

33. OTURUM

Kamu ihalelerinin yerel ve bölgesel kademelerde şeffaf hale getirilmesiKarar 421 (2017)¹

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 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 ahbaplara 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.

1 Kongre tarafından 19 Ekim 2017 tarihinde, 2. oturumda görüşülerek kabul edilmiştir. (bkz belge CG33(2017)13, raportör: Amelie TARCHYS INGRE, İsveç (L, ILDG)).

Yerel ve bölgesel yönetim personeli karmaşık ihale süreçlerini gerçekleştirmede ve bunların uygulanmasını denetlemede çoğu kez yeterince hazırlıklı değildirler.

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 yayınlayarak 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.