

T.C.
MUSTAFA KEMAL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

“BİR BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTE ÖRNEĞİ OLARAK
KAMU İHALE KURUMU”

MEHMET TAMER

YÜKSEK LİSANS TEZİ

HATAY/2010

T.C.
MUSTAFA KEMAL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

BİR BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTE ÖRNEĞİ OLARAK
KAMU İHALE KURUMU

MEHMET TAMER

TEZ DANIŞMANI

YRD. DOÇ.DR. SABAHATTİN NAL

HATAY/2010

MUSTAFA KEMAL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı öğrencisi Mehmet TAMER tarafından hazırlanan “BİR BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTE ÖRNEĞİ OLARAK KAMU İHALE KURUMU” başlıklı çalışma, 03.02.2010 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda başarılı bulunarak jürimiz tarafından YÜKSEK LİSANS TEZİ olarak kabul edilmiştir.

Tez Danışmanı
(Başkan)

Yrd. Doç. Dr. Sabahattin NAL

Üye

Doç. Dr. Veysel EREN

Üye

Yrd. Doç. Dr. Songül KAKİLLİ ACARAVCI

ONAY

Yukarıdaki imzaların, adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylarım

.../.../...

ÖNSÖZ

1970’li yılların sonunda dünyanın çeşitli ülkelerinde ve 1980 sonrası ise ülkemizde devletlerin bazı hizmetleri özerk kurumlar vasıtasıyla yaptığı gözlenmektedir. Özellikle ülkemizde 6 Kasım 1983 yılı seçimleri sonunda Turgut Özal’ın genel başkanlığındaki Anavatan Partisi’nin tek başına iktidar olması ile beraber özelleştirme hız kazanmıştır. Böylece devlet verdiği birtakım hizmetlerden kendini çekmeye başlamıştır. 24 Ocak 1980 kararları ile beraber özel sektöre verilen bu hizmetlerin denetimi ve gözetimi için yeni bir kuruma ihtiyaç duyulmuştur. Bu çerçevede ilk olarak Sermaye Piyasası alanındaki işlemleri denetim altında tutmak için Sermaye Piyasası Kurulu kurulmuştur. Bu kurul bağımsız idari otoritelerin ülkemizdeki ilk adımı olmuştur.

Sermaye Piyasası Kurulu ile başlayan bağımsız idari otoritelerin zamanla sayıları artmaya başlamıştır. Görsel ve işitsel medya alanında düzeni sağlamak için Radyo Televizyon Üst Kurulu; banka sektörünü denetim altında tutmak için Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu da bağımsız idari otoritelere örnek olarak gösterilebilir.

Bağımsız idari otoriteler ile ilgili son yıllarda birçok akademik çalışma yapılmıştır. Bu çalışmalarda çeşitli bağımsız idari otoritelerin yapıları, çalışma koşulları ve alanlarındaki hizmetleri irdelenmiştir. Kamu İhale Kurumu da çok eski bir tarihi olmamasına karşın önemli bir bağımsız idari otoritedir.

Kamu İhale Kurumu, birçok kurum arasında mal ve hizmet alımında hakemlik rolü üstlenen, yapılan ihalelerde gerekli şartları ortaya koyan, adil ve saydam bir ihale düzeni oluşturmak için kurulan bir üst kuruldur. 2003 yılında faaliyete geçen kurum kamu kesiminde yapılacak ihalelerde siyasi suçlamalara engel olmak, ihalelerin siyasi kişilerin faydası yönünde alınması için tedbir almak ve ülkemizde ihalelerin doğru bir şekilde yapılmasını sağlamak amacıyla kurulmuştur.

Tez çalışmasına başlamadan önce gerek konu seçiminde gerekse çalışma planımın oluşmasında bana yardımcı olan ve tezimin yazımının hemen her aşamasında yardımını esirgemeyen danışman hocam Yrd. Doç. Dr. Sabahattin Nal’a teşekkür ediyorum. Ayrıca ders sürecinde üzerimde emeği olan tüm hocalarıma ve maddi ve manevi desteğini üzerimden esirgemeyen aileme de teşekkür ediyorum.

MEHMET TAMER

BİR BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTE ÖRNEĞİ OLARAK KAMU İHALE KURUMU

Yüksek Lisans Tezi, Mehmet TAMER
Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Yüksek Lisans
Danışman: Yrd. Doç. Dr. Sabahattin NAL

ÖZET

Devletin çalışma alanlarının genişlemesi üzerine, devlet artık birtakım işlemleri doğrudan kendisi değil de özerklik verdiği birtakım kurumlar aracılığıyla yaptığı gözlenmektedir. Bağımsız idari otoriteler de bu kurumların başında gelmektedir. Türkiye’de Yeni Sağ Devlet anlayışının hâkim olduğu ve bununla beraber Neoliberal politikaların kendini hissettirmeye başladığı 1980 sonrası süreç önemli bir değişim evresi olarak kabul edilebilmektedir. Özelleştirme ile beraber artık devlet belirli birkaç hizmet dışında birçok alandan kendini çekmeye başlamıştır.

24 Ocak kararları ile ekonomik alanda yeni bir yapılanma sürecine giren Türkiye, ilk defa Sermaye Piyasası Kurulu ile bağımsız idari otoritelerle tanışmıştır. Ekonomik yönden güçlü bir yapıya sahip olmak ve ekonomide yaşanan gelişmeleri gözetim ve denetim altında tutmak için Sermaye Piyasası Kurulu kurulmuştur. Üst kurulların sayısı her geçen süre içerisinde artmaya başlamıştır. Belirli sektörlerde yaşanan olumlu ve olumsuz gelişmeler bu sektörleri bir denetim altında tutmak zorunda bırakmıştır. Bu çerçevede Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu, Rekabet Kurumu, Radyo Televizyon Üst Kurulu, Enerji Piyasası Denetleme Kurulu bağımsız idari otoritelerden birkaç tanesidir. Bu üst kurulların tamamı kendi alanlarında adil ve doğru bir çalışma göstermesi için kurulmuş bağımsız otoritelerdir.

Devlet birtakım hizmetleri özel kurumlara ve kişilere bırakırken, bunun doğru bir şekilde verilmesini amaç edinmiştir. Güvenlik, sağlık, eğitim gibi alanlarda son yıllarda özel kurumların sayısının arttığı gözlenmektedir. İşte özel kurumlara devredilen bu hizmetlerin adaletli bir şekilde verilmesi için yani, devletin mal ve hizmetleri özel sektöre devrederken bu alanda hakemlik yapacak bir kuruma ihtiyaç duymuştur. Bu kurum ise 2003 yılında faaliyete geçen Kamu İhale Kurumu’dur. Devletin mal ve hizmet ihaleleri yaparken bunun adaletli, şeffaf ve doğru bir şekilde yapılması için Kamu İhale Kurumu’nun kurulmasını gerekli görmüştür. Böylece ihalelerin açık ve izlenebilir bir ortamda adil bir şekilde yapılması amaçlanmaktadır. Bu kurumun oluşturulmasındaki en önemli nedenlerin başında ise ihalelerin siyasi kişilere veya siyasi partilere yakın bağı olanlara karşı bir rant oluşmasına engel olmaktır.

Bu tezimize kavramsal çerçeve ile başlayacağız. Daha sonra Türkiye’de yer alan üst kurulları inceleyip, bu kurulların yönetim sistemimiz içindeki yerini ortaya koyarak ne tür çalışmalar yaptıklarını belirteceğiz. Çalışmamızın asıl bölümünde ise ülkemizde Kamu İhale Kurumu’na neden ihtiyaç duyulduğunu, ne gibi çalışmalar yaptığını belirleyerek, kurumu tüm yönleri ile irdelleyeceğiz.

Anahtar Kelimeler: Bağımsız İdari Otorite, Denetleme, Üst Kurul, Kamu İhale Kurumu.

**PUBLIC ADMINISTRATION DEPARTMENT AS AN EXAMPLE OF AN
INDEPENDENT ADMINISTRATION AUTHORITY**

**Master of Science Thesis, Mehmet TAMER
Public Administration Department, Master of Science
Supervisor: Yrd. Doç. Dr. Sabahattin NAL**

ABSTRACT

Working fields of the state expanded so now, the state does not make some operations itself directly. These operations are made by autonomous institutions. Independent administrative authorities come at the beginning of these institutions. The understanding of new right-wing government dominated in Turkey in 1980. However, neoliberal policies begin to make itself felt. Process after 1980 is considered as an important state of change. States began to withdraw itself from many fields except a few specific services with privatization.

Turkey entered a restructuring process with 24 January the decisions in the economic field. Turkey has met with Capital Markets Committee and independent administrative authorities the first time. Capital Market Committee has been established to keep under the supervision and control developments in the economy and have a strong structure economically thus, the number of upper committees has started to increase continuously positive and negative developments that occurred in certain sectors were forced. These sectors to keep under control. In this context, Banking Regulation and Supervision Committee, Competition Agency, Radio Television Upper Committee Energy Market Supervisory Committee are a few of independent administrative institutions. All of these upper committees are independent authorities which were established to be shown fair and accurate work in their fields.

State devolved some services to private institutions and individuals. State has aimed to be given these services correctly. It is observed that the number of private institutions has increased recently in the field of security, health and education. While state was transferring goods and services to the private sector, in this field it needed an institution which will referee to be given fair way these services which have been transferred to private institutions. Public Procurement Agency went into operation in 2003. While the state was making procurement of goods and services, the state has been necessary establishing of public procurement agency to be made equitable, transparent and accurate way, so the aim of the state is to make tenders which open and can be monitored fairly. The most important reason of establishing of Public Procurement Agency is to prevent to create an unearned income against people which related to political people and political parties.

In our thesis, we are going to start with conceptual frame then examine the top superior organizations taken place in Turkey. Consequently, we are going to find out their places in our governmental system of top organizations and determine what kind of studies they have done. The main part of our study is define and explicate why Public

Administration Department is needed in our country and what kind of studies this department does.

Key Words: Independent Administrative Authority, Supervision, Upper Committee, Public Procurement Agency.

**BİR BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTE ÖRNEĞİ OLARAK
KAMU İHALE KURUMU**

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ	i
ÖZET	ii
ABSTRACT	iii
İÇİNDEKİLER	v
BİRİNCİ BÖLÜM	
1.GİRİŞ	1
2.ÇALIŞMANIN KONUSU, AMACI VE YÖNTEMİ	
2.1.Çalışmanın Amacı ve Konusu	2
2.2.Çalışmanın Yöntemi	3
2.3.Çalışmanın Planı	3
İKİNCİ BÖLÜM	
KAVRAMLAR, TANIMLAR VE AÇIKLAMALAR	
3., OTORİTE, DENETLEME VE BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTE	
3.1.Otorite Nedir?	5
3.1.1.Otorite Türleri Nelerdir?.....	6
3.1.1.1.Karizmatik Otorite	6
3.1.1.2.Geleneksel Otorite	7
3.1.1.3.Yasal-Ussal Otorite.....	8
3.2.Regülasyon Nedir?.....	9
3.3.Denetim Nedir?.....	10
3.3.1.Denetimin Amaçları ve Yararları.....	12
3.3.2.Denetim Teknikleri.....	14
3.4.Bağımsız İdari Otorite Nedir?.....	14
3.4.1.Bağımsız İdari Otoritenin Özellikleri.....	15
3.4.1.1.Bağımsızlık.....	16
3.4.1.2.Tarafsızlık.....	16
3.4.1.3.Regülasyon.....	16
3.4.1.4.İzleme ve Denetleme.....	17
3.4.1.5.Yaptırım Uygulama.....	17
3.4.2.Bağımsız İdari Otoritenin İşlevi.....	17
3.4.3.Bağımsız İdari Otoritelerin Yetkileri.....	18
3.4.3.1.Araştırma ve Soruşturma Yetkisi.....	18
3.4.3.2.Düzenleme Yetkisi.....	18
3.4.3.3.Görüş Bildirme ve Öneri Yetkisi.....	18

3.4.3.4.Bireysel Önlemler Alma Yetkisi.....	19
3.4.3.5.Uyarı ve Emir Yetkileri.....	19
3.4.3.6.Yargıya Başvurma Yetkisi.....	19
3.4.3.7.Yaptırım Yetkisi.....	20
3.4.4.Bağımsız İdari Otoritelerin Denetimi.....	20

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

4.GENEL OLARAK BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELER VE ORTAYA ÇIKIŞ SÜREÇLERİ

4.1.Genel Olarak Bağımsız İdari Otoriteler.....	22
4.2.Amerika Birleşik Devletleri ve Bazı Avrupa Ülkelerinde Bağımsız İdari Otoriteler..	23
4.2.1.Amerika Birleşik Devleti ve Bağımsız İdari Otoriteler.....	23
4.2.2.Fransa ve Bağımsız İdari Otoriteler.....	24
4.2.3.İngiltere ve Bağımsız İdari Otoriteler.....	25
4.2.4.Almanya ve Bağımsız İdari Otoriteler.....	25
4.2.5.İtalya ve Bağımsız İdari Otoriteler.....	26
4.3.Avrupa Birliği, Dünya Bankası ve Dünya Ticaret Örgütünde Kamu İhaleleri Konusundaki Düzenlemeler ve Gelişmeler.....	26
4.3.1.Kamu Alımları İhalesi ve Avrupa Birliği Uygulaması.....	26
4.3.1.1.Avrupa Birliği Kamu İhalesi Politikası ve Amaçları.....	28
4.3.1.2.Avrupa Birliği ve Kamu İhaleleri İlgili Düzenlemeler, İhale Usulleri ve Denetimi.....	28
4.3.2.Kamu Alımları İhalesi ve Dünya Bankası Uygulaması.....	30
4.3.3.Kamu Alımları İhalesi ve Dünya Ticaret Örgütü Uygulaması	31

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

5.TÜRKİYE'DE BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELER..... 33

5.1.Sermaye Piyasası Kurulu.....	35
5.1.1.Kuruluşu.....	36
5.1.2.Yapısı.....	36
5.1.3.Görevleri.....	37
5.2.Radyo Televizyon Üst Kurulu.....	38
5.2.1.Kuruluşu.....	38
5.2.2.Yapısı.....	38
5.2.3.Görevleri.....	39
5.3.Rekabet Kurumu.....	40
5.3.1.Kuruluşu.....	40
5.3.2.Yapısı.....	40
5.3.3.Görevleri.....	41
5.4.Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu.....	41
5.4.1.Kuruluşu.....	42

5.4.2.Yapısı.....	42
5.4.3.Görevleri.....	43
5.5.Telekomünikasyon Kurumu.....	43
5.5.1.Kuruluşu.....	43
5.5.2.Yapısı.....	44
5.5.3.Görevleri.....	44
5.6.Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu.....	45
5.6.1.Kuruluşu.....	45
5.6.2.Yapısı.....	45
5.6.3.Görevleri.....	46
5.7.Tütün ve Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurulu.....	47
5.7.1.Kuruluşu.....	47
5.7.2.Yapısı.....	47
5.7.3.Görevleri.....	47
5.8.Türkiye’de Genel Olarak Düzenleyici Kurulların Çalışma Esaslar.....	48

BEŞİNCİ BÖLÜM

6.KAMU İHALE KURUMU

6.1.Kamu İhale Kurumu, Uygulama İlkeleri ve Temel Birimler.....	50
6.1.1.Kamu İhale Kurumunun Kuruluşu.....	50
6.1.2.Kamu İhale Kurumunun İşlevi ve Konumu.....	51
6.1.3.Kamu İhale Kurumunun Görev ve Yetkileri.....	52
6.1.4.4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu.....	52
6.1.4.1.Kanunun Amacı.....	52
6.1.4.2.Kanunun Kapsamı.....	53
6.1.4.3.4734 Sayılı Kanun ve Getirdikleri	54
6.2.Kamu İhale Kurumu ve Örgüt Yapısı.....	55
6.2.1.Örgüt Şeması.....	55
6.2.2.Örgütsel Yapılanma.....	56
6.2.3.Ana Hizmet Birimleri.....	56
6.2.4.Danışma Birimleri.....	56
6.2.5.Yardımcı Hizmet Birimleri.....	56
6.2.6.İnsan Kaynakları.....	57
6.3.Kamu İhale Kurumu Üyeleri, Sorumlulukları, Gelir ve Gider Denetimi	
6.3.1.Kamu İhale Kurumu Üyeleri.....	58
6.3.2.Kamu İhale Kurumu Üyelerinin Sorumlulukları, Görev Süreleri ve Diğer Özellikleri.....	58
6.3.3.Kamu İhale Kurumunun Toplanması ve Karar Alması.....	60
6.3.4.Kurumun Gelirleri.....	60
6.3.5.Kurumun Giderleri ve Denetimi.....	61
6.4.Kamu İhale Kurumunda İhale, İhale Usulleri, Uygulanması ve Şartları	
6.4.1.İhale Komisyonu.....	61
6.4.2.İhaleye Katılımda Yeterlilik Kuralları.....	62
6.4.3.İsteklinin İhale Dışı Bırakılacak Durumları.....	63

6.4.4.İhaleye Katılmayacak Olanlar.....	63
6.4.5.İhale İlan Süreleri ve Kuralları.....	64
6.4.6.Kamu İhale Kurumunda İhale Usulleri ve Uygulanması.....	66
6.4.6.1.Açık İhale Usulü.....	66
6.4.6.2.Belli İstekliler Arasında İhale Usulü.....	66
6.4.6.3.Pazarlık Usulü.....	67
6.4.6.4.Doğrudan Temin.....	68
9.4.7.İhale İlanlarında Bulunması Zorunlu Hususlar.....	68
9.4.8.Ön Yeterlilik İlanında Bulunması Zorunlu Hususlar.....	69
9.4.9.İhale ve Ön Yeterlilik Dokümanlarının İçeriği ve İdari Şartnamede Yer Alması Zorunlu Hususlar.....	70
9.4.10.Tekliflerin ve Başvuruların Sunulması.....	71
9.4.11.Tekliflerin Değerlendirilmesi, Karara Bağlanması ve Onaylanması.....	72
9.4.12.İhalenin Sözleşmeye Bağlanması ve İlanı.....	72
9.4.13.İhalelerin Sınıflandırılması.....	73
6.5.Türkiye'nin Avrupa Birliği Müktesebatına Uyum Programı Çerçevesinde Kamu Alımları ve İhaleleri İle İlgili Çalışmalar.....	74
6.6.Kamu İhale Kurumu'nda Yapılan Değişiklikler.....	77
7.SONUÇ	79
8.KAYNAKÇA	82

BİRİNCİ BÖLÜM

1.GİRİŞ

Birinci Dünya Savaşı sonrasında, savaşın galip ülkeleri tarafından 1920 yılında Milletler Cemiyeti (Cemiyet-i Akvam) ile başlayan uluslararası örgütlenme çabası her geçen süre içerisinde ve meydana gelen olaylar çerçevesinde hız kazanmıştır. Özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrasında Amerika Birleşik Devletleri (ABD) başta olmak üzere, gelişmiş ve güçlü Batılı devletler tarafından Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Dünya Bankası gibi birçok uluslararası kuruluş faaliyete geçirilmiştir. Birleşmiş Milletler (BM), Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD), Avrupa Birliği (AB), Kuzey Atlantik İttifakı (NATO) bu kuruluşların en önemlilerindedir.

1980'den itibaren dünyadaki Neoliberalizm anlayışının etkili olmasıyla sosyal devlet anlayışından düzenleyici devlet anlayışına geçilmiştir. Devlet artık, mal ve hizmet üretmek yerine, zamanla ekonomik sektörde düzenleme ve denetleme işlevini üstlenen bir rol almıştır. Yeni Sağ Devlet olarak adlandırılan bu yaklaşım içinde, artık düzenleyici ve denetleyici bir role sahip olan devlet, bu yetkilerini Bağımsız İdari Otorite (BİO) olarak adlandırılan özerk kurumlar aracılığıyla kullanmaya başlamıştır.

İlk olarak 1800'lü yılların sonuna doğru ABD'de görülen BİO'lar özelleştirme ile beraber 1900'lü yıllarda Kıta Avrupası ülkelerinde de yaygın bir şekilde görülmeye başlamıştır. BİO'ların kuruluşu, amacı, işleyişi, yapısı ve diğer özellikleri ülkeden ülkeye hiç kuşkusuz farklılık göstermektedir. BİO'ların faaliyet alanları piyasa mekanizması ile ortaya çıkan alanlardır. Bu sebeple, genel yönetim içinde yer almaları, kuruluş-işleyiş ve görevlerinin yasayla belirlenmesi ve önemli yetkilerinin bulunması gibi ortak özellikleri bulunmaktadır.

Türk kamu yönetimi içerisinde devletin belli alanlarda etkisini kaybetmesi ve yönetim sistemi içerisinde ciddi aksamaların olması, devlette reform çalışmalarının başlamasına ve yeni kamu yönetimi anlayışının yeniden şekillenmesine neden olmuştur. Ülkemizde özellikle 1980'li yılların başında etkisini gösteren özelleştirme olgusu, IMF ile ilişkiler ve AB'ye üyelik süreci ve çeşitli alanlarda ortaya çıkan sorunlarla birlikte birtakım yeni kurumsal oluşumlara gidilmeye başlanmıştır. Türkiye'de 24 Ocak 1980 kararlarıyla beraber devletin

ekonomik alana müdahalesi yok denilecek kadar az bir orana inmiş fakat ekonomiye düzenleyici bir aktör olarak müdahale etmeye devam etmiştir. Ülkemizde ilk BİO, 1981 yılında Sermaye Piyasası Kurulu (SPK) ile oluşturulmuştur. Sonraki süreçte ise bağımsız idari otoritelerin sayısı artmaya başlamıştır.

Son yıllarda BİO'ların sayısı ülkemizde artmıştır. Bu çerçevede Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK), Sermaye Piyasası Kurulu (SPK), Rekabet Kurumu (RK), Radyo Televizyon Üst Kurulu (RTÜK), Telekomünikasyon Kurumu (TK), Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu (EPDK) gibi BİO'lar kurulmuştur. Her birinin kuruluş amacı ve faaliyet alanı farklıdır.

Ülkemizdeki önemli BİO'lardan biri olan, düzenleyici ve denetleyici kamu kurumları arasında yer alan ve Türkiye'de hemen hemen tüm kamu kurum ve kuruluşlarının mal ve hizmet alım-satımında hakemlik görevi üstlenen üst kurul Kamu İhale Kurumu'dur (KİK). Kamu İhale Kurumu 01.01.2003 tarihinde 4734 ve 4735 sayılı Kamu İhale Kurumu ve Kamu Sözleşmeleri Kanunu ile kurulmuştur. KİK, idari ve mali özerkliğe sahip bir BİO'dur. Bu çalışmanın amacı Kamu İhale Kurumu'nun amacını, yapısını, görev ve yetkilerinin neler olduğunu, yönetim sistemimiz içindeki yerini ve ne gibi faaliyetlerinin olduğunu ortaya koymaktır. Ayrıca diğer ülkelerde benzer örneklerinin olup olmadığı irdelenecektir.

2.ÇALIŞMANIN KONUSU-AMACI VE YÖNTEMİ

2.1.Çalışmanın Amacı ve Konusu

Son yıllarda hem Türkiye'de, hem de dünyada gündemde olan ve kamuoyunu fazlaca meşgul eden bir konu da BİO'dur. Çünkü BİO'ların denetleme ve düzenleme alanlarına giren medya, rekabet, finans, enerji vb. sektörler, günümüzde hem ülkemizde hem de dünyada son derece önemli bir konumdadır. Bu sebeple BİO'ların iyi ve doğru yönetilmesi hiç kuşkusuz çok önemlidir.

İşte bu çalışmanın amacı; ülkemizde belli bir süreçte sayısı ve önemi artan BİO'lardan biri olan Kamu İhale Kurumu'nun tüm yönlerini, özelliklerini ve Türkiye'deki yerini ortaya koymaktır. Bir bağımsız idari otorite olan Kamu İhale Kurumu'nu inceleyeceğimiz bu

çalışmada kurumun faaliyete geçmesiyle, yönetim sistemimiz içinde ne gibi olumlu ve olumsuz sonuçlar olduğu ortaya konulmuştur.

2.2.Çalışmanın Yöntemi

Bu çalışmada ilk olarak BİO'ların önemi, BİO'ların ortaya çıkış süreci ve Kamu İhale Kurumu hakkında gerekli literatür taraması yapılmıştır. Çalışmamıza yön verecek temel kavramlar ile belli bir düzen oluşturulmuş ve elde edilen tüm bilgiler sistemli bir şekilde kullanılmıştır. Ayrıca kurumun resmi internet sitesinden elde edilen gerekli dokümanlar ve kurumun 4734 Sayılı Kanunu tezimize temel kaynak olmuştur.

2.3.Çalışmanın Planı

Tezin ilk bölümünde çalışma hakkında genel bir giriş yapılarak, çalışmanın konusu, amacı, yöntemi ortaya konulmuştur. İkinci bölümde kavramsal çerçeve üzerinde durulmuş ve düzenleme, denetleme, otorite ve BİO kavramları açıklanmıştır. Ayrıca BİO'nun özellikleri, unsurları ve yetkileri ortaya konulmuştur. Üçüncü bölümde ise BİO'ların, ülkemizde, ABD'de ve bazı Batılı ülkelerde ortaya çıkış süreci irdelenmiştir.

Çalışmanın dördüncü bölümünde Türkiye'de gündemde olan ve önemli çalışmalar yapan BİO'lar üzerinde durulmuştur. RK, BDDK, SPK, EPDK, RTÜK, TK gibi BİO'ların kuruluşu, yapısı ve görevleri incelenmiştir.

Kamu İhale Kurumunun yer aldığı beşinci bölüm çalışmamızın asıl kısmını oluşturmaktadır. Ülkemizde son kurulan BİO'lardan biri olan Kamu İhale Kurumu tüm yönleriyle irdelenmiştir. Önce kurumun mevzuatı göz önünde bulundurularak, kurumun kuruluş sebebi, kuruluşu, yapısı, görev ve yetkileri açıklanmıştır. Daha sonra kurumun örgüt yapısı, üyeleri, üyelerin görevleri ve görev süreleri araştırılmıştır. Kurumun bütçesi, gelirleri, giderleri ve mali denetimi çalışmanın diğer önemli bir boyutudur. Ayrıca kurumun yıllık faaliyet raporları, birimleri ve bununla beraber AB uyum programı çerçevesindeki çalışmalar ve kurumun 4734 Sayılı Kanun ve bu kanundaki değişiklikler incelenmiştir. Bununla beraber kurumun faaliyete geçmesiyle hedeflediği amaca ulaşip ulaşmadığı belirtilmiştir.

Son bölümde ise çalışmanın sonuç ve değerlendirmesi ortaya konularak çalışma tamamlanmıştır.

İKİNCİ BÖLÜM

KAVRAMLAR, TANIMLAR VE AÇIKLAMALAR

3.DENETLEME, OTORİTE VE BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTE

3.1.Otorite Nedir?

Politika biliminde de çok kullanılan kavramlardan biri olan otorite kavramının herkes tarafından öngörülen net bir açıklaması yoktur. Bazı yazarlar tarafından otorite iktidar başka bir grup tarafından da meşru iktidar anlamında kullanılmaktadır. Ancak genel bir ifadeyle otorite: Zora, kuvvete ve tehdide başvurmaksızın bir iradenin yürütülmesi yeteneğini ifade eder (Kapani, 2004: 52–53).

B.De Jouvenel ise otoriteyi; otorite olgusuna ilişkin olan itaat olgusuna işaret ederek itaatin bağlantısını otorite olarak tanımlamaktadır. Jouvenel'e göre itaat etme olgusu otoritenin gizemli bir yönünü içermektedir. Bu durumda ise bazı kişiler arzularını başkalarına kolaylıkla empoze edebilmektedirler. Bu itaat anlayışı sadece yurttaşın devlet görevlisi karşısındaki itaatini değil aynı zamanda toplumsal aktörler arasında yaşam süresince devlet görevlisi olmayan kişiler arasında da itaat ilişkisi mevcuttur. Örneğin bir ağabey, bir öğretmen ve bir dinsel lider de otorite ile donatılmıştır. Onlar da belirli ölçüde iktidar sahibi olabiliyor, yani belirli toplumsal ilişkiler çerçevesinde bazı kişilerin ya da bazı grupların istekleri doğrultusunda hareket etmelerini sağlayabilmektedirler (Vergin, 2004: 36).

Otorite kavramı çok daha geniş, genel bir kavramdır. Bu nedenle çeşitli anlamlara gelebilir. Bir kimse falanca konuda otorite sahibidir dediğimiz zaman o kimsenin o konudaki bilgi ve uzmanlığı sebebiyle sözüne güvенеbileceğimiz sonucu toplumda yaygın kanattır. Diğer taraftan bir öğretmenin, bir hakemin ve bir gemi kaptanının otoritesinden söz edilebileceği gibi, devletin ve hükümetin otoritesinden de söz etmek mümkündür. Bu durumlara bakılarak otorite, genellikle zorlama ve cezalandırma yoluna gitmeden başkalarına “sözünü geçirebilmeyi” başkalarının davranışları üzerinde “manevi bir etkileme gücünü” ifade eder. Ancak bu etkileme gücünün arkasında zorlama ve cezalandırma yetkisinin yatmakta olduğu ve manevi otoritenin yetersiz kalması halinde bu yetkinin kullanıldığı söylenebilir (Kapani, 2004: 53).

3.1.1. Otorite Türleri Nedir?

Max Weber (2005) otorite açıklamasında ve ünlü tipolojisinde otoriteyi üç sınıfa ayırmaktadır. Bu otorite biçimleri karizmatik, geleneksel ve yasal-ussal otoritedir.

3.1.1.1. Karizmatik Otorite

“Bir bireyin istisnai kutsallığına, kahramanlığına, örnek özelliklerine ya da onun tarafından açıklanan veya emredilen normatif kalıpların ya da emrin kutsallığına olan bağlılığa karizmatik otorite denir” (Weber, 2005: 40).

Karizmatik otorite de diğer tüm otoriteler gibi belirli bir toplumsal ilişki çerçevesinde ortaya çıkmakta ve belirli bir toplumsal ilişkinin gerçekleşmiş olmasını gerektirmektedir. Bu otorite şeklinde toplumlar ve kişiler karizma sayesinde alışageldikleri yaşam tarzlarını terk edebilmekte, davranışlarını değiştirebilmekte ve algı dünyalarına yeni anlamlar yükleyebilmektedirler. Karizmatik önderin telkin ettiği güven insanların gönüllerinde ve dolayısıyla, usdışı yönlerinde yankılandığından, toplum onun uğruna kendini değiştirmek de dahil olmak üzere, her şeyi göze alabilmektedirler. (Vergin, 2004: 54–55).

Karizmatik otorite ile ilgili genel özellikler şunlardır (Weber, 2005: 78–81):

- Karizmatik gücün geçerliliği için belirleyici olan şey, güce bağımlı olanların kabulüdür. Bu tanıma gönüllü olup, başlangıçta her zaman bir “belirti” ya da delil sayılan bir mucizeden kaynaklanır ve söz konusu vahye kendini kaptırma, kahramana tapma ya da lidere mutlak bir güven duyma biçimini alır.
- Eğer karizmatik niteliklerin kanıtı uzun süre sürmezse, tanrısının ya da sihirli veya kahramanlık güçlerinin kendisini terk ettiği düşüncesi ortaya çıkar.
- Karizmatik otoriteye konu olan kuruluş/grup, duygusallığa bağlı topluluk ilişkileri temelinde ortaya çıkan bir gruptur.
- Saf karizma özellikle ekonomik varsayımlara yabancısıdır. Ortaya çıktığı her yerde, sözcüğün en güçlü anlamında bir “çağrı” ve “misyon”dur.
- Geleneksel olarak sıradanlaşmış dönemlerde karizma en büyük devrimci güçtür.

3.1.1.2. Geleneksel Otorite

“Çok eski zamanlardan beri süregelen geleneklerin kutsallığına ve bu geleneklere göre gücü kullananların meşruluğuna olan yerleşik inanca, geleneksel otorite denir” (Weber, 2005: 40).

Geleneksel kaynaklara dayanan otorite ise genelde atalardan kalma asırlık geleneklerin kutsallığına ve her daim geçerliliğine ilişkin bir inanç beslemektedir. Bu inanç adeta ezelden beri mevcut olan gelenekler uyarınca topluma egemen olan yönetenlerin meşru oldukları görüşünden ileri gelmektedir. Bundan dolayı karizmatik otorite ile tam bir zıtlık içindedir (Vergin, 2004: 57).

Geleneksel otorite tipinde herhangi bir yeniliğin kabul edilmesi ve meşru sayılması onun evvel zamandan beri denenmiş olmasından ötürü doğru olduğuna inanılan örf tarafından tasdik edilmesine bağlıdır. Geleneksel meşruluk ve geleneksel otorite toplumsal değişime cevap vermeyen bir kurumlaşmanın hem nedeni, hem sonucudur. Sadece toplumsal istikrarın değil, değişime set çekmenin de başlıca dayanağını oluşturmaktadır (Vergin, 2004: 57).

Geleneksel otoritenin en tipik örneklerinden biri de patrimonyal otorite tipidir. Bu otorite tipinde, yöneten ile yönetilenler arasındaki ilişki yönetilenlerin bilinçli rızasından çok; örneğin aile reisi ile çocukları ve aile efradıyla arasındaki bağların otoriter ve yetkici niteliğine sahiptir. Babanın çocuklarını cezalandırdığı, ödüllendirdiği ve onlar üzerinde söz sahibi olduğu gibi, patrimonyal şef ya da patrimonyal devlet de “adamlarına” ve her an Sultan’ın teveccühüne nail olmayı bekleyen kapıkullarına bağışlarda bulunabilmekte, onları himayesine alabilmektedir. Fakat gerekli gördüğünde, cezalandırma ya da “siyaseten katletme” yoluna da başvurabilmektedir. Patrimonyal devletin hükümdarları, tebaasını hem sevip hem de dövebilmekte, onlara durumuna göre, kâh ihsanlar dağıtmakta ve ihya etmekte, kâh müsadere yoluyla mallarına ve mülklerine el koyabilmektedir (Vergin, 2004: 58).

Geleneksel otorite ile ilgili olarak, geleneksel güç sahibi yönetici, idari memurluk kullanarak da idari memurları olmaksızın da otorite icra edebilir. Tipik idari memurlarla ilgili en çok şu iki özellik görülmektedir (Weber, 2005: 56–57):

1.Yöneticiyle aralarında geleneksel, kişisel sadakat bağı olan kişilerden oluşabilir. Bu patrimonyal bağ olarak adlandırılır. Bu kişiler, akrabalar, köleler, hanedeki memurlara bağlı hizmetliler, yanaşmalar, serfler veya hür kalmış kölelerdir.

2.Memurlar “patrimonyal olmayan” temelde başka kaynaklardan da sağlanabilir. Sadece kişisel sadakat ilişkisiyle bağlı olanlar mesela “gözdeler”, yöneticiye bağlılık sözü vermiş insanlar –“vassallar/kullar”-, kendi isteğiyle memuriyet görevi alıp şahsi bir bağlılık ilişkisine giren hür kişilerdir.

3.1.1.3.Yasal-Ussal Otorite

“Normatif kuralların meşruluğu ve bu yasalara göre egemenlik konumuna getirilenlerin, emir verme hakkına sahip olduğuna inanılan otoriteye yasal-ussal otorite denir” (Weber, 2005: 40).

Başka bir ifadeyle yasal-ussal otorite, bir kişinin belirli bir amirinin ya da üstünün otoritesini, bu otoritenin yasalara uygun bir biçimde kullanıldığı için meşru kabul ettiği otorite tipidir (Vergin, 2004: 64).

Bulunduğu konum çerçevesinde yasal-ussal otorite biçiminde bulunduğu konuma, işgal ettiği mevkiye liyakatı sayesinde erişmiş ve ussal yasalarca saptanmış yönetmeliklere, örneğin kıdemine uygun bir biçimde çalıştığı bakanlığın, ya da başka bir kurumun yöneticiliğini yapan kişi asları ya da maiyeti gözünde otoritenin sahibi olacaktır. Buna karşılık, söz konusu ussal kurallar ve yönetmeliklerin dışında, örneğin kişilik ilişkilerini harekete geçirerek, “torpil” ve iltimaslarla amirliğe yükselen bir kişinin bu anlamda otoritesi olmayacaktır. Özellikle nepotizmin yaygın olduğu toplumlarda bu, sıkça rastlanan bir durumdur. Örneğin Osmanlı döneminde 18. yüzyıldan itibaren süregelen ve yasal-ussal otorite tipi doğrultusunda gerçekleştirilen bürokratik reformlara rağmen kamu görevlilerinin yarı-patrimonyal otorite tipi olarak düzenlendiği bilinmektedir (Vergin, 2004: 64).

Yasal-ussal otorite tipini, diğer otorite tiplerinden en önemli ayıran en önemli özelliği onun meşruluğunun, biçimsel, resmi ve gayri şahsi bir temele dayanmasıdır. Burada iktidar, bu iktidarı aldığı kararlarla, verdiği talimat ve buyruklarla uygulayan yönetici kişiyi şahsından tümüyle arındırılmış durumdadır. İktidarı elinde bulunduranın otoritesi ve meşruluğu onun

kişiliğinden, kişisel özelliklerinden değil, doğrudan doğruya herkes için aynı şekilde ve ölçüde geçerli olan, herkesi bağlayan ve bu anlamda genellik arz eden, ussal olduğu kabul edilen soyut bir normun uygulanmasından kaynaklanmaktadır. Bu otorite tipinde prensip olarak kayırmacılık yoktur (Vergin, 2004: 65).

Yasal otoritenin etkinliği, karşılıklı olarak birbirine bağlı görüşlerin geçerliliği üzerine kurulmaktadır. Bu görüşler şunlardır (Weber, 2005: 42–43):

— İster sözleşmeyle, ister zorlamayla kurulmuş olsun, herhangi bir yasal kural amaca göre ya da rasyonel değer olarak ya da her iki bakımdan ve en azından söz konusu toplumlar grup üyelerince uyulması beklenerek yapılabilir.

— Her yasal düzenleme, özünde genellikle bilinçli şekilde oluşturulmuş, birbiriyle tutarlı soyut kurallar bütününden ibarettir.

— Dolayısıyla tipik otorite sahibi kişinin bir “büro/dairesi” vardır.

— Genellikle belirtildiği gibi, otoriteye itaat eden kişi buna sadece ilgili kurumun “üyesi” olduğu için yapar ve sadece “kanuna” itaat eder.

— Bir kurumun üyelerinin, otorite sahibi kişiye itaat ederken, o kişiye bir birey olarak itaat yükümlüğünde bulunmadıkları, kişilerden ayrı olan düzene uymakta oldukları savunulmaktadır. Buna göre, ancak düzen gereğince güç sahibine tanınmış olan ve sınırları rasyonel olarak belirtilmiş alan içinde kendisine boyun eğilmesi bir yükümlülük haline gelmektedir.

3.2.Regülasyon Nedir?

Regülasyon terim olarak Türkçe’de tam bir karşılığı bulunmayan “regülasyon” işlevi, belli bir faaliyete ilişkin olarak “oyunun kuralların belirlenmesi” (düzenleme), bu kurallara riayeti sağlanması (denetim) ve sektörü veya bir alanı düzgün bir rekabet ortamına ve çoğulcu bir yapıya doğru sevk etme (yönlendirme) olarak tanımlanmaktadır (Ulusoy, 2003: 21).

Regülasyon “klasik hukuksal kalıpları aşan, işletme, yönetim bilimi, sosyoloji, politika bilimi ve hukuk disiplinleri ortak olarak ilgilendiren bir kavramdır. Esas olarak, belli bir alanda ya da belli bir faaliyete ilişkin olarak oyunun kurallarının belirlenmesi, yani o alanın organize edilmesi (düzenleme işlevi) ve bunun kontrol edilmesini (denetim işlevi) içermektedir. Regülasyon kavramı, devlet işlevindeki bir dönüşümü ifade etmektedir. Devletin idare arıcılığıyla gerçekleştirdiği “topluma kamu hizmetleri sunma biçimindeki faaliyeti” yaygın özelleştirmelerle alanlarda piyasa mekanizmasının kurallarının tam anlamıyla gerçekleşmesini sağlamaya yönelik bir tür hakemliğe terk etmektir (Altundiş, 2006: 1–2).

“Regülasyon” kavramı Türkiye’de pek tanınmamakla birlikte, Anglo-Amerikan hukukunda, özellikle 80’li yılların başından itibaren “Thatcher ve Reagan’cı” liberal politikaların etkisiyle, oldukça gündeme gelmiş ve Kara Avrupası sistemini de etkilemiştir. Teknik anlamda regülasyon, klasik hukuksal kalıpları aşan, işletme, yönetim bilimi, sosyoloji, politika bilimi ve hukuk disiplinlerini ortak olarak ilgilendiren bir kavramdır. Regülasyon işlevinde faaliyetin organizasyonu ve kontrolü için hukuksal düzenleme yapmak ve yaptırım uygulamak bir amaç olmayıp, sadece gerektiğinde kullanılması gereken araçlardır. Regülasyon kavramının günümüzdeki uygulamasına bakınca ise genellikle devletten bağımsız (özerk) kamusal kurumlarca yapılan düzenleme, denetleme ve yönlendirme faaliyeti olarak algılanmaktadır. Özellikle düzenleme, denetleme ve yönlendirme gibi anlamlara gelen regülasyon işlevi, bağımsız idari otoritelerin asıl misyonudur. Bağımsız idari otoriteler bu regülasyon işlevini yerine getirirken, karar alma ve denetim yapmaya ilişkin bazı yetkiler kullandıkları gibi, sırf bu regülasyon işlevine özgü, kendine özgü bazı yetkilerde kullanabilmektedirler. Kendine özgü yetkilere örnek olarak da, normal bir idari birimin sahip olmadığı özel kişilere emir ve talimat verme yetkisi (recommendation) ve görev alanlarına ilişkin olarak kamuoyu rapor, bildiri, uyarı gibi yollarla ve basın-medya aracılığıyla bilgilendirme ve harekete geçirme gibi yetkiler gösterilebilir (Ulusoy, 2003: 21–23).

3.3.Denetim Nedir?

Denetim söz konusu olduğu zaman, kurum ve kuruluşların hepsinin çeşitli denetim organları ve mekanizmaları vardır. Fakat bunların hepsi kuruluşun iç bünyesinde, kuruluşa menfaat bağıyla bağlı, kurumun ve kuruluşun sahiplerine karşı bağımsız olmayan ve

genellikle dışı karşı gerçeği açıklaması mümkün olmayan organlardır (Tükenmez ve Kutay, 1994: 183).

Sermaye piyasası kanununda da belirtildiği gibi kurum ve kuruluşların güven, açıklık ve kararlılık içinde çalışması için ve tasarruf sahiplerinin hak ve yararlarının korunması için denetim önemli bir eylem olarak görülmektedir (Yavaşoğlu, 001: 22).

Türk kamu yönetimi düzeninde denetim ve yönetimin denetlenmesi denilince genel olarak Türkiye’de toplum hayatının düzenlenmesinde egemen ve belirleyici bir ağırlığa sahip olan kamu kesimini oluşturan devlet kuruluşlarının, daha açık bir ifadeyle genel idarenin merkez teşkilatından taşra birimlerine, bölgesel kuruluşlardan mahalli idare birimlerine, kamu ekonomik teşebbüslerinden kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına kadar, geniş bir yapısal ve coğrafi örgütlenme alanı içinde yer alan tüm kamu kuruluşlarının denetiminden söz edilmektedir (Saran, 1995: 53).

Denetim, günümüzde aslında modern yönetim anlayışının bir sonucudur ve yönetimi olgusunun olduğu her yerde vardır. Türk Dil Kurumu’nun hazırladığı Türkçe Sözlük’e göre, “denetim” kavramı “neler olduğunu, ne olacağını anlamak için gözaltında bulundurmak” demektir (Coşkun, 2002: 81).

“Denetim, bir işin olması gerektiği yolda yapılıp yapılmadığını anlamak ya da bir işi yapılması gerektiği yolda yürütmek için bakıp gözetmek, teftiş, murakabe, kontrol demektir” (Akıncı; 1999; 46).

Diğer bir ifadeyle denetim, salt bir seyircilik değil, denetimin “anlama” ile sınırlı edilgen boyutunun olduğu, aynı zamanda belli bir işlem, eylem veya durumun belli kurala uygunluğunu sağlamak için ona karışma, biçiminde de tanımlanabilmektedir (Eroğul, 1978: 36).

Kucaklayıcı ve daha genel bir ifadeyle denetim, “yönetme, yönlendirme, gözetme, sınırlandırma, düzenleme, hükümet etme, çekip çevirme veya denetleme yetkisi ve gücü; bir şeyin üzerindeki nüfuzun sınırlandırılması veya yönlendirilmesine ilişkin yetenek” olarak tanımlanabilmektedir. Kavramlardan beliren ortak yönler, önceden belli bir amaca yönelik olarak tasarlanmış bir yapının, bir sürecin ya da olgunun amaca ve işlevine uygun olup

olmadığının saptanması; yönlendirmek amacıyla önlem alınması ve çözüm üretmeye yönelik bir dizi öznel ve nesnel içerikli eylemin gerçekleştirilmesidir. Bir bakıma denetim, var olan olgusal gerçekliğin tasarlanmış belli bir amaca uygunluğunun ölçülmesidir; olgusal gerçekliğin doğruluğunun, geçerli oluşunun ölçüsünü ortaya koyma durumudur (Akıncı, 1999: 46).

Tüm bu genel tanımlamaların ardından denetim, yönetim faaliyetlerinin, kabul edilen plana, verilen direktife ve konulan ilkelere uygun olarak etkin bir şekilde yapıp yapılmadığını ortaya koyan bir araçtır. Başka bir deyişle denetim, amaçlara verimli olarak ve zamanında ulaşip ulaşmadığımızı tayin eden bir araçtır (Coşkun, 2002: 82–83).

Bu tanımlar çerçevesinde denetimin üç ana ögesinin bulunduğu görülmektedir. Bunlar (Coşkun, 2002: 83):

1. Her şeyden önce belli amaçların bulunması gerekmektedir. Bu amaçlar örgütün ana amaçlarıdır.

2. Denetimin ikinci ögesi verimliliklerdir. Belli bir amaca ulaşmak yanında bu amaçlara verimli bir biçimde, fazladan para, emek, malzeme ve zaman harcamadan ulaşmak önemlidir.

3. Üçüncü öge ise zamandır. Belirlenen amaç ve sonuçlara, saptanan zaman içinde ulaşmak gerekmektedir. Başka bir açıdan değerlendirmek gerekirse,

- Kabul edilen planın, verilen direktiflerin veya belirli bir şekilde konulan ilkelerin varlığı,
- Kabul edilen plana, verilen direktife ve konulan ilkelere uygun ve etkin bir yönetim faaliyetidir.

3.3.1. Denetimin Amaçları ve Yararları

Çeşitli denetim yolları ve yöntemleri mevcuttur. Ancak tüm bunlara karşın denetimin özü değişmemekte ve aynı kalmaktadır. Denetimde temel amaç, istenilen amaç ile gerçek olan iki durumun karşılaştırılması, yakınlaştırılmasıdır. Denetimle, olanla olması gereken karşı karşıya getirilir ve uygunluk ya da sapmadan hangisinin daha büyük olduğu meydana çıkarılır (Coşkun, 2002: 83).

Hukuk açısından düşündüğümüz zaman denetim, örgütün eylem ve işlemlerini hukuk düzeniyle uyarlı kılma amacına hizmet etmektedir. Kişilerin karşı karşıya kaldıkları bir işlem ya da eylemin doğru yapılıp yapılmadığı, haklı olup olmadığı denetim yoluyla ortaya çıkarılmaktadır (Akıncı, 1999: 48).

Denetimin genel olarak yararları şöyle sıralanabilmektedir(Akıncı, 1999: 48–49):

1.Denetim, öncelikle yönetimde sorumluluğun ortaya çıkarılmasına yardım eder. Örgütün aksayan ve kötü işleyen yanları ve bunlara neden olan kişiler(özellikle yöneticiler), esaslı bir biçimde yapılan bir denetim sonucunda ortaya çıkarılmaktadır.

2.Denetimle, kurumsal yapının pozitif değerleri ortaya konarak, diğer yönetsel birimlere örnek gösterilip “yarışma” ortamı yaratılır(denetimin pozitif etkisi).

3.Kamu kurumlarına ilişkin olarak, yönetilenlerin şikâyet yolu açık tutularak yönetsel sürece “halkın katılımı” sağlanır.

4.İşlem ve eylemleri denetim mekanizmasıyla denetlenen bir yönetimin etik meşruluğu güçlenir. Karar ve eylemler hakkında oluşan kuşku ve korkular giderilir; denetim sonrası aşamada içinde hukuka aykırı öğeler bulunmayan işlem aklanır.

5.Yönetsel faaliyetlerin olumsuz gidişi ancak etkili bir denetimle önlenir ve olası yanlışlıklar düzeltilebilir. Bu şekilde ortaya çıkan yanlışlıklar, önceden saptanan yaptırımlarla cezalandırılarak düzeltilir ve tekrarı önlenir.

6.Etkinliğin değer ve verimini belirlemeyi içeren “verimlilik” ölçümü denetimle olanaklıdır. Mal ve hizmet üreten bir etkinlikte birim girdi başına elde edilen çıktının yüksekliği “verimliliği” gösterirken en az çaba ile iyi(kaliteli) sonucun elde edilmesi de “etkililiği” gösterir. Ancak denetimde her iki ölçüt de öznel nitelikli olduğundan, her zaman nesnel bir belirleme yapmak olanaklı değildir.

3.3.2.Denetim Teknikleri

Denetleme teknikleri denetimin türüne göre değişir.”İçsel denetim”de öncelikli sorun “personel” olurken, “dışsal denetim”de örgütün “çıktıları”(eylem ve işlemler) denetlenir (Akıncı, 1999: 49).

İçsel denetimde, kurum içinde personelin değerlendirilmesi, bir işin görülmesiyle ortaya çıkan sonuçların, daha önce ast ve üst tarafından belirlenen hedeflere uygunluğunun ölçüldüğü ve böylece örgütsel amacın elde edilmesi için harcanan çabaların belirlenmesi esasına dayanır. Uygulamada başvurulan en önemli teknik personelin, hizmetin gerektirdiği niteliklere uygun olarak “sınıflandırılması” ve örgütün yapmak durumunda olduğu işin gerçekleştirilmesine kimlerin, nasıl, hangi oranda katılacağı, sorumluluğun nasıl paylaşılacağı gibi konuları içeren “iş planları”dır. Kurum içi toplantılar, yılsonu değerlendirmeleri, bütçeleme, işlemlerin bir üst makam tarafından onaylanması içsel denetime ilişkin en etkili yöntemler olarak sayılabilir (Akıncı, 1999: 49).

Dışsal denetimde (örgüt dışı organlar tarafından yapılan denetim) iki önemli teknik(araç) etkili olmaktadır. Hukuksal ve siyasal araçlar. Hukuk düzeninin öngördüğü yönetim uygun denetim işlevini üstlenen kurumsal yapılar “hukuk araçları”dır. Mahkemeler, komisyonlar, kurullar, komiserlikler, düzenleyici ajanslar hukuksal yönetim bağlı bir denetim işlevini yerine getirmektedir. “Siyasal araçlar”, önceden belirlenmiş normatif bir yöntemle değil de daha çok “İpso Facto” bir denetim işlevini yerine getirmektedir. Denetim konusu olay üzerinde bir yoğunlaşma söz konusudur. Parlamento tarafından oluşturulan araştırma komisyonları, soruşturma komisyonları başta olmak üzere, halkın yönetim üzerindeki denetim hakkına olanak tanıyan “sivil girişim” bu konuda ilk akla gelen örneklerdir. Devlet başkanının siyasal sistemdeki konumuna bağlı olarak değişen “gözetim” yetkisi de çoğu zaman siyasal bir denetim aracıdır. Örneğin, ABD’de üst düzey bürokrat atamalarında, yeniden yapılanma programının uygulanmasında Başkan’ın denetime yönelik yetkisi ağırlığını hissettirmektedir (Akıncı, 1999: 50).

3.4.Bağımsız İdari Otorite Nedir?

Bağımsız idari otoritelerin (BİO) ne olduğuna dair net bir tanımlama yapılamamaktadır. Bunun nedeni ortak bir model yokluğudur. Gerçekten BİO kapsamında

değerlendirilen örgütlerin ülkeden ülkeye değişiklik göstermesi, çok biçimli bir kurumlar kategorisini içermesi, tüm kurumsal yapıyı kucaklayıcı kavramsal bir tanım yapmayı zorlaştırmaktadır (Akıncı, 1999: 118).

BİO, idari ve mali özerkliğe haiz, kurum ve kuruldanda oluşan kavramı ifade eder. Kurul, BİO'nun asli organını, kurum, kuruluş kanunuyla verilen görevleri yapmak ve kurul kararlarını uygulamakla sorumlu teşkilatı belirtmektedir (BİO Kuruluş ve Esasları Hakkında Kanun Taslağı; 1).

BİO, sermaye piyasası, rekabet, radyo ve televizyon yayıncılığı, bankacılık gibi kamusal hayatın hassas alanlarında düzenleme ve denetleme görevini yerine getiren, devlet adına icrai karar alma yetkisine sahip bağımsız nitelikteki kuruluşlar olarak tanımlanmaktadır (Gözler, 2003: 486).

Başka bir ifadeyle BİO, idarenin bilinen, klasik örgütlenmesi dışında kalan ve yapılanmaları açısından kendine özgü özellikleri taşıyan idari kurumlardır (Altundiş, 2006: 1).

BİO'yu kısaca “siyasal organlardan bağımsız, temel hak ve özgürlüklerle, ekonomik etkinliklerin duyarlı olduğu konularda, araştırma, önerme, düzenleme, denetim ve gözetim yapan kuruluşlar” olarak tanımlanmaktadır (Babahanoğlu, 2003: 7).

BİO'lar, devlet dışında olmayan, genellikle merkezi veya genel idare içinde ayrı bir konumda bulunmakta ve devlet adına işlem yapmaktadır. BİO'ların, merkeziyetçi bir devlette hükümetin ve bakanların siyasi sorumluluğu ile idare'nin bütünlüğü ilkeleri karşısında anayasal sistemle uyumu ya bağdaşabilirliği sorunu ortaya çıkmaktadır (Duran, 1997: 4).

3.4.1.Bağımsız İdari Otoritenin Özellikleri

BİO'ların en temel özellikleri, “bağımsızlık”, “tarafsızlık”, “regülasyon”, “izleme ve denetim” ve “yaptırım uygulama”dır (Altundiş, 2006: 1).

3.4.1.1.Bağımsızlık

BİO'ların en temel özelliklerinden biri de bağımsızlıktır. Bağımsızlık; bir yandan, BİO'ların hükümet, düzenlenen ve denetlenen sektöre, medyaya, diğer kamu idarelerine ve diğer gerçek ve tüzel kişiliklere karşı özerkliği, diğer yandan kurul üyelerinin düşünce ve kanaatlerini serbestçe dile getirip oylarını özgürce kullanabilmelerini ifade etmektedir. Bu bağımsızlık “içsel” ve “dışsal” bağımsızlık olarak sınıflandırılmaktadır. İçsel bağımsızlık, kurul üyelerinin alınan kararlara muhalif kalabilme, aksi yönde düşündüklerinde alınan karara şerh düşebilme ve kararların alınması aşamasında görüş ve düşüncelerini özgürce savunabilmeleri imkânının yaratılması sağlanmaktadır. Dışsal bağımsızlıkta ise başta kurul üyelerinin seçimi, atanması ve görev sürelerinin yasa koyucu tarafından düzenlenmesi ve diğer kamu görevlilerine nazaran bu kurulda çalışan üyelerin daha güvenceli konuma getirilmesiyle; diğer taraftan da kurul işlemlerinin klasik idari denetim mekanizmalarından(hiyerarşi ve idari vesayet) arındırılmasıyla sağlanır (Altundiş, 2006: 2).

3.4.1.2.Tarafsızlık

Bu özellik bağımsızlığı kaçınılmaz sorundur. BİO'lar, yetkilerini kullanırken tamamen tarafsız davranmak ve özerk olmak zorundadır. Siyasi partilerden uzak durmak zorundadırlar. Siyasal iktidarlar, BİO'ları bazı durumlarda kendi menfaatleri doğrultusunda kullanabilmektedirler. Bu nedenle BİO'ların tarafsız olması çok önemlidir (Altundiş, 2006: 2).

3.4.1.3.Regülâsyon

Regülâsyon kavramı, devlet işlevindeki bir dönüşümü ifade eder. BİO'ların, en önemli belki de hayati önem taşıyan özellikleri görev alanlarına giren faaliyetleri regülâsyon, idarenin klasik düzenleme yetkisinden daha geniş bir içeriğe sahiptir ve öyle olmak zorundadır (Altundiş, 2006: 3).

3.4.1.4. İzleme ve Denetleme

BİO'lar, yetkili oldukları alanlara ilişkin faaliyetleri inceleme, sektördeki gelişmeleri takip etme ve bu amaçla gerek duyulan bilgi ve belgeleri ilgililerden istemek, gerektiğinde yerinde inceleme yetkisine sahiptirler (Altundiş, 2006: 3).

3.4.1.5. Yaptırım Uygulama

BİO'lar, görev alanlarına giren faaliyetlerin, koydukları kurallara uygun bir biçimde yürütülmesini sağlamak için, yaptırım yetkisine sahiptirler. Bu yaptırımlar, faaliyetin ilgili olduğu alana göre, faaliyetin sürekli veya geçici olarak durdurulması, idari para cezaları şeklinde görülmektedir (Altundiş, 2006: 3).

BİO'ların sahip olduğu bu temel özellikler yanında genel olarak kabul görmüş; genel yönetim içinde yer almaları, yasayla oluşturulmaları, belirgin faaliyet alanlarının olması, hiyerarşi ve vesayet denetimine tabi olmamaları, güçlü kamusal yetkilerinin olması ve bağımsız ve özerk statüde olmaları gibi özellikleri de bulunmaktadır (Babahanoğlu, 2003: 14).

3.4.2. Bağımsız İdari Otoritelerin İşlevi

Bu kuruluşların genel olarak işlevi, toplum yaşamının duyarlı olduğu alanlardaki kamusal ve özel etkinlikleri düzenlemek, izlemek, denetlemek, aykırı davranış ve durumları önlemek ve yaptırıma çarptırmak suretiyle kimi temel hak ve özgürlükleri ve ekonomik düzeni korumak ve güvence altında bulundurmaktadır (Duran, 1997: 5).

Ülkemizde uygulamada en önemli çalışma örnekleri, SPK, RTÜK, RK vb. alanlarda görülürken, Fransa'da Kamuoyu Yoklaması Komisyonu, Tüketicilerin Güvenliği Komisyonu, Rekabet Konseyi, Borsa İşlemleri Komisyonu vb. alanlarda çalışmaları görülmektedir. (Duran, 1997: 5)

Bu örnek otoritelerin taşıdığı unvanlardan da anlaşılacağı gibi, bireylerin kişilik ve özel hayat hakları ve ekonomik çıkar ve özgürlükleriyle toplulukların siyasi hak ve özgürlüklerine ilişkin konulara idarenin ve güç odaklarının müdahalelerini ve ihlallerini önlemek ve gerektiğinde yaptırım uygulamak esas işlevlerindedir. Bununla beraber, yanlış

ve aykırı işlemleri belirlemek, düzeltme ve yaptırıma bağlamak, ilgilileri izleyerek, denetleme yetkilerini kullanmak önemli işlevleri arasında bulunmaktadır (Duran, 1997: 5).

3.4.3.Bağımsız İdari Otoritelerin Yetkileri

BİO'ların, denetim ve düzenleme esasına dayalı güçlü kamusal yetkileri vardır. Bu çerçevede BİO'ların genel olarak yetkileri şu şekilde saptanabilmektedir. Araştırma ve soruşturma yetkisi, düzenleme yetkisi, görüş bildirme ve öneri yetkisi, bireysel önlemler yetkisi, uyarı ve emir yetkileri, savcı veya yargıca başvurma yetkisi ve yaptırım yetkisi (Akıncı, 1999: 132).

3.4.3.1.Araştırma ve Soruşturma Yetkisi

BİO'lar, belirli bir sektörde denetim yaparken, bu alanda ne olup, bittiğinden derin bir haberi olması gerekir. Bu çerçevede hem özel hem kamusal alanda birçok kaynaktan yararlanmaktadırlar. Araştırma ve soruşturma yetkisi büyük çoğunlukla yasayla verilen bir yetkidir. Bu yetkiyle, bir arama yapma, belgelere el koyma, üst düzey kamu görevlileri ve memurları dinleme yetkilerine sahiptirler (Akıncı, 1999: 133).

3.4.3.2.Düzenleme Yetkisi

BİO'ların en önemli amaçlarından biri de kamu yararı ve kamu düzeni için çalışma ve gerekli düzenlemelerde bulunmaktır. BİO'lar, tarım, ticaret, taşımacılık, eğitim, sivil havacılık, bilimsel araştırmalar, sağlık, sosyal güvenlik, konut, film endüstrisi, ulusal kaynaklar, enerji ve ulaştırma gibi birçok alanda düzenleme yapmaktadır. Bu düzenleme yetkilerini yerine getirirken, yönetmelik, genelge vb. yasal normlarla görevlerini yerine getirmektedirler (Akıncı, 1999: 134).

3.4.3.3.Görüş Bildirme ve Öneri Yetkisi

BİO'lar kendi etkinlik alanının uzman kuruluşlarıdır. Dolayısıyla bu etkinlik alanını ilgilendiren konularda, resmi ve özel kesime bilgi, görgü ve deneyimlere dayalı olarak görüş bildirme ve öneride bulunmaları söz konusudur. Bu çalışma çoğu kez “danışma” biçiminde de gerçekleşmektedir. Bu yetki BİO'ların “yaşamsal minimumu”dur. Böylece BİO'lar, gerek

kendiliklerinden ve gerekse başvuru üzerine danışma ve görüş bildirme yetkisini kullanmaktadırlar. Görüş bildirme yetkisi; zorunlu olmayan görüşler, zorunlu görüşler ve uyulması zorunlu görüşler olarak üç şekilde sınıflandırılmaktadır. Görüş bildirmenin yanında BİO'ların, öneri yetkisi de vardır. Öneri, ya siyasi iktidara ya da aktif idareye yönelik olarak davranış biçiminin benimsenmesi için, bir reformun gerçekleşmesi için, bir düzenlemeyi değiştirmesi için veya parlamentoya yasal bir değişiklik için yapılan çağrı demektir (Akıncı, 1999: 135).

3.4.3.4.Bireysel Önlemler Alma Yetkisi

BİO'lar faaliyetlerini yürüttükleri kamusal alanlarda disiplini sağlamak için kendilerine verilen yaptırım ve emir yetkilerinden bağımsız olarak bireysel karar almak durumundadırlar. Özellikleri bireyleri ve ticari şirketleri ilgilendiren özel durumların incelenmesi sırasında bir sektörün düzenlenmesiyle görevli otoriteler somut bir biçimde “hakemlik” ve “yasanın uygulanması” işlevlerini yerine getirirler. Belli bir faaliyete girişme konusundaki izinler ve iznin reddi kararları, atama kararları veya uyuşmazlıkların giderimini içeren kararlar bireysel önlem almayı gerektirmektedir (Akıncı, 1999: 136).

3.4.3.5.Uyarı ve Emir Yetkileri

BİO'lar, denetim esnasında çoğu kez “uyarı” ve “emir” silahları ile yetkilerini kullanmaktadırlar. Bu sayede otoriteler hoşnutsuzluklarını ya da normatif ölçülere aykırılığı belirtir ve gerekli düzeltmeleri sağlamaya çalışmaktadırlar. Emir yetkisi uyarı yetkisine göre daha etkili bir yetkidir. Emir yetkisi ile zorlayıcı bir önlem alma söz konusudur. Emir ile belli bir kişi ya da kuruluşa bir normu veya otoritenin korunmakla yükümlü olduğu kamu yararını ihlal etmeyi bırakması için bir yapma veya yapmama yükümlülüğü doğurmaktadır (Akıncı, 1999: 137).

3.4.3.6.Yargıya Başvurma

Çoğu zaman BİO'ların, verdikleri kararları yürütme yetkisi zayıftır. Bu sebeple BİO'lar, bazen kendi aldıkları önlemleri, kesin otoriteye sahip kararlara dönüştürmesi için veya cezayı içeren yaptırımları uygulamak için yargıya başvurabilirler. Burada başvuru, daha

çok asliye ve ticaret mahkemelerine, sonra da ceza ve idare mahkemelerine yapılmaktadır (Akıncı, 1999: 138).

3.4.3.7.Yaptırım Yetkisi

BİO'ların anayasal konumda gerçek bir otorite olması onun yaptırım yetkisinin olmasından kaynaklanmaktadır. Çoğu kez ikna etme, uyarma, önleme ve uzaklaştırma gibi önlemlerin yetersiz kaldığı görülmektedir. Bu yetki otoritenin amacını gerçekleştirmeye yönelik önemli bir yetkisidir. Bu sebeple birçok ülkede BİO'lara yaptırım yetkisi verilmiştir. BİO'ların yetkileri içinde en önemlisi ve gerekli olan yetkisi yaptırım yetkisidir (Akıncı, 1999: 139–140).

3.4.4.Bağımsız İdari Otoritelerin Denetimi

BİO'lar genel olarak idari ve yargı yoluyla denetlenmektedir. Bu kuruluşlar konularıyla ilgili etkinlikler ve kişiler hakkında çeşitli işlemler ve eylemler bulduklarından “hukuka bağlı idare” ilkesi uyarınca denetlenmeleri ve kanuna uygun bir şekilde denetimi söz konusudur (Babahanoğlu, 2003: 28).

BİO'lar, çeşitli şekillerde denetlenmektedir. Ancak hukuka bağlı idare ilkesi uyarınca ve kanunilik yönünden yargısal denetime tabidir. Bunların işlemlerinin çoğu, danışma, öneri, tavsiye ve bilgilendirme nitelikli olduğundan, sadece “icrai idari karar” karakterini taşıyan küçük bir bölümü iptal davasına konu yapılabilir; geriye kalanları ancak asıl yetkili organ ve makamlarca benimsenip “karar”a dönüştürüldüğünde dolaylı biçimde yargısal denetime tabi tutulmaktadır (Duran, 1997: 7).

Esasen BİO'ların yargısal denetim dışında bırakılmasını gerektiren herhangi ciddi bir neden ve gerekçe ileri sürülmemektedir. Bu kuruluşlar idare içinde yer aldığına, idari icrai kararlar verdiğiğine ve tüzel kişi olup olmadıkları iptal davası açısından etkili bulunmadığına göre, diğer bütün yönetim makamlarının işlemleri hakkında olduğu gibi, yargısal denetimden geçirilmektedir (Duran, 1997: 7).

İdari denetim açısından ise BİO'ların, Türkiye’de kamu tüzel kişilikleri üzerinde merkezin idari vesayet denetimi bulunmaktadır. Yani ülkemizde “vesayet denetimine tabi

olmama” ilkesi ÷lkemizde uygulanmamakta ve vesayet yetkisi “ilgili bölüm÷n/alanın bakanı” eliyle yerine getirilmektedir. Ancak Fransa’da ve Anglo-Sakson modellerinde BİO’lar, merkezin hiyerarşı ve vesayet denetimine tabi olmamaları nedeniyle, denetim dışında tutulmaktadır (Babahanoğlu, 2003: 29).

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

4.GENEL OLARAK BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELER VE ORTAYA ÇIKIŞ SÜREÇLERİ

4.1.Genel Olarak Bağımsız İdari Otoriteler

1980 yılından itibaren sayıları ve önemleri artarak başta Anglo-Sakson ve Kara Avrupası ülkeleri olmak üzere birçok ülkede bağımsız idari otorite şeklinde kurumlar oluşturulmuştur. Bu ülkelerde bankacılık, finans, telekomünikasyon, iletişim ve diğer rekabet koşullarının olduğu sektörlerde karar alma, uygulama ve denetim sistemleri, idari yapılanmada yeni bir model olarak kabul edilen bağımsız idari otoriteler tarafından yürütülmeye başlanmıştır. Bağımsız idari otoriteler devletçi düzenlemelerin yerine piyasa ekonomisine geçişle birlikte yaygın olarak görülmeye başlanmıştır (Kestane ve Koç, 2002: 15).

Bir yandan kamusal yaşamın hassas sektörleri denilen alanların düzenlenmesi ve denetlenmesi diğer yandan rekabete açılan hizmet sektörlerinde işletme ve düzenleme işlevlerinin ayrılması sonucu düzenleme işlevini yerine getirecek bağımsız otoriteye duyulan gereksinim, klasik idari kuruluşlardan farklı yeni bir idari yapılanma modeli ortaya çıkarmaktadır (Tan, 2002: 11).

BİO'ların kuruluş nedenleri arasında, uzmanlık alanı yaratmak ve uzmanlığın doğal sonucu olarak kamusal bir işin daha iyi yapılmasını amaçlamak olarak da belirtilmektedir (Dönmez, 2003: 57).

BİO'lara ihtiyaç duyulması, devletçi politikalar yerine “düzenlenmiş piyasa ekonomisi”nin yer alması ve özelleştirme olgusunun etkisi oldukça fazladır. Ayrıca Neo-liberalizmin de BİO'ların kurulmasında etkisi bulunmaktadır (Sobacı, 2006: 162).

Bağımsız idari otoriteler ilk olarak Anglo-Amerikan ülkelerinde ortaya çıkmıştır. Bu kurumların ortaya çıkmasının nedeni, yasamanın yürütmeye olan güvensizliğidir. Örneğin; ABD'de Kongre, belirli faaliyet dallarında bağımsız idari otorite(BİO) oluşturma suretiyle, Başkanın ve Bakanların bu alanda etkisini ortadan kaldırmaya çalışmaktadır. Ayrıca, yeni

teknolojilerin, mali enstrüman ve manüpilasyonların, bazı temel hak ve özgürlükler ile ekonomik düzeni tehdit ve ihlallere karşı korumak da, BİO'ların oluşma nedenlerindedir (Altundiş, 2006: 1).

İkinci dünya savaşından hemen sonra hemen bütün dünyada BİO'lar kurularak yaygınlaşmaya başlamıştır. Yaygınlaşan BİO'lar, genelde iki ayrı model şeklinde gözlenmektedir. Her ülkede BİO tipi örgütlenmeler rastlanmaktadır. Ayrıca ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir (Babahanoğlu, 2003: 34).

ABD'de temeli atılan BİO'lar 1930'lu yıllarda İngiltere'de oluşturulmuştur. İngiltere'de bunlara QUANGO "yarı özerk hükümet dışı örgütler" denilirken, ABD'de "bağımsız kurullar" denmektedir (Babahanoğlu, 2003: 34).

Türkiye idare yapısı içinde görülen en eski BİO'nun 1959 yılı sonunda kurulan, Sigorta Murakabe Kurulu olduğu bilinmektedir. Geçen süre içinde bu kurulların sayısı oldukça artmaktadır (Günaydın, 2002: 5).

4.2.Amerika Birleşik Devletleri ve Bazı Avrupa Ülkelerinde Bağımsız İdari Otoriteler

Bu bölümde başta ABD olmak üzere Fransa, Almanya, İtalya ve Fransa'da BİO'lar irdelenecektir.

4.2.1.Amerika Birleşik Devletleri ve Bağımsız İdari Otorite

ABD'de BİO'ları, ortaya çıkaran nedenler genelde ekonomik, tarihsel ve politik sebeplerdir. Ancak en büyük neden ise Başkan'ın yürütme erkine bağlı alandaki oldukça güçlü yetkilerini kırma ve daraltma düşüncesidir. Ayrıca bağımsızlıkları yasama ve yürütme ilişkisi içine oturtulmuş bir denge mekanizması oluşturmak en önemli sebeplerdendir (Demir, 2006: 33).

ABD, BİO olarak gerçek bir Batılı model başlangıcı sayılabilecek bir organizmayı ilk meydana getiren ülke olarak kabul edilmektedir. 1889'da "Interstate Commerce Commission"(İCC) ilk ilk BİO'yu oluşturmuştur. Daha sonra ABD'de BİO sayısı artmaya başladı ve halen elliden fazla BİO bulunmaktadır (Kestane, 1998: 7-8).

ABD’de BİO’lar, 1930’lu yılların başından itibaren gelişerek, ABD’de bağımsız düzenleyici ajans adını almaktadır (Gözler, 2003: 486).

ABD’de Bilgeler Kurulu da denilen BİO’lar, aslında yasamanın (kongre), yürütmeye(başkan) olan güvensizliğinden dolayı ortaya çıkmıştır. Bu bağımsız kurullar, Amerikan federal sisteminde yer yönünden federalizmi temsil eden federe devletler yanında, hizmet yönünden federalizmi temsil eden ve bu anlamda bir hizmet alanıyla sınırlı olarak düzenleme ve organizasyon yapma, denetleme ve yaptırım uygulama işlerini tek başına yapan, yani bir anlamda, o alanda sınırlı olarak yasama, yürütme ve yargı işlevini bünyelerinde toplayan, siyasal ve yargısal bazı denetime maruz olsalar da, “devlet içinde devletçikler” niteliğinde kurumlardır (Ulusoy, 1999: 3).

Bu kurullar kongre tarafından çıkarılan bir yasayla yetkileri ve organları belirtilmektedir. Siyasi eşitliğe dayanarak oluşturulan üyelerine güvenceler getirilmektedir. Geçerli bir sebep olmaksızın ABD Başkanı tarafından görevden alınamamaktadırlar (Babahanoğlu, 2003: 36).

4.2.2.Fransa ve Bağımsız İdari Otoriteler

Fransa’da BİO’lar, 1970-1980’li yıllarda Kıta Avrupası ülkelerinde kurulmaya başlamıştır (Gözler, 2003: 486).

Fransa’da BİO’lar, yargı yerleri değildir ve kamu tüzel kişilikleri de bulunmamaktadır. Başbakana veya bakana bağlıdırlar. Yönetim içinde yer alırlar fakat hiyerarşik güce değildirler ve yönetsel nitelikli organ karakteri taşımamaktadırlar. Fransa’da BİO’lar, mali, ekonomik ve iletişim alanlarında faaliyet göstermektedirler (Kestane, 1998: 9–10).

Fransa’da BİO’ların gelişimi; planlama ve para politikaları, merkezi ve sözleşmeye dayalı ekonomik üretim yönetimi gibi savaş sonrası politikaların düşüşe geçişiyle eş zamanlı olarak gerçekleşmiştir. Ayrıca refah devletin krize girmesiyle bu tür kurumlar yönetimde ortaya çıkmış ve etkisini arttırmıştır (Demir, 2006: 35).

Fransa'da BİO'lar bağımsız yargı tarafından yargısal denetimi yapılmaktadır. İdari Mahkemeler, Danıştay ve Paris İstinaf Mahkemesi yetkili mercilerdir. Bütçeleri merkezi idareye bağlıdır. Genel olarak etkinlikleri değişkenlik gösteren; yönetilenlerin hakları, Pazar ekonomisinin kurallara uygun biçimde işlemesi ve bilgilendirme ve işlemdir (Uygur, 2007: 56–59).

4.2.3.İngiltere ve Bağımsız İdari Otoriteler

1980 sonrası İngiltere'de özelleştirme ve özelleştirilmiş alanların rekabeti ile ilgili çalışmalar hızlanmaktadır. Bu yaşanan gelişmeler ile beraber çeşitli düzenleyici kurulları ihtiyaç duyulmuştur. İngiltere'de özellikle su, doğalgaz, elektrik ve telekomünikasyon gibi alanlarda düzenleyici kurullar vardır. Telekom sektöründe OFTEL, demiryolları hizmetinde ORR ve kanalizasyon hizmetinde OFWAT bunlardan birkaç tanesidir. Bu BİO'ların, görev yetkileri yasayla oluşturulmuştur. İngiltere'deki BİO'lar çalışmaları esnasında araştırma yapma, incelemede bulunma, ceza verme ve yönerge de bulunma gibi görevleri mevcuttur. İngiliz hükümeti 2000 yılında yaptığı bir düzenleme ile değişik sektörlerde faaliyet gösteren BİO'ları birleştirerek yeni ve değişik bir yapı altında oluşan yeni kurumlara bağlamıştır (Demir, 2006: 35–36).

İngiltere'de BİO'lar genelde parlamento kaynaklı bir yasa ile tüzel kişiliğe haiz olarak kurulduğu görülmektedir. Bunların üyeleri ilgili bakanlık tarafından atanmakta ve bu kurumlarda görev yapan başkan ve üyelerinin görev süresi beş yıl olarak belirlenmektedir. Görev süresi biten üyeler tekrar seçilebilmektedir (Uygur, 2007: 46).

4.2.4.Almanya ve Bağımsız İdari Otorite

Avrupa birliği olan bu ülkede BİO sayısı oldukça azdır. Burada federal ve eyalet düzeyinde faaliyet gösteren BİO'lar mevcuttur. BİO'lar güçlü ve etkin bir kamu yönetimine bağlı ülkede kamu yönetimi içinde yer almaktadırlar. Buradaki BİO'ların başındaki başkanlar hükümet tarafından atanmakta ve görevleriyle ilgili bir süre sınırlaması bulunmamaktadır. Görevden alınmaları yine hükümet takdiri ile olmaktadır. Üyeler kamu görevlisi statüsündedirler. Kurumun gelirleri genel bütçeden finanse edilmektedir. Almanya'da BİO'ların kararlarına karşı iptal davası özel hukuk mahkemelerine açılmaktadır (Uygur, 2007: 51–52).

4.2.5.İtalya ve Bağımsız İdari Otoriteler

İtalya’da BİO’lar, 1991’den sonra özelleştirme ve düzenleyici kurul oluşturma çabası hız kazanmıştır. Uzun süre devletçi anlayışla yönetilen ülke, 1990’lı yıllarda hızlanarak müşteri odaklı, daha esnek ve yerel ağırlıklı bir yönetim anlayışına geçmiştir. İtalya’da BİO’lar, ilgili sektörlerde yasa yerine geçen düzenlemeler yapabilmekte, lisans verme, fiyat belirleme, sektörün işleyişi ile ilgili anlaşmazlıkları çözme, idari para cezası verme ve lisans iptali gibi yaptırımlarda bulunmaktadır. İtalya’da BİO’lar yasayla kurulmakta ve idari ve mali açıdan bağımsız kurumlardır. Kurul üyelerinin atanması cumhurbaşkanı ve İtalyan parlamentosuna aittir. Kurum Sayıştay denetimine tabidirler ve bütçeleri genel bütçe ve düzenlenen şirketler tarafından oluşturulmaktadır. İtalya’daki bazı BİO’lar şunlardır (Uygur, 2007: 52–54):

1. 1990 yılında kurulan İtalyan Rekabet Otoritesi
2. 1995 yılında kurulan İtalyan Elektrik ve Gaz Kurumu
3. 1997 yılında kurulan İletişim Düzenleyici Kurumu’dur.

4.3.Avrupa Birliği, Dünya Bankası ve Dünya Ticaret Örgütünde Kamu İhaleleri Konusundaki Düzenlemeler ve Gelişmeler

Kamu ihalelerinde ve kamu ihalesi projelerinde ülkemizde olduğu gibi çeşitli Avrupa ülkeleri ve Avrupa Birliği ile Dünya Bankası’nda da çeşitli düzenlemeler ve çalışmalar vardır. Bu bölümde kamu ihalesi alımında Avrupa Birliği ve Dünya Bankası’nda yaşanan gelişmeler üzerinde durulacaktır.

4.3.1.Kamu İhalesi Alımları ve Avrupa Birliği Uygulaması

Kamu ihaleleri konusunda, Avrupa Birliği olarak adlandırılan Avrupa topluluklarını kuran; Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu, Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu ve Avrupa Ekonomik Topluluğu antlaşmalarının hiçbirinde bağımsız bir başlık altında düzenlenmemiştir. Bununla birlikte, Avrupa topluluklarının ekonomik bütünleşme amacı başta olmak üzere, pek çok ortak amaç ve politikası göz önüne alındığında, kamu ihaleleri konusunun ne kadar büyük önem taşıdığı ortaya çıkmaktadır.

Bir yandan aralarındaki tüm sınır ve engellerin kaldırıldığı Avrupa Birliği ülkelerinde, serbest rekabet kurallarının tam işleyebileceği bir sistem kurulmaya çalışılırken, öte yandan gayri safi milli gelirin çok önemli bir yüzdesini (%15) teşkil eden kamu ihalelerinde, üye ülkelerin kendi milli firmalarını kayıran, diğer firmalar aleyhine görünür ya da görünmez engeller çıkartan tutumlara izin verilmesi bir çelişki yaratacaktır. Bu yüzden 1971 yılından başlayarak, Avrupa Birliği'nde bu konuda pek çok mevzuat kabul edilmiştir. Ancak hemen belirtmelidir ki, bu mevzuata rağmen Avrupa Birliği'nin, ulusal kayırmacılığa birlik içinde bile engel olmakta başarılı olabildiği söylemek zordur. Bu ülkeler, çeşitli sebeplerle, kendi milli firmalarına kamu ihalelerinde öncelik verme eğilimini sürdürmektedirler. İşte bunu önlemek üzere, topluluk hukukunda daha ileri adımlar atılmış, ihale usullerinin denetiminde koordinasyonu sağlayacak yönergeler (direktifler) çıkartılmıştır. Bu yönergeler sayesinde, topluluk ihale hükümlerinin etkin uygulanmasında eksik olan milli denetim usulleri koordine edilmiş, diğer bir anlatımla, yaptırımlar koordine edilmek suretiyle, üye ülkelerin topluluk ihale mevzuatını ihlal etmelerine son verilmek istenmektedir. İhlal söz konusu olursa, üye ülkenin bir zararı giderecek bir denetim mekanizması sağlamaması halinde doğrudan sorumlu olması esası benimsenmektedir (Yıldız, 2003: 39–40).

Avrupa Birliği kamu ihaleleri politikası, kamu ihalelerinde istekliler arasında rekabeti teşvik ederek kamu sektörü kaynaklarının en etkin biçimde kullanımına yardımcı olmayı hedeflemektedir. Avrupa Birliği'nin mevcut kamu ihaleleri politikası, Avrupa Birliği'nde rekabete açık, şeffaf ve ayrımcılık gözetmeyen kamu ihale pazarların yaratılması için bir araç görevi görmektedir. Bu, kamu alımlarına konu, mal ve hizmeti serbest olarak hareket etmesini, dolayısıyla da vergi mükelleflerinin ve kamu hizmeti tüketicilerinin paralarının karşılığını almasını, Avrupalı satıcıların iç pazarda ve dünya pazarlarında rekabet gücünün artmasını, kaynakların verimli kullanımını, ekonomik gelişmeyi ve istihdam yaratılmasını sağlayacaktır (Faaliyet ve Çalışma Raporu, 2002–2003: 3).

Avrupa Birliği'nde kamu ihalelerine ilişkin olarak yapılan düzenlemelerle ortaya konulan ve ihalelerin yapılma sürecini tüm olası teklif sahiplerinin rekabetine açması, istekliler arasında adil rekabete imkân tanınması, şeffaf, nesnel ve adil olması, ayrımcı olmaması hedeflenen ihale sisteminin üye ülkelere sağladığı bir takım yararlar bulunmaktadır. Avrupa Birliği, kamu ihaleleri alanında belirgin şekilde tam ve açık rekabeti seçerek, ekonomik etkinliği sağlamaktadır. Kamu satın alımlarında rekabet olması ekonominin tüm aktörlerinin menfaatinedir. Rekabete açık ihaleler, hükümetlerin kamu fonları daha etkin bir

biçimde kullanılmasını sağlamakta, endüstriye daha büyük ticari fırsatlar sunmakta ve tüketicilere kamu organlarına transfer edilen fonların daha etkin bir biçimde kullanılması ve sağlanan hizmetlerin yüksek standartta olması güvencesini vermektedir (Yıldız, 2003: 43).

4.3.1.1.Avrupa Birliği Kamu İhalesi Politikası ve Amaçları

Avrupa Birliği kamu ihaleleri politikası, kamu ihalelerinde istekliler arasında rekabeti teşvik ederek kamu sektörü kaynaklarının en etkin biçimde kullanımına yardımcı olmayı hedeflemektedir. Avrupa Birliği'nin mevcut kamu ihaleleri politikası, Avrupa Birliği'nde açık, şeffaf ve ayrımcılık gözetmeyen kamu ihale pazarlarının yaratılması için bir araç görevi görmektedir. Bu, ihaleye duyarlı mal ve hizmetlerin serbest olarak hareket etmesini, dolayısıyla da vergi mükelleflerinin ve kamu hizmeti tüketicilerinin paralarının karşılığını almasını, Avrupalı satıcıların iç pazarda ve dünya pazarlarında rekabet gücünün artmasını, kaynakların verimli kullanımını, ekonomik gelişmeyi ve istihdam yaratılmasını sağlayacaktır. En az bu sayılanlar kadar önemli bir husus da, kamusal ve yarı kamusal kuruluşlara daha iyi kalitede mal ve hizmeti daha iyi fiyattan satın alma fırsatı tanınmış olması ve böylelikle de teşvik edilerek ekonomik gelişmeye katkıda bulunmasıdır (Yıldız, 2003: 45).

Bu çalışmalar çerçevesinde Avrupa Birliği kamu ihale politikasındaki genel amaçlar şunlardır (Yıldız, 2003: 46):

- Malların, işgücünün, hizmetlerin ve sermayenin serbest dolaşımını sağlamak ve bu konudaki hukuksal ve fiili engelleri kaldırmak,
- Ortak ve yeknesak ihale usulleri yoluyla, ulusal ihalelere başka üye devletlerden katılımı kolaylaştırmak ve arttırmak,
- İhalelere katılım koşullarını düzenleyerek engelleyici uygulamaları önlemek,
- Hem kaynak kullanımını hem de denetim bakımından saydamlığı sağlamak ve bu yolla ulusal kayırmacılığa, örtülü kaynak aktarımını ve devlet yardımlarını engellemek,
- Denetim olanakları yaratmak ve bunları işler tutmaktır.

4.3.1.2.Avrupa Birliği ve Kamu İhaleleri İlgili Düzenlemeler, İhale Usulleri ve Denetimi

Avrupa Birliği'nin kamu ihalelerine ilişkin düzenleme alanları; kamusal mal temini ihaleleri, kamusal yapı ihaleleri, kamusal hizmetlere ilişkin ihaleler ve su, enerji, ulaşım ve

telekomünikasyon sektöründeki ihalelerdir. Kamusal mal temini ihaleleri, kamusal yapı ihaleleri ve kamusal hizmetlere ilişkin ihaleler; merkezi, bölgesel ve yerel yönetimler ve bunların denetimi altındaki kamu ve özel kuruluşlar tarafından açılan ihalelerdir. Bu ihale mercileri faaliyetleri sırasında duydukları gereksinimleri karşılamak ve kamu hizmeti sunmak için iş, tedarik ve hizmet ihaleleri açmaktadırlar. Bu ihaleler, örneğin; bir belediye tarafından eğitim malzemesi satın alınması veya otoyol, devlet dairesi için bina, üniversite veya hastane yaptırılması gibi yeni bir altyapı inşaatı ile ilgili olabileceği için, değer açısından büyük farklılıklar gösterebilmektedir. Ayrıca su, enerji, ulaştırma ve telekomünikasyon sektörlerinde faaliyet gösteren kurumlar tarafından açılan ihaleler, ekonomik açıdan son derece önemlidir. Bu kurumların bazılarının kamu hukuku, diğerlerinin özel hukuk kapsamında olması, topluluğu bu alanda, merkezi, bölgesel ve yerel yönetimler düzeyindeki ihale mercilerine uygulanan kurallardan daha esnek kurallar koymaya sevk etmektedir (Yıldız, 2003: 48).

İhale usulleri genel olarak; açık usul, belli istekliler arasında kapalı teklif usulü, pazarlık usulü ve yarışma usulü şeklinde yapılmaktadır. Açık usul; ihale konusu işle ilgilenen tüm yüklenicilerin teklif verebildiği usuldür. Belli istekliler arasında kapalı teklif usulü ise sadece idare tarafından davet edilen adayların teklif mektubu verebileceği ihale usulüdür. Pazarlık usulü; idare tarafından seçilen bir veya birden çok aday ile idare arasında doğrudan doğruya pazarlık yapılmasının söz konusu olduğu ihale usulüdür. Yarışma usulü ise plan veya proje seçiminin, bir seçim kurulu tarafından karşılaştırmalı değerlendirme sonucu bir ödül verilerek veya verilmeden yapıldığı ihale usulüdür. Avrupa Birliği'nde her ihale usulü de ihalelerin ilanında verimliliği güvence altında almakta ve her bir ihale için verilen paranın karşılığının en iyi şekilde alınmasını amaçlamaktadır. Ancak pazarlık usulü, şeffaflık ilkesinden zaman zaman uzaklaşılmasına yol açmaktadır. Bütün ihale türleri için, ihale mercii yazılı bir rapor hazırlayarak, ihale sözleşmesinin konusunu ve değerini, ihaleye girmeleri kabul edilen adayların adlarını ve seçilme nedenlerini, ihaleye girmeleri kabul edilmeyenlerin reddedilme nedenlerini, ihaleyi kazanan ve kaybeden adaylara bunun gerekçelerini ve ihale mercisinin açık adresini açıklamak durumundadır. Sadece pazarlık usulü için geçerli olmak üzere, bu usulün seçimini haklı çıkaran şartlar ilgili yönergeye atıfta bulunarak açıklanmalıdır. Raporun tamamı ya da başlıca bölümleri, talep edilmesi halinde, komisyona sunulmak zorundadır (Yıldız, 2003: 54–55).

Avrupa Topluluğu Bakanlar Konseyi'nin 21 Aralık 1989 tarihli kararına göre, ihalelerde üye ülke müteşebbis ve firmalar arasında ayırım yapılmaması, ihalede hakkı ihlal

edilenlerin tazminat talebinde bulunabilmeleri, bunların başvuru haklarının sağlanması, bu başvurunun gereğine göre ihalede veya sözleşmede yürütmenin idari yolla durdurulması, kararın iptali, zararların tazmini hususlarını gözetmek üzere üye ülkelerin bağımsız denetim ve tasdik organları kurmaları öngörülmektedir. Bu organlar, kanuna ve kurallara uygun olmayan kararları ortadan kaldırmak, zararları tazmin ettirmek ve isteklilerin mağduriyeti önleyecek geçici tedbirleri almak konusunda yetkili olacak, ancak vereceği kararlar yargılama konusu yapılabilecektir. Yani, tasdik mekanizması dışında ayrıca yargı denetimi de sağlanacaktır (Faaliyet ve Çalışma Raporu, 2002–2003: 8).

4.3.2.Kamu İhalesi Alımları ve Dünya Bankası Uygulaması

Dünya Bankası kendisinin kredi verdiği alım ve yapım projelerinin ihaleleri için düzenlemeler yapmış ve kredi sözleşmelerinin bir maddesi ile de, krediyi alan hükümet veya kuruluşların bu proje kapsamındaki iş ve alımlar için Dünya Bankasının ihale mevzuatına uymasını şart koşturmaktadır. Böylece dünya bankasının kredilendirdiği hangi proje olursa olsun, bütün dünya çapında aynı mevzuat uygulanmaktadır. Dünya Bankasının bu mevzuatla amacı, alınan borç paranın, verilmiş amacına uygun kullanılmasına ve hükümetler ya da alan kuruluşlarca siyasi ya da ekonomi dışı bazı düşüncelerle harcanarak ekonomi ve etkinliğe aykırı kullanılmamasını sağlamaktadır. Bunun için dünya bankasının; projenin uygulanması sırasında ekonomi ve etkinliğe riayet edilmesi, kendi finanse ettiği işler için gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerdeki yeterli bütün isteklilerin yarışmasının sağlanması, Dünya Bankasının bir “kalkınma” kuruluşu olduğu göz önünde bulundurularak ödünç alan ülkedeki yerel müteahhit ve üreticilerin gelişip kalkınmasını cesaretlendirmesi olarak sıralanabilir. Bu hükümlerin uygulanabileceği ihaleler, kısmen de olsa Dünya Bankası tarafından kredilendirilen, projeler kapsamındaki mal alımı ve yapım işleridir. Hizmetler, bu işlerle bağlantılı olduğu ölçüde bu hükümlere göre ihale edilebilecektir. Danışmanlık hizmetleri ise ayrı bir dünya bankası düzenlemesine tabi olmaktadır. Dünya Bankasının düzenlemelerinin ortak yönleri ilke olarak ihalenin şartlarını taşıyan uluslar arası tüm teklifçilere açık olması ve ilan edilmesidir. Uluslar arası ihaleye çıkılması gereken işte, kredi alan hükümet ya da kuruluş sadece kendi müteahhitlerine ya da iş adamlarına sınırlı ihale açmakta ısrar ederse, banka, ancak bu işin borç verilmeyecek bir iş olması ve bunun projeyi maliyet, kalite ve bitirme zamanı yönünden etkilememesi şartıyla kabul edilebilecektir (Çalışma ve Faaliyet Raporu, 2002–2003: 10).

Asıl ihale usulü uluslar arası açık ihale olmakla beraber, Dünya Bankası ihalenin daha ekonomik ve etkin olacağı hallerde, sınırlı uluslar arası ihale ve yerel yarışmalı ihale yapılmasına izin verilebilmektedir. Ancak bu haller çok kısıtlı olup, Dünya Bankası ile ilgili hükümet arasındaki ikraz antlaşmasında açıkça hükme bağlanmış olması koşulu ile uygulanabilmektedir. Özellikle yerel yarışmalı ihaleye izin verilebilmesi için; işin değerinin çok düşük olması, işin coğrafik olarak veya zaman olarak birbirinden çok ayrı yer ve zamanlara dağılmış olması, işin emek-yoğun olması ve o mal veya işin yerel olarak uluslar arası fiyatlardan çok daha ucuza elde edilebileceği gibi sebeplerden ötürü, yabancı firmaların zaten ilgilenmeyeceği bir iş olması gerekmektedir. Yine uluslar arası ihale açılabilirse bile, onun yükleyeceği idari ve mali masraf yükünün, ihalenin doğru firmalara açılması ile getireceği menfaatten fazla olacağı açıkça belli ise yine yerel yarışmalı ihale yapılmaktadır. Ancak, bu halde bile, yerel olarak yapılan ilanı duyurarak ihaleye katılmak isteyen bir yabancı firma ortaya çıkarsa, onun yerel katılımcıların tabi olduğu şartlarla ihaleye katılmaktan men edilmemesi gerekmektedir. Dünya Bankası düzenlemelerinin izin verdiği diğer bir husus da, diğer uluslar arası yarışmalı ihale ile ihale yapılıyorsa, yerli üretici ya da müteahhitlerin tekliflerine, yabancı tekliflere oranla belli bir avantaj sağlanabilmesidir. Ancak, bunun ihale şartnamesinde açıkça gösterilmiş ve hangi oranda tercih kullanılacağına ilan edilmiş olması şarttır. Kişi başına düşen milli gelirin çok düşük olduğu ülkelerin kalkınmalarına yardımcı olmak amacıyla % 7,5 oranına kadar tercih kullanılması mümkündür (Çalışma ve Faaliyet Raporu, 2002–2003: 10–11).

4.3.3.Kamu Alımları İhalesi ve Dünya Ticaret Örgütü Uygulamaları

GATT antlaşması bünyesinde kamu alımları anlaşması (KAA) 1979 yılında imzalanıp, 1981 yılında yürürlüğe girmiştir. Uruguay Raund Müzakereleri çerçevesinde üye devletler, KAA kapsamını da müzakere etmiştir. 15 Aralık 1995 tarihinde Marrakesh'te Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) nü kuran anlaşma ile beraber KAA da imzalanmış, 1 Ocak 1996 tarihinde yürürlüğe girmiştir. DTÖ anlaşmalar sisteminde “çoklu” bir anlaşma olan KAA'ya, DTÖ üyelerinin tamamının katılması zorunlu değildir. KAA, kamu alımları alanda üye ülkelerin ulusal kanunları, yönetmelikleri, usulleri ve uygulamaları ile ilgili hak ve yükümlülüklerini düzenleyen bir çerçeve sağlamaktadır. Anlaşmanın özünü yerli ve yabancı tedarikçi veya müteahhitler arasında ayrımcılık yapılmaması ilkesi oluşturmaktadır. Anlaşmanın kapsamı dâhilindeki kamu alımlarında üye devletler, diğer üye devletlerin, hizmetleri ve tedarikçilerine kendi ürünleri, hizmetleri ve tedarikçilerine gösterdiğinden daha az elverişli muamele

gösteremezler. Diğer üye devletlerin ürünleri, hizmetleri ve tedarikçileri arasında ayrımcılık yapamazlar. Bunun ötesinde, mal ve hizmetin sağlandığı ülke ve yabancı sahiplik ve ilişki nedeniyle, KAA üye devlet idarelerinin yerel olarak yerleşik tedarikçiler arasında ayrımcılık yapmalarını öngörmektedir. Eşitlik ilkesinin izlenebilmesi ve yabancı ürünlerin, hizmetlerin ve tedarikçilerin ilgili ülkedeki kamu alımlarına serbestçe katılabilmesini teminen KAA, üye devletlerin kamu alımları alanındaki kanun yönetmelik, usul ve uygulamalarının saydam olması gerektiğini özellikle vurgulamaktadır. KAA, temel ilkelerini (saydamlık ve eşitlik-ayrımcılık yapmama) gerçekleştirebilmek için alım usulü konusunda idarelerin uyması gereken çeşitli düzenlemeler öngörmektedir. Alım usulüne ait bu düzenlemelerin temel amacı, anlaşma kapsamındaki kamu alımlarının bütün isteklilere açık olması ve kamu alımlarında yabancı ürün ve üreticilere eşit fırsat tanınmasıdır. Anlaşma; açık ihale, belli istekliler arasında ihale, tek kaynaktan temin ve belirli koşullar altında pazarlık usullerini düzenlemektedir. Teklif verme süresi genel olarak ilanın yayın tarihinden itibaren kırk günden az olamamaktadır. Kamu alımlarında tekliflerin sunulması, kabul edilmesi ve açılması sürecinin adil, eşit ve saydam olması esastır. Sadece ihale ilanı veya dokümanlarındaki katılım şartlarını taşıyan teklifler değerlendirmeye alınmaktadır. İdareler, alımı sadece sözleşme şartlarını tamamen yerine getirebilecek ve en ucuz teklifi veren veya ihale dokümanında önceden belirlenen şartlara göre en avantajlı teklifi veren istekliden yapmak zorundadır. İdareler, diğer tekliflerle karşılaştırıldığında anormal bir biçimde düşük teklif veren isteklinin ihaleye katılım şartlarına nasıl uyum sağlayacağına ve sözleşme koşullarını nasıl yerine getireceğini garanti etmesini isteyebilme hakkına sahiptir. KAA uygulamaları konusunda üye devletler arasında ortaya çıkabilecek ihtilaflar DTÖ anlaşmazlıkların Halli Organında (Dispute Settlement Body – DSB) çözümlenmektedir (Çalışma ve Faaliyet Raporu, 2002–2003: 10–13).

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

5.TÜRKİYE'DE BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELER

Devletin klasik idari örgütlenmesinin dışında kalan ve BİO olarak adlandırdığımız yapılanmalar ülkemizde özellikle 1980'li yıllardan sonra kurulmaya başlanmıştır. 1982 Anayasasınının 167. maddesinin ilk fıkrası “Devlet, para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemlerini sağlayıcı ve geliştirici tedbirler alır; piyasalarda fiili veya anlaşma sonucu doğacak tekelleşme ve kartelleşmeyi önler” şeklindedir. Anayasada belirtilen sebeplere ilave olarak 1980'lerden itibaren ülkemizi de etkisi altına alan küreselleşmenin etkisiyle devletin sunduğu hizmetlerin aksatılması, KİT'lerin özelleştirilmesi sürecine girilmiştir. Ancak bu hizmetlerin özel sektörün eline geçmesi nedeniyle oluşabilecek özel tekelleri engellemek amacıyla, uluslar arası kuruluşların ve konjoktürün de etkisiyle kamu otoritesi düzenleme yapmak amacıyla BİO'ların kurulması yoluna gidilmiştir (Karakaş, 2008: 12).

Türkiye son yirmi yılda BİO'larla tanışmaktadır. Özellikle 24 Ocak 1980 kararları ve bu kararların ekonomi sektöründeki yansımaları, gerçekten de çok yönlü olmuştur. Girişim özgürlüğünün sağladığı olanaklar, büyük ticaret şirketlerinin kurulmasına olanak sağlamaktadır. Ekonominin serbest piyasa ilkeleri içinde çalışmasını öngören, bunun içinde öncelikle başta döviz kuru ve faiz oranları olmak üzere her türlü fiyatın gerçekçi düzeyde oluşmasına olanak tanımayı ön planda tutan, devletin piyasaya en az müdahalesini savunan bir felsefe, bireylerin yararını da düşünerek birtakım kurumsal güvenceler getirmek zorunda bırakmaktadır (Akıncı, 1999: 154).

BİO'lar, devletin düzenleyici işlevinin ön plana çıkarıldığı, 1980'li ve 1990'lı yıllarda bu işlevin yeni aktörleri olarak hızla yaygınlaşmıştır. Bu dönüşüm aynı zamanda, önemli yetkilerin siyasi otoritelerden düzenleyici kurumlara geçmesine olanak sağlamaktadır (Sezen, 2005: 86).

Türkiye'de BİO'lar kurulurken belli bir stratejiye dayanmamaktaydılar. belli bir stratejiye dayanmadığı için, aslında bunların kuruluş gerekçeleri net olarak ortaya konulamadı. Bunların kuruluş gerekçelerinin ve hedeflerinin net olarak ortaya konulması gerekmektedir (Acar ve Diğerleri, 2003: 37).

Türkiye’de BİO’lardan söz etmek, “idari sistemimizin belirgin verileri ve genel ilkeleri karşısında fantezist bir girişim olarak” görülse de son yıllarda bu tip kurumlar yönetim sistemimizde sayıları artmış ve gelişmektedirler (Babahanoğlu, 2003: 36).

Türkiye’de BİO’ların yaygınlaşma süresi, 1980 sonrası sermaye piyasası kurulu, radyo ve televizyon üst kurulu ile başlayan süreç, tüm sektörler yayılmaya başlamıştır. Dünya Bankası ve IMF’nin kamu kesiminin yeniden yapılandırılması çerçevesinde kredi şartlı olarak, yapılmasını istediği düzenlemeler açısından “kurullaşma süreci”nin önem kazandığı görülmektedir (Kestane, 1998: 12).

Türkiye’de BİO’lar karar organlarının şekline, yaptıkları regülasyonun özelliğine ve faaliyet alanlarının niteliğine göre üç ayrı bölüme ayrılmaktadır. Karar organlarının şekline göre, bu otoriteler karar organları kuruldan müteşekkil olanlar ve kuruldan müteşekkil olmayanlar şeklinde iki gruba ayrılmaktadır. Ülkemizde bağımsız idari otoritelerin çok büyük bir çoğunluğunun karar organları kurul şeklinde oluşturulmakla birlikte (SPK, RTÜK, BDDK, RK, EPDK, KİK...), istisnai de olsa, karar organları kurul şeklinde oluşturulmayanlara da rastlanmaktadır. Örneğin Türk Patent Enstitüsü’nün karar organı Enstitü Başkanıdır. Karar organlarının kuruldan müteşekkil, yani kararların birden fazla kişiden oluşan bir topluluk tarafından alınabilmesi, bir organın bağımsız idari otorite olarak nitelendirilebilmesi için mutlaka gerekli, olmazsa olmaz bir koşul olmamakla birlikte, günümüzde bu otoritelerin en karakteristik ve özgün yanlarından birini oluşturur bir boyut kazanmıştır. Bağımsız idari otoriteler, yaptıkları regülasyonun özelliğine göre, genel nitelikte regülasyon yapanlar ve spesifik bir sektörde regülasyon yapanlar şeklinde iki gruba ayrılmaktadırlar. RK ve KİK genel alanda regülasyon yapan otorite iken, SPK ve EPDK spesifik alanda regülasyon yapan gruba girmektedir. Bağımsız idari otoriteler faaliyet alanına göre değerlendirildiğinde ise temel hak ve özgürlükler alanında faaliyet gösterenler ve ekonomik alanlarda faaliyet gösterenler olarak iki gruba ayrılmaktadır. Ülkemizde temel hak ve özgürlükler alanında faaliyet gösteren BİO olarak, en önemli örnek RTÜK’tür. Ekonomik alanda faaliyet gösterenlere ise RK, BDDK, EPDK ve Şeker Kurulu örnek verilebilmektedir (Ulusoy, 2003: 11–13).

Bağımsız idari otoritelerin, teknik bir uzmanlaşma gerektiren ve son yıllarda toplumsal yaşam için son derece önemli hale gelen duyarlı sektörlerde ve alanlarda, siyasi beklenti ve

çıkarlardan soyutlanmış olarak tarafsız ve objektif olarak faaliyet göstermesi olumlu bir özelliğidir. Ayrıca kurumların teknik kapasiteleri sayesinde daha çabuk ve daha etkin müdahalede bulunabilmeleri diğer bir olumlu özelliğidir. Bu olumlu özelliklerinin yanı sıra yürütme erki içerisinde siyasi iktidar tarafından denetlenmeyen bir kategorinin kaynaklanan siyasi meşruluk sorunu, bununla bağlantılı olarak, devlet yapılanması içerisinde idari organlar olarak düzenlenmelerine karşın, idari açıdan bağımsız olmaları, yani idari yapının başındaki birimlerin (Bakanlar Kurulu, Cumhurbaşkanı vs.) bunlar üzerinde tipik vesayet yetkilerinin bulunmaması nedeniyle idarenin bütünlüğü ilkesinin yara alması BİO'ların olumsuz yönü olarak değerlendirilebilmektedir (Ulusoy, 2003: 31–33).

Türk idare hukukunda önce biraz tedirginlikle karşılanan BİO'lar daha sonraki süre içinde hızlı bir gelişme göstermektedir. Bu çerçevede ülkemizde şuan oldukça fazla BİO bulunmaktadır. Bu BİO'lardan bazı şunlardır (Altundiş, 2006: 2):

- 1.2499 Sayılı Sermaye Piyasası Kanunu
- 2.3984 Sayılı Radyo ve Televizyon Üst Kurulu
- 3.4054 Sayılı Kanunla Rekabet Kurumu
- 4.4839 Sayılı Kanunla Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kanunu
- 5.4646 Sayılı Doğal Gaz Kanunu ve Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu
- 6.4502 Sayılı Kanunla Telekomünikasyon Kurumu
- 7.4733 Sayılı Kanunla Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu
- 8.4734 Sayılı Kanunla Kamu İhale Kurumu'dur.

Türk yönetim sistemi içinde oldukça fazla BİO bulunmaktadır. Bu bölümde Türkiye'de faaliyet gösteren BİO'ların bir kısmı üzerinde durulacaktır. Bu çerçevede Türkiye'de kurulan BİO'ların kuruluş yıllarına göre sıralama yapılacaktır.

5.1.Sermaye Piyasası Kurulu

Devlet 24 Ocak 1980 sonrası ekonomide meydana gelen sorunlara karşın birtakım önlemler alma yoluna gitmektedir. Devlet, sermaye piyasası ile ilgili mali sektöre güvenli bir düzen vermek amacıyla sermaye piyasası kurulunu kurdu. Sermaye piyasası denilince temelde

bireysel ve kurumsal yatırımcıların tasarruflarının özel sektöre; orta, uzun vadede ve düşük maliyetle aktarılması için gerekli ortamın sağlanması anlaşılmaktadır (Akıncı, 1999: 201).

5.1.1.Kuruluşu

Kurul, 28.07.1981 tarih ve 2499 sayılı “Sermaye Piyasası Kanunu” ile kurulmuş ve sermaye piyasasının güven, açıklık ve kararlılık içinde çalışmasını, menkul kıymetler ve sermaye piyasasıyla ilgili kuruluşlar hakkında kamunun aydınlatılmasını, tasarruf sahiplerinin hak ve yararlarının korunması, ortaklıklarda mülkiyetin yaygınlaştırılmasını, menkul kıymetler borsasının çalışmasına, gelişmesine ve yaygınlaşmasına elverişli bir ortamın hazırlanmasını sağlayıcı, düzenleme, denetleme, inceleme, araştırma ve açıklamalar yaparak başta sanayi kuruluşlarının hisse senetleri olmak üzere tasarrufların menkul kıymetlere yatırılmasını özendirmek, sermaye piyasalarındaki sağlıksız gelişme eğilimlerini önlemek, tasarruf sahipleri ve sermaye piyasaları ile ilgili kuruluşları yurt ekonomisinin yararına yönlendirmek suretiyle, halkın iktisadi kalkınmaya etkin ve yaygın bir şekilde katılmasını gerçekleştirmektedir (Akıncı, 1999: 2002).

Kurul, 1981 yılında 2499 sayılı kanunla kurulması ile yetkilerini kendi sorumluluğu altında bağımsız olarak kullanan, idari ve mali özerkliğe sahip düzenleyici bir kamu kurumudur. İlgili olduğu bakanlık, Başbakan tarafından görevlendirilen Devlet Bakanlığıdır. Merkezi Ankara’da olan kurulun İstanbul’da da bir temsilciliği bulunmaktadır (www.spk.gov.tr).

5.1.2.Yapısı

Sermaye piyasası kurulu, yetkilerini kendi sorumluluğu altında kullanan, bir başkan ve yedi üyeden oluşan bir kamu tüzel kişisidir. Kurul, Maliye Bakanlığı tarafından gösterilecek altı aday arasından üçü, Adalet Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, T.C.Merkez Bankası ve Türkiye Bankalar Birliğince gösterilecek ikişer aday arasından birer kişi olmak üzere Bakanlar Kurulu tarafından seçilmek kaydıyla oluşturulmaktadır. Bakanlar Kurulu, Maliye Bakanlığının gösterdiği adaylar arasından bir kişiyi başkan, birini de başkan vekili olarak görevlendirmektedir. Üyelerin yüksek öğrenim görme şartı bulunmaktadır. Görev süreleri de üç yıldır. Süresi bitenler yeniden seçilebilirler (Akıncı, 1999: 203).

5.1.3.Görevleri

Sermaye piyasası kurulu, ekonominin ve ekonomik ilişkilerin belli bir güvene oturtmak için sermaye piyasası kanununun 22. maddesinde görev ve yetkileri belirtilmiştir. Bu görev ve yetkiler mali sektör otoritesinin işlevsel özelliklerini de ortaya koymaktır. Bu işlevler, üçlü erkin belli ölçüdeki niteliklerini yansıtmaktadır. İzin verme, düzenleme, bilgi alma, gözetme, kayıt tutma, koruma, denetleme, önlem alma veya alınmasını isteme yahut başka makamların önlem alması için harekete geçme, kovuşturma önerisinde bulunma, diğer mercilerin sermaye piyasası ile ilgili isteklerini yerine getirme, rapor verme, mevzuat değişikliği hakkında önerilerde bulunma, değişik konularda yürütme gücü kullanma gibi görev ve yetkileri bulunmaktadır (Akıncı, 1999: 204).

Kanunun 22. maddesinde yer alan görev ve yetkilerden bazıları da şunlardır (www.spk.gov.tr):

- Sermaye piyasası araçlarının ihracını halka arz ve satışının şartlarını düzenlemek ve denetlemek,
- Sermaye piyasasında gerektiğinde elektronik ortam da dahil bağımsız denetim faaliyetine ilişkin esasları belirlemek,
- Halka açık anonim ortaklıkların genel kurullarında genel hükümler çerçevesinde vekâleten oy kullanılmasına ilişkin esasları belirlemek,
- Sermaye piyasası araçlarının geri alma veya satma taahhüdü ile alım ve satımını, ilgili sözleşmeleri ve bu sözleşmelere ilişkin piyasa işlem ve kurullarını düzenlemek ve bu işlemlerle ilgili faaliyet ilke ve esasları belirlemek,
- Dışarıda yerleşik kişilerin Türkiye’de sermaye piyasası araçlarının ihraç ve halk arzı konusunda ilgili mevzuat çerçevesinde gereken düzenlemeler yapmak,
- Sermaye piyasasında medya ve elektronik ortam da dahil yatırım tavsiyelerinde bulunacak kişi ve kuruluşların, uyacakları ilke ve esasları belirlemek,
- Gayrimenkullerin değerlendirilmesini yapabilecek ekspertiz kurumlarından sermaye piyasasında faaliyette bulunacaklara ilişkin şartları belirlemek ve bu şartlara uyan kuruluşları listeler halinde ilan etmek,
- Sermaye piyasasının gelişimini temin en yeni sermaye piyasası kurumlarına ilişkin kuruluş, faaliyet, tasfiye ve sona erme esaslarını belirlemek ve bunlarını denetlemek.

5.2.Radyo Televizyon Üst Kurulu

5.2.1.Kuruluşu

Bağımsız idari kurumların varlık nedenlerinden biri de temel hak ve özgürlükler alanı ile idarenin değişen işlevleri arasında kurulmasına ihtiyaç duyulan yeni bir ilişkidir. Özellikle radyo ve televizyon alanında bu ihtiyaç açık olarak gözlenmektedir (Tiryaki, 2002: 171).

Radyo Televizyon Üst Kurulu, 1994 yılında yürürlüğe giren 3984 Sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanunla, özel radyo ve televizyonların yayınlarını teknik ve içerik yönünden denetlemek ve düzenlemek, yapılacak yayınların kamuoyu sorumluluğu anlayışı içerisinde, kanunla belirtilen yayın ilkelerine uygun olarak saptanması için kurulmuştur (Yuvarlak Masa Toplantısı, 2003: 5).

3984 sayılı yasa ile birlikte radyo, televizyon yayıncılık alanını gözetmek, düzenlemek ve denetlemek amacıyla yeni bir idari otorite kurulmuştur (Akıncı, 1999: 172).

1990'lı yıllarla beraber teknolojik gelişmeler ve iletişim alanına giren yeni girişimcilerle, özel radyo ve televizyonların yurt içine yönelik yayınlarında yeni değişimler meydana gelmektedir. Bu sebeple 1994 yılında, radyo ve televizyon yayınlarının düzenlenmesini ve bu alanı düzenleyecek Radyo ve Televizyon Üst Kurulunun kurulmasını sağlayan 3984 sayılı kanunla devlet tekeli kaldırılarak, her türlü teknik, ulus ve araçlarla ve her isim altında olursa olsun elektromanyetik dalga ve diğer yollarla yurt içinde ve dışında yapılan radyo ve televizyon yayınları ile ilgili iletişim alanı genişletilmiş ve kapsamı belirlenmiştir (www.rtuk.org.tr).

5.2.2.Yapısı

1983 yılı 2954 sayılı kanunla yurt içine yapılacak radyo ve televizyon yayınları için milli siyasete uygun ilkeleri tespit etmek, ilgili kanunda belirtilen görev ve esasların uygulanmasının gözetim, denetim ve değerlendirilmesini yapmak amacıyla kurulan Radyo Televizyon Üst Kurulu on iki üyeden oluşmaktadır. 1994 yılında iletişim alanının yeniden düzenlenmesi sonucu Radyo ve Televizyon Yüksek Kurulunun yerine yetki ve sorumlulukları

genişletilmiş özerk ve tarafsız bir kamu tüzel kişiliği niteliğinde bir kurul olmaktadır. Üst kurul Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından seçilen dokuz üyeden oluşur. Üst kurul üyelerinin görev süreleri altı yıldır. Üyeler kendi aralarında bir başkan ve bir de başkan vekili seçmektedir. Başkanlık süresi iki yıldır (www.rtuk.org.tr).

5.2.3.Görevleri

Radyo ve Televizyon Üst Kurulunun 4756 sayılı yasayla değişik 3984 sayılı kanununun 8. maddesinde belirtilen görev ve yetkilerinden bir bölümü şunlardır (www.rtuk.org.tr):

- Üst kurul, öngördüğü yükümlülükleri yerine getirmeyen, izin şartlarını ihlal eden, yayın ilkelerine ve kanunda belirtilen diğer esaslara aykırı yayın yapan radyo ve televizyon kuruluşlarını uyarır veya aynı yayın kuşağında açık bir şekilde özür dilemesini ister,
- Bu talebe uyulmaması veya aykırılığın tekrarı halinde ihlale konu olan programın yayını, bir ile on iki kez arasında durdurulur,
- Bu süre içinde program yapımcısı veya sunucu hiçbir ad altında başka bir program yapamaz,
- Aykırılıklar ve tekrar aynı hatalar yapılırsa para cezası uygulanır,
- Radyo ve televizyon sistemlerini izleme sistemleri kurarak, bu alanda Türkiye'nin taraf olduğu milletler arası anlaşmaya uygunluğu açısından denetimini yapmak,
- Şifreli yayınlarla kablolu radyo ve televizyon tesis ve yayınlarını gözeterek belirlemek,
- Radyo ve televizyon konusunda ilgili kurum ve kuruluşlarla periyodik istişarelerde bulunarak, kamuoyu eğitimlerini değerlendirmek,
- Uydu aracılığıyla yurt içinden veya yurt içine yapılacak yayınların ulusal ve uluslararası ilke ve esaslara uygunluğunu gözetmek ve bu amaçla diğer ülkelerdeki yetkili kuruluşlarla iş birliği yapmak,
- Ön şartları yerine getirmiş müracaatçı kuruluşlara tarafsızlık ve hakkaniyet ölçüleri dahilinde yayın izni ve lisan vermektir.

5.3.Rekabet Kurumu

5.3.1.Kuruluşu

Mal ve hizmet piyasalarındaki rekabeti engelleyici, bozucu ve kısıtlayıcı anlaşma, karar ve uygulamaları ve piyasaya egemen olan girişimcilerin bu güçlerini kötüye kullanmalarını önlemek, bunun için gerekli düzenlemeleri ve denetlemeleri yaparak rekabetin korunması amacıyla kurulmuştur (Akıncı, 1999: 225).

Kurum 4054 sayılı kanunun yürürlüğe girdiği 3 Aralık 1994 tarihinden itibaren, yaklaşık yirmi yedi ay sonra, 27 Şubat 1997 tarihinde on bir kişiden oluşan rekabet kurulu atanmış ve 5 Mart 1997 tarihinde göreve başlamıştır. Kurum, kurumsal kapasiteyi arttırmak adına özellikle kanunun uygulamasıyla ilgili inceleme, araştırma ve soruşturmaları yürüten meslek personeli başta olmak üzere insan kaynağına yatırım yapmıştır. Sahip olduğu kurumsal kapasiteyle rekabet kurumu, bir kurum için çok kısa sayılabilecek sürede Türkiye ekonomisi için önemli kurumlardan birisi haline gelmiş, gerek yurt içinden gerekse yurt dışından emsal gösterilen kurumlar arasında yerini almaktadır (www.rekabet.gov.tr).

5.3.1.Yapısı

Rekabet kurumu; rekabet kurulu, başkanlık, ana hizmet birimleri, yardımcı hizmet birimleri ve danışma birimlerinden oluşmaktadır. Rekabet kurulu başkan ve ikinci başkan olmak üzere toplam yedi üyeden oluşmaktadır. Başkanlık; kurul başkanı, başkan yardımcıları ve başkan yardımcılarında oluşur. Kurul başkanı, kurumun en üst amiri olup, kurumun genel yönetim ve temsilinden sorumludur. Başkanlık hizmetlerinin yürütülmesinde başkana yardımcı olmak kaydıyla iki başkan yardımcısı görevlendirilmektedir. Başkan yardımcıları başkan tarafından verilen görevleri yapmak, talimatları yerine getirmek, teşkilat kademeleri ve ilgili hizmet birimleri arasında uyum ve işbirliğini sağlamakla yükümlüdürler. Rekabet kurumunun hizmet birimleri;daire başkanlıkları şeklinde teşkilatlanmış ana hizmet birimleri, danışma birimleri ve yardımcı hizmet birimlerinden oluşmaktadır (www.rekabet.gov.tr).

5.3.3.Görevleri

Rekabet kurumunun kanunda belirtilen görev ve yetkilerinden bazıları şunlardır (www.rekabet.gov.tr):

- Bu kanunda yasaklanan faaliyetler ve hukuki işlemler hakkında başvuru, üzerine veya resen inceleme, araştırma ve soruşturma yapmak; bu kanunda düzenlenen hükümlerin ihlal edildiğinin tespit edilmesi üzerine, bu ihlallere son verilmesi için gerekli tedbirleri alıp bundan sorumlu olanlara idari para cezaları uygulamak,
- İlgililerin muafiyet ve menfi tespit taleplerini değerlendirerek, uygun olan anlaşmalara muafiyet ve menfi tespit belgesi vermek,
- Birleşme ve devralmalara izin vermek,
- Bu kanunun uygulanması ile ilgili olarak tebliğler çıkarmak ve gerekli düzenlemeleri yapmak,
- Rekabeti sınırlayıcı anlaşma ve kararlarla ilgili olarak diğer ülkelerin mevzuat, uygulama, politika ve tedbirlerini izlemek,
- Kurumun personel politikalarını saptamak, uygulamasını izlemek, personelin atama işlemlerini yapmak, başkanlıkça hazırlanan kurumun yıllık bütçesi, gelir gider kesin hesabı ve yıllık çalışma programlarını onamak, gerekirse bütçede hesaplar arasında aktarma yapmaya karar vermek,
- Menkul ve gayrimenkul eşya ve demirbaş alımı gibi satın alma, satma, kiralama konularındaki önerileri görüşüp karara bağlamak, bu konuda gerekli düzenlemeleri yapmak,
- Kanunda verilen diğer görevleri yapmaktır.

5.4.Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK) ülkemizde bankacılık sektöründe olumsuz ve kötü bir dönemin ardından ve özellikle krizlerin ardından mali bünyeleri ve karlılık performansları kötüleşen bankaları daha sağlıklı bir şekilde yönetmek, banka sektörünü denetim altına almak için kurulmuştur (BDDK Gelişme Raporu, 2003: 9).

5.4.1.Kuruluşu

Ülkemizde birçok bankanın içinin boşaltılıp, Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonuna devredilmesi ile beraber ülkemizde banka sektöründe yeni bir planlama ve yapılanma ihtiyacı duyulduğunu ortaya koymaktadır. Bu çerçevede BDDK, 4389 sayılı bankalar kanununun üçüncü maddesinin (1) numaralı fıkrası uyarınca gerekli görevleri çerçevesinde 23 Haziran 1999 tarihinde kamu tüzel kişiliğine haiz, idari ve mali özerkliğe sahip olarak kurulmuş olup, 31.08.2000 tarihinde faaliyete geçmiş bulunmaktadır (Babahanoğlu, 2003: 96).

BDDK Türkiye’de tasarruf sahiplerinin hak ve menfaatlerini korumak, banka ve özel finans kurumlarının piyasa disiplini içerisinde sağlıklı, etkin ve dünya ölçeğinde rekabet edebilir bir yapıda işleyişi için uygun ortamı yaratmak, bu sayede ülkenin uzun vadeli büyümesine ve istikrarına katkıda bulunmak amacıyla kurulmuş özerk bir kurumdur (<http://tr.wikipedia.org>).

BDDK çalışanları ile yapılan bir takım yeni düzenlemeler ile kurul üyeleri ve personelin görevlerini, kanunda gösterilen yetkiler çerçevesinde, herhangi etki veya bir baskı altında kalmadan yapabilmelerini, kamuoyunda ve mali piyasalarda kurumun görevlerini tam bir tarafsızlık içinde yerine getirmesi yönünde güven oluşturulması ve bu şekilde güvenin sürmesi için yapılmaktadır (Yeni Şafak Gazetesi: 2007).

5.4.2.Yapısı

İdari yapılanma kurul ve kurum şeklinde örgütlenmiştir. Bankacılık düzenleme ve denetleme kurulu BDDK’nın karar organıdır. Kurul; biri başkan biri ikinci başkan olmak üzere yedi üyeden oluşur. Kurul başkanı kurumun da başkanıdır (<http://tr.wikipedia.org>).

Kurul üyeleri kendi alanlarında ihtisas yapmış kişilerden meydana gelir. Üyeler ve başkanın görev süresi altı yıldır. Kurul üyeleri ve başkanı bakanlar kurulu tarafından atanır. Görev süresi dolanlar tekrar atanmaktadırlar. Kurul karar alırken başkan veya başkan yardımcısının başkanlığında en az beş üyeye toplanır ve en az dört üyenin aynı yöndeki kararıyla da karar alınmaktadır (Babahanoğlu, 2003: 98).

5.4.3.Görev

Kurumun çalışmaları esnasında bir takım hedefleri bulunmaktadır. Bu hedefler genel olarak; sektörün etkinliğini ve rekabet kabiliyetini arttırmak, sektöre güveni kalıcı kılmak, sektörün ekonomi üzerinde yaratabileceği zararı asgariye indirmek, sektörün dayanıklılığını geliştirmek ve tasarruf sahiplerinin hak ve menfaatini korumaktır.

BDDK'nın görev ve yetkileri şunlardır (www.bddk.gov.tr):

- Bankalar ve finansal holding şirketleri ile diğer kanunlarda ve ilgili mevzuatta yer alan hükümler saklı kaymak kaydıyla finansal kiralama, faktöring ve finansman şirketlerinin; kuruluş ve faaliyetlerini, yönetim ve teşkilat yapısını, birleşme ve bölünme, hisse değişimi ve tasfiyelerini düzenlemek, uygulamak, uygulamasını sağlamak, uygulamayı izlemek ve denetlemek,
- Yurt içi ve yurt dışı muadil kurumların katıldığı uluslar arası mali, iktisadi ve mesleki teşekküllere üye olmak, görev alanına giren hususlarda yabancı ülkelerin yetkileri mercileri ile mutabakat zaptı imzalamak,
- Kanunla verilen diğer görevleri yerine getirmek. Bunun yanında kurum, tasarruf sahiplerinin haklarını ve bankaların düzenli ve emin bir şekilde çalışmasını tehlikeye sokabilecek ve ekonomide önemli zararlar doğurabilecek her türlü işlem ve uygulamalarını önlemek, kredi sisteminin etkin bir şekilde çalışmasını sağlamak üzere gerekli karar ve tedbirleri almak ve uygulamakla yükümlü ve yetkilidir.

5.5. Telekomünikasyon Kurumu

5.5.1.Kuruluşu

Telekomünikasyon sektörü, bireysel haberleşmeyi sağlamanın yanı sıra, bilgi toplumunun temel alt yapısını oluşturan ve kendi başına ekonomik değeri olan stratejik bir sektördür. Kurum, Türkiye'nin ilk sektörel düzenleyici kurumudur. Aynı zamanda Türk Telekom'da, Kamu İhale Kurumu statüsünden çıkarılarak, özel hukuk hükümlerine tabi bir anonim şirket haline getirilmiştir. Aynı kanunla Türk Telekom'un ses iletimini ihtiva eden telefon hizmetleri ile altyapı kurma ve işletmesine yönelik tekelin 31 Aralık 2003 tarihinde son bulacağı ifade edilmiştir. 406 sayılı kanunda bir değişiklik 12.05.2001 tarih ve 4673 sayılı

kanunla yapılmıştır.Bu kanun ile bu değişikliğe göre yetkilendirme görevi telekomünikasyon kurumuna devredilmiştir (www.tk.gov.tr).

5.5.2.Yapısı

16.06.2004 tarih ve 5189 sayılı kanunla yapılan değişiklik ile kurul bir başkan olmak üzere toplam yedi üyeden oluşmaktadır. Kurul başkanı kurumun en üst amiridir. Kurumun genel yönetim ve temsilinden sorumludur. Kurul başkanın teklifi üzerine kendi arasından ikinci başkanı seçebilmektedir. Kurul başkanı aynı zamanda kurumunda başkanıdır. Görev süreleri beş yıldır. Görev süreleri yeniden seçilebilmektedirler. Kurum merkez ve taşra birimlerinde oluşmaktadır. Kurum, dört başkan yardımcılığı altında hizmet veren toplam on üç daire başkanlığından oluşmaktadır (Uygur, 2007: 195–197).

5.5.3.Görevleri

Telekomünikasyon kurumunun kanunda öngördüğü görevlerinden bazıları şunlardır (www.tk.gov.tr):

- Telekomünikasyon alanında, üniversiteler ve imalatçı kuruluşlarla işbirliği yaparak teknolojiadaki değişimleri takip etmek, telekomünikasyon alanında yerli üretimi ve uluslar arası faaliyetlere katılımı desteklemek,
- Her nevi frekans planlama, tahsis ve tescil işlemlerini takat ve yayın sürelerini de göz önünde tutarak uluslar arası kuruluşlarla da iş birliği yapmak suretiyle yürütmek,
- Usulsüz, kaçak yayınlar ve enterferanslar ile ilgili işlemleri yürütmek,
- İşletmecilerin, telekomünikasyon hizmetlerinin yürütülmesi ve/veya altyapı işletilmesi karşılığında alacakları ücretler ile ilgili düzenlemeler yapmak,
- Ara bağlantı sağlam yükümlülüğü olan işletmecileri yayınlayacağı yönetmelik uyarınca belirlemek,
- Bakanlık tarafından verilen bilgiler çerçevesinde her yıl imzalanmış olan imtiyaz sözleşmeleri ile verilen telekomünikasyon ruhsatı ve genel izinleri listeleyen ve genel ilişkili oldukları hizmet türlerini de belirten bir rapor hazırlamak,
- Telsiz kanunu ile telefon ve telgraf kanununda belirtilen genel esaslar çerçevesinde, telekomünikasyon alanında gerekli planları hazırlamak ve Ulaştırma Bakanlığına

sunmak ve ilgili diğer kurum ve kuruluşlar ile gerçek ve özel hukuk tüzel kişilerinin bu konudaki faaliyetlerine nezaret etmek,

- Tüketici menfaatlerinin korunması için gerekli tedbirleri almak,
- 406 sayılı kanununun 10. maddesinin uygulanma esaslarını ve standart referans tarifeleri, ara bağlantı ve roaming anlaşmalarının tabi olduğu ayrıntıları gösteren yönetmelikler çıkarmak,
- Rekabet Kurumunun, telekomünikasyon sektörüne ilişkin olarak yapacağı inceleme ve tetkikler ile şirket birleşme ve devralmaları ile ilgili vereceği kararlar dahil olmak üzere, vereceği tüm kararlarda görüş bildirmektir.

5.6.Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu

5.6.1.Kuruluşu

4628 sayılı yasa ile Elektrik Piyasası Düzenleme Kurumu kurulmuş, daha sonra 4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası kanunu ile de Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu adını almıştır. Kuruma, 5015 sayılı petrol piyasası kanunu ile petrol piyasasını, 5307 sayılı Sıvılaştırılmış Petrol Gazları(LPG) piyasası kanunu ile de sıvılaştırılmış petrol gazları piyasasını düzenleme ve denetleme görevleri verilmiştir. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu 19.11.2001 tarihinde göreve başlamıştır. Kurumun faaliyete geçmesiyle temel amaç;elektriğin, doğalgazın, petrolün ve LPG'nin yeterli, kaliteli, sürekli, düşük maliyetli ve çevreyle uyumlu bir şekilde tüketicilerin kullanımına sunulması için, rekabet ortamında özel hukuk hükümlerine göre faaliyet gösterebilecek, mali açıdan güçlü, istikrarlı ve şeffaf bir enerji piyasasının oluşturulması ve bu piyasada bağımsız bir düzenleme ve denetimin sağlanmasıdır (www.epdk.org.tr).

5.6.2.Yapısı

Kurum teşkilatı; enerji piyasası düzenleme kurulu, başkanlık ve hizmet birimlerinden oluşur. Kurum, dağıtım bölgelerinde müşteri ilişkilerini sağlamak üzere irtibat büroları oluşturulmaktadır. Kurumun çeşitli hizmet birimleri bulunmaktadır. Kurum, görevlerini yerine getirirken yetkilerini, kurul vasıtasıyla kullanmaktadır. Kurul biri başkan biri de başkan yardımcısı olmak üzere dokuz üyeden oluşur. Kurul üyeleri görevlerini yaparken bağımsız olarak hareket etmektedir. Hiçbir organ, makam, merci ve kişi kurulun nihai kararlarını

etkilemek amacıyla emir veya talimat verememektedir. Başkan yardımcısı başkan olmadığı sürece tüm yetkilere sahiptir. Kurulun almış olduğu kararlar, yaptığı işlemler veya çıkarmış olduğu düzenlemeler aleyhine ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'a dava açmaktadırlar (Uygur, 2007: 205–207).

5.6.3.Görevleri

Kurul, 4628 sayılı kanunda öngörülen görevlerinin bazıları şunlardır (www.epdk.org.tr):

- 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu hükümlerini uygulamak,
- Tüketicilere, güvenilir, kaliteli, kesintisiz ve düşük maliyetli elektrik enerjisi hizmeti verilmesini temin en gerekli düzenlemeleri yapmak,
- Lisans sahipleri için kabul görmüş muhasebe usulleri uyarınca mali raporlama standartları ve yönetim bilişim sistemlerini belirlemek ve bunların uygulanmasını sağlamak,
- Yıllık rapor ve piyasa gelişimi ile ilgili sair raporları hazırlamak ve bakanlığa sunmak,
- Elektrik enerjisi üretiminde çevresel etkiler nedeniyle yenilenebilir enerji kaynaklarının ve yerli enerji kaynaklarının kullanımını özendirmek amacıyla gerekli tedbirleri almak ve bu konuda teşvik uygulamaları için ilgili kurum ve kuruluşlar nezdinde girişimde bulunmak,
- Lisanslara ilişkin olaylarla, kanunda belirtilen sair onayları vermek,
- Dağıtım şirketleri tarafından hazırlanıp, Türkiye Elektrik İletim Anonim Şirketi (TEİAŞ) tarafından sonuçlandırılan talep tahminlerini onaylamak, gerektiğinde revize etmek,
- Doğal gaz piyasa fiyatlarına ilişkin plan, politika ve uygulamalarla ilgili olarak öneriler ve görüş bildirmek,
- Doğal gaz piyasası kanununda yer alan lisans ve sertifikaların verilmesine ve bunların yürütülmesi ve iptaline ilişkin her türlü kararlar almak ve uygulamak,
- Petrol piyasası kanunu hükümlerini uygulamak, piyasa faaliyetlerine ilişkin her türlü düzenlemeler yapmak ve yürütülmesini sağlamak,
- Petrol piyasasında lisans ve lisanslarla ilgili işlem bedellerini belirlemek.

5.7. Tütün – Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu

5.7.1.Kuruluşu

1999 yılı sonlarından itibaren IMF ile imzalanan Stand-By antlaşmaları ve niyet mektupları ile Türkiye’de Tütün Kurulunun kurulması ve böyle bir kurulu ihtiyaç duyulduğu ifade edilmektedir. Tekel’in özelleştirilmesi, tütün destekleme fiyat mekanizmasının kaldırılması ve tütün üreticisinin alternatif tütün projesi ve doğrudan gelir desteği ile desteklenmesi gibi konular konuşulmaktaydı. Niyet mektuplarına paralel olarak 4733 sayılı Tütün, Tütün Mamulleri, Tuz ve Alkol İşletmeleri Genel Müdürlüğü’nün yeniden yapılandırılması ile tütün ve tütün mamullerinin üretimine, iç ve dış alımına ve satımına, 4046 sayılı kanunda ve 233 sayılı kanun hükmünde kararnamede değişiklik yapılmasına dair kanun, 03.01.2002 tarihinde kabul etmiştir. Böylece kurul faaliyete geçmektedir (Uygur, 2007: 212–212).

5.7.2.Yapısı

Kurumun merkezi Ankara’dadır. Kurum başbakanın görevlendireceği bir Devlet Bakanı ile ilişkilendirilmektedir. Kurumun karar organı olan kurul, bir başkan ve bir başkan vekili olmak üzere yedi üyeden oluşmaktadır. Üyelerin görev süresi beş yıldır (Demir, 2006: 54).

Görev süresi biten üye tekrar seçilebilir. Görev süresi dolmayan üyenin görevine son verilememektedir. Üyeler görevlerini yaparken bağımsızlardır. Kurul başkanı aynı zamanda kurumunda başkanıdır. Kurum, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu’nun denetimine tabidir. Çeşitli hizmet birimleri de ayrıca yer almaktadır (Uygur, 2007: 226).

5.7.3.Görevleri

4733 numaralı kanunun 3. maddesinde yer alan bazı görevler şunlardır (www.belgenet.com):

- Kanun gereğince kurum tarafından yürütülecek görevler ile ilgili düzenlemeler yapmak,
- Kanunda öngörülen idari para cezalarının tahsil edilmesine ilişkin işlemleri yürütmek,

- Satış ve uygunluk belgesi başına alınacak tutarların tespiti ile tescil, izin ve ruhsat harçlarının kurum tarafından tahsiline ilişkin işlemleri yürütmek,
- Sektörel düzenlemeler yapmak,
- Kuruma bağlı akredite laboratuvarlarının tesis edilmesine ve işletilmesine ilişkin şartları tespit etmek.

Görev alanı ile ilgili alanlarda gerekli gördüğü her türlü bilgiyi, tütün ve tütün mamulleri ve alkollü içkiler piyasasında mal veya hizmet üreten, pazarlayan, satan gerçek ve tüzel kişilerle, bunların her türlü birliklerinden istemek ve kanunun öngördüğü diğer görevleri yerine getirmektir.

5.8.Türkiye’de Genel Olarak Düzenleyici Kurulların Çalışma Esasları

Kamu ihaleleri birçok yönden ülkeler ve ülkeleri yöneten hükümetler için kritik bir öneme sahip faaliyetlerden sayılmaktadırlar. Diğer bir ifadeyle hem ekonomik hem de yönetim açısından önemli bir yere sahiptirler. Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD) tahminlerine göre, kamu alımlarına konu olan piyasa hacmi ülkelerin Gayri Safi Yurtiçi Hâsıla’ların ortalama % 15’ine tekabül etmektedir. Bu yönü ile kamu alımları için önemli miktarda kamu kaynağı tahsis edilmektedir. Bu kadar önemli kamu kaynağının kullanılması dünyadaki mal ve hizmet ticareti açısından büyük bir önem taşımaktadır. Ülkemizde potansiyel kamu alımları Gayri Safi Yurtiçi Hâsıla oranı OECD’nin daha altında % 8.6 civarında olduğu tahmin edilmektedir. Amerika Birleşik Devletleri ve bazı Batılı devletlerde bu oran ise OECD raporlarına yakın bir oranda % 14, % 15 olduğu tahmin edilmektedir. Bu açıklamalar çerçevesinde ülkemizde yer alan üst kurulların kendine özgü çalışma kuralları ve özellikleri mevcuttur (www.euractiv.com.tr).

KİK, BDDK ve RTÜK’ün çalışma esasları kanun ve yönergelerle, SPK, RK, EPDK, TK, TK’nin çalışma esasları ise kanun ve yönetmeliklerle belirlenmiştir. KİK, haftada üç kez toplanırken diğer üst kurullar ise haftada en az bir defa toplanmaktadır. Toplantıda görüşülecek gündem konusu genelde yirmi dört veya kırk sekiz saat önce kurul üyelerine dağıtılmaktadır. Tüm üst kurullarda üyeler gündemi tartışırken ve gündem konuları görüşülürken, gündeme öneri getirebilmektedir. Hiç bir üst kurulda toplantı zaptı tutulmamaktadır. Alınan kararların tekemmül süreci en fazla on iş günüdür. Bazı üst kurullarda bu süre aynı gündür. Kurullarda karşı oy gerekçesi genel olarak mevzuat gereği

eklenmektedir. Alınan kararlar genelde kurumların resmi web sitesi ve resmi gazetede yayımlanmaktadır (Sezen, 2005: 114–115).

Bununla beraber RTÜK, idari yönden, hem üyeleri görev süresince görevden alınamadıkları için organik bağımsızlığa, hem de “özerk ve tarafsız” bir kamu tüzel kişiliğine sahip olması ve merkezi idarenin kararları doğrudan bir yetkisi bulunmamasından dolayı işlevsel bağımsızlığa sahiptir. RK’da RTÜK ile aynı özelliklere sahiptir ve kurul ekonomik rekabet alanında verilen her türlü organizasyon, düzenleme ve denetim yetkileri de regülasyon işlevi bulunduğu kanıtıdır. TK Bakanlar Kurulunca beş yıl seçilen ve yeniden bu göreve getirilebilecek beş üyeden oluşmaktadır. Kurulun geniş bir şekilde regülasyon yapma yetkisi vardır. Ayrıca kanunda belirtilen haller dışında görev süreleri dolmadan görevden alınamazlar. BDDK Bakanlar Kurulunca altı yıl için seçilen ve bazı istisnalar dışında bu süre dolmadan görevden alınamayan yedi üyeden oluşmaktadır. EPDK Bakanlar Kurulunca altı yıl görev yapan yedi üyeden oluşmaktadır. Üyeler görev süreleri dolmadan görevden alınamamaktadırlar. KİK Bakanlar Kurulunca bir defalık seçilen ve beş yıl için görev yapan on üyeden oluşmaktadır. Bazı yasal istisnalar dışında görev süreleri dolmadan görevden alınamazlar. TAPDK’de yine Bakanlar Kurulunca beş yıl için geçerli yedi üyeden seçilmektedir. Yine diğer kurumlarda olduğu gibi yasal istisnalar hariç görev süreleri dolmada görevden alınamamaktadırlar. Tüm kurum ve kurullar görev alanları ve çalışma esasları içinde geniş bir şekilde regülasyon yapma yetkisine sahiptir. Bu bağımsız idari otoriteler yanın Şeker Kurumu, Muhasebe Standartları Kurulu ve Türk Patent Enstitüsü de bağımsız idari otorite kabul edilmektedir (Ulusoy, 2003: 57–65).

BEŞİNCİ BÖLÜM

6.KAMU İHALE KURUMU

Bazen “devlet ihalesi” olarak da adlandırılan kamu ihalesi, devlet tarafından idari görevleri yerine getirebilmek ve halka hizmet sunmak için, gerek duyulan-inşaat hizmetleri de dâhil olmak üzere mal ve hizmetlerin satın alınması işidir (Faaliyet ve Çalışma Raporu, 2002–2003: 3).

Tüm ülkelerde, kamu yetkilileri çoğu zaman başlıca mal ve hizmet alıcılarıdır. Bu satın alımlar, büro mobilyasından belediye taşıma sistemine, otobüs veya hastane, temizlik hizmetleri ya da yeni bir santral alımına veya otomobil inşaatına kadar çeşitlilik gösterebilmektedir. Kamu sektörünün satın alma kararları, bireysel firmalar için yaşamsal öneme sahip olmanın yanı sıra, tüm ülkeyi de etkilemektedir. Kamu sektörü tarafından, tek bir defada harcanan tutar, çoğu zaman, bir hane halkı veya şirket tarafından harcanan tutardan fazladır. Bunun sonucunda, sanayi önünde çok cazip bir Pazar açılmaktadır (Faaliyet ve Çalışma Raporu, 2002–2003: 3).

6.1.Kamu İhale Kurumu, Uygulama İlkeleri ve Temel Birimler

6.1.1.Kamu İhale Kurumu’nun Kuruluşu

2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu’nun günümüz ihtiyaçlarına cevap vermemesi, uygulamada çıkan aksaklıkları gidermede yetersiz kalması, uluslararası ihale uygulamalarına paralellik göstermesi ve en önemlisi bütün kamu kurum ve kuruluşlarını kapsamaması nedenleri ile kamu alımlarını düzenleyen yeni bir kanun hazırlanması gereği ortaya çıkmaktadır (Faaliyet ve Çalışma Raporu, 2002–2003: 1).

Yaşanan birtakım olumsuzlukları gidermek, devletin ihlale 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 amacıyla Maliye Bakanlığı ile Bayındırlık ve İskân Bakanlığınca müştereken hazırlanacak bir kanun üzerinde çalışmalar başlatılmıştır (Acar, 2002: 11).

Kurum, 4734 Kamu İhale Kanunu ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu 01.01.2003 tarihinde yürürlüğe girmiş ve bu kanunda verilen görevleri yapmak üzere de Kamu İhale Kurumu (KİK) oluşturulmuştur. KİK'in kurulmasıyla birlikte; kamu alımları alanının düzenlemesiyle ilgili görev ve yetkilerin tek bir elde toplanması, politika belirlenmesine yardımcı olacak bilgi birikiminin elde edilmesi, ihtilafların yargı öncesi işletilecek hızlı bir idari denetim ile (şikâyetlerin incelenmesi) giderilmesi sağlanmıştır. KİK'in kurulmasından bu yana geçen altı yıllık süre içinde kamu alımları konusunda saydamlık, verimlilik ve rekabeti arttıran aynı zamanda hesap verebilirliği sağlayan kamu ihale kanunu ve kamu ihale sözleşmeleri kanununun uygulanmasını sağlamaktadır (Faaliyet Raporu, 2007: 9).

6.1.2.Kamu İhale Kurumu'nun İşlevi ve Konumu

Kamu kesimindeki ihalelerin ekonomik ve siyasal açılardan çeşitli suçlamalara ve sonuçlara yol açması nedeniyle bu konuların bir merkezi otorite tarafından düzenlenmesi ve denetlenmesi amacıyla KİK kurulmuş ve bir varlık kazandırılmıştır. Görevini yerine getirirken kendi dışında kalan hiçbir idari ve siyasi birimin yönlendirici etkisi altında kalmaksızın, bağımsız ve tarafsız olarak iradesini oluşturmasını sağlamak üzere kuruma idari ve mali bir özerklik statüsü ile kamu tüzel kişiliği verilmiştir. Kamu İhale Kanunu'nun 53. 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 şikâyet 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 bir kurumdur (Adak, 2002: 18–19).

Kamu İhale Kurumu'nda ayrıca ihaleler yapılırken bunların her yönden denetimini yapmakta ve bu ihalelere yapılan şikâyetler değerlendirmektedir. Bu değerlendirme sonucu hatalı bulunan kişi veya şahıslar ihale dışı bırakılmaktadırlar (*)

(*)2009 yılı itibarıyla kamu ihale kurumunda 159765 ihale yapılmıştır.Bunların arasında 3356 gerçek ve tüzel kişi yasaklanmıştır.Ayrıca yapılan ihalelere 5000 itiraz ve şikâyette bulunulmuştur (www.vatandas.ihale.gov.tr).

6.1.3.Kamu İhale Kurumu'nun Görev ve Yetkileri

04.01.2002 tarih ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 53. maddesiyle "Kamu İhale Kanunu" adıyla maliye bakanlığı'na bağlı yeni bir kurum kurulmuştur. Bu kurumun görev ve yetkileri şunlardır (4734 Sayılı Kanun; Madde 53/b):

- İhalenin başlangıcından sözleşmenin uygulanmasına kadar olan süre içerisinde idarece yapılan işlemlerde bu kanun ve ilgili mevzuat hükümlerine uygun olmadığına ilişkin şikâyetleri inceleyerek sonuçlandırmak,
- Bu kanuna ve kamu ihale sözleşmeleri kanunu'na ilişkin bütün mevzuatı, standart ihale dokümanlarını ve tip sözleşmeleri hazırlamak, geliştirmek ve uygulamayı yönlendirmek,
- İhale 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,
- İhale ilanları ile ilgili esas ve usulleri düzenlemek, basılı veya elektronik ortamda kamu ihale bülteni yayımlamak,
- Yerli isteklilerin, yabancı ülkelerde açılan ihalelere katılmalarına engel olduğundan tespit edilmesi halinde, bu uygulamanın yapıldığı ülkenin isteklilerinin de, bu kanun kapsamında yapılan ihalelere katılmalarının önlenmesine yönelik tedbirlerin alınmasını ve gerekli düzenlenmelerin yapılmasını sağlamak üzere Bakanlar Kurulu'na teklifte bulunmak,
- Kurumun yıllık bütçesi ile kesin hesabını ve yıllık çalışma raporunu hazırlamak, kurum bütçesinin uygulanmasını, gelirlerin toplanmasını ve giderlerin yapılmasını sağlamak, gibi görev ve yetkileri bulunmaktadır.

6.1.4. 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu

6.1.4.1.Kanunun Amacı

Bu kanunun amacı, kamu hukukuna tabi olan veya kamunun denetimi altında bulunan veyahut kamu kaynağı kullanan kamu kurum ve kuruluşlarının yapacakları ihalelerde uygulanacak esas ve usulleri belirlemektedir (4734 Sayılı Kanun: Madde 1).

6.1.4.2.Kanunun Kapsamı

4734 sayılı kanunun 2. maddesinde, aşağıda belirtilen idarelerin kullanımında bulunan ve her türlü kaynaktan karşılanan mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihalelerinin bu kanun hükümlerine göre yürütüleceği belirtilmektedir. Bu kanunun kapsamı çerçevesinde(Faaliyet ve Çalışma Raporu; 2002–2003; 23–24);

- a. Genel bütçeye dâhil daireler, katma bütçeli idareler, özel idareler ve belediyeler ile bunlara bağlı; döner sermayeli kuruluşlar, birlikler, tüzel kişiler,
- b. Enerji, su, ulaştırma ve telekomünikasyon sektörlerinde faaliyet gösterenler dâhil, kamu iktisadi kuruluşları ile iktisadi devlet teşekküllerinden oluşan kamu iktisadi teşebbüsleri,
- c. Sosyal güvenlik kuruluşları, fonlar, özel kanunlarla kurulmuş ve kendilerine kamu görevi verilmiş tüzel kişiliğe sahip kuruluşlar (mesleki kuruluşlar dâhil) ile bağımsız bütçeli kuruluşlar,
- d. (a), (b), (c) bentlerinde belirtilenlerin doğrudan veya dolaylı olarak birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlasına sahip buldukları her çeşit kuruluş, müessese, birlik, işletme ve şirketler,
- e. 4603 sayılı kanun kapsamındaki bankaların yapım ihaleleri.

Bu kapsamla birlikte (Faaliyet ve Çalışma Raporu; 2002–2003; 24–25):

- a. 4734 sayılı kanun kapsamına giren kuruluşlarca, kuruluş amacı veya mevzuatı gereği işlemek, değerlendirmek, iyileştirmek veya satmak üzere doğrudan üreticilerden veya ortaklardan yapılan tarım veya hayvancılıkla ilgili ürün alımları,
- b. Savunma, güvenlik ve istihbaratla ilgili; uçak, helikopter, gemi, denizaltı, tank, panzer, roket, füze gibi araç, silah, silah malzeme ve teçhizatı ve sistemleri ile bunların araştırma-geliştirme, modernizasyon ile yazılım ve mühimmat ihaleleri ile devlet güvenlik istihbaratı kapsamında, hizmet, malzeme, teçhizat ve sistem alımları,
- c. Uluslar arası antlaşmalar gereğince sağlanan dış finansman ile yaptırılacak olan ve finansman anlaşmasında farklı ihale usul ve esaslarının uygulanacağı belirtilen mal veya hizmet alımları ile yapım işleri,
- d. İdarelerin yabancı ülkelerdeki kuruluşlarının mal veya hizmet alımları ile yapım işleri,

- e. Ulusal araştırma geliştirme kurumlarının yürüttüğü ve desteklediği araştırma-geliştirme projeleri için gerekli olan mal ve hizmet alımları,
- f. Kamu iktisadi teşebbüsleri, özelleştirme kapsam ve programında bulunan kuruluşlar ile bunların doğrudan veya dolaylı olarak birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlasına sahip oldukları kuruluşların; uluslar arası kurallara göre yürütmesi gereken ve uluslar arası piyasanın koşullarına göre anlık karar verme zorunluluğu bulunan faaliyetlerine ilişkin olarak, ilgili veya bağlı bulunulan bakamlığın teklifi üzerine kurum tarafından belirlenecek mal veya hizmet alımları,
- g. Kanun kapsamına giren kuruluşların; Adalet Bakanlığına bağlı Ceza İnfaz Kurumları, Tutukevleri, İş Yurtları Kurumları, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumuna bağlı yetiştirme yurtları, Milli Eğitim Bakanlığına bağlı üretim yapan okullar ve merkezler ile Tarım Bakanlığına bağlı enstitü ve üretme istasyonları tarafından bizzat üretilen mal ve hizmetler için anılan kuruluşlardan, Devlet Malzeme Ofisi ana statüsünde yer alan ve malzemeler için ise Devlet Malzeme Ofisi Genel Müdürlüğünden yapılacak alımlar, 4734 sayılı kanuna tabi olmamaktadır.

6.1.4.3. 4734 Sayılı Kanun ve Getirdiği Yenilikler

4734 sayılı kanun ile beraber faaliyet alanında çok önemli değişikliklere yer verirken, önemli yenilikleri de beraberinde getirmektedir. Bu yenilikler şunlardır(Faaliyet ve Çalışma Raporu; 2002–2003; 25–29):

- Saydamlık,
- Rekabet,
- Eşitlik,
- Güvenilirlik,
- Gizlilik,
- Kamuoyu denetimi,
- İhtiyaçların uygun şartlarda ve zamanda karşılanması,
- Kaynakların verimli kullanılması,
- Kapsamdaki kuruluşların genişlemesi,
- Sadece harcamaya konu işler kapsama alınmıştır,
- İhale komisyonunun görev kapsamı genişlemiştir. Yerli isteklilere ve yerli mala avantaj sağlanması esası getirilmiştir,

- Tahmini bedel uygulaması kaldırılarak yerine yaklaşık maliyet uygulaması getirilmiştir,
- İhalelerde şeffaflığın ve tarafsızlığın sağlanabilmesi için ihalelere katılamayacak olanlar belirlenmiştir,
- Avrupa Birliği ihale mevzuatına uygun ilan süreleri getirilmiştir,
- İhale usulleri uluslar arası mevzuata uygun bir biçimde düzenlenmiştir,
- İdarenin istediği firmayı davet ederek ihaleyi yapması ortadan kaldırılmıştır,
- İdarelerce alınan teminat mektupların haczedilemeyeceği ve üzerine ihtiyati tedbir konulamayacağı hüküm altına alınmıştır,
- İhale süreci ile ihale sonucunun şeffaflığı ve güvenilirliği ilkesi uygulamaya geçirilmiştir. Yaklaşık maliyete göre aşırı düşük kalan tekliflerin nedenlerinin sorgulanması sağlanmıştır,
- İhalenin ekonomik açıdan en avantajlı teklifi veren isteklinin üzerine bırakılması esası getirilmiştir,
- İkinci ekonomik açıdan en avantajlı teklifi veren istekliye davet imkânı getirilmiştir,
- Bütün ihalelerin sözleşmeye bağlanması zorunluluğu getirilmiştir,
- İhale sonucunun ilanı zorunluluğu getirilmiştir,
- Danışmanlık hizmet ihalelerine ilişkin özel hükümler getirilmiştir,
- Kamu ihale kurumu oluşturulmuştur,

Böylece bu yenilikler ile beraber kamu ihalelerinde uluslararası standartlar yakalamak ve uluslararası uygulamalara paralel, ideal bir kamu ihale mevzuatı oluşturulmak istenmektedir.

6.2.Kamu İhale Kurumu ve Örgüt Yapısı

6.2.1.Örgüt Şeması

Kamu İhale Kurumu, başkanlığa bağlı, hukuk danışmanlığı, kurum müşavirliği, hukuk müşavirliği ile beraber, başkanlık özel büro müdürlüğü ve basın ve halkla ilişkiler danışmanlığı yer almaktadır. Bununla beraber başkanın, üç yardımcısı bulunmaktadır. Her başkan yardımcısına bağlı olarak ise bir düzenleme ve üç incelenen dairesi, kamu alımları ve bilgi izleme dairesi, insan kaynakları ve eğitim dairesi, idari ve mali işler dairesi ile beraber uluslar arası ve Avrupa Birliği ile koordinasyon dairesi, araştırma ve geliştirme dokümantasyon dairesi ve kurul işleri ve kararlar dairesi yer almaktadır (www.kik.gov.tr).

6.2.2.Örgütsel Yapılanma

Kamu İhale Kurumu'nun hizmet birimleri, kurumun görev ve yetkilerinin gerektirdiği sayıda daire başkanlıkları şeklinde teşkilatlanmış ana hizmet birimleri, danışma birimleri ve yardımcı birimlerden oluşmaktadır. Daire başkanlıkları bünyesinde hizmetin niteliğine göre grup başkanlıkları veya birim müdürlükleri ve diğer alt servisler kurulmaktadır. Hizmet birimlerinin bağlı bulunacakları başkan yardımcısının belirlenmesine başkan yetkilidir (Faaliyet Raporu, 2006: 12).

Kamu ihale kurumunun hizmet birimleri şunlardır:

6.2.3.Ana Hizmet Birimleri

- Yapım işleri ihalelerini düzenleme ve inceleme dairesi başkanlığı,
- Mal alımları ihalelerini düzenleme ve inceleme dairesi başkanlığı,
- Hizmet alımları ihalelerini düzenleme ve inceleme dairesi başkanlığı,
- Araştırma, geliştirme, dokümantasyon dairesi başkanlığı,
- Eğitim dairesi başkanlığı,
- İstatistik ve sicil izleme dairesi başkanlığı,
- Uluslararası İlişkiler ve Avrupa Birliği ile koordinasyon dairesi başkanlığıdır (Faaliyet Raporu, 2007: 32–33).

6.2.4.Danışma Birimleri

- Kurum müşavirliği,
- Başkanlık müşavirliği,
- Hukuk danışmanlığı,
- Basın ve halkla ilişkiler danışmanlığıdır (Faaliyet Raporu, 2007: 33).

6.2.5.Yardımcı Hizmet Birimleri

- İnsan kaynakları dairesi başkanlığı,
- İdari ve mali işler dairesi başkanlığı,
- Bilgi işlem dairesi başkanlığı,

- Kurul özel büro müdürlüğü,
- Başkanlık özel büro müdürlüğü,
- Savunma uzmanlığıdır (Faaliyet Raporu, 2007: 33).

6.2.6.İnsan Kaynakları

Kurum hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, sözleşmeli olarak istihdam edilen personel eliyle yürütülmektedir. Kurum personeli, ücret, mali ve sosyal haklar dışında 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabidir. Kurum personelinin ücret ile diğer mali sosyal hakları 04.07.2001 tarih ve 631 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ve bu kararnameye dayanılarak çıkarılan Bakanlar Kurulu kararları ve diğer düzenlemeler çerçevesinde kurul tarafından belirlenmektedir (Faaliyet Raporu, 2007: 13).

Kurumun kuruluş aşamasında ihtiyaç duyulacak personelinin temin edilmesi amacıyla 4761 sayılı kanunun 19. maddesi ile 4734 sayılı kanuna eklenen geçici 6. maddede Kamu İhale Uzmanı olarak yapılacak atamaların usul ve esasları belirlendikten sonra maddenin son fıkrasında; kurumun kamu ihale uzman ve uzman yardımcısı dışındaki kadrolarına genel bütçeye dahil daireler, katma bütçeli daireler, kamu iktisadi teşebbüsleri ve bunların bağlı ortaklıkları, özel kanunla kurulmuş ve kendilerine kamu görevi verilmiş tüzel kişiliğe sahip kuruluşlar ile bağımsız bütçeli kuruluşlarda çalışan personelin 31.12.2003 tarihine kadar kendilerinin isteği ve kurumlarının muvafakatı ile bağlanabileceği hükmü bağlanmıştır (Faaliyet Raporu, 2007: 13-14).

Kamu ihale kurumunun teşkilatı ile kurum personelinin mali ve sosyal hakları, çalışma usul ve esasları hakkında yönetmelik ekinde kurumda görev alacak personelin unvan sayıları da belirlenmiştir (Faaliyet Raporu, 2007: 14).

Kamu İhale Kurumu içerisinde meslek, idari, sağlık, adli ve teknik personel çalışmaktadır. Kurumda yüksek lisans, lisans, önlisans ve lise mezunu kişiler istihdam edilmektedir. İstihdam edilen personelin eğitim seviyesi göz önünde bulundurulduğunda lisans mezunu personel daha fazla olduğu görülmektedir (Faaliyet ve Çalışma Raporu, 2002–2003: 33–35).

6.3.Kamu İhale Kurumu Üyeleri, Sorumlulukları, Gelir ve Gider Denetimi

6.3.1.Kamu İhale Kurumu Üyeleri

Kurumun karar organı biri başkan, biri ikinci başkan olmak üzere on üyeden oluşan Kamu İhale Kurulu'dur. Kamu İhale Kurulu üyeleri; Maliye Bakanlığı'nca önerilecek iki kişi, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nca önerilecek üç kişi, Hazine Müsteşarlığı'nın bağlı olduğu Bakanlık ile Danıştay ve Sayıştay Başkanlıklarınca önerilecek birer kişi, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği ile Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu tarafından kamu alımları ile ilgili meslek gruplarından önerilecek birer kişi olmak üzere Bakanlar Kurulu'nca atanmaktadır. Bakanlar Kurulu atanan üyelerden birini başkan olarak görevlendirmektedir. Kurul başkanı, kurumunda başkanıdır. Üyelerden biri kurul tarafından ikinci başkan olarak seçilmektedir (İnan, 2002: 28).

Üyelerin en az dört yıllık eğitim veren hukuk, iktisat, siyasal bilgiler, işletme, iktisadi ve idari bilimler, mimarlık ve mühendislik fakülteleri ve bunlara denkliği yetkili makamlarca kabul edilen yurt dışındaki yüksek öğrenim kurumlarından mezun olmaları gerekmektedir. Kurul üyeliğine önerilecek kişilerin; kamu kurum ve kuruluşlarında en az on iki yıl hizmetinin bulunması, kamu ihale mevzuatı ile ilgili yargılama, inceleme, denetleme, uygulama veya danışma konularında fiilen en az dört yıl çalışarak ulusal ve uluslararası 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 gerekmektedir (4734 Sayılı Kanun: Madde53/c).

6.3.2.Kamu İhale Kurumu'nun Üyelerinin Sorumlulukları, Görev süreleri, Yükümlülükleri ve Diğer Özellikleri

Kurum görevlerini yerine getirmesinde, resmi ve özel bütün kurum, kuruluş ve kişilerden belge, bilgi ve görüş isteyebilmektedir. Belge, bilgi ve görüşlerin istenilen sürede verilmesi zorunludur. Kurul üyelerinin görev süresi beş yıldır ve üye bir defadan fazla seçilememektedir. Kurul üyelerinin görev süresi dolmadan görevine son verilememektedir. Ancak, üyeler ciddi bir hastalık, sakatlık sebebiyle iş görememeleri, görevi kötüye kullanmaları veya yüz kızartıcı bir suç ile mahkûm olmaları veya atamaya ilişkin şartları

kaybetmeleri halinde başbakanın onayı ile süresi dolmadan görevden alınabilmektedirler. Görevden alınma nedeni veya süresi dolmadan herhangi bir sebeple boşalan kurul üyeliklerine bir ay içerisinde gerekli esaslara göre atama yapılmaktadır. Bu durumda atanan üye yerine atandığı üyenin görev süresini tamamlamaktadır. Kurumun genel yönetim ve temsili ile kurulca alınan kararların yürütülmesi başkana aittir. Başkanın izin, hastalık, yurt içi ve yurt dışı görevlendirme ve görevden alınma hallerinde ikinci başkan başkana vekâlet etmektedir (4734 Sayılı Kanun: Madde 53/c).

Kurul üyeleri, Yargıtay birinci başkanlık kurulu huzurunda üyeliklerinin süresi boyunca görevlerini tarafsız ve dürüst olarak yerine getireceklerine, kanun hükümlerine ve ilgili mevzuata aykırı hareket etmeyeceklerine ve ettirmeyeceklerine dair yemin etmektedirler. Yemin için yapılan başvuru Yargıtay'ca acele işlerden sayılmaktadırlar. Kurul üyeleri yemin etmedikçe göreve başlayamamaktadırlar (4734 Sayılı Kanun: Madde 53/d).

Kurul üyeleri özel bir kanuna dayanmadıkça resmi ve özel hiçbir görev alamaz, ticaretle uğraşamaz, serbest meslek faaliyetlerinde bulunamaz, ücret karşılığı ders veya konferans veremez, her türlü ticari amaçlı ortaklıklarda hissedar ve yönetici olamamaktadırlar. Kurul üyeleri, göreve başlamadan önce sahip oldukları hazine müsteşarlığı tarafından çıkarılan borçlanmaya ilişkin menkul kıymetler dışındaki, piyasada faaliyet gösteren tüzel kişilere veya bunların iştiraklerine ait her türlü hisselerini veya menkul kıymetlerini üçüncü dereceye kadar kan ve ikinci dereceye kadar kayın hısımlar ve evlatlıkları dışındakilere, görev sürelerinin başlamasını izleyen otuz gün içinde satmak veya devretmek suretiyle elden çıkarmak zorundadırlar. Bu hükme uygun hareket etmeyen üyeler üyelikten çekilmiş sayılmaktadırlar (4734 Sayılı Kanun: Madde 53/e).

Kurul üyeleri göreve başlama ve görevden ayrılma tarihlerini izleyen bir ay içinde ve görevleri devam ettiği sürece her yıl genel mal beyanında bulunmak zorundadırlar.

Kurum personelinin ücretleri ile diğer mali ve sosyal hakları, kurulun önerisi ve Maliye Bakanlığı'nın görüşü üzerine Bakanlar Kurulu'nca belirlenecek miktar, usul ve esaslar çerçevesinde kurul tarafından belirlenmektedir (4734 Sayılı Kanun: Madde 53/i).

6.3.3.Kamu İhale Kurumu'nun Toplanması ve Karar Alması

Kurul başkanın ve başkanın bulunmadığı durumda ikinci başkanın çağrısı üzerine üye tam sayısı ile toplanır ve çoğunlukla karar almaktadır. Oyların eşit olması halinde başkanın bulunduğu taraf çoğunlukta kabul edilmektedir. Kurul üyeleri çekimser oy kullanmamaktadır. Kurul üyeleri oy ve kararlarından sorumludurlar. İzin, rapor, görevlendirme ve boşalan üyeliğe henüz atama yapılmaması halinde en az yedi üye ile toplanabilmektedir. Kurul üyeleri, kendilerini ve üçüncü dereceye kadar kan ve ikinci dereceye kadar kayın hısımları ile evlatlıklarını ilgilendiren kararlar ile ilgili toplantı ve oylamaya katılamamaktadırlar. Bu haller dışında herhangi bir nedenle bir takvim yılında beş toplantıya katılmayan üyeler üyelikten çekilmiş sayılmaktadırlar (4734 Sayılı Kanun: Madde 53/g).

6.3.4.Kurumun Gelirleri

Kamu İhale Kurulu'nun ücretleri Maliye Bakanlığı'nın öneri üzerine Bakanlar Kurulu'na belirlenmektedir. Bedeli yüz bin yeni Türk lirasını geçen ihalelerin sözleşmelerinden, sözleşme bedelinin on binde beşi Kamu İhale Kurumu'na aktarılmaktadır. Kamu İhale Kurumu'na ihale hakkında şikâyette bulunan istekliden yüz elli altı yeni Türk lirası kurum payı olarak alınmaktadır. Eğitim, kurs ve seminerlerden elde edilen gelirler kuruma aktarılmaktadır. Bunlara ek olarak gerektiğinde genel bütçeden Kamu İhale Kurumu'na yardımda bulunulmaktadır (Kömürcü, 2006: 41).

Kamu İhale Kurumu'nun kendine özgü gelir kaynakları şunlardır (4734 Sayılı Kanun; Madde 53/j):

- Vize tescile bağlı sözleşmelerin, sözleşme bedelinin yükleniciden tahsil edilecek on binde üçü,
- Şikâyette bulunan isteklilerden alınacak yüz elli Türk lirası,
- Eğitim, kurs, seminer ve toplantı faaliyetlerinden elde edilecek gelirler,
- Her türlü basılı evrak, form, doküman ve yayınlardan elde edilecek gelirler,
- Gerektiğinde genel bütçeden yapılacak yardımlar,
- Diğer gelirlerdir.

Kuruma ait gelirler T.C. Merkez Bankası veya Türk bankalarından birisi nezdinde açılacak bir hesapta toplanmaktadır. Ayrıca kurumun mal ve varlıkları devlet malı sayılır, haczedilemez, rehnedilemez. Kurumun tahsil edilemeyen gelirleri 6183 sayılı amme alacaklarının tahsil usulü hakkında kanun yapım müteahhidi, tedarikçi veya hizmet sunucusu, bir hak kaybına veya zarara uğradığı ya da zarara uğramasının muhtemel olduğu iddiasında ise sözleşme imzalanmadan önce ve şikâyete yol açan durumların öğrenildiği tarihten itibaren on beş gün içinde yapılması koşuluyla ilgili idareye yapılır. Sorunun öncelikle taraflar ve idare arasında sulh yoluyla çözülmesi esastır (İnan, 2002: 29).

6.3.5.Kurumun Giderleri ve Denetimi

Kurumun giderleri; kurul kararı ile yürürlüğe giren yıllık bütçeye göre yapılmaktadır. Kurumun bütçe yılı, bütçe yılıdır. Bütçe, bütçe yılının başlamasından önceki otuz gün içinde hazırlanmaktadır. Kurumun bütçe uygulama sonuçlarına ilişkin yıllık mali raporu ve bütçe kesin hesabı Bakanlar Kurulu kararı ile ibra edilmektedir. Kurumun yıllık bütçesini, gelir ve gider hesabını ve kurumun yıllık raporunu hazırlatarak kurulu sunmak, kurum başkanının görevidir. Kurumun bütçesi, kurulda görüşülerek karar bağlanmaktadır. Bütçenin uygulanmasını, gelirlerin toplanmasını ve harcamaların yapılmasını kurul sağlamaktadır (Uygur, 2007: 284).

Kurumun yıllık hesapları ile gelir ve harcamalarına ilişkin iş ve işlemleri, Sayıştay denetimine tabi tutulmaktadır (4734 Sayılı Kanun: Madde 53/k).

6.4.Kamu İhale Kurumu'nda İhale, İhale Usulleri, Uyulması Gereken Şartlar

6.4.1.İhale Komisyonu

İhale yetkilisi, biri başkan olmak üzere, ikisinin ihale konusunda işin uzmanı olması şartıyla, ilgili idare personelinden en az dört kişinin, genel ve katma bütçeli kuruluşlarda maliye memurunun, diğerlerinde ise muhasebe veya mali işlerden sorumlu bir personelin katılımıyla kurulacak en az beş ve tek sayıda kişiden oluşan ihale komisyonu, yedek üyelere dâhil olmak üzere görevlendirilmektedir. İhale komisyonu eksiksiz olarak toplanmaktadır. Komisyon kararları çoğunluk olarak alınmaktadır. Kararlarda çekimser kalınamaz. Komisyon başkanı ve üyeleri oy ve kararlardan sorumludur. Karşı oy kullanan komisyon üyeleri,

gerekçesini komisyon kararına yazmak ve imzalamak zorundadır. İhale komisyonunca alınan kararlar ve düzenlenen tutanaklar, komisyon başkan ve üyelerinin adları, soyadları ve görev unvanları belirterek imzalanmaktadır (4734 Sayılı Kanun: Madde 6).

6.4.2.İhaleye Katılımda Yeterlilik Kuralları

İhaleye katılacak isteklilerden, ekonomik ve mali yeterlilik ile mesleki ve teknik yeterliliklerin belirlenmesine ilişkin olarak aşağıda belirtilen bilgi ve belgeler istenebilir (4734 Sayılı Kanun: Madde 10/a-b):

- Ekonomik ve mali yeterliliğin belirlenmesi için; bankalardan temin edilecek isteklinin mali durumu ile ilgili belgeler, isteklinin bilânçosu veya bilânçosunun gerekli görülen bölümleri, isteklinin iş hacmini gösteren toplam cirosu veya ihale konusu iş ile ilgili taahhüdü altındaki ve bitirdiği iş miktarını gösteren belgeler,
- Mesleki ve teknik yeterliğin belirlenmesi için; isteklinin, mevzuatı gereği ilgili odaya kayıtlı olarak faaliyette bulunduğunu ve teklif vermeye yasal olarak yetkili olduğunu kanıtlayan belgeler, isteklinin ihale konusu iş veya benzer işlerde; mal ve hizmet alımları için son beş yıl içinde, yapım işleri için ise son on beş yıl içinde kamu veya özel sektörde sözleşme bedelinin en az % 70'i oranında gerçekleştirdiği veya denetlediği veyahut yönettiği idarece kusursuz kabul edilen benzeri işlerle ilgili deneyimini gösteren belgeler, isteklinin üretim ve/veya imalat kapasitesine, araştırma-geliştirme faaliyetlerine ve kaliteyi sağlamasına yönelik belgeler, isteklinin organizasyon yapısına ve ihale konusu işi yerine getirmek için yeterli sayıda ve nitelikte personel çalıştırdığına ve çalıştıracağına ilişkin belgeler, ihale konusu hizmet ve yapım işlerinde isteklinin yönetici kadrosu ile işi yürütecek teknik personelin eğitimi ve mesleki niteliklerini gösteren belgeler, ihale konusu işin yerine getirilebilmesi için gerekli görülen tesis, makine, teçhizat ve diğer ekipmana ilişkin belgeler, istekliye doğrudan bağlı olsun veya olmasın, kalite kontrolden sorumlu olan ilgili teknik personel veya teknik kuruluşlara ilişkin belgeler, ihale konusu işin ihale dokümanında belirtilen standartlara uygunluğunu gösteren, uluslararası kurallara uygun şekilde akredite edilmiş kalite kontrol kuruluşları tarafından verilen sertifikalar, idarenin talebi halinde doğruluğu teyit edilmek üzere, tedarik edilecek malların numunelerini, katalogları veya fotoğraflarıdır.

6.4.3.İsteklinin İhale Dışı Bırakılacak Durumlar

İsteklinin ihale dışı bırakılacak şartları şunlardır (4734 Sayılı Kanun: Madde 10/b):

1.İflas eden ve tasfiye halinde olan, işleri mahkeme tarafından yürütülen konkordato ilan eden, işlerini askıya alan veya kendi ülkesindeki mevzuat hükümlerine göre benzer bir durumda olan.

2.İflası ilan edilen, zorunlu tasfiye kararı verilen, alacaklılara karşı borçlarından dolayı mahkeme idaresi altında bulunan veya kendi ülkelerindeki mevzuat hükümlerine göre benzer bir durumda olan.

3.Türkiye'nin veya kendi ülkesinin mevzuat hükümleri uyarınca kesinleşmiş sosyal güvenlik borcu olan.

4.Türkiye'nin veya kendi ülkesinin mevzuat hükümleri uyarınca kesinleşmiş vergi borcu olan.

5.ihale tarihinden önceki beş yıl içinde, mesleki faaliyetlerinden dolayı yargı kararıyla hüküm giyen.

6.İhale tarihinden önceki beş yıl içinde, ihaleyi yapan idareye yaptığı işler sırasında iş veya meslek ahlakına aykırı faaliyetlerde bulunduğu ve bunun idare tarafından ispat edilen.

7.İhale tarihi itibariyle, mevzuatı gereği kayıtlı olduğu oda tarafından mesleki faaliyetten men edilmiş olan.

8.Bu maddede belirtilen bilgi ve belgeleri vermeyen veya yanıltıcı bilgi veya sahte belge verdiği tespit edilen.

9.11. maddeye göre ihaleye katılamayacağı belirtildiği halde ihaleye katılan.

10.17. maddede belirtilen yasak fiil ve davranışlarda buldukları tespit edilenlerdir.

6.4.4.İhaleye Katılmayacak Olanlar

Aşağıda yer alan doğrudan ve dolaylı veya alt yüklenici olarak, kendileri veya başkaları adına hiçbir şekilde ihaleye katılamazlar. Bunlar (4734 Sayılı Kanun: Madde 11/a-b-c-d-e-f):

- Bu kanun ve diğer kanunlardaki hükümler gereğince geçici veya sürekli olarak kamu ihalelerine katılmaktan yasaklanmış olanlar ile 3713 sayılı Terörle Mücadele Kanunu kapsamına giren suçlardan ve organize suçlardan dolayı hükümlü bulunanlar,
- İlgili mercilere hileli iflas ettiğine karar verilenler,

- İhaleyi yapan idarenin ihale yetkilisi kişileri ile bu yetkiye sahip kurullarda görevli kişiler,
- İhaleyi yapan idarenin ihale konusu işle ilgili her türlü ihale işlemlerini hazırlamak, yürütmek, sonuçlandırmak ve onaylamakla görevli olanlar,
- (c) ve (d) bentlerinde belirtilen şahısların eşleri ve üçüncü dereceye kadar kan ve ikinci dereceye kadar kayın hısımları ile evlatlıkları ve evlat edinenleri,
- (c), (d) ve (e) bentlerinde belirtilenlerin ortakları ile şirketleri (bu kişilerin yönetim kurullarında görevli bulunmadıkları veya sermayesinin %10'nu dan fazlasına sahip olmadıkları anonim şirketleri hariç).

İhale konusu işin danışmanlık hizmetlerini yapan yükleniciler bu işin ihalesine katılamazlar. Aynı şekilde, ihale konusu işin yüklenicileri de o işin danışmanlık hizmeti ihalelerine katılamazlar. Bu yasaklar, bunların ortaklık ve yönetim ilişkisi olan şirketleri ile bu şirketlerin sermayesinin yarısından fazlasına sahip oldukları şirketleri için de geçerlidir. İhaleyi yapan idare bünyesinde bulunan veya idare ile ilgili her ne amaçla kurulmuş olursa olsun vakıf, dernek, birlik, sandık gibi kuruluşlar ile bunların kurmuş oldukları veya ortak oldukları şirketler bu idarelerin ihalelerine katılamazlar. Bu yasaklılara rağmen ihaleye katılan istekliler ihale dışı bırakılarak geçici teminatları gelir kabul edilmektedir. Ayrıca, bu durumun tekliflerin değerlendirilmesi aşamasında tespit edilememesi nedeniyle bunlardan biri üzerine ihale yapılmışsa, teminatı gelir kaydedilerek ihale iptal edilmektedir (4734 Sayılı Kanun: Madde 11).

6.4.5.İhale İlan Süreleri ve Kuralları

Bütün isteklilere tekliflerini hazırlayabilmeleri için yeterli süre tanımak suretiyle (4734 Sayılı Kanun: Madde 13/a-b-c):

a.Yaklaşık maliyeti 8. maddede yer alan eşik değerlere ve bu değerleri aşan ihalelerden;

- Açık ihale usulü ile yapılacak olanların ilanları ihale tarihinden en az kırk gün önce,
- Belli istekliler arasında ihale usulü ile yapılacak olanların ön yeterlilik ilanları son başvuru tarihinden en az yirmi beş gün önce
- Pazarlık usulü ile yapılacak olanların ilanları ihale tarihinden en az yirmi beş gün önce,

Resmi gazetede en az bir kez yayımlanmak suretiyle yapılmaktadır.

Belli istekliler arasında yapılacak ihalelerde ön yeterlilik değerlendirmesi sonucunda yeterliği belirlenen isteklilere ihale gününden en az kırk gün önce davet mektubu gönderilmesi zorunludur. Buna göre:

b.Yaklaşık maliyeti 8. maddede belirtilen eşik değerlerin altında kalan ihalelerden;

- Yaklaşık maliyeti yirmi beş milyar Türk lirasına kadar olan mal ve hizmet alımları ile elli milyar Türk lirasına kadar olan yapım işlerinin ihalesi ihale tarihinden en az yedi gün önce ihalenin yapılacağı yerde çıkan gazetenin birinde,
- Yaklaşık maliyeti yirmi beş milyar ile elli milyar Türk lirası arasında olan mal veya hizmet alımları ile elli milyar ile iki yüz elli milyar Türk lirası arasında olan yapım işlerinin ihalesi ihale tarihinden en az on dört gün önce resmi gazetede,
- Yaklaşık maliyeti, elli milyar Türk lirasının üzerinde ve eşik değerinin altında olan mal veya hizmet alımları ile iki yüz elli milyar Türk lirasının üzerinde ve eşik değerinin altında olan yapım işlerinin ihalesi ihale tarihinden en az yirmi bir gün önce resmi gazetede en az bir defa yayımlanmak suretiyle ilan edilerek duyurulmaktadır.

İhalenin yapılacağı yerde gazete çıkmaması halinde ilan, aynı süreler içinde ilgili idare ile hükümet ve belediye binalarının ilan tahtalarına asılacak yazılar ve belediye ayın araçları ile yapılmaktadır. Bu işlemler bir tutanakla belgelenmektedir. İdareler yukarıda belirtilen zorunlu ilanların dışında işin önem ve özelliğine göre ihaleleri, uluslar arası ilan veya yurt içinde çıkan başka gazeteler ve yayın araçları, bilgi işlem ağı veya elektronik haberleşme (internet) yolu ile de ayrıca ilan edilebilmektedir. Ancak, uluslar arası ilan yapılması halinde yukarıda belirtilen asgari ilan sürelerine on iki gün ilave edilmektedir (4734 Sayılı Kanun: Madde 13).

İhalelerde yer alan ve uyulması gerekli birtakım davranışlar da mevcuttur. Bu davranışlar (4734 Sayılı Kanun: Madde 17/a-b-c-d-e):

- Hile, vaat, tehdit, nüfuz kullanma, çıkar sağlama, anlaşma, irtikâp, rüşvet suretiyle veya başka yollarla ihaleye ilişkin işlemlere fesat karıştırmak veya buna teşebbüs etmek,

- İsteklileri tereddüde düşürmek, katılımı beklemek, 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 başkası adına doğrudan veya dolaylı olarak, asaleten ya da vekâleten birden fazla teklif vermek,
- 11. maddeye göre ihaleye katılmayacağı belirtildiği halde ihaleye katılmak. Bu yasak fiil veya davranışlarda bulunanlar hakkında kanunun dördüncü kısmında yer alan hükümler uygulanmaktadır.

6.4.6.Kamu İhale Kurumu'nda İhale Usulleri ve Uygulanması

İdarelerce mal ve hizmet ile yapım işlerinin ihalelerinde şu ihale şekilleri uygulanmaktadır:

- Açık ihale usulü
- Pazarlık usulü
- Belli istekliler arasında ihale usulü
- Doğrudan temindir.

6.4.6.1.Açık İhale Usulü

Açık ihale usulü, bütün isteklilerin teklif verebildiği ihale usulüdür (4734 Sayılı Kanun: Madde 19).

6.4.6.2.Belli İstekliler Arasında İhale Usulü

Belli istekliler arasında yapılan ihale usulü, yapılacak ön yeterlilik sonucunda idarece davet edilen isteklilerin teklif verebildiği usuldür. Bu usulü göre yapılacak ihalelerde adayların başvurularını hazırlayabilmeleri için en az yirmi beş gün süre tanınarak ön yeterlilik ilanı yapılmaktadır. Ön yeterlilik sonucunda asgari şartları yerine getirmeyenler veya taşımayanlar yeterli görünmezler. Yeterli olduğu kabul edilen tüm adaylara teklifleri hazırlayabilmeleri için en az kırk gün süre verilerek ihaleye davet mektubu gönderilir. Davet

mektubunda ihaleyle ilgili gerekli şartlar vardır. Gerekli kriterlere göre yapılan teklifler değerlendirilerek ihale sonuçlandırılmaktadır. İhaleye davet edilecek aday sayısının beşten az olmaması veya teklif veren istekli sayısının üçten az olması halinde ihale iptal edilmektedir (4734 Sayılı Kanun: Madde 20).

6.4.6.3.Pazarlık Usulü

Kanunda açık ihale usulü ile ihalelerin hangi şartlar altında yapılacağı belirtilmektedir. Buna göre pazarlık usulüne göre ihaleler (4734 Sayılı Kanun: Madde 21):

a. Açık ihale usulü veya belli istekliler arasında ihale usulü ile yapılan ihale sonucunda teklif çıkmaması,

b. Doğal afetler, salgın hastalıklar, can veya mal kaybı tehlikesi 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,

d. İhalenin, araştırma ve geliştirme sürecine ihtiyaç gösteren ve seri üretime konu olmayan nitelikte olması,

e. İhale konusu mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin özgün nitelikte ve karmaşık olması nedeniyle teknik ve mali özelliklerinin gerekli olan nitelikte belirlenememesi.

(b) ve (c) bentlerinde belirtilen hallerde ilan yapılması zorunlu değildir. Ancak, bu bentlere göre yapılacak ihalelere en az üç istekli davet edilmelidir. İhale, tespit edilen adaylardan öncelikle ihale konusu işin teknik detayları gerçekleştirme yöntemleri gibi hususlarda fiyat içermeyen ilk teklifleri sunmaktadırlar. En uygun şartları sunan kişi ile idare görüşür. Teknik görüşmeler sonucunda şartların netleşmesi üzerine bu şartları karşılayabilecek isteklilerden, gözden geçirilerek şartları netleştirilmiş teknik şartnameye dayalı olarak fiyat tekliflerini de içerecek şekilde son teklifleri vermeleri istenmektedir. (a), (b) ve (c) bentlerine göre yapılacak ihalelerde, verilen son teklifler üzerinde fiyat görüşmesi yapılarak ihale sonuçlandırılmaktadır. (a), (d) ve (e) bentlerine göre yapılacak ihalelerde teklif veren istekli sayısının üçten az olması halinde ihale iptal edilmektedir (4734 Sayılı Kanun: Madde 21).

6.4.6.4.Doğrudan Temin

İhtiyaçların İhale yapılmaksızın doğrudan temin şartları şunlardır (4734 Sayılı Kanun: Madde 22):

- a. İhtiyacın sadece gerçek veya tüzel kişi tarafından karşılanabileceğinin tespit edilmesi,
- b. Sadece gerçek ve tüzel kişinin ihtiyaç ile ilgili özel bir hakka sahip olması,
- c. Mevcut, mal, ekipman, teknoloji veya hizmetlerle uyumun ve standardizasyonun sağlanması için ilk alımı izleyen üç yıl içinde ihtiyaç duyulan yedek parça, ek malzeme veya hizmetin ilk alım yapılanın dışında başka gerçek ve tüzel kişi tarafından temin edilememesi,
- d. İdarelerin beş milyar Türk lirasını aşmayan ihtiyaçları,
- e. İdarelerin ihtiyacına uygun taşınmaz malın alımı veya kiralanması.

(a), (b) ve (c) bentlerine göre, tekliflerin hazırlanması için yeterli süre tanınmak suretiyle davet edilecek istekli ile idarenin ihtiyaçlarını en uygun şekilde karşılamak amacıyla teknik şartlar ve fiyat üzerinde görüşme yapılarak ihtiyaçlar temin edilmektedir. (d) bendinin uygulanması halinde, ihale komisyonu kurulmadan ve teminat alınmadan ihale yetkilisince görevlendirilecek kişiler tarafından piyasada fiyat araştırması yapılarak ihtiyaçlar temin edilmektedir. Bu bent gereğince temin edilen ihtiyaçlara ilişkin olarak hazırlanan sözleşmelerin notere onaylattırılması ve tescil edilmesi zorunlu değildir. (e) bendinin uygulanması halinde de piyasada fiyat araştırılması yapılması zorunludur (4734 Sayılı Kanun: Madde 22).

6.4.7. İhale İlanlarında Bulunması Zorunlu Hususlar

İhale dokümanında belirtilmeyen hususlara ilanlarda yer verilemez. İhale ilanlarında şu hususlar belirtilmek zorundadır (4734 Sayılı Kanun: Madde 24):

- İdarenin, adı, adresi, telefon ve faks numarası
- İhalenin adı, türü, niteliği ve miktarı
- Mal alımı ihalelerinde teslim yeri, hizmet alımı ve yapım ihalelerinde ise işin yapılacağı yer
- İhale konusu işe başlama ve işi bitirme tarihi

- Uygulanacak ihale usulü, ihaleye katılabilme şartları ve istenilen belgelerin ne olduğu
- Yeterlilik değerlendirmesinde uygulanacak kriterler
- İhalelerin sadece yerli isteklilere açık olup olmadığı ve yerli istekliler lehine fiyat avantajı uygulanıp uygulanmayacağı
- İhale dokümanının nerede görülebileceği ve hangi bedelle alınabileceği
- İhalenin nerede, hangi tarih ve saatte ve hangi usulle yapılacağı
- Tekliflerin ihale saatine kadar nereye verileceği
- Teklif ve sözleşme türü
- Teklif edilen bedelin en az % 2'si ile % 4'ü arasında, isteklilerce belirlenecek oranda geçici teminat verileceği
- Tekliflerin geçerlilik süresi.

6.4.8.Ön Yeterlilik İlanında Bulunması Zorunlu Hususlar

Ön yeterlilik dokümanında belirtilmeyen hususlara ilanlarda yer verilemez. Ön yeterlilik ilanlarında aşağıdaki hususların belirtilmesi zorunludur. Bunlar (4734 Sayılı Kanun: Madde 25):

- İdarenin adı, adresi, telefon ve faks numarası
- İhalenin adı, niteliği, türü ve miktarı
- Mal alımı ihalelerinde teslim yeri, hizmet alımı ve yapım ihalelerinde ise işin yapılacağı yer
- İhale konusu işin başlama ve bitirme tarihi
- Ön yeterliliğe katılabilme şartları ve istenilen belgelerin neler olduğu
- Ön yeterlilik değerlendirilmesinde uygulanacak kriterler
- İhalenin sadece yerli isteklilere açık olup olmadığı ve yerli istekliler lehine fiyat avantajı uygulanıp uygulanmayacağı
- Ön yeterlilik dokümanının nerede görülebileceği ve hangi bedelle alınacağı
- Ön yeterlilik başvurusunun sunulabileceği yer ile son başvuru yeri ve saati.

6.4.9.İhale ve Ön Yeterlilik Dokümanının İçeriği ve İdari Şartnamede Yer Alması Zorunlu Esaslar

İhale dokümanında; isteklilere talimatları da içeren idari şartnameler ile yaptırılacak işin projesini de kapsayan teknik şartnameler, sözleşme tasarısı ve gerekli diğer belge ve bilgiler bulunmaktadır. Ön yeterlilik dokümanında ise adaylara aranılan şartlara, ön yeterlilik şartlarına ve gerekli diğer belge ve bilgilere yer verilmektedir.

İdari şartnamede ihale konusuna göre asgari aşağıdaki hususların belirtilmesi zorunludur (4734 Sayılı Kanun: Madde 27):

- İşin adı, niteliği, türü ve miktarı, hizmetlerde iş tanımı
- İdarenin adı, adresi, telefon ve faks numarası
- İhale usulü, ihale tarih ve saati ile tekliflerin nereye verileceği
- İsteklilere talimatlar
- İsteklilerde aranılan şartlar, belgeler ve yeterlilik kriterleri
- İhale dokümanında açıklama isteme ve yapılma yöntemleri
- Tekliflerin geçerlilik süresi
- İhale konusu işin tamamına veya bir kısmına teklif verilmesinin mümkün olup olmadığı, mal alımı ihalelerinde alternatif teklif verilir verilemeyeceği
- Ulaşım, sigorta, vergi, resim ve harç giderlerinden hangisinin teklif fiyatına dahil olacağı
- Tekliflerin alınması, açılması ve değerlendirilmesinde uygulanması gereken ve bu kanunda belirtilen usul ve esaslar
- İhale kararının alınmasından sözleşmenin imzalanmasına kadar uygulanması gereken ve bu kanunda belirtilen usul ve esaslar
- İhalenin sadece yerli isteklilere açık olup olmadığı ve yerli istekliler lehine fiyat avantajı uygulanıp, uygulanmayacağı
- Teklif ve sözleşme türü
- Geçici ve kesin teminat oranları ile teminatlara ait şartlar
- İhale gününden önce ihalenin iptal edilmesinde idarenin serbest olduğu
- Bütün tekliflerin reddedilmesi ve ihalenin iptal edilmesinde idarenin serbest olduğu
- İhale konusu işin başlama ve bitiş tarihi, yapılma tarihi, teslim şartları ve gecikme halinde alınacak cezalar

- Ödeme yeri ve şartlarıyla avans verilir verilemeyeceği, verilecekse şartları ve miktarı ile sözleşme konusu işler için eğer ödenecekse farkının ne şekilde ödeneceği
- Süre uzatımı verilecek haller ve şartları
- Vergi, resim ve harçlar ile sözleşme ile ilgili diğer giderlerin kimin tarafından ödeneceği
- Yapım işlerinde iş ve iş yerinin sigortalanması ile yapı denetimi ve sorumluluğuna ilişkin şartlar
- Denetim, muayene ve kabul işlemlerine ilişkin şartlar
- Anlaşmazlıkların çözümü.

İhale ve ön yeterlilik dokümanı idarede bedelsiz görülebilmektedir. Ancak, ön yeterlilik veya ihaleye katılmak isteyen isteklilerin bu dokümanı satın almaları zorunludur. Doküman bedeli, hazırlama maliyetini aşmayacak ve rekabeti engellemeyecek şekilde idarelerce tespit edilmektedir (4734 Sayılı Kanun: Madde 27).

6.4.10. Tekliflerin ve Başvuruların Sunulması

Teklif mektubu ve geçici teminat da dâhil olmak üzere ihaleye katılabilme şartı olarak istenilen bütün belgeler bir zarfa konulmaktadır. Zarfın üzerine isteklinin adı, soyadı veya ticaret unvanı, tebligata esas açık adresi, teklifin hangi işe ait olduğu ve ihaleyi yapan idarenin açık adresi yazılır. Zarfın yapııştırılan yeri istekli tarafından imzalanır ve mühürlenir. Teklif mektupları yazılı ve imzalı şekilde sunulmaktadır. Teklif mektubunda ihale dokümanının tamamen okunup kabul edildiğinin belirtilmesi, teklif edilen bedelin rakam ve yazı ile birbirine uygun olarak açıkça yazılması, üzerinde kazıntı, silinti, düzeltme bulunmaması ve teklif mektubunun ad, soy ad veya ticaret unvanı yazılmak suretiyle yetkili kişilerce imzalanmış olması zorunludur. Teklifler ihale dokümanında belirtilen ihale saatine kadar sıra numaralı alındılar karşılığında idareye verilmektedir. Bu saten sonra verilen kabul edilemez ve açılmaksızın iade edilmektedir. Teklifler iadeli taahhütlü olarak gönderilebilmez. Verilen teklifler, zeyilname düzenlemesi hali hariç, herhangi bir sebeple geri alınamaz ve değiştirilememektedir. Ön yeterliğe katılabilme şartı olarak istenilen bütün belgeler gerekli maddenin esas ve usullerine bağlı olarak idareye sunulmaktadır (4734 Sayılı Kanun: Madde 30/31).

6.4.11. Tekliflerin Değerlendirilmesi, Karara Bağlanması ve Onaylanması

Tekliflerin değerlendirilmesinde, öncelikle belgeleri eksik olduğu veya teklif mektubu ile geçici teminatı usulüne uygun olmadığı 36. maddeye göre ilk oturumda tespit edilen isteklilerin tekliflerinin değerlendirme dışına bırakılmasına karar verilmektedir. Ayrıca ihale ilanında eksik şartlara sahip olanlar ve gerekli kriterlere uymayanlar ihale dışına bırakılmaktadır. İsteklilerin teklifleri ayrıntılı bir şekilde kontrol edilir ve herhangi bir eksikliğin olup olmadığına bakılmaktadır. En son aşamada, isteklilerin teklif mektubu eki cetvellerinde aritmetik hata bulunup bulunmadığı kontrol edilmektedir. Herhangi bir hata ile karşılaşıldığı zaman hatalar ihale komisyonu tarafından re'sen düzeltilmektedir. Bu düzeltme istekliye mutlaka bildirilmektedir. İhalenin son şekli istekliye bildirilmektedir. Kanunun 37 ve 38. maddeleri gereğince yapılan değerlendirmeler sonucunda ihale, ekonomik en avantajlı teklifi veren isteklinin üzerine bırakılmaktadır. Eğer ihalede en düşük teklifi veren birden fazla istekli varsa, kanunun ikinci fıkrada belirtilen fiyat dışındaki unsurlar dikkate alınmak suretiyle ekonomik açıdan en avantajlı teklif belirlenerek ihale sonuçlandırılmaktadır. İhale komisyonu gerekçeli kararını belirleyerek, ihale yetkilisinin onayına sunmaktadır. İhale yetkilisi, karar tarihini izleyen en geç yirmi gün içinde ihale kararını onaylar veya gerekçesini açıkça belirtmek suretiyle iptal eder. İhale; kararının onaylanması halinde geçerli, iptal edilmesi halinde ise hükümsüz sayılmaktadır. İhale sonucu, ihale kararlarının ihale yetkilisi tarafından onaylandığı günü izleyen en geç üç gün içinde, ihale üzerinde bırakılan dahil ihaleye teklif veren bütün isteklilere iadeli taahhütlü mektup ile tebligat adresine postalanmak suretiyle bildirilmektedir. Mektubun postaya verilmesini takip eden on dördüncü gün kararın isteklilere tebliğ tarihi sayılmaktadır. İhaleye katılan isteklilerden teklifi değerlendirmeye alınmayan veya uygun görülmeyenlerin tebliğ tarihini izleyen beş gün içinde yazılı talepte bulunmaları halinde, idare talep tarihini izleyen beş gün içinde yazı ile gerekçelerini bildirmek zorundadır. İhale kararının ihale yetkilisi tarafından iptal edilmesi durumunda da isteklilere aynı şekilde bildirim yapılmak zorundadır (4734 Sayılı Kanun: Madde 37/40).

6.4.12. İhalenin Sözleşmeye Bağlanması ve İlanı

Yapılan tüm ihaleler bir sözleşmeye bağlanmaktadır. Sözleşmeler idarece hazırlanır ve ihale yetkilisi ile yüklenici tarafından imzalanarak, notere onaylattırılır ve tescil ettirilmektedir. Yüklenicinin ortak girişim olması halinde, sözleşmeler ortak girişimin bütün ortakları tarafından imzalanmaktadır. İhale dokümanında belirtilen şartlara aykırı sözleşme

düzenlenememektedir. İhale sonucunun ilanı ise sözleşme bedeli mal ve hizmet alımı ihalelerinde bir trilyon lirayı, yapım ihalelerinde ise iki trilyon lirayı aşan ihalelere ilişkin ihale sonuçları, sözleşmenin Sayıştay Başkanlığınca tescilinin idareye tebliğ edildiği, bu tescilin gerekli olmadığı durumlarda ise sözleşmenin noter tarafından onaylanıp tescil edildiği tarihi izleyen en geç on beş gün içinde resmi gazetede yayımlamak suretiyle ilan edilmektedir. İdareler ihale konusu işin önem ve özelliğine göre ihale sonuçlarını, yurt içinde ve yurt dışında çıkan başka gazeteler veya yayın araçları, bilgi işlem ağı veya elektronik haberleşme (internet) yolu ile de ayrıca ilan edilmektedir. İlanlarda ayrıca aşağıda belirtilen hususlara da yer verilmektedir (4734 Sayılı Kanun; Madde 46/47):

- İhaleyi yapan idare
- İhale tarihi
- İhale usulü
- İhale konusu işi adı, niteliği, türü, miktarı ve yeri
- İhaleye katılan istekli sayısı
- Üzerine ihale yapılan isteklinin adı veya ticaret unvanı
- Sözleşme bedeli
- Sözleşme bedelinin hangi kaynaktan karşılanacağı ve kaynağın miktarı
- İşin başlama ve bitiş tarihidir.

6.4.13.İhalelerin Sınıflandırılması

Kamu alımları ve ihalelerinin bölgelere göre sınıflandırılmasına baktığımız zaman ilk sırayı % 20.92 ile Marmara Bölgesi almaktadır. Marmara Bölgesini ise % 19.51 ile İç Anadolu Bölgesi izlemektedir. Daha sonra ise sırayla Karadeniz, Ege, Akdeniz, Doğu Anadolu ve Güney Doğu Anadolu Bölgeleri yer almaktadır. Kamu alımlarının kurumlar açısından değerlendirdiğimiz zaman ise ihalelerde ilk sırayı genelde belediyeler yap almaktadır. Belediyeleri ise takip eden kurumlar genelde değişim göstermektedirler. Farklı yıllarda bazı özellikler ve buna bağlı ihtiyaçlar çerçevesinde kurumlar ihale alımlarındaki sıralamada değişiklikler göstermektedirler. Özellikle Sağlık, Milli Eğitim ve Milli Savunma Bakanlıkları ihtiyaçları çerçevesinde oldukça fazla ihale alımlarında bulunmaktadır. Bu sebeple bazı yıllarda belediyeleri geride bırakmaktadır. İhaleyi gerçekleştiren idarelere göre kamu alımlarını genel olarak sıraladığımız zaman; belediyeler, ilgili bakanlıklar ve özellikle KİT'ler son yıllarda yüksek oranda ihale gerçekleştiren kurumlar olarak dikkat çekmektedir.

İhale türüne ve ihaleyi gerçekleştiren en üst idareye göre kamu alımlarının tutarı ve oransal dağılımına baktığımız zaman ise yine Sağlık Bakanlığı ilk sırada yer almaktadır. Daha sonra ise Yüksek Öğretim Kurumları gelmektedir. Bu iki kurumu ise Ulaştırma Bakanlığı ve ilgili Bakanlıklar ile bazı yüksek mahkemeler ve Türkiye Büyük Millet Meclisi takip etmektedir. İhale türüne göre baktığımız ise mal alımı birinci yer alırken daha sonra ise hizmet alımı gelmektedir. İhale yüklenicilerinin uyruklarına göre baktığımız zaman ise ilk sırada Türkiye Cumhuriyeti uyruklu daha sonra ise Avrupa Birliği ülkesi ve Amerika Birleşik Devletleri uyruklu kişiler yer almaktadır. İdarenin gerçekleştirdiği toplam ihale tutarı içindeki kamu alımlarının payına baktığımız zaman ilk üç sırada KİT'ler, belediyeler ve Sağlık Bakanlığı yer almaktadır. İhalelerin türlerine göre kamu alımlarını sınıflandırdığımız zaman ise ilk sırada açık ihale usulü yer almaktadır. Daha sonra ise pazarlık usulü ve belli istekliler arasında ihale usulü yer almaktadır (Kamu İhale Kurumu Faaliyet Raporu, 2007: 215–245).

6.5.Türkiye'nin Avrupa Birliği Müktesebatına Uyum Programı Çerçevesinde Kamu Alımları İhaleleri İle İlgili Çalışmalar

Avrupa Birliği (AB) ülkemizi Birliğe üye yapmak için birtakım yeni reformların yapılmasını şart koşmaktadır. Bu reformlar ekonomi, eğitim, adalet, sağlık ve birçok konuda yer alan reformlardır. AB, ülkemize kamu alımları konusunda birlik müktesebatı çerçevesinde uyulması gereken ve çıkarılmasında yarar görülen bir takım yasal düzenlemeleri şart koşturmuştur. Bu çerçevede değiştirilecek ve çıkarılacak bir takım yeni yasal düzenlemeleri belirtmektedir. AB'nin çıkarılmasında yarar gördüğü yasal düzenlemeler, kanun, tüzük, yönetmelik, tebliğ vb. şekilde yasal düzenlemelerdir. Bu yasal düzenlemeler 2007.2008.2009 yılı içerisinde yapılması öngörülen yasal düzenlemelerdir. Bu yasal düzenlemelerin bazıları şunlardır (<http://www.abgs.gov.tr>):

- Kamu ihale kanununun değişiklik yapılması hakkında kanunda; şikâyet inceleme sisteminde ve kamu ihale kurumunun teşkilat yapısında ve AB düzenlemelerine olarak paralel ihalenin hayata geçirilmesi.
- Bazı sektörlerde faaliyet gösteren kuruluşlar ile kamu teşebbüsleri ihale kanunda; su, enerji, ulaştırma ve posta hizmetleri alanında faaliyet gösteren kurum ve kuruluşların tabi oldukları hukuki rejime bakılmaksızın (kamu ve özel şirket) gerçekleştirdikleri alımların AB mevzuatıyla uyumlu bir şekilde düzenlenmesi amaçlanmaktadır. Böylece daha esnek bir rejim yaratmak istenmektedir.

- Kamu ihale kanunu ve kamu ihale sözleşmeleri kanununda değişiklik yapılmasına ilişkin kanunda; AB direktiflerine ve diğer çağdaş normlara uyum çerçevesinde mevzuatımızdaki eksikliklerin giderilmesi ve uygulamada görülen eksikliklerin giderilmesi, ayrıca kamu ihale mevzuatımızın kapsamı ve istisnalar konusunda AB mevzuatına uyum sağlamak amaçlanmaktadır.
- Bazı yatırım ve hizmetlerin yaptırılması için verilen imtiyazlara ilişkin kanunda; dünyada giderek yaygın kullanım alanına sahip olan imtiyazların verilmesinde uygulanacak ihale usullerine ilişkin düzenleme yapılması amaçlanmıştır. Bu kapsamda imtiyaz ihalelerinde AB ve diğer çağdaş normlara uyum sağlanacaktır.
- Bazı yatırım ve hizmetlerin kamu kesimi ile özel sektör işbirliği modelleri çerçevesinde gerçekleştirilmesine ilişkin kanunda; dünyada giderek yaygın bir kullanım alanına sahip olan kamu-özel sektör ortaklıklarına ilişkin düzenleme yapılması amaçlanmıştır. Bu kapsamda idareler tarafından kamu-özel işbirliği modelleri çerçevesinde özel hukuk sözleşmeleriyle gerçek veya tüzel kişilere yaptırılacak yatırım ve hizmetlere ilişkin ihalelerde AB ve diğer çağdaş normlara uygunluk sağlanacaktır.
- Kamu İhale Kanunu ve Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nda değişiklik yapılmasına ilişkin kanunda; eşik değerler ve yerli istekliler lehine uygulamalar konusunda AB mevzuatına uyum sağlanacaktır. Ayrıca, AB'nin ortak ihale terminolojisinin kullanımı ve kamu ihale ilanlarının yayınlanmasında standart fonların kullanımı ile ilgili olarak uyum sağlanacaktır.
- Elektronik ihaleye ilişkin esas ve usuller yönetmeliğinde; 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nda elektronik ihale konusunda yapıla düzenlemenin hayata geçirilmesi amaçlanmaktadır.
- Bazı sektörlerde faaliyet gösteren kuruluşlar ile kamu teşebbüsleri ihale kanunu uygulama yönetmeliğinde; su, enerji, posta hizmetleri sektöründe faaliyet gösteren kurum ve kuruluşların tabi olacakları kamu ihaleleri kurallarının hayata geçirilmesi amaçlanmaktadır.
- Mal alımı ihaleleri uygulama yönetmeliğinde değişiklik yapılmasına dair yönetmelikte; mevzuatımızdaki eksikliklerin giderilmesi ve uygulamada görülen aksaklıkların giderilmesi amacıyla 4734 ve 4735 Sayılı Kanunlar da yapılacak değişiklik ve düzenlemelerin hayata geçirilmesi, uygulamanın da AB uygulamaları standartları ve prensipleri doğrultusunda gerçekleştirilmesi amaçlanmaktadır.
- Ayrıca, hizmet alımı ihaleleri uygulama yönetmeliğinde değişiklik dair yönetmelikte, yapım işleri ihaleleri uygulama yönetmeliğinde değişiklik yapılmasına dair

yönetmelikte, danışmanlık hizmet alımı ihaleleri uygulama yönetmeliğinde değişiklik yapılmasına dair yönetmelikte, ihalelere karşı yapılacak idari başvurulara ait yönetmelikte değişiklik yapılmasına dair yönetmelikte de mevzuatımızdaki eksikliklerin giderilmesi ve uygulamada görülen aksaklıkların giderilmesi amacıyla 4734 ve 4735 Sayılı Kanunlarda yapılacak değişiklik ve düzenlemelerin hayata geçirilmesi, uygulamanın da AB uygulamaları standartları ve prensipleri doğrultusunda gerçekleştirilmesi amaçlanmaktadır.

- İhalelere karşı yapılacak tebliğ de ise kamu ihale kanununun ve ihalelere karşı yapılacak idari başvurulara ait yönetmelik hükümlerinin daha iyi anlaşılabilmesi ve hak arama özgürlüğünün önündeki engellerin kaldırılması amaçlanmaktadır.
- Kamu ihale genel tebliğinde değişiklik yapan tebliğ ile de genel tebliğ de eksik bırakılan ya da öngörülmeven bazı hususların düzeltilmesi amaçlanmaktadır.
- Bazı yatırım ve hizmetlerin yaptırılması için verilen imtiyazlara ilişkin kanunun uygulama yönetmeliği ile de bazı yatırım ve hizmetlerin yaptırılması için verilen imtiyazlara ilişkin olarak yapılacak ihalelerin hayata geçirilmesi amaçlanmaktadır.
- Bazı yatırım ve hizmetlerin kamu kesimi ile özel sektör işbirliği modelleri çerçevesinde gerçekleştirilmesine ilişkin kanunun uygulama yönetmeliği ile kamu-özel sektör ortaklıklarına ilişkin ikincil mevzuat çıkarılması amaçlanmaktadır.
- Mal alımı ihaleleri uygulama yönetmeliğinde değişiklik yapılmasına dair Yönetmelikte, hizmet alımı ihaleleri uygulama yönetmeliğinde değişiklik yapılmasına dair yönetmelikte, yapım işleri ihaleleri uygulama yönetmeliğinde değişiklik yapılmasına dair yönetmelikte ve danışmanlık hizmet alımı ihaleleri uygulama yönetmeliğinde değişiklik yapılmasına dair yönetmelikte ise üyelik öncesi AB direktiflerine uyum düzeyi arttırılarak Kamu İhale Kanunu ve Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nda yapılacak düzenlemelerin hayata geçirilmesi, mevzuatın yanı sıra uygulamanın da AB uygulamaları, standartları ve prensipleri doğrultusunda gerçekleştirilmesi amaçlanmaktadır.
- Standart formlara ilişkin düzenlemelerin AB düzenlemeleri ile uyumlaştırılması ile de uygulamada birlikteliğin sağlanması, uygulamanın kolaylaştırılması ve bu yolla şeffaflığın ve rekabetin arttırılması amaçlanmaktadır.

6.6. Kamu İhale Kurumu'nda Yapılan Değişiklikler

Bugüne kadar 18 defa değiştirilen Kamu İhale Kurumu'nun özerkliği son yapılan değişiklik ile tartışmalı hale geldi. Meclis tatile çıkmadan önce torba yasaya göre, kamu alımlarına ilişkin politikayı Maliye Bakanlığı oluşturacak. Bu yasa ile KİK'in bağımsızlığı tartışmalı hale gelmiştir. Düzenleme ile beraber Maliye Bakanlığı'nın görevlerine “ kamu alımlarına ilişkin temel politikaları oluşturmak bu konudaki tasarıların hazırlanmasında ilgili kurumlar arasında koordinasyon sağlamak” eklendi. Böylece KİK'in bugüne kadar bağımsız olarak hazırladığı kamu ihale mevzuatı için Maliye Bakanlığı'nın onayının alınması zorunluluğu doğdu. Torba kanun olarak bilinen düzenleme ile Maliye Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanun Hükmünde Kararnamesi'nin 10. maddesinin birinci fıkrasının m bendi, “ Genel ekonomik politikalar ve stratejiler çerçevesinde kamu alımlarına ilişkin temel politikaları oluşturmak, bu konudaki kanun tasarılarının hazırlanmasında ilgili kurumlar arasında koordinasyonu sağlamak” olarak değiştirildi. Böylece Maliye Bakanlığı, kamu alımlarına ilişkin temel politikaları oluşturma ve konuyla ilgili tasarıların hazırlanmasında ilgili kurumlar arasında koordinasyonu sağlamak konusunda tek yetkili olmuştur. KİK'e kanunla verilen “ ihale mevzuatı ile ilgili ulusal ve uluslararası koordinasyonu sağlamak” görevi de etkisiz hale getirilmiştir. Düzenleme ile Maliye Bakanlığı'na verilen yetki, KİK'de belirtilen, “ Hiçbir organ, makam, merci ve kişi Kamu İhale Kurumu'nun kararlarını etkilemek amacıyla emir ve talimat veremez” hükmü ile çeliştiği açık bir şekilde görülmektedir (www.milliyet.com.tr).

2009 yılı Temmuz ayında Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda KİK ile ilgili 17. değişiklik yapıldı. Bugüne kadar tam 16 defa değişikliğe uğrayan KİK bu defa çok kapsamlı ve özerkliği zedelenecek kadar güçlü bir müdahale ile Maliye Bakanlığı'na bağlı hale getirildi. Yapılan yeni değişiklik ile şu kararlara alınmıştır (www.memurlar.net):

- Kanuna göre, Kamu İhale Kanunu kapsamında sağlık hizmeti veren tüm idareler, birbirinden teşhis ve tedaviye yönelik mal ve hizmetler alabilecekler.
- Ar-Ge faaliyetleri kapsamında Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu'nun (TÜBİTAK) yapacağı mal, hizmet ve danışmanlık hizmet alımları ile savunma, güvenlik ve istihbaratla ilgili alımlar, Kamu İhale Kanunu kapsamında olacak.
- Kanun kapsamındaki idarelerin, Devlet Malzeme Ofisi Genel Müdürlüğü ana statüsündeki hizmetleriyle, et ve et ürünleri için Et ve Balık Kurumu Genel

Müdürlüğünden, ray üstünde çekilen araçlarda kullanılan monoblok tekerlek takımları için Makine Kimya Enstitüsünden yapacakları alımlarda Kamu İhale Kanunu kapsamında olacak.

- Ülkesinde ya da yabancı ülkede kamu görevlilerine rüşvet vermekten hüküm giyenler ihalelere katılamayacak.
- Belli istekliler arasında ihale usulü ve açık ihale usulüyle yapılacak ön ihaleler, resmi gazete yerine Kamu İhale Bülteninde yayınlanacak. Bu düzenleme ile ilan süresi 40 günden 33 güne indirilecek. Bununla birlikte bazı sürelerde düşürülecek

Yapılan değişiklik Kamu İhale Kurumu'nun görev ve yetkilerinin kısıtlandığı ve özerliğinin belli bir oranda zedelendiği açıktır. Bu düzenleme ile Maliye Bakanlığı'nın yetkileri genişletilmiş ve Kamu İhale Kurumu'nun yetkileri daralmıştır. Maliye Bakanlığı yapılan bu düzenlemenin Avrupa Birliği'ne uyum çerçevesinde yapılan birkaç küçük düzeltme olarak değerlendirirse de kurumun özerkliğinin tırpanlandığı açıktır. Bakanlığa göre KİK, Maliye Bakanlığı'na bağlı bir kurum değil ve kendi görev alanında yürüttüğü çalışmalarda bağımsızlığını ve özerkliğini korumaktadır (www.tumgazeteler.com).

Kamu İhale Kurumu'nda bugüne kadar bazı değişiklikler yapılmıştır.(*)

(*)

- İlk değişiklik 12 Haziran 2002'de 4761 Sayılı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunla değiştirildi.
- 2003'te yürürlüğe giren yasaya ilişkin ikinci değişiklik, 4964 Sayılı Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile 30 Temmuz 2003'te yapıldı. 52 maddede yeniliğe giden düzenleme aynı zamanda Ak Parti Hükümeti iktidara geldikten sonra kanunda yapılan ilk değişiklik oldu.
- 12 Aralık 2003'te kabul edilen Bankalar Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik yapılmasına ilişkin kanunla yasa 3. defa değişti.
- Değişikliklere daha sonraki yıllara göre bakıldığında 2004 yılında 3 defa, 2005 yılında 2 defa, 2007 yılında 1 defa, 2008 yılında 3 defa ve son olarak 2009 yılı Haziran ayı sonunda yürürlüğe giren Torba Kanun ile kanun kapsamı dışına çıkan alımlar genişletildi ve istisnalar arasına elektrik üretimi ve iletimi, ticareti ile dağıtım alanlarında faaliyet gösteren kamu iktisadi teşebbüslerinin bu faaliyetlerine ilişkin kamu kurumlarından alacakları eklendi (www.milliyet.com.tr).

7.SONUÇ

1980 sonrası dünyada başlayan liberal politikalar ve beraberindeki özelleştirme olgusu ile birlikte devlet çeşitli hizmetlerden kendini uzaklaştırarak, artık birtakım hizmetlerin devlet eliyle değil de özel sektör aracılığıyla yapılması yönünde çalışmalar yapmaya başlamıştır. Devletin bazı kurumlarına özerklik vererek, daha adil, şeffaf, katılımcı ve etkin bir faaliyet gösteren bir sistem yaratma çabasına gidilmiştir. Ayrıca liberal ekonomik politikalar, yerelleşme, özelleştirme ve özerkleştirme gibi nedenler de sürece büyük bir hız kazandırmıştır.

Kamusal yaşam içerisinde çok hassas olan ve birçok alanında çok önemli kararlar alan kurumlar 1980 sonrası yeniden yapılanma ve düzenleme sürecine gitmiştir. Bu kurumların doğru ve adil bir şekilde işlevlerini yerine getirebilmesi için farklı bir idari yapılanma modeli ortaya çıkmaya başlamıştır. Bu çerçevede Kıta Avrupası'nda 1970, Türkiye'de ise 1980 sonrası bağımsız idari otorite adı altında yeni bir idari yapılanma modeli ortaya çıkmıştır. Bağımsız idari otoritelerin ortaya çıkış nedenleri arasında uzmanlık yaratma ve buna bağlı olarak da kamusal bir işin daha iyi yapılmasının amaçlanması yer almaktadır. Bağımsız yönetimleri, idari yaptırım uygulamaları, herhangi bir hiyerarşi ve vesayet denetimine sahip olmamaları, gerekli alanlarda düzenleme ve denetleme işlevlerinin olması ve tüzel kişiliğe sahip olması gibi özellikleri bulunmaktadır. Bağımsız idari otoriteler genel olarak kurum ve kuruldan oluşmaktadırlar. Kurul, BİO'ların karar organıdır. Kendilerine ait bütçeleri mevcuttur. Sahip oldukları kanunlarda ise kurum ve kurulları hakkındaki tüm bilgiler ortaya konulmaktadır.

Türkiye'de 24 Ocak 1980 kararları ile beraber ilk olarak SPK, daha sonraki süreçte RK, BDDK, RTÜRK, EPDK, KİK gibi bağımsız idari otoriteler Türk yönetim sistemi içerisinde yer almaya ve faaliyet göstermeye başlamıştır. Her bağımsız idari otoritenin kendine ait özellikleri ve çalışma yöntemleri vardır. Her birinin faaliyet alanının önemi farklıdır. Örneğin; BDDK bankacılık sektöründe yaşanan olumsuz gelişmeler ve çok sayıda bankanın zarara uğratılması ve ülke ekonomisine zarar vermesi sonucu kurulmuş ve bu sektörün denetim ve gözetim altında tutulmasını amaç edinen bir bağımsız idari otoritedir. Aynı şekilde EPDK da Türkiye'de enerji sektörünü denetim altında tutmak ve bu alanda faaliyet göstermek için kurulmuştur.

Türkiye’de olduğu gibi başta Amerika Birleşik Devletleri olmak üzere Almanya, İtalya, Fransa ve İngiltere’de de bağımsız idari otoriteler kendi yönetim sistemleri içinde yer almış ve enerji, banka, telekomünikasyon gibi çeşitli birçok konuda faaliyet göstermeye başlamışlardır. Amerika Birleşik Devletleri, bağımsız idari otoritelerin çıkış noktası olarak gösterilebilir. Benzer şekilde bazı Avrupa Birliği ülkelerinde de bağımsız idari otoriteler önemli ve hassas alanlarda çalışmalar yapmaktadır.

Kamu İhale Kurumu, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu ile 01.01. 2003 yılında yürürlüğe girmiş ve kamunun mal ve hizmet alımlarında bir tür hakemlik görevi yapmak amacıyla önemli bir bağımsız idari otorite olarak kurulmuştur. Kamu ihalelerinde yaşanan yanlış ve taraflı eylemlere son vermek ve artık kamu ihalelerinin saydam, adil, doğru ve sistemli bir şekilde yapılması için kurulmuştur. Kurum özerk bir yapıdadır. Kurum ve kurul olarak örgütlenmiştir. Kurumun karar organı kuruldur. Kurumun faaliyete geçmesiyle birlikte, son yıllarda yaptığı uygulamalarda eşitlik ve adalet gibi ilkeler göz önünde bulundurulmuştur. Kamu İhale Kurumu çeşitli birimlerden oluşmaktadır. Her birim kendi faaliyet alanında önemli çalışmalar yapmaktadır. Kurumun kendine ait gelirleri vardır. Kurumun içinde lise, ön lisans, lisan ve yüksek lisans mezunu çalışanları vardır. Kurumda önemli sayıda uzman da ayrıca önemli görevlerde bulunmaktadır. Kurumun son yıllarda çok önemli konulardaki ihalelerde adil bir sistem yaratma, siyasilere ve siyasi kararlara karşı durmak istediği gözlenmektedir. Ancak bunun uygulamada gerçekleşip gerçekleşmediğini ortaya koymak mümkün değildir. Kurumda ihale biçimi farklı şekillerde yapılmaktadır. Her ihale biçiminin kendine özgü kuralları mevcuttur.

Ülkemizde Kamu İhale Kurumunun yaptığı çalışmaların benzeri Avrupa Birliği, Dünya Bankası ve Dünya Ticaret Örgütü’nde de görülmektedir. Buralarda da yapılan kamu ihale alımlarında ülkemizdeki Kamu İhale Kurumu’nun çalışmalarının temel amacı olduğu gibi şeffaf, adil ve doğru bir kamu alım ihalesinin yapılması sağlanmıştır. Buralarda da kamu ihale alımlarında çeşitli ihale usulleri mevcuttur. Kendilerine özgü kuralları bulunmaktadır. Avrupa Birliği, Dünya Bankası ve Dünya Ticaret Örgütü’nün mevzuatı ve ülkemizdeki 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu ile birtakım yeni düzenlemeler yapılması uygun görülmüştür. Yapılan yeni düzenlemeler ile saydamlık, hesap verme, rekabet, eşit muamele, güven ve kamusal denetim getirme, ayrıca kamu kaynaklarının verimli ve etkili biçimde kullanılmasını amaçlayan bir sistem oluşturulması temel ilke olarak kabul edilmiştir.

Kamu İhale Kurumu günümüze kadar birçok değişiklikle karşı karşıya kalmıştır. 2009 yılına kadar on yedi defa değişiklik yaşayan kurum, 2009 Temmuz ayı sonunda yapılan değişiklik ile büyük ölçüde özerkliği yok edilip ve belli konularda Maliye Bakanlığı'na bağlı hale getirilmiştir. Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu'nda yapılan değişiklikler ile beraber kurumun özerkliği ve bağımsızlığı zedelenmiştir. İhalelerin büyük bölümü artık **Resmi Gazete** de değil de kurumun sitesinde yer alan ihale bülteninde yayımlanacaktır. Ayrıca birçok konuda mal ve hizmet alımı Kamu İhale Kurumu'nun çalışmaları dışına itilmiştir. Maliye Bakanlığı yapılan bu değişiklikleri Avrupa Birliği'ne uyum çerçevesinde yapılan rutin çalışmalar olarak görmekte ve kurumun özerliğinin ve bağımsızlığının zedelenmediği iddialarını kabul etmemektedir. Bu değişikliklerin zaman içerisinde belirli periyotlarla devamlı yapıldığını belirtmiştir.

Kamu İhale Kurumu faaliyete geçmesi ile adil ve doğru bir ihale sistemi yaratılmak istenmiştir. Ancak hiç kuşkusuz ki kurumun, merkezi yönetimin ve siyasilerin müdahalelerinden etkilenmediğini söylemek pek mümkün değildir. Adalet, eşitlik, rekabet ve saydamlık gibi ilkeler kuruma kazandırılmak istenmiş olabilir. Asıl önemli olan bu ilkelerin uygulanıp uygulanmamasıdır. Tabii ki bu konuda tam bir bilgi sahibi olmak ve bu ilkelerin hayata geçirildiğini görmek zaman içerisinde mümkün olacaktır. Bu çerçevede kuruma hiçbir siyasi kişi veya kişiler müdahale etmemeli, kurum kendi amacına yönelik tam bağımsız bir yapıyla görevini yapması sağlanmalıdır. İşte o zaman kurum muhakkak amacına ulaşacaktır.

8.KAYNAKÇA

ADAK, Agâh (2002), “Kamu İhale Kurumu ve Şikâyet Mekanizması”, **Mali Hukuk Dergisi**, Sayı:99, Sayfa:18–30

AKINCI, Müslim (1999), “**Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman**”, İstanbul, Beta Yayıncılık.

ALTUN, Murat ve KULUÇLU Erdal (1998), “Doktrin ve Mevzuat Işığında Kamuoyu Denetimine Genel Bir Bakış”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı:56, Sayfa:23–51

ALTUNDIŞ, Mehmet (2006), “Bağımsız İdari Otoritelerin Türk Hukuku’nda Ortaya Çıkardığı Sorunlar ve Türk Hukukuna Etkileri”, **Danıştay Dergisi**, Sayfa:1–9

ACAR, Abdurahman (2002), “Kamu İhale Kanunu Neden Bir Süre Ertelenmeli?”, **Belediye Dünyası Dergisi**, Cilt:3, Sayı:12, Sayfa:15–20

ACAR, Muhittin ve Diğerleri (2003), “Değişen Dünya’da ve Türkiye’de Bağımsız Düzenleyici Kurullar: NEREYE?”, **İktisat, İşletme ve Finans Dergisi**, Sayı:206, Sayfa:281–298

BABAHANOĞLU, (2004), “**Bir Bağımsız İdari Otorite Örneği Olarak Bankacılık Düzenleme Ve Denetleme Kurumu**”, İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 2004

BANKACILIK SEKTÖRÜ, **Yeniden Planlama Programı Gelişme Raporu–7**, Ankara, Ekim 2003

COŞKUN, Bayram (2002), “Türk Kamu Yönetiminde İdari Denetim Süreci ve Bu Süreç İçerisinde Ortaya Çıkan Sorunlar”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı:437, Sayfa:81–104

DEMİR, Yazgım (2006), “**Türk Kamu Yönetimi Gelişimi Çerçevesinde Bağımsız İdari Otoriteler ve BDDK Örneği**”, Dicle Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Ana Bilim Dalı, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Diyarbakır, 2006

DÖNMEZ, Etfal (2003), “Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler”, **Ankara Barosu Dergisi**, Sayı:2, Sayfa:54–68

DURAN, Lütfi (1997), “Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:30, Sayı:1, Sayfa:3–32

GÖZLER, Kemal (2003), “**İdare Hukuku**”, Bursa, Ekin Kitabevi

GÜNAYDIN, Gökhan (2002), “Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler”, **Kamu Yönetimi Dünyası Dergisi**, Sayı:10, Sayfa:4–7

İNAN, Atilla (2002), “Kamu İhale Kurumunun Görev ve Yetkileri”, **Mali Hukuk Dergisi**, Sayı:99, Sayfa:27–30

KAMU İHALE KURUMU, **2002–2003 Yılı Faaliyet ve Çalışma Raporu**, Ankara

KAMU İHALE KURUMU, **2006 Yılı Faaliyet Raporu**, Ankara

KAMU İHALE KURUMU, **2007 Yılı Faaliyet Raporu**, Ankara

KARAKAŞ, Mehmet (2008), “Devletin Düzenleyici Rolü ve Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler”, **Maliye Dergisi**, Sayı:154

KAPANİ, Münci (2004), “**Politika Bilimine Giriş**”, Ankara, Bilgi Yayınevi

KESTANE, Doğan (1998), “**Kamu Kesiminde İdari Kuruluşların Genel Görünümü ve İdari Yapıda Yeni Organizasyon Olarak Bağımsız İdari Otoriteler(Üst Kurullar)**”, <http://portal1.sgb.gov.tr>. 24.04.2008

KESTANE, Doğan ve KOÇ Mustafa (2002), “Yapısal ve İşlevsel Özellikleriyle Türkiye’de Üst Kurullar ve Kamu İhale Kurumu-2”, **Belediye Dünyası Dergisi**, Cilt:3, Sayı:12, Sayfa:15-20

KÖMÜRCÜ, Gökhan (2006), “**4734 Sayılı kamu İhale Kanununun Uygulamasında Karşılaşılan Sorunlar**”, İstanbul Teknik Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 2006

RTÜRK-Ankara Üniversitesi İletişim Fakültesi Yuvarlak Masa Toplantısı, Ankara, Haziran 2003

SARAN, M. Ulvi (1995), “Türk Kamu Yönetiminde Denetim Sistemi”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı:409, Sayfa:53–71

SEZEN, Seriye (2005), “Türkiye’de Düzenleyici Kurulları Kimler, Nasıl Yönetiyor?”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:38/4, Sayfa:85–117

SOBACI, M.Zahid (2006), “Türk İdari Teşkilatındaki ADALAR; Bağımsız İdari Otoriteler”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt:55

TAN, Turgut (2002), “Bağımsız İdari Otoriteler ve Düzenleyici Kurumlar”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:35, Sayı:2, Sayfa:11–37

TÜKENMEZ, Mine ve KUTAY, Nilgün (1994) ”Türkiye’de Bağımsız Dış Denetim ve A.T. Uygulamalarıyla Karşılaştırılması”, **Denizli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt:9, Sayı:2, Sayfa:183–209

ULUSOY, Ali (2003), “**Bağımsız İdari Otoriteler**”, Ankara, Turhan Kitabevi

ULUSOY, Ali (1999), “Bağımsız İdari Kurumlar”, **Danıştay Dergisi**, Sayı:1000, Sayfa:3–17

UYGUR, Elvan (2007), “**Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler ve Kamu İhale Kurumu Örneği**”,Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2007

VERGİN, Nur (2004), “**Siyaset Sosyolojisi; Kavramlar, Tanımlar, Yaklaşımlar**”, İstanbul, Doğan Kitabevi

YAVAŞOĞLU, Mustafa (2001), “**Sermaye Piyasası Mevzuatında Bağımsız Denetim, Yorum Uygulama ve Açıklamalar**”, Ankara, Seçkin Yayınevi

YILDIZ, Hasan (2003), “Avrupa Birliği’nin Kamu İhaleleri Konusundaki Düzenlemeleri ve Bu Konuda Ülkemizde Yaşanan Gelişmeler”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı:439, Sayfa:39–70

WEBER, Marx (2006), “**Bürokrasi ve Otorite** “(Çeviren: H.Bahadır Akın), Ankara, Adres Yayınları

DİĞER

Bağımsız İdari Otoritelerin Kuruluş ve Esasları Hakkında Kanun Taslağı,
http://alomaliye.com/bagimsiz_idari_otoriteler/17.02.2009

4734 Sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu,
http://www.alomaliye.com/4734_sayili_kanun/16.02.2009

Bankacılık Düzenleme Denetleme Kurulu Çalışmaları(Resmi Gazete,15.12.2007/2427678)

http://www.kik.gov.tr/kurum_hakkında/kurul_uyeler/17.03.2009

http://www.bddk.gov.tr/kurum_hakkında/çalışmalar/15.04.2009

http://www.rk.gov.tr/kurum_hakkında/yapısı/28.03.2009

http://www.epdk.gov.tr/kurum_hakkında/kuruluşu/15.05.2009

http://www.spk.gov.tr/kurum_hakkında/kuruluşu/19.02.2009

http://www.rtuk.gov.tr/kurum_hakkında/kuruluşu/14.04.2009

http://www.tk.gov.tr/kurum_hakkında/kuruluşu/20.03.2009

[http://www.belgenet.com.tr/tütün ve tütün mamülleri kurumunun görevleri/17.02.2009](http://www.belgenet.com.tr/tütün_ve_tütün_mamülleri_kurumunun_görevleri/17.02.2009)

http://tr.wikipedia.org/wiki/kamu_ihale_kurumu/20.03.2009

<http://www.milliyet.com.tr/ekonomi/05.08.2009>

<http://www.memurlar.net/haber/125020/06.08.2009>

<http://www.tumgazeteler.com/5373638/31.07.2009>

<http://euractiv.com.tr/ticaret-ve-sanayi/02.08.2009>

<http://www.spk.gov.tr/mevzuat/06.05.2009>

<http://www.rekabet.gov.tr/dosyalar/belgeler/belge/kanun/07.08.2009>

[http://www.bddk.org.tr/kurum_bilgileri/BDDK_Hakkında/114Teşkilat
Yönetmeliği/07.10.2009](http://www.bddk.org.tr/kurum_bilgileri/BDDK_Hakkında/114Teşkilat_Yönetmeliği/07.10.2009)

<http://www.epdk.gov.org.tr/mevzuat/kanun/04.06.2009>

http://www.rtuk.org.tr/sayfalar/içerik_göster/20.06.2009

<http://www.vatandas.ihale.gov.tr/25.09.2009>