

T.C.
SELÇUK ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI
KAMU HUKUKU BİLİM DALI

KAMU İHALE KURUMU

YÜKSEK LİSANS TEZİ

DANIŞMAN
Prof. Dr. Ramazan YILDIRIM

HAZIRLAYAN
Assiye SOLAK

KONYA – 2011



T. C.
SELÇUK ÜNİVERSİTESİ
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü



BİLİMSEL ETİK SAYFASI

Bu tezin proje safhasından sonuçlanmasına kadarki bütün süreçlerde bilimsel etiğe ve akademik kurallara özenle riayet edildiğini, tez içindeki bütün bilgilerin etik davranış ve akademik kurallar çerçevesinde elde edilerek sunulduğunu, ayrıca tez yazım kurallarına uygun olarak hazırlanan bu çalışmada başkalarının eserlerinden yararlanılması durumunda bilimsel kurallara uygun olarak atıf yapıldığını bildiririm.

Öğrencinin Adı Soyadı

(İmza)

Assiye SOLAK



T. C.
SELÇUK ÜNİVERSİTESİ
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü



YÜKSEK LİSANS TEZİ KABUL FORMU

Assiye SOLAK tarafından hazırlanan ‘Kamu İhale Kurumu’ başlıklı bu çalışma .../.../2011 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda oybirliği/oyçokluğu ile başarılı bulunarak, jürimiz tarafından yüksek lisans tezi olarak kabul edilmiştir.

Prof. Dr. Ramazan YILDIRIM

Danışman

Üye

Üye

ÖNSÖZ

Düzenleyici ve denetleyici kurumlar günümüzdeki en önemli kurumlardandır. Düzenleyici ve denetleyici kurumların yapmış olduğu faaliyetleri yapan kurumlar 19. yüzyılda Amerika Birleşik Devletlerinde ortaya çıkmıştır. Ancak bu kurumlar 20. yy.'da Avrupa'da kurulup yaygınlaşmaya başlamıştır. İlk olarak 1970 yılında İngiltere'de temel hak ve hürriyetler, sosyal ve ekonomik haklar konularında faaliyet göstermeye başlamışlardır. Daha sonra bu kurumlar tüm Avrupa'da yaygınlaşmıştır. Türkiye'de ise 1980 yılında ilk olarak Sermaye Piyasası Kurulu olarak ortaya çıkmıştır. İlerleyen yıllarda düzenleyici ve denetleyici kurum sayısı çoğalmıştır. Şu anda Türkiye'de Sermaye Piyasası Kurulu, Radyo Televizyon Üst Kurulu, Rekabet Kurumu, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Telekomünikasyon Kurumu, Enerji Piyasası Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Şeker Kurumu, Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu ve Kamu İhale Kurumu düzenleyici ve denetleyici kurumlar olarak faaliyet göstermektedir. Bunlardan birisi de kamu ihale kurumudur.

Kamu ihale kurumu 2002 yılında en son kurulan düzenleyici ve denetleyici kurumdur. Kamu ihale kurumu, kamu hukukuna tabi olan veya kamunun denetimi altında bulunan veyahut kamu kaynağı kullanan kamu kurum ve kuruluşlarının yapacakları ihalelerde uygulanacak esas ve usulleri belirlemek amacıyla 4734 sayılı Kanunla verilen görevleri yapmak üzere kamu tüzelkişiliğine haiz, idari ve mali özerkliğe sahip bir bağımsız bir idari otoritedir.

Kamu İhale Kurumu genel olarak, ihalenin başlangıcından sözleşmenin imzalanmasına kadar olan süre içerisinde idarece yapılan işlemlerde 4734 sayılı Kanun ve ilgili mevzuat hükümlerine uygun olmadığına ilişkin şikayetleri inceleyerek sonuçlandırmak, 4734 sayılı Kanuna ve Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununa ilişkin bütün mevzuatı, standart ihale dokümanlarını ve tip sözleşmeleri hazırlamak, geliştirmek ve uygulamayı yönlendirmek, ihale mevzuatı ile ilgili eğitim vermek, ulusal ve uluslararası koordinasyonu sağlamak, yapılan ihaleler ve sözleşmelerle ilgili Kurum tarafından belirlenen şekilde bilgi toplamak, adet, tutar ve diğer konular itibariyle istatistikler oluşturmak ve yayımlamak, haklarında ihalelere katılmaktan yasaklama

kararı verilenlerin sicillerini tutmak, araştırma ve geliştirme faaliyetlerinde bulunmak, ihale ilanları ile ilgili esas ve usulleri düzenlemek, basılı veya elektronik ortamda Kamu İhale Bültenini yayımlamak, yerli isteklilerin, yabancı ülkelerde açılan ihalelere katılmalarına engel olunduğunun tespit edilmesi halinde, bu uygulamanın yapıldığı ülkenin isteklilerinin de, bu Kanun kapsamında yapılan ihalelere katılmalarının önlenmesine yönelik tedbirlerin alınmasını ve gerekli düzenlemelerin yapılmasını sağlamak üzere Bakanlar Kuruluna teklifte bulunmak konularında faaliyet göstermektedir. Bu çalışmamız kamu ihale kurumunun tarihsel gelişimi, oluşumu, organları, işleyişi, faaliyetleri, üyeleri, üyelerin seçimi, toplantıları, personel rejimi, görev ve yetkileri, denetimi konularını içermektedir. Kamu ihale kurumunun en önemli işlevi tüm kamu kurumlarının yapmış oldukları ihalelerin belli bir düzene ve usule bağlanması ve bu ihalelerin denetiminin kamu ihale kurumu tarafından sağlanması amaçlamaktadır.

Çalışmanın ana hatları ile şöyledir: Bağımsız bir idari otorite olan kamu ihale kurumunun tarihsel gelişim, ortaya çıkış süreci, kamu ihale kurulu, başkanlık ve hizmet birimlerinden oluşan organları, personelinin statüsü, atanması özlük hakları, ödev ve sorumlulukları, kurumun gelirleri, mal varlıkları, görev ve yetkisi başlığı altında düzenleme denetleme ve yaptırım uygulama görev ve yetkisi ve kamu ihale kurumunun işlemlerinin denetimi, kamu ihale kurumunun avantajları ve dezavantajları çalışmada incelenmiştir.

Bu çalışmayı hazırlamamda emeği geçen öncelikle sayın hocam Prof. Dr. Ramazan Yıldırım'a, Kamu İhale Kurumu Araştırma ve Geliştirme ve Dokümantasyon Daire Başkanına, Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Kütüphane görevlilerine, sevgili arkadaşlarım Efil Öz ve Selma Çil ile Gülden Karakoç ve eşi Yrd. Doç. Dr. Enderhan Karakoç'a teşekkürlerimi sunuyorum.

PROEM

One of the most important computations are independent regulatory commissions nowadays. The activities which profess by independent regulatory commissions has begun in the united states of america in 19th century. But these commissions was established and became widespread in Europe at 20th century. Firstly they started operate relative to basic rights and liberties and economic rights in england in 1970. after that it has become widespread in all over the Europe. Initially, it was formed; capital markets board in Turkey in 1980. Later on, the number of independent regulatory commissions have increased. Independent regulatory commissions that are active in Turkey nowadays are; capital markets board, radio and television supreme council, competition authority, banking regulation and supervision agency, corporation of telecommunication, energy market regulatory authority, sugar authority, tobacco, tobacco products and alcoholic beverages market regulation board, and public procurement agency. Public procurement agency is one of them.

Public procurement agency is a independent regulatory commission that has implemented latest in 2002. included in public law or under the supervision of public or public resources available to public institutions and organizations will make the tenders will apply the principles and procedures to determine in 4734th law with the mission to carry out public legal personality possessing administrative and financial autonomy, an independent administrative authority.

In general, Public Tender Institution is in service for resulting complaints about inappropriate operations in administrative applications between the initiation of the tender and contract due to 4734 numbered Law and relative regulations, preparing all legislation about 4734 numbered Law and Public Tender Contracting Law, preparing and developing standard tender documents and type contracts, educating about tender legislation, providing national and international coordination, gathering information about tenders and contracts with the style that institution stated before, preparing statistical data about quantities, amounts and other subjects and publishing them, registering prohibition orders in public tenders, researching and developing, regulating

procedure and principle about tender call, publishing Public Tender Bulletin in paper or electronic environment, when it is noticed that national bidders are blocked in a tender of foreign country, offering cabinet of ministers to make required regulations for taking necessary cautions to block bidders of that country. This study of ours contain historical development of Public Tender Institution, its organization, its operation, activities, members, member selection, meetings, personnel regime, tasks and authorization and supervision subjects. The most important function of Public Tender Institution is creating a regulation for all tenders of public institutions and supervising them.



Heads of study is: historical development of management authority agency that is autotomous establishment, public procurement egency, presidency and servres parts, assignments and accountabilities, egency's revenues, essets, regulations under its jurisdiction and control of duties and powers to impose sanctions and check of public procurement agency's activities, public procurement's advantages and disadvantages.

I thank to; my master Prof. Dr. Ramazan Yıldırım, my workmates from documantation and resoucing of public procurement agency; Elif Öz, Selma Çil and Gülden Karakoç and her husband Yrd. Doç. Dr. Enderhan Karakoç.

	T. C. SELÇUK ÜNİVERSİTESİ Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü		
Öğrencinin	Adı Soyadı	Assiye SOLAK	Numarası: 074234001004
	Ana Bilim/Bilim Dalı	Kamu Hukuku / Kamu Hukuku	
	Danışmanı	Prof. Dr. Ramazan YILDIRIM	
Tezin Adı		KAMU İHALE KURUMU	

ÖZET

Bu çalışmamızda Kamu İhale Kurumu'nun karşılaştırmalı hukuktaki tarihsel gelişimini, kurulma aşamalarını, organlarını, işlevi olarak düzenleme, denetleme, yaptırım uygulama görev ve yetkilerini ayrıca idari, mali ve yargısal denetimi konuları inceleme konusunu oluşturmuştur.

	T. C. SELÇUK ÜNİVERSİTESİ Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü		
Student's	Name Surname	Assiye SOLAK	ID: 074234001004
	Department/Field	Public Law / Public Law	
	Advisor	Prof. Dr. Ramazan YILDIRIM	
Research Title		PUBLIC PROCUREMENT AUTHORITY	

ABSTRACT

In this study, historical development, establishment phases, organs, auditing, applying enforcing, functions and authorizations of Public Procurement Agency in comparative law and also administrative, financial and juridical auditing subjects have been composed examinations subjects.

İÇİNDEKİLER

BİLİMSEL ETİK SAYFASI.....	i
YÜKSEK LİSANS TEZİ KABUL FORMU	ii
ÖNSÖZ.....	iii
PROEM	v
ÖZET	vii
ABSTRACT	viii
İÇİNDEKİLER.....	ix
KISALTMALAR	xiii
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU İHALE KURUMU'NUN YAPISI

I. KAMU İHALE KURUMU'NUN TARİHSEL GELİŞİM VE MUKAYESELİ HUKUKTA KARŞILAŞTIRILMASI.....	3
II. KAMU İHALE KURUMU'NUN TÜRK İDARE TEŞKİLATI İÇİNDEKİ YERİ..	15
A. KAMU İHALE KURUMU'NUN POZİTİF HUKUKTAKİ YERİ.....	17
B. KAMU İHALE KURUMU'NUN 5018 SAYILI KANUN'DAKİ YERİ.....	21
III. KURUM TEŞKİLATI.....	23
A. KAMU İHALE KURULU	23
1. Kurul Üyelerinin Atanması ve Niteliği.....	23
2. Kurul Üyelerinin Göreve Başlaması ve Görev Süreleri.....	25
3. Kurul Üyelerinin Mali ve Sosyal Hakları	26
4. Kurul Üyelerinin Teminatları Yasaklar ve Görevden Alma.....	27
5. Kurul Toplantıları	28
B. BAŞKANLIK	30
1. Başkanının Atanması, Görev ve Yetkileri	30
2. İkinci Başkanın Seçimi, Görev ve Yetkileri	31
3. Başkan Yardımcılarının Atanması, Görev Yetki ve Sorumlulukları.....	32

C. HİZMET BİRİMLERİ.....	32
1. Ana Hizmet Birimleri	33
a. Düzenleme Dairesi Başkanlığı.....	33
b. I., II. ve III. İnceleme Dairesi Başkanlıkları.....	34
c. Kamu Alımlarını İzleme ve Bilgi Hizmetleri Dairesi Başkanlığı.....	35
d. Uluslararası İlişkiler ve Avrupa Birliği ile Koordinasyon Dairesi Başkanlığı.....	37
e. Araştırma, Geliştirme ve Dokümantasyon Dairesi Başkanlığı.....	38
2. Danışma Birimleri.....	38
a. Hukuk Danışmanlığı	39
b. Kurum Müşavirliği	39
c. Başkanlık Müşavirliği.....	40
d. Basın ve Halkla İlişkiler Danışmanlığı.....	40
3. Yardımcı Hizmet Birimleri	40
a. Kurul İşleri ve Kararlar Dairesi Başkanlığı	40
b. İnsan Kaynakları ve Eğitim Dairesi Başkanlığı	41
c. İdari ve Mali İşler Dairesi Başkanlığı.....	42
d. Başkanlık Özel Büro Müdürlüğü.....	43
IV. KAMU İHALE KURUMU PERSONELİ	44
A. KURUM PERSONELİNİN STATÜSÜ VE ATANMASI	44
B. KURUM PERSONELİNİN ÖZLÜK HAKLARI, ÖDEV VE SORUMLULUKLARI	55
V. KURUMUN GELİRLERİ VE GİDERLERİ	62

İKİNCİ BÖLÜM

KAMU İHALE KURUMU'NUN İŞLEVİ

I. YETKİ KAVRAMI.....	65
A. İDARİ İŞLEMLER	65
İdari İşlem Kavramı	65
B. İDARİ İŞLEMLERİN TASNİFİ	66
1. Maddi Açıdan İdari İşlemler	66
a. Düzenleyici İşlemler	66
b. Bireysel İşlemler.....	66
ba) Şart İşlem	67
bb) Öznel İşlem	67
2. İçeriklerine Göre İdari İşlemler	67
a. Emredici İşlemler.....	68
b. İnşai İşlemler	68
c. Tespit Edici İşlemler	68
3. İradelerin Açıklanmasına Göre İdari İşlemler	68
a. Basit İşlemler	68
b. Kolektif İşlemler.....	69
c. Karma İşlemler	69
4. Muhatapları Üzerindeki Etkilerine Göre İdari İşlemler.....	69
a. Yararlandırıcı İşlemler.....	69
b. Yükümlendirici İşlemler.....	70
c. Güvence Sağlayan İşlemler	70
C. İDARİ EYLEMLER.....	70
D. İDARİ SÖZLEŞMELER.....	70
1. İdarenin Özel Hukuk Sözleşmeleri	71
2. İdarenin İdari Sözleşmeleri	72
II. GÖREV KAVRAMI.....	72
III. KAMU İHALE KURUMU'NUN GÖREV VE YETKİLERİ	73

A. DÜZENLEME GÖREV VE YETKİSİ	74
B. DENETİM GÖREV VE YETKİSİ	76
1. Başvuru Şartları	78
a. Başvuru Ehliyeti	78
b. Başvuru Süresi	83
c. Başvuru Şekli	85
d. Başvuruların Yapılacağı Yerler	88
2. İdari Şikayet Başvurusu	90
a. Şikayet Başvurusu Halinde Alınabilecek Kararlar ve Niteliği	92
3. Kurum'a İtirazen Şikayet Başvurusu	93
a. Ön İnceleme	95
b. Ön İnceleme Üzerine Alınabilecek Kararlar	96
c. İtirazen Şikayet Başvurularının Kurum Tarafından İncelenmesi	96
C. YAPTIRIM UYGULAMA YETKİSİ	98

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

KAMU İHALE KURUMU'NUN DENETİMİ

I. KAMU İHALE KURUMU'NUN YARGISAL DENETİMİ	102
A. YARGISAL DENETİM KONUSU VE KAPSAMI	104
B. GÖREV VE YETKİ	108
C. DAVA EHLİYETİ	110
D. YARGISAL DENETİMİN SINIRI	119
E. YARGISAL İNCELEME NETİCESİNDE VERİLEBİLECEK KARARLAR	120
II. KAMU İHALE KURUMU'NUN İDARİ DENETİMİ	124
III. KAMU İHALE KURUMU'NUN MALİ DENETİMİ	126
SONUÇ	117
KAYNAKLAR	131

KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
BDDK	: Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu
ÇED	: Çevresel Etki Değerlendirme
DB	: Dünya Bankası
DDK	: Düzenleyici ve Denetleyici Kurum
DTÖ	: Dünya Ticaret Örgütü
IELTS	: International English Language Testing System
IMF	: Uluslararası Para Fonu
KİK	: Kamu İhale Kurumu
KPDS	: Kamu Personeli Yabancı Dil Sınavı
KPSS	: Kamu Personeli Seçme Sınavı
m	: Madde
OECD	: Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü
ÖSYM	: Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi
RTÜK	: Radyo Televizyon Üst Kurulu
SPK	: Sermaye Piyasası Kurulu
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TİSK	: Türkiye İşveren Sendikası Konfederasyonu
TOBB	: Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
TOFL	: Test Of English as a Foreign Language
TÜSİAD	: Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği

GİRİŞ

20. yüzyıl boyunca hakim olan hiyerarşik, katı, bürokratik kamu yönetimi yerini daha esnek ve Pazar ekonomisine bırakması basit bir reform olarak değil de devletin toplumdaki rolünde önemli bir anlayış değişimini ifade etmeye başlamıştır. Geleneksel kamu yönetimi anlayışı teori ve pratikte gözden düşünce, kamu sektöründe yeni kamu yönetimi anlayışı ortaya çıkmıştır. Bu yönetim anlayışı ile her şeyden önce mal ve hizmet üretiminin bürokrasi tarafından sağlanması artık tek yol olarak görülmemektedir. Özel sektörün öncülük ettiği esnek işletme sistemleri bulunmaktadır ve bu durum kamu kesimince de benimsenmektedir.

Hükümetler doğrudan hizmet üretme yerine, dolaylı bir görev de üstlenebilirler anlayışına da geçilmekle birlikte sorumlu ve müdahaleci devlet anlayışından vazgeçilerek üretici, müdahaleci devletten hakem devlete geçilmesi, ekonominin Pazar güçlerine bırakılması ve devletin serbest piyasa ekonomisinin tüm kurum ve kuralları ile işlemesi için devletin gerekli önlemleri alması ihtiyacı doğmuştur. Bu ihtiyaç doğrultusunda da düzenleyici ve denetleyici kurumlar meydana gelmiştir. Bu kurumlardan bir tanesi de Kamu İhale Kurumu'dur.

Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların dünya çapında gelişmesinde uluslararası kuruluşlar olan Avrupa Birliği, Dünya Bankası, IMF önemli rol oynamıştır. Avrupa Topluluğu Bakanlar Konseyinin 21.12.1989 tarihli kararından, ihalelerde Avrupa Birliği'ne üye ülke müteşebbis ve firmalar arasında ayırım yapılmaması, ihalelerde hakkı ihlal edilenlerin tazminat talebinde bulunabilmesi, başvuru ve şikayet hakkının verilmesi, başvuru üzerine ihalenin yapılması ya da sözleşme imzalanmasının idari yolla durdurulması, verilen zararların tazminini gözetmek üzere üye ülkelerin bağımsız bir düzenleyici ve denetleyici organları kurmalarının belirtildiği; yine Dünya Bankası'nın Haziran 2001 tarihli Ülke İhale Değerlendirme Raporu'ndan Devlet İhale Kanunu'nun iyileştirilmiş bir şikayet mekanizması içermesi, böylece teklif sahiplerine şikayet dilekçesi ile ihale makamına başvurabilme hakkı ve ayrıca bu şikayetlerin adli olmayan ancak bağımsız bir niteliğe sahip kurum tarafından idari değerlendirmesinin yapılmasına imkan sağlanmasının belirtilmesi üzerine bu öneriler göz önünde bulundurularak 4734 sayılı kanun ile Kamu İhale Kurumu Türkiye'de kurulmuştur.

Tezin birinci bölümünde Kamu İhale Kurumu'nun tarihsel gelişimi ile mukayeseli hukuktaki karşılaştırılması, Türk İdari Teşkilatı içindeki yeri, Kamu İhale Kurumu'nun organları olan; Kamu İhale Kurulu, Başkanlık ve hizmet birimlerinden, kamu ihale uzman ve uzman yardımcılarında oluşan meslek personeli ve diğer personelden ve kurumun gelir ve giderlerinden bahsedilmektedir.

Tezin ikinci bölümde ise Kamu İhale Kurumu'nun düzenleme, denetleme ve yaptırım uygulama görev ve yetkisi incelenmektedir. Ayrıca bu bölümde Kamu İhale Kurumu görev ve yetkilerini kullanırken yapmış olduğu idari işlem, idari eylem ve idari sözleşmelerden de bahsedilmektedir.

Kamu İhale Kurumu düzenleyici ve denetleyici bir kurum niteliğinde olduğundan düzenleme görev ve yetkisi olarak; standart ihale dokümanları, tip sözleşmeler, yönetmelik ve tebliğler ile bu vazifesini yerine getirmekte, bu kurallara uymayanları ise şikayet ve itirazın şikayet yoluyla denetlemekte, kamu ihalelerine katılmaktan yasaklama kararı vermek ile de yaptırım uygulama görevini yerine getirmektedir.

Üçüncü bölümde ise; idarenin her türlü eylem ve işlemleri yargı denetimine tabi olacağı ilkesinden hareketle, Kamu İhale Kurumu'nun yargısal denetimi, 5018 Sayılı Kanun ile Kamu İhale Kurumu'nun Sayıştay denetimine tabi tutulması sebebiyle mali denetimi ve Kamu İhale Kurumu hiyerarşik ve idari vesayet denetimine tabi olmamakla birlikte cumhurbaşkanlığı tarafından Devlet Denetleme Kurulu'nun denetimine tabi tutulması ile de idari denetim konuları bu bölümde incelenmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU İHALE KURUMU'NUN YAPISI

I. KAMU İHALE KURUMU'NUN TARİHSEL GELİŞİM VE MUKAYESELİ HUKUKTA KARŞILAŞTIRILMASI

Güvenlik, eğitim, sağlık hizmetlerinin yanında diğer kamusal ihtiyaçları da karşılama görev ve yetkisini kendisinde gören devlet modelinde bürokratik örgütlenme anlayışı hakim olmuştur.

Weber'in bürokratik örgütlenme modeline dayanan yönetim anlayışı 1980'lere gelinceye kadar geniş bir uygulama alanı bulmuştur. Devlet olgusunun ortaya çıkmasından geçen yüzyıla gelinceye kadar, özellikle sanayi devrimi öncesinde devletin sunduğu hizmetler sınırlıdır. Bu dönemde kamusal hizmetler, temelde güvenlik eksenli olmak üzere sınırlı ölçüde eğitim, sağlık ve bazı yerel nitelikli hizmetlerden ibarettir.

Aşağı yukarı aynı zamanda ortaya çıkan Sanayi Devrimi ve Fransız Devrimi ile siyasal alanda eski pasif halka göre daha aktif, hareketli, hakkını arayan vatandaş anlayışı gelişmiş, kamu yönetimi ve diğer sosyal alanlarda yine daha canlı, daha yoğun kamusal etkinlikler ile sosyal ve ekonomik hayatın hemen her alanına devlet müdahalesi söz konusu olmuştur.

Yirminci yüzyılın son çeyreğine kadar büyük ölçüde hakim olan bu anlayış, bu yüzyılın ortalarında zirveye ulaşmış ve kamu kurumlarının büyümesi, çeşitlenmesi ve hizmetlerin tür ve hacim bakımından artmasıyla neticelenmiştir. Yürütmenin örgüt ve faaliyetlerinden oluşan kamu yönetimi refah devleti anlayışının gelişmesiyle birlikte çoğalan kamusal faaliyetler neticesinde, özellikle Batı'da devletin ne yapmaması değil ne yapması gerektiği anlayışına dayanmıştır. Bu büyüme ve müdahaleciliğin aşırı boyutlara varması devleti siyasal alanda sevimsizleştirdiği gibi kamu yönetimi alanında da kırtasiyecilik, verimsizlik ve hantallık gibi olumsuz sonuçlar doğurmuştur. Kamu

yönetimi alanında bu dönemin öne çıkan özellikleri bürokrasi, katı hiyerarşi ve merkeziyetçilik olarak belirtilebilir¹.

Son otuz yılda yeni tip kapitalist sermaye birikim modelinin aşama aşama katettiği yolları takip etmekteyiz. 1970'lerin başından itibaren kapitalist sistem değişim geçirmektedir. 1970'lerde fordist üretim biçimi tıkanmış, ekonominin etkinlik kapasitesi durağanlaşmış, işgücü maliyetleri artmış, kar hadleri düşmüş, ABD ve doları güç yitirmeye başlamış bir de bunların üzerine petrol krizleri çıkınca kapitalist sermaye birikim rejimi, krize girmiştir. Bir önceki kriz sonucunda formüle edilmiş sosyal Refah Devleti, kaynakları etkin kullanamamak, gelir ile giderin eşit olmaması, harcamaları aşırı yapmak, çevresine ağır maliyetler yüklemek, sermaye kesimine ayak bağı olmak gibi olumsuzluklar ile günün ekonomik ihtiyaçlarını karşılamayacak hale gelmiş ve bir başka kriz nedeniyle tarihe gömülmüştür².

Büyüyen ve azmanlaşan devlete ve bürokrasiye karşı tüm ülkelerde genel bir tepki, başkaldırı oluşmuştur. Günümüzde “devletin küçültülmesi” ve “özelleştirme” gibi deyimlerle ifade edilen tepkisel akımlar kamu yönetimini şekillendirmektedir. Her şeyden önce kamu kesimi ile özel kesim arasındaki eski katı sınırlar ortadan kalkmakta, deyim yerinde ise bu alanda bir “füzyon” olayı yaşanmaktadır. Büyüyen devletin olumsuz etkilerinden korkan ve kendini onlardan korumak isteyen halk, bazı hizmetlerin özel kesime devredilmesine razı olmaktadır. Özetle devlet, artık “kürek çeken” değil, “dümen tutan”, yani yol ve yön gösteren bir konuma getirilmek istenmektedir. Bir yandan devletin işlevi sınırlandırılmaya çalışılırken öte yandan devletin müdahale etmesi istenilen yeni hizmet alanları ortaya çıkmaktadır³.

Sermayenin serbest dolaşımının sağlanması, ticaretin önündeki engellerinin kaldırılması, ihracata dayalı ekonomilerin kurulması çözüm yolu olarak kabul edilmiş; üretim biçimlerine, örgüt yapılarına, istihdam biçimlerine esnek yapılar egemen olmuş;

¹ BALCI, Asım, NOHUTÇU, Ahmet, ÖZTÜRK, Namık Kemal, COŞKUN, Bayram, **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar, Sorunlar, Tartışmalar, Çözüm Önerileri, Modeller, Dünya ve Türkiye Yansımaları**, Ankara 2003, s. 26, 27

² ZENGİN, Ozan, “Düzenleyici Reform Üzerine”, **Kamu Yönetimi Dünyası Dergisi**, Yıl 5, Sayı 19, Temmuz-Eylül 2004, s. 10

³ HASANOĞLU, “Mürteza, Küreselleşmenin Devlet Yönetimine Etkileri”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl 74, Mart 2002, s. 181

özel sektörün öncülüğünde taşeron tipi iş gördürme yaygınlık kazanmıştır. Teknolojik ilerlemelerin yardımı ile çok uluslu şirketlerin, uluslararası kuruluşların itici gücüyle yaşanan dönem, sermayenin dünya üzerinde serbestçe dolaşımını anlatan küreselleşme adlı dönem olmuştur⁴.

Yirminci yüzyıl boyunca hakim olan hiyerarşik, katı, bürokratik kamu yönetimi, yerini giderek daha esnek ve pazar ekonomisine dayalı kamu yönetimine bırakması basit bir reform ya da işletme tarzındaki değişiklik değil, devletin toplumdaki rolünde ve devlet-vatandaş ilişkisinde önemli bir anlayış değişimini ifade etmektedir. Geleneksel kamu yönetimi anlayışı teori ve pratikte gözden düşünce, kamu sektöründe yeni kamu yönetimi anlayışı ortaya çıkmıştır. Yeni kamu yönetimi anlayışı, bürokrasinin, doğrudan hizmet sağlama aracı olması, daimi oluşu gibi temel ve vazgeçilmez özelliklerini sarsmıştır. Her şeyden önce mal ve hizmet üretiminin bürokrasi tarafından sağlanması artık tek yol olarak görülmemektedir. Özel sektörün öncülük ettiği esnek işletme sistemleri de bulunmaktadır ve bu durum kamu kesimince de benimsenmektedir. Hükümetler doğrudan hizmet üretme yerine dolaylı bir görev de üstlenebilirler anlayışına geçilmiştir⁵.

Ancak düzenleyici kurumlar ile küreselleşme arasındaki bağı, küreselleşme politikalarının devlete bakış açısında bulabiliriz. Bu bakış açısının iki ana görünümü vardır. İlk olarak, 1945 sonrasında biçimlenen sorumlu ve müdahaleci devlet anlayışından vazgeçilerek; “üretici”, “müdahaleci” devletten hakem devlete geçilmesi; ekonominin pazar güçlerine bırakılması ve devletin serbest piyasa ekonomisinin tüm kurum ve kurallarıyla işlemesi için gerekli önlemleri almasıdır. İkinci olarak, devletin elinde kalan gücü, yetkiyi kullanma şeklinin değişmesi ve devletin bizzat kendisinin bir işletme gibi ele alınarak “işletmeciler bir anlayışla” yönetilmesi’dir⁶.

Neo-liberal diye nitelendirilen 1980 sonrasındaki ilk on yıllık süreçte devlet, kendisini mümkün olduğunca küçültmeye, faaliyetlerini özel sektör lehine daraltmaya

⁴ ZENGİN, a.g.e., s. 10

⁵ BALCI, a.g.e., s. 25

⁶ SEZEN, Seriya, **Türk Kamu Yönetiminde Kurallar Geleneksel Yapılanmadan Kopuş**, TODAİE Yayınları, Ankara 2003, s. 112, 113

çalıştığı ‘deregülasyon’ dönemi olmuştur. Kamu sektörü aleyhine serbestleşmesinin yaşandığı bu dönem kendinden sonraki dönemin hazırlayıcısı olmuş, kendinden sonraki dönemin alt yapısını oluşturmuştur.

90’larda sermayenin önünün açıldığı, devletin yeteri kadar küçüldüğü, özel sektörün rahatlıkla hareket ettiği yani ortamın yeni düzeni tamamıyla oturtmak için elverişli hale geldiği düşünülerek serbestleşme (deregülasyon) döneminden düzenleme (regülasyon) dönemine geçiş yapılmıştır⁷.

Bu gelişmeler sonucunda, özellikle 1980’li yıllardan itibaren birçok Avrupa ülkesi, telekomünikasyon, gaz, elektrik, su ve pis su boşaltımı gibi endüstrilerdeki devlet mülkiyetini, özelleştirme yoluyla özel sektöre devretmişlerdir.

Avrupa’daki bu süreç, İngiltere’nin 1984 yılında British Telekomu özelleştirmesi ve endüstri düzenleyicisi göreviyle Office of Telecommunications (Oftel) kurmasıyla başlamıştır.

Özelleştirmeye beraber düzenleyici kurumların eşzamanlı olarak oluşturulma sebebi; özel monopollerin faaliyetlerini kontrol ederek, fiyatların indirilmesi, etkinliğin artırılması ve üretimin rekabetçi bir ortamda gerçekleştirilebilmesidir⁸.

Bu nedenledir ki, devlet düzenlemelerinin azalması hareketinin boş bıraktığı alanların düzenleyici ve denetleyici kurumlar tarafından doldurulduğu kabul edilmektedir⁹.

İngiltere’de 1984-1991 yılları arasında, yıllardır devam eden devlet mülkiyetine son verilerek; telekomünikasyon, gaz sunumu, su, elektrik üretimi, iletimi ve dağıtımı özelleştirilmiştir. Ayrıca, özelleştirilen her sektör ile ilgili düzenleyici bir birim de oluşturulmuştur¹⁰.

⁷ ZENGİN, a.g.e., s. 11

⁸ KIZILCIK, Recep, “Liberal Batı Demokrasileri ve Türk Kamu Yönetimi Sistemindeki Gelişmeler, Türk Kamu Yönetimi Sistemindeki Gelişmeler”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl 74, Sayı 434, Mart 2002, s. 50

⁹ TAN, Turgut, “Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurallar”, **Amme İdare Dergisi**, Cilt 35, Sayı 2, Haziran 2002, s. 12

¹⁰ KIZILCIK, a.g.e., s. 50

Aslında düzenleyici ve denetleyici kurum olarak değerlendirilebilecek ilk örgütlenme Amerika Birleşik Devletleri'nde ortaya çıkmıştır¹¹. ABD'de 19. yüzyılda sanayi devriminin yaşanması nedeniyle ticarete ciddi bir patlama başlamıştı. Trafik artmış, üretilen malların demiryolu, kamyon ve su yoluyla taşınması sorun haline gelmişti. Genişleyen ekonominin, büyüme sürecine giren sanayinin önündeki bu engel kalkması ve konu çok teknik olması nedeniyle, görevi sadece demiryolu, kamyon ve su taşımacılığının düzenlenmesi olan bir komisyon oluşturuldu. ABD Başkanı 1887 yılında çıkarılan özel bir kanunla bu alandaki yürütme yetkisini Eyaletlerarası Ticaret Komisyonu'na (Interstate Commerce Commission-ICC) devretti. Federal düzeyde kurulan ilk bağımsız düzenleyici kurum olan ICC, o dönemde önemli görev üstlendi, ekonominin gelişimine katkıda bulundu ve ilk bağımsız denetim kurumu olarak tarihe geçti¹².

Özerk kurumların kamu yönetimi sistemi içinde en yaygın olduğu ülke A.B.D.'dir. Bu ülkede 100 civarında özerk kurum olmasına karşın bunların 7 tanesi oldukça önemlidirler. Bunlar halen düzenledikleri alanlar itibarıyla ve sırasıyla The Interstate Commerce Commission (1887-Demiryolu, Kamyon ve Su Yoluyla Taşıma), The Federal Trade Commission (1914-Rekabet), The Federal Power Commission (1935-Toptan elektrik satışı ile doğalgaz) The Federal Communications Commission (1934-Telefon, Televizyon), The Securities and Exchange Commissions (1934-Menkul Kıymetler ve Borsalar), The National Labor Relations Board (1935), The Civil Aeronautics Board (1938-Havayolları)dir.

İngiltere, Avrupa'da “düzenleyici devlet” oluşumunun anayurdu olarak kabul edilir. Bunun sebebi, devletin sosyal ve ekonomik işlevlerinin azaltılması ve “ekonominin siyasetten arındırılması” programını ilk uygulayan ülke olmasıyla ilgilidir.

¹¹ KAYA, Tolga, **Türkiye'de Bağımsız İdari Otorite Olarak Nitelendirilen Kamu Kurumlarından Rekabet Kurumunun İdari Yargı İle İlişkisi**, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Yönetim Bilimleri, Yayınlanmamış Master Tezi, Ankara 2003, s. 12

¹² ÖZEN Ahmet, GÜNAY, Ayşe, “Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye”, **Vergi Sorunları Dergisi**, Sayı 184, Ocak 2004, s. 171, 172

İngiltere ve Norveç'te ilk elektrik piyasalarının liberalleşmesi meydana geldikten sonra, bu süreç, bütün AB'yi etkilemiştir¹³.

Uluslararası ve bölgesel örgütler, bağlayıcı kararlar ve kredi mekanizmaları gibi araçlar sayesinde bağımsız düzenleyici kurumların yaygınlaşmasında, geliştirilmesinde etkili olmuşlardır. OECD, DB, DTÖ, IMF ve AB'nin düzenleyici reformlarla ilgili hazırlıkları 90'lı yıllar boyunca sürmüştür. AB'ye uyum programını takip eden ülkeler, program gereğince söz konusu kurumları kurmak zorunda kalmışlardır. Mevcut üye ülkelerde bu oluşum ana unsurlarıyla tamamlanmıştır. AB bu yönüyle düzenleyici aygıt örneği olmuştur.

Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Teşkilatı da düzenleyici ve denetleyici kurumların yaygınlaşmasında etkili olmuştur. OECD'nin 1997 yılında Bakanlar Konseyi'nde düzenleyici reform raporunun kabul edildiği, bundan bir yıl sonra ise, OECD tarafından hazırlanan ve yürütülen "Gönüllü Ülke incelemeleri" programı doğrultusunda, isteyen ülkelerin özerk kurumlarının durumunu belirten raporlar hazırlanmıştır¹⁴.

1974-1975 Dünya Ekonomik Krizi koşullarında Türkiye ise, içe dönük ekonomisi ve kısa dönemli borçlanmalar ile krizi 1977 yılına dek erteleyebilmiştir. 1979'da kurulan yeni Hükümetin önlem arayışları 24 Ocak 1980'de açıklanan politika demetiyle sonuçlanmıştır¹⁵.

24 Ocak Kararları ile uygulanan politikalar özünde geniş kapsamlı bir istikrar programı olmanın ötesinde; serbest piyasanın güçlenmesi için devletin ekonomik hayata olan müdahalesinin asgariye indirilmesini, rekabeti engelleyici uygulamaların, kaynak dağılımını bozucu kısıtlamaların ortadan kaldırılmasını ve ekonominin uluslar arası piyasalarla bütünleşmesini amaçlamıştır¹⁶.

¹³ BAYRAMOĞLU, Sonay, **Yönetim Zihniyeti ve Türkiye'de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü**, İletişim Yayınları, Antalya 2005, s. 254

¹⁴ BAYRAMOĞLU, a.g.e., s. 261

¹⁵ KARA, Uğur, **Sosyal Devletin Yükselişi ve Düşüşü**, Maki Basın Yayın, Ankara 2004, s. 230

¹⁶ AKTEL, Mehmet, **Küreselleşme ve Türk Kamu Yönetimi**, Asil Yayın-Dağıtım, Ankara 2003, s. 2008

İhracatın artmasına öncelik verilmesi, fiyat kontrollerinin ve temel malların çoğundaki sübvansiyonların kaldırılması ve iç talebin azaltılmasına dönük makro-politikaları 24 Ocak kararları ile ekonomiye damgasını vuracak olan iktisat politikaları olmuştur. 24 Ocak kararlarını önceki istikrar önlemlerinden ayıran yan, ekonomiyi dışa açma, içe dönük olarak kurulmuş sanayi yapısını dışa dönük bir yapıya dönüştürme amacıdır¹⁷.

Globalleşmenin uluslararası öncüleri olan IMF (Uluslararası Para Fonu) ve Dünya Bankasının da katkılarıyla; Türkiye, ekonomik yapılanma ile birlikte, idari yapılanmasını da değişime tabi tutmaya başlamıştır. Bu çerçevede, doğal tekel konumunda olup, özelleştirilen ağ sanayilerinin düzenlenmesi için düzenleyici kurumlar oluşturulmuştur¹⁸.

Düzenleyici kurumların ortaya çıkışları, Türkiye'nin kalkınma politikalarındaki temel dönüşümlerin başlatıldığı 1980'li yılların ilk yarısına denk gelmektedir. Son yirmi yılı aşkındır, daha az devlet daha çok piyasa ilkesine dayanan ve giderek derinleşen liberalleşme politikalarının devlet teşkilatındaki en önemli örnekleri düzenleyici kurumlar olmuştur¹⁹.

Türkiye'de idari ve mali özerkliğe sahip, kamu tüzel kişiliğine haiz 9 adet bağımsız düzenleyici kurum oluşturulmuştur. Bu düzenleyici kurumlar, özellikle IMF ile yapılan anlaşmalar gereğince son yıllarda çoğalmaya başlamıştır. Daha önce devletin tekelinde olup da özelleştirilen sektörlerin bu kurumlar vasıtasıyla düzenlenip denetlenmesi öngörülmektedir.

Ülkemizde 1980 sonrasında ilk olarak oluşturulan düzenleyici kurum, 1981 yılında Sermaye Piyasası Kurulu (SPK) olmuştur. Daha sonra 1994 yılında Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (RTÜK) ile Rekabet Kurumu faaliyete geçmiştir. Bunların ardından, 1999 yılında Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK), 2000 yılında Telekomünikasyon Kurumu, 2001 yılında Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu

¹⁷ KARA, a.g.e., s. 231

¹⁸ KIZILCIK, a.g.e., s. 51

¹⁹ SEZEN, a.g.e., s. 118

ile Şeker Kurumu ve 2002 yılında da Tütün Kurumu ile Kamu İhale Kurumu oluşturulmuştur²⁰.

IMF'nin teşviki ve yönlendirmesi ile hazırlanan ve kamuoyunda "IMF yasaları" olarak adlandırılan bu tasarıların yasalaşmasında toplumun ihtiyaçlarından, taleplerinden ziyade AB'nin, etkisi ve yönlendirmesi etkili olmuştur. Düzenleyici kurumların kuruluşu ve işleyişi Birliğin yakın izleme alanında olmuştur²¹.

Türkiye'de düzenleyici ve denetleyici kurum oluşturulmasında kilit sektörler öncelik taşımaktadır. İletişim, enerji, tarım ve tarımsal sanayi, kamunun ağırlıklı olduğu veya düzenleme işlevinin vazgeçilmez görüldüğü (rekabet hukuku, ulusal tahkim, sermaye piyasaları, bankacılık sektörü ve kamu ihaleleri gibi) çeşitli stratejik alanlar, ileri teknoloji kullanımını gerektiren öncü sektörler bunların başında gelmektedir. Kamusal alanın daraltılması açısından gerekli görülen özelleştirme sürecinin de bir bağımsız düzenleyici kurum aracılığıyla yönlendirilmesi ayrıca kritik önem taşımaktadır²².

Düzenleyici ve denetleyici kurumlara ihtiyaç duyulmasının sebebi, bir yandan, hızla gelişen teknoloji nedeniyle bazı alanların klasik idari ve yargısal yöntemlerle etkili bir şekilde idare edilmesi ve denetlenmesinin zorlaşması; diğer yandan ise, politikacılara olan güvensizlik nedeniyle bazı hassas alanlarda siyasi iktidarın söz sahibi olmasının tarafsızlık ve objektiflik yönünden sorunlar ortaya çıkarmasıdır²³.

Siyasal etkilerden arındırılmış kurumlar siyasi iktidarların siyasi nedenlerle alamayacakları veya almayı erteleyebilecekleri kararların alınmasını da kolaylaştırdıkları gibi uzun dönemli politika oluşturmakta ve bu durumu da izlemektedirler.

²⁰ ÖZEN, GÜNAY, a.g.e., s. 176

²¹ SEZEN, a.g.e., s. 125

²² ÖZEN, GÜNAY, a.g.e., s. 177

²³ ULUSOY, a.g.e., s. 6

Kriz dönemlerinde faturanın kendilerine çıkarılmasını istemeyen siyasiler de bu tür kurumları tercih etmektedirler²⁴.

Yabancı sermaye, gelişmekte olan ülkelerde özellikle özerk ve tarafsız bir yapıda çalışan bu tür kurumların oluşturulmasını tercih etmekte, hatta bazı etkin uluslararası kurumlar tarafından doğrudan veya dolaylı olarak önerilmiştir.

Bu tip kurumların ortaya çıkış nedenlerine, yargı işlevinin sosyal regülasyondaki (organizasyon ve denetim) yetersizliği de eklenebilir. Zira, yargı makamlarının idarenin işleyişine doğrudan müdahale edememesi ve sadece somut bir olayla sınırlı bir denetim yapabilmeleri ve ayrıca, verdikleri kararların İdarece uygulanmamasında doğrudan müdahale yetkisinden yoksun oluşları, yargıdan beklenen özellikle etkili denetim işlevini önemli ölçüde aksatmaktadır.

Bu “otoriteler” böylece, temel hak ve özgürlükler, rekabet, sermaye piyasası, bankacılık ve finans, enerji, telekomünikasyon, kamu ihaleleri ve iletişim sektörleri gibi hassas alanların, hem çıkar gruplarının ve sektörel aktörlerin, hem de politikacıların müdahalelerinden ve ihlallerinden korunmasına hizmet etme amacıyla ortaya çıkarılmışlardır²⁵.

Kamu hukukuna tabi olan veya kamunun denetimi altında bulunan veyahut kamu kaynağı kullanan kamu kurum ve kuruluşlarının mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin ihalelerinin düzenlenmesi, denetlenmesi amacıyla kamu tüzel kişiliğine sahip idari ve mali özerkliğe haiz düzenleyici ve denetleyici bir kurum olarak kamu ihale kurumu 22.01.2002 tarih ve 24648 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 4734 sayılı kamu ihale kanunu ile kurulmuştur.

Kamu ihaleleri ilk olarak; “Osmanlı döneminde 1857 tarihli Nizamname ile hukuki düzenleme konusu yapılmıştır. Ancak içerdiği hükümlerin ihtiyaca cevap vermemesi ve kapsamının dar tutulmuş olması nedeniyle çok etkili olamayan bu düzenlemeyi, 1914 (10 Muharrem 1330) yılında çıkartılmış bir ek Nizamname takip

²⁴ TAN, a.g.e., s. 14

²⁵ ULUSOY, a.g.e., s. 7, 8, 9, 10

etmiştir. Söz konusu Nizamnameye, 4 Haziran 1919 tarihinde çıkarılmış ve 1921 yılında yürürlüğe girmiş bir Kararname ile bazı ilaveler yapılmıştır²⁶.

T.C. Anayasalarında kamu alımlarıyla ilgili herhangi bir hükme rastlanmamakla birlikte; Cumhuriyetin ilanından sonra kamu kurum ve kuruluşlarının ihtiyaçlarının giderilmesi için yapılacak alımlara ilişkin ilk yasal düzenleme olan 22 Nisan 1925 tarihli 661 sayılı ‘Müzayede, Münakasa ve İhale Kanunu’ yürürlüğe konulmuş ve kamu alımları, bu kanun hükümlerine göre yapılmaya başlanmıştır²⁷.

Ancak zamanla ortaya çıkan gelişmelere uyumlu hale getirmek üzere 1926 (799, 878 ve 1300 sayılı Yasalar), 1929 (1540 sayılı Yasa) ve 1933 (2338 sayılı Yasa) yıllarında bu Kanunda çeşitli değişiklikler yapılmış olmakla birlikte söz konusu değişikliklere rağmen özellikle idarenin yeniden yapılandırılması ve fonksiyonlarındaki değişikliklere paralel olarak ortaya çıkan ihtiyaçlara cevap veremez hale gelen bu Yasanın yerine geçmek üzere, 10 Aralık 1934 tarihinde 2490 sayılı Artırma, Eksiltme ve İhale Kanunu kabul edilerek yürürlüğe girmiştir²⁸.

2490 sayılı Kanun ile o dönemde devletin alım, satım yapım ve hizmet gibi ihtiyaçlarının karşılanmasına yönelik bir sistem kurulmuş, ancak Cumhuriyetin ilk 10 yılının şartlarına uygun olarak hazırlanmış olan bu Kanun, zamanla büyüyen ekonominin gereği olan ilişkileri düzenlemede yetersiz kalmış ve konuya ilişkin yeni bir düzenlemeye gidilmesi zorunluluğu doğmuştur. Bu itibarla, 1934 yılından 1983 yılına kadar kamu alımlarını düzenlemiş olarak anılan kanun, çeşitli sebeplerle yapılan toplam on üç kanun değişikliği ile güncellenmeye çalışılmış ise de, 08.09.1983 tarihinde kabul edilen ve 01.01.1984 tarihinden itibaren yürürlüğe giren 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ile yürürlükten kaldırılmıştır²⁹.

²⁶ UZ, Abdullah, **Kamu İhale Hukuku**, Ankara 2005, s. 127

²⁷ UYGUR, Elvan, **Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler ve Kamu İhale Kurumu Örneği**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara 2007, s. 235

²⁸ UZ, a.g.e., s. 128

²⁹ ÖZCAN, Hakan, **Bir Bağımsız İdari Otorite Olarak Kamu İhale Kurumu**, Uzmanlık Tezi, Ankara 2008, s. 125

Keza, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerini kapsamı, alım, hizmet, yapım, kiralama ve taşıma işlerinin kamu harcaması yapılmasına yönetim olması; satım, kiraya verme, trampa ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi işleri ise kamuya gelir sağlanmasına yönelik olması ve farklı nitelikteki bu işlerin aynı kanunda düzenlenmesi uygulamada pek çok sorunun ortaya çıkmasına sebep olmuştur³⁰.

Sonradan çıkarılan kanunlarla pek çok kurum ya da kurumların bazı alım, satım ve ihale işleri Devlet İhale Kanunu'nun kanun kapsamı dışına çıkartılmış, böylece uygulama alanı daraltılmıştır. Bu durum Kanunu kamu kesiminin büyük bölümünde uygulanmaz hale getirmiştir. Bu olumsuzluklar dışında, İhale Kanununun yolsuzlukları önleyemediği gibi, aksine son yıllardaki yolsuzlukların bu Kanun uygulamasından kaynaklandığı düşüncesi de yaygınlaşmıştır.

24 Mart 2001 tarihinde Avrupa Birliği müktesebatının üstlenilmesine ilişkin Türkiye Ulusal Programı'nın (24 Mart Katılım Ortaklığı Belgesi: Türkiye Cumhuriyeti ile Katılım Ortaklığında Yer Alan İlkeler, Öncelikler, Ara Hedefler ve Koşullara İlişkin 8 Mart 2001 tarihli ve 2001/235/AT sayılı Konsey Kararı {24 Mart 2001 tarih ve L 85 sayılı AB Resmi Gazetesi} 24 Mart Ulusal Program: “Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine ilişkin Türkiye Ulusal Programı ile Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair 19 Mart 2001 tarih ve 2001/2129 sayılı Karar” {24 Mart 2001 tarih ve 24352 Mükerrer sayılı Resmi Gazete} 13 Kasım “2001 yılı İlerleme Raporu” yayımlandı.)³¹ yayınlanmasıyla beraber, tam üyeliğin temel ölçütlerinden birisi olan ülkemiz Kamu İhale sisteminin Avrupa Birliği İhale mevzuatı ile uyumlaştırılması konusu önem kazanmıştır³².

³⁰ ACAR, Abdurrahman, “Kamu İhale Kanunu Neden Belli Bir Süre Ertelenmeli”, **Belediye Dünyası Dergisi**, C. 3, S. 12, Aralık 2002, s. 18

³¹ <http://www.aider.org.tr/turab/Kronoloji.htm> (Erişim Tarihi: 26.01.2011)

³² KILIÇ, Helin, **Türk Kamu İhale Sistemi ve Uluslararası Uygulamalar**, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü, Kamu Yönetimi Yüksek Lisans Programı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, Mart 2005, s. 33

Bütün bu olumsuzlukları gidermek, Devletin ihale mevzuatını Avrupa Birliği ve Dünya Ticaret örgütü gibi uluslar arası kuruluşların ihale mevzuatı ile paralel hale getirmek ve kamu harcaması yapılmasını gerektiren mal ve hizmet alımları ile yapım işlerini kamuya gelir sağlayan işlerden farklı bir düzenlemeye tabi tutmak ve kamu ihalelerini düzenleyen ve denetleyen Kamu İhale Kurumu'nu da kurmak amacıyla Maliye Bakanlığı ile Bayındırlık ve İskan Bakanlığınca müştereken hazırlanan "Kamu İhale Kanun Tasarısı" Bakanlar Kurulunda görüşölüp kabul edildikten sonra 1/11/2001 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına sunulması kararlaştırılmıştır.

Maliye Bakanlığı ile Bayındırlık ve İskan Bakanlığınca müştereken hazırlanarak Bakanlar Kurulunca 20/11/2001 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına gönderilen Kamu İhale Kanunu Tasarısı, 26/11/2001 tarihinde Meclis Bakanlığınca esas komisyon olarak Bayındırlık, İmar, Ulaştırma ve Turizm Komisyonuna ve tali komisyon olarak da Plan ve Bütçe Komisyonu ile Adalet Komisyonuna havale edilmiştir.

Söz konusu Tasarı tali komisyon olan Plan ve Bütçe Komisyonunda 25/12/2001 tarihinde ve esas komisyon olan Bayındırlık, İmar, Ulaştırma ve Turizm Komisyonunda ise 27/12/2001 tarihinde incelenip görüşölmüş ve 2/1/2002 tarihinde ise Meclis Başkanlığına arz edilmiştir. 4/1/2002 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda kabul edilerek yasalaşan ve Cumhurbaşkanınca incelenip onaylanan 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, 22/1/2002 tarihli ve 24648 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

70 asıl ve 5 geçici maddeden oluşan Kanunun 53 üncü maddesi ile geçici 1 ve 5 inci maddeleri yayımı tarihinde, diğer maddeleri ise 1/1/2003 tarihinden geçerli olmak üzere yürürlüğe girmesi öngörölmüştür.

Ancak, bu Kanun henüz bütün hükümleri ile birlikte yürürlüğe girmeden 4761 sayılı Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile önemli değişikliğe tabi tutulmuştur. Söz konusu Kanun ile Kamu İhale Kanununun 9 maddesinde değişiklik yapılmış ve bu Kanuna yeni ibare, bent, fıkraya ve geçici madde ilaveleri yapılmıřtır³³.

³³ ACAR, a.g.e., s. 18-19

Ayrıca; kamu ihaleleri sonucunda yapılması gereken sözleşmeler ile ilgili hususların ayrı bir kanun ile düzenlenmesi öngörülmüş ve bu doğrultuda 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu çıkarılmış ve bu kanun da 4734 ile birlikte 01.01.2003 tarihinde 24648 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Ayrıca söz konusu Kanunların, uygulama yönetmelikleri olarak Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği, Mal Alımları İhaleleri Uygulama Yönetmeliği, Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği, Danışmanlık Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği ve İhalelere Karşı Yapılacak İdari Başvurulara Ait Yönetmelik hazırlanmış ve yürürlüğe girmiştir.

II. KAMU İHALE KURUMU'NUN TÜRK İDARE TEŞKİLATI İÇİNDEKİ YERİ

Düzenleyici ve denetleyici kurum olan Kamu İhale Kurumu'nun Anayasal statüsü ve idari teşkilat içerisindeki yeri, bakanlıklar ve diğer kurumlarla ilişkileri de ayrı bir tartışına konusunu oluşturmaktadır³⁴.

Kamu İhale Kurumu'nun Anayasal açıdan konumunun açıklığa kavuşturulması gerekir³⁵. Kanuni idare ilkesi uyarınca, idarenin kuruluşunun ve görevlerinin kanunla düzenlenmesi gerekir. Nitekim T.C. Anayasasınının 123. maddesi “İdare, kuruluş ve görevleri ile bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır. Kamu tüzel kişiliği ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanarak kurulur” demektedir³⁶.

Anayasa'ya göre, idare, kuruluş ve görevleriyle bir bütün olup, merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkelerine göre örgütlenmiştir. Merkezden yönetim devlet

³⁴ **Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması**, TÜSİAD, Yayın No: T/2002-12/349, s. 189

³⁵ YILDIRIM, Turan, **Türkiye'nin İdari Teşkilatı**, Alkım Yayınları, İstanbul, Ekim 1999, s. 3

³⁶ KAHRİMAN, Hamza, “Türkiye’de Bağımsız Düzenleyici Kurum (BDK)’ların İdari ve Mali Özellikleri”, **Vergi Dünyası**, Yıl: XXII, Sayı 282, Şubat 2005, s. 118

tüzel kişiliği çatısı altında ve onun adına faaliyet gösteren idari kuruluşlardan oluşmaktadır ki bunlara merkezi idare, genel idare veya devlet idaresi de denilmektedir.

Yerinden yönetim ilkesi, bir yandan yer olarak öte yandan da hizmet olarak uygulanması sonucu yerel idareler ile hizmet yerinden yönetim kuruluşları (Kamu Kurumları) denilen kuruluşlar ortaya çıkmıştır. Anayasa yerel idareleri tek tek sayarak, İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Köyler olarak belirlemiş, kamu kurumlarından bazılarını da YÖK, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu gibi bağımsız düzenleme konusu yapmıştır³⁷.

Kamu İhale Kurumu'nun kullanmış oldukları yetkiler, yürütme organı karşısındaki özerkliği ve tabi oldukları denetimin bulanıklığı, bu kurumun devlet örgütlenmesi içindeki konumu üzerinde duraksamalara ve farklı değerlendirmelere yol açmaktadır³⁸.

Bazı yazarlar düzenleyici ve denetleyici kurumların her birinin anayasal bir kurum hale getirilmesi gerektiğini, çünkü özerkliğin koordinasyonsuzluk olarak algılandığı bir ortamda özerk kurumların sınırsız düzenleme yetkilerine sahip olmasının yürütme açısından ciddi sorunlar doğuracağını ileri sürmekte iken³⁹ bazı yazarlar ise düzenleyici ve denetleyici bir kurum olan Kamu İhale Kurumu'nun bir idari kuruluş olduğu ve yargısal denetim dışında hiyerarşi veya vesayet denetimine tabi olmadığı, bağımsızlık veya özerklik özelliği bütün olan idare içinde özel bir yere sahip olduğunu gösterdiği, ayrı kamu tüzel kişiliğine sahip olarak kurulduğu için de Kamu Kurumları'nın hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının bir türü olarak nitelendirilmektedirler⁴⁰.

Kamu İhale Kurumu hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşu olarak nitelendirilmek ile birlikte bu durumun iddia edildiği gibi “idarenin bütünlüğü ilkesi”ne

³⁷ DÖNMEZ, a.g.e., s. 75, 76

³⁸ SEZEN, a.g.e., s. 140

³⁹ **Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması**, TÜSİAD, Yayın No: T/2002-12/349, s. 190

⁴⁰ DÖNMEZ, a.g.e., s. 76

aykırı olmadığı ancak üzerinde merkezi idarenin hiyerarşik denetimi olamayacağı; ama vesayet denetiminin olması mümkün olabileceği de ifade edilmektedir⁴¹.

Türk Anayasasının çerçevesini belirlediği idari yapılanma sistematığı içinde Kamu İhale Kurumu'nu yerinden yönetim kuruluşları kategorisine dahil edilebilir. Teknik bir uzmanlaşma gerektiren alanlardaki hizmetlerin görülmesi amacıyla kurulmuş ve bu yönüyle devlet tüzel kişiliğinin dışında bir örgütlenmeye ihtiyaç gösteren ve bu anlamda, belirli bir idari özerkliğe sahip kurumlar olmaları yönlerinden Hizmet yerinden yönetim kuruluşları ile Kamu İhale Kurumu birbirine benzemektedir. Fakat Kamu İhale Kurumu, belli bir alanın organizasyonu ve denetimi için her türlü yetkiye sahip olmayı içeren regülasyon işlevi yerine getirmektedir. Bu anlamda, Kamu İhale Kurumu faaliyetlerinin hizmet yerinden yönetim kuruluşlarına göre daha geniş olduğu söylenebilir.

Diğer yandan, Kamu İhale Kurumu kararlarının idarenin müdahalesine, denetimine tabi olmaması da, kararları üzerinde idarenin bazı yetkileri bulunan hizmet yerinden yönetim kuruluşlarına göre farklılık arz etmektedir.

Öte yandan Kamu İhale Kurumu'nun karar organları belli bir süre için seçilirler ve ilke olarak, bu görev süreleri boyunca görevlerine siyasi iktidar tarafından son verilemez iken, hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının karar organlarının görevden alınmalarında ise, siyasi iktidarın oldukça geniş sayılabilecek takdir yetkisi bulunmaktadır⁴².

A. KAMU İHALE KURUMU'NUN POZİTİF HUKUKTAKİ YERİ

Avrupa Topluluğu Bakanlar Konseyinin 21.12.1989 tarihli kararında; ihalelerde Avrupa Birliği'ne üye ülke müteşebbis ve firmalar arasında ayırım yapılmaması, ihalede hakkı ihlal edilenlerin tazminat talebinde bulunabilmesi, başvuru ve şikayet hakkının verilmesi, başvuru üzerine ihalenin yapılması ya da sözleşme imzalanmasının idari yolla durdurulması, verilen zararların tazminini gözetmek üzere üye ülkelerin bağımsız bir düzenleyici ve denetleyici organları kurmalarının belirtildiği;

⁴¹ GÖZLER, Kemal, **İdare Hukuku**, Cilt I, Ekin Kitabevi Yayınları, Nisan 2003, s. 490

⁴² ULUSOY, a.g.e., s. 90, 91, 92, 93

Dünya Bankasının Haziran/2001 tarihli “Ülke ihale Değerlendirme Raporu”nda Devlet ihale Kanununun iyileştirilmiş bir şikayet mekanizmasını içermesi, böylece teklif sahiplerine şikayet dilekçesi ile ihale makamına başvurabilme hakkı ve ayrıca bu şikayetlerin adli olmayan, ancak bağımsız bir niteliğe sahip bir kurum tarafından idari değerlendirilmesinin yapılmasına imkan sağlanmasının belirtildiği; AB Komisyonu Türkiye Temsilciliği tarafından hazırlanan “AB Kamu İhaleleri Raporu”nda Maliye Bakanlığının kamu harcamalarının yönetimi, mali kontrolü ve düzenlenmesinden sorumlu olmasına karşın, kamu ihale usullerine uyulup uyulmadığını denetlemekle görevli bir kurumun olmaması, bu konuda sadece idari ve adli mahkemelerin karar vermeleri, bu nedenle şikayetleri değerlendirerek çözüme kavuşturacak, kamu ihalelerine ilişkin uygulamayı yönlendirecek ve eşgüdümü sağlayacak bağımsız bir kurum oluşturulmasının belirtilmesi karşısında tüm bu öneriler çerçevesinde, ihalenin başlangıcından sözleşmenin imzalanmasına kadar olan süreç ile ilgili olarak idarece yapılan işlemlerde mevzuata aykırılık bulunduğu ilişkin şikayetleri inceleyerek sonuçlandırmak, bütün ihale mevzuatını hazırlamak ve uygulamayı yönlendirmek, kamu ve özel sektöre eğitim vermek, ihalelerle ilgili istatistikler oluşturmak ve yayımlamak, haklarında yasaklama kararı verilenlerin sicillerini tutmak üzere bağımsız, idari ve mali özerkliğe sahip Kamu İhale Kurulu ve Kurumu oluşturulmuştur⁴³.

Bu çerçevede AB Gözden Geçirme Yönergeleri, WTO GPA (m. XX/6) ve UNCITRAL Model Kanunu’nu (M. 52-7) düzenlemelerine paralel olarak Kamu İhale Kanununun 53-57. maddeleri ile ihalelere ilişkin işlem ve eylemlerin denetlenmesi, ihalelerdeki yolsuzlukların önlenmesi amacıyla bağımsız bir Kamu İhale Kurumu kurulması, gerek uluslar arası düzenlemeler, gerekse başta AB ülkeleri olmak üzere diğer ulusal düzenlemeler ışığında olumlu bir gelişme olarak değerlendirilmelidir⁴⁴.

Kamu İhale Kanunu, saydamlık ve rekabet adına bir hayli radikal değişiklikler getirmektedir. Bu değişiklikler önemli olduğu kadar yerinde de düzenlemeler

⁴³ İÇDELER Serdar, “Kamu İhale Kanunu: Yenilikler ve Eksiklikler”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 85, Haziran 2003, Sayı: 439, 4, 5

⁴⁴ UZ, a.g.e., s. 382

içermektedir. Bu düzenlemeler ile Devlet İhale Kanunu ile karşılaştırıldığında daha şeffaf, rekabetçi ve icra edilebilir bir kamu alımları mekanizması tasarlanmaktadır⁴⁵.

Kamu İhale Kanunu'nun 53 üncü maddesinde yer alan çok uzun bir düzenlemeden Kurumun, kamu ihaleleri konusunda standart ihale dokümanları, tip sözleşmeler, yönetmelikler ve tebliğler çıkarmak yoluyla düzenleyici işlemlerle genel ve bağlayıcı karar alma; ihale sürecinin sözleşme aşamasına kadar yapılan işlemlerle ilgili olarak şikayet üzerine veya re'sen kesin sonucu belirleyici idari nitelikli karar verme; ihaleye katılmaktan yasaklı olanların sicilini tutma; araştırma, yayın, eğitim ve eşgüdüm hizmetlerini yürütme gibi çok yönlü ve yüklü bir faaliyet alanına sahip olduğu anlaşılmaktadır⁴⁶.

Kamu İhale Kanunu'nun (53-61) maddelerinde düzenlenen Kamu İhale Kurumu kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahiptir (m.53). Kurum, kanunda belirtilen esas, usul ve işlemlerin doğru olarak uygulanması konusunda görevli ve yetkilidir.

Kurumun ilişkili olduğu Bakanlık, Maliye Bakanlığıdır. Kurumun merkezi Ankara'dadır. Kurumun taşra teşkilatı bulunmamaktadır. Kurum görevini yerine getirirken bağımsızdır. Hiçbir organ, makam, merci ve kişi Kurumun kararlarını etkilemek amacıyla emir ve talimat veremez.

Bu çerçevede; idari özerklik ve regülasyon işlevi kriterlerini karşılayan Düzenleyici ve Denetleyici Kurumları, yerine getirdikleri regülasyon işlevinin özelliğine göre, genel nitelikte regülasyon yapanlar (geniş anlamda regülasyon yapan DDK'lar) ve spesifik bir sektörde regülasyon yapanlar (sektörel regülasyon otoriteleri) olarak ikiye ayrıldığında, bu ayrıma göre Rekabet Kurumu ve Kamu İhale Kurumu, belli bir sektörle sınırlı olmaksızın kendi faaliyet konularında her türlü sektöre ilişkin karar alabilme görev ve yetkisine sahip olmaları nedeniyle genel nitelikte regülasyon yapan düzenleyici ve denetleyici kurumlara dahil edilebilir. Gerçekten 04.01.2002 tarih

⁴⁵ **Kamu Alımlarında Etkin İhale Tasarımı**, Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği, Yayın No: TÜSİAD-T/2001-11/311, Kasım 2001, s. 77

⁴⁶ ADAK, Agah, "Kamu İhale Kurumu ve Şikayet Mekanizması", **Mali Hukuk Dergisi**, S. 99, Yıl: 2020, s. 18, 19

ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile kurulan Kamu İhale Kurumu, düzenleyici ve denetleyici kurumlar için söz konusu olan temel özellikleri taşımaktadır.

4734 sayılı Kanun ile verilen görevleri yapmak üzere oluşturulan kurumun temel misyonunu ve başlıca görevleri; bütün ihale mevzuatını hazırlamak, geliştirmek ve uygulamayı yönlendirmek, ihalenin başlangıcından sözleşmenin imzalanmasına kadar geçen sürede idarelerce yapılan işlemlerde mevzuata aykırılık bulunduğuna ilişkin şikayetleri incelemek ve sonuçlandırmak, kamu ve özel sektöre eğitim vermek, ihalelerle ilgili istatistikler oluşturmak ve yayımlamak, haklarında yasaklama kararı verilenlerin sicillerini tutmak, araştırma ve geliştirme faaliyetlerinde bulunmak olarak belirlenmiştir.

Kamu İhale Kurumunun oluşturulması ile uluslararası ihale mevzuatında var olan ve çok önemli görevleri gerçekleştiren bir kurumun Türk devlet yapısına kazandırılması yanında, kamu ihale alanının düzenlenmesiyle ilgili görev ve yetkilerin tek bir elde toplanması, denetim mekanizmasının oluşturulması ve şikayetlerin incelenmesi ve anlaşmazlıkların çözümlenmesiyle ilgili yargı aşaması öncesinde bir sürecin kurulması sonucu da sağlanmıştır⁴⁷.

Kamu İhale Kurumu kuruluşundan bu yana geçen sürede görevlerini ifa ederken, kamu alımları alanının düzenlenmesiyle ilgili görev ve yetkilerin tek bir elde toplanması, politika belirlenmesine yardımcı olacak bilgi birikiminin elde edilmesi, ihtilafların yargı öncesi işletilen hızlı idari denetim ile çözülmesi sonucunda önemli tecrübe ve bilgi birikimi edinmiştir.

Bu tecrübe ve bilgi birikimi ışığında 2008 yılı içerisinde 4734 ve 4735 sayılı Kanunlarda, 20/11/2008 tarihinde kabul edilip 5/12/2008 tarihli ve 27075 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Kamu İhale Kanunu ile Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair 5812 sayılı Kanun ile önemli değişiklikler yapılmıştır.

5812 sayılı Kanun ile yapılan değişikliklerin uygulamaya geçirilmesi amacıyla ikincil mevzuat olarak tanımladığımız uygulama yönetmelikleri ile diğer yönetmelik ve

⁴⁷ Kamu İhale Kurumu 2003 Yılı Faaliyet Raporu, s. 3

tebliğlerde gerekli değişikliklerin bir kısmı yapılmış olup, bir kısmının da yapılmasına ilişkin değişiklik çalışmaları devam etmektedir.

Yine, Kurumun kuruluşundan bu yana geçen sürede görevlerini ifa ederken edindiği tecrübe ve yapılan çalışmalar sonucunda, Kurumun teşkilat yapısında da önemli değişiklikler yapılmıştır⁴⁸.

Klasik bürokrasinin dışında, özerk bir yapı olan Kamu İhale Kurumu'nun amacı düzenlediği sektörün önünde gitmek, ona rehberlik etmek, sektörün ufkunu ve vizyonunu açmaktır⁴⁹.

4734 sayılı Kanunun "Kamu İhale Kurumu, Şikayetlerin İncelenmesi ve Anlaşmazlıkların Çözümü" başlıklı üçüncü kısmında yer alan 53. maddesinde, oldukça uzun ve ayrıntılı sayılabilecek bir şekilde Kamu İhale Kurumuna ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir. Kamu İhale Kurumu, Kamu İhale Kanunu'nda belirtilen esas, usul ve işlemlerin doğru olarak uygulanması konusunda görevli ve yetkilidir. Kamu İhale Kurulu Başkanlık ve hizmet birimlerinden oluşmaktadır⁵⁰.

B. KAMU İHALE KURUMU'NUN 5018 SAYILI KANUN'DAKİ YERİ

Kamu maliyesinin yeniden yapılandırılması çalışmaları kapsamında 10.12.2003 tarihinde TBMM'de kabul edilen 5018 sayılı "Kamu Mali Yönetimi ve Mali Kontrol Kanunu'nda Düzenleyici ve Denetleyici Kurumları ilgilendiren düzenlemelere yer verilmiştir. Bu kanunun 2. maddesinde "Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar, bu Kanunun sadece 3, 7, 8, 12, 15, 17, 18, 19, 25, 43, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 68 ve 76 ncı maddelerine tabidir." şeklinde belirtilmektedir. Söz konusu maddeler incelendiğinde ise, aşağıdaki hususların daha ziyade önem arz ettiği görülmektedir.

Kanunun 3. maddesine incelendiğinde düzenleyici ve denetleyici kurumların merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri içerisinde sayıldığı ve merkezi yönetim kapsamındaki kurumların ekli (I), (II) ve (III) sayılı cetvellerde yer alan kamu idareleri

⁴⁸ Kamu İhale Kurumu 2008 Yılı Faaliyet Raporu, s. 11, 13

⁴⁹ Kamu İhale Kurumu 2003 Yılı Faaliyet Raporu, s. 5

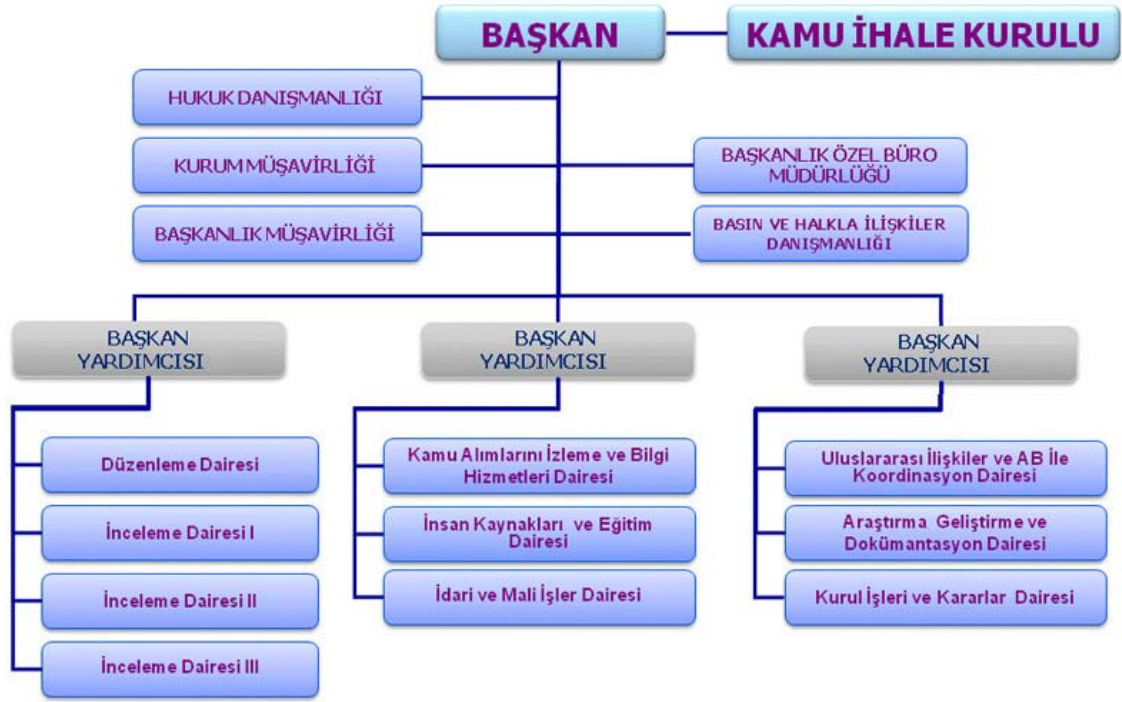
⁵⁰ UZ, a.g.e., s. 385

olduğu ve düzenleyici ve denetleyici kurumların söz konusu Kanunun ekli (III) sayılı cetvelde yer alan kurumlar olduğu, 12. madde de Merkezi yönetim bütçesinin, bu kanuna ekli (I), (II) ve (III) sayılı cetvellerde yer alan kamu idarelerinin bütçelerinden oluğuğu belirtilmektedir.

Öte yandan 5018 Sayılı Kanun’la birlikte getirilen yeniliklerden biri de çok yıllık bütçeleme anlayığıdır. Düzenleyici ve denetleyici kurumların, bütçelerini üç yıllık bütçeleme anlayığı, stratejik planlan ve performans hedefleri ile kurumsal, işlevsel ve ekonomik sınıflandırma sistemine göre hazırlayacakları belirtilmektedir.

Düzenleyici ve denetleyici kurumların denetimine ilişkin konulara ise kanunun 68. maddesinde yer verilmektedir. 68. maddede dış denetimle ilgili olarak ‘‘Sayıştay tarafından yapılacak harcama sonrası dış denetimin amacı, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin mali faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının Türkiye Büyük Millet Meclisine raporlanmasıdır.’’ Düzenlemesine yer verilerek, genel idare kapsamındaki kamu idarelerinin denetiminin Sayıştay tarafından yapılacağı vurgulanmıştır. Nitekim kanunun 3. maddesinin (a) fıkrasında genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin; merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idareler olduğu, (b) fıkrasında, Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin; bu Kanuna ekli (I), (II) ve (III) sayılı cetvellerde yer alan kamu idareleri olduğu ve (c) fıkrasında düzenleyici ve denetleyici kurumların; bu Kanuna ekli (III) sayılı cetvelde yer alan kurumlar olduğu belirtilmekte ve bu hükümden hareketle de düzenleyici ve denetleyici kurumların dolayısıyla Kamu İhale Kurumu’nun Sayıştay denetimine tabi olduğu anlařılmaktadır⁵¹.

⁵¹ KAHRİMAN, a.g.e., s. 124-125



Teşkilat Şeması⁵².

III. KURUM TEŞKİLATI

A. KAMU İHALE KURULU

Kamu İhale Kurumu, Kanunla kendisine verilen görevleri yerine getirirken yetkilerini, Kamu İhale Kurulu aracılığıyla kullanmaktadır. Kamu İhale Kurumu, Kurumun karar organı olup 4734 ve 4735 sayılı Kanunlar ve diğer mevzuat ile kendisine verilen görevleri yapmakta ve yetkileri kullanmaktadır.

1. Kurul Üyelerinin Atanması ve Niteliği

Kurumun karar organı olan Kamu İhale Kurulu, biri Başkan biri İkinci Başkan olmak üzere, 10 kişiden oluşur. Kurul üyeleri;

- Maliye Bakanlığı tarafından önerilecek 2 kişi,
- Bayındırlık ve İskan Bakanlığı tarafından önerilecek 3 kişi,

⁵² http://www.ihale.gov.tr/kurum_hakkinda/organizasyon_semasi.htm (Erişim Tarihi: 26.01.2011)

- Hazine Müsteşarlığı'nın bağlı olduğu Bakanlık tarafından önerilecek 1 kişi,
- Danıştay Başkanlığı'nca önerilecek 1 kişi,
- Sayıştay Başkanlığı'nca önerilecek 1 kişi,
- TOBB tarafından önerilecek 1 kişi,
- TİSK tarafından kamu alımları ile ilgili meslek gruplarından önerilecek 1 kişi olmak üzere Bakanlar Kurulu'nca atanır.

Bakanlar Kurulu, atanan üyelerden birini Başkan olarak görevlendirir. Kurul Başkanı aynı zamanda Kurum Başkanıdır. Üyelerden biri, Kurul tarafından İkinci Başkan olarak seçilir (Kamu İhale Kanunu, 53/c maddesi).

Üyelerin belirlenmesinde öğrenim durumu ve kıdem konusu bir arada düşünülmüştür. Buna göre; kurul üyelerin en az dört yıllık öğrenim veren hukuk, iktisat, siyasal bilgiler, işletme, iktisadi ve idari bilimler, mimarlık ve mühendislik fakülteleri ile bunlara denkliği kabul edilen yurt dışındaki yüksek öğretim kurumlarından mezun olmaları gerekir. Kurul üyeliğine önerilecek kişilerin; kamu kurum ve kuruluşlarında en az 12 yıl hizmetinin bulunması (konunun uzmanı olması dışında; TOBB ile TİSK tarafından önerilecek adayların kuruluşta çalışma şartı aranmaz), kamu ihale mevzuatı ile yargılama, inceleme, denetleme, uygulama veya danışma konularında fiilen en az dört yıl çalışarak ulusal veya uluslar arası ihale mevzuatı açısından kanıtlanmış niteliğe ve deneyime sahip olmaları, geçmişte ve halen bir siyasi parti ile aday gösterilme dahil üyelik ve görev alma ilişkilerinin bulunmaması gerekir. TİSK ve TOBB tarafından önerilecek adayların 657 sayılı DMK'nın 48. maddesinin (A) bendinin 1, 4, 5, 6 ve 7 numaralı alt bentlerinde belirtilen şartları taşıması zorunludur⁵³.

⁵³ Madde 48 – (Değişik: 12/5/1982 - 2670/14 md.)

Devlet memurluğuna alınacaklarda aşağıdaki genel ve özel şartlar aranır.

A) Genel şartlar:

1. Türk Vatandaşı olmak,
2. Bu Kanunun 40 ncı maddesindeki yaş şartlarını taşımak,
3. Bu Kanunun 41 nci maddesindeki öğrenim şartlarını taşımak,
4. Kamu haklarından mahrum bulunmamak,
5. (Değişik: 23/1/2008-5728/317 md.) Türk Ceza Kanununun 53 üncü maddesinde belirtilen süreler geçmiş olsa bile; kasten işlenen bir suçtan dolayı bir yıl veya daha fazla süreyle hapis cezasına ya da

06.04. 2002 tarih ve 24718 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Bakanlar Kurulu kararıyla Kurula yapılan ilk atamalarda; atanan kurul üyelerinin 4734 sayılı Kanunda belirtilen, yukarıda belirttiğimiz koşulları taşıyıp taşımadıkları konusunda kamuoyunda ciddi kuşklar oluşmuştur. Kamu İhale Kuruluna yapılan bu ilk atamalarda yasanın öngördüğü yolun tam olarak izlenmediği, atamaların adeta kamuoyundan gizlenerek; yasanın aradığı ihale konusunda uzman olma şartına aykırı olarak yapıldığı yaygın kanaat olarak kamuoyuna yansımıştır. Nitekim; atamalardan sonra bazı basın organlarında Kurula ait çıkan olumsuz yazılar da Kurumun kurulma aşamasında kafalarda soru işaretlerine sebep olmuştur⁵⁴.

2. Kurul Üyelerinin Göreve Başlaması ve Görev Süreleri

Kurul üyeleri, Yargıtay Birinci Başkanlık Kurulu huzurunda üyeliklerinin devamı süresince görevlerini tarafsız ve dürüst olarak yerine getireceklerine, Kanun hükümlerine ve ilgili mevzuata aykırı hareket etmeyeceklerine ve ettirmeyeceklerine dair yemin ederler. Yemin için yapılan başvuru, Yargıtay tarafından acele işlerden sayılır. Kurul üyeleri, yemin etmedikçe görevlerine başlayamazlar (Kamu İhale Kanunu, 53/d maddesi).

Kurul üyelerinin görev süresi beş yıldır. Bir üye bir defadan fazla seçilemez. Kurul üyelerinin görev süresi dolmadan görevlerine son verilemez. Ancak üyeler, ciddi bir hastalık veya sakatlık nedeniyle iş görememeleri veya atamaya ilişkin şartları kaybetmeleri halinde atandıkları usule göre süresi dolmadan görevden alınır. Üyeler

affa uğramış olsa bile devletin güvenliğine karşı suçlar, Anayasal düzene ve bu düzenin işleyişine karşı suçlar, milli savunmaya karşı suçlar, devlet sırlarına karşı suçlar ve casusluk, zimmet, irtikap, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, güveni kötüye kullanma, hileli iflas, ihaleye fesat karıştırma, edimin ifasına fesat karıştırma, suçtan kaynaklanan malvarlığı değerlerini aklama veya kaçakçılık suçlarından mahkûm olmamak.

6. Askerlik durumu itibariyle;

a) Askerlikle ilgisi bulunmamak,

b) Askerlik çağına gelmemiş bulunmak,

c) Askerlik çağına gelmiş ise muvazzaf askerlik hizmetini yapmış yahut ertelenmiş veya yedek sınıfa geçirilmiş olmak,

7. 53 üncü madde hükümleri saklı kalmak kaydı ile görevini devamlı yapmasına engel olabilecek (...) akıl hastalığı (...) bulunmamak.

⁵⁴ BALCI, Asım, “Kamu İhale Kurulu Ne Kadar Yasal”, **Türk Hukuk Enstitüsü Dergisi**, S. 69, Kasım 2002, s. 27, 28

görevi kötüye kullanmaktan veya yüz kızartıcı bir suçtan mahkûm olmaları halinde ise Başbakan onayıyla görevden alınır. Görevden alma nedeniyle veya süresi dolmadan herhangi bir sebeple boşalan Kurul üyeliklerine bir ay içerisinde yukarıda belirtilen esaslara göre yeniden atama yapılır.

4734 sayılı Kanunun Geçici 5. maddesi gereğince; kurul üyeliklerine ilk atamanın bu kanunun Resmi Gazetede yayımlandığı tarih itibariyle 30 gün içinde yapılmıştır. Yapılan bu ilk atamalarda; Maliye Bakanlığı ve Bayındırlık İskan Bakanlığı tarafından önerilen adaylar arasından seçilecek üyelerden Bakanlar Kurulu'nca belirlenecek birer üyenin 7 yıl süreyle görev yapacağı hükme bağlanmıştır. İki üyenin 7 yıl süreyle görevlendirilmesiyle, tüm üyelerin aynı anda değişmesi sonucunda ortaya çıkacak hafıza kaybının önüne geçilmesi amaçlanmıştır.

3. Kurul Üyelerinin Mali ve Sosyal Hakları

Kurul Başkan ve üyelerinin aylık ücretleri, Maliye Bakanı'nın önerisi üzerine Bakanlar Kurulu tarafından belirlenmektedir (Kamu İhale Kanunu, 53/i madde).

Kurul üyeliklerine atananlar, 5434 sayılı T.C. Emekli Sandığı Kanunu hükümlerine tabidirler. Emeklilik açısından; Kurul Başkanına Bakanlık Müsteşarı, Kurul üyelerine Bakanlık Müsteşar Yardımcısı, Kurum Başkan Yardımcılarına Bakanlık Genel Müdürü, Kurum Daire Başkanlarına Bakanlık Genel Müdür Yardımcısı için tespit edilen ek gösterge, makam ve temsil tazminatları ile diğer mali hükümler uygulanır. Bu görevlerde geçirilen süreler, makam tazminatı ve yüksek hakimlik tazminatı ödenmesini gerektiren görevlerde geçmiş sayılır (Kamu İhale Kanunu, 53/i-3 madde).

Kurul Başkan ve üyeliklerine atananlardan atama yapılmadan önce kanunla kurulmuş diğer sosyal güvenlik kurumlarına bağlı olanlardan istekleri halinde bu kurumlara bağlılıkları devam eder ve bunlar hakkında yukarıdaki hükümler uygulanmaz (Kamu İhale Kanunu, 53/i-4 madde)⁵⁵.

⁵⁵ 22/1/2002 tarih ve 24648 sayılı Resmi Gazete

4. Kurul Üyelerinin Teminatları Yasaklar ve Görevden Alma

Kamu İhale Kurumu'nun Kurul üyeleri ve personelinin uyacakları meslek ilkeleri; 14.01.2003 tarih ve 2003/DK. D-5 sayılı kararında⁵⁶ belirlenmiştir. Buna göre Kurul üyeleri ve personelin uyacağı genel ilkeler; dürüstlük, adalet, ketumiyet, objektiflik, güvenilirlik, tarafsızlık, saydamlık, hesap verebilirlik, hakkaniyet ve ticari sırların saklanması olarak belirlenmiştir. Kurul üyeleri ile Kurum personeli görevlerini ifa ederken; görevlerini T.C. Anayasasına, kanunlarına bağlı ve sadakatle yürütecekleri, din, dil, ırk, cinsiyet, uyrukluluk ve siyasi düşünce ayrımı yapmayacakları, siyasi partilere üye olmayacakları, herhangi bir siyasi partinin veya siyasi görüşün, kişi veya kuruluşların yararını veya zararını hedef alan davranışlarda bulunmayacakları, siyasi veya ideolojik amaçlı beyanda veya eylemde bulunamayacakları, eylemlere katılmayacakları; düşünce ve kanaatlerin oluşmasında ve uygulanmasında toplumun yararı ile ihale mevzuatının gereklerini bağdaştırmayı esas tutacakları, kararlarını başkalarına bağlı kalmadan, başkalarının yönlendirmesinden etkilenmeden hukuki ve vicdani kanaatlerine göre alacakları, görevlerinin gerektirdiği itibar ve güvene layık olduklarını hizmet içi ve dışındaki davranışları ile gösterecekleri, işbirliği içinde çalışacakları genel ilkeler olarak belirlenmiştir.

Aynı Kurul Kararında; Kurul üyeleri ve personelinin uyacağı meslek ilkeleri ise; kurum ile iş ilişkisi içinde olan kişi ve kuruluşlar nezdinde tavassutta bulunamayacakları, borç alamayacakları, kefil gösteremeyecekleri; görevleri ile ilgili olarak yapılacak düzenlemeler ve incelemelerde başkalarına herhangi bir vaat veya taahhütte bulunamayacakları; eş ve bakmakla yükümlü oldukları aile bireyleri dahil, Kurumla iş ilişkisi içinde olan kişi, kurum ve kuruluşlardan hediye kabul edemeyecekleri; görevleri dolayısıyla elde ettikleri kamuya açık olmayan bilgileri menfaatleri için kullanamayacakları, bu bilgilere dayanarak başkalarına yorum ve tavsiyelerde bulunamayacakları; eş ve bakmakla yükümlü oldukları aile bireyleri dahil, Kurumun iş ilişkisi içinde olduğu kuruluşlar ile bunların iştiraklerinin mutlak ticari faaliyetleri dışında satışını yaptıkları menkul ve gayrimenkulleri edinemeyecekleri, bunlardan kamuya ilan edilenlerden daha avantajlı koşullarda emtia ve hizmet satın

⁵⁶ 21/01/2003 tarih ve 25000 sayılı Resmi Gazete

alamayacakları ve başkaları tarafından alınmasına aracılık edemeyecekleri; Hazine Müsteşarlığı tarafından çıkarılan borçlanmaya ilişkin menkul kıymetler dışındaki piyasada faaliyet gösteren tüzel kişilere veya bunların iştiraklerine ait her türlü hisselerin ya da menkul kıymetlerin alım satımını yapamayacakları; uhdelerinde bulunduramayacakları; düzenleme çalışmaları sırasında tek bir firma veya sermaye grubuyla temas edilmesinin yanlış anlamalara yol açmasını ve çalışmalarda özel bir konum kazanacağı izleniminin doğmasını önlemek amacıyla düzenleyici faaliyetlerini kamu oyu önünde açık bir şekilde yürütmek zorunda oldukları meslek ilkeleri olarak belirlenmiştir.

Kurul üyeleri ve kurum personelinin uyacağı diğer ilkeler ise; görevleri dolayısıyla elde ettikleri özel bilgileri, bu görevin dışındaki kişi ve kuruluşlara şahsi yorum tavsiye veya başka suretle aktaramayacakları, görevleri dolayısıyla öğrendikleri ticari sırlar ile ilgililere ve üçüncü kişilere ilişkin gizli kalması gereken bilgileri yetkili merciler dışında hiçbir kurum, kuruluş veya kişiye açıklayamayacakları; kendilerinin yararına veya üçüncü kişilerin yararına veya zararına kullanamayacaklarının yükümlülüklerinin bulunduğu ve bu zorunluluğun kurum personeli kurumdan ayrıldıktan sonra da devam edeceği; Kurum personeli, yetkilendirilmeksizin Kurum çalışmaları ve görevleri ile ilgili olarak, 5680 sayılı Basın Kanununda belirtilen basın araçları ya da radyo, televizyon, video, internet, kablolu yayın veya elektronik bilgi iletişim araçları ve benzeri yayın araçlarına açıklamalarda bulunamayacakları; ancak, Kurumun çalışmaları ile ilgili olarak Başkanın görevlendireceği personel tarafından kamuoyuna açıklamada bulunabilecekleri; doğrudan yada dolaylı olarak ticaretle uğraşamayacakları, serbest meslek faaliyetlerinde bulunamayacakları, özel bir kanuna dayanmadıkça resmi ya da özel görev alamazlar, her türlü ticari amaçlı ortaklıklarda hissedar ya da yönetici olamayacakları olarak belirlenmiştir.

5. Kurul Toplantıları

Kurul; Başkanın çağrısı üzerine toplanır. İzinli üyeler, toplantı yeter sayısının sağlanamaması durumunda Başkan tarafından toplantıya çağrılabilir.

Başkan ve üyelerin izin, rapor ve görevlendirme dışında bütün toplantılarda bulunmaları esastır. Ancak, üyelerin belirtilen hususlar dışında toplantılara

katılamayacağı hallerde mazeretlerini toplantıdan en az bir gün önce Başkanlığa yazılı olarak bildirmeleri gerekir. Acil durumlarda yazılı bildirim sonradan yapılmak kaydıyla diğer iletişim vasıtaları aracılığıyla durum Başkanlığa bildirilir.

Üyeler, kendilerini, eşlerini ve üçüncü dereceye kadar kan ve ikinci dereceye kadar kayın hısımları ile evlatlıklarını ilgilendiren kararlarla ilgili toplantı ve oylamaya katılamaz.

Kurul, üye tamsayısı ile toplanır. Ancak, izin, rapor, görevlendirme, boş üyelik olması veya 9 uncu maddenin ikinci fıkrasında yer alan hallerin bulunması durumlarında en az yedi üye ile toplanır.

Üyelerin yurtiçi ve yurtdışı görevlendirmeleri Kurul kararı ile yapılır. Üyelerin izinlerini kullanma tarihleri, Kurulun toplantı ve karar yeter sayısı dikkate alınarak Başkan tarafından önceden düzenlenebilir.

Başkan toplantı zamanını belirlemekte serbesttir. Ancak, haftanın belirli gün veya günleri ile saati, devamlı toplantı zamanı olarak önceden, Kurul tarafından belirlenebilir. Önceden belirlenen toplantı gün ve saatinde bir değişiklik olması veya böyle bir belirlemenin yapılmadığı hallerde toplantı tarih ve saati, toplantıdan önceki gün mesai bitimine kadar üyelere bildirilir⁵⁷.

Gündemi, Başkan belirler. Toplantı gündemi en geç toplantı tarihinden önceki gün mesai bitimine kadar belirlenerek hizmet birimlerinin gündemdeki konulara ilişkin inceleme sonuç ve önerilerini içeren rapor ile birlikte üyelere yazılı olarak veya elektronik ortamda iletilir.

Üyelerden en az üçünün yazılı teklifi ile gündemde olmayan hususlar bir sonraki Kurul gündemine alınır.

Konular gündemdeki sıraya göre görüşülür. Görüşmelerde gündeme ilişkin konular yeterince tartışıldıktan sonra oylamaya geçilir. Başkan oyunu en son kullanır.

⁵⁷ 02.12.2009 tarih ve 27420 Resmi Gazete

Toplantılara, Kurul tarafından görüşlerini bildirmeleri istenilen başkan yardımcıları, daire başkanları, meslek personeli ile görüşme tutanaklarını düzenlemekle görevli personel dışında hiç kimse katılamaz. Ancak, Kurul gerek gördüğü takdirde belirli bir konuda görüşlerini bildirmeleri istenen uzman kişilerle gündemdeki konu ile ilgili tarafları, kişileri veya kuruluş temsilcilerini toplantıya çağırarak dinleyebilir.

Kurul, toplantıya katılan üyelerin çoğunluğu ile karar alır. Oyların eşit olması halinde Başkanın bulunduğu taraf çoğunluk kabul edilir. Üyeler çekimser oy kullanamaz. İtirazen şikayet başvurularında çoğunluk kararının alınmadığı durumlarda, en az oyu alan karar türü yönünde oy kullananların, bu seçeneğin dışındaki diğer iki karardan biri yönünde oy kullanması suretiyle karar nisabı oluşturulur. Bu şekilde bir kararın oluşturulmadığı hallerde ise öncelikle başvurunun uygun bulunup bulunmadığı oylanır. Başvurunun uygun bulunması halinde ise karar alınabilmesi için ikinci oylama yapılarak karar oluşturulur. Kurul kararları tutanak haline getirilerek toplantı esnasında üyelere imzalanır. Kararlar, ekleri ile birlikte karar sırasına göre tarih belirtilerek birbirini takip edecek şekilde numaralandırılır. Kararlar toplantıyı izleyen beş iş günü içerisinde her sayfası paraf edilerek son sayfada üyelerin ad ve soyadları yazılmak suretiyle imzalanır. Çoğunluk kararına katılmayan üye toplantı tarihini izleyen iki iş günü içerisinde karşı oy gerekçesini yazılı olarak Kurula bildirir⁵⁸.

B. BAŞKANLIK

1. Başkanının Atanması, Görev ve Yetkileri

Kurul üyeleri Bakanlar Kurulu'na atandıktan sonra Bakanlar Kurulu atanmış üyelerden birini başkan olarak görevlendirir. Kurul Başkanı aynı anda Kurumun da başkanı olarak görev yapar. Kurumun yürütme organı olan Başkanlık, Kurumun genel yönetimi ve temsili ile Kamu İhale Kurulu tarafından alınan kararların yürütülmesine ilişkin görev ve yetki sorumluluğuna haizdir.

Başkanın görev ve yetkileri şunlardır;

a) Kurul toplantılarının gündemini belirlemek ve toplantıları idare etmek,

⁵⁸ 02.12.2009 tarih ve 27420 Resmi Gazete

- b) Kurul tarafından alınan kararların yürütülmesini sağlamak,
- c) Hizmet birimlerinin uyumlu, verimli, disiplinli ve düzenli biçimde çalışmasını temin etmek, hizmet birimleri arasında işbirliği ve koordinasyonu sağlamak ve birimler arasında çıkabilecek görev ve yetki ihtilaflarını çözmek,
- ç) Kurumun işlevlerini yerine getirebilmesi için gerekli ve yeterli sayıda personeli istihdam etmek,
- d) Kurumu resmi ve özel kuruluşlar nezdinde temsil etmek, Kurumun görev alanına giren konularda diğer kurum ve kuruluşlarla işbirliğini sağlamak,
- e) Kurumun yıllık bütçesi ile gelir-gider kesin hesabını ve Kurum yıllık raporunu hazırlatarak Kurula sunmak ve Kurum bütçesinin uygulanmasını, gelirlerin toplanmasını, harcamaların yapılmasını sağlamak,
- f) Başkanlık teşkilatı ile hizmet birimlerinin faaliyetlerini, işlemlerini ve hesaplarını denetlemek, değerlendirmek ve gerektiğinde Kurum faaliyetleri ile ilgili olarak kamuoyunu bilgilendirmek,
- g) Başkan yardımcıları ile daire başkanlarının atamalarını Kurula teklif etmek, bunların dışında kalan diğer personelin atamalarını yapmak,
- ğ) Personelin yurt içi ve yurt dışı görevlendirmelerini belirlemek⁵⁹.

2. İkinci Başkanın Seçimi, Görev ve Yetkileri

Kamu İhale Kurulu üyelerinden biri Kurul tarafından ikinci başkan olarak seçilir. Başkanın izin, hastalık, yurt içi ve yurt dışı görevlendirme ile görevden alınma hallerinin bulunması durumunda, onun yerine ikinci başkan vekalet eder.

İkinci Başkan, Kurul üyeleri arasından gizli oyla seçilir ve ilk turda çoğunluk sağlanamazsa en çok oy alan iki üye için ikinci tur oylama yapılır. Bu seçimle birlikte, ikinci Başkanın görev süresi de belirlenir.

⁵⁹ 02.12.2009 tarih ve 27420 Resmi Gazete

İkinci Başkan, Başkanın herhangi sebeple görev başında bulunmadığı durumlarda Başkanın görev ve yetkilerini yapar⁶⁰.

3. Başkan Yardımcılarının Atanması, Görev Yetki ve Sorumlulukları

Başkana görevlerinde yardımcı olmak üzere başkanın önerisi üzerine Kurul kararı ile üç başkan yardımcısı atanabilir.

Başkan yardımcıları, Kurul üyeliğine atanacaklarda aranan niteliklere sahip olanlar arasından veya en az dört yıllık öğrenim veren hukuk, iktisat, siyasal bilgiler, işletme, iktisadi ve idari bilimler, mimarlık ve mühendislik fakülteleri ile bunlara denkliği yetkili makamlarca kabul edilen yurt dışındaki yüksek öğretim kurumlarından mezun olduktan sonra aralıksız olarak en az on yıldan beri Kurumda meslek personeli olarak çalışmakta olanlar arasından atanır.

Başkan yardımcıları, Kurum Başkanının emrinde ve onun yardımcısı olup; Kurum faaliyetlerini Başkan adına ve Başkanın talimat ve emirlerine göre, Kurumun amaç ve görevleri doğrultusunda yerine getirirler. Görev kapsamındaki hizmet birimlerine gereken talimatları verir ve bunların uygulanmasını takip ve temin eder⁶¹.

C. HİZMET BİRİMLERİ

Kamu İhale Kurumu'nun hizmet birimleri; kurumun görev ve yetkilerinin gerektirdiği sayıda daire başkanlıkları şeklinde teşkilatlanmış ana hizmet birimleri, danışma hizmet birimleri ve yardımcı hizmet birimlerinden meydana gelmektedir. Daire Başkanlıkları bünyesinde hizmetin niteliğine göre grup başkanlıkları veya birim müdürlükleri ihtiyaca göre kurulabilir. Hizmet birimlerinin, bağlı bulunacakları başkan yardımcısının belirlenmesine Başkan yetkilidir. Daire başkanlarının atanması başkanın önerisi üzerine Kurul kararı ile yapılır.

⁶⁰ 02.12.2009 tarih ve 27420 Resmi Gazete

⁶¹ 02.12.2009 tarih ve 27420 Resmi Gazete

1. Ana Hizmet Birimleri

Kamu İhale Kurumu'nun ana hizmet birimleri aşağıda belirtilen ana hizmet birimlerinden oluşmaktadır:

- a) Düzenleme Dairesi Başkanlığı.
- b) I., II. ve III. İnceleme Dairesi Başkanlıkları.
- c) Kamu Alımlarını İzleme ve Bilgi Hizmetleri Dairesi Başkanlığı.
- ç) Uluslararası İlişkiler ve Avrupa Birliği ile Koordinasyon Dairesi Başkanlığı.
- d) Araştırma, Geliştirme ve Dokümantasyon Dairesi Başkanlığı⁶².

a. Düzenleme Dairesi Başkanlığı

Düzenleme Dairesi Başkanlığının görevleri şu şekilde sıralanmaktadır:

Kamu ihale mevzuatı konusundaki uygulamayı yönlendirmek ve geliştirmeyi sağlamak üzere, uygulama yönetmelikleri, tip idari şartnameler, genel şartnameler, tip sözleşmeler, tebliğler, fiyat farklarına ilişkin esas ve usuller ile bunlara ilişkin düzenleyici işlemler ve kamu ihalelerine ilişkin şikayet başvurularında uygulanacak esas ve usulleri hazırlamak; Kamu İhale Bülteni ve kamu ihaleleri ile ilgili ilanlara ilişkin her türlü mevzuat ile usul ve esasları belirlemeye yönelik çalışmalar yapmak; Eşik değerler ve parasal limitlerin güncellenmesine ilişkin çalışmaları yapmak; İhalelerde açıklık, rekabet, ve güvenilirlik standartlarını oluşturacak ihale politikasının tespitine ilişkin çalışmalar yapmak; İhalelere katılmaktan yasaklama kararlarına ilişkin usul ve esasları belirlemek; 4734 sayılı Kanunun 62 nci maddesinin birinci fıkrasının (1) bendi uyarınca yapılan uygun görüş başvurularına ilişkin usul ve esasları belirlemek; İhale mevzuatına ilişkin uygulamayı yönlendirmek amacıyla diğer birimler ile koordineli olarak ilgili kurum ve kuruluşlarla her türlü çalışmayı yürütmek; 4735 sayılı Kanunun 16 ncı maddesi uyarınca yapılan sözleşme devirlerine ilişkin usul ve esasları belirlemek; İdarelerden veya gerçek ve tüzel kişilerden gelen uygulamaya ilişkin görüş taleplerini karşılamak, gerekli hallerde konuyla ilgili Kurul kararının alınmasını teminen

⁶² 02.12.2009 tarih ve 27420 Resmi Gazete

gündem teklifi hazırlamak; 4735 sayılı Kanun uyarınca yapılan mücbir sebep başvuruları ile finansal kiralama gibi mutad sözleşmelere ilişkin başvuruları değerlendirerek Kurum görüşünün oluşturulmasını teminen gündem teklifi hazırlamak; İlgili birimler ve diğer kurum ve kuruluşlarla koordinasyon ve işbirliği sağlamak suretiyle veya müstakilen ihale mevzuatıyla ilgili olarak kamu ve özel sektöre sertifikalı ve sertifikasız eğitim vermek ve eğitim verilmesi için her türlü çalışmayı yürütmek; 4734 sayılı Kanunun 3 üncü maddesinin (g) bendi gereğince idarelerden gelen talepleri değerlendirmek ve Kurum görüşünü hazırlamak; İhalelerde aday ve isteklilerin yeterliliğinin tespitiyle ilgili olarak kamu alımları platformu üzerinden sistem kurulması ve denetlenmesine ilişkin usul ve esasları belirlemek; Başkan tarafından verilecek diğer görevleri yapmak olarak belirlenmiştir⁶³.

b. I., II. ve III. İnceleme Dairesi Başkanlıkları

(1) I., II. ve III. İnceleme Dairesi Başkanlıkları aşağıda sıralanan göreve ve yetkileri üstlenmiştir:

Kurumun görev alanında bulunan ihalelere ilişkin işlemlerin Kanun ve diğer ilgili mevzuat hükümlerine uygun olmadığına dair Kuruma intikal eden itirazın şikayet başvurularının Kurum tarafından süresinde incelenmesi ile ilgili işlemleri yürütmek, gerekli yazışmaları yapmak ve inceleme sonucuna ilişkin rapor düzenlemek; İhalelere yönelik olarak Kurum tarafından yapılan şikayet incelemelerinde, şikayet konusu ihalede suç işlendiğine ilişkin delil veya emare bulunduğu veya başkaca mevzuata aykırılığın olduğu kanaatine varılması halinde, bu hususa inceleme raporunda yer vermek suretiyle gerekli mercilere bildirim yapılmasını teminen Kurula bildirmek; Hazırlanan inceleme raporlarını Kurula sunulmak üzere ilgili birime göndermek; Kurumun görev alanında bulunan ihalelere ilişkin Kuruma intikal eden her türlü şikayetlerin sonuçlandırılması için gerekli olan her türlü belge, bilgi ve görüşü ilgili resmi ve özel kurum, kuruluş ve kişilerden yazılı olarak talep etmek; Kurumun görev alanında bulunan ihalelere ilişkin olarak yapılan şikayetlerin incelenmesi ve her türlü hazırlık çalışmalarının yapılması için meslek personelinin görevlendirmek; İncelenen başvuruya ilişkin olarak ilgili taraflardan gelen sözlü açıklama yapılması taleplerini

⁶³ 02.12.2009 tarih ve 27420 Resmi Gazete

Kurula bildirmek ve Kurul tarafından sözlü açıklama yapılmasına gerek görülmesi halinde toplantıya ilişkin işlemleri yürütmek; Kurumun görev alanında bulunan ihalelere ilişkin şikayetler hakkında Kurul tarafından verilen kararların taslağını hukuki gerekçeleri ile birlikte hazırlamak ve Kurul Kararını oluşturmak üzere ilgili daireye göndermek; Başkan tarafından verilecek diğer görevleri yapmak; 4734 sayılı Kanun ile diğer ilgili mevzuat hükümlerine aykırılık bulunduğu iddiasıyla Kuruma yapılacak başvuruları, başvurunun niteliğine göre tasnif ederek, itirazın şikayet başvurusu niteliğinde olanların şikayet bilgi sistemine kaydını yapmak; İtirazın şikayet niteliğindeki başvuruları öncelikle başvuruların şekil unsurları ve ön inceleme konuları bakımından inceleyerek Ön İnceleme Tutanağı düzenlemek; İdareye başvuru yolu tüketilmeden Kuruma yapılan şikayet başvurularını ilgili idareye göndermek ve başvuru sahibine bilgi vermek; Başvuru dilekçesi ve eklerinde şekil unsurları yönünden eksiklik bulunduğu ve başvuru süresinin henüz dolmadığının tespit edilmesi halinde, bu eksikliklerin başvuru süresi içerisinde tamamlanmasını teminen eksik bilgi ve belgeleri Kurumun internet sayfasında yayımlayarak takip etmek; Ön inceleme konuları bakımından aykırılık bulunan başvurulara ilişkin yapılan inceleme sonucunda ön inceleme raporu düzenlemek; Başvuru dilekçesi ve eklerinde ön inceleme konuları bakımından bir aykırılık bulunmaması halinde, esas inceleme yapılması için başvuru dilekçesi ve eklerini ilgili İnceleme Dairesi Başkanlığına göndermek; İtirazın şikayet başvurusu niteliğini taşımayan başvurulara ilişkin olarak; başvuru sahibinin başvuru ehliyetini haiz olduğunun anlaşılması halinde, bu başvuruları ilgili mevzuatı çerçevesinde değerlendirerek, gerekli görülenleri ilgili idareye veya idarenin bağlı bulunduğu mercilere göndermek olarak belirlenmiştir⁶⁴.

c. Kamu Alımlarını İzleme ve Bilgi Hizmetleri Dairesi Başkanlığı

Kamu Alımlarını İzleme ve Bilgi Hizmetleri Dairesi Başkanlığının görev ve yetkileri şu şekilde sıralanmaktadır:

Mevzuat gereğince kamu idarelerince veya adli mercilerce geçici veya sürekli olarak kamu ihalelerine katılmaktan yasaklanmış olanları izleyerek bunların sicillerini tutmak; 4734 sayılı Kanuna aykırı hareket etmekten dolayı haklarında ceza

⁶⁴ 02.12.2009 tarih ve 27420 Resmi Gazete

kovuşturması yapılarak kamu davası açılanların tespitine yönelik olarak ilgili kurum ve kuruluşlarla işbirliği yapmak ve buna ilişkin bilgilerin sicilini tutmak; Kurumun görev alanına giren konularla ilgili olarak kamu kurum ve kuruluşlarından, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından, sivil toplum örgütlerinden ve piyasadan bilgi toplamak, bu bilgileri değerlendirmek, hızlı ve etkin bilgi akışını temin etmek; Mevzuatta belirtilen esas, usul ve işlemlerin doğru olarak uygulanmasını bilgi teknolojileri desteğiyle sağlamak, kolaylaştırmak ve hızlandırmak; Kamu kaynaklarıyla karşılanan mal ve hizmet alımlarıyla yapım işlerine ilişkin olarak bilgi toplamak, adet, tutar veya diğer konular itibarıyla istatistikler oluşturmak, sonuçlarını raporlamak ve yayımlamak; sürekli olarak kamu ihalelerine katılmaktan yasaklanmış olanlara ilişkin mahkeme kararlarının Resmi Gazete’de yayımlanmasını sağlamak üzere, Kuruma bildirilmesini izleyen onbeş gün içinde ilgili birime bildirmek; İdarelerce yapılan başvuru üzerine, ihale üzerinde kalan isteklinin ihalelere katılmaktan yasaklı olup olmadığını, tutulan siciller çerçevesinde teyit etmek; 4735 sayılı Kanununun 16 ncı maddesi uyarınca yapılan sözleşme devirlerini izlemek; Kurum hizmet birimlerinin etkin ve verimli faaliyette bulunabilmesi için yönetim ve bilişim sistemlerinin kurulması konusunda gerekli çalışmaları yapmak; Kurumun görev alanına giren konularda ortak veri tabanları oluşturmaya ilişkin işlemleri yürütmek; Kurumun, Kurum dışı birimlerle bilişim teknolojileri konusundaki iletişiminin sağlanabilmesi için gerekli yazılım, donanım ve standartlar hazırlamak ve uygulanmasının sağlanması için çalışmalar yapmak; Kurumun internet ve intranet ağı üzerinden bilgi akışının düzenli bir şekilde yapılmasını sağlamak, internet sitesini oluşturmak ve güncellemek; Kurumun görevlerini etkin, verimli ve güvenli biçimde yerine getirebilmesini temin etmek amacıyla gerekli bilişim sistemlerini tasarlamak, geliştirmek, yürütmek ve teknolojik gelişmelere uyumlu şekilde güncelleştirilmesini sağlamak; elektronik Kamu Alımları Platformunun kurulması ve işletilmesi ile ihale sürecinde elektronik araçların kullanımına ilişkin işlemleri yürütmek; İhalelerde aday ve isteklilerin yeterliliğinin tespitiyle ilgili olarak Elektronik Kamu Alımları Platformu üzerinden kurulan sistemin işletilmesi ve denetlenmesine ilişkin işlemleri yürütmek; Başkan tarafından verilecek diğer görevleri yapmak olarak belirlenmiştir⁶⁵.

⁶⁵ 02.12.2009 tarih ve 27420 Resmi Gazete

d. Uluslararası İlişkiler ve Avrupa Birliği ile Koordinasyon Dairesi Başkanlığı

Uluslararası İlişkiler ve Avrupa Birliği ile Koordinasyon Dairesi Başkanının görev ve yetkileri Şu Şekilde sıralanmaktadır:

Ülkemizin uluslararası kuruluşlarla kamu ihaleleri alanındaki ilişkileri çerçevesinde Kuruma düşen sorumlulukların yerine getirilmesi ve koordinesi ile ilgili çalışmalarını yapmak; Kurumun görev alanına ilişkin konularda ülkelerin ve uluslararası kurum ve kuruluşların temsilcileriyle istişarelerde bulunmak, uluslararası alandaki gelişmeleri takip etmek, bu bilgileri Kurula sunmak; yerli isteklilerin yabancı ülkelerde açılan ihalelere katılmalarının engellendiği iddia ve ihbarları ile ilgili tespitleri yaparak bu tür engelleyici uygulamaların kaldırılmasına yönelik çalışmalarını yürütmek; yerli isteklilerin yabancı ülkelerde açılan ihalelere katılmalarına engel olunduğunun tespit edilmesi halinde, bu uygulamanın yapıldığı ülkenin isteklilerinin de aynı yönde uygulamaya tabi olmalarına yönelik tedbirlerin alınmasını ve gerekli düzenlemelerin yapılmasını sağlamak üzere, diğer birimlerle koordineli olarak Bakanlar Kuruluna sunulacak teklifleri hazırlamak; Kurumun görev alanına ilişkin konularda Avrupa Birliği müktesebatına uyum sağlanması için gerekli çalışmalarını yapmak ve koordinasyonu sağlamak; Kamu ihalelerini ilgilendiren uluslararası anlaşmalar konusunda, imzadan önce ilgili kamu kurum, kuruluş ve birimler ile Kurum hizmet birimlerine öneride bulunmak ve teknik yardım sağlamak; Kurumun görev alanına giren konularda Türkiye’de düzenlenecek uluslararası toplantıların organizasyonunu yapmak; Kurumun ilgili birimlerince, ihale mevzuatı ve uygulamaları ile ilgili konularda Avrupa Birliği üyesi ülkelerin düzenleme ve uygulamaları konusunda ihtiyaç duyulan bilgileri, bu ülkelerin ilgili kurumları ile irtibata geçmek suretiyle sağlamak; Kurumun görev alanı ile ilgili yabancı dillerde yayımlanmış dokümanları derlemek, Başkanlıkça uygun görülenlerin Türkçe’ye, Türkçe yayımlanmış dokümanların da yabancı dillere çevrilmesine ilişkin işlemleri yürütmek; Başkan tarafından verilecek diğer görevleri yapmak olarak belirlenmiştir⁶⁶.

⁶⁶ 02.12.2009 tarih ve 27420 Resmi Gazete

e. Araştırma, Geliştirme ve Dokümantasyon Dairesi Başkanlığı

Araştırma, Geliştirme ve Dokümantasyon Dairesi Başkanının görev ve yetkileri şu şekilde sıralanmaktadır:

Resmi Gazete’de yayımlanması gereken Kurul kararları ile diğer düzenlemelerin Başbakanlığa gönderilmesine ait işlemleri yürütmek ve sonuçlarını takip etmek; Kamu İhale Bülteninin yayımlanmasına ilişkin usul ve esasları belirleyerek, 4734 sayılı Kanun kapsamında yapılacak ihalelere ilişkin ilanların, elektronik ortamda düzenlenmesini sağlamak, düzenlenmiş olan ve Kuruma intikal eden ilanlar üzerinde, ön kontrol ve kabul işlemleri yapmak, günlük Kamu İhale Bültenini elektronik ortamda oluşturmak ve hizmetleri yürütmek; Kurum tarafından çıkarılacak süreli ve süresiz yayınları planlamak, koordine etmek ve yayımını sağlamak; Kurumun kütüphanecilik hizmetlerinin etkin bir biçimde yürütülmesini sağlamak üzere çalışmalarını planlamak, koordine etmek ve denetlemek; Kurumun faaliyetleri ile ilgili bilgi ve verileri toplayarak, yıllık faaliyet raporunun hazırlanmasını koordine etmek, hazırlamak ve bunları ilgililerle paylaşmak; mevzuatın tasnifini ve muhafazasını yaparak Kurulca belirlenecek esaslar çerçevesinde Kurum içi ya da Kurum dışından talep edenlerin kullanımına sunulmasını sağlamak; 4734 sayılı Kanununun 62 nci maddesinin birinci fıkrasının (1) bendi uyarınca yapılan uygun görüş başvurularını değerlendirmek ve Kurula sunmak; stratejik plan ve strateji belgeleri ile ilgili olarak kurumlardan gelen görüş taleplerini karşılamak; Başkan tarafından verilecek diğer görevleri yapmak olarak belirlenmiştir⁶⁷.

2. Danışma Birimleri

Kamu İhale Kurumu’nun danışma birimleri olarak: Hukuk Danışmanlığı, Kurum Müşavirliği, Başkanlık Müşavirliği, Basın ve Halkla İlişkiler Danışmanlığı’ndan oluşmaktadır⁶⁸.

⁶⁷ 02.12.2009 tarih ve 27420 Resmi Gazete

⁶⁸ 02.12.2009 tarih ve 27420 Resmi Gazete

a. Hukuk Danışmanlığı

Hukuk Danışmanlığının görev ve yetkileri şu şekilde sıralanmaktadır:

Kuruma hukuki danışmanlık yapmak ve Kurum hizmet birimlerince talep edilen ve Başkanın uygun gördüğü konularda hukuki görüş oluşturmak; Kurum ve Kurumun görev alanı ile ilgili mevzuat hazırlık ve değişiklik çalışmalarıyla diğer düzenleyici işlemleri mevzuata uygunluk açısından inceleyerek görüş bildirmek; Kurumun görev alanına giren hukuki konularda araştırma ve inceleme yapmak; Kurumun görev alanıyla ilgili mahkeme kararlarını arşivlemek, veri tabanına aktararak ortak kullanıma sunmak; 4734 sayılı Kanunun 3 üncü maddesinin birinci fıkrasının (g) bendi dışında kalan, istisna ve kapsam maddelerine ilişkin başvuruları değerlendirerek Kurum görüşünü hazırlamak; Kurul kararlarına karşı açılan her türlü dava ile Kurumun taraf olduğu işlemlerin veya Kuruma ilişkin her türlü uyuşmazlığın adli ve idari merciler ile icra dairelerinde takibi, savunulması ve çözümlenmesi amacıyla Kurumun temsil edilmesini sağlamak ve gerektiğinde kanuni yollara başvurulmasına ilişkin işlemleri yürütmek; diğer kurum ve kuruluşlarca hazırlanan mevzuat düzenlemeleriyle ilgili Kurum görüşünü oluşturmak; Kurumun üçüncü kişilerle olan alacak, hak ve borçları hakkındaki işlemleri yürütmek; Kurumun menfaatlerini koruyacak şekilde anlaşma ve sözleşmelerin yapılmasına yardımcı olmak; yargılama giderlerinin tahsili amacıyla icra takibi başlatmak; dava açma, icra takibi yapma ve mahkemelerce verilen kararlara karşı üst mercilere başvurmaktan vazgeçme ile üst dereceli mahkemelerce verilen kararlara karşı karar düzeltme yoluna gidilmesinden vazgeçme hususunda Kurula teklif hazırlamak; Başkan tarafından verilen diğer görevleri yapmak olarak belirlenmektedir⁶⁹.

b. Kurum Müşavirliği

Kurum Müşavirliğinin görev ve yetkileri: Başkana ve üyelere, Kurumun görev alanı ile ilgili konularda danışmanlık hizmeti sunmak; Kurul tarafından belirlenecek

⁶⁹ 02.12.2009 tarih ve 27420 Resmi Gazete

projeleri hazırlamak ve katkıda bulunmak; Başkan ve üyeler tarafından verilecek diğer görevleri yapmak olarak belirlenmiştir⁷⁰.

c. Başkanlık Müşavirliği

Başkanlık Müşavirliğinin görev ve yetkileri: Başkana, Kurumun görev alanı ile ilgili konularda danışmanlık hizmeti sunmak; Başkan tarafından belirlenecek projeleri hazırlamak veya projelere katkıda bulunmak; Başkan tarafından verilecek diğer görevleri yapmak olarak belirlenmiştir⁷¹.

d. Basın ve Halkla İlişkiler Danışmanlığı

Basın ve Halkla İlişkiler Danışmanlığının görev ve yetkileri: Basının, Kurum faaliyetleri hakkındaki yayınlarını izlemek, derlemek ve değerlendirmek, Başkanın gerekli gördüklerine cevap vermek; Kurumun basın ve yayın kuruluşlarıyla ilişkilerini yürütmek; Kurumun faaliyetleriyle ilgili olarak Başkanın izni ve talimatıyla kamuoyunu bilgilendirmek; Kurum faaliyetleri ile ilgili olarak kamuoyundan gelen dilek, talep ve ihbarları derlemek ve Başkanlığa iletmek; 9/10/2003 tarihli ve 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu kapsamında yapılacak başvurular ile bu nitelikteki diğer başvuruların sonuçlandırılmasına ilişkin işlemleri koordine etmek; Başkan tarafından verilecek diğer görevleri yapmak olarak belirlenmiştir⁷².

3. Yardımcı Hizmet Birimleri

Kamu İhale Kurumunun yardımcı hizmet birimleri, Kurul İşleri ve Kararlar Dairesi Başkanlığı, İnsan Kaynakları ve Eğitim Dairesi Başkanlığı, İdari ve Mali İşler Dairesi Başkanlığı ve Başkanlık Özel Büro Müdürlüğü'nden oluşmaktadır⁷³.

a. Kurul İşleri ve Kararlar Dairesi Başkanlığı

Kurul İşleri ve Kararlar Dairesi Başkanlığının görev ve yetkileri şu şekilde sıralanmaktadır:

⁷⁰ 02.12.2009 tarih ve 27420 Resmi Gazete

⁷¹ 02.12.2009 tarih ve 27420 Resmi Gazete

⁷² 02.12.2009 tarih ve 27420 Resmi Gazete

⁷³ 02.12.2009 tarih ve 27420 Resmi Gazete

Başkan tarafından gündeme alınması uygun görülen konuları içeren toplantı gündemini hazırlamak, gündem ve gündemdeki konulara ilişkin rapor ve eklerini toplantıdan önce üyelere dağıtmak ve varsa eksiklikleri ilgili birimlerle işbirliği içinde tamamlamak; Kurul tarafından toplantıda bulunması istenilen personel ve uzman kişilere bildirimde bulunmak; Başkan ve üyelerin bilgisine sunulmak üzere tereddüt oluşan konularda bu tereddütleri gidermek amacıyla ilgili birimlerden veya konunun uzmanı kişilerden Başkanın uygun gördüğü konularda görüş istemek; Kurul toplantılarında alınan kararları tutanağa geçirmek, tutanak ve eklerinin her sayfasını toplantıya katılan üyelere imzalatmak ve kararları ilgili birimlere göndermek; Resmi Gazete’de yayımlanmasına karar verilen Kurul kararlarını ilgili birime iletmek; Kurul kararlarının tebligatlarını yapmak; Kurul kararlarını konularına göre tasnif etmek ve veri tabanına aktararak ortak kullanıma sunmak; Kurula ait yazışmaları yapmak, karar ve yazışmalara ilişkin arşiv oluşturmak ve bunları muhafaza etmek; uyuşmazlık kararlarına ilişkin olarak mahkemelerce verilen kararlar üzerine alınan Kurul kararlarını Hukuk Danışmanlığına bildirmek; Kurul tarafından verilen kararları ilgili birimlerle koordineli olarak hukuki gerekçeleri ile birlikte Kurul kararına uygun olarak hazırlayarak üyelerin imzasına sunmak; Kurul kararlarında yer alan taraflara veya ihaleye ilişkin bilgilerdeki hatalar, gerekçe ve karar sonucu arasındaki çelişkiler ile hesaplama yanlışlarından kaynaklanan yazım hataları bulunduğu ilişkin iddiaları inceleyerek gerekçeleri ile birlikte değerlendirmek üzere Kurula sunmak; Kurul kararları gereğince idarelere bildirim ve savcılığa suç duyurusunda bulunmak; Başkan tarafından verilecek diğer görevleri yapmak olarak belirlenmiştir⁷⁴.

b. İnsan Kaynakları ve Eğitim Dairesi Başkanlığı

İnsan Kaynakları ve Eğitim Dairesi Başkanlığının görev ve yetkileri şu şekilde sıralanmaktadır:

Kurumun iş ve insan gücü planlaması ile personel politikasıyla ilgili çalışmaları yapmak; Kurumun hizmetlerinin daha etkin ve verimli bir şekilde yürütülmesini sağlayacak personel sayılarını tespit etmek üzere iş analizleri yapmak, atanacaklarda aranacak nitelikleri ve görev tanımlarını tespit etmek; Kurum

⁷⁴ 02.12.2009 tarih ve 27420 Resmi Gazete

personelinin atama, özlük, sicil, emeklilik ve benzeri işlemlerini yürütmek; Kurum personelinin mali ve sosyal hakları ile yolluk giderlerinin tahakkuk ettirilerek ödenmesini sağlamak; personelin seçilme, yetiştirilme usul ve esasları, disiplin ve sicil amirlerinin tespiti ile İnsan Kaynakları ve ilgili diğer mevzuat çalışmalarını hazırlamak, yürütmek, hazırlanan mevzuata ilişkin olarak Hukuk Danışmanlığının görüşünü almak ve mevzuatın uygulanmasını sağlamak; personelin Kuruma bağlılığını artırıcı sosyal faaliyet ve organizasyonlar yapmak; Kurum personelinin yurt içi ve yurt dışı geçici görevlendirmelerine ilişkin her türlü çalışmayı yapmak ve bu konudaki diğer işlemleri yürütmek; Kamu İhale Uzman Yardımcılarının, Kurumun görev alanı ile ilgili konularda yetiştirilip geliştirilmesine ilişkin Kurum içi ve dışı birim ve kişilerle koordineli bir şekilde bir plan dahilinde çalışmalar yapmak; personelin yetiştirilmesi, verimliliğinin artırılması ve üst görevlere hazırlanmasına yönelik hizmet içi eğitim planlarını hazırlayarak bu planların uygulanmasını sağlamak ve takip etmek; personelin, Kurumun görev alanı ile ilgili hizmetlerde etkinlik ve verimliliğinin artırılması amacıyla yurt içinde ve yurt dışında yetiştirilebilmesi, eğitilebilmesi, bilgi ve görgülerinin artırılabilmesi, staj, öğrenim ve ihtisas yaptırılabilmesine ilişkin gerekli planları hazırlayarak uygulanmasını sağlamaya ve takibine ilişkin işlemleri yürütmek; eğitim hizmetlerinin yerine getirilmesinde ihtiyaç duyulan konularla ilgili olarak kişi ve kuruluşlarla koordinasyon sağlamak; Başkan tarafından verilecek diğer görevleri yapmak olarak belirlenmiştir⁷⁵.

c. İdari ve Mali İşler Dairesi Başkanlığı

İdari ve Mali İşler Dairesi Başkanlığının görev ve yetkileri: Kurumun, gelir-gider tahminlerini yapmak ve bütçesini hazırlamak; Kurumun bütçesine, yıllık iş planına, gelir-gider kesin hesaplarına, yıllık raporuna ve sair raporlarına ilişkin işlemleri yapmak, gerekli hallerde bütçe kalemleri arasında aktarma yapılmasına ilişkin çalışmaları yürütmek; bir önceki mali yıla ait, konsolide edilmiş gelir tablolarını, bilançoları ve yıllık faaliyetleri esas alan kapsamlı mali tabloları içeren yıllık raporu hazırlamak ve en geç bir sonraki yılın Nisan ayının sonuna kadar bilgi için ilgili yerlere gönderilmesine ilişkin çalışmaları ve bütçenin ibrası ile ilgili işlemleri yapmak;

⁷⁵ 02.12.2009 tarih ve 27420 Resmi Gazete

Kurumun hesap planları ve muhasebe kayıtlarıyla ilgili işlemleri yürütmek; Kurum gelirlerinin tahsili ve takibine ilişkin işlemleri yürütmek, Kurumun nakit varlığını yönetmek ve muhafaza etmek; Kurum harcamalarının, onaylı bütçe çerçevesinde ve harcama usul ve esaslarına uygun olarak gerçekleştirilmesini sağlamak; Kurum hizmetleri için gerekli araç, gereç ve malzemenin, satın alma dahil temini ile ilgili hizmetleri yürütmek; ihtiyaç duyulan taşınmazların kiralanması veya satın alınması işlemlerini yürütmek; Kuruma ait ayniyatla ilgili işlemleri yapmak; üyeler ile personelin ve bakmakla yükümlü oldukları kişilerin sağlık hizmetlerinden yararlanmalarını sağlamak; haberleşme, genel evrak ve Kurumun arşiv faaliyetlerine ilişkin mevzuatı hazırlamak, bu faaliyetleri yürütmek ve mevzuatı gereği saklanması gereken diğer belgelerin düzenli bir dosyalama sistemi içinde korunmasını sağlamak; Kurumun temizlik, aydınlatma, ısıtma, bakım, onarım, güvenlik, yemek ve taşıma hizmetlerinin yapılmasını veya yaptırılmasını sağlamak; Kuruma ait hizmet yerleriyle ilgili güvenlik tedbirlerinin alınması, yürütülmesi ve buralara giriş ve çıkışların düzenlenmesine ilişkin işlemleri yürütmek; Kurum tarafından çıkarılacak süreli ve süresiz yayınların basım ve dağıtım hizmetlerini yürütmek; 9/6/1958 tarihli ve 7126 sayılı Sivil Savunma Kanunu ile diğer kanunlarla verilen görevleri yapmak; Başkan tarafından verilecek diğer görevleri yapmak olarak belirlenmiştir⁷⁶.

d. Başkanlık Özel Büro Müdürlüğü

Başkanlık Özel Büro Müdürlüğünün görev ve yetkileri: Başkanın Kurum içi ve dışı haberleşmelerini yapmak; görüşülecek konuların, incelenecek yazışmaların, yapılacak ziyaretlerin önemi ve ivediliğini göz önünde bulundurarak Başkanın günlük çalışma programını hazırlamak; Başkanın yapacağı görüşmeleri düzenlemek, misafirlerin karşılanması ve ağırlanmasını temin etmek, görüşmelerin bir program dahilinde gerçekleştirilmesini sağlamak; Başkanın istediği bilgi ve belgeleri istenen şekilde temin etmek ve kendisine iletmek; Başkanın talimatları doğrultusunda yazışmaları yürütmek, yazı taslaklarını hazırlamak ve bunları bir arşiv oluşturarak muhafaza etmek; Başkanın ve üyelerin sekreteryaya hizmetlerinin yapılmasını temin etmek, üyelerin, hizmet birimleri ile ilişkilerini sağlamak; Başkanın katılacağı

⁷⁶ 02.12.2009 tarih ve 27420 Resmi Gazete

toplantılara ait hazırlıkları ve toplantı sonrası işlemleri gerçekleştirmek; karşılama, uğurlama, açılış ve benzeri organizasyonlarda Kurumun protokol hizmetlerini gerçekleştirmek; Başkanın ve personelin seyahat, konaklama ve iş görüşmelerini düzenlemek; Başkan tarafından verilecek diğer görevleri yapmak olarak belirlenmiştir⁷⁷.

IV. KAMU İHALE KURUMU PERSONELİ

A. KURUM PERSONELİNİN STATÜSÜ VE ATANMASI

Kamu İhale Kurumu personeli kamu ihale uzman ve uzman yardımcılarında oluşan meslek personeli ile diğer personelden meydana gelmektedir. Meslek personelinin dışında kalan diğer personel de memurluk tasfiye edilmiştir, temel istihdam kategorisi sözleşmeliliktir. Kamu İhale Kurumu'nun personel rejiminde, memur ve aynı zamanda işçi statüsü tasfiye edilmiş, rejimin ana istihdam biçimi bireysel sözleşmelilik üzerine kurulmuştur. Memur statüsünün bütünüyle ortadan kaldırıldığı bu kurumlarda, görevler sözleşmeli personel eliyle yerine getirilmektedir⁷⁸.

Kamu İhale Kurumu'nun personel yapısı, 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 53'üncü maddesi ile 1.12.2009 tarih ve 27419 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kamu İhale Kurumu Teşkilatı ve Personelinin, Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, 19.12.2002 tarih ve 24968 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kamu İhale Kurumu İnsan Kaynakları Yönetmeliği, aynı tarihli Kamu İhale Uzman Yardımcıları Yarışma ve Yeterlik Sınavları ile Kamu İhale Uzman ve Uzman Yardımcılarının Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, 30.12.2002 tarih ve 24979 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kamu İhale Kurumu Disiplin Amirleri Yönetmelikleri ile belirlenmektedir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 53'üncü maddesine göre, kurum hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, kamu ihale uzman ve uzman yardımcılarında oluşan meslek personeli ve diğer personel eliyle yürütülmekte ve

⁷⁷ 02.12.2009 tarih ve 27420 Resmi Gazete

⁷⁸ ASLAN, Onur Ender, **Kamu Personel Rejimi, Statü Hukukundan Esnekliğe**, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü, Mayıs, 2005, s. 350

bunlar sözleşmeli olarak istihdam edilmektedir. Kurum personeli anılan kanunda öngörülen hükümler dışında 657 sayılı Yasaya, sosyal güvenlik açısından, 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'na tabidir (Kamu İhale Kurumu Teşkilatı ve Personelinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, m. 36).

Kamu İhale Kurumu'nun insan kaynakları politikası ve planlamasına ilişkin hususlar ile Kurumda istihdam edilen personelin, kendi görev ve kadrolarıyla ilgili ayrı bir düzenleme bulunmaması kaydıyla, göreve alınmasına, hizmet şartlarına, niteliklerine, atanma ve yetiştirilmelerine, hak, ödev ve sorumluluklarına, görevde yükselmeleri ile sicil, disiplin ve diğer özlük işlerine ilişkin usul ve esaslar, 04/01/2002 tarihli ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 53 üncü maddesine ve 12/06/2002 tarihli ve 2002/4425 sayılı Bakanlar Kurulu kararıyla 20/07/2002 tarihli Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe konulan "Kamu İhale Kurumunun Teşkilatı ile Kurum Personelinin Mali ve Sosyal Hakları, Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik" in 35 inci maddesine dayanılarak hazırlanan Kamu İhale Kurumu İnsan Kaynakları Yönetmeliği ile düzenlenmiştir (Kamu İhale Kurumu İnsan Kaynakları Yönetmeliği, m. 1-2).

Kamu ihale uzmanlığı hariç olmak üzere Kurumun görev alanı ile ilgili konularda genel bütçeye dahil daireler ile katma bütçeli idareler ve kamu iktisadi teşebbüslerinde çalışanlar kurumlarının, hakimler ve savcılar ise kendilerinin muvafakati ile Kurumda görevlendirilebilir. Bu personel, kurumlarından maaşsız izinli sayılır ve aylık, ödenek, her türlü zam ve tazminatları ile diğer mali ve sosyal hak ve yardımları Kurumla ilgili arasında imzalanacak sözleşmede belirlenir. İzinli oldukları sürece memuriyetleri ile ilgili özlük hakları devam ettiği gibi, bu süreler terfi ve emekliliklerinde hesaba katılır, terfileri başkaca bir işleme gerek duyulmadan süresinde yapılır. Üniversite öğretim elemanları uzmanlıklarına uyan işler için, 4.11.1981 tarihli ve 2547 sayılı Yüksek Öğretim Kanununun 38 inci maddesine, göre Kurumda görevlendirilebilir. Bu şekilde görevlendirilecek personel sayısı toplam kadro sayısının % 10'unu aşamaz (Kamu İhale Kanunu, m. 53).

Kurum işlevlerinin yerine getirilebilmesi için, Kurumun kadroları dikkate alınarak Kurul kararları doğrultusunda yeterli sayıda personel istihdam edilir.

Kurumda yürütülecek görev ve hizmetler esas alınarak, ilgili hizmet birimlerinin görev tanımları ve görev yerlerinin belirlenmesi suretiyle verecekleri görüş, İnsan Kaynakları Dairesi Başkanlığının teklifi ve Başkanlığın uygun görüşü üzerine, kadrolar Kurul kararıyla tespit edilir (Kamu İhale Kurumu İnsan Kaynakları Yönetmeliği, m. 19).

Kurum hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, sözleşmeli olarak istihdam edilen personel eliyle yürütülür. Sözleşmeli personel ücret ile diğer mali ve sosyal haklara ilişkin hükümleri dışında 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabidir⁷⁹.

Toplam kadro sayısının %10'unu aşmayacak sayıda diğer kamu kurum ya da kuruluş personeli, Kurul kararıyla ve sözleşme yapılmak suretiyle Kurumda görevlendirilebilir.

İnsan kaynakları politikasının hedefi, Kurumun görevlerinin etkin ve verimli bir şekilde yerine getirilebilmesini sağlayacak personelin seçilmesi, eğitilmesi, uluslararası normlara uygun olarak yetiştirilmesi ve hizmet birimlerinde görevlendirilmesi hususlarını objektif kriterlerle belirlemektir (Kamu İhale Kurumu İnsan Kaynakları Yönetmeliği, m. 4-5).

Kamu İhale Kurumu'nun kadroları 4734 sayılı Kanunun 53'üncü maddesine dayanılarak Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe giren Kamu İhale Kurumu Teşkilatı ve Personelinin Çalışma Usul ve Esaslarına İlişkin Yönetmeliğin eki cetvelde belirlenmiştir. Bu cetvele baktığımızda 376 kişiden oluşan kadronun çoğunluğunu Kamu İhale Uzman ve Kamu İhale Uzman yardımcılarının oluşturduğu görülmektedir.

Meslek personeli olan kurumda görevli kamu ihale uzmanı ve kamu ihale uzman yardımcılarının, mesleğe giriş ve yeterlilik sınavları ile kamu ihale uzman ve uzman yardımcılarının görev, yetki ve sorumluluklarını, çalışma usul ve esasları, 4734 sayılı Kanunun 53. maddesine dayanılarak çıkarılan Kamu İhale Uzman Yardımcıları

⁷⁹ 21.12.2010 tarih ve 27792 Resmi Gazete

Yarışma ve Yeterlilik Sınavları ile Kamu İhale Uzman ve Yardımcılarının Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik ile düzenlenmiştir⁸⁰.

Kurumun kadrolarını ekli cetvelde belirleyen Kamu İhale Kurumu Teşkilatı Çalışma Usul ve Esasları Hakkındaki Yönetmelikte 123 adet kamu ihale uzmanı ile 40 adet kamu ihale uzman yardımcısı kadrosuna yer verilmiştir. Kariyer personel seçimi ise KPSS (A) grubu sınav sonuçlarına göre yapılan değerlendirmeden sonra 4734 sayılı Kanunun 53'üncü maddesinde öngörülen özel yarışma sınavı ile gerçekleştirilmektedir.

Kurul her yıl, Kurumun uzman personel ihtiyacını dikkate alarak, 4734 sayılı Kanunda belirlenen fakültelerin bölümleri itibarıyla her eğitim grubundan kaç tane uzman yardımcısı alınacağını ve uzman yardımcılığı yarışma sınavı tarihlerini belirlemektedir.

Kurum, Kurul tarafından alınan karar doğrultusunda; atama yapılması planlanan kadro sayısını, öğrenim koşullarını, test ağırlıklarını, İngilizce, Almanca ve Fransızca dillerinden birinden alınacak asgari yetmiş puanı ve diğer koşulları ÖSYM Başkanlığı'na KPSS kılavuzunda yer almak üzere bildirmekte ve kurulca belirlenecek, KPSS puan tür ve/veya türlerinden, taban puan ve üzeri puan alanlar için yazılı ve sözlü sınavlar ilan edilerek duyurulmaktadır.

Giriş sınavına başvuracak adaylarda aranacak genel ve özel şartlar, sınav konuları, sınav konularına uygulanacak ve sınav puanının tespitinde değerlendirilecek ağırlık oranları, ilk ve son başvuru tarihi, başvuru evrakının temin edileceği yer, başvuru yeri, atama yapılacak kadro sayısı, bölümler itibarıyla kaç kişinin alınacağı, sınava girebilmek için gereken KPSS puan türü ve taban puanı, başvuru esnasında istenecek belgeler ve gerekli görülen diğer bilgileri içeren ilan metni, üniversitelerin mezuniyet dönemleri de dikkate alınarak, başvurunun sona erdiği tarihten en az onbeş gün önce, Resmi Gazetede, Türkiye genelinde günlük dağıtımı yapılan en yüksek tiraja sahip ilk beş gazetenin en az ikisinde, Kurumun internet adresinde ve gerekli görülen diğer yerlerde ilan edilir.

⁸⁰ UYGUR, a.g.e.,s. 272

Giriş sınavına başvurmak isteyenlerin aşağıdaki genel ve özel şartları taşımaları gerekir.

1. Genel Şartlar

1) Türk vatandaşı olmak,

2) Kamu haklarından yasaklı bulunmamak,

3) Türk Ceza Kanununun 53 üncü maddesinde belirtilen süreler geçmiş olsa bile; kasten işlenen bir suçtan dolayı bir yıl veya daha fazla süreyle hapis cezasına ya da affa uğramış olsa bile devletin güvenliğine karşı suçlar, Anayasal düzene ve bu düzenin işleyişine karşı suçlar, milli savunmaya karşı suçlar, devlet sırlarına karşı suçlar ve casusluk, zimmet, irtikap, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, güveni kötüye kullanma, hileli iflas, ihaleye fesat karıştırma, edimin ifasına fesat karıştırma, suçtan kaynaklanan malvarlığı değerlerini aklama veya kaçakçılık suçlarından mahkûm olmamak.

4) Askerlikle ilişiği bulunmamak; askerlik çağına gelmemiş veya askerlik çağına gelmiş ise muvazzaf askerlik hizmetini yapmış sağlık nedenleri dışında muaf tutulmuş yahut erteletmiş veya yedek sınıfa geçirilmiş olmak, (müracaat tarihinde askerliğinin bitmesine iki ay veya daha az kalmış olan adaylar da bu durumlarını belgelendirmeleri kaydıyla başvurabilirler.)

5) 18 yaşını tamamlamış olmak,

6) Görevini devamlı yapmasına engel olabilecek vücut veya akıl hastalığı veya vücut sakatlığı ile özürlü bulunmamak.

2. Özel Şartlar

1) En az dört yıllık lisans eğitimi veren hukuk, iktisat, siyasal bilgiler, işletme, iktisadi ve idari bilimler, mimarlık ve mühendislik fakülteleri ile bunlara denkliği yetkili makamlarca kabul edilen, yurt dışındaki yüksek öğretim kurumlarından mezun olmak,

2) Sınavın yapıldığı yılın Ocak ayının ilk günü itibarıyla otuz yaşını doldurmamış olmak,

3) Kurumun belirlediği KPSS puan türünden başvuru ilanında belirtilen taban puan ve üzeri puanı almış olmak,

4) Uzman yardımcılığı giriş sınavında iki defadan fazla başarısız olmamak.

Giriş sınavına katılmak isteyen adaylardan; Kurumca düzenlenecek ve aday tarafından doldurulacak Başvuru Formu, İnsan Kaynakları Dairesi Başkanlığınca incelenerek, giriş sınavı koşullarını taşıyan adaylarla ilgili olarak, ilanda belirtilen son müracaat günü mesai bitiminde, toplam müracaat sayısını ve son aday numarasını da belirleyen bir tutanak düzenlenir.

Giriş sınavına kabul edilen adayların adı, soyadı, KPSS numarası ve KPSS puanını belirten listeler hazırlanarak ÖSYM Başkanlığı'na teslim edilir. Adayların KPSS bilgileri ve diğer belgeler ÖSYM Başkanlığı'nca kontrol edilerek sınava katılmaya hak kazananlar isim, soy isim ve KPSS puanına göre üç ayrı liste halinde düzenlenerek Kuruma bildirilir⁸¹.

Giriş sınavı, yazılı ve sözlü olmak üzere iki aşamadan oluşur.

Yazılı sınavda, adayların alan bilgisinde en başarılılarının belirlenmesi temel esastır. Yazılı sınav, adayların mezuniyet durumları göz önünde bulundurularak, mühendislik-mimarlık, hukuk ve sosyal bilimler (En az dört yıllık öğrenim veren İktisat, İşletme, Siyasal Bilgiler, İktisadi ve İdari Bilimler) dallarında olmak üzere üç ayrı uzmanlık alanında, ağırlıklı olarak adayların alan bilgisi konuları dikkate alınarak yapılır.

Yazılı sınav notu, 100 tam puan üzerinden verilir. Sınavda başarılı sayılabilmek için alan bilgisi sınav konularının her birinden en az 70 puan almak gerekir.

Yazılı sınavdan en az yetmiş puan almış olmak koşuluyla en yüksek puanı alan adaydan itibaren, eğitim durumları itibarıyla ilan edilen boş kadro sayısının iki katı aday sözlü sınava girmeye hak kazanır. Sözlü sınava girmeye hak kazanan en düşük puana sahip adayla aynı puanı alan adaylar da sözlü sınava çağrılır.

⁸¹ 17.07.2010 tarih ve 27644 Resmi Gazete

Sözlü sınava çağrılacak adaylara, sözlü sınavın yeri ve zamanı yazılı olarak ve/veya gerektiğinde diğer iletişim vasıtaları da kullanılarak, sınav sonuçlarının ilanından itibaren onbeş gün içerisinde duyurulur⁸².

Sözlü sınav için giriş sınav komisyonu oluşturulur. Giriş sınav komisyonu, Başkanın veya görevlendireceği Başkan Yardımcısının başkanlığında, Baş Hukuk Danışmanı, Daire Başkanları ile gerekli görülmesi halinde öğretim üyeleri arasından Kurul kararı ile belirlenecek dört üye olmak üzere toplam beş üyeden oluşur. Giriş sınav komisyonuna Başkanın başkanlık etmesi halinde, bir başkan yardımcısı komisyon üyesi olarak görevlendirilir. Ayrıca, sayılanlar arasından en az iki yedek üye belirlenir. Asil üyelerin herhangi bir nedenle komisyona katılamamaları halinde, yedek üyeler tespit sırasına göre komisyona katılır.

Sözlü sınavda, adayların yazılı sınav konuları ile birlikte Kurum hizmetlerinin ve uzmanlığın gerektirdiği kişisel niteliklere ve yeteneklere sahip olup olmadıkları da göz önüne alınarak, önceden İnsan Kaynakları Dairesi Başkanlığınca hazırlanan değerlendirme formu, her bir komisyon üyesi tarafından, her aday için yüz puan üzerinden ayrı ayrı not verilmek suretiyle doldurulur ve notlar toplanır.

Komisyon üyelerinin verdiği notların aritmetik ortalaması sözlü sınav sonucunu oluşturur ve bir tutanakla tespit edilir. Sözlü sınavda başarılı sayılabilmek için ortalamanın yüz tam puan üzerinden en az yetmiş puan olması gerekir.

Giriş sınav komisyonu adayların;

Yazılı sınav sonucunu	%50
Sözlü sınav sonucunu	%20
KPSS puanını	%20
KPSS yabancı dil puanını	%10

Oranında ağırlıklandırarak, öğrenim dalları itibarıyla giriş sınav notunu tespit eder. Komisyon, giriş sınav notunu esas alarak en yüksek puandan itibaren atama

⁸² 17.07.2010 tarih ve 27644 Resmi Gazete

yapılacak kadro sayısı kadar kazanan adayları başarı sırasına göre belirler ve giriş sınav sonucunun ilan edildiği tarihten itibaren 3 ay için geçerli olmak üzere yedek liste düzenler⁸³.

Giriş sınav sonuçları, komisyon tarafından tutanakla tespit edildikten sonra liste, sözlü sınavın bitimini takip eden yedi gün içinde sınav duyurusunda belirtilen öğrenim dalları itibarıyla ilan edilir. Sonuçları kazanan adayların adreslerine ayrıca tebliğ edilir.

Giriş sınavını kazanan adayların, sınav sonuçlarının ilanından itibaren bir ay içerisinde uzman yardımcısı kadrolarına atamaları yapılarak göreve başlamaları sağlanır.

Kurum, giriş sınavı sonucu atanarak göreve başlatılanları, onbeş gün içinde Devlet Personel Başkanlığına ve sınavın ÖSYM tarafından yapılması halinde ÖSYM'ye bildirmek zorundadır.

Uzman Yardımcıları, temel eğitim, hazırlayıcı eğitim ve staj eğitimine tabi tutulurlar.

Uzman yardımcılarının ilk yılın son 6 ayında, görevlendirildikleri birim amiri tarafından belirlenecek, grup başkanı, hukuk danışmanı veya kamu ihale uzmanı refakatinde araştırma ve incelemeler ile diğer çalışmalara iştirak ederek, mesleki uygulamayı öğrenmelerinin yanı sıra, yurt içinde düzenlenecek kurs, seminer, staj ve konferans gibi eğitim çalışmalarına katılmaları yoluyla mesleki bilgi ve deneyimlerini arttırmaları sağlanır. Ayrıca bu süreçte, Yönetmelikte sayılan görevlere ilişkin yazışma ve raporlama teknikleri konusunda bilgi ve becerilerini artıracak çalışmalara ağırlık verilir⁸⁴.

Çalışma süresi sonunda, grup başkanı, hukuk danışmanı veya kamu ihale uzmanı tarafından, refakatinde bulunan uzman yardımcısının başarı durumunu ölçecek

⁸³ 17.07.2010 tarih ve 27644 Resmi Gazete

⁸⁴ 17.07.2010 tarih ve 27644 Resmi Gazete

değerlendirme formu doldurularak, ilgili birim amirinin görüşü alınmak suretiyle, Eğitim Dairesi Başkanlığına gönderilir.

Birinci yılın sonunda uzman yardımcılarında, refakat çalışmalarında başarılı buldukları ve olumlu sicil aldıkları takdirde, İnsan Kaynakları Dairesi Başkanlığı'nın teklifi üzerine Başkanlık Onayı ile tek başına inceleme yetkisi verilebilir.

Ayrıca, uzman yardımcılara yetiştirme programı çerçevesinde mesleki konularda bilimsel çalışma alışkanlığı ve temsil yeteneğinin kazandırılması ile yabancı dil bilgilerinin geliştirilmesi için gerekli koşullar da sağlanır.

Uzman yardımcılarını Kurumun görev sahası ile ilgili konularda, yetiştirme programının 3 üncü yılının, başından itibaren 30 gün içerisinde Başkanın onayı ile tez konusunu seçer. Tez konusunun belirlenmesinden itibaren uzman yardımcısına en çok bir yıla kadar süre verilir. Tez konusu belirlenen her uzman yardımcısına, Kurum içinden ve/veya dışından tez danışmanı görevlendirilir.

Uzman yardımcısı, hazırladığı tezini ilgili daire başkanının aracılığıyla, İnsan Kaynakları Dairesi Başkanlığı'na teslim etmek zorundadır⁸⁵.

İnsan Kaynakları Dairesi Başkanlığı, verilen tezleri, en geç beş gün içerisinde, yeterlik sınav komisyonu üyelerine gönderir. Yeterlik sınav komisyon üyeleri, otuz gün içinde tezin incelenmesini tamamlar.

Yeterlik sınav komisyonu, tezlerle ilgili, yeterli bulunmuş ise yeterliğinin, yetersiz bulunmuş ise yetersizlik nedenlerinin yer aldığı bir rapor düzenler. Tezler, komisyonda oy çokluğuyla kabul ya da ret edilir. Sonuçlar en geç iki gün içerisinde açıklanır.

Uzman yardımcıları;

a) Hazırlanan uzmanlık tezinin yeterli bulunan,

⁸⁵ 17.07.2010 tarih ve 27644 Resmi Gazete

b) Uzman yardımcısı olarak adaylıkta geçen süre dahil en az üç yıl çalışmış olan, (Bu süreye ücretsiz izinler, altı ayı geçen hastalık izni ve askerlikte geçen süreler dahil değildir),

c) Her yıl olumlu sicil almış olan,

d) Katıldığı staj ve eğitim faaliyetlerinde başarılı olan,

e) Kamu Personeli Yabancı Dil Sınavında (KPDS) İngilizce, Fransızca veya Almanca dillerinin birinden en az yetmiş puan alması veya Test Of English as a Foreign Language (TOEFL) ve International English Language Testing System (IELTS) sınavlarının birinden sınav tam puanının yüzde yetmiş oranında puan alan, yeterlik sınavına girmeye hak kazanırlar.

Uzman yardımcılığı döneminde yeterli yabancı dil puanı alamayan uzman yardımcılarının en az altı ay süre verilir. Bu sürede de yabancı dil bilgisi için belirtilen barajı aşamayan uzman yardımcılarının yeterlilik sınavına girme haklarını kaybeder.

Yeterlik sınav komisyonu, Başkanın veya görevlendireceği Başkan Yardımcısı başkanlığında, Baş Hukuk Danışmanı, Daire Başkanları ve gerekli görülmesi halinde öğretim üyeleri arasından Kurul kararı ile belirlenecek dört üye olmak üzere toplam beş üyeden oluşur⁸⁶.

Tezi yeterli görülen uzman yardımcısı, yeterlik sınav komisyonu üyelerinin huzurunda hazırladığı tezin sözlü savunmasını yapar ve komisyon üyeleri tarafından tez konusuyla ilgili olarak sorulan soruları cevaplar. Sözlü savunmaya ilişkin değerlendirme, yeterlik sınav komisyonu üyelerince yüz puan üzerinden verilen notların aritmetik ortalaması alınarak yapılır ve bir tutanakla tespit edilir.

Tezin sözlü savunulmasından bir gün sonra uzman yardımcısı Kurumun görev alanıyla ilgili konularda yazılı sınava tabi tutulur.

Yeterlik sınav komisyonunca tezin sözlü savunması yazılı ve sözlü sınav notlarının aritmetik ortalaması alınarak yeterlik sınav notu tespit edilir. Yeterlik sınav

⁸⁶ 17.07.2010 tarih ve 27644 Resmi Gazete

notu yetmiş puan ve üzerinde olan uzman yardımcıları başarılı, yetmiş puanın altında olanlar ise başarısız sayılırlar. Sonuçlar üç gün içerisinde ilan edilir.

Yeterlik sınavında başarılı olan uzman yardımcıları, Kurul kararı ile durumlarına uygun uzman kadrolarına atanır⁸⁷.

Uzman yardımcılardan;

a) Yardımcılık döneminde, meslek personeli karakter ve nitelikleriyle bağdaşmayacak tutum ve davranışları belgeyle saptananlar ile olumsuz sicil alanlar,

b) Uzman Yardımcılığı yetiştirme programında başarısız olanlar ile tezi yetersiz bulunanlar,

c) Yeterlik sınavına katılma hakkını elde edemeyen, başarısız olan ya da özürsüz olarak bu sınava girmeyenler ile iki defa üst üste mazeretli de olsa yeterlik sınavına girmeyenler,

d) Yönetmeliğin 29 uncu maddesinde belirtilen yabancı dil puanını alamayanlar, uzman yardımcılığı kadrolarından, Kurul kararı ile Kurumda durumlarına uygun, meslek personeli dışındaki idari kadrolara atanırlar (Kamu İhale Uzman Yardımcıları Yarışma ve Yeterlik Sınavları İle Kamu İhale Uzman ve Yardımcılarının Çalışma Esas ve Usulleri Hakkında Yönetmelik, m. 5-36).

İdari personel kadrolarına ilk defa atanabilmek için ise KPSS sonuçlarına göre belirlenecek asgari puanın üstünde puan alanların Kurumca yapılacak yazılı ve/veya sözlü sınavda başarılı olmaları gerekmektedir (m. 29).

Kamu İhale Kurumu'nun kuruluş aşamasında 4734 sayılı Kanunun Geçici 6'ncı maddesi çerçevesinde meslek personeli, belirlenen nitelikleri taşımak kaydıyla naklen alınmıştır. Aynı madde ile idari personelin nakli de düzenlenmiştir. İdari personelin naklinin özel olarak düzenlenmesinin sebebi ise, nakilde statüye bağlı ayırım

⁸⁷ 17.07.2010 tarih ve 27644 Resmi Gazete

yapılmamasıdır. Bu madde hükümlerine göre 22.6.2003 tarihine kadar işlem yapılmıştır⁸⁸.

B. KURUM PERSONELİNİN ÖZLÜK HAKLARI, ÖDEV VE SORUMLULUKLARI

Kurum personeli, yürürlükte bulunan kanun, tüzük ve yönetmelik hükümlerinin kendileri hakkında aynen uygulanmasını isteme hakkına sahiptir. Kanunlarda belirtilen haller dışında personelin görevine son verilemez. Ücret ve diğer hakları elinden alınamaz (Kamu İhale Kurumu İnsan Kaynakları Yönetmeliği, m. 7-8).

Emeklilik açısından, Kurul Başkanına Bakanlık Müsteşarı, Kurul üyelerine Bakanlık müsteşar yardımcısı, Kurum Başkan Yardımcılarına Bakanlık Genel Müdürü, daire başkanlarına Bakanlık Genel Müdür Yardımcısı için tespit edilen ek gösterge makam ve temsil tazminatları ile diğer mali hükümler uygulanır. Bu görevlerde geçirilen süreler makam tazminatı veya yüksek hakimlik tazminatı ödenmesini gerektiren görevlerde geçmiş sayılır.

Kamu görevlisi iken üyeliğe atanan Kurul Başkan ve üyelerinden görev sürelerinin sona ermesi sebebiyle başka görevlere atanacak olanların sosyal güvenlik haklarının tespitinde ve yapılacak atamalarında, 5510 sayılı Kanunun geçici 4 üncü maddesi hükümleri saklı kalmak kaydıyla, bu statüleri müktesep hak teşkil etmez (Kamu İhale Kurumu Teşkilatı ve Personelinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, m. 36).

Personel, Kuruma yazılı müracaat etmek suretiyle görevden çekilme isteğinde bulunabilir. Personel, Kurum ile ilgili resmi ve şahsi işlerinden dolayı müracaat; amirleri veya Kurum tarafından kendilerine uygulanan idari eylem ve işlemlerden dolayı şikayet ve dava açma hakkına sahiptir. Kurum personeli, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda gösterilen süre ve şartlarla mazeret ve yıllık izin hakkına sahiptir (Kamu İhale Kurumu İnsan Kaynakları Yönetmeliği, m. 9, 10, 11).

⁸⁸ EREN Özgül, **Bağımsız Düzenleyici Kurumların Personel Yapısı**, Proje Ödevi, TODAİE, Ankara 2004, s. 59

Personelin, görev yaptığı hizmet biriminin bulunduğu yerleşim merkezinde (mücavir alanlar dahil, belediye ve köy hudutları içerisinde) ikamet etmesi esastır. Kurum personeli, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ve diğer ilgili mevzuatın öngördüğü kılık ve kıyafet kurallarına uymak zorundadır.

Kurum personeli, Türk Ticaret Kanununa göre (tacir) veya (esnaf) sayılmalarını gerektirecek bir faaliyette bulunamaz, ticaret ve sanayi müesseselerinde görev alamaz, ticari mümessil veya ticari vekil veya kollektif şirketlerde ortak veya komandit şirkette komandite ortak olamazlar (Görevli oldukları kurumların iştiraklerinde kurumlarını temsilen alacakları görevler hariç).

Kurum personeli ücret karşılığı olmaksızın uzmanlık alanlarıyla ilgili mesleki yayın organlarında yayın kurulu üyeliği yapabilir. Personelin yazdıkları makale veya inceleme yazılarıyla; yönetim ve denetim kurullarında görev almamak koşulu ile kooperatif üyeliği yasaklamamanın dışındadır⁸⁹.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda Devlet memurları için öngörülen yasaklar Kurum personeli için de geçerlidir.

Personel, Kurum menfaatini korumak, mevzuatla belirlenen esaslara uymak, verilen görevleri dikkat ve itina ile yapmak ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda Devlet memurları için öngörülen ödev ve sorumlulukları yerine getirmekle yükümlü ve amirlerine karşı sorumludur.

Amirler, kanun, tüzük ve yönetmeliklerle belirlenen görevleri zamanında ve eksiksiz olarak yapmaktan ve yaptırmaktan, maiyetindeki memurlarını yetiştirmekten, hal ve hareketlerini takip ve kontrol etmekten görevli ve sorumludurlar.

Personelin başlıca ödevleri şunlardır:

a) Görevi ile ilgili mevzuatı, Kurum organlarının kararlarını ve mesleki bilgi, usul ve teamülleri bilmek, onlara uymak ve gereği gibi uygulamak,

⁸⁹ 17.07.2010 tarih ve 27644 Resmi Gazete

b) Amirin verdiği talimatları eksiksiz yerine getirmek, amirinden aldığı talimatın mevzuata ve diğer esaslara veya yetkili organların kararlarına aykırı olması durumunda, bu aykırılığı emri veren amirine bildirmek, amir talimatında ısrar eder ve yazılı olarak tekrarlarsa talimatı yerine getirerek durumu bir üst makama bildirmek,

c) Kurumun yetkili organı tarafından belirlenen çalışma saatlerinde görevi başında bulunmak, çalışma saatleri süresince görevi ile ilgili işleri yapmak ve izinsiz olarak görevi başından ayrılmamak,

d) Görevine gereken dikkat, disiplin ve özeni göstermek, verimli bir şekilde çalışmak, Kurumun yararını korumak, maddi ve manevi bakımlardan Kuruma zarar verebilecek her türlü davranıştan kaçınmak,

e) Çalıştığı birimin düzeni, görevlerin yürütülmesi ve güvenlik ya da gizliliğin sağlanması amacıyla alınan önlemlere titizlikle uymak,

f) Amirleri, iş arkadaşları ve üçüncü şahıslarla olan ilişkilerinde gereken saygı, nezaket ve kolaylığı göstermek,

g) Özel hayatında Kurumun itibarına yakışır bir şekilde hareket etmek, kumar, aşırı alkol bağımlılığı gibi kötü ve zararlı alışkanlıklardan uzak durmak,

h) Görevi, özlük ve başka hakları ile dilek ve şikayetlerini yerleşik teamüllere ve usullere uygun bir biçimde yapmak, bu konuda Kurum içinden veya dışından başkalarının tavassutuna ve yardımına başvurmamak,

i) Görevi nedeniyle ve/veya yetkisinden yararlanıp iş sahipleri veya diğer şahıslarla ilişki kurmamak, görevini yapmak ve/veya yapmamak suretiyle kendisine maddi veya manevi menfaat sağlamamak, mevzuata aykırı hareket etmemek, kendisine teklif edilen menfaat ve hediye kabul etmeyip durumu gecikmeden amirlerine bildirmek,

j) Amirlerini açık ve doğru bir şekilde bilgilendirmek, hiç kimseye yanıltıcı, eksik ya da yanlış yönlendirme amaçlı bilgi vermemektir⁹⁰.

⁹⁰ 17.07.2010 tarih ve 27644 Resmi Gazete

Kurumun ve meslek personelinin denetim ve inceleme görevi gizlilik gerektiren görevlerdendir. Bu sebeple Kurum personeli, görevini yerine getirirken ilgililere ve üçüncü kişilere ait edindikleri gizli kalması gereken bilgi, belge ve her türlü sırları bu konuda kanunen yetkili kılınan mercilerden başkasına açıklayamaz ve kendilerinin veya başkalarının menfaatine kullanamaz. Bu yükümlülük personelin görevden ayrılmasından sonra da devam eder.

Personel, Kurum çalışmalarıyla ilgili olarak yazılı, sözlü veya görsel basın kuruluşlarına bilgi veya demeç veremez, açıklama yapamaz. Bu görev, ancak Başkan ya da görevlendireceği personel tarafından yapılabilir (Kamu İhale Kurumu İnsan Kaynakları Yönetmeliği, m. 12, 13, 14, 15, 16, 18).

Uzman ve uzman yardımcıları; görevlerini, ilgili mevzuat hükümleri çerçevesinde, bilimsel esas ve yöntemleri kullanarak, Kurum ilke ve stratejileri doğrultusunda yerine getirir.

Uzman ve uzman yardımcılarının, görevlerini yerine getirirken, ilgili kişi ve kuruluş çalışanlarına karşı, görevin gerektirdiği vakar ve ciddiyet içinde davranmaları gerekir. Ayrıca, incelemelerde ve denetlemelerde tespit edilen hususlar hakkında ilgililerle görüşmelerde veya bilgi isteme taleplerinde, Kurum ciddiyetine yakışır bir şekilde davranılması, uyarıcı, yol gösterici, öğretici ve yapıcı olunması gerekmektedir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu ve diğer mevzuatla Kuruma verilen aşağıdaki görevler uzman ve uzman yardımcıları tarafından yerine getirilir⁹¹.

a) Kamu ihalelerinin başlangıcından sözleşmenin imzalanmasına kadar olan süre içerisinde, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamındaki ihalelere ilişkin işlemlerin Kanun ve diğer ilgili mevzuat hükümlerine uygun olmadığına dair Kuruma intikal eden her türlü şikayet, ihbar ve iddiaları usul ve esastan incelemek, bu konularda her türlü bilgi ve belgeyi içeren rapor düzenlemek ve konuyu sonuçlandırmak,

⁹¹ 17.07.2010 tarih ve 27644 Resmi Gazete

b) Kamu ihaleleri konusundaki uygulamayı yönlendirmek ve geliştirmek amacıyla standart ihale dokümanlarının, tip sözleşmelerin, yönetmeliklerin, tebliğlerin, fiyat farkları ile ilanlara ilişkin esas ve usullerin ve her türlü düzenleyici işlemlerin hazırlık çalışmasını yapmak,

c) Kamu ihalelerine ilişkin Kuruma intikal eden şikayetin açıkça 4734 sayılı Kanuna ve ilgili diğerk mevzuata aykırı olması veya ihale sürecinin devam etmesi ile yapım müteahhidi, tedarikçi, hizmet sunucusu, kamu, idare veya diğerk isteklilerin telafisi güç ya da imkansız zararlarının doğma olasılığının bulunması durumlarında, kesin karar verilinceye kadar ihale sürecinin durdurulması ile ilgili hususlar konusunda inceleme ve araştırma yapmak,

d) Kuruma intikal eden kamu ihaleleri ile ilgili şikayet, ihbar ve iddialar hakkında Kurul tarafından verilen kararların taslağını hukuki gerekçeleri ile birlikte hazırlamak,

e) Kurul incelemesine giren, kamu ihalelerinde suç unsuru bulunması halinde yasal işlem yapılabilmesi için durumu yetkili makamlara iletmek üzere amirlerine bildirmek,

f) 4734 sayılı Kanun ve ilgili mevzuat hükümlerine aykırılık bulunduğuna dair Kurumca gerekli görülen iddiaları incelemek ve bu konuda rapor düzenlemek,

g) Kamu ihale mevzuatının uygulanmasına yönelik gerçek ve tüzel kişilere, kamu kurum ve kuruluşları ile ilgililere verilecek eğitim çalışmalarında görev almak,

h) Kurumun görev alanına ilişkin olarak, ulusal ve Avrupa Birliğı gibi uluslararası kuruluşlarla uyum çalışmalarını ve ilgili birimlerle koordinasyon sağlanmasına ilişkin işlemleri yürütmek, düzenlemelerde, istişarelerde bulunmak, ulusal ve uluslararası alandaki gelişmeleri takip etmek,

i) Kurumun görev alanına giren ve kamu ihalelerini doğrudan veya dolaylı olarak etkileyebilecek konuları izlemek, araştırmak ve analiz etmek, kurumsal stratejinin planlanmasına ve güncelleştirilmesine yönelik çalışmalar yapmak,

j) Yapılan ihaleler ve sözleşmelerle ilgili konular itibarıyla istatistikler oluşturmak ve yayımlamak ile haklarında ihaleye katılmaktan yasaklama kararı verilenlerin sicillerini tutmak,

k) Yerli isteklilerin yabancı ülkelerde açılan ihalelere katılımlarında karşılaştıkları engellemeleri izlemek, araştırmak ve gerekli önlemlerin alınması konusunda önerilerde bulunmak,

l) Kurum tarafından verilecek diğer görevleri yerine getirmek olarak belirlenmiştir.

Uzman ve uzman yardımcıları, kendilerine Kurum tarafından verilen görevler çerçevesinde;

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu ve ilgili diğer mevzuatın Kuruma görev veren hükümlerinin uygulanmasını sağlamaya; görevlerini yerine getirmeleri sırasında resmi ve özel bütün kurum, kuruluş ve kişilerden belge, bilgi ve görüş istemeye ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun kapsamına dahil kurum ve kuruluşlarda Kurumun görev alanına giren konularda araştırma ve inceleme yapmaya, uygulamayı takip ve denetlemeye, bu maksatla her türlü evrakın tetkikine, yetkilidir⁹².

Uzman ve uzman yardımcılarının görevlerini yerine getirmeleri sırasında talep ettikleri belge, bilgi ve görüşlerin istenilen süre içerisinde verilmesi zorunludur (Kamu İhale Uzman Yardımcıları Yarışma ve Yeterlik Sınavları İle Kamu İhale Uzman ve Yardımcılarının Çalışma Esas ve Usulleri Hakkında Yönetmelik, m. 37, 38, 39).

Personel, İnsan Kaynakları Dairesi Başkanlığında tutulacak personel kütüğüne kaydolunur. Her personele bir sicil numarası verilir ve bir özlük dosyası açılır. Sicil dosyasına; sicil raporları, disiplin ile ilgili kararlar, mahkeme kararları, mal beyannameleri ve gizli olması gereken diğer bilgi ve belgeler konulur. Kurum personelinin yeterliliğinin tespitinde, kademe ilerlemesi ve derece yükselmesinde,

⁹² 17.07.2010 tarih ve 27644 Resmi Gazete

emekliye ayırma veya hizmetle ilişinin kesilmesinde özlük ve sicil dosyaları başlıca dayanaktır.

Her personel için, öğrenim ve eğitim, hizmet, ödül ve ceza durumlarını gösteren bir sicil özeti düzenlenir. Sicil özeti, personelin özlük dosyasının bir özeti niteliğindedir. Personelin başka bir kuruma geçmesi halinde, ilgili kuruma önce personelin onaylı sicil özeti gönderilir. Karşı kurumca, atamanın yapıldığının bildirilmesinden sonra ise dizi pusulası yapılarak özlük ve sicil dosyası devredilir (Kamu İhale Kurumu İnsan Kaynakları Yönetmeliği, m. 48, 49, 50, 52).

Kurum personelinin ücret ve diğer mali ve sosyal hakları 4/7/2001 tarihli ve 631 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ve bu Kanun Hükmünde Kararnameye dayanılarak yürürlüğe konulan Bakanlar Kurulu kararlarında yer alan düzenlemeler çerçevesinde Kurul tarafından belirlenir (Kamu İhale Kurumu (KİK) Teşkilatı ve Personelinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, m. 33).

Personele, kendileriyle yapılan idari hizmet sözleşmelerinde belirlenen miktarlarda ücret her ayın onbeşinde peşin olarak ödenir. Emekliye ayrılma ve ölüm hallerinde o aya ait peşin ödenen ücret geri alınmaz⁹³.

Kurumdaki bir göreve açıktan veya yeniden atananlar, göreve başladıkları günden itibaren ücrete hak kazanırlar. Geçici görevle başka yere gönderilen personele ödenecek yol gideri ve gündeliklerin miktarı, ilgili mali yıl Kurum bütçesi ile belirlenir ve Kurulca çıkarılacak Yönerge hükümleri çerçevesinde ödenir (Kamu İhale Kurumu İnsan Kaynakları Yönetmeliği, m. 82, 84, 85).

Başkan ve üyeler ile personele 16/7/1984 tarihli ve 84/8345 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Kamu Konutları Yönetmeliği çerçevesinde Kurul tarafından konut tahsisi yapılır. Personel, Devlet memurlarının mal bildiriminde bulunmalarına ilişkin düzenlemeler çerçevesinde mal beyanında bulunur (Kamu İhale Kurumu Teşkilatı ve Personelinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, m. 33, 38).

⁹³ 17.07.2010 tarih ve 27644 Resmi Gazete

Kamu İhale Kurumu'nun maaş ve diğer özlük haklarının diğer kamu kurum ve kuruluşlarına göre açık farkla yüksek olması ve sağladığı imkanlar nedeniyle hem kurul üyeliği hem de personel kadrosu son derece cazip hale gelmiştir. Buna paralel olarak, kurul başkan ve üyeleri üzerinde personel alımı konusunda çok yoğun baskılar oluşmaktadır. Bu nedenle, teşkilatın oluşumu aşamasında diğer kamu birimlerinden yatay geçiş konusunda sayının az tutulması ve nitelikli personel alınabilmesi için objektif ölçütlerin belirlenmesi ve kurulun asıl kadrosunu bizzat Kamu İhale Kurumu tarafından açılan merkezi sınavla belirlenen kariyer elemanlarından oluşturulması gerekmektedir. Personelin statüsü ise kadrolu ve sözleşmeli (idari sözleşme) olarak benimsenip, hukuki rejimleri kamu görevlilerine ilişkin düzenlemelere paralel olarak ve Kamu İhale Kurumu'nun faaliyetlerinin gerektirdiği etkin ve verimli çalışmayı teşvik edecek rasyonellikte belirlenmeli; hem kurul üyelerinin hem de personelin maaş üst sınırları ise kamuda çalışan benzerlerine göre anormal derecede eşitsizlik oluşturmayacak şekilde her yıl Bakanlar Kurulunca belirlenmelidir⁹⁴.

V. KURUMUN GELİRLERİ VE GİDERLERİ

Kurumun gelirleri;

- Kamu İhale Kanunu kapsamında yapılan ihalelere ilişkin düzenlenecek sözleşmelerden; bedeli yüz milyar Türk Lirasını (ikiyüz yirmibin beşyüz yirmi Türk Lirasını)* aşanlar için yükleniciden tahsil edilecek sözleşme bedelinin onbinde beşi (İdareler ve noterler bu tutarın yüklenici tarafından Kurum hesaplarına yatırıldığını sözleşmelerin imzalanması aşamasında aramak zorundadır),

- Mal ve hizmet alımı ihalelerinde; yaklaşık maliyeti beşyüz bin Yeni Türk Lirasına kadar olanlarda bin Yeni Türk Lirası, beşyüz bin ile bir milyon Yeni Türk Lirası arasında olanlarda iki bin Yeni Türk Lirası, bir milyon Yeni Türk Lirası ve üzerinde olanlarda üç bin Yeni Türk Lirası, yapım işi ihalelerinde yaklaşık maliyeti bir milyon Yeni Türk Lirasına kadar olanlarda bin Yeni Türk Lirası, bir milyon ile on milyon Yeni Türk Lirasına kadar olanlarda iki bin Yeni Türk Lirası, on milyon ile yirmi

⁹⁴ ULUSOY Ali, Borsavizyon, **Ankara Ticaret Borsası Dergisi**, Sayı 59, Ocak 2003, s. 23, 24

* Kamu İhale Kurumu'nun 2009/1 sayılı Tebliği ile 30/1/2009 tarihli ve 27126 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmış olup 01.02.2009-31.01.2010 dönemini kapsamaktadır.

milyon Yeni Türk Lirası arasında olanlarda üç bin Yeni Türk Lirası, yirmi milyon Yeni Türk Lirası ve üzerinde olanlarda dört bin Yeni Türk Lirası tutarındaki itirazın şikayet başvuru bedeli,

- Eğitim, kurs, seminer ve toplantı faaliyetlerinden elde edilecek gelirler,
- Her türlü basılı evrak, form, ilan, doküman ve yayınlar ile Elektronik Kamu Alımları Platformunun işletilmesinden elde edilecek gelirler,
- Gerektiğinde genel bütçeden yapılacak yardımlar ve
- Diğer gelirlerden oluşmaktadır.

Kuruma ait gelirler T.C. Merkez Bankası veya Türk bankalarından birisi nezdinde açılacak bir hesapta toplanmaktadır.

Kurumun mal ve varlıkları Devlet malı sayılır, haczedilemez, rehnedilemez. Kurumun tahsil edilemeyen gelirleri 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre mal sandıklarınca tahsil edilerek bir ay içerisinde Kurum hesaplarına aktarılır (Kamu İhale Kanunu, m. 53).

Kurumun her türlü giderleri, gelirleri ile karşılanacak aşamaya gelinceye kadar, genel bütçeden sağlanacak yardımlardan finanse edilir (Kamu İhale Kanunu, geçici 5. m).

Kurumun giderleri, Kurul kararıyla yürürlüğe giren yıllık bütçeye göre yapılır. Kurumun bütçe yılı takvim yılıdır. Bütçe, bütçe yılının başlamasından önceki otuz gün içinde hazırlanır.

5018 sayılı Kanununun 17. maddesine göre, düzenleyici ve denetleyici kurumlar, bütçelerini üç yıllık bütçeleme anlayışı, stratejik planlar ve performans hedefleri ile kurumsal, işlevsel ve ekonomik sınıflandırma sistemine göre hazırlarlar. Düzenleyici ve denetleyici kurumlar, bütçelerini Eylül ayı sonuna kadar doğrudan Türkiye Büyük

Millet Meclisine, bir örneğini de Maliye Bakanlığına gönderirler. Kendi giderlerini kendi gelirleriyle karşılamaktadırlar⁹⁵.

Kurumun bütçe uygulama sonuçlarına ilişkin yıllık mali raporu ve bütçe kesin hesabı Bakanlar Kurulu Kararı ile ibra edilir.

Kurumun yıllık hesapları ile gelir ve harcamalarına ilişkin iş ve işlemleri, Sayıştay denetimine tabidir (Kamu İhale Kanunu, m. 53).

⁹⁵ YILDIRIM, Ramazan, **İdare Hukuku Dersleri I**, Mimoza Yayınları, Konya, Mart 2009, s. 152

İKİNCİ BÖLÜM

KAMU İHALE KURUMU'NUN İŞLEVİ

I. YETKİ KAVRAMI

Kamu İhale Kurumu'nun yetkileri, Kamu İhale Kurumu'nun görevlerinin öteki yüzüdür. Çünkü görev olan yerde mutlaka yetki de vardır. Yetki ile donatılmamış ir görev yerine getirilemeyeceği gibi, görevsiz salt bir yetki de bulunamaz. Bir başka deyişle yetki ve görev, bir madalyonun iki yüzü gibidir⁹⁶.

Kamu İhale Kurumu, kendisinden istenen görevleri yerine getirebilmek için, kamu gücünden kaynaklanan bir takım üstün yetki ve ayrıcalıklarla donatılmak zorundadır. Kurumun en başta gelen yetkisi icrai nitelikte işlemler yapabilme yetkisi, idari eylem ve idari sözleşmeler yapabilme yetkisidir⁹⁷.

A. İDARİ İŞLEMLER

İdari İşlem Kavramı

İdare hukuku alanında idarenin tek yanlı irade açıklaması ile hukuksal sonuç doğuran, hukuk düzeninde değişiklik yapan kamu hukuku işlemlerine idari işlem denir. İdari işlemler, yetkili kamu görevlisi veya görevlilerinin imzasıyla tamamlanmış olur⁹⁸.

İdari işlem; bir idari makam tarafından, bir kamu hizmetinin yürütülmesi amacıyla, idare hukukunun kendisine tanıdığı kamu gücünü kullanarak ve tek yanlı iradeyle yapılan kesin ve yürütülmesi zorunlu her türlü işlemdir. Hukuki işlemlerin kamu hukuku alanındaki en belirgin biçimi, idari faaliyetlerin hukuksal temelini oluşturan idari işlemlerdir. Diğer bir deyişle; idari işlem her şeyden önce bir hukuki işlemdir. Hukuki işlem, bir veya daha fazla kişinin, hukuk düzeninin sınırları içinde

⁹⁶ YILDIRIM, Ramazan, **İdare Hukuku Dersleri II**, Mimoza Yayınları, Konya 2010, s. 27

⁹⁷ GÜNDAY, Metin, **İdare Hukuku**, İmaj Yayıncılık, Ankara 2002, s. 193

⁹⁸ YILDIRIM, **İdare Hukuku Dersleri-II**, s. 42-43

hukuki sonuç doğurmaya, yani bir hakkı veya hukuki ilişkiyi kurmaya, değiştirmeye veya ortadan kaldırmaya yönelik irade açıklaması veya açıklamalarıdır. İdari işlemi hukuki işlemden ayıran özellikleri; bir idari makamın eseri olması, kamu hizmetinin yürütülmesi amacıyla tesis edilmiş bulunması, kamu gücü kullanılmış olması idarenin tek yanlı iradesinin ürünü olması, kesin ve yürütülebilir olmasıdır⁹⁹.

Kamu İhale Kurumu'nun en önemli idari işlemleri ise şikayet ve itirazın şikayet üzerine vermiş olduğu kararları, meslek personeli ile diğer personelin kadro oluşumu, atamaları, özlük ve mali hakları, disiplin konuları kapsamında personelin hukukunu etkileyen tüm icrai nitelikteki işlemleri sayılabilir.

B. İDARİ İŞLEMLERİN TASNİFİ

1. Maddi Açıdan İdari İşlemler

Tek yanlı idari işlemler kendi içinde “bireysel idari işlemler” ve “düzenleyici idari işlemler” şeklinde ikiye ayrılırlar:

a. Düzenleyici İşlemler

Düzenleyici idari işlem, genel, kişilik dışı olan idari işlemlerdir. Düzenleyici işlemlerle sürekli, soyut, genel ve nesnel durumlar belirlenir. Bunlar hukuk düzenine yeni bir kural getiren veya olan kuralı değiştiren ya da aldırın işlemlerdir¹⁰⁰.

Kamu İhale Kurumu'nun ikincil mevzuatı yani standart ihale dokümanları, tip sözleşmeler, yönetmelik ve tebliğler kurumun düzenleyici işlemleri kapsamında yer almaktadır.

b. Bireysel İşlemler

Bireysel idari işlemler, kişisel ve özel durumlara ilişkin olan işlemlerdir¹⁰¹. Bireysel idari işlemlere idari kararlar da denir. Bu işlemler, bir düzenleyici işlemin, belli

⁹⁹ CANDAN, Turgut, **Açıklamalı İdari Yargılama Usulü Kanunu**, Maliye ve Hukuk Yayınları, 2005, s. 67

¹⁰⁰ GÖZÜBÜYÜK, Şeref, **Yönetim Hukuku**, Turhan Kitabevi, 13. Basım, Ankara 1999, s. 252

¹⁰¹ GÖZLER, Kemal, **İdare Hukuku**, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa 2003, s. 118

bir kişiye nesneye ve olaya uygulanmaları sonucunda tesis edilirler¹⁰². Bireysel işlemler kişiye özel tesis edildiklerinden bir kere uygulanmakla tükenirler¹⁰³. Oysa düzenleyici işlemler bir kere uygulanmakla tükenmezler.

Bireysel işlemler kendi içinde, şart işlem ve öznel işlem diye ikiye ayrılırlar:

ba) Şart İşlem

Şart işlem, bir kişi, nesne ya da olaya ilişkin olarak yapılan genel bir hukuksal durumdan bir diğerine girme, onun içinde bulunma veya ondan çıkma sonucunu doğuran işlemlerdir¹⁰⁴. Bu işlemle bir kişi, genel ve kişilik dışı hukuksal bir duruma sokulur. Kişinin sokulduğu hukuki durum, herkes için aynı olan, kişiden kişiye değişmeyen bir durumdur¹⁰⁵.

Kamu İhale Kurumu'ndaki meslek personeli ile diğer personelin atanmalarına ilişkin işlemler şart işlem olarak değerlendirilebilir.

bb) Öznel İşlem

Öznel işlemlerle, genel olarak, belli kişi ya da kişiler arasında özel bir hukuksal durum yaratılır. Öznel işlem yeni bir hukuksal durumun doğmasına neden olan bir işlemdir¹⁰⁶.

Bu tür idari işlemlerin en önemli özelliği, doğurdukları hukuksal durumun daha önce hukuk ortamında hiç olmamasıdır¹⁰⁷.

2. İçeriklerine Göre İdari İşlemler

İdari işlemler içerikleri yönünden emredici, inşai işlem ve tespit edici işlem biçiminde üçe ayrılmaktadırlar.

¹⁰² GÖZÜBÜYÜK, a.g.e., s. 253

¹⁰³ GÖZÜBÜYÜK, a.g.e., s. 252

¹⁰⁴ ÖZAY, İl Han, **Gün Işığında Yönetim**, Filiz Kitabevi, İstanbul 1986, s. 138

¹⁰⁵ GÜNDAY, a.g.e., s. 117

¹⁰⁶ GÖZÜBÜYÜK, a.g.e., s. 253

¹⁰⁷ YILDIRIM, **İdare Hukuku Dersleri-II**, s. 47

a. Emredici İşlemler

İlgilisine bir şeyi yapması veya yapmaması konusunda olumlu veya olumsuz belli bir davranışta bulunma yükümlülüğü yükleyen idari işlemlerdir¹⁰⁸.

Kamu İhale Kurumu'nun şikayet ve itirazın şikayet üzerine vermiş olduğu kararlar buna örnek olarak gösterilebilir.

b. İnşai İşlemler

İnşai işlemler, belli bir kişi hakkında yeni bir hukuki durum doğuran, mevcut hukuki durumu değiştiren veya kaldıran işlemlerdir¹⁰⁹.

c. Tespit Edici İşlemler

Bazı idari işlemler, yeni bir hukuki durum doğurmayıp, var olan hukuki durumu saptamakla yetinirler. Bunlara tespit edici hukuki işlemler denir.

Bu tür idari işlemler belirsiz bir durumu, somut olarak ve bağlayıcı biçimde belirler. İcrai nitelikte olmadıklarından dolayı yürütülmelerine gerek yoktur ve bu nedenle de iptal davalarına konu olmazlar¹¹⁰.

3. İradelerin Açıklanmasına Göre İdari İşlemler

Basit, kolektif ve karma işlemler olarak üçe ayrılmaktadır.

a. Basit İşlemler

Basit işlemler, tek bir idari merciin iradesini açıklamasıyla meydana gelen işlemlerdir¹¹¹.

Kamu İhale Kurumu'na personel atanmasına yönelik işlemler basit işlemlerden sayılabilir.

¹⁰⁸ YILDIRIM, **İdare Hukuku Dersleri-II**, s. 51

¹⁰⁹ GÜNDAY, a.g.e., s. 117

¹¹⁰ YILDIRIM, **İdare Hukuku Dersleri-II**, s. 51

¹¹¹ GÜNDAY, a.g.e., s. 118

b. Kolektif İşlemler

Kolektif işlemler, birden fazla iradenin aynı anda ve aynı yönde açıklanması ile meydana gelen işlemlerdir. Kolektif işlemi meydana getiren iradeler hukuki açıdan bir sıraya girmemekte, bir iradenin açıklanması için daha önce bir başka iradenin açıklanması zorunlu olmamaktadır¹¹².

Kamu İhale Kurumu'nun şikayet ve itirazın şikayet üzerine vermiş olduğu kararları kolektif işlemlerden sayabiliriz.

c. Karma İşlemler

Karma işlemler ise, aynı yönde ve aynı konu ve amaca yönelik birden fazla iradenin bir sıra izlenerek açıklanması sonucunda meydana gelen işlemlerdir¹¹³. Karma işlemlerin en bariz örneği üçlü kararnamelerdir.

Kamu İhale Kurumu başkan ve üyelerinin atanmasına yönelik işlemler karma işlemlere örnek olarak gösterilebilir.

4. Muhatapları Üzerindeki Etkilerine Göre İdari İşlemler

Yararlandırıcı, yükümlendirici ve güvence sağlayan işlemler olmak üzere üçe ayrılmaktadır.

a. Yararlandırıcı İşlemler

Bir hak tanıyarak, ilgisinin bir hakkını güçlendirerek veya yükümlülüğünü kaldırarak onun hareket alanını genişleten idari işlemlere yararlandırıcı idari işlemler denir¹¹⁴. Kamu İhale Kurumu'nun itirazın şikayet üzerine vermiş olduğu ihalenin iptali kararı, şikayet eden açısından yararlandırıcı bir işlemdir.

¹¹² GÜNDAY, a.g.e., s. 118

¹¹³ GÜNDAY, a.g.e., s. 119

¹¹⁴ YILDIRIM, **İdare Hukuku Dersleri-II**, s. 52

b. Yüklendirici İşlemler

Var olan bir hakka müdahale ederek veya korunmasını engelleyerek, bireylerin hukuksal durumlarını sınırlayan, onlara yapmak, kaçınmak veya katlanmak yükümlülükleri getiren idari işlemlere yüklendirici idari işlemler denir¹¹⁵.

Kamu İhale Kurumu'nun şikayet ve itirazın şikayet üzerine vermiş olduğu kararlar ihalenin taraflarına yükümlülükler yüklemektedir. Kamu İhale Kurumu'nun itirazın şikayet üzerine vermiş olduğu ihalenin iptali kararı, idare açısından yüklendirici bir işlemdir.

c. Güvence Sağlayan İşlemler

İdarenin belli bir kamu hizmetini yerine getirme yükümlülüğünü gösteren fakat ilgilisi için yararlandırıcı nitelik taşıyan idari işlemlere güvence sağlayan idari işlemler denir¹¹⁶.

C. İDARİ EYLEMLER

İdarenin eylemleri, ya bir idari işlemin uygulanması biçiminde, ya da hiçbir hukuki işleme dayanmadan, doğrudan doğruya idare adına yapılan eylemler şeklinde ortaya çıkarlar. Dar anlamda idari eylemler, hiçbir idari işleme dayanmayan idare adına kamu görevlilerinin sergiledikleri tutum ve davranışlardır. Bir başka deyişle idari eylemler, kamu görevlilerinin hizmet sırasındaki eylemleridir. İdari işlemler, irade açıklamaya yetkili olan kamu görevlileri tarafından tesis edilmesine rağmen idari eylemleri, o eylemi her kamu görevlisi yapabilmektedir¹¹⁷.

D. İDARİ SÖZLEŞMELER

Kavram, kamu kuruluşlarının, idare hukuku kurallarına dayanarak yaptıkları sözleşmelere "idari sözleşme" denir. İdari sözleşmeler kamu kuruluşları ile idari kişiler arasında olabileceği gibi, tüzel kişiliği olan kamu kuruluşları arasında da olabilir.

¹¹⁵ YILDIRIM, *İdare Hukuku Dersleri-II*, s. 52

¹¹⁶ YILDIRIM, *İdare Hukuku Dersleri-II*, s. 52

¹¹⁷ YILDIRIM, Ramazan, *İdare Hukuku Kavramları Sözlüğü*, Mimoza Yayınları, Konya, Kasım 2006, s. 227

Yönetsel sözleşmeler, özel hukuk sözleşmeleri gibi, iki tarafın anlaşması ile yapılır. Taraflar, kural olarak, hem sözleşme yapmakta, hem içeriğini saptamakta, belli koşullar altında serbesttirler¹¹⁸.

1. İdarenin Özel Hukuk Sözleşmeleri

Kısaca idarenin özel hukuk hükümlerine göre yapmış olduğu sözleşmelere idarenin özel hukuk sözleşmeleri denmektedir.

İdarenin özel hukuk sözleşmelerinin; özel hukuk hükümlerine tabi olması, eşitlik ilkesinin geçerli olması, sözleşmenin yapımı aşamasındaki idarenin tek yanlı irade açıklamayla yaptığı işlemlerden kaynaklanan davaların idari yargıda çözümlenmesi, sözleşme yapıldıktan sonra ortaya çıkan uyuşmazlıkların adli yargıda çözümlenmesi özelliklerini taşımaktadır.

İdarenin özel hukuka göre yaptığı sözleşme türleri olarak ise; kamu ihale sözleşmeleri, abonman sözleşmeleri (su, elektrik, gaz, telefon abonelikleri), 1999'dan itibaren yapılan yap-işlet-devret sözleşmeleri, 2006'dan itibaren yapılan yap-işlet sözleşmeleri, diğer özel hukuk sözleşmeleri örnek gösterilebilir.

Kamu İhale Sözleşmeleri: Kamu ihaleleri ve ihalelerin sonunda imzalanan sözleşmeler, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'na göre yapılmaktadır. 2886 Sayılı Kanun kapsamında yapılan satım, kira, trampa, mülkiyetinin gayri ayni hak tesisine ilişkin sözleşmeler, nitelikleri gereği özel hukuk sözleşmeleridir. 4735 Sayılı Kamu İhale sözleşmeleri imzalanıncaya kadarki olan aşamalarda yani ihale yapma ve karar alma sürecinde idarenin tek taraflı olarak yaptığı idari işlemler söz konusudur. Dolayısıyla sözleşmenin imzalanmasından önceki aşamalardan kaynaklanan uyuşmazlıklar idari yargıda, sözleşmenin imzalanmasından sonraki sözleşmenin uygulanmasından kaynaklanan uyuşmazlıklarda adli yargıda çözümlenecektir¹¹⁹.

¹¹⁸ GÖZÜBÜYÜK, Şeref – TAN, Turgut, **İdare Hukuku Genel Esaslar**, Cilt: I, Turhan Kitabevi, Ankara 1998, s. 375

¹¹⁹ YILDIRIM, **İdare Hukuku Dersleri-II**, s. 80-81

2. İdarenin İdari Sözleşmeleri

İdari sözleşmeler, yasayla idari sözleşme olarak nitelendirilen veya sözleşmenin taraflarından en az birisi idare olan, kamu hizmetlerinin yürütülmesine ilişkin olan ve özel hukuk hükümlerini aşan hükümler içeren sözleşmelerdir.

İdari sözleşmeler; idare hukuku hükümlerine tabi olmaları, idareye üstün ve ayrıcalıklar tanınması, konusunun, kamu hizmetlerine ilişkin bir konu olması, taraflardan birisinin idare olması, bazen yasayla idari sözleşme olarak belirlenmesi, uyuşmazlıkların idari yargıda çözülmesi¹²⁰ gibi özellikleri taşımaktadır.

II. GÖREV KAVRAMI

İdare hukuku alanında “görev” ve “yetki” kavramları, bir madalyonun iki yüzü gibidirler. İdarenin görevleri de, toplumun gündelik ve ortak ihtiyaçlarını karşılayarak kamu yararını gerçekleştirmek için yürüttüğü faaliyetlerdir. İdarenin görevlerine, “idarenin faaliyetleri” ve “idari faaliyetler” de denmektedir.

İdarenin görevlerinin özellikleri şu şekilde sıralanmaktadır;

- İdari görevler, kural olarak idare tarafından yerine getirilen faaliyetlerdir.
- İdari görevlerin konusu esas itibarıyla kamu hizmetidir.
- İdari görevlerin amacı her zaman kamu yararadır.
- İdare görevlerini yerine getirirken, idari işlem, idari eylem ve idari sözleşmeleri araç olarak kullanır.
- İdare görevlerini yerine getirirken, kamu gücü kullanma yetkisiyle donatılmıştır.

¹²⁰ YILDIRIM, *İdare Hukuku Dersleri-II*, s. 83

- İdarenin görevlerine kural olarak idare hukuku kuralları uygulanır ve bu faaliyetlerden doğan uyuşmazlıklar, idari yargı tarafından çözümlenir¹²¹.

III. KAMU İHALE KURUMU'NUN GÖREV VE YETKİLERİ

Kamu İhale Kurumu'nun görev ve yetkileri Kamu İhale Kanunu'nun 53 maddesinde düzenlenmiştir. Kamu İhale Kurumu'nun görev ve yetkileri;

1) İhalenin başlangıcından sözleşmenin imzalanmasına kadar olan süre içerisinde idarece yapılan işlemlerde bu Kanun ve ilgili mevzuat hükümlerine uygun olmadığına ilişkin şikayetleri inceleyerek sonuçlandırmak,

2) Bu Kanuna ve Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununa ilişkin bütün mevzuatı, standart ihale dokümanlarını ve tip sözleşmeleri hazırlamak, geliştirmek ve uygulamayı yönlendirmek,

3) İhale mevzuatı ile ilgili eğitim vermek, ulusal ve uluslararası koordinasyonu sağlamak,

4) Yapılan ihaleler ve sözleşmelerle ilgili Kurum tarafından belirlenen şekilde bilgi toplamak, adet, tutar ve diğer konular itibarıyla istatistikler oluşturmak ve yayımlamak,

5) Haklarında ihalelere katılmaktan yasaklama kararı verilenlerin sicillerini tutmak,

6) Araştırma ve geliştirme faaliyetlerinde bulunmak,

7) İhale ilanları ile ilgili esas ve usulleri düzenlemek, basılı veya elektronik ortamda Kamu İhale Bülteni yayımlamak,

8) Yerli isteklilerin, yabancı ülkelerde açılan ihalelere katılmalarına engel olduğunun tespit edilmesi halinde, bu uygulamanın yapıldığı ülkenin isteklilerinin de, bu Kanun kapsamında yapılan ihalelere katılmalarının önlenmesine yönelik tedbirlerin

¹²¹ YILDIRIM, **İdare Hukuku Dersleri-II**, s. 113-114

alınmasını ve gerekli düzenlemelerin yapılmasını sağlamak üzere Bakanlar Kuruluna teklifte bulunmak,

9) Kurumun yıllık bütçesi ile kesin hesabını ve yıllık çalışma raporlarını hazırlamak, Kurum bütçesinin uygulanmasını, gelirlerin toplanmasını ve giderlerin yapılmasını sağlamak olarak belirlenmiştir.

Kurum, görevlerinin yerine getirilmesinde resmi ve özel bütün kurum, kuruluş ve kişilerden belge, bilgi ve görüş isteyebilir. Belge, bilgi ve görüşlerin istenilen süre içinde verilmesi zorunludur.

Kurum, Kurul kararıyla bu Kanunun ve Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununun uygulanmasına ilişkin standart ihale dokümanı, tip sözleşme, yönetmelik ve tebliğler çıkarmaya yetkilidir. Kurul ve Kurum yetkilerini, düzenleyici işlemler tesis ederek ve özel nitelikli kararlar alarak kullanır. Standart ihale dokümanları, tip sözleşmeler, yönetmelik ve tebliğler Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe konulur.

A. DÜZENLEME GÖREV VE YETKİSİ

Bu açıklamalar çerçevesinde, 1984 tarihinden bu yana yürürlükte bulunan 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu, ilgili yönetmelikler ve diğer mevzuat ile yapılan kamu alımlarının uluslararası standartlara paralel olmaması ve gelişmeleri gerisinde bulması,

Uluslararası standartlara oranla şeffaf ve rekabete açıklığı ile isteklilerin tercihinde objektif ölçütlerin eksikliği nedeniyle kamu harcamalarından beklenen faydanın sağlanamaması gibi nedenlerle, aday ülke ilan edilmemizin hemen ardından takiben AB Komisyonu tarafından yayımlanan “Katılım Ortaklığı Belgesi”ne paralel olarak AB müktesebatına uyum amacıyla yapılacak değişiklik ve yenilikleri içeren “AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı”nda yer alan kamu alımları konusundaki mevzuat uyumunun orta vadede tamamlaması, öngörüsü çerçevesinde, AB standartları ve UNCITRAL Kamu Alımları Model Kanunu ilkeleri baz alınarak şeffaflık ve rekabetin sağlanması amacıyla reform niteliğinde değişiklikler getirdiği ifade edilen Kamu İhale Kanunu ve Kamu ihale Sözleşmeleri Kanunu çıkarılmıştır. Kanunların uygulanmasına, yönelik olarak ikincil mevzuat olarak

nitelendirilen yönetmelikler ve tebliğlerin hazırlanması görevi ise, 4734 sayılı Kanunla Kamu İhale Kurumu'na verilmiştir,

Saydamlık, rekabet, eşitlik, güvenilirlik, gizlilik, kamuoyu denetimi, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanması, kaynakların verimli kullanılması ve idare ile yüklenici eşitliği gibi kriterler, temel ilkeler olarak belirlenmiştir¹²².

Kamu İhale Kurumu tarafından 4734 sayılı Kanun'da belirtilen esas, usul ve işlemlerin doğru olarak uygulanması ile Kanun kapsamındaki kuruluşların uygulamaya yönelik ortaya çıkan tereddütlerinin giderilmesi amacıyla çeşitli düzenleme faaliyetleri gerçekleştirilmektedir¹²³.

Kurum, Kurul kararıyla bu yasanın ve Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununun uygulanmasına ilişkin standart ihale dokümanı, tip sözleşme, yönetmelik ve tebliğler çıkarmaya yetkilidir. Kurum ve Kurul yetkilerini, düzenleyici işlemler tesis ederek ve özel nitelikli kararlar alarak kullanır. Standart ihale dokümanları, tip sözleşmeler, yönetmelik ve tebliğler Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe konulur¹²⁴.

Kurum tarafından ilgili kurum ve kuruluşların görüşleri alınarak standart tip sözleşmeler ve ihale dokümanları ile ikincil mevzuatın düzenlenmesine yönelik çalışmalar yapılmaktadır. İkincil mevzuat düzenlenmesinde yasal düzenlemeler ile birlikte uluslararası normlar ve düzenlemelerle teknolojik gelişmeler gözönünde tutulmaktadır. Yapılan düzenlemeler kurumun internet sayfasında (<http://www.kik.gov.tr>) kamuoyunun bilgisine sunulmaktadır. 4734 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesinden sonra da uygulamayı yönlendirmek için Kurum tarafından yönetmelikler ve tebliğler çıkarılmakta ve Kurul tarafından da düzenleyici nitelikte kararlar alınmaktadır. Ekonomik ve teknolojik gelişmelerin çok hızlı olduğu günümüzde kamu alımları gibi önemli bir sektörü yönlendirerek gelişmelere uygun düzenlemelerin yasal çerçevede yapılmasını sağlayacak dinamik bir yapının ortaya çıkmasında Kamu İhale Kurumu'nun düzenleme işlevi önem kazanmaktadır. Kurumun

¹²² İĞDELER, a.g.e., s. 1-2

¹²³ Kamu İhale Kurumu, 2008 Yılı Faaliyet Raporu, Yayın No: 25, Temmuz 2009, s. 29

¹²⁴ SEZER Yasin, "Kamu İhale Kanunu: Şeffaflık ve Rekabet", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 35, Sayı 4, Aralık 2002, s. 74

düzenleme görev ve yetkisi; ihale uygulamalarının tüm ülke genelinde doğru gerçekleştirilmesi ve kamu alımlarından belli bir düzenin, birlikteliği sağlandığı düşünüldüğünde kamu yararı açısından çok önemlidir. Kamu İhale Kurulu'na kadar var olan çok başlılık ve görev/yetki/sorumluluk karmaşası, kamu ihale sisteminden sorumlu tek bir birimin bulunmayışı, yapılan düzenlemelerin de çeşitlenmesine neden olmuş, bütün bu farklılaşmalar sonucunda kamu yararının korunması ve kamu kaynaklarının verimli kullanılmasını engeller hale getirmiştir. Kamu alımlarında düzenleyici ve denetleyici olarak görev ve yetki üstlenen Kamu İhale Kanunu'nun Türk idari yapısına kazandırılmasıyla ihale uygulamalarında ülke genelinde bütünlük-standardizasyon sağlanmış ve bu sorunların da önüne geçilmiştir¹²⁵.

Kamu İhale Kanunu ve Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu ile uluslararası düzenlemeler ve ülkemizin deneyimleri gözönünde bulundurularak düzenleme faaliyetleri ile şeffaf bir ihale sisteminin oluşturulmasına yönelik önemli bir adım atılmıştır¹²⁶.

B. DENETİM GÖREV VE YETKİSİ

Kamu ihalelerinin sözleşme öncesinde yer alan kısmında birbirini izleyen ve tamamlayan işlemlerin idari nitelikli olduğu ve idari yargıda çözümleneceği, sözleşme sonrası ilişkilerin ise, adli yargıda karara bağlanacağı içtihatlarla belirlenmiştir. İdari yargı aşamasında kararların gecikmesi nedeniyle, sözleşme öncesindeki aşamayı oluşturan idari işlemlerin ihaleyi yapan idare ve Kamu İhale Kurumu'nun kararlarıyla daha hızlı karara bağlanması ve gereken düzeltmelerin yapılabilmesi amacıyla yeni Kanun'da şikayet prosedürü düzenlenmiştir¹²⁷.

Bir ihalenin başlangıcından sözleşme imzalanmasına kadar olan süreçteki idari işlemlerde kanuna ve ilgili mevzuata aykırılık olduğu yolunda yapılabilecek şikayetleri

¹²⁵ UYGUR, a.g.e.,s. 288-289

¹²⁶ ŞİMŞEK Arif, **Yeni Kamu İhale Sistemi Üzerine Genel Bir Değerlendirme**, s. 6

¹²⁷ ADAK Agah, **Kamu İhale Kurumu ve Şikayet Mekanizması**, **Mali Hukuk**, Sayı: 99, Yıl: 2002, s. 20

inceleyerek sonuçlandırma görevi Kamu İhale Kurulu tarafından yerine getirilmektedir¹²⁸.

Kamu alımlarına ilişkin olarak oluşturulan içtihatlar doğrultusunda, 2886 sayılı Kanun döneminde de, sözleşme imzalanana kadar geçen süreçteki işlemler, idari yargıda dava konusu edilebilirken, sözleşmenin imzalanması sonrasındaki süreç adli yargının görev alanına girmektedir. Yargısal denetim; kamu alımlarına ilişkin uyuşmazlıkların çözüme kavuşturulmasında uzun bir zaman aldığı gibi, hem hukuka aykırı işlemde zarar gören isteklilerin beklentine cevap vermede, hem de kamu alımları yoluyla harcanan kamu kaynaklarının etkinliğinin ve verimliliğinin sağlanmasında yetersiz kalmaktaydı. Bu olumsuzlukların önlenmesi amacıyla daha hızlı ve uzmanlaşmış bir idari denetim mekanizması olarak, sözleşme öncesi aşamadaki idari işlemlerin, öncelikle ihaleyi yapan idare ve sonrasında Kamu İhale Kurumu tarafından yeniden incelenmesi ve aykırılığın tespiti halinde gereken düzeltmelerin yapılabilmesine olanak sağlayan “şikayet” adı altında yeni bir başvuru usulü getirilmiştir. Kanunun getirdiği sistem içerisinde şikayet ve itirazın şikayet başvuru yolu, dava açılmadan önce kullanılması zorunlu bir idari başvuru yolu olup, isteklilerin öncelikle bu süreci işletmesi gerekecek, sonrasında da itirazın şikayet üzerine Kamu İhale Kurumu tarafından verilen kararlar istekliler tarafından dava konusu edilebilecektir. Bu çerçevede; Kamu İhale Kurumu tarafından, yapılacak başvurular, başvuruların incelenmesi, karara bağlanması ve kararların uygulanmasına ilişkin usul ve esasları belirlemek amacıyla, “İhalelere Yönelik İdari Başvurular Hakkında Yönetmelik” düzenlenmiştir¹²⁹.

İhale sürecindeki idari işlemler şikayet yoluna gidilip sonuçlandırılmadıkça idari davaya konu olamayacaklardır. Aksi halde İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 14/3-b ve 15/1-e maddeleri uyarınca ilk inceleme aşamasında idari merci tecavüzü

¹²⁸ DEMİR Fikret, Yeni Kamu İhale Kanunu ile Neler Getirildi, Hangi Değişiklikler Tartışılmaktadır I, **Yaklaşım**, Yıl: 11, Sayı: 124, Nisan 003, s. 5

¹²⁹ UZ Abdullah, **Kamu İhale Hukuku**, Kamu Alımlarının Hukuksal Rejimi ve İhale İşlemlerinden Kaynaklanan Uyuşmazlıkların Çözüm Yolları (Şikayet-İtirazen Şikayet-Yargısal Denetim), Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Anabilim Dalı, Ankara 2005, s. 388-389

gerekçesiyle davanın esasına girilmeyecek, dava dilekçesi ilgili idari merciye gönderilecektir¹³⁰.

Bu açıklamalar ışığında; Kamu İhale Kanunu'nun 54. ve 55. maddeleri ve İhalelere Yönelik Başvurular Hakkında Yönetmeliğin 4. maddesi uyarınca ihale işlemlerine karşı yapılabilecek idari başvuruları şu şekilde sıralamak mümkündür:

Şikayet: İhale sürecindeki işlem ve eylemlerin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla aday, istekli veya istekli olabilecekler tarafından idareye yapılan başvurudur.

İtirazen şikayet:

a) Şikayet başvurusu üzerine idare tarafından alınan kararın uygun bulunmaması veya süresi içinde karar alınmaması halinde,

b) Şikayet başvurusu üzerine idare tarafından şikayet dilekçesinin kayıtlara alındığı tarih veya sonrasında herhangi bir nedenle alınan ihalenin iptali kararına karşı,

c) İtirazen şikayet üzerine Kurul tarafından başvurunun reddine veya düzeltici işlem belirlenmesine karar verildikten sonra idare tarafından verilen ihalenin iptali kararına karşı, Kuruma yapılan başvurudur (İhalelere Yönelik Başvurular Hakkında Yönetmelik, m. 4).

1. Başvuru Şartları

a. Başvuru Ehliyeti

Şikayet süreci, dava açılması öncesinde işletilmesi zorunlu bir süreç olduğu için, bu süreci işletebilme hakkına sahip olanların açık bir şekilde belirlenebilmesi, hak arama hürriyeti bakımından büyük öneme sahiptir. Bu tespitten hareketle, hak arama hürriyetini olabildiğince geniş tutan açık düzenlemelere, böyle bir açık düzenleme söz konusu olmadığında da şikayet ehliyetini olabildiğince genişletecek yorum yöntemlerine ihtiyaç vardır¹³¹.

¹³⁰ ADAK a.g.e.,s. 20

¹³¹ UZ a.g.e.,s. 393

4734 sayılı Kanun'un 54 üncü maddesinde; ihale sürecindeki hukuka aykırı işlem veya eylemler nedeniyle bir hak kaybına veya zarara uğradığını veya zarara uğramasının muhtemel olduğunu iddia eden aday veya istekli ile istekli olabilecekler, bu Kanunda belirtilen şekil ve usul kurallarına uygun olmak şartıyla şikayet ve itirazın şikayet başvurusunda bulunabilecekleri hüküm altına alınmıştır.

Yapım müteahhidi, tedarikçi veya hizmet sunucusunun idareye şikayet ve Kuruma itirazın şikayet başvurusunda bulunabilmesi için öncelikle;

1) İdarenin, 4734 sayılı Kanun ve ilgili mevzuatta belirtilen usul ve esaslara aykırı bir işlem veya eyleminin olması,

2) İdarenin söz konusu işlem veya eyleminden dolayı aday, istekli veya istekli olabileceklerin bir hak kaybına veya zarara uğraması veya zarara uğramasının muhtemel olması gerekmektedir¹³².

Kamu İhale Kanunu'nun "tanımlar" başlıklı 4 üncü maddesinde, aday; ön yeterlik için başvuran gerçek veya tüzel kişileri veya bunların oluşturdukları ortak girişimler olarak tanımlanmıştır.

Aynı maddede, istekli; mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihalesine teklif veren tedarikçi*, hizmet sunucusu** veya yapım müteahhidi*** olarak ifade edilmiştir¹³³.

İstekli olabilecekler ise; ihale konusu alanda faaliyet gösteren ve ihale veya ön yeterlik dokümanı satın almış gerçek veya tüzel kişiyi ya da bunların oluşturdukları ortak girişimlerdir.

¹³² KÜÇÜK Faruk, **4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu Kapsamındaki İhalelere Karşı Yapılacak İdari Başvurular**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Ankara 2005, s. 105

* **Tedarikçi:** Mal alımı ihalesine teklif veren gerçek veya tüzel kişileri veya bunların oluşturdukları ortak girişimleri

** **Hizmet sunucusu:** Hizmet alımı ihalesine teklif veren gerçek veya tüzel kişileri veya bunların oluşturdukları ortak girişimleri

*** **Yapım müteahhidi:** Yapım işi ihalesine teklif veren gerçek veya tüzel kişileri veya bunların oluşturdukları ortak girişimleri

¹³³ KÜÇÜK a.g.e.,s. 110

İhale sürecindeki hukuka aykırı işlem veya eylemler nedeniyle bir hak kaybına veya zarara uğradığını veya zarara uğramasının muhtemel olduğunu iddia eden;

a) İstekli olabilecekler; ön yeterlik ve/veya ihale dokümanının verilmesi, ön yeterlik ve/veya ihale ilanında veya ön yeterlik ve/veya ihale dokümanında yer verilen düzenlemeler ve/veya bu düzenlemeler ile idari uygulamalar arasındaki uyumsuzluklar,

b) Adaylar; belli istekliler arasında ihale usulü ile yapılan ihalelerde ön yeterlik başvurularının sunulması, değerlendirmesi ve sonuçlandırılmasına ilişkin idari işlem ve eylemler; belli istekliler arasında ihale usulü ile yapılan danışmanlık hizmet alımı ihalelerinde ise kısa listeye alınmış olmaları kaydıyla ayrıca ihale daveti ve/veya ihale dokümanının gönderilmesi, ihale dokümanında yer verilen düzenlemeler ve/veya bu düzenlemeler ile idari uygulamalar arasındaki uyumsuzluklar,

c) İstekliler; yeterlik başvurularının veya tekliflerin sunulması, değerlendirilmesi ve ihalenin sonuçlandırılmasına ilişkin idari işlem veya eylemler, hakkında başvuruda bulunabilir (İhalelere Yönelik Başvurular Hakkında Yönetmelik, m. 5).

Bir hak kaybına veya zarara uğradığını veya zarara uğramasının muhtemel olduğunu iddia eden aday, istekli ya da istekli olabilecekler şikayet yoluna başvurabileceklerdir. Dolayısıyla, şikayet yoluna başvurulabilmesi için ihale süreci içerisindeki aday, istekli ve istekli olabileceklerin bir hak kaybını ya da zarara uğraması veya zarar tehlikesi ile karşılaşması gerekmektedir. Söz konusu kavramların idare hukuku ve idari yargılama usulü bakımından ortaya çıkardığı durumun incelenmesi halinde, bir takım sorunların meydana geldiği gözlenmektedir. Kanunun getirmiş olduğu sistem içerisinde, ihale sürecindeki bir uyuşmazlığın dava konusu edilebilmesi için öncelikle şikayet yoluna başvurulması zorunluluğu karşısında, konu önem kazanmaktadır. Başka bir anlatım ile, ancak şikayet ehliyetine sahip kişilerce işletilecek şikayet süreci sonrasında dava açılabilmesi için, dava ehliyeti ile şikayet ehliyetinin birbiri ile örtüşüyor olması gerekir. Bu durumda, konunun açıklığa kavuşturulması için

öncelikle idari yargıda dava ehliyeti ile şikayet ehliyeti arasında bir karşılaştırma yapmak gerekir¹³⁴.

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun “İdari Dava Türleri ve İdari Yargı Yetkisinin Sınırı” başlıklı 2 nci maddesinin 1 inci fıkrasının (a) bendinde; idari işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı iptalleri için menfaatleri ihlal edilenler tarafından açılan davaların iptal davaları ve kişisel hakları doğrudan muhtel olanlar tarafından açılacak tam yargı davasından bahsedilmektedir.

Yukarıdaki kanun metninden anlaşıldığı üzere, herhangi bir idari işleme karşı iptal davası açabilmek için, menfaat ihlaline uğramış bulunmak yeterlidir. Her olayda meşru, aktüel ve ciddi menfaat ilgisi mahkemece takdir olunacaktır. Meşru olmayan bir menfaat, iptal davası açabilme ehliyetini sağlamaz. Menfaatin meşru sayılabilmesi için hukuka uygun olması gerekir. Hukuka aykırı bir durumun korunması amacıyla açılan davada meşru bir menfaat bulunmamaktadır¹³⁵.

Şikayet hakkını kullanacak kişinin öncelikle ihale sürecindeki idarenin herhangi bir eylem, işlem veya kararından dolayı bir hak kaybına veya zarara uğramış olması veya henüz zarar gerçekleşmemiş olsa da zarara uğrama ihtimalinin bulunması gerekmektedir. 4734 sayılı Kanun uyarınca şikayet hakkının kullanılabilmesi hem objektif hem de sübjektif ehliyetin bir arada bulunması gerekir¹³⁶.

Menfaat ihlali ile hak kaybı veya hak ihlali kavramları ve aralarındaki sınırlayıcı fark, Danıştay 5. Dairesi Başkanlığı tarafından 06.01.1982 günlü, 2577 sayılı İYUK’un 10.06.1994 günlü, 4001 sayılı Yasa’nın 1 inci maddesiyle değiştirilen 2 nci maddesinin 1 inci bendinin (a) alt bendinde yer alan “...kişisel hakları ihlal edilenler...” ibaresinin, Anayasalın 2 nci, 36 inci, 125 inci ve 142 nci maddelerine aykırılığı

¹³⁴ UZ a.g.e.,s. 395

¹³⁵ KÜÇÜK a.g.e.,s. 97

¹³⁶ KÜÇÜK a.g.e.,s. 98

iddiasıyla iptali istemi üzerine, Anayasa Mahkemesi'nin 21.09.1995 tarih ve Esas No: 1995/27 ve Karar No: 1995/47133 sayılı kararı ile incelenmiştir¹³⁷.

Anayasa Mahkemesinin gerekçesinde ifade ettiği gibi, kişisel hak ihlali koşulu; başta Anayasanın 2. maddesindeki hukuk devleti ilkesi olmak üzere, 36. maddesindeki hak arama özgürlüğü ve adil yargılanma hakkına ve 125. maddesindeki idarenin her türlü eylem ve işlemlerinin Anayasada açıkça belirtilen istisnalar dışında yargı denetimine tabi olacağı ilkesine aykırıdır. Bu yönüyle, ihale sürecindeki idari işlem ve eylemlere yönelik olarak idari yargı aşaması öncesinde işletilmesi zorunlu olan şikayet mekanizmasının, kişisel hak kaybına uğramış ya da zarar görmüş veya zarar görme tehlikesi bulunan aday, istekli ve istekli olabilecekler tarafından işletilebilmesi, menfaati ihlal edildiği için iptal davası açabilecekler bakımından bir sınırlama anlamına gelmektedir.

Anayasa Mahkemesinin 4001 sayılı Kanuna ilişkin iptal kararından sonra belli bir süre kanuni düzenlemeyi yapmamış olan yasa koyucu, 2000 yılında 4577 sayılı Kanunla getirdiği düzenleme ile iptal davalarında “menfaat ihlali” şartını yeniden getirmiştir. Bu sebeple Danıştay'ın bu konuya ilişkin getirmiş olduğu ölçütler, yargı kararlarına ışık tutmaya devam etmektedir. Bu bağlamda Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulunun 1997 yılında almış olduğu kararı önem arz etmektedir. Söz konusu kararda Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu, sübjektif ehliyet konusunda genişletici bir yorumu benimsemiştir. Buna göre, “...iptal davaları ile idari işlemlerin hukuka uygun olup olmadığının saptanmasına, hukukun üstünlüğünün sağlanmasına, böylece de idarenin hukuka bağlılığının belirlenmesine, sonuçta hukuk devleti ilkesinin gerçekleştirilebilmesine olanak sağlandığından, bu davalarda menfaat ilişkisinin dar yorumlanmaması gerekir”. Ayrıca, ihlal edilen menfaatin mutlaka somut veya ekonomik nitelikte olması gerekmediği gibi, menfaat ihlalinde hak ihlalindeki şartların aranması, en başta iptal davalarının objektiflik niteliği ile bağdaşmaz. Anayasa Mahkemesi'ne göre de iptal davaları, her ne kadar esas olarak kişilerin kendi yararlarına

¹³⁷ KÜÇÜK a.g.e.,s. 99

sonuç almalarını sağlasa da asıl olarak idarenin hukuka uygun davranmasını sağlayarak kamu yararını gerçekleştirmeye hizmet eder¹³⁸.

Bu durumda hem uygulama hem doktrin tarafından ortaya konan ilkeler bakımından, şikayet ehliyetinin sadece hak kaybına uğrayan veya zarara uğramış ya da zarara uğrama tehlikesi olan aday, istekli ve istekli olabileceklere verilmesi, iptal davası için geçerli olan menfaat şartını oldukça daraltmaktadır¹³⁹.

Hak ihlali şartının aranmış olması kamu ihale işlemleri üzerindeki denetimi kısıtlamaktadır. Zira, uygulamada görüldüğü gibi, ihale yolsuzluklarının çoğunluğu ihaleye katılan istekliler ile idare ajanının anlaşması sonucunda meydana gelmektedir. Bu durumda ihaleye katılmayan üçüncü şahıslar, kişisel haklarının ihlal olmadığı durumlarda şikayette bulunamayacaklardır. İhale yolsuzluklarının önüne geçebilmesi ve kamu ihaleleri üzerinde etkin bir denetimin yapılabilmesi için, ihale işlemlerine karşı başvurulacak şikayetlerde üçüncü kişiler açısından menfaat koşulu yeterli görülmelidir. Çünkü menfaat şartı aranması durumunda, bir idari işlemin yargı yeri önüne götürülebilmesi için onunla davacı arasında makul ve ciddi bir alaka varlığı yeterli olacaktır. Böylece idarenin yargısal yolla denetimi daha kolay ve etkili olabilecektir¹⁴⁰.

b. Başvuru Süresi

İdareye şikayet süresi; ihale sürecindeki şikayete konu işlem veya eylemlerin farkına varıldığı veya farkına varılmış olması gerektiği tarihi izleyen günden itibaren Kanunun 21 inci maddesinin birinci fıkrasının (b)* ve (c)** bentlerine göre yapılan ihalelere yönelik başvurularda beş gün, diğer hallerde on gündür.

¹³⁸ UZ a.g.e.,s. 396-397

¹³⁹ UZ a.g.e.,s. 397

¹⁴⁰ SEZER Yasin, “Kamu İhale Kanunu: Şeffaflık ve Rekabet”, **Amme İdaresi Dergisi**, Aralık 2002, C. 35, s. 4

* b) Doğal afetler, salgın hastalıklar, can veya mal kaybı tehlikesi gibi ani ve beklenmeyen veya idare tarafından önceden öngörülemeyen olayların ortaya çıkması üzerine ihalenin ivedi olarak yapılmasının zorunlu olması.

** c) Savunma ve güvenlikle ilgili özel durumların ortaya çıkması üzerine ihalenin ivedi olarak yapılmasının zorunlu olması.

Ancak, ilan ile ön yeterlik veya ihale dokümanına yönelik şikayetler, birinci fıkradaki süreleri aşmamak kaydıyla başvuru veya teklif sunulmadan önce en geç ihale veya son başvuru tarihinden üç iş günü öncesine kadar yapılabilir.

Kamu İhale Kurumuna itirazın şikayet süresi; şikayet veya itirazın şikayet üzerine idare tarafından alınan iptal kararına karşı yapılacak başvurularda beş gün, diğer hallerde on gündür (İhalelere Yönelik Başvurular Hakkında Yönetmelik, m. 6).

Süreler;

a) İlanla yönelik başvurularda ilk ilan tarihini,

b) Ön yeterlik veya ihale dokümanının ilana yansımaya hükümleri için dokümanın satın alındığı tarihi, belli istekliler arasında ihale usulü ile yapılan danışmanlık hizmet alımı ihalelerinde ihale dokümanının teslim alındığı tarihi, zeyilnameye yönelik başvurularda ise zeyilnamenin bildirildiği tarihi,

c) İdarenin işlem veya eylemlerine karşı yapılacak başvurularda şikayete yol açan durumun farkına varıldığı yahut farkına varılmış olması gerektiği tarihi,

ç) Şikayet üzerine idare tarafından verilen kararın bildirildiği veya bildirilmiş sayıldığı tarihi, on gün içerisinde karar alınmaması halinde ise bu sürenin bitimini,

d) İhalenin iptali kararına karşı yapılan itirazın şikayet başvurularında ise iptal kararının bildirildiği veya bildirilmiş sayıldığı tarihi, izleyen günden itibaren başlar.

Tatil günleri süreler dahilidir. Sürenin son gününün tatil gününe rastlaması halinde, süre tatil gününü izleyen ilk iş gününün bitimine kadar uzar. Ancak, ilan ile ön yeterlik veya ihale dokümanına yönelik şikayet başvurularının, ihale veya son başvuru tarihinden üç iş günü öncesine kadar yapılması zorunludur (İhalelere Yönelik Başvurular Hakkında Yönetmelik, m. 7).

İsteklilerin zeyilname düzenlenmesi amaçlı olarak idareye şikayet başvurusunda bulunduğu şikayet süresinin ne zaman başlayacağı da tartışmalıdır. Bu durumda şikayet süresi, idarenin ret veya kabul kararından sonra başlayabileceği gibi ihale dokümanı satın alındığı tarihten itibaren de başlayabilir. Ancak, şikayet başvuru süresi eksikliklerin giderilmesi amacıyla yapılan başvuru hakkında idarece verilen

karardan itibaren veya ihale tarihinden itibaren on gün öncesine kadar zeyilname imkanı bulunduğundan bu tarihe kadar idarece bir işlem yapılmaması halinde başvuru reddedilmiş sayılacağından, şikayet süresinin ihale tarihinden on gün öncesinden itibaren başlatılması Kanunun amacına daha uygun olarak değerlendirilmektedir¹⁴¹.

Danıştay Dava Daireleri Kurulu bir kararında, kanunda belirtilen idari başvuru sürelerini hak düşürücü süre olarak kabul etmiştir. Hak düşürücü süre kabul edilmesinin hukuksal sonucu olarak idari başvuru süresine uyulmaması durumunda, hem idari başvuru yolunu, hem de bunu izleyen idari yargı yolunu ortadan kaldırmaktadır.

Kamu İhale Kanunu'nun 55. maddesinde şikayetin; sözleşme imzalanmamışsa ve şikayete yol açan durumların farkına varıldığı veya farkına varılmış olması gerektiği tarihi izleyen on gün içinde yapılmışsa idare tarafından dikkate alınacağı belirtilmiş, şikayetin verilmesini takip eden on gün içinde, idarenin gerekçeli bir karar alması gerektiği, bu süre içinde idarece bir karar alınmaması veya süresinde alınan kararın uygun bulunmaması halinde, karar verme süresinin bitimini veya karar tarihini izleyen on gün içinde Kamu İhale Kurumu'na itirazın şikayet başvurusunda bulunulabileceği hükme bağlanmıştır. Bu düzenlemeler karşısında söz konusu şikayet ve itirazın şikayet sürelerinin düzenleyici nitelikte olduğunu, hak düşürücü nitelikte olmadığını söylemek zordur¹⁴².

c. Başvuru Şekli

Şikayet başvuruları idareye, itirazın şikayet başvuruları ise Kamu İhale Kurumu'na hitaben yazılmış imzalı dilekçelerle yapılır.

Dilekçelerde;

a) Başvuru sahibinin, varsa vekil ya da temsilcisinin; adı, soyadı veya unvanı ve adresi ile varsa bildirim esas elektronik posta adresi ve faks numarasına,

b) İhaleyi yapan idarenin ve ihalenin adı veya ihale kayıt numarasına,

¹⁴¹ KÜÇÜK a.g.e.,s. 118

¹⁴² UZ a.g.e.,s. 402-403

c) Başvuruya konu olan durumun farkına varıldığı veya bildirildiği tarihe,

ç) Başvurunun konusu, sebepleri ve dayandığı delillere,

d) İtirazen şikayet başvurularında ayrıca idareye yapılan şikayetin tarihi ve varsa şikayete ilişkin idare kararının bildirim tarihine yer verilir.

İlana yönelik başvurularda ilk ilan tarihi başvuruya konu olan durumun farkına varıldığı veya bildirildiği tarih olarak belirtilir. Ön yeterlik veya ihale dokümanının ilana yansımayan hükümlerine yönelik başvurularda, dokümanın satın alındığı, belli istekliler arasında ihale usulü ile yapılan danışmanlık hizmet alımı ihalelerinde ise ihale dokümanının teslim alındığı tarih, başvuruya konu olan durumun farkına varıldığı veya bildirildiği tarih olarak belirtilir.

Şikayet dilekçelerine başvuruda bulunmaya yetkili olduğuna dair belgeler ile imza sirkülerinin aslı veya yetkili mercilerce onaylı örneğinin eklenmesi zorunludur. Ancak aday veya isteklinin başvuru belgeleri veya teklif zarfı içerisinde bu belgelerin bulunması durumunda, dilekçe ekinde söz konusu belgeler aranmaz.

İtirazen şikayet dilekçelerine, başvuruda bulunmaya yetkili olduğuna dair belgeler ile imza sirkülerinin aslı veya yetkili mercilerce onaylı örneklerinin, varsa şikayete idarece verilen cevabın bir örneği ile başvuru bedelinin, teminat alınan hallerde başvuru teminatının Kurum hesaplarına yatırıldığına dair belgenin eklenmesi zorunludur.

İlanda veya dokümanda itirazen şikayet başvuru bedeli belirtilmeyen hallerde, Kanunun 53 üncü maddesinin (j) fıkrasının (2) numaralı bendine göre hesaplanacak başvuru bedeli, İhale Kayıt Numarası üzerinden Kurumun internet sayfasından yapılacak sorgulama yoluyla öğrenilebilir.

Başvuru bedelinin altıncı fıkra çerçevesinde tespit edilemediği hallerde, başvuru bedeli 4734 sayılı Kanunun 53 üncü maddesinin (j) fıkrasının 2 numaralı bendinde işin niteliğine göre belirtilen en yüksek tutar üzerinden yatırılır ve yaklaşık maliyete göre fazla ödendiği anlaşılan tutar Kurum tarafından başvuru sahibine iade edilir.

Ortak girişim adına yapılacak şikayet veya itirazın şikayet başvurularının, pilot ortak/koordinatör ortak veya temsil yetkisi verilen özel ortak ya da ortakların tamamı tarafından yapılması zorunludur. Bu başvurulara, ortak girişim beyannamesinin veya sözleşmesinin, özel ortak tarafından yapılan başvurularda ayrıca özel ortağa temsil yetkisi verildiğine ilişkin belgenin eklenmesi gerekir.

Aynı kişi tarafından birden fazla ihaleye, birden fazla kişi tarafından aynı ihaleye veya birden fazla ihaleye tek dilekçe ile başvuruda bulunulamaz.

İdarenin şikayet üzerine aldığı kararda belirtilen hususlar hariç, şikayet başvurusunda belirtilmeyen hususlar itirazın şikayet başvurusuna konu edilemez (İhalelere Yönelik Başvurular Hakkında Yönetmelik, m. 8-9).

İhalelere Yönelik Başvurular Hakkındaki Yönetmeliğin 8. maddesinde; aynı kişinin, bir ihaleye ilişkin birden fazla konu hakkında tek dilekçeyle şikayet ve itirazın şikayet başvurusunda bulunabileceği, ancak aralarında maddi veya hukuki bir bağlantı veya sebep-sonuç ilişkisi bulunsada dahi, birden fazla ihaleye ilişkin olarak tek dilekçeyle şikayet ve itirazın şikayet başvurusu yapılamayacağı, birden fazla kişinin de aynı ihaleye yönelik olarak tek dilekçeyle başvuru yapamayacağı belirtilmiştir.

2577 sayılı Kanunun “Aynı Dilekçe İle Dava Açılabilir Haller” başlıklı 5. maddesinde; her idari işlem aleyhine ayrı ayrı dava açılacağı ancak, aralarında maddi veya hukuki yönden bağıllık ya da sebep-sonuç ilişkisi bulunan birden fazla işleme karşı bir dilekçe ile de dava açılabilirliği belirtilmiş, ayrıca davacıların hak veya menfaatlerinde iştirak bulunması ve davaya yol açan maddi olay veya hukuki sebeplerin aynı olması halinde birden fazla şahsın müşterek dilekçe ile dava açabileceği düzenlemelerine yer verilmiştir. Dolayısıyla, aynı kişi tarafından birden fazla ihaleye, birden fazla kişi tarafından aynı ihaleye veya birden fazla ihaleye tek dilekçe ile başvuruda bulunulamayacağına ilişkin bu düzenleme 2577 sayılı Kanunun 5. maddesi ile birlikte değerlendirildiğinde, hak arama hürriyetini kısıtlamaktadır. Gerçekten 2577 sayılı Kanunun 5. maddesi uyarınca dava açmaya engel teşkil etmeyen söz konusu durumlarda şikayet başvurusu yapılamaması ciddi bir tezat oluşturmaktadır. Aralarında maddi veya hukuki yönden bağıllık ya da sebep-sonuç ilişkisi bulunan birden fazla işleme karşı bir dilekçe ile dava açılabilir iken, ayrıca davacıların hak veya men-

faatlerinde iştirak bulunması ve davaya yol açan maddi olay veya hukuki sebeplerin aynı olması halinde birden fazla şahsın müşterek dilekçe ile dava açabilmeleri mümkün iken, aralarında maddi veya hukuki bir bağlantı veya sebep-sonuç ilişkisi bulunsa dahi, birden fazla ihaleye ilişkin olarak tek dilekçeyle şikayet ve itirazın şikayet başvurusu yapılamaması ve birden fazla kişinin de aynı ihaleye yönelik olarak tek dilekçeyle şikayet başvurusunda bulunamaması ve şikayet başvurusunun zorunlu bir başvuru yolu olması da göz önüne alındığında hak arama hürriyeti kısıtlanmaktadır.

Öte yandan Kamu İhale Kurulu, aynı idari işleme ilişkin birden fazla istekli tarafından yapılan başvurularda, ilk başvuru ile ilgili iptal kararı vermişse, söz konusu başvurudan sonraki tarihli başvurulara ise karar verilmesine gerek olmadığı yönünde bir karar vermektedir. Bu durumda, aynı idari işlemle ilgili olarak birden fazla istekli tarafından başvuru yapılması, hem söz konusu isteklilere bir mali yük getirmekte, hem de Kurulun iş yükünü boş yere artırmaktadır¹⁴³.

d. Başvuruların Yapılacağı Yerler

Şikayet başvurulanan ihaleyi yapan idareye, itirazın şikayet başvurulanan ise Kuruma, elden veya posta yoluyla yapılır.

Dilekçeye eklenen bütün belgeler; belgelerin adları, sayfa sayıları, asıl/tasdikli/fotokopi vb. olduklarını gösteren iki nüsha dizi pusulası ile birlikte sunulur.

İdare tarafından dizi pusulası ekindeki bilgi ve belgelerin dizi pusulasında belirtilen şekilde olup olmadığı kontrol edilerek, belirtilen şekilde olması halinde dizi pusulalarına; “ekler dizi pusulasında belirtilen şekildedir” şerhi düşülerek teslim alan idare görevlisi tarafından imzalanır ve bir nüshası başvuru sahibine geri verilir. Posta yoluyla yapılan başvurularda dizi pusulasına eklerin dizi pusulasında belirtilen şekilde olup olmadığına ilişkin şerh düşülür.

Başvuru dilekçelerinin derhal kaydı yapılarak, kayıt tarih ve sayısı dilekçenin üzerine yazılır ve elden yapılan başvurularda ilgisine kayıt tarih ve sayısını gösteren onaylı bir alındı belgesi verilir.

¹⁴³ UZ a.g.e.,s. 399-400

Başvuruların idare veya Kurum dışındaki idari mercilere ya da yargı mercilerine yapılması ve başvuru dilekçelerinin bu merciler tarafından ilgisine göre ihaleyi yapan idareye veya Kuruma gönderilmesi halinde, bu dilekçelerin ilgisine göre ihaleyi yapan idare veya Kurum kayıtlarına girdiği tarih, başvuru tarihi olarak kabul edilir. Bu başvurularda, başvuru süresinin henüz dolmadığı hallerde dilekçedeki eksiklikler başvuru süresinin sonuna kadar giderilebilir.

Doğrudan Kuruma yapılan ve 15'inci * madde uyarınca idareye gönderilen şikayet başvurularında dilekçenin idare kayıtlarına alındığı tarih, idareye başvuru tarihi olarak kabul edilir (İhalelere Yönelik Başvurular Hakkında Yönetmelik, m. 9).

Süresi içerisinde farklı bir idareye başvuru yapılmasına rağmen eğer ilgili idare ya da Kamu İhale Kurumu'nda başvurunun kayda alındığı tarihte başvuru süresi geçmiş ise, başvuru süre yönünden reddedilecektir. Yönetmeliği tek bu düzenleme ile hak arama hürriyetini sınırlandırmaktadır. Anayasadaki idarenin bütünlüğü ilkesi esas alınması halinde ise, ilgili idare ya da Kamu İhale Kurumu dışındaki idari birimlere başvuru yapılması durumunda, söz konusu idari birimlere başvurunun yapıldığı tarih, ilgili idare ya da Kamu İhale Kurumu'na başvurunun yapıldığı tarih olarak kabul edilmesi gerekir. Nitekim, 2577 sayılı Kanunun 15. maddesi uyarınca dava dilekçelerinin görevli mercie tevdi halinde, Danıştaya veya ilgili mahkemeye başvurma tarihi, merciine başvurma tarihi olarak kabul edilmektedir. Aynı şekilde, ihaleyi yapan idare ya da Kamu İhale Kurumu dışındaki idari birimlere yapılacak şikayet ve itirazın şikayet bakımından da, başvuru tarihi olarak, söz konusu idari birimlere yapılan başvuru tarihi esas alınmalıdır. Aksi takdirde, şikayet ve itirazın şikayet, ilgililer için çok daha yüksek mali külfet gerektirecek, diğer taraftan da idarelerce, söz konusu başvuruların, ilgili idareye ya da Kuruma gönderilmesinde yaşanacak gecikmeler nedeniyle, şikayet ve itirazın şikayet süresi geçirildiği gerekçesi ile başvuru esasına girilemeyerek ihaleye yönelik idari işlemlerin denetimi kısıtlanacaktır.

Bu durumda, idarenin bütünlüğü ilkesinin de bir gereği olarak diğer idari mercilere yapılacak şikayet başvurularında da başvuru süresinde, söz konusu başvuru

* Yönt. 15/2 Md.

tarihinin esas alınması ve Yönetmelik düzenlemesinin bu yönde değiştirilmesi yerinde olacaktır¹⁴⁴.

2. İdari Şikayet Başvurusu

İdari Başvuru; kişilerin menfaatleri bulunan ve idari işlev kapsamına giren konularda, kamusal makamlara yaptıkları başvurularının tümü ile; kamu yararını korumak amacıyla, yetki verilen kamu görevlilerinin veya kamu tüzel kişilerinin, diğer idari makamların yaptığı idari işlemlerin iptali, değiştirilmesi veya geri alınması gibi nedenlerle, yine yasaların gösterdiği idari işleve sahip makamlara yaptıkları İdare Hukukuna ilişkin başvurular olarak tanımlanmaktadır¹⁴⁵.

İdari başvuru olan şikayet başvurusu ise, ihale sürecindeki işlem veya eylemlerin hukuka aykırılığı iddiasıyla bu işlem veya eylemlerin farkına varıldığı veya farkına varılmış olması gereken tarihi izleyen günden itibaren 21 inci maddenin (b) ve (c) bentlerine göre yapılan ihalelerde beş gün, diğer hallerde ise on gün içinde ve sözleşmenin imzalanmasından önce, ihaleyi yapan idareye yapılır. İlanda yer alan hususlara yönelik başvuruların süresi ilk ilan tarihinden, ön yeterlik veya ihale dokümanının ilana yansımaya diğer hükümlerine yönelik başvuruların süresi ise dokümanın satın alındığı tarihte başlar.

İlan, ön yeterlik veya ihale dokümanına ilişkin şikayetler birinci fıkradaki süreleri aşmamak üzere en geç ihale veya son başvuru tarihinden üç iş günü öncesine kadar yapılabilir. Bu yöndeki başvuruların idarelerce ihale veya son başvuru tarihinden önce sonuçlandırılması esastır. Şikayet üzerine yapılan incelemede tekliflerin hazırlanmasını veya işin gerçekleştirilmesini etkileyebilecek maddi veya teknik hataların veya eksikliklerin bulunması ve idarece ihale dokümanında düzeltme yapılmasına karar verilmesi halinde, gerekli düzeltme yapılarak 29 uncu * maddede

¹⁴⁴ UZ a.g.e.,s. 401-402

¹⁴⁵ YILDIRIM, Ramazan, **İdari Başvurular**, Mımoza Yayınları, Konya, Temmuz 2006, s. 30

* **Madde 29-** İlan yapıldıktan sonra ihale dokümanında değişiklik yapılmaması esastır. Değişiklik yapılması zorunlu olursa, bunu gerektiren sebep ve zorunluluklar bir tutanakla tespit edilerek önceki ilanlar geçersiz sayılır ve iş yeniden aynı şekilde ilan olunur.

Ancak, ilan yapıldıktan sonra, tekliflerin hazırlanmasını veya işin gerçekleştirilmesini etkileyebilecek maddi veya teknik hatalar veya eksikliklerin idarece tespit edilmesi veya isteklilerce yazılı olarak

belirtilen usule göre son başvuru veya ihale tarihi bir defaya mahsus olmak üzere ertelenir. Ancak belirlenen maddi veya teknik hataların veya eksikliklerin ilanda da bulunması halinde 26 ncı * maddeye göre işlem tesis edilir.

İdare, şikayet başvurusu üzerine gerekli incelemeyi yaparak on gün içinde gerekçeli bir karar alır. Alınan karar, şikayetçi ile diğer aday veya istekliler ile istekli olabileceklere karar tarihini izleyen üç gün içinde bildirilir. İlan ile ihale veya ön yeterlik dokümanına yönelik başvurular dışında istekli olabileceklere bildirim yapılmaz.

Belirtilen süre içinde bir karar alınmaması durumunda başvuru sahibi tarafından karar verme süresinin bitimini, süresinde alınan kararın uygun bulunmaması durumunda ise başvuru sahibi dahil aday, istekli veya istekli olabilecekler tarafından idarece alınan kararın bildirimini izleyen on gün içinde Kuruma itirazın şikayet başvurusunda bulunulabilir.

İdareye şikayet başvurusunda bulunulması halinde, başvuru üzerine alınan kararın son bildirim tarihini, süresi içerisinde bir karar alınmaması halinde ise bu sürenin bitimini izleyen tarihten itibaren on gün geçmeden ve itirazın şikayet başvurusunda bulunulmadığı hususuna ilişkin sorgulama yapılmadan veya itirazın

bildirilmesi halinde, ihale dokümanında değişiklikler yapılabilir. Yapılan bu değişikliklere ilişkin ihale dokümanının bağlayıcı bir parçası olan zeyilname, son teklif verme gününden en az on gün öncesinde bilgi sahibi olmalarını temin edecek şekilde ihale dokümanı alanların tamamına gönderilir. Zeyilname ile yapılan değişiklikler nedeniyle tekliflerin hazırlanabilmesi için ek süreye ihtiyaç duyulması halinde, ihale tarihi bir defaya mahsus olmak üzere en fazla yirmi gün zeyilname ile ertelenebilir. Zeyilname düzenlenmesi halinde, teklifini bu düzenlemeden önce vermiş olan isteklilere tekliflerini geri çekerek, yeniden teklif verme imkanı sağlanır.

Ayrıca, istekliler tekliflerini hazırlarken ihale dokümanında açıklanmasına ihtiyaç duyulan hususlarla ilgili olarak son teklif verme gününden yirmi gün öncesine kadar yazılı olarak açıklama talep edebilir. Bu talebin idarece uygun görülmesi halinde yapılacak açıklama, bu tarihe kadar ihale dokümanı alan bütün isteklilere son teklif verme gününden on gün öncesinde bilgi sahibi olmalarını temin edecek şekilde ve açıklama talebinde bulunan istekli belirtilmeksizin yazılı olarak gönderilir.

* **Madde 26-** 13, 24 ve 25 inci maddelerdeki hükümlere uygun olmayan ilanlar geçersizdir. Bu durumda, ilan bu Maddelere uygun bir şekilde yenilenmedikçe ihale veya ön yeterlik yapılamaz.

Ancak, 13 üncü maddede belirtilen ilanın yapılmaması veya ilan sürelerine uyulmaması halleri hariç, yapılan ilanlarda 24 ve 25 inci madde hükümlerine uygun olmayan hatalar bulunması durumunda, 13 üncü maddeye göre yirmibeş ve kırk günlük ilan süresi bulunan ihalelerde ilanların yayımlanmasını takip eden onbeş gün diğer ihalelerde ise on gün içinde hatalı hususlar için düzeltme ilanı yapılmak suretiyle ihale veya ön yeterlik gerçekleştirilebilir.

şikayet başvurusunda bulunulması halinde ise Kurum tarafından nihai karar verilmeden sözleşme imzalanamaz¹⁴⁶.

a. Şikayet Başvurusu Halinde Alınabilecek Kararlar ve Niteliği

Şikayet üzerine idare tarafından yapılan inceleme sonucunda gerekçeli olarak;

a) İhale sürecinin devam etmesine engel oluşturacak ve düzeltici işlemle giderilemeyecek hukuka aykırılığın tespit edilmesi halinde ihalenin iptaline,

b) Düzeltme yapılması yoluyla giderilebilecek ve ihale sürecinin kesintiye uğratılmasına gerek bulunmayan durumlarda, düzeltici işlem belirlenmesine,

c) Başvurunun süre, usul ve şekil kurallarına uygun olmaması, usulüne uygun olarak sözleşmenin imzalanmış olması veya şikayete konu işlemlerde ihalenin iptalini veya düzeltici işlem belirlenmesini gerektirecek hukuka aykırılığın tespit edilememesi hallerinde başvurunun reddine, karar verilir.

Şikayet başvurusu üzerine idare tarafından alınacak kararlarda;

a) İhalenin adı ve ihale kayıt numarası,

b) Başvuru sahibinin, varsa vekil ya da temsilcisinin adı, soyadı veya unvanı ve adresi,

c) Başvurunun idare kayıtlarına alındığı tarih ve sayısı,

ç) Başvuru üzerine alınan diğer kararlar ve yapılan işlemlerin özeti,

d) İleri sürülen iddiaların, olayların ve hukuki dayanaklarının özeti,

e) İddiaların ve olayların değerlendirilmesi,

f) Kararın dayandığı hukuki sebepler ile gerekçeleri ve karar sonucu,

g) Şikayetin kısmen veya tamamen haklı bulunması halinde, yapılması gereken düzeltici işlemler,

¹⁴⁶ 22/1/2002 tarih ve 24648 sayılı Resmi Gazete

ğ) Karar tarihi ile kararı alanların adı ve soyadı ile imzası,

h) Kararın tebliğ ediliş şekline göre; iadeli taahhütlü mektupla gönderilme, imza karşılığı elden teslim edilme, faksla gönderilme veya elektronik postayla gönderilme tarihi,

ı) Karara karşı başvuru yapılabilecek itiraz mercii ve başvuru süresinin gösterilmesi gerekmektedir.

Şikayeti sonuçlandıran idare kararı, en geç üç gün içerisinde başvuru sahibi ile aday veya isteklilere bildirilir. Ancak, ilan ile ön yeterlik veya ihale dokümanına yönelik şikayet başvurularında ve ilan veya dokümanda yer alan düzenlemeler ile idari uygulamalar arasındaki uyumsuzluklara yönelik şikayet başvurularında istekli olabileceklere, belli istekliler arasında ihale usulü ile yapılan danışmanlık hizmet alımı ihalelerinde ise adaylara da bildirim yapılır. Son bildirim tarihini izleyen günden itibaren süresi içerisinde Kuruma itirazen şikayet başvurusunda bulunulmamış ise, idare tarafından kararın gerektirdiği işlem veya eylemler yerine getirilir¹⁴⁷.

3. Kurum'a İtirazen Şikayet Başvurusu

İdareye şikayet başvurusunda bulunan veya idarece alınan kararı uygun bulmayan aday, istekli veya istekli olabilecekler tarafından 55 inci maddenin dördüncü fıkrasında belirtilen hallerde ve sürede, sözleşme imzalanmadan önce itirazen şikayet başvurusunda bulunulabilir. İhalenin iptaline ilişkin işlem ve kararlardan, sadece şikayet ve itirazen şikayet üzerine alınanlar itirazen şikayete konu edilebilir ve bu kararlara karşı beş gün içinde doğrudan Kuruma başvuruda bulunulabilir.

Kurum itirazen şikayet başvurularını başvuru sahibinin iddiaları ile idarenin şikayet üzerine aldığı kararda belirlenen hususlar ve itiraz edilen işlemler bakımından eşit muamele ilkesinin ihlal edilip edilmediği açılarından inceler. İdare tarafından şikayet veya itirazen şikayet üzerine alınan ihalenin iptal edilmesi işlemine karşı yapılacak itirazen şikayet başvuruları ise idarenin iptal gerekçeleriyle sınırlı incelenir.

¹⁴⁷ 03.01.2009 tarih ve 27099 sayılı Resmi Gazete

Kanunda belirtilen sürelerle ve usule uyulmadan sözleşme imzalanmış olması veya itirazın şikayet başvurusundan feragat edilmesi itirazın şikayet başvurusunun incelenmesine ve 54 üncü maddede sayılan kararlardan birinin alınmasına engel teşkil etmez.

Kurul tarafından gerekli görülen hallerde tarafların ve ilgililerin dinlenmesine karar verilir. Bu durumda, Kurul tarafından tespit edilen tarihte taraflar ve ilgililer dinlenir.

Kurum, itirazın şikayete ilişkin nihai kararını, incelenen ihaleye ilişkin gerekli bilgi ve belgeler ile ihale işlem dosyasının kayıtlara alındığı tarihi izleyen yirmi gün içinde vermek zorundadır. Bu süre 21 inci maddenin (b) ve (c) bentlerine göre yapılan ihaleler ile şikayet ve itirazın şikayet üzerine alınan ihalenin iptal edilmesi işlemine karşı yapılacak itirazın şikayet başvurularında on iş günü olarak uygulanır.

Kurum, gerekli gördüğü takdirde özel uzmanlık gerektiren teknik hususlarla ilgili olarak ihtisas sahibi kamu veya özel hukuk tüzel kişileri ile gerçek kişilerin görüşüne başvurabilir. Görüşüne başvurulmuş özel hukuk tüzel kişileri ile gerçek kişilere (8000) gösterge rakamının memur aylıklarına uygulanan aylık katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak tutarı geçmemek üzere Kurul tarafından belirlenen miktarda ödeme yapılır. Kamu görevlilerinin görüşüne başvurulması halinde ise personele diğer mevzuatta yer alan kısıtlamalara bağlı olmaksızın (5000) gösterge rakamı esas alınmak suretiyle aynı esaslar çerçevesinde ödeme yapılır. Bu fıkra uyarınca yapılacak ödemeler damga vergisi hariç herhangi bir vergi ve kesintiye tabi tutulmaz.

Kurul tarafından verilen bütün kararlar, karar tarihini izleyen beş iş günü içinde taraflara tebligata çıkarılır ve tebligata çıkarıldığı tarihi izleyen beş gün içinde Kurumun internet sayfasında yayınlanır. Kararlara erişim ücrete tabi tutulamaz.

İdareler hukuki durumda değişiklik yaratan Kurul kararlarının gerektirdiği işlemleri ivedilikle yerine getirmek zorundadır¹⁴⁸.

¹⁴⁸ 22/1/2002 tarih ve 24648 sayılı Resmi Gazete

a. Ön İnceleme

İhalelere yönelik başvurular hakkında, İhalelere Yönelik Başvurular Hakkındaki Yönetmeliğin 16 ncı maddesinde ön inceleme konuları ve ön inceleme üzerine yapılacak işlemlerin düzenlenmesine yer verilmiştir.

Başvurular öncelikle;

a) Başvuru konusunun, Kurumun görev alanında bulunup bulunmadığı,

b) Başvuru ehliyeti,

c) Başvurunun süresinde yapılıp yapılmadığı,

ç) Başvuru sahibinin, varsa vekil ya da temsilcisinin; adı, soyadı, unvanı, adresi, imzası ile başvuruda bulunmaya yetkili olduğuna dair belgelerin ve imza sirkülerinin aslı veya yetkili mercilerce onaylı örneğinin bulunup bulunmadığı,

d) İhaleyi yapan idarenin ve ihalenin adı veya ihale kayıt numarasının belirtilip belirtilmediği,

e) Başvuruya konu olan durumun farkına varıldığı veya bildirildiği tarihin belirtilip belirtilmediği,

f) İdareye başvuru tarihi ile varsa idarenin cevabının başvuru sahibine bildirildiği tarihin belirtilip belirtilmediği,

g) İdare tarafından şikayet üzerine alınan karar başvuru sahibine bildirilmiş ise bu kararın bir örneğinin eklenilip eklenilmediği,

ğ) Başvuru bedelinin, teminat alınacak hallerde ise başvuru teminatının yatırılıp yatırılmadığı,

h) Aynı kişi tarafından birden fazla ihaleye, birden fazla kişi tarafından aynı ihaleye veya birden fazla ihaleye tek dilekçe ile başvuruda bulunulup bulunulmadığı,

ı) Başvurunun konusu, sebepleri ve dayandığı delillerin belirtilip belirtilmediği, yönlerinden sırasıyla incelenir.

Başvuru dilekçesi ve ekinde yukarıda belirtilen ön inceleme konuları bakımından bir aykırılığın bulunmaması durumunda esasın incelenmesine geçilir.

Yukarıda yer alan bilgi ve belgeleri içermeyen ve henüz başvuru süresi dolmamış olan itirazın şikayet başvurularında, başvuru süresinin sonuna kadar söz konusu eksiklikler başvuru sahibi tarafından giderilebilir.

Yapılan ön inceleme sonucunda, bir aykırılığın tespit edilmesi halinde bu hususa ilişkin ön inceleme raporu düzenlenir.

b. Ön İnceleme Üzerine Alınabilecek Kararlar

Ön inceleme konularına aykırılık halinde alınacak kararlar bakımından ise aykırılığın tespiti üzerine Kurul tarafından başvurunun reddine karar verilir.

Kurul tarafından gerekli görüldüğü takdirde, başvuru dilekçesi ve eklerinin bir örneğinin ilgisi nedeniyle idareye veya idarenin bağlı veya ilgili/ilişkili olduğu mercie yahut yetkili Cumhuriyet Başsavcılığına gönderilmesine karar verilir.

c. İtirazen Şikayet Başvurularının Kurum Tarafından İncelenmesi

İtirazen şikayet başvuruları kurum tarafından;

İlan veya ön yeterlik/ihale dokümanına yapılan başvurular, başvuru sahibinin iddiaları ile idarenin şikayet üzerine aldığı kararda belirtilen hususlarla sınırlı incelenir.

İhale veya ön yeterlik dokümanının verilmesi, başvuruların veya tekliflerin sunulması, değerlendirilmesi ve ihalenin sonuçlandırılmasıyla ilgili olarak ise, başvuru sahibinin iddiaları ve idarenin şikayet üzerine aldığı kararda belirtilen hususlar ile itiraz edilen işlemler bakımından eşit muamele ilkesinin ihlal edilip edilmediği yönünden incelenir.

Eşit muamele ilkesi yönünden yapılacak incelemede; dayanağı bakımından, itiraz edilen işlemin diğer aday veya isteklilere ilişkin olarak da Kanun ve ilgili mevzuat hükümlerine uygun şekilde gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğine bakılır.

Şikayet veya itirazen şikayet başvurusu üzerine idare tarafından alınan ihalenin iptali kararına karşı yapılacak itirazen şikayet başvuruları ise idarenin iptal gerekçeleriyle sınırlı incelenir.

Sözleşmenin Kanunda belirtilen sürelerle ve usule uyulmadan imzalanmış olması veya itirazen şikayet başvurusundan feragat edilmesi, Kurum tarafından itirazen şikayet başvurusunun incelenip sonuçlandırılmasına engel teşkil etmez.

Kurum, Kanununun 21 inci maddesinin birinci fıkrasının (b) ve (c) bentlerine göre yapılan ihaleler ile şikayet veya itirazen şikayet üzerine alınan ihalenin iptal edilmesi kararına karşı yapılacak itirazen şikayet başvurularına ilişkin nihai kararını, ihale işlem dosyası ile ihaleye ilişkin gerekli bilgi ve belgelerin Kurum kayıtlarına alındığı tarihten itibaren on iş günü içinde, diğer itirazen şikayet başvurularında yirmi gün içinde verir.

Başvuruya ilişkin belge ve bilgiler ile gerekli görülmesi halinde ihale işlem dosyası ilgili daire başkanlığı tarafından istenir.

Kurum, gerekli gördüğü takdirde özel uzmanlık gerektiren teknik hususlarla ilgili bilgi kapsamında, ihtisas sahibi kamu veya özel hukuk tüzel kişileri ile gerçek kişilerin görüşüne başvurabilir. Bu durumda görüşüne başvuru alan özel hukuk tüzel kişilerine, gerçek kişilere ve kamu görevlilerine yapılacak ödeme miktarı Kanununun 56 ncı maddesinde belirtilen sınırları geçmemek üzere Kurul tarafından belirlenir.

Ayrıca, başvuru ve incelemeye ilgili olarak ihtiyaç duyulan her tür bilgi ve belge ilgili daire başkanlığı tarafından yazılı olarak resmi ve özel bütün kurum, kuruluş ve kişilerden istenir. İstenilen bilgi ve belgelerin belirtilen süre içinde verilmesi zorunludur.

Kurul tarafından gerekli görülen hallerde tarafların ve ilgililerin dinlenmesine karar verilir. Bu durumda, Kurul tarafından tespit edilen tarihte taraflar ve ilgililer dinlenir. Dinleme toplantısı için tayin edilen gün ve saat taraflara ve ilgililere bildirilir¹⁴⁹.

¹⁴⁹ 03.01.2009 tarih ve 27099 sayılı Resmi Gazete

C. YAPTIRIM UYGULAMA YETKİSİ

Kamu kurum ve kuruluşlarının kamu hizmetlerini yürütmek için ihtiyaç duyduğu yapım işleri ile mal ve hizmet alımlarını ihale yoluyla temin etmektedir. Kamu harcaması gerektiren bu işlemlere karşılık, gelir sağlayabilmek için satım, kiraya verme, trampa ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi gibi işler de yine kamu ihaleleri suretiyle yapılmaktadır. Bu ihaleler sırasında hem ihaleyi yapan kamu görevlilerinin, hem de ihaleye teklif veren yüklenicilerin uymaları gereken kurallar, diğer ifadeyle yasak fiil ve davranışlar ihale kanunlarında düzenlenmiştir. Kamu ihalelerinin bir kısmında ihaleyi yapan kamu görevlileri ile ihaleye katılan yüklenicilerin işbirliği içerisine girdikleri ve hukuka aykırı davranışlarda buldukları sık sık medya gündeminde yer almaktadır. Kişiler yararına; ancak kamu aleyhine oluşturulan bu menfi ilişki, kamuoyunda genellikle “ihale yolsuzluğu” olarak dile getirilmektedir.

İhalelerle ilgili konulan kurallara aykırı davranışlar, 4734 sayılı Kanunun 58inci maddesinde müeyyideye bağlanmıştır. Kamu görevlileri için suçun niteliğine göre disiplin ve hapis cezası; ihaleye katılan müteahhitlerin mevzuata aykırı davranışları için ise hapis ve mali nitelikteki ihaleye katılmaktan yasaklama cezası öngörülmüştür¹⁵⁰.

Kamu İhale Kanunu'nun 17 nci^{*} maddesinde belirtilen fiil veya davranışlarda buldukları tespit edilenler hakkında fiil veya davranışlarının özelliğine göre, bir yıldan az olmamak üzere iki yıla kadar, üzerine ihale yapıldığı halde mücbir sebep halleri dışında usulüne göre sözleşme yapmayanlar hakkında ise altı aydan az olmamak

¹⁵⁰ KOCA Murat, “Kamu İhalelerine Katılmaktan Yasaklanma”, **Belediye Dünyası**, Haziran 2005, C: 6, Sayı: 6, s. 3

*** Yasak fiil veya davranışlar**

Madde 17- İhalelerde aşağıda belirtilen fiil veya davranışlarda bulunmak yasaktır:

- Hile, vaat, tehdit, nüfuz kullanma, çıkar sağlama, anlaşma, irtikap, rüşvet suretiyle veya başka yollarla ihaleye ilişkin işlemlere fesat karıştırmak veya buna teşebbüs etmek.
- İsteklileri tereddüde düşürmek, katılımı engellemek, isteklilere anlaşma teklifinde bulunmak veya teşvik etmek, rekabeti veya ihale kararını etkileyecek davranışlarda bulunmak.
- Sahte belge veya sahte teminat düzenlemek, kullanmak veya bunlara teşebbüs etmek.
- Alternatif teklif verebilme halleri dışında, ihalelerde bir istekli tarafından kendisi veya başkaları adına doğrudan veya dolaylı olarak, asaleten ya da vekaleten birden fazla teklif vermek.
- 11 inci maddeye göre ihaleye katılamayacağı belirtildiği halde ihaleye katılmak.

Bu yasak fiil veya davranışlarda bulunanlar hakkında bu Kanunun Dördüncü Kısımında belirtilen hükümler uygulanır.

üzere bir yıla kadar, 2 nci ve 3 üncü maddeler ile istisna edilenler dahil bütün kamu kurum ve kuruluşlarının ihalelerine katılmaktan yasaklama kararı verilir. Katılma yasakları, ihaleyi yapan bakanlık veya ilgili veya bağlı bulunulan bakanlık, herhangi bir bakanlığın ilgili veya bağlı kuruluşu sayılmayan idarelerde bu idarelerin ihale yetkilileri, il özel idareleri ve belediyeler ile bunlara bağlı birlik, müessese ve işletmelerde ise İçişleri Bakanlığı tarafından verilir.

Haklarında yasaklama kararı verilen tüzel kişilerin şahıs şirketi olması halinde şirket ortaklarının tamamı hakkında, sermaye şirketi olması halinde ise sermayesinin yarısından fazlasına sahip olan gerçek veya tüzel kişi ortaklar hakkında yukarıda belirtildiği şekilde yasaklama kararı verilir. Haklarında yasaklama kararı verilenlerin gerçek veya tüzel kişi olması durumuna göre; ayrıca bir şahıs şirketinde ortak olmaları halinde bu şahıs şirketi hakkında da, sermaye şirketinde ortak olmaları halinde ise sermayesinin yarısından fazlasına sahip olmaları kaydıyla bu sermaye şirketi hakkında da aynı şekilde yasaklama kararı verilir.

İhale sırasında veya sonrasında bu fiil veya davranışlarda buldukları tespit edilenler, idarelerce o ihaleye iştirak ettirilmeyecekleri gibi yasaklama kararının yürürlüğe girdiği tarihe kadar aynı idare tarafından yapılacak sonraki ihalelere de iştirak ettirilmezler.

Yasaklama kararları, yasaklamayı gerektiren fiil veya davranışın tespit edildiği tarihi izleyen en geç kırkbeş gün içinde verilir. Verilen bu karar Resmi Gazetede yayımlanmak üzere en geç onbeş gün içinde gönderilir ve yayımı tarihinde yürürlüğe girer. Bu kararlar Kamu İhale Kurumunca izlenerek, kamu ihalelerine katılmaktan yasaklı olanlara ilişkin siciller tutulur¹⁵¹.

Haklarında yasaklama kararı verilen gerçek ve tüzel kişilerin şirket ortağı olması durumuna göre yasaklama kararının verilmesi hususunun açıklanmasında fayda görülmektedir.

Haklarında yasaklama kararı verilenlerin gerçek veya tüzel kişi olmalarına ve bunların ortaklık ilişkilerinin bulunup bulunmamasına göre farklı sonuçlar meydana

¹⁵¹ 22/1/2002 tarih ve 24648 sayılı Resmi Gazete

gelmektedir. Hakkında yasaklama kararı verilen gerçek kişi ise ve herhangi bir ortaklık ile ilişkisi yok ise yasaklama kararı sadece bu kişiye uygulanacaktır. Hakkında yasaklama kararı verilen gerçek kişi ve aynı zamanda bir şahıs şirketinde ortak ise bu durumda yasaklama kararı bu şahıs şirketi hakkında da, eğer sermaye şirketinde ortak olması durumunda ise sermayesinin yarısından fazlasına sahip olması şartıyla bu sermaye şirketi hakkında da aynı şekilde yasaklama kararı verilebilecektir.

Buna karşılık yasaklama kararı tüzel kişiliğe verilmesi halinde, yasaklama kararı tüzelkişilerin şahıs veya sermaye şirketi olmalarına göre farklılık arz etmektedir. Eğer haklarında yasaklama kararı verilen tüzelkişi şahıs şirketi olması halinde, şirket ortaklarının tamamı hakkında; eğer sermaye şirketi ise o takdirde sermayesinin yarısından fazlasına sahip olan gerçek veya tüzelkişi ortaklar hakkında yasaklama kararı verilmesi gerekir. Ayrıca, haklarında yasaklama kararı verilen tüzelkişiler bir şahıs şirketinde ortak ise, bu şahıs şirketi hakkında da yok eğer bu tüzelkişiler sermaye şirketinde ortak iseler sermayesinin yarısından fazlasına sahip olmaları kaydıyla, bu sermaye şirketi hakkında da aynı şekilde yasaklama kararı verilebilecektir.

Diğer taraftan 4734 sayılı Kanunun 18. maddesindeki ihale usulleri arasında yer verilen “doğrudan temin usulü” daha sonra 4964 sayılı Kanunla 2003 yılında yapılan değişiklikle artık ihale usulleri arasında sayılmadığından, aynen 2886 sayılı Kanunun 81. maddesinde düzenlenen emanet usulünün bir ihale yöntemi olarak kabul edilmemesi nedeniyle yasaklama kararı verilmemesinde olduğu gibi, idarelerin bu usulle mal ve hizmet alımı esnasında, yasak fiil ve davranışlarda bulunan yükleniciler hakkında, ihalelere katılmaktan yasaklama kararı verilmemesi gerekmektedir¹⁵².

Günümüzde kamu ihalelerinde yolsuzluk ve usulsüzlük iddiaları vatandaşların Devlete olan güven duygusunu sarsacak noktalara varmıştır. Güven yenilenmesi, kıt ülke kaynaklarının ülkenin ihtiyaçları için en iyi şekilde harcanabilmesi, suça tevessül edenlerin hak ettiği cezayı alması ile mümkün olacaktır Kamu ihaleleri için getirilen düzenlemelere aykırı davranışta bulunanlar hakkında getirilen yasaklama kararları, en kısa zamanda ve ciddi sonuç doğuracak nitelikte ekonomik cezalardır.

¹⁵² KOCA a.g.e., s. 3-15

Ülkemizde ihale yolsuzlarının azaltılması ve asgari seviyeye çekilmesinde, sistem içerisinde yolsuzluğa bulaşanların ayıklanmasında, kamu ihalelerinden yasaklama önemli bir araç olarak düşünülmüştür. Bu cezanın uygulanması konusunda hem denetim elemanlarına, hem de kamu yöneticilerine önemli görevler düşmektedir. Olayları karşıdan izleyerek yolsuzluktan şikayet etme yeme, mevcut kanuni yetkilerin bilinmesi ve gerektiğinde kullanılması halinde mutlaka daha iyi sonuç elde edilecektir¹⁵³.

¹⁵³ KOCA a.g.e., s. 15

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

KAMU İHALE KURUMU'NUN DENETİMİ

Hiyerarşik veya açıkça tanımlanmış bir vesayet denetimine tabi olmayan Kamu İhale Kurumu üzerinde üç çeşit denetim söz konusudur. İlk olarak, idarenin her türlü eylem ve işleminin yargı denetimine tabi olduğuna ilişkin anayasal ilke uyarınca Kamu İhale Kurumu yargısal denetimine tabidir¹⁵⁴.

Düzenleyici ve denetleyici kurum olan Kamu İhale Kurumu'nun iç işleyişinde, üstün astını denetlemesini ifade eden hiyerarşik denetim dışında başka bir idari denetim yoktur. Ancak T.C. Anayasası'ndan aldığı yetkiyle, Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu'nun idari denetim kapsamında Kamu İhale Kurumu da yer almaktadır.

Düzenleyici ve denetleyici kurumlarda denetim sorunu özellikle mali denetimde ortaya çıkmaktadır. Bilindiği üzere mali denetim; kamu kurumlarının, kamusal kaynakları hukuka uygun olarak harcayıp harcamadıklarının denetlenmesidir. Kamu İhale Kurumu mali denetim yönünden Sayıştay'ın denetimine tabidir¹⁵⁵.

I. KAMU İHALE KURUMU'NUN YARGISAL DENETİMİ

Yargı Denetimi; hukuk devletinin bir gereği olarak, idari eylem ve işlemlerin bağımsız mahkemeler tarafından denetlenmesidir. 1982 Anayasası'nın 125. maddesindeki hüküm gereğince; idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır. Bu doğrultuda, Türk İdari Teşkilatında yer alan ve düzenleyici ve denetleyici kurumlardan olan Kamu İhale Kurumu'nun işlem ve eylemlerine karşı yargı yoluna gidilmesi mümkün olmaktadır¹⁵⁶.

¹⁵⁴ Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması, TÜSİAD, Aralık 2002, s. 183

¹⁵⁵ Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye, *Vergi Sorunları Dergisi*, Ayça Güney, Ahmet Özen, s. 181

¹⁵⁶ UYGUR, a.g.e., s. 128

Smith “düzenleyici kurumun bağımsız olması durumunda, bu kurumların kararlarına karşı başvurulacak olan makamın da bağımsız olması gerektiğini” ileri sürmektedir. Çoğu ülkede düzenleyici ve denetleyici kurumların kararlarına karşı itiraz yolu bağımsız mahkemeler iken, bazı ülkelerde ara bir aşama olarak, mahkemelerden daha fazla teknik uzman olan ve daha hızlı karar alabilen farklı birimler oluşturulmaktadır. Örneğin, İngiltere’de lisansların düzenlenmesi konusunda itiraz için rekabet otoritesine gidilirken, Bolivya’da sektörel düzenleyici kurumların kararlarının denetimi için özel bir itiraz makamı oluşturulmuştur¹⁵⁷.

Kamu alımları sırasında idarelerce yapılan işlemler ve alınan kararların hukuki denetiminin sağlanmasında şikayet ve itirazın şikayet yolu getirilmiş olsa bile yargısal denetim önemli bir role sahiptir. Bu sebeple kamu alımlarına ilişkin olarak işletilebilecek olan yargısal denetim mekanizmasının, gerek 4734 sayılı Kanun hükümleri gerekse idari yargılama usulüne ilişkin hükümler ışığında ele alınması, idarenin hukuka uygunluğunun sağlanması ve dolayısıyla hukuk devletinin gerçekleştirilmesi bakımından yerinde olacaktır.

Yargısal denetime ilişkin yasal düzenleme Kamu İhale Kanunu’nun 57. maddesinde yer verilmiş olup, “Yargısal İnceleme” başlıklı maddede; şikayetlerle ilgili Kurum tarafından verilen nihai kararların, Türkiye Cumhuriyeti Mahkemelerinde dava konusu edilebileceği ve bu davaların yetkili yargı organlarınca öncelikle görüleceği hükmüne yer verilmiştir. Görüldüğü üzere yargısal denetim konusu, sadece itirazın şikayet süreci sonrasında Kurul tarafından alınan nihai kararlar bakımından düzenleme konusu yapılmıştır. Ancak Anayasanın 125. maddesi uyarınca idarenin her türlü eylem ve işlemine karşı yargı yolunun açık olduğu hükmünden yola çıkarak hukuk devletinin sağlanması için, kamu alımlarına ilişkin yargısal denetim konusunun, Kamu İhale Kanunu’nun 57. maddesi ötesinde ayrıntılı bir incelemeyi gerektirmektedir¹⁵⁸.

Kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılan ihale nedeniyle bir hak kaybına veya zarara uğradığını iddia eden aday, istekli ve istekli olabileceklerin, idari işlem ve eylemleri zorunlu idari başvuru yolu olarak Kamu İhale Kurulu’na şikayet etmek

¹⁵⁷ **Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması**, Aralık 2002, TÜSİAD, s. 183

¹⁵⁸ UZ a.g.e.,s. 434-435

zorunda olması, daya açma hakkının sınırlandırılması sonucunu doğuracağında kuşkuya yer yoktur. Bazılarına göre, bir hak kaybına veya zarara uğradığını iddia eden kişinin dava açma hakkının, Kamu İhale Kurulu'na şikayet ön şartı ile sınırlandırılması Anayasa'ya aykırılık teşkil etmektedir. Çünkü Anayasa'mız idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yoluna başvurulabileceğini öngörmüş ve bu yolun kullanılması için herhangi bir zorunlu idari başvuru yolu öngörülmemiştir. Her ne kadar bir idari işlemin iptal davasına konu olabilmesi için, kanunda gösterilen idari başvuru yollarının tüketilmiş olması gerekmekte ve idari başvuru yolları tüketilmeden açılan iptal davalarında idari yargı mercileri tarafından merciiine tevdi kararı verilerek dosya yetkili idari yerlere gönderilmekte ise de, böyle bir idari başvuru zorunluluğu hiyerarşik denetime ya da vesayet denetimine tabi olan kamu kurum ve kuruluşlarının kuruluş kanunlarında var olduğu, oysa Kamu İhale Kurulu ile ihaleyi yapan kamu kurum kuruluşları arasında herhangi bir hiyerarşik altlık-üstlük ilişkisi, bir vesayet ilişkisi bulunmadığı belirtilmektedir¹⁵⁹. İdarelerin ihale işlemleri üzerindeki yargısal denetim çok yavaş işlediği ve ihale işlemleri askıda kaldığı için Kamu İhale Kurumu şikayet ve itirazın şikayet yolu ile idarenin ihale işlemleri üzerinde çok daha etkili ve hızlı bir denetim faaliyetini gerçekleştirmektedir.

A. YARGISAL DENETİM KONUSU VE KAPSAMI

Düzenleyici ve denetleyici kurumların diğer kamu kurum ve kuruluşlarından farkı, regülasyon faaliyetlerinin olmasıdır. Düzenleyici ve denetleyici kurumların temel işlevi, toplumsal ve ekonomik yaşamın temel hak ve özgürlükler ile yakından ilişkili alanlarındaki kamusal ve özel kesim etkinliklerini, bir takım kurallar koyarak düzenlemek, bu kurallara uyulup uyulmadığını izlemek ve denetlemek ve kurallara uyulmadığının tespiti halinde yaptırım uygulamak ya da yaptırımların uygulanması için adli makamları harekete geçirmektir¹⁶⁰.

Kamu İhale Kurumu bir idari organ olduğu için, yapmış olduğu işlemler ve aldığı kararlar da idari işlem niteliğindedir. İtirazın şikayet üzerine Kurul tarafından verilen nihai kararlar, ilgililerin hukukunu etkilediği için icrai işlem niteliğindedir ve

¹⁵⁹ GÜLER, a.g.e.,s. 209, 210

¹⁶⁰ Uz, a.g.e.,s. 439

idari davaya konu edilebilir. Nitekim Kurul tarafından verilen nihai kararların ilgililerce dava konusu edilebileceği 4734 sayılı Kanunda da açıkça düzenlenmiştir¹⁶¹.

4734 sayılı Kanun ile getirilen şikayet ve itirazın şikayet yolları, kamu alımlarına ilişkin uyuşmazlıkların yargı makamların önüne götürülmeden önce çözümünü sağlamak ve böylece yeterli uzmanlaşmanın olmadığı ve iş yükünün fazlalığı sebebiyle çok yavaş işleyen yargıda daha az uyuşmazlığın konu edilmesini sağlamak amacıyla getirilmiştir. Bu amaçla tesis edilen Kamu İhale Kurumu, kamu alımları gibi teknik ve uzmanlık gerektiren bu konuda yeterli personeli ile uyuşmazlıkları hızlı bir şekilde çözme uzmanlığına sahip bir organik yapılanma yoluyla, bu tür uyuşmazlıkları yargı önüne gitmeden hızlı bir şekilde çözüme kavuşturmaktadır. Dolayısıyla 4734 sayılı Kanunun sistematigi esas alındığında, şikayet ve itirazın şikayet konusu yapılabilecek karar ve işlemler, yani idarenin ihale sürecindeki işlemleri ilgililer tarafından doğrudan dava konusu yapılamamaktadır. Doğrudan yargı yoluna gidilmesi halinde, idari merci tecavüzü olduğu gerekçesiyle, başvurular incelenmeksizin ilgili idareye gönderilmektedir. Yargısal denetimin konusu, itirazın şikayet sonucu Kurul tarafından verilen nihai kararlardır. Ancak; her ne kadar Kurulun itirazın şikayet üzerine vermiş olduğu nihai kararlar yargısal denetimin konusu olsa da, söz konusu denetimde, idareler tarafından ihale süreci içerisinde yapılan işlemler ve alınan kararların hukuka uygun olup olmadığı incelendikten sonra ulaşılabilecek neticeye göre Kurul kararı hakkında hüküm verilecektir¹⁶².

Kanunda yargısal inceleme, “Şikayetler ile ilgili Kurum tarafından verilen nihai kararlar” yönünden öngörülmüş olup, Kurulun yetkisi ihale sürecindeki işlemleri denetlemekle sınırlı olduğuna göre, yargısal incelemeye konu olabilecek idari işlemler de, ihalenin başlangıcından sözleşmenin imzalanmasına kadar idarelerce yapılan işlemler olacaktır. Fakat 4734 sayılı Kanunda ihale usulü olarak öngörülmeyen doğrudan temin ve tasarım yarışmaları bakımından, doğal olarak bir ihale sürecinden söz edilemeyecektir. Nitekim Kamu İhale Kurulu da, sadece Kanunda belirtilen şartların mevcut olup olmadığı ve belli usul kurallarına uyulup uyulmadığı hususları yönünden

¹⁶¹ Uz, a.g.e.,s. 441

¹⁶² Uz, a.g.e.,s. 443-444

sınırlı bir inceleme yapmaktadır. Bu durumda; itirazın şikâyet konusu yapılamayan işlemlerle ilgili olarak bir yargısal denetim boşluğu ortaya çıkmaktadır. Ancak idarenin her türlü eylem ve işlemine karşı yargı yolunun açık olması gerektiğinden hareketle, ihale usulü olarak öngörülmemiş ihale süreci ve bu süreçteki işlemlerle ilgili itirazın şikâyet yolundan bahsedilemeyecek olan kamu alım yöntemlerinde uyumsuzluk söz konusu olduğunda, idari yargılama usulünün genel kurallarına dayanarak yargı yolu işletilebilmelidir. Yani; Kurulun yetkisi dışında kalmakla birlikte, kesin ve yürütülmesi zorunlu, idari davaya konu edilebilecek işlemlerin söz konusu olabileceği bu tür alım yöntemleri bakımından da, ilgililer tarafından süresi içerisinde yargı yoluna gidilebilecektir¹⁶³.

Öte yandan; ihale sürecinin başlangıcı olarak belirtilen ihale onayı öncesinde idare tarafından tek taraflı olarak gerçekleştirilen ve ilgililer hakkında hukuki sonuçlar doğuran işlemler de idari dava konusu edilebilir.

Diğer yandan; ihale süreci içerisinde değerlendirilmesi gerektiği halde, Kurul tarafından bu nitelikte olmadığı düşüncesi ile sadece usul kurallarına uygunluğu yönünden incelenip esas hakkında karar verilmeyen “ihalelere katılma yasağı”na ilişkin kararlar da dava konusu edilebilir. Burada, Kurulun kendini bu konunun esas hakkında inceleme yapmaya yetkili görmemesi yargısal inceleme yapılmasına engel teşkil etmez.

Kamu İhale Kurumu, Kanunun uygulanmasını göstermek üzere, yönetmelikler, tebliğler, düzenleyici Kurul kararları düzenlemekte ve bunlar Resmi Gazetede yayımlanmaktadır. Bu işlemler ise düzenleyici kural işlem olması sebebiyle, ya süresi içerisinde doğrudan ya da bireysel işlemlerle birlikte dava konusu edilebilir¹⁶⁴.

İtirazın şikâyet başvurusu üzerine Kamu İhale Kurumu'nun vermiş olduğu kararlara karşı açılan iptal davalarında, davanın ihbarı yolunda ihaleyi yapan idarenin de davaya dahil edilmesi gerekir. İptal davasına konu olan Kamu İhale Kurumu kararının yararlanıcısının da iptal davasına dahil edilmelidir.

¹⁶³ Uz, a.g.e.,s. 446

¹⁶⁴ Uz, a.g.e.,s. 447

Aksi halde iptal ya da yürütmenin durdurulması kararının icrası çoğu zaman büyük adaletsizliklere ve fiili imkansızlıklara neden olabilmektedir.

Yaptığımız bu açıklamalar, ihale sürecindeki idari işlemlerin hukuka aykırılığından bahisle açılacak iptal davalarını ilgilendirmekteydi. Ancak ilgililer, bir idari eylem ve işlemde dolayı, kişisel hakları doğrudan zarar gördüğü iddiası ile tam yargı davası açarak uğradıkları zararın idare tarafından tazminini isteyebilirler. Ancak Kanunla getirilen şikayet ve itirazın şikayet mekanizması, esas olarak ihale sürecindeki işlemlerin hukuka uygunluğunu sağlamaya yönelik olarak düzenlenmiştir. Bu sebeple, şikayet ve itirazın şikayet yolu, ihale sürecindeki işlemlerden dolayı uğranılan zararın tazmin edilmesine tam olarak hizmet etmemektedir. Kaldı ki; şikayet ve itirazın şikayet başvuru yolları, idarelerin ve ihale komisyonlarının, ihalelerin bu Kanunda belirtilen esas ve usullere uygun olarak yapılması hususunda aday, istekli veya istekli olabileceklere karşı sorumluluklarının ihlaline yönelik olarak işletilebildiği için, şikayet ve itirazın şikayet üzerine yapılan incelemeler, sadece ihale sürecindeki işlemlerin hukuka uygun olup olmadığı ile sınırlı olacaktır. Halbuki, ihale sürecindeki eylem ve işlemler hukuka uygun yapılmış olsa bile, ilgililer yönünden bir hak kaybı ve zararın çıkması ihtimal dahilindedir. İdarenin sorumluluğuna ilişkin genel ilkeler uyarınca, ihale sürecindeki işlemlerin hukuka uygun olması, ilgililerin uğramış olduğu zararların tazmin edilmesine engel teşkil etmez. Bu durumda nasıl ki İYUK m. 12 uyarınca ilgililer, haklarını ihlal eden idari işlem dolayısıyla doğrudan tam yargı davası açabiliyorsa, aynı şekilde ihale sürecindeki işlemler nedeniyle hak kaybına uğradığı iddiası ile ilgililerin, şikayet ve itirazın şikayet sürecinden bağımsız olarak doğrudan tam yargı davası açabilecektir. İtirazın şikayet yolu tüketilmeden tam yargı davası açılmaz düşüncesi geçerli değildir. Zira; Kamu İhale Kurulunun görevi, “ihalenin başlangıcından sözleşmenin imzalanmasına kadar olan süre içerisinde idarece yapılan işlemlerin bu Kanun ve ilgili mevzuat hükümlerine uygun olmadığına ilişkin şikayetleri inceleyerek sadece hukuka uygunluk denetimi yapmaktadır. Dolayısıyla, hukuka uygun bile olsa tam yargı davasına konu edilebilecek bir işlemle ilgili olarak öncelikle şikayet ve itirazın şikayet sürecinin işletilmesi gerektiği, diğer bir ifade ile şikayet ve itirazın şikayetinin tam yargı davası bakımında da dava açılması öncesinde işletilmesi gereken zorunlu bir başvuru yolu olduğu söylenemez. Bu sebeple; 2577 sayılı Kanun hükümleri çerçevesinde, ihale sürecindeki ve sözleşme öncesindeki idari eylem ve işlemlerin

doğrudan tam yargı davasına konu edilebilecektir. Bu durumda husumet de doğrudan söz konusu eylem ve işlemi yapan idareye yöneltilecektir. Aynı şekilde; Kanunun 53. maddesinde belirtildiği gibi, Kurul üyeleri oy ve kararlarından sorumludur. Dolayısıyla Kurulun almış olduğu kararlardan dolayı hakkı muhtel olanlar da tam yargı davası açabilir. Bu durumda dava, Kurul üyelerine rücu edilmek kaydıyla, Kamu İhale Kurumuna karşı açılacaktır¹⁶⁵.

B. GÖREV VE YETKİ

İhaleye kadar henüz sözleşme yapılmadığı için idare ile kişi arasında sözleşmeden doğan bir uyuşmazlık olamaz. Bu kısım, sözleşmenin hazırlık safhasını oluşturmaktadır. Ancak, bu safha tamamen idari nitelikte olan tasarrufları ve fiilleri içermekte olduğundan idari yargıda görülen iptal ve tam yargı davasına konu olabilir¹⁶⁶.

Sözleşmelerin hazırlık aşamasında ayrılabilir işlem kuramına göre ortaya çıkan uyuşmazlıklarla ilgili olarak görevli ve yetkili yargı mercii, idari yargıdır. Dolayısıyla; menfaati bulunan üçüncü kişiler, idari yargıya başvurarak sözleşmeden ayrılabilen işlemin iptalini sözleşme yapıldıktan sonra olsa bile süresi içerisinde isteyebilir. Burada yetkili yargı mercii de, İYUK m. 32 uyarınca işlemi yapan idarenin bulunduğu yer idare mahkemesidir¹⁶⁷.

Ancak, 4734 sayılı Kanunun kapsamında, ihale sürecindeki işlemler bakımından iptal davası, bu işlemlere karşı yapılan itirazın şikayet üzerine verilen nihai Kurul kararları aleyhine açılacaktır. Kamu İhale Kurulu kararlarının kesin ve yürütülebilir nitelikte idari işlem olduğundan hareketle idari yargıya tabi olduğu ve dolayısıyla, idari davalarda genel yetkiyi düzenleyen İYUK m. 32 uyarınca idari işlemi tesis eden Kamu İhale Kurumu'nun bulunduğu yer olan Ankara İdare Mahkemelerinin yetkili olduğu söylenebilir.

¹⁶⁵ UZ, a.g.e., s. 447, 448

¹⁶⁶ BAŞ, Hakan Harun-SEYHAN, Edat Yücel, **Yargı ve Kurul Kararları Işığında; 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu ve İlgili Mevzuat**, Beta Yayınları, Şubat 2008, İstanbul, s. 5-6

¹⁶⁷ Uz, a.g.e.,s. 448

Öte yandan, dava konusu edilebilecek nitelikte olan fakat şikayet ve itirazın şikayet konusu yapılamayan ve dolayısıyla zorunlu bir başvuru yolu olduğu söylenemeyecek nitelikteki işlemlerle ilgili olarak, genel yetki kuralı uyarınca işlemi yapan idarenin bulunduğu yerdeki idare mahkemesinde dava açılacaktır.

Diğer taraftan Danıştay'a göre; sözleşme yapıldıktan sonra tesis edilse bile sözleşmeden kaynaklanmayan sözleşmeden doğan bir hak ve alacağın takibi niteliğini taşımayan, idarenin kamu gücüne dayanarak ve tek yanlı olarak tesis ettiği idari işlemlerin iptali istemiyle açılan davaların da idari yargı yerinde görülmesi gerekir¹⁶⁸.

Kamu İhale Kurumu, Kanunun uygulanmasını göstermek üzere, yönetmelikler, tebliğler, düzenleyici Kurul kararları çıkarmakta ve bunlar Resmi Gazetede yayımlanmaktadır. Düzenleyici kural işlem niteliğinde olan ve ülke çapında uygulama alanı bulan bu işlemlere ilişkin uyuşmazlıklar, Danıştay Kanununun 24. maddesi uyarınca ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'da görülecektir.

Yukarıda belirtilen durumlarla ilgili olarak yetkili idare mahkemeleri tarafından verilen kararların temyizden inceleme mercii ise, 2575 sayılı Danıştay Kanununun 34/C-h maddesindeki düzenleme uyarınca Danıştay 13. Dairesi olacaktır¹⁶⁹.

02.06.2004 tarihinde kabul edilen Danıştay Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile, Danıştay'ın 13 üncü dairesi, düzenleyici ve denetleyici kurumların idari işlem ve eylemlerinden kaynaklanan uyuşmazlıkları çözmekle görevlendirilmiştir. Diğer bir deyişle, kurumların kendi kanunlarında yapılacak aksi bir düzenlemeye kadar, ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'ın işaret edildiği düzenleyici kurum kararlarına karşı başvurular bu daire, idare mahkemelerinin işaret edildiği kararlara karşı başvurular üzerine verilen hükümlere karşı yapılacak temyiz başvuruları da yine bu daire tarafından çözümlenmektedir. Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Hakkında Kanun Tasarısında, müracaat mercii konusundaki bu farklılık gözden kaçmamış, tasarıda tüm düzenleyici kanun kararlarına karşı açılacak davalarda ilk derece mahkemesi olarak

¹⁶⁸ D.10D.E.2001/5105, K: 2003/358 5.2.2003 tarihli kararı, **Danıştay Kararlar Dergisi**, Sayı: 2

¹⁶⁹ UZ, a.g.e., s. 449, 450

Danıştayın görevinde gösterilmiş ve bu davaların acele işlerden sayılacağı belirtilmiştir¹⁷⁰.

C. DAVA EHLİYETİ

İdarenin sözleşme öncesi yapmış olduğu eylem ve işlemlerin iptali istemiyle ya da meydana gelen zararın tazmini istemiyle iptal ve tam yargı davası açabilecek kişilerin tespitinde, genel hüküm olarak İYUK'un 2. maddesi ve bu konudaki Anayasa Mahkemesi ve Danıştay kararları esas alındığında, idarenin işlemlerine karşı menfaatleri ihlal edilenlerce iptal davası, kişisel hakları doğrudan muhtel olanlar da tam yargı davası açabilecektir.

Menfaat ihlaline ilişkin Danıştay'ın vermiş olduğu 29.9.1994 gün ve Esas: 1993/4733, Karar: 1994/4393 sayılı kararında;

“Dava; Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği mimarlık odası tarafından, hazinenin mülkiyetinde olan Beşiktaş Vişnezade Mah. bulunan 703 ada, 24 parsel sayılı Maçka Kışlası vasıflı taşınmaz üzerinde 49 yıl süreyle İstanbul Menkul Kıymetler Borsası Başkanlığı lehine irtifak hakkı kurulmasına ilişkin 16.8.1990 günlü Maliye ve Gümrük Bakanlığınca onaylı işlemin iptali istemiyle açılmıştır.

İstanbul 2 Nolu İdare Mahkemesi; İstanbul Teknik Üniversitesine tahsisli olan Maçka Kışlasının bir başka kamu kuruluşu olan İstanbul Menkul Kıymetler Borsası Başkanlığı lehine irtifak hakkı tesisine ilişkin işlemin, 6235 sayılı Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği Kanununun 2. ve 15. maddesinin 1. fıkrasında belirtilen amaçlardan mimarlık mesleğinin genel menfaatini ilgilendiren bir işlem olarak nitelendirilmesine olanak bulunmadığı, dolayısıyla mimar odasının bu işleme yönelik dava açma ehliyeti bulunmadığı gerekçesiyle davayı 2577 sayılı Yasanın 15. maddesinin 1 (bendi) uyarınca ehliyet yönünden reddetmiştir.

İptal davası, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Yasasının değişik 2. maddesinin 1/(a) bendinde; idari işlemler hakkında, yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı iptalleri için çevre, tarihi ve kültürel değerlerin korunması, imar uygulamaları gibi kamu yararını yakından ilgilendiren hususlar hariç olmak üzere, kişisel hakları ihlal edilenler tarafından açılan davalar olarak tanımlanmıştır.

4001 sayılı Yasa ile 2577 sayılı Yasaya getirilen geçici 2. madde; bu hükmün bu Kanunun yürürlüğünden önce açılmış ve devam eden veya hükmü bağlanmış ancak kesinleşmemiş olan davalara uygulanacağı hükmü getirilmiştir.

İdari işlemlerin hukuka uygunluğunun yargı yoluyla denetimini amaçlayan iptal davasının görülebilmesi için ön sorunlarından olan davacının subjektif ehliyeti, yani “kişisel

¹⁷⁰ ÖZCAN, a.g.e., s. 86

hakları”nı ihlal eden bir durumun bulunup bulunmadığı hususunun yargı yerince takdir edilebileceği açıktır.

Anayasanın 2. maddesinde, Türkiye Cumhuriyetinin nitelikleri arasında yer verilmiş bulunan “hukuk devleti” kavramı, bir Anayasa Mahkemesi kararında “idarenin her işlem ve eyleminin hukuka uygunluğunun başlıca geçerlik koşulu bilen, her alanda adaletli bir hukuk düzeni kurmayı amaçlayan ve bunu geliştirerek sürdüren, hukuku tüm devlet organlarına egemen kılan, Anayasa’ya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, insan haklarına saygı duyarak bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, Anayasa ve hukukun üstünlüğü kurallarına bağlılığa özen gösteren, yargı denetimine açık olan, yasaların üstünde yasa koyucunun da bozamayacağı temel hukuk ilkeleriyle, Anayasa bulunduğu bilincinden uzaklaşmayan devlet” olarak tanımlanmaktadır.

Hukuk devletinin ögesi olan idarenin yargısal denetiminin sağlanması iptal davaları yolu ile olur. iptal davaları ile, idari işlemlerin hukuka uygun olup olmadığının saptanmasına, hukukun üstünlüğüne saygı duyulmasına, sonuçta idarenin hukuka bağlılığının sağlanmasına çalışılmaktadır.

Bunun için, ülkede yaşayan herkesin menfaati gereği, toplumun ve dolayısıyla bireyin menfaatini zedeleyen hukuk devleti esaslarına aykırı, kamu yararını ihlal eden işlemlerin hukuk aleminden silinmesini sağlamak için, bu işlemlere karşı bireylerin dava açma hakkını geniş yorumlamak gerekmektedir.

Bu amaçla 2577 sayılı Yasada 4001 sayılı Yasa ile yapılan değişiklik “çevre, tarihi ve kültürel değerlerin korunması, imar uygulamaları gibi kamu yararını yakından ilgilendiren” konularda ilgililerin dava açma hakkını “kişisel hak ihlali” koşulundan arındırmıştır. Bu değişiklik ile bir anlamda Yasa koyucu “kamu yararını” ilgilendiren konularda vatandaşların kayıtsız kalmalarını istememiştir.

6235 sayılı Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği Kanununun 1. maddesinde; birlik ve odanın kamu kurumu niteliğinde bir meslek kuruluşu olduğu belirtilmiştir. Dolayısıyla, davacı Birliğin kamu yararını koruma görev ve yükümlülüğü bir kamu kurumu olmasının doğal sonucu olarak tanınmış bulunmaktadır.

Dosyanın incelenmesinden dava konusu taşınmazın tescilli kültür varlığı ve mimari değeri olan bir eser olduğu anlaşıldığından, bu taşınmazla ilgili alınan kararın “kamu yararı”na uygun olmadığı açısından yargı denetimine tabi tutulması amacıyla açılan davada, davacı T.M.M.O.B. Mimarlar Odasının yukarıda yer alan gerekçelerle dava açma ehliyeti olduğu anlaşılmaktadır.

Açıklanan nedenlerle... davacının temyiz isteminin kabulüyle idare mahkemesi kararının bozulmasına... karar verildi”¹⁷¹

yönünde karar vererek Danıştay menfaat ihlalini geniş yorumlamıştır.

Aynı şekilde Danıştay’ın içtihadına paralel olarak Anayasa Mahkemesi de 21.9.1995 gün ve Esas: 1993/27, Karar: 1995/47 sayılı kararında da;

¹⁷¹ Danıştay 10 uncu dairesinin 29.09.1994 gün ve Esas: 1993/4733, Karar: 1994/4393 sayılı kararı.

“A. 2577 sayılı Yasa’nın 4001 sayılı Yasa ile Değişik 2. Maddesinin Anlam ve Kapsamı: İdari dava türleri ve bu davaların kimler tarafından açılacağı 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Yasası’nın 2. maddesinde gösterilmiştir. Yasa’nın 2. maddesi ile getirilen düzenleme, bu Yasa ile yürürlükten kaldırılan 521 sayılı Danıştay Yasası’nın 30. maddesinin (A) bendi ile aynı doğrultudadır. Her iki yasa kuralında da idari işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırılıkları nedeniyle menfaati ihlal edilenler tarafından iptal davası açılacağı öngörülmüştür. 521 sayılı Yasa ile 2577 sayılı Yasa’daki tanımlar arasındaki fark, 521 sayılı Yasa’daki “kanuna aykırı” ibaresi yerine 2577 sayılı Yasa’da “hukuka aykırı” deyişinin kullanılmış olmasıdır.

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Yasası’nın kimi maddelerinin değişikliğine ilişkin tasanda iptali istenilen Yasa kuralına yer verilmemiş ise de, bir milletvekilinin teklifi sonucu 2. madde değiştirilecekler arasına alınmıştır. Teklifin gerekçesinde, “6.1.1982 tarih ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Yasası’nın 2. maddesi genel hukuk sistemine aykırı biçimde gelişmiştir. İdari davalarda taraf ehliyeti hususundaki usulsüzlük idari mahkemelerde ve Danıştay’da iş hacmini gereksiz biçimde artırmıştır. Bu durum hususi hukuktaki hak ve ehliyetin tatbikatında da eşitsizlik doğurmuştur. Taraf ehliyeti, davada taraf olabilme yeteneğidir. Taraf ehliyeti, medeni hukuktaki medeni haklardan istifade ehliyetinin medeni usul hukukundaki büründüğü şekildir. Gerçekten kimlerin taraf ehliyetine sahip oldukları Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu’nun 38. maddesi ile Medeni Kanun’un 8. ve 46. maddelerinde açıklanmıştır.

Bu genel kaideye rağmen 6.1.1982 tarih ve 2577 sayılı “İdari Yargılama Usulü Kanunu”nun başta 2. maddesi olmak üzere ilgili maddelerinde dava ve taraf ehliyeti yanlış değerlendirilmiş ve (menfaatleri ihlal edilenler) deyimini geniş yorumlanarak, esasta dava ehliyetine sahip olmayan kişilerin de, idari yargıda iptal ve tam yargı davaları açma talepleri kabul edilmiş ve davalar buna göre görülerek hükme bağlanmıştır.

Yasa teklifi ile dava açma hakkına ve taraf olma ehliyetine bir kısıtlama getirilmeden...” denilerek; “menfaatleri ihlal edilenler” ibaresi yerine “kişisel menfaatleri doğrudan ihlal edilenler” ibaresi önerilmiştir.

Bu teklif, Adalet Komisyon’unca aynen benimsendikten sonra tasarı TBMM Genel Kurulu’nda iken, yeniden görüşülmek üzere içtüzüğün 89. maddesi uyarınca Komisyonca geri çekilmiştir.

Adalet Komisyonu’nun 24.2.1994 günlü, 16 sayılı birleşiminde değişiklik tasarısının sadece 1. maddesi üzerinde görüşme yapılarak kural “İdari işlemler hakkında yetki şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı iptalleri için, çevre, tarihi ve kültürel değerlerin korunması, imar uygulamaları gibi kamu yararını yakından ilgilendiren hususlar hariç olmak üzere, kişisel hakları ihlal edilenler tarafından açılan iptal davaları” biçimine dönüştürülmüştür.

TBMM Genel Kurulu’nda maddenin görüşülmesi sırasında, oturumu yöneten Başkan Vekili, söz konusu kural ile dava açma hakkının kısıtlanıp kısıtlanmadığı hususunda Komisyon’dan açıklama istemiş ise de, çeşitli itirazlarla karşılaşmış ve komisyon da açıklama yapmamıştır. Bu konuda başkaca görüşme de olmadığından madde oylanarak aynen kabul edilmiştir.

Değişiklikten önce, idari dava türlerinin en yaygın olan “iptal davaları”nda dava açabilmek için “menfaat ihlali” yeterli iken, yapılan değişiklik sonucu çevre, tarihi ve kültürel

değerlerin korunması, imar uygulamaları gibi kamu yararını yakından ilgilendiren hususlar dışındaki konularda dava açılabilmesi “kişisel hak ihlali” koşuluna bağlı kılınmıştır.

İdare, özel hukuk kişilerinin sahip olduğu yetkilerin dışında ve üstünde birçok yetkilere sahiptir, idareye özgü olan bu yetkilerle kişilerin üzerinde, tek yanlı irade açıklaması ile hukuksal etkiler doğuracak eylem ve işlemler yapabilir. Bu işlemlerin yerine getirilmesi için, başka bir makam ya da merciin yardımına gereksinim olmadan kişiler çeşitli yükümlülükler altına sokulabilir.

Öte yandan, idari işlemler yasallık karinesinden yararlanır ve bu karine gereği, idari işlemlerin yerindeliği ve hukuka uygun olduğu varsayılır. İdari davalar, idarenin işlem ve eylemlerinin hukuka uygunluğunun yargısal yolla denetlenmesi, kamu hizmetlerinin hukuk kurallarına ve hizmetin gereklerine uygun biçimde yapılmasının sağlanması, kamu hizmetlerinin getirdiği yarar ve zararların bireyler üzerindeki etkilerinin adaletli bir surette dengelenmesi için vatandaşlara tanınmış bir haktır. İdari davalar, idare hukukuyla birlikte hukukun üstünlüğü, Devletin hukuka bağlılığı ilkesinin sonucu olarak hukuk alanına girmiştir.

İdari yargıda “idari işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı iptalleri için menfaatleri ihlal edilenler tarafından açılan davalar” biçiminde tanımlanan iptal davaları, idarenin hukuka uygun davranmasını sağlayarak hukuk devletini gerçekleştiren önemli yollardandır. İptal davası kolay işleyen ve karmaşık olmayan niteliğiyle yargısal bir denetim yolu olarak öngörülmüştür.

İptal davaları ile idari işlemlerin hukuk kurallarına uygunluğu incelenir. Aykırılığın saptanmasında işlem ortadan kaldırılır. Böylece, idarenin hukuk kurallarına uygun şekilde hareket etmesi sağlanarak hukuk düzeni korunur.

İptal davaları, kesin ve yürütülmesi zorunlu nitelikteki idari işlemler hakkında açılabilir. Böyle bir idari işlemin iptalinin istenilebilmesi için davacının menfaatinin ihlal edilmiş olması gerekir. Yargı kararlarında ve öğretide “menfaat”, davacı ile iptalini istediği idari işlem arasındaki bağı, ilgiyi anlatır. İdari işlem ile dava açan kişi arasında meşru, güncel ve ciddi bir ilişki söz konusu ise davada menfaat bağı bulunduğu kabul edilmektedir. Bunun dışında nesnel (sübjektif) bir hakkın ihlal edilmesi koşulu araştırılmaz.

Hak, hukukun koruduğu menfaattir. Özel hukukta her menfaat korunmaz. Kamu hukukunda ise iptal davaları yoluyla her menfaatin korunması zorunludur. Tam yargı davalarının aksine iptal davalarında davacı olabilmek için menfaat ihlalinin yeterli sayılması, idarenin hukuka uygun davranmasını sağlamak amacına yöneliktir. Her ne kadar bu amacın tam olarak gerçekleşebilmesi için menfaat ihlali koşulunun aranmaması düşünülebilirse de bu durumda, idari işlemlerle ilgisi bulunmayan kişilerin dava açması sonucu idare devamlı dava tehdidi altında kalır ve böylece idarenin işleyişi olumsuz yönde etkilenir.

Dava ehliyeti için aranan “menfaat ihlali” koşulu, her olaya özgü irdelenmiş ve dava konusu işlemin davacıyı etkilemiş olması idari yargıda menfaat ihlalinin varlığı için yeterli sayılmıştır.

İtiraza konu yasa kuralıyla getirilen “kişisel hak”, genel, soyut ve gayri şahsi düzenleyici kuralların kişilere uygulanarak somutlaşması ve hukuksal sonuçlar doğurmasıdır. İdari yargıda kişisel hak ihlali, tam yargı davası açabilmenin ölçütüdür. Tam yargı davaları ile idareden ihlal ettiği bir hakkı yerine getirmesi ya da neden olduğu zararı gidermesi istenir.

İptal davalarında idari işlemin, hukuka aykırılığının saptanması durumunda iptal edilmesi söz konusu iken, tam yargı davalarında idari işlem ve eylemin uygulanmasından ve yürütülmesinden doğan zararların tazmini söz konusudur. Bu iki dava türündeki farklılık ve

gerçekleştirilmek istenilen amaç nedeniyledir ki, iptal davasında davacı olabilmek için “menfaat ihlali” yeterli görülmüş iken; tam yargı davalarında idari eylem ve işlemlerden dolayı davacının “hakkının ihlal” edilmesi gerekmektedir.

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Yasası’nın 4001 sayılı Yasa ile değiştirilen 2. maddesinin birinci bendinin (a) alt bendinde, yasada sayılan ayırık durumlar dışında, iptal davalarının “kişisel hakları ihlal edilenler” tarafından açılabileceği belirtilmiş, (b) alt bendinde ise; idari eylem ve işlemlerden dolayı “kişisel hakları doğrudan muhtel olanlar” tarafından tam yargı davaları açılacağı belirtilmiştir. Her iki dava türünde de davacı olabilmenin ön koşulu “kişisel hak ihlali” olup, sadece tam yargı davaları için kişisel hakları “doğrudan” muhtel olanlar denilmiştir.

B. Anayasa’ya Aykırılık Sorunu

İtiraz başvurusunda, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Yasası’nın 2. maddesinde 4001 sayılı Yasa’yla yapılan değişiklik sonucunda önceleri dava konusu yapılabilen birçok işleme karşı dava açılmayacağı için, idari işlemlerden bir bölümünün yargı denetiminin dışında bırakılmasına neden olan bu kuralın Anayasa’nın 2. maddesinde tanımlanan “hukuk devleti” ilkesine, 36. maddesinde belirlenen “hak arama hürriyeti”ne ve 125. maddesinde öngörülen “İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır.” kuralına aykırı olduğu savıyla iptali istenilmiştir.

1. Anayasa’nın 2. ve 36. Maddeleri Yönünden inceleme

Anayasa’nın 2. maddesinde, Türkiye Cumhuriyetinin, toplumun huzuru, milli dayanışma ve adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygılı, Atatürk milliyetçiliğine bağlı, Başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan demokratik, laik ve sosyal bir hukuk Devleti olduğu belirtilmiştir.

Hukuk devleti, insan haklarına saygı gösteren, bu hakları koruyucu adaletli bir hukuk düzeni kurup sürdürmekle kendisini yükümlü sayan, bütün etkinliklerinde hukuka ve Anayasa’ya uyan, işlem ve eylemleri bağımsız yargı denetimine bağlı olan devlet demektir. Böyle bir düzenin kurulması, yasama, yürütme ve yargı alanına giren tüm işlem ve eylemlerin hukuk kuralları içinde kalması, temel hak ve özgürlüklerin, Anayasal güvenceye bağlanmasıyla olanaklıdır.

İptal davalarının koşullarını belirleme yetkisi, kuşkusuz ki Anayasa’da belirlenen kurallar içinde kalmak koşuluyla özellikle “Hukuk devleti” ilkesi ve hak arama özgürlüğüyle çelişmeden yasa koyucunun takdirindedir.

Ancak devletin, hak arama özgürlüğünü daraltan bütün sınırlamaları kaldırması ve bu yolla yargı denetimini yaygınlaştırarak adaletin gerçekleştirilmesini sağlaması hukuk devleti ilkesine yer veren Anayasa’nın 2. maddesi gereğidir.

Anayasa’da, Türkiye Cumhuriyeti’nin demokratik hukuk devleti niteliği vurgulanırken, devletin tüm işlem ve işlemlerinin yargı denetimine bağlı olması amaçlanmıştır. Çünkü yargı denetimi, hukuk devletinin “olmazsa olmaz” koşuludur.

Anayasa’nın “Hak arama hürriyeti” başlıklı 36. maddesinde, herkesin gerekli araç ve yollardan yararlanarak yargı organları önünde davacı ya da davalı olarak sav ve savunma hakkı bulunduğu belirtilmektedir.

İtiraz konusu yasa kuralıyla, idari işlemlere karşı iptal davası açabilmek için, idare hukukunun genel esaslarına aykırı biçimde idari işlemin davacının “kişisel hakkını ihlal” etmiş olması koşulu getirilerek hak arama özgürlüğü kısıtlanmış ve birçok işleme karşı dava yolu kapatılmıştır.

İdari yargı denetimini sınırlayan itiraz konusu kuralın hukuk devleti ilkesi ile bağdaştığı söylenemez. Bu nedenle, anayasa'nın 2. ve 36. maddelerine aykırıdır. İptali gerekir.

2. Anayasa'nın 125. Maddesi Yönünden İnceleme

Anayasa'nın 125. maddesinin birinci fıkrasında, idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık olduğu belirtilmiş, ikinci fıkrasında ise Cumhurbaşkanı'nın tek başına yapacağı işlemler ile Yüksek Askeri Şûranın kararları yargı denetiminin dışında tutulmuştur. Anayasa'nın 159. maddesinin dördüncü fıkrasıyla da Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu kararları, idari işlem niteliğinde olmalarına karşın, yargı denetimi dışında bırakılmıştır.

Anayasa'nın sözü edilen maddeleri ile ayrı tutulanlar dışındaki tüm idari işlemlerin yargı denetimine bağlı olması Anayasa buyruğudur.. Anayasa'da sayılan ayrı durumlarda idarenin eylem ve işlemlerinden kimilerinin yargı denetimine bağlı olmaması sonucunu doğuracak nitelikteki bir yasal düzenleme, Anayasa'nın 125. maddesinin birinci fıkrasındaki buyruğa aykırı düşer. İtiraz konusu kurala, idari işlemlerin kimileri hakkında davacı olabilme “kişisel hak ihlali” koşuluna bağlanarak Anayasa'nın 125. maddesine aykırılık oluşmuştur.

1602 sayılı Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Yasası'nın 21. maddesine göre, iptal davası açabilmek için “menfaat ihlali” yeterli iken, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Yasası'nın 2. maddesinin (1-a) bendinde yapılan değişiklik' sonucu, bu Yasa'nın uygulanması bakımından, “kişisel hak ihlali”nin davacı olabilmenin koşulu olarak kabul edilmesi ile askeri ve sivil idari yargı düzeni arasında açıklanabilmesi olanaksız farklılık yaratılmıştır.

İdari işlemlere karşı dava açılabilmesi için “kişisel hakkın ihlal edilmesi” koşulunun getirilmesiyle soyut, genel ve gayri şahsi olan “düzenleyici tasarruflar”a karşı yargı yolu daraltılmıştır. Böylece idarenin düzenleyici işlemlerine karşı uygulanmalarını beklemeden dava açılması güçleştirilmekle, Anayasa'nın 125. maddesinin birinci fıkrasına aykırılık oluşturulmaktadır.

Açıklanan nedenlerle, Anayasa'nın 125. maddesine aykırı olan itiraz konusu yasa kuralının iptali gerekir.

3. Anayasa'nın 142. Maddesi Yönünden İnceleme

Danıştay 5. Dairesi başvuru kararında, yargılama usullerinin düzenlenmesi konusunda Anayasa'nın 142. maddesi ile yasa koyucuya tanınan takdir yetkisinin keyfi kullanılmayacağı, yasa koyucunun bu düzenlemeyi yaparken Anayasa ve Anayasa üstü hukuk kurallarına uymak zorunda olduğunu belirtilmiştir.

Anayasa'nın 142. maddesinde, “Mahkemelerin kuruluşu, görev ve yetkileri, işleyişi, yargılama usulleri kanunla düzenlenir.” kuralına yer verilmiştir.

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 2. maddesinde 4001 sayılı Yasa ile yapılan değişiklik sonucu, İdari işlemlere karşı açılacak iptal davalarında “menfaat ihlali” yerine “kişisel hak ihlali” davacı olabilmenin koşulu sayılmıştır.

İtiraz konusu kural ile Anayasa'nın 142. maddesi arasında doğrudan bir ilgi görülememiştir.

C. İptal Sonucunda 2577 Sayılı Yasa'nın Öbür Kurallarının Uygulama Olanaklarını Yitirip Yitirmediği Sorunu

2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Yasa'nın 29. maddesinin ikinci fıkrasında, “Ancak, başvuru kanununun, kanun hükmünde

kararnamenin veya içtüzüğün sadece belirli madde veya hükümleri aleyhine yapılmış olup da, bu belirli madde veya hükümlerin iptali kanunun, kanun hükmünde kararnamenin veya içtüzüğün bazı hükümlerinin veya tamamının uygulanmaması sonucunu doğuruyorsa Anayasa mahkemesi, keyfiyeti gerekçesinde belirlemek şartıyla, kanunun, kanun hükmünde kararnamenin veya içtüzüğün bahis konusu öteki hükümlerinin veya tümünün iptaline karar verebilir.” denilmektedir.

İtiraz konusu “kişisel haklan ihlal edilenler” sözcüklerinin iptali nedeniyle maddenin (a) alt bendinin tümü uygulanamaz duruma gelmektedir.

Bu nedenle, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Yasası'nın 4001 sayılı Yasa ile değişik 2. maddesinin birinci bendinin (a) alt bendinin “kişisel haklan ihlal edilenler” sözcükleri dışında kalan bölümünün de 2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Yasa'nın 29. maddesinin ikinci fıkrası uyarınca iptali gerekir.

D. İptal Hükümünün Yürürlüğe Gireceği Gün Sorunu

Anayasa'nın 153. ve 2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Yasa'nın 53. maddesi uyarınca, yasa, kanun hükmünde kararname veya Türkiye Büyük Millet Meclisi içtüzüğü ya da bunların belirli madde veya hükümleri, iptal kararının Resmi Gazete'de yayımlandığı gün yürürlükten kalkar. Ancak, Anayasa Mahkemesi, iptal kararı ile doğacak hukuksal boşluğu kamu düzenini tehdit veya kamu yararını ihlal edici nitelikte görürse, boşluğun doldurulması için iptal kararının yürürlüğe gireceği günü ayrıca kararlaştırabilir.

İtiraz konusu 2. maddenin birinci bendinin (a) alt bendinde iptal kararı verilmesiyle doğan hukuksal boşluk, kamu yararını olumsuz yönde etkileyeceğinden, gerekli düzenlemeleri yapması için yasama organına süre tanımak amacıyla iptal kararının resmi Gazete'de yayımlanmasından başlayarak üç ay sonra yürürlüğe girmesi uygun bulunmuştur.

SONUÇ

A. 6.1.1982 günlü, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun

10.6.1994 günlü, 4001 sayılı Yasa'nın 1. maddesiyle değiştirilen 2. maddesinin 1. bendinin (a) alt bendinde yer alan “...kişisel hakları ihlal edilenler...” ibaresinin, Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE,

B. İptal nedeniyle kural yapısının bozulması, anlam yanlışlığı olasılığı ve duraksamalarla uygulama olanaksızlığına yol açabileceği gözetilerek (a) alt bendinin iptal edilen ibarenin dışında kalan bölümünün de 2949 sayılı anayasa mahkemesinin kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 29. maddesinin ikinci fıkrası gereğince İPTALİNE,

C. İptal nedeniyle doğan kamu düzenini ve kamu yararını olumsuz yönde etkileyecek hukuksal boşluğun giderilmesi için iptal kararının, Resmi Gazete'de yayımından başlayarak üç ay sonra yürürlüğe girmesine, 21.9.1995 gününde karar verildi.¹⁷²

yönünde karar verilerek Anayasa Mahkemesi tarafından menfaat ihlalini kısıtlayan hükmün iptaline karar vermiştir.

¹⁷² 10.04.1996 tarih ve 22607 sayılı Resmi Gazete.

4734 sayılı Kanun'da yer alan dava ehliyetini incelediğimizde; yargısal denetimi düzenleyen Kanunun 57. maddesinde bu konuya yönelik bir düzenleme yer almamaktadır. Bununla birlikte, söz konusu maddenin gerekçesinde, “Kurum tarafından verilen nihai kararların şikayette bulunan istekli tarafından dava konusu edilebileceği...” belirtilmiştir. Gerekçeden yola çıkarak kanun koyucunun, dava açma hakkını sadece şikayette bulunan istekliye tanıdığı söylenebilir. Ancak bu yorum, idari yargıda dava ehliyetine ilişkin geliştirilen ve içtihatlar ile bağdaşmadığı gibi, 4734 sayılı Kanunun amacına da aykırıdır.

Kamu İhale Kanunu şikayet ve itirazın şikayeti, ihale sürecindeki işlemler bakımından dava öncesinde işletilmesi gereken zorunlu bir başvuru yolu olarak öngörmesi dikkate alındığında, şikayet ehliyeti ile dava ehliyetinin paralel olması gerekir. Ancak Kanunun şikayet ehliyeti bakımından getirdiği düzenleme, Anayasa Mahkemesi ve Danıştay'ın menfaat ilişkisi konusunda geliştirdiği içtihatlar dikkate alındığında, Anayasaya aykırıdır. Bu aykırılığı biraz olsun gidermek üzere getirilen Kanuna değişikliği ve Yönetmelik düzenlemesi de sorunu çözememiştir¹⁷³.

Kanun ve Yönetmelik hükümlerinde şikayet ehliyetinin; aday, istekli ve istekli olabileceklerle sınırlandırılmış olması, dava ehliyetinin de sadece bu kişilerle sınırlandırılmadığı anlamına gelmemelidir. Nitekim Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu; ihaleye katılmayan ancak, ihale ile ilgili olarak yapılan hazırlık çalışmalarının hukuk ve usule aykırı olduğu iddiasıyla dava açan davacının, dava ehliyeti bulunduğu yönünde karar vermiştir¹⁷⁴. Bu yargı kararından hareketle, sözleşme öncesi idarece yapılan işlemlerle, meşru, kişisel ve güncel bir menfaat ilgisi kurabilenler tarafından iptal davası açılabilirliğinin kabulü gerekir. Ancak bu durumda; aday, istekli ve istekli olabilecekler bakımından zorunlu başvuru yollarının tüketilmesi şartı aranırken, bunların dışındaki kişilerin süresi içinde doğrudan dava açabilmesi hukuken çelişki oluşturmaktadır. Bu durumda, genel anlamda dava ehliyeti, Kanundaki şikayet ehliyetinden daha geniş olduğu için, yapılacak bir düzenleme ile şikayet ehliyetini de; meşru, kişisel ve güncel bir menfaat ilgisi kurabilenleri de içine alacak şekilde ge-

¹⁷³ Şeref Gözübüyük, s. 184

¹⁷⁴ DİDDGK, E:2002/196, K: 2004/1850, 11.11.2004 tarihli kararı, **Danıştay Dergisi**, Sayı, 109

nişletmek, oluşan hukuki tutarsızlığı da hiç olmazsa ihale süreci bakımından gidermeye yardımcı olacaktır¹⁷⁵.

Bu durumda, dava ehliyetini geniş yorumlayan Anayasa Mahkemesi ve Danıştay içtihatlarına paralel şikayet ehliyetini de dava ehliyeti ile örtüştürecek bir düzenleme getirmenin, hukuken daha makul bir çözüm olabilecektir. Bununla birlikte, söz konusu düzenleme değişikliği gerçekleşene kadar, şikayet ehliyeti olmadığı halde, dava ehliyeti olanlar bakımından süresi içinde doğrudan dava açılabilmesi gerekir. Eğer dava ehliyeti konusunda yargı kararlarında geliştirilen ölçütlere uygun bir düzenlemeye gidilmezse, bu haliyle dava ehliyeti konusunda çok ciddi sorunların ortaya çıkması kaçınılmazdır. Eğer Kanunun ilgili düzenlemeleri, yargı sürecinde itiraz yoluyla Anayasa Mahkemesi önüne getirilecek olursa, Mahkemenin geçmişteki içtihatları doğrultusunda söz konusu düzenlemelerin iptal edilmesi ihtimali yüksektir¹⁷⁶.

Diğer taraftan, sözleşme öncesinde idarelerce yapılan eylem ve işlemlerden dolayı hakkı muhtel olanlar ile Kurul tarafından alınan nihai kararlardan zarar görenlerin, şikayet ve itirazın şikayet aşamalarından bağımsız olarak tam yargı davası açabilmeleri gerekir.

Buna göre; idarenin bütünlüğü ilkesi uyarınca Kamu İhale Kurumu'nun ilgili olduğu Maliye Bakanlığı'nda Kamu İhale Kurumu'nun işlemlerini dava konusu edebileceğinin kabulü gerekir¹⁷⁷.

Türk hukuku bakımından da, Kamu İhale Kurumu'nun ilişkilendirildiği Maliye Bakanlığı'nın, Kamu İhale Kurumu'nun hukuka aykırı gördükleri işlemlerinin iptali için idari yargıya başvurabilme yetkisinin olduğu kabul edilmelidir. Yani, ilişkili Maliye Bakanlığı'nın Kamu İhale Kurumu işlemleri için özel bir menfaatinin olup olmadığının ayrıca araştırılmasına gerek olmadığı gibi, ilişkili Maliye Bakanlığı'nın, kendisiyle ilişkilendirilen Kamu İhale Kurumu'nun her türlü işlemine karşı iptal davası açabilecek menfaate sahip olduğu kabul edilmelidir. Bu tür bir “kabul, hem ilişkilendirmeyi

¹⁷⁵ Uz, a.g.e.,s. 450

¹⁷⁶ Uz, a.g.e.,s. 451

¹⁷⁷ Uz, a.g.e.,s. 452

anlamalı hale getirecek hem de siyasi sorumluluğun Kamu İhale Kurumu yönünden de gerçekleşmesi sonucunu doğuracaktır. Doğal olarak bunun sağlanabilmesi için de ilgili/ilişkili Maliye Bakanlığı'nın, Kamu İhale Kurumu'nca alınan her türlü karar ve düzenleme konusunda çok kısa bir süre içerisinde zorunlu olarak bilgilendirilmesi ve bakanın bunları inceleyerek hukuka aykırı gördüklerinin istemi süresi içinde idari yargıya götürebilmesi, bunun da Kamu İhale Kurumu'nca daha dikkatli ve titiz bir şekilde karar almasını sağlayacaktır. Dolayısıyla; Maliye Bakanlığının Kamu İhale Kurulu kararlarını ve işlemlerini dava konusu edebilmesi mümkündür¹⁷⁸.

D. YARGISAL DENETİMİN SINIRI

Kamu İhale Kurumu kararlarının, özellikle regülasyona ilişkin kararlarının yargısal denetimi konusunda, en önemli sorun, bu kararların sebep, konu ve amaç unsurları yönünden esas denetimi yapılırken yargısal denetimin içeriğinin yoğunluğunun ne olması gerektiği, minimum bir esas denetimi ile mi yetinilmesi gerektiği, yoksa tüm derinliğiyle bir “hizmet gerekleri ve kamu yararı” değerlendirilmesinin mi yapılması gerektiği noktasında düğümlenmektedir¹⁷⁹.

Fransa'da özellikle idari yargı mercilerinin teknik ve ekonomik yönü ağır basan düzenleyici ve denetleyici kurumların kararlarının yargısal denetiminde minimum bir denetim yaptıkları, yani sadece açık bir hata halinde esas denetimi yaptıkları görülmektedir¹⁸⁰.

Özellikle ekonomik alanda faaliyet gösteren düzenleyici ve denetleyici kurumların kararlarının esas denetiminde ayrıntılı bir denetim yapılması durumunda yargı mercii ister istemez o sektöre ilişkin “regülasyon politikası” ve hatta “ekonomi politikası” konusunda bir değerlendirme yapmak durumunda kalacak ve bazen de politik bir tavır sergilemek durumunda kalabilecektir. Bu durum da ilgili yargı

¹⁷⁸ UZ, a.g.e., s. 452, 453

¹⁷⁹ ULUSOY, a.g.e., s. 54, 55

¹⁸⁰ ULUSOY, a.g.e., s. 48

merciinin hukuka uygunluk denetimini aşan ve yerindelik denetimine varan bir denetim uyguladığı yönünde eleştirilere yol açabilecektir¹⁸¹.

Düzenleyici ve denetleyici kurumlar, faaliyette buldukları sektörler hakkında teknik bilgi ve uzmanlığa sahip personeli bünyesinde bulunduran kurumlardır. Dolayısıyla bu kurumların kararlarını denetleyen yargı mensuplarının da en az düzenleyici ve denetleyici kurumların personeli kadar düzenleme politikaları, makro ekonomi politikaları veya ilgili sektör hakkında bilgi sahibi olması gerekir ki sağlıklı kararlar verebilsinler. Bu durum belirli bir altyapı gerektirmektedir ve Türkiye'deki yargı mercilerinde böyle bir altyapının şu an için söz konusu olmadığı gayet açıktır¹⁸².

E. YARGISAL İNCELEME NETİCESİNDE VERİLEBİLECEK KARARLAR

Sözleşme öncesi aşamaya yönelik olarak idare tarafından yapılan işlemler ve bu işlemlere ilişkin verilen nihai Kurul kararları idari işlem olduğu için, genel olarak idari işlemler bakımından yargı yerlerince verilen iptal ya da yürütmenin durdurulması kararlarının doğurduğu hukuki sonuçlar, ihale sürecindeki işlemler ve Kurulun nihai kararları üzerinde de geçerli olacaktır.

Kamu alımları bakımından, sözleşmenin henüz imzalanmadığı durumlar da iptal ya da yürütmeyi durdurma kararının doğuracağı hukuki sonuçlar konusunda çok önemli bir sorun olmayacağı söylenebilir. Ancak; taraflar arasında sözleşmenin imzalandığı durumlarda, sözleşme öncesi işlemler ve Kurul kararlarının yargı yerlerince iptali ya da yürütmesinin durdurulması halinde doğabilecek hukuki sonuçlar, sadece idare hukukunu değil özel hukuku da yakından ilgilendirmektedir. Zira sözleşmeden ayrılabilir işlemin iptali ya da yürütülmesinin durdurulması, yerleşik yargı kararlarıyla özel hukuk sözleşmesi olarak nitelendirilen ve özel hukuka tabi olduğu kabul edilen ihale sözleşmeleri bakımından da bazı hukuki sonuçlar sorunlar doğurabilecektir¹⁸³.

¹⁸¹ ULUSOY, a.g.e., s. 55

¹⁸² SOBACI, a.g.e., s. 83

¹⁸³ Uz, a.g.e.,s. 453

İster idari, ister özel hukuk sözleşmesi olsun, sözleşmeden ayrılabilen idari işlemin yargı organınca iptal edilmesi, sözleşmenin hukuki geçerliliğini nasıl etkiler sorusuna verilebilecek tek ve kesin bir cevap yoktur.

Sözleşmeler bakımından nasıl bir hukuki sonuç doğacağı hususu, bazen ilgili yasal düzenlemelerde açıkça hükme bağlanabilir. Bu tür durumlarda, idari işlemlerdeki hukuka aykırılığın sözleşmeleri nasıl etkileyeceği, ilgili yasa hükmüne göre belirlenecektir. Eğer ihale sürecindeki bazı hukuka aykırılıkların sözleşmenin hükümsüzlüğüne yol açacağı yönünde açık bir yasa hükmü varsa, sözleşmeler bakımından bu hükme aykırılık nedeniyle geçersizlik durumu ortaya çıkabilecektir. Nitekim; 4734 sayılı Kanunun 55 nci maddesinde yer alan, “İdareye şikayet başvurusunda bulunulması halinde, başvuru üzerine alınan kararın son bildirim tarihini, süresi içerisinde bir karar alınmaması halinde ise bu sürenin bitimini izleyen tarihten itibaren on gün geçmeden ve itirazın şikayet başvurusunda bulunulmadığı hususuna ilişkin sorgulama yapılmadan veya itirazın şikayet başvurusunda bulunulması halinde ise Kurum tarafından nihai karar verilmeden sözleşme imzalanamaz.” hükmü bu bağlamda değerlendirilebilir. Aynı şekilde, 2886 sayılı Kanunun 20. maddesinde ilanların geçersizliği halinde ihalenin ve sözleşmenin de geçersiz olacağı hükme bağlanmıştır.

Ancak, bu tür bir açık düzenlemenin söz konusu olmadığı durumlarda, ayrılabilir işlemlerin hukuka aykırılığı nedeniyle iptal kararı verilmesi, imzalanmış olan sözleşmelerin hukuki geçerliliği, bu durumdan nasıl etkileneceği hususu, önemli bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu konuda, ayrılabilen idari işleme karşı dava açan kişiye (sözleşmenin tarafı ya da üçüncü kişi) ve bu işlemle sözleşme arasındaki hukuki ilişkinin niteliğine bağlı olarak farklı çözümler önerilmiştir¹⁸⁴.

Ayrılabilir işlemin iptali ile sözleşme hükmü arasında ciddi bir ilişki yoksa, idari işlemin iptalinin sözleşmenin geçerliliği etkilemeyeceği, dolayısıyla sözleşmenin iptalini gerektirmez. Ancak, ayrılabilir işlemin iptali ile sözleşme hükmü arasında ciddi bir ilişki olması halinde, yani birinin iptali diğerinin de iptalini gerektirecek nitelikte bir ilişki söz konusu ise, sözleşmenin ilgili hükmü ya da tamamı da iptal edilebilecektir.

¹⁸⁴ Uz, a.g.e.,s. 454

Eğer iptal edilen ayrılabilir işlem, sözleşmenin yapılmasına dayanak oluşturuyorsa, aralarında sıkı bir ilişkinin varlığından söz edilebilecek ve bu durumda ayrılabilir işlemin iptali, sözleşmenin de hükümsüzlüğüne yol açacaktır¹⁸⁵.

Bu bağlamda; iptal kararının sözleşmeler bakımından doğurduğu hukuki sonucun yanı sıra, iptal kararı doğrultusunda idarelerce işlem yapılması zorunluluğunun sözleşmeler yönünden nasıl bir durum ortaya çıkartacağı hususu da çözümlenmesi gerekir. Anayasanın 138/4. maddesinde, yasama ve yürütme organları ile idarenin, mahkeme kararlarına uymak zorunda olduğu, bu organlar ve idarenin, mahkeme kararlarını hiçbir suretle değiştiremeyeceği ve bunların yerine getirilmesini geciktiremeyeceği hükme bağlanmış, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 28. maddesinde de; Danıştay, bölge idare mahkemeleri, idare ve vergi mahkemelerinin esasa ve yürütmenin durdurulmasına ilişkin kararlarının icaplarına göre idarenin, gecikmeksizin işlem tesis etmeye veya eylemde bulunmaya mecbur olduğu, bu sürenin hiçbir şekilde kararın idareye tebliğinden başlayarak otuz günü geçemeyeceği hükmüne yer verilmiştir.

Dolayısıyla; Anayasanın 138. maddesi ve İYÜK'un 28. maddesi uyarınca, yargı karar gereğinin idarelerce ve/veya Kurul tarafından gecikmeksizin yerine getirilmesi gerekir. Kimi kurumlarda bireysel işlemlerin yargı merciince iptali, ya da yürütmesinin durdurulması kararı verilmesi durumunda kendiliğinden sonuç doğurabilmektedir. Bu gibi durumlarda idarenin, iptal kararının yerine getirilmesi için herhangi biri işlem ya da eylemde bulunmasına gerek yoktur¹⁸⁶.

Fakat; kimi durumlarda iptal kararı gereğinin idarece yerine getirilmesi konusu bu kadar kolay değildir. İdare hukuku bakımından; mahkemece iptal edilmiş işleme dayanılarak tesis edilmiş olan işlem ve tasarrufların da iptal kararıyla kendiliğinden ortadan kalkması sonucunun doğduğu kuşkusuzdur. Bu sebeple iptal hükmü idareye, iptal edilen tasarruftan, bu tasarrufa dayanan ve bağlı olan tüm tasarruflardan doğan bütün sonuçları ortadan kaldırarak bu işlemler hiç tesis edilmemiş gibi eski durumun tamamen iade etmek görev ve sorumluluğunu yüklemektedir. İdare bu görevi hiç bir sebeple yerine getirmekten kaçınamaz. Mahkeme kararlarına göre işlem tesis edilmeyen

¹⁸⁵ Uz, a.g.e.,s. 455

¹⁸⁶ Uz, a.g.e.,s. 456

veya eylemde bulunulmayan hallerde maddi ve manevi tazminat davası açılabileceği hususu da 2577 sayılı İYUK nun 28. maddesinde düzenlenmiştir. Ancak idarenin iptal kararını uygulamayıp onun yerine tazminat ödeme yoluna gitme gibi seçeneği bulunmamaktadır. Değil mahkeme kararının yerine getirilmemesi, mahkeme kararının geciktirilmesi bile hukuken kabul edilemez¹⁸⁷.

Bununla birlikte, yerine getirilmesi imkansız olan iptal kararlarının varlığı da gözardı edilmemelidir. Zira kimi durumlarda, iptal kararının yerine getirilmesi imkanı olmayabilir ya da iptal kararının yerine getirilmesi büyük haksızlıklara yol açabilir. Bazen de, iptal kararının yerine getirilmesinde maddi olanaksızlıklar olabilir. Dolayısıyla; ayrılabilir işlemin iptalinin sözleşmeler bakımından doğurabileceği hukuki sonuç ile, bu hukuki sonucun gereğinin pratikte gerçekleştirilebilir olup olmaması hususunun birbirinden ayrı değerlendirilmesi gerekir.

Bu durumda, iptal kararının verildiği tarihte sözleşmenin uygulanması bakımından hangi aşamada bulunduğu belirleyici olabilir. Örneğin ayrılabilir işleme ilişkin iptal kararı verilmiş olmakla birlikte, sözleşme konusu mal idare tarafından kullanılmaya başlanmış, hatta tüketilmiş olabilir. Aynı şekilde; hizmet alımı durumunda, hizmet edimi ifa edilmiş olabilir. Yine yapım işi söz konusu olduğunda, sözleşme konusu yapım işi gerçekleştirilmiş ya da büyük ölçüde tamamlanmış olabilir. Bu gibi durumlarda, artık ortada iptale konu bir sözleşme kalmamıştır. Sözleşme konusunun yerine getirilmiş olduğu bu durumlar dışında ise, sözleşmenin uygulanması sürecinde gelinen aşamaya göre hakkaniyet gözetilerek bir tercih yapılması gerekir¹⁸⁸.

Görüldüğü gibi, ayrılabilir işlemin iptali halinde sözleşmeler bakımından ne gibi hukuki sonuçların ortaya çıkabileceği hususunda sadece idare hukuku açısından yapılacak değerlendirmeler konunun çözümüne her zaman için tam anlamıyla hizmet edemeyebilir. Zira bir tarafta, idare hukuku ilkeleri uyarınca yürütmenin durdurulması ve /veya iptal kararı ile birlikte, karara konu işlem ve bu işleme dayalı yapılan işlemler hiç tesis edilmemiş gibi eski durumun geri gelmesi gereği ve idarenin yargı kararlarını yerine getirme zorunluluğu; diğer tarafta ise, idareye güven ilkesi ve idari işlemlerin hukuka uygunluğu karinesinden yola çıkarak iyi niyetli bir şekilde sözleşme imzalayan

¹⁸⁷ Uz, a.g.e.,s. 459

¹⁸⁸ Uz, a.g.e.,s. 459-460

karşı tarafın iyi niyetinin korunması ilkesi uyarınca, kolayca çözümü mümkün olmayacak bir hukuki soruna işaret etmektedir.

II. KAMU İHALE KURUMU'NUN İDARİ DENETİMİ

Kamu İhale Kurumu kuruluş kanunu uyarınca bir taraftan devlet tüzel kişiliği dışında ayrı bir kamu tüzel kişiliğine sahip olması idari ve mali özerkliğe sahip olması, diğer taraftan ise görevlerini yerine getirirken bağımsız olması ve hiçbir kimse, makam ve merciden emir ve talimat almaması nedeniyle, düzenleyici ve denetleyici nitelikteki Kamu İhale Kurumu üzerinde minimum bir idari denetim mekanizması kurulması zorunludur¹⁸⁹.

İdare hukukunda idari denetim, idari teşkilat içerisinde yer alan bir organ, birim, makam ve kişinin, yine idari teşkilat içindeki başka bir organ, birim, makam ve kişi üzerinde hukuksal sonuç doğuran ve hukuksal etki oluşturan kararlar alabilme yetkisidir. İdari denetim esas olarak idarenin bütünlüğünü sağlamak için gerçekleştirilir ve hiyerarşik denetim ve idari vesayet denetimi olarak iki farklı türü bulunur. Aynı kamu tüzel kişiliği içindeki üst bir organ, birim, makam ve kişinin alt bir organ, birim, makam ve kişi üzerinde uyguladığı idari denetim tülüne hiyerarşik denetim; bir kamu tüzel kişisinin ve genellikle de Devlet tüzel kişiliğinin diğer bir kamu tüzel kişisi üzerinde icra ettiği idari denetim tülüne ise idari vesayet denetimi adı verilir. İdari vesayet denetiminin en önemli özelliği, bu denetime olanak sağlayan açık bir yasal iznin bulunmasının ve bu yasal izinde, kullanılacak denetim yetkisinin açıkça belirlenmesinin zorunlu olmasıdır¹⁹⁰.

Öncelikle belirlenmesi gereken Kamu İhale Kurumu'nun hangi faaliyetleri, eylem ve işlemlerinin idari denetime açık olduğu, hangi faaliyetleri eylem ve işlemlerin idari denetim dışında tutulması gerektiğinin objektif ölçütler ile belirlenmesi gerekmektedir. Bu durumda Kamu İhale Kurumu'nun regülasyon işlevinden kaynaklı işlevleri ile kendi iç yönetimi ve iç işleyişine yönelik olarak aldığı kararlar şeklinde bir ayrıma gidilebilir.

¹⁸⁹ ULUSOY, a.g.e., s. 67, 68

¹⁹⁰ ULUSOY, a.g.e., s. 71

Düzenleme, denetleme ve yönlendirme faaliyetinde (regülasyon) bulunduğu sektöre ve alana ilişkin olarak aldığı kararlardan, yaptıkları düzenlemelerden dolayı Kamu İhale Kurulu üyelerinin idari denetim yoluyla sorumlu tutulamamaları gerekir. Çünkü böyle bir idari denetim politik baskı aracı olarak kullanılabilir. Oysa ki Kamu İhale Kurumu'nun kuruluş amaçlarından biri de ilgili olduğu sektörün politik baskılardan arındırmaktır.

Kamu İhale Kurumu'nun kendi iç işleyişine ve yönetimine ilişkin işlemlerinden dolayı ise idari açıdan kanunla yetkili kılınmış organlarca denetlenmeleri mümkün, hatta gereklidir¹⁹¹.

Anayasal bir kurum olan ve idarenin hukuka uygunluğunun ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin, sağlanması amacıyla, Cumhurbaşkanlığı'na bağlı olarak kurulan Devlet Denetleme Kurulu, Cumhurbaşkanı'nın isteği üzerine, tüm kamu kurum ve kuruluşlarında ve sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum veya kuruluşların katıldığı her türlü kuruluşta, kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşlarında, kamuya yararlı derneklerle vakıflarda, her türlü inceleme, araştırma ve denetlemeleri yapmakta, ancak, silahlı kuvvetler ve yargı organları Devlet Denetleme Kurulu'nun görev alanı dışında kalmaktadır. Bu durumda silahlı kuvvetler ve yargı organları dışında Cumhurbaşkanı istediği takdirde, Devlet Denetleme Kurulu tüm kamu kuruluşlarında inceleme, denetleme ve araştırma yapabilmektedir. Kamu gücü kullanan ve idari yapı içinde yer alan Kamu İhale Kurumu, Devlet Denetleme Kurulu'nun görev alanı dışında kalması Anayasa'nın 108. maddesi karşısında mümkün görülmemektedir. Ancak bu denetim idari hiyerarşik veya bir vesayet denetimi değildir. Çünkü idari hiyerarşik veya vesayet denetiminde denetlenen kurumun bazı işlemleri denetleyen kurum tarafından ortadan kaldırılabilen, düzeltilebilmektedir. Devlet Denetleme Kurumu'nun, Kamu İhale Kurumu'nun denetiminde böyle bir durum söz konusu olmamakta, sadece ihbar suretiyle yargı tarafından işlemin iptali sağlanabilmektedir¹⁹².

Karacan, Devlet Denetleme Kurulu'nun denetlediği kurum bakımından kapsamının yeniden yorumlanması gerektiğini düşünmektedir. Anayasa'nın yürürlüğe

¹⁹¹ ULUSOY, a.g.e., s. 69, 70

¹⁹² DÖNMEZ, a.g.e., s. 66, 67

girdiği tarihte Türkiye’de düzenleyici ve denetleyici kurumların gündemde olmadığı ve o gün için bir tek Sermaye Piyasası Kurulu’nun mevcut olduğu, ki bu kurumun da yeni kurulduğunu belirterek bugünün koşulları geçerli olsa idi, Anayasa’yı hazırlayanların silahlı kuvvetler ve yargı organları gibi düzenleyici ve denetleyici kurumları dolayısıyla Kamu İhale Kurumu’nu, Devlet Denetleme Kurumu’nun dışında kalacağını düşünmektedir¹⁹³.

5018 sayılı Kanunun “Faaliyet raporları” başlıklı 41 inci maddesinde, ilgili idare hakkındaki genel bilgilerle birlikte, kullanılan kaynakları, bütçe hedef ve gerçekleştirmeleri ile meydana gelen sapmaların nedenlerini, varlık ve yükümlülükleri ile yardım yapılan birlik, kurum ve kuruluşların faaliyetlerine ilişkin bilgileri de kapsayan mali bilgileri; stratejik plan ve performans programı uyarınca yürütülen faaliyetleri ve performans bilgilerini içeren raporlar olarak tanımlanan faaliyet raporları, her ne kadar aynı Kanunun ikinci maddesi uyarınca Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar tarafından hazırlanması zorunlu bir rapor türü olarak öngörülmemiş ise de, Kamu İhale Kurumu kurulduğu tarihten bu zamana kadar her yıl faaliyet raporlarını hazırlayarak Bakanlar Kurulu’nun TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu’nu ve kamuoyunu yapmış olduğu işlemler ve kararlar açısından bilgilendirmiştir.¹⁹⁴

III. KAMU İHALE KURUMU’NUN MALİ DENETİMİ

Kamu hukukuna tabi olan veya kamunun denetimi altında bulunan veyahut kamu kaynağı kullanan kamu kurum ve kuruluşlarının mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin ihalelerini düzenlemek ve denetlemek üzere kurulan ve kamu tüzel kişiliğine idari ve mali özerkliğe sahip olan Kamu İhale Kurumu 4734 Sayılı Kanunun 53. maddesinin son fıkrası uyarınca kurulduğu günden itibaren kurumun yıllık hesapları ile gelir ve harcamalarına ilişkin iş ve işlemleri Sayıştay denetimine tabidir.

Diğer taraftan, düzenleyici ve denetleyici kurumların mali denetimi konusundaki son yasal gelişme “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu”nun kabulü olmuştur. Bu kanun ise, bu kurumların mali denetimi konusunda Sayıştay’ı yetkili kılmıştır. Nitekim, son zamanlarda Sayıştay’ın denetiminin kapsamının genişletilmesi yönünde bir eğilim söz konusudur.

¹⁹³ SOBACI, a.g.e., s. 86

¹⁹⁴ ÖZCAN, a.g.e., s. 85

10/12/2003 tarihinde kabul edilen ve 24/12/2003 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanan “5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu”nun altıncı kısmının “Dış Denetim” başlıklı 68. maddesine göre, “Sayıştay tarafından yapılacak harcama sonrası dış denetimin amacı, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin mali faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlar, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne raporlanmasıdır”. Bu maddeden de anlaşılacağı üzere genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin denetimi Sayıştay tarafından yapılacaktır. Aynı kanunun 3. maddesinde ise, düzenleyici ve denetleyici kurumların bu kanunun 68. maddesine tabi olduğu belirtilmektedir. Dolayısıyla, “5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu” Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların mali açıdan denetiminde Sayıştay’ı görevli ve yetkili görmektedir.

Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Sayıştay tarafından denetlenmesi, 1982 Anayasası’nın öngörüleleriyle de uyumludur. Zira, Anayasanın 160. maddesine göre, “Sayıştay, genel ve katma bütçeli dairelerin bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla yükümlüdür.”¹⁹⁵.

¹⁹⁵ SOBACI, a.g.e., s. 89

SONUÇ

Ülkemizde liberalleşme süreci devletin teşkilat yapısında önemli değişikliklere yol açmıştır. Kamunun daraltılması hedefleri doğrultusunda devlet işletmeci kimliğinden sıyrılarak ekonomiden çekilmiş ve ekonominin yönetimini düzenlenmesini düzenleyici ve denetleyici kurumlara bırakmıştır. Bu şekildeki kamusal yönetim anlayışına ihtiyaç duyulmasının en önemli sebeplerinden birisi ise siyasi iktidarın devletin süreklilik arzeden ekonomisine, yatırımlarına müdahalesinin kısıtlanması ve bu tür ekonomik alanlardaki istikrarın sağlanmasıdır.

Kamu alımlarındaki yolsuzlukların önlenmesi, şeffaflığın sağlanması, Devlet İhale Kanunu ile sağlanamaması nedeni ile ve tüm kamu alımlarında ülke düzeyinde belli bir birlikteliğin, bütünlüğün sağlanması amacıyla Kamu İhale Kurumu'na ihtiyaç hasıl olmuştur ve Dünya Bankası'nın, Avrupa Birliği'nin IMF'nin desteklemeleri ile de 2002 yılında da Türk İdari Teşkilatı'na katılmıştır.

Kamu İhale Kurumu'nun kurulması ile kamu ihalelerinde şeffaflık ve rekabet ortamının sağlandığı ihaleyi yapan idarelerin hukuka aykırı eylem ve işlemlerine karşı hızlı ve etkin bir denetim mekanizmasının kurulduğu görülmektedir. Kamu İhale Kurumu bu görevlerini yerine getirirken kamu alımlarına ilişkin ikincil mevzuat ve tip sözleşmeleri hazırlamıştır. İhalelerle ilgili her türlü şikayetleri incelemek ve soruşturmak, bütün ihale mevzuatını hazırlamak ve uygulamaya yönlendirmek, kamu ve özel sektöre ihale konusunda eğitim vermek, ihalelerle ilgili istatistikleri oluşturmak ve yayınlamak, haklarında ihalelere katılmaktan yasaklamak kararı verilenlerin sicillerini tutmak, araştırma ve geliştirme faaliyetlerinde bulunmak, yerli isteklilerin yabancı ülkelerde açılan ihalelere katılmalarına engel olduğunun tespit edilmesi halinde bu uygulamanın yapıldığı ülkenin isteklilerinin de kanun kapsamında yapılan ihalelere katılmalarının önlenmesine yönelik tedbirlerin alınmasını ve gerekli düzenlemelerin yapılmasını sağlamak üzere Bakanlar Kurulu'na teklifte bulunmak görevlerini kurulduğu günden itibaren uzman kadrosuyla başarılı bir biçimde yerine getirmekte ve her geçen gün Türk İhale Sistemi için vazgeçilmez nitelikte olduğunu kanıtlamaktadır.

Kamu İhale Kurumu düzenleme görevi çerçevesinde kamu alımlarına ilişkin ikincil mevzuatı yani standart ihale dokümanları, tip sözleşmeler, yönetmelik ve

tebliğleri hazırlamakta ve uygulanmasını yönlendirmekte ve ayrıca denetlemektedir. Kurum bu görevi sayesinde uygulamada yaşanan çok başlılığı ortadan kaldırarak ihale sisteminde belli bir birlikteliği sağlamış, böylece kamu kaynaklarının etkin ve verimli olarak kullanılmasına sebep olmuştur. Düzenlemiş olduğu ikincil mevzuatın doğru olarak uygulanmasını sağlamak amacıyla özel ve kamu kuruluşlarına eğitim vermektedir. Kamu ihalelerine ilişkin uluslararası gelişmeleri de uzman personeli ile yakından takip ederek Türk İhale Sistemi'ni uluslararası standartlara taşımaktadır. İhalelere katılmaktan yasaklananların sicillerini tutmakta ve oluşturulan yasaklılar listesini internet ortamında yayınlamaktadır.

Kamu İhale Kurumu denetleme görevini itirazen şikayet ve iddiaların incelenmesi süreçleri oluşturmakta, kurum bu görevi ile yolsuzlukların önlenmesinde ihalelerde şeffaflığın sağlanmasında ve ihaleye yönelik uyuşmazlıkların çözülmesinde etkin bir rol oynamaktadır. Kurum bu faaliyeti ile vatandaşların devlete olan güvenlerini sağlamak, kamu kaynaklarının nasıl kullanıldığını tüm şeffaflığıyla kamuoyuna duyurmak yönünden önemli görevler ifa etmektedir.

Kamu İhale Kurumu personelinin mali ve özlük hakları devletin diğer kurumlarındaki memurların mali ve özlük haklarından kat kat fazla olması sebebiyle diğer kurumlara göre belli bir orantısızlık olduğundan diğer kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan memurlar ısrarla bu kuruma geçme çabasında bulunmaktadır. Kamu İhale Kurumu personelinin mali haklarının diğer kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan personelin mali hakları ile arasında fazla bir farkın olmaması yönünde düzenlemelerin yapılması gerekmektedir.

İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açık iken ve dava ehliyeti olarak menfaati ihlal edilen kişiler tarafından dava açma yolu açık iken idareye şikayet ve Kamu İhale Kurumu'na itirazen şikayet yoluna sadece aday, istekli ve istekli olabileceklerin başvurması yönünde bir sınırlamanın getirilmiş olması dolaylı olarak dava açma ehliyetini de sınırlamaktadır. Kamu İhale Kanunu'nda yapılacak düzenleme ile menfaati ihlal edilen her kişi tarafından Kamu İhale Kurumu'nun kararlarının iptali istemiyle dava açabilmeleri düzenlenmelidir. Böylece Kamu İhale Kurumu'nun hukuka uygun idari işlem, eylemde bulunduğu denetimi etkin bir şekilde yapılacaktır.

Kamu İhale Kurumu'nun gelirleri olarak yapılan ihalelere yönelik düzenlenecek sözleşmelerden, sözleşme bedelinin belli bir miktarının kurum tarafından alınması, Kamu İhale Kurumu'nun yüklü bir şekilde gelirlerinin oluşmasına sebep olmuştur. Bu durum ise Kamu İhale Kurumu'nun mali açıdan etkili bir şekilde denetlenme ihtiyacını ortaya çıkarmıştır.

Ayrıca Kamu İhale Kurumu'na itirazın şikayet edebilmek için belli bir miktar ücretin kuruma yatırılması şartı ise dava ehliyetini sınırlamaktadır. Bu dava ehliyetini sınırlayan düzenlemenin de yapılacak olan Kamu İhale Kanunu tasarısından çıkarılması gerekmektedir.

Kamu İhale Kurumu'nun kurulması ile kamu ihalelerine yönelik oluşan uyuşmazlıklar yargıda dava konusu olduğundan, yargının ağır yükü karşısında ihale sözleşmeleri yıllarca yapılamamakta ve kamu alımları, kamu yatırımları çok yavaş bir şekilde işlemekte iken Kamu İhale Kurumu'nun kurulması ile birlikte oluşan uzman kadrosuyla itirazın şikayet yolu ile önlerine gelen ihale uyuşmazlıkları çok kısa sürede çözülmekte ve ihale sözleşmeleri taraflar arasında imzalanmakla kamu alımları, kamu yatırımları şeffaf bir şekilde hızlı olarak yapılmaktadır. Böylece kamu alımlarına yönelik uyuşmazlıklar yargı önüne daha az sayıda gelmekte hem de kamu ihalelerine yönelik uyuşmazlıklar uzman kadrodan oluşan Kamu İhale Kurumu tarafından hızlı bir şekilde çözülmektedir.

KAYNAKLAR

- ACAR, Abdurrahman, “Kamu İhale Kanunu Neden Belli Bir Süre Ertelenmeli”, **Belediye Dünyası Dergisi**, C. 3, S. 12, Aralık 2002, 3-19
- ADAK Agah, “Kamu İhale Kurumu ve Şikayet Mekanizması”, **Mali Hukuk**, Sayı: 99, Yıl: 2002, s. 19-26
- AKINCI, Müslüm, **Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman**, Beta Yayınları, İstanbul 1999
- AKTEL, Mehmet, **Küreselleşme ve Türk Kamu Yönetimi**, Asil Yayın-Dağıtım, Ankara 2003
- BALCI, Asım, NOHUTÇU, Ahmet, ÖZTÜRK, Namık Kemal, COŞKUN, Bayram, **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar, Sorunlar, Tartışmalar, Çözüm Önerileri, Modeller, Dünya ve Türkiye Yansımaları**, Ankara 2003
- ASLAN, Onur Ender, **Kamu Personel Rejimi, Statü Hukukundan Esnekliğe**, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü, Mayıs, 2005
- Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması, **TÜSİAD**, Yayın No: T/2002-12/349
- BALCI, Asım, “Kamu İhale Kurulu Ne Kadar Yasal”, **Türk Hukuk Enstitüsü Dergisi**, S. 69, Kasım 2002, s. 27-28
- BAŞ, Hakan Harun-SEYHAN, Edat Yücel, **Yargı ve Kurul Kararları Işığında; 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu ve İlgili Mevzuat**, Beta Yayınları, Şubat 2008, İstanbul
- BAYRAMOĞLU ÖZUĞURLU, Sunay, **Türkiye’de Devletin Değişen Karakteri ve Düzenleyici Reformlar, Toplum ve Hekim**, Cilt 20, Sayı 1, Ocak-Şubat 2005

- BAYRAMOĞLU, Sonay, **Yönetim Zihniyeti ve Türkiye’de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü**, İletişim Yayınları, Antalya 2005
- CANDAN, Turgut, **Açıklamalı İdari Yargılama Usulü Kanunu**, Maliye ve Hukuk Yayınları, 2005
- DEMİR Fikret, “Yeni Kamu İhale Kanunu ile Neler Getirildi, Hangi Değişiklikler Tartışılmaktadır I”, **Yaklaşım**, Yıl: 11, Sayı: 124, Nisan 2003, s. 67-73
- DEMİREL, Birsen, **Türkiye’de Düzenleyici Kurumlar Hakkında Bir İnceleme**, TODAİE Kamu Yönetimi Yüksek Lisans Programı, Dönem Projesi, Ankara 2003
- DÖNMEZ, Etfal, “Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler”, **Ankara Barosu Dergisi**, Sayı: 2, 2003, s. 55-79
- EREN Özgül, **Bağımsız Düzenleyici Kurumların Personel Yapısı**, Proje Ödevi, TODAİE, Ankara 2004
- GİRİTLİ, İsmet, BİLGİN Pertev, AKGÜNER Tayfun, **İdare Hukuku**, İstanbul, 2001
- GÖZLER, Kemal, **İdare Hukuku**, Cilt I, Ekin Kitabevi Yayınları, Nisan 2003
- GÖZLER, Kemal, **İdare Hukuku**, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa 2003
- GÖZÜBÜYÜK, Şeref – TAN, Turgut, **İdare Hukuku Genel Esaslar**, Cilt: I, Turhan Kitabevi, Ankara 1998
- GÖZÜBÜYÜK, Şeref, **Yönetim Hukuku**, Turhan Kitabevi, 13. Basım, Ankara 1999
- GÜLER, Mürteza, **Düzenleyici Kurumlar Ekseninde Üst Kurullar ve Yargısal Denetimi**, TODAİE, Kamu Yönetimi Lisans Üstü Uzmanlık Programı, Yüksek Lisans Tezi, Ankara 2003
- GÜNDAY, Metin, **İdare Hukuku**, İmaj Yayıncılık, Ankara 2002

- HASANOĞLU, “Mürteza, Küreselleşmenin Devlet Yönetimine Etkileri”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl 74, Mart 2002, s. 171-186
- İĞDELER Serdar, “Kamu İhale Kanunu: Yenilikler ve Eksiklikler”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 85, Haziran 2003, Sayı: 439, 1-39
- KAHRİMAN, Hamza, “Türkiye’de Bağımsız Düzenleyici Kurum (BDK)’ların İdari ve Mali Özellikleri”, **Vergi Dünyası**, Yıl XXII, Sayı 282, Şubat 2005, s. 117-129
- Kamu Alımlarında Etkin İhale Tasarımı, Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği, Yayın No: TÜSİAD-T/2001-11/311, Kasım 2001
- Kamu İhale Kurumu (KİK) Teşkilatı ve Personelinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, m. 36
- Kamu İhale Kurumu İnsan Kaynakları Yönetmeliği, m. 1-2
- KARA, Uğur, **Sosyal Devletin Yükselişi ve Düşüşü**, Maki Basın Yayın, Ankara 2004
- KARACAN, Ali İhsan, **Özerk Kurumlar Üzerine Denemeler**, İstanbul, Kasım 2002
- KARAKAŞ, Mehmet, “Devletin Düzenleyici Rolü ve Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler”, **Maliye Dergisi**, Sayı 154, Ocak-Haziran 2008, s. 99-119
- KAYA, Tolga, **Türkiye’de Bağımsız İdari Otorite Olarak Nitelendirilen Kamu Kurumlarından Rekabet Kurumunun İdari Yargı İle İlişkisi**, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Yönetim Bilimi Bilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, Ankara 2003
- KAYA, Tolga, **Türkiye’de Bağımsız İdari Otorite Olarak Nitelendirilen Kamu Kurumlarından Rekabet Kurumunun İdari Yargı İle İlişkisi**, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi

Anabilim Dalı, Yönetim Bilimleri, Yayınlanmamış Master Tezi,
Ankara 2003

KESTANE, Doğan, Türkiye’de Bağımsız İdari Otoritelerin (Üst Kurullar) İşlevsel-Yapısal Özellikleri ve Kamu İhale Kurumu-I, Belediye Dünyası, Kasım 2002, C 3, Sayı 11, s. 25-32

KIZILCIK, Recep, “Liberal Batı Demokrasileri ve Türk Kamu Yönetimi Sistemindeki Gelişmeler, Türk Kamu Yönetimi Sistemindeki Gelişmeler”, Türk İdare Dergisi, Yıl 74, Sayı 434, Mart 2002, s. 37-53

KOCA Murat, “Kamu İhalelerine Katılmaktan Yasaklanama”, Belediye Dünyası, Haziran 2005, C: 6, Sayı: 6, s. 3-15

KÜÇÜK Faruk, 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu Kapsamındaki İhalelere Karşı Yapılacak İdari Başvurular, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Ankara 2005

ÖZAY, İl Han, Gün Işığında Yönetim, Filiz Kitabevi, İstanbul 1986

ÖZCAN, Hakan, Bir Bağımsız Otorite Olarak Kamu İhale Kurumu, Kamu İhale Kurumu Uzmanlık Tezi, Ankara 2008

ÖZEN Ahmet, GÜNAY, Ayşe, “Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye, Vergi Sorunları Dergisi, Sayı 184, Ocak 2004, s. 169-188

SEZEN, Seriya, Türk Kamu Yönetiminde Kurallar Geleneksel Yapılanmadan Kopuş, TODAİE Yayınları, Ankara 2003

SEZER Yasin, “Kamu İhale Kanunu: Şeffaflık ve Rekabet”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 35, Sayı 4, Aralık 2002, s. 57-82

SOBACI, Mehmet Zahid, Bağımsız İdari Otoriteler ve Türkiye Uygulamasından Bir Örnek: Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, Uludağ Üniversitesi Yüksek Lisans Tezi, Bursa, 2005

ŞİMŞEK Arif, Yeni Kamu İhale Sistemi Üzerine Genel Bir Değerlendirme

- TAN, Turgut, “Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurallar”, **Amme İdare Dergisi**, Cilt 35, Sayı 2, Haziran 2002, s. 11-37
- TEPE, Berna, ARDIYOK, Şahin, “Devlete Yeni Rol: Regülasyon”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 37, Sayı: 1, Mart 2004
- ULUSOY Ali, “Borsavizyon”, **Ankara Ticaret Borsası Dergisi**, Sayı 59, Ocak 2003, s. 23, 24
- ULUSOY, Ali, **Bağımsız İdari Otoriteler**, Turhan Kitabevi, Ankara 2003
- UYGUR, Elvan, **Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler ve Kamu İhale Kurumu Örneği**, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Yönetim Bilimleri Bilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, Ankara 2007
- UZ Abdullah, **Kamu İhale Hukuku**, Kamu Alımlarının Hukuksal Rejimi ve İhale İşlemlerinden Kaynaklanan Uyuşmazlıkların Çözüm Yolları (Şikayet-İtirazen Şikayet-Yargısal Denetim), Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Anabilim Dalı, Ankara 2005
- YILDIRIM, Ramazan, **İdare Hukuku Dersleri I**, Mimoza Yayınları, Konya, Mart 2009
- YILDIRIM, Ramazan, **İdare Hukuku Dersleri II**, Mimoza Yayınları, Konya 2010
- YILDIRIM, Ramazan, **İdare Hukuku Kavramları Sözlüğü**, Mimoza Yayınları, Konya, Kasım 2006
- YILDIRIM, Ramazan, **İdari Başvurular**, Mimoza Yayınları, Konya, Temmuz 2006
- YILDIRIM, Turan, **Türkiye’nin İdari Teşkilatı**, Alkım Yayınları, İstanbul, Ekim 1999
- ZENGİN, Ozan, “Düzenleyici Reform Üzerine”, **Kamu Yönetimi Dünyası Dergisi**, Yıl 5, Sayı 19, Temmuz-Eylül 2004, s. 16-17