

## REGÜLASYON EKONOMİSİ VE DÜZENLEYİCİ VE DENETLEYİCİ KURUM OLARAK KAMU İHALE KURUMU ÖRNEĞİ<sup>1</sup>

Hüseyin ERCAN<sup>2</sup>

### Özet

*Regülasyonun amacı, toplum açısından önem arz eden ve iktisadi yönü ağır basan bazı sektörlerde etkinlik ve verimliliği sağlamaktır. Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar, kamusal yaşamın iletişim, medya, kişisel verilerin korunması, finans, sigortacılık, enerji, bankacılık, rekabet, kamu ihaleleri gibi duyarlı alanlarında görev yapmaktadırlar. Bu kurumlar faaliyetlerini yerine getirirken de geniş kamu yetkileri kullanmakta; düzenleme, denetim ve yaptırım gibi fonksiyonları yerine getirmektedirler.*

*Bu çalışmada düzenleyici bir kurum olarak Kamu İhale Kurumunun kamu ihaleleri ile ilgili ülke genelinde uygulamayı yönlendirme ve koordinasyonu sağlama görevleri ortaya konulacaktır. Kamu ihale kurumunun faaliyetlerini yerine getirirken kullanmış olduğu kamusal yetkilerin neler olduğu açıklanacaktır.*

**Anahtar Kelimeler:** *Regülasyon, Düzenleyici Ve Denetleyici Kurum, Kamu İhale Kurumu*

### REGULATION ECONOMY AND EXAMPLE OF THE PUBLIC PROCUREMENT AGENCY AS A REGULATORY AND SUPERVISING AGENCY

#### Abstract

*The purpose of regulation is to ensure efficiency and productivity in some sectors that are important for society and have a predominant economic aspect. Regulatory and Supervisory Institutions operate in sensitive areas of public life such as communication, media, finance, insurance, energy, competition, banking, public procurement. These institutions also use broad public powers while carrying out their activities; They fulfill functions such as regulation, supervision and enforcement.*

*In this study, the duties of the Public Procurement Authority, as a regulatory institution, to direct and coordinate the implementation of public tenders throughout the country will be set forth. The public authorities used by the public procurement agency in carrying out its activities will be explained.*

**Keywords:** *Regulation, regulatory and supervisory institutions, public procurement authority*

<sup>1</sup> Bu çalışma Hüseyin Ercan tarafından 2014 yılında tamamlanan Çukurova Üniversitesi SBE Yüksek lisans çalışmasından elde edilmiştir.

<sup>2</sup> Harran Üniversitesi SBE Doktora Öğrencisi, huseyin.ercan@inonu.edu.tr

## **1.Giriş**

Ekonomi, hukuk ve kamu yönetimi disiplinlerinin kesiştiği bir alana konu olan Bağımsız Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar (DDK); klasik idari yapılanmanın dışında yer alan, bağımsızlıkları yasalarla garanti altına alınmış ve belli sektörlerde kamu düzenini ve hukuka uygunluğu sağlama ve müdahalede bulunma gücüne sahip kuruluşlar olarak tanımlanabilir. İlk olarak ABD’de kurulan DDK’lar, Avrupa’da II. Dünya Savaşından sonra ve özellikle 1980’li yıllarda uygulanmaya başlanılan özelleştirmeler ve kamu monopollerinin kaldırılmasıyla birlikte ortaya çıkmışlardır. Devletin ekonomik hayata müdahalesinin DDK’lar aracılığıyla yapma gerekçesi olarak uzmanlaşma, günlük siyasetin etkisinden bağımsız olması, inandırıcılık, yetki devri ve uluslar arası kuruluşların neo-liberal politikalarını geliştirmekte olan ülkelerde uygulama çabaları olarak sayılabilir.

## **2.Regülasyon Kavramı**

“Regülasyon” kavramının, ekonomi ve hukuk literatüründe birbirinden farklı pek çok tanımı mevcuttur. En temel anlamıyla regülasyon, serbest piyasa sisteminin işleyişinde bireylerin davranışlarına getirilen kısıtlamaları gösterir (Reel, 2010: 5). Türk Dil Kurumu sözlüğünde regülasyon “ayarlama, düzenleme” anlamında kullanılmaktadır. Regülasyon kelimesi, belli bir faaliyet alanına yönelik oyunun kurallarının ortaya konulması (düzenleme) ve bu kurallara uyulmasının sağlanmasıdır (denetim) (Çetin, 2007: 14). Regülasyonun diğer bir tanımı ise, toplum açısından bir değer ifade eden ve/veya sonuçları olan hedefleri gerçekleştirmek için serbest piyasanın işleyişini değiştirmek amacı ile oluşturulmuş özel bir statüye sahip bir kamu kurumunun iktisadi bireyler üzerinde uyguladığı devlet denetimidir (Tepe vd., 2004: 107).

### **2.1. Regülasyon Türleri**

Regülasyon, devlet tarafından girişimciler ve vatandaşlar üzerinde ihtiyaç duyulan çeşitli araçlarla koyulan düzenlemelere denilmektedir. Regülasyonu iktisadi, sosyal ve idari olarak üç gruba ayırmıştır. Regülasyon kuralları, resmi ve gayri resmi düzen ve her seviyedeki devlet organınca konulan ikincil kurallar ve devlet dışı kuruluşlar ile devlet tarafından sadece regülasyon yapmaya dönük kurulmuş kurumların yürürlüğe koyduğu kurallardan oluşmaktadır (Tepe vd., 2004: 108).

#### **2.1.1. İktisadi Regülasyon**

Büyük buhran sonrası yaşanan krizin etkisi ile düzenleyici devletin asıl amacı ekonominin yönetilmesidir. Günümüzdeki düzenleyici kurum ve kurulların birçoğu o yıllarda kurulmuş ya da sonraki yıllarda kurulanlarda o dönemin fikirlerinden etkilenmiştir. Devletin, piyasaların etkinliğini artırmaya yönelik yapılan regülasyonlara “iktisadi regülasyon” denilmektedir. Bu regülasyona fiyat ve ücret

kontrolleri, faiz, döviz kuru, kira kontrolleri, piyasaya giriş engel konulması veya sınırlandırılması gibi uygulamalar örnek olarak verilebilir (Tepe vd., 2004: 108). Devlet kamu gücü ayrıcalığını kullanarak, iktisadi ajanlar üzerinde düzenleyici kurallar koymaktadır. Robinson'a göre iktisadi regülasyon, ulaşım, telekomünikasyon ve enerji gibi belirli sektörlerde fiyatların, kalitenin ve giriş koşullarının kontrol edilmesidir (Colin, 2003: 2). İktisadi regülasyon, iki gruba ayrılabilir: Yapısal regülasyon ve Davranış regülasyonu. Yapısal regülasyon, piyasa yapısının düzenlenmesi anlamında kullanılır. Örneğin, piyasaya giriş ve çıkış ile ilgili sınırlamalar. Davranış regülasyonu, piyasadaki davranışın düzenlenmesi anlamında kullanılır. Örneğin fiyat kontrolleri, minimum kalite standartlarına karşı kurallar yer alır. İktisadi regülasyon genel olarak, doğal tekeller ve sınırlı yada aşırı rekabetin bulunduğu piyasalarda uygulanır (Reel, 2010: 7).

### **2.1.2. Sosyal Regülasyon**

Geniş anlamıyla sosyal regülasyon, toplumsal hakları korumaya ve refahı artırmaya yönelik regülasyon faaliyetlerine denilmektedir. Sosyal regülasyon; çevre, güvenlik, sağlık ve çalışanların durumlarına yönelik düzenlemelerden oluşmaktadır. Sosyal regülasyondan amaçlanan devlet müdahalesi olmaksızın, firmaların faaliyetlerinden doğacak sosyal maliyetleri azaltmaktır (Tepe vd., 2004: 109). Piyasanın gelir dağılımında adaleti ve kaynak dağılımında etkinliği sağlayamaması sonucu ortaya çıkan sorunlar sosyal regülasyonlarla çözümlenebilir. Sosyal regülasyona, asgari ücret uygulaması, firmaların yol açtığı çevre kirliliği sorunlarını çözmeye yönelik regülasyonlar, gelir düzeyi düşük bireylere yönelik sosyal güvenlik düzenlemeleri gibi uygulamalar örnek verilebilir (Reel, 2010: 8). Sosyal regülasyon çevre koruma, ürün kalitesi, sağlık, iş güvenliği konuları gibi konuları kapsamaktadır.

### **2.1.3. İdari Regülasyon**

Devletin sunmuş olduğu hizmetlerden yararlanmak için yapılan işlem sayısında artış olması diğer taraftan da teknolojiye gelişmeler maliyetleri artırmıştır. Bu işlemleri gerçekleştirirken formlar doldurmak, izin talebinde bulunma, bildirimde bulunmak, kayıt tutmak gibi farklı işlemler bulunmaktadır. Devletin vermiş olduğu hizmetlerden ne şekilde faydalanılacağını gösteren usul ve esasları belirleyen düzenlemelere idari regülasyon denilir (Ardıyok, 2000: 9). Yeni işyeri açmak için yapılan işlemler, şirket kurma işlemleri, bina ruhsatı alma işlemleri idari regülasyona örnek verilebilir.

## **2.2. Regülasyonun Amaçları**

Regülasyonun varlık nedeni, piyasa başarısızlıklarının olmasıdır. Devletin piyasa başarısızlığını ortadan kaldırmak için kullandığı araçlardan biriside regülasyondur. Regülasyonun birincil amacı piyasa başarısızlığını ortadan kaldırmaktır (Akça, 2007: 22). Regülasyonun amacı, toplum açısından önemli ve

iktisadi yönü ağır basan bazı sektörlerde etkinlik ve verimliliği artırmaktır. Bunu sağlamanın yolu ise; bu sektörleri serbest rekabete açmak ve serbest rekabete açıldığında ise, tekrar tekelleşmesinin önünü kesmektir (Erol, 2003: 33). Regülasyonun amaçlarını şu şekilde özetleyebiliriz (Atiyas, 2000: 51);

- Regüle edilen fiyatların, hizmetten yararlanan tüketiciler arasında dağılımında etkinliğin sağlanması ve hizmet dağılımında etkinsizliği ortadan kaldırmaktır. Bunlara fiyatlandırma etkinliği veya dağılım etkinliği denilebilir.

- Hizmetleri sunan firmaların maliyetlerini azaltmalarını teşvik edip, maliyet verimliliği sağlamak.

- Evrensel hizmet sağlamak, yani hizmetin maliyetini karşılamasa bile, tüketiciler tarafından talep edilen yerlere ve gelir gruplarına ulaşmasını sağlamak.

- Tekel karı ve rant aktarımının engellenmesi, tekel fiyatlandırmanın sebep olduğu etkinlik kayıplarına ek olarak, aşırı karların önlenmesi bireylerin faydasına olan önemli bir regülasyon amacıdır. Düzenleme yapılan firmanın etkin bir şekilde hizmet sunabilmesi için kar seviyesi uygun olmalıdır.

- Yatırımcıları teknolojik yenilikleri yakından takip etmeye yönelik yatırım yapmalarını sağlamak.

### **2.3. Regülasyon Araçları**

Regülasyon, firmalarla ilgili çok sayıdaki değişkene ilişkin sınırlamaları kapsıyor olmasına rağmen, üç temel değişken olan fiyat, miktar ve firma sayısı başta gelmektedir. Daha az kontrol edilen değişkenler arasında ise, kalite ve yatırım yer almaktadır (Reel,2010: 26).

#### **2.3.1. Fiyat Regülasyonu**

Fiyat regülasyonu, firmaların uygulaması gereken fiyatı belirleyebilir veya firmanın fiyatını belirli bir aralıkta belirlemesi için sınırlama getirebilir. Hükümet regüle edilmiş tekellerin fiyatının yüksek olduğunu düşünüyorsa, uygulanabilecek maksimum fiyatı belirler. Eğer regüle edilen firma regüle edilmeyen bazı rakip firmalarla karşı karşıya ise, aşırı fiyatlar üzerinde saldırıya geçmesi düşünülebilir. Rakipleri piyasayı terk etmeye zorlayacak fiyat savaşı başlar. Düzenlemeden sorumlu birim, regüle edilen firmanın normal getiri oranına sahip olacağı düzeyde fiyat belirler. Ancak, firma karını belirleyen birçok faktör olduğundan, regülatör birimin bu normal getiri oranını belirlemesi güçleşir. Örneğin 1970'lerde yaşanan enflasyonist dönemde, bu hizmetleri sunan şirketlerin normal getiri oranının altında kazanç elde etmeleri bu gecikmenin nedeni olarak gösterilebilir. Çünkü regülatörün girdi fiyatlarını ayarlamadaki gecikme nedeniyle normalin altında getiri elde edilmiştir (Reel, 2010: 26). Fiyat kontrolü yöntemi en çok başvurulan regülasyon yöntemidir. Bununla idare regüle edilen monopolcünün fiyatını çok yüksek

buluyorsa, en yüksek fiyatın regülatör tarafından tespit etmesi şeklinde regülasyon uygulanır. Örneğin Amerika'da 1989'da Federal Telekomünikasyon Kurumu (FCC) AT&T'nin uzun mesafe konuşma bedelinin tavan fiyatını belirlemiştir (Erol, 2003: 37).

### **2.3.2. Üretim Miktarı Regülasyonu**

Fiyat regülasyonu ile birlikte veya ayrı olarak da uygulanabilir. Bu regülasyonla amaçlanan tüm taleplerin karşılanması şartının sağlanmasıdır. Örneğin telekomünikasyon endüstrisinde doğal monopol özelliğindeki temel telekomünikasyon hizmeti sağlayıcısına evrensel hizmet zorunluluğu getirilmesi üretim miktarı regülasyonu olarak değerlendirilebilir (Tepe vd., 2004: 126). Ancak firma yada endüstriler karlarını maksimize etme güdüsüyle hareket ettiklerinden karlı bölgelere ürünlerini satma eğilimindedirler. Oysa sunulan ürünün evrensel niteliği, regülatöre firmalar üzerinde yaptırım imkanı verir (Akça, 2007: 25). Fiyatların regüle edilip piyasa fiyatının altında belirlenmesi halinde ve firmalara bütün talebi karşılama zorunluluğunun yerine getirilmemesi hallerinde talep fazlası veya kıtlık sorunu ortaya çıkacaktır (Akça, 2007: 25-26).

### **2.3.3. Piyasaya Giriş ve Çıkış Regülasyonu**

Fiyat ve firma sayısı, regülatörlerin kontrol ettikleri iki önemli değişkendir. Regülatör kuruluşlar giriş ve çıkışlara sınırlamalar getirerek firma sayısını kontrol altına alırlar. Hem fiyat hem de firma sayısı dağılım ve üretim etkinliği açısından önemli role sahiptirler (Reel, 2010: 27). Firmaların piyasaya girişinin düzenlenmesi farklı seviyelerde gerçekleştirilebilir. Bunlardan birincisi firmaların piyasaya girişleri, kamu hizmetlerinde olduğu gibi lisans verilmesi vb. şartlar getirilerek kontrolü sağlanabilir. Diğer ise, doğal tekel özelliği taşıyan piyasalarda bir firmanın olması, başka firmaların o piyasaya girişinde kendiliğinden engel olmaktadır. Endüstriden çıkışın denetlenmesi ise, doğal monopol niteliğindeki birçok endüstrinin kamu hizmetleriyle bağlantılı olması ve geniş bir kesime hizmet sağlamasının zorunluluğunun bulunmasından kaynaklanmaktadır. Sektörden çıkışın firmalar açısından ağır şartlara bağlanması veya endüstriye giriş aşamasında ayrıntılı yeterlilik şartlarının aranması ve bu şartların sıkı denetime tabi olması şeklinde kontrol edilmektedir (Tepe vd., 2004: 126).

### **2.3.4. Diğer Değişkenlerin Kontrolü**

Firmalar karar verirken birçok değişkeni göz önünde bulundururlar. Bunlardan biriside ürettikleri ürün veya hizmetin kalitesidir. Regülatör kurumlar genellikle minimum kalite standardını belirlemektedirler ve bu standartların kontrolünü yaparlar. Diğer fiyat ve miktar değişkenlerine göre, kalite kavramının subjektif bir değişken olması, kalitenin regüle edilmesini zorlaştırmaktadır. Fakat bu değişkenin regülasyonu tüketici sağlığı açısından önem arz etmektedir (Tepe vd., 2004: 126). Regülasyona tabi

olan diğer bir değişken ise firmaların yatırımlarıdır. Bu değişkenin düzenlenmesi, kamu hizmeti özelliği taşıyan mal veya hizmetlerin gerçekleştirildiği piyasalarda bu mal veya hizmetlerden daha fazla tüketicinin yararlanması, bu mal veya hizmetlerin kalitesinin iyileştirilmesi, maliyetleri azaltmaya yönelik ve yatırım yapılması gerekliliğini ortaya koyacak şekilde olabileceği gibi, bazı yatırımlarda izin alınması koşulunun getirilmesi gibi yatırımları kısıtlayıcı da olabilir (Reel, 2010: 30).

#### **2.4. Regülasyon Süreci**

Regülasyonun yasama, uygulama ve deregülasyon olmak üzere üç süreçten meydana gelir (Viscusi vd.,1995: 318). Bu süreçler gerçekleştirilmeden önce ilk yapılması gereken şey düzenlenecek endüstrinin hangi kısımlarının ne oranda düzenleneceğidir.

##### **2.4.1. Kanuni Düzenlemenin Yapılması**

Bir endüstriye regülasyon uygulanmasında iki temel süreç vardır. İlk aşama belirli bir piyasaya regülasyon uygulamak için kanuni düzenlemenin gerçekleştirilmesidir. Toplumun farklı kesimlerinin temsilcileri regülasyonun bu aşamasıyla ilgilidir. Regülasyon firmanın kararlarını etkilemekte, firma karını ve bireylerin refah düzeyini etkilemektedir. Bu sebeple firmaların ve bireylerin kanunun içeriğine yönelik olarak yasama merciini etkilemeye çalışması beklenir. Regülasyon sonucu firmaların bağımsız karar verebilme yetkileri kısıtlanacağından, bu kanuni düzenlemeye karşı firmalar direnç gösterebilir.

##### **2.4.2. Kanunun Uygulanması**

Kanuni düzenlemenin yapılmasından sonraki aşama, bu kanunun uygulamaya konulmasıdır. Üreticiler ve tüketiciler yasanın uygulanmasında ilgili taraflar olsalarda, bağımsız düzenleyici kurumlar uygulanma aşamasında temel aktördür. Uygulama aşamasında yasama organı belirli oranda uygulamayı etkilese de, asıl yetki ve sorumluluk regülatör kurum üzerindedir. Bu nedenle, regülatör kurum uygulama safhasında yetkisi çerçevesinde yasama organının yerini alır (Ardıyok, 2002: 19).

##### **2.4.3. Deregülasyon**

Deregülasyon regülasyon uygulamasının azaltılması veya tamamen kaldırılmasıdır. Regülasyonların kaldırılması da bir çeşit regülasyon olarak düşünülebilir. Bu ise yeniden regülasyon olarak isimlendirilir. Deregülasyon devletin ekonomiye müdahale araçlarından biri olan regülasyonların kaldırılması anlamına gelmektedir. Ancak regülasyonun gerekli olduğu bazı durumlarda ise, rekabete açılacak alanlar varsa öncelikli olarak bu alanlarda rekabet ortamı yaratıp regülasyonların kaldırılması ve ancak sınırlı bir alanda regülasyon uygulamasının yapılması da deregülasyon olarak tanımlanabilir (Akça, 2007: 143). Deregülasyon, devletin farklı nedenlerle uyguladığı iktisadi, sosyal ve idari regülasyonların

azaltılması veya kaldırılmasına denir. Deregülasyonu başlatan beş unsur vardır. Birincisi, teknik sebepler, piyasada gereğinden çok büyük bir firmanın olması nedeniyle ortaya çıkan olumsuzluklardır. İkincisi, piyasada faaliyette bulunan firmanın, rekabet olmadığı için iç dinamiklerini yitirmesinin neden olduğu olumsuzluklar. Üçüncüsü, regülasyon sonucu gerçekleşen fiyat yapısının gittikçe maliyetlerden uzaklaşması. Dördüncüsü, rekabetin ortadan kalkması ve/veya diğer endüstrilerle ilişkilere izin verilmemesi nedeniyle yenilik yapma güdüsünün kaybedilmesi. Beşincisi, regülasyonun yaratmış olduğu maliyetlerin, regülasyondan elde edilen faydayı aşmaya başlaması (Ardıyok, 2002: 19). Regülasyon piyasa aksaklığının ortadan kaldırılması için uygulamaya konulan bir önlemdir. Fakat piyasa aksaklığı, teknoloji, piyasa koşulları ve organizasyon yapıları sonucu artabilir, azalabilir veya ortadan kalkabilir (Ardıyok, 2002: 19).

Başarılı bir deregülasyon sürecinin uygulanması için şu üç aşamanın sağlıklı bir şekilde atılması gerekir. Birincisi, kamunun yararı aksini gerektirmedikçe rekabet kurallarının kapsadığı alanlardaki sektörel boşluklar kapatılmalıdır. İkincisi, endüstrinin deregülasyonunun başarısını engelleyecek rekabete aykırı anlaşmalar, hakim durumun kötüye kullanılması durumu ve rekabeti bozucu birleşmelere yönelik rekabet kuralları, eksiksiz uygulanmalıdır. Üçüncüsü, rekabeti düzenleyecek mercilere deregülasyon sürecini takip edecek yetki ve kaynak sunulmalıdır (Ardıyok, 2002: 21).

### **3.Bağımsız Düzenleyici Ve Denetleyici Kurumlar**

Ekonomi, hukuk ve kamu yönetimi disiplinlerinin kesiştiği bir alana konu olan Bağımsız Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar (DDK); klasik idari yapılanmanın dışında yer alan, bağımsızlıkları güvence altına alınmış ve belirli sektörlerde kamu düzenini ve hukuka uygunluğu sağlama ve müdahalede bulunma yetkisi verilmiş kuruluşlar olarak tanımlanabilir. İlk olarak ABD’de kurulan DDK’lar, Avrupa’da II. Dünya Savaşından sonra ve özellikle 1980’li yıllarda başlatılan özelleştirmeler ve kamu tekellerinin kaldırılmasıyla birlikte ortaya çıkmaya başlamıştır. Devletin ekonomik hayata müdahalesinin DDK’lar aracılığıyla yapma gerekçesi olarak uzmanlaşma, günlük siyasetin etkisinden bağımsız olması, inandırıcılık, yetki devri ve uluslar arası kuruluşların neo-liberal politikalarını geliştirmekte olan ülkelerde uygulama çabaları olarak sayılabilir. DDK’lar sahip oldukları yetkilerle gözetim ve denetim, danışma ve uyuşmazlıkları çözme işlevlerini yerine getirmektedir. DDK’lar bu işlevlerini etkin bir şekilde yerine getirmeleri, onların piyasada sağladıkları güvenle doğru orantılı gerçekleşmektedir. Bu güvenin sağlanması ise DDK’ların bağımsızlığı ile ilgilidir. DDK’ların bağımsızlığı, Bağımsızlık Endeksi ile ölçülmektedir (Şanlısoy vd., 2006: 100).

#### **3.1.Düzenleyici Ve Denetleyici Kurum Kavramı**

1970’li ve 1980’li yıllardan sonra çıkmaya başlayan ve giderek yaygınlaşan düzenleyici ve denetleyici kurumlara ilişkin, literatürde üzerinde anlaşma sağlanmış bir tanımı bulunmamaktadır. Bunun esas nedeni, bu kurumların gerek teorik açıdan

gerekse uygulaması açısından ülkeler arası farklılık göstermektedir. Dolayısıyla düzenleyici ve denetleyici kurum tanımı yapmada bir güçlük yaşanmaktadır. Ancak düzenleyici ve denetleyici kurumların ortak yapıları dikkate alınarak bir tanım yapılırsa, düzenleyici ve denetleyici kurum, yaşamın hassas alanları ve sektörleri olarak nitelendirilen rekabet, enerji, bankacılık, finans, iletişim, insan hakları ve gıda ve ilaç güvenliği gibi alan ve sektörlerde düzenleme ve denetim faaliyetlerinde bulunan, kamu tüzel kişiliğine sahip, idari ve mali özerkliğe sahip ve geleneksel idari yapılanmadan farklılık gösteren yeni idari birimlerdir (Sobacı, 2006: 159). Ülkeden ülkeye farklı biçim ve içeriğe sahip fakat özünde devlet yönetimi elinde bulunduran siyasi otoriteden bağımsız, temel hak ve özgürlükler ve iktisadi etkinliklerle ilgili duyarlı alanlarda kendine ait etkili ve önemli yetkileri kullanarak düzenleme, denetim ve gözetim görevini üstlenen bu tür kurum ve kuruluşlara Düzenleyici ve Denetleyici Kurum denilmektedir (Günday, 2002: 490). Geleneksel idari yapılanmanın dışında kalan, belirli bir faaliyet alanı ile sınırlandırılmış ve düzenleme, denetleme ve yaptırım uygulama gücüne sahip kuruluşlardır (Aydın vd., 2005: 103). 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 3 sayılı cetvelinde Türkiye’de 11 adet düzenleyici ve denetleyici kurum faaliyette bulunmaktadır. Bunlar;

- 1) Radyo ve Televizyon Üst Kurulu
- 2) Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu
- 3) Sermaye Piyasası Kurulu
- 4) Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu
- 5) Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu
- 6) Kamu İhale Kurumu
- 7) Rekabet Kurumu
- 8) Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu
- 9) Kişisel Verileri Koruma Kurumu
- 10) Nükleer Düzenleme Kurumu
- 11) Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetleme Kurumu

### **3.2. Düzenleyici Ve Denetleyici Kurumların Ortaya Çıkış Nedenleri**

Toplumsal yaşamda bu kurumların önemli bir yere sahip olmaları, teknolojik gelişmelere karşı açık olmaları ve temel hak ve özgürlüklerle ilgili olmaları nedeniyle hassas sektörler ve alanlar olarak nitelenen iletişim, enerji, ekonomik rekabet, bankacılık ve finans sektörü gibi alanları siyasetten ve bu endüstri kolunda faaliyet gösteren firmaların etki ve baskılarından uzaklaştırma ihtiyacından dolayı bu tür kurumların ortaya çıkmasında esas neden olarak kabul edilmektedir (Ulusoy, 2003: 5).

### **3.3. Düzenleyici Ve Denetleyici Kurumların Özellikleri**

DDK’ların en önemli özelliklerinden biride, bu kurumların yürütmeye karşı bağımsız olmalarıdır. Bu kurumların başka bir ayırt edici özelliği; belli bir hizmet alanını düzenleme, gözetim, denetim ve yaptırım gücüne sahip olmalarıdır. Yani herhangi bir idari kurumun DDK olarak kabul edilebilmesi için idari açıdan “bağımsız” ve



“düzenleyici ve denetleyici” bir fonksiyonları yerine getirmesi gerekir (Aydın vd., 2005: 110).

DDK’ları diğer kurumlardan ayıran iki temel özeliği olan bağımsızlık ve özerklik kavramlarından biraz bahsetmek gerekir.

### **3.3.1. Bağımsızlık**

Dışarıdan bir gücün denetimine ve sınırlandırılmasına tabi olmamaya denir. DDK’lar bakımından bağımsızlık ise, yargılama, karar verme, danışma, öneride bulunma, bilgi verme, soruşturma yapma gibi işlemlerin yerine getirilmesinde başka kurumların açık yönlendirmesine ve etkilemelerine karşı bağımlı olmama durumudur. Bu kurumlara bağımsızlık verilmesindeki amaç, bu tür kurumların kendilerine verilen görev ve yetkilerini yerine getirirken siyasilerin ve karar alma sürecinde etkili olan çıkar gruplarının baskı ve müdahalelerinden korumaktır (Şanlısoy vd., 2006: 106). Bağımsızlık denetleyen-denetlenen ilişkisinde kendisini göstermektedir ve bağımsızlık olmadığı takdirde denetimi ortadan kaldırmaktadır (Atay, 1994: 34).

### **3.3.2. Özerklik**

Üniter ya da federal devlet yönetiminde, bölgelerin ya da kamu kurumlarının belli sınırlar çerçevesinde siyasal ya da idari açıdan kendi başına karar alabilme ve uygulayabilme serbestliğine sahip olmalarına denir (Arda, 2003: 478). Bir idari birimin, belli görevleri kendi başlarına, kendi organları eliyle yerine getirmesi ve gerekli kaynaklara erişebilmesidir. Özerk yönetim, kendi hareketlerine hakim olacak kuralları kendisinin düzenleyebilme yetkisi olan yönetimdir. Kamu yönetimi içerisindeki katı merkeziyetçi yapılanmayı yumuşatmak amacıyla geliştirilmiş bir kavram olan özerklik, bağımsızlıktan farklı anlamdadır. Mahalli yönetimlerde olduğu gibi her özerkliğe sahip kurumun bağımsız olduğu anlamına gelmez (Şanlısoy vd., 2006: 107).

## **3.4. DDK’ların İşlevsel Özellikleri**

DDK’ların işlevsel özellikleri incelendiğinde, bir taraftan düzenleme yetkisiyle kurallar koyan, diğer taraftan da bu kurallara uygun davranılıp davranılmadığını gözetip denetledikleri ve gerekli hallerde bazı yaptırımlar uygulamaktadırlar. Ayrıca kendi görev alanlarında bir üst yargı merci gibi hareket edip bazı uyuşmazlıkları karara bağlama yetkisine de sahip olduklarını görür (Türe, 2004: 9).

### **3.4.1. Düzenleme Yetkileri**

Düzenleme, genel ve soyut nitelikte norm koyabilme yetkisine denir (Öztürk, 2003: 4). Toplumsal yaşam açısından önemli sektörleri kamu yararı ve kamu düzenini sağlamak için yönlendirme yetkisi, DDK’ların varlık sebebini teşkil eder. ABD’deki DDK’ların devletin dördüncü erki olarak görülmesinin en önemli sebebi bu otoritelerin düzenleme yetkilerine sahip olmalarıdır (Akıncı, 1999: 133-134). DDK’ların kuruluş kanunlarında, faaliyet alanları ortaya konulduktan sonra ilgili yasanın uygulanmasını sağlamak amacıyla DDK’lara düzenleme yetkisi de verilmiştir. DDK’lar bu kanuna dayanarak kendi faaliyet alanlarıyla ilgili düzenleyici işlemler yapabilirler ve kurallar koyabilirler. Ancak düzenleme yetkisi ikincil türde bir yetkidir.

Diğer bir deyişle DDK düzenleme yetkisini kullanması sırasında kanuni dayanağın sınırını daraltamaz veya genişletemez.

#### **3.4.2. İzleme ve Denetim Yetkileri**

DDK'lar faaliyette buldukları sektörde yasalara veya diğer düzenleyici enstrümanlarla kendilerince ortaya konulan kurallara uyulmasını denetleme yetkisi verilmiştir. DDK'lar denetim faaliyetlerini ya kendiliğinden ya da şikayet başvurusu üzerine yapmaktadırlar (Öztürk, 2003: 4). Bu amaçla, gerekli görmesi durumunda bilgi ve belgeleri ilgili taraftan isteme, ilgililerin bilgilerine başvurma ve gerekli durumlarda yerinde incelemeler yapma yetkilerine sahiptirler (Akıncı, 1999: 133).

#### **3.4.3. Danışmanlık İşlevleri**

DDK'ların kendi faaliyet alanlarına giren konularda bakanlıklara ve benzer statüdeki diğer kuruluşlara görüş bildirme, danışmanlık yapma gibi görevleri de söz konusudur. Piyasa geliştirme görevi DDK'lara yasayla ortaya konulabileceği gibi bunlar bu fonksiyonu fiilen de yapabilmektedirler. Bu kurumlar, görüş bildirme ve öneride bulunma yetkilerinin yanı sıra düzenledikleri denetledikleri alana ilişkin olarak bilimsel etkinlikler, paneller, konferanslar düzenleyerek ve yapmış oldukları yayınlarla; piyasaları bilgilendirme görevini yerine getirmekte ve rekabet kültürünün oluşmasına katkı sağlamaktadırlar (Kaya, 2004: 152). Bu kurumların vermiş oldukları öneriler ya siyasi otoriteye ya da aktif idareye yönelik olarak davranış biçimi benimsenmesi, bir reformu gerçekleştirmek, bir düzenlemeyi değiştirmesi için veya meclise kanuni bir değişiklik önerisinde bulunmak için yapılan bir çağrı olarak düşünülebilir (Akıncı, 1999: 135).

#### **3.4.4. Yaptırım Uygulama Yetkileri**

DDK'ların faaliyet alanlarıyla ilgili idari ve mali yaptırımlar uygulanması konusunda geniş yetkilere sahip olmaları, bu otoritelerin hukuki statülerinin belirlenmesi açısından önemli tartışma konularından biridir. Uygulanacak yaptırımın niteliği görev alanlarının özelliğine göre farklılık gösterebilir, yaptırım yetkisi, görev alanında düzenleme ve denetleme yetkilerinin bir devamı olarak görülmektedir. Kimi DDK'ların vermiş oldukları yüksek para cezaları ön plana çıkarken, kimi kurumlarda verilen izin iptali şeklinde idari yaptırımlar ön plana çıkmaktadır (Tan, 1996: 29).

#### **3.4.5. Uyuşmazlık Çözme İşlevleri**

DDK'ların kendilerine özgü özelliklerinden birisi de, kendi alanlarında bazı uyuşmazlık konularının çözülmesinde yetki tanınmış olmasıdır. Faaliyet alanlarının teknik ve karmaşık olması, mahkemeye gidilmesi halinde çözümün uzun sürmesi gibi nedenlerden dolayı bu kurumlara uyuşmazlıkları çözme yetkisi verilmiştir (Tan, 1996: 31). Burada üzerinde durulması gereken husus, bir anlaşmazlık durumunda tarafların yargıya gitmek ya da kurula başvurarak onun vereceği karara uymak arasında bir seçme seçeneğinin olmasıdır (Türe, 2004: 10). Örneğin Kamu İhale Kurumunun şikayet üzerine vermiş olduğu kararlara karşı mahkemelerde davaya konu olabilir ve bu davalar öncelikli olarak görülür.

#### **4. Kamu İhale Kavramı ve Kamu İhale Kurumu**

Kamu İhalesi, kamu kurum ve kuruluşları tarafından kendi mevzuatlarında belirtilen görevleri yerine getirmek için ihtiyaç duyulan mal, hizmet ve yapım işlerinin satın alınması işidir. Bir işi veya bir malı birden çok istekli arasından en uygun şartlarla teklif verene bırakma olarak tanımlanır (Gürhan, 2008: 21). Kamu İhaleleri, kamu kurumlarının ihtiyaç duyduğu mal, hizmet veya yapım işinin alım fiyatının belirlenmesi ve idare tarafından önceden belirlenmiş yeterlik kriterlerini sağlayan istekliler arasında en uygun teklif sahibinin belirlenmesidir (Koçberber, 2010: 131).

##### **4.1. Kamu İhale Kurumu'nun Kuruluşu ve Kuruluş Nedenleri**

Avrupa Birliği Komisyonu Türkiye Temsilciliğince hazırlanan "AB Kamu İhaleleri Raporunda" Maliye Bakanlığının kamu harcamalarının yönetimi, mali kontrolü ve düzenlenmesinden sorumlu birim olması, ancak kamu ihale usullerine uyulma konusunda denetim yapacak bir merciin bulunmaması, bu hususlarda genel idari ve adli yargı yerlerinin sorumlu olması, ihale ile ilgili şikayetleri inceleyip çözecek, uygulamaya yön verecek ve ülke geneli birliği sağlayacak düzenleyici bir organın oluşturulması esasına dayalı olarak yapılan önerileri çerçevesinde, ihalenin başından sözleşmenin imzalanması aşamasına kadarki süreçle ilgili olarak idarece yapılan işlemlerde hukuka aykırı bir durum bulunduğu ilişkin şikayetleri incelemek, birincil ve ikincil ihale mevzuatını hazırlamak ve uygulamaya yön vermek, kamu ve özel sektör çalışanlara eğitimler vermek, ihale istatistiklerini tutmak ve yayınlamak, ihalelere katılmaktan yasaklananların sicillerini tutmakla görevli bağımsız, idari ve mali özerkliği olan Kamu İhale Kurumu kurulmuştur (İğdeler, 2003: 1-2). Kamu İhale Kanununun en önemli yeniliği ihalelerle ilgili şikayet ve itirazları değerlendirecek bağımsız bir platformu oluşturmasıdır. Bu ihale kanunu ile kamu ihalelerinde şeffaflık ve rekabet ortamının oluşturulmasında ihaleyi yapan idarelerin hukuka aykırı işlem ve eylemlerine karşı hızlı ve etkili bir denetim mekanizması kurma amacıyla Kamu İhale Kurumu adıyla yeni bir düzenleyici kurum oluşturulmuştur (Sezer, 2002: 71). 2002 yılı itibarıyla faaliyete geçen KİK, bir düzenleyici ve denetleyici kurum olarak ülkemizdeki diğer düzenleyici kurumlardan farklılıklar taşımaktadır. KİK' i diğer düzenleyici ve denetleyici kurumlardan ayıran en önemli özellik; kamunun israfını, verimsizliğini ve yolsuzluğunu ortadan kaldıracak türden araçlara sahip oluşudur. KİK, kamu alımlarını disipline etmeyi ve bu sayede kamu açıklarını önlemeyi, saydamlığı sağlamayı ve verimliliği artırmayı, daha rekabetçi bir kamu ihale yapısı oluşturmayı kendisine görev edinmiştir (Tülümen, 2004: 20).

##### **4.2. Kamu İhale Kurumunun Misyonu, Vizyonu ve Temel İlkeleri**

Kurumun misyonu; KİK, kamu alımlarında saydamlık, rekabet ve eşit muamelenin sağlanması amacıyla yönelik esasları ortaya koyan ve uygulamayı denetleyen bağımsız düzenleyici ve denetleyici kurumdur. Kurumun vizyonu; Kamu alımlarında açıklık, rekabet ve eşit muameleyi esas alan, yenilikçi ve sürekli gelişen bir anlayışla uluslararası düzeyde yetkin ve rehber bir düzenleyici ve denetleyici kurum olmaktır. Kamu İhale Kurumunun temel ilkeleri; kurumun, üstlendiği misyonu yürütmek ve vizyonu gerçekleştirmek için esas aldığı temel ilkeler, görevini yerine

getirirken bağımsızlık, tarafsızlık, saydamlık, rekabet, eşit muamele, güvenilirlik, kamuoyu denetimine açıklık, kamu kaynaklarının verimli kullanılması, etkinlik, katılımcılık, uzmanlaşma ve hizmet odaklılık şeklinde sıralanır (KİK, 2012: 7).

#### **4.3. Kamu İhale Kurumunun Görev ve Yetkileri**

-İhale sürecinin başından sözleşmenin imzalanması sürecine kadarki süre boyunca idare tarafından yapılan işlemlerde Kamu İhale Kanunu ve ilgili mevzuata aykırı olan şikayet başvurularını incelemek.

-Kamu İhale kanuna ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu' na ilişkin bütün mevzuatı, standart ihale dokümanlarını ve tip sözleşmeleri hazırlamak, geliştirmek uygulamaya yön vermek.

-İhalelere katılmaktan yasaklı olanların kayıtlarını tutmak.

-Ar-Ge faaliyetlerinde bulunmak.

-Kuruma ait bütçe ile kesin hesabı ve yıllık faaliyet raporları hazırlamak, Kurum bütçesini uygulamak, gelirleri toplamak ve giderleri gerçekleştirmek.

-İhale konusunda eğitimler vermek, ulusal ve uluslararası işbirliğini sağlamak.

-İhale İlanlarıyla ilgili esasları belirlemek, basılı veya elektronik ortamda Kamu İhale Bültenini yayınlamak.

-Yapılan ihalelerin ve sözleşmelerin bilgilerini toplamak, adet, tutar ve diğer konular hakkında istatistiki kayıtlar oluşturmak ve yayınlamak.

-Yerli isteklerin, yabancı ülkelerde yapılan ihalelere katılmalarının engellenmesi halinde, bu uygulamanın yapıldığı ülkenin isteklilerinin de bu kanun kapsamında yapılan ihalelere katılmalarını engellemek amacıyla tedbirler alınmasını ve gerekli düzenlemelerin yapılmasını sağlamak için Bakanlar Kuruluna teklif sunmak(Kamu İhale Kanunu, 2002).

#### **4.4. Kamu İhale Kurumunun Teşkilat Yapısı**

Kurum, Kamu İhale Kurulu, Başkanlık ve Hizmet Birimlerinden oluşmaktadır. Kurum, 13 ana hizmet birimi, 4 danışma birimi, 4 yardımcı hizmet biriminden oluşmaktadır. Kurumun karar organı olan Kamu İhale Kurulu biri başkan, biri ikinci başkan şeklinde dokuz üyeden meydana gelir.

#### **4.5. Kurumun Düzenleyici ve Denetleyici Faaliyetleri**

Kurumun düzenleme, inceleme, hukuk işleri ve görüş bildirmeye ait faaliyetler, kamu alımlarını izleme ve bilgi hizmetleri ile ilgili faaliyetler, kamu ihale bülteni ile ilgili faaliyetler.

##### **4.5.1. Düzenleme Faaliyetleri**

Kurum, 4734 ve 4735 sayılı Kanunların uygulanmasına yönelik olarak ikincil mevzuatın, standart ihale dokümanlarının ve tip sözleşmelerin hazırlanmasından sorumludur. Bu doğrultuda Kurum, kamu alımları konusunda ülke genelinde uygulamayı yönlendirme ve koordinasyonu sağlama görevlerini yerine getirmektedir. 4734 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesinden sonra da uygulamaya yön vermek için Kurum tarafından yönetmelikler ve tebliğler çıkarılmakta ve Kurul tarafından da düzenleyici birçok karar vermektedir. Ekonomik ve teknolojik gelişmelerin hızlı olduğu düşünülürse kamu alımları gibi önemli bir alanı yönlendirerek gelişmelere

uygun düzenlemelerin yasal çerçevede yapılmasını sağlayacak bir düzenleyici yapının ortaya çıkmasında Kurumun düzenleme yapma faaliyetlerinde bulunması son derece önem taşımaktadır. Kurumun düzenleme yapma yetkisi; ihale uygulamalarının tüm ülke genelinde doğru gerçekleştirilmesi, sistemin geliştirilmesi ile birlikte düşünüldüğünde kamu yararı açısından çok değerlidir. Kamu alımlarında düzenleyici ve denetleyici olarak görev üslenen Kurum ülke genelinde ihale uygulamalarında standardizasyon sağlanmış ve bu alandaki çok başlılık da aşılmıştır (Erdem, 2003: 188).

Tablo 1: Kamu İhale Kurumunun 2019 Yılı İçerisinde Almış Olduğu Düzenleyici Kurul Kararları

<b>Düzenleyici Karar Türleri</b>	<b>2019 yılı</b>
Yönetmelik ve Tebliğ Değişikliklerine İlişkin Kararlar	18
Kapsam ve İstisna Maddesi Uyarınca Alınan Kararlar	26
3/g Maddesi Uyarınca Alınan Kararlar	104
Mücbir Sebep Başvurularına İlişkin Kararlar	29
62/1 Maddesi Uyarınca Alınan Kararlar	160
Uygulamayı Yönlendirmek Amacıyla Alınan ve Kurumun İnternet Sitesi Üzerinden Yayımlanan Kararlar	3
<b>Toplam</b>	<b>340</b>

Kaynak: Kamu İhale Kurumu, 2019 Yılı Faaliyet Raporu, s. 26.

Kamu İhale Kurumu, Tablo 2’de görüldüğü gibi kamu ihaleleri ile ilgili birçok düzenleyici faaliyette bulunduğu görülmektedir. 2002 yılından beri Kurum düzenleme faaliyetlerini her yıl yayımlanan faaliyet raporlarında ayrıntılı olarak görülebilir. Kurum, İhale kanunlarında değiştirilmesi gereken veya eklenmesi gereken maddeleri Kanun değişikliği önerisinde bulunmaktadır. Kamu ihale mevzuatının Avrupa Birliği kamu ihale mevzuatına uyum seviyesinin sağlanması, uygulama aşamasında ortaya çıkan sorunlar, kurumların karşı karşıya kaldığı sorunlar ile AB Kamu Alımları Direktifleri çerçevesinde Kamu İhale Kanununun gözden geçirilmesi eksiklikler varsa Kurum Kanun çalışmalarında bulunmaktadır. Kurum Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununun 10’uncu maddesi uyarınca mücbir sebep olarak kabul edilebilecek halleri şöyle sıralamıştır;

- Doğal afetler
- Kanuni grev
- Genel salgın hastalık
- Kısmi veya genel seferberlik ilanı
- Gerektiğinde Kurum tarafından belirlenecek benzeri diğer haller.

Kurum 2019 yılında mücbir sebep başvuruları konusunda 29 adet Düzenleyici Kurul Kararı alınmıştır Kanunun 3. Md (g) bendi kapsamındaki istisna taleplerinin değerlendirilmesi konusunda düzenleyici kararlar almaktadır. Kurum ayrıca çeşitli konulara ilişkin olarak düzenleyici kararlar vermiştir. Kurum eşik değerler ve parasal limitlerin güncellenmesini her yıl 1 Şubat tarihinden itibaren güncellemektedir.

#### **4.5.2. İnceleme Faaliyetleri**

## Hüseyin ERCAN

İhale aşamasında mevzuata aykırı işlem veya eylemler sonucu bir hak kaybının olduğu veya zarara uğrandığı veya zarara uğraması muhtemel olduğunu iddia eden aday veya istekli ile istekli olabilecekler, 4734 sayılı Kanunda yer alan kurallar çerçevesinde şikayet ve itirazın şikayet başvurusu yapılabilirler. Şikayet ve itirazın şikayet başvuruları, dava açmadan önce tüketilmesi zorunlu idari başvuru yollarıdır. Şikayet başvurusu ihaleyi yapan idareye, itirazın şikayet başvuruları Kuruma yapılır. Kuruma yapılan itirazın şikayet başvurusunda;

- İhalenin devamına engel teşkil edecek ve düzeltici işlemle ortadan kaldırılamayacak mevzuata aykırılığın olması halinde ihalenin iptaline,
- İdarece düzeltme yapılması halinde giderilebilecek ve ihalenin kesintiye uğratılmasına lüzum olmayan hallerde, düzeltici işlem verilmesine,
- Başvurunun süre, usul ve şekil kuralları açısından uygun bulunmaması, kanuna uygun olarak sözleşme imzalanmış olması veya şikayete konu işlemlerde mevzuata aykırı durum olması veya itirazın şikayet başvurusuna konunun Kurumun görev tanımına girmemesi halinde başvuru reddedilir. İdareye şikayet başvurusunda bulunan veya idarenin vermiş olduğu kararı uygun görmeyen aday, istekli veya istekli olabilecekler 55'inci maddenin dördüncü fıkrasında belirtilen durumlarda ve süre zarfında, sözleşme imzalanmadan önce itirazın şikayet başvurusuna gidilebilir. Kurum itirazın şikayet başvurularını başvuru sahibinin iddiaları ile idarenin şikayet üzerine aldığı kararda belirlenen hususlar ve itiraz edilen işlemler çerçevesinde eşit muamele ilkesine uyulup uyulmadığı şeklinde inceler.

İdare tarafından şikayet veya itirazın şikayet üzerine alınan ihalenin iptal edilmesi işlemine karşı yapılacak itirazın şikayet başvuruları ise idarenin iptal gerekçeleriyle sınırlı inceleme yapılır.

Kurul gerekli durumlarda tarafların ve ilgililerin dinlenmesini isteyebilir. Kurulca belirlenen tarihte taraflar ve ilgililer dinlenir. Kurum, itirazın şikayete ilişkin nihai kararını, incelenen ihaleye ilişkin gerekli bilgi ve belgeler ile ihale işlem dosyasının kayıtlara alındığı tarihi izleyen 20 gün içinde cevap vermek zorundadır. Kurum, gerekli görürse teknik konularda kamu veya özel kesimin bilgisine gidebilir.

Tablo 2: Kamu İhale Kurumunun 2019 yılındaki İnceleme Kararları

Karar Türleri	Mal Alımı	%	Yapım İşi	%	Hizmet Alımı	%	Toplam	%
Düzeltilici İşlem	64	23,02	128	28,83	264	25,26	456	25,81
İptal	19	6,83	11	2,48	57	5,45	87	4,92
İptalin İptali	7	2,52	6	1,35	22	2,11	35	1,98
Başvuru Ret	188	67,63	299	67,34	702	67,18	1189	67,29
<b>Toplam</b>	<b>278</b>	<b>100,00</b>	<b>444</b>	<b>100,00</b>	<b>1045</b>	<b>100,00</b>	<b>1767</b>	<b>100,00</b>
%		15,73		25,13		59,14		100

Kaynak: Kamu İhale Kurumu, 2019 Yılı Faaliyet Raporu, s. 25.

Tablo 2’de görüldüğü gibi Kuruma 2019 yılında 1.767 adet şikayetin 1045’i hizmet ihalelerine yönelik olurken, 278’i mal alımı ihalelerine ve 444’ü ise yapım ihalelerine yöneliktir.

#### **4.5.3. Hukuk İşleri ve Görüş Bildirmeye Ait Faaliyetler**

Kurum birimleri tarafından talep edilen konularda hukuki görüşler vermektedir. 4734 sayılı Kanunun istisna ve kapsam maddelerine ilişkin olarak görüşler vermiştir. Kurum tarafından takip edilen davalara baktığımızda aşağıda tablo’da anlaşıldığı üzere, 2018 yılında 760 dava konusu olmuş ve bu davaların savunması, takibi ve icra işlemlerinin uygulanması gerçekleştirilmiştir. Kamu kurumlarınca hazırlanan ve Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulan kanun taslaklarıyla ilgili Meclis komisyonlarında yapılan toplantılara Kurum personeli katılmakta Kurumun görüşünü sunmaktadır. Ayrıca, kamu kurumlarınca hazırlanan kanun ve yönetmelik taslakları ile diğer düzenleyici işlemler kurum tarafından Kamu İhale Kanunu ve ilgili hukuk açısından incelenmekte ve buna ilişkin Kurum görüşü ilgili taraflara iletilmektedir. Ayrıca Türkiye Büyük Millet Meclisi çalışmaları sırasında milletvekillerce verilen soru önergeleri Kurum tarafından cevaplandırılmaktadır. Ayrıca arabuluculuk faaliyetlerinde de bulunmaktadır.

#### **4.5.4. Kamu Alımlarını İzleme ve Bilgi Hizmetleri ile İlgili Faaliyetler**

İdareler, ihaleyi kazanan firmanın ihalelere katılmaktan yasaklı olup olmadığını ve bunlar aleyhine kamu davası açılıp açılmadığının sorgusuna yönelik başvurularını elektronik ortamda Kuruma iletmektedirler. Kurum, bu firmalara cevap verebilmek için ihtiyaç duyulan yasaklama bilgilerini elektronik ortamda tutmakta ve takibini yapmaktadır. Kamu İhale Kanununun ilgili hükümlerine dayanarak kendilerine ihalelere katılmaktan yasaklama kararı verilenlere ilişkin kararlar Kurum tarafından izlenmekte ve kaydedilmektedir.

#### **4.5.5. Kamu İhale Bülteni İle İlgili Faaliyetler**

Kamu İhale Kanununda yapılan değişiklikle ihale ilanları 01.01.2004 tarihinden itibaren Kurum tarafından çıkarılan Kamu İhale Bülteninde yayımlanmaya başlanmıştır. Kamu İhale Bülteninde, 4734 sayılı kanun kapsamındaki idarelerin hazırladıkları ihalelere ilişkin ilanlara yer verilmektedir. Ayrıca Kanun kapsamına girmeyen kurumlar tarafından yapılan ihaleler ile Kanunun kapsamına girmekle birlikte Kanuna tabi olmadan yapılan istisna ihalelerin ilanları ve bu ihalelere ilişkin ön ilan, düzeltme ve iptal ilanları da Kamu İhale Bülteninde yayınlanmasını isteyen kurumlar için sistemin geliştirilmesi sağlanarak 4734 sayılı Kanun kapsamında dışındaki ilanlar başlığı altında yayımlanması işlemleri yapılmaktadır. Kamu İhale Bülteni sadece elektronik ortamda yayımlanmakta olup bu bültenlere [www.kik.gov.tr](http://www.kik.gov.tr) adresinden tüm kullanıcılara (vatandaş, istekli, idare) ücretsiz olarak erişim sağlayabilirler.

#### **4.6. Kamu İhale Kurumunun Denetimi**

İki tür denetim incelenecektir.

##### **4.6.1. Mali Denetim**

Mali Denetim, kamu kurumlarının kamu kaynaklarını mevzuata uygun harcama yapıp yapmadıklarının denetimidir. Kamu kaynaklarını kullanan bir kurumun, bu kurum özerk bir kurum bile olsa, parasal işlerinin denetim dışı kalması ABD gibi, DDK'ların en geniş anlamda özerkliğe sahip olan ülkelerde bile yoktur. Bu nedenle, kamu kaynaklarını kim kullanırsa kullansın başka yetkili bir kurumun denetimine tabi olmalıdır. Bu denetleyecek kurumu belirlemek ve denetiminin nasıl yapılacağı ise siyasi mercein tercihinine bağlıdır (Karacan, 2002, s.44). Kurum, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun sadece 3,7,8,12,15,17,18,19,25,43,47,48,49,50,51,52,53,54,68 ve 73'üncü maddeleri bunları ilgilendirir. Bu doğrultuda 5018 sayılı Kanun'un 68'inci maddesine, Kurumun dış denetimini Sayıştay yerine getirmektedir. Sayıştay denetiminin amacı, hesap verme sorumluluğu içerisinde, idarenin mali faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amacına, hedef ve planlara uygunluğu açısından incelenmesi ve sonuçlarının Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulmasıdır.

#### **4.6.2. Yargısal Denetim**

Yargı Denetimi idari işlem ve eylemlerin bağımsız yargı organları tarafından denetlenmesine denilir. Demokratik ülkelerde yürütmenin yapmış olduğu tüm işlemler hukuka tabidir ve yargı denetiminin altındadır. DDK'lar kendi görevleriyle ilgili işlem ve eylem yaptıkları için idarenin hukuka bağlılığı ilkesi çerçevesinde yargı denetime tabidir (Duran, 2003: 491). Ülkemizde ve diğer kimi ülkelerde, DDK'ların kararlarının yargısal denetimi, idari yargının görev alanına girmektedir. Ülkemizde de, idari sistemin örnek alındığı Fransa'nın izlendiği yolu izlemiş ve DDK'lar Türkiye'de de idarenin bir parçası olduğu kabul edilmiştir. Bunun sonucu olarak da idari yargının denetimine tabi kılınmıştır (Ardıyok, 2002: 190). Kurum kararlarına karşı ilgililer Ankara İdare Mahkemelerinde dava açabilirler.

#### **5.Sonuç**

İlk olarak ABD'de başlatılan DDK'lar, Avrupa'da II. Dünya Savaşından sonra ve özellikle 1980'li yıllardan itibaren özelleştirmeler ve kamu monopollerinin kaldırılmasıyla birlikte ortaya çıkmaya başlamıştır. DDK'lar Kıta Avrupa'sı açısından yeni bir geçmişe sahipken, ABD açısından daha eski tarihlere giden bir olgudur. DDK'lar, Kıta Avrupa'sında Müdahaleci Devlet anlayışından Düzenleyici Devlet anlayışına geçiş sürecinin bir uzantısıdır. Rekabete açılan kimi sektörlerde üretim faaliyeti ile düzenleme faaliyeti ayrılınca, düzenleme fonksiyonu yerine getirecek bağımsız bir yapılanma modeli ile yürütülmesi ihtiyacı doğmuştur. Kıta Avrupa'sı AngloSakson sisteminin etkisiyle II. Dünya Savaşının izleyen yıllarda DDK'ların ortaya çıktığı, fakat asıl artışın 1980'lerde ortaya çıktığı görülmektedir. 24 Ocak kararları ile Türkiye ekonomisinde devletin ekonomideki ağırlığı azaltılarak, serbest piyasa ekonomisine geçilmesi amaçlanmıştır. KİT'ler özelleştirilerek devlet tekelindeki mal ve hizmetlerin üretimi piyasaya devredilmiştir. Bu özelleştirme süreci ile, üretici devlet modelinden piyasada rekabeti sağlayıcı ve piyasa aksaklıklarını giderici, düzenleyici devlet modeline geçilmiştir. DDK'ların ortaya çıkışında devlete yönelik bakış açısındaki değişim önemlidir. Devlet her şeyi bizzat kendisi yapan devlet



anlayışı yerine, her şeyi rasyonel ölçütlerde denetim yapan ve bazı istisnai şeyleri bizzat üstlenen ve yapan devlet anlayışının etkili olduğu söylenebilir. Ayrıca, özelleştirmeyle birlikte ekonomide devletçi politikaların yerine düzenlenmiş piyasa ekonomisinin geçmesi DDK'ların ortaya çıkışına sebep olan diğer bir faktördür. Kamu ihale kurumu geleneksel idari yapılanmanın dışında kalan, kamu alımları konusunda faaliyet alanı sınırlandırılmış ve faaliyet alanı ile ilgili düzenleme, denetleme ve yaptırım uygulama yetkileri ile donatılmış bir kurumdur. DDK'ları diğer kurumlardan ayıran iki temel özelliği bağımsız olmaları ve özekliğe sahip olmalarıdır. Kamu İhale Kurumu açısından bu iki temel özelliği değerlendirdiğimizde bu iki özelliği sağlamaya yönelik yasal dayanağı bulunmaktadır. Kanunda Kurum görevini icra ederken bağımsız olduğu, hiçbir organ, makam, merci ve kişi Kurumun kararlarını yönlendirmek amacıyla emir ve talimat vermelerini engelleyen hüküme yer vermiştir. Kurum, görevini yerine getirirken resmi ve özel bütün kurum ve kişilerden belge, bilgi isteyebilir ve görüşlerinden yararlanabilir. Belge, bilgi ve görüşlerin talep edilen süre zarfında verilmesi zorunluluğu bulunmaktadır. DDK'ların işlevsel özellikleri olan düzenleme yapma yetkisi, izleme ve denetim yetkisi, danışmanlık işlevi ve sonucusu yaptırım uygulama işlevi açısından Kamu İhale Kurumu değerlendirildiğinde bu işlevsel özelliklerin tamamını yerine getirmektedir.

Regülasyon ekonomisi açısından baktığımızda Kamu İhale Kurumu, kamu ihalelerine ilişkin faaliyet alanında oyunun kurallarını belirleyen ve bu kurallara uyulup uyulmadığını denetleyen bir kurum olduğu ortaya çıkmaktadır. Regülasyon çeşidi olarak kamu ihale kurumunun faaliyet alanı daha çok iktisadi regülasyon gurubuna girmektedir. Çünkü hem satıcılar açısından hem de alıcı olarak kamu kurumları açısından piyasa giriş çıkışı sınırlandırılmış olmaktadır.

#### **Kaynakça**

AKÇA, H. (2007). Regülasyon Ekonomisi. Adana: Nobel.

AKINCI, M. (1999). Bağımsız İdari Otoriteler ve Omdusman. İstanbul: Beta.

Arda, E. (2003). *Sosyal Bilimler El Sözlüğü*. İstanbul: Alfa.

ARDIYOK, Ş.(2002). Doğal Tekeller ve Düzenleyici Kurumlar, Türkiye İçin Düzenleyici Kurum Modeli. Rekabet Kurumu Lisansüstü Tez Serisi, No: 9. Ankara.

ARDIYOK, Ş.(?). Devletin Piyasalara Müdahalesi: Regülasyon. [www.actecon.com/PDF/Devletin%20Piyasalara.pdf](http://www.actecon.com/PDF/Devletin%20Piyasalara.pdf).

ATİYAS, İ. (2002). Bağımsız Düzenleyici Kurulların Ekonomik Gerekçeleri. II. Bağımsız Kurumlar ve Piyasa Ekonomisi Arenası, Stratejik Teknik Ekonomik Araştırmalar Merkezi (STEAM), 17 Aralık, İstanbul.

## Hüseyin ERCAN

AYDIN, V.,Aktel, M. ve Avşar, N. (2005). Neoliberal Düşüncenin Türkiye Bağlamında Yeni Yönetimsel Aktörleri: Bağımsız İdari Otoriteler-Üst Kurullar. Süleyman Demirel Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt No:1.

COLİN, R. (2003). Competition and Regulation in utility Markets, ed. Edward Elgar, An End to Economic Regulation? Robert W. Crandall The Brookings Institution, [http://books.google.com.tr/books?id=iROxMM2MHRIC&pg=PA105&hl=tr&source=gbs\\_selected\\_pages&cad=3#v=onepage&q&f=false](http://books.google.com.tr/books?id=iROxMM2MHRIC&pg=PA105&hl=tr&source=gbs_selected_pages&cad=3#v=onepage&q&f=false). Erişim Tarihi: 16.12.2020.

Erdem, H. (2003).Yeni Kamu İhale Sistemi ve Kamu İhale Kurumu. Yaklaşım. Yıl:11, Sayı:122.

EROL, M.(2003). Doğal Tekellerin Düzenlenmesi ve Telekomünikasyon Sektöründe Düzenleyici Kurum. Uzmanlık Tezi. İktisadi Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü, Yayın No DPT:2680.

GÜNDAY, M.(2002). İdare Hukuk. 6. Baskı. Ankara: İmaj.

GÜRHAN, H. H. (2008).Kamu İhale Kanunu ve Getirdikleri. Birlik Dergisi. S.10, 21-24.

KARACAN, A. İ. (2002).Özerk Kurumlar Üzerine Denemeler, İstanbul: Creative.

İĞDELER, S. (2003). Kamu İhale Kurumu: Yenilikler ve Eksiklikler. Türk İdare Dergisi.Sayı: 439.

REEL, Y. (2010). Elektrik Sektörünün Regülasyonu. Enerji, Piyasa ve Düzenleme, C.1, S.2.

ÇETİN, V. R.(2007). Posta Hizmetlerinin Serbestleştirilmesi ve Regülasyonu: Türkiye Posta Sektörü Reformu için bir öneri. Uzmanlık Tezi, İktisadi Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü, Yayın No DPT:2746

Kamu İhale Kanunu

Kamu İhale Kurumu, 2019 Yılı Faaliyet Raporu.

KAYA, A. (2004). Bağımsız ve Düzenleyici Üst Kurulla. Konya: Eğitim.

KOÇBERBER, G. (2010).Türkiye'deki Kamu Alımı Uygulamalarında Şeffaflık ve Rekabet Edilebilirliğin Değerlendirilmesi.Dış Denetim Dergisi, 131-137, <http://www.sayder.org.tr/e-dergi-turkiyedeki-kamu-alimi-uygulamalarinda-seffaflik>. Erişim Tarihi: 15.12.2020.

ÖZTÜRK, E. (2003).Türk İdare Sisteminde Rekabet Kurumunun Yeri ve Diğer Bağımsız İdari Otoritelerle Karşılaştırılması. Rekabet Kurumu Lisansüstü Tez Serisi. Ankara.

SEZER, Y. (2002).Kamu İhale Kanunu: Şeffaflık ve Rekabet.Amme İdaresi Dergisi C.35, S.4, 57-82.

SOBACI, M. Z. (2005).Bağımsız İdari Otoriteler ve Türkiye Uygulamasından Bir Örnek: Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu.Yüksek Lisans Tezi. Uludağ Üniversitesi. Bursa

ŞANLISOY, S. Özcan, A. (2006).Türkiye’de Bağımsız Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Bağımsızlığı. Siyasa Yıl:2, S.3-4, ESİAD.

TAN, T. (1996).Bağımsız İdari Otorite olarak Sermaye Piyasası Kurulu.SPK Yayın No:54

TEPE B., Ardiyok Ş. (2004).Devlete Yeni Rol: Regülasyon. Amme İdaresi Dergisi. C:37, S.1, 105-130.

TÜLÜMEN, Ö. (2004), “Konuşma Metni”, I. Uluslararası Kamu Alımlarında Saydamlık ve Verimlilik Sempozyumu, İstanbul, Kamu İhale Kurumu Yayını.

TÜRE, F. (2004).Bağımsız İdari Otoritelerin Türk Yönetim Yapısı İçerisindeki Yeri.Muğla Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi, Tartışma Tebliğleri No: 2004/09

ULUSOY, A. (2003).Bağımsız İdari Otoriteler, Ankara: Turhan.

VİSCUSİ, W. Kip, Vernon, John, Harrington, Joseph E.(1995). Economics of Regulation and Antitrust. The MIT Press, England.