

T.C.  
KÖCAELİ ÜNİVERSİTESİ SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELER VE TÜRKİYE'DEKİ  
UYGULAMALARI

YÜKSEK LİSANS TEZİ

MUHARREM ASLAN

ANABİLİM DALI : KAMU YÖNETİMİ

PROGRAMI : YÖNETİM BİLİMİ

TEZ DANIŞMANI : YRD.DOÇ.DR. HAMZA ATEŞ

KOCAELİ , 2004

147106

T.C.  
KOCAELİ ÜNİVERSİTESİ\*SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELER VE TÜRKİYE'DEKİ UYGULAMALARI

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Tezi Hazırlayan :MUHARREM ASLAN

Tezin Kabul Edildiği Fakülte Kurulu Tarihi ve No :29/09/2004-2004/20

Yrd.Doç.Dr Hazma ATEŞ

Yrd.Doç.Dr. Yusuf  
BAYRAKTUTAN

Yrd.Doç.Dr. Güven  
BAKIREZER

## SUNUŞ

Bu araştırmanın konusu; özerk, düzenleyici ve denetleyici niteliklere sahip olan Bağımsız idari otoriteler ve Türkiye'deki uygulamalarıdır. Son zamanlarda gündemde olan ve tartışılan bu kurumların durumunu görebilmek, işlevlerini incelemek ve dünyadaki diğer ülkelerin kurumları ile kıyaslamak amacımı oluşturmaktadır.

Türkiye'de kullanılan ifadelerin farklı olması nedeniyle, konu başlığının seçimi benim en çok zorlandığım husus olmuştur. Bu kurumlar; Üst kurullar, Özerk kurullar, Bağımsız düzenleyici kurumlar ve Bağımsız idari otoriteler olarak ifade edilmekte ise de konu ile ilgili hazırlanan yasa taslağında kullanılan ifade Bağımsız İdari Otoriteler şeklindedir.

Bu bağlamda; kavram birliği, ortak bir ifadenin kullanılabilmesi, yasa koyucunun belirlediği ifade ile ters düşmemek gibi nedenlerle Bağımsız İdari Otoriteler ifadesini benimsedim.

Kamu Yönetimi içindeki yerleri görev, yetki ve sorumluluklarının neler olduğu konusundaki belirsizlik nedeniyle, Türkiye'de Bağımsız İdari Otoritelerden henüz yeterince yararlanılmadığı görülmektedir. Bu yönde standart düzenlemeler yapılmaz ise dağınık bir yapı içerisinde olduğunu düşündüğüm bu sistem daha da bozulacak ve bu kurumlar kendilerinden beklenen işlevleri yerine getiremeyeceklerdir.

Çalışmalarında beni yönlendiren ve vaktini ayırmaktan kaçınmayan değerli hocam **Yardımcı Doçent Doktor Hamza ATEŞ**'e, çalışmalarım esnasında bana yardımcı olan **Eşim Nesrin ASLAN**'a , arkadaşlarım **Araştırma görevlisi Ayhan ORHAN** ile **Murat ŞİRZAI**'ye teşekkürü borç bilirim.

## İÇİNDEKİLER

<b>GİRİŞ</b>	1
<b>BÖLÜM-1</b>	
<b>BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELER</b>	
1.1. Kavramsal Çerçeve	4
1.2. Tarihsel Gelişim Süreci	5
1.3. Kurulma Nedenleri	10
1.4. Düzenleme İşlevleri	13
1.5. Bağımsız İdari Otoriteler ve Yönetişim Kavramı	14
<b>BÖLÜM-2</b>	
<b>FARKLI ÜLKELERDE BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERİN DÜZENLENİŞİ VE FAALİYETLERİ</b>	
2.1. Bağımsız İdari Otoriteler Konusunda İki Öncü Ülke: ABD ve İngiltere	17
2.1.1. Amerika Birleşik Devletleri	17
2.1.2. İngiltere	21
2.2. Avrupa Birliği ve Bağımsız İdari Otoriteler	25
2.2.1. Almanya	28
2.2.2. Fransa	29
2.2.3. İtalya	31
2.2.4. Polonya	33
2.2.5. Macaristan	34
2.3. Uzakdoğu ve Latin Amerika'daki Uygulamalar	34
2.3.1. Güney Kore	34
2.3.2. Arjantin	34
2.3.3. Japonya	37
2.4. Uluslar arası Karşılaştırmalarla İlgili Değerlendirmeler	38
<b>BÖLÜM-3</b>	
<b>BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERİN TÜRKİYE'DEKİ FAALİYETLERİ</b>	
3.1. Türkiye'de Kurulmuş Bağımsız İdari Otoriteler	44
3.1.1. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Üst Kurulu	45
3.1.2. Radyo ve Televizyon Üst Kurulu	46
3.1.3. Telekomünikasyon Üst Kurulu	50
3.1.4. Sermaye Piyasası Kurulu	58

3.1.5.	Rekabet Kurumu	59
3.1.6.	Enerji Piyasası Düzenleme Üst Kurulu	63
3.1.7.	Kamu İhale Kurulu	74
3.1.8.	Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu (TTMAPDK)	79
3.1.9.	Şeker Kurumu	80
3.1.10.	İnternet Üst Kurulu	80
3.1.11.	Türk Akreditasyon Kurumu	82
3.2.	Türkiye’de Kurulması Planlanan Bağımsız İdari Otoriteler	83
3.3.	Bağımsız İdari Otoritelerin Genel Özellikleri	84
3.4.	Bağımsız İdari Otoritelerin İdari Yapılanma İçindeki Yeri	87
3.5.	Bağımsız İdari Otoritelerin Anayasal Dayanağı	91

#### **BÖLÜM-4**

#### **BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELER HAKKINDA SON GELİŞMELER**

4.1.	Bağımsız İdari Otoritelerin Denetimi	92
4.2.	Kamu Mali Yönetimi ve Mali Kontrol Kanunu Tasarısında Bağımsız İdari Otoritelerin Denetimi	93
4.3.	AK Parti Hükümetinin Bağımsız İdari Otoritelere Bakışı	95
4.4.	Kamuoyundaki Tartışmalar	95

#### **BÖLÜM-5**

<b>SONUÇ</b>	98
<b>YARARLANILAN YAYINLAR</b>	102
<b>EKLER</b>	

**ÖZET**

Son günlerde, oluşturulan düzenleyici ve denetleyici, idari ve mali özerkliği haiz Bağımsız İdari Otoriteler, kanunlarında öngörülmüş bulunan çok farklı yapıları ile bu alanda belirsizlik ve tartışmalar yaratmaktadır. Bu çalışmada; temel işlevleri aynı fakat isimleri farklı olan bu kurumların dünyadaki ve Türkiye'deki uygulamalar incelenmiştir. Çalışma beş bölümden oluşmaktadır.

Birinci Bölümde, önce Bağımsız İdari Otorite kavramı ve metodoloji üzerinde durulmuştur. Bu kurumlar dünyada farklı isimlerle anılmaktadırlar. ABD (Amerika Birleşik Devletleri)'de Bağımsız Düzenleyici Kurum, Fransa'da Bağımsız İdari Otorite (les Autorites Administratives Independantes) veya Bağımsız İdari Kurum olarak, Türkiye'de ise üst kurul, özerk kurum, bağımsız düzenleyici kurum ve bağımsız idari otorite olarak isimlendirilmektedir.

Ayrıca bu bölümde bu BİO'ların tarihsel gelişim süreci, Anayasal dayanağı kurulma nedenleri, Düzenleme işlevleri ve Kamu yönetimi ve yönetim kavramları ile olan ilişkileri üzerinde durulmuştur.

İkinci Bölümde, farklı ülkelerdeki uygulamaları içinde, ilk uygulamaların yaşandığı ABD ve İngiltere örnekleri, Avrupa Birliği ülkelerinden, Almanya, Fransa, İtalya, Polonya, Macaristan örnekleri ile Uzak Doğu ve Latin Amerika ülkelerinden Güney Kore, Arjantin ve Japonya örnekleri üzerinde durulmuştur. Ayrıca bölüm sonunda uluslararası karşılaştırmalar ve değerlendirmeler yapılmıştır.

Üçüncü Bölümde, Türkiye'de mevcut olan Bağımsız İdari Otoriteler detaylı olarak incelenmiş; kuruluş yapıları, hukuki altyapıları, görev ve yetkileri belirtilmiş ve kurulması planlanan diğer kurullar üzerinde durulmuştur.

Dördüncü Bölümde, Bağımsız İdari Otoritelerin denetimi konusundaki gelişmeler ve Kamu Mali Yönetimi ve Mali Kontrol Kanununda Bağımsız İdari Otoritelerin denetimi konuları ele alınmıştır.

Beşinci Bölüm Sonuç bölümü olup, tez çalışması sonunda elde edilen bulgular ile sonuca ulaşılmıştır.

## ABSTRACT

Recently, the creation of Independent Administrative Authorities in Turkey, all with strong regulatory and investigating power yet with very different legal structures have caused a certain confusion and debate among public corporate and governmental opinion.

In this five part study ;we have described this organizations actions and structure through a comparative basis established among Turkish and international independent entities. The autonomous agencies have same function but different names in Turkey than in the world. This study consists of four sections.

In the first section the concept of the Independent Administrative Authorities have been dealt. These agencies are named differently across countries. As for instance, it is named as “Independent Regulator Agency” In the US, as “Les Autorites Administratives Independes “ in France, and the Independence Administrative Authorities, Independent Regulatory Agency or supreme agencies in Turkey.

Also in this section, the historical context and evolution of the Independent Administrative Authorities are explained. It has dwelled upon causes and relations with public administration and governance of these Independent Administrative Authorities.

In the second section of this study; applications In the US and England applications in EU, Germany, France, Italy, Poland, Hungary, from the continent South Korea, and Japan from the Far East and Argentina from the are focused on. Also in the last part of this section, comparisons among various applications are tried.

In the third section of this study; the analysis of the legal is done. The operational and executive aspects of such organizations in Turkey have been explained in the addition to that a development concerning the possible creation of new authorities has been presented.

In the fourth section, the management of public financial funds and its control dynamics has been studied.

The fifth section of this study is conclusion.

**KISALTMALAR**

AAI	Autorita Amminisatrative Indipendenti (Bağımsız idari Otorite)
AB	Avrupa Birliği
AGCM	Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (İtalyan Rekabet Otoritesi)
AGCOM	Garanzie nelle Comunicazioni Autorita per le Garanzie nelle Comunicazioni (İletişim Düzenleyici Kurumu)
APA	Administrative Procedure Act (idari Usul Yasası)
ART	Autorité de Régulation des Télécommunications (Telekomünikasyon Düzenleyici Otoritesi)
Autorità	Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas (Elektrik ve Gaz Düzenleyici Kurumu)
BaFin	Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (Federal Finansal Denetleme Otoritesi)
BDK	Bağımsız Düzenleyici Kurum
BDDK	Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu
BDD	Kurulu Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu
BfArM	Bundeinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte (Federal İlaç ve Tıbbi Cihazlar Enstitüsü)
BİO	Bağımsız İdari Otorite
BKK	Bakanlar Kurulu Kararı
COB	Commission des Opérations de Bourse (Sermaye Piyasası Düzenleme Komisyonu)
CONSOB	Commissione Nazionale per le Societa e per la Borsa (Ulusal Borsa Komisyonu)
CNT	Comision Nacional de Comunicaciones (Ulusal İletişim Komisyonu)
CRE	Commission de Régulation de L'Électricité (Elektrik Düzenleme Komitesi)
CSA	Conseil Supérieur de L'Audiovisuel (Radyo ve Televizyon Yayın Konseyi)
DİK	Devlet ihale Kanunu
EFSA	European Food Safety Authority (Avrupa Gıda Güvenliği Otoritesi)



## VII

ENERGAS	Ente Nacional Regulador del Gas (Ulusal Gaz Denetleme Komisyonu)
ENRE	Ente Nacional Regulador de la Electricidad (Ulusal Elektrik Düzenleme Kurumu)
EPDK	Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu
EPD Kurulu	Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu
ETOSS	Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (Su Otoritesi)
FCC	Federal Communications Commission (Federal İletişim Komisyonu)
FACA	Federal Advisory Committee Act (Federal Danışma Komiteleri Yasası)
FERC	Federal Energy Regulatory Commission (Federal Enerji Düzenleme Komisyonu)
FOIA	Freedom of Information Act (Bilgilenme Özgürlüğü Yasası)
FSA	Financial Services Authority (Finansal Hizmetler Otoritesi)
FTC	Federal Trade Commission (Federal Ticaret Komisyonu)
GEGP	Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı
GITSA	Government in the Sunshine Act (Şeffaf Devlet Yasası)
GSMH	Gayri Safi Milli Hasıla
GVH	Gazdasági Versenyhivatal (Macaristan Rekabet Otoritesi)
HF	Hírközlési Főfelügyelet (Macar İletişim Kurumu)
ICC	Interstate Commerce Commission (Eyaletler arası Ticaret Komisyonu)
İM	İdare Mahkemesi
İMBK	İstanbul Menkul Kıymetler Borsası
IMF	International Monetary Fund (Uluslararası Para Fonu)
ISVAP	Istituto per la Vigilanza Sulle Assicurazioni Private e di Interesse Collettivo (Sigorta Enstitüsü)
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
KİK	Kamu İhale Kurumu
Kİ	Kurulu Kamu İhale Kurulu
KİT	Kamu İktisadi Teşebbüsü
KMYMKKT	Kamu Mali Yönetimi ve Mali Kontrol Kanunu Tasarısı
MEH	Magyar Energia Havatal (Macaristan Enerji Dairesi)

## VIII

MMC	Monopolies and Mergers Commission (Tekeller ve Birleşmeler Komisyonu)
NEPA	National Environment Policy Act (Ulusal Çevre Politikası Yasası)
OECD	Organisation for Economic Co-Operation and Development (Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü)
OFGEM	The Office of Gas and Electricity Markets (Gaz ve Elektrik Piyasaları Dairesi)
OFCOM	The Office of Communications (İletişim Dairesi)
OFT	Office of Fair Trade (Adil Ticaret Dairesi)
OFTEL	The Office of Telecommunications (Telekomünikasyon Dairesi)
OMB	Office of Management and Budget (İdare ve Bütçe Dairesi)
PSAF	Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete (Macaristan Finansal Denetim Kurumu)
RegTP	Regulierungsbehörde für Telekommunikations und Post (Telekomünikasyon ve Posta Düzenleyici Otoritesi)
RFA	Regulatory Flexibility Act (Düzenlemelerde Esneklik Yasası)
RK	Rekabet Kurumu
RTÜK	Radyo ve Televizyon Üst Kurulu
SEC	Securities and Exchange Commission (Menkul Kıymetler ve Borsa Komisyonu)
SPK	Sermaye Piyasası Kurulu
ŞK	Şeker Kurumu
TK	Telekomünikasyon Kurumu
TMSF	Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu
TTMAPD	Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu
UOKiK	Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Rekabet ve Tüketiciyi Koruma Dairesi)
URE	Urząd Regulacji Energetyki (Enerji Piyasası Düzenleyici Kurumu)
URTIP	Urząd Regulacji Telekomunikacji i Poczty (Telekomünikasyon ve Posta Düzenleyici Kurumu)

## GİRİŞ

Türkiye’de sayıları hızla artan düzenleyici ve denetleyici nitelikteki Bağımsız İdari Otoritelerin (BİO) kuruluş ve görev esaslarının belirli bir yapıda olmadığı; bu tür kuruluşların kurumun teşkilatından karar organı olan kurulun teşkiline, üye sayılarından atama şekillerine, atanacaklarda aranacak niteliklerden görev sürelerine kurum personelinin statüsünden ücret ve mali haklara, kurul kararlarının yargısal denetiminden mali konularda hesap vermeye kadar bir dizi konuda her birinin mevzuatında farklı farklı hükümlerin yer aldığı görülmektedir. Bu durum ise bu alanda belirsizlik ve tartışmalar yaratmaktadır. Ekonomik ve kamusal yaşamın duyarlı alanlarında faaliyet gösteren düzenleyici denetleyici, yönlendirici ve yaptırım uygulayıcı işlevleri olan söz konusu Bağımsız İdari Otoritelerin kendilerinden beklenen görevleri etkili ve verimli bir biçimde yerine getirebilmeleri, ancak toplumun bütününde kabul görmeleri, faaliyetleri ve harcamaları konusunda millete hesap verebilmeleriyle mümkün bulunmaktadır.

Araştırma yöntemi olarak, nitel araştırma yöntemlerinden doküman incelemesi yöntemi kullanılmıştır. Bağımsız Otoriteler hakkında çok çeşitli kaynaklardan yararlanmanın getirdiği zorunluluk ve araştırmanın amacının bu kurullar hakkındaki genel tabloyu görebilmek olması bu yöntemin kullanılmasını gerektirmektedir.

Bağımsız İdari Otoriteler hakkında, Ü.Arzak, Ş.Gözübüyük, T.Tan, A.İ.Karacan, E.Katircioğlu, A.Ulusoy ve E.Zenginobuz’un çalışmaları bulunmakta olup bu konuda en son Türk Sanayici ve İşadamları Derneği tarafından, Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye uygulamaları adında bir çalışma 2002 yılında yayımlanmıştır.

Bu çerçevede, çalışmamızda ilk önce bu konuda öncü ülke olan ABD ile 1980’li yıllarda gerçekleştirdiği yoğun özelleştirmelere paralel olarak yeni ve yaratıcı düzenleyici otorite uygulamalarını hayata geçiren İngiltere örnekleri üzerinde durulacaktır.

AB üyesi ülkeler hakkında seçim yapılırken, Türkiye’ye örnek teşkil edebilecek ve bu anlamda temsil kabiliyeti olabilecek bir grup seçilmeye çalışılmıştır. Bu çerçevede, AB üyesi olan Almanya, Fransa, İtalya ile Polonya ve Macaristan’daki uygulamalar üzerinde durulacaktır. Almanya, AB ülkeleri içinde en büyük ekonomiye sahip olan ve ekonomi alanındaki AB uygulamalarının seçiminde önemli ağırlığı olan bir ülkedir. Fransa, hukuki ve idari yapı bakımından Türkiye’nin AB

lkeleri içerisinde en fazla benzediği ülkedir ve bu açılardan Anglosakson geleneğinin hakim olduğu ABD ve İngiltere'ye göre çok farklı özellikleri bulunmaktadır. Hukuki ve idari yapıda yeni yönelimler gerektiren bu uygulamalarının Fransa'da aldığı biçim ve karşılaşılan zorlukların irdelenmesi Türkiye açısından oldukça aydınlatıcı olacaktır.

Bir Güney Avrupa lkesi olarak ekonomik düzey bakımından Türkiye'ye benzer noktalardan yola çıkıp ilerlemiş ve Türkiye'nin geçmekte olduğu aşamalardan geçmiş olması muhtemel olan İtalya, bu özellikleri ile Türkiye'ye örnek teşkil edebilecektir.

İngiltere ve AB lkeleri dışındaki diğer ülkelerden, bağımsız idari otoriteler konusundaki uygulamaları ile Türkiye'ye örnek teşkil edebilecek iki ülke olarak, Arjantin ve Kore rnekleri üzerinde de durulacaktır. Bu iki ülkenin Türkiye ile benzerlik teşkil eden özellikleri ise, oldukça uzun bir süre devlet odaklı/destekli bir kalkınma stratejisi takip etmiş olmalarıdır. İncelenen her ülke için, önce bağımsız idari otoriteler ile ilgili genel özellikler irdelenecek, ardından belirli sektörlerdeki uygulamalarla ilgili önemli olan ayrıntılar üzerinde durulacaktır.

Gerek lke, gerek sektör bazında karşılaştırmalar yapılırken, bağımsız idari otoritelerin nitelik ve performansları ortak bir ereve içinde değerlendirilmektedir. Bu çerçevede, görev kapsamı ve sınırları, bağımsızlık özellikleri, yetkileri, sorumluk erevesi ve hesap vermeyi düzenleyen kurallar üzerinde durulmuştur.

Ayrıca üzerinde durulan önemli bir konu, bağımsız idari otoritelerin kendi aralarındaki ve diğer kamu kuruluşları ile, özellikle de rekabet otoriteleri ile olan ilişkilerinin değişik ülke uygulamalarında nasıl olduğudur. Bağımsız idari otoritelerin görev, yetki ve sorumluluk paylaşımına dair belirsizlik ve sorunlar değişik boyutlarıyla ortaya konulmaya çalışılmıştır.

Araştırmada kamuoyunda özerk kurumlar, üst kurul ya da düzenleyici kurum olarak adlandırılan Bağımsız İdari Otoritelerin ortaya çıkış nedenleri, özellikleri, dünya rnekleri, Türkiye'de oluşum nedenleri, anayasal statüsü, bu idarelerin çeşitli yönleri hakkında tartışmalar, bu kurumların neler olduğu, hukuki statüleri, karar organlarının oluşumu, atama usulleri, görev süreleri, bütçe ve muhasebe sistemleri, gelir kaynakları, gelir fazlalarının nasıl değerlendirildiği, personel rejimleri mali ve sosyal haklarına ilişkin özel düzenlemeler, denetimlerine ilişkin usul ve esaslar ve benzeri hususlar ele alınmıştır.

Birinci Bölümde, Bağımsız İdari Otorite kavramı ve metodoloji üzerinde durulmuştur. Ayrıca BİO'ların tarihsel gelişim süreci, kurulma nedenleri, Düzenleme işlevleri ve Kamu yönetimi ve yönetim kavramları ile olan ilişkileri üzerinde durulmuştur.

İkinci Bölümde, farklı ülkelerdeki uygulamaları içinde, ilk uygulamaların yaşandığı ABD ve İngiltere örnekleri, Avrupa Birliği ülkelerinden, Almanya, Fransa, İtalya, Polonya, Macaristan örnekleri ile Uzak Doğu ve Latin Amerika ülkelerinden Güney Kore, Arjantin ve Japonya örnekleri üzerinde durulmuştur. Ayrıca, bölüm sonunda uluslararası karşılaştırmalar ve değerlendirmeler yapılmıştır.

Üçüncü Bölümde, Türkiye'de mevcut olan Bağımsız İdari Otoriteler detaylı olarak incelenmiş; Anayasal dayanağı, kuruluş yapıları, hukuki altyapıları, görev ve yetkileri belirtilmiş ve kurulması planlanan diğer kurullar üzerinde durulmuştur.

Dördüncü Bölümde, Bağımsız İdari Otoritelerin denetimi konusundaki gelişmeler ve Kamu Mali Yönetimi ve Mali Kontrol Kanununda Bağımsız İdari Otoritelerin denetimi konuları ele alınmıştır.

## BÖLÜM 1 BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELER

### 1.1. Kavramsal Çerçeve

Bağımsız İdari Otoriteleri nitelendirmek için mevzuatta bir isimlendirmeye gidilmemiştir. Bağımsız İdari Otoriteleri nitelendirmek amacıyla bunların denetimlerini düzenleyen 4743 sayılı Kanun'da " Özel kanunlarla kurulmuş kamu tüzel kişiliğini ve idari ve malî özerkliği haiz kurul, üst kurul ve bunlara bağlı kurumlar " (m.7), 2002 Yılı Programının Uygulanması. Koordinasyonu ve izlenmesine Dair Karar'da " Özel kanunlarla kurulmuş kamu tüzel kişiliğini, idari ve malî özerkliği haiz düzenleyici ve denetleyici kurumlar " (m..13 ve 27/k). 2002/46 sayılı Başbakanlık Genelgesinde ise " Kanunlarla ve kanunların verdiği yetkiye dayanılarak kurulmuş bulunan kurum ve kurul başkanlıkları" ibareleri kullanılmaktadır. Bu ifadelerden de anlaşılacağı üzere, bu kurumların düzenlendiği mevzuata göre farklı yönleri öne çıkarılmaktadır.

Denetim ile ilgili mevzuatta " İdari ve mali özerklikleri ", yıllık programlarda "Düzenleyici ve gözetici işlevleri", kurumlar arası yazışmalarda koordinasyonu sağlamaya yönelik Başbakanlık Genelgesi'nde de "statüleri" öne çıkarılmaktadır. Ancak, nihayetinde Bağımsız İdari otoriteler ortak bir şekilde isimlendirilememektedir.

Uygulamada, Radyo ve Televizyon Düzenleme ve Denetleme Üst Kurumundan esinlenerek olsa gerek sıkça *üst kurullar* olarak nitelenen bu kurumları idare hukukçularının Fransızca'sının çevirisi şeklinde "Bağımsız İdari Otorite" (Les Autorites Administratives Independantes) veya "Bağımsız idari kurum", Karacan'ın ise " Özerk kurumlar " olarak isimlendirdiği görülmektedir.

Yine, kamu yönetiminin (idarenin) bir parçası olduklarından statülerini nitelendiren idari ibaresi yerine, işlevselliklerini nitelendiren düzenleyici ibaresi tercih edilebilmekte ve bu kurumlar, ilk ortaya çıktığı ABD'deki gibi Bağımsız Düzenleyici Kurumlar (Independent Regulatory Agency) olarak isimlendirildiği de görülmektedir.<sup>1</sup>

Kurul ifadesi, Özerk Kurumların sadece karar organları için kullanıldığından, Bakanlıkların denetimden sorumlu *Teftiş kurulları*, siyasi bir yapı olan *Özelleştirme Yüksek Kurulu ve Yüksek Planlama Kurulu*, ekonomik bir düzenleme yapmayan

<sup>1</sup> TÜSİAD (Türkiye Sanayici ve İşadamları Derneği), Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye uygulaması, TÜSİAD-T/ 2002-12/349, Lebib Yalkın Yayınları ve Basım İşleri A.Ş., 2002

*Yüksek Seçim Kurulu*, sekreteryası Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nca yapılan ve üyeleri tam mesai yapmayan *Reklam Kurulu* gibi örgütlenmeler çalışma kapsamı dışında tutulmuştur.

Bağımsız /özerk olmalarına karşın *Yüksek Öğretim Kurulu*, *Merkez Bankası* ile Gözübüyük ve Tan'ın atipik bir yapılanma olarak nitelendirdiği *Futbol Federasyonu* da çalışma kapsamı dışında tutulmaktadır.

Bağımsız İdari Otoriteler, iktisat yazınındaki ifadesiyle piyasa tökezlemelerinin mevcut olduğu alanlarda ekonomideki tahsisat etkinliğini (allocative efficiency) artırmak için *düzenleme*, *gözetim* ve *denetim* yapmak, hukuk yazınındaki anlatımıyla da toplum yaşamının duyarlı alanlarındaki kamusal ve özel etkinlikleri düzenlemek üzere oluşturulmaktadır. Bağımsız İdari Otoritelerin tarihsel gelişimi, kuruluş amaç, görev ve yetkileri ayrı ayrı açıklanacak, sonra da bunların ortak, belirleyici özellikleri incelenecektir.

## 1.2. Tarihsel Gelişim Süreci

Bağımsız İdari Otoriteler, ilk ortaya çıktıkları ülke olan Amerika Birleşik Devletleri (ABD)'ndeki kökleri 1800'lerin sonlarına kadar gitmekle birlikte, diğer ülkelerin, özellikle de gelişen ülkelerin gündemlerine yoğun olarak 1990'ların başından itibaren girmeye başlamıştır.<sup>2</sup>

Bağımsız İdari Otoritelerin kamu yönetimi sistemi içinde en yaygın bir biçimde yer aldığı ülke ABD'dir. Bu ülkede 100 civarında özerk kurum (ya da oradaki ifadesiyle bağımsız federal düzenleyici kurumlar) olmasına karşın bunların 7 tanesi Yedi büyük (big seven) olarak nitelenmektedirler. İş yaşamının düzenlenmesi açısından oldukça önemlidirler. Bunlar halen düzenledikleri alanlar itibariyle ve sırasıyla The Interstate Commerce Commission (1887-Demiryolu, Kamyon ve Su Yoluyla Taşıma), The Federal Trade Commission (1914-Rekabet), The Federal Power Commission (1935-Toptan elektrik satışı ile doğal gaz), The Federal Communications Commission (1934-Telefon, Televizyon), The Securities and Exchange Commissions (1934-Menkul Kıymetler ve Borsalar), The National Labor Relations Board (1935), The Civil Aeronautics Board (1938, Hava yolları).

Bu ülkede ilk Bağımsız İdari Otorite 1887 yılında kurulan Interstate Commerce Commission'dur. Bağımsız İdari Otoritelerin önemi 1929 Bunalımının ardından

<sup>2</sup> a.g.e. s. 10

'New Deal politikası' çerçevesinde yeniden artmış iken İkinci Dünya Savaşının ardından önemleri azalmıştır. ABD'nin bizdeki SPK'ya muadil kurum olan SEC'in ilk Başkanı Joseph Kennedy'nin oğlu olan J.F. Kennedy'in Başkan olması ile birlikte Bağımsız İdari Otoriteler 1960'lı yıllarda yeniden canlanmaya; 1980'li yıllarda ise diğer gelişmeler nedeniyle önemleri daha da artmaya başlamıştır.

ABD'de Bağımsız İdari Otoritelerin kurulma ve yaygınlaşmasının gerisinde birkaç temel neden yatar.

Birinci neden ABD'nin federal yapısı nedeniyle tüm ülkeyi ilgilendiren, özellikle ekonomik konularda Federal bir örgüt yaratma çabasıdır.

İkincisi, Başkan ile Kongre arasındaki güç ve yetki çekişmesi nedeniyle parlamentonun Başkan'ın görev ve yetkilerini, özellikle ekonomik alandakilerini Bağımsız İdari Otoriteler yaratarak budamak ve sınırlamak isteğidir.

Üçüncü ve özellikle önemli bir neden 1929 bunalımında Avrupa devletleştirme yoluyla tepki verirken ABD buna düzenleyici kurumlar yoluyla sistemi düzenlemek yöntemini seçmiştir. Nitekim Avrupa'da Bağımsız İdari Otoritelerde özelleştirmenin yaygınlaştığı 1980'li yıllarda ortaya çıkmaya başlamıştır. Prosser, İngiltere'deki düzenleyici kurumları ele aldığı çalışmasında kamusal Bağımsız İdari Otoritelerle düzenlemenin alternatiflerini devletleştirme, düzenleme yapmama veya öz-düzenleme (self-regulation), düzenlemeyi rekabet hukukuna bırakma şeklinde sıralamaktadır. Bu ülkede mali piyasalarda öz-düzenleyici kurumlara bırakılan çok sayıda yetki FSA (Financial Services Authority)'nın kurulmasıyla kamusal düzenleme alanına alınmıştır.

Son yıllarda gerek piyasa ekonomisinin model olarak yaygınlaşması ve özelleştirmeler, gerekse küreselleşmenin de etkisiyle ABD'deki bu yönetim modelinin egemenliği doğrultusunda hem gelişmiş ülkelerde hem de gelişmekte olan ülkelerde yeni Bağımsız İdari Otoriteler kuruluyor.

Aslında, kendileri de birer bürokratik kurumlar olan bazı uluslararası kuruluşlar Bağımsız İdari Otoriteler kurulmasını bazen teşvik ederlerken bazen de zorluyorlar ve özellikle de gelişmekte olan ülkelerde güven duymadıkları politikacının alanını daraltmak için bunu bir araç ve yöntem olarak dönüştürüyorlar. Örneğin IMF destekli birçok istikrar programının ön koşulları arasında kurullar kurma şartı yer alıyor. Bazen de OECD (Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı), Dünya Bankası gibi diğer uluslararası kuruluşlar bu tür kurumların kurulmasını teşvik ediyor. Bir başka



deyişle uluslararası bürokratik kurumlar yerel bürokrasiyi güçlendirmeyi bir politika olarak benimsemiş durumdalar. Diğler yandan aynı eğilim AB gibi bölgesel kuruluşlar tarafından da sürdürülüyor.

Yasayla oluşturulmuş bağımsız düzenleyici kurumların Kıta Avrupası için oldukça yeni bir gelişme olduğu söylenebilirse de, bu tür kurumların tarihi ABD'de oldukça geriye gitmektedir. Federal düzeyde kurulan ilk bağımsız düzenleyici kurum olan Eyaletler arası Ticaret Komisyonu<sup>3</sup> (ICC), 1887 yılında çıkarılan ve eyaletler arası ticareti düzenleyen bir yasa çerçevesinde demiryolu ticaret ve taşımacılığını düzenlemek üzere oluşturulmuştur.

Bağımsız düzenleyici kurumlar konusunda Kıta Avrupa'sı ile ABD arasında görülen farklı tarihi gelişimin arkasında, en genel itibariyle, piyasa ekonomisi ve piyasaların işleyişi hakkındaki temel inanç ve anlayış farklarının bulunduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.<sup>4</sup> Amerikan tarzı düzenlemeler, sanayi sektöründe büyük ölçüde özel mülkiyetin hakim olmasından rahatsızlık duymayan, piyasa sisteminin normal şartlarda iyi çalıştığına, aksaklıkların ortaya çıktığı bazı özel durumlar dışında işleyişine müdahale edilmemesi gerektiğine inanan bir anlayışı yansıtır.

Buna karşılık Kıta Avrupasında piyasa ekonomisinin ve onun gerektirdiği özel mülkiyet yapısının genel kabul görmesi çok daha yeni bir gelişmedir. Kabaca 19'uncu yüzyılın son çeyreğinden İkinci Dünya Savaşı'nın sonuna kadar süren dönem boyunca, Avrupa ülkelerindeki kamuoyu büyük ölçüde piyasa sistemine karşıdır ve bu sistemin giderek artan sıklıkla karşı karşıya kaldığı dönemsel krizleri yenme kapasitesi olmadığı kanaati bu dönem boyunca çok yaygındır.

Bu çerçevede, piyasaların işleyişinde aksaklık görüldüğünde Kıta Avrupası'nda alınan tutum, özel mülkiyet yapısına dokunmayan Amerikan tarzı düzenlemeler yerine, ilgili sektörlerde doğrudan devletleştirmeye gitmek olmuştur. Devletleştirmeye gidilmeyen durumlarda ise, hakim gelenekler olan devlet müdahaleciliği ve bürokratik merkeziyetçiliğe uygun yöntemlere başvurulmuş, bir tür ademi merkeziyetçi yapılar olarak nitelendirilebilecek uzmanlaşmış Bağımsız İdari Otoritelerin oluşturulması gündeme gelmemiştir. Yarı resmi meslek örgütlerinin

<sup>3</sup> Interstate Commerce Commission

<sup>4</sup> Piyasa ekonomisinin ve piyasaların işleyişi hakkındaki değişik iktisadi görüşlerin, düzenleme rejimleri konusunda nasıl farklı tutum ve politika önerilerine yol açabileceği ile ilgili olarak, bkz. Zenginobuz (1995).

meslek içi düzenleme işlevini üstlendikleri korporatist tarzda bazı uygulamalar dışında, düzenlemeyle ilgili görevler çoğu durumda merkezi hükümetteki Bakanlıklara veya Bakanlıklar arası komitelere bırakılmıştır.

1970'lerin sonundan itibaren gerek iktisadi alanda global ölçekte meydana gelen gelişmeler, gerekse AB çerçevesinde Avrupa ekonomilerinin hızla ivme kazanan bir bütünleşme sürecine girmeleri, düzenleme ve düzenleyici kurumlar konusunda Avrupa'da çok önemli gelişmeleri beraberinde getirmiştir. ABD'deki örneklerine benzer çok sayıda özel düzenleyici kurum ortaya çıkmış ve kamu politikaları alanında hissedilir ölçüde etkileri olmaya başlamıştır.

Kıta Avrupası'ndaki geleneksel kamu yönetimi yapısına göre çok temel farklılıklar içeren bağımsız kurumlar, yeni bir kamu yönetimi anlayışını yansıtan yapılarıdır. Bu yeni anlayışa göre, devlet vergi ve kamu harcamaları gibi araçları kullanarak ekonomiye doğrudan müdahale etmeyi bırakmalı, ekonomik aktörlerin uymakla yükümlü olacakları kuralları belirlemek ve bu kuralların uygulanmasını sağlamak üzerinde yoğunlaşmalıdır. Ekonomik aktörlere eşit mesafede durmayı gerektiren bu düzenleyici devlet anlayışının yapı taşları olan Bağımsız İdari Otoriteler, ilgili oldukları alanda düzenleme yapan ve bu düzenlemelerin uygulanmasını denetleyen yapılarıdır. Tanımları gereği, geleneksel kamu yönetimi yapısı ve hiyerarşisi dışında konumlanarak kamu otoritesi ile belirli bir mesafeden ilişki kurmak üzere tasarlanmışlardır.

Bağımsız düzenleyici kurum olgusunu, Kıta Avrupa'sında müdahaleci devlet anlayışından düzenleyici devlet anlayışına geçiş sürecinin en belirgin göstergesi saymak yanlış olmayacaktır. 1970'lerin sonunda başlayan ve halen devam etmekte olan bu sürecin temel unsurları arasında, özelleştirme, piyasalarda ve kamu sektöründe rekabeti artırmayı hedefleyen liberalizasyon, refah politikalarında reform ve düzenleme rejimindeki köklü değişiklikler yer almaktadır. Özellikle bilişim teknolojilerinde ortaya çıkan gelişmeler ve ekonomide müdahaleci yaklaşım yerine piyasa mekanizmasını vurgulayan yeni anlayış, eski düzenleme yöntemlerinin hızla terk edilmesini beraberinde getirmiştir.

Diğer taraftan, aynı dönem, gerek tek tek ülkeler düzeyinde, gerekse AB düzeyinde, giderek artan bir şekilde yeni düzenleme uygulamalarının ortaya çıktığı bir dönem olmuştur. Ortaya çıkan bu durumu, ekonomi üzerindeki kamu düzenlemelerinin azalması olarak değil, çok farklı bir yönetim anlayışının hakim

olduğu yenileriyle değiştirilmesi olarak nitelendirmek doğru olacaktır. Doğal tekel özelliği taşıyan sektörlerde faaliyet gösteren kamu şirketlerinin özelleştirilmesi, hemen her durumda yeni firmaların fiyat ve hizmet kalitesi bakımından yoğun düzenlemelere tabi tutulmalarını beraberinde getirmiştir.

Ayrıca, giderek artan bir önemle üzerinde durulan, çevre, sağlık, güvenlik, tüketicinin korunması gibi alanları kapsayan 'sosyal düzenleme' uygulamalarında da büyük artışlar gözlenmiştir.

Gözlenen ekonomi üzerindeki düzenlemelerin toptan kaldırılması değil, hedeflenen sonuçlara daha etkin ve daha az maliyetli düzenleme yöntemleri ile varma çabasıdır. Kıta Avrupası'nda düzenleme uygulamalarında görülen artışı açıklamak bakımından iki unsur öne çıkmaktadır, bunlar: özelleştirme uygulamaları ve ekonomik entegrasyon çerçevesinde AB düzeyinde uygulanmaları gereken yeni ekonomik düzenlemelerin AB üyesi devletlerin kamu politikalarına kaçınılmaz olarak yayılmasıdır.

Özelleştirme uygulamaları ile uzmanlaşmış bağımsız kurumların artışı arasında bağlantının arkasında, Kıta Avrupası'nda düzenlemeyi gerekli kılacak koşulların hüküm sürdüğü sektörlerin hemen hepsinde, daha önceleri üretimin kamu firmaları tarafından yapılıyor olması yatmaktadır. Geçen yüzyılın sonlarından itibaren elektrik, gaz, su, kamu ulaşım sistemi, telgraf, telefon gibi temel hizmetler Kıta Avrupası'nda merkezi idareye veya belediyelere ait kamu şirketleri tarafından sağlanmaktaydı. Stratejik açıdan önemli sayılan bu sektörler, o zamanki üretim teknolojisine göre büyük ölçüde doğal tekel özellikleri taşıyan sektörlerdi. Kamu firmaları aracılığıyla bir taraftan devletin bu temel sektörleri kontrol etmesi hedeflenirken, diğer taraftan güçlü özel çıkar gruplarına karşı kamu yararının bu yolla korunması amaçlanıyordu.

Kamu mülkiyeti altında faaliyet gösteren doğal tekellerle ilgili deneyimler, kamu mülkiyetinin her zaman bu sektörlerde istenen sonuçların elde edilmesine yol açmadığını gösterdi. 1970'lerin sonlarına gelindiğinde, devasa kamu işletmelerinin etkin bir şekilde kontrol edilmesinin çok büyük bir sorun olduğu ve kamu mülkiyetinin stratejik sektörlerin kamu yararına en uygun şekilde işlemesi sonucunu getirmeyebildiği açıkça ortaya çıktı.

Düzenleme gereklerini kamu mülkiyeti aracılığıyla yerine getirme anlayışının büyük ölçüde başarısızlığa uğradığı tespiti, beraberinde, temel hizmet sektörlerinde

özel mülkiyete izin verilmesini gündeme getirdi. Doğal tekel koşullarının devam ettiği sektörlerde özel şirketlerin faaliyetlerinin düzenlenmesi için ise, çıkarılan özel yasalarla kurulan bağımsız düzenleyici kurumlar oluşturuldu. Merkezi idare birimlerinin hiyerarşik kontrol sistemi dışında faaliyet göstermek üzere kurulan bu kurumlar, ilgili sektörde uyulması gereken kuralların belirlenmesi ve bu kuralların uygulanmasını denetleme hususlarında tam yetkili kılındı.

Kıta Avrupası'nda yeni düzenleyici uygulamaların artmasına yol açan bir diğer husus, AB düzeyinde geliştirilen kamu politikası araç ve uygulamalarının üye ülkeler tarafından uyarlanması ve uygulanması zorunluluğu olmuştur. AB üyesi ülkelerin hemen hepsinde uygulamaya konulan yeni yasa ve yönetmeliklerin önemli bir çoğunluğu artık Brüksel kaynaklı olmaktadır. AB'ye temel teşkil eden Roma Antlaşması'na göre, AB düzeyinde bağlayıcılığı olan kural ve düzenlemelerin uygulanması üye ülkelerin sorumluluğuna bırakılmıştır.

Üye ülkeler bu sorumluluğu yerine getirebilmek için yeni birimler kurmak veya var olanları genişletmek zorunda kalmışlardır. Ayrıca, uygulama zorunluluğu olmayan konularda bile üye ülkeler AB düzeyinde geliştirilen yaklaşım ve uygulamalardan etkilenmekte, ulusal düzeyde düzenleyici kurumların genel yapısı ve düzenleyici politikalar birbirine benzeyerek artmaktadır. Örneğin, Roma Antlaşması 1960 yılında imzalandığında yalnızca Federal Almanya'da çağdaş bir anti-tröst yasası ve bu yasayı uygulamak üzere kurulmuş bir rekabet kurumu varken, bugün bütün üye ülkelerde giderek güçlenen bağımsız rekabet kurumları bulunmaktadır.

Sonuç olarak, düzenleme yetkisinin AB kurumlarına bırakılmasının düzenleyici kurum ve politikaların ulusal düzeyde önemini azaldığı anlamına gelmediği görülmektedir. Değişik ülkelerdeki düzenleyici reform ve kurum uygulamaları hakkında kaba bir bakışla bile hemen gözlenebilecek bir olgu, uygulamada çok çeşitlilik olduğunu noktasıdır. Bazı temel ilkeler olmakla birlikte, konunun hemen her boyutunda değişik ülkelerde değişik uygulamalara gidilebilmektedir.<sup>5</sup>

### 1.3. Kurulma Nedenleri

Son zamanlarda yaşadığımız ekonomik krizler toplumca daha önce tam olarak göremediğimiz bazı şeyleri daha iyi görmemizi sağlamıştır. Bunların başında da siyaset ve ekonomi arasındaki ilişkiler gelmektedir. Aslında yıllardan beri Türkiye'de

<sup>5</sup> Karacan Ali İhsan, 'Özerk kurumların özerkliği' Rekabet Dergisi, Sayı 5, Ankara

siyasetin finansmanının kamu bankaları aracılığı ile yapıldığı herkes tarafından bilinmekteydi. Fakat bu krizlerle 'her partiye bir banka' ile siyaset gerçeği bütün çıplaklığı ile gözler önüne serildi. Esasında, siyaset ve ekonomi arasındaki ilişkiler yalnızca kamu bankalarını değil aynı zamanda KİT'leri ve özel kesimin bazı kesimlerini de içine alan bir genişlikte yer almaktadır.

Kamu bankalarının açıklarının kapatılması ve bundan böyle kamu bankaları kanalıyla verilecek desteklerin bütçe içinde yer alması koşulu altında siyasetin ekonomiden el çekmesini sağlayacak çok önemli bir adım. Fakat bir takım işaretler bunun çok kolay olmadığını göstermektedir. Bu işaretlerden biri hiç kuşkusuz özelleştirmelerle birlikte gündeme gelen düzenleyici kurullarla ilgilidir.

Bilindiği gibi daha önce kamunun elinde bulunan kamu malı ya da hizmeti üreten imtiyazlı ya da '*doğal tekel*' durumunda bulunan işletmelerin özelleştirilmelerinin topluma zarar vermemesi için, yani kamu tekelinden özel tekel yaratmamak için kamu adına düzenlenmeler gerekiyor. Bu nedenle de bu işletmelerin özelleştirildikten sonra düzenlenebilmeleri, kamu adına karar verecek ve fakat özerk nitelikte olan '*bağımsız düzenleyici kurullar*' kurulmasını gerektiriyor. Bunlar özel yasalarla kurulan ve düzenledikleri sektördeki işletmelerin neredeyse bütün faaliyetlerine karışabilecek güçte olan Türkiye ekonomisi için oldukça yeni kurumlardır.<sup>6</sup>

Aslında kurumların oluşturulmasında kilit sektörlerin öncelik taşıdığı ilk bakışta bile fark ediliyor. İletişim, enerji, tarım ve tarımsal sanayi, kamunun ağırlıklı olduğu veya düzenleme işlevinin vazgeçilmez görüldüğü (rekabet hukuku, ulusal tahkim, sermaye piyasaları ve bankacılık sektörü gibi) çeşitli stratejik alanlar, ileri teknoloji kullanımını gerektiren öncü sektörler bunların başında geliyor. Kamusal alanın daraltılması açısından gerekli görülen özelleştirme sürecinin de bir özerk kurum aracılığıyla yönlendirilmesi kritik önem taşıyor. Peki niçin tercih ediliyor. Bu sorunun yanıtını tam verebilmek için Bağımsız İdari Otoritelerin oynadığı role ve/veya uzun dönemde bunlara yüklenilmesi amaçlanan rollere dikkati çekmek gerekir.

Başta ABD olmak üzere ,dünyanın egemen ülkeleri ve bunların kontrolündeki finans kurumları, egemenliklerini kalıcı bir biçimde sürdürebilmek için, ulus devletleri içten denetlemeye ihtiyaç duymaktadır. Bunun için, ulus devletin dağılık

<sup>6</sup> <http://www.radikal.com.tr/2001/03/24/yazarlar/erokat.shtml>

müdahale araçlarının ve kamu karar birimlerinin tek bir üst kurul bünyesinde operasyonel bir etkinliğe kavuşturulması gerekmektedir. Böylece, Bakanlıklar ve çeşitli bağlı/bağımsız kuruluşlar arasında paylaşılmış yetkiler tek bir elde toplanarak müdahale/etkileme süreci kısaltılmaktadır.

Üst kurul yapısında ısrar edilmesinin bir nedeni de, uluslararası finans kuruluşlarının buralara mutemet temsilcilerini sokma konusunda daha fazla olanağa sahip olmasıdır. Bakanlar kurulu gibi siyasal seçim yoluyla göreve gelenlerden oluşan kurumlarda bu olanak daha kısıtlıdır. Hükümetler ve Bakanlar, siyasal iklime göre dış kontrolden görece bağımsız bir biçimde değişebilmektedir. Oysa, Bağımsız kurumlara atamalar uzun süreli yapılmakta, görev süreleri çeşitli güvencelere bağlanmakta, üstelik "teknik" etiketli bu kurullara "liyakat" temeline dayandırılmış önerilerde bulunmak, toplum gözünde daha fazla kabul edilebilir bulunmaktadır.

Bağımsız İdari Otoriteleri meşrulaştırmak için '*siyaset ile ekonomiyi birbirinden ayırmak*' gibi özünde anlamsız olan ancak kitlelerin kolay benimsediği gerekçeler öne sürülmektedir. Ulusal siyasal iradenin ekonomiye müdahalesi sınırlanırken, uluslararası müdahale araçlarını ellerinde tutan egemen devletlerin dünya ekonomisine müdahale imkanları artmaktadır. İşte bu nedenle, Türkiye örneğinde çok açık görüldüğü gibi, sadece dolaysız kamu girişimlerini değil, tüm iktisat politikası araçlarını bir bir ellerinden kaçıran ulus devletler, giderek daha fazla ekonomik bağımlılık sürecine girmektedirler.

Bu kurumların diğer bir işlevi de, tahkim kurulları gibi çalışacak yapıda oluşturulmalarıdır. Kamu ve özel sektörden gelen temsilcileri buluşturacak bir biçimde şekillendirilen ve çok geniş yetkilerle donatılan bu kurumlar, yabancı sermayenin sektördeki penetrasyon (nüfuz etme) oranına da bağlı olarak, giderek ulus-aşırı şirketlerin çıkarlarına dönük (veya onlara zarar vermeyecek) kararlar almaya yönlendirilmektedir.

Böylece, bilerek veya bilmeyerek, isteyerek veya istemeyerek, çatışma veya uyum içinde, bir ülkenin karar mekanizmalarını parçalamaya katkıda bulunmakta ve ulusal çıkarların önceliği giderek aşınmaktadır. IMF ve Dünya Bankası, ulus devletler için kamu ekonomisinin saydamlığı reçetelerini sunarken ve karar mekanizmalarının dağınıklığını eleştirerek fon gibi araçların tasfiyesini önerirken,

çelişkili olarak, karar süreçlerini dağıtan, Bakanlar Kuruluna ve bakanlıklara rakip karar organları oluşturan yeni bir yapıyı oluşturmaktadır.<sup>7</sup>

#### 1.4. Düzenleme İşlevleri

Düzenlemeyi gerektiren nedenler iki ana başlıkta toplanabilir; ekonomik nedenler, politik ve sosyal nedenler.<sup>8</sup>

Ekonomik Nedenler ;Ekonomik ve sosyal amaçlar için serbest pazar koşullarının daha uygun görüldüğü durumlarda dahi, pazar güçlerinin ürün ve hizmetleri en iyi biçimde sağlaması mümkün olmayabilir. Pazardaki yetersizlik ve işaret edilen bu sonuç, düzenleyici müdahale için gerekçe oluşturabilir. Düzenleme için sayılan ekonomik gerekçeler aşağıda belirtilmiştir:

- **Doğal tekellerin denetimi:** Enerji, gaz, telekomünikasyon, ulaşım gibi kamu hizmetlerinde ölçek ekonomilerinin ve yatırımların boyutları bir bölgede birden fazla şirketin verimli çalışmasına olanak tanımaz. Bu biçimde ortaya çıkan doğal tekellerin devlet tarafından denetimi geleneksel düzenlemelerden biridir. Telekomünikasyon vb. temel hizmetlerde serbestleşme yönündeki küresel baskı ve değişimlerin doğal tekel kavramlarını yıpratması nedeniyle bu gerekçenin ortadan kalkacağı öne sürülse de, gelişen teknolojiler temel hizmetlerin çeşitli alanlarında yeni ölçek ekonomileri yaratmaktadır. Bu nedenle, doğal tekellerin denetimi daha uzunca bir süre düzenlemenin önemli nedenlerinden biri olarak kalacak görünmektedir.

- **Bilgi yetersizliğinin giderilmesi:** Açık pazarda, tüketicilerin ürün ve hizmetleri değerlendirmesi için yeterli bilginin olduğu varsayılır. Oysa, yetersiz eğitim, bilgiyi kullanamama, bilgiye ulaşamama veya bilgi masrafını karşılayamama gibi nedenlerle tüketicinin satıcılar üzerindeki serbest "pazar disiplini" beklenildiği gibi gerçekleşmeyebilir.

- **Dışsallaştırılmış maliyetlerden dolayı düzeltme gereği:** Dışsallaştırılmış maliyetler, imalat sırasında doğan ama üretimin maliyet veya satış fiyatına dahil edilmeyen maliyetlerdir. Bu tür maliyetler dışsallaştırılarak doğrudan müşteri yerine toplum tarafından yüklenilirler. Böyle bir durumda ürün fiyatı gerçek maliyeti yansıtmayacağı gibi üründen yararlanmayanlar dışsallaştırılmış maliyetler yüzünden gizli bir fiyat öderler.

<sup>7</sup> <http://www.inadina.com/inadeski/sayil/oguzoyan.htm>

<sup>8</sup> [www.tubitak.gov.tr/btpd/btspd/platform/enfor/regrap/giris.html](http://www.tubitak.gov.tr/btpd/btspd/platform/enfor/regrap/giris.html)

Politik ve Sosyal Nedenler ise; Ekonomik gerekçeler yanında zamanla önemi artan sosyal ve politik gerekçeler de düzenlemeyi gerektiren etkenler olmuşlardır:

- **Politik ve sosyoekonomik dönüşümler:** Hızlı dönüşümlerin yaşandığı geçiş dönemlerinde, planlanan hedeflere ulaşmada ve yeni yapıların/kurumların oluşturulmasında düzenleyici kamu politikalarına başvurulur. Devlet öncülüğünün araçlarından biri de düzenleyici kurumlardır.

- **Değişik çıkarların korunması:** Düzenleme ile korunan çıkar türleri özel çıkarlar (sanayii koruma, müşteriye koruma, bürokrasinin sahip çıktığı özel çıkarlar) ve kamu çıkarları olarak ayrılır. Kamu çıkarı, toplum çıkarlarının desteklenmesi veya dengelenmesi gibi sosyal amaçları yansıtmaktadır. Sivil toplum örgütlenmesine paralel olarak ağırlığı artan kamu çıkarının korunması anlayışı, gelişen iletişim teknolojileri ve şebekeleri ile giderek yaygınlaşmaktadır.

Düzenleyici nitelikleri olan Bağımsız İdari Otoritelerin ortaya çıkışında ise ; Düzenleyici mevzuatın, çağdaş toplumda bu mevzuatı uygulayacak özel bir kurumu gerekli kılması, bürokrasinin bazı müşteri gruplarının (ekonomik, mesleki ilişkilerden kaynaklanan gruplar vs.) çıkarlarını özel olarak korumak istemesi, günümüz liberalleşme eğilimlerinde görüldüğü gibi rekabet koşullarının sağlanmasında yeni resmi mekanizmaların gerekmesi rol oynamaktadır.

Düzenleyici nitelikleri olan Bağımsız İdari Otoriteler, direktifler (kanunlar, idari kararlar vs.) ve teşvikler (vergi teşvikleri, ücretlendirme sistemleri, girişimciye mali yardım, rekabetin özendirilmesi vs.) aracılığı ile düzenleme faaliyetini yürütür.

### 1.5. Bağımsız İdari Otoriteler ve Yönetişim Kavramı

Yönetişim kavramı, kamu yönetimi, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarını içine alan kompleks bir sistem ve bunların kendi aralarındaki ilişkiler ağı ve karşılıklı etkileşimlerini ifade etmek için kullanılmaktadır.<sup>9</sup>

Verimlilik, sorumluluk, katılım ve etkinlik, 1970'lerin sonlarından itibaren Kamu yönetimi literatüründe üzerinde en fazla durulan ilkeler olmuşlardır. Bu ilkeler birbirleriyle ters düşmemekte , aksine birbirini tamamlamaktadır. Kamu Yönetimini hem verimli, hem de yaptığı işlemler, eylemler ve aldığı kararlardan dolayı sorumlu hale getirecek bir fikri çerçeveye ihtiyaç vardır. İşte böyle bir çerçeveyi yönetişim (governance) kavramı sunmaktadır

<sup>9</sup> Eryılmaz Bilal; Kamu Yönetimi; İstanbul 2002; Erkam Matbaası, s.28



Basit anlamıyla *yönetişim* kavramı toplumların iradesinin politikadan ayrışması, idarenin özerkleşmesi ya da özerk kurum ya da kurullara devredilmesidir. Diğer bir ifadeyle *yönetişim*, toplumun karar verme yetkisinin kamusal alandan çıkarılıp, özel alana indirgenmesidir. Bu oluşumda toplumsal talepler ise farklı grup ve sınıfların kamusal alanda örgütlenme mücadelelerinden kopartılarak, sivil toplum örgütlenmeleri olarak tanımlanan güç oluşumlarının inisiyatifine devredilmektedir.

Ancak söz konusu sivil toplum örgütleri toplumsal grupların çıkarlarını değil, bireysel çıkarları temsil etmektedir. Kabaca bireysel çıkarların örgütlenmesinin ve bu çıkarların önündeki yasal engellerin kaldırılmasının toplumun etkin yönetimini geliştireceği iddiası üzerine temellenmektedir.

Bu görüşe göre sivil toplum, kamu organlarının yürütme görevlerini ve hatta parlamentonun yasama görevini bile paylaşmalıdır. Demokratik devletin kurallar bütününden bireyler arasındaki anlaşma ve alışverişler düzeyine geçişin toplumda daha büyük özgürlük ve inisiyatif ortamı yaratacağı izlenimi verilmektedir. Bu yaklaşıma göre siyaset toplum yönetimini etkisizleştirmektedir, öyleyse daraltılmalı ve onun yerini sivil toplum oluşumları almalıdır.

Söz konusu sivil toplumun yeni aktörleri ise büyük ölçüde ulusötesi kurum ve şirketlerle işbirliğine girmiş yerli şirket yöneticilerinden, "vizyon" sahibi bürokratlardan ve medya kuruluşlarında çalışıp gündelik hayatımıza giren kişilerden oluşmaktadır.

Neo-liberal dünya görüşünün " Küreselleşmeye uyum sağlayacak " yeni tür devletin oluşturulması doğrultusundaki en önemli açmazı, yolsuzluklar ve rant elde etmeye dayalı tüm faaliyetleri sadece kamu sektörüne özgü olarak görmesi ve özel sektörü sanki steril ve iktisadi aklın gereklerini uygulayan, teknisyenlerden kurulu rasyonel bireylerden oluştuğunu görmesidir. Özel sektör denilen şey sanki doğa üstü, iktisadi aklın tüm yeteneklerini özünde toplamış, piyasa sinyallerini rekabet içinde gerçekleştirerek iktisadi optimuma ulaşabilen bir ideal kurumu temsil etmektedir. Bu ideal kurumun toplumda söz sahibi olması için iktisadi aklın siyasetten arındırılması ve şeffaflık, iyi yönetim gibi ilkelerin hayata geçirilmesi gerekmektedir.

Oysa, kapitalizme geç katılan bizim gibi çevre ülkelerin yakın tarihi bize özel sermaye kesiminin aslında devlet ile iç içe geçmiş bir olgu olduğunu göstermektedir. Özel sermaye birikimi doğrudan doğruya devletin olanak sağladığı rant mekanizmalarıyla olası kılınmış ve devlet iktisat dışı çeşitli rant aktarım

mekanizmalarıyla özel sermayenin geliştirilmesinde önemli bir rol oynamıştır. Bu anlamda bugün yolsuzluk olarak adlandırılan bir dizi faaliyet aslında sivil özel kesime rağmen değil, bu kesimin geliştirilip güçlenmesi amacına hizmet etmek amacıyla uygulanmıştır. Dolayısıyla siyasetten arındırılmış rasyonel iktisadi davranış diye yürütülen medyatik propaganda tamamıyla sanal bir dünyayı anlatmakta ve kapitalist toplumun gerçekleriyle bağdaşmamaktadır.

" Yönetişim" ortak çıkarlar etrafında öngörülen toplumsal guruplara çeşitli biçimlerde iletişim-etkileşim içinde olan siyasi partilerin üzerine kurulu olan temsili demokrasinin yerine oluşturulmak istenen bir toplumsal yapılanmadır. Yönetişim anlayışı bölüşümü ve kaynak tahsisi mekanizmalarının tümünü siyasetin dışına taşımayı hedefler. Siyasetin tasfiyesi her şeyin birdenbire piyasaya teslimi içinde olmaz, bir geçiş süreci gereklidir.

Bunun sonunda para /döviz kuru politikaları, bankacılık, telekomünikasyon, enerji, tarım gibi çok sayıda olan özerk kurulların ve bunları yöneten uzmanların denetimine devredilmiştir. Yasama faaliyeti dahi giderek bir yandan bu kurullara, bir yandan da bunlarla yakından işbirliği içinde olan sözde sivil toplum kuruluşlarına ve fiilen birtakım vakıflara tabi olmaya başlamıştır. Bu kurulların üzerinde parlamentonun ve hükümetin yani temsili demokrasinin geleneksel kurumlarının etkisi sıfırlanmıştır.

Aslında bu kurumlar özerk değildir. Bu kurulların tüm faaliyetleri İMF ve Dünya Bankasının ve zaman zaman fiilen ABD Hazine Bakanlığının , bir yandan da yerel büyük sermayenin özellikle de medya ve finans kapital katmanlarının denetimi altındadır. Bu yöntemlerle Türkiye'ye yerleştirilmek istenen " Yönetişim Modeli" anti demokratik bir dönüşümü temsil ettiği düşünülebilir.

Yapılan yasal düzenlemelerle oluşturulan Özerk kurumlar, devlet denetiminin dışına çıkartılarak siyasi otoriteden bağımsız karar alan ve toplum çıkarları için çalışan ve sivil toplum kuruluşlarının katılımı ile oluşturulan kurullar olarak görülmeye çalışılmaktadır. İMF ve Dünya Bankası gibi kurumlarca desteklenen "Yönetişim" kavramı ile bu kurullar açıklanmaya ve işlevselleştirilmeye çalışılmaktadır.

## BÖLÜM 2 – FARKLI ÜLKELERDE BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERİN DÜZENLENİŞİ VE FAALİYETLERİ

### 2.1. Bağımsız İdari otoriteler Konusunda iki Öncü Ülke; Amerika Birleşik Devletleri ve İngiltere

#### 2.1.1. Amerika Birleşik Devletleri

ABD'deki ilk bağımsız düzenleyici nitelikteki BİO, 1887 yılında kurulan ICC (Eyaletler arası Ticaret Komisyonu)'dir. ICC'nin kuruluş amacı eyaletler arası her türlü taşımacılığı düzenlemektir. Ortaya çıkışına gerekçe oluşturan gelişmelerin arkasında, özel şirketler tarafından işletilen demiryollarının hizmet ve fiyatlarına karşı kamuoyunda 1800'lerin sonuna doğru oluşan yoğun tepkiler vardır.<sup>10</sup>

Ancak, Amerikan Kongresi'nin yaptırım gücü sağlayacak düzenlemeleri geçirmekte ayak diremesi ve Amerikan Yüksek Mahkemesi'nin yetkileri ile ilgili sınırlayıcı yorumları nedeniyle, 1906 yılında Başkan Theodore Roosevelt zamanında çıkarılan Hepburn Yasası'na kadar ICC etkin bir şekilde faaliyet gösterememiştir. Hepburn Yasası ile birlikte uygulama alanı demiryollarından diğer taşıma araçlarını da kapsayacak şekilde genişleyen ICC, 1940 yılına gelindiğinde hava taşımacılığı dışında eyaletler arası her türlü taşımacılığı düzenler durumdaydı. Zaman içerisinde, gerek yasa yoluyla, gerek Yüksek Mahkeme'nin yetkilerini genişletici yorumları sayesinde, eyaletler arası taşımacılık fiyatlarını belirlemeye başlayan ICC, fiyat belirlemesi için gereken her türlü bilgiyi toplama ve soruşturma yapma yetkileri ile de donatıldı.

Ayrıca, ICC özel demiryolu şebekelerinin konsolide edilmesi ve ulaşım sektöründeki işçi-işveren anlaşmazlıklarında hakemlik yapma gibi işlevleri de zaman içinde üstlenmiştir. 1950 ve 60'larda ırk ayrımcılığını yasaklayan kararların yolcu taşımacılığı alanında uygulanması görevi de ICC'nin olmuştur. Taşıma güvenliği ile ilgili görevleri 1966 yılında kurulan Ulaştırma Bakanlığı'na devredilen ICC, düzenleme yapma ve tarife belirleme görevlerini yerine getirmeye devam etmiştir.

Döneme hakim olan düzenleyici politikalar karşısı anlayış çerçevesinde, 1980 yılında bir yasayla demiryolu ve karayolu taşıma tarifelerini belirleme yetkileri kısılan ICC, 1994 yılında eyaletler arası taşımacılık üzerindeki her türlü kontrol

<sup>10</sup> ABD'de devletin düzenleyici rolü ile düzenleyici kurumların tarihi ve özellikleri ile ilgili olarak, bkz. Goldin ve Libecap(1994), Eisner (1993).

yetkisinin kaldırılmasının ardından 1995 yılında kapatılmıştır. Görmekte olduğu işlevlerin geri kalanları yeni kurulan Ulusal Taşımacılık Emniyet Kurumu'na<sup>11</sup> devredilmiştir. Tablo 1'den görüleceği gibi, ABD'de akla gelebilecek hemen her alan ve konuda düzenleyici kurum bulunmaktadır. Düzenleyici kurumlar konusunda ABD'deki yaklaşımın her şeyden önce pragmatik olduğu, etkin bir şekilde faaliyet göstereceklerine inanılan her alanda düzenleyici kurum kurulabildiği görülmektedir.

Görev ve yetkileri genel itibariyle değerlendirildiğinde, ABD'de faaliyet gösteren düzenleyici kurumlar ilgili oldukları sektörün yapısı ve işleyişi ile ilgili kural ve düzenlemeler getirebilmekte, bunlara uyulmaması durumunda ilgili taraflara bir dizi yaptırım uygulayabilmektedir. Görevlerini yerine getirirken açık ve şeffaf olunması gereği, ilgili tüm tarafların karar alma sürecine katılmasını kolaylaştırıcı yöntemler geliştirilmiş olması gibi hususlar, gelinen nokta itibariyle BİO'ların bazı önemli özellikleridir. ABD'deki düzenleyici kurumlar ve birbirleri ile ilişkileri ülkenin kendine özgü federal yapısını yansıtan özellikler taşımaktadır.

Amerikan düzenleyici kurumlarının kurulması ABD Kongresi'nin çıkardığı bir yasayla olmakta, bütçeleri de yine Kongre tarafından belirlenmekte ve kontrol edilmektedir. Kongre, yasa koyucu otorite olarak her an bu kurumların görev ve yetkilerini değiştirme ve aldıkları kararları çıkaracağı yeni bir yasayla veto etme yetkisine sahiptir. Düzenleyici kurul üyeliklerine yapılacak atamalar için ABD Başkanı aday göstermekte, ardından adayın Kongre'de onaylanması süreci gelmektedir.

Bu süreçte aday, Senato'nun ilgili komisyonunda dinlenmekte ve kabul yada reddedilmektedir. Kurullar genellikle beş üyeden oluşmakta ve üyeler genellikle beş yıllık süreler için atanmaktadır.<sup>12</sup> Kurul yapısında daha dengeli bir siyasi temsil sağlamak için, kurul üyelerinin en fazla yarısının aynı siyasi partiye mensup olabileceği yönünde düzenlemesi getirilmiştir. Kurulların her türlü kararına karşı yargıya başvurma hakkı bulunmaktadır.

<sup>11</sup> National Transportation Safety Board

<sup>12</sup> Kurul üye sayısı ve görev süresi konusunda en önemli istisna, Amerikan Merkez Bankası görevini gören Federal Reserve System'in yürütme kurulu olan "Board of Governors" için yapılan atamalarla ilgilidir. Yedi üyeli kurula üyeler 14 yıllık dönemler için ve bir defalığına atanmaktadır. Ancak, süresi dolmadan boşalan bir üyeliğe geri kalan süre için atanan bir kişi 14 yıllık tam bir dönem için tekrar atanabilmektedir. Kurul'un başkanı ve başkan yardımcısı ise, kurul üyeleri arasından ABD Başkanı tarafından Senato onayı ile 4 yıllık dönemler için atanabilmektedir. Başkan ve başkan yardımcılığı için aynı kişi kurul üyeliği bitinceye kadar tekrar görevlendirilebilmektedir.

Kurul üyeleri yasama organı tarafından atanan, faaliyetlerinin kontrol ve denetimi ise yasama, yürütme ve yargı tarafından birlikte yapılan BİO'ların ABD'nin olağan hükümet yapısının dışında bir konuma sahip oldukları görülmektedir. BİO'lar federal hükümeti oluşturan bakanlıkların hiyerarşik yapısı içinde yer almamaktadırlar. Kurulların başkan ve üyelerinin görevlerine gerekçe gösterilmeden son verilememekte; göreve son verme ancak yetki kullanımında ihmal veya suiistimal olduğu kuşkuyla yer olmaksızın açıkça tespit edildiği durumlarda gündeme gelebilmektedir.

ABD'deki düzenleyici kurulların bağımsız olarak nitelendirilmeleri büyük ölçüde atanma ve görevden alma koşullarını belirleyen bu özellikleri yüzündendir. Kural ve düzenlemelere uyulmadığı durumlarda soruşturma yapıp ceza verebilmeleri bakımından, ABD'deki düzenleyici kurumların yargı gücü kullanan birer uzman mahkeme gibi çalıştıklarını söylemek mümkündür. Yasal takibat yaptıkları durumlarda olağan mahkemelerde yürütülen yargılamalarda kullanılanlara benzer yöntem ve prosedürler izlemeleri gerekmektedir.

Bu çerçevede dikkati çeken bir diğer nokta, kendi bünyeleri içinde idari hakim istihdam edebilmeleri, bazı kararlarını bu hakimler aracılığıyla verebiliyor olmalarıdır. Kurumun talebi üzerine bir vakayı incelemeye alan idari hakim, ilgili tarafların katıldığı bir duruşma sonucunda konuyu karara bağlayabilmektedir. Kurul bu durumlarda ancak idari hakimin kararına itiraz edilirse doğrudan devreye girmektedir. Bu yolla kurulların doğrudan karara bağlamak zorunda kaldıkları vaka sayısı önemli ölçüde azalmakta, sektörle ilgili düzenleme ve denetleme görevleri üzerinde yoğunlaşmaları mümkün olmaktadır.

Yargı denetiminin yanı sıra, 1985 yılında Başkan'a bağlı olarak kurulan idare ve Bütçe Dairesi<sup>13</sup> (OMB), yürütme adına bağımsız kurumların gözetim ve denetimini tam yetki ve sorumluluk altında yürütmekle görevlendirilmiştir. OMB, federal düzeyde faaliyet gösteren tüm bağımsız kurumların faaliyetlerini gözetmek ve aralarında eşgüdüm sağlamakla yükümlü kılınmıştır. Bilgi almak ve farklı kurumların uygulamalarındaki tekrar ve çelişkileri önlemek amacıyla kurumların düzenleyici faaliyetlerini gözden geçirme yetkisi vardır. Ayrıca, kurumların düzenlemekle yükümlü oldukları Düzenleyici Etki Analizi<sup>14</sup> raporları OMB'ye

<sup>13</sup> Office of Management and Budget (OMB)

<sup>14</sup> Regulatory Impact Analysis

sunulmaktadır. Bu raporlar, düzenleyici kurumların teklif ettikleri düzenleme sonucu ortaya çıkacak doğrudan ve dolaylı maliyetleri hesaplayıp, düzenlemenin getireceği yararlarla sistematik bir şekilde karşılaştırdıkları dokümanlardır.

Önerilen her düzenlemenin bu fayda-maliyet testini geçiyor olması gerekmektedir. OMB, bu raporları aldıktan sonra inceleyip en geç 60 gün içinde cevabını bildirmek zorundadır. Raporu doğrudan onaylayabileceği veya reddedebileceği gibi değişiklikler yapılmasını da isteyebilir. OMB'nin itirazının kalmadığının anlaşılmasından sonra, düzenleyici kurum son taslağı kamuya ön duyuru yapılmak üzere ilgili federal daireye göndermektedir. Düzenlemeyle ilgili her türlü kişi ve taraf 30 ile 90 gün arasında değişebilen bir süre içerisinde düzenleme hakkındaki itiraz ve görüşlerini bildirmek hakkına sahiptir.

BİO bu görüş ve itirazlara uymak zorunda olmamakla beraber, neden uymadığını bir görüş halinde açıkça belirtmek zorundadır. Nihai taslak, 30 gün sonra Resmi Gazete'de yayınlamak üzere OMB'ye bir kez daha gönderilir. Bu aşamada OMB'nin tekrar itiraz etmesi mümkün ise de, bu itirazını 30 gün içinde yapmak zorundadır.

Yasama, yürütme ve yargıya yukarıda bahsedilen şekilde hesap verme yükümlülüğü bulunan düzenleyici kurumlar, faaliyetleri sırasında belli usul ve yöntemlere de uymak zorundadırlar. 1946 yılında çıkarılarak yürürlüğe konan idari Usul Yasası<sup>15</sup>(APA), düzenleyici kurumların faaliyetleri sırasında uymak zorunda oldukları temel çerçeve yasadır. En genel ifadeyle, APA bağımsız kurumların uymak zorunda oldukları asgari açıklık ve saydamlık ölçütlerini belirleyen bir çerçevedir. APA'nın temel özellikleri arasında, her türlü düzenlemenin kapsam ve gerekçelerinin önceden kamuya ilan edilmesi, başlangıçtan itibaren ilgili her türlü tarafın görüş ve değerlendirmelerinin alınması, ilgili tarafların karar verme ve düzenleme yapma sürecine doğrudan katılmalarının kolaylaştırılması, ilgili her türlü görüş ve önerinin dikkate alınması, görüş ve önerilerin kabulü veya reddi hakkında gerekçe gösterilmesi gibi yükümlülükler sıralanabilir.

APA'nın yanı sıra, düzenleyici kurumların faaliyetlerini ve kullandıkları usul ve yöntemleri doğrudan ilgilendiren başka genel yasalar da bulunmaktadır. 1966'da çıkarılan Bilgi Özgürlüğü Yasası<sup>16</sup> (FOIA), ABD yurttaşlarına yasada belirtilen istisnai durumlar dışında kalan her türlü konuda ilgili bütün kamu belgelerini görme

---

<sup>15</sup> Administrative Procedure Act (APA)

<sup>16</sup> Freedom of Information Act (FOIA)

ve inceleme hakkı vermektedir. En son 1996 yılında olmak üzere birkaç defa değiştirilen FOIA, saydamlık konusunda başka ülkelere de örnek teşkil etmesi gereken bir düzenlemedir. FOIA'nın yanı sıra, 1976'da çıkarılan ve FOIA kapsamına kamu kurum ve kuruluşlarını da dahil eden şeffaf Devlet Yasası <sup>17</sup> (GITSA) ve 1972'de çıkarılan ve düzenleyici kurumların bünyelerinde yer alan çeşitli komitelerin kamuya açık toplantı yapmaları ile ilgili yükümlülüklerini düzenleyen Federal Danışma Komiteleri Yasası <sup>18</sup> (FACA) gibi yasalara düzenleyici kurumlar da uymak zorundadır.

Bunların yanı sıra, 1996 yılında çıkarılan ve her türlü kamu düzenlemesi için çevre etki değerlendirme<sup>19</sup> raporu hazırlanması yükümlülüğü getiren Ulusal Çevre Politikası Yasası <sup>20</sup> (NEPA) ile düzenlemelerin küçük işletmeler üzerindeki etkisinin ayrıca göz önünde bulundurmasını zorunlu kılan 1980 tarihli düzenlemelerde Esneklik Yasası'na <sup>21</sup>(RFA) uyma yükümlülükleri de bulunmaktadır. ABD'deki bağımsız düzenleyici kurumlarla ilgili olarak dikkat çekilmesi gereken bir nokta, her ne kadar Kongre tarafından kuruluyor ve işleyişleri üzerinde yürütme, yasama ve yargı denetimi bulunuyorsa da, bu kurumların ABD Anayasası çerçevesinde açık olarak tanımlanmış bir yerleri bulunmadığıdır. Gördükleri işlevler itibariyle hem yasama, hem yürütme, hem de yargı işlevlerini bir arada görebilen bu kurumların kuvvetler ayrılığı ilkesi çerçevesinde nereye oturdukları açık değildir ve konu üzerinde yoğun tartışmalar yapıla gelmiştir. Amerikan bağımsız kurumları meşruiyetlerini çok büyük ölçüde faaliyetlerini yürütürken saydam olmaya dikkat etmelerine, katılımcılık ve işbirliği anlayışı içerisinde karar alma süreçlerine ilgili tüm tarafları katmalarına borçludurlar.

### 2.1.2. İngiltere

İngiltere, 1980'li yıllara damgasını vuran ve özellikle altyapı sektörleri üzerinde geriye dönülmez izler bırakan özelleştirme uygulamalarında başı çeken ülke olması nedeniyle, BİO'lar konusunda öncü girişimlerde bulunmuş bir ülkedir. BİO uygulamalarının ortaya çıktığı ABD ile benzer hukuki ve idari yapı geleneklerine

<sup>17</sup> Government in the Sunshine Act (GITSA)

<sup>18</sup> Federal Advisory Committee Act (FACA)

<sup>19</sup> Environmental impact assessment

<sup>20</sup> National Environment Policy Act (NEPA)

<sup>21</sup> Regulatory Flexibility Act (RFA)

sahip olması, İngiltere'ye ABD deneyimlerinden faydalanma bakımından önemli bir avantaj sağlamıştır.<sup>22</sup>

Bugün birçok sektörde faaliyet gösteren düzenleyici kurumları çok yetkin kuruluşlardır ve bu konuda diğer ülkelere örnek teşkil etmeye devam etmektedirler. İngiltere'nin bu konuda bugün için uğraştığı konular artık, oturmuş bir BİO düzeninde kurulların daha verimli çalışmaları ve saydam olmaları nasıl sağlanır, hesap verebilirliklerinde karşılaşılan sorunlar nasıl aşılır gibi yeni ve teknik sorunlardır.

İngiltere'deki düzenleyici otoritelerin yetki ve sorumlulukları bir çerçeve yasa ile belirlenmiştir. Bunlar arasında, ilgili sektörde faaliyet lisansı verme koşullarını belirleme ve lisans verme, bazı fiyatları belirleme, sektörde faaliyet gösteren taraflar arasında çıkabilecek bazı anlaşmazlıklarda karar verme, sektör faaliyetleri ile ilgili her türlü bilgiyi isteme, edinme, üretme hakkı ve yükümlülüğü, ilgili bakanlıkları ve rekabet otoritelerine belirli konularda bilgi verme ve danışmanlık yapma, hizmet kalite standartlarını belirleme ve gözetme, tüketici şikayetlerini inceleme ve hatalı uygulamalarda tüketicilerin nasıl tazmin edileceğini belirleme ve rekabet yasası çerçevesinde bazı işlevleri yerine getirmek gibi konular sayılabilir.

Tablo 2'de İngiltere'de şu anda faaliyet göstermekte olan düzenleyici kurumlarla ilgili bazı özet bilgiler sunulmaktadır. İngiltere örneği ile ilgili ilk gözlem, İngiltere'nin değişik sektörlerde uyguladığı düzenleme rejimlerinin ve kurduğu düzenleyici otoritelerin birbirlerinden farklı olabildiğidir. Ayrıca, düzenleme rejimlerinin zaman içerisinde değişmesi nedeniyle düzenleyici otoriteler için en uygun yapı arayışı sürekli devam etmektedir. ABD'de olduğu gibi, İngiltere'de pragmatik bir yaklaşımla düzenleme konusu ile ilgili deneylere girmekten kaçınılmamış, uygulamaların teorik bir çerçeveye oturup oturmadığı, hukuki ve idari yapıya formel olarak uyup uymadığı gibi tartışmalar yerine, işlevselliğe önem verilmiştir.

Tablo 2'de görüleceği gibi, elektrik, doğal gaz, su, telekomünikasyon gibi altyapı sektörlerindeki düzenleyici otoriteler, İngiltere'de 1980'li yıllarda başlayarak 1990'larda da devam eden ve kamunun ticari alanlarda üretim yapmasına ve hizmet sunmasına son vermeyi hedefleyen özelleştirmeler sonrasında ortaya çıkmışlardır.

---

<sup>22</sup> İngiltere'deki düzenleyici kurumlar, geçirdiği evreler ve yakın dönemdeki gelişmeler için, bkz. Vogel (1996), s. 65-134, Vass (2001) ve OECD (2002)



Altyapı sektörlerinde daha önce faaliyet gösteren kamu tekellerinin özel mülkiyete devredilmesinin ardından ve özel tekellerin düzenlenmesi gereğinden hareketle, İngiliz Hükümeti her bir altyapı sektörü için ayrı bir düzenleyici otorite oluşturmuştur.

On beş yıla yaklaşan uygulamalardan sonra 2000'li yıllara yaklaşıırken, her sektör için ayrı bir düzenleyici otorite gerekip gerekmediği, özellikle teknolojik gelişmelerin birbiri ile bağlantılı kıldığı elektrik ve doğalgaz, telekomünikasyon ve medya gibi sektörlerin aynı çatı altında düzenlemeye tabi tutulması gibi hususlar tartışılmaya başlanmıştır. İngiliz Hükümeti'nin 2000 yılında yaptırdığı kapsamlı bir incelemeden sonra, elektrik sektörü ile doğal gaz sektörünü düzenleyen bağımsız kurumlar birleştirilerek yeni ve değişik bir yapı altında her iki sektörü de düzenlemek üzere oluşturulan bağımsız kuruma bağlanmışlardır.

Telekomünikasyon ve su sektörlerini düzenleyen bağımsız kurumların yapıları ve işlevleri ise değiştirilmemiştir. İngiliz Hükümetinin 2001 yılında aldığı bir karar ile de telekomünikasyon ve radyo/televizyon yayın sektörlerinin yeni bir düzenleyici otorite altında en geç birleştirilmelerine karar verilmiştir. Tablo 3.'de İngiltere'deki bazı bağımsız düzenleyici kurumlarla ilgili ayrıntılar sunulmuştur.

Düzenleyici otoritenin yapısı bakımından İngiltere örneğini ABD'den ayıran önemli bir fark, hükümetin bir kişiyi düzenleyici kurumun yönetiminden ve kararlarından tek sorumlu kişi olarak atayabilmesidir. Bu çerçevede, tek bir düzenleyici beş yıllığına hükümet tarafından atanmakta ve görevden alınması çok özel durumlar dışında mümkün olmamaktadır. Düzenleyici yetkileri kendinde toplayan bu kişinin, atama şartlarının sağladığı güvence ile bağımsız ve tarafsız davranacağına düşünüldüğü anlaşılmaktadır. Ancak, 1999 yılından sonra oluşturulan ve birkaç sektörü bir arada düzenleyen OFGEM ve OFCOM gibi otoriteler için ABD'deki gibi kurul yapısı getirilmiştir. ABD'dekinden farklı olarak, kurul üyelerinin birkaçı dışında kalanları kurul çalışmalarına yarı zamanlı olarak dışarıdan katılmaktadırlar.

Bu şekilde, hem tek bir kişiye bağlı yapının yaratacağı özel sorunlarla karşılaşma riski, hem de düzenleyici kurulun dışarıdan kuşatılması tehlikelerine karşı dengeli bir yapı oluşturulması hedeflenmiş gözükmektedir. Diğer taraftan, su ve demiryolu otoriteleri tek düzenleyicili yapılarını korumaya devam etmektedirler. Bu da,

İngiltere’de düzenleyici otoritelerin yapısı hakkında henüz tek bir uygulama biçimi üzerinde görüş birliğine varılamadığını göstermektedir.

İngiltere’de düzenleyici otoritelerin hesap verebilirliklerini sağlamaya yönelik birkaç değişik yöneme başvurulmaktadır. Her düzenleyici kurum, Parlamento’ya sunulmak üzere ilgili bakanlığa bir yıllık rapor hazırlamakla yükümlü bulunmaktadır.

Ayrıca, rekabet ile ilgili kararlar için Rekabet Komisyonu’na temyiz başvurusunda bulunulması dışında, düzenleyici kurumların bütün kararlarına karşı doğrudan temyiz mahkemelerine başvurmak da mümkün kılınmıştır.

Yukarıda sayılanların yanı sıra, Parlamento’nun genel gözetimi, Ulusal Denetleme Kurumu<sup>23</sup> ve Sayıştay’ın<sup>24</sup> gözetim ve denetimi yoluyla da idari ve mali konularda hesap verme yükümlülüğü bulunmaktadır. Rekabeti ilgilendiren konularda OFT devreye girebilmektedir. Bu, ilgili devlet bakanlarının gerekli gördükleri durumlarda belirli bir karar hakkında OFT’ye başvurması yoluyla olmaktadır.

Ayrıca, ilgili bakanların ülkeyi ilgilendiren acil durumlarda müdahale etme yetkileri bulunmaktadır. 2000 yılında çıkarılan Bilgi Özgürlüğü Yasası’na<sup>25</sup> göre, düzenleyici otoriteler faaliyetleri esnasında kamuya bilgi verme ve kamuya görüş alış verişinde bulunma yükümlülüğü altındadırlar.<sup>26</sup> Bu yükümlülüğü her otorite farklı yöntemlerle yerine getirebilmektedir. Bu çerçevede, tüketici menfaatlerini daha eşit bir statüde dile getirmeleri amacıyla bağımsız tüketici konseyleri oluşturulmaya başlanmıştır. Bu konseylerin yapıları ve işlevleri otoriteden otoriteye değişebilmektedir. Örneğin, OFTEL’e bilgi sunmak üzere farklı bölgelerdeki tüketicileri temsilen dört ayrı Telekomünikasyon Danışma Komitesi kurulmuştur.

Ayrıca, küçük işletmeler ile emekliler ve özürlü tüketicileri temsil eden iki ayrı danışma organı da OFTEL’e bilgi girdisi sağlamaktadır. Enerji konusunda ise, yukarıda sözü edildiği gibi, yasayla ayrı bir resmi bağımsız tüketici konseyi kurulmuş ve Konsey OFGEM’in gözetimi de dahil olmak üzere bir dizi görev ve yetki ile donatılmıştır. İngiltere, sektörel düzenleyici otoritelerle rekabet otoritesi arasındaki ilişkiler konusunda yaratıcı bir sistem oluşturmuştur. Düzenleyici

<sup>23</sup> National Audit Office

<sup>24</sup> Comptroller and Auditor General

<sup>25</sup> Freedom of Information Act

<sup>26</sup> İngiltere’de bağımsız kurul uygulamasının geldiği nokta ile ilgili ilginç bir not olarak, 1998 tarihli Veri Koruma Yasası (Data Protection Act) ve 2000 tarihli Bilgi Özgürlüğü Yasası’nın uygulanmasını düzenlemek ve denetlemek üzere ayrı bir düzenleyici kurum oluşturulmuştur. Bilgi Komiseri (The Information Commissioner) olarak atanan bir kişi bağımsız otorite olarak bu yasaların uygulanmasından sorumlu olmaktadır.

otoriteler kendi sektörlerindeki rekabet ihlallerinde rekabet yasasını uygulama yetkisine sahiptir. Düzenleyici otoritelerin rekabet yasası çerçevesinde verdikleri kararların temyizi için ise Rekabet Komisyonu'na başvurulmaktadır.

## 2.2. Avrupa Birliği ve Bağımsız İdari Otoriteler

ABD ve İngiltere'de bağımsız kurumların çeşitli sektörlerin düzenlenmesinde etkin bir şekilde ve başarı ile rol aldıklarının görülmesi, başka ülkelerde de uyarlanarak kullanılmalarını gündeme getirmiştir. 1990'ların başından itibaren AB de bu yöndeki gelişmelere ayak uydurma sürecine girmiştir. Gerek AB düzeyindeki bazı uygulamalarda, gerek üye ülkelerde birçok sektörün düzenlenmesi için bağımsız kurumlar gündeme gelmeye başlamıştır.

Halen AB düzeyinde faaliyet gösteren 13 tane düzenleyici kurum bulunmaktadır. ilki 1975 yılında kurulan bu kurumlara en son Ekim 2002'de faaliyete geçen Avrupa Gıda Güvenliği Otoritesi<sup>27</sup>(EFSA) katılmıştır. AB düzeyinde faaliyet gösteren bağımsız kurumlar hakkında bazı bilgiler Tablo 4'de sunulmuştur. Organizasyon yapıları benzemekle birlikte, ilgili oldukları alanın nitelikleri ve yönetim kurullarının yapısı bakımından aralarında farklılıklar bulunmaktadır.

AB düzeyinde faaliyet gösteren düzenleyici kurumlar kamu kurumu niteliği taşıyan bağımsız yapılar olarak kurgulanmışlardır. AB'ye temel teşkil eden antlaşmalarla kurulmuş olan Avrupa Adalet Mahkemesi<sup>28</sup>, Avrupa Merkez Bankası<sup>29</sup> ve Avrupa Yatırım Bankası<sup>30</sup> gibi AB kurumlarından farklı olarak, Avrupa Konseyi tarafından çıkarılan yönetmelik ve benzeri ikincil mevzuat yolu ile kurulmuşlardır. Ayrı tüzel kişilikleri olan bu kurumların, çoğunlukla kamuyu yakından ilgilendiren bilimsel ve teknik uzmanlık gerektiren konuları izlemek ve bu konularda kamuoyunu aydınlatmakla görevli oldukları görülmektedir. Avrupa'da kurumların kuruluş amacı, her türlü işin AB Komisyonu tarafından yapıldığı merkezi bürokratik yapının getirdiği zorlukları a.maya hizmet edecek şekilde, AB idari yapısında daha bağımsız, daha esnek birimler oluşturmak olarak özetlenebilir. Bu yolla Üye Devletlerin yönetime daha fazla katılması, Avrupa yurttaşlarının ihtiyaçlarının daha doğrudan göz önüne alınması da hedeflenmiştir. Avrupa kurumlarının temel yapısına baktığımızda şu özellikleri görüyoruz:

<sup>27</sup> European Food Safety Authority. (www.efsa.eu.int)

<sup>28</sup> European Court of Justice

<sup>29</sup> European Central Bank

<sup>30</sup> European Investment Bank

(i) İlgili oldukları alanlar, özel uzmanlık gerektiren bilimsel ve teknik alanlar ve bazı özel yönetim işlevleri ile sınırlıdır,

(ii) Üyelerinin çoğunluğu Üye Devlet temsilcileri olan Yürütme Kurulları, kurumların faaliyet ilkelerini verilen yetkiler ışığında belirlemekte ve sağlanan bütçe kaynakları çerçevesinde çeşitli programlar yürütülmesine karar verebilmektedir,

(iii) Kurum başkanı çoğunlukla Yönetim Kurulu'nun içinden ve Yönetim Kurulu'nun kendisi tarafından seçilmekte ve Başkan kurumun tüm faaliyetlerinden birinci derecede sorumlu olmaktadır,

(iv) Yönetim Kurulları kurumun kendi işleyiş ilkelerini belirleyebilmekte, diğer taraftan çalışanlar genel AB yönetmeliklerine göre istihdam edilmekte, kurumların bütçesi genel AB bütçesi içinde yer almakta, denetimleri de AB Komisyonu'nu tarafından yapılmaktadır. AB Komisyonu'nun bu kurumlarla doğrudan bir ilişkisi olmamakla beraber, yönetim kurullarında yer alan temsilcileri yoluyla yetkilerini kullanması söz konusudur.

Tablo 4'e bakıldığında, Avrupa kurumlarının sorumluluk ve özerklik sınırlarının iyi çizilmediği görülmektedir. Ayrıca, kurumların hesap verebilirlikleri de açıkça belirlenmemiştir. Her üye devletin birer temsilci gönderdiği yönetim kurullarının yapısı karmaşık ve hantaldır. Bütçe ve idari konularda diğer AB kurumlarına ve özellikle AB Komisyonuna bağımlı olmaları özerkliklerini etkin bir şekilde kullanmalarını engelleyecek hususlar olarak görülmektedir.

AB'ye bir bütün olarak baktığımızda, altyapı ve ekonominin diğer sektörlerinde ABD ve İngiltere'deki örneklerine benzer işlevler yüklenmiş bağımsız düzenleyici kurumların olmadığını görüyoruz. Ülkelerin birbirine bağlanmasında teknik ve ekonomik gereklilikler bulunan elektrik ve telekomünikasyon gibi ağ endüstrilerinde belirgin bir şekilde ortaya çıkan Avrupa düzeyinde düzenleme yapma gerekliliği, Avrupa Rekabet Otoritesi, Avrupa Enerji Kurulu gibi kurulların oluşturulmasını gündeme getirmiş ve bu konuda yoğun tartışmalar yapılmıştır. Ancak, AB'nin kuruluş özellikleri ve kurumsal gelişiminin başka çözüm yollarını gerekli kıldığı görülmektedir.

Ekonomik düzenleme adı altında söz edilebilecek ve doğrudan AB düzeyinde yürütülen tek faaliyet, AB Komisyonu'nun bir dairesi tarafından yürütülen, AB rekabet yasalarının uygulanmasıdır. Diğer alanlarda, özellikle ulusal altyapı sektörlerinin rekabete açılması ve birbirleriyle uyum ve eşgüdümünün sağlanması

konusunda AB'nin kendine özgü yapısını yansıtan karmaşık yöntem ve uygulamalar yapılmaktadır. Roma Antlaşması'nın 86'ncı maddesi ulusal piyasaların diğer Üye Ülkelerin rekabetine açılması hususunda, 95'inci maddesi ise Üye Ülkelerin uygulamalarında uyum sağlanması hususunda AB'ye karar alma ve yaptırım uygulama yetkisi vermektedir. AB Komisyonu aracılığıyla kullanılan bu yetki, uygulamada üç farklı yöntem aracılığıyla hayata geçirilmektedir.

Yasa gücünde olan AB düzenlemelerinin (regulations) doğrudan Üye Ülkeler tarafından uygulanması gerekmektedir ve Üye Ülke mahkemelerinin kararları üzerinde bağlayıcıdır. Direktifler (directives), ulusal yasalarda uyulması gereken çerçeveyi çizmekte, ardından Üye Ülkelerin bu çerçeve içinde çıkardıkları uygulama yasaları yoluyla istenen düzenlemeler hayata geçirilmektedir.

Diğer iki yöntemle göre çok daha çabuk olan, ama uygulama zorunluluğu bulunmayan tavsiyeler (recommendations) yoluyla ise, bazı konularda eşgüdüm sağlanabilmektedir. Üye Ülkelerin mahkemelerini doğrudan bağlayan düzenlemeler yoluyla alınan kararlar, politika uygulamaları arasındaki farklılıkları en aza indiren yöntem olmaktadır. AB düzenlemelerinin ve direktiflerinin uygulanmasından Üye Ülke Hükümetleri sorumludur. Düzenlemenin genel çerçevesi içinde kaldığı ve diğer ülkelere karşı ayrımcılık yapılmadığı sürece, Üye Ülkeler belli bir konuda ekonomik kaynaklarını nasıl kullanacaklarına kendi başlarına karar verme yetkisine sahiptirler. Örneğin, ulusal düzeyde bir rekabet ihlaline karşı AB Komisyonu'nun açtığı bir soruşturma, ulusal rekabet otoritesinin ilgili konuyla uygun bir şekilde ilgilendiğinin anlaşıldığı noktada bitmektedir. Düzenleyici yetkilerin kullanılması hususunda AB Komisyonu ile Üye Ülkeler arasındaki işbölümü büyük ölçüde Meroni doktrini çerçevesinde gerçekleşmektedir.

Bu doktrine göre, AB Komisyonu kendisine AB Antlaşmaları yoluyla delege edilmiş yetkilerini tüzel kişiliği olan başka organlara devredememektedir. Bu tür bir yetki devri, ancak yetki devri yapılan konunun çok açık ve net olarak belirtildiği, uygulamanın yetki devreden birim tarafından açık ve objektif kriterlere göre sürekli denetlenebildiği gibi özel durumlarda söz konusu olabilmektedir. Ayrıca, yetki devri yapılan konunun siyasi karar içeren bir yönünün olmaması da gerekmektedir. Meroni doktrini; telekomünikasyon, elektrik, doğal gaz vb. temel kamu hizmetlerinin AB düzeyinde düzenlenmesini yerine getirmekle görevli bir düzenleyici kurum oluşturulmasına engel oluşturmaktadır.

Bu nedenle, AB düzeyinde uygulama yapmak için direktifler çıkarmak ve ardından Üye Ülkelerin öngörülen hususları direktiflerde belirtilen sürede ve direktiflerde çizilen çerçevenin dışına çıkmadan kendi yasalarına geçirmesini beklemek gerekmektedir. Genellikle Üye Ülkelerden sektörlerini ayrı bir yapı içinde düzenlemeleri beklenmekle birlikte, bu yapının bu çalışmada incelenen türde bağımsız bir düzenleyici kurum olması gerekmektedir.

Sözü edilen bu çerçeve, AB’de altyapı sektörlerinin düzenlenmesi konusunda birkaç katmanlı bir rejimin ortaya çıkmasına yol açmıştır. AB Komisyonu, direktiflerin Üye Devletler tarafından uygulanıp uygulanmadığını izlemenin yanı sıra, sektörlerde ortaya çıkabilecek ve AB düzeyinde etkileri olabilecek rekabet ihlallerini de izlemek görevini yürütmektedir. Ülke bazında rekabet ihlalleri ise düzenleyici otorite ve rekabet otoritesi tarafından ve her halükârda AB rekabet yasalarına tam uyum sağlanması koşuluyla, AB Komisyonu ile işbirliği içerisinde izlenmek durumundadır.

### 2.2.1. Almanya

Altyapı ve diğer sektörlerde liberalizasyona gidilmesi konusunda Avrupa’da öncü ülkelerden olan Almanya, liberalizasyon öncesi düzenleyici nitelikte faaliyetlerin büyük ölçüde merkezi devlet ve eyalet yönetimleri arasında paylaştırılmış olması nedeniyle, bağımsız düzenleyici kurumlar açısından kendine özgü bir gelişim izlemektedir.<sup>31</sup>

Altyapı sektörlerinin rekabete açılması ve bu suretle birleştirilmesi yönündeki AB politikalarını büyük ölçüde destekleyen Almanya, bu yöndeki Avrupa Komisyonu direktiflerini uygularken kendi ülke şartlarını göz önüne alarak hareket etmektedir. Almanya’da federal düzeyde faaliyet gösteren düzenleyici kurumların bulunduğu sektörlerin sayısı oldukça sınırlıdır. Telekomünikasyon ve posta sektörlerini birlikte düzenleyen Telekomünikasyon ve Posta Düzenleyici Otoritesi<sup>32</sup>(RegTP); Federal ilaç ve Tıbbi Cihazlar Enstitüsü<sup>33</sup>(BfArM); ve finans sektörünü bütün alt sektörleri ile bir arada düzenlemek üzere çok kısa bir süre önce

<sup>31</sup> Almanya’da, özellikle altyapı sektörleri ile ilgili, düzenleyici uygulamalar üzerine değerlendirmeler için, bkz. Gassner (2001) ve Böge (2001).

<sup>32</sup> Regulierungsbehörde für Telekommunikations und Post (RegTP)

<sup>33</sup> Bundeinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte (BfArM)

kurularak faaliyete geçmiş bulunan Federal Finansal Denetleme Otoritesi<sup>34</sup>(BaFin) dışında federal düzeyde sektörel düzenleme yapan kurum bulunmamaktadır.

Bu kurumlardan BfArM, ilaç ve tıbbi cihazların güvenliğini denetlemekte ve yeni ürünleri onaylamakta, fakat fiyat kontrolü ve benzeri diğer ekonomik düzenlemelerde bulunmamaktadır.

Bu üç kuruma ek olarak, rekabet alanında Avrupa'nın en eski kurumu olan ve tüm sektörler üzerinde federal düzeyde çok geniş düzenleyici yetkileri ve yaptırım gücü bulunan Federal Kartel Otoritesi'ni (Bundeskartellamt) de eklemek yerinde olacaktır. Güçlü ve etkin bir kamu yönetimi geleneğine sahip olan Almanya'da, AB direktifleri çerçevesinde kurulan yeni düzenleyici kurumlar Anglosakson tarzdaki bağımsız düzenleyici kurumlardan oldukça farklıdır. Geleneksel kamu yönetimi yapısı içinde yer almaktadırlar; ancak BİO'ların iç yönetim bakımından büyük ölçüde siyasi baskılardan bağımsız çalışabilmelerine izin veren bir yapıları bulunmaktadır. Bu konuda 1958 yılından beri faaliyette bulunan Bundeskartellamt'ın idari yapısı yeni kurulan kurumlara da örnek teşkil etmektedir. Tablo 5'de bazı Alman düzenleyici otoritelerinin çeşitli özellikleri ile ilgili ayrıntılar sunulmuştur.

Bundeskartellamt'ın yapısı ve özellikleri, yeni kurulan ve ekonomik düzenleme yapan diğer iki bağımsız kurumdan biri olan RegTp'de büyük ölçüde korunmuştur. Henüz Mayıs 2002'de faaliyete geçmiş bulunan bütünleştirilmiş finansal sektör düzenleyicisi BaFin'in yapısında ise diğer ülke bağımsız düzenleyici kurum yapılarına bir ölçüde yaklaşan özellikler göze çarpmaktadır. Yine de, bağımsızlık, şeffaflık ve hesap verebilirlik açılarından, Bundeskartellamt'ın Almanya örneğini büyük ölçüde temsil ettiğini söylemek mümkündür.

### 2.2.2. Fransa

Fransız kamu idari sistemine tarihsel olarak merkeziyetçi bir anlayışın damgasını vurduğu bilinmektedir. Ancak, özellikle altyapı sektörlerinde AB düzeyindeki gelişmelerin de etkisiyle, yavaş yavaş değişmeye başlamıştır. Fransa'nın devletçi geleneğinin düzenleyici reform sürecine yansması olarak, rekabete kısmen açılan bazı altyapı sektörlerinde daha önce bu sektörlerde tekel konumunda olan kamu firmaları varlıklarını büyük ölçüde sürdürmeye devam etmektedirler.<sup>35</sup>

<sup>34</sup> Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin)

<sup>35</sup> Fransa'daki düzenleme uygulamaları ve bağımsız düzenleyici kurumlarla ilgili bilgi ve değerlendirmeler için, bkz. Bureau ve Curien (2001) ve Demarigny (1996).

Fransa'nın AB direktiflerinde belirtilen sektörlerin rekabete açılması ile ilgili düzenlemeleri genellikle gereken en alt düzeyde uygulamayı seçtiği görülmektedir. Telekomünikasyon sektöründe daha önce kamu tekeli olan France Telecom'un kısmen özelleştirilmesi sonrasında bu sektörde rekabeti artırıcı düzenlemeler daha süratle devreye girmeye başlamışsa da, elektrik sektöründe Electricité de France'ın (EDF) kamu şirketi olarak çalışmaya devam etmesi bu sektördeki liberalizasyonun daha kısmi olarak gerçekleşmesine neden olmuştur.

Bu iki sektörde de bağımsız düzenleyici kurumlar oluşturulmuş ve liberalizasyon sonrasında sektöre giren şirketlerle birlikte kamu şirketlerinin faaliyetlerini düzenlemekle bu kurumlar yükümlü kılınmışlardır.

Tablo 6 'da bazı Fransız bağımsız otoritelerinin çeşitli özellikleri ile ilgili ayrıntılar sunulmuştur.

Fransız 'bağımsız idari otoriteleri'nin Fransız idari sistemi içindeki varlıkları, 1980 sonrasında özellikle altyapı sektörlerinde yaygın olarak görülmeye başlayan Anglosakson tarzı bağımsız düzenleyici kurumların öncesine gitmektedir. Fransız 'bağımsız idari otoriteleri'ni benzerlerinden ayıran en önemli özellik, ayrı bir tüzel kişiliklerinin olmamasıdır. Hükümetten bağımsız olmalarına rağmen, genel kamu idari yapısının dışında değildirler.

Olağan Fransız idari birimlerinden farklılaştıkları nokta, idari bakımdan yürütme ve yasama organları ile hiyerarşik bir ilişki içinde olmamaları, bu anlamda bağımsız olmalarıdır. Bütçe ve mali denetimleri bakımından ise diğer kamu birimlerine oldukça benzer kurallara tabidirler.

Fransız maliye hukuku, kamu gelirlerinin belirli harcama kalemleri için baştan tahsis edilmesine izin vermemektedir. Bu çerçevede, Fransız bağımsız idari otoriteleri mali açıdan genel bütçe içerisinde yer almakta ve genel bütçe harcama esaslarına göre harcama yapabilmektedirler. COB <sup>36</sup> (Sermaye Piyasası Düzenleme Komisyonu), gelirlerini düzenlediği sermaye piyasasındaki faaliyetler üzerinden doğrudan sağlanması bakımından istisna teşkil etmektedir.

Bağımsız otoritelerin mali denetimlerini Maliye Bakanlığı'nın yapması esas ise de çoğu zaman yasayla bu görev Fransız Sayıştay'ına (Cour de Comptes) verilmektedir. Bağımsız otoriteler mali tablolarını yıllık raporlar halinde kamuya açıklamakla yükümlüdürler.

<sup>36</sup> Commission des Opérations de Bourse



### 2.2.3. İtalya

Liberalleşme sürecinin altyapı sektörlerini de kapsar bir şekilde hız kazandığı 1990'lardan önce, İtalya'da devlet bu sektörlerde hem üretici, hem düzenleyici görevini bir arada yürütmekteydi. Bu yönelimin ardında kısmen İtalyan kamu yönetiminin ve bürokrasisinin geleneksel zaaflarının özel tekellerin etkin bir şekilde düzenlenmesine izin vermemesi yatar.<sup>37</sup>

Diğer taraftan, İtalya'da II. Dünya Savaşı sonrası uzun süre hakim iktisadi anlayış olan devletçi politikaların bu seçimin ardında yatan asıl neden olduğunu söylemek de yanlış olmayacaktır. Kamu tekellerinin de kontrol edilmesi gereğinin gözden kaçırılması, aynı süreçten geçen birçok ülkede olduğu gibi İtalya'da da temel kamu hizmetlerinin kalitesinde önemli zafiyetler ortaya çıkması ile sonuçlanmıştır.

Teknolojik gelişmelerin altyapı sektörlerinde doğal tekel koşullarının önemini azaltmaya başladığı 1980'li yıllar, aynı döneme hakim olan ekonomik liberalleşme akımı ile de birleşince, İtalya da 1990'ların başından itibaren altyapı sektörlerini özel sektör katılımına açmak üzere yeniden yapılandırmaya başlamıştır.

Bu çerçevede, bağımsız düzenleyici kurumlar olgusu İtalyan kamu yönetiminde reform çalışmalarının önemli bir parçası haline gelmiştir. Autorita Amministrativa Indipendenti (AAI) olarak adlandırılan italyan bağımsız düzenleyici kurumları, altyapı dışındaki sektörlerde 1980'lerin başlarından itibaren oluşturulmaya başlanmıştır. 1981'de kurulan Sigorta Enstitüsü<sup>38</sup> (ISVAP) sigorta sektörünü düzenlemektedir. 1974 yılında finansal piyasaları düzenlemek üzere kurulan Ulusal Borsa Komisyonu'na<sup>39</sup>(CONSOB) 1985 yılında bağımsız kurum statüsü kazandırılmıştır.

Basın ve yayın ilkelerini belirleyip denetlemek üzere 1981 yılında kurulan Garante per l'Editoria, zaman içerisinde medya endüstrisinin tümünü düzenleyen bir kurum haline gelmiş, daha sonra da tüm işlevleri ile birlikte 1997 yılında yeni oluşturulan iletişim düzenleyici kurumunun bünyesine alınmıştır. İtalya'da bağımsız kurum uygulamaları 1990'ların başından itibaren altyapı sektörlerine taşınmıştır. Enerji sektörünü düzenlemek üzere 1995 yılında İtalyan Elektrik ve Gaz Düzenleyici

<sup>37</sup> İtalya'daki düzenleme uygulamaları ve düzenleyici kurumların gelişimi ile ilgili değerlendirmeler için, bkz. Bavagnoli (2001) ve Ranci (2001)

<sup>38</sup> Istituto per la Vigilanza Sulle Assicurazioni Private e di Interesse Collectivo

<sup>39</sup> Commissione Nazionale per le Società e per la Borsa

Kurumu <sup>40</sup> (Autorità) oluşturulmuştur. Telekomünikasyon sektörünün düzenlenmesi ise, tüm iletişim sektörlerinin her türlü işlevini bir arada düzenlemek ve denetlemek üzere 1997 yılında oluşturulan İletişim Düzenleyici Kurumu<sup>41</sup>(AGCOM) bünyesinde yapılmaya başlamıştır.

Ayrıca, rekabet yasalarının uygulanmasından sorumlu olmak üzere 1990 yılında İtalyan Rekabet Otoritesi <sup>42</sup>(AGCM) kurulmuştur. İtalyan BİO'ları ilgili sektörde yasa yerine geçen düzenlemeler yapabilmekte; lisans verme, fiyat ve tarife belirleme, sektörün işleyişi ile ilgili ortaya çıkabilecek anlaşmazlıkları çözme, idari para cezası verme ve lisans iptali gibi yaptırımlar belirleme ve uygulama gibi yetkiler kullanabilmektedirler. İtalyan BİO'larının tasarruflarına ve kararlarına karşı yapılan itirazları yargıya gitmeden çözüme ulaştırmak üzere sektörlere özgü Ombudsman Daireleri oluşturulmuştur. Örnek vermek gerekirse, İtalyan Bankacılık Ombudsman'ı ayrı bir kurul olarak çalışmaktadır. Bankacılık Ombudsman Kurulu, üçer yıllık süreler için atanan beş üyeden oluşmaktadır. Kurul Başkanını İtalyan Merkez Bankası, iki üyesini İtalyan Bankalar Birliği Başkanı, bir üyesini mali suçlarla ilgili resmi bir konseyin başkanı, bir üyesini de iş idaresi Mezunları Ulusal Konseyi Başkanı atamaktadır. Üyelerin bankacılık konusunda uzman olmaları gerekmektedir.

Ayrıca, bağımsız düzenleyici otoriteler kendi bünyelerinde bulunan şikayet Daireleri aracılığı ile sektörde faaliyet gösteren çeşitli taraflar arasında ortaya çıkan belli bazı uyuşmazlıkları resmi kanallara yansımadan çözmeye çalışmaktadırlar.

Tablo 7.'de bazı İtalyan bağımsız otoritelerinin çeşitli özellikleri ile ilgili ayrıntılar sunulmuştur.

Kuruluş yasalarına göre, İtalyan düzenleyici kurumları idari ve mali açıdan bağımsızlıkları olan yapılardır. Politik baskılara karşılık vermek zorunda olmadan hareket etme yetkileri bulunduğu kuruluş yasalarında açıkça belirtilmiştir. Organizasyon yapılarını ve çalışma şartlarını belirlerken diğer kamu dairelerinden farklı düzenlemeler getirme yetkileri vardır.

Kurul üyelerinin atanması yetkisi Cumhurbaşkanı ve İtalyan Parlamentosu'na aittir. Üyelerin görev süreleri en az beş yıl ve üstü olmakta, görevden alınmaları çok özel durumlar dışında mümkün olmamaktadır. Kurul üyeleri ve kurum çalışanlarının uyması gereken oldukça sıkı mesleki birikim şartları bulunmaktadır. Kurul üyeleri ve

<sup>40</sup> Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas

<sup>41</sup> Garanzie nelle Comunicazioni Autorita per le Garanzie nelle Comunicazioni

<sup>42</sup> Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato

kurul çalışanlarının, görevde buldukları süre boyunca ve görevden ayrıldıktan sonra da belirli bir müddet, ilgili sektörde yer alan şirketlerle istihdam edilme dahil menfaat ilişkisine girmeleri yasaktır.

#### 2.2.4. Polonya

Polonya 1990'ların başından itibaren sektörel düzenleyici kurumlar oluşturmaya başlamış ve bu süreç AB'ye uyum çalışmaları ile birlikte hızlanmıştır. Her sektör için ayrı bir düzenleyici kurum oluşturma şeklinde gelişen bu eğilim, bazı sektörlerde alt sektörlerle kadar inmiş ve ortaya çok fazla sayıda kurum çıkmıştır. Örneğin, finans sektöründe faaliyet gösteren sekiz farklı düzenleyici kurum bulunmaktadır. Genel itibarıyla, ilgili oldukları sektörlerde lisans verme ve teknik düzenlemeleri belirleme işlevlerini üstlenen Polonya Bağımsız İdari Otoriteleri, hükümete fiyat belirleme konusunda tavsiyede bulunma işlevini de yerine getirmektedirler.<sup>43</sup>

İlgili sektörü yeniden yapılandıran yasaların bir parçası olarak kurulan düzenleyici kurumlar, doğrudan ikincil mevzuat çıkarma yetkisine sahip değildirler. Sektörlerin genel yapısı ile ilgili kararlarda yetkiler ilgili bakanlıklardadır.

Polonya'da, Bağımsız İdari Otoriteler, ilgili bakanlık bünyesinde faaliyet göstermelerine rağmen, bütçelerini büyük ölçüde kendileri belirlemektedir. Örneğin, URE<sup>44</sup> (Enerji piyasası düzenleyici kurumu)'nin gelirleri enerji sektöründe faaliyet gösteren şirketlerin ödedikleri ve genel bütçeye gelir olarak kaydedilen yıllık katkı payları ile ilişkilendirilmiştir. Yukarıda belirtildiği gibi, başkanının beş yıllık bir süre için atanmasının dışında, çalışma esaslarını ve personel politikalarını büyük ölçüde kendileri belirlemektedir.

Kararlarına karşı idari yargıya başvurmak mümkündür. URE'nin kararlarına karşı Varşova'da bulunan Kartel Mahkemesi'ne, URTIP<sup>45</sup> (Telekominikasyon ve posta düzenleyici kurumu) in kararları ile ilgili olarak da Yüksek idare Mahkemesi'ne başvurulabilmektedir. Kurumların kuruluş yasalarında tüketiciler ve ilgili şirketlerden oluşan danışma kurullarının düzenleme sürecine doğrudan katılmaları öngörülmüştür.

<sup>43</sup> OECD, 2002: s. 33.

<sup>44</sup> Urząd Regulacji Energetyki . (www.ure.gov.pl)

<sup>45</sup> Urząd Regulacji Telekomunikacji i Poczty (www.urtip.gov.pl)

### 2.2.5. Macaristan

Polonya ile karşılaştırıldığında, Macaristan'ın düzenleyici kurum uygulamaları konusunda az da olsa daha ileri bir noktaya vardığı görülmektedir. Özellikle Macaristan Finansal Denetim Kurumu<sup>46</sup>(PSAF), Macaristan'da kurulmuş veya kurulacak diğer düzenleyici kurumlara idari ve mali bağımsızlık, şeffaflık ve hesap verebilirlik konularında örnek olmaya aday gözükmektedir.

## 2.3. Uzakdoğu ve Latin Amerika'daki Uygulamalar

### 2.3.1. Güney Kore

1997 yılı sonunda karşı karşıya kaldığı derin ekonomik krize kadar, G. Kore ekonomisinin performansı örnek alınması gereken bir kalkınma başarısı olarak görülmekteydi. Uzunca bir süre yüksek oranlı büyüme hızına sahip olan G. Kore ekonomisinde hakim olan iktisadi anlayış, devletin öncülük ettiği bir kalkınma anlayışı idi. Bu anlayış çerçevesinde yapılan devlet müdahaleleri çok fazla sayıda idari ve bürokratik düzenlemeyi de beraberinde getirmiştir. Bu yapının reformdan geçirilerek piyasa tabanlı teşvik sistemlerine geçilmesinin kaçınılmaz olacağı düşüncesiyle, 1993 yılında bir kamu yönetimi reform girişimi başlatılmıştır.

Ekonomik krizin baş gösterdiği 1997 yılına kadar belirli bir yol kat edildiyse de, bu çaba daha fazla bazı bürokratik işlemlerin azaltılmaya çalışılması şeklinde olmuştur.<sup>47</sup>G. Kore ekonomisinin 1997 krizinden yavaş yavaş çıkmaya başlaması ile birlikte düzenleyici reform konusu çok yoğun olarak tekrar gündeme gelmiştir.

G. Kore ekonomisini derin krize götüren nedenin düzenleme rejimindeki çarpıklıklar olduğu belirlenmesiyle, düzenleme reformunu gerçekleştirmek için yoğun çabalar başlamıştır. OECD'nin yayınladığı bir rapora göre, 1998-99 yılları arasında devletin ekonomiyle ilgili getirmiş olduğu bürokratik düzenlemelerin sayısı %50'ye yaklaşan bir oranda azaltılmıştır. ABD ve İngiltere'de uygulanan Düzenleyici Etki Analizi benzeri fayda-maliyet hesaplamalarının yeni getirilecek düzenlemelere uygulanması benimsenmiştir.

### 2.3.2. Arjantin

Arjantin, Latin Amerika ülkeleri arasında devlete ait şirketlerin özelleştirilmesine

<sup>46</sup> Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete

<sup>47</sup> Choi, (2001);OECD (2000).

ilk başlayan ülkelerden biridir. 1989 yılında başlayan özelleştirme süreci sonunda bugün altyapı sektörlerinde toplam üretimin çok büyük bir kısmı özel şirketler tarafından karşılanmaktadır. Altyapı sektörleri ile ilgili sorumluluğun eyalet ve merkezi hükümet arasında paylaşıldığı federal bir idari yapıya sahip olan Arjantin’de, İngiltere örneğini izleyen merkezi hükümetler özelleştirilen altyapı sektörlerini düzenlemek üzere değişik sektörler için ayrı ayrı düzenleyici kurum oluşturma yoluna gitmişlerdir.<sup>48</sup>

Bu çerçevede, elektrik sektörünün düzenlemek üzere ENRE (Ente Nacional Regulador de la Electricidad), gaz sektörünü düzenlemek üzere ENERGAS (Ente Nacional Regulador del Gas), telekomünikasyon sektörünü düzenlemek üzere CNT (Comision Nacional de Comunicaciones) ve su sektörünü düzenlemek üzere ETOSS (Ente Tripartito de Obrasy Servicios Sanitarios) kurulmuştur. Arjantin düzenleyici kurumları içerisinde göreceli olarak en başarılıları ENRE ve ENERGAS olmuştur. Bunların kararlarında bağımsız hareket edebilmeleri ve hesap verebilirlikleri belli bir düzeyin üzerinde bulunmaktadır. Elektrik sektörünü düzenleyen ENRE, Parlamentonun görüşü alınarak Hükümet tarafından atanan beş kişilik bir kurul tarafından yönetilmektedir. Beş yıllık bir süre için yapılan bu atamalarda adayların belli mesleki kriterleri sağlamaları gerekmektedir.

Kurul üyelerinin gerek hükümete, gerek Parlamentaoya karşı hesap verme sorumlulukları bulunmaktadır. Kurum, giderlerini düzenlediği şirketlerden aldığı ücret ve katkı paylarından elde ettiği gelirle karşılamaktadır. Düzenleyici kural koyma ve yaptırım uygulama bakımından yeterli yetkilere sahip olduğu görülmektedir. Doğal gaz sektörünü düzenleyen ENARGAS ise, üyeleri beş yıllık süreler için Cumhurbaşkanı tarafından atanan bir kurul tarafından yönetilmektedir.

Cumhurbaşkanı kurul üyelerini aday belirlemek için kurulan bir komitenin gösterdiği adaylar arasından seçmektedir. ENERGAS da gelirlerini düzenlediği şirketlerden tahsil ettiği kesintilerle sağlamaktadır. Gerek ENRE, gerekse ENERGAS’ın uygulamalarında yeterince şeffaf olmadığı, idari ve diğer iç uygulamalarının dış kontrole yeterince açık bulunmadığı yönünde yoğun eleştiriler almışlardır. Bu nedenle, düzenledikleri şirketlerin kontrolüne geçme tehlikesi içinde olabilecekleri ifade edilmiştir.

---

<sup>48</sup> Bu bölümdeki bilgi ve değerlendirmelerde Abdala (2001) ve Estache (1997)’den yararlanılmıştır.

Su sektörünü düzenleyen ETOSS ile telekomünikasyon düzenleyicisi CNT'nin gösterdikleri performansın ise ENRE ve ENER GAS'a göre çok daha başarısız olduğu anlaşılmaktadır. Özellikle, yasa yerine bir bakanlar kurulu kararı ile kurulan CNT'nin yürütmeden bağımsız olması bu nedenle baştan itibaren mümkün olamamıştır. Düzenleyici yetkileri baştan itibaren yeterince güçlü olmayan CNT'nin bu yetkileri daha sonra yapılan değişikliklerle daha da azalmıştır. Rekabet politikası açısından ise, Arjantin rekabet yasasında 1980 yılında yapılan bir değişiklikle kurulan Rekabetin Korunması için Ulusal Komisyon (Comision Nacional de Defense de la Competencia) halen ülkedeki rekabet konularında yetkili olan kurumdur.

Ancak, şikayet üzerine veya kendisinin başlattığı soruşturma sonuçlarını Sanayi, Ticaret ve Madenler Bakanlığı'na tavsiye olarak iletmenin ötesinde, karar verip yaptırımda bulunma yetkisi bulunmamaktadır. 1999 yılında rekabet yasasında yapılan değişiklikle kurulması öngörülen ve mahkeme niteliği taşıması nedeniyle kararlarının bağlayıcılığı ve yaptırımı olacak olan yeni organ ise üyeleri henüz atanmadığı için faaliyetlerine başlamamıştır.

Genel olarak değerlendirildiğinde, Arjantin'deki düzenleyici kurum uygulamalarının ülkedeki siyasi ve hukuki yapının yerine oturmamış olmasından fazlasıyla etkilendiği görülmektedir. Devletin ekonomiye doğrudan müdahale etmesi geleneğinin etkisinden kurtulmanın kolay olmadığı, siyasi erkin genel çerçeve politikaları belirlemenin ötesinde, atamalara ve politikaların uygulanmasındaki ayrıntılara müdahale etmesine engel olacak bir yapının henüz oluşmadığı görülmektedir.

Hükümetlerin düzenleyici kurumların kendi kısa vadeli siyasi gereksinimlerine aykırı davrandıkları kanaatine vardıkları durumlarda, yasal düzenlemeler ne olursa olsun, düzenleyici kurul üyelerini görevden alabildikleri gözlenmiştir. Hatta görevden almaya karşı yasal düzenlemelerin daha açık belirtildiği ve daha fazla olduğu durumlarda görevden alınmaların daha sık görüldüğü (ETOSS ve CNC örneklerinde), görevden almanın görece olarak kağıt üzerinde daha kolay olduğu durumlarda ise daha az görevden alma gözlendiği (ENERGAS ve ENRE) iddia edilmektedir<sup>49</sup>

---

<sup>49</sup> Abdala, M. A. (2001). "Institutions, Contracts and Regulation of Infrastructure in Argentina", *Journal of Applied Economics*, 4 (2), s. 235-237.

### 2.3.3. Japonya

Japon modeli gerek özelleştirme gerek düzenleyici kuruluş açısından ABD ile İngiliz modeli arasında yer almaktadır. 1985 yılında yapılan düzenlemeye kadar şehiriçi ve şehirlerarası konuşmalarda ulusal bir tekel konumunda olan Japon Telekomünikasyon Kuruluşu NTT (Nippon Telegraph and Telephone), bu tarihten itibaren her iki hizmet için de rekabetle karşı karşıyadır. Aynı yıl çıkan iki kanundan biri NTT Şirket Kanunu diğeri de Telekomünikasyon İş Kanunudur.<sup>50</sup>

Telekomünikasyon İş Kanunu, telekomünikasyon sektörünü ikiye bölmüştür: Birinci Tip (Tip I) sektör ve İkinci Tip (Tip II) sektör. Birinci gruba giren firmaların kendileri telekomünikasyon hizmeti verecek tesis ve donanımlara sahiptirler. İkinci Tip sektöre girenler ise, birincilerin sahip olduğu ağları kiralama vb. yöntemler kullanarak katma değerli hizmetler veren firmalardır ve kendi içlerinde "Özel İkinci Tip" ve diğeri olarak ikiye ayrılırlar. Aynı kanunla Posta ve Telekomünikasyon Bakanlığı (MPT), düzenleyici kuruluş haline gelmiştir.

Tip I ve Tip II arasındaki en önemli hukuki ayırım, birincilerin sektöre girmeleri için MPT'den izin almaları gerekliliğidir. Tip II'ye giren firmalar, sadece bildirimde bulunarak rekabete girebilmektedirler. Tip I çerçevesinde hizmet veren firmaların sayısı "zararlı rekabeti" önlemek için MPT tarafından sınırlı tutulabilmektedir. Ayrıca, bu sahada faaliyet veren bir firma, faaliyetine son vermek için MPT'den izin almak durumundadır. MPT, bu tip firmaları, lisans, tarife, hizmet şartları ve yatırım faaliyetleri açısından, Telekomünikasyon Kanunu çerçevesinde düzenlemektedir. Tip II "özel" grubunda katma değerli hizmetler verenler, ülke çapında ve büyük ölçekli ağ hizmetleri vermektedirler ve diğeri Tip II firmalarından daha sıkı denetlenmektedirler.

NTT Şirket Kanunu'yla, bu kuruluş özelleştirilmiş ve hem Tip I hem de Tip II hizmet vermekle görevlendirilmiştir. Kanuna göre, NTT özel bir firma olmakla beraber, bir kamu tekeli olarak "evrensel ve eşitlikçi" hizmet vermekle yükümlüdür. Ayrıca, NTT, düzenleyici birimin evrensel hizmet kapsamında değerlendirip maliyetinden daha düşük fiyat belirlediği hizmetleri çapraz sübvansiyon uygulamasıyla desteklemek zorundadır. Ama, NTT'nin çapraz sübvansiyonu, evrensel hizmet kapsamında olmayan, örneğin bilgisayar ağları hizmetlerinde

<sup>50</sup> [www.tubitak.gov.tr/btpd/btspd/platform/enfor/regrap/bol5.html](http://www.tubitak.gov.tr/btpd/btspd/platform/enfor/regrap/bol5.html)

uygulamasını engellemek amacıyla, bu hizmetleri veren bölümü, 1988 yılında ayrılarak NTT Data İletişim Sistemleri adıyla ayrı bir şirket haline getirilmiştir. Bunun nedeni, NTT'nin diğer hizmetlerden aldığı paralarla, bilgisayar ağlarını desteklemesinin haksız rekabetin engellenmesi, yeni firmaların ve hizmetlerin gelişiminin önünün açılmasıdır.

#### **2.4. Uluslararası Karşılaştırmalarla İlgili Değerlendirmeler**

Bağımsız düzenleyici kurumlarla ilgili yukarıdaki bölümlerde taranan uluslararası deneyimlerden çıkarılabilecek dersleri birkaç farklı düzlemde incelemek gerekmektedir. Belirli bir sektörde ilgili aktörlerin ekonomik faaliyetlerinin etkin bir şekilde düzenlenmesi için çoğu zaman çok ayrıntılı teknik bilgileri değerlendiren uzman görüşüne gerek olmaktadır. Aynı teknik bilgilerin birden fazla yorumunun olması ve her farklı yorumun daha sonra atılacak adımlar ve ortaya çıkacak sonuçlar üzerinde belirleyici etkisi olabilmesi, uzman kuruluşlara verilen değerlendirme yetkisini çok önemli hale getirmektedir.

Ayrıca, düzenleme görevinin etkin bir şekilde yerine getirilmesi için uzman kurumların çabuk hareket edebilecekleri ve takdir haklarını kullanmaktan çekinmeyecekleri esnek bir karar verme çerçevesi içinde çalışabilmeleri gerekmektedir. Böyle bir yapı, özellikle şartların zaman içerisinde değiştiği sektörlerde, düzenleme yapacak uzman kurumlar için özellikle önemli olmaktadır.

Dolayısıyla, kamu otoritesinin bu kurumlara karar verme konusunda ciddi ölçüde yetki devretmesi, bu kurumların varoluş nedenlerinin neredeyse doğal bir sonucu olarak zorunludur. Her yetki devri, beraberinde yetki devri yapılan kişi ve kurumun etkin bir şekilde denetlenmesi gereğini getirmektedir. Çünkü, yetki devri yapılan kişi veya kurum, eğer buna zorlayan bir müşevvik sistemi yoksa, yetkiyi devreden tarafın istediği şekilde değil, kendi yararını en çoklayacak şekilde davranacaktır.

Yetki devri ile denetleme zorunluluğu bir arada gitmekle birlikte, bu iki işlevin aynı anda tam olarak yerine gelmesi çoğu zaman birbiriyle çelişen hedeflerdir. Yetki devrinin istenen amacı yerine getirebilmesi için yetki devredilen kişi veya kuruma takdir hakkını çekinmeden kullanabileceği ölçüde bağımsızlık verilmesi gerekirken, sıkı ve ayrıntılı bir kontrol mekanizmasının varlığı, takdir hakkının ve bağımsızlığın içini boşaltabilecektir. Dolayısıyla, bağımsızlık ve hesap verebilirlik düzeyleri arasında dengeyi gözetken bir seçim yapmak zorunluluğu bulunmaktadır.



Bağımsız düzenleyici kurumlar oluşturup başarı ile çalışmalarını sağlamış ülkelere baktığımızda, sözü edilen bağımsızlık-hesap verebilirlik dengesini her ülkenin kendi idari ve hukuksal dokusuna göre farklı şekilde oluşturduğunu görmekteyiz.

Ayrıca, bu dengenin aynı ülke içinde, hatta aynı kurumla ilgili olarak, zaman içinde değiştiğini; ülkelerin düzenleyici yapıları ve düzenleyici kurumları ile ilgili deneyler yapmaktan çekinmediklerini görüyoruz. Örneğin, yukarıda ilgili bölümde değinildiği gibi, İngiltere’de çok kısa bir süre önce telekomünikasyon ve medya sektörlerini düzenleyen bağımsız kurumlar birleştirilerek tek bir bütünleşik multimedya düzenleyici kurum, İletişim Dairesi<sup>51</sup> (OFCOM) çatısı altında toplanmışlardır. Aynı kurumun yapısında meydana gelen değişikliklere yine İngiltere’den bir örnek ise, atanmış tek bir düzenleyici direktör tarafından yönetilen enerji sektörü düzenleyicisi OFGEM’in 1998 yılında çıkarılan bir yasayla bir yönetim kurulu altında faaliyet göstermeye başlamasıdır. Dikkat çekilen bu öğrenen düzenleyici yapı ve öğrenen düzenleyici kurum olguları, Türkiye’deki düzenleyici kurum deneyimleri ve bu kurumların evrimi bakımından akılda tutulması yararlı olacak olgulardır.

Yetki devri ile denetleme kavramları arasında ya da aynı kavramları ifade etmek üzere bağımsızlık ile hesap verebilirlik arasında genelde var olan gerilim, düzenleyici kurumlar söz konusu olduğunda daha da karmaşık bir yapı arz etmektedir. Düzenleyici kurumları kuran ve kurullarını atayan siyasi otoritedir. Düzenleyici kuruma ne tür bir görev ve işlev verileceğini o an hükümette olan siyasi heyet belirlemektedir. Demokratik siyasi sistemin özelliği siyasi otoritenin her seçimde değişebilmesidir.

Dolayısıyla, siyasi heyetlerin tercih ve karar ufukları büyük ölçüde bir seçim dönemi ile sınırlı kalmaktadır. Siyasi tercih ve karar ufununun kısa vadeli olması düzenleyici kurumlar açısından iki tür sorun yaratmaktadır. *İlki*, düzenleyici kurumun oluşturulmasına karar veren siyasi heyetin kurumu oluştururken kendisi iktidardan düştükten sonra bile kendi tercih ve çıkarları yönünde hareket edecek bir yapı kurmaya çalışacak olmasıdır. *İkincisi*, her yeni gelen iktidarın bir öncekinin oluşturduğu yapıyı kendi tercih ve çıkarlarına daha fazla hizmet eder hale getirmek isteyebileceğidir.

---

<sup>51</sup> The Office of Communications

Her iki sorun da, düzenleyici kurumların ilgili oldukları sektörde uzun vadeli istikrarı sağlayan ve sektörle ilgili riskleri daha öngörülebilir hale getiren yapılar olma özelliğini tehdit eden olgulardır. Bu nedenle, özellikle düzenleyici kurumlar oluşturulurken ve kurumlarına atama yapılırken kısa vadeli değil, uzun vadeli bir perspektifle hareket edilmesini sağlamak şarttır. Bu sorunun nasıl çözüleceği de, bir taraftan ülkedeki siyasi sistemin yapısının kısa vadeli dar çıkarların uzun vadeli kamu çıkarlarının önüne geçmesine ne kadar izin verdiği ile, diğer taraftan da ülkedeki siyasi, idari ve hukuk kültürünün bu konudaki çatışmaları uygun şekilde çözmeye ne kadar müsait olduğu ile ilişkilidir.

Bir ülkedeki genel sosyal, hukuki ve kurumsal yapının, o ülkedeki düzenleyici yönetim yapısını belirlemede öne çıktığı bilinen bir husustur. Ülkedeki yasama ve yürütme organlarının yapısı ve işleyişi; yasaların uygulanması; yasama ile yürütme arasındaki ilişkiler; hukuk sisteminin genel yapısı ve yargının işleyişi; yurttaşların davranışları ve devletin işleyişini genel olarak etkileyen sosyal norm ve gelenekler; kamu yönetimi geleneği ve kapasitesi gibi hususlar tek tek ve bir arada düzenleyici kurumların ortaya çıkışını ve işleyiş biçimlerini etkilemektedir. Merkezi bir yönetim yapısı olan ve yürütmenin güçlü olduğu ülkelerle, ademi merkezîyetçi yönetim yapısı olan ve yasama, yürütme ve yargı güçleri arasında daha dengeli bir ayırım olan ülkelerin düzenleyici yönetim yapılarının farklı olduğu görülmektedir.

Yukarıda sözü edilen genel hususlar bu bölümde incelenen ülke deneyimlerini açıklamada yardımcı olmaktadır. ABD ve İngiltere'deki düzenleyici kurum uygulamaları başka ülkelere örnek oluşturacak gelişmişliktedir.

Her şeyden önce, bu iki ülkede toplumsal yaşamın çok büyük ölçüde yasa hakimiyeti altında gerçekleştiği ve çok iyi çalışan bir yargı sistemi olduğu tespitini vurgulamak gerekmektedir. Yasa hakimiyeti ve iyi çalışan yargı sistemi, bağımsız düzenleyici kurumların başarı ile çalışması için olmaz ise olmaz olgulardır. Bu kurumlara tanınan yürütme erkinden görece olarak bağımsız davranma yetkisinin hesap vermezlik ve başına buyrukluğa dönüşmesine engel olan en önemli unsur, uygulama ve kararlarından doğrudan etkilenenlerin yargıya başvurusu yoluyla etkin bir şekilde denetlenebilmeleridir.

Benzer kültürel, siyasi, ve hukuksal gelenekleri paylaşan ABD ve İngiltere'nin düzenleyici kurum yapıları ayrıntılı incelendiğinde yine de birbirlerinden farklı oldukları görülmektedir. Bu husus, düzenleyici kurum tasarımı açısından üzerinde

önemle durulması gereken bir noktadır. Her iki ülke de uzun deneyimlerden sonra iyi yönetişimin temel unsurlarında benzeşen, ama uygulama ayrıntılarında kendi özelliklerini yansıtan farklı uygulamalar geliştirmişlerdir. Örneğin, ABD’de kurul yapısı hakimken, İngiltere’de çok yakın zamana kadar atanmış tek bir kişinin yönettiği düzenleyici kurum yapısı söz konusudur. İngiltere’de yeni kurulan bazı kurumlar için kurul yapısı getirilmişse de, bu tüm kurumlarda görülen genel bir uygulama haline gelmemiştir.

ABD ve İngiltere’deki uygulamaların temel özelliklerinden çıkarılacak bir dizi ders bulunmaktadır. Bu kurumlar her şeyden önce her iki ülkede de siyasi otorite tarafından atanmakta ve nihaî olarak siyasi otoriteye karşı tam sorumlulukları bulunmaktadır. Mali açıdan her iki ülkede de nihai olarak Parlamenta hesap vermektedirler.

Bağımsızlıkları yasalarda açıkça belirtilmiş olmakla birlikte, bu istediklerini yapabildikleri türde bir bağımsızlık değildir. ABD’de kurul üyeleri, ilgili komitenin gerektiğinde çok uzun süren soru/cevap oturumlarından geçtikten sonra, adaylıkları Senato’da onaylanmak koşuluyla atanabilmektedirler. Tüm adayların özgeçmişleri hem basın, hem de genel kamuoyu tarafından incelenmekte ve atama süreci çok dikkatli bir şekilde izlenmektedir. Kurulların işleyişi bir dizi yöntemle; gerek karar almadan önce, gerekse karar sonrasında denetlenmektedir. Kurullar, Başkana bağlı İdare ve Bütçe Dairesi (OMB) aracılığıyla yürütmeye, bütçeleri bakımından Kongreye, kararlarına karşı ilgili mahkemelere başvurulabilmesi bakımından da yargıya hesap vermektedir.

ABD ve İngiltere’deki düzenleyici kurum uygulamaları ile ilgili olarak dikkat çekilmesi gereken belki de en önemli özellik, işleyişlerinin her aşamasına hakim olan şeffaflıktır. Gerek üyelerinin atanması, gerek düzenlemelerin oluşturulması ve gerek karar alış süreçleri ilgili her tarafa ve genel olarak kamuoyuna tam bir açıklık içinde olmaktadır. Bu konuda internet siteleri çok yoğun ve çok etkili bir şekilde kullanılmaktadır. Bağımsız kurumların şeffaflık ilkelerine uygun hareket etmeleri çeşitli yasalarla ayrıca zorunlu kılınmış ve güvence altına alınmıştır. Şeffaflık bir taraftan hesap verebilirliklerini getirirken, diğer taraftan bağımsızlıklarının da güvencesi olmaktadır. Kamuoyunun gözü önünde geçen bir süreçte partizan müdahaleler çok daha zor yapılabilmektedir. Şeffaf bir süreçte olmak koşuluyla

siyasi otoriteye takdir hakkı yasal olarak bırakıldığı için de, siyasi tercihler tümünden göz ardı edilmemiş olmaktadır.

Düzenleyici kurum uygulamaları ile ilgili Kıta Avrupası'ndaki deneyimi iki farklı düzlemde değerlendirmek gerekmektedir. Bağımsız düzenleyici kurum olgusu genel olarak Avrupa'daki sosyal ve hukuki yapıya yabancı bir olgudur. Ancak, gerek AB entegrasyon süreci, gerek AB ülke ekonomilerinin de küreselleşmeden etkilenmesi, bağımsız düzenleyici kurumları AB gündemine getirmiştir. AB düzeyinde faaliyet gösteren (Avrupa) bağımsız kurumlar, Üye Ülkelerin tümünü ilgilendiren konularda yürütme erki olan AB Komisyonu'nun bir taraftan iş yükünü azaltırken, diğer taraftan da yürütmeden görece bağımsız bir yapı olarak bu tür kurumların bilinen yararlarından faydalanılmasını getirmektedir. AB düzeyinde faaliyet gösteren düzenleyici kurumların özelliği, ekonominin sektörleri ile ilgili değil, sağlık, eğitim, kültür gibi sosyal alanlarla ilgili olmalarıdır.

Ekonomik sektörlerle ilgili düzenleyici kurumlar ise Üye Ülkelerde hızla artmaktadır. Birçok Üye Ülke, ekonomik sektörleri ilgilendiren ve uygulamasını her ülkenin kendisinin yapması gereken AB düzenleme ve direktiflerini bağımsız düzenleyici kurumlar aracılığıyla hayata geçirmektedir. Gerek AB içinden, gerek AB dışından yabancı yatırımları ülkelerindeki sektörlerle çekmek için, ilgili sektörleri şeffaf ve bağımsız bir şekilde düzenleyecek düzenleyici kurumlar tercih edilmektedir.

AB ülkelerindeki düzenleyici kurum örneklerine bakıldığında, kamu yönetimi gelenekleri ile hukuk sistemlerinin ABD ve İngiltere'den farklı olmasının izdüşümü kolayca fark edilmektedir. Fransa ve İtalya'daki merkeziyetçi kamu yönetimi yapısı ve bu ülkelerdeki kamu hukuku anlayışı, bağımsız düzenleyici kurum oluşturmaya elverişli olmamasına rağmen, her ikisinde de bu kurumlar kurulmuş ve çalışmaktadır.

Fransa'daki düzenleyici kurumların hem bağımsızlık özellikleri sınırlıdır, hem de üzerinde bağımsız olarak karar verme yetkileri olan konuların kapsamı dardır. İtalya'daki bağımsız düzenleyici kurumlar ise, en azından kağıt üzerinde, bağımsızlık özellikleri ve yetkileri bakımından ABD ve İngiltere'dekilere daha çok benzemektedir.

Benzer kamu yönetimi ve hukuk anlayışları olmasına rağmen, Fransa ve İtalya'da farklı bağımsız düzenleyici kurum uygulamaları görülmesi ilginçtir. Bu

konuda iki ülke arasındaki farkın Fransa'nın İtalya'ya göre çok daha başarılı ve etkin bir kamu yönetimi olmasından kaynaklandığı söylenebilir.

İtalya'daki kamu yönetiminin başarısız ve verimsiz çalışması, bu nedenle ortaya çıkan taahhüt zaafını azaltarak özel sektör yatırımlarını ülkeye çekebilmek için, ilgili sektörlerin düzenlenmesini bağımsız düzenleyici kurumlara bırakmayı getirmiş gözükmektedir. Kamu yönetimi yapısı ve performansı açısından İtalya'yla benzerlikleri çok fazla olan Türkiye için İtalya üzerinde durulması gereken bir örnektir.

AB'ye yeni girmiş olan ülkelerden örnekler olarak incelenen Polonya ve Macaristan deneyimleri, geçmişten gelen kamu yönetim yapısı ile hukuki ve kültürel geleneklerin yeni yönetim yapıları oluşturmaya çalışırken ne kadar belirleyici olduğunu bir defa daha göstermektedir. Her iki ülkede de, merkezi idare elindeki yetkileri bağımsız düzenleyici kurullara devretmek konusunda isteksiz ve tecrübesizdir. Ayrıca kamu yönetiminde kapasite eksikliği de dönüşümü zorlaştırmaktadır.

G. Kore ve Arjantin, geçmişte devlet merkezli kalkınma stratejileri ve ithal ikameci sanayi politikaları izlemiş olmaları bakımından Türkiye'ye benzemektedir. Bu iki ülkedeki bağımsız düzenleyici kurum deneyimleri, Türkiye'nin kurumsal dönüşüm bakımından geçirdiği zorlukların kökenlerine işaret etmektedir. 1990'ların başına kadar devletçi politikalarla çok çabuk kalkınan G. Kore, ancak ekonomik büyümesi yavaşladıktan sonra yeni kurumsal arayışları düşünmeye başlamıştır. Gerçek anlamda harekete geçmesi ise 1997 yılı sonundaki krizden sonra olabilmıştır. Bu yönden bakıldığında G. Kore'nin BİO uygulaması konusunda halen fazla bir yol kat edilebildiğini söylemek güçtür. Arjantin ise, başarısızlıkları nedeniyle çok daha erken terk ettiği devletçi politikalar yerine 1980'lerin sonundan itibaren büyük bir hızla liberal politikaları uygulamaya koymuştur.

Altyapı sektörlerindeki liberalleşmeye paralel olarak, 1990'ların başından itibaren, özellikle altyapı sektörlerinde, bir dizi bağımsız düzenleyici kurum oluşturmuştur. Ancak, siyasi sistemdeki çalkantılar, yasa hakimiyetinin tam olarak tesis edilmemesi, yargının yeterince iyi işlememesi, şeffaflık ve hesap verebilirlik konusundaki ciddi eksiklikler bulunması gibi çok önemli nedenler yüzünden, istisnai birkaç durum dışında, kurumsal dönüşüm konusunda kalıcı bir başarı sağlandığı söylemek mümkün değildir.

## **BÖLÜM 3– BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERİN TÜRKİYE’DEKİ FAALİYETLERİ**

### **3.1.Türkiye’de Kurulmuş Bağımsız İdari Otoriteler**

Siyaset ile devleti birbirinden ayırmak, devleti siyasetin sultasından kurtarmak için kurulan Bağımsız İdari Otoriteler muhakkak ki amaca uygun doğru kurumlardır. Bağımsız İdari Otoriteler, bağımsız bir yapı içinde çalışırlarsa, önemli ekonomik aktörleri siyasi baskıdan kurtaracak en iyi yöntemdir. Ancak, Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler uygulama açısından tam olarak amacına ulaşamamıştır. Bazı elzem kurullar da maalesef siyasetin sultasından kurtarılamamıştır. Örneğin Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK), bugüne dek ne batan bankaların patronları ile şeffaf bir ödeme planı yapabilmiş, ne ödemeler kamu tarafından takip edilebilmiş, ne de batan bankaların kanunları ihlal ederek kurulmasına veya devredilmesine önayak olan veya batan bankalar ile ilgili uyarı raporlarını sumen altı eden siyasiler ya da bürokratlardan hesap sorulmuştur. Haliyle, BDDK kendisini o makamlara atayan siyasilere dokunamamıştır.

Türkiye açısından olayı derinlemesine incelediğimizde, nasıl bir zamanlar fonlar mali sistemde büyük sorunlar yaratmışsa, şimdi de bu kurullar sisteminin büyük sorunlara neden olacağını görmekteyiz. Sayıştay denetiminin olmaması ve kurulların harcadığı paraların nereye gittiğini denetleyen bir mekanizmanın bulunmaması, bu sorunun büyüklüğünü gözler önüne sermektedir. Bu kurullarla birlikte, Anayasaya göre yasama organına karşı Başbakan ve bakanlar kurulunun sorumluluğu altında ve idarenin bütünlüğü içinde organize olması gereken kamu idareleri dışında (DSİ, Karayolları, Köy Hizmetleri gibi) siyasi sorumlulukları bulunmayan ve parlamento tarafından denetlenmeyen sorumsuz organlar sistemi yerleşmektedir.

Türkiye’de aynı fonlarda olduğu gibi, devlet tüzel kişiliğinin farklı bir şekilde parçalandığını görüyoruz. Esasen fonlar ve döner sermayelerle başlayan bütçe dışına kaçış süreci işlevini tamamlamış gözüktürken, yeni süreç anayasa değişikliğini de içeren bir adımla başlamıştır. KİT’lerin ya özelleştirme kapsamına alınarak ya da anonim şirketleştirilerek kapsam dışına çıkarılmalarıyla başlayan geçiş süreci, uluslararası tahkimin anayasaya girmesi ve sektörel politikaların bağımsız düzenleyici kurullar yoluyla belirlenmesi süreciyle tamamlanmaktadır.

1980'li yıllarda fon sistemi nasıl bir tümör haline dönüştüyse, bu sefer de kurullara dayalı yönetim sistemi yeni tip yapısal sorunların biriktiği yeni bir tümör haline gelecektir. Ancak bunlardan kurtuluş kolay olmayacaktır. Çünkü yeni yapı sadece kamu kesimini kapsayan oluşumlar değil, aynı zamanda özel kesimi de kapsayan tüzel kişilikler olduğundan tasfiye süreçleri ileride sancılı olacak ve engellerle karşılaşacaktır. Ama fonlarda olduğu gibi Bakanlar Kurulunun bir kararla bunu tasfiye etmesi kolay olmayacaktır.<sup>52</sup>

Bugüne kadar kurulmuş Bağımsız İdari Otoriteler<sup>53</sup> ; *Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Üst Kurulu, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu, Telekomünikasyon Üst Kurulu Sermaye Piyasası Üst Kurulu, Rekabet Üst Kurulu, Tarımsal Destekleme Üst Kurulu, Enerji Piyasası Üst Kurulu, Kamu İhale Kurulu, Tütün Piyasası Üst Kurulu, Şeker Piyasası Üst Kurulu, Petrol Üst Kurulu, İnternet Üst Kurulu, Türk Akreditasyon kuruludur.*

### **3.1.1. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Üst Kurulu**

#### **3.1.1.1.Hukuki Dayanak**

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu 22 Haziran 2000 tarihinde kurulmuş ve teşkilat yönetmeliği , 24087 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. Bu Yönetmelik 4389 sayılı Bankalar Kanununun 4 üncü maddesinin ikinci fıkrasının (a) bendi hükümlerine dayanılarak hazırlanmıştır.

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu; 4389 sayılı Kanun ve ilgili diğer mevzuatla öngörülen görevleri yerine getirmek üzere kurulan, idari ve mali özerkliğe sahip bir kamu tüzel kişisidir.Kurumun merkezi Ankara'dadır. Kurumun İstanbul'da da bir birimi bulunur. Kurum, yurt içinde veya yurt dışında geçici veya sürekli teşkilat kurmaya yetkilidir.Kurul Başkanı, Kurumun da başkanıdır.

#### **3.1.1.2.Kurulun Görev ve Yetkileri**

- Kanun ve ilgili diğer mevzuatın, Kanunda gösterilen yetkiler çerçevesinde düzenlemeler de yapmak suretiyle uygulanmasını sağlamak,
- Uygulamayı denetlemek ve sonuçlandırmak,
- Tasarrufların güvence altına alınmasını temin etmek,

<sup>52</sup> Ataay Faruk, Yüksek Lisans Tezi, Türkiye'de Devletin Yeniden Yapılandırılması ve Özelleştirme, Ankara-1999

<sup>53</sup> [www.nethaber.com/haber/haberler](http://www.nethaber.com/haber/haberler)

- Tasarruf sahiplerinin haklarını ve kuruluşların düzenli ve emin bir şekilde çalışmasını tehlikeye sokabilecek ve ekonomide önemli zararlar doğurabilecek her türlü işlem ve uygulamaları önlemek üzere Kanunda ve diğer mevzuatla kendisine verilen yetkiler çerçevesinde gerekli gördüğü her türlü tedbiri almak,

- Kredi sisteminin etkin bir şekilde çalışmasını sağlamak üzere gerekli tedbirleri almak ve uygulamak,

- Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonunu idare ve temsil etmek,

- Yurt içi ve dışı ekonomik gelişmeleri izlemek, değerlendirmek, bu gelişmeler ile makro ekonomik politikaların bankacılık sektörü ile etkileşimini incelemek ve bu amaçla modeller geliştirmek,

- Talepleri halinde veya gerektiğinde Hazine ve Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlıkları ile Merkez Bankasına para, kredi ve bankacılık politikalarının yürütülmesi ile ilgili konularda mütalaa ve bilgi vermek,

- Kurumun menfaatlerini koruyucu anlaşmazlıkları önleyici hukuki tedbirleri zamanında almak ayrıca, Kuruma ilişkin her türlü uyuşmazlığın adli ve idari merciler ile icra dairelerinde takibi, savunulması ve çözümlenmesi amacıyla gerekli işlemleri yapmak,

- Kanunla verilen diğer görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak.<sup>54</sup>

### 3.1.2. Radyo ve Televizyon Üst Kurulu

#### 3.1.2.1. Hukuki Dayanak

1983 yılında 2954 sayılı Türkiye Radyo ve Televizyon Kanunu ile radyo ve televizyon yayınlarının düzenlenmesine Radyo ve Televizyon Yüksek Kurulunun ve Türkiye Radyo- Televizyon Kurumu'nun kuruluş, görev yetki ve sorumluluklarına ilişkin esas ve usuller belirlenmiştir. Bu amaçla; Radyo ve Televizyon yayınlarının düzenlenmesi ile yurt içine ve yurt dışına yayın yapılması, devletin tekelinde, Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumuna verilmiştir.

Dolayısıyla, söz konusu kanunda belirtilen esaslara uygun yayın yapmak şartıyla bazı Devlet Kurumlarının ikaz ve duyuru maksadıyla radyo istasyonu kurmaları, sürekli ve kesintili radyo yayını yapmaları, Kamu kurum ve kuruluşlarıyla gerçek ve özel hukuk tüzelkişilerinin kapalı devre televizyon sistemi kurmaları ve işletmeleri Radyo ve Televizyon Yüksek Kurulunun gözetimine, denetimine ve iznine

<sup>54</sup> www.bddk.org.tr.



bırakılmıştır. Ancak, teknolojik gelişmeler ve iletişim alanına giren yeni girişimcilerle, özel radyo ve televizyonların yurt içine yönelik yayınları 1990'lı yıllarda bu alanın yeniden düzenlenmesini zorunlu hale getirmiştir.

Bu nedenle 1994 yılında, radyo ve televizyon yayınlarının düzenlenmesini ve bu alanı düzenleyecek Radyo ve Televizyon Üst Kurul'unun kurulmasını sağlayan 3984 sayılı Kanun'la Devlet tekeli kaldırılarak, her türlü teknik, usul ve araçlarla ve her ne 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.<sup>55</sup>

### 3.1.2.2. Yetki ve Sorumlulukları

- Ulusal ve bölgesel frekans planlamalarını yaptırmak,
- Ön şartları yerine getirmiş müracaatçı kuruluşlara, tarafsızlık ve hakkaniyet ölçüleri dahilinde yayın izni ve lisans vermek,
- Ulusal, bölgesel ve yerel planlamalardaki kanal ve frekans bantlarının Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu eliyle kullanılan kanal ve frekans bantları dışında kalanların en az % 50'sinin zaman paylaşımı ve bölgesel dengelere uygun biçimde kullanımını gözeterek kanal ve frekans bantları tahsis etmek,
- Radyo ve televizyon kuruluşlarına, ulusal, bölgesel ve yerel yayınları için ulusal kanal ve frekans bandı planlamalarına uygun olarak tahsis edilen yayın alanlarını kapsayacak verici tesisleri kurma ve işletme iznini 5.4.1983 tarihli ve 2813 sayılı Telsiz Kanunu hükümlerine uygun olarak vermek ve tesisin bu Kanun hükümlerine ve tesis şartlarına uygunluğunu denetlemek,
- Bu Kanun hükümlerine uygun olarak radyo ve televizyon kuruluşlarının ulusal ve yerel yayınlarına imkân verecek, ulusal kanal ve frekans bandı planında öngörülen radyo ve televizyon vericileri ile sabit veya hareketli yayın yerleri arasında mevcut telekomünikasyon şebekesi yanında, uydu aracı ile bağlantı kurabilmeleri amacıyla ve öngörülen amaçlar için kullanılması kaydıyla uç linkleri kurabilmesi için 5.4.1983 tarihli ve 2813 sayılı Telsiz Kanunu hükümlerine uygun şekilde telekomünikasyon tesisler kurma ve işletme izni vermek ve tesislerin bu Kanunda öngörülen izin esaslarına uygun olarak işletilmesini denetlemek,

<sup>55</sup> Aksoy Necdet, Yüksek Lisans Tezi – 3984 Sayılı Kanun ve Radyo Televizyon Üst Kurulu, Kütahya, 1995

- Zaman paylaşımli program kanallarının tahsisinde bölgesel dengeleri gözeterek, kuruluşları ülkenin değişik bölgelerinde yayın yapmaya teşvik etmek,
- Yurt içinden yayın yapacak kamu ve özel radyo-televizyon kuruluşlarının yayın izni ve lisans talebinde bulunabilmek için yerine getirmeleri gerekli ön şartları ve standartları Avrupa Sınır Ötesi Televizyon Sözleşmesi ilkeleri göz önünde bulundurularak tespit etmek ve kamuoyuna duyurmak,
- Kanal ve frekans bandı tahsisinde gerekli şartları ve tahsis hakkı alanların yayına geçme süresini ve radyo ve televizyon istasyonu kuranların ödeyecekleri yayın izni ve lisans ücretlerini ilgili yönetmeliklerle belirlemek,
- Radyo- televizyon yayınlarını izleme sistemleri kurarak, yayınların 4 üncü maddeye ve bu alanda Türkiye'nin taraf olduğu milletlerarası antlaşmalara uygunluğu açılarından denetlenmesini yapmak,
- Yayın kuruluşlarının, bu Kanun hükümlerine aykırı yayın yapması ve tahsis şartlarına uymaması halinde gerekli müeyyideleri uygulamaya karar vermek,
- Yurt içinde, yayınların ulaşmadığı yerlerde, yerel imkânlarla radyo ve televizyon vericisi kurulmasına izin vermek,
- Uydu aracılığı ile yurt içinden veya yurt içine yapılacak yayınların ulusal ve uluslararası ilke ve esaslara uygunluğunu gözetmek, bu amaçla diğer ülkelerdeki yetkili kuruluşlarla işbirliği yapmak,
- Şifreli yayınlarla kablolu radyo ve televizyon tesis ve yayınları ile ilgili kuralları bu kanundaki ilkeler çerçevesinde ve Posta, Telgraf ve Telefon İdaresi Genel Müdürlüğünün kablolu radyo ve televizyon tesislerini atıl bırakmamayı gözeterek belirlemek,
- Radyo ve televizyon yayınları ile ilgili olarak kamuoyunda doğan tepki, beğeni ve hassasiyetleri sürekli olarak izlemek ve gerekli yönlendirmelerde bulunmak amacıyla gerekli kamuoyu araştırmalarını yapmak ve yaptırmak,
- Telsiz Genel Müdürlüğünün görevleri saklı kalmak kaydıyla, radyo ve televizyon yayınlarıyla ilgili olan milletlerarası hukuk tüzelkişiliğine sahip kuruluşlar nezdinde Devlet'i Dışişleri Bakanlığının görev ve yetkileri saklı kalmak kaydıyla, temsil etmek; radyo ve televizyon kuruluşlarının doğrudan üyesi buldukları hariç olmak üzere, radyo ve televizyon yayıncılığı alanında faaliyet gösterip milletlerarası hukuk tüzelkişiliğine sahip olmayan uluslararası kuruluşlarda temsil görevini yerine getirmek ve bu bent gereğince belirlenen belgelere usulüne göre imza koymak,

- Radyo ve televizyon konusunda ilgili kurum ve kuruluşlarla periyodik istişarelerde bulunarak, kamuoyu eğilimlerini değerlendirmek,
- Bu Kanun ve Avrupa Sınır Ötesi Televizyon Sözleşmesi ilkelerine uygun biçimde çalışma ve faaliyetleri ile ilgili yönetmelik ve diğer düzenlemeleri hazırlamak.

Üst Kurul öngördüğü yükümlülükleri yerine getirmeyen, izin şartlarını ihlal eden, yayın ilke ve esaslarına aykırı yayın yapan özel radyo ve televizyon kuruluşlarını uyarır. Bu uyarıda, ihlalin ağırlığı ve tekrarı halinde sonuçları açıkça belirtilir. İhlalin tekrarlanması halinde, ihlalin ağırlığına göre izin uygulaması bir yıla kadar geçici olarak durdurulur veya yayın izni iptal edilir.

3984 Sayılı " Radyo ve Televizyon Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun" ve bu Kanunun bazı maddelerini değiştiren 4756 sayılı " Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun, Basın Kanunu, gelir Vergisi Kanunu ile Kurumlar Vergisi Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair " Kanun 21.05.2002 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Yeni düzenlemeler, teknolojik gelişmeleri AB normlarını içermektedir.<sup>56</sup>

### 3.1.2.3. Yayın İlkeleri

Radyo, televizyon ve veri yayınları, hukukun üstünlüğüne, anayasanın genel ilkelerine, temel hak ve özgürlüklere, millî güvenliğe ve genel ahlâka uygun olarak kamu hizmeti anlayışı çerçevesinde yapılır. Yayınların türkçe yapılması esastır. Ancak, evrensel kültür ve bilim eserlerinin oluşmasına katkısı olan yabancı dillerin öğretilmesi veya bu dillerde müzik veya haber iletilmesi amacıyla da yayın yapılabilir.

Ayrıca, Türk vatandaşlarının günlük yaşamlarında geleneksel olarak kullandıkları farklı dil ve lehçelerde de yayın yapılabilir. Bu yayınlar , Cumhuriyetin Anayasada belirtilen temel niteliklerine, Devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğüne aykırı olamaz. Bu yayınların yapılmasına ve denetimine ilişkin usul ve esaslar, Üst Kurulca çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir.<sup>57</sup>

<sup>56</sup> www.rtuk.org.tr

<sup>57</sup> Aksoy Necdet, Yüksek Lisans Tezi – 3984 Sayılı Kanun ve Radyo Televizyon Üst Kurulu, Kütahya, 1995

### 3.1.2.4. Teşkilat Yapısı

RTÜK, basın, yayın, iletişim teknolojisi, kültür, din, eğitim, hukuk alanında birikimi olanlardan ve yükseköğretim görmüş, devlet memuru olma niteliğine sahip, beşi iktidar partisi veya partilerinin, dördü muhalefet partilerinin göstereceği adaylar arasından Türkiye Büyük Millet Meclisince seçilen 9 üyeden oluşur.

Üst Kurul üyelerinin görev süresi 6 yıldır. Üyelerin üçte biri iki yılda bir yenilenir. Üst Kurul, üyeleri içinden bir Başkan seçer. Başkanın görev süresi 2 yıldır. Başkan Üst Kurul Üyeleri arasından kendine bir Başkan Yardımcısı seçer ve Üst Kurul'un onayına sunar. Başkan Yardımcısının görev süresi, Başkanın görev süresi ile sınırlıdır.

Üst Kurul üyeleri 3'üncü dereceye kadar (dahil) kan ve sıhri hısımları, özel radyo ve televizyon şirketlerinde, bu şirketlerle doğrudan ve dolaylı ortaklık bağı bulunan şirketlerde ortak ve yönetici olamazlar. Üst Kurul üyeliği süresince resmi veya özel başkaca hiçbir görev alamazlar, taraf olamazlar ve menfaat sağlayamazlar.

Üst Kurul, 3984 sayılı Kanunla kendisine verilmiş olan görevleri, Başkana bağlı ana hizmet birimleri ile Genel Sekretere bağlı yardımcı hizmet birimleri eliyle yürütür.

Ana hizmet birimleri; Hukuk Müşavirliği, Teftiş Kurulu Başkanlığı, Savunma Sekreterliği, İzleme ve Değerlendirme Dairesi Başkanlığı, Kamuoyu, Yayın Araştırmaları ve Ölçme Dairesi Başkanlığı, İzin ve Tahsisler Dairesi Başkanlığı, Uluslararası İlişkiler Dairesi Başkanlığı, Araştırma ve Geliştirme Dairesi Başkanlığından,

Yardımcı hizmet birimleri; Personel Dairesi Başkanlığı, Eğitim Dairesi Başkanlığı, İdarî ve Mali İşler Dairesi Başkanlığı ve Teknik Hizmetler Dairesi Başkanlığından, oluşur.<sup>58</sup>

### 3.1.3. Telekomünikasyon Üst Kurulu

#### 3.1.3.1. Telekomünikasyon Sektörü

20 yıl öncesine kadar, kamunun kullanımına yönelik telekomünikasyon hizmeti gibi hizmetler hükümetlerce, tekel olarak korunan işletmeciler tarafından hükümet politikalarının bir aracı olarak yapılmaktaydı. Hızla ilerleyen teknolojik gelişmeler

<sup>58</sup> www.rtuk.org.tr

ve artan küreselleşme eğilimi telekomünikasyon sektörünü klasik kalıpların dışına iterek köklü bir geçiş sürecine sokmuştur. Bu süreçte, telekomünikasyon alanındaki yapısal gelişmeler ;

- Sektörde, politika, düzenleme ve işletme fonksiyonlarının birbirinden ayrılması,
- Sektörde, ulusal boyuttaki işletmecilerin yanı sıra uluslararası boyutta işletmecilerin yer alması,
- Kamu Telekomünikasyon İşletmelerinin özelleştirilmesi,
- Sektörün tam rekabete açılması ile yeni hizmetlerde rekabetin oluşması,
- Düzenleme fonksiyonu için sektöre has Telekomünikasyon Düzenleme Kurumları'nın kurulması ve düzenlemeler yapması şeklinde olmuştur.

Dünyada olduğu gibi, ülkemizde de telekomünikasyon sektörü yeniden yapılandırılırken iki amaç göze çarpmaktadır. Birincisi telekomünikasyon sektörünün ticari esaslar dahilinde ekonomik yönden daha verimli ve etkin yürütülmesi amacıyla liberalize edilerek serbest rekabete açılması ile devletin işletmeci rolünün ortadan kaldırılması, ikincisi ise telekomünikasyon hizmetlerinin kamu hizmeti niteliği ve stratejik öneminin dikkate alınarak sektörün düzenlenmesi ve denetlenmesidir.

Bu nedenle, birinci amacı gerçekleştirmek için 4000, 4107 ve 4161 sayılı Kanunlarla bir taraftan işletme lisans ve ruhsatı yoluyla bazı telekomünikasyon hizmetlerinin özel sektöre verildiği, bir taraftan da Türk Telekom'un özelleştirilmeye çalışıldığı görülmüştür. Birinci amacın gerçekleştirilmesini tamamlamak yanında, ikinci amacı da gerçekleştirmek için 4502 ve 4673 sayılı Kanunlarla 406 ve 2813 sayılı Kanunlarda yapılan ekleme ve değişikliklerde, telekomünikasyon hizmetlerinin özel sektörce de yürütülmesi yanında Türk Telekom'un özel hukuk hükümlerine tabi 233 sayılı KHK kapsamı dışında bir anonim şirket haline getirilmesi suretiyle özelleştirme sürecinin başlatılması ve kamu tüzel kişiliğini ve idari ve mali özerkliği haiz özel bütçeli Telekomünikasyon Kurumu kurulması hususları yer almıştır. 2000 yılında 100'den fazla ülke düzenlemeden sorumlu Telekomünikasyon Düzenleme Kurumları oluşturmasına rağmen, Türkiye'de Telekomünikasyon Kurumu gecikmeli

de olsa dünyadaki 101 inci TDK olarak 15.08.2000 tarihinde faaliyetlerine başlayabilmiştir.<sup>59</sup>

### 3.1.3.2. Türkiye’de Telekomünikasyon

Türkiye’de son yıllarda daha sağlam bir ekonomik yapı oluşturabilmek amacıyla kurulmaya başlanan kurullar arasında sektörün gelişimine bakıldığında en önemlilerinden birisinin Telekomünikasyon Kurumu olduğunu söyleyebiliriz. Gerek ekonomik yapılanma içindeki yeri, gerek devlet mekanizmasından olan farklılığı, gerekse sektörün geneli tarafından kurumun özerk yapısının anlaşılması ve bu çerçevede içerisinde kamuoyu tarafından değerlendirilmesi, büyük önem taşımaktadır.

O halde ilk olarak Telekomünikasyon Kurumu’nun yapısı ve işlevini ele alarak kurumu tanımaya başlayalım. Telekomünikasyon Kurumu; adil serbest rekabete dayalı dinamik bir telekomünikasyon sektörü oluşturulması, tüketici haklarının korunması ile diğer konulardaki görevlerini, kanunlar çerçevesinde yerine getirmektedir. Telekomünikasyon Kurumu, 2813 Sayılı Telsiz Kanunu, 406 sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu ve diğer kanunlarda öngörülen görevlerini yerine getirmek üzere 2813 Sayılı Telsiz Kanunu’nun 4502 Sayılı Kanun ile değişik 5’inci maddesi uyarınca kurulmuştur. Kurum idari ve mali özerkliğe sahip, özel bütçeli kamu tüzel kişiliği olarak 27 Ocak 2000 tarihinde kurulmuş ve personel altyapısını oluşturarak, 15 Ağustos 2000 tarihinde fiilen çalışmaya başlamıştır.

Telekomünikasyon Kurumu’nun faaliyete başlaması ve kanunlardaki son düzenlemeler ile verilen görevler sonucunda telekomünikasyon sektöründe geliştirilmekte olan serbestleşme hareketi düzenleme sürecine girmiştir. Bu kapsamda sektörde politika belirleme, idari düzenleme yapmak ile birlikte, idari işlevlerin birbirinden ayrılması ve her bir işlevin, o işlevin niteliğine uygun esaslar çerçevesinde yürütülür hale getirilmesi, idari özerkliği olan düzenleyici bir otoritenin idari düzenlemeleri yapması ve uygulaması, işletmecilik faaliyetlerinin de ekonomik esaslar çerçevesinde ticari kuruluşlar tarafından yerine getirilmesinin sağlanması, sektörün ticari esaslar dahilinde ekonomik yönden daha verimli ve etkin yürütülmesi amacıyla serbest rekabete açılması hedeflenmiştir.<sup>60</sup>

<sup>59</sup> Eken Cengiz, Uzmanlık Tezi -Ulusal Telekomünikasyon Düzenleme Kurumları: Kurumsal Yapı Ve Sorumlulukları İle Denetleme Ve Yaptırım Uygulama Fonksiyonları, Telekomünikasyon Kurumu, Ankara, Nisan 2002

<sup>60</sup> Ardiyok Şahin, Türk Telekomünikasyon A.Ş.’nin Özelleştirilmesi: Sektörde Doğum Sancıları, Rekabet Dergisi, Ocak-Şubat-Mart 2001, Sayı:5, Ankara

### 3.1.3.3.Kurumun Görevleri

- Telsiz Kanunu ile Telgraf ve Telefon Kanununda belirtilen genel esaslar çerçevesinde, telekomünikasyon alanında gerekli planları hazırlamak ve Ulaştırma Bakanlığı'na sunmak ve ilgili diğer kurum ve kuruluşlar ile gerçek ve özel hukuk tüzel kişilerinin bu konudaki faaliyetlerine nezaret etmek,
- Telekomünikasyon alanında, Üniversiteler ve İmalatçı kuruluşlarla işbirliği yaparak teknolojiadaki gelişmeleri takip etmek, telekomünikasyon alanında yerli üretimi ve uluslararası faaliyetlere katılımı desteklemek,
- Kanun uyarınca yapılan uygulamaları takip ve kontrol etmek, incelemek, değerlendirmek ve Ulaştırma Bakanlığı'nca lüzum görülen konularda Haberleşme Yüksek Kurulu'na bilgi sunmak,
- Her nevi frekans planlama, tahsis ve tescil işlemlerini takat ve yayın sürelerini de göz önünde tutarak uluslararası kuruluşlarla işbirliği de yapmak suretiyle yürütmek,
- Usulsüz, kaçak yayınlar ve enterferanslar ile ilgili işlemleri yürütmek,
- Türkiye'de kurulu sermaye şirketleri tarafından yürütülecek telekomünikasyon hizmetleri ve/veya altyapısı ile ilgili olarak Ulaştırma Bakanlığı tarafından imzalanacak imtiyaz sözleşmelerine ve verilecek telekomünikasyon ruhsatlarına ilişkin görüş bildirmek, genel izin hazırlanmasına ilişkin Bakanlığa öneri götürmek, anılan imtiyaz sözleşmesi ve telekomünikasyon ruhsatlarının hüküm ve şartlarının uygulanmasını ve genel izinlere uygunluğu denetlemek, bu hususta gerekli tedbirleri almak,
- Telekomünikasyon hizmetlerinden ve altyapısından yararlanacak kullanıcılara ve telekomünikasyon şebekeleri arasındaki ara bağlantılar bakımından diğer işletmecilere uygulanacak ücret tarifelerine ve sözleşme hükümlerine ve teknik hususlara ilişkin genel kriterleri ve görev alanına giren diğer konularda uygulama usul ve esaslarını belirlemek, tarifeleri incelemek, değerlendirmek, gerekenleri onaylamak ve bunların uygulanmasını izlemek,
- Telekomünikasyon hizmetleri ve altyapısı ile ilgili olarak işletmecilerin ve bu alanda kanuna uygun olarak ticari faaliyet içinde bulunanların, hizmetlerin yürütülmesi, altyapının işletilmesi ve çeşitli telekomünikasyon teçhizat ve cihazları

üreten veya satanların bu hizmet ve faaliyetlerini Türkiye dahilinde tam bir rekabet ortamı içinde gerçekleştirmelerini sağlamak, teşvik edici tedbirleri almak,

- Telekomünikasyon alanında kullanılacak her çeşit sistem ve cihazlar için yurt içinde ve yurt dışındaki ilgili kuruluşlarla işbirliği yaparak ve en son gelişmeleri de göz önünde bulundurarak, imalat ve kullanıma esas teşkil eden performans standartlarını tespit etmek, bunları uygulamak,

- Telekomünikasyon hizmetleri ve altyapının işletimi ile ilgili olarak görev alanına giren konularda yönetmelik çıkarmak diğer idari işlemleri yapmak; işletmeciler, aboneler, kullanıcılar ve Türk telekomünikasyon sektörünü etkileyen tüm gerçek ve tüzel kişilerin ilgili mevzuata uymasını denetlemek, bu hususta ilgili makamları harekete geçirmek ve gereken hallerde kanunlarda öngörülen yaptırımları uygulamak,

- Radyo ve televizyon dahil her türlü yayınların belirlenmiş emisyon noktalarından yapılabilmesini teminen, ortak anten sistem ve tesisleri kurulması ile ilgili usul ve esasları tespit etmek,

- Telsiz Kanununun 27 nci maddesinde belirtilen ücretleri, Maliye Bakanlığı'nca her yıl belirlenen yeniden değerlendirme oranını aşmamak üzere belirlemek, değiştirmek, tahsil etmek veya terkin etmek ve bunlarla ilgili usul ve esasları düzenlemek, Kurumun yıllık bütçesini, gelir gider kesin hesabını, yıllık çalışma programını onamak, gerekirse bütçede hesaplar arasında aktarma yapmak veya gelir fazlasını talep halinde genel bütçeye devretmeye karar vermek,

- Telekomünikasyon hizmetlerinin yürütülmesi ve altyapısının işletilmesi ile ilgili hususları ve ayrıca hem bu hizmetlerde hem de genel olarak telekomünikasyon sektöründe rekabete aykırı davranış, plan ve uygulamaları re'sen veya şikâyet üzerine incelemek; görev alanına giren konularda bilgi ve dokümanların sağlanmasını talep etmek,

- Telekomünikasyon hizmetleri ve altyapısı ile ilgili yönetmeliklerin ve diğer genel idari işlemlerin yayınlanmasından önce ilgili tarafların kamuya açıklanacak olan ve üzerinde ilgili tarafların yorum yapabileceği görüşlerini bildirmesine imkân verebilmek için gerekli tedbirleri almak,

- Tüketici menfaatlerinin korunması için gerekli tedbirleri almak,



- Rekabet Kurumu'nun, telekomünikasyon sektörüne ilişkin olarak yapacağı inceleme ve tetkikler ile şirket birleşme ve devralmaları ile ilgili vereceği kararlar dahil olmak üzere vereceği tüm kararlarda, görüş bildirmek,

- Telekomünikasyon tesislerinin 406 sayılı Kanununun 2'inci maddesinin (a) bendindeki esaslara uygunluğunu ve ara bağlantı talep edilmesi halinde uygulanacak usul ve esasları belirlemek, ve kullanılan teçhizatın standartlara uygunluğunu denetlemek ve uygun olmayanların kaldırılmasını sağlamak,

- Türk Telekom'un tekel hakkının sona ermesi üzerine, Türk Telekom dışındaki sermaye şirketlerinin, telekomünikasyon şebekeleri üzerinden sunulan ulusal ve uluslararası ses iletimini ihtiva eden, telefon hizmetlerini yürütmelerinin uygun olduğuna karar vermek,

- Bakanlığın Türk Telekom dahil işletmecilerle imzaladığı sözleşmelerin ve verdiği telekomünikasyon ruhsatlarının şartlarına uyulmasının sağlanması için gereken tedbirleri almak; faaliyetlerin mevzuata ve imtiyaz sözleşmesi, telekomünikasyon ruhsatı veya genel izin şartlarına uygun yürütülmesini izlemek ve denetlemek; aykırılık halinde ilgili işletmecinin bir önceki takvim yılındaki cirosunun % 3' üne kadar idarî para cezası uygulamak,

- Her bir hizmet türü için ayrı ayrı olmak üzere yetkilendirmenin imtiyaz sözleşmesi, telekomünikasyon ruhsatı veya genel izinden hangisi ile, nasıl ve hangi şartlarla yapılacağını, başvuru ve yetkilendirmeye ilişkin usul ve esaslar konusunda Bakanlığa görüş bildirmek,

- İşletmeciler veya belli bir telekomünikasyon hizmetini yürütmek isteyenlerin bu hizmete ilişkin yetkilendirme şartlarının belirlenmemiş olduğu ve Bakanlıktan söz konusu şartları tespit etmesini talep etmeleri ve Bakanlığın bu talep üzerine tespitini gerekli olduğu kanısına varması halinde istişari görüşü bildirmek,

- Bakanlık tarafından verilen bilgiler çerçevesinde her yıl imzalanmış olan imtiyaz sözleşmeleri ile verilen telekomünikasyon ruhsatı ve genel izinleri listeleyen ve ilişkili oldukları hizmet türlerini de belirten bir rapor hazırlamak,

- 406 sayılı Kanununun 3'üncü maddesinin uygulanmasına ilişkin şartlar ve esaslar, işletmecilerde aranacak şartlar ve belirli bir telekomünikasyon hizmeti için imtiyaz sözleşmesi akdedilmesi, telekomünikasyon ruhsatı verilmesi ya da genel izinler çıkarılması hususları ile bunların kayıt ve şartları için Bakanlık tarafından çıkarılacak yönetmelikler ile ilgili görüş bildirmek,

- Kullanıcılara ekonomik avantajlar ihtiva eden özel programlar sunulması konusundaki ilkeleri, kuralları ve şartları belirlemek,
- İşletmecilerin veya telekomünikasyon sektöründe yer alan gerçek veya tüzel kişilerin, uluslararası telekomünikasyon kuruluşlarına üye olmaları veya bu kuruluşlar nezdinde Türkiye Cumhuriyetinin veya Türk telekomünikasyon sektörünün temsil edilmesini gerektiren uluslararası sözleşmelere taraf olmaları veya bu sözleşmelerin hak, yetki ve yükümlülüklerinden yararlanmaları konusunda Bakanlığa görüş bildirmek,
- Ara bağlantı sağlama yükümlülüğü olan işletmecileri yayınlayacağı yönetmelik uyarınca belirlemek,
- Şebekeler arasında ara bağlantı sağlanmasına yönelik olarak işletmeciler arasında yapılacak anlaşmaları muhafaza etmek, tarafların ticarî sırlarını korumak için gerekli önlemleri almak kaydıyla bu anlaşmaları kamuoyuna açıklamak,
- Ara bağlantı anlaşması ilk talepten itibaren azami üç ay içerisinde sonuçlandırılmadığı takdirde, ara bağlantı talep eden tarafın başvurusu halinde, Kurum tarafından kamu menfaati gözetilerek belirlenecek esaslar çerçevesinde taraflar arasında uzlaştırma prosedürü işletmek; kamu menfaati açısından makul ve gerekli görülen diğer tedbirleri almak; tarafların bir anlaşmaya varamamaları halinde, ara bağlantı anlaşması için uygun görülen hükümleri, şartları ve ücretleri belirlemek,
- Roaming taleplerini karşılamakla yükümlü hizmet veya altyapı işletmecilerini, 406 sayılı Kanunun 10'uncu maddesi hükümleri dahilinde belirlemek,
- İlgili işletmecilerin, uygun olduğu ölçüde kendi standart hüküm ve şartları içine dahil edebilecekleri, standart ara bağlantı referans ücret tarifelerini yayınlamak ve gerektiğinde bunları değiştirmek,
- 406 sayılı Kanunun 10'uncu maddesinin uygulanma esaslarını ve standart referans tarifeleri, ara bağlantı ve roaming anlaşmalarının tabi olduğu ayrıntıları gösteren yönetmelikler çıkarmak,
- Standart referans tarifeleri, şebeke ara bağlantıları ve roaming ile ilgili anlaşmaların telekomünikasyon hizmetlerinin yürütülmesinde ve altyapının işletiminde serbest rekabeti engelleyici sonuçlara yol açmamasına yönelik tedbirleri almak, gerektiğinde 7.12.1994 tarihli ve 4054 sayılı Kanun hükümleri çerçevesinde Rekabet Kurumuna başvurmak,

- 406 sayılı Kanunun 12'inci maddesi hükümlerinden Türk Telekom'un ve diğer işletmecilerin yararlanma biçim ve prosedürlerini yönetmelikle belirlemek,
- İşletmecilerin, telekomünikasyon hizmetlerinin yürütülmesi ve/veya altyapı işletilmesi karşılığında alacakları ücretler ile ilgili düzenlemeleri yapmak,
- Hat ve devre kiralari da dahil olmak üzere ücretlerin hesaplanma yöntemlerini ve üst sınırlarını,
  - ❖ Türk Telekom veya başka bir işletmecinin, kamu hizmeti ilkeleri çerçevesinde vermekle yükümlü olduğu asgari hizmetler dahil, bazı hizmetlerin maliyetini başka hizmetlerin ücretlerinden karşılamak zorunda olduğu hallerde,
  - ❖ İlgili telekomünikasyon hizmetlerinde, bir işletmecinin hukuki veya fiili bir tekel olduğunun veya ilgili hizmet veya coğrafi piyasada hâkim konumda bulunduğunun Kurum tarafından belirlendiği hallerde,
  - ❖ Ücretlerin Kurum düzenlemelerine aykırı işlem ve eylemlerle belirlendiğinin tespit edildiği hallerde,
  - ❖ Kurum'un çıkaracağı yönetmeliklerde belirleyeceği diğer durumlarda; makul ve ayırım gözetmeyen şartlarla belirlemek,
- Kanunla verilen diğer görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak.<sup>61</sup>

#### 3.1.3.4. Kurumun Yapısı

Telekomünikasyon Kurumu'nun organizasyon yapısına bakıldığında, görev odaklı ve daire başkanlıklarına kadar dikey bir yapılanmanın olduğu görülmektedir. Daire başkanlığında çalışan tüm personel ise doğrudan daire başkanına bağlı olup, aralarında hiyerarşik bir düzen yoktur. Kurumun özellikle regülasyonların taslaklarını oluştururken, task forces veya project teams gibi değişik birimlerdeki farklı dallardaki uzmanlar bir araya getirilerek çalışma grupları oluşturulmaktadır. Bazı daire başkanlıklarında ise matrix organizations şeklinde nitelendirilebilen çalışma grupları ile çalışmalar yapılmakta ve söz konusu çalışmaların takibi açısından bu grubun koordinatörü doğrudan daire başkanına bağlı bulunmaktadır.

Kurumun idari yapısına baktığımızda ise, 1 başkan ve 4 üyeden oluşan, Bakanlar Kurulu tarafından atanan Telekomünikasyon Kurulunu; kurumun en üst karar organı olarak kararlarında bağımsız olduğunu görmekteyiz. Kurum Başkanı kurumun en üst amiri olup, aynı zamanda Kurul'un başkanlığını yürütmektedir . 4 adet Kurum

<sup>61</sup> www.tk.gov.tr

Başkan Yardımcısı, 13 adet Daire Başkanlığı ve 10 adet Bölge Müdürlüğü vardır. Bölge Müdürlüklerinin şu anda 6 tanesi faal durumdadır. Kurum, telekomünikasyon icra organı olarak hizmet vermektedir ve özerk bir yapısı vardır. Toplam personel kadro sayısı 557 olup, halen 314'ü merkezde 112'si de taşrada olmak üzere 426 personel ile Kurum çalışmalarını yürütmektedir.

Telekomünikasyon Kurumu'nda çalışan 365 kişi üzerinde Ağustos 2001'de yapılan araştırmaya göre, bunların, %59'unun en az lisans düzeyinde, %11'inin yüksek lisans düzeyinde eğitim aldığı, %39'unun bayan, %61'inin erkek personel olduğu görülmüştür.<sup>62</sup>

### **3.1.4. Sermaye Piyasası Kurulu**

#### **3.1.4.1. Kurumun Yapısı**

Sermaye Piyasası Kurulu, halen faaliyet gösteren BİO'ların ilki olarak 1981 yılında 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu ile kurulmuştur. SPK yetkilerini kendi sorumluluğu altında bağımsız olarak kullanan, idari ve mali özerkliğe sahip düzenleyici bir kamu kurumudur.

İlgili olduğu bakanlık, Başbakan tarafından görevlendirilen Devlet Bakanlığı'dır. Merkezi Ankara'da olan Kurul'un İstanbul'da bir temsilciliği bulunmaktadır. Kurul'un mali özerkliği bulunmaktadır. Menkul kıymet ihraççıları (şirketler, yatırım fonları, yatırım ortaklıkları) bu fona ihraç ettikleri menkul kıymetlerin binde ikisi tutarında ücret ödemektedir. Fon gelirleri Kurul giderlerini karşılayamayacak durumda ise açık, bütçeden alınan yardımlarla kapatılmaktadır.

SPK'nın yapısında, ilk örneği RK'da başlatılan daha sonra da çoğu BİO tarafından da benimsenen Kurul ve kurum ayrımı bulunmamaktadır. Bakanlar Kurulu, Kurul üyelerini atarken birisini de başkan olarak atamaktadır. Kurul, başkanın önerisi üzerine üyelerden birisini ikinci başkan olarak seçmektedir.

#### **3.1.4.2. Kurul'un Görevleri**

Kurulun temel görevi, Sermaye piyasasının güven açıklık ve kararlılık içinde çalışmasını, Tasarruf sahiplerinin yani yatırımcıların hak ve yararlarının korunmasını sağlamaktır.

<sup>62</sup> www.tk.gov.tr

Kurulun temel amaçları, Sermaye piyasalarının iŖleyiŖ kurallarını belirlemek, Piyasadan fon kullanan Ŗirketlerin belli kurallara uygun olarak en iyi Ŗekilde yararlanmalarını sağlamak, Sermaye piyasasına yatırım yapan tasarruf sahiplerinin hak ve yararlarını korumak, Piyasaların adil ve etkin alıŖmasını sağlamaktır.

### 3.1.5. Rekabet Kurumu

Serbest piyasa ekonomisi, yaŖadığımız dünyanın kaynaklarını en iyi değerlendirme yoludur. İktisadi kaynakların devlet eliyle dağıtıldığı sistemlerin yanlıŖlığı kısa sürede anlaŖılmıŖtır. Ancak serbest piyasa mekanizması da her zaman kendiliğinden iŖlememektedir. Görünmez el her zaman etkili olamamakta; iktisat kitaplarında tam rekabetçi piyasalardan söz edildikten hemen sonra bunların koŖullarını ortadan kaldıran piyasa aksaklıkları sıralanmaktadır.

Bu piyasa aksaklıkları nedeniyle tekeller ve karteller ortaya çıkabilmektedir. Ülkenin kaynakları etkinlikten uzak biçimde dağıtılabilmekte, bu aksaklıkların ürünü olarak ortaya çıkan iktisadi aktörler verimliliği esas almayabilmektedir. İŖte rekabet otoriteleri de piyasa aksaklıklarının ortaya çıktığı noktada devreye girerek hem kaynak tahsisinde etkinliği hem de verimlilik artıŖını hedef alan politikaların hayata geçirilmesinde baŖ rolü oynamaktadır. Yapılan araŖtırmalar göstermektedir ki rekabet yoğunluğunun arttığı ülkelerde kiŖi baŖına milli gelir de artmaktadır. Her alanda rekabetin artması için çaba harcayan rekabet politikası ulusal refah artıŖının n koŖullarından biridir.

Rekabet otoritelerinin ve özelde de Rekabet Kurumu'nun yerine getirdiği iŖlevin tüketicilerin hayatları üzerinde de doğrudan etkisi bulunmaktadır. Bazı gazete dağıtıcılarının bayilerine baskı yaparak birtakım gazeteleri dağıttırmamaları üzerine açılan ve bu fiile son verilerek ilgililere para cezası uygulanması ile sonuçlanan Rekabet Kurulu soruŖturması bunun açık örneğidir. Böylece tüketicilerin son satıŖ noktalarında istedikleri gazete ve dergileri bulabilmelerinin yolu aılmıŖtır. Aynı Ŗekilde, kendi distribütörlerinin diğer GSM firmaları ile kampanya yapmalarını engelleyerek bu Ŗirketleri zor durumda bırakan ve dolayısıyla da bazı cep telefonlarında her SIM kartının kullanılmasını engelleyen bir GSM firmasına karŖı açılan soruŖturma sonucunda bu uygulamaya son verilerek tüketicici tercihlerinin kısıtlanması engellenmiŖtir. Bu tür örnekler çok sayıdadır. Rekabet Kurulu tarafından

alınan her karar eninde sonunda fiyatların düşmesi, tercih seçeneklerinin artması ve kalitenin yükselmesi biçiminde tüketicilere yansımaktadır.

Tüm bu hedefleri gerçekleştirmeye dönük olarak rekabet politikası üç ana müdahale alanında yoğunlaşır: " Rekabeti sınırlayan anlaşmaların ve hakim durumun kötüye kullanılmasının engellenmesi," Birleşme ve devralmaların kontrolü, pazarda hakim durum yaratarak rekabeti olumsuz etkileyecek birleşme ve devralma girişimlerinin engellenmesi," Devlet yardımlarının izlenmesi, etkinliğe ve rekabete aykırı devlet yardımlarının yasaklanması.

Anayasamızın 167. Maddesi devlete para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlenmesini sağlayıcı ve geliştirici tedbirleri alma ve piyasalarda fiili anlaşma sonucu doğacak tekelleşme ve kartelleşmeyi önleme görev ve sorumluluğunu vermiştir.

Yukarıda yer verilen işlevlerin Anayasa'nın söz konusu hükmü doğrultusunda yerine getirilmesini sağlamak amacıyla 4054 Sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun 13 Aralık 1994 tarihinde yürürlüğe konmuş, Kanun'da öngörülen Rekabet Kurumu da 1997 yılında oluşturularak faaliyete başlamıştır. Devlet yardımlarının izlenmesi görevinin de Kurum'a verilmesiyle birlikte rekabet politikasının yukarıda değinilen üç ayağı da işler hale gelecektir.

Faaliyetine 1997 yılında başlayan Rekabet Kurumu çıkardığı Tebliğlerle Kanun'un kaynağı olan AB mevzuatını süratle adapte etmiş, AB uygulamalarını yakından takip ederek rekabet politikaları bakımından AB ile uyumun önemli ölçüde gerçekleştirilmesini sağlamıştır. Kurum bir yandan Kanun tarafından kendisine verilen gözetim ve denetim görevini yerine getirirken diğer yandan da düzenlediği bilimsel etkinliklerle toplumda rekabet kültürünün yaygınlaştırılmasını hedeflemiştir. Kamu kurumları ve sektör katılımcıları ile sürekli işbirliği ve iletişim halinde bulunmuştur.

Toplumsal kesimleri bu denli yakından ilgilendiren ve ekonomik özgürlüğün garantisi olan rekabet politikasının başarılı olabilmesi ve bu alanda çağdaş dünyaya uyum sağlanabilmesi için Rekabet Kurumu'nun yanında diğer kurumların da rekabet ilkelerini benimsemeleri ve bunlara uygun hareket etmeleri bir gerekliliktir. Nitekim Başbakanlık tarafından kamu kurumlarına gönderilen bir yazıda şu ifade yer almaktadır: "Avrupa Birliği'ne tam üyelik sürecinin ve Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD) ile birlikte yürütülen "Düzenlemelerde Reform"

programının başarıyla sonuçlandırılabilmesi bakımından piyasaların rekabete açılması sırasında 4054 Sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanunda belirtilen temel rekabet hukuku ilkelerinin göz önünde bulundurulması, aynı zamanda piyasaların rekabete açılmasından elde edilmek istenen faydalara etkin olarak ulaşılabilmesi ve gelecekteki uygulamaların sağlıklı bir şekilde yürütülebilmesi için de önem taşımaktadır."

Rekabet Kurumu rekabet ihlallerine karşı re'sen harekete geçebildiği gibi ilgili taraflardan ve tüketicilerden görev alanına ilişkin olarak gelen şikayetleri de değerlendirmektedir. Ülkemizde rekabetin önündeki engellerin kaldırılabilmesi bir ölçüde de rekabet kültürünü özümsemiş sektör katılımcılarının ve bilinçli tüketicilerin karşılaştıkları rekabet ihlallerini Kurum'a ait web sitesi üzerinden ya da diğer yollarla iletmek suretiyle rekabet politikasının uygulanmasına katkıda bulunmaları ile mümkün olacaktır. Kurum faaliyetleri hakkında bilgi vermek ve rekabet kültürüne her ilgi düzeyinde katkıda bulunmak amacıyla hazırlanan web sitesi bu bağlamda bir e-devlet hizmeti de görmektedir.<sup>63</sup>

### 3.1.5.1. Kurumun Kuruluşu ve Hukuki Yapısı

Rekabet Kurulu biri Başkan, biri İkinci Başkan olmak üzere toplam 11 üyeden teşekkül eder. Bakanlar Kurulu, dört üyeyi Rekabet Kurulunun, iki üyeyi Sanayi ve Ticaret Bakanlığının, bir üyeyi Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının bağlı olduğu Devlet Bakanlığının, birer üyeyi ise Yargıtay, Danıştay, Üniversitelerarası Kurul ile Türkiye Odalar ve Borsalar Birliğinin her boş üyelik için kendi kurumları içinden veya dışarıdan göstereceği ikişer aday arasından seçer ve atar. Rekabet Kurulunca gösterilecek adayların en az yarısının Rekabet Kurumunun uzmanlık sıfatını kazanmış meslek personeli arasından seçilmesi zorunludur. Bakanlar Kurulu, Kurulun göstereceği üç aday arasından birisini Başkan olarak görevlendirir. İkinci Başkanı Kurul üyeleri kendi aralarından seçer.<sup>64</sup>

Rekabet Kurulu Yönetmeliği, 07.12.1994 tarih ve 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkındaki Kanun'un 62 nci maddesi gereğince hazırlanmıştır.

Rekabet Kurumu, 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun ve diğer kanunlarda öngörülen görevleri yerine getirmek üzere Kanunla kurulmuş, yetkilerini

<sup>63</sup> Ardıyok Şahin, Doğal Tekeller ve Düzenleyici Kurumlar, Türkiye İçin Düzenleyici Kurum Modeli, Rekabet Kurumu Lisansüstü Tez Serisi No:9, Ankara, 2002

<sup>64</sup> www.rekabet.gov.tr

kendi sorumluluğu altında bağımsız olarak kullanan, idari ve mali özerkliğe sahip, kamu tüzel kişisidir. Kurumun ilişkili olduğu Bakanlık, Sanayi ve Ticaret Bakanlığıdır.

Kurum görevini yaparken bağımsızdır. Hiçbir organ, makam, merci ve kişi, Kurumun nihai kararını etkilemek amacıyla emir ve talimat veremez. Kurum, Rekabet Kurulu, Başkanlık ve hizmet birimlerinden, oluşur. Kurumun merkezi Ankara'dadır. Kurum, gerekli gördüğü yerlerde büro veya temsilcilik açabilir.

### 3.1.5.2. Kurulun Görev ve Yetkileri

- Kanunda yasaklanan faaliyetler ve hukukî 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 idarî para cezaları uygulamak,
- İlgililerin muafiyet ve menfi tespit taleplerini değerlendirerek, uygun olan anlaşmalara muafiyet ve menfi tespit belgesi vermek,
- Verilen muafiyet kararları ve menfi tespit belgelerinin ilgili olduğu piyasaları sürekli takip ederek, bu piyasalarda ya da tarafların durumlarında değişiklikler tespit edilmesi halinde ilgililerin başvurularını yeniden değerlendirmek,
  - Birleşme ve devralmalara izin vermek,
  - Kurul İkinci Başkanını seçmek,
  - Bu Kanunun uygulanması ile ilgili olarak tebliğler çıkarmak ve gerekli düzenlemeleri yapmak,
- Rekabet hukuku ile ilgili mevzuatta yapılması gerekli değişiklikler konusunda doğrudan veya Bakanlığın talebi üzerine görüş bildirmek,
- 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,
  - Boşalan Kurul üyelikleri için Kurumca gösterilecek adayları belirlemek,
  - Yılda bir, çalışmalarını ve görev alanlarındaki durum ve gelişmelerle ilgili bir rapor yayınlamak,



- Menkul ve gayrimenkul eşya ve demirbaş alımı gibi satın alma, satma, kiralama konularındaki önerileri görüşüp karara bağlamak, bu konuda gerekli düzenlemeleri yapmak,
- Kurumun üçüncü kişilerle olan alacak, hak ve borçları hakkında her türlü işleme karar vermek,
- Kanunla verilen diğer görevleri yerine getirmek.

### 3.1.5.3. Kurulun Çalışma Esasları

Kurul, Başkan tarafından, Başkanın bulunmadığı izin, hastalık, yolculuk ve diğer hallerde İkinci Başkan tarafından yönetilir ve temsil edilir. Toplantıyı Kurul Başkanı veya yokluğunda İkinci Başkan yönetir ve karara bağlanacak gündemi toplantıdan önce belirleyerek Kurul üyelerine bildirir.

Kurul üyeleri kendileri ve üçüncü dereceye kadar kan ve ikinci dereceye kadar sıhrî hısımlarıyla ilgili olaylarda müzakere ve oylamaya katılamaz.<sup>65</sup>

Rekabet kurulunun iki tür kararı vardır:Ara karar niteliğinde olanlar ve nihai kararlar.Ara kararlar, soruşturma evresinde verilen ve soruşturmayı sonuçlandırmayan kararlardır. Başlıca ara kararlar; bilgi isteme ve yerinden inceleme, ön araştırma ve soruşturma açıklaması ve son olarak ihtiyati tedbir kararıdır.

Nihai kararlar da menfi tespit kararı, ön araştırma ve soruşturma açıklaması yolunda verilen ret kararı, soruşturma sonunda ihlalin bulunmadığına ilişkin ret kararı, muafiyet kararı, birleşme veya devralma, ihlale son verme kararı ve idari para cezaları olmak üzere yediye ayrılır.<sup>66</sup>

Karar Alma Aşamaları;Birleşme ve Devralma Kararları,İhlal Kararları,Menfi Tespit Kararları olmak üzere üç aşamalıdır.

### 3.1.6. Enerji Piyasası Düzenleme Üst Kurulu<sup>67</sup>

#### 3.1.6.1. Hukuki Yapısı

4628 sayılı Yasa ile Elektrik Piyasası Düzenleme Kurumu kurulmuş, daha sonra 4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu ile de Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu

<sup>65</sup> www.rekabet.gov.tr/ rekabet kurumu çalışma usul ve esasları hakkında yönetmelik

<sup>66</sup> Cantürk İsmail, Rekabet Ortamı ve Rekabet Kararları, sayı-4/Ek, Ankara, 2000

<sup>67</sup> www.epdk.gov.tr

adını almıştır. Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu 19.11.2001 tarihinde görevine başlamıştır.

Bu Kanunların amacı; elektriğin ve doğal gazın 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.<sup>68</sup>

Kurum, tüzel kişilerin yetkili oldukları faaliyetleri ve bu faaliyetlerden kaynaklanan hak ve yükümlülüklerini tanımlayan Kurul onaylı lisansların verilmesinden, işletme hakkı devri kapsamındaki mevcut sözleşmelerin bu Kanun hükümlerine göre düzenlenmesinden, piyasa performansının izlenmesinden, performans standartlarının ve dağıtım ve müşteri hizmetleri yönetmeliklerinin oluşturulmasından, tadilinden ve uygulattırılmasından, denetlenmesinden, bu Kanunda yer alan fiyatlandırma esaslarını tespit etmekten, piyasa ihtiyaçlarını dikkate alarak serbest olmayan tüketicilere yapılan elektrik satışında uygulanacak fiyatlandırma esaslarını tespit etmekten ve bu fiyatlarda enflasyon nedeniyle ihtiyaç duyulacak ayarlamalara ilişkin formülleri uygulamaktan ve bunların denetlenmesinden ve piyasada bu Kanuna uygun şekilde davranılmasını sağlamaktan sorumludur.

Kurum, Kurul kararıyla bu Kanun hükümleri uyarınca çıkaracağı yönetmelikleri, piyasada faaliyet gösteren tüzel kişilerin ve ilgili kurum ve kuruluşların görüşlerini alarak hazırlar. Kurumun ilişkili olduğu Bakanlık, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığıdır. Kurumun teşkilatı; Elektrik Piyasası Düzenleme Kurulu, başkanlık ve hizmet birimlerinden oluşur. Kurum, bu Kanundan kaynaklanan görevlerini yerine getirirken yetkilerini Elektrik Piyasası Düzenleme Kurulu vasıtasıyla kullanır. Kurumun temsil ve karar organı Kuruldur.

Kurul, biri Başkan, biri İkinci Başkan olmak üzere yedi üyeden oluşur. Kurul üyeleri; kamu kurum ve kuruluşlarında ya da özel sektörde en az on yıl deneyim sahibi ve mesleğinde temayüz etmiş kişiler arasından Bakanlar Kurulunca atanır. Bakanlar Kurulu, atamayla birlikte Kurul Başkanını ve İkinci Başkanı görevlendirir. Kurul başkan ve üyelerinin görev süresi altı yıldır. Görev süresi sona eren üyeler

<sup>68</sup> Ardiyok Şahin, Doğal Tekeller ve Düzenleyici Kurumlar, Türkiye İçin Düzenleyici Kurum Modeli, Rekabet Kurumu Lisansüstü Tez Serisi No:9, Ankara, 2002

tekrar seçilebilir. Başkanlık veya üyelikler, görev süresi dolmadan herhangi bir sebeple boşaldığı takdirde, boşalan üyeliklere bir ay içinde atama yapılır.

Kurul Başkanı, aynı zamanda Kurumun da başkanıdır. Başkan, Kurul kararlarının uygulanmasından, yürütülmesinden ve Kurulun temsilinden sorumludur.

Bu sorumluluk; Kurulun işleri ile ilgili olarak kamuya bilgi verilmesi görevini de kapsar. İkinci Başkan, Başkanın yokluğunda Başkanın tüm görevlerini ve yetkilerini üstlenir.

### **3.1.6.2. Kurumun Bağlı Olduğu Yasalar**

#### **3.1.6.2.1. Elektrik Piyasası Yasası**

Bu Kanunun amacı; elektriğin 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 elektrik enerjisi piyasasının oluşturulması ve bu piyasada bağımsız bir düzenleme ve denetimin sağlanmasıdır.

Bu Kanun; elektrik üretimi, iletimi, dağıtımı, toptan satışı, perakende satışı, perakende satış hizmeti, ithalat ve ihracatı ile bu faaliyetlerle ilişkili tüm gerçek ve tüzel kişilerin hak ve yükümlülüklerini, Elektrik Piyasası ,Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun kurulması ile çalışma usul ve esaslarını ve elektrik üretim ve dağıtım varlıklarının özelleştirilmesinde izlenecek usulü kapsar.

#### **3.1.6.2.2. Doğalgaz Piyasası Yasası**

Bu Kanunun amacı; doğal gazın kaliteli, sürekli, ucuz, rekabete dayalı esaslar çerçevesinde çevreye zarar vermeyecek şekilde tüketicilerin kullanımına sunulması için, doğal gaz piyasasının serbestleştirilerek mali açıdan güçlü, istikrarlı ve şeffaf bir doğal gaz piyasasının oluşturulması ve bu piyasada bağımsız bir düzenleme ve denetimin sağlanmasıdır.

Bu Kanun; doğal gazın ithali, iletimi, dağıtımı, depolanması, pazarlanması, ticareti ve ihracatı ile bu faaliyetlere ilişkin tüm gerçek ve tüzel kişilerin hak ve yükümlülüklerini kapsar.

#### **3.1.6.2.3. Kurumun Görev ve Yetkileri**

Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, Elektrik Piyasası ve Doğal Gaz Piyasası Kanununu uygulamakla yetkili ve sorumludur. Doğal gaz sektörü ile elektrik enerjisi

sektörünün birbirinden farklı piyasalar olması nedeniyle Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu ve Kurulu piyasalarla ilgili görev, yetki ve düzenlemeleri ayrı ayrı ve kendi kanunlarına göre yürütür.

### **3.1.6.2.3.1.Elektrik piyasası kanunu kapsamında, Kurul aşağıdaki görevleri de yerine getirir**

- Bu Kanun hükümlerini uygulamak,
- Her yılın ocak ayının sonuna kadar, serbest tüketici tanımına ilişkin limitlerdeki indirimleri belirlemek ve yeni limitleri yayımlamak,
- Tüketicilere güvenilir, kaliteli, kesintisiz ve düşük maliyetli elektrik enerjisi hizmeti verilmesini teminen gerekli düzenlemeleri yapmak,
- Lisans sahipleri için kabul görmüş muhasebe usulleri uyarınca mali raporlama standartları ve yönetim bilişim sistemlerini belirlemek ve bunların uygulanmasını sağlamak,
- Üretim, iletim ve dağıtım şirketleri ile otoprodüktör ve otoprodüktör grubu tesisleri için güvenlik standartları ve şartlarını tespit etmek ve bunların uygulanmasını sağlamak,
- Piyasanın gelişimine bağlı olarak yeni ticaret yöntemleri ve satış kanallarının uygulanabilmesine yönelik altyapının geliştirilmesi ve uygulanmasını sağlamak,
- Bu Kanunun amaçları ile uyumlu olarak, gerektiği durumlarda, model anlaşmalar geliştirmek,
- Ticari sırlar ve gizli rekabet bilgileri de dahil olmak üzere, ticari açıdan hassas olan her türlü bilginin açıklanmasını engelleyecek usul ve esasları belirlemek ve uygulamak,
- Piyasada faaliyet gösteren tüzel kişilerin eşitlik ve şeffaflık standartlarına uymalarını sağlamak için faaliyetlerini, uygulamalarını ve ilgili lisans hüküm ve şartlarına uyup uymadıklarını denetlemek,
- Rekabeti sağlamak için iştirakler arası ilişkilere ilişkin standartlar ve kurallar oluşturmak, uygulamak ve bu standartların, piyasa faaliyetlerinde karşılıklı iştirak, işletme ve muhasebe konularında kısıtlamalar içermesi gerektiğinde, bu kısıtlamaları belirlemek,
- Yıllık raporu ve piyasa gelişimi ile ilgili sair raporları hazırlamak ve Bakanlığa sunmak,

- Personel atamaları da dahil olmak üzere, Kurumun personel politikasını oluşturmak ve uygulamak,
- Kuruma taşınır ve taşınmaz mal veya hizmet alınması, satılması ve kiralanması konularında karar vermek,
- Uluslararası organizasyon ve teşkilatların piyasaya ilişkin mevzuat ve uygulamalarını izleyerek, gerekli gördüğü düzenlemeleri yapmak; yasal düzenleme ihtiyacı duyulması halinde gerekli hazırlıkları yaparak Bakanlığa sunmak,
- Kurumun üçüncü kişilerle olan alacak, hak ve borçları hakkında her türlü işleme karar vermek,
- 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.

#### **3.1.6.2.3.2. Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu, doğal gaz piyasası ile ilgili olarak aşağıda belirtilen hususlardaki görevleri de yerine getirir**

- Doğal gaz piyasa faaliyetlerine ilişkin plan, politika ve uygulamalarla ilgili Kurum görüş ve önerilerini belirlemek.
- Doğal gaz piyasa faaliyetlerine ilişkin doğrudan taraf olunan uluslararası anlaşmalardan doğan hak ve yükümlülüklerin ifası için, Kuruma düşen görevlerin yapılmasını sağlamak.
- Doğal Gaz Piyasası Kanunu ile Kuruma yetki verilen konularda, doğal gaz piyasa faaliyetlerine ilişkin her türlü düzenlemeleri onaylamak ve bunların yürütülmesini sağlamak.
- Doğal Gaz Piyasası Kanununda yer alan lisans ve sertifikaların verilmesine ve bunların yürütülmesi ve iptaline ilişkin her türlü kararları almak ve uygulamak.
- Doğal Gaz Piyasası Kanununda yer alan hükümler dahilinde özel hallerde uygulamaya konulabilecek sınırlama ve yükümlülüklerin tespiti ile fiyat belirlemesine yönelik kararları almak.
- Doğal gaz piyasası içerisinde rekabetin hiç veya yeterince oluşmadığı alanlarda, fiyat ve tarife teşekkülüne ilişkin usul ve esasları düzenlemek.
- Doğal Gaz Piyasası Kanununda belirlenen faaliyetlere ilişkin tarifeleri onaylamak veya tarife revizyonları hakkında karar almak.

- Doğal gaz piyasası faaliyetleri ile ilgili denetleme, ön araştırma ve soruşturma işlemlerinin yürütülmesi, yetkisi dahilinde ceza ve yaptırımları uygulamak ve dava açmak da dahil olmak üzere her türlü adli ve idari makama başvuru kararlarını almak.

- Doğal Gaz Piyasası Kanununun uygulanması ile ilgili olarak tüzel kişiler veya tüzel kişiler ile tüketiciler arasında çıkacak ihtilafları çözmek.

- Doğal Gaz Piyasası Kanununda gösterilen diğer görevleri yerine getirmek ve yetkileri kullanmak.

Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, doğal gazın ithali, iletimi, dağıtımını, depolanması, ticareti ve ihracatı ile bu faaliyetlerine ilişkin tüm gerçek ve tüzel kişilerin hak ve yükümlülüklerini tanımlayan lisans ve sertifikaların verilmesinden, piyasa ve sistem işleyişinin incelenmesinden, dağıtım ve müşteri hizmetleri yönetmeliklerinin oluşturulmasından, tadilinden ve uygulattırılmasından, denetlenmesinden, maliyeti yansıtan fiyatların incelenmesinden ve piyasada Doğal Gaz Piyasası Kanununa uygun şekilde davranılmasını sağlamaktan yetkili ve sorumludur.

### **3.1.6.2.3.3. Bu Kanunun diğer maddeleri ile belirlenen yetkilerinin yanı sıra, sahip olduğu diğer yetkiler aşağıda sıralanmıştır;**

- Bu Kanun hükümlerinin uygulanması ve bu Kanunla kendisine verilen görevleri yerine getirmek için gerekli olan ve piyasada rekabeti geliştirmeye yönelik olarak gerçek ve tüzel kişilerin uymaları gereken, talimatları ve tebliğleri , şebeke yönetmeliğini, dağıtım yönetmeliğini, müşteri hizmetleri yönetmeliğini ve dengeleme ve uzlaştırma yönetmeliğini onaylamak,

- Lisanslara ilişkin onaylarla, bu Kanunda belirtilen sair onayları vermek,

- Dağıtım şirketleri tarafından hazırlanıp Türkiye Elektrik İletim Anonim Şirketi tarafından sonuçlandırılan talep tahminlerini onaylamak, gerektiğinde revize ettirmek,

- Kurul onaylı talep tahminlerine dayanarak, Türkiye Elektrik İletim Anonim Şirketi tarafından hazırlanan üretim kapasite projeksiyonu ve iletim yatırım planı ile bu planlarla uyumlu olarak mülkiyeti kamuda olan dağıtım tesislerini işleten dağıtım şirketleri tarafından hazırlanan dağıtım yatırım planlarını onaylamak, gerektiğinde

revize edilmesini sağlamak ve onay verdiği yatırım planlarının uygulanmalarını denetlemek,

- İlgili lisans hükümleri uyarınca hazırlanacak olan; Türkiye Elektrik Ticaret ve Taahhüt Anonim Şirketinin toptan satış fiyat tarifesini, iletim tarifesini, dağıtım tarifeleri ile perakende satış tarifelerini incelemek ve onaylamak,

- İletim, dağıtım, toptan satış ve perakende satış için yapılacak fiyatlandırmaların ana esaslarını tespit etmek ve gerektiğinde ilgili lisans hükümleri doğrultusunda revize etmek,

- Otoprodüktör ve otoprodüktör gruplarının kendi veya ortaklarının ihtiyaçları dışında satışa sundukları elektrik enerjisi miktarına ilişkin yüzdeleri yayımlamak ve gerektiğinde revize etmek,

- İletim ek ücreti oranını belirlemek ve iletim ek ücreti tutarının Türkiye Elektrik İletim Anonim Şirketi tarafından tahsili ve Kuruma ödenmesine ilişkin düzenlemeleri yapmak,

- Tüzel kişiler tarafından lisanslarla ilgili işlemler ve sair işlemler karşılığında Kuruma ödenecek bedelleri belirlemek,

- Piyasada faaliyet gösteren tüzel kişilerin denetlenmiş mali tablolarını incelemek veya incelettirmek,

- Tüzel kişilerden istenecek olan, hizmet güvenilirliği, hizmet dışı kalmalar ve diğer performans ölçütleri ile ilgili raporların kapsamını belirlemek ve düzenli olarak Kurula vermelerini sağlamak,

- Bu Kanun hükümlerine, çıkarılan yönetmelik hükümlerine, Kurul tarafından onaylanan tarife ve yönetmeliklere, lisans hüküm ve şartlarına ve Kurul kararlarına aykırı davranıldığı durumlarda, idari para cezası vermek ve lisansları iptal etmek,

- Üretim, iletim ve dağıtım tesislerinin inşası ve işletilmesi sırasında genel olarak kamu yararının, hidrolik kaynakların, ekosistemin ve mülkiyet haklarının korunması için diğer kamu kuruluşları ile birlikte hareket ederek kamu yararı ve güvenliğine tehdit teşkil eden veya etme olasılığı bulunan durumları incelemek ve bu durumları ortadan kaldırmak amacıyla, daha önceden bilgi vermek şartıyla bu tesislerde 20/11/1984 tarihli ve 3082 sayılı Kanun hükümleri uyarınca gereken tedbirleri almak,

- Kurumun, Başkanlık tarafından hazırlanan bütçesini, yıllık iş planını, gelir-gider kesin hesaplarını, yıllık raporunu ve piyasa gelişimi ile ilgili sair raporları

onaylamak ve gerekli gördüğü durumlarda, bütçe kalemleri arasında aktarma yapılmasına karar vermek,

- Lisans sahibi tarafların, iletim sistemi ya da bir dağıtım sistemine bağlantı ve sistem kullanımına ilişkin anlaşmaların hükümleri üzerinde mutabakata varamamaları halinde, ihtilafları bu Kanunun ve tarafların ilgili lisanslarının hükümlerine göre çözmek,

- Kurumun harcamalarını, onaylı bütçesi çerçevesinde ve harcama usul ve esaslarını belirlemek üzere çıkaracağı yönetmeliğe uygun olarak gerçekleştirmek,

- Mevcut sözleşmelerle ilgili olarak; bu sözleşmelerin tarafları arasında yapılacak ve beş iş günü öncesinden tarih ve saati Kurula bildirilecek toplantılara, gerek gördüğünde katılmak,

- Mevcut sözleşmelere ilişkin olarak, bu Kanun hükümleri uyarınca rekabetçi piyasaya geçişi kolaylaştıracak hususlarda, taraflarca değerlendirilmek üzere değişiklik önerilerinde bulunmak ve mevcut sözleşmelerin ihtilafların halline ilişkin hükümlerini ihlal etmemek kaydıyla, bu sözleşmelere ilişkin herhangi bir resmi ihtilaf halli sürecinin başlatılmasından önce, ihtilafların halli için arabuluculuk yapmak,

- Bu Kanunun kendisine verdiği görevleri yerine getirirken, konusuna ilişkin olarak gerekli gördüğü her türlü bilgi ve belgeyi, tüm kamu ve özel kuruluşlardan ve kişilerden istemek ve/veya yerinde incelemek,

- Uygun bulduğu konularda Başkanlığı görevlendirmek veya yetkilendirmek

#### **3.1.6.2.4. Elektrik Piyasasında Yeni Yapılanma**

Elektrik Piyasası Yasası IMF ve Dünya Bankası'nın önerisiyle ve AB'ye girmenin şartlarını yerine getirme amacıyla yürürlüğe konulan sonuç olarak da Şubat kriziyle çöken ekonomi paketinin bir parçasıdır. Aşlında benzer yasalar şeker, tütün, doğalgaz, telekomünikasyon, sivil havacılık gibi diğer alanlar için de ön görülüyordu ve bunlar da yeni programda yerlerini aldılar. Elektrik Piyasası Yasa Tasarısı da 26 Ocak 2001'de son şeklini aldı, 20 Şubat 2001'de TBMM Genel Kurulu'nda kabul edildi ve 3 Mart 2001'de Resmi Gazete'de yayınlanarak yasalastı.

Elektrik Piyasası Yasası'nın getirdiği iki temel olay TEAŞ'ın (Türkiye Elektrik Anonim Şirketi) Türkiye Elektrik Üretim A.Ş., Türkiye Elektrik İletim A.Ş., Türkiye Elektrik Ticaret ve Taahhüt A.Ş adlı üç tüzel kişiliğe bölünmesi ve sektördeki



faaliyetlerin düzenlenmesi için, yedi kişiden oluşan, Elektrik Piyasası Kurulu'nun kurulmasıdır. Yeni yasayla elektrik sektörü şöyle işleyecektir : Sektör; üretim, iletim (36 kV üzeri hatlar), dağıtım (36 kV altı hatlar), toptan satış ve perakende satış olmak üzere beş faaliyet alanına bölünecek. Bu alanlarda Türkiye Elektrik Üretim A.Ş. ve Türkiye Elektrik İletim A.Ş. yanında, Elektrik Piyasası Kurulu'ndan lisans alan (ki her tesis için ayrı lisans gerekiyor) tüm özel şirketler faaliyet gösterebilecektir.

Özel şirketlerin enerji ithalatı ve ihracatı yapması da, yine Kurul onayıyla, serbest bırakılmıştır. Ancak toptan satışlarda sınır olarak şirketin piyasa payının %10'u geçmemesi şartı bulunmaktadır. Dağıtım tarifelerinin ve perakende satış fiyatlarının (Kurul onayıyla da olsa) şirketler tarafından hesaplanıp açıklanması tüketiciyi zor durumda bırakabilecek bir durum olarak karşımıza çıkmaktadır. Buna karşı sübvansiyon yapılabilmesi ile ilgili husus yasaya dahil edilmiştir. (Yani tüketicilere hazineden ödeme yapılarak fiyatların etkisi azaltılabilecek). Yasanın yürürlüğe girmesinden sonra, öncelikle hızlı özelleştirmelerle mevcut elektrik üretim ve dağıtım tesislerinin bir kısmı özel sektöre devredildi. Kalan özelleştirmelerle beraber, iş artık özel sektörün elektrik sektörüne yatırım yapmasına kaldı.

### **3.1.6.2.5. Yeniden Yapılanmaya Yönelik Eleştiriler**

Yeni yasaya hata gözüyle bakan başlıca kuruluşlara göre bu yasa değil kaliteli ve ucuz elektrik üretmek, ülkeyi tam bir enerji darboğazına sokacak. Onlara göre zaten teknik olarak da farklı şirketlerin aynı bölgeye elektrik satması mümkün değil . Ayrıca elektrik piyasasının doğal bir tekel olduğunu ve bu nedenle özelleştirmenin yanlış olacağını vurguluyorlar. Her şeyden önce Beyaz Enerji Operasyonu'nu öne çıkaran yasaya karşı çevreler, bağımsız olması gereken Elektrik Piyasası Kurulu'nun Bakanlar Kurulu gibi siyasi bir mekanizma tarafından atanmasını ve TOBB'den sadece bir üye bulunmasını ilginç buluyorlar. Ayrıca yasayı hazırlayanların da iş çevrelerine yakın insanlar olması dikkat çeken bir diğer nokta. Dahası şimdiye kadar yapılan özelleştirme ihalelerine de mafyanın adının karışması ve rüşvet ilişkilerinin ortaya çıkması, ihale kazanan bazı şirketlerin daha sonra iflas etmesi de toplumun güvenini sarsmış bulunuyor.

Şu anki elektrik altyapısının 60 Milyar Dolarlık kamu kaynağıyla kurulduğunu belirten yasa karşıtı çevreler, özelleştirmelerin çok daha ucuza yapılacağını, zaten

şirketlerin özelleştirme giderlerinin de tüketiciye yansıtılacağını savunuyorlar. İlginç olan diğer bir nokta da elektrik santral ve dağıtım Bölgeleri'nin İşletme Hakkı Devir (İHD) bedellerinde KDV oranının %18'den %1'e düşürülmüş olması : Her üründe KDV artışı yapılmışken bu alanda KDV azaltılarak özel şirketlere toplam 700 milyon Dolar kaynak sağlandığını öne sürüyorlar.

Elektrik pazarının yapısından dolayı doğal bir tekel olduğu da diğer bir savunma Yani "elektriği ben şu şirketten alayım daha ucuz " gibi bir düşünceye giremezsiniz. Çünkü sizin bölgenize elektrik dağıtan birden fazla firmanın bulunması teknik olarak imkansız. Bu nedenle de rekabetten çok özel sektörün kendi tekelini uygulayacağı görüşü var.

Yasayı hatalı bulanların bir başka dayanağı da çok benzer bir yasayı uygulayan İngiltere'nin başına gelenler. İngiltere'de benzer bir yasanın uygulanmasıyla elektrik fiyatları üç katına çıkmış. Üretimde doğalgaza yönelmek kömür sektörünü iflas ettirmiş ve sonunda ülke nükleer enerjiye yatırım yapmak zorunda kalmış. İlgili kurumlarda çalışan insanların üçte birinin işinden olması da cabası. Aslında bu öngörüğü Çukurova Elektrik A.Ş. de doğru buluyor ve elektrik fiyatlarının en az iki katına çıkacağını belirtiyor. Yasadan karlı çıkacak tek kesimse yılda belli bir miktarın ( 5-10 milyon kWh arasında) üzerinde tüketim yapan ve yasada "serbest kullanıcı" olarak tanımlanan tüketiciler. Bu tüketiciler elektriği üreticiden aracısız alabilme hakkını kazanacaklar ancak bunların genel tüketiciler içindeki oranı on binde iki. Sübvansiyon uygulaması da Hazine'ye yük getireceğinden yasanın temel mantığına ters düşüyormuş gibi görünüyor.

Yabancı firmaların elektrik sektörüne girmelerine izin çıkmış olması da bir başka itiraz konusu. Zaten tahkim yasasını da kabul etmiş olan Türkiye'nin, bir anlaşmazlık durumunda yabancı şirketlere kendi yaptırımlarını uygulaması imkansız, sorunun uluslararası mahkemelere taşınması gerekiyor. Ayrıca elektrik sektörü gibi tüm sanayi için hayati bir sektörün yabancı şirketlerin kar aracı haline getirilmesi ulusal çıkarlarla bağdaşmıyor. Üretilen elektriğin özel sektör tarafından yurt dışına ihracının olası kılınması da bu hususta alınmış bir risk olarak görülüyor. Zaten kimi çevrelerce, bu yasa AB'nin ileride karşılaşacağı kesin gözüyle bakılan enerji darboğazını bir nebze olsun hafifletmeye yarayacak bir çözüm olarak algılanıyor.<sup>69</sup>

<sup>69</sup> <http://www.biltek.ieee.metu.edu.tr/sayi/kasim01/>

### 3.1.6.2.6. Doğal Gaz Piyasasında Yeni Yapılanma

Yeni yasanın doğal gaz piyasasına getirdiklerini şöyle özetleyebiliriz;

- Kanunla beraber doğalgaz piyasalarında devlet tekeli yani BOTAŞ tekeli sona ermektedir.

- Özel sektör tekelinin oluşmaması için ise; doğalgazın ikmali, iletimi, depolanması ve dağıtımını alanlarındaki piyasa faaliyetleri Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu tarafından düzenlenmektedir.

- Kanun 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu ile kurulan “Elektrik Piyasası Düzenleme Kurumunu” “Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu” şekline dönüştürmüştür.

- Yeni süreçte BOTAŞ, iletim ve toptan satış faaliyeti dışındaki tüm doğalgaz piyasa faaliyetlerinden çekilecektir

- Şehir içi doğalgaz dağıtım şirketleri için de yeniden yapılanma süreci başlamıştır.

**Kanun doğalgaz piyasasını serbestleştirirken rekabet ortamının korunmasına yönelik olarak bir takım düzenlemeler de getirmektedir.Bunlar;**

- Türkiye'deki üretim şirketleri hariç olmak kaydıyla hiçbir tüzel kişi, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu'nun cari yıla ait olarak belirlediği ulusal doğalgaz tüketim tahmininin %20' sinden fazlasını satamayacaktır.

- Doğalgaz piyasa faaliyeti yapan herhangi bir tüzel kişi, kendi faaliyet alanı dışında faaliyet gösteren tüzel kişilerden sadece bir tanesine iştirak edebilecek ancak ayrı bir şirket kuramayacaktır.

- İştirak ettiği tüzel kişi üzerinde doğrudan veya dolaylı olarak o tüzel kişinin sermayesinin, ticari mal varlığının ve oy haklarının yarısından fazlasına, yada denetim kurulu, yönetim kurulu veya tüzel kişiyi temsile yetkili organların üyelerinin yarısından fazlasını atama hakkına yada işlerini idare etme hakkına sahip olamayacaktır.

- Dağıtım şirketleri bir yıl içerisinde dağıtacakları gazın en fazla %50'sini bir tüzel kişiden satın alabilecektir.

### 3.1.6.2.7. Doğalgaz Piyasasının Yeniden Yapılanma Süreci

Kanun yayınlandığı tarihten itibaren 12 aylık süreyi hazırlık süresi olarak öngörmüştür. Bakanlar Kurulu bu süreyi bir defaya mahsus olmak üzere en fazla 6 ay uzatabilecektir.

Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten önce alınmış kanuni bir hak, belge, izin veya yetkilendirmeye dayanarak yapılmakta olan doğalgaz piyasa faaliyeti, kanunun yürürlük tarihinden itibaren en fazla 24 ay daha devam edebilecektir. 24 ay sonunda hizmetin devamı için Kurum'dan izin alınacaktır. Hazırlık dönemi içerisinde şehirlerde doğalgaz dağıtım yetkisi alacak şirketin ihale suretiyle seçimi, seçilen şirketin izin alınmak üzere Bakanlar Kurulu'na sunulması, izin verme sözleşmesinin Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ile imzalanma prosedürü Bakanlık tarafından hazırlanacak tebliğe göre yapılacaktır. Hazırlık dönemi içerisinde kanunun uygulanmasına yönelik uyuşmazlıkların çözümünde veya tereddütlerin giderilmesinde Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı yetkili ve görevlidir.<sup>70</sup>

### 3.1.7. Kamu İhale Kurulu<sup>71</sup>

#### 3.1.7.1. Hukuki Dayanak

8.9.1983 tarihli ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun günümüzün değişen ve gelişen ihtiyaçlarına cevap veremediği, uygulamada ortaya çıkan aksaklıkları gidermede yetersiz kaldığı, bütün kamu kurumlarını kapsamadığı, Avrupa Birliği ve uluslararası ihale uygulamalarına paralellik göstermediği görüldüğünden, kamu ihaleleri ile ilgili geniş kapsamlı yeni bir kanun hazırlanmasına ihtiyaç duyulmuştur.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerini kapsamaktadır. Ancak alım, hizmet, yapım, kiralama ve taşıma işleri kamu harcaması yapılmasına; satım, kiraya verme, trampa ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi işleri kamuya gelir sağlanmasına yönelik olduğundan, farklı nitelikteki bu işlerin aynı kanunda düzenlenmesi uygulamada pek çok sorunun ortaya çıkmasına neden olmaktadır.

Diğer taraftan, kamu harcaması gerektiren işlere özgü ihalelerde yeni uygulamaların hayata geçirilebilmesi ve harcama yapılması ile gelir elde edilmesine yönelik ihalelerin kendine özgü niteliklerine uygun olarak ihtiyaçlara cevap verecek şekilde ayrı kanunlarda düzenlenmesi gerekmektedir. Devletin bu işlere ilişkin ihale mevzuatının Avrupa Birliği ve Dünya Ticaret Örgütü gibi uluslararası kuruluşların ihale mevzuatına paralel hale getirilebilmesi için, kamu harcaması yapılmasını gerektiren mal veya hizmet alımları ile yapım işleri bu Kanun kapsamına alınmıştır.

<sup>70</sup> <http://www.necdetaral.com/kanun.htm>

<sup>71</sup> [www.kik.gov.tr](http://www.kik.gov.tr)

Ayrıca, aynı amaçla kamu ihaleleri sonucunda düzenlenen sözleşmeler ile ilgili hususlar bu Kanun kapsamında düzenlenmeyerek, bu konuda ayrı bir kanun hazırlanmıştır.

Bu Kanunda; ihalelerde saydamlığın, rekabetin, eşit muamelenin, güvenilirliğin, gizliliğin, kamuoyu denetiminin, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasının ve kaynakların verimli kullanılmasının en geniş şekilde sağlanması, kamu kurum ve kuruluşlarının kullanımlarında bulunan her türlü kaynaktan yapacakları ihalelerde tek bir yasal düzenlemeye tâbi olmaları, tahmini bedel baz alınarak indirim yapılmak suretiyle ihaleye çıkılması yerine, işlerin istekliler tarafından piyasa rayiçlerine uygun fiyatlara göre tespit ve teklif edilen gerçekçi bedeller üzerinden ihale edilmesi amaçlanmıştır.

Kanunda, uluslararası ihale uygulamalarına paralellik sağlamak amacıyla; açık ihale usulü, belli istekliler arasında ihale usulü, pazarlık usulü ve doğrudan temin olmak üzere dört ihale usulü belirlenmiştir.

İhalenin başlangıcından sözleşmenin imzalanmasına kadar olan süre içinde idarece yapılan işlemlerde mevzuata aykırılık bulunduğu ilişkin şikâyetleri incelemek ve sonuçlandırmak, bütün ihale mevzuatını hazırlamak ve uygulamayı yönlendirmek, kamu ve özel sektöre eğitim vermek, ihalelerle ilgili istatistikler oluşturmak ve yayımlamak ve haklarında yasaklama kararı verilenlerin sicillerini tutmak üzere, Kamu İhale Kurulu, Başkanlık ve hizmet birimlerinden oluşan Kamu İhale Kurumu kurulmuştur.<sup>72</sup>

### 3.1.7.2. Görev ve Yetkileri

- İhalenin başlangıcından sözleşmenin imzalanmasına kadar olan süre içerisinde idarece yapılan işlemlerde bu Kanun ve ilgili mevzuat hükümlerine uygun olmadığına ilişkin şikâyetleri inceleyerek sonuçlandırmak.

- Bu Kanuna ve Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununa 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.

<sup>72</sup> <http://www.belgenet.com/yasa/ihale-1g.html>

- 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 ilânları ile ilgili esas ve usulleri düzenlemek, basılı veya elektronik ortamda Kamu İhale Bültenini yayımlamak.

- Yerli isteklilerin, yabancı ülkelerde açılan ihalelere katılmalarına engel olduğunun tespit edilmesi halinde, bu uygulamanın yapıldığı ülkenin isteklilerinin de, bu Kanun kapsamında yapılan ihalelere katılmalarının önlenmesine yönelik tedbirlerin alınmasını ve gerekli düzenlemelerin yapılmasını sağlamak üzere Bakanlar Kuruluna teklifte bulunmak.

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

Kurum gerekli gördüğü takdirde, bu Kanun ve ilgili mevzuat hükümlerine aykırılık bulunduğu ilişkin iddiaları da inceler ve sonuçlandırır.

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

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

### 3.1.7.3. Kurulun Yapısı

Kurul, biri Başkan ve biri İkinci Başkan olmak üzere on üyeden oluşur. Kurul 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu ve diğer mevzuat ile kendisine verilen görevleri yapar ve yetkileri kullanır.

Kamu İhale Kurulu üyeleri; Maliye Bakanlığınca önerilecek iki kişi, Bayındırlık ve İskân Bakanlığınca önerilecek üç kişi, Hazine Müsteşarlığının 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 Kurulunca atanır. Bakanlar Kurulu, atanan üyelerden birini Başkan olarak görevlendirir. Kurul Başkanı, Kurumun da başkanıdır. Kurumun genel yönetim ve temsili Başkana aittir.

Üyelerden biri Kurul tarafından ikinci başkan olarak seçilir. İkinci Başkan, Başkanın herhangi bir sebeple görevi başında bulunmadığı hallerde Başkanın görev ve yetkilerini üstlenir. Kurumda, Başkana görevlerinde yardımcı olmak üzere Kurul kararıyla üç başkan yardımcısı atanabilir. Başkan yardımcıları, Kurum Başkanının emrinde ve onun yardımcısı olup, Kurum faaliyetlerini Başkan adına ve Başkanın talimat ve emirlerine göre, Kurumun amaç ve görevleri doğrultusunda yürütür. Görev kapsamındaki hizmet birimlerine gereken talimatları verir ve bunların uygulanmasını takip ve temin eder.

Kurul Başkanı ve üyelerin görev süresi beş yıldır. Bir üye bir defadan fazla seçilemez. Görevden ayrılma nedeniyle veya süresi dolmadan herhangi bir sebeple boşalan Kurul üyeliklerine, bir ay içerisinde Kanunun 53 üncü maddesinde belirtilen esaslara göre atama yapılır. Bu durumda atanan üye, yerine atandığı üyenin görev süresini tamamlar.

Kurul üyeleri görevlerini yaparken bağımsızdır. Hiçbir organ, makam, merci ve kişi Kurulun kararlarını etkilemek amacıyla emir ve talimat veremez.

Kurumun hizmet birimleri, kurumun görev ve yetkilerinin gerektirdiği sayıda daire başkanlıkları şeklinde teşkilatlanmış ana hizmet birimleri, danışma birimleri ve yardımcı hizmet birimlerinden oluşur.<sup>73</sup>

---

<sup>73</sup> www.kik.gov.tr

#### 3.1.7.4. Yeni İhale Kanununun Getirdikleri

Uygulamada ödeneği bulunmayan işlerin ihalesinin yapılması pek çok ihtilafa neden olduğundan, ihalesi yapılacak her iş için ödeneğin bulunma zorunluluğu getirilmiştir. Ayrıca, birden fazla yılı kapsayan işlerde başlangıç yılı ödeneğinin çok az belirlenmesi ve sonraki yıl ödeneklerinin de programlanandan az olacak şekilde sonradan revize edilmesi nedenleriyle işlerin öngörülen sürede bitirilemediği ve sürüncemede kaldığı tespit edildiğinden, bu işlerin ihale edilebilmesi için proje maliyetinin % 10'u oranında başlangıç yılı ödeneğinin ayrılması ve daha sonraki yıllar için programlanmış olan ödenek dilimlerinin azaltılmaması öngörülmüştür.

Yapım işlerinde, idarelerce yeterli etüt ve fizibilite çalışmaları yapılmadan ön proje ile ihaleye çıkılması nedeniyle yatırım maliyetleri gerçekçi bir şekilde belirlenemediğinden, işler öngörülen bedellerin üzerinde ve daha uzun sürede tamamlanmaktadır. Bu durumun önlenmesi amacıyla, doğal afetler veya arazi ve zemin etüdü gerektirmesi nedeniyle ihale öncesinde uygulama projesi yapılamayanlar hariç, yapım işlerinin uygulama projeleri yapılarak ihale edilmesi zorunluluğu getirilmiştir.

İhalelerde açıklık ve rekabetin gerçekleştirilmesini ve sorumluluk taşıyan gerçekçi teklifler hazırlayabilmeleri için isteklilere yeterli hazırlık süresinin tanınmasını sağlamak amacıyla, Avrupa Birliği ihale mevzuatındaki ilan süreleri de dikkate alınarak, eşik değerlere ve ihale usullerine göre farklı ilan süreleri belirlenmiştir. Ayrıca daha çok isteklinin ihalelere katılabilmesi amacıyla, günümüz teknolojilerinden yararlanmak üzere bilgi işlem ağı veya elektronik haberleşme (internet) yoluyla ilana da imkân tanınmıştır.

Kamu kaynaklarının kullanımını konusunda kamuoyunun bilgilendirilmesi ve sadece ihale öncesi değil, ihale sonrası saydamlığın da sağlanması amacıyla, yapılan ihalelere ilişkin sonuçların ilan edilmesi öngörülmüştür.

Saydamlık ilkesinin gereği olarak, ihalelerin isteklilerin yanı sıra hazır bulunan herkes önünde açık olarak yapılması ve ihale dışı kalan veya teklifi uygun görülmeyen isteklilerin talep etmesi halinde yazılı olarak gerekçelerin bildirilmesi öngörülmüştür.

İhale öncesinde ihale dokümanında açıklama yapılması ve zeyil name düzenlenmesi imkânı getirilmiştir.



Taahhüdün yerine getirilmesine engel nitelikteki aşırı düşük tekliflerin reddedilebilmesine ilişkin özel düzenleme yapılmıştır.

İhale üzerinde kalan isteklinin sözleşme imzalamaması durumunda, ikinci ekonomik açıdan en avantajlı teklif sahibi ile ihalenin sonuçlandırılmasına imkân tanınmıştır.

Kamu kaynaklarının verimli bir şekilde kullanılmasını sağlamak amacıyla, istekliler ve idare görevlileri hakkında cezai yaptırımlar etkinleştirilmiştir.<sup>74</sup>

### **3.1.8. Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu (TTMAPDK)**

TTMAPDK 3/1/2002 tarih ve 4733 sayılı kanunla tütün, tütün mamulleri ve alkollü içkiler piyasasının düzenlenmesi, gözetimi ve denetiminden sorumlu olarak kurulmuştur. Kurum kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahiptir. Merkezi Ankara'da olan Kurum, gerekli gördüğü yerlerde irtibat büroları açabilir. Kurum'un karar organı biri başkan ve biri başkan vekili yedi üyeden oluşan Kuruldur.

TTMAPDK'nın başlıca görevleri; Sektörel düzenlemeler yapmak, Tütün ve alkol tüketiminden kaynaklanan kamusal, toplumsal ya da tıbbi nitelikteki her türlü zararlı etkileri önleyecek düzenlemeler yapmak ve bunlarla ilgili kararları almaktır.

Uluslararası deneyimler çerçevesinden bakıldığında Kurum'un ana işlevinin, sektörde ekonomik düzenleme yerine, özellikle de içki ve sigaranın dağıtım aşamasında sağlık ve toplumsal açılardan sosyal düzenleme yapmak olduğu görülmektedir.

Sosyal düzenleme yapmak için, bağımsız bir kurum oluşturulması yerine, Sağlık Bakanlığı'nın hastahaneleri, Milli Eğitim Bakanlığı'nın da özel okulları düzenleyip, denetlediği gibi içki ve sigaranın üretim ve dağıtımının düzenlenmesi ve denetimi işlevinin genel idare içerisinde bir birime verilmesi düşünülebilirdi.<sup>75</sup>

<sup>74</sup> <http://www.belgenet.com/yasa/ihale-1g.html>

<sup>75</sup> TÜSİAD (Türkiye Sanayici ve İşadamları Derneği), Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye uygulaması, TÜSİAD-T/ 2002-12/349, Lebîb Yalkın Yayınları ve Basım İşleri A.Ş., 2002, s. 158

### 3.1.9. Şeker Kurumu

Şeker Kurumu 4/4/2001 tarih ve 4634 sayılı Kanun ile Türkiye’de şeker rejimini, şeker üretimindeki usul ve esaslar ile fiyatlandırma, pazarlama şart ve yöntemlerini düzenlemek amacıyla kurulmuştur.

Kamu tüzel kişiliğine sahip olan Kurum’un merkezi Ankara’dadır. Kurum’un karar organı biri başkan ve biri başkan vekili olan yedi üyeden oluşmaktadır. Kurul üyelerinin görevlerini sürdürürken temsil ettikleri kuruluşlardaki görevleri devam etmektedir. Üyelerin temsil ettikleri kuruluşlardaki görevlerinden ayrılmaları halinde, Şeker Kurulu üyelikleri de sona ermektedir. Bu çerçevede Şeker Kurulu üyeliği tam mesaili bir görev değildir. Kurum’un başkanını Bakanlar Kurulu, başkan vekilini de Kurul seçmektedir. Kurul’un başkanı aynı zamanda Kurum’un da başkanıdır.

Diğer kurulların başkan ve üyelerinin maaşlarının hesaplanmasında genellikle ‘en yüksek devlet memuru maaşının iki katı’ ölçütü esas alınırken şeker Kurulu’nun üyelerine ödenecek ücret konusunda "KİT yönetim kurulu başkan ve üyeleri için belirlenen ücret" esas alınmıştır. Şeker Kurulunun başlıca görevi, şeker üretimi ve arzında istikrarı sağlamak amacıyla, her yıl fabrika bazında beşer yıllık dönemler için kotalar belirlemektir.<sup>76</sup>

### 3.1.10. İnternet Üst Kurulu<sup>77</sup>

Ana işlevi Ulaştırma Bakanlığı’na danışmanlık olmak üzere; Türkiye’de İnternet’in altyapıdan başlayarak tüm boyutları ile kısa, orta ve uzun vadeli hedeflerini belirlemek, bu hedeflere erişmek için gerekli stratejik ve taktik ulusal kararların alınması ve uygulanması sürecinde danışmanlık görevini yürütmek, uygulamada gözlenen aksaklıkları belirlemek ve giderilmesi için öneriler oluşturmak, konu ile ilgili birimler arasında eşgüdüm sağlamak, gelişme, yaygınlaştırma, hizmet üretimi konularında düzenleyici öneriler oluşturmak, ve uluslararası gelişmeleri yakından izleyerek ülke çıkarlarını korumak amaçları ile, Ulaştırma Bakanlığı tarafından “İnternet Kurulu” oluşturulmuştur.

<sup>76</sup> TÜSİAD (Türkiye Sanayici ve İşadamları Derneği), Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye uygulaması, TÜSİAD-T/ 2002-12/349, Lebib Yalkın Yayınları ve Basım İşleri A.Ş., 2002, s. 157

<sup>77</sup> www.mevzuat.com.tr

### 3.1.10.1.Kurulun Görevleri

Kurul, İnternet'in Türkiye'de sağlıklı gelişmesi ve toplumsal yarar üretilmesi için temel öneriler oluşturmak amacıyla aşağıdaki görevleri yapar.

- Planlama, Ulusal İnternet altyapısının kısa, orta ve uzun vadeli gelişme planları konusunda görüş oluşturmak. Ulusal İnternet altyapısı üzerinde sunulabilecek hizmetler ve sektörel yapılanmalar konusunda kısa, orta ve uzun vadede yapılması gerekenlere ilişkin görüş oluşturmak. İnternet altyapısı ve diğer hizmetler konusunda ilgili kuruluşlarca uygulanmak üzere düzenleyici önerilerde bulunmak.

- Koordinasyon, Türkiye'de ulusal İnternetin sağlıklı gelişmesi amacıyla, ilgili tüm kuruluşların (Üniversite, kamu, özel ve sivil toplum) İnternet'e ilişkin etkinliklerinin eşgüdümlü yürütülmesine katkıda bulunmak.

- İzleme, Türkiye'de İnternet gelişiminin nitel ve nicel olarak değerlendirilebilmesi amacıyla, ilgili kuruluşlardan veri toplamak ve yayınlamak. Türkiye'de İnternet kullanıcılarının görüş ve önerilerini toplamak ve değerlendirmek. Türkiye İnterneti üzerinde bilimsel yöntemlerle ölçümler yapmak ve sonuçlarını yayınlamak.

- Uygulama önerileri oluşturma; Türkiye'de İnternet'in sağlıklı gelişmesi amacıyla, gerektiğinde; Türkiye İnterneti'nin çeşitli katmanlarında yer alan ve hizmet veren kuruluşlara hizmete ilişkin önerilerde bulunmak. İnternet Teknolojileri üreticisi ve satıcısı kesimlere önerilerde bulunmak.

- Kamuoyu görüşlerinin toplanarak değerlendirilmesi için mekanizmalar oluşturmak.

- Dünyadaki gelişmeleri izlemek.

- Uluslararası platformlarda ülke çıkarlarının korumak.

- İnternete ilişkin uluslararası toplantı ve konferanslara ülke çıkarlarının korunması ve bilgi alışverişinin sağlanması için katılmak ve uluslararası platformlarda ülkemizin görüşlerinin doğru dile getirilebilmesi için gerekli çabayı göstererek öneriler oluşturmak.

- İnternet ve ilgili teknolojilerin ulusal platformda gelişimini sağlamak ve önünü açmak amacıyla, bu konularda Düzenleyici Erk'e ve diğer ilgili kuruluşlara iletilmek üzere öneriler oluşturmak.

- Eğitim etkinlikleri düzenlemek.
- İnternet ve ilgili teknolojileri ile ilgili bilgi ve deneyim birikimine katkıda bulunmak üzere seminer, konferans vb. etkinlikler düzenlemek, düzenlenmesine katkıda bulunmak; teknolojilerin akılcı kullanımını sağlayacak eğitsel yöndeki çabalara destek olmak. Ulaştırma Bakanlığı'nın verdiği diğer görevleri yapmak.

### 3.1.10.2.Örgütlenme

İnternet Kurulu, Türkiye İnternetinin sağlıklı gelişebilmesi için gerekli olan çok sesli, katılımcı, şeffaf bir oluşum ile kamu kurum ve kuruluşları , alt yapı hizmeti veren kuruluşlar, servis/içerik sağlayıcılar, sivil toplum örgütleri, kullanıcılar ve teknoloji üreticisi kuruluş temsilcilerinden oluşturulmuştur.

### 3.1.10.3.Kurul'un Oluşumu

Kurulun başkanı Ulaştırma Bakanıdır. Ulaştırma Bakanının bulunamadığı toplantılarda başkanlığa Müsteşar ya da görevlendireceği bir yardımcısı vekalet eder. Kurul Sekreteri, kurul üyeleri içinden oy çokluğu ile seçilir. Kurul Sekreteri, kurulun işleyişinden sorumludur.

Sekreterya görevi Haberleşme Genel Müdürlüğü tarafından yürütülür. Sekreteryanın görevi, toplantı tutanaklarını oluşturmak, üyelerle iletişimi sağlamaktır. Sekreterya Kurul Sekreterine bağlı olarak görev yapar.

İnternet Kurulu, Başkan ve aşağıda belirtilen kuruluşlardan katılan üyelerden oluşmaktadır. Üyeler Ulaştırma Bakanı tarafından bir olur ile belirlenir.

### 3.1.11.Türk Akreditasyon Kurumu<sup>78</sup>

#### 3.1.11.1.Kuruluş amacı

Türk Akreditasyon Kurumu; 4457 sayılı kanun ile, laboratuvar, belgelendirme ve muayene hizmetlerini yürütecek yurt içi ve yurt dışındaki kuruluşları akredite etmek, bu kuruluşların belirlenen ulusal ve uluslararası standartlara göre faaliyetlerde bulunmalarını ve bu suretle ürün/hizmet, sistem, personel ve laboratuvar belgelerinin ulusal ve uluslararası alanda kabulünü temin etmek amacıyla, merkezi Ankara'da olmak üzere Başbakanlıkla ilgili, özel hukuk hükümlerine tabi, tüzel kişiliği haiz, idarî ve malî özerkliğe sahip olarak, (kısa adı TÜRKA ) 27.10.1999 tarihinde

<sup>78</sup> www.turkak.gov.tr

kurulmuştur. Kurumun organları; Genel Kurul, Yönetim Kurulu, Denetim Kurulu, Genel Sekreterliktir.

### 3.1.11.2.Kurumun Görev ve Yetkileri

- Kurum faaliyetleri ile ilgili düzenlemeleri yapmak, akreditasyon ile ilgili gerekli kriter ve önlemleri belirlemek, bunları uygulamak ve gerektiğinde değiştirmek, düzeltmek ve yürürlükten kaldırmak,

- Akredite edilmek üzere başvuruda bulunan; laboratuvar, ürün/hizmet, sistem, personel ve benzeri belgelendirme konularında faaliyet gösteren özel ve/veya kamu kurum ve kuruluşlarının ilgili standartlara ve kriterlere göre değerlendirmesini yapmak ve bu değerlendirme sonucunda kuruluşun akredite edilip edilmemesine karar vermek, akredite edilen kuruluşları izlemeye almak ve gerektiğinde geçici veya devamlı olarak akreditasyon kararını durdurmak ve bu alanlarda faaliyette bulunacak tüm kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyonu sağlamak,

- Akredite edilmiş kuruluşlarca düzenlenen işaret ve belgelerin kullanımını özendirici düzenlemeler yapmak,

- Uluslararası, bölgesel ve diğer ülkelerin akreditasyon kuruluşları ile ilişkiler kurmak, işbirliğinde bulunmak,

- Akreditasyon amacıyla başvuran kuruluşların müracaatı, değerlendirilmesi ve akredite edilmesi ile ilgili olarak elde edilmiş bilgilerin gizliliğini sağlamak,

- Akreditasyonun önemini ve kalite bilincini artırıcı faaliyetlerde bulunmak,

- Görev alanına giren konularda, eğitim, araştırma ve yayın faaliyetlerinde bulunmak,

- Faaliyet alanına giren konularda hizmet satın almak,

- Hizmetlerin yürütülmesi için gerekli olan taşınır ve taşınmaz mal satın almak, yaptırmak, satmak, kiralamak, rehin ve ipotek tesis etmek,

- Faaliyet alanıyla ilgili diğer görevleri yerine getirmek.

### 3.2.Türkiye’de Kurulması Planlanan Bağımsız İdari Otoriteler

Kurulması planlanan Bağımsız İdari Otoriteler<sup>79</sup>; Anıtlar Yüksek Kurulu,Din İşleri Yüksek Kurulu,Transit Petrol Boru Hatları Üst Kurulu,Çocuk Hakları İzleme ve Değerlendirme Üst Kurulu,Özel Eğitim Rehberlik ve Danışma Hizmetleri Genel

<sup>79</sup> [www.nethaber.com/haber/haberler](http://www.nethaber.com/haber/haberler)

Müdürlüğü Üst Kurulu, Temiz Enerji Vakfı Üst Kurulu, Kültür Bakanlığı Denetleme Üst Kurulu, Başbakanlık İnsan Hakları Koordinatör Üst Kurulu, Kamu-Net Üst Kurulu, Uyuşturucu Kullanımı İle Mücadele ve Yönlendirme Üst Kurulu, Türkiye Çölleşmeyle Mücadele Üst Kurulu, Doğal Afet Sigortalar Kurulu, Borç İdaresi Kuruludur.

### 3.3. Bağımsız İdari Otoritelerin Genel Özellikleri

Bağımsız İdari Otoriteler hakkında yapılan tartışmalar genelde bunların en önemli ayırt edici özelliği olan "bağımsızlıkları" üzerinde yoğunlaşmaktadır. Dönemin Başbakanı "özerkleşme alanında itiraf ederim ki ölçüyü kaçırdık; bu özerklik konusunu elden geçirmemiz gerektiğine inanıyorum; bunun için ilgili arkadaşlarıma bir yasa değişikliği hazırlığı için görev verdim" derken <sup>80</sup>, kimi yazarlar "Bağımsız İdari Otoritelerin çeşitli nedenlerle kendilerini savunmaya zorunlu bırakılmalarının ekonominin geleceği açısından kaygı verici bir durum olduğunu" ileri sürmektedir. Bağımsızlığın kapsamı ve güvenceleri ilgili yazında sıkça tartışılan bir konudur. Bu tartışma sadece Türkiye'ye özgü de değildir. BİO'ların bağımsızlıkları ve hesap verebilirlikleri konusunda, hiçbir ülkede standart bir model bulunabilmiş değildir.

Bu çerçevede, Türkiye'de olduğu gibi diğer ülkelerde de ülke koşullarına uygun model oluşturma arayışları sürdürülmektedir. BİO'lar ile ilgili çalışmalarda çoğu zaman bağımsızlık ve özerklik kavramları eşanlamlı olarak kullanılmaktadır. Bu nedenle, öncelikle özerklik ve bağımsızlık kavramlarının aralarındaki farklılıkların irdelenmesi gerekmektedir.

#### 3.3.1. Özerklik

Akıncı (1999) özerkliğin gereklerini "yönetmelik etkinliğe ilişkin" ve "mali destek" şeklinde iki başlık altında toplamaktadır. Bir yönetmelik yapının özerk sayılabilmesi için öncelikle kurumsal yapılanmada ve karar vermede özerkliğin olması gerekmektedir. Özerk bir kurum iç örgütlenme yapısını kendisi belirlemekte ve personel atamasını kendisi yapmaktadır. Kurumları özerkleştirerek, özgürleştirme sürecinin bir gereği de bunların parasal yönden desteklenmesidir. Özerk kurumların hareket yeteneğini güçlendirmek ve işlevlerini yerine getirmelerine olanak sağlamak amacıyla giderleriyle orantılı bir gelir sağlanmalıdır. Bağımsız İdari Otoritelere

<sup>80</sup> Akşam gazetesi, 28/3/2002

sağlanan parasal destek çoğu zaman yasalarla güvenceye alınarak, siyasi iktidarların bunların kararlarını dolaylı yoldan etkilemek amacıyla öznel davranmalarının önüne geçilmeye çalışılmaktadır<sup>81</sup>.

Bu açıklamalar çerçevesinde bakıldığında kendilerine özel bir bütçe sağlanan ve kendi yapılanmalarını tayin etmede serbest olan BİO'ların özerk oldukları görülmektedir.

### 3.3.2. Bağımsızlık

Bağımsız İdari Otoritelerin düzenleme, denetim/gözetim ve yaptırım işlevlerini, çıkar gruplarının (siyasi iktidar, bürokrasi ve düzenlenen şirketler veya bunların temsileisi sivil toplum örgütleri) etkisinde kalmaksızın yerine getirebilmeleri için, bunlara yargı benzeri bir bağımsızlık verilmektedir. Bu anlamda BİO'lar açısından bağımsızlık, yargılama, karar verme, danışma, bilgi verme ve soruşturma yapma gibi etkinliklerin yerine getirilmesinde başkalarına bağımlı olmamayı gerektirmektedir. Akıncı bağımsızlık ve ayırım arasındaki farkı vurgulayarak, "yürütme erkinin anayasal hiyerarşik örgütlenmeye dayanan ayrıksı bir yapı olarak tasarlanan BİO'ların bağımsızlıklarının ve ayrılma özelliklerinin eş kapsamlı bir nitelendirmeyi içerdiğini" ileri sürmektedir.

Bu haliyle bakıldığında bağımsızlığın, özerkliğin daha ileri bir uygulaması olduğu görülmektedir. Çünkü, ilişkisel bağın yoğunluğu arttıkça (azaldıkça) bağımsızlığın zayıfladığı (arttığı) görülmektedir. Ulusoy idari bağımsızlığı "organik bağımsızlık" ve "işlevsel bağımsızlık" olarak ikiye ayırmaktadır<sup>82</sup>. Organik bağımsızlık, bu karar mercilerinde çalışanların (genellikle kurul şeklinde yapılandıkları için kurul üyelerinin) bazı statü güvenceleriyle donatılmaları, işlevsel bağımsızlık ise bu kurumların işlem ve eylemleri üzerinde yürütme organına dahil birimlerin bu eylem ve işlemlerinin geçersizliği sonucunu doğuran hiçbir yetkiye sahip olmaması anlamına gelmektedir.<sup>83</sup>

<sup>81</sup> Akıncı, M. Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman, Beta, (1999), İstanbul. s. 101

<sup>82</sup> Ulusoy, A. "Bağımsız İdari Kurumlar", Danıştay Dergisi, S. 100, (1999a). s. 3-17.

<sup>83</sup> "Yerinden yönetim kuruluşlarının görevlerini gereği gibi yapmalarını ve idarenin bir bütün olarak uyumlu çalışmasını sağlama yönünden, kendilerinin dışındaki başka bir idari kuruluş tarafından, yasaların öngördüğü sınırlar içerisinde denetlenmesi" idare hukukunda "vesayet denetimi" olarak nitelenmektedir (Gözübüyük ve Tan, 1998: s.734). Bölüm 3.7'de belirtildiği gibi yerinden yönetim kuruluşlarının tipik özelliklerini taşıyan BİO'lar, bunların aksine bağımsızdır ve görevlerini yerine getirirken başka bir idari kuruluşun vesayet denetimine tabi değildir.

Hem organik hem de işlevsel açıdan bakıldığında BİO'ların yürütmeye karşı bağımsız oldukları ve vesayet veya hiyerarşi türü bir denetime tabi olmadıkları görülmektedir. Ancak, BİO'ların bağımsızlıklarının lafzı kendi kuruluş kanunlarında farklı farklı belirlenmektedir.<sup>84</sup>

4054 sayılı Kanun'a göre RK (m. 20) ve 4734 sayılı Kanun'a göre KİK (m. 53) "kamu tüzel kişiliğini haiz idari ve mali özerkliğe sahiptir". Ayrıca, bu kurumlar görevlerini yerine getirirken bağımsızdır. Hiç bir organ, makam, merci ve kişi kurumun kararlarını etkilemek amacıyla emir ve talimat veremez. 2499 sayılı Kanuna göre SPK "kamu tüzel kişiliğini haiz idari ve mali özerkliğe sahiptir ve Kurul yetkilerini kendi sorumluluğu altında bağımsız olarak kullanmaktadır (m. 17). 3984 sayılı Kanun ile kurulan RTÜK'ün ise özerkliğinin yanı sıra tarafsızlığı da öne çıkarılmaktadır. Radyo ve televizyon faaliyetlerini düzenlemek amacıyla kurulan RTÜK bir kamu tüzel kişiliği niteliğindedir" (m. 5). 4502 sayılı Kanun'a göre TK da "kamu tüzel kişiliğini ve idari ve mali özerkliği haiz özel bütçeli" bir kurumdur.<sup>85</sup>

Bu düzenlemelerin yanı sıra bu kurumların karar organı olan kurulların üyelerinin bağımsızlıkları da organik olarak teminat altına alınmıştır. Kurul üyelerinin statü güvencesini sağlayan organik bağımsızlık, üyelerin süresinden önce görevden alınamamaları, alınırlarsa bile alınma yönteminin belli usul ve esaslara bağlanması ve özlük haklarının teminat altına alınması gibi hususları içermektedir.

Nitekim, BİO'ların hesap verebilirlikleri ve denetimlerine ilişkin usuller ileride ayrıntılı olarak incelenecektir. Smith esas alınarak bu kurumların organik bağımsızlıklarını teminat altına almayı sağlayan unsurlar altı başlık altında toplanabilir.<sup>86</sup>

- BİO'ların görev ve yetkilerini, bakanlıkların kontrolü dışında, kanunla düzenlemek,
- Kurul üyelerinin atanmasında mesleki standartlar öngörmek,
- Kurul üyelerinin görev sürelerini genel siyasi seçimlerle çakışmayacak şekilde belirlemek ve kurul üyelerinin bireysel görev sürelerini, diğer üyelerin değişim süresinden ayırmak,

<sup>84</sup> Ancak, hem organik hem de işlevsel bağımsızlığa sahip olan BİO'ların hiçbir denetime tabi olmayacakları düşünülmemelidir.

<sup>85</sup> Ancak, bu tür bir bağımsızlık/özerklik ŞK için öngörülmemiştir.

<sup>86</sup> Smith, W. (1997a). "Utility Regulators-the Independence Debate", Public Policy For the Private Sector, World Bank, N. 127.



- BİO'lara düzenleme yapmak ve uygulamayı yönlendirme yetkisi vermek,
- BİO'lara özel bütçe sağlamak,
- BİO personelinin ücretlerini iyileştirmek.

Bu açıklamalara göre Bağımsız İdari Otoritelerin ortak özellikleri kısaca aşağıdaki noktalarda toplanabilir:

- Genel yönetim sistemi içinde yer alırlar. Devlet nam ve hesabına hareket ederler.
- Kurumsal oluşum ve işleyişleri yasalarla belirlenmiştir.
- Özerk ve bağımsız statülü yapılardır.
- Hukuk düzeni içinde varlıkları belirgindir. Kendilerine bırakılan alanda “düzenleme” yapabilmelerinin yanı sıra, “idari, icrai kararlar” da alabilirler. Güçlü kamusal yetkileri vardır.
- İdari yönetimin denetimine bağlı değildirler

### 3.4. Bağımsız İdari Otoritelerin İdari Yapılanma İçindeki Yeri

BİO'ların isimleri, bağımsızlıkları ve işlevlerinin yanı sıra Anayasal statüleri ve yönetsel örgütlenme içerisindeki yerleri, bakanlıklar ve diğer kurumlarla ilişkileri de ayrı bir tartışma konusunu oluşturmaktadır. idare hukuku yazınında hizmet yerinden yönetim kuruluşu olarak nitelenen BİO'ların kuruluş kanunlarında ilgili/ilişkili merkezi bir örgüt ile bağları kurulmaktadır. Ancak, BİO'ların bakanlıklar ile "bağ"larının kurulması yönünde de bir bütünlük bulunmamaktadır.

Öncelikle, BİO'ların Anayasal dayanaklarının açıklığa kavuşturulması gerekmektedir. Karacan 'Bağımsız İdari Otoritelerin anayasal bir kurum hale getirilmesi gerektiğini, çünkü, özerkliğin koordinasyonsuzluk olarak algılandığı bir ortamda özerk kurumların sınırsız düzenleme yetkilerine sahip olmasının yürütme açısından ciddi sorunlar doğuracağını' ileri sürmektedir. Buna karşılık, Azrak ise BİO'ların "Anayasa'da açıkça düzenlemelerinin zorunlu olmadığını, hatta bunlardan bazılarının Anayasa'da öngörülmuş olmasının zorunlu sayılmasının Anayasal bir güvence yaratsa bile, yenilerinin kurulmasını güçleştireceğini" bildirmektedir<sup>87</sup>.

RK ve sektörel BİO'lar dayanağını Anayasanın devlete "para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemelerini sağlayıcı ve geliştirici

<sup>87</sup> Azrak Ü. "Dünyada ve Türkiye'de Bağımsız İdari Otoriteler ve İdarenin Yeniden Yapılanması Bağlamında Bunlara İlişkin Sorunlar", Bağımsız İdari Otoriteler içinde, Rekabet Kurumu. (2001).

tedbirleri" alma; "piyasalarda fiili veya anlaşma sonucu doğacak tekelleşme ve kartelleşmeyi" önleme görev ve sorumluluğunu yükleyen 167'nci maddesinden almaktadır. "Radyo ve televizyon istasyonları kurmak ve işletmek kanunla düzenlenecek şartlar çerçevesinde belirlenir" yönündeki Anayasa hükmü (m. 133) ise RTÜK'ün kuruluşuna dayanak teşkil etmektedir. Görüldüğü gibi, BİO'ların kuruluşu için Anayasal dayanak bulunmaktadır.

İdare hukuku yazınında "devlet tüzel kişiliğinden ayrı tüzel kişilikleri ve özerk bütçelerinin bulunması ve bunun sonucu olarak verdikleri zarardan bizzat kurum olarak sorumlu tutulabilmeleri ve davalı davacı olabilmeleri, organik ve işlevsel özerklikleri ile birlikte dikkate alınırsa bu kurumların yerinden yönetim kuruluşlarının tipik özelliklerini taşıdıkları" kabul edilmektedir<sup>88</sup>.

Anayasaya göre idare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanmaktadır (m. 123). Yerinden yönetim kuruluşlarının ilgili/ilişkili olarak merkezi bir örgüt ile "bağ"ının kurulduğuna ise önceki bölümlerde değinilmişti. bu bağlamda, BİO'ların ilgili/ilişkili olacakları merkezi idare birimlerinin öngörülmüş olmasının bu kurumlar açısından idarenin bütünlüğünün sağlandığı anlamına geldiğini ileri sürmektedir.

BİO'ların Anayasal statülerini tespit etmiş olmakla beraber Karacan 'ın işaret ettiği "koordinasyonsuzluk" probleminin önemine de değinmek gerekmektedir. BİO'ların yetkileri, kendi aralarındaki ve diğer kurumlarla (siyaset, yargı, idare) olan ilişkileri bir başka tartışmanın konusunu oluşturmaktadır.

Örneğin, 2002 Yılı Programı'nda bu koordinasyonsuzluğun altını çizmek üzere "sektörel düzenlemelerden sorumlu bağımsız kurumların kendi aralarında ve Rekabet Kurumuyla olan ilişkileri konusundaki görev, yetki ve sorumluluk paylaşımının sınır ve koşullarını belirleyecek iki ve çok taraflı protokoller hazırlanacağı" öngörülmektedir.

Diğer bir deyişle koordinasyon sorununa çözüm getirebilmek için yeni açılımlar getirilmeye çalışılmaktadır. Bu koordinasyonsuzluk bir taraftan bu kurumların yasal statülerinden kaynaklanabileceği<sup>89</sup> gibi diğer taraftan da BİO'ların kendilerine

<sup>88</sup> Ulusoy, A. "Bağımsız İdari Kurumlar", Danıştay Dergisi, S. 100, (1999a). s. 3-17

<sup>89</sup> Örneğin, 4502 sayılı Kanun ile TK'ya verilen "telekomünikasyon sektöründe rekabete aykırı davranış, plan ve uygulamaları re'sen veya şikâyet üzerine inceleme" görevi uygulamada RK ile yetki

kanunla verilen bağımsızlık misyonunu ilgili kamuoyundan farklı algılamalarından kaynaklanabilmektedir.

Diğer bir deyişle, BİO'ların kendilerine verilen bağımsızlığın sınırlarını, biraz da gereksiz yere zorladıkları<sup>90</sup> ve diğer kamu kurumları ile işbirliği ve/veya işbölümü konusunda isteksiz davrandıkları görülmektedir. Örneğin, BİO'ların merkezi bir örgüt ile bağlarını kuran "ilişkili" kavramı bağımsızlığın yorumlanmasında ölçüt olarak kullanılan/zorlanan bir kavram olagelmiştir. SPK ve BDDK'nın merkezi bir örgütle bağı Başbakan veya görevlendireceği ilgili Devlet Bakanı aracılığıyla kurulurken, RTÜK hariç diğer BİO'ların ilişkili bakanlar aracılığıyla kurulmaktadır. RTÜK'ün hükümet ile ilişkileri ise Başbakan tarafından yürütülmektedir.<sup>91</sup> İdari yapılanma çerçevesinde merkezi bir birimle 'bağlı' ve 'ilgili' kuruluş şeklinde irtibatlandırılmış pek çok kamu kuruluşu bulunmaktadır. "ilgili" olma statüsü idarenin bütünlüğünü sağlamaya yönelik bir önlemdir. Bir yönetsel örgüt varlığını bağımsız bir biçimde sürdürmekle beraber, devletin genel siyasasıyla uyumlu bir bütünlük oluşturması da gerekmektedir.

Nitekim, Danıştay BİO'ların merkezi bir örgüt ile bağı kuran "ilişkili" kavramının "ilgili" kavramından farklı olmadığını ve dolayısıyla BİO'ların "ilişkili" kavramını yorumlayarak kendilerini genel siyasadaki soyutlayamayacağını kararlaştırmıştır.

Ayrıca, aynı kararda Genelge'nin kapsamı belirlenirken kullanılan "genel bütçeli daireler, özelleştirme programına alınmış kamu payı ağırlıklı kuruluşlar ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarının kendi bütçeleri veya tasarruflarındaki kaynaklardan yapacakları harcamalar" ifadesinin "bir kamu kurumu olan RK'yı da kapsayacağı belirtilmiştir (15/1/2001, E: 2000/1432, K.2001/54).

Danıştay; kamu kurum ve kuruluşlarının görevlerini en iyi biçimde yerine getirmek suretiyle kamu yararının en üst düzeyde gerçekleştirilmesini sağlamak amacıyla farklı statülere sahip kılınabildiğini; BİO'ların kuruluş kanunlarında da bu yönde düzenlemeye gidilerek, BİO'ların da kendilerine verilen görevi yaparken

---

çatışmasına neden olmuştur. Nitekim, RK ve TK bu konuda işbirliği ve koordinasyonu sağlamak üzere protokol hazırlamıştır. <http://www.tk.gov.tr/duyuru.html>

<sup>90</sup> Bu konuda ironik bir örnek, kamu kurum ve kuruluşları internet alan ismi olarak ".gov.tr" alan ismini kullanırken, BDDK, EPDK ve RTÜK'ün *vakıf ve sivil toplum örgütleri gibi diğer kuruluşların kullandığı* ".org.tr" alt alan ismini kullanmasıdır. <<http://www.bddk.org.tr>>, <<http://www.epdk.org.tr>>, <<http://www.rtuk.org.tr>> (internet alan isimleri konusundaki değerlendirmeler için bkz. Işıklı, 2001).

<sup>91</sup> Bu farklılıklar bile, BİO'ların idarenin bütünlüğü içerisindeki yerinin Anayasal düzeyde olmasa bile çerçeve bir kanun tarafından belirlenmesi gerekliliğini ortaya koymaktadır.

bağımsız olduğunu ve yine görevleriyle ilgili alacağı kararlara karşı başka organ, merci ve kişiler tarafından müdahale edilemeyeceğinin açıkça ifade edildiğini; BİO'lara tanınan statünün kanunla verilen görevlere ve bu görevlerin ifasına yönelik alacağı kararla ilgili ve sınırlı olduğunun anlaşıldığını; hepsi birer kamu kurumu olan BİO'ların da 'diğer kamu kurum ve kuruluşları' ibaresi çerçevesinde Hükümetin genel siyaseti doğrultusunda Anayasa ve kanunların verdiği yetkiye dayanarak çıkartılan Başbakanlık Genelgesi kapsamında olduğu yönünde bir içtihat oluşturmuştur.

Aslında Danıştay'ın bu kararı BİO'ların bağımsızlıkları, idari yapı içerisindeki yerleri ve siyasetle ilişkileri açısından önemli açılımlar getirmektedir. BİO'ların ana işlevi piyasa tökezlemelerinin yaşandığı alanlarda firma davranışlarını tüketici yararı ve ekonomik etkinlik adına düzenlemek, gözetmek/denetlemek ve uyarısızlık gördüğünde yaptırım uygulamaktır. Bu çerçevede, siyasetin, bürokrasinin ve özel çıkar gruplarının baskısına direnebilmeleri ve bunlardan etkilenmemeleri için BİO'ların karar alma sürecinde bağımsız kalmalarını sağlayacak yasal düzenlemeler yapılmıştır. Ancak, bu yasal düzenlemelerin yanı sıra, BİO'ların kanunla kendilerine verilen görevleri etkili bir biçimde yerine getirebilmeleri için politikacılar, bürokrasi ve özel çıkar gruplarının da BİO'ları n bağımsızlığını içlerine sindirebilmesi ve bu bağımsızlığa saygılı davranması gerekmektedir.

Bu çerçevede, politikacılar ve diğer çıkar gruplarının BİO'ların firma davranışları özelindeki kararlarını etkileyecek müdahalelerde bulunmaması gerekmektedir.

Diğer taraftan, BİO'lar da kendilerine tanınan bağımsızlığın, kanunla kendilerine verilen görevin yerine getirilmesiyle sınırlı olduğu gerçeği çerçevesinde hareke etmelidir. Bu çerçevede, BİO'lar faaliyetlerini hükümet programları, yıllık programlar ve kalkınma planlarında önceliklendirilen politikalardan bağımsız düşünmemelidir.

Hükümetlerin iktisadi büyüme, fiyat istikrarı ve gelirin adil bölüşümü gibi politika öncelikleri, aynı zamanda BİO'ların faaliyetlerinin genel çerçevesinin sınırlarını da oluşturmalıdır. Ancak, BİO'lara tanınan bağımsızlığın sadece kanunlarla idari ve mali açıdan verilen statü güvenceleriyle garanti altına alınamayacağı da göz önünde bulundurulmalıdır. BİO'ların karar organı olan kurulların aldıkları kararların haklılığı ve doğruluğu ile kendilerine tanınan bağımsızlığı hak ettiklerini

göstermeleri gerekmektedir. Etkin bir çalışma süreci ve nitelikli kararlarla sağlamlasının yapılmaması durumunda kanunla verilen güvencelerin, geçmişte kanunlarla geri alındıkları göz ardı edilmemelidir (BDDK ve SPK üyelerinin görev süreleri bitmeden görevden alınmaları gibi).

Sonuç olarak, parçalı ve dağınık düzenlemelerin yorumlanmasıyla çerçevesi çizilmeye çalışılan BİO'ların genel idare içerisindeki yerleri, görevleri, yetkileri, sorumlulukları ve hesap verebilirliklerini standartlaştırmak ve bu konudaki belirsizlikleri en aza indirmek amacıyla çerçeve bir düzenlemenin yapılması gerekmektedir.<sup>92</sup> Çalışmanın bundan sonraki bölümlerinde bu türden bir çerçeve düzenlemenin ilkeleri ve kapsamı irdelenecektir.

### 3.5. Bağımsız İdari Otoritelerin Anayasal Dayanağı

1982 Anayasası'nın 123 üncü maddesinin 3 üncü fıkrasına göre; "kamu tüzel kişiliği, ancak kanunla ve kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur". Bu anayasa kuralı, kamu tüzel kişiliklerinin nasıl kurulacakları (kanunla ve kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak) vurgusunu yapmanın yanında, kamu tüzel kişiliği niteliğini Anayasadan alan mahalli idareler (Belediyeler ve İl Özel İdareleri) ile bazı hizmet yerinden yönetim kuruluşları dışında kalan kamu tüzel kişiliklerinin, bizzat kanun koyucu tarafından veya kanunun yetkili kılması ile merkezi idare tarafından kurulabilmesi amacına yöneliktir. Dolayısıyla, Bağımsız İdari Otoritelerin oluşturulmasında Anayasanın 6 ncı maddesinin 3 üncü fıkrasındaki "Hiçbir kimse veya organ kaynağını Anayasadan almayan bir devlet yetkisini kullanamaz." kuralının çiğnenmesi söz konusu değildir.

<sup>92</sup> "Kamu kaynaklarının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkin, ekonomik, verimli ve yasal düzenlemelere uygun olarak elde edilmesi ve kullanılması, muhasebeleştirilmesi ve raporlanmasından ve kaynakların kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur" (KMYMKKT: m. 10). Kamu yöneticilerinin kamu kaynaklarının harcanması konusundaki hesap verebilirliğini düzenlemeyi öngören bu hükümde, "kaynak" yerine "görev" ibaresi konulduğunda, bir biçimde kamu yöneticilerinin genel hesap verebilirliğinin temel ilkesinin ortaya çıktığı görülecektir: "Kendisine kanunla görev verilenler, görevin etkin, ekonomik, verimli ve yasal düzenlemelere uygun olarak kullanılması ve raporlanmasından ve görevin kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur."

## BÖLÜM 4– BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELER HAKKINDA SON GELİŞMELER

Düzenleyici ve denetleyici üst kurulların denetime açılması için çerçeve kanun üzerinde uzlaşmaya varılmıştır. Gerekli düzenlemelerin yapılması ardından kurumlar, Meclis ve Sayıştay denetimine açılacaktır.

Tek çatı formülü; Kamu Reform Yasası kapsamında, bazı kurulların birleştirilmesi öngörülmüyor. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu ile Sermaye Piyasası Kurumu'nun Mali Piyasalar Düzenleme ve Denetleme Kurumu adı altında birleştirilmesi düşünülmektedir. Ayrıca, Tütün ve Şeker Kurulları'nın da Tarım ve Tarımsal Sanayi Ürünleri Piyasa Düzenleme Kurumu çatısında birleştirilebileceğine dikkat çekilmiştir. Mevcut dokuz kurul sayısının birleştirme ile yediye indirilmesi planlanırken, Sağlık Bakanlığı'na bağlı İlaç ve Eczacılık Kurumu Başkanlığı'nın kurul olarak yapılandırılabilmesi sinyali verilmiştir.<sup>93</sup>

Hükümet, IMF'ye kurulların bağımsızlığına ve kamu bankalarına dokunmayacağı sözü vermiştir. Ancak denetim konusunda tavizde bulunmayan hükümet, kurulların hesap verebilirliğinin artırılmasını ise IMF'ye kabul ettirmiştir.

Sermaye Piyasası Kurulu, Rekabet Kurumu, Bankacılık Denetleme ve Düzenleme Kurumu, Telekomünikasyon Kurumu, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, Tütün Kurulu ve Kamu İhale Kurulu'nun mali ve operasyonel bağımsızlıklarını ve belirli düzenleyici yetkilerine dokunulmayacak. Ancak bu kurulların hesap verebilirliği kesin sağlanacaktır. Bu kurulların denetimini Sayıştay yapacaktır. BİO personelinin maaşları üzerindeki kısıtlama hafifletilecektir.<sup>94</sup>

### 4.1. Bağımsız İdari Otoritelerin Denetimi

Bağımsız İdari Otoriteler, şeffaflık ve hesap verme sorumluluğunun gereği olarak sadece mali açıdan hesap verebilirlikleri yönünden değil, düzenleyici kuruluşların düzenledikleri alanla ilgili olarak yaptıkları faaliyetlerin denetimi konuları bakımından da diğer ülkelerde tartışılmaktadır. *INTOSAI Özelleştirme*

<sup>93</sup> www.radikal.com.tr

<sup>94</sup> Aksam gazetesi, 20 Nisan 2003

*Denetim Grubunca Hazırlanan Ekonomik Düzenlemeler ve Bunların Denetimi Konusunda Yönlendirici ilkeler* Uluslararası Sayıştaylar Birliğince (INTOSAI) kurulan INTOSAI Özelleştirme Denetim Grubu tarafından, Birlik üyelerine ekonomik düzenlemeler ve bunların denetimi konusunda anket gönderilmiş, 67 ülke Sayıştayınca cevaplandırılan anket sonuçlarına göre Grup tarafından bir rapor hazırlanmıştır. Grubun Ekim 1999 da Varşova'daki toplantısında kabul edilen raporla ekonomik düzenlemeler ve bunların denetimi konusunda 22 yönlendirici ilke tespit edilmiştir.

Çalışma Grubu bu yönlendirici ilkeleri tavsiye ederken, ekonomik düzenlemenin, farklı ülkelerde, farklı yasal koşullarda ve farklı gelişmişlik düzeylerinde çok değişik tarzlarda uygulandığını, dolayısıyla bu ilkelerin farklı ülkelerin kendi özel koşulları içinde bu ülkelerin gelişmişlik düzeyi de hesaba katılarak, gerekli değişikliklerle birlikte uygulanabileceğini raporunda belirtmiştir.<sup>95</sup>

VIII. 5 yıllık Kalkınma Planı hazırlıkları çerçevesinde oluşturulan “*Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Şeffaflık Özel İhtisas Komisyonu Raporu*” ile denetim sistemimizin etkili bir şekilde işletilmesinin önündeki engeller tespit edilmiş ve bu konuda öneriler geliştirilmiştir. Anılan raporda Türkiye’de denetimsiz alanların ve faaliyetlerin bulunması ve denetimi kısıtlayan uygulamaların olması ciddi bir sorun olarak görülmüş, kamu kaynaklarının parlamento denetimi dışında kalmasına yol açan düzenlemelerin Anayasanın 160 ve 165’inci maddelerine uygun hale getirilmesi önerilmiştir.

#### **4.2. Kamu Mali Yönetimi ve Mali Kontrol Kanunu Tasarısında Bağımsız İdari Otoritelerin Denetimi**

Kamu maliyesinin yeniden yapılandırılması çalışmaları kapsamında “Kamu Mali Yönetimi ve Mali Kontrol Kanunu Tasarısı” hazırlanarak TBMM Başkanlığına sunulmuş olup, tasarının kapsam maddesinin özerk kurumları kapsayıp kapsamadığı ve dolayısıyla bu kurumların hesaplarının Sayıştay denetimine tabi olup olmayacakları konusunda açık bir düzenleme yapılmamıştır. Şöyle ki; tasarının 68’inci maddesinde, Sayıştay tarafından yapılacak harcama sonrası dış denetimin genel idare kapsamındaki kamu idarelerinin faaliyet, mali karar ve işlemlerine ilişkin olduğu belirtilmiş, “Tanımlar” başlıklı 3’üncü maddesinde de, Genel idarenin,

<sup>95</sup> BAHRAN Gülseba, Sayıştay Uzman Denetçisi, *Sayıştay Dergisi Sayı: 46-47, s.131*

merkezi idare, sosyal güvenlik kurumları ve yerel idareleri, merkezi idarenin ise genel bütçeye dahil daireler, katma bütçeli daireler, özel bütçeli idareler ile döner sermaye ve fonları ifade ettiği düzenlenmiştir.

Tasarının 3'üncü maddesinde yer alan "özel bütçe" tanımı ile hangi kuruluşların kastedildiği açıkça ifade edilmediğinden, Kanun kapsamında bulunması gereken "özerk bütçeli" kurumların bu tanım kapsamında değerlendirilip değerlendirilmeyeceği konusu tartışmalıdır. Bu husus, "Kamu Mali Yönetimi ve Mali Kontrol Kanunu Tasarısı" hakkında Hazine Müsteşarlığınca Maliye Bakanlığına gönderilen görüş yazısında da, özel bütçeli kuruluş tanımına BDDK, SPK; Kamu İhale Kurumu, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu gibi düzenleyici kurumların da dahil olduğunun madde metninin yorumu suretiyle çıkarılabiliyorsa da bu hususun daha açık bir biçimde belirtilmesinin uygulamada yanlış anlama ve yorum hatalarına düşülmemesi için gerekli olduğu, düzenleyici kuruluş bütçelerinin uygulanmasında da Merkezi İdare Bütçelerinde olduğu gibi aynı mali kontrol mekanizmalarının geçerli olması gibi bir yaklaşım olacağı izlenimi edinilmekte olup bu durumun söz konusu kuruluşların özerkliği ile bağdaşmayacağı, onun yerine bu kuruluşların dış denetiminin Sayıştay tarafından yapılmasının, iç denetiminin ise, kendileri tarafından belirlenmesinin daha uygun olacağı belirtilmiştir.

*Kamu Mali Yönetimi ve Mali Kontrol Kanunu Kamu Mali Yönetimi ve Mali Kontrol Kanunu Tasarısı Taslağının Değerlendirilmesi Amacıyla Sayıştay'da Oluşturulan Komisyonca Hazırlanan Rapor* Kurulan Komisyon tarafından yapılan inceleme ve değerlendirme sonucunda düzenlenen 31.07.2002 tarihli raporda da bütçe kapsamının, bütün kamu idarelerini kapsayacak şekilde genişletilmesi, mali saydamlığın ve hesap verme sorumluluğunun "genel idare"de tesis edilmesi ve kamu idareleri üzerindeki parlamenter kontrolün artırılmasının Kanun Tasarısının temel amaçları arasında olduğu, bu amaçların özerk (otonom) idareler içinde geçerli olduğu, ayrıca Avrupa Komisyonuna sunulan "Politika Belgesi" ve Dünya Bankası ile imzalanan "Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredisi Anlaşması" eki dokümanlarda da özerk idarelere "genel idare" kavramı içinde yer verilmiş olması, dolayısıyla konunun bir bakıma ulusal taahhüdümüz olması nedeniyle, Kanun kapsamının "özerk (otonom) idareleri" kapsayacak şekilde yeniden formüle edilmesi önerilmiştir. Ancak, anılan Kanun Tasarısı taslağının kapsam maddesinde



Maliye Bakanlığınca herhangi bir değişiklik yapılmamış ve kanun tasarısı Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulmuştur.<sup>96</sup>

### 4.3. AK Parti Hükümetinin Bağımsız İdari Otoritelere Bakışı

AK Parti'nin parti programından, seçim bildirgesinden ve yetkili kişilerin söylemlerinden AK Parti iktidarının, Bağımsız Otoriteleri şeffaf ve hesap verebilir nitelikte yeniden yapılandırmayı planlayacakları görülmektedir. Uzmanlar, AK Parti'nin amacının Bağımsız Otoriteleri "tasfiye" etmek değil, "devlet içinde devlet" niteliğinden sıyrılıp, devletin ekonomi programıyla çelişmeyen kararlar verebilmesini sağlamak olduğunu kaydetmektedirler.

Devletin bazı işlevleri, uluslararası yapılandırma modeline uygun olarak Bağımsız İdari Otoritelere devredildi. Türkiye'de liberalleşme süreci ile başlayan "Bağımsız İdari Otoriteler", iletişimden enerjiye, rekabetten tarıma kadar devletin ekonomik faaliyetlerinde çok önemli görevleri yerine getirmektedir.

AK Parti iktidarının Bağımsız Otoritelere bakışı, seçim öncesi parti yetkililerince de bir çok kere dile getirilmiştir. AK Parti'ye göre; Makro politikaları oluşturma yetkisi hükümetlerde kalmak şartıyla, Bağımsız Otoriteler düzenleme ve denetleme işlevini sürdürmeli; Bağımsız Otoritelerin kamuoyuna, hükümete ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne düzenli bilgi vermeleri sağlanmalıdır.

AK Parti'nin parti programında da Bağımsız Otoritelerin tabi olacağı ilkelerin belirlenmesine vurgu yapılırken, söz konusu kurulların merkezi yönetim ile ilişkilerinin demokratik anlayış çerçevesinde olması gerektiği kaydedilmektedir. AK PARTİ'nin parti programında Bağımsız Otoritelerle ilgili görüşü; Bağımsız Otoritelerin tabi olacakları ilkeler, bu organların üyelerinin seçim biçimi, hangi alanlarda kurulacakları ve merkezi yönetim ile ilişkileri demokratik bir anlayış çerçevesinde yeniden ele alınacağı şeklindedir.

### 4.4. Kamuoyundaki Tartışmalar

Bağımsız İdari Otoriteler, bir yandan hükümetin üst kademelerinde sıkıntı yaratırken, diğer yandan işlevleri ve amaçları konusunda yarattığı şüphelerle kamuoyuna verdiği rahatsızlıkları kısaca özetleyecek olursak;

Şeker Piyasası Tasarısı ile kamunun şeker sektöründen elini çekmesi sağlanacak, 3 yıl sonra kamuda hiçbir şeker fabrikası kalmayacak. O halde kurulacak üst kurul üç

<sup>96</sup> a.g.e.,s 137

yıl sonra işlevini yitirecek. Serbest piyasa kurallarının işleyeceği böylesi bir sektörde üst kurulun yapabileceği ne olabilir.

Bağımsız Otoriteler, Sayıştay denetimi ile Devlet İhale Yasası dışındadır, bu da kurula son derece geniş harcama yapabilme yetkisi getiriyor. Şu anda, bu kurulları denetleyecek hiçbir birim olmadığı için, kurullar özel kuruluşlara dönüşüyor. Buna karşın tüm kurullarda, sağlanan büyük kaynaklar nedeniyle, trilyonlarca lira para birikiyor. Gelişmiş demokratik ülkelerde böylesine denetimden uzak kurullar yoktur.

Bağımsız Otoriteler, devletin personel politikasında bir adaletsizlik örneği durumundadır. Kurul üyeleri en yüksek devlet memurunun (Başbakanlık Müsteşarı) iki katı ücret almaktadır. Bu kurulların önemi nedeniyle böylesi uygulamalara gidildiği belirtilmektedir. O halde Başbakanlık Müsteşarlığı bu kurullara üye olmaktan daha aşağı bir makam mıdır, Başbakanlık Müsteşarlığı suiistimale daha mı az açıktır. Bakanların bile müsteşardan 1.5 kat fazla maaş alabildiği bir ülkede kurul üyeleri bakanlardan da mı daha önemli görev ve işlevce sahiptir.

Bunun da ötesinde, kimse suiistimal yapmasın diye maaşlar yüksek tutulacaksa, en küçüğünden en büyüğüne kadar devlette çalışan tüm memurlarının ücretlerinin yükseltilmesi şart görünüyor. Devletin hiç umulmadık birimlerinde de inanılmaz ölçüde büyük suiistimler yapılabilmektedir.

Bağımsız Otoriteler, personel statüsü ve personel ücretleri konusunda da kamu personeli arasında adaletsizliğe neden olmaktadır. Personel istihdamı kurul üyelerine olağanüstü yetki verdiği için, bu kurulların tümü ya etkin kişilerin ya da kurul üyelerinin akraba-eş-dostu ile doldurulmaktadır. Personel alımı tamamen keyfi kurallara göre gerçekleşmekte ve böylesi bir olanak da saygınlığı yüksek olması gereken bu kurumları arpalık haline getirmektedir. Kurul başkanları personelin emeklilik durumunu bile belirleyebilmektedirler. Böylesi bir yetki keyfilige çok açık olmaktadır.

Bu eleştirilerin yanı sıra, Bağımsız Otoritelerin görev alanları da sorgulanmaktadır. Bağımsız Otoritelerin işlevleri mutlaka mevcut bir kamu birimi (Bir müsteşarlık veya genel müdürlük) tarafından gerçekleştirilmekte ve sadece bürokratlara bir makamı bırakıp, daha çok para var diye diğer makama geçmesi sağlanmaktadır.

Türk Telecom Genel Müdürü, Telekomünikasyon Üst Kurulu Başkanı, TEAŞ Genel Müdürü de Elektrik Üst Kurulu Başkanı olduğunda tamamen aynı işi yapmaya

devam etmektedir. Bağımsız İdari Otoritelerin yeni bir bürokratik kademe ve dolayısı ile bürokratik işlem doğurması da bu eleştirilere katıldığında, kurulların işlevleri haklı soruları ortaya çıkmaktadır. Bu kurulların işlevini, şu ya da bu ölçüde yerine getiren, kamuda en az bir kurumun varlığı olması zorunludur.

Kamudaki mevcut kurumların güçlendirilmesi yerine, en etkin ve kolay çözümün üst kurul oluşturma olarak görülmesi yeni bir kolaycılık işareti kabul edilebilir. Bağımsız Otoriteler, son yıllarda siyasete ve bürokrasiye yönelik oluşan olumsuz havayı dağıtma amacı da gütmektedir. Kurulların yolsuzluk ve suiistimallerden daha uzak duracağı varsayımı ile hareket ediliyor. Ancak, kamunun kendi içinde, kamu birimleri arasında doğan eşitsiz ve adaletsiz yapının, bu kurumların işleyişini olumsuz etkilemeye başladığının izlenimleri doğuyor. Devletin diğer birimlerinden bu kurullara karşı önyargı veya direniş başladığı ifade edilmektedir.



## 5. SONUÇ

Türk kamu yönetimi alanında son birkaç yılda sayıları giderek artan bu kurumlar son zamanlarda kamuoyu ve siyasi otorite tarafından çeşitli yönleri ile yoğun biçimde tartışılmaktadır ve bu tartışmaların bir süre daha devam edeceği anlaşılmaktadır.

Alanlarında uzman ve güvenilir olmaları, faaliyetleri hakkında kamuoyunu, parlamentoyu ve hükümeti bilgilendirmeleri, dolayısıyla şeffaf olmaları, kamuya hesap verebilme ilkesine göre faaliyet göstermeleri sağlandığı ölçüde eleştirilerin dışında kalacakları kabul edilmelidir.

Bu sistemle, kamu kesiminin ekonomiye müdahalesi tasfiye edilmeye çalışılmaktadır. Bu sistem aracılığıyla getirilmek istenen denetim, gerçekte kamunun elindeki ekonomiye müdahale imkanı veren bütün iktisat politikası araçlarını tasfiye etmektir.

Oluşturulacak denetimin, siyaseti ekonomiden ayırıştırma amacı olduğu düşüncesi de vardır ama ne var ki İngiltere başta olmak üzere birçok kapitalist ülke deneyimlerinde görüldüğü üzere bu tür uygulamalar siyasal iktidarların ekonomiye dolaylı ve denetimsiz müdahale araçları haline gelmiştir. Amaç siyaseti ekonomiden arındırmaktır.

Türk siyaset ve bürokrasi kültürünün önemli bir özelliğini patrimonyal devlet geleneği temsil etmektedir. Bu kültür çerçevesinde,siyasi iktidarların bürokratik atamalarda kendi yakınlarına ve yandaşlarına (patronaj geleneğine) öncelik verdikleri gözlemlenmektedir. Bu yaklaşım ekseninde, bürokratlar meşruiyetlerini liyakatlerinden değil iktidara olan sadakatlerinden almaktadır.

Bunların yanı sıra, iktisadi kalkınma sürecinde seçilen sermaye birikim modeli devlet eliyle müteşebbis yaratma anlayışına dayanmakta ve bu modelin bileşenleri de stratejik bir planlama yaklaşımı ile önceliklendirilmemektedir. Patrimonyal siyaset kültürünün bir gereği olarak iktidarlar ve/veya bürokratlar ekonomiyi yöneten kuralların uygulamasında geniş takdir yetkilerine sahiptir. Yönetici erkin sahip olduğu bu geniş takdir yetkisi ise, doğal olarak kuralların uygulamasında zaman ve kapsam olarak belirsizliklere neden olmaktadır. Oysa, mali piyasalar, elektrik, telekomünikasyon gibi önemli batık maliyetler içeren ve ekonomideki çarpan etkileri büyük olan sektörlerde iktisadi faaliyetlerden beklenen etkinliğin en üst düzeyde gerçekleşebilmesi için belirsizliklerin en az düzeyde olması gerekmektedir.

Diğer bir deyişle, bu sektörlerin kurala dayalı bir yönetim anlayışı çerçevesinde, saydam ve hesap verebilir bir ortamda çalışan uzman kurumlar tarafından yönetilmesi gerekmektedir.

Yeni kamu yönetimi ve yeni düzenleyici iktisat yazınındaki son dönemdeki gelişmeler çerçevesinde piyasa tökezlemelerinin hüküm sürdüğü alanlarda ekonomik düzenlemeleri yapmak ve uygulamak konusunda öne çıkan kamu yönetimi organları yine bağımsız düzenleyici niteliği olan bu kurumlardır .

Türkiye uygulamasında, Bağımsız İdari Otoritelerin performansının değerlendirildiği tartışmalar, geçmişlerinin de çok eskiye gitmemesi nedeniyle olsa gerek, henüz performansa dayalı olamadığından, genelde yapıları üzerinde yoğunlaşmaktadır.

Bu kurumlar ile ilgili tartışmalarda BDDK'nın kuruluşu aşamasında bazı çevrelerce BDDK'nın Politikayı ve politikacıyı çöp kutusuna atacak kurumlar olarak tanıtılmasıyla başladığı ve BDDK'nın neredeyse Türkiye'yi gelecekte yönetmenin bir manivelası olarak görüldüğü, bunun da özerk kurum felsefesine yabancı olduğu ileri sürülmektedir.

Bu kurullar eski tarz siyaset yapmanın yeni bir aracı olarak da görülmektedir. Kamu bankalarının Türkiye'de siyasetin finansmanının bir aracı olarak kullanıldığını, bunların yanı sıra siyaset ve ekonomi arasındaki ilişkilerin, (tarım sektörü ve imalat sanayii dahil) KİT'leri ve özel kesimin bazı kesimlerini de içine aldığı ileri sürülmektedir. Bu kurullar siyasetin ekonomiden el çekmesini sağlayacağı yerde, mevcut idari ve mali yapılarıyla eski tarz siyaset yapmanın yeni bir aracı olma eğilimindedir.

Bağımsız İdari Otoritelerden siyasi tercihlerin, ekonominin teknik işleyişini olumsuz yönde etkilemelerine engel olmaları beklenmektedir. Çünkü, özel çıkar gruplarına rant aktarmak amaçlı siyasi kaygılar ekonominin işleyişini ve genel etkinliğini bozmaktadır. Diğer taraftan, makro ekonomik istikrar ve büyüme ile gelirin adil bölüşümü gibi iktisadi hayatın geneline ilişkin konuların siyasetle de doğrudan ilişkili olduğu gözden kaçırılmamalıdır.

Türkiye'de siyaset, bürokrasi, özel kesim ve mali piyasalar arasındaki ilişkilerin yaratmış olduğu olumsuzlukların üstesinden gelmek için gerçekleştirilen yapısal reform araçlarından bir tanesi de Bağımsız İdari Otoriteler ise, ki öyledir, bu kurumların oluşturulmaları aşamasında sözü edilen çıkar çevrelerinin etkili bir

lobicilik yapmaları da beklenmelidir. Çünkü, ekonominin en az yüzde 60'ını oluşturan sektörleri düzenlemek ve denetlemekle görevli bulunan Bağımsız İdari Otoritelerin yönetim sisteminin sağlıklı ve istikrarlı bir yapıya kavuşturulması aynı zamanda kamu yönetiminin, siyasetin, mali piyasaların ve şirketler kesiminin yönetim sisteminin de yeniden yapılandırılmasına yardımcı olacaktır.

Bu değişime karşı özel çıkar grupları, siyaset ve bürokrasiden kaynaklanacak direncin, Bağımsız İdari Otoritelerin işlevleri ve performanslarını olumsuz etkileyeceği, diğer bir deyişle Bağımsız İdari Otoritelerin eski yönetim biçimine benzer bir yapıda faaliyet göstermesi yönünde etkili olmaya çalışacağı beklenen bir gelişmedir.

Ancak yapılması gereken, Bağımsız İdari Otoritelerin temsil ettiği yönetim anlayışından vazgeçmek değil, aksine onları daha etkin ve etkili faaliyet gösterecek bir yapıya kavuşturmadır.

İlk kuruluş aşamalarında gözlemlenen bir takım olumsuz gelişmeler değerlendirilirken, Bağımsız İdari Otoritelerin bunca zamandır çeşitli açılardan şikayet edilen genel kamu yönetiminin içinden çıkan kurumlar oldukları ve dolayısıyla da idarenin işleyişi hakkındaki genel şikayet konularının bazılarını da doğal olarak bünyelerinde barındıracakları göz önünde bulundurulmalıdır.

Diğer taraftan, Bağımsız İdari Otoritelerin kamu yönetiminde yıllarca birikmiş sorunların çözümü konusunda birer sihirli değneklerinin olmadığı, enerji, iletişim ve finans gibi önemli sektörlerde yıllarca biriktirilen sorunların çözümünde zaman içerisinde olacağı hesaba katılmalıdır.

Bağımsız Otoritelerin yönetimine siyasi atamaların yapılmaması ve denetlenmesine yönelik bir başka etkin uygulamanın olacağına işaretleri de, Yüksek Denetleme Kurulu görev ve yetkilerinin Sayıştay'a devredilmesinde görülüyor.

Bağımsız İdari Otoritelerin iyileştirilmesi için öncelikle; bu kurumların sayısı asgari bir seviyeye indirilmeli. BDDK, RTÜK, Rekabet Kurulu gibi elzem kurullar korunmalı, diğerleri kaldırılmalıdır.

Üyeler, bu kurumlara TBMM tarafından tartışmalı oturumlar sonucunda seçilmelidir. Örneğin, 9 üyeli bir kurula 5'i TBMM'de seçilmek üzere iktidar 10, 4'ü TBMM'de seçilmek üzere muhalefet 8 aday göstermeli, adaylar lehine veya aleyhine açık ve şeffaf konuşmalar yapılmalı, adaylar açık oyla seçilmelidir.

Üyelik dönemlerine genel seçimler rastlayan kurulların üyelerinin yarısı yeni Meclis tarafından seçime tabi olmalıdır.

Kurullar İngiliz FSA (Mali Hizmetler Otoritesi) gibi doğrudan parlamentoya hesap vermelidir. İngiliz Hazinesi FSA'ya yabancı uyrukta insanlar da seçiyor ki, yabancılar mali kaynaklarını rahatça İngiltere'de değerlendirsinler diye.

BDDK, yetkileri genişletilerek, tüm mali kurumların üst kurulu haline getirilmelidir. Kurul üyesi olabilmenin asgari liyakat koşulları kanunlarla tespit edilmelidir.

Bu önerinin de Bağımsız İdari Otoriteleri siyasetten tamamen kurtaramadığı iddia edilecektir. Ancak bu öneriye göre Bağımsız Otoriteler; sadece hükümete değil, iktidar ve muhalefet üyeleri ile tüm TBMM'ye yani millete hesap vereceklerdir. Üyelerin seçimleri Devlet televizyon kanalından yayınlanacak açık oturumlarda, lehte ve aleyhte konuşmalar sonucu, tartışmalı oturumlarla gerçekleşecektir. Üyeler, tüm milletin gözü önünde, baştan millete hesap vererek göreve seçileceklerdir. Bunlar arasında SPK, BDDK ve RK üyelerine sağlanan olanaklar, her üç kurulun da doğrudan para ile ilgili olması nedeniyle anlaşılabilir. Kurul üyelerinin maaşlarının yüksekliği de bu çerçevede makul karşılanabilir.

Sonuçta, sorunların üstesinden gelinmek amacıyla kurulan bu Bağımsız Otoritelerin önümüzdeki yıllarda yıpratılması ve onların da çözüm olamayacağı kanısının yerleşmesi olasılığı artıyor. Bu kanıların oluşmasının önünü kesmenin yolu, Bağımsız Otoriteler oluşturulurken daha titiz davranılmasıdır.

## YARARLANILAN YAYINLAR

- Abdala, M. A. "Institutions, Contracts and Regulation of Infrastructure in Argentina", *Journal of Applied Economics*, 4(2), (2001).
- Acar, M. Accountability in Public-Private Partnerships, Unpublished Dissertation, University of Southern California, Los Angeles, (2001) California.
- Akıncı, M. Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman, Beta, (1999), İstanbul.
- Aksoy Necdet, Yüksek Lisans Tezi – 3984 Sayılı Kanun ve Radyo Televizyon Üst Kurulu, Kütahya, 1995
- Aksam gazetesi, 28/3/2002, 20 Nisan 2003
- Ardıyok Şahin, Doğal Tekeller ve Düzenleyici Kurumlar, Türkiye İçin Düzenleyici Kurum Modeli, Rekabet Kurumu Lisansüstü Tez Serisi No:9, Ankara, 2002
- Ardıyok Şahin, Türk Telekomünikasyon A.Ş.'nin Özelleştirilmesi: Sektörde Doğum Sancıları, *Rekabet Dergisi*, Ocak-Şubat-Mart 2001, Sayı:5, Ankara
- Atay Faruk, Yüksek Lisans Tezi, Türkiye'de Devletin Yeniden Yapılandırılması ve Özelleştirme, Ankara-1999
- Atay, E.E. "Fransız İdare hukukunda Bağımsız İdari Otoriteler (BİO'lar): Rekabet Konseyi", *Yayınlanmamış Çalışma*, (1999)
- Atiyas, İ. ve Sayın, Kamu Maliyesinde Saydamlık, TESEV Yayınları, (2000), İstanbul.
- Atiyas İ., Y.B. Gündüz, F. Emil, C.M.Erdem ve D.B. Özgün. (1999). "Fiscal Adjustment in Turkey: The Role of Quasi-Fiscal Activities and Institutional Reform", Undersecretariat of Treasury Research Paper.
- Azrak Ü. "Dünyada ve Türkiye'de Bağımsız İdari Otoriteler ve İdarenin Yeniden Yapılanması Bağlamında Bunlara İlişkin Sorunlar", *Bağımsız İdari Otoriteler içinde Rekabet Kurumu*. (2001).
- BAHİRAN Gülseba, Sayıştay Uzman Denetçisi , *Sayıştay Dergisi Sayı: 46-47*
- "Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurullar", *Amme İdaresi Dergisi*, 35(2), (2002).
- Bavagnoli, F. "Independent Regulators in Italy", *Regulation of Network Utilities* (Editörler: C. Henry, M. Matheu ve A. Jeunemaitre) içinde, (2001). Oxford University Press.
- Batra G., D. Kaufmann ve A.H.W. Stone. (2002). *Voices of the Firms 2000: Investment Climate and Governance Findings of the World Business Environment Survey*, World Bank Group.
- Bayri, O. A Theory of Patronage in Accountability: A Discourse on Turkish Modernisation and Socio-Economic Accountability with Special Reference to the Case of Pension Funds, Unpublished Dissertation, Department of Accounting and Finance: Manchester Metropolitan University. (2000).
- Behn, R. D. *Rethinking Democratic Accountability*, Brookings Institutions Press. (2001).
- Blinder A.S., and Morgan J. "Are Two Heads Better Than One? An Experimental Analysis of Group vs. Individual Decisionmaking", *NBER Working Paper*, (2000). N. 7909.
- Böge, U. (2001). "Liberalization of Energy Markets: the German Way", *Regulation of Network Utilities* (Editörler: C. Henry, M. Matheu ve A. Jeunemaitre) içinde, Oxford University Press.



- Buigues, P. A., O. Guersent ve J. F. Pons "Network Utilities: The EU Institutions and the Member States", Regulation of Network Utilities (Editörler: C. Henry, M. Matheu ve A. Jeunemaitre) içinde, Oxford University Press. (2001),
- Bureau, D. ve N. Curien (2001), "Establishing Independent Regulators in France", Regulation of Network Utilities (Editörler: C. Henry, M. Matheu ve A. Jeunemaitre) içinde, Oxford University Press.
- Cantürk İsmail, Rekabet Ortamı ve Rekabet Kararları, sayı-4/Ek, Ankara, 2000
- Choi, D. "A Radical Approach to Regulatory Reform in Korea", The Annual 2001 Conference of the American Society for Public Administration Konferansında sunulan tebliğ, Rutgers University, New Jersey. (2001),
- Duran, L. "Türkiye'de Bağımsız İdari Otoriteler", Amme İdaresi Dergisi (1997)., 30(1)
- Demarigny, F. "Independent Administrative Authorities and the Case of the French Council for Competition", Regulating Europe (Editör: G. Majone) içinde, Routledge. (1996).
- Eisner, M. A. Regulatory Politics in Transition, The John Hopkins(1993). University Press.
- Eken Cengiz, Uzmanlık Tezi -Ulusal Telekomünikasyon Düzenleme Kurumları: Kurumsal Yapı Ve Sorumlulukları İle Denetleme Ve Yaptırım Uygulama Fonksiyonları, Telekomünikasyon Kurumu, Ankara, Nisan 2002
- Eryılmaz Bilal; Kamu Yönetimi; İstanbul 2002; Erkam Matbaası,
- Estache, A. "Designing Regulatory Institutions for Infrastructure – Lessons from Argentina", Public Policy for the Private Sector, (1997). Viewpoint Note No. 114.The World Bank
- Gassner, K. "Contracts in Germany: Decentralization, Self-Regulation, and Sector-Specific Regulators", Regulation of Network Utilities (Editörler: C. Henry, M. Matheu ve A. Jeunemaitre) içinde, Oxford University Press. (2001)
- Goldin, C. ve G. D. Libecap The Regulated Economy, The University of Chicago Press. (1994).
- Gözübüyük, ve Tan T. İdare Hukuku-Genel Esaslar, Turhan Kitabevi, Ankara. (1998).
- Işıklı, H. (2001). İnternet Alan isimleri Sistemi, DPT Yayınları.
- Karacan, A. İ, Özerk Kurumlar Üzerine Denemeler, Creative Yayıncılık. (2002).
- Karacan A. İ; Özerk Kurumların Özerkliği; Rekabet Dergisi; Ankara; Ocak-Şubat-Mart 2001; sayı :5
- Katırcıoğlu. E. " Üst Kurullar, AB ve Devletçiliğimiz " Radikal, 1/12/2001.
- Khan, M. H. "State Failure in Developing Countries and Strategies of Institutional Reform", ABCDE Conference, 24-26 Haziran(2002)., Oslo.
- Kıymaz, T. eker Politikalarında Yeni Yönelimler ve Türkiye'nin Konumu,DPT Yayınları. (2002).
- Klein, M. "Competition in Network Industries", World Bank Policy Research
- Laudati, L. "The European Commission as a Regulator: The Uncertain Pursuit of the Competitive Market", Regulating Europe (Editör: G. Majone) içinde, Routledge. (1996)
- Majone, G. "The Rise of Regulatory State in Europe", West European Politics, 17(3), (1994).
- ——— "The Rise of Statutory Regulation in Europe", Regulating Europe (Editör: G. Majone) içinde, Routledge. (1996a).

- ———"The European Commission as a Regulator", *Regulating Europe* (Editör: G. Majone) içinde, Routledge. (1996b).
- ———"The Future of Regulation in Europe", *Regulating Europe* (Editör:G. Majone) içinde, Routledge. (1996c).
- ———*Regulating Europe*, (Editör: G. Majone) Routledge. (1996d).
- ———"Regulatory Legitimacy", *Regulating Europe* (Editör: G. Majone) içinde, (1996e).
- ———"The Regulatory State and its Legitimacy Problems", *West European Politics*, (1999). 22(1).
- Merriam-Webster, Inc. *Merriam-Webster's Collegiate Dictionary* (10th. ed.). Springfield, MA: Merriam-Webster, Inc. (1998).
- Naim, M. "Fads and Fashion in Economic Reforms: Washington Concensus or Washington Confusion", *IMF Conference on Second Generation Reforms*, 26 Ekim(1999)., Washington.
- O'Loughlin, M. G. "What is Bureaucratic Accountability and How Can We Measure It?". *Administration & Society*, 22(3), (1990).
- Oyan, O. "Kamu Maliyesi ve Politikası", *Türkiye Ekonomisi: Sektörel Analiz*, (Editör: A .Ahinöz) içinde, İmaj Yayınevi, (2001). Ankara.
- Ranci, P. "Regulating Energy in Italy", *Regulation of Network Utilities* (Editörler: C. Henry, M. Matheu ve A. Jeunemaitre) içinde, Oxford University Press. (2001).
- *Rekabet Dergisi*, sayı:5
- Scott, H.J. "The Second Generation Regulatory Reforms", *IMF Conference on Second Generation Reforms*, 26 Ekim(1999)., Washington D.C.
- Sezen, S. "The Impact of Globalization on The Organization of Public Administration", (2002). *Yayınlanmamış Çalışma*.
- Smith, W. "Utility Regulators-the Independence Debate", *Public Policy For the Private Sector*, World Bank, (1997a). N. 127.
- Şaylan, G. "Kamu Yönetimi Disiplininde Bunalım ve Yeni Açılımlar Üzerine Düşünceler", *Amme İdaresi Dergisi*, (2000). 33(2).
- Tan, T. "Bağımsız İdari Otoriteler", *Rekabet Kurumu Perşembe Konferansları*, Ocak, Rekabet Kurumu. (2000).
- Temizel, Z. *Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Organı—Ombudsman*, IULA-EMME, İstanbul. (1997).
- Titiz,T. "Türkiye'de Devlet Denetiminde Reformlar ve Başarılarının Değerlendirilmesi", *Konuşma*, TESEV Yayınları, İstanbul. (2000).
- Trebilcock M. ve Iacobucci E. (2001). "Designing Competition Law Institutions", Faculty of Law, University of Toronto.
- TÜSİAD (Türkiye Sanayici ve İşadamları Derneği), *Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye uygulaması*, TÜSİAD-T/ 2002-12/349, Lebib Yalkın Yayınları ve Basım İşleri A.Ş., 2002,
- "Türk İdare Sisteminin İçinde Rekabet Kurumunun Yeri", *Rekabet Kurumu Perşembe Konferansları*, Kasım(1999b)., Rekabet Kurumu, Ankara.
- Ulusoy, A. "Bağımsız İdari Kurumlar", *Danıştay Dergisi*, S. 100, (1999a). s. 3-17.
- Vogel, S. K. *Freer Markets, More Rules: Regulatory Reform in Advanced Industrial Countries*, Cornell University Press, Ithaca. (1996).
- Vass, P. (2001). "The UK Model", *Regulation of Network Utilities* (Editörler: C. Henry, M. Matheu ve A. Jeunemaitre) içinde, Oxford University Press.
- [www.agcom.it](http://www.agcom.it)

- [www.art-telecom.fr](http://www.art-telecom.fr)
- [www.autorita.energia.it](http://www.autorita.energia.it)
- [www.bâfin.de](http://www.bâfin.de)
- [www.bddk.org.tr](http://www.bddk.org.tr)
- [www.belgenet.com.tr](http://www.belgenet.com.tr)
- [www.bes.org.tr](http://www.bes.org.tr)
- [www.biltek.ieee.metu.edu.tr](http://www.biltek.ieee.metu.edu.tr)
- [www.bundeskartellamt.de](http://www.bundeskartellamt.de)
- [www.cob.de](http://www.cob.de)
- [www.consob.it](http://www.consob.it)
- [www.cre.fr](http://www.cre.fr)
- [www.efsa.eu.int](http://www.efsa.eu.int)
- [www.eie.gov.tr](http://www.eie.gov.tr)
- [www.epdk.gov.tr](http://www.epdk.gov.tr)
- [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int)
- [www.fsa.gov.uk](http://www.fsa.gov.uk)
- [www.haber.superonline.com.tr](http://www.haber.superonline.com.tr)
- [www.hurriyet.com.tr](http://www.hurriyet.com.tr)
- [www.inadina.com.tr](http://www.inadina.com.tr)
- [www.kik.gov.tr](http://www.kik.gov.tr)
- [www.lib.lsu.edu](http://www.lib.lsu.edu)
- [www.mevzuat.com.tr](http://www.mevzuat.com.tr)
- [www.necdetaral.com](http://www.necdetaral.com)
- [www.ntvmsnbc.com.tr](http://www.ntvmsnbc.com.tr)
- [www.nethaber.com.tr](http://www.nethaber.com.tr)
- [www.oecd.org](http://www.oecd.org)
- [www.ofgem.gov.uk](http://www.ofgem.gov.uk)
- [www.oftel.gov.uk](http://www.oftel.gov.uk)
- [www.people.unil.ch](http://www.people.unil.ch)
- [www.radikal.com.tr](http://www.radikal.com.tr)
- [www.rekabet.gov.tr](http://www.rekabet.gov.tr)
- [www.regtp.de](http://www.regtp.de)
- [www.rtuk.org.tr](http://www.rtuk.org.tr)
- [www.tk.gov.tr](http://www.tk.gov.tr)
- [www.tubitak.gov.tr](http://www.tubitak.gov.tr)
- [www.türkak.gov.tr](http://www.türkak.gov.tr)
- [www.turk.internet.com.tr](http://www.turk.internet.com.tr)
- [www.urtip.gov.pl](http://www.urtip.gov.pl)
- [www.whitehouse.gov](http://www.whitehouse.gov)
- [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)
- Yataganas, X. A. "Delegation of Regulatory Authority in the European Union", Harvard Jean Monnet Working Paper (2001).
- Yaşamış, F.D. Türkiye'de Devletin ve Demokrasinin Yeniden Yapılanması— Sorunlar ve Çözümler, İstanbul. (2001).
- Yayla, Y. "Türkiye İdaresinin Yeniden Yapılanması Üzerine Bazı Gözlemler", Türkiye'de Yönetim Geleneği—Kurumlar, Sorunlar ve Yeniden Yapılanma

Arayışları (Editörler: Davut Dursun ve Hamza Al) içinde, İlke Yayıncılık, İstanbul, (1998).

- Zaim Ö. and Taşkın F. "The Relative Efficiency of the Public Manufacturing Industry in Turkey, State Owned Enterprises in the Middle East and North Africa: Privatization, Performance and Reform (Editör: M. Celasun) içinde, Routledge Studies in Development Economics, 2001.
- Zenginobuz, E. Ü. "Origins of Theories of Regulation in Economic Analysis and Some Observations on Possible Development of Regulatory Institutions in Turkey", Boğaziçi Journal: Review of Social, Economic, and Administrative Studies, (2), (1995).



**EKLER****TABLO 1: ABD'deki Federal Bağımsız İdari Otoriteler ve Komisyonlar**

1. African Development Foundation	2. Central Intelligence Agency (CIA)
3. Commodity Futures Trading Commission(CFTC)	4. Consumer Product Safety Commission(CPSC)
5. Corporation for National Service	6. Defense Nuclear Facilities Safety Board(DNFSB)
7. Environmental Protection Agency (EPA)	8. Equal Employment Opportunity Commission(EEOC)
9. Export-Import Bank of the United States	10. Farm Credit Administration
11. Federal Communications Commission (FCC)	12. Federal Deposit Insurance Corporation(FDIC)
13. Federal Election Commission (FEC)	14. Federal Electricity Regulation Commission(FERC)
15. Federal Emergency Management Agency(FEMA)	16. Federal Housing Finance Board
17. Federal Labor Relations Authority	18. Federal Maritime Commission
19. Federal Mediation and Conciliation Service	20. Federal Mine Safety and Health ReviewCommission
21. Federal Reserve System	22. Federal Retirement Thrift Investment Board
23. Federal Trade Commission (FTC)	24. General Services Administration (GSA)
25. Inter-American Foundation	26. International Broadcasting Bureau (IBB)
27. Merit Systems Protection Board	28. National Aeronautics and Space Administration (NASA)
29. National Archives and Records Administration (NARA)	30. National Capital Planning Commission
31. National Credit Union Administration(NCUA)	32. National Foundation on the Arts and the Humanities
33. Office of Personnel Management	34. Securities and Exchange Commission (SEC)
35. Small Business Administration (SBA)	36. Social Security Administration (SSA)
37. National Labor Relations Board (NLRB)	38. National Mediation Board
39. National Railroad Passenger Corporation(Amtrak)	40. National Science Foundation (NSF)
41. National Transportation Safety Board	42. Nuclear Regulatory Commission (NRC)
43. Occupational Safety and Health ReviewCommission	44. Office of Government Ethics
45. Office of Special Counsel (OSC)	46. Overseas Private Investment Corporation
47. Peace Corps	48. Pension Benefit Guaranty Corporation
49. Postal Rate Commission	50. Railroad Retirement Board
51. Selective Service System	52. Tennessee Valley Authority
53. Trade and Development Agency	54. United States Agency for International Development (USAID)
55. United States Chemical Safety and HazardInvestigation Board	56. United States Commission on Civil Rights
57. United States International TradeCommission (USITC)	58. United States Postal Service (USPS)

Kaynaklar: [www.lib.lsu.edu/gov/Independent](http://www.lib.lsu.edu/gov/Independent).

**TABLO 2. İngiltere'deki Bağımsız İdari Otoriteler**

Bağımsız İdari Otorite	İlgili Olduğu Sektör	Faaliyete Geçtiği Tarih	Çalışan Sayısı
Financial Services Authority (FSA)	Finans ile ilgili tüm piyasalar	Aralık 2001	2,500
Office of Telecommunications (OFTEL)	Telekomünikasyon sektörü	1984	210
Office of the Gas and Electricity Markets (OFGEM)	Elektrik ve doğal gaz sektörleri	1999	334
Office of the Rail Regulator (ORR)	Ulusal demiryolu sektörü	1993	117 (ORR ve IRR birlikte)
International Rail Regulator (IRR)	Uluslararası demiryolu sektörü	1998	
220Civil Aviation Authority (CAA)	Havacılık sektörü	1971	1,200
Office of Water Services (OFWAT)	Su sektörü	1991	230
Postal Services Commission (PSC)	Posta hizmetleri sektörü	2000	30

Kaynaklar: Vass (2001), OECD (2002)

TABLO 3. Bağımsız İdari Otoriteler; İngiltere'den Örnekler

	OFTEL	FSA	OFGEM	
A) Kurul başkanının statüsü	1) Görev süresi	5 yıl	5 yıl	5 yıl
	2) Kim tarafından atanıyor	ilgili bakan	ilgili bakan	ilgili bakan
	3) Görevden alınma	Yalnızca görevle uyumsuz davranış durumunda	ilgili bakanın takdirinde	ilgili bakanın takdirinde
	4) Kurul başkanının aynı anda kamuda başka bir görevi olabilir mi?	Evet	Evet	ilgili bakanın takdirinde
	5) Yeniden atanması mümkün mü?	Evet	Evet	Evet
	6) Her türlü ortaklık ve bağlantıdan vazgeçilmesi atanma şartı mı?	Evet	Hayır	Evet
B) Kurul üyelerinin statüsü	7) Görev süresi	x	En fazla 3 yıl	Belirli bir süre yok
	8) Kim tarafından atanırlar?	x	ilgili bakan	ilgili bakan
	9) Görevden alınma	x	ilgili bakanın takdirinde	ilgili bakanın takdirinde
	10) Kurul üyesinin aynı anda kamuda başka bir görevi olabilir mi?	x	ilgili bakanın takdirinde	ilgili bakanın takdirinde
	11) Yeniden atanmaları mümkün mü?	x	Evet yalnız bir kez	Evet
	12) Her türlü ortaklık ve bağlantıdan vazgeçilmesi atanma şartı mı?	x	Hayır	Evet
C) Hükümet ve parlamento ile ilişkiler	13) Kurumun bağımsızlığı yasada açıkça belirtiliyor mu?	Evet	Hayır	Evet
	14) Hükümete ne şekilde hesap veriyor?	Yalnızca bilgi amaçlı yıllık rapor sunma	Yalnızca bilgi amaçlı yıllık rapor sunma	Tam sorumlu
	15) Parlamento'ya ne şekilde hesap veriyor?	Yalnızca bilgi amaçlı yıllık rapor sunma	Yalnızca bilgi amaçlı yıllık rapor sunma	Yalnızca bilgi amaçlı yıllık rapor sunma
	16) Mahkeme kararı dışında, kararlarını değiştirme veya veto etme yetkisi olan merci var mı?	Evet (Rekabet Komisyonu)	Evet (Rekabet Komisyonu)	Evet (Rekabet Komisyonu)
D) Mali ve idari bağımsızlık	17) Kurumun gelir kaynakları?	Düzenlenen şirketler	Düzenlenen şirketler	Düzenlenen şirketler
	18) Bütçesini düzenleyen denetleyen merci?	OFTEL	FSA	OFGEM
	19) İdari yapısını belirleme yetkisi kime ait?	OFTEL	FSA	OFGEM
	20) Personel politikasını belirleme yetkisi?	OFTEL	FSA	OFGEM
E) Düzenleyici yetkiler	21) İlgili sektör üzerindeki düzenleme yetkilerinin paylaşıldığı kurumlar?	Sektörel düzenleyici kurumlar	Yok	Yok

X : OFTEL'in tek kişilik bir komisyon tarafından yönetildiği için kurul üyesi bulunmamaktadır.

Kaynaklar: [www.oftel.gov.uk](http://www.oftel.gov.uk); [www.fsa.gov.uk](http://www.fsa.gov.uk); [www.ofgem.gov.uk](http://www.ofgem.gov.uk); [www.people.unil.ch](http://www.people.unil.ch)

TABLO 4. AB Düzeyinde Faaliyet Gösteren Bağımsız İdari Otoriteler

Kurum	Kurum Merkezi	Kuruluş Tarihi	Görevi	Karar Alma Yetkisi Var mı?	Kurum Başkanının Atanma Biçimi	Yönetim Kurulu'nun Yapısı
Avrupa Mesleki Eğitimi Geliştirme Merkezi(European Centre for the Development of Vocational Training-CEDEFOP)	Selanik	1975	Bilgi toplama Ve sağlama	Hayır	Kurul'un kendi içinden gösterdiği adaylar arasından AB Komisyonu tarafından	48 üye: Her Üye Ülkeden 1, işçi ve işveren sendikalarından 30, AB Komisyonu tarafından 3
Avrupa Yaşam ve Çalışma Koşullarını Geliştirme Vakfı (European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions)	Dublin	1975	Bilgi toplama Ve sağlama	Hayır	Kurul'un kendi içinden gösterdiği adaylar arasından AB Komisyonu tarafından	48 üye: Her Üye Ülkeden 1, işçi ve işveren sendikalarından 30, AB Komisyonu tarafından 3
Avrupa Çevre Kurumu (European Environment Agency)	Kopenhag	1990	Bilgi toplama Ve sağlama	Hayır	AB Komisyonu'nun teklifi üzerine Yürütme Kurulu tarafından	19 üye: Her Üye Ülkeden 1, Avrupa Parlamentosu 2, AB Komisyonu 2
Avrupa Mesleki Eğitim Vakfı (European Training Foundation)	Torino	1990	Bilgi toplama Ve sağlama, Program yürütme	Hayır	AB Komisyonu'nun teklifi üzerine Yürütme Kurulu tarafından	17 üye: Her Üye Ülkeden 1, AB Komisyonu 2
Avrupa Uyuşturucu ve Uyuşturucu Bağımlılığını İzleme Merkezi (European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction)	Lizbon	1993	Bilgi toplama Ve sağlama	Hayır	AB Komisyonu'nun teklifi üzerine Yürütme Kurulu tarafından	19 üye: Her Üye Ülkeden 1, Avrupa Parlamentosu 2, AB Komisyonu 2
Avrupa Tıbbi ürünleri Değerlendirme Merkezi (European Agency for the Evaluation of Medicinal Products)	Londra	1993	Bilgi toplama Ve sağlama	Hayır	Düzenleme Hayır AB Komisyonu'nun teklifi üzerine Yürütme Kurulu tarafından	34 üye: Her Üye Ülkeden 2, Avrupa Parlamentosu 2, AB Komisyonu 2
İç Pazarda Uyumluluk Dairesi (Office for Harmonisation in the Internal Market)	Alicante	1993	Düzenleme	Evet	Kurul'un kendi içinden gösterdiği adaylar arasından Bakanlar Konseyi tarafından	16 üye: Her Üye Ülkeden 1, AB Komisyonu 1 (oy hakkı olmaksızın)
Avrupa İş Güvenliği ve Sağlığı Kurumu (European Agency for Safety and Health at Work)	Bilbao	1994	Bilgi toplama Ve sağlama	Hayır	AB Komisyonu'nun teklifi üzerine Yürütme Kurulu tarafından	48 üye: Her Üye Ülkeden 1, ilgili meslek odaları ve sendikaları 30, AB Komisyonu 3



Kurum	Kurum Merkezi	Kuruluş Tarihi	Görevi	Karar Alma Yetkisi Var mı?	Kurum Başkanının Atanma Biçimi	Yönetim Kurulu'nun Yapısı
Topluluk Bitki Çeşitliliği Dairesi (Community Plant Variety Office)	Angers	1994	Düzenleme	Evet	AB Komisyonu'nun Yürütme Kurulu'na danışarak gösterdiği adaylar arasından Bakanlar Konseyi tarafından	16 üye: Her Üye Ülkeden 1, AB Komisyonu 1 (oy hakkı olmaksızın)
Avrupa Irkçılık ve Yabancı Düşmanlığını İzleme Merkezi (European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia)	Viyana	1997	Bilgi toplama ve sağlama	Hayır	AB Komisyonu'nun teklifi üzerine Yürütme Kurulu tarafından	18 üye: Her Üye Ülkeden 1 "bağımsız" kişi, Avrupa Parlamentosu 1 "bağımsız" üye, Avrupa Konseyi 1 "bağımsız" üye. AB Komisyonu 1
Avrupa Birliği Organları için Tercüme Ofisi (Translation Centre for the Bodies of the European Union)	Lüksemburg	1994	İdari destek	Hayır	AB Komisyonu'nun teklifi üzerine Yürütme Kurulu tarafından	33 üye: Her Üye Ülkeden 1, AB Komisyonu 2, Merkezle anlaşma yapan her kurum 1
Avrupa Yeniden İnşa Kurumu (European Agency for Reconstruction)	Selanik	1999	Program yürütme	Evet	AB Komisyonu'nun teklifi üzerine Yürütme Kurulu tarafından	17 üye: Her Üye Ülkeden 1, AB Komisyonu 2
Avrupa Gıda Güvenliği Otoritesi (European Food Safety Authority)	Brüksel (Geçici)	2002	Bilgi toplama ve sağlama, Program yürütme	Hayır	AB Komisyonu'nun teklifi üzerine Yürütme Kurulu tarafından	16 üye: Bakanlar Konseyi 4, Avrupa Parlamentosu 4, AB Komisyonu 4, tüketici ve sanayi kesimi temsilcileri 4 (AB Komisyonu tarafından atanır)

Kaynaklar: "Establishing a Framework for Decision-Making Regulatory Agencies", White Paper on Governance, Report by Working Group3a  
[www.europa.eu.int/comm/governance/areas/group6/report\\_en.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/governance/areas/group6/report_en.pdf)

TABLO 5. Bağımsız İdari Otoriteler; Almanya'dan Örnekler

	RegTP	BaFin	Bundeskartellamt	
A) Kurul başkanının statüsü	1) Görev süresi	Belirli bir süre yok	Belirli bir süre yok	Belirli bir süre yok
	2) Kim tarafından atanıyor	Hükümet	Hükümet	Hükümet
	3) Görevden alınma	Belirli bir düzenleme yok	Belirli bir düzenleme yok	Belirli bir düzenleme yok
	4) Kurul başkanının aynı anda kamuda başka bir görevi olabilir mi?	Hayır	Evet	Hayır
	5) Yeniden atanması mümkün mü?	Evet	Evet	Evet
	6) Her türlü ortaklık ve bağlantıdan vazgeçilmesi atanma şartı mı?	Hayır	Hayır	Hayır
B) Kurul üyelerinin statüsü	7) Görev süresi	Belirli bir süre yok	Belirli bir süre yok	Belirli bir süre yok
	8) Kim tarafından atanırlar?	RegTP Başkanı	Hükümet	Bundeskartellamt Başkanı
	9) Görevden alınma	Belirli bir düzenleme yok	Belirli bir düzenleme yok	Belirli bir düzenleme yok
	10) Kurul üyesinin aynı anda kamuda başka bir görevi olabilir mi?	Hayır	Belirli bir düzenleme yok	Hayır
	11) Yeniden atanmaları mümkün mü?	Evet	Evet	Evet
	12) Her türlü ortaklık ve bağlantıdan vazgeçilmesi atanma şartı mı?	Hayır	Hayır	Hayır
C) Hükümet ve parlamento ile ilişkiler	13) Kurumun bağımsızlığı yasada açıkça belirtiliyor mu?	Evet	Evet	Evet
	14) Hükümete ne şekilde hesap veriyor?	Tam sorumlu	Vermiyor	Tam sorumlu
	15) Parlamento'ya ne şekilde hesap veriyor?	Yalnızca bilgi amaçlı yıllık rapor sunma	Vermiyor	Yalnızca bilgi amaçlı yıllık rapor sunma
	16) Mahkeme kararı dışında, kararlarını değiştirme veya veto etme yetkisi olan merci var mı?	Bazı durumlarda ilgili bakanlık	Hayır	Bazı durumlarda ilgili bakanlık
D) Mali ve idari bağımsızlık	17) Kurumun gelir kaynakları?	Genel bütçe	Düzenlenen şirketler	Genel bütçe
	18) Bütçesini düzenleyen denetleyen merci?	RegTP ve hükümet	BaFin ve hükümet	Bundeskartellamt ve hükümet
	19) İdari yapısını belirleme yetkisi kime ait?	Hükümet	BaFin	Bundeskartellamt
	20) Personel politikasını belirleme yetkisi?	RegTP	BaFin	Bundeskartellamt
E) Düzenleyici yetkiler	21) İlgili sektör üzerindeki düzenleme yetkilerinin paylaşıldığı kurumlar?	Bundeskartellamt	Bundeskartellamt	Sektörel düzenleyici kurumlar

Kaynaklar: [www.regtp.de](http://www.regtp.de); [www.bafin.de](http://www.bafin.de); [www.bundeskartellamt.de](http://www.bundeskartellamt.de);

TABLO 6. Bağımsız İdari Otoriteler; Fransa'dan Örnekler

	CRE	COB	ART
A) Kurul başkanının statüsü	1) Görev süresi	6 yıl	6 yıl
	2) Kim tarafından atanıyor	Hükümet	Hükümet
	3) Görevden alınma	Yalnızca görevle uyumsuz davranış durumunda	Görevden alınamıyor
	4) Kurul başkanının aynı anda kamuda başka bir görevi olabilir mi?	Hayır	Evet
	5) Yeniden atanması mümkün mü?	Hayır	Hayır
	6) Her türlü ortaklık ve bağlantıdan vazgeçilmesi atanma şartı mı?	Evet	Hayır
B) Kurul üyelerinin statüsü	7) Görev süresi	6 yıl	4 yıl
	8) Kim tarafından atanırlar?	Hükümet 3, Senato Başkanı 1, Meclis Başkanı 1, Ekonomik Başkanı 1, ve Sosyal Konsey	Hükümet
	9) Görevden alınma	Yalnızca görevle uyumsuz davranış durumunda	Belirli bir düzenleme yok
	10) Kurul üyesinin aynı anda kamuda başka bir görevi olabilir mi?	Hayır	Evet
	11) Yeniden atanmaları mümkün mü?	Hayır	Evet yalnızca bir kez daha
	12) Her türlü ortaklık ve bağlantıdan vazgeçilmesi atanma şartı mı?	Evet	Hayır
C) Hükümet ve parlamento ile ilişkiler	13) Kurumun bağımsızlığı yasadaki açıkça belirtiliyor mu?	Hayır	Evet
	14) Hükümete ne şekilde hesap veriyor?	Yalnızca bilgi amaçlı yıllık rapor sunma	Yalnızca bilgi amaçlı yıllık rapor sunma
	15) Parlamento'ya ne şekilde hesap veriyor?	Yalnızca bilgi amaçlı yıllık rapor sunma	Yalnızca bilgi amaçlı yıllık rapor sunma
	16) Mahkeme kararı dışında, kararlarını değiştirme veya veto etme yetkisi olan merci var mı?	Hayır	Hayır
D) Mali ve idari bağımsızlık	17) Kurumun gelir kaynakları?	Genel bütçe	Düzenlenen şirketler
	18) Bütçesini düzenleyen denetleyen merci?	"Sayıştay" (Cour des Comptes )	COB
	19) İdari yapısını belirleme yetkisi kime ait?	CRE	COB
	20) Personel politikasını belirleme yetkisi?	CRE	COB
E) Düzenleyici yetkiler	21) İlgili sektör üzerindeki düzenleme yetkilerinin paylaşıldığı kurumlar?	Hükümet	Hükümet

Kaynaklar: [www.cre.fr](http://www.cre.fr); [www.cob.de](http://www.cob.de); [www.art-telecom.fr](http://www.art-telecom.fr); [www.people.unil.ch](http://www.people.unil.ch)

TABLO 7. Bağımsız İdari Otoriteler; İtalya'dan Örnekler

	Autorità (1995, 1996)	CONSOB (1974, 1985)	AGCOM (1997, 1998)	
A) Kurul başkanının statüsü	1) Görev süresi	7 yıl	5 yıl	7 yıl
	2) Kim tarafından atanıyor	Hükümet ve parlamento birlikte	Hükümet	Hükümet
	3) Görevden alınma	Yalnızca görevle uyumsuz davranış durumunda	Belirli bir düzenleme yok	Belirli bir düzenleme yok
	4) Kurul başkanının aynı anda kamuda başka bir görevi olabilir mi?	Hayır	Hayır	Hayır
	5) Yeniden atanması mümkün mü?	Hayır	Evet, bir kez daha	Hayır
	6) Her türlü ortaklık ve bağlantıdan vazgeçilmesi atanma şartı mı?	Evet	Evet	Evet
B) Kurul üyelerinin statüsü	7) Görev süresi	7 yıl	7 yıl	7 yıl
	8) Kim tarafından atanırlar?	Hükümet ve parlamento birlikte	Hükümet	Parlamento
	9) Görevden alınma	Yalnızca görevle uyumsuz davranış durumunda	Belirli bir düzenleme yok	Belirli bir düzenleme yok
	10) Kurul üyesinin aynı anda kamuda başka bir görevi olabilir mi?	Hayır	Hayır	Hayır
	11) Yeniden atanmaları mümkün mü?	Hayır	Evet, bir kez daha	Hayır
C) Hükümet ve parlamento ile ilişkiler	12) Her türlü ortaklık ve bağlantıdan vazgeçilmesi atanma şartı mı?	Evet	Evet	Evet
	13) Kurumun bağımsızlığı yasa da açıkça belirtiliyor mu?	Evet	Evet	Evet
	14) Hükümete ne şekilde hesap veriyor?	Yalnızca bilgi amaçlı yıllık rapor sunma	Yalnızca bilgi amaçlı yıllık rapor sunma	Yalnızca bilgi amaçlı yıllık rapor sunma
	15) Parlamento ya ne şekilde hesap veriyor?	Yalnızca bilgi amaçlı yıllık rapor sunma	vermiyor	vermiyor
D) Mali ve idari bağımsızlık	16) Mahkeme kararı dışında, kararlarını değiştirme veya veto etme yetkisi olan merci var mı?	Hayır	Hayır	Hayır
	17) Kurumun gelir kaynakları?	Düzenlenen şirketler	Genel bütçe ve Düzenlenen şirketler	Genel bütçe ve Düzenlenen şirketler
	18) Bütçesini düzenleyen denetleyen merci?	"Sayıştay"	"Sayıştay"	"Sayıştay"
	19) İdari yapısını belirleme yetkisi kime ait?	Autorità	CONSOB	AGCOM
E) Düzenleyici yetkiler	20) Personel politikasını belirleme yetkisi?	Autorità	CONSOB	AGCOM
	21) İlgili sektör üzerindeki düzenleme yetkilerinin paylaşıldığı kurumlar?	Hükümet	Hükümet	Hükümet

Kaynaklar: [www.autorita.energia.it](http://www.autorita.energia.it); [www.consob.it](http://www.consob.it); [www.agcom.it](http://www.agcom.it); [www.people.unil.ch](http://www.people.unil.ch)

**TABLO 8. Türkiye’de Faaliyet Gösteren Bağımsız İdari Otoriteler**

Kurum Adı	Yıl / Kanun no	Alan	Karar Organı	İlgili (a) / İlişkili (b) Bakanlık
BDDK	1999 / 4389	Bankacılık	BDD Kurulu	(a) Başbakan veya görevlendireceği Devlet Bakanı
SPK	1981 / 2499	Sermaye piyasaları	SP Kurulu	(a) Başbakanın görevlendireceği Devlet Bakanı
TK	2000 / 4502	Telekomünikasyon	Telekomünikasyon Kurulu	(b) Ulaştırma Bakanlığı
EPDK	2001 / 4628 2001 / 4646	Elektrik Doğal gaz	EPD Kurulu	(b) Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı
RK	1994 / 4054	Mal ve hizmet piyasaları	Rekabet Kurulu	(b) Sanayi ve Ticaret Bakanlığı
ŞK	2001 / 4634	Şeker ve tatlandırıcılar	Şeker Kurulu	(b) Sanayi ve Ticaret Bakanlığı
TTMAPDK	2002 / 4733	Tütün, tütün mamulleri ve alkollü içkiler	TTMAPD Kurulu	(b) Başbakanın görevlendireceği Devlet Bakanı
RTÜK	1994 / 3984	Radio ve televizyon yayınları	RT Üst Kurulu	Hükümet ile Üst Kurul ilişkileri Başbakan tarafından yürütülür
KİK	2002 / 4734	Bütün kamu kurumları	Kİ Kurulu	(b) Maliye Bakanlığı

**TABLO 9. Türkiye’de Faaliyet Gösteren Bağımsız İdari Otoritelerin Genel Özellikleri**

Kurum Adı	Kurumun Ayı tüzeli Kişiliği Var mı?	Bağımsız ( Özerk ) mi?	Kurumun Yapılandırılması Yetkisi	Kurum Personelinin Atanması	Personel Sayısı	Kurumun denetimini Kim yapmaktadır?
BDDK	E	E	Kurul	Kurul	323	İlgili Bakanın oluşturacağı komisyon (Sayıştay Denetçisi, Maliye Müfettişi ve Başbakanlık Müfettişi)
SPK	E	E	Kurul	Kurul	390	İlgili Bakan
TK	E	E	Kurul	Kurul	422	Sayıştay
EPDK	E	E	Kurul	Kurul	426	Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu
RK	E	E	Kurul	Kurul	315	Sayıştay
ŞK	E	H	Sanayi ve Ticaret Bakanlığı	Kurul	64	Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu
TTMAPDK	E	E	Kurul	Kurul	251	Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu
RTÜK	E	E	Kurul	Kurul	337	Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu
KİK	E	E	Kurul	Kurul	377	Sayıştay

## ÖZGEÇMİŞ

Muharrem ASLAN , 1971 yılında Gölcük'te doğdu. ilk ve orta öğrenimini sırası ile Fidanlık İlk Okulu , Gölcük Ortaokulu , Barbaros Hayrettin ve Mehmet Çelikel Lisesinde tamamladı.

1987 yılında Kara Harp Okuluna girdi ve 1991 yılında Kara Harp okulundan Deniz Piyade Teğmen olarak mezun oldu.

1991-1992 yılları arasında İstanbul Piyade Okulu'nda İhtisasını tamamladı.

1992-1997 yılları arasında Foça Amfibi Deniz Piyade Tugayı'nda çeşitli kademelerde görev yaptı. Bu yıllar içinde ayrıca geçici görevli olarak 1993-1994 yılları arasında, Olağanüstü Hal Bölgesinde Şırnak ilinde Tim Komutanlığı ve 1997 yılında 3 ay süre ile Arnavutluk'ta takım komutanlığı görevlerini icra etti.

1997-2000 yılları arasında Deniz Hava Üs Komutanlığı'nda Güvenlik Bölük Komutanı olarak görev yaptı.

2000-2003 yılları arasında, Gölcük Donanma Komutanlığı Karargah Bölük Komutanlığı görevini müteakip 2003 yılında, Ankara Deniz Kuvvetleri Komutanlığı'na atandı.

Muharrem ASLAN, halen Deniz Kuvvetleri Komutanlığı Güvenlik Şube Müdürlüğü'nde Yüzbaşı rütbesi ile Fiziki güvenlik ve Plan subayı olarak görev yapmaktadır. Evli olup İngilizce ve Fransızca bilmektedir.