

KAMU İHALELERİNDE DÜRÜST UYGULAMANIN ARTIRILMASI: KONTROL LİSTESİ**PINAR BAŐPINAR AB Uzmanı**

Kasım 2006'da OECD tarafından gerçekleŐtirilen 'Kamu İhalelerinde DürüŐlük' konulu küresel forumun ardından katılımcılar, kamu ihale sisteminde uluslararası düzeyde bir reforma gitmek ve kamu fonlarının idaresi alanında dürüŐlük ve kamu güvenini artırmak amacıyla bir enŐtrüman geliŐtirilmesi yönünde ağırıda bulundular. Bu ağrı, farklı yasal ve idari zeminlerde uygulanabilecek ve geliŐtirilebilecek pratik araçların oluŐturulması yönündeydi. 2008 yılının Temmuz ayında bu çağrılara cevap geldi ve 'Kamu İhalelerinde DürüŐ Uygulamanın Artırılması' baŐlıklı bir kontrol listesi OECD tarafından yayımlandı.

Bu belge, merkez teŐkilatında yer alan politika yapıcılar için, kamu ihale döngüsünün tamamında dürüŐlük anlayışının yerleŐtirilebilmesi amacıyla bir rehber oluŐturmayı amaçlamaktadır. İki bölümden oluŐan belgenin ilk bölümünde politika yapıcılara, politika geliŐtirirken kullanabilecekleri 10 maddeden oluŐan tavsiyeler sunulmakta; ikinci bölümde ise ihtiyaç analizinden ödemelere kadar devam eden ihale süreciyle ilgili uygulama önerileri getirilmektedir.

İyi yönetim ilkelerine dayalı olarak hazırlanan bu rehber kontrol listesi, ihale alanındaki uygulayıcılar kadar denetim, yolsuzlukla mücadele ve rekabet uzmanları tarafından da değerlendirilmiş ve bu değerlendirmeler sırasında özel sektör, akademik çevreler, sivil toplum ve donör kuruluşlar da dahil uluslararası örgütlerin görüşlerine baŐvurulmuŐtur.

Özellikle kamu ihalesi alanında çalışan uluslararası ve bölgesel örgütlerle yapılan değerlendirmeler bu rehberin mevcut uluslararası yasal metinlerle uyumunun sağlanması ve onları tamamlayıcı bir enŐtrüman olması açısından da faydalı olmuŐtur.

Kamu ihaleleri hükümetlerin temel ekonomik faaliyetleri arasında yer almaktadır; bu faaliyetin gerçekleŐtirilme Őekli verginin nasıl harcandığı konusunda belirleyici rol oynar. Mevcut istatistiklere göre dünya çapında Gayri Safi Yurtiçi Hasılların %15'ini kamu ihale hesapları oluŐurmaktadır. Bu sebeptendir ki, etkili bir ihale sisteminin varlığı kamu fonlarının kötü yönetimi ve israfını önlemede stratejik rol oynamaktadır.

Diğer kamu faaliyetleriyle karŐılaŐtırıldığında, kamu ihaleleri yolsuzluğa en açık alanlar arasında yer alır. Gerçekten de kamu-özel sektör aktörleri arasındaki etkileŐim ve mali çıkarlar dikkate alındığında, kamu ihaleleri önemli bir risk alanı oluŐurmaktadır. Bu alandaki yolsuz uygulamalar piyasa rekabetine zarar vererek, kamu kesiminin satın aldığı mal ve hizmetlerin fiyatını yapay Şekilde yükseltmekte ve sonuçta vergi gelirleri üzerinde ciddi olumsuz etkiler yaratmaktadır. Bu nedenle, kamu ihale alanında tesis edilecek etkili bir kamu-özel sektör işbirliği, kamu fonlarının değerini korumada ve yolsuz uygulama riskini azaltmada kilit rol oynayacaktır. İşte OECD tarafından yayımlanan bu belge, söz konusu riske yönelik ne tür tedbirler alınması gerektiği ve hangi ilkelerin benimsenmesi gerektiği konusunda aydınlatıcıdır.

Kontrol listesinin ilk bölümü dört ana başlıktan oluşmaktadır. Bu başlıklar ve sırasıyla altı çizilen temel ilkeler Őu Şekilde sıralanmaktadır:

I. Őeffaflık

1. Potansiyel tedarikçiler arasında adil ve dengeli bir muameleyi teminen tüm ihale döngüsünde yeterli düzeyde Őeffaflık sağlanmalıdır; *ihale döngüsünün tamamında gerekli bilgilerin potansiyel tedarikçilere ve yüklenicilere açık ve tutarlı Şekilde sağlanması olabildiğince adil muamele için gereklidir. Bunun yanı sıra, potansiyel tedarikçilerin adil düzeyde rekabet edebilmeleri için bilgi gizliliğinin sağlanması ve hileli anlaşmaların önlenmesi ve tüm bunları yaparken sistemin etkinliği açısından aşırı bürokrasiden kaçınılması önerilmektedir.*
2. Rekabete açık ihalelerde (açık ihale usulü), Őeffaflık maksimum düzeye çıkarılmalı ve önleyici tedbirlerle dürüst uygulama artırılmalıdır; *sağlam rekabetçi süreçlerin hayata geçirilmesi için ihale yönteminin seçimi ve rekabete açık ihale (açık ihale usulü) dışında kalan istisnalar konusunda açık kurallar ve gerekirse rehberler ortaya konmalıdır. Açık ihale usulünde maksimum Őeffaflık sağlanırken bunun dışında kalan örneğın Őiddetli aciliyet veya ulusal güvenlik / çıkarlar gibi nedenlerle yürütölen istisnai uygulamalarda olası riskleri azaltmak için daha gelişmiş bir Őeffaflık, rehberlik ve kontrol hayata geçirilmelidir.*

II. İyi Yönetişim

3. Kamu ihalelerinde kamu fonlarının daha önce belirlenen amaçlar doğrultusunda kullanılması sağlanmalıdır; *ihalenin planlanması ve ilgili harcamalar uzun vadeli ve stratejik bir bakış açısıyla hükümet ihtiyaçlarına yansıtılmalıdır. Bunu gerçekleştirirken proje bazlı planlar, performans raporlaması ve elektronik sistemler kullanılabilir. Őeffaflığın ve hesap verilebilirliğin temini ve performansın artırılması için kamu ihalelerinin kamu mali yönetimi ile ilişkilendirilmesi gerekir. İç kontrol ve iç denetimle ilgili birimler, Sayıştay ve ilgili Parlamento komiteleri gibi gözetim fonksiyonlarına sahip kuruluşlar, kamu fonlarının yönetimini izlemeli ve böylece kamu fonlarının öngörölen amaçlar doğrultusunda kullanılıp kullanılmadığını doğrulamalıdır. Mali raporların tüm ilgili tarafların erişimine açık olması gerekir.*
4. İhale yetkilileri bilgi, yetenek ve dürüstlük açısından mesleğın gerektirdiği yüksek standartları karşılamalıdır; *kamu ihale alanında çalışan yetkililerin bir meslek grubu olarak tanınması kötü yönetim, israf ve yolsuzluk karşısında direnç oluşturacaktır. Bu alanda yüksek niteliklere sahip personelin çalıştırılmasının teşvik edilmesi ve yetkililerin bilgi ve yeteneklerinin gelişen teknolojik ve yönetsel ortama uygun olarak düzenli olarak güncellenmesi önerilmektedir. Kamu görevlileri, dürüst uygulama standartlarının farkında olmalı ve*

özel sektör çıkarları ile kamu faaliyetleri arasındaki potansiyel çatışmaları tanımlayabilecek nitelikte yetiştirilmelidir.

III. Hatalı uygulamanın önlenmesi, uyum ve izleme

5. Kamu ihalelerinde dürüst uygulama karşısında riskleri azaltıcı mekanizmalar oluşturulmalıdır; kamu ihale alanında çalışan görevlilerin politikacılar veya üst düzey yetkililerden gelebilecek istenmeyen etkilere maruz kalmasını önlemeye yönelik bir kurumsal ve prosedürel çerçeve oluşturulmalıdır. Bu alanda çalışan yetkililerin seçimi ve atanmasında dürüstlük ve liyakat gibi özelliklerin dikkate alınması gerekir. Ayrıca, hassas pozisyon, faaliyet veya projelerle ilgili risklerin bir risk haritası şeklinde tanımlanması ve bu risklerin örneğın dürüst uygulama eğitimi, varlık beyanı veya çıkar çatışmalarının ifşası gibi önleyici mekanizmalarla ortadan kaldırılması önem taşımaktadır. Kilit alanların tek bir kişinin sorumluluğuna bırakılması tehlikelidir; buna karşın ikili imza, sağlamalı kontrol, görev ve yetki ayrılığđ gibi araçların kullanımı tavsiye edilmektedir. Kamu görevlileriyle tedarikçiler arasında süresi uzatılmış sözleşmelerden kaçınılması ve hassas ve uzun vadeli ticari ilişki gerektiren alanlarda kamu görevlilerin rotasyonu önerilmektedir.
6. Özellikle sözleşme yönetiminde yüksek dürüstlük standartlarını karşılamak üzere hükümet ve özel sektör arasında yakın işbirliğı teşvik edilmelidir; ihale döngüsünün

tamamında ve özellikle de sözleşme yönetimi aşamasında dürüstlük standartlarının açıkça belirlenmesi ve bu standartlara uyumun sağlanması gerekir. Örneğın, dürüstlük mutabakatı (integrity pact) bunu sağlamaya yönelik bir araçtır. Bireysel tedarikçiler hakkındaki deneyimler hakkında kamu görevlilerine geri bildirim yapılmalı ve bu bilgiler geleceğeye yönelik kararlarda dikkate alınmalıdır. Potansiyel tedarikçilerin hükümetle olan ilişkisinde dürüst uygulamayı güçlendirecek gönüllü adımların atılması teşvik edilmelidir. Özel sektörün kendi bünyesinde iyi uygulama kuralları, dürüstlük eğitimleri, iç kontrol ve denetim sistemleri geliştirmesi bu anlamda büyük fayda sağlayacaktır. Piyasadaki gelişmeler hakkında güncel olarak bilgilenmek, bilgi asimetrisini azaltmak ve performansı artırmak için tedarikçi şirketlerle diyalog halinde olunmalıdır.

7. Kamu ihalelerinin izlenmesi ve hatalı uygulamanın tespiti ve cezalandırılmasına yönelik özel mekanizmalar oluşturulmalıdır; kamu ihalelerinde alınan kararların takibi, usulsüzlük ve potansiyel yolsuzlukların tespitine yönelik mekanizmaların kurulması gerekir. Kontrolde sorumlu görevliler, hatalı uygulamayı belirlerken yolsuzluk teknikleri ve yolsuzluğaya bulaşan kişilerle ilgili gerekli bilgi ve donanımına sahip olmalıdır. Hatalı uygulamanın raporlanması ve kamu görevlilerinin karşı misillemeden korunmasına yönelik yöntemler hayata geçirilmelidir.

Yaptırımlar sadece kanunlarda tanımlanmakla kalmamalı, herhangi bir ihlalde etkili ve orantılı şekilde ve zamanında uygulanmalıdır.

IV. Hesap verebilirlik ve kontrol

8. Etkili kontrol mekanizmalarıyla birlikte açık bir sorumluluk zinciri oluşturulmalıdır; görevler ayrılığı ilkesine dayanarak onay yetkisi ve devri ile iç raporlama yükümlülüğünü tanımlamak ve açık bir sorumluluklar zinciri oluşturmak gerekir. Bununla beraber, ihalelerde görev almayan yetkililerce yürütölen kontrollerin düzenliliği ve kapsamı ilgili risklerle orantılı olarak belirlenmelidir. İç ve dış kontroller birbirini tamamlar nitelikte olmalı ve kontroller sonucu elde edilen bilginin olabildiğince eksiksiz ve faydalı olmasını teminen boşlukları ortadan kaldıracak şekilde koordine edilmelidir.

9. Potansiyel tedarikçilerden gelen Őikayetlerle adil şekilde ve zamanında ilgilenilmelidir; potansiyel tedarikçilerin, ihale kararlarıyla ilgili inceleme sistemlerine etkili ve zamanında erişim sağlamanın ve Őikayetlerin bir an evvel çözümlenmesi önemlidir. Tarafsız bir değerlendirme sağlayabilmek için, ihaleyi yürüten birimden bağımsız ve yaptırım gücüne haiz bir organ ihale kararlarında belirleyici olmalı ve uygun çözümler geliőtirmelidir. Őikayetlerin zamanında çözümlenebilmesi için alternatif uyuşmazlığı çözümlenme mekanizmaları oluşturulabilir. Bireysel Őirketlerin inceleme sistemlerine erişerek ihaleleri aşırı

şekilde kesintiye uğratması ya da etkilemesini önlemek için inceleme sistemlerinin kullanımının iyi analiz edilmesi tavsiye edilmektedir. Bu analiz, kamu ihaleleriyle ilgili diğer alanların iyileőtirilmesi yönünde fırsat yaratacaktır.

10. Kamu ihalelerinin gözetimi amacıyla sivil toplum, medya ve kamunun farklı kesimleri güçlendirilmelidir; önemli sözleşmelerle ilgili temel hususların sivil toplum kuruluşları, medya ve kamuya duyurulması gerekir. Parlamento, Sayıştay veya Ombudsman gibi gözetim kuruluşlarının raporları da kamunun değerlendirmesine sunulmalıdır. Söz konusu geleneksel hesap verebilirlik mekanizmalarının yanısıra, kötü yönetim ve yolsuzlukla ilgili ciddi risk taşıyan, yüksek bedelli veya karmaşık ihalelerin izlenmesinde sivil toplum temsilcilerinin ya da halktan temsilcilerin bulunması (doğrudan sosyal kontrol) faydalı olabilir.

Kontrol listesinin ikinci bölümünde, yukarıda çerçevesi çizilen politika ilkelerinin uygulanmasına yönelik olarak, kamu ihale döngüsünün üç aşaması olan **ihale öncesi – ihale – ihale sonrası** dönemlere ilişkin tavsiyeler sunulmaktadır. Belgede, her aşamaya yönelik ortak riskler belirlenmekte ve bu riskleri azaltacak önleyici tedbirler sıralanmaktadır.

i) İhale öncesi aşama

Bu aşama ihtiyaç analizi, planlama ve bütçeleme, ihale şartlarının tespiti ve ihale usulünün seçiminden oluşur.

Bu sürece ilişkin ortak riskler:

- Kamu ihalelerinde yeterli ihtiyaç analizi, planlama ve bütçelemenin yapılmamıő olması,
- Siyasi müdahale de dahil dış aktörlerin etkisi,
- Őartların yeterli ve objektif olarak tanımlanmamıő olması,
- Usulün doğru ve objektif olarak tanımlanmamıő olması,
- Usulün uygunsuz Şekilde seçimi,
- İhalenin hazırlık sürecine ait sürenin yetersiz olması veya kötü kullanımı.

Yukarıda adı geçen riskleri azaltmak amacıyla aşağıda belirtilen tedbirlerin alınması önerilmektedir:

İhtiyaç analizi yapılırken: İhale piyasasının iyi yönetilebilmesi için özel sektörlle bilgi asimetrisini azaltmak, ihtiyaç değerlendirmesi yapmak, karar alıcıdan bağımsız bir doğrulama sistemi kullanmak,

Planlama ve bütçeleme sürecinde: İhalenin stratejik önceliklere, yatırım ve bütçe sürecine uyumunu sağlamak, ihalenin her aşaması için açık ve makul bir zaman çerçevesi ortaya koymak, geręekçi bir bütçe hazırlayarak zamanında onaylanmasını sağlamak, riskli ve önemli projeler için daha detaylı hazırlık yapmak, riskleri dikkate alarak sorumlulukları açıkça tanımlamak, görevlilerin ihale sisteminin Őeffaflığı konusunda tam bilgili olmasını sağlamak, yetki ve görevler ayrılığı ilkesini hayata geğirmek,

Şartları belirlerken: Kuralları doğru ve açık Şekilde ortaya koyarak görevlilerin bu alanda eksiksiz bilgilenmelerini sağlamak ve çıkar çatışması, hile ve yolsuzluğu önleyici tedbirler almak, seçim sürecinde dürüőtlük anlaşmaları ya da yolsuzluğu karıőmıő tedarikçileri ihale dıőı bırakmak gibi yöntemlerle

dürüőtlük ilkelerinin hayata geçirilmesini sağlamak, ihale Őartlarıyla ilgili bilgini tüm tarafların erişimine açık olmasını sağlamak, tedarikçi listesini değerlendirirken Őeffaflık ve rekabet koőullarını, ilişkili riskleri, mal ve hizmetlerin özelliklerini ve önerilen fiyatların piyasa değerleri ile tutarlılığını dikkate almak, Őartnameleri ihtiyağları karıőılayacak Şekilde ve ayrımcılık yaratmadan işlevsel performansla uygun olarak dizayn etmek, ihale kararına esas oluőturun kriterleri açık ve objektif olarak tanımlamak,

Usulün belirlenmesi sırasında: Bir yandan tedarikçiler için adil bir erişim olanağı yaratmak diğer yandan idari etkinliği sağlamayı teminen optimum ihale stratejisini belirlemede görevlilere rehberlik sağlamak, açık ihale usulünün öngörülmediği durumlarda dürüő uygulamayı sağlayacak önleyici tedbirler almak, belirli sayıda istekli arasındaki ihalelerde ya da pazarlık usulü uygulanırken yerinde kontrol, minimum tedarikçi sayısını belirlemek ya da seçilen tedarikçi hakkında daha detaylı kayıt tutmak gibi yöntemlerle özel önlemler almak, çoklu ihaleler ya da baővuruya açık olmayan ihale Őartlarını belirlerken Őeffaflık sağlamak.

ii) İhale

Bu süreç ihaleye çağrı, değerlendirme ve ihale kararı aőamalarından oluşur.

Bu sürece ilişkin ortak riskler:

- İhale çağrısı yapılırken ihale bilgilerine eksik erişim,
- Rekabet yokluğu ya da zaman zaman uygunsuz fiyatlarla sonuçlanan hileli ihaleler,
- Değerlendirme ve onay sürecinde yolsuzluğu sebep olan çıkar çatıőmaları,

- İhale kararının alımıyla ilgili kayıtlara erişim güçlüğü ve bu durumun ihaleyi kaybeden tarafların itirazına engel teşkil etmesi.

Yukarıda adı geçen riskleri azaltmak amacıyla aşağıda belirtilen tedbirlerin alınması önerilmektedir:

İhaleye çağrı aşamasında: Seçilen ihale usulüne göre, ihale şartları ve değerlendirme bilgilerini tedarikçilerin zamanında başvuru yapmasına imkan verecek şekilde hazırlamak ve kamuya açıklamak, ihale çağrısını alımı yapılacak mal ve hizmet hakkında yeterli bilgiyi, seçim kriterlerini, sözleşme yönetimiyle ilgili detayları ve araştırmalarda başvurulacak temas noktalarını gösterecek şekilde yayımlamak, potansiyel tedarikçilerle aynı zaman diliminde ve aynı usulde iletişim kurmak,

Değerlendirme aşamasında: Bilginin güvenliği ve gizliliğini sağlamak, ihalenin açılışı ile ilgili prosedürleri açıkça tanımlamış olmak, değerlendirme sürecinin yanlı ve gizli olmasını sağlamak ve bunu yaparken değerlendirme komitesinin birden fazla kişiden oluşmasını ve bu kişiler arasında herhangi bir çıkar çatışması olup olmadığının kontrolünü sağlamak, daha önce duyurulmuş olan değerlendirme kriterlerini sistematik ve bağımsız olarak kullanmak ve değerlendirme sonucunda yazılı raporlamaya özen göstermek, ihale kararı alındıktan sonra herhangi bir müzakere öngörölmüş ise bu uygulamayı israf ve potansiyel yolsuzluğu önleyecek şekilde yürütmek,

Karar aşamasında: İhaleye katılanları ve genel anlamda kamuyu ihale sonuçlarından haberdar etmek,

tedarikçilere istek üzerine geri bildirim imkanı tanımak, olası anlaşmazlıkları yapıcı bir diyalog ile çözümlenmek.

iii) İhale sonrası aşama

Bu aşama kapsamında sözleşme yönetimi, talimat ve ödeme yer almaktadır.

Bu sürece ilişkin ortak riskler:

- Özellikle fiyat, kalite ve zaman faktörleri açısından sözleşmenin yüklenici tarafından suistimal edilmesi,
- Kamu görevlilerinin yetersiz gözetimi ve/veya yükleniciler ve gözetim kuruluşlarının görevlileri arasında hileli ilişki,
- Şeffaf olmayan seçimler veya hesap verilebilirliğin yeterli olmaması,
- Özellikle ödemelerle ilgili olarak görevler ayrılığı ilkesinin doğru şekilde uygulanmaması.

Yukarıda adı geçen riskleri azaltmak amacıyla aşağıda belirtilen tedbirlerin alınması önerilmektedir:

Sözleşme yönetiminde: Sözleşme yönetimiyle ilgili beklenti, rol ve sorumlulukları açıkça tanımlamak ve bunu yaparken sözleşme ve diğer alım talimatlarında gerekli tüm bilginin ve risk paylaşımının yer almasını sağlamak, özellikle elektronik sistemlerin yardımıyla yüklenicinin performansı ve dürüstlüğünü yakından takip etmek, sözleşmedeki değişiklikleri kontrol etmek ve söz konusu kontrolleri belirli limitler esas alınarak gerekirse artırmak, ilgili taraflar, sivil toplum ve geniş anlamda kamunun ihaleleri izleyebilmesini sağlayacak toplantı, raporlama ve kayıtlara erişim gibi mekanizmalar oluşturmak,

Talimat ve ödeme sürecinde: Alınan mal ve hizmetlerin öngörülen standartlarla uyumlu olup olmadığını kontrol etmek, ihalenin daha önceki süreçlerinde yer almıő görevlilerin muhasebe ve denetim faaliyetlerinde yer almasını engellemek, fonların zamanında serbest bırakılmasına izin verecek bir bütçe sistemi kurmak ve proje sonrası değerlendirmeyi mümkün kılacak uygulamaları yürütmek.

Sonuç olarak, kamu ihalelerinde dürüstlüğün temini için iyi bir kamu ihale sisteminin kurulu olması şarttır. OECD tarafından yayımlanan bu

belge, yukarıda bahsedilen tüm politika önerileri ve uygulama tedbirlerinin ancak sağlam bir kamu ihale sistemi bünyesinde fayda sağlayacağına vurgu yapmaktadır. Sağlıklı bir kamu ihale sisteminin olmazsa olmaz unsurlarına bakıldığında; uygulama düzenlemeleriyle desteklenmiş uygun bir yasal çerçevenin varlığı, sağlam bir kurumsal ve idari alt yapı, etkili bir inceleme-denetim ve hesap verilebilirlik rejimi, etkili bir yaptırım rejimi ve son olarak tüm bu unsurların hayata geçirilmesini sağlayacak yeterli beőeri, mali ve teknolojik kaynak ihtiyacının altı çizilmektedir.

KAYNAK:

Kamu İhalelerinde Dürüst Uygulamanın Artırılması: Kontrol Listesi (OECD, 2008) - Enhancing Integrity in Public Procurement: Checklist (OECD, 2008)
(Bu makale söz konusu kontrol listesinin tanıtılması amacıyla hazırlanmıştır)

