

33. OTURUM

Rapor
CG33(2017)13prov
4 Ağustos 2017

Kamu ihalelerinin yerel ve bölgesel kademelerde şeffaf hale getirilmesi

Yönetişim Komisyonu

Raportör:¹ Amelie TARCHYS INGRE, İsveç (L, ILDG)

Karar taslağı (oylama için).....	2
Tavsiye Kararı taslağı (oylama için)	4
Açıklayıcı not (bilgi için) ²	7

Özet

Kamu ihalelerinde büyük miktarlarda kamu harcamaları ve giderek artan ölçülerde kamu kaynaklarının özel sektöre ve kar gayesi gütmeyen kuruluşlara aktarılması söz konusu olduğundan, bu süreç çeşitli yolsuzluk biçimlerine karşı özellikle kırılgan konumdadır. Bu raporda, zayıf ihale deneyimi, kamuda çalışan personelin bir müddet sonra özel sektöre geçerek kamuda edindiği bilgi ve deneyimi özel şirketler yararına kullandığı “döner kapı” olgusu, şeffaflığın mevcut olmaması gibi, yerel ve bölgesel kamu ihalelerindeki yolsuzluk riski yaratan sistemik sorunlar ele alınarak, yerel ve bölgesel yetkililerin bu tür yolsuzluklara karışma olasılığını azaltmak için pratikte atabilecekleri adımlar önerilmektedir.

Kongre, yayınladığı kararlarda yerel ve bölgesel yönetimleri, ihale sürecinde ortaya çıkabilecek çeşitli yolsuzluk risklerini değerlendirerek, dahili kontrol ve değerlendirme mekanizmaları oluşturmaya davet etmektedir. Kongre, halkın süreci incelemesini teşvik etmesi ve sürece sivil toplumu da dahil etmesi amacıyla, yerel ve bölgesel yönetimlere sürecin tüm aşamalarında verileri ve ihalenin ayrıntılarını yayınlayarak şeffaflığı artırma çağrısında bulunur.

Kongre tavsiye kararında aynı zamanda Bakanlar Komitesinden, üye devletlerin hükümetlerini ve parlamentolarını, ulusal kamu ihalesi standartları oluşturmaya ve şahısların takdir yetkisini en aza indirmek üzere e-ihale sistemlerini yürürlüğe sokmaya teşvik etmesini istemektedir.

1 L: Yerel Yönetimler Meclisi / R: Bölgesel Yönetimler Meclisi

EPP/CCE: Kongredeki Avrupa Halk Partisi Grubu

SOC: Sosyalist Grup

ILDG: Bağımsız ve Liberal Demokrat Grup

ECR: Avrupa Muhafazakarlar ve Reformcular Grubu

NR: Kongrede siyasi bir gruba dahil olmayanlar

2 Açıklayıcı not sadece İngilizce ve Fransızca olarak mevcuttur.

KARAR TASLAĞI³

1. Yolsuzluk çeşitli biçimleriyle Avrupa'da yönetişime ve demokrasiye karşı büyük bir tehdit oluşturmakta ve vatandaşların demokratik kurumlara olan güvenini sarsmaktadır. Yolsuzluğun yaygın biçimde varoluşu vatandaşları, hükümetleri ve işletmeleri aynı şekilde etkilemekte ve bir yandan belirsizliği artırırken, diğer yandan da yeni yatırımların önünü kesmektedir. Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi bu gerçeği hatırla tutarak, 31. Genel oturumunda yerel ve bölgesel kademelerde yolsuzluğu önlemeye ve kamu ahlakını yaygınlaştırmaya yönelik eylemleri içeren bir Yol Haritası kabul etmiştir. Bu Yol Haritasında, kamu ihalelerinde şeffaflık konusu dahil olmak üzere, konulara göre düzenlenmiş raporlar yer almaktadır.

2. Yerel ve bölgesel yönetimlere kamu hizmetlerinin sağlanmasında kamu ihaleleri hayati bir rol oynadığından, etkili ihale iyi yönetişimin anahtarıdır. Ancak, ihale sürecinde büyük miktarlarda kamu harcamaları ve giderek artan ölçülerde kamu kaynaklarının özel sektöre ve kar gayesi gütmeyen kuruluşlara aktarılması söz konusu olduğundan, bu süreç çeşitli yolsuzluk türlerine karşı özellikle kırılgan konumdadır.

3. İhale sürecinde yolsuzluk, devlet ihalelerinin şeffaf ve rekabete dayalı bir süreç yerine, dostlara veya siyasi ahabaplara verilmesi veya ihale sürecine müdahale etmek maksadıyla kartellerin oluşturulması dahil olmak üzere, çok çeşitli biçimlerde gerçekleşir.

4. Kamu hizmetlerinin sağlanmasında dış kaynak ve kamu-özel sektör ortaklıklarının giderek daha fazla kullanılması, kamu ihalelerinde çıkar çatışmalarına yol açabilir. Kamu yetkilileri ihale planlarıyla ilgili kurum içi bilgileri veya ihale kararlarının verilmesindeki yetkilerini kullanarak ihaleye giren dost, akraba veya müttefiklerine yarar sağlayabilirler. Bir başka önemli yolsuzluk kaynağı da "döner kapı" olgusu olarak bilinen, yerel yönetimde çalışan personelin, yerel yönetim ihalelerine katılan özel sektör firmalarına kaydırılmasıdır. Devlet memurları daha sonra, özel sektör yüklenicisi için çalışmaya başladıklarında yararlanmak üzere, görevdeyken kurum içinde elde ettikleri bilgilerden yararlanabilir veya sözleşmelere yön verebilir veya kendileri ya da dostları için başka fırsatlar yaratabilirler.

5. Yerine getirilecek şartların belirlenmesi safhasından uygulama safhasına kadar, ihale sürecinin tüm aşamalarında çeşitli riskler söz konusudur: Yerine getirilecek şartların belirlenmesi safhasında şahıs bu şartları şişirerek tüm rekabet sürecini etkileyebilir veya yapılacak hatalara karşılık aşırı tedarik maliyetleri belirleyebilir. Tasarım safhasında riskler yerine getirilecek şartlarla veya net ve açık olmayan seçme ayrıntılarıyla ilgili olabilir. İhalenin verilmesi safhasında da yolsuzluk yapan memur, belirli bir tedarikçinin zayıf noktalarını ve diğerlerinin sözde avantajlı yanlarını vurgulayabilir. Son olarak da uygulama safhasında, yüklenicinin denetlenmesiyle ilgili riskler, kalitenin yetersiz olmasına veya maliyetlerin artmasına neden olabilir ki, bu da kamu fonlarının heba edilmesine yol açar.

6. İhale süreçleri giderek daha karmaşık hale gelirken yerel yönetimler aynı zamanda personellerinin ihale deneyiminin yetersiz olması riskiyle de karşı karşıya kalabilirler. Bu durum yerel yönetimleri, yasal uzmanlık konularına çoğu kez harcayacak daha fazla kaynağı olan şirketler karşısında dezavantajlı duruma sokabilir. Yerel ve bölgesel yönetim personeli karmaşık ihale süreçlerini gerçekleştirmede ve bunların uygulanmasını denetlemede çoğu kez yeterince hazırlıklı değildirler.

3 4 Mayıs 2017'de Yönetişim Komisyonunun onayladığı ön karar taslağı ve tavsiye kararı taslağı.

Komisyon üyeleri:

J.-L. Testud (başkan), S. Filo, T. Marin Gonzalez*, N. Lapauri, P. Sterrer, H. van Staa, H. Huseynov, R. Aliyev, K.H. Lambert, L. Martens, L. Resic, I. Totev*, D. Zdravkov*, M. Malis, E. Orphanidou, A. Stanek, M. Hysky, B. Kornbek (yedeğe üye: F. Blak), T. Tammiste (yedeğe üye: S. Tobreluts), J. Eerola, D. Boeglin, M. Guegan, G. Cros, T. Solere, S. Ugrehelidze, P. Kurtz, A. Galster, R. Thurner, P. Lehnert, A. Grotheer, D. Szarata, I. Karagiannis, C. Kalogirou, M. Campanari-Talaber, T. G. Samu, A.G. Ingsvardottir, C. Bennett, L. De Magistris, P.L. Mottinelli, C. Avanzo, M. Bora, G.M. Ferraris, C. Riva Vercellotti, M. Juzupa, V. Mitrofanovas*, P. Wies, J. Cutajar*, C. Cojocari, M. Crovetto-Harroch* (yedeğe üye: J. Pastor), A. Zoric*, H. Bergmann, J. Meijers, S. A. Steen, W. Czarnecki, M. Mazur, P. Cegonho, I.G. Bolojan, C. Boghicevici, R. C. Gruman, A. Lokot, I. Kareva, S. Goryacheva, L. Kozina, A. Ostrovsky, A. Drozdenko, D. Giannoni*, M. Obradovic, A. Ferencic, M. Belica, B. Pecan, A. Tarchys-Ingre, L. Hunziker, P. Leuba, T. Arifi, Y.A. Demirci, R. Kasap, L. Erturk, N. Dogan, H.B. Yuceer, A. S. Bucak, S. Basarab, S. Andreychenko, G. Prygunov, S. Morhunov, H. McVey (yedeğe üye: E. Adia), D. Wilcox, V. Howells, R. Saunders, A. Dawson, P. John.

Not: Oylamaya katılan üyelerin isimleri italik olarak belirtilmiştir.

Komisyon Sekreteryası: T. Lisney, Komisyon Sekreteri ve M. Bendorra, Komisyon Eş sekreteri

7. Şeffaflıktan başlamak üzere, yerel ve bölgesel yönetimlerin bu tür yolsuzluklara maruz kalmalarını azaltacak bir dizi pratik tedbir mevcuttur. Şeffaflık, yolsuzluk risklerini azaltmak ve kamunun yerel ve bölgesel yönetimlere güvenini artırmak için ihale sürecinin bütün evrelerinde elzemdir.

8. E-ihale sistemlerine geçişin, bu alanda yolsuzluk risklerinin azaltılmasında önemli bir etkisi olduğu ortaya konmuştur.

9. Yerel ve bölgesel seçilmiş temsilcilerin ve tayinle göreve getirilmiş görevlilerin dahil olacakları dürüstlük eğitimi programlarıyla bağlantılı davranış kurallarının oluşturulmasının, kamu ihalelerinde çıkar çatışması risklerinin azaltılmasında yararlı olduğu görülmüştür.

10. Kamu ihalelerinde yolsuzluk, çoğu kez kurum içinde çalışanların ihbarıyla ortaya çıkar. Bu gibi ihbarlarda bulunanlar misillemelere maruz kalabilirler ve o nedenle de gereken biçimde korunmalıdırlar.

11. Kongre yukarıdakilerin ışığında, Avrupa Konseyine üye devletlerin yerel ve bölgesel yönetimlerini aşağıdakileri yerine getirmeye davet eder:

a. İhalelerde olabilecek çeşitli yolsuzluk risklerini değerlendirmek ve dahili kontrol ve değerlendirme mekanizmaları kurmak;

b. Kamu incelemesini teşvik etmek ve sivil toplumu sürece dahil etmek üzere, sürecin bütün safhalarında veri ve ihale ayrıntılarını yayınlarak şeffaflığı artırmak;

c. Şeffaflık koşullarının dış kaynak olarak taşeronluk hizmeti sağlayan özel yükleniciler için de geçerli olmasını temin etmek;

d. İlgili tüm tarafların erişimine açık ve anlaşılır hale getirmek için kamu ihale usullerini sadeleştirmek;

e. İhale duyurularının ve ihale dokümanlarının halka açık bir web sitesinde yayınlandığı ve ihalelerin bu amaç için oluşturulmuş BT sistemleri üzerinden sunulduğu, kamu ihaleleri E-ihale sistemlerini yürürlüğe sokmak;

f. Sözleşmeyi yapan yetkililerle ihaleye girenler arasında, iki tarafın da yolsuzluk niteliğindeki uygulamalardan imtina edecekleri ve sivil toplum denetimine açık olacakları hususunda mutabık kaldıklarını ifade ettikleri dürüstlük sözleşmelerini desteklemek;

g. Yerel kamu görevlilerinin karmaşık ihale süreçleri ve denetim yapma işlevleriyle ilgili eğitim görmelerini teşvik etmek;

h. Dolandırıcılık riskleri ve dolandırıcılığın teşhisi ve önlenmesiyle ilgili eğitim vererek, dolandırıcılık-karşıtı bir kültürün ortaya çıkmasını desteklemek;

i. Verilen raporların gizliliğine riayet edilmesini ve şüpheli işlemleri haber veren şahsa zarar verilmeyeceğini güvence altına alan raporlama usullerini belirlemek;

j. Kendilerinden beklenen etik standartlara açıklık getirmek üzere, ihale sürecinde yer alan herkes için davranış kuralları belirlemek gibi, ihale sürecinde çıkar çatışmalarını önleyecek güvenceleri yürürlüğe sokmak;

k. Bu davranış kurallarının uygulanması için eğitim programları oluşturmak;

l. Söz konusu davranış kurallarının güçlü bir biçimde uygulanmasını sağlamak üzere, örneğin disiplin süreçleri ve yaptırımları gibi uygulama mekanizmalarını yürürlüğe sokmayı ve mevcut uygulama mekanizmalarını düzenli aralıklarla değerlendirmeyi dikkate almak.

12. Kongre, yerel ve bölgesel seçilmiş temsilcilerin siyasi dürüstlüğüne ilişkin Avrupa Davranış Kurallarının gözden geçirilmesinde yukarıdaki mülahazaları ve tavsiyeleri göz önüne almaya karar vermiştir.

TAVSİYE KARARI TASLAĞI⁴

1. Yolsuzluk çeşitli biçimleriyle Avrupa'da yönetişime ve demokrasiye karşı büyük bir tehdit oluşturmakta ve vatandaşların demokratik kurumlara olan güvenini sarsmaktadır. Yolsuzluğun yaygın biçimde varoluşu vatandaşları, hükümetleri ve işletmeleri aynı şekilde etkilemekte ve bir yandan belirsizliği artırırken, diğer yandan da yeni yatırımların önünü kesmektedir. Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi bu gerçeği hatırd tutarak, 31. Genel oturumunda yerel ve bölgesel kademelerde yolsuzluğu önlemeye ve kamu ahlakını yaygınlaştırmaya yönelik eylemleri içeren bir Yol Haritası kabul etmiştir. Bu Yol Haritasında, kamu ihalelerinde şeffaflık konusu dahil olmak üzere, konulara göre düzenlenmiş raporlar yer almaktadır.

2. Yerel ve bölgesel yönetimlere kamu hizmetlerinin sağlanmasında kamu ihaleleri hayati bir rol oynamaktadır. Ancak, ihale sürecinde kamu kaynaklarının özel sektöre ve kar gayesi gütmeyen kuruluşlara aktarılması söz konusu olduğundan, bu süreç çeşitli yolsuzluk türlerine karşı özellikle kırılgan konumdur.

3. O nedenle iyi yönetişimin çok önemli bir unsuru temiz ve etkili bir ihale yapılmasını sağlamaktır. Kamu harcamalarının önemli bir alanını oluşturan ihaleler beraberlerinde önemli yolsuzluk risklerini de taşımaktadırlar.

4. İhale çarkının tüm safhalarında azami şeffaflık, ihalelerde yolsuzluk riskinin azaltılmasında ve halkın yerel ve bölgesel yönetimlere olan güvenini muhafaza etmede temel ilkedir.

5. Kamu ihaleleri, özellikle de kamu kaynaklarının özel sektöre ve kar gayesi gütmeyen kuruluşlara aktarılması söz konusu olduğundan, yolsuzluğa karşı hassas konumdur.

6. İhale sürecinde yolsuzluk, devlet ihalelerinin şeffaf ve rekabete dayalı bir süreç yerine, dostlara veya siyasi ahabalara verilmesi veya "döner kapı" olgusu olarak bilinen, devlet memurlarının, görevdeyken kurum içinde elde ettikleri bilgilerden, özel sektör yüklenicisi için çalışmaya başladıklarında yararlanmaları, sözleşmelere yön vermeleri veya kendileri ya da dostları için başka fırsatlar yaratabilmeleri gibi çok çeşitli biçimlerde gerçekleşir.

7. İhale sürecinin tüm aşamalarında çeşitli riskler söz konusudur: Yerine getirilecek şartların belirlenmesi safhasında şahıs bu şartları şişirerek tüm rekabet sürecini etkileyebilir veya yapılacak hatalara karşılık aşırı tedarik maliyetleri belirleyebilir. Tasarım safhasında riskler yerine getirilecek şartlarla veya net ve açık olmayan seçme ayrıntılarıyla ilgili olabilir. İhalenin verilmesi safhasında da yolsuzluk yapan memur belirli bir tedarikçinin zayıf noktalarını ve diğerlerinin sözde avantajlı yanlarını vurgulayabilir. Son olarak da uygulama safhasında, yüklenicinin denetlenmesiyle ilgili riskler kalitenin yetersiz olmasına veya maliyetlerin artmasına neden olabilir ki, bu da kamu fonlarının heba edilmesine yol açar.

8. Pek çok yerel yönetim, personellerinin ihale deneyimi olmaması nedeniyle risk altındadır. Bu da kamu ihalelerinin değerlendirilmelerini güçleştirmektedir. İhale sürecinde yer alan personel bazen karmaşık ihale süreçlerini gerçekleştirecek ve nasıl uygulandıklarını denetleyecek yetkinliğe de sahip değildir.

9. Kamu ihalelerinde yolsuzlukla mücadelede etkili bir araç da, kurum içindeki süreçleri bilenlerin sağladığı bilgilerdir. İhbarda bulunan bu personelin korunması gerekir. Söz konusu personel misillemelere ve yerel kademede özellikle yıldırıcı olabilecek baskılara maruz kalma riski taşırlar.

10. Kongre, bu mülahazaların ışığında Bakanlar Komitesini, hükümetleri, parlamentoları ve yerine göre yasama yetkisi olan bölgesel yönetimleri aşağıdaki hususları yerine getirmeye teşvik etmeye davet etmektedir:

a. süreci daha şeffaflaştırmak ve kolay anlaşılır hale getirmek üzere kamu ihaleleriyle ilgili ulusal standartlar oluşturmak;

b. iletişim için standartlaştırılmış normlar ve usuller ile internet üzerinden 'online' araçlar kullanarak, süreçte şahıs takdirini en aza indirmek üzere, e-ihale sistemlerini yürürlüğe sokmak;

4 Bakınız: 2 no.lu dipnot

- c. ihale sürecinin başından itibaren, kapsamlı ve makinelerin okuyabileceği verileri yayınlayarak ihale çarkının bütün safhalarında azami şeffaflık sağlamak;
- d. ihale sürecinden sorumlu personelin ortak bir eğitim düzeyine ve/veya mesleki niteliğe sahip olmasını temin etmek
- e. ihale süreçlerinde kayırma riskinin incelenmesini kolaylaştırmak üzere ulusal düzeyde bir dizi ortak gösterge kümesi oluşturmak;
- f. şikayetleri soruşturmak üzere bağımsız bir kurul oluşturmak;
- g. “döner kapı” süreci vasıtasıyla çıkar çatışması riskini azaltmak üzere, kamu sektöründen özel sektöre geçerek istihdam edilme hareketlerini düzenlemek ve izlemek;
- h. kötü amaçlı uygulamaların ihbar edilmesini kolaylaştırmak ve bu bilgileri iletenlerin korunmasını temin etmek üzere, kimlik belirtilmeksizin çalışan bir kırmızı ihbar hattı oluşturmak.