİNDEKİLER

TEZ JÜRİSİ.....	ii
TEŞEKKÜR	iii
BEYAN.....	V
ÖZ	vi
ABSTRACT.....	viii
İÇİNDEKİLER	X
KISALTMALAR LİSTESİ.....	xiii
ŞEKİLLER	xiv
TABLOLAR	xv
BÖLÜM	
1. GİRİŞ.....	1
1.1 Tezin Amacı	2
1.2 Tezin Kapsamı.....	2
2. AB –TÜRKİYE MALİ İŞBİRLİĞİ	4
2.1 IPA Öncesi Dönem (1999-2006).....	4
2.2 2007-2013 Dönemi: IPA	4
3. IPA FONLARININ YÖNETİMİ	9
4. MEVZUAT BAĞLAMINDA MALİ YÖNETİM	11
4.1 Sağlam Mali Yönetim.....	13
5. MALİ YÖNETİMİN BÜTÇE BÜYÜKLÜĞÜ AÇISINDAN ÖNEMİ.....	15

6. IPA EŞ-FİNANSMANINDAN YARARLANMA MALİYETİ	20
7. FON HAZMETME KAPASİTESİ (FUND ABSORPTION CAPACITY) NEDİR?	26
8. ULAŞTIRMA OPERASYONEL PROGRAMI ÖZELİNDE MALİ YÖNETİM	29
8.1 IPA Eş-Finansman Nakit Akışını Etkileyen Kurallar	29
8.2 Programın Fon Hazmetme Planlarının Hazırlanması	31
8.2.1 N+3 Kuralı	32
8.2.2 M+15 Kuralı	34
8.3 Program Kapsamında Finanse Edilen Büyük Projelerin Fon Hazmetme Planlarının Hazırlanması	35
8.3.1 Madde 14.1 Sözleşme Bedeli (The Contract Price)	42
8.3.2 Madde 14.2 Ön Ödeme (Advance Payment)	43
8.3.3 Madde 14.3 Ara Ödeme Sertifikaları için Başvuru (Application for Interim Payment Certificates)	45
8.3.4 Madde 14.4 Ödeme Planı (Schedule of Payments)	47
8.3.5 Madde 14.5 İşler için Hedeflenen Tesis ve Malzemeler (Plant and Materials intended for the Works)	48
8.3.6 Madde 14.6 Ara Ödeme Sertifikalarının Düzenlenmesi (Issue of Interim Payment Certificates)	50
8.3.7 Madde 14.7 Ödeme (Payment)	51
8.3.8 Madde 14.8 Gecikmiş Ödeme (Delayed Payment)	52
8.3.9 Madde 14.9 Alıkonulan Paranın Ödenmesi (Payment of Retention Money)	53
8.3.10 Madde 14.10 Bitirme Hesap Raporu (Statement at Completion)	55

8.3.11	Madde 14.11 Son Ödeme Sertifikası Başvurusu (Application for Final Payment Certificate)	56
8.3.12	Madde 14.12 İbra (Discharge)	57
8.3.13	Madde 14.13 Son Ödeme Sertifikasının Düzenlenmesi (Issue of Final Payment Certificate)	57
8.3.14	Madde 14.14 İşverenin Sorumluluğunun Bitmesi (Cessation of Employer's Liability).....	58
8.3.15	Madde 14.15 Ödemeye İlişkin Para Birimleri (Currencies of Payment)	59
9.	SONUÇ VE ÖNERİLER	62
	KAYNAKÇA	62
	EK	72

KISALTMALAR LİSTESİ

AB: Avrupa Birliği

ABGS: Avrupa Birliği Genel Sekreterliği (Avrupa Birliği Bakanlığı)

FIDIC: Müşavir Mühendisler Uluslararası Federasyonu

IPA: Instrument for Pre-Accession-Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı

MIFF: Çok Yıllı İndikatif Mali Çerçeve Belgesi (Multi-Annual Indicative Financial Framework)

NUTS: AB İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflaması

PRAG: AB Dış Yardımları Sözleşme Prosedürleri El Kitabı (Practical Guide to Contract Procedures for EU External Actions)

ŞEKİLLER

Şekil 8.3-1:FIDIC Kırmızı Kitap ve Sarı Kitap Madde 14'e göre Ödeme Aktivitelerinin Tipik Sıralaması (Her Bir Aylık veya Ara Ödeme İçin).....61

Şekil 8.3-2: FIDIC Kırmızı Kitap ve Sarı Kitap Madde 14'e göre Ödeme Aktivitelerinin Tipik Sıralaması (Son Ödeme İçin).....61

TABLÖLAR

Tablo 5—1: Çok Yıllı İndikatif Finansal Çerçeve Türkiye Tahsisat Tablosu (Cari Piyasa Fiyatı, Euro)	17
Tablo 5—2: Ulaştırma Operasyonel Programına Aktarılan AB Hibe Miktarı ve Ulaştırma Sektörü Kamu Yatırım Tahsisi Karşılaştırması (Gerçekleşen)	19
Tablo 6—1: Ulaştırma Operasyonel Programına Aktarılan AB Hibe Miktarı ve Ulaştırma Sektörü Kamu Yatırım Tahsisi Karşılaştırması (Tahmini)	25
Tablo 8—1: Teklif Formu Eki Formatı.....	39

BÖLÜM I

GİRİŞ

AB'nin mali yardım mekanizması, 2007-2013 yıllarını kapsayan yedi yıllık bir dönem için yeniden tanımlanmıştır. Katılım Öncesi Yardım Aracı (Instrument for Pre-Accession Assistance- IPA) olarak tanımlanan bu yeni uygulamayla, AB aday ve potansiyel aday ülkelere yönelik mali yardım mekanizmasını tek bir hukuki çerçevede bir araya getirmiştir. IPA, aday ve potansiyel aday ülkeleri üyeliğe kabul edildikleri takdirde kullanacakları Yapısal Fonlara hazırlayan bir yardım mekanizması olarak da tasarlanmıştır. Bu nedenle IPA, Yapısal Fonların kullanım kurallarına benzer sıkı idari ve mali kurallar içermektedir. Aday ya da potansiyel aday bir ülkenin IPA finansmanından faydalanabilmesi için bu yardım mekanizmasına ilişkin tüzükte ve uygulama tüzüğünde tanımlanan idari ve mali yapıyı oluşturması gerekmektedir. Tüzüğü 2006 yılında, bu Tüzüğe ilişkin Uygulama Tüzüğü 2007 yılında yayımlanan IPA'nın fon hazmetme kapasitesi oluşmamış aday ve potansiyel aday ülkelerde anlaşılıp uygulanması zaman gerektirmektedir. Türkiye 2009 yılında ancak gerekli idari ve mali yapıyı oluşturarak Komisyon tarafından akredite edilen kurumlarıyla IPA fonlarını kullanabilir hale gelmiştir. IPA tüzüğünde yer alan koşullar yerine getirilemediği takdirde taahhüt edilen IPA fonlarının Komisyon tarafından geri çekilmesi yani fon kaybı riski, IPA sisteminin Yapısal Fonlara benzeyen ve en ağır olan kuralıdır. Bu durum, 2009 yılına kadar idari ve mali yapıyı oluşturmakla meşgul olan ve bu nedenle IPA sisteminin uygulanması hakkında yeterli bilgi birikimi oluşturma fırsatı bulamayan Türkiye'yi, Fon Kaybı riski ile karşı karşıya getirmiştir. IPA fonlarının yönetimi konusunda yetkili olan her kurumun bu riskin farkında olması ve bu riski bertaraf edecek çözüm yolları geliştirmesi gerekmektedir. IPA sisteminde Türkiye'nin göstereceği Fon Hazmetme performansı üyelik döneminde Türkiye'ye aktarılacak Yapısal Fon miktarını da belirleyecek unsurlar arasında yer alacağından, bu performansın yüksek tutulması önemlidir.

1.1 Tezin Amacı

IPA fonlarının yönetimi konusunun 2007 yılı gibi yakın bir zamanda ortaya çıkması nedeniyle özellikle IPA sisteminin uygulanması hakkında Türkçe veya yabancı dilde hazırlanmış el kitabı niteliğinde bir kaynak bulunmamaktadır. Bu tez ile bu boşluk doldurulmaya çalışılacaktır. Bu tezde amaç yukarıda bahsedilen Fon Hazmetme performansını yüksek tutabilmek amacıyla fon kaybı riski hakkında farkındalık oluşturmak ve ilgili kurumların bu riski erken teşhis edebilmelerini sağlama hususunda tespitlerde bulunmaktır.

1.2 Tezin Kapsamı

Tez çalışmasının amacının ve kapsamının belirlendiği Giriş bölümünü takip eden ikinci bölümde AB-Türkiye mali işbirliği süreci incelenerek IPA öncesi dönem ve IPA dönemi hakkında bilgi aktarılmaktadır. IPA hakkında bir bilgi temeli oluşturulduktan sonra üçüncü bölüm olan “IPA Fonlarının Yönetimi” başlığı altında tüzükte öngörülen fon yönetim sistemleri ve Türkiye’de uygulanan fon yönetim sistemi incelenmektedir. Dördüncü bölümde ise mali yönetimin mevzuat bağlamında tanımı yapılmıştır. Bu bölüm altında ayrıca AB mali yönetim tanımı açısından önemli olan “Sağlam Mali Yönetim” prensibi açıklanmaktadır. Mali yönetim konusundaki açıklamaları, yönetimi yapılan IPA fon miktarının incelendiği “Mali Yönetimin Bütçe Büyüklüğü Açısından Önemi” başlıklı beşinci bölüm takip etmektedir. Altıncı bölümde ise IPA eş-finansmanından yararlanma maliyeti incelenmekte ve mevcutta birim IPA fonu başına düşen yüksek idari maliyetin üyelikten sonra da devam edip etmeyeceği kontrol edilmektedir. Bir anlamda, altıncı bölümde IPA fonlarının mali yönetimi konusunda kapasite oluşturmanın fizibilitesi yapılarak bu alanda yatırım yapılmalı mıdır sorusunun cevabı aranmaktadır. Yedinci bölümde üyelik döneminde Türkiye’ye aktarılacak Yapısal Fon miktarını da belirleyecek unsurlar arasında yer alan Fon Hazmetme kapasitesi tanımlanmaktadır. Sekizinci ve son bölümde Ulaştırma Operasyonel Programı özelinde

mali yönetimin nasıl yapıldığı aktarılmaktadır. Henüz uygulaması yeni başlamış olan Ulaştırma Operasyonel Programı zeline mali yönetimin temel sorumluluğu olan ulusal katkının eş-zamanlı olarak kullanılabilir hale getirilebilmesi ve fon kaybı riskinin tespiti konuları işlenmektedir.

Konu tez aktarılan tüm bölümlerin özetlendiği ve bu tez kapsamında yapılamayan fakat gelecek çalışmalarda yer almasının faydalı olduğu öngörülen konuların sıralandığı sonuç bölümüyle tamamlanmaktadır. Konu tezde yer alan ve IPA fon yönetim yetkisine sahip kurumların çalışmalarına ışık tutacak nitelikteki tespit ve çözüm nerileri yine IPA fon yönetim yetkisine sahip bir idare olan Ulaştırma Operasyonel Programı Program Otoritesi'nde üç yıl boyunca edinilen tecrübenin bir ürünüdür.

BÖLÜM II

AB –TÜRKİYE MALİ İŞBİRLİĞİ

Bu bölümde AB-Türkiye mali işbirliği IPA öncesi dönem ve IPA dönemi olmak üzere iki alt-başlıkta incelenmektedir. Bu alt-başlıklarda bu iki dönemde AB tarafından Türkiye'ye aktarılan fonların hangi kapsamda yürütüldüğü incelenmiştir.

2.1 IPA Öncesi Dönem (1999-2006)

AB-Türkiye mali işbirliği süreci, 2002 yılına kadar, önce Akdeniz ülkelerine yönelik MEDA Programı, daha sonra Gümrük Birliği kapsamında, ekonomik ve sosyal gelişmeye yönelik mali yardımlarla desteklenmiştir. Öte yandan, Aralık 1999'da yapılan ve Türkiye'ye aday ülke statüsü kazandıran Helsinki Zirvesi, Türkiye'ye verilecek mali yardımların, Türkiye'nin Birliğe katılımını hedef alması ve bu yardımların bir katılım öncesi strateji perspektifi kazanması yönünde ilk adımı oluşturmuştur¹. Bu adımın devamı olarak, 29 Şubat 2001'de yürürlüğe giren “Türkiye İçin Katılım Öncesi Mali Yardıma Dair Çerçeve Tüzük”², 2002 yılından itibaren Türkiye'ye verilen hibe niteliğindeki mali yardımların hukuki temelini oluşturmuştur³.

¹ Tayyar Doğan, *Avrupa Birliği Yapısal Fonlarının Mali Yönetimi ve Türkiye için Öneriler*, (Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı Yayınlanmış Planlama Uzmanlığı Tezi), 2010, s.92

² 2500/2001 sayılı 17 Aralık 2001 tarihli Türkiye'ye katılım öncesi mali yardım konulu ve (EEC) 3906/89, (EC) 1267/1999, (EC) 1268/1999 ve (EC) 555/2000 sayılı Tüzükleri tadil eden Konsey Tüzüğü, Resmi Gazete L 342, 27.02.2001, s.1-9

³ ABGS, *Avrupa Birliği-Türkiye Mali İşbirliği*, Ankara, 2007, s.5

Avrupa Komisyonu tarafından, 2007–2013 yılları arasında aday ülkelere sağlanacak mali desteğin çerçevesinin yeni bir araç ile düzenlenmesi gereği fark edilmiştir. Daha önceki üyelik öncesi yardım araçlarından ve Arnavutluk, Bosna Hersek, Hırvatistan, Yugoslavya, Makedonya'ya yardım amacıyla çıkarılan 5 Aralık 2000 tarihli 2666/2000 sayılı Konsey Tüzüğü'nden alınan dersler bu yeni mali araç hazırlanırken dikkate alınmıştır. Bu yeni yardım aracı aynı zamanda Birliğin gelişim stratejisiyle uyumlu olarak hazırlanmıştır. Bu kapsamda, daha önceden PHARE, ISPA ve SAPARD gibi farklı isim ve uygulama mekanizmasına sahip araçlarla yürütülen mali yardımlar tek bir çerçeve altında düzenlenmiştir. Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA-Instrument for Pre-Accession) olarak adlandırılan bu yeni mali araç ile temelde, aday ülkeleri tam üyeliğe hazırlamak amaçlanmaktadır.

IPA çerçevesinde sağlanacak mali desteğin genel kurallarını oluşturmak amacıyla IPA Çerçeve Tüzüğü 2006⁴, mali desteğin uygulama kurallarını oluşturmak amacıyla da IPA Uygulama Tüzüğü 2007⁵ yılında Avrupa Toplulukları Resmi Gazetesi'nde yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. IPA Çerçeve Tüzüğü Ek-1'de aday ülkeler, Ek-2'de ise potansiyel aday ülkeler listelenmiştir. Bu yardım aracından aday ülkeler olarak faydalanabilenler Hırvatistan, Türkiye ve Makedonya olarak listelenirken, potansiyel adaylar ise Arnavutluk, Bosna Hersek, İzlanda, Karadağ, Sırbistan (Kosova dahil) olarak listelenmiştir.

⁴ 1085/2006 sayılı 17 Temmuz 2006 tarihli Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA)'nın Kurulması konulu Konsey Tüzüğü, Resmi Gazete L 210, 31/07/2006, sayfa: 82-93.

⁵ 718/2007 sayılı 29 Haziran 2007 tarihli 1085/2006 sayılı Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA)'nın Uygulanması konulu Komisyon Tüzüğü, Resmi Gazete L 210, 29/06/2007, sayfa: 1-66.

Tüzüklerde öngörüldüğü üzere, IPA'nın 5 bileşeni bulunmaktadır:

1. Geçiş Yardımı ve Kurumsal Yapılanma
2. Sınır Ötesi İşbirliği
3. Bölgesel Kalkınma
4. İnsan Kaynaklarının Gelişimi
5. Kırsal Kalkınma

(I) ve (II) numaralı IPA bileşenleri altında sağlanan mali yardımlardan, aday ve potansiyel aday ülkeler ayırım yapılmaksızın faydalanabilirken; (III), (IV) ve (V) numaralı bileşenlerden sadece aday ülkelerin yardım alması mümkündür. Bir başka ifadeyle, potansiyel aday ülkeler, sadece “Geçiş Yardımı ve Kurumsal Yapılanma” ile “Sınır Ötesi İşbirliği” bileşenleri altındaki mali yardımlardan yararlanabilirler⁶.

Türkiye aday ülke statüsünde olması sebebiyle IPA'nın 5 bileşeninden de faydalanma imkânına sahiptir. Bu imkândan faydalanmak için, IPA Çerçeve Tüzüğü'nün 17. Maddesine göre Komisyon ve Türkiye'nin, yardımın uygulanmasına ilişkin olarak çerçeve anlaşmalar ve ek anlaşmalar akdetmesi gerektiğinden, 11 Temmuz 2008 tarihinde Avrupa Birliği ile kısaca IPA Çerçeve Anlaşması⁷ olarak isimlendirilen anlaşma imzalanmıştır. Bu anlaşma ile IPA kapsamında yapılacak yardım ve işbirliğinin kuralları belirlenmiştir. Bu Çerçeve Anlaşma ile Türkiye, faydalanıcı ülke olarak, fon yönetimi için bir yapı kurma ve tarif edilen yetkilileri atama yükümlülüğü altına

⁶ Hüseyin Gösterici ve Burhan Ormanoğlu, *Avrupa Birliği “IPA” Mali Yardım Sistemi / 2007-2013 Dönemi Uygulaması*, Bütçe Dünyası, Cilt 2, Sayı 25, Bahar 2007, s. 101-114

⁷ 2008/14450 sayılı Avrupa Topluluğu ve Türk hükümeti arasında Katılım Öncesi Yardım Aracı (IPA) ile Temin Edilen Yardımın Uygulanması Çerçevesinde Türkiye Cumhuriyetine Sağlanan Avrupa Topluluğu Mali Yardımlarıyla İlgili İşbirliği Kuralları Hakkında Çerçeve Anlaşma, Resmi Gazete, Sayı: 27090 (Mükerrer), 24 Aralık 2008

girmiştir. 2009/18 sayılı Başbakanlık Genelgesi⁸ bu yükümlülüğü yerine getirmek maksadıyla çıkarılmıştır. Bu genelge ile IPA 3. Bileşeni Bölgesel Kalkınma altından finanse edilecek olan Ulaştırma Operasyonel Programı'nın Program Otoritesi olarak Ulaştırma Bakanlığı yetkilendirilmiştir. Bu genelge ile Ulaştırma Bakanlığı'na Ulaştırma Operasyonel Programı'nın hazırlanması ve uygulamanın yürütülmesi sorumluluğu verilmiştir. Aynı genelgede, Program Otoritesi Başkanı olarak müsteşar yardımcısı düzeyinde görevlilerin belirlenmesi, Program Otoritelerinde oluşturulacak kurumsal yapılanmada programlama, izleme ve değerlendirme, teknik uygulama, kalite kontrol, ihale, finans ve sözleşme işlevlerini yerine getirmek üzere birimler oluşturulması ve bu birimlerde yeterli sayıda nitelikli personel istihdam edilmesi gereği ifade edilmiştir.

Bu amaçla 15.05.2007 tarihli Makam Onayı ile Ulaştırma Bakanlığı Avrupa Birliği Koordinasyon Dairesi Başkanlığı bünyesinde "Programlama", "İzleme ve Değerlendirme" ile "Teknik Uygulama" alt birimlerinden müteşekkil bir "IPA Uygulama Birimi" kurulmuştur. 02.06.2011 tarihli Makam Onayı ile eski onay iptal edilerek 3348 sayılı Ulaştırma Bakanlığı Teşkilat Kanununda bu hususta bir birim oluşturulmasına ilişkin düzenleme yapılmıyca kadar; "Programlama", "İhale ve Sözleşme Yönetimi", "Finans Yönetimi", Kalite Güvence ve Kontrol" ve "İdari ve Mali İşler" alt birimlerinden oluşan müstakil bir "IPA Koordinasyon ve Uygulama Birimi" kurulmuştur.

IPA Uygulama Tüzüğü'nün 155. Maddesine göre Bölgesel Kalkınma bileşeni kapsamındaki yardımın çok yıllık operasyonel programlar aracılığıyla uygulanması gerekmektedir. Bu gereklilik yukarıda kuruluşu aktarılan "IPA Uygulama Birimi"ni bünyesinde barındıran AB Koordinasyon Daire Başkanlığı tarafından yerine getirilmiştir. Bu birimin hazırladığı Ulaştırma Operasyonel Programı 1 Mayıs 2007

⁸2009/18 sayılı 3 Aralık 2009 tarihli Başbakanlık Genelgesi, Katılım Öncesi AB'den Sağlanacak Fonların Yönetimi

tarihinde Komisyona sunulmuş ve 7 Aralık 2007 tarihinde Finansman Kararı olarak da adlandırılan Programın onaylandığına dair Komisyon kararı çıkmıştır. Bu programın hazırlanma süreci ile ilgili detaylı bilginin yer aldığı ve uygulanacak olan bu Operasyonel Programın Ulaştırma Bakanlığı'nın Yapısal Fonlar ve Uyum Fonu hazırlıklarına etkileri “Yapısal Fonlar Ve Uyum Fonuna Hazırlık: Türkiye'nin Ulaştırma Operasyonel Programı” konulu AB Uzmanlık tezinden ulaşılabilir⁹. Programda mevcut olan önceliklerden ilki olan “Demiryolu altyapısının geliştirilmesi” kapsamında yer alabilecek projelerin nasıl seçildiğine yönelik detaylı bilgiye ise “TEN-T'nin Türkiye'ye Uzatılması Kapsamında AB Mali Yardımlarının Türk Ulaştırma Sektöründe Kullanılması Üzerine Bir İnceleme” adlı AB Uzmanlık tezinden ulaşılabilir¹⁰. Konu çalışmada Türkiye'nin AB adaylığı perspektifinde, Trans-Avrupa Ulaştırma Ağları (TEN-T)'na eklenme süreci ve bu süreçte AB'nin Türk ulaştırma sektörüne tahsis ettiği mali katkılar üzerine bir inceleme yapılmaktadır.

Çerçeve Anlaşmanın imzalanması ve Ulaştırma Operasyonel Programının onaylanmasının ardından IPA fonlarının Ulaştırma Program Otoritesi tarafından kullanılabilmesi için tek şart olarak IPA Uygulama Tüzüğü Madde 8 ve Çerçeve Anlaşma Madde 5(3)'ün gereği olan çok yıllık Finansman Anlaşmanın imzalanması kalmıştır. Konu Finansman Anlaşmasının 18 Kasım 2009'da imzalanmasıyla IPA fonları Ulaştırma Program Otoritesi tarafından kullanılabilir duruma gelmiştir.

⁹ Burcu Özcan, Yapısal Fonlar Ve Uyum Fonuna Hazırlık: Türkiye'nin Ulaştırma Operasyonel Programı, Avrupa Birliği Uzmanlık Tezi, Eylül 2007

¹⁰ Esra Aras, TEN-T'nin Türkiye'ye Uzatılması Kapsamında AB Mali Yardımlarının Türk Ulaştırma Sektöründe Kullanılması Üzerine Bir İnceleme, Ağustos, 2008.

BÖLÜM III

IPA FONLARININ YÖNETİMİ

Dış yardımlar için de geçerli olan AB Genel Bütçesine ilişkin mali düzenleme 1605/2002 sayılı 25 Haziran 2002 tarihli Konsey Tüzüğü¹¹ ile düzenlenmiştir. AB bütçesinin ne şekilde uygulanacağı bu düzenlemenin dört numaralı ana başlığı olan “Bütçenin Uygulanması” bölümünde “Uygulama Metotları” alt-başlığı madde 53’de anlatılmaktadır. Konu maddede AB Komisyonu’ nun bütçeyi aynı tüzüğün madde 53a’dan 53d’ ye kadar olan hükümlerine uygun olarak üç farklı şekilde uygulayabileceği yer almaktadır. Bu bütçe uygulama şekillerini ise:

1. Merkezi Uygulama (Centralised)
2. Ortak veya Merkezi Olmayan Uygulama (Shared or Decentralised)
3. Uluslar Arası Kuruluşlarla Birlikte Uygulama (Joint)

olarak sıralamıştır. Ayrıca, konu tüzüğün gerekçelerinden madde 44’de Dış Yardımlara ilişkin olarak, Komisyon sağlam mali yönetim garantisini aldığı takdirde ve faydalanıcı ülke kendisine ödenen fonlara ilişkin olarak Komisyona karşı mali yönden sorumlu ise faydalanıcı ülkeye dış yardımların uygulanmasında merkezi olmayan yönetim yetkisinin verilmesi gerektiği ifade edilmiştir. Konu yekinin alınabilmesi ve AB’den Türkiye’ye aktarılan mali yardım fonlarının kullanılabilmesi için Türkiye’de, “Katılım Öncesi Mali Yardım Programı” kapsamında, “Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi” Temmuz 2001’de kurulmuş ve AB tarafından da akredite edilmiştir. IPA

¹¹ 1605/2002 sayılı 25 Haziran 2002 tarihli AB Genel Bütçesine Uygulanacak Mali Düzenleme konulu Konsey Tüzüğü, Resmi Gazete L 248, 16.09.2002, sayfa: 1-48.

Tüzüğü Madde 17'ye göre yardımın uygulanabilmesi için Komisyon ve Faydalanıcı ülke arasında çerçeve anlaşmalar ve ek anlaşmalar yapılması gerekmektedir.

“2007-2013 Dönemi: IPA” bölümünde kuruluşu hakkında detaylı bilgi verilen Ulaştırma Operasyonel Programı Program Otoritesi olan Ulaştırma Bakanlığı IPA Koordinasyon ve Uygulama Birimi ise 23 Temmuz 2009 tarihinde Komisyon tarafından akredite edilerek “Ön-Kontrollü Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi” ile fon kullanma yetkisini elde etmiştir. Bu Komisyon kararının iki numaralı ekinde Avrupa Komisyonu Delegasyonunun ön (ex-ante) kontrolünü gerektiren konuların listesi yer almaktadır. Aynı liste 30.11.2010 tarihinde imzalanan Finansman Anlaşması¹² VIb ekinde yer almaktadır. IPA Uygulama Tüzüğü Madde 18'e göre yardımların merkezi olmayan sistemle uygulandığı tüm IPA bileşenleri için amaç Komisyonun ön-kontrolü olmayan merkezi olmayan sisteme geçiştir. Bu amaca yönelik olarak Finansman Anlaşması madde 31'in gereği olan Türkiye tarafından Komisyonla yoğun istişare içinde indikatif gösterge ve zaman limitleri içeren bir yol haritası (Roadmap for Decentralized Management System without Ex-ante Control) hazırlanması gereği Ulusal Fon'un koordinasyonu ile yerine getirilmiştir. Bu yol haritasına göre 2014 yılı sonunda ön-kontrolsüz sistem için tüm gereklilikler yerine getirilmiş olmaktadır.

¹² 2010/1217 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Avrupa Toplulukları Komisyonu arasında Türkiye'ye ilişkin Bölgesel Kalkınma bileşeni altındaki Katılım Öncesi Yardım Aracından sağlanan Topluluk yardımına yönelik Çok Yıllı Ulaştırma Operasyonel Programı ile ilgili Finansman Anlaşması, Resmi Gazete, Sayı: 27800, 29.12.2010

BÖLÜM IV

MEVZUAT BAĞLAMINDA MALİ YÖNETİM

Mali Yönetim konusu, 718/2007 sayılı IPA Uygulama Tüzüğü'nün gerekçeleri listelenirken 14. maddede yer almaktadır. Bu maddede:

“IPA Tüzüğü altında fonların Mali Yönetimine ilişkin detaylı kuralların yardımın uygulanma yönetim metoduna göre yer alması gereklidir. Faydalanıcı ülkelerin bu kapsamdaki yükümlülükleri çerçeve sektörel veya finansman anlaşmalarında yer almalıdır.”

ifadesi yer almaktadır. Bu maddenin gereği IPA Uygulama Tüzüğü'nün 1. Bölüm-Genel Hükümler-IV. Kısımında ve II. Bölüm-Özel Hükümler kısmında yerine getirilmiştir. Genel Hükümler kısmında Mali Yönetim kapsamında bütçesel taahhütlere ilişkin prensipler, Merkezi-Olmayan yönetim sisteminde ödemeler, ödeme taleplerinin kabul edilebilirliği, avans ödeme, ara ödeme, ödemelerin hesabı, son bakiyenin ödenmesi, ödemelerin askıya alınması, programın kapanması, dokümanların saklanması, mali düzeltmeler, mali ayarlamalar, mali düzeltmeler için kriter, mali düzeltmeler için prosedür, geri ödeme, AB hibesinin tekrar kullanımı konuları işlenmiş ve bu konulardaki kurallar belirtilmiştir. Özel Hükümler başlığı altında ise yukarıda sayılan konulara ek olarak Ödeme Taleplerinin son teslim tarihi konusu yer almaktadır.

Faydalanıcı ülkedeki AB fonlarının mali yönetiminin tüm sorumluluğu aynı tüzüğün 25. maddesine göre Ulusal Fon'un başkanı olarak *Ulusal Yetkilendirme Görevlisi*'ndedir. Tüm işlemlerin hukukiliğinden ve düzenliliğinden *Ulusal Yetkilendirme Görevlisi* sorumludur. Ulusal Yetkilendirme Görevlisi'nin sorumluluğu altındaki *IPA Tüzüğünde yer alan mali yönetime ilişkin faaliyetleri* ise madde 26'ya göre Ulusal Fon yürütür. *Ulusal Fon*, faydalanıcı ülkede merkezi bütçe üzerinde yetkisi olan

bir Bakanlık içinde yer alan bir kurum olmalıdır ve Ulusal Fon merkezi bir hazine gibi hareket etmelidir. Ulusal Fon özellikle aşağıdaki konularla meşgul olur:

1. Banka hesaplarını organize eder,
2. Komisyondan fon talep eder,
3. Komisyondan gelen fonların Program Otoritelerine veya son faydalanıcılara transferini onaylar,
4. Komisyona mali raporlama yapar.

IPA Uygulama Tüzüğü madde 28 ile Program Otoritesi ilgili programın ya da programların *Sağlam Mali Yönetim* prensiplerine uygun olarak yönetilmesinden ve uygulanmasından sorumlu tutulmuştur.

Sağlam Mali Yönetim kapsamında Program Otoritelerinin yürütmesi gereken faaliyetler aynı tüzük madde 28'de yer almaktadır. Bu faaliyetlerden mali yönetim birimini ilgilendirenler ise aşağıda listelenmiştir:

1. Ödemelerin yapılması, son faydalanıcılardan tazminlerin gerçekleştirilmesi,
2. Faaliyetlerin yerine getirilmesinden sorumlu tüm kurumların ayrı muhasebe sistemi veya ayrı muhasebe kodifikasyonuna sahip olmalarının temini,
3. Harcamalara ilişkin tüm prosedürel ve gerçekleştirilen kontroller hakkında gerekli bilginin Ulusal Fona ve Ulusal Yetkilendirme Görevlisine iletiminin sağlanması,
4. Kendisini oluşturan farklı yapıların iç denetimden geçmesini sağlanması,

IPA Uygulama Tüzüğü madde 40 (3) ve Finansman Anlaşması Madde 63 (2-c)'de:

“Her yıl 28 Şubat tarihine kadar faydalanıcı ülke her bir IPA bileşeni veya program bazında ilgili mali yılda ve ertesi mali yılda yapmayı planladığı ödeme başvurularına ilişkin bir tahmini, Komisyona gönderir. Komisyon uygun görürse bu tahminin güncellenmesi talebinde bulunabilir.”

hükmü yer almaktadır. Bu madde de Program otoritelerine yukarıdaki sayılan sorumluluklarına ek olarak her yılın 28 Şubat tarihine kadar ilgili mali yıl ve sonraki mali yıl için ödeme başvurularına ilişkin tahmin hazırlama sorumluluğu getirmektedir.

4.1 Sağlam Mali Yönetim

Sağlam Mali Yönetim prensibi 1605/2002 sayılı AB Mali Tüzüğünde Bütçe oluşturulurken ve uygulanırken uyulması gereken prensipler arasında sayılmıştır. Konu Mali Tüzüğün 11 No’lu gerekçesinde Sağlam Mali Yönetime ilişkin şu bilgiler yer almaktadır.

“Sağlam Mali Yönetim prensibi ekonomi, verimlilik ve etkinlik prensiplerine ve aktivite bazında oluşturulan ve sonuçların derlendirilebileceği ölçülebilir performans indikatörleri aracılığıyla kontrol edilen bu prensiplere uygunluğa göre tanımlanmalıdır. Kurumlar, Komisyon tarafından belirlenen rehberlere uygun olarak ön ve ardıl değerlendirme gerçekleştirmelidir.”

Aynı Tüzük Bölüm 7’de Madde 27, Madde 28 ve Madde 28a’da yukarıda yer alan talebe uygun bir tanım yapılmaya çalışılmış olsa da ekte yer alan tarafımda yapılan ilgili maddelerin Türkçe çevirisinde de görüleceği üzere bu prensip tam olarak somutlaştırılmamıştır.

AB Bütçe Genel Müdürlüğü tarafından AB Mali Tüzüğü'nün değiştirilmesine ilişkin teklifte¹³ bu prensip aktarılırken mevcut maddelerde ufak değişikliklere gidilmiş ve “Katlanılabilir Hata Riski” başlıklı yeni bir madde eklenmiştir. Henüz onaylanmamış olan bu teklifle eklenen konu maddede, Kanun koyucu otorite tarafından Avrupa Birliği'nin İşleyişine ilişkin Antlaşma Madde 322'ye uygun olarak toplam bütçe uyarınca katlanılabilir bir risk oranı belirlenmesi kuralı getirilmiştir. Aynı maddede bu risk oranının nasıl belirleneceği de belirtilmektedir. Bu madde ile kontrollerin maliyetleri ile faydaları arasında bir denge aranılır olmuştur. Bu sayede mevcutta, 1 Euro gibi küçük rakamlardan doğan hesap tutarsızlığı için yapılan kontrollerin maliyetleri de dikkate alınır olmuştur. Maliyet etkin bir kontrol sistemi önerilmiştir.

¹³ COM (2010) 815 sayılı 22.12.2010 tarihli Avrupa Parlamentosu ve Konseyi'nin Düzenlemesi için AB Genel Bütçesine Uygulanabilir Mali Tüzük Önerisi, sayfa: 32-33

BÖLÜM V

MALİ YÖNETİMİN BÜTÇE BÜYÜKLÜĞÜ AÇISINDAN ÖNEMİ

IPA Çerçeve Tüzüğü Madde 5(1) gereği Komisyon aynı tüzüğün 6. Maddesinde değinilen stratejik planlamanın desteklenmesi amacıyla, Avrupa Parlamentosuna ve Konseye gelecek üç yıl için nasıl bir fon tahsisatı yapmayı öngördüğünü yıllık olarak Çok Yıllı İndikatif Mali Çerçeve (MIF) formatında sunar. Bu dokümanı hazırlarken de mali çerçeveyi, AB ortaklıklarını, katılım ortaklıklarını, Rapor ve Strateji Dokümanlarını dikkate alır denmektedir. IPA bileşeni, ülke ve yıl bazında fon tahsisatlarının yer aldığı bu dokümanda ülkelere fon tahsisatı paylaşımının hangi prensibe göre yapılacağı ise IPA Çerçeve Tüzüğü Madde 5(2)' de yer almaktadır. Bu maddeye göre fon tahsisatı paylaşımında:

1. İhtiyaç Analizi
2. Fon Hazmetme Kapasitesi
3. Koşullara Saygı
4. Fon Yönetim Kapasitesi

gibi objektif ve şeffaf kriterler temel alınmalıdır. Ayrıca, İstikrar Aracını kuran Tüzüklere bağlı olarak uygulanan istisnai destek tedbirleri veya ara eylem programları da dikkate alınmalıdır.

Çok Yıllı İndikatif Mali Çerçeve'nin sonuncusu¹⁴ 2011-2013 dönemi için

¹⁴ COM(2010)640 sayılı 10.11.2010 tarihli Avrupa Parlamentosu ve Konseye hitaben Komisyon Bildirisi, Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA) 2011-2013 için Revize Çok Yıllı İndikatif Mali Çerçeve

hazırlanmıştır. Bu dokümanın ülkeler arasında fon dağılımının nasıl yapıldığının gerekçelendirildiği bölümde, Türkiye için dikkate alınan kriterlerin ülkenin büyüklüğü ve *fon hazmetme kapasitesi* olduğu yer almaktadır. Ayrıca, Türkiye için kişi başı fon tahsisatının miktarı verilmemekle birlikte, bu miktarın 2007-2013 dönemi boyunca kademeli olarak artan bir seyir izlediğine yer verilmiştir.

En son yayınlanan bu Revize Çok Yıllı İndikatif Mali Çerçeve'ye göre Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA)'ndan Türkiye'ye tahsis edilen toplam AB fonu miktarına yıl bazında ve bileşen bazında aşağıda yer alan Tablo 5.1'den ulaşılabilir. Tablodan görüleceği üzere tüm bileşenler için toplamda Türkiye'ye 2007 yılı için 497.2 milyon Avro bütçe tahsis edilmişken 2013 yılında bu rakam neredeyse ikiye katlanarak 935.5 milyon Avroya ulaşmaktadır. Ulaştırma Operasyonel Programının fon kaynağı olan IPA III. Bileşeni Bölgesel Kalkınma özelinde incelediğimizde ise 2007 yılında 167.5 milyon Avro olan fon tahsisatı 2013 yılında 378 milyon Avroya ulaşarak yaklaşık 2.5 kat artmıştır. Dikkate değer diğer bir konu ise Bölgesel Kalkınma Bileşenine yaklaşık 1.8 milyon Avro olarak ayrılan fonun 2007-2013 yıllarına ilişkin toplam tahsisatta en büyük paya sahip oluşudur.

Tablo 5.1: Çok Yıllı İndikatif Finansal Çerçeve Türkiye Tahsisat Tablosu (Cari Piyasa Fiyatı, Euro)

TÜRKİYE								
Bileşen	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Toplam
Geçiş Yardımı ve Kurumsal Yapılanma	256.702.720	256.125.297	239.550.810	217.809.826	228.620.919	233.900.336	238.325.843	1.671.035.751
Smür Ötesi İşbirliği	2.097.280	2.874.709	3.049.190	3.090.174	9.779.081	9.974.664	10.174.157	41.039.255
Bölgesel Kalkınma	167.500.000	173.800.000	182.700.000	238.100.000	293.400.000	367.805.000	378.000.000	1.801.305.000
İnsan Kaynaklarının Gelişimi	50.200.000	52.900.000	55.600.000	63.400.000	77.600.000	89.930.000	96.000.000	485.630.000
Kırsal Kalkınma	20.700.000	53.000.000	85.500.000	131.300.000	172.500.000	197.890.000	213.000.000	873.890.000
TOPLAM	497.200.000	538.700.006	566.400.000	653.700.000	781.900.000	899.500.000	935.500.000	4.872.900.006

Konunun Ulaştırma Operasyonel Programı özelinde incelenebilmesi için Tablo 5.2 hazırlanmıştır. Bu tabloda yer alan “Ulaştırma Bakanlığı Yatırımları”, “Ulaştırma Operasyonel Programına Ayrılan AB Hibe Miktarı” ve “Ulaştırma Operasyonel Programına Ayrılan AB Hibe Miktarı/Ulaştırma Bakanlığı Yatırımları” oranının verildiği satırlar tezin amacı açısından dikkat çekicidir.

“Ulaştırma Operasyonel Programına Ayrılan AB Hibe Miktarı” satırında Ulaştırma Operasyonel Programına 2007-2011 dönemi için tahsisatı kesinleşen fon bilgisi yer almaktadır. Ulaştırma altyapı projelerinin büyüklüğü göz önüne alındığında taahhüt edilen bu fonlar çok düşük kalmaktadır. Aynı tabloda Ulaştırma Operasyonel Programına ayrılan AB hibe miktarının Ulaştırma Bakanlığı yatırımlarına oranının %0.9 ile %2.0 arasında değiştiği görülmektedir. Bir sonraki başlıkta, miktar ve oran olarak bu kadar az olan IPA eş-finansmanından yararlanmanın sektörde yer alan faydalanıcı kurumlar ve Program Otoritesi için maliyeti incelenmekte ve bu maliyetin önümüzdeki yıllarda artan AB hibe fonlarıyla ne kadar karşılanabileceği de tahmini verilerle oluşturulan Tablo 6.1 kullanılarak aktarılmaktadır.

Tablo 5.2: Ulaştırma Operasyonel Programına Aktarılan AB Hibe Miktarı ve Ulaştırma Sektörü Kamu Yatırım Tahsisi Karşılaştırması (Gerçekleşen)

(milyon Avro) (Avro/TL =2.0)	2007	2008	2009	2010	2011
GSYİH (Cari Fiyatlarla) ¹⁶	421,589	475,267	476,317	552,551	607,500
Toplam Kamu Yatırım Harcamaları ¹⁷	10,087	12,636	13,896	20,412	17,648
Toplam Kamu Yatırımı/GSYİH	%2.39	%2.66	%2.92	%3.69	%2.91
Ulaştırma Bakanlığı Yatırımları ¹⁸	2,962	4,435	5,230	7,520	7,530
Ulaştırma Bakanlığı Yatırımlarının Toplam Kamu Yatırımı İçindeki Oranı ¹⁸	%29.4	%35.1	%37.6	%36.8	%42.7
Türkiye'ye Taahhüt Edilen AB Hibe Miktarı ¹⁹	497	539	566	654	782
Ulaştırma Operasyonel Programına Ayrılan AB Hibe Miktarı ²⁰	59	61	60	71	88
Ulaştırma Operasyonel Programına Ayrılan AB Hibe Miktarı/Türkiye'ye Taahhüt Edilen AB Hibe Miktarı	%11.8	%11.3	%10.6	%10.9	%11.3
Ulaştırma Operasyonel Programına Ayrılan AB Hibe Miktarı/Ulaştırma Sektörü Kamu Yatırım Tahsisi	%2.0	%1.4	%1.2	%0.9	%1.2

¹⁶ Hazine Kontrolörler Derneği, Gayri Safi Yurtiçi Hasıla Sonuçları, <http://www.hazine.org.tr/ekonomi/ubuyume.php>, erişim:29.07.11

¹⁷ Ulaştırma Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Toplam Kamu Yatırım Harcamaları 2010 yılı için Tahmini değeri, 2011 yılı içinse programlanan miktarı verir. Toplam Kamu Yatırım Harcamaları miktarına Mahalli İdareler dahil edilmemiştir.

¹⁸ Ulaştırma Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ulaştırma Bakanlığı Yatırımları miktarına Türk Telekom dahil edilmemiştir. 2011 yılı verisi Eylül 2011 revizeli ödenek miktarıdır.

¹⁹ COM(2010)640 sayılı 10.11.2010 tarihli Avrupa Parlamentosu ve Konseye hitaben Komisyon Bildirisi. Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA) 2011-2013 için Revize Çok Yıllı İndikatif Mali Çerçeve, sayfa:7

²⁰ Ulaştırma Operasyonel Programı Program Otoritesi, C(2010)3770 sayılı 23 Haziran 2010 tarihli Komisyon kararıyla onaylanan Revize Ulaştırma Operasyonel Programı, Haziran 2010

BÖLÜM VI

IPA EŞ-FİNANSMANINDAN YARARLANMA MALİYETİ

IPA fonları her ne kadar geri ödemesi olmayan hibe fonları olsa da kurumlara idari olarak önemli derecede yük getirmektedir. Bir Program Otoritesinin AB fon yönetim yetkisine sahip olabilmesi için öncelikle Komisyon tarafından akredite edilmesi gerekmektedir. AB hibe fonlarından faydalanmak üzere başvurusu yapılacak 10 milyon Avro'dan fazla bütçeye sahip tüm projeler için IPA Uygulama Tüzüğü Madde 157 ve Finansman Anlaşması Madde 53 uyarınca Büyük Proje Başvuru Formu ve ekleri olan AB mevzuatına uygun Fizibilite çalışması, Fayda-Maliyet Analizi, ÇED Raporu gibi dokümanların hazırlanması gerekmektedir. Ulaştırma altyapı proje bütçelerinin 10 milyon Avro'nun çok üzerinde olması nedeniyle projelerin fon başvurusu için bu dokümanlar tüm altyapı projeleri için hazırlanmaktadır. Bu dokümanların hazırlanmasına ilişkin yerel mevzuat ve AB mevzuatı uyumlu olmadığından, yerel mevzuata göre tüm çalışmaları tamamlamış ihale edilebilir bir projenin AB hibe fonu başvurusunun yapılabilmesi ve ihale dosyasının hazırlanabilmesi için yaklaşık 2 yıl süren bir çalışmayla dokümanlarının AB standartlarına getirilmesi sağlanmaktadır. IPA kapsamında finanse edilmesi için gönderilen Büyük Projelere ilişkin Komisyon onayı ise mevzuatta bir süre kısıtı bulunmadığından 6 ay ile 1 yıl arasında sürelerde ancak alınabilmektedir. Projenin ihale edilerek uygulanması aşamasında karşılaşılan diğer bir sorun ise projenin AB Dış Yardımları Sözleşme Prosedürleri El Kitabı (Practical Guide to Contract Procedures for EU External Actions) kısaca PRAG' a uygun olarak ihale edilmesi gerekliliğidir. Yerel mevzuattan farklı bir ihale prosedürü kullanılmak zorunda olunması yeni mevzuat olan PRAG ile ilgili yeterli kurumsal kapasite oluşana kadar işlerin daha yavaş yürümesine sebep olmaktadır. Ulaştırma Program Otoritesine verilen mevcut akreditasyonun ihale, sözleşme ve ödeme fonksiyonlarının Merkezi Finans ve İhale Birimi (MFİB) eliyle yürütülmesi şartı içermesi sebebiyle, ihaleler Merkezi Finans ve İhale Birimi tarafından yürütülmektedir. Beşinci bileşen hariç tüm IPA bileşenlerinin

ihale, sözleşme ve ödeme fonksiyonlarını yürüten MFİB'nin işyükü fazlalığı fon hazmetme kapasitesi yüksek bu Büyük Projelerin ihale süreçlerini uzatmaktadır. Ayrıca, projenin uygulama aşamasında yer alan kurum fazlalığı (Faydalanıcı, Program Otoritesi, MFİB, AB Türkiye Delegasyonu) projenin koordinasyonunu zorlaştırmakta ve bürokratik işlemleri arttırmaktadır. PRAG'ta yer alan zorunlu bekleme sürelerinin (ihale ilanı askıda kalma süresi, teklif teslim süresi vb.) uzunluğu, kurumların PRAG konusunda henüz yeterli kapasiteye ulaşamamış olması, MFİB'nin işyükü nedeniyle sürelerin uzaması, projenin uygulanması aşamasında çok fazla kurumun oyuncu olarak yer alması nedenleri bir araya geldiğinde; bir projenin ihale ilanı verilmesiyle sözleşmeye bağlanması arasında geçen süre yaklaşık 2 yıla ulaşmaktadır. Yukarıda yer alan tüm süreler dikkate alındığında bir ulaştırma altyapı projesinin AB fonlarından faydalanmak üzere aday olarak gösterilmesiyle inşaat sözleşmesinin imzalanması için geçen süre 4.5-5 yıla yaklaşmaktadır. Yerel mevzuata göre finansman bulunduğu takdirde hemen ihale edilebilir durumda olan bir projeyi AB fonlarından finanse ederek gerçekleştirebilmek için gereken yaklaşık 4.5-5 yıl süre IPA eş-finansmanının maliyetini arttırarak kurumların proje önermesinin önünde ciddi bir engel teşkil etmektedir. Proje önerilmesinin önündeki bu engel ancak Komisyonun IPA 3. Bileşeni olan Bölgesel Kalkınmaya ve dolayısıyla Ulaştırma Operasyonel Programına taahhüt ettiği AB hibe fonlarının ciddi oranda artmasıyla aşılabılır. Zamanla kurumlarda oluşacak idari kapasiteyle birlikte AB hibe fonlarının idari iş yükü maliyeti de azalacaktır. Fakat AB hibe fonlarındaki artışın bu kadar idari kapasite yatırıma yapmaya değip değmeyeceği sorusunun cevabı Tablo 6.1 kullanılarak aranmaktadır.

Eski adıyla Avrupa Birliği Genel Sekreterliği (ABGS) yeni adıyla AB Bakanlığı tarafından hazırlanan bir çalışmadan²¹ da yararlanılarak 2023 yılına kadar Ulaştırma Operasyonel Programına AB Hibe Fonlarından taahhüt edilmesi beklenen tutarlarla Ulaştırma Bakanlığı tarafından yapılması öngörülen yatırım miktarı Tablo 6.1'in ana çatısını oluşturmuştur. Amaç, merkezi bütçeden Ulaştırma Bakanlığı'nın yapacağı yatırımlar için tahsis edilmesi öngörülen tutarlar ile Ulaştırma Operasyonel Programına AB hibe fonlarından taahhüt edilmesi beklenen tutarları karşılaştırarak bu fonların gelecekte dikkate değer bir büyüklüğe ulaşıp ulaşmayacağını kontrol etmektir. Aşağıda öncelikle Tablo 6.1'de yer alan merkezi bütçeden Ulaştırma Bakanlığı'nın yapacağı yatırımlar için tahsis edilmesi öngörülen tutarların nasıl hesaplandığı daha sonra da Ulaştırma Operasyonel Programına AB hibe fonlarından taahhüt edilmesi beklenen tutarların nasıl hesaplandığı ayrıntılarıyla aktarılmış daha sonra da amaca ulaşılarak bu iki veri karşılaştırılmıştır. Tablo 5.2'de yer alan Toplam Kamu Yatırım Harcamaları/GSYİH, Ulaştırma Bakanlığı Yatırımlarının Toplam Kamu Yatırımı İçindeki Oranı, Ulaştırma Operasyonel Programına Ayrılan AB Hibe Miktarı/Türkiye'ye Taahhüt Edilen AB Hibe Miktarı satırları 2007-2011 dönemi için gerçekleşen oranları vermekte olup Tablo 6.1'de yapılan tahminler için bir dayanak niteliği taşımaktadır.

2011 yılı için Toplam Kamu Yatırım Harcamaları /GSYİH oranı, Ulaştırma Bakanlığı Yatırımlarının Toplam Kamu Yatırımı İçindeki Oranı sırasıyla % 2.91 ve % 42.7 olarak hesaplanmış ve 2007-2011 dönemi verileriyle kıyaslandığında 2012-2023 dönemi için de 2011 yılına ait oranların kullanılmasının uygun olacağı öngörüsü yapılmıştır. Bu oranlarla birlikte DPT tarafından yapılan GSYİH tahminleri kullanılarak

²¹CnnTÜRK.com Ekonomi, AB üyeliğinin ekonomik katkısı ne olacak?, 11.04.11, <http://www.cnnurk.com/2011/ekonomi/genel/04/11/ab.uyeliginin.ekonomik.katkisi.ne.olacak/612918.0/index.html>, erişim:01/07/2011

öncelikle “Toplam Kamu Yatırım Harcamaları”, bu bilgiden de yararlanarak “Ulaştırma Bakanlığı Yatırımları” miktarı öngörülerini Tablo 6.1’de hesaplanmıştır.

ABGS tarafından yapılan çalışmada Türkiye’nin 2014 yılında AB’ye üye olması durumunda üyelik sonrası AB Bütçesinden Türkiye’ye sağlanacak net katkı yıllar itibariyle hesaplanmıştır. AB hibe miktarı verisi için bu çalışmanın çıktıları kullanılmıştır. Bu çalışmaya göre Tablo 6.1’de de görüleceği üzere üyeliğin ilk yılı olması beklenen 2014 yılında AB bütçesinden Türkiye’ye net 6.5 milyar Avro, 2020 yılında 12.5 milyar Avro ve 2023 yılında da 16.5 milyar Avro tutarında kaynağın aktarılması öngörülmektedir. 2012 ve 2013 yıllarına ait AB Bütçesinden Türkiye’ye sağlanacak AB hibe miktarı ise Revize Çok Yıllı İndikatif Mali Çerçeveye ilişkin Komisyon Bildirisi’nden alınmıştır. Aynı bildiriye yer alan Bölgesel Kalkınma bileşenine ayrılan fon miktarının %33’ü alınarak Ulaştırma Operasyonel Programına ayrılması beklenen AB hibe miktarı 2012 ve 2013 yılları için yaklaşık olarak hesaplanmıştır. Bu verilerden yola çıkılarak da 2012 ve 2013 yılları Ulaştırma Operasyonel Programına Ayrılan AB Hibe Miktarı/Türkiye’ye Taahhüt Edilen AB Hibe Miktarı oranı hesaplanmıştır. Tablo 5.2’de yer alan 2007-2011 dönemi ve Tablo 6.1’de yer alan 2012-2013 dönemi Ulaştırma Operasyonel Programına Ayrılan AB Hibe Miktarı/ Türkiye’ye Taahhüt Edilen AB Hibe Miktarı oranları dikkate alınarak 2014-2023 dönemi için 2013 yılına ait oran olan %13.3 oranının hesaplamalarda kullanılması uygun görülmüştür. Bu oran, Tablo 5.2’de görülebilen 2007-2013 dönemi boyunca IPA Bölgesel Kalkınma bileşeni tahsisatın toplam tahsisat içindeki payının sürekli artışı ve bu oranın 2014-2023 yılları boyunca sabit tutulduğu göz önüne alındığında ihtiyatlı bir orandır. Bu oran kullanılarak 2014-2023 yılları boyunca Ulaştırma Operasyonel Programına Ayrılması beklenen AB Hibe Miktarı Tablo 6.1’de hesaplanmıştır.

Tablo 6.1’de yer alan Ulaştırma Operasyonel Programına Ayrılan AB Hibe Miktarı/Ulaştırma Bakanlığı Yatırımları oranı 2023 yılında ABGS öngörülerini gerçekleştirdiği takdirde %11’e ulaşmaktadır. Bu durum ülkemizde 2023 yılında Ulaştırma

Bakanlığı tarafından yapılması öngörülen yatırımın yaklaşık beşte biri oranında bu sektöre AB hibesi katkısının olabileceğini ifade etmektedir. 2007-2013 dönemi boyunca %0.9-%2.0 bandında hareket eden bu oran ABGS tarafından yapılan çalışmada üyelik yılı olarak öngörülen 2014 ve sonrasında 5-6 kat artmıştır. Bu öngörüler Tablo 6.1'in hazırlanmasındaki amaç olan AB hibe fonlarındaki artışın yukarıda detaylı bir şekilde aktardığımız IPA eş-finansman maliyetine katlanmaya değer mi sorusuna olumlu bir cevap niteliği taşımaktadır. Aşağıda yer alan maddeler bir arada değerlendirildiğinde;

- ✓ AB hibe fonlarının ulaştırma sektörüne 2023 yılında %11'lere varan oranlarda destek verebilmesinin sayısal olarak mümkün olduğu,
- ✓ Sonuncu Çok Yıllı İndikatif Mali Çerçeve olan 2011-2013 dönemi Mali Çerçeve'de Türkiye için fon tahsisi yapılırken dikkate alınan kriterlerin ülkenin büyüklüğü ve fon hazmetme kapasitesi olduğu,
- ✓ ABGS tarafından yapılan çalışmada üyelik yılı olarak öngörülen 2014 ve sonrasında Ulaştırma Operasyonel Programına Ayrılan AB Hibe Miktarı/Ulaştırma Bakanlığı Yatırımları oranının 5-6 kat arttığı
- ✓ Bir kurumun tek başına AB'ye üye olunmasını sağlamanın mümkün olmadığı

kurumların tek başlarına yapabilecekleri ve bu süreçte faydalı olabilecek tek hususun fon hazmetme kapasitesinin artırılması olduğu ortaya çıkar. Bir sonraki konu başlığımız fon hazmetme kapasitesinin tanımlanmasına ayrılmıştır.

Tablo 6.1: Ulaştırma Operasyonel Programına Aktarılan AB Hibe Miktarı ve Ulaştırma Sektörü Kamu Yatırım Tahsisi Karşılaştırması (Tahmini)

(milyon Avro) (Avro/TL =2.0)	2012	2013	2014	2020	2023
GSYİH (Cari Fiyatlarla) ²²	671,500	742,500	728,504	1,231,247	1,600,618
Toplam Kamu Yatırım Harcamaları	21,301	23,553	23,109	39,057	50,773
Toplam Kamu Yatırım Harcamaları/GSYİH ²³	%3.17	%3.17	%3.17	%3.17	%3.17
Ulaştırma Bakanlığı Yatırımları	8,317	9,197	9,023	15,250	19,825
Ulaştırma Bakanlığı Yatırımlarının Toplam Kamu Yatırımı İçindeki Oranı ²⁴	%39.0	%39.0	%39.0	%39.0	%39.0
Türkiye'ye Taahhüt Edilen AB Hibe Miktarı	900	936	6,523	12,484	16,535
Ulaştırma Operasyonel Programına Ayrılan AB Hibe Miktarı ²⁵	121	125	734	1,665	2,205
Ulaştırma Operasyonel Programına Ayrılan AB Hibe Miktarı/ Türkiye'ye Taahhüt Edilen AB Hibe Miktarı	%13.5	%13.3	%13.3	%13.3	%13.3
Ulaştırma Operasyonel Programına Ayrılan AB Hibe Miktarı/Ulaştırma Bakanlığı Yatırımları	%1.5	%1.4	%8.1	%10.9	%11.1

²² 2012 ve 2013 yıllarına ait veriler için kaynak: DPT, Orta Vadeli Program 2011-2013, Ek-Tablo1: Temel Ekonomik Büyüklükler, diğer yıllara ait veriler için kaynak: CnnTÜRK.com Ekonomi, AB üyeliğinin ekonomik katkısı ne olacak?, 11.04.11, <http://www.cnnurk.com/2011/ekonomi/genel/04/11/ab.uyeliginin.ekonomik.katkisi.ne.olacak/612918.0/index.html>, erişim:01/07/2011

²³ Toplam Kamu Yatırım Harcamaları/GSYİH oranı ve Ulaştırma Bakanlığı Yatırımlarının Toplam Kamu Yatırımı içindeki oranı 2012 ve sonrası için son 3 yılın ortalaması olan sırayla 3.17% ve 39% alınmıştır.

²⁴ Ulaştırma Operasyonel Programına Ayrılan AB Hibe Miktarı/Türkiye'ye Taahhüt Edilen AB Hibe miktarı oranı, 2012 ve sonrası için 2011 yılı oranı olan 13.3% kullanılmıştır.

²⁵ 2012 ve 2013 yıllarına ait veriler için kaynak: COM(2010)640 sayılı 10.11.2010 tarihli Avrupa Parlamentosu ve Konseye hitaben Komisyon Bildirisi. Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA) 2011-2013 için Revize Çok Yıllı İndikatif Mali Çerçeve, sayfa:7, diğer yıllara ait veriler için kaynak: CnnTÜRK.com Ekonomi, AB üyeliğinin ekonomik katkısı ne olacak?, 11.04.11, <http://www.cnnurk.com/2011/ekonomi/genel/04/11/ab.uyeliginin.ekonomik.katkisi.ne.olacak/612918.0/index.html>, erişim:01/07/2011

BÖLÜM VII

FON HAZMETME KAPASİTESİ (FUND ABSORPTION CAPACITY) NEDİR?

Fon hazmetme kapasitesini, Sumpikova, Pavel ve Klazar (2004)²⁶ bir ülkenin AB fonlarından tahsis edilen tüm finansal kaynakların tamamını etkili ve verimli bir şekilde haralayabildiği seviye olarak tanımlamaktadır. Aynı yayınlarında hazmetmenin AB fon tahsisinde yeni bir koşul olduğunu aktaran yazarlar, Komisyonun ülkelerin dış yatırım desteğini etkili ve verimli bir şekilde hazmedilebilmeleri için kısıtlı kapasiteye sahip olduğu sonucuna vardığına dikkat çekmişlerdir. Konu kısıtlı kapasite hem talep tarafında hem de arz tarafında mevcut olabilir. Talep tarafındaki kapasite kısıtı kabul edilebilir projeler üretilmemesinden kaynaklanırken arz tarafındaki kısıtlar ise makro-ekonomik hazmetme kapasitesi, mali hazmetme kapasitesi ve idari kapasite faktörlerinin birleşimi ile belirlenir. Makroekonomik hazmetme kapasitesi Gayrisafi Yurtiçi Hasıla (GDP) ile tanımlanır ve ölçülür. Örneğin, Yapısal Fonlar ve Uyum Fonlarında bu oran ilgili ülkenin GDP'sinin % 4'ü olarak tanımlanır. Mali hazmetme kapasitesi ise AB destekli program ve projelerin eş-finansmanının sağlanabilmesi, çok-yıllı bütçelerde ulusal katkıların planlanıp garanti edilebilmesi, program veya projeye ilgili birçok proje ortağından ulusal katkıların toplanabilmesi olarak tanımlanır. Son olarak idari kapasite, tanımı en geniş olandır. Tanımında yapıyı, insan kaynaklarını, sistemi ve araçları içerir. Kurumların zamanında uygun plan, program ve proje hazırlama; esas proje ortakları arasında koordinasyonun sağlanması, idari ve raporlama gerekliliklerinin üstesinden gelinmesi, uygulamanın düzgün bir şekilde finanse edilmesi ve yönetilmesi, mümkün

²⁶ Marketa Sumpikova, Jan Pavel & Stanislav Klazar, EU Funds: Absorption Capacity and Effectiveness of Their Use with Focus on Regional Level in the Czech Republic, Conference on Problems Facing the New Member States, 2004

olduğunca düzensizliklerin engellenmesi becerileri ve yeteneği, idari kapasite olarak tanımlanır. Anlaşılacağı üzere, idari kapasite tüm proje uygulama sürecini içerir: yönetim, programlama, uygulama, izleme ve değerlendirme, mali yönetim ve kontrol. “IPA Eş-Finansmanından Yararlanma Maliyeti” başlığı altında anlatılan ve maliyet olarak görülen tüm hususlar Sumpikova, Pavel ve Klazar (2004) tarafından Hazmetme Kapasitesi'nin taleple ilgili bölümünde idari kapasite faktörü olarak incelenen hususlardır. Bu İdari Kapasite faktörü, Horvat (2005)²⁷,e ve Georgescu (2008)²⁸,e göre, çoğunlukla, hem AB hem de Ulusal seviyede yaşanan Hazmetme Kapasitesi ile ilgili önemli sorunların kaynağıdır. Horvat (2005) ve Georgescu (2008)' in idari kapasite vurgusunu Türkiye'de yapılan bir çalışma da desteklemiştir. Tektaş ve Kuyucu (2010)²⁹ tarafından yapılan çalışmada Hazmetme Kapasitesi temelinde AB Katılım Öncesi fonlarının karşılaştırmalı performans değerlendirmesi yapılmıştır. Hazmetme kapasitesi tanımı için konu tezde olduğu gibi Sumpikova, Pavel ve Klazar (2004) tanımı kullanılmış ve arz tarafındaki kısıtlar olarak tanımlanan makro-ekonomik hazmetme kapasitesi, mali hazmetme kapasitesi ve idari kapasite faktörleri ayrı ayrı incelenmiştir. Veri zarflama analizi metodunun kullanıldığı bu çalışmada Türkiye'deki NUTS II bölgeleri incelenmiştir. 8 NUTS 2 bölgesinde 27 ilde toplam 1200 projenin incelendiği bu çalışmada mevcut AB hibe fonlarının kısıtlı olmasından dolayı makro-ekonomik hazmetme kapasitesi sorunu olmadığı, şehirler arasında ciddi idari hazmetme kapasitesi farkının mevcut olduğu ortaya çıkmıştır. AB hibe fonu mekanizması ile entegrasyonu

²⁷ Andrej Horvat, Neden Kimse Hazmetme Kapasitesini Önemsemiyor? (Why does Nobody Care About the Absorption?), WIFO Working Papers, No:258, 2005.

²⁸ George Georgescu, Romanya'da AB fonu Hazmetme Kapasitesini Artırmanın Belirleyicileri (Determinants Of Increasing Eu Funds Absorption Capacity in Romania), Annales Universitatis Apulensis Series Oeconomica Journal, vol: 2, issue:10, 2008, sayfa:16

²⁹ Arzu Tektaş, Aslı Deniz Helvacıoğlu Kuyucu, AB Katılım Öncesi Yardımlarında Karşılaştırmalı Performans Değerlendirmesi (Comparative Performance Assesment in EU Pre-Accession Funds) <http://www.intechopen.com/articles/show/title/comparative-performance-assessment-in-eu-pre-accession-funds>, erişim: 01.05.11

sağlama konusunda stratejiler geliştiren, işbirliği ve bilgi akışı için işin özel ağlar oluşturan şehirlerin önemli mesafe kaydederek AB uyum sürecinden daha çok faydalandıkları tespit edilmiştir. Ayrıca, idari hazmetme kapasitesi zayıf olan şehirlerde kilit faktör olarak mali hazmetme kapasitesinin ortaya çıktığı ifade edilmiştir.

BÖLÜM VIII

ULAŞTIRMA OPERASYONEL PROGRAMI ÖZELİNDE MALİ YÖNETİM

Mali yönetimin kapsamı dördüncü bölümde detaylı bir şekilde incelenmiştir fakat bu başlık altında incelenecek olan mali yönetim konusunun kapsamı daraltılmıştır. Henüz uygulaması yeni başlamış olan Ulaştırma Operasyonel Programı özelinde mali yönetimin temel sorumluluğu ulusal katkının eş-zamanlı olarak kullanılabilir hale getirilebilmesi ve fon kaybı riskinin tespitidir. Ulusal katkının eş-zamanlı olarak kullanılabilir hale getirilebilmesi standart süreçleri içerdiğinden bu bölümde bu konuya yer verilmemekte sadece ulusal katkıya ilişkin istisnai durumlar getiren kurallar aktarılmaktadır. Fon kaybı riskini tespit edebilmek amacıyla program kapsamındaki projelere ait harcama tahminleri yapılarak Fon Hazmetme Planları hazırlanmaktadır. Fon kaybı riskinin tespitinde temel araç olarak Fon Hazmetme Planları kullanılmaktadır. Bu bölümde ayrıca Fon Hazmetme Planlarının nasıl hazırlanması gerektiği aktarılmaktadır. Fon Hazmetme Planlarının hazırlanması “Programın Fon Hazmetme Planlarının Hazırlanması” ve “Program Kapsamında Finanse Edilen Büyük Projelerin Fon Hazmetme Planlarının Hazırlanması” olarak iki ayrı başlıkta incelenmektedir.

8.1 IPA Eş-Finansman Nakit Akışını Etkileyen Kurallar

Komisyon tarafından yapılması mümkün olan üç tip ödeme bulunmaktadır. Bu ödemeler IPA Uygulama Tüzüğü Madde 40 (2) ve Finansman Anlaşması Madde 63-2(b)'de ön-ödeme, ara ödeme ve son bakiyenin ödenmesi olarak sıralanmıştır. Bu ödemeler programa ilişkin ödemeler olup projeler için yapılan ödemelerle karıştırılmamalıdır. Komisyon tarafından programın avansı olarak yapılan ön-ödeme program kapsamında finanse edilen projelere yapılacak ödemelerin nakit akışlarının sorunsuz ilerlemesini sağlamaktadır. IPA fon yönetim yetkisine sahip kurumlar projelere

ilişkin harcamaları programa ilişkin ödenen avansı kullanarak yaparlar. Harcama yapıldıktan sonra harcama belgelerini Komisyona ileterek harcanan kısmın uygun-ehil olan kısmını Komisyondan iade alırlar. Böylece programa ait hesapta ortalama programın avansı tutarında miktar kullanılabilir durumda bulunmaktadır. IPA Uygulama Tüzüğü Madde 40 ve Finansman Anlaşması Madde 63-2(e) uyarınca Komisyon tarafından Operasyonel Programa yapılan ön-ödeme ve ara ödemelerin toplamı Operasyonel Programa taahhüt edilen toplam IPA fonu miktarının %90'ını aşamamaktadır. Bu kural Fon Hazmetme Planlarında hazmetme miktarı konusunda bir kısıt oluşturmamaktadır yani Komisyona gönderilen ve Komisyonca onaylanan harcamalar programdan çıkarılmayacak hazmedilmiş harcamalardır fakat Ulusal Katkı miktarını etkileyen bir husustur. Yani mali hazmetme kapasitesini belirlediğinden önemlidir. Programa ayrılan IPA fonu miktarının %90'ı harlandıktan sonra kalan %10'luk kısmı önce ulusal bütçeden karşılanmakta programa ilişkin kapanış raporları gönderildikten sonra Komisyon tarafından bu miktar Komisyonun ödeme şekillerinden biri olan “son bakiyenin ödenmesi” ile kapanmaktadır. Yani, bu dönemde yapılan ödemelerde %100 ulusal bütçe kullanılacak fakat Finansman Anlaşması Madde 63-2(f) uyarınca onaylanmış harcama bildirimleri Komisyona gönderilmeye devam edilecektir.

Yukarıdaki paragrafa ek olarak dikkate değer diğer bir husus ise Finansman Anlaşması Madde 68(3) uyarınca bir öncelik eksenini altından bildirimde bulunmuş harcamaların toplamının Operasyonel Programda o öncelik eksenine ayrılan IPA fonu miktarını aşmaması kuralıdır. Şayet aşıyorsa, faydalanıcı ayarlanmış (ihtiyaca göre revize edilmiş) Operasyonel Programın eki olan IPA ve Ulusal Katkı miktarlarını öncelik, tedbir ve yıl bazında gösteren Finansal Tabloları Komisyona teslim ettikten ve Komisyondan onay aldıktan sonra aşan kısım bir sonraki harcama bildiriminde dikkate alınır. Yani Komisyondan onay alınmaksızın Operasyonel Programa ait önceliklere ayrılan IPA fon miktarında yeniden dağılım yapmak mümkün değildir. Bu kısıt da Komisyonun onay süreci uzun olduğundan dolayı ulusal katkı miktarını etkilediğinden mali hazmetme kapasitesi açısından dikkatle takip edilmelidir.

8.2 Programın Fon Hazmetme Planlarının Hazırlanması

IPA kapsamında yürütülen bir Operasyonel Programın Fon Hazmetme Planları hazırlanırken 1605/2002 sayılı Mali Tüzük ve Finansman Anlaşmasının getirdiği bir takım kısıtların farkında olunmalıdır. Ayrıca Ulaştırma Operasyonel Programı gibi bünyesinde Büyük Projelerin finansmanını içeren Operasyonel Programların Fon Hazmetme Planları hazırlanırken programa ait kurallarla Büyük Projelere ait kural ayrımının iyi yapılması gerekmektedir. 1605/2002 sayılı Mali Tüzük ve Finansman Anlaşması programa ilişkin kurallar koyarken, her bir büyük proje için yapılan İkili Anlaşma o Büyük Projeye ilişkin özel kurallar koymaktadır.

Bir programa ait Fon Hazmetme Planı hazırlanabilmesi için öncelikle program dâhilindeki projelerin harcama tahminlerinin aylık ya da çeyrek dönemler itibariyle yapılması gerekmektedir. Bu tahminler yapıldıktan sonra programa ilişkin aşağıda incelenen mevzuattan kaynaklı temel kurallara kümüle tahminlerin uyup uymadığı kontrol edilmelidir ve kurallardan kaynaklı düzeltmeler Fon Hazmetme Planlarına yansıtılmalıdır.

Bir Operasyonel Programa ilişkin Hazmetme Tahminlerini etkileyen temel kurallar sırasıyla N+3 ve M+15 kurallarıdır. Aşağıda sırasıyla incelenecek bu kurallara ek olarak Fon Hazmetme Planlarını direk etkilemeyen fakat projelere ilişkin ödemelerin IPA eş-finansman nakit akışını etkileyen kurallar da incelenecektir.

8.2.1 N+3 Kuralı

Mali Tüzük Madde 166 ve Finansman Anlaşması Madde 13’de yer alan bu kural aynı zamanda “Taahhüdün Otomatik Olarak Kaldırılması” olarak da isimlendirilir. IPA fonlarından Ulaştırma Operasyonel Programına ayrılan fonlar bir taahhüt göstergesidir, programa uygun projeler mevzuata uygun şekilde uygulanabildiği takdirde bu taahhütler kullanıma dönüşür. Finansman Anlaşmasının ve Operasyonel Programın ekinde yer alan Finansal Tablolarda yıl bazında, öncelik bazında ve tedbir bazında taahhüt edilen IPA ve ulusal katkı miktarları yer almaktadır. N+3 kuralı gereğince N yılına ilişkin taahhüdün herhangi bir kısmı bu yılı takip eden üçüncü yılın 31 Aralık gününe kadar eğer:

1. Ön-finansman amacıyla kullanılmazsa veya
2. Ara ödemeler için kullanılmazsa veya
3. Taahhütle ilgili harcama bildiriminde bulunulmazsa,

taahhüt otomatik olarak kalkar yani N yılına taahhüt edilen ve yukarıda sayılan maddelerden birine uygun olarak harcanamayan tutarlar programdan çıkarılır, Komisyon’a iade edilir. Bir başka deyişle, ülkedeki başka bir programda da kullanılamaz. Aynı maddenin (2) no’lu paragrafında 31 Aralık 2017 itibariyle hala açık olan ve 31 Aralık 2018’e kadar harcama bildirimini yapılmamış bütçe taahhütlerine ait miktarlar otomatik olarak kaldırılır (geri çekilir) denmektedir. Bu da demektir ki 31 Aralık 2017 sonuna kadar harcanamamış veya harcandığı halde 31 Aralık 2018’e kadar harcama bildirimini yapılmamış olan tutarlar otomatik olarak kaldırılır. IPA 2007-2013 dönemini kapsarken dolayısıyla N+3 kapsamında harcama yapılabilecek son yıl 2016 iken 31 Aralık 2017’ye kadar hala otomatik olarak kaldırılmamış taahhütler nasıl bulunabilir sorusu sorulmalıdır. Bu sorunun cevabı mevzuatta açık bir şekilde yer almamaktadır fakat Finansman Anlaşması Madde 64 (4)’de Operasyonel Programa ilişkin ön-ödemeye ait harcama bildirimlerinin (ön-ödemenin hesaplaşması) en geç program kapanana kadar yapılabileceği ifade edilmektedir. Ek olarak, Mali Tüzük ve

Finansman Anlaşması'nın bütünü değerlendirildiğinde görülmektedir ki Operasyonel Program için verilen ön-ödeme N+3 kuralına tabi değildir. Bu miktar, Finansman Anlaşması Madde 34 Uygunluk Süresi'nde belirtilen harcamaların uygunluğu için verilen son tarih olan 31 Aralık 2017'ye kadar kullanılabilir. Finansman Anlaşması Madde 100 Kapanış İlkeleri ve IPA Uygulama Tüzüğü Madde 45 uyarınca Programın Kapanışına ilişkin belgelerin hazırlanıp Komisyona sunulması için son tarih 31 Aralık 2018 olarak verilmiştir. Dolayısıyla 31 Aralık 2017'den sonra yapılan harcamalar AB tarafından finanse edilecek uygun harcamalar sınıfında olmayıp bu süreçte 31 Aralık 2018'e kadar Program Kapanışı için gerekli belgeler hazırlanıp Komisyona gönderilecektir.

Bir önceki paragrafta açıklanan kısıtların hazırlanacak Fon Hazmetme Planlarına etkisi ise 31 Aralık 2017'den sonra yapılan harcamalar uygun harcama kabul edilmediğinden IPA finansmanından yararlanılamayacağından dolayı bu tarihten sonrası için IPA fonlarından ödeme öngörülmemesi gereğidir. Ayrıca program için alınan avans ya da ön-ödeme çıkarıldığında kalan miktarların taahhüde ait yılı takip eden 3 yıl içinde harcanıp harcanmadığının kontrol edilmesi gerekmektedir. Konuyu bir örnekle açıklamak gerekirse; 2007 yılı için 50 milyon Avro IPA fon taahhüdü programlanmış ve 2010 yılına kadar Operasyonel Programa ilişkin 20 milyon Avro ön-ödeme alınmış ise 30 milyon Avro ($50-20=30$)'nun 2010 yılı sonuna kadar ara ödemeler için kullanılıp kullanılamayacağı (harcama bildiriminde bulunulan miktarlar dahil) harcama planına bakılarak kontrol edilmelidir. Harcanamayacağı öngörülen bir miktar var ise bu miktarın program bütçesinden çıkarılması gerekmektedir. Bir diğer husus ise, herhangi bir yılda kullanılabilir maksimum IPA miktarının o yıla taahhüt edilen IPA fonu miktarı ile geçmiş yıllardan kalan henüz taahhüdü kaldırılmamış fonların toplamını aşamayacağıdır. Fon Hazmetme Planlarının faydalarından biri programa dahil edilen projelerle fon kaybı riski olup olmadığının öngörülebilmesidir. Fon kaybı öngörülüyorsa ihale sürecinin kısaltılması, alternatif projelerin programa dahil edilmesi, ulusal katkının artması durumunda gerekli hazırlıkların yapılması gibi çözüm yolları geliştirilebilir.

8.2.2 M+15 Kuralı

Finansman Anlaşması Madde 64 Ön Finansman ve IPA Uygulama Tüzüğü Madde 42(1) Komisyona iletilen bir ön-ödeme başvurusunun hangi koşullarda onaylanabileceğini aktarmaktadır. Hangi miktarda ön-ödeme talebinde bulunulabileceği ise IPA Uygulama Tüzüğü Madde 160 (4)'de yer almaktadır. Bu madde uyarınca ön-ödeme miktarı, programa ilk 3 yıl için taahhüt edilen IPA fon miktarının %30'una kadar talep edilebilirken programın uzatılması durumunda programın son üç yılının %30'una kadar arttırılabilmektedir.

M+15 kuralı ise IPA Uygulama Tüzüğü Madde 42 (3) ve Finansman Anlaşması Madde 64 (3)'te yer alan kısıta verilen isimdir. Bu alt-madde uyarınca Komisyon tarafından yapılan Operasyonel Programa ilişkin ilk ön-ödeme tarihinden itibaren 15 ay içinde faydalanıcı, miktarı ne olursa olsun Komisyona bir harcama bildiriminde bulunmazsa ön-ödemenin tahakkuk eden tüm faiziyle birlikte Komisyona geri ödenmesi (iadesi) gerekmektedir. Fakat bu durum, programa ayrılmış olan IPA fonu miktarını etkilemez yani bu iade fonun programda kullanılmayacağı, programdan çıkarıldığı anlamına gelmez.

M+15 kuralının Fon Hazmetme Planlarına etkisi ise programa ilişkin Komisyon tarafından yapılan ilk-ödemeden itibaren 15 ay içinde herhangi bir ödeme bildiriminde bulunup bulunulamayacağına kontrolüdür. Şayet ödeme bildiriminde bulunulamayacaksa, Komisyondan alınan Operasyonel Programa ilişkin ön-ödeme miktarını N+3 kuralına tabi olan miktar kapsamında değerlendirileceğinden varsa otomatik olarak taahhüdü kaldırılıp programdan çıkacak miktarın hesaplanması gerekmektedir.

8.3 Program Kapsamında Finanse Edilen Büyük Projelerin Fon Hazmetme Planlarının Hazırlanması

Ulaştırma Operasyonel Programı³⁰ üç önceliğe sahiptir ve bu öncelikler altında da tedbirler yer almaktadır. Öncelikler sırasıyla: “Demiryolu altyapısının geliştirilmesi”, “Liman altyapısının geliştirilmesi” ve “Teknik Destek”tir. Projelerin bu önceliklerden birinin altından finanse edilmesi gerekmektedir. Bu öncelikler altında bugüne kadar yapılan ve yapılması planlanan projeler hizmet alımı ve inşaat işleri kapsamında yer almaktadır. Ulaştırma Operasyonel Programı birinci ve ikinci önceliği sırasıyla “Demiryolu altyapısının geliştirilmesi” ve “Liman altyapısının geliştirilmesi” olduğundan programın en önemli projeleri hem programın ana karakteri hem de fon hazmetme kapasitelerinin de yüksek oluşu nedeniyle altyapı projeleridir. Bu başlık altında hazmetme kapasitesi yüksek olan bu projelerin harcama tahminlerinin oluşturduğu Fon Hazmetme Planlarının hazırlanması aktarılacaktır.

Bu projelere ilişkin ödemeler, inşaat ve hizmet sözleşmeleri imzalandıktan sonra sözleşmede yer alan koşullara göre ve İkili Anlaşmaya göre yapılır fakat programın fon hazmetme kapasitesinin ölçülebilmesi ve IPA mali yönetiminin temel kuralı olan N+3 kapsamında fon kaybı riski olup olmadığının görülebilmesi için bu projelere ait ödeme tahminleri sözleşme imzalanmadan önce yapılmaya başlanmaktadır. Bu tahminler projelerin Fayda-Maliyet Analizi biter bitmez hazırlanmaya başlandığından kesin rakamlar değil tahminler üzerinden riskler saptanmaktadır. Tahminleri kolaylaştıran ise altyapı projelerinde standart tip sözleşme kullanılması ve sözleşmeye bağlanana kadar AB Dış Yardımları Sözleşme Prosedürleri El Kitabı (Practical Guide to Contract

³⁰ Ulaştırma Operasyonel Programı Program Otoritesi, C(2010)3770 sayılı 23 Haziran 2010 tarihli Komisyon kararıyla onaylanan Revize Ulaştırma Operasyonel Programı, Haziran 2010

Procedures for EU External Actions) kısaca PRAG' a uygun hareket edilmek zorunda olunmasıdır. Bu zorunluluklar ne kadar tahminleri kolaylaştırıyor olsa da bu işi temelde önemli kılan da zaten yeterli veri olmadan en doğru tahminin yapılmaya çalışılıyor olmasıdır.

Finansman Anlaşması madde 46(1) uyarınca Komisyon tarafından aksi kararlaştırılmadıkça Ulaştırma Operasyonel Programı bütçesinden çıkılacak bütün ihaleler (hizmet, inşaat, temin ya da hibe) AB Dış Yardımları Sözleşme Prosedürleri El Kitabı (Practical Guide to Contract Procedures for EU External Actions) kısaca PRAG' a uygun olarak sözleşmeye bağlanacak ve uygulanacaktır. Aynı anlaşma madde 46 (3) bütün inşaat işlerinin yürütülmesinin bağımsız bir müşavirin atanması yoluyla yapılmasını gerektirmektedir. Bu madde her altyapı projesinin biri yapım diğeri müşavirlik olmak üzere minimum iki sözleşmeden oluşması sonucunu doğurmaktadır. IPA Çerçeve Tüzüğü ve Uygulama Tüzüğü, AB Genel Bütçesine Uygulanabilir Mali Tüzük ve Uygulama Tüzüğü'nde FIDIC standart sözleşme tipi kullanma zorunluluğu yer almamakla birlikte Ulaştırma Operasyonel Programına özel olarak Finansman Anlaşması'nda bu zorunluluk yer almıştır. Finansman Anlaşması madde 46 (2) uyarınca altyapı projelerinde sözleşme olarak Müşavir Mühendisler Uluslararası Federasyonu (FIDIC) tarafından 1999 yılında yayınlanan dört standart sözleşmeden işin niteliğine uygun olanın kullanılması şartı getirilmektedir. Bu sözleşmeler³¹ aşağıda listelenmiştir.

1. Tasarımı işveren Tarafından Yapılan Yapım ve Mühendislik işleri için İnşaat Sözleşmesi şartları (Conditions of Contract for Building and Engineering Works Designed by the Employer) – Kırmızı Kitap

³¹ Nilay Küçükaydın, *FIDIC Standart Sözleşmelerinden Doğan Uyuşmazlıkların Çözüm Yolları*, Avrupa Birliği Uzmanlık Tezi, Eylül 2010, s.17

2. Tasarımı Yüklenici Tarafından Yapılan Elektrik ve Mekanik Tesis ile Yapım ve Mühendislik işleri için Tesis ve Tasarla-Yap Sözleşmesi şartları (Conditions of Contract for Plant and Design-Build for Electrical and Mechanical Plant and for Building and Engineering Works) – Sarı Kitap
3. Mühendislik-Satın Alma-Yapım Anahtar Teslimi Projeler için Sözleşme şartları (Conditions of Contract EPC/Turnkey Projects) – Gümüş Kitap
4. Kısa Sözleşme şekli (Short Form of Contract) – Yeşil Kitap

2007-2011 Ulaştırma Operasyonel Programı bütçesinden ihaleye çıkılan iki demiryolu projesinden Ankara-İstanbul Hızlı Tren Hattının Köseköy-Gebze Bölümünün Rehabilitasyonu ve İnşaatı projesinde sözleşme olarak Kırmızı Kitap ve Irmak-Karabük-Zonguldak Demiryolu Rehabilitasyonu ve Sinyalizasyonu projesinde ise Sarı Kitap kullanıldığından bu tezde, sözleşme tipi olarak Kırmızı Kitap ve Sarı Kitap seçildiğinde, ihale PRAG'a uygun olarak yürütüldüğünde inşaat ve müşavirlik sözleşmelerinin ödeme tahminleri nasıl yapılmalıdır konusu işlenecektir.

AB Dış Yardımları Sözleşme Prosedürleri El Kitabı olan PRAG'ın en son sürümü 2010 yılı Kasım ayında yayınlanmış olup Mart 2011 tarihinde güncellenmiştir. PRAG adından da anlaşılacağı üzere AB Dış yardımları sözleşme prosedürüdür. Komisyon'un direkt olarak sözleşme makamı olduğu durumları, insani yardım kapsamında yapılan işlemleri veya AB İnsani Yardım ve Sivillerin Korunması Birimi (European Commission Humanitarian Aid and Civil Protection Department (ECHO)) tarafından yürütülen acil işlemleri kapsamaz. PRAG faydalanıcı ülkelerde yapılacak temin, hizmet alımı, yapım işi, hibe ihalelerinin sözleşmeye bağlanana kadar uygulanması gereken prosedürlerini ve standart sözleşme şablonlarını içerir. PRAG'da yer alan bu prosedürler ayrıca faydalanıcı ülkede uygulanan farklı AB bütçe yönetim şekillerine göre de ayrıştırılmıştır. Bu bütçe yönetim şekilleri konu çalışmanın giriş bölümünde de değinilen: merkezi uygulama (direct centralized), dolaylı merkezi

uygulama (indirect centralized), Ön- Kontrollü veya Ön-Kontrollsüz Merkezi Olmayan Uygulama (Decentralised Ex-ante or Ex-post), Uluslar Arası Kuruluşlarla Birlikte Uygulama (Joint) ve son olarak ortak (shared) bütçe yönetim şekilleridir. Ulaştırma Operasyonel Programı Program Otoritesi olarak Ulaştırma Bakanlığı IPA Koordinasyon ve Uygulama Birimi 23 Temmuz 2009 tarihinden bu yana “Ön-Kontrollü Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi (Decentralised Ex-ante)” ne tabi olduğundan PRAG prosedürlerinden bu bütçe yönetim şekli için verilen prosedürler takip edilmelidir.

Ödemelerin temel kaynağı olan sözleşmeler konu yapım işi olduğunda, PRAG’a göre 5 ciltten oluşmaktadır. Bu ciltler aşağıda sırayla listelenmiştir:

1. Cilt 1: İhaleye teklif verene yönelik açıklamalar ve ihale formları (Instructions to tenderer and tender forms)
2. Cilt 2: Taslak sözleşme ve şartları (Draft contract and conditions)
3. Cilt 3: Teknik Şartname (Technical specifications)
4. Cilt 4: Mali teklif formatı (Model financial bid)
5. Cilt 5: Tasarım Dokümanları ve Uygulamalar (Design documents and drawings)

Yapım işlerinde kalınlığı epey fazla olan sözleşmelerden bir mali yönetim uzmanının harcama tahminleri oluşturabilmek için gerekli olan kısımları ayrıştırabilmesi projelerin ihale aşamasında çalışmadığı takdirde çok zordur. Bu ayrıştırmanın yapılabilmesi için kişinin bir ihale dosyasının hangi bölümlerden oluştuğunu ve bu bölümlerde hangi bilgilerin yer aldığını bilmesi gerekmektedir. Aşağıda sıralanan her biri standart PRAG formlarına göre düzenlenen ihale dosyası bölümleri bu ayrıştırmanın sonucudur.

1. Cilt 1-Bölüm 2-Teklif Formu- Teklif Formu Eki (Tender Form- Appendix to the Tender)
2. Cilt 2-Bölüm 1- Sözleşme Formu (Contract Form)

3. Cilt 2-Bölüm 2- Yapım İşleri için Genel Koşullar (General Conditions for Works Contracts)
4. Cilt 2-Bölüm 3- Özel Koşullar (Special Conditions or Particular Conditions)

Cilt 1-Bölüm 2-Teklif Formu- Teklif Eki (Tender Form- Appendix to the Tender):

İhaleye teklif verenlerin standart bir formatta teklif hazırlamaları için oluşturulan Teklif Formu, teklif veren hakkında bilgi, teklif verenin beyanı ve imzasından oluşmaktadır. Teklif Formu eki ise formda yer alan konularda Genel ve Özel Koşullarda yer alan bilgilerin özetlendiği bir tablodur, bu konulara yenileri eklenebilir. **Tablo 8.1**'de görülebileceği üzere üç sütundan oluşan bu tablonun birinci sütununda bilgi verilen konu, ikinci sütununda bu konunun Genel Koşullar ve Özel Koşullar'da hangi maddeye tekabül ettiği ve son olarak üçüncü sütunda ise o konudaki bilgi yer almaktadır. Bu tabloda ayrıca ihaleye teklif veren tarafından doldurulması gereken bölümler yer almaktadır.

Tablo 8.1: Teklif Formu Eki Formatı

Item	Sub-clauses of General Conditions or Particular Conditions	Data
Currency	14.2	Euro

Teklif Formu eki tablosunda yer alıp da harcama tahminleri etkileyebilecek satırlar şöyledir, ayrıca eklenen konular varsa onlar da kontrol edilmelidir:

1. Projenin Uygulama Süresi (Period of Implementation)
2. Para cinsi (Currency)
3. İhtiyat Akçesi Oranı (Percentage of retention money)
4. Minimum ara ödeme miktarı (Minimum amount of interim payment certificates)

5. Tahmini maliyette yapılacak düzeltmelerin oranı (Percentage for adjustment of provisional sums)

Cilt 2-Bölüm 1- Sözleşme Formu (Contract Form): Standart bir form olan sözleşme 5 maddeden oluşmaktadır, bu maddelere de ekleme-çıkarma yapılabilir. Standart maddelerden sonuncusu Komisyon tarafından bizzat yönetilen sözleşmeler için geçerli olduğundan Ulaştırma Operasyonel Programı kapsamındaki projelerde sözleşme 4 maddeden oluşmaktadır. İhale dosyasının bu bölümünde harcama tahminleri etkileyebilecek maddeler şöyledir:

- ✓ Madde 2: İhale dosyasının bölümlerinin birbirleri arasındaki öncelik sıralaması
- ✓ Madde 4: Sözleşmenin toplam miktarı (vergi olmadan), AB hibe fon tutarı ve toplam vergi miktarı.

Cilt 2-Bölüm 2- Yapım İşleri için Genel Koşullar (General Conditions for Works Contracts): Bu bölümde sadece Müşavir Mühendisler Uluslararası Federasyonu (FIDIC) tarafından 1999 yılında yayınlanan dört standart sözleşmeden işin niteliğine uygun olanına referans verilmekte, sözleşmenin standart sözleşme ve bunu tadil eden Özel Koşullardan oluştuğu bilgisi ve standart tip FIDIC sözleşmesinin nasıl temin edilebileceği hakkında iletişim bilgisi verilmektedir. Konu çalışmada ihale dosyasının bu bölümünde referans verilen Ankara-İstanbul Hızlı Tren Hattının Köseköy-Gebze Bölümünün Rehabilitasyonu ve İnşaatı projesinde Kırmızı Kitap, Irmak-Karabük-Zonguldak Demiryolu Rehabilitasyonu ve Sinyalizasyonu projesinde ise Sarı Kitap' tır.

Cilt 2-Bölüm 3- Özel Koşullar (Special Conditions or Particular Conditions): Bu bölümde FIDIC Genel Koşullarından farklı olarak uygulanmak istenen koşullar yer almaktadır. Hangi genel koşul değiştirilmek isteniyorsa o koşulun FIDIC'te yer alan konu başlığına, madde numarasına ve işveren tarafından ne şekilde değiştirilmek isteniyorsa o bilgiye yer verilir. Genel koşullarda yapılan bu değişiklikler işverenin

talebinden veya FIDIC ve PRAG uyumunun sağlanması zorunluluğundan kaynaklanabilmektedir.

Harcama tahminlerini yapacak olan uzmanın öncelikle ihale dosyasının bölümlerinin birbirleri arasındaki öncelik sıralamasını tespit etmesi gereklidir. Bu sayede, ihale dosyası içinde yer alabilecek aynı konudaki farklı bilgilerden dikkate alınması gereken değer tespit edilebilecektir. FIDIC Kırmızı ve Sarı Kitap Madde 1.5’ de yer alan bu bilgiye Cilt-2 Bölüm 3- Özel Koşullar ve/veya Cilt 2-Bölüm 1- Sözleşme Formu kısmından ulaşılabılır. İhale dosyası bölümlerinin öncelik sırası tespit edildikten sonraki adım ise sözleşmede yer alan ödeme ile ilgili hususları tespit etmektir. İhale Dosyası *Cilt 2-Bölüm 2- Yapım İşleri için Genel Koşullar kısmında* FIDIC Kırmızı Kitap veya Sarı Kitap’a referans verilmiş ise ödemeye ilişkin hususlara, bu kitapların Genel Kurallar başlığı altında yer alan Madde 14’den ulaşılabılır. Her iki kitapta da toplam 15 alt-başlıktan oluşan ödemelere ilişkin kısmın alt-başlıkları da aynıdır. Aşağıda sıralanan bu başlıklar daha sonra ödemeye ve dolayısıyla Tahmini Ödeme Planlarına etkileri açısından her iki kitap için de incelenecektir:

Madde 14 Sözleşme Bedeli ve Ödeme

14.1 Sözleşme Bedeli (The Contract Price)

14.2 Ön Ödeme (Advance Payment)

14.3 Ara Ödeme Sertifikaları için Başvuru (Application for Interim Payment Certificates)

14.4 Ödeme Planı (Schedule of Payments)

14.5 İşler için Hedeflenen Tesis ve Malzemeler (Plant and Materials intended for the Works)

14.6 Ara Ödeme Sertifikalarının Düzenlenmesi (Issue of Interim Payment Certificates)

14.7 Ödeme (Payment)

14.8 Gecikmiş Ödeme (Delayed Payment)

- 14.9 Alıkonulan Paranın Ödenmesi (Payment of Retention Money)
- 14.10 Bitirme Hesap Raporu (Statement at Completion)
- 14.11 Son Ödeme Sertifikası Başvurusu (Application for Final Payment Certificate)
- 14.12 İbra (Discharge)
- 14.13 Son Ödeme Sertifikasının Düzenlenmesi (Issue of Final Payment Certificate)
- 14.14 İşverenin Sorumluluğunun Bitmesi (Cessation of Employer’s Liability)
- 14.15 Ödemeye İlişkin Para Birimleri (Currencies of Payment)

8.3.1 Madde 14.1 Sözleşme Bedeli (The Contract Price)

Bu madde FIDIC Kırmızı Kitap ve Sarı Kitapta farklılık arz etmektedir. Aşağıda Kırmızı Kitaptaki ve Sarı Kitaptaki ifadeler sıralanmaktadır:

“Özel Koşullar bölümünde aksi belirtilmediği sürece:

- (a) Sözleşme Bedeli, Alt-Madde 12.3 [Değerlendirme] kapsamında saptanacak ya da üzerinde anlaşmaya varılacaktır ve sözleşmeye uygun ayarlamalara tabi olacaktır;
- (b) Yüklenici, sözleşme uyarınca kendisi tarafından ödenmesi gereken tüm vergi, resim ve harçları ödeyecektir; Sözleşme Bedeli, Alt Madde 13.7’de [Mevzuat Değişikliğine ilişkin Ayarlamalar] belirtilen durumlar hariç olmak üzere, bu maliyetlerin hiçbiri için ayarlanmayacaktır.
- (c) Bir Keşif Listesinde ya da başka bir Program/Listede belirtilecek miktarlar, tahmini miktarlardır ve
 - (i) Yüklenicinin yapması gereken işlerin, ya da
 - (ii) Madde 12 [Ölçme ve Değerlendirme] amaçları için,
Asıl ve gerçek miktarlar olarak alınmayacaktır ve
- (d) Yüklenici, Başlama Tarihinden sonra 28 gün içerisinde Mühendise, Programdaki her götürü bedelin önerilen dökümünü verecektir. Mühendis, Ödeme Sertifikalarını hazırlarken bu dökümü dikkate alabilir fakat bununla bağlanmış olmayacaktır.”

Sarı Kitapta ise iş götürü usulü ihale edildiğinden sadece maddenin (b) bendi Kırmızı Kitap ile aynı kalmış diğer bentleri ise şöyle değiştirilmiştir:

- " (a) Sözleşme Bedeli, Kabul Edilen götürü bedeldir ve sözleşmeye uygun ayarlamalara tabi olacaktır;
- (c) Bir Program/Listede belirtilecek miktarlar, tahmini miktarlardır ve Yüklenicinin yapması gereken işin asıl ve gerçek miktarları olarak alınmayacaktır ve
- (d) Bir Program/Listede belirtilecek herhangi bir miktar veya fiyat bilgisi Program/Listede belirtilen amaç için kullanılabilir ve başka amaçlar için uygulanamaz.
- (e) Eğer, işin herhangi bir bölümü teslim edilen miktara veya yapılan işe göre ödenecekse, ölçme ve değerlendirmeye ilişkin hükümler Özel Koşullar bölümünde yer almalıdır. Sözleşmeye uygun ayarlamalara tabi olmak kaydıyla Sözleşme Bedeli buna göre belirlenir."

Bu madde Sözleşme Bedeli'nin nasıl belirlendiğini ve hangi durumlarda sözleşme bedeline ilişkin ayarlama (arttırma-azaltma) yapılabileceğini açıklamaktadır. Harcama tahminlerinde kullanılacak "sözleşme bedeli" bu maddeye göre tespit edilmelidir. Bu maddede ve sonraki maddelerde yer alan gün kavramı FIDIC Kırmızı ve Sarı kitapta *takvim günü olarak tanımlanmıştır*.

8.3.2 Madde 14.2 Ön Ödeme (Advance Payment)

Bu madde FIDIC Kırmızı Kitap ve Sarı Kitapta birebir aynıdır. Konu madde aşağıda yer almaktadır.

"İşveren, Yüklenicinin işbu Alt-Maddeye uygun olarak bir teminat vermesi durumunda, mobilizasyona ilişkin faizsiz bir borç olarak, bir ön ödeme yapar. İşveren bu teminatı almamışsa ve alana dek, ya da Teklif Formu ekinde toplam ön ödeme miktarı belirtilmemişse, bu alt-madde uygulanmaz.

Mühendis, bir Hesap Özeti aldıktan (Alt-Madde 14.3 [Ara Ödeme Sertifikaları için Başvuru] uyarınca) ve İşveren, (i) Alt-Madde 4.2 [Kesin Teminat] uyarınca Kesin Teminatı ve (ii) ön ödemeyle aynı miktarda ve aynı para biriminde bir teminat aldıktan sonra, Mühendis ilk taksit için bir Ara Ödeme

Sertifikası düzenler. Bu Kesin Teminat İşveren tarafından onaylanan bir ülke içinden (ya da başka bir yetki alanı) ve bir kurum tarafından verilmelidir ve Özel Koşullar ekinde verilen formatta veya İşverenin onayladığı başka bir formatta olmalıdır.

Yüklenici, teminatın ön ödeme geri ödenene kadar geçerli ve yürürlükte olmasını sağlamakla yükümlüdür. Fakat bu teminat miktarı ödeme sertifikalarında Yüklenicinin geri ödediği miktar olarak belirtilen tutar kadar devamlı olarak azaltılabilir. Eğer teminat şartlarında teminatın sona erme süresi belirtiliyorsa ve ön ödeme, sona erme tarihinden 28 gün öncesinde geri ödenmemişse; Yüklenici, teminatın geçerliliğini ön ödeme geri ödenene kadar uzatır.

Ön ödeme, Ödeme Sertifikalarında yapılacak yüzdeler (pursantaj) ile geri ödenecektir. Teklif Formu ekinde başka yüzdeler belirtilmediği sürece:

Kesintiler, tüm onaylı ara ödemeler toplamının (ön ödeme ve kesintiler ve alıkonulan paranın geri ödenmesi hariç) Kabul Edilmiş Sözleşme Tutarı eksi Kesin Olmayan Tahmini Maliyetin yüzde onunu (%10) aştığı Ödeme Sertifikasında başlayacaktır.

Kesintiler, ön ödeme geri ödenene kadar her Ödeme Sertifikası tutarının (ön ödeme ve kesintiler ve alıkonulan paranın geri ödenmesi hariç) dörtte biri (%25) kadar bir amortisman oranı, ön ödemenin para birimi ve miktarı üzerinden yapılır.

Eğer ön ödeme, Geçici Kabule ilişkin sertifikanın düzenlenmesinden önce ya da sona erdirme öncesi Madde 15 [İşveren Tarafından Sona Erdirme], Madde 16 [Yüklenici Tarafından Askıya Alma veya Sona Erdirme], ya da Madde 19 [Mücbir Sebep] uyarınca (hangisi geçerliyse) halen geri ödenmemişse, kalan bakiyenin tamamının derhal vadesinin gelmiş olduğu ve Yüklenicinin İşverene ödemesi gerektiği kabul edilir.”

Bu maddede Teklif Formu ekinde ön ödemeye ilişkin bir miktar varken veya yokken İşveren ve Mühendis tarafından neler yapılması gerektiği sıralanmaktadır. FIDIC bu konudaki bilgi için Teklif Formu ekine yönlendirse de PRAG’da belirlenmiş üst limit oranlar mevcuttur. PRAG Genel Koşullar Madde 46.2’ ye göre ön ödeme miktarı Özel Koşullar’da belirlenir ve aşağıdaki üst limitleri geçemez:

- ✓ Sözleşmenin başlamasından kaynaklanan harcamaların Yüklenici tarafından karşılanabilmesi için götürü usulü ön ödeme, orjinal Sözleşme Bedeli’nin %10’unu geçemez.

- ✓ Sözleşmenin uygulanabilmesi için gerekli olan malzeme, teçhizat, ekipman, makine, ve araçların satın alınması veya sipariş edilmesi konusunda yapılmış sözleşme, patent alınması veya araştırma maliyetleri gibi esaslı ön harcamalar bulunması durumunda, bunlar belgelendiği takdirde Sözleşme Bedeli'nin %20'sini geçemez.

Dolayısıyla, Ön Ödeme miktarı Sözleşme Bedeli'nin %20'sini geçmeyecek şekilde projenin durumuna göre Özel Koşullar bölümünde ve Teklif Formu ekinde belirtilir.

Madde 14. 2 birinci paragrafın devamında ise Ön Ödeme var ise ön ödeme yapılabilmesi için İşverenin ve Mühendisin alması gereken teminatlar ve bu teminatların formatına ve özüne ilişkin bilgiler yer almaktadır. Ardından, Yüklenicinin teminatlar konusundaki sorumlulukları sıralanmaktadır. Sözleşme imzalanmadan önce Harcama Tahminleri hazırlanırken kullanılacak kısım ise bu Ön Ödemelerin geri ödenmesine ilişkin açıklamalardır. *Bu açıklamalarda kesintilerin ne zaman başlaması gerektiği ve hangi oranda olması gerektiği verilmiştir.* Burada verilen kurallar ilgili projeye uygulanmalı ve harcama tahminlerinde bu kurallar dikkate alınmalıdır. Madde 14.2' nin son paragrafı ise projenin bitiminde veya özel durumlar nedeniyle projenin kesintiye uğraması durumunda halen ön ödemenin geri ödemesi henüz tamamlanamamışsa ön ödeme konusunda yapılması gerekenleri sıralamıştır.

8.3.3 Madde 14.3 Ara Ödeme Sertifikaları için Başvuru (Application for Interim Payment Certificates)

Bu madde FIDIC Kırmızı Kitap ve Sarı Kitapta ilk paragraftaki ufak farklılıklar haricinde birebir aynıdır. Konu madde aşağıda yer almaktadır. FIDIC Sarı Kitaptaki farklı olan ilk paragraf aşağıda ayrıca verilecektir.

“Yüklenici her ayın sonunda Mühendis tarafından onaylanmış bir form formatında düzenlenmiş ve Yüklenicinin kendini hak kazanmış olarak addettiği tutarları ayrıntılarıyla gösteren Hesap Raporunu, Alt-Madde 4.21’e [İlerleme Raporları] uygun ilgili ay sürecindeki ilerlemenin yer aldığı raporu da içeren destekleyici belgelerle birlikte altı suret halinde Mühendise teslim eder.

Bu Hesap Raporu, Sözleşme Bedeli’nin ödenebileceği farklı para birimlerinde ifade edilebilen aşağıdaki kalemlerden uygun olanlarını, listedeki sıraya uygun olarak içerir:

- (a) Yapılan işlerin tahmini sözleşme değeri ve ay sonuna kadar oluşturulan Yüklenici Belgeleri (Değişiklikler dâhil fakat aşağıda yer alan (b)’den (g)’ye kadar sıralanan alt-paragraflarda tanımlanmış kalemler hariç);
- (b) Alt-Madde 13.7 [Mevzuat Değişikliklerine ilişkin Ayarlamalar] ve Alt-Madde 13.8 [Maliyet Değişikliklerine ilişkin Ayarlamalar] uyarınca mevzuattaki ve maliyetler deki değişiklikler nedeniyle eklenen ve çıkarılan miktarlar;
- (c) Alıkonmak üzere kesilen miktarlar, İşverenin alıkoyduğu miktar Teklif Formu ekinde varsa Alıkonan Para limitine ulaşana kadar Teklif Formu ekinde belirtilen alıkoyma oranının yukarıdaki miktarların toplamına uygulanmasıyla hesaplanır;
- (d) Alt-Madde 14.2 [Ön-Ödeme]’ye uygun olarak ön-ödeme ve geri ödeme için eklenen ve çıkarılan miktarlar;
- (e) Alt-Madde 14.5 [İşler için Hedeflenen Tesis ve Malzemeler] uyarınca; Tesis ve Malzemeler için eklenen ve çıkarılan miktarlar;
- (f) Sözleşme dâhilinde veya başka türlü ödeme yükümlülüğü doğan, Madde 20 [Hak İddiaları, Uyuşmazlıklar ve Tahkim] kapsamındakiler dahil diğer ekleme veya çıkarmalar;
- (g) Bütün önceki Ödeme Sertifikalarında onaylanmış miktarlardaki kesintiler;”

FIDIC Sarı Kitaptaki farklı olan ilk paragraf değişen kısımları koyu renkte ifade edilerek aşağıda yer almaktadır. Bu paragrafla FIDIC Sarı Kitap’ta değiştirilen Hesap Raporu’nun teslim zamanı ve İlerleme Raporu’nun ilgili olduğu dönem’dir.

“Yüklenici *Sözleşmede belirtilen ödeme döneminin sonunda (eğer Sözleşmede belirtilmemişse her ayın sonunda)* Mühendis tarafından onaylanmış bir form formatında düzenlenmiş ve Yüklenicinin kendini hak kazanmış olarak addettiği tutarları ayrıntılarıyla gösteren Hesap Raporunu, Alt-Madde 4.21’e

[İlerleme Raporları] uygun **ilerleme konusunda ilgili raporu** da içeren destekleyici belgelerle birlikte altı suret halinde Mühendise teslim eder.”

Madde 14.3 Yüklenicinin yapacağı Ara Ödeme Sertifikası Başvurularının prosedürünü belirlemektedir. Bu maddeden Harcama Tahminlerimiz için yapabileceğimiz tek çıkarım Yüklenicinin, FIDIC Kırmızı Kitap ile yapılan işlerde her ayın sonunda, FIDIC Sarı Kitap ile yapılan işlerde ise Sözleşmede belirtilen ödeme döneminin sonunda (eğer Sözleşmede belirtilmemişse her ayın sonunda) ara ödeme sertifikası talebinde bulunacağıdır.

8.3.4 Madde 14.4 Ödeme Planı (Schedule of Payments)

Bu madde FIDIC Kırmızı Kitap ve Sarı Kitapta birebir aynıdır. Konu madde aşağıda yer almaktadır.

“Sözleşmenin, Sözleşme Bedelinin ödeneceği taksitleri belirleyen bir Ödeme Planı içermesi halinde, işbu Planda aksi belirtilmemişse:

- (a) Ödeme Planında yer alan taksitler, Alt-Madde 14.3 [Ara Ödeme Sertifikaları için Başvuru], alt paragraf (a)’nın amaçları için tahmini sözleşme değerleri olur;
- (b) Alt-Madde 14.5 [İşler için Hedeflenen Tesis ve Malzemeler] uygulanmaz;
- (c) Eğer bu taksitler işlerin yapılmasında ulaşılan gerçek ilerleme referans alınarak tanımlanmamışsa ve gerçek ilerleme Ödeme Planının temel aldığı ilerlemeden daha azsa; Mühendis, Alt-Madde 3.5 (Saptamalar) uyarınca hareket ederek ve gelişmenin taksitlerde önceden esas alınan ilerlemeden ne derece az olduğunu dikkate alarak mevcut taksitleri kabul eder veya revize taksitleri belirler.

Sözleşme, bir Ödeme Planı içermiyorsa; Yüklenici, her üç aylık dönem sırasında gerçekleşmesini beklediği ödemelere ilişkin, bağlayıcı olmayan tahminler teslim eder. İlk tahmin, İşin Başlama Tarihini takiben 42 gün içerisinde teslim edilir. Revize tahminler, Geçici Kabule dek üç aylık aralarla teslim edilir.”

Bu maddede Sözleşmenin Sözleşme Bedelinin ödeneceği taksitleri belirleyen bir Ödeme Planı içermesi halinde Madde 14.3’de içerdiği kalemler anlatılan Hesap Raporunun hangi kalemlerinde değişiklik olduğu anlatılmaktadır. Ayrıca Sözleşme dâhilinde Ödeme Planı olmaması durumunda Yüklenicinin teslim etmekle yükümlü olduğu Tahmini Ödeme Planına ve bunun dönemlerine ilişkin detay bilgi verilmiştir. Bu maddeden Harcama Tahminleri hazırlanırken faydalanılabilecek bilgi ise Sözleşme kapsamında bir Ödeme Planı yer alıyorsa taslak dahi olsa iş sözleşmeye bağlanmadan önce bu bilgi elimizde ise Harcama Tahminlerimizin epey kolaylaşacağıdır. Sözleşme kapsamında bir Ödeme Planı yer almıyorsa iş başladıktan sonra Yüklenici tarafından teslim edilen tahminler Harcama Tahminlerimizi güncellemekte faydalı kaynaklar olacaktır.

8.3.5 Madde 14.5 İşler için Hedeflenen Tesis ve Malzemeler (Plant and Materials intended for the Works)

Bu madde FIDIC Kırmızı Kitap ve Sarı Kitapta birebir aynıdır. Konu madde aşağıda yer almaktadır.

“İşbu Alt-Madde uygulanıyorsa; Ara Ödeme Sertifikaları, Alt-Madde 14.3 alt-paragraf (e) kapsamında (i) Yüklenicinin teslim ettiği işlere dâhil edilmek üzere şantiyeye gönderilmiş Tesis ve Malzemeler için bir tutar ve (ii) bu Tesis ve Malzemelerin sözleşme değeri Alt-Madde 14.3 [Ara ödeme sertifikaları için başvuru], alt-paragraf (a) kapsamında Yüklenicinin teslim ettiği işlerin bir parçası olarak dâhil edildiğinde ise bir kesinti içermelidir.

Aşağıda yer alan Alt-paragraf (b)(i) ve (c)(i)’de bahsi geçen listeler, Teklif Formu ekinde yer almıyorsa, bu Alt-Madde uygulanmaz.

Mühendis, aşağıdaki koşulların yerine getirilmesi halinde, her eklemeyi belirler ve onaylar:

(a) Yüklenici,

- (i) Denetlenmeye hazır durumda olan tatmin edici kayıtlar (siparişler, alındı belgeleri, maliyetler ve Tesis ve Malzemelerin kullanımı dâhil) tutmuştur.

- (ii) Tatmin edici belgelerle desteklenmiş Tesis ve Malzemelerin temini ve şantiyeye tesliminin maliyetine ilişkin Hesap Raporu teslim etmiştir.

Veya:

(b) İlgili Tesis ve Malzemeler:

- (i) Teklif Formu ekinde sevkiyat anında ödenecekler listesinde yer alanlardır,
- (ii) Sözleşmeye uygun olarak ülkeye sevk edilmiş ve şantiye yolunda olanlardır,
- (iii) Navlun ve sigorta bedelinin ödendiğine ilişkin belge, makul surette gerekli olabilecek diğer belgeler, bu Alt-Madde uyarınca ödeme zamanı gelen miktar ve para birimiyle eş, formatı ve düzenleyen kurum Mühendis tarafından onaylanmış banka garantisıyla beraber Mühendise teslim edilen bir temiz sevkiyat konşimentosunda³² veya sevkiyata ilişkin başka kanıtta tanımlananlardır. Bu garanti, Alt-Madde 14.2'de [Ön Ödeme] bahsi geçen forma benzer bir formatta olabilir ve Tesis ve Malzemeler, şantiyede gereğince muhafaza edilip kayıp, zarar ve bozulmaya karşı korunana dek geçerli olacaktır.

ya da

(c) İlgili Tesis ve Malzemeler:

- (i) Teklif Formu ekinde şantiyeye teslim anında ödenecekler listesinde yer alanlardır ve
- (ii) Şantiyeye düzgün biçimde teslim edilerek depolanmış, kayıp, hasar ve çürümeye karşı korumaya alınmış ve Sözleşmeye uygun görünenlerdir,

Onaylanacak ek tutar, Mühendisin bu Alt-Maddede sözü edilen belgeleri ve Tesis ve Malzemelerin sözleşme değerini dikkate alarak tespit ettiği Tesis ve Malzeme maliyetinin (Şantiyeye teslim dahil) yüzde seksenine eşdeğer tutar olacaktır.

Bu ek tutarın para birimi, sözleşme değerinin Alt-Madde 14.3 [Ara Ödeme Sertifikası Başvurusu], alt-paragraf (a) kapsamına dâhil edilmesi durumunda ödenmesi gereken para birimiyle aynı olacaktır. Bu aşamada, Ödeme Sertifikası ilgili Tesis ve Malzeme için verilen bu ek tutara eş ve bu tutarla aynı para biriminde ve oranda uygulanabilir kesintiyi içermelidir.”

³² Sağlam teslim alınan mallar için taşımacı tarafından düzenlenen Konşimento

Bu maddede Tesis ve Malzemelere ilişkin sözleşme bedelinin Mühendis tarafından nasıl belirleneceği ve Yüklenici tarafından teslim edilecek Hesap Raporunun kalemlerinden olan Alt-Madde 14.3 [Ara ödeme sertifikaları için başvuru], alt-paragraf (a) kapsamında Yüklenicinin teslim ettiği işlerden nasıl ayrıştırılacağı anlatılmaktadır. Bu madde de Harcama Tahminlerini hazırlarken faydalanabilecek bir bilgi yer almamaktadır.

8.3.6 Madde 14.6 Ara Ödeme Sertifikalarının Düzenlenmesi (Issue of Interim Payment Certificates)

Bu madde FIDIC Kırmızı Kitap ve Sarı Kitapta birebir aynıdır. Konu madde aşağıda yer almaktadır.

“İşveren, Kesin Teminatı alana ve onaylayana dek hiçbir tutar onaylanmaz veya ödenmez. Mühendis, İşverenin Kesin Teminatı alması ve onaylamasından sonra, bir Hesap Raporu ve destekleyici belgeleri almasını takiben 28 gün içerisinde, Mühendisin adil bir biçimde saptadığı vadesi gelen ödeme miktarını ve destekleyici detayları belirten bir Ara Ödeme Sertifikasını İşveren için düzenler.

Ancak, İşler için Geçici Kabul Sertifikası düzenlemeden önce, İhale Teklif Formu ekinde belirtilen asgari Ara Ödeme Sertifikaları tutarından (varsa) daha az bir tutarda (alıkoyma ve diğer kesintilerden sonra) Ara Ödeme Sertifikası düzenleme konusu Mühendisi bağlamaz. Bu durumda Mühendis, Yükleniciye duruma uygun bildirimde bulunur.

Bir Ara Ödeme Sertifikası, aşağıdakilerin dışında bir nedenle bekletilemez:

- (a) Yüklenici tarafından temin edilen bir şey ya da yapılan bir iş, Sözleşmeye uygun değilse; düzeltme ya da yenileme maliyeti; düzeltme ya da yenileme tamamlanana dek bekletilebilir ve/veya
- (b) Eğer Yüklenici sözleşmedeki yükümlülüklerinden ya da işlerinden birini yapmıyorsa ya da yapmamışsa ve bu durum Mühendis tarafından kendisine bildirilmişse; bu iş ya da yükümlülüğün değeri, iş ya da yükümlülük yapılanaya dek bekletilebilir.

Mühendis, herhangi bir Ödeme Sertifikasında, daha önceki bir Ödeme Sertifikasında yapılmış olması gereken bir düzeltme ya da değişikliği yapabilir. Bir Ödeme Sertifikası, Mühendisin kabul ettiğini, onay veya olur verdiğini ya da tatmin olduğunu göstermez.”

Bu maddede Yüklenicinin Ara Ödeme Sertifikası başvurusu yapması durumunda Mühendisin yetki ve sorumlulukları aktarılmıştır. Mühendisin Ara Ödeme Sertifikasını bekletebileceği durumlar (a) ve (b) bentlerinde aktarılmıştır. Bu madde de Harcama Tahminlerini hazırlarken faydalanabilecek bilgi ise Mühendise Ara Ödeme Sertifikası başvurusunu Ara Ödeme Sertifikasına dönüştürebilmesi için (a) ve (b) bentlerinin geçerli olmadığı durumlar için verilen 28 günlük süredir. Madde 14.3’ de yer alan Kırmızı Kitaba göre her ayın sonu, Sarı Kitaba göre ise sözleşmede ödeme dönemi belirtilmemişse her ayın sonu olan Ara Ödeme Sertifikası Başvurusu hükümleri de dikkate alındığında ve Yüklenicinin her ayın sonunda Ara Ödeme Sertifikası Başvurusu yapacağı varsayıldığında, her ayın en geç 28’inde İşverenin masasında, Mühendis tarafından ödenmesi için vadesi gelmiş olduğu belirtilen bir Ara Ödeme Sertifikası bulması beklenmelidir ve Harcama Tahminleri buna göre düzenlenmelidir.

8.3.7 Madde 14.7 Ödeme (Payment)

Bu madde FIDIC Kırmızı Kitap ve Sarı Kitapta birebir aynıdır. Konu madde aşağıda yer almaktadır.

“İşveren, Yükleniciye şunları öder:

- (a) Alt-Madde 4.2 [Kesin Teminat] ve Alt-Madde 14.2 [Ön-Ödeme] kapsamındaki belgeleri almasından itibaren 21 gün içinde ya da Kabul Mektubunu düzenlemesinden itibaren 42 gün içinde, hangisi daha geç ise, ön-ödemenin ilk taksidini,
- (b) Mühendisin Hesap Raporunu ve destekleyici belgeleri almasından itibaren 56 gün içinde her Ara Ödeme Sertifikasında onaylanan miktarı,
- (c) İşverenin Son Ödeme Sertifikasını almasını takiben 56 gün içinde bu Ödeme Sertifikasında onaylanan miktarı,

Her para birimi için vadesi gelen tutar, Sözleşmede bu para birimi için belirtilen ödeme ülkesinde, Yüklenicinin tayin ettiği banka hesabına yapılır.”

Oldukça açık olan bu madde şimdiye kadar incelenen maddeler arasında Harcama Tahminlerini en çok etkileyecek olanıdır. Bu maddede Ön-Ödemenin, ara ödemelerin ve son ödemenin yapılması için Yüklenicinin sorumluluklarını yerine getirmesinin ardından Mühendis ve İşverenin sorumluluklarını yerine getirmek için ne kadar süreye sahip olduğu yer almaktadır. Madde 14.6 için yapılan açıklamalar dikkate alındığında, Madde 14.7 (a), (b) ve (c) bentlerinde geçen sırasıyla 21 yada 42 gün, 56 gün, 56 gün sürenin 28 güne kadarının Mühendise ait olduğu ve dolayısıyla İşverenin ödemeyi yapabilmesi için elinde (a) bendi için yaklaşık 14 gün, (b) ve (c) için ise 28 gün süresi olduğu ortaya çıkar. Harcama Tahminlerinde Ara Ödeme Sertifikası başvurusu yapıldıktan sonra ön-ödeme hariç en geç 56 gün içinde ödeme yapılacak şekilde nakit çıkışları düzenlenmelidir.

8.3.8 Madde 14.8 Gecikmiş Ödeme (Delayed Payment)

Bu madde FIDIC Kırmızı Kitap ve Sarı Kitapta birebir aynıdır. Konu madde aşağıda yer almaktadır.

“Yüklenici, Alt-Madde 14.7 [Ödeme] uyarınca ödeme almazsa gecikme dönemi boyunca ödenmemiş miktar üzerinden aylık bileşen finansman masraflarını almaya hak kazanır. Bu gecikme döneminin Alt-Madde 14.7 [Ödeme]’de ödeme günü olarak belirtilen günde başladığı kabul edilir. Alt-Madde 14.7 [Ödeme], alt-paragraf (b)’nin geçerli olması durumundaki herhangi bir Ara Ödeme Sertifikasının düzenlendiği tarih dikkate alınmaz.

Özel Koşullarda aksi belirtilmemişse, bu finansman masrafları, ödeme para biriminin ülkesindeki merkez bankasının iskonto oranının yıllık yüzde üç puan üzerinde hesaplanır ve bu para birimiyle ödenir.

Yüklenici, resmi bildiri ya da onay olmaksızın ve bütün diğer haklarına ve çarelerine halel gelmeksizin bu ödemeye hak kazanır.”

Yukarıda yer alan maddede İşverenin ödemeyi geciktirmesi durumunda Yüklenicinin hak ettiği finansman masraflarının nasıl ve neye göre hesaplandığı, Yüklenicinin bu hakkı nasıl elde ettiği yer almaktadır. Harcama Tahminlerinin doğru yapılmamasından kaynaklı likidite sıkışıklığı durumunda çoğunlukla ödemeler geciktiğinden, bu madde Harcama Tahminleri oluşturulurken değil hatalı oluşturulan Harcama Tahminlerinin mali sonuçları değerlendirilirken dikkate alınması gereken bir maddedir. Ancak gecikme durumunda karşılaşılabilecek olan finansman masraflarının büyüklüğünün bilinmesi Harcama Tahminlerinin daha gerçeğe yakın hazırlanmasını sağlayıcı bir uyarıcı niteliği taşır. Ayrıca, IPA Uygulama Tüzüğü Madde 34-Harcamaların Uygunluğu 3(d) paragrafında ve Finansman Anlaşması Madde 35-Uygun Harcama 3(b) paragrafında *para cezaları ve mali cezalar* uygun olmayan harcama giderleri arasında sayıldığından, incelenen maddeden kaynaklı finansman masrafları AB eş-finansmanına tabi olmayıp sadece milli bütçeden ödenecektir.

8.3.9 Madde 14.9 Alıkonulan Paranın Ödenmesi (Payment of Retention Money)

Bu madde FIDIC Kırmızı Kitap ve Sarı Kitapta içerik olarak farklılaştırılmıştır. Öncelikle Kırmızı Kitaptaki maddeye yer verilip üzerinde yorum yapıldıktan sonra Sarı Kitaptaki maddeye geçilecektir.

“İşler için Geçici Kabule ilişkin Sertifika düzenlendiğinde, Alıkonulan Paranın ilk yarısı Yükleniciye ödenmek üzere Mühendis tarafından onaylanır. Eğer bir Bölüm için veya işlerin bir kısmı için Geçici Kabul sertifikası düzenlenmişse, Alıkonulan Paranın bir kısım yüzdesi onaylanır ve ödenir. Bu oran, bölümün veya işlerin bir kısmının tahmini sözleşme bedelinin tahmini son Sözleşme bedeline bölünmesiyle hesaplanacak oranın beşte ikisi (% 40) olur.

Kusur Bildirim Sürelerinin sona erme tarihlerinin sonuncusundan hemen sonra, Alıkonulan Paranın arta kalan kısmı Yükleniciye ödenmek üzere Mühendis tarafından onaylanır. Eğer bir Bölüm için Geçici Kabul sertifikası düzenlenmişse, Alıkonulan Paranın ikinci yarısına ait bir oran, Bölümün Kusur Bildirim Süresinin sona ermesinden hemen sonra onaylanır ve ödenir. Bu oran Bölümün tahmini sözleşme değerinin tahmini son Sözleşme Bedeline bölünmesiyle hesaplanacak oranın beşte ikisi (%40) olur.

Bununla birlikte, Madde 11[Kusur Sorumluluğu] kapsamında yapılacak herhangi bir iş kaldığı takdirde; Mühendis, bu işin tahmini maliyet onayını, iş tamamlanana dek bekletmeye yetkilidir.

Bu oranlar hesaplanırken, Alt-Madde 13.7 [Mevzuat Değişikliklerine İlişkin Ayarlamalar] ve Alt-Madde 13.8 [Maliyet Değişikliklerine İlişkin Ayarlamalar] kapsamında yapılmış ayarlamalar dikkate alınmaz.”

FIDIC Sarı Kitaptaki madde ise aşağıdaki gibidir, Kırmızı Kitaptan farklı olan kısımları italik font ile farklılaştırılmıştır.

“İşler için Geçici Kabule ilişkin Sertifika düzenlendiğinde ve işler belirtilen tüm testleri geçtiğinde (varsa, tamamlanma sonrası testler dâhil), Alıkonulan Paranın ilk yarısı Yükleniciye ödenmek üzere Mühendis tarafından onaylanır. Eğer bir Bölüm için Geçici Kabul sertifikası düzenlenmişse, Bölüm tüm testleri geçtiğinde, Alıkonulan Paranın ilk yarısının ilgili oranı onaylanır ve ödenir.

Kusur Bildirim Sürelerinin sona erme tarihlerinin sonuncusundan hemen sonra, Alıkonulan Paranın arta kalan kısmı Yükleniciye ödenmek üzere Mühendis tarafından onaylanır. Eğer bir Bölüm için Geçici Kabul sertifikası düzenlenmişse, Alıkonulan Paranın ikinci yarısına ait ilgili oran Bölümün Kusur Bildirim Süresinin sona ermesinden hemen sonra onaylanır ve ödenir.

Bununla birlikte, Madde 11[Kusur Sorumluluğu] veya Madde 12 [Tamamlanma Sonrası Testler] kapsamında yapılacak herhangi bir iş kaldığı takdirde; Mühendis, bu işin tahmini maliyet onayını, iş tamamlanana dek bekletmeye yetkilidir.

Her bir Bölüme ilişkin oran, İhale Teklifi Ekinde belirtilen her bir bölümün yüzdesel değeridir. Eğer bir Bölümün yüzdesel değeri İhale Teklifi Ekinde belirtilmemişse, Alıkonulan Paranın birinci ya da ikinci yarısının hiçbir yüzdesi bu madde kapsamında o bölüm için serbest bırakılmaz. ”

Bu maddede Alıkonulan Paranın ne zaman ve ne şekilde Yükleniciye iade edilmesi gerektiği, Mühendisin hangi durumda bekletme yetkisi olduğu belirtilmektedir. Kırmızı Kitap ve Sarı Kitap arasındaki temel fark ise işin tamamının değil de bir kısmının Geçici Kabule ilişkin sertifikası düzenlendiğinde, yapılacak olan Alıkonulan Para iadesinin hangi oranda olacağıdır. Kırmızı Kitap bunun için bir hesaplama yöntemi getirmişken, Sarı Kitap işin doğası gereği İhale Teklifi Ekinde işin parçaları için

verilen oranlara atıfta bulunmuş, konu iş için oran yer almıyorsa o iş için Geçici Kabul yapıldığında iade yapılmaması koşulunu getirmiştir.

Bu madde Harcama Tahminlerinde mutlaka kullanılması gereken kurallar koymaktadır. Örneğin, Kırmızı Kitap ile yapılan bir işte, parçalı Geçici Kabuller yapılmadığı durumlarda, Alıkonulan Paranın ilk yarısının Yükleniciye işin tamamlanmasının ardından ödeneceği, kalan yarısının ise Kusur Bildirim Süresinin bitiminden sonra ödeneceği tahmini yapılabilir.

8.3.10 Madde 14.10 Bitirme Hesap Raporu (Statement at Completion)

Bu madde FIDIC Kırmızı Kitap ve Sarı Kitapta birebir aynıdır. Konu madde aşağıda yer almaktadır.

“Yüklenici, işler için Geçici Kabul Sertifikasının alınmasını takiben 84 gün içinde Alt-Madde 14.3 [Ara Ödeme Sertifikaları için Başvuru] uyarınca, destekleyici belgeleriyle birlikte altı suret halinde bir Bitirme Hesap Raporunu Mühendise teslim eder. Bu Hesap Raporunda şunlar yer alır:

- (a) İşler için Geçici Kabul Sertifikasında belirtilen tarihe kadar sözleşme uyarınca yapılan tüm işlerin değeri;
- (b) Yüklenicinin ödenmesi gerektiğini düşündüğü diğer tutarlar ve;
- (c) Yüklenicinin sözleşme kapsamında ödenmesi gerekeceğini düşündüğü diğer miktarların tahmini. Bu Bitirme Hesap Raporunda tahmini miktarlar ayrı olarak gösterilir.

Mühendis, bundan sonra Alt-Madde 14.6 [Ara Ödeme Sertifikalarının Düzenlenmesi] uyarınca onay verecektir.”

Özetle, bu maddede Yüklenicinin Geçici Kabul Sertifikasını aldıktan sonra 84 gün içinde bir Bitirme Hesap Raporu düzenlemesi gerektiği belirtilmektedir. Ayrıca, bu maddede bu raporun içermesi gerekenler sıralanmaktadır. Dolayısıyla, bu maddede Harcama Tahminlerini doğrudan etkileyecek bir husus yer almamaktadır.

8.3.11 Madde 14.11 Son Ödeme Sertifikası Başvurusu (Application for Final Payment Certificate)

Bu madde FIDIC Kırmızı Kitap ve Sarı Kitapta birebir aynıdır. Konu madde aşağıda yer almaktadır.

“Yüklenici, İş Bitirme Belgesi’nin alınmasını takiben 56 gün içinde Mühendisin onay verdiği bir form halinde aşağıdaki bilgileri ayrıntılarıyla gösteren son hesap raporu taslağını destekleyici belgeleriyle birlikte ve altı suret olarak Mühendise teslim eder:

- (a) Sözleşme uyarınca yapılan tüm işin değeri ve;
- (b) Yüklenicinin sözleşme kapsamında veya başka bir kapsamda kendisine ödenmesi gerektiğini düşündüğü tüm diğer tutarlar.

Mühendis, son hesap raporu taslağının herhangi bir kısmını kabul etmez; ya da doğrulamazsa, Yüklenici, Mühendisin isteyeceği diğer makul bilgileri verir ve taslakta aralarında anlaştıkları biçimde değişiklik yapar. Yüklenici, bundan sonra, anlaştıkları biçimdeki son hesap raporunu hazırlar ve Mühendise teslim eder. Üzerinde anlaşılan bu son hesap raporu işbu Koşullar içerisinde “Son Hesap Raporu” olarak adlandırılır.

Bununla birlikte, Mühendisle Yüklenici arasındaki tartışmaları ve son hesap raporu taslağında üzerinde anlaşarak yapılan değişiklikleri takiben bir uyuşmazlığın varlığı yadsınamazsa; Mühendis, son hesap raporu taslağının üzerinde anlaşmaya varılmış kısımları için İşverene (bir suret de Yükleniciye) bir Ara Ödeme Sertifikası teslim edecektir. Bundan sonra, uyuşmazlık Alt-Madde 20.4 [Uyuşmazlık Hakem Kurulu Kararının Alınması] ya da Alt-Madde 20.5 [Dostane Çözüm] uyarınca nihai olarak çözümlendiğinde, Yüklenici, bir Son Hesap Raporu hazırlayarak İşverene (ve bir suret de Mühendise) teslim edecektir.”

Bu maddede İş Bitirme Belgesi’nin Yüklenici tarafından alınmasının ardından Yüklenicinin hazırlaması gereken Son Hesap Raporu hakkında bilgi yer almaktadır. Ne zaman hazırlanması gerektiği, içeriğinin ne olduğu, Mühendisin bu rapora ilişkin ne gibi geri bildirimlerde bulunabileceği aktarılmaktadır. Bu madde Harcama Tahminlerini doğrudan etkileyen koşullar içermemektedir fakat dolaylı olarak anlaşılabilir ki İş Bitirme Belgesinin düzenlenmesinin ardından maksimum 56 güne kadar Son Hesap

Raporu ‘nu düzenlemek için süresi olan Yükleniciye, bu süreçte Son Ödemesi yapılmayacaktır.

8.3.12 Madde 14.12 İbra (Discharge)

Bu madde FIDIC Kırmızı Kitap ve Sarı Kitapta birebir aynıdır. Konu madde aşağıda yer almaktadır.

“Yüklenici, Son Hesap Raporunu verirken, bu Raporun tutarının Yükleniciye sözleşme kapsamında ya da sözleşmeyle bağlantılı olarak ödenmesi gereken tüm parayı eksiksiz ve nihai olarak gösterdiğini doğrulayan yazılı bir ibraname verir. Bu ibranamede, ibranamenin Yüklenicin Kesin Teminatını ve Son Hesap Raporundaki nihai tutarın ödenmemiş bakiyesini almasıyla yürürlüğe gireceğini belirten bir beyan bulunabilir. Bu taktirde ibraname, anılan tarihte yürürlüğe girer.”

Bu madde İşvereni Yükleniciye karşı koruyan bir maddedir. Bu madde ile sonradan ortaya çıkabilecek Yüklenici taleplerini bertaraf etmek amacıyla Yüklenicinin tüm alacaklarını beyan ettiğini ve bunların ödenmesiyle İşverenin bir sorumluluğunun kalmadığını kabul ettiği resmi bir belge oluşturulmaktadır. Bu maddenin Harcama Tahminlerine etkisi ise Son Ödeme aşamasında şayet uyuşmazlık bulunmuyorsa Son Ödemesinden sonra projeye ait ödeme tahmininin yer almayacağıdır.

8.3.13 Madde 14.13 Son Ödeme Sertifikasının Düzenlenmesi (Issue of Final Payment Certificate)

Bu madde FIDIC Kırmızı Kitap ve Sarı Kitapta birebir aynıdır. Konu madde aşağıda yer almaktadır.

“Mühendis Alt-Madde 14.11 [Son Ödeme Sertifikası Başvurusu] ve Alt-Madde 14.12 [İbra] uyarınca Son Hesap Raporunun ve yazılı ibranamenin alınmasını takiben 28 gün içinde, İşverene aşağıdakileri belirten Son Ödeme Sertifikasını düzenleyecektir:

- (a) Son olarak ödenmesi gereken miktar ve,
- (b) İşveren tarafından önceden ödenmiş olan tüm tutarlar ve İşverenin hak kazandığı tüm miktarlar İşveren lehine alacak kaydedildikten sonra işverenin yükleniciye ya da yüklenicinin işverene (hangisi geçerliyse) ödemesi gereken bakiye (varsa),

Eğer Yüklenici Alt-Madde 14.11 [Son Ödeme Sertifikası Başvurusu] ve Alt-Madde 14.12 [İbra] uyarınca bir Son Ödeme Sertifikası başvurusunda bulunmamışsa, Mühendis yükleniciden bunu yapmasını talep eder. Yüklenici 28 gün içerisinde bir başvuruda bulunmazsa; Mühendis, Son Ödeme Sertifikasını, adil biçimde karar verdiği ödenmesi gereken tutar üzerinden düzenler.”

Mühendis tarafından düzenlenen Son Ödeme Sertifikasının ne zaman ve hangi içerikle düzenlendiğini ve Yüklenici tarafından bu Sertifika için başvuru olmaması durumunda Mühendisin sorumluluklarını belirten bu maddede Harcama Tahminlerini direkt olarak etkileyen bir husus bulunmamaktadır. Bu maddede dikkate alınması gereken husus, Madde 14.7 Ödeme (c) paragrafı da dikkate alındığında, Yüklenicinin Son Ödeme talebinde bulunmasının ardından Mühendisin Son Ödeme Sertifikasını düzenlemek için 28 güne, İşverenin ise bu sertifikaya binaen ödeme yapmak için ise 56 güne sahip olduğu ve dolayısıyla Yüklenicinin Son Ödeme talebinde bulunmasının ardından 84 gün içinde ödemenin gerçekleştiğidir.

8.3.14 Madde 14.14 İşverenin Sorumluluğunun Bitmesi (Cessation of Employer's Liability)

Bu madde FIDIC Kırmızı Kitap ve Sarı Kitapta birebir aynıdır. Konu madde aşağıda yer almaktadır.

“İşveren, Yüklenici tarafından:

- (a) Son Hesap Raporunda ve ayrıca,
- (b) Alt-Madde 14.10'da [Bitirme Hesap Raporu] tanımlanan bitirme sırasındaki Hesap Raporunda (İşlere ait Geçici Kabul Sertifikasının düzenlenmesinden sonra ortaya çıkan konu ya da şeyler dışında)

açıkça bir tutar belirtilmiş olması dışında, sözleşme kapsamında, sözleşmeyle ilgili veya işlerin yürütülmesi kapsamında herhangi bir konu ya da şey için Yükleniciye karşı yükümlü değildir.

Bununla birlikte, işbu Alt-Madde işverenin tazminat yükümlülükleri kapsamındaki sorumluluğunu veya İşveren tarafından gerçekleştirilen herhangi bir dolandırıcılık, kasten yükümlülüğünü yerine getirmeme veya kasıtlı suistimal olayındaki sorumluluğunu herhangi bir şekilde sınırlamaz.”

Bu maddede İşverenin sorumluluk sınırları çizilmiştir. Bu maddenin son paragrafında ise İşverenin yükümlülüklerinin hangi durumlarda sınırlandırılmayacağı yer almaktadır. Bu maddede Harcama Tahminlerine yansıtılacak bir husus bulunmamaktadır.

8.3.15 Madde 14.15 Ödemeye İlişkin Para Birimleri (Currencies of Payment)

Bu madde FIDIC Kırmızı Kitap ve Sarı Kitapta birebir aynıdır. Konu madde aşağıda yer almaktadır.

“Sözleşme Bedeli, İhale Teklif Formu ekinde belirlenmiş olan para birimi veya para birimleri ile ödenir. Özel Koşullarda aksi belirtilmediği sürece, birden fazla para biriminin belirlenmiş olması durumunda; ödemeler aşağıda belirtilen şekillerde yapılır:

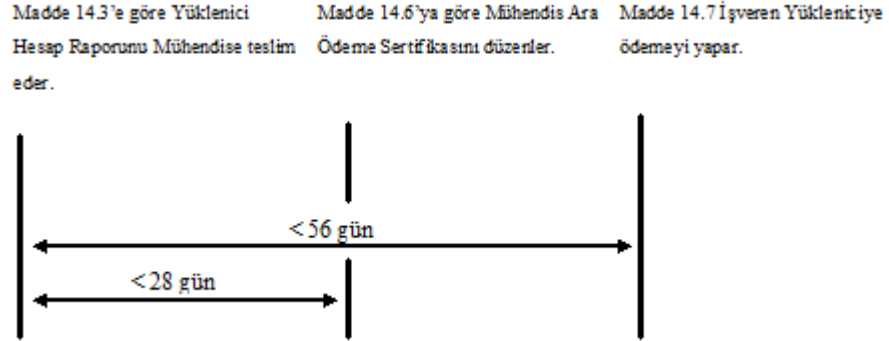
- (a) Kabul edilmiş sözleşme tutarı, yalnızca yerel para birimi olarak ifade edilmişse:
 - (i) Yerel ve yabancı paraların oranları ya da miktarları ve ödemeleri hesaplamada kullanılacak sabit döviz kuru oranı, her iki tarafça aksi üzerinde anlaşmaya varılmadığı sürece, İhale Teklif Formu ekinde belirtildiği gibidir.
 - (ii) Alt-Madde 13.5 [Geçici Toplamlar] ve Alt-Madde 13.7 [Mevzuat Değişikliklerine İlişkin Ayarlamalar] kapsamındaki ödemeler ve kesintiler, uygun para birimleri ve oranlarda yapılır, ve,
 - (iii) Alt-Madde 14.3 [Ara Ödeme Sertifikası Başvurusu], alt-paragraf (a)-(d) arası kapsamındaki diğer ödeme ve kesintiler, yukarıdaki alt-paragraf (a)(i)'de belirtilen para birimleri ve oranlarda yapılır,

- (b) İhale Teklif Formu ekinde belirtilen hasarların ödemesi, İhale Teklif Formu ekinde belirtilen para birimleri ve oranlarda yapılır;
- (c) Yüklenici tarafından İşverene yapılacak diğer ödemeler, İşverenin tutarı ödediği para birimiyle; ya da her iki tarafça üzerinde anlaşılacak bir para birimiyle yapılır;
- (d) Yüklenici tarafından İşverene belirli bir para birimiyle ödenecek tutar, İşveren tarafından Yükleniciye bu para birimiyle ödenecek toplamı aşarsa; İşveren, bu tutarın bakiyesini Yükleniciye başka para birimlerinde ödenecek tutarlardan telafi edebilir;
- (e) İhale Teklif Formu ekinde döviz kuru oranı belirtilmiyorsa; bu, Esas Tarihte (Teklif son teslim tarihinden 28 gün öncesi) geçerli olan ve ülkenin merkez bankası tarafından belirlenen oranlar olacaktır.”

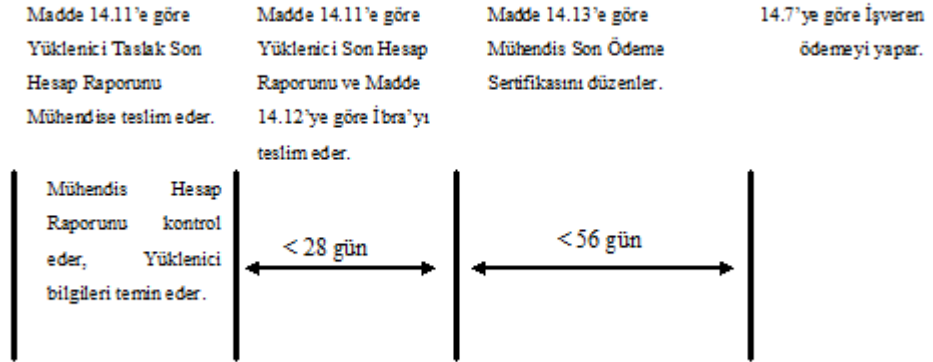
Bu maddede Sözleşme Bedelinin ödeneceği para biriminin İhale Teklif Formu ekinde tek para birimi veya birden fazla para birimi olarak belirtilmesi durumunda ödemelerin nasıl yapılacağı aktarılmaktadır. Harcama Tahminlerinde kullanılacak olan *döviz kurunu etkileyen* bu madde mutlaka dikkate alınmalıdır. Ödemelerin yerel para birimiyle yapılabildiği fakat Finansman Anlaşması Madde 63 (g)'ye göre Komisyona raporlamaların Avro cinsi yapılmak zorunda olduğu göz önünde bulundurulduğunda, İhale Teklif Formu ekindeki bilgiler yukarıdaki maddeler ile karşılaştırılarak kullanılması gereken döviz cinsi ve kuru belirlenmelidir.

Yukarıda sırasıyla incelediğimiz Madde 14'ün tüm alt-maddeleri dikkate alındığında özetle her bir aylık veya ara ödeme için Şekil 8.3-1 ve son ödeme içinse Şekil 8.3-2'de yer alan ödeme aktiviteleri ortaya çıkmaktadır.

Şekil 8.3-1: FIDIC Kırmızı Kitap ve Sarı Kitap Madde 14'e göre Ödeme Aktivitelerinin Tipik Sıralaması (Her Bir Aylık veya Ara Ödeme İçin)



Şekil 8.3-2: FIDIC Kırmızı Kitap ve Sarı Kitap Madde 14'e göre Ödeme Aktivitelerinin Tipik Sıralaması (Son Ödeme İçin)



BÖLÜM IX

SONUÇ VE ÖNERİLER

Türkiye'ye aday ülke statüsü kazandıran 1999 yılı Aralık ayında yapılan Helsinki Zirvesi, AB-Türkiye mali işbirliğinin başlangıcını oluşturmaktadır. Türkiye, 2007 yılına kadar farklı isim ve uygulama mekanizmasına sahip araçlarla yürütülen AB mali yardımlarından faydalanmıştır. Komisyon tarafından aday ve potansiyel aday ülkelere 2007–2013 yılları arasında sağlanacak mali desteğin çerçevesinin yeni bir araç ile düzenlenmesi gereği fark edilmiştir. Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA-Instrument for Pre-Accession) olarak adlandırılan bu yeni mali araç ile temelde, aday ülkeleri tam üyeliğe hazırlamak amaçlanmaktadır.

“Katılım Öncesi Mali Yardım Programı” kapsamında, AB Genel Bütçesine ilişkin mali düzenlemede Bütçe Uygulama metotlarından biri olarak listelenen “Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi” Temmuz 2001’de Türkiye’de kurulmuş ve AB tarafından da akredite edilmiştir. Ulaştırma Operasyonel Programı Program Otoritesi olan Ulaştırma Bakanlığı IPA Koordinasyon ve Uygulama Birimi ise 23 Temmuz 2009 tarihinde Komisyon tarafından akredite edilerek “Ön-Kontrollü Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi” ile fon kullanma yetkisini elde etmiştir. IPA Uygulama Tüzüğü Madde 18’e göre yardımların merkezi olmayan sistemle uygulandığı tüm IPA bileşenleri için amaç faydalanıcı ülkenin daha fazla sorumluluk sahibi olduğu ön-kontrolsüz merkezi olmayan sisteme geçiştir. Türkiye tarafından Finansman Anlaşması madde 31’in gereği olarak hazırlanan yol haritasına (Roadmap for Decentralized Management System without Ex-ante Control) göre Ulaştırma Operasyonel Programı Program Otoritesi 2014 yılı sonunda ön-kontrolsüz sistem için tüm gereklilikleri yerine getirmiş olmaktadır.

Mali Yönetim terimi kullanılırken geniş anlamda kullanılabilen bir terim olduğundan konu çalışmadaki anlamını hangi faaliyetleri kapsadığı detaylandırılarak ifade edilmeye çalışılmıştır. IPA üçüncü bileşeni olan Bölgesel Kalkınma kapsamında Mali Yönetim terimi, yürütülecek bütçesel taahhütlere ilişkin prensiplerin uygulanmasını, merkezi-olmayan yönetim sisteminde ödemeleri, ödeme taleplerinin kabul edilebilirliğini, avans ödemesini, ara ödemeyi, ödemelerin hesabını, son bakiyenin ödenmesini, ödemelerin askıya alınmasını, programın kapanmasını, dokümanların saklanmasını, mali düzeltmeleri, mali ayarlamaları, mali düzeltmeler için kriterleri, mali düzeltmeler için prosedürü, geri ödemeyi, AB hibesinin tekrar kullanımını, ödeme taleplerinin son teslim tarihi faaliyetlerini kapsar. Faydalanıcı ülkedeki AB fonlarının mali yönetiminin tüm sorumluluğu IPA Uygulama tüzüğü'nün 25. maddesine göre Ulusal Fon'un başkanı olarak *Ulusal Yetkilendirme Görevlisi*'ndedir fakat aynı tüzük madde 28 ile Program Otoritesi de ilgili programın ya da programların *Sağlam Mali Yönetim* prensiplerine uygun olarak yönetilmesinden ve uygulanmasından sorumlu tutulmuştur.

2011-2013 dönemi Çok Yıllı İndikatif Mali Çerçeve'yi hazırlayan Komisyon Türkiye'ye yapılan fon tahsisini belirleyen kriterleri ülkenin büyüklüğü ve *fon hazmetme kapasitesi* olarak açıklamıştır. En son yayınlanan bu Revize Çok Yıllı İndikatif Mali Çerçeve'ye göre Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA)'ndan Türkiye'ye tüm bileşenler için toplamda 2007 yılı için 497.2 milyon Avro, 2013 yılında ise neredeyse 2007 yılının iki katı olan 935.5 milyon Avro tahsis edilmiştir. Ulaştırma Operasyonel Programının fon kaynağı olan IPA III. Bileşeni Bölgesel Kalkınma özelinde incelediğimizde ise 2007 yılında 167.5 milyon Avro olan fon tahsisatı 2013 yılında 378 milyon Avroya ulaşarak yaklaşık 2.5 kat artmıştır. Dikkate değer diğer bir konu ise Bölgesel Kalkınma Bileşenine yaklaşık 1.8 milyar Avro olarak ayrılan fonun 2007-2013 yıllarına ilişkin toplam tahsisatta en büyük paya sahip oluşudur. Buna rağmen, Ulaştırma Operasyonel Programına ayrılan AB hibe miktarı oransal olarak çok düşük kalmakta, Ulaştırma Bakanlığı yatırımları içindeki payının sadece %0.9 ile %2.0 arasında değiştiği görülmektedir.

Yerel mevzuata göre finansman bulunduğu takdirde hemen ihale edilebilir durumda olan bir projenin AB fonlarından finanse edilerek gerçekleştirilebilmesi için gereken yaklaşık 4.5-5 yıl süre IPA eş-finansmanının maliyetini arttırarak kurumların proje önermesinin önünde ciddi bir engel teşkil etmektedir. Proje önerilmesinin önündeki bu engel ancak Komisyonun, IPA 3. Bileşeni olan Bölgesel Kalkınmaya ve dolayısıyla Ulaştırma Operasyonel Programına taahhüt ettiği AB hibe fonlarını ciddi oranda arttırmasıyla aşılabilir. Zamanla kurumlarda oluşacak idari kapasiteyle birlikte AB hibe fonlarının idari iş yükü maliyeti de azalacaktır. ABGS'nin yapmış olduğu projeksiyon gerçekleştiği takdirde Ulaştırma Operasyonel Programına Ayrılan AB Hibe miktarının Ulaştırma Bakanlığı yatırımlarına oranı 2023 yılında %11'e ulaşmaktadır. Bu durum ülkemizde 2023 yılında öngörülen Ulaştırma Bakanlığı yatırımlarının yaklaşık beşte biri oranında bu sektöre AB hibesi katkısının olabileceğini ifade etmektedir. 2007-2013 dönemi boyunca %0.9-%2.0 bandında hareket eden bu oran, ABGS tarafından yapılan çalışmada üyelik yılı olarak öngörülen 2014 ve sonrasında 5-6 kat artmıştır. Bu durum, bugün mali yönetim konusunda kapasite oluşturmak konusunda yapılacak yatırımların getirisinin yüksek olacağı anlamına gelmektedir.

Sumpikova, Pavel ve Klazar (2004)'e göre, Komisyon ülkelerin dış yatırım desteğini etkili ve verimli bir şekilde hazmedilebilmeleri için kısıtlı kapasiteye sahip olduğunun farkındadır. Fon Hazmetme Kapasitesi konusu, Komisyonda mevcut olan bu farkındalığın ülkelere tahsis edilecek dış yatırım miktarlarının belirlenmesinde etkili olması nedeniyle önemlidir. Fon hazmetme kapasitesindeki kısıt hem talep tarafında hem de arz tarafında mevcut olabilir. Talep tarafındaki kapasite kısıtı kabul edilebilir projeler üretilememesinden kaynaklanırken arz tarafındaki kısıtlar ise makro-ekonomik hazmetme kapasitesi, mali hazmetme kapasitesi ve idari kapasite faktörlerinin birleşimi ile belirlenir. Konu tezde Türkiye hakkında bu alanda yapılan yayınlardan yola çıkarak Türkiye'nin IPA döneminde ve üye olduğu takdirde Yapısal Fonlar döneminde makro-ekonomik hazmetme kapasitesi ve mali hazmetme kapasitesi konusunda kısıtı olmadığı ve olmayacağı sonucuna varılmıştır. Fon Hazmetme kapasitesini etkileyen

temel kısıt idari hazmetme kapasitesi olduğundan Türkiye’de bu kısıtın kaldırılmasına yönelik çalışmalar yapılması gerekmektedir.

Henüz uygulaması yeni başlamış olan Ulaştırma Operasyonel Programı özelinde mali yönetimin temel sorumluluğu ulusal katkının eş-zamanlı olarak kullanılabilir hale getirilebilmesi ve fon kaybı riskinin tespitidir. IPA eş-finansman nakit akışını etkileyen kurallar dikkate alınarak projelerin ödemeleri güvence altına alınmalıdır. Fon kaybı riskinin tespitinde temel araç olarak Fon Hazmetme Planları kullanılmaktadır. Bir programa ait Fon Hazmetme Planı hazırlanabilmesi için öncelikle program dâhilindeki projelerin harcama tahminlerinin aylık ya da çeyrek dönemler itibariyle yapılması gerekmektedir. Bu projelere ilişkin ödemeler, inşaat ve hizmet sözleşmeleri imzalandıktan sonra sözleşmede yer alan koşullara göre ve İkili Anlaşmaya göre yapılır. Fakat programın fon hazmetme kapasitesinin ölçülebilmesi ve IPA mali yönetiminin temel kuralı olan N+3 kapsamında fon kaybı riski olup olmadığının görülebilmesi için projelere ait ödeme tahminleri sözleşme imzalanmadan önce yapılmaya başlanmaktadır. Konu tezde hazmetme kapasitelerinin yüksek olması nedeniyle yapım işlerine ilişkin harcama tahminlerinin nasıl oluşturulması gerektiği aktarılmıştır. Finansman Anlaşması madde 46(1) uyarınca Komisyon tarafından aksi kararlaştırılmadıkça Ulaştırma Operasyonel Programı bütçesinden çıkılacak bütün ihaleler (hizmet, inşaat, temin ya da hibe) AB Dış Yardımları Sözleşme Prosedürleri El Kitabı (Practical Guide to Contract Procedures for EU External Actions) kısaca PRAG’ a uygun olarak sözleşmeye bağlanacak ve uygulanacaktır. Bu durum PRAG’ta yer alan ihale süreçleri dikkate alınarak bir projenin tahmini sözleşme tarihinin belirlenebilmesini sağlar. Konu tezde yapım işlerinde kalınlığı epey fazla olan sözleşmelerden bir mali yönetim uzmanının yapılacak ödemeleri belirleyebilmesi için gerekli olan kısımlar ayrıştırılmıştır. Aşağıda listelenen ihale dosyası bölümleri, bir sözleşmeye ilişkin ödemeler yapılırken dikkate alınacak kısımlardır. Bu kısımlar dikkate alınarak yapılacak harcama tahminleri daha gerçeğe uygun olacaktır.

1. Cilt 1-Bölüm 2-Teklif Formu- Teklif Formu Eki (Tender Form- Appendix to the Tender)
2. Cilt 2-Bölüm 1- Sözleşme Formu (Contract Form)
3. Cilt 2-Bölüm 2- Yapım İşleri için Genel Koşullar (General Conditions for Works Contracts)
4. Cilt 2-Bölüm 3- Özel Koşullar (Special Conditions or Particular Conditions)

Finansman Anlaşması madde 46 (2) uyarınca altyapı projelerinde sözleşme olarak Müşavir Mühendisler Uluslararası Federasyonu (FIDIC) tarafından 1999 yılında yayınlanan dört standart sözleşmeden işin niteliğine uygun olanın kullanılması şartı getirilmektedir. Bu kısıtlar ortada imzalanmış bir sözleşme olmadan önce standart tip sözleşme olan FIDIC kurallara göre projelerin ödeme takviminin ve ödeme miktarlarının tahmin edilebilmesini sağlamaktadır. Her bir aylık ve ara ödemenin zamanı konusunda hem sarı hem de kırmızı FIDIC'te Madde 14.3, 14.6, 14.7 hükümler içermektedir. Son ödeme konusunda ise bu iki tip sözleşmede de Madde 14.7, Madde 14.11, Madde 14.12 ve Madde 14.13'te hüküm bulunmaktadır. Fakat, Ulaştırma Operasyonel Programı gibi bünyesinde Büyük Projelerin finansmanını içeren Operasyonel Programların Fon Hazmetme Planları hazırlanırken programa ait kurallarla Büyük Projelere ait kural ayırımının iyi yapılması gerekmektedir. 1605/2002 sayılı Mali Tüzük ve Finansman Anlaşması programa ilişkin kısıtlar koyarken, her bir büyük proje için yapılan İkili Anlaşma o Büyük Projeye ilişkin özel kurallar koymaktadır. Program dâhilindeki her bir projenin harcama tahminlerinin toplamı Programın Fon hazmetme planını oluşturmaktadır. Bu planda N+3 ve M+15 kuralları uygulanarak gerekli değişiklikler yapılmalıdır. Son şekli verilen programa ait Fon Hazmetme planı temel alınarak fon kaybı riski olup olmadığı, programa yeni proje dâhil edilmesinin gerekli olup olmadığı, mevcut ihale sürecinin hızlandırılması gereğinin olup olmadığına karar verilebilir. Böylece, IPA fonlarının yönetimi konusunda yetkili olan kurumlar, fon kaybı risklerinin farkında olup bu riski bertaraf edecek çözüm yolları geliştirebilirler.

Konu çalışmada zaman kısıtından dolayı operasyonel program kapsamında hizmet ve temin sözleşmelerinin bulunması durumunda Harcama Tahminlerinin nasıl hazırlanması gerektiği konusu açıklanamamış, PRAG'ta bu konuda yer alan kurallar incelenememiştir. Bu konu başka bir tezde inceleme konusu yapılabilir.

Ayrıca, Horvat (2005) tarafından yapılan çalışmaya benzer Türkiye'nin idari hazmetme kapasitesinin ölçüldüğü bir çalışma da sonraki tezlerin konusunu teşkil edebilir. Horvat (2005) çalışmasında o yıllarda aday ülkeler olan Macaristan, Estonya, Çek Cumhuriyeti, Slovenya ve Slovakya'nın idari hazmetme kapasitelerini geliştirdiği yöntem ile ölçerek puanlamıştır. Üzerinden 6 yıl geçen bu çalışmanın sonuçları, bu ülkelere ait yapısal fon hazmetme gerçekleştirmeleri ile karşılaştırılarak çalışmanın başarılı ve başarısız yanları tespit edilebilir. Bir sonraki aşama olarak, Horvat (2005) tarafından geliştirilen idari hazmetme kapasitesi ölçüm yöntemi iyileştirilerek Türkiye verileri de bu çalışmaya eklenebilir. Böylece, Türkiye'nin idari hazmetme kapasitesinin diğer aday veya yeni üye ülkelerle karşılaştırıldığı bir çalışma ortaya çıkmış olur.

KAYNAKÇA

2008/14450 sayılı Avrupa Topluluğu ve Türk hükümeti arasında Katılım Öncesi Yardım Aracı (IPA) ile Temin Edilen Yardımın Uygulanması Çerçevesinde Türkiye Cumhuriyetine Sağlanan Avrupa Topluluğu Mali Yardımlarıyla İlgili İşbirliği Kuralları Hakkında Çerçeve Anlaşma, Resmi Gazete, Sayı: 27090 (Mükerrer), 24 Aralık 2008.

2010/1217 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Avrupa Toplulukları Komisyonu arasında Türkiye'ye ilişkin Bölgesel Kalkınma bileşeni altındaki Katılım Öncesi Yardım Aracından sağlanan Topluluk yardımına yönelik Çok Yıllı Ulaştırma Operasyonel Programı ile ilgili Finansman Anlaşması, Resmi Gazete, Sayı: 27800, 29.12.2010.

AB Komisyonu, 718/2007 sayılı 29 Haziran 2007 tarihli 1085/2006 sayılı Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA)'nın Uygulanması konulu Komisyon Tüzüğü, Resmi Gazete L 210, 29.06.2007, sayfa: 1-66.

AB Konseyi, 1085/2006 sayılı 17 Temmuz 2006 tarihli Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA)'nın Kurulması konulu Konsey Tüzüğü, Resmi Gazete L 210, 31.07.2006, sayfa: 82-93.

AB Konseyi, 1605/2002 sayılı 25 Haziran 2002 tarihli AB Genel Bütçesine Uygulanacak Mali Düzenleme konulu Konsey Tüzüğü, Resmi Gazete L 248, 16.09.2002, sayfa: 1-48.

AB Konseyi, 2500/2001 sayılı 17 Aralık 2001 tarihli Türkiye'ye katılım öncesi mali yardım konulu ve (EEC) 3906/89, (EC) 1267/1999, (EC) 1268/1999 ve (EC) 555/2000 sayılı Tüzükleri tadil eden Konsey Tüzüğü, Resmi Gazete L 342, 27.02.2001, sayfa1-9.

ABGS, Avrupa Birliği-Türkiye Mali İşbirliği, Ankara, 2007, sayfa:5.

Aras, Esra, TEN-T'nin Türkiye'ye Uzatılması Kapsamında AB Mali Yardımlarının Türk Ulaştırma Sektöründe Kullanılması Üzerine Bir İnceleme, Ağustos, 2008.

CnnTÜRK.com Ekonomi, AB üyeliğinin ekonomik katkısı ne olacak?, 11.04.11, <http://www.cnnturk.com/2011/ekonomi/genel/04/11/ab,uyeliginin,ekonomik,katkisi,ne,olacak/612918,0/index.html>, erişim:01.07.2011.

COM(2010)640 sayılı 10 Kasım 2010 tarihli Avrupa Parlamentosu ve Konseye hitaben Komisyon Bildirisi, Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA) 2011-2013 için Revize Çok Yıllı İndikatif Mali Çerçeve.

Doğan, Tayyar, Avrupa Birliği Yapısal Fonlarının Mali Yönetimi ve Türkiye için Öneriler, (Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı Yayınlanmış Planlama Uzmanlığı Tezi), 2010, sayfa:92.

DPT, Genel Ekonomik Hedefler ve Yatırımlar, 2007-2011, www.dpt.gov.tr, erişim:22.07.2011.

DPT, Orta Vadeli Program 2011-2013, Ek-Tablo1:Temel Ekonomik Büyüklükler.

Europeaid, AB Dış Yardımları Sözleşme Prosedürleri El Kitabı (Practical Guide to Contract Procedures for EU External Actions), http://ec.europa.eu/europeaid/work/procedures/implementation/practical_guide/index_en.htm, erişim: 01.07.11.

Georgescu, George, Romanya’da AB fonu Hazmetme Kapasitesini Artırmanın Belirleyicileri (Determinants Of Increasing Eu Funds Absorption Capacity in Romania), Annales Universitatis Apulensis Series Oeconomica Journal, vol: 2, issue:10, 2008, sayfa:16

Gösterici, Hüseyin, Burhan Ormanoğlu, Avrupa Birliği “IPA” Mali Yardım Sistemi / 2007-2013 Dönemi Uygulaması, Bütçe Dünyası, Cilt 2, Sayı 25, Bahar 2007, sayfa: 101-114

Hazine Kontrolörler Derneği, Gayri Safi Yurtiçi Hasıla Sonuçları, <http://www.hazine.org.tr/ekonomi/ubuyume.php>, erişim:29.07.11.

Horvat, Andrej, Neden Kimse Hazmetme Kapasitesini Önemsemiyor? (Why does Nobody Care About the Absorption?), WIFO Working Papers, No:258, 2005.

Küçükaydın, Nilay, FIDIC Standart Sözleşmelerinden Doğan Uyuşmazlıkların Çözüm Yolları, Avrupa Birliği Uzmanlık Tezi, Eylül 2010, sayfa:17.

Özcan, Burcu, Yapısal Fonlar Ve Uyum Fonuna Hazırlık: Türkiye’nin Ulaştırma Operasyonel Programı, Avrupa Birliği Uzmanlık Tezi, Eylül 2007.

Sumpikova M, Pavel, J. & Klazar, S, AB Fonları: Hazmetme Kapasitesi ve Çek Cumhuriyeti’nde Bölgesel Seviye Odak Noktalı Fon Kullanımının Etkinliği, Yeni Üye Ülkeleri Bekleyen Problemler konulu Konferans (EU Funds: Absorption Capacity and Effectiveness of Their Use with Focus on Regional Level in the Czech Republic, Conference on Problems Facing the New Member States), 2004.

Tektaş, Arzu, Aslı Deniz Helvacıoğlu Kuyucu, AB Katılım Öncesi Yardımlarında Karşılařtırılmalđ Performans Değerlendirmesi (Comparative Performance Assesment in EU Pre-Accession Funds) <http://www.intechopen.com/articles/show/title/comparative-performance-assessment-in-eu-pre-accession-funds>, erişim: 01.05.11

Ulaştırma Operasyonel Programı Program Otoritesi, C(2010)3770 sayılı 23 Haziran 2010 tarihli Komisyon kararıyla onaylanan Revize Ulaştırma Operasyonel Programı, Haziran 2010.

EK

1605/2002 sayılı AB Mali Tüzüğü Sağlam Mali Yönetime İlişkin Maddelerinin Türkçe Çevirisi

Madde 27

- 1.** Bütçe tahsisatları sağlam mali yönetim prensibine yani ekonomi, verimlilik ve etkinlik prensiplerine uygun olarak kullanılmalıdır.
- 2.** Ekonomi prensibi kurumlar tarafından görevlerini yerine getirmek için kullanılan kaynağın; gereken zamanda, gerekli miktarda ve kalitede, en iyi fiyatla erişilebilir olmasını gerektirir.

Verimlilik prensibi kullanılan kaynaklar ve ulaşılan sonuçlar arasındaki en iyi ilişkiyle alakalıdır.

Etkinlik prensibi hedeflenen belirlenmiş amaçlara ulaşmak ve istenen sonuçlara erişmekle alakalıdır.

- 3.** Bütçe tarafından kapsanan bütün sektörlere ait aktiviteler için belirlenmiş, ölçülebilir, ulaşılabilir, ilgili ve zamanlanmış hedefler konmalıdır. Bu hedeflere erişim her bir aktivite için performans göstergeleri aracılığıyla izlenmeli, bütçe otoritesi de harcama otoriteleri tarafından bilgilendirilmelidir. Bu bilgilendirme, Madde 33(2)(d) belirtildiği üzere, yıllık olarak ve en geç ön taslak bütçeye eşlik eden dokümanların içinde yapılmalıdır.

4. Karar alımını güçlendirmek için, kurumlar Komisyon tarafından sağlanan yönlendirmeye uygun olarak hem ön hem de ardıl değerlendirmeler yapmalıdır. Bu değerlendirmeler; önemli harcamalar gerektiren, değerlendirme sonuçları harcama, yasama ve bütçe otoritelerine dağıtılan tüm programlar ve aktivitelere uygulanmalıdır.

Madde 28

1. Komisyon veya üye bir ülke tarafından ilgili AT Antlaşması veya AB Antlaşması hükümleri uyarınca yasama otoritesine başvurusu yapılan, makam sayısı değişikliği dahil bütçeye etkisi olabilecek herhangi bir öneri veya girişimin ekinde mali rapor ve madde 27(4)'ün gereği olan değerlendirme yer almalıdır.

Yasama otoritesine başvurusu yapılan herhangi bir öneri veya girişimde bütçeye kayda değer etkisi olabilecek makam sayısı değişikliği dahil herhangi bir değişiklik talebi ekinde değişiklik talebini yapan kurum tarafından hazırlanmış mali rapor yer almalıdır.

2. Bütçeleme sürecinde, mali raporda kullanılan ilk tahminlerle gerekli tahsisat değişikliklerini karşılaştırabilmek için Komisyon gerekli bilgiyi temin eder. Bu bilgi sunulan önerilerle ilgili yasama otoritesince yaşanan ilerlemeyi ve ulaşılan aşamayı içermelidir. Gerekli tahsisatlar, ilgisine göre, kurucu kanun üzerinde yürüyen müzakerelerdeki ilerlemenin ışığında revize edilecektir.
3. Dolandırıcılık ve usulsüzlük riskini önlemek için, 1. Paragrafta bahsi geçen mali rapora mevcut veya planlanan dolandırıcılığı önlemeye ve dolandırıcılıktan korumaya yönelik tedbirlerle ilgili tüm bilgiler kaydedilmelidir.

Madde 28a

1. Bütçe, her bir yönetim moduna ve ilgili sektöre özel düzenlemeler uyarınca etkin ve verimli iç kontrole uygun olarak uygulanacaktır.
2. İç kontrol, bütçenin uygulanması amacıyla, yönetimin her aşamasında uygulanabilecek bir işlem olarak tanımlanmıştır. Ek olarak, iç kontrol aşağıda sıralı hedeflere erişime makul güvence sağlamak için tasarlanmıştır.
 - (a) İşlemlerin etkinliği, verimliliği ve ekonomisi,
 - (b) Raporlamanın güvenilirliği,
 - (c) Varlıkların ve bilginin korunması,
 - (d) Dolandırıcılık ve usulsüzlüğün önlenmesi ve tespiti,
 - (e) Programların çok yıllık karakterini, ilgili ödemelerin doğasıyla beraber dikkate alarak konu işlemin hukukiliğine ve düzenliliğine ilişkin yeterli risk yönetimi”