**KARADENİZ TEKNİK ÜNİVERSİTESİ**
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**KAMU YÖNETİMİ ANA BİLİM DALI**

# TÜRKİYE'DEKİ BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELER VE UYGULAMASI

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**Emre BAŞ**

**EKİM 2010**
**TRABZON**

**KARADENİZ TEKNİK ÜNİVERSİTESİ**
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**KAMU YÖNETİMİ ANA BİLİM DALI**

# TÜRKİYE'DEKİ BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELER VE UYGULAMASI

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**Emre BAŞ**

**Tez Danışmanı: Yrd. Doç. Dr. Mustafa CİN**

**EKİM 2010**
**TRABZON**

**ONAY**

Emre BAŞ tarafından hazırlanan Türkiye'deki Bağımsız İdari Otoriteler ve Uygulaması adlı bu çalışma 21/10/2010 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda oyçokluğu ile başarılı bulunarak jürimiz tarafından Kamu Yönetimi Anabilim Dalı'nda **yüksek lisans tezi** olarak kabul edilmiştir.

Yrd. Doç. Dr. Mustafa CİN
Başkan

Doç. Dr. Çağatay OKUTAN
Üye

Yrd. Doç. Dr. Ali Cengiz KÖSEOĞLU
Üye

Yukarıdaki imzaların, adı geçen öğretim üyelerine ait olduklarını onaylarım. ... / ... / ….

Doç. Dr. Yusuf ŞAHİN
Enstitü Müdürü

## BİLDİRİM

Tez içindeki bütün bilgilerin etik davranış ve akademik kurallar çerçevesinde elde edilerek sunulduğunu, ayrıca tez yazım kurallarına uygun olarak hazırlanan bu çalışmada orijinal olmayan her türlü kaynağa eksiksiz atıf yapıldığını, aksinin ortaya çıkması durumunda her tür yasal sonucu kabul ettiğimi beyan ediyorum.

**Emre BAŞ**

**04.10.2010**

# ÖNSÖZ

Bağımsız İdari Otorite kavramı günümüzde çok yeni bir kavramdır. Bu kavram üzerinde günümüzde çeşitli tanımlarda bulunulmuştur. En genel anlamda Bağımsız İdari Otorite'ler; temel hak ve hürriyetlerle beraber günümüzün hassas ekonomik sektörlerde düzenleme ve denetleme işlevini yerine getirmektedir.

Türkiye'de ekonominin yeniden yapılanması çerçevesinde 1980'den sonra ortaya çıkan Bağımsız İdari Otoriteler Türk idare sistemi içerisinde yerini almıştır. Özellikle denetleyici kurumlar 2000 yıllarda ekonominin sağlıklı bir şekilde gelişmesini sağlamıştır. Bu bağlamda, bu kurumlara ekonominin gelişimi aşamasında önemli görevler düşmektedir. Çalışmanın tamamlanmasında bilgi ve tecrübelerini paylaşan tez danışmanın Yrd. Doç .Dr. Mustafa Cin'ne, bölüm hocalarım Doç. Dr. Yusuf Şahin, Doç. Dr. Çağatay Okutan'a ve Doç. Dr. Yusuf Şevki Hakyemez'e teşekkürlerimi sunuyorum.

Ayrıca aileme teşekkür ediyorum.

Ekim 2010 Emre BAŞ

# İÇİNDEKİLER

**Sayfa No**

ÖNSÖZ ..... VI
İÇİNDEKİLER ..... VII
ÖZET ..... X
SUMMARY ..... XI
TABLOLAR DİZİNİ ..... XII
KISALTMALAR DİZİNİ ..... XIII
GİRİŞ ..... 1

BİRİNCİ BÖLÜM

1. BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERİN İNCELENMESİ ..... 5
1.1. Tanım ve Özellikler ..... 5
1.1.1. Tanım ..... 6
1.1.2. Bağımsız İdari Otoritelerin Özellikleri ..... 9
1.1.2.1. İdari Bağımsızlık ..... 9
1.1.2.2. Regülasyon ..... 11
1.2. Bağımsız İdari Otoritelerin Ortaya Çıkış Sebepleri ..... 12
1.2.1. Tarihsel Gelişimi ..... 15
1.3. Bağımsız İdari Otoritelerin Görev ve Yetkileri ..... 17
1.3.1. Düzenleme yetkileri ..... 17
1.3.2. Gözetim ve Denetim Yetkisi ..... 17
1.3.3. Görüş Bildirme Yetkisi ..... 18
1.3.4. Yaptırım Uygulama Yetkileri ..... 18
1.3.5. Uyuşmazlık Çözme Yetkisi ..... 18

İKİNCİ BÖLÜM

2. BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERİN DÜNYADAKİ ÖRNEKLERİNİN İNCELENMESİ ..... 20
2.1. Amerika Birleşik Devletleri ..... 20
2.2. İngiltere ..... 22
2.3. Fransa ..... 25
2.4. Almanya ..... 28

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. TÜRKİYE'DE BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELER ..... 30
3.1. Sermaye Piyasası Kurumu (SPK) ..... 31
3.2. Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (RTÜK) ..... 33
3.3. Rekabet Kurumu ..... 37
3.4. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu ..... 40
3.5. Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu ..... 42
3.6. Şeker Kurumu ..... 46
3.7. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK) ..... 48
3.8. Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu (TAPDK) 51
3.9. Kamu İhale Kurumu (KİK) ..... 53

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

4. TÜRKİYE'DEKİ BİO'LARIN ÖZERKLİĞİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ VE BİO'LARIN KRİTİĞİ: OLUMLU VE OLUMSUZ YÖNLERİ ..... 56
4.1. Türkiye'deki BİO'ların Özerkliğinin Değerlendirilmesi ..... 56
4.1.1 Özerklik ..... 56
4.1.2. Siyasal İktidarın BİO'ların Özerkliğine Etkisi ..... 56
4.1.3. Yargısal Denetimin BİO'ların Özerkliğine Etkisi ..... 60
4.1.4. Mali Denetimin BİO'ların Özerkliğine Etkisi ..... 61
4.1.5. Kurul Üyelerinin Seçiminin BİO'ların Özerkliğine Etkisi ..... 63
4.2. Bio'ların Kritiği: Olumlu ve Olumsuz Yönleri ..... 64

4.2.1. Olumlu Yönleri ..... 64
4.2.2. Olumsuz Yönleri ..... 66

SONUÇ ..... 69
KAYNAKÇA ..... 72
ÖZGEÇMİŞ ..... 77

## ÖZET

Bağımsız İdari Otoriteler genel olarak, özerk kurul, üst kurul, düzenleyici kurul, regülasyon kurumları olarak bilinir ve ülkemizde 1980'den sonra ekonomide yeniden yapılanma sürecinde ortaya çıkmıştır. Bağımsız İdari Otoriteler, toplumsal yaşam için özel bir önem ve duyarlılık taşıyan, temel hak ve özgürlükler ile ekonomik ve sosyal sektörlerde veya alanlarda düzenleme, denetim ve yönlendirme faaliyetinde bulunan, aldığı kararlar üzerinde hiçbir makam ve merciin etkisinin olmadığı idari ve mali özerkliğe sahip, özerk kamu tüzel kişilikleridir.

Çalışmada, Bağımsız İdari Otoritelerin özellikleri, görevleri, ortaya çıkış sebepleri, tarihsel gelişimi, dünya'daki örnekleri ve bu kurumların ülkemizdeki örnekleri incelenmiştir. Bağımsız idari otoritelerinin özerkliği ve işleyişindeki olumlu ve olumsuz yönleri çalışmada irdelenmiştir.

Bağımsız İdari Otoriteler, özellikle ekonomik alanlarda ortaya çıkan sorunların çözülmesine olumlu katkı sağlamaktadır. Bağımsız idari otoritelerinin serbest piyasa ekonomisini düzenleme ve denetleme özelliğine sahip olması ekonominin olumlu yönde gelişmesini sağlamıştır.



**Anahtar Kelimeler:** Bağımsız İdari Otoriteler, Regülasyon

## SUMMARY

Independent regulatory commissions are known as self-regulating organizations, supreme boards, and regulatory authorities in general and they appeared after year 1980 for reorganizating the economy. Independent regulatory commissions are the self-governing public entities that have special importance and sensibility for communal living; regulates audits and leads on fundamental rights and liberties, economic and social sectors; have administrative and financial autonomy.

In this report; the characteristics of independent regulatory commissions, the causes of emergence of these commissions, samples of them on the world and in our country are observed. Favorable and unfavorable sides of operations of independent regulatory commissions and their self-governance are studied.

Independent regulatory commissions have had positive effect especially on solving the problems of economy. Their having authority on regulating and auditing the free market economy enable the economy developing in a good manner.



**Keywords:** Independent regulatory commissions, regulation

# TABLOLAR DİZİNİ

Tablo 1: İngiltere'deki bazı BİO'lar ilgili ayrıntılar ..... 20
Tablo 2: Fransız BİO'larının çeşitli özellikleri ile ilgili ayrıntılar ..... 23
Tablo 3: Bazı Alman BİO'larının çeşitli özellikleri ile ilgili ayrıntılar ..... 25
Tablo 4: Bağımsız İdari Otoritelere Toplu Bakış ..... 55

## KISALTMALAR DİZİNİ

| | | |
|---|---|---|
| ABD | : | Amerika Birleşik Devletleri |
| AB | : | Avrupa Birliği |
| BDDK | : | Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu |
| BİO | : | Bağımsız İdari Otorite |
| BTK | : | Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu |
| DPT | : | Devlet Planlama Teşkilatı |
| EPDK | : | Enerji Piyasası Düzenleme ve Denetleme Kurumu |
| KİK | : | Kamu İhale Kurumu |
| RK | : | Rekabet Kurumu |
| RTÜK | : | Radyo ve Televizyon Üst Kurulu |
| SPK | : | Sermaye Piyasası Kurulu |
| TAPDK | : | Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu |
| TBMM | : | Türkiye Büyük Millet Meclisi |
| TMSF | : | Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu |
| TÜSİAD | : | Türkiye Sanayici ve İş Adamları Derneği |

## GİRİŞ

Dünyada yaşanan sosyal, kültürel, ekonomik ve teknolojik gelişmeler devletin sorumluluklarını arttırmıştır. Bu gelişmeler, devletin işlevlerini daha karmaşık hale getirmiştir. Yönetimde saydamlık ve hesap verilebilirlik önem kazanmıştır.

Özellikle dünyada 1970'lerde yaşanan ekonomik krizle birlikte devletin işlevleri tartışılmaya başlanmıştır. Refah devleti anlayışının tasfiyesi gündeme gelmiştir. Devletçi ekonominin yerine serbest piyasa ekonomisi ön plana çıkmıştır. Bu gelişmeler doğrultusunda devlet, mal ve hizmet üretiminin yerine piyasayı düzenleyici ve denetleyici konuma gelmiştir. Bu yeni anlayışın dünyada kabul görmesinde Amerika Birleşik Devletleri (ABD) Başkanı Reagan ve İngiltere'de Başbakan Thatcher'ın etkisi vardır. İkisi de 1980'lerin başında iktidara geldiler ve bu değişimin öncüsü oldular.

Yaşanan bu gelişmelerde küreselleşmenin etkisi vardır. Küreselleşme ifadesi kamu yönetimini belirli şekillerde olumlu ya da olumsuz etkileyebilir (Aydın, 2009: 261).

Son onbeş yılın gündeminde, ilk sıra hiç tartışmasız "değişim ve dönüşüm" olarak adlandırılan yeniden yapılanma konusuna ait olmuştur. Yeni sağ düşüncenin iktidara gelişi, serbest piyasa ekonomisinin yükselişi gibi başlıkları adı altında yürütülen tartışmalarda öne çıkan ortak nokta "yeni zamanlardan" bahsedilmesidir. Yaşanan bu süreçte her şey değişmektedir (Yayman, 1999: 59).

Olgusal bir gerçeklik olarak ortaya çıkan ve gelişen küreselleşme kavramı kapitalist sistemin kurulduğundan bu yana var olan ve devam etmekte olan bir süreç olup bu anlamda kimsenin görmezden gelemeyeceği bir gelişme olarak karşımıza çıkmaktadır (Yayman, 1999: 59).

Kısaca tanımlayacak olursak, küreselleşme; dünyanın tek bir mekan olarak algılanabilecek ölçüde sıkışıp küçülmesi anlamına gelen bir süreci ifade etmektedir (Tutar, 2000: 18).

Küreselleşme; ekonomik, siyasal, sosyal ve kültürel değerlerin ve bu değerler çerçevesinde oluşmuş birimlerin ulusal sınırlar dışına taşarak dünya geneline yayılması olup;ülkeler arasında fiziksel ve ekonomik egemenliklerin törpülenmesi anlamına gelmektedir. teknoloji ve iletişimde meydana gelen büyük ilerlemelerin etkileyip yönlendirdiği süreçler küreselleşme kavramıyla ifade edilmeye çalışılmaktadır (Hasanoğlu, 2001: 70).

Küreselleşme ile, devletin ekonomi alanında doğrudan üretici, dağıtıcı ve düzenleyici olmadan çıkarılması ile devletin geleneksel görev alanlarına çekilmesi sağlanmaktadır (Güler, 1996: 51).

Küreselleşmenin getirdiği ekonomik gelişmeler kamu yönetimini etkilemiştir. Kamu yönetiminde ortaya çıkan bu gelişmeler, koruyucu ve kollayıcı devlet yani 'Müdahaleci Devlet' anlayışı yerini 'Düzenleyici Devlet' anlayışına bırakmıştır. Bu gelişmeler kamu yönetiminde idari reformu gündeme getirmiştir.

1929 Dünya Ekonomik Bunalımı'yla birlikte devlet olgusu daha da vurgulanan bir olgu halini almıştır. Dünya çapında etkili olan ekonomik kriz ve bunalım, devletin kamusal alandaki hükümranlığını daha da arttırmasına ek olarak, devleti piyasalara müdahale eden, ekonomik politikaları yönlendiren, sosyal açıdan yardıma muhtaç kesimleri finanse eden bir "Refah Devleti"ne dönüştürmüştür. Devletin sosyal, siyasal ve ekonomik sorumluluklarının gitgide artması hem toplumsal anlamda bir bağımlılık kültürü oluşmuş, hem de devlet tarafından sunulan hizmetlerde verimlilik ve etkinlik unsurlarının göz ardı edilmesine neden olmuştur ( Demirel, 2006: 105).

1973 Petrol Kriziyle birlikte ekonomide yaşanan enflasyon ve durgunluk (stagflasyon) durumunun tüm dünya ekonomilerini olumsuz etkilemesi nedeniyle Keynesgil politikalara ve Refah devletine anlayışına ağır eleştirilerde bulunulmuştur. Neo-liberal politikalar sonucunda gittikçe güçlenen Yeni Sağ anlayış, devletin müdahale alanının sınırlandırılması yönünde adımlar atmıştır. Pek çok ülke kamu yönetimi alanında 1980'li yıllardan sonra reform yapma gereğini

duymuş ve piyasa temelli bir kamu yönetimi inşa etmek amacıyla başarılı reformlar yapmıştır.. 1980'li yıllar, özellikle özelleştirme politikalarıyla geçmiş ve 1990'lı yıllara gelindiğinde devlette ve kamusal alanda büyümenin durdurulduğu ancak devletin faaliyet alanında tam olarak bir küçülme yaşanmadığı görülmüştür. Bu nedenle 1990'lı yılların temel arayışı devletin faaliyet alanın ilişkin sınırları çizip, bu dar alanda devlet mekanizmasının nasıl daha etkin ve verimli kılınabileceğidir ( Demirel, 2006: 105-106).

İdari reform deyimi, günümüzde çok sözü edilen bir konudur. Bir çok hükümet programlarında yer aldığı gibi, kamu oyu tarafından da her zaman istenilen ve sözü edilen bir konudur (Tortop ve diğerleri, 1999: 191). 1980'lerden beri bütün dünyada etkili olan kamu reformu hareketleri ağırlıklı olarak yürütme organının denetimindeki devlet aygıtı üzerinde odaklanmıştır. Bu hareketler değişik ortam ve aşamalarda ve belirli nüanslarla "kamu yönetimi reformu", "yönetsel ya da idari reform", "kamu kesimi reformu", "devlet ya da yönetim reformu" gibi çeşitli terimlerle adlandırılmıştır (Tüsiad Raporu, 2002a,159-160).

İdari reform konusu kamu yönetimi disiplininin üzerinde en çok eser verilen tartışma alanlarından biridir. Özellikle 2. Dünya savaşı sonrası dönemde yaygınlık kazanan idari reform çalışmaları özelliği gereği kısa dönemde sonucu alınmayan ve uzun vadede gerçekleşen konulardır. Kamu yönetiminin görevlerini etkin, verimli ve rasyonel bir biçimde sunma zorunluluğu, vatandaşların daha kaliteli hizmet talebi ve idarenin değişen çevre koşulları, yönetimde reform çalışmalarını hızlandıran nedenlerin başında gelmektedir. İdari reform konusu bütün ülkeler tarafından vazgeçilmez gündem maddesi olurken özellikle gelişmekte olan ülke kamu yönetimleri için daha önemli hale gelmiştir (Aykaç ve diğerleri, 2003: 153).

İdari reform sözcüğünün doğası gereği ve daha çok vatandaşların reform konusundaki yüksek beklentileri çoğu zaman bu konuda istenilen sonuçların alınmasını engellemiştir. Bu gün için Türkiye'de kamu yönetiminin mevcut durumuna ilişkin olarak; kamu kurumlarının hantal yapıları, karar alma süreçlerindeki yavaşlığı, yetki ve sorumluluk dengesinin iyi dağıtılmamış olması, engelleyici bürokratik zihniyet, yönetim-siyaset dengesinin kurulmamış olması gibi nedenlerle idarenin öncü olmak yerine toplumsal gelişmelerin ve değişimin önünü tıkadığı şeklinde eleştiriler olmaktadır. Bu nedenlerin etkisiyle idarenin amaçlarında, görevlerinde, bu görevlerin bölünüşünde, örgüt yapısında, personel sisteminde, kaynaklarında ve bu kaynakların

kullanış biçiminde; mevzuatında ve halkla ilişkiler sisteminde mevcut aksaklıkları, bozuklukları ve eksiklikleri düzeltme amacı güden düzeltim faaliyetleri kamu yönetiminin ve ülke yönetimlerinin öncelikli gündem maddesini oluşturmaktadır (DPT, 2000: 3).

İdari reform isteklerinin sonucunda dünyada kamu yönetimi yeniden düzenlenmiştir. Özellikle, 1980'den sonra değişen ekonomi politikaları çerçevesinde, devletin mal ve hizmet üreten değil, düzenleyen ve denetleyen yönetim anlayışı ortaya çıkmıştır. Devlet kaynaklarının daha etkin ve verimli kullanılması önem kazanmıştır. Bu çerçevede örneklerini ilk ABD'de gördüğümüz Bağımsız İdari Otorite (BİO)'ler daha sonra bir çok ülkede de görülmeye başlamıştır. Özelleştirme politikaları sonucunda BİO'ların önemi artmıştır.

Çalışmamızın 1. bölümünde, BİO'ların tanımları, özellikleri, görev ve yetkileri, ortaya çıkış sebepleri ve tarihsel gelişimi incelenmiştir. 2. bölümde ise BİO'ların dünyadaki örnekleri irdelenmiştir. 3. bölümde Türkiye'deki BİO'ların işlevleri incelenmiştir. 4. bölümde ise BİO'ların özerkliği incelenmiş ve bu kurumların olumlu ve olumsuz yönleri ortaya koyulmuştur.

# BİRİNCİ BÖLÜM

## 1. BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERİN İNCELENMESİ

### 1.1. Tanım ve Özellikler

Hukukun etkili yöntem ve araçlarıyla "Toplum sözleşmesi" özünde taşıdığı kişi hak ve özgürlüklerini koruma amacı, geleneksel süreçler karşısında çoğu zaman sorgulanmaktadır. Küresel düzeydeki bildirgeler uluslar arası sözleşmeler, ulusal anayasalar bu amaç etrafında sürekli bir model içerisindedir. Kamu hizmetini icra edenlerle bu hizmetten yararlananlar arasındaki çekişme ya da çelişkileri gidermede anayasalar kendi toplumsal koşullarına göre yöntemler öngörmektedir. Yönetsel etkinliklere vatandaşların en üst düzeyde katılımını gerçekleştirmek amacıyla önerilen "Yönetsel demokrasi" formülü, çağdaş hukuk devleti düşüncesinden yararlanmaktadır (Akıncı, 1999: 99).

Devletin kamusal yaşamın duyarlı alanlarını çok fazla müdahale etmesi temel hak ve özgürlüklerin yapısal değişim ve dönüşümüne sebep olmaktadır. Gün geçtikçe karmaşıklaşan toplum ilişkileri bu anlamda yeni anlayışlara yeni arayışlara yönelmekte; pozitif hukuk düzenine yeni kurum ve kavramların oluşmasına olanak sağlamaktadır (Akıncı, 1999: 99). Söz konusu değişim ve dönüşüm sürecinde bir yandan, devlet felsefesi değişmekte ve devletler kamu yönetimlerini buna göre şekillendirmekte diğer yandan kamu yönetimine egemen olan katı bürokratik ve geleneksel paradigma hakim konumunu yitirmekte ve kamusal hizmetler ve bu hizmetlerin yapılmasındaki yöntem, teknik ve süreçler değişmektedir (Parlak ve Sobacı, 2005: 240).

Bu değişim ve dönüşüm sürecini ülkelerin kamu yönetimine yansıması olarak değerlendirilebilecek olan bağımsız idari otoriteler, yaşamın önemli sektörleri olarak kabul edilen rekabet, bankacılık, finans, enerji ve iletişim gibi sektörlerde düzenleme ve denetim görevlerini

ifa etmektedir. Bağımsız idari otoriteler ekonomik, toplumsal ve siyasal yaşamı zaman ilerledikçe daha fazla etkilemektedirler (Parlak ve Sobacı, 2005: 240).

### 1.1.1. Tanım

Bağımsız İdari Otorite (BİO)'ler yapısal ve işlevsel boyutlarıyla tüm ülkelerde uygulanan ortak bir model eksikliği sebebiyle üzerinde herkesin uzlaştığı bir tanımı söz konusu değildir.

Bunun altında yatan temel sebep, bu kurumların gerek teorik gerekse pratik açıdan ülkeden ülkeye farklılaşan özellikler ve yapısal formlar göstermesidir. Dolayısıyla, BİO'lar alanında tanım güçlüğü yaşanmaktadır (Sobacı, 2006: 159).

Her ülke kendi koşullarına göre BİO'ların biçim ve içeriklerini belirlemiştir. Genel bir tanımlama yapılacak olursa, denilebilir ki, BİO'lar siyasal organlardan bağımsız, temel hak ve özgürlüklerle ekonomik etkinlikleri duyarlı olduğu konularda, araştırma, önerme, düzenleme, denetim ve gözetim görevi yapan kuruluşlardır. BİO'lar idare cihazı içerisinde yer almaktadırlar. BİO'ların özerk ve bağımsız yapıları olup, hiyerarşik ve idari vesayet denetimi dışındadırlar (Giritli ve diğerleri, 2006: 382).

Genel olarak özerk kurul, üst kurul, düzenleyici kurul, regülasyon kurumları olarak bilinen ve ülkemizde özellikle 1980'li yıllardan sonra devletin yeniden yapılandırılması ilkesi çerçevesinde oluşturulan BİO'lar kavramda yer alan üç özelliği ile dikkati çeker. Bağımsız sözcüğü, organik ve işlevsel anlamda yürütmeye karşı kurumun bağımsızlığını; idari sözcüğü, idari organ niteliğinde olduğunu; otorite sözcüğü ise bunların danışma organı değil, düzenleyici ve icrai (idari) karar alma yetkisi olan yani hukuksal durumu etkileyici karar alıp uygulayan kuruluşlar olduğunu gösterir (Gözübüyük ve Tan, 2004: 367).

BİO' lerin özelleştirme uygulamaları sonucunda ortaya çıkan boşlukları doldurmak için özellikle hassas ekonomik alanlarda düzenleme ve denetleme görevlerini yerine getirmek, kamu sektör ününde, işletme bilimi esasları dâhilinde ekonomide taraf olması amacıyla ortaya çıkmıştır. BİO'lar genellikle ekonomik alanda piyasa ekonomisini düzenlenmesi için çalışan

kuruluşlardır. En azından bu durum, Türkiye' de böyledir. Sadece iletişim alanında Radyo ve Televizyon Üst Kurulu'nun BİO olduğu söylenmektedir (Gözübüyük ve Tan, 2004: 366).

BİO' lar, sermaye piyasası, radyo ve televizyon yayıncılığı, bankacılık, enerji, rekabet ve telekomünikasyon gibi kıritik ve önemli alanlarda "denetleme" ve "düzenleme" niteliğinde kamu hizmeti gerçekleştiren, özerk, merkezi yönetimin hiyerarşi ve vesayet denetimi dışında kalan yaptırım uygulama ve kendi alanlarındaki uyuşmazlıkları çözebilme yetkilerine sahip oldukları için yargı benzeri kamu tüzelkişileridir. Üst kurullar, gelenkesel bürokratik örgütlerden farklı olarak idari ve mali özerklikleri olan, yıllık olarak ilgili bakana hesap verme niteliğinde rapor sunma zorunluluğu olan, bütçe birliği açısından Başbakanlık veya bir bakanlıkla ilişkilendirilmiş, görevli oldukları alanda kural koyma, denetlemede bulunma, gereken durumlarda ağır mali ve idari yaptırımlarda bulunma, uyuşmazlıkları çözme yetkisi olduğu için sadece yönetsel değil, kendi özgü yasama ve yargı işlevleri de olan kamu kuruluşlarıdır (Nohutçu, 2007: 183).

BİO'lar siyasal organlardan bağımsız temel hak ve hürriyetler ve ekonomik etkinliklerle ilgili duyarlı konularda kendine ait etkili ve önemli yetkiler kullanarak düzenleme, denetim ve gözetim gören yapılardır (Akıncı, 1999: 100).

BİO'lar, sermaye piyasası, rekabet, radyo ve televizyon yayıncılığı, bankacılık gibi kamusal hayatın önemli alanlarında düzenleme ve denetleme görevini yerine getiren, devlet adına icrai karar alma yetkisine sahip bağımsız nitelikte kuruluşlardır (Gözler, 2003: 486).

BİO'lar, toplumsal yaşam için özel bir önem ve duyarlılık taşıyan, temel hak ve özgürlükler ile ekonomik ve sosyal sektörlerde veya alanlarda düzenleme, denetleme ve yönlendirme faaliyetinde bulunan, kararları üzerinde hiçbir makam ve merciin etkisinin olmadığı idari ve mali özerkliğe sahip, özerk kamu tüzel kişileridir (Ulusoy, 2003: 1-2).

Belli sayıdaki kişilerden oluşan karar organı olan, kanunla verilen belirli bir alanda esas itibariyle düzenleme ve denetim yapmakla görevlendirilmiş ve yetkilerle donatılmış; mali ve idari özerkliğe sahip, yetkilerini kendi sorumluluğu altında bağımsız olarak kullanan yasalar

çerçevesinde hesap veren tüzel kişiliğe sahip kamu kurumlarına BİO'lar denir (Karacan, 2002: 29).

Siyasi iktidar ve ekonomik güç odaklarından gelebilecek tehlikelere,teknolojilerin ve mali araçların olası tehditlerine karşı kişinin temel hak ve özgürlüklerini ve ekonomik düzeni korumak amacıyla devletin yerine getirmesi gereken işlevlerin sonucu ortaya çıkan, idari ve mali açıdan özerk olarak faaliyette bulunan, yürütme görevi yanında kısmen de yargı görevleri bulunan ve görevlileri kuruluş kanunlarında yer alan hükümler dışında görevden alınamayan kurumlardır (Duran, 1998: 24).

BİO'lar oluşumu bakımından bağımsızdırlar. Fransa, Belçika ve Türkiye örneklerinde olduğu gibi kurul halinde oluşum esas olmakla birlikte, komiser formülü de (İngiltere, Almanya) geçerlidir. Bağımsızlıkta belirleyici olan diğer bir faktör, kişi ya da kurul üyelerinin belirlenmesidir. Bu yetki, kural olarak yasama organına tanınmıştır ancak, belli bir siyasal çoğunluğun etkisini önlemek için, nitelikli çoğunluk da aranmaktadır. Göreve bir kez atandıktan veya seçildikten sonra, görevden alınamaması idari otoritenin asıl bağımsızlık güvencesidir. Ayrıca uzman kişilere, belli meslekten kişilere ve hizmetten yararlananların temsiline yer verilmesi kuraldır. Böylelikle nesnellik ve yansızlık sağlanmış olur. Diğer bir öğe ise, idarenin hiyerarşik yapısının dışında yer almakla birlikte idari nitelikte olmalardır. BİO'ların, kamu tüzel kişiliğe sahip olması, idari-siyasi örgüt yapısı dışında yer almaları yönünden bir çerçeve oluşturmaktadır. Son öğe ise, organik ve işlevsel yönlerden birer otorite olmalarıdır. Anayasanın ve yasaların verdiği yetkiyi başka makamın iznine tabi olmadan kendiliklerinden kullanırlar (Kaboğlu, 1998: 194-195).

BİO'lar, bazı temel hak ve özgürlükler alanına yönelik olarak regülasyon (düzenleme) işlevini de yüklenmişlerdir. Regülasyon, belirli bir alanda düzenleme, bu alanda etkinlikte bulunacaklar açısından kuralları belirleme ve bu kurallara uyulup uyulmadığını denetlemek ve kurallara uymayanlara yaptırım uygulama etkinliklerinin bütünüdür (Beydili, 2006: 23). Özellikle 1980'den itibaren dünyada ve Türkiye'de devlet, mal ve hizmet üretiminden vazgeçen devlet kamu hizmetlerinin çoğunluğunu özel sektöre devretmiştir. Devlet, piyasayı düzenleyen ve denetleyen konuma gelmiştir.

Yapılan tanımlardan anlaşılacağı gibi, BİO'lar özerkliğe haiz, ekonomik faaliyetlerde düzenleme ve denetleme yetkilerine sahip kamu kuruluşlarıdır.

### 1.1.2. Bağımsız İdari Otoritelerin Özellikleri

BİO'ların diğer kurumlarından ayıran en önemli özellikleri idari bağımsızlığa sahip olmaları ve regülasyon işlevini yerine getirmeleridir. İdari bağımsızlık organik bağımsızlık ve işlevsel bağımsızlık olmak üzere iki başlıkta incelenecektir.

#### 1.1.2.1. İdari Bağımsızlık

Bağımsızlık; davranışlarını, tutumunu, girişimlerini herhangi bir gücün etkisinde kalmadan düzenleyebilen, özgür, hür şeklinde tanımlanır (www.tdk.gov.tr).

BİO' ların bağımsızlığı, hem organları hem işlevselliği üzerinde siyasi iktidarın ve diğer yönetsel kuruluşların tipik idari denetim yetkilerinin söz konusu olmaması, başka organların onlara emir ve talimat verememesi anlamına gelmektedir. Bu anlamdaki bağımsızlığı organik bağımsızlık ve işlevsel bağımsızlık olarak iki grupta araştırmak mümkündür. Ve burada kullanılan bağımsızlık terimi hiç kimsenin ve hiçbir makamın denetimine tabi olmayıp kendi başına buyruk olma şeklinde değil, idari özerkliğin yeni modern ve özel bir biçimi olarak algılamak gerekmektedir (Ulusoy, 2003: 15).

BİO'lar, personel rejimleri konusunda, diğer kamu kurum ve kuruluşlarından farklı düzenlemelere tabi tutulmaktadır (Erol, 2009: 89).

Organik anlamda bağımsızlık bu kurumlarda görev alanların ve özelliklede bu kurumların karar organlarının üyelerinin öteki kamu görevlilerine göre, daha fazla bir güvence ile donatılmaları anlamına gelmektedir. Bu kurumların üyelerinin seçiminde yürütme organına yetki tanınmış olsa bile, bu üyeler belli fakat uzunca bir süre için seçilmekte ve görev sürelerinin bitiminde yeniden seçilememektedirler. Ayrıca; bu üyeler, görev süreleri boyunca görevlerinden alınamamaktadır. Nihayet, bu üyelerin, görev sürelerinin dolmasıyla birlikte eski görevlerine ya da bu görevlere eş görevlere dönme olanağı da tanınmaktadır (Günday, 2004: 502).

Atamanın belli bir dönem için ya da sınırları daha önce belirlenmiş bir emeklilik yaşına kadar olması gerekmektedir. Göreve başlama ya da yeniden atanma süresinin organik bağımsızlığı zayıflatmaması gerekir (Akıncı, 1999: 104).

Bu kurumları organik bağımsızlığı konusunda gelir kaynakları ve bütçeleri de önemli bir faktördür. Türkiye'de bazı BİO'ların bütçeleri kendileri tarafından hazırlanıp onaylanmasına rağmen (Sermaye Piyasası Kurulu gibi) bazı BİO'ların bütçeleri başka makamların onayına tabiidir. Radyo ve Televizyon Üst Kurulu'nun bütçesi buna örnek gösterilebilir (Parlak ve Sobacı, 2005: 252).

Bu kurumların işlevsel bağımsızlığı ise, bu otoritelerin işlem ve eylemleri üzerinde yürütme organına dahil birimlerin bu eylem ve işlemlerin geçersizliği sonucunu doğuran işlemi onaya tabi tutma işlemin yürürlüğünü engelleme veya geciktirme gibi hiçbir doğrudan yetkiye sahip olmaması, hiçbir kurum, kuruluş, makam ve merciin bu işlemlerin değiştirilmesi ve yürürlüğe sokulmaması yönünde emir ve talimat verememesi anlamına gelir (Ulusoy, 2003: 17).

Bu kurumların özellikle işlevsel bağımsızlıklarını, tam bir bağımsızlık olarak değerlendirilmemesi ve nispi bir bağımsızlık olarak algılanması gerekmektedir. BİO'lar alacakları kararlarda kalkınma planlarını, yıllık programları, hükümet programlarını ve uygulanan ekonomik programlarını dikkate almak zorundadırlar. Aksi takdirde, bu kurumlar ile hükümetler arasında politikaların yürütülmesine ilişkin sorunlar ve çatışmalar ortaya çıkacaktır (Parlak ve Sobacı, 2005: 254).

BİO'ların organik ve işlevsel bağımsızlığa sahip olmaları, bunların hiçbir denetime maruz olmadıkları anlamına gelmez. Devletin bütünlüğü ilkesi uyarınca, yargısal denetime ve yasama denetimine tabi oldukları gibi, minimum birtakım idari denetime de maruz tutulabilirler. Bunların almış olduğu karalar yargı tarafından iptal edilebildiği ve ayrıca görevlerinden dolayı işledikleri görevi ihmal, görevi kötüye kullanma gibi suçlardan dolayı memur gibi yargılanabildikleri gibi, harcamaları da Devletin denetim organları tarafından denetlenebilir. Ayrıca, üyelerinin seçimi, maaş ve diğer mali haklarının belirlenmesi siyasi otoritenin yetkisindedir (Ulusoy, 2003: 18).

BİO'ların kendi görev alanlarında oldukça kapsamlı görevleri vardır. Sahip oldukların bu yetkiler sonucu oluşturulan işlem ve eylemleri yargısal denetim özellikle idari yargı denetimi dışında bırakılması özgürlükleri sınırlayıcı, giderek özgürlükleri yok edici sonuçlar doğurabilir. Bu açıdan BİO'ların bütün işlem ve eylemlerinin idari yargı denetimi kapsamına alınması özgürlüklerin güvencesi olacaktır (Coşkun, 1998: 192).

#### 1.1.2.2. Regülasyon

Terim olarak Türkçe'de tam bir karşılığı olmayan ''regülasyon'' işlevi, belli bir faaliyete ilişkin olarak ''oyunun kurallarının belirlenmesi'' (düzenleme), bu kurallara riayetin sağlanması (denetim) ve sektörü veya bir alanı düzgün bir rekabet ortamına ve plüralist bir yapıya doğru sevk etme (yönlendirme) olarak tanımlanabilir (Ulusoy, 2003: 21).

Regülasyon, belirli bir faaliyete ilişkin olarak kuralların belirlenmesi, o faaliyet alanındaki aktörlerin belirlenen kurallara uymalarının sağlanması ve o faaliyet alanına ilişkin olarak kamu ve özel sektöre ait tüm unsurları bilgilendirmek ve yönlendirmek suretiyle rekabetçi bir ortamın yaratılması amacıyla yol gösterilmesi faaliyetlerinin bütününü kapsamaktadır. Regülasyon işlevinin, içerdiği bu üç boyutlu faaliyet nedeniyle klasik idari yapılanma çerçevesinde yürütülmesinin güç olduğu düşüncesi, regüle edilmesi ihtiyacı duyulan alanlarda bu klasik yapılanmanın dışında, BİO adı verilen kamu kurumlarının oluşturulmasını gerektirmiştir (Gönen, 2003: 92).

Buna dayanarak, BİO'ların asal işlevinin regülasyon olduğu söylenebilir. Bağımsızlık ise, esasında, bu asıl işlevin gerektiği gibi yerine getirilmesini sağlayan bir tamamlayıcı unsur olarak ortaya çıkmaktadır (Gönen, 2003: 93).

BİO'lar, bu regülasyon işlevini yerine getirirken, yani piyasa ekonomisiyle ilgili kurallar koyarken tamamıyla bağımsız değillerdir. Bu kurumların almış olduğu kararları kısıtlayıcı etkiler vardır.

Bu etkiler, Kalkınma Planı, Yıllık Programlar, Hükümet Programları, Makroekonomik Politikalar ile Uluslararası Kurumlarla imzalanan anlaşmalar ve Niyet Mektupları bu düzenlemeler üzerinde kısıtlayıcı etkide bulunurlar (Karacan, 2002: 65).

‘‘Regülasyon’’ ifadesi Türkiye’de pek tanınmamakla birlikte, Anglo-Amerikan hukukunda, özellikle 1980’li yılların başından itibaren Thatcher ve Reagan’cı liberal politikaların etkisiyle, oldukça gündeme gelmiş ve Kara Avrupa’sı sistemini de etkilemiştir (Ulusoy, 2003: 22).

### 1.2. Bağımsız İdari Otoritelerin Ortaya Çıkış Sebepleri

Günümüzde geleneksel idari yapı, bazı sorunların çözümünde uyguladığı yöntemler yetersiz kalmaktadır. Özellikle ekonomik alanlarda ortaya çıkan karmaşık ve teknik sorunların çözümü uzmanlık gerektirmektedir. Geleneksel idari yapı ve özelliklede bakanlık anlamındaki bir örgüt şeması içinde bu sorunların çözümü her zaman için mümkün olamamaktadır. Kamu işlevinin tarafsızlığının mümkün olduğu en geniş ölçüde sağlanması için yönetimin bazı işlevlerinin siyasi organdan bağımsız, hızlı hareket edebilme yetkisi ile donatılmış, uzman kişilerle sivil toplumun bünyesinden çıkan kişilerden oluşan kuruluşlarca yerine getirilmesi zorunludur. Bu anlamda piyasa ekonomisinde hem aktör olarak rol alıp, hem de hakem rolü üstlenme durumunda devletin alacağı karar ve uygulamalarının haklılığı, yerindeliği ve objektifliği anlamında kuşkular doğabilecektir. Bunun önüne geçilebilmesi için söz konusu alanda bağımsız ve tarafsız kurumların karar alması ve denetlemeyi yapması daha yerinde bir çözüm olacaktır (Atay, 2006: 261).

Teknolojik gelişmelere son derece açık olmaları, toplumsal yaşamda özel bir öneme sahip olmaları ve ayrıca, özel girişim özgürlüğü, haberleşme ve bilgi edinme hakkı, mülkiyet hakkı gibi temel hak ve özgürlüklerle doğrudan ilgileri nedeniyle duyarlı sektörler olarak kabul edilen iletişim, medya, ekonomik rekabet, enerji, telekomünikasyon, sermaye piyasası bankacılık ve finans sektörü gibi alanlarda hem politikanın ve politikacıların hem de ilgili sektörlerde faaliyet gösteren aktörlerin etkisinden arındırılmaları ihtiyacı ve amacı bu tür kurumların doğmasının başlıca sebebidir (Ulusoy, 2003: 5).

Ayrıca hukuk devletinin olmazsa olmaz koşulunu oluşturan idarenin yargısal denetiminin doğası gereği uzun sürmesi, bireye tanınan güvencelere yenilerinin eklenmesini zorunlu kılmıştır. Bu anlamda idarenin yargı dışı yollarla denetlenmesi ve idarenin şeffaflığı önemli bir işlevi yerine getirmektedir (Atay, 2006: 261).

BİO'ların ortaya çıkmasında bir başka neden; hak ve özgürlükleri koruma görevini yürütme içindeki birimlere verme yolundaki çabaların başarısızlığı, danışma niteliğindeki kurul ve komisyonların etkili olamaması, 'bağımsız denetim birimlerinin yaygınlaşmasına neden olmuştur (Kaboğlu, 2002: 138).

Bireyin kamu gücü karşısında korunması üzerine kurulu olan çağdaş demokratik hukuk devletinin bu yeni durumda en temel meselesi, artan idare faaliyet alanlarına uygun usul ve kurumları oluşturmak olmaktadır. Bireylerin temel hak ve özgürlüklerinin en kapsamlı biçimde korunması arayışları, tüm hukuk sistemleri içinde sürmektedir. Başlangıçta ulusal düzeyde kabul edilen bu usuller, günümüzde evrensel anlamlarını bulmuş ve yerleşmiştir. Bu arayışların ortaya çıkardığı ürünlerden biri de BİO'lardır (Soybay, 1994: 108).

Siyasi iktidar ve ekonomik güç odaklarından gelebilecek tehlikelere, yeni teknolojilerin ve mali araçların olası tehditlerine karşı birey özgürlüklerini ve ekonomik düzeni sağlamak, devletin yerine getirmesi gereken bir işlev olarak ortaya çıkmıştır.Bunu gerçekleştirmek üzere müdahale, baskı ve etkiden uzak olarak faaliyet gösteren BİO'lar oluşturulmuştur (Duran, 1997: 4).

BİO'ların ortaya çıkmasında bir diğer gerekçe, yönetilenlerin haklarını idare karşısında korumak düşüncesi bu kurumları ortaya çıkarmıştır. Bu kurumlar ile önce bireyi idareye, idarenin sahip olduğu şahsi olmayan her şeye karsı korumak, vatandaşın özgürlüklerini devlet karşısında veya yetkilerini kötüye kullanabilecek güç merkezleri karşısında korumak, daha sonra çok ağır bir bürokrasinin kaçınılmaz isleyiş bozukluklarını önlemek söz konusudur (Paulıat, 1998: 6).

Bu kurumların ortaya çıkması ile özelleştirme ve devletçi politikaların yerini ''düzenlenmiş piyasa ekonomisi''nin alması arasında bir koşutluk gözlenmektedir. Özelleştirme olarak tanımlanan ''devlet düzenlemelerinin azalması'' hareketinin boş bıraktığı alanların BİO'lar tarafından doldurulduğu savunulmaktadır (Tan, 2002: 12). Buradan yola çıkarak,

BİO'ların ortaya çıkışında neo-liberalizmin ‘‘her şeyi bizzat üstlenen ve yapan’’ devlet anlayışının değil, ‘‘her şeyi rasyonel ölçülerde denetleyen ve bazı istisnai şeyleri bizzat üstlenen ve yapan’’devlet anlayışının etkili olduğu söylenebilir. Bu durum aynı zamanda, klasik idari yapılanmanın başarısızlığı anlamına gelmektedir ve sosyal devlet ve kamu hizmetini ön planda tutan klasik devlet yönetim sisteminin krize girmesinin bir sonucudur (Ulusoy, 1998: 32).

Bu tür kuruluşların gelişmesinin bir başka önemli sebebi ise, özelleştirilen bazı sektörlerde özelleştirme sonrası beliren düzenleme ve denetim gereksinimi olarak kabul edilmektedir. Elektrik ve telekomünikasyon gibi özelleştirilen sektörlerde özel girişim yanında kamunun da "işletici" olarak faaliyetini sürdürmesi işletici-düzenleyici ayrımı yapılmasını zorunlu kılmaktadır (Sobacı, 2006: 161). Örneğin, Avrupa Topluluğu Hukuku özellikle son dönemlerde endüstriyel ve ticari kamu hizmetlerinde denetim ve işletme fonksiyonlarının ayrılmasını teşvik etmektedir. Dolayısıyla, devletin aynı anda hem oyuncu hem de hakem olması mümkün değildir ve yeni Avrupa oluşumu anlayışına göre, devlet sadece düzenleyici kimliğini almalıdır. Başka bir ifadeyle, sadece oyunun kurallarını koyması ve kurallara saygıyı sağlaması gerekir. Oyunun oynanmasını ise işleticilere bırakmalıdır (Ulusoy, 1998: 31).

Yirmibirinci yüzyılda ekonominin giderek küreselleşmesi,yani ticarette sınırların kalkmasıyla birlikte ekonomide yeni liberalizm (neo liberalizm) anlayışı egemen olmaya başlamıştır. Bu yeni ekonomi modelini yeni sağ ideoloji ortaya koymuştur.

Yirmibirinci yüzyılda kapitalizmin yeniden yapılanmasına tanık olunmuştur. 1929 buhranı temel olarak, talep yaratamayan süreçlerin bir sonucudur. Bunun sonucunda, krizin sorumlusu olan piyasa yani özel sektör geri çekildi ve alanı büyük ölçüde kamuya terk etmiştir (Şaylan, 2000: 10). 1980'lere kadar ekonomide Keynezyen ekonomi modeli takip edilmiştir. Bu modelde devlet eliyle kalkınma anlayışı benimsenmiştir.

Ancak kapitalizmin döngüsel krizleri, 1980'lerde bir kez daha kendini göstermeye başladı. Sermayenin kendini üretme koşullarındaki geriye gidiş, ekonomide yeni kanalların açılmasını zorlaştırdı. En az çeyrek yüzyıllık uygulamalar, devlet tarafından desteklenen özel

sektör yaratmış, kamunun kapladığı alan gelişmenin sınırını belirler olmuştu. Bu yeni krizdi ve sorumlusu kamu idi. Refah devleti anlayışı, demokrasiyi, toplumsal gelişmeyi ve ekonomik verimliliği sağlama amaçlarına ulaşamamıştır (Günaydın, 2002: 4). Devlet ekonomiyi tamamen özel sektöre devretmesiyle yeni bir ekonomik sistem ortaya çıkmıştır. Bu yeni sistemi yeni sağ ideoloji ortaya koymuştur. Bu durum BİO'ların ortaya çıkmasında önemli bir etkendir.

Aslında kendileri de birer bürokratik kurumlar olan bazı uluslararası kuruluşlar BİO'ların kurulmasını bazen teşvik ederlerken bazende zorluyorlar ve özellikle de delişmekte olan ülkelerde güven duymadıkları politikacının alanının daraltmak için bunu bir araç ve yönteme dönüştürüyorlar. Örneğin IMF destekli birçok istikrar programının ön koşulları arasında BİO kurma yer almaktadır. Bazen de OECD, Dünya Bankası gibi diğer uluslar arası kuruluşlar bu tür kurumların kurulmasını teşvik ediyor. Diğer taraftan aynı eğilim Avrupa Birliği (AB) gibi bölgesel kuruluşlar tarafından da sürdürülüyor (Karacan, 2002; 25).

Yukarıda ifade edilen sebepler birleştirildiğinde, BİO'ların ortaya çıkmasındaki en önemli neden ekonomik politikalardaki değişikliktir. Özellikle 1970'ten itibaren Keynezyen ekonomi politikaları bırakılmış, yerine serbest piyasa ekonomisi uygulanmaya başlanmıştır. Refah devleti anlayışı terk edilmiş, mal ve hizmet üretimi büyük oranda özel sektöre devredilmiştir.

### 1.2.1. Tarihsel Gelişimi

Yasayla oluşturulmuş BİO'ların Kıta Avrupası için oldukça yeni bir gelişme olduğu söylenebilirse de, bu tür kurumların tarihi A.B.D.'de oldukça geriye gitmektedir. Federal düzeyde kurulan ilk kurum olan Eyaletlerarası Ticaret Komisyonu (Interstate Commerce Commission), 1887 yılında çıkarılan ve eyaletlerarası ticareti düzenleyen bir yasa çerçevesinde demiryolu ticaret ve taşımacılığı düzenlemek üzere oluşturulmuştur (TÜSİAD, 2002: 79).

İlk BİO olarak kabul edilen Eyaletlerarası Ticaret Komisyonu, eyaletler arası antitekel düzenlemelerinin kurumsal ifadelerinden biri olarak ortaya çıkmıştır. Bu kurumların izleyen yıllarda da ABD ekonomisinde her zaman önemli bir yere sahip olduğu görülmüştür (Bayramoğlu, 2005: 250). Bu kurumların ortaya çıkmasındaki bir başka neden ise, Başkan ile Kongre arasındaki güç ve yetki çekişmesi nedeniyle parlamentonun Başkanın görev ve

yetkilerini, özellikle ekonomik alanlardakini BİO'lar yaratarak budamak ve sınırlamak istemidir (Karacan, 2002: 24).

Amerikan tarzı düzenlemeler, sanayi sektöründe büyük ölçüde özel mülkiyetin hakim olmasından rahatsızlık duymayan, piyasa sisteminin normal şartlarda iyi çalıştığına inanan, aksaklıkların ortaya çıktığı bazı özel durumlar dışında işleyişine müdahale edilmemesi gerektiğine inanan bir anlayışı ifade eder. Buna karşılık Kıta Avrupası'nda piyasa ekonomisinin ve onun gerektirdiği özel mülkiyet yapısının genel kabul görmesi çok daha yeni bir durumdur. Kabaca 19'uncu yüzyılın son çeyreğinden ikinci Dünya Savaşı'nın sonuna kadar geçen zaman 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 (TÜSİAD, 2002: 79). Bu durumu destekleyen örnek ise; 1929 Bunalımında Avrupa devletleştirme yoluyla tepki verirken A.B.D. düzenleyici kurumlar yoluyla sistemi düzenlemek yöntemini seçmiştir. Nitekim Avrupa'da kurumlar özelleştirmenin yaygınlaştığı 1980'li yıllarda ortaya çıkmaya başlamıştır (Karacan, 2002: 24).

1970'lerin sonundan itibaren, iktisadi alanda küresel ölçekte meydana gelen gelişmeler ve Avrupa Birliği çerçevesinde Avrupa ekonomilerinin hızla ivme kazanan bir bütünleşme sürecine girmeleri, düzenleme ve idari otoriteler konusunda Avrupa'da çok önemli gelişmelere sebep olmuştur. ABD'deki örneklerine benzer çok sayıda BİO ortaya çıkmış ve kamu politikaları alanında hissedilir ölçüde etkileri olmaya başlamıştır (TÜSİAD, 2002: 79). Avrupa'da, İngiltere, Norveç, İsveç, Danimarka, Fransa, Almanya ve bir çok ülke bu idarelere varlık tanımışlardır (Sayıştay Raporu, 2002: 116). Türkiye'de ise 1981 yılında Sermaye Piyasası Kurulu (SPK)'nun kurulmasıyla başlayan süreç, 1994 yılında Rekabet Kurumu (RK) ve Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (RTÜK)'nun kurulmasıyla devam etmiştir (Uysal, 2007: 9).

Son yıllarda gerek piyasa ekonomisinin model olarak yaygınlaşması ve özelleştirmeler gerekse küreselleşmenin de etkisiyle A.B.D.'deki bu yönetim modelinin egemenliği doğrultusunda hem gelişmiş ülkelerde hem de gelişmekte olan ülkelerde yeni yeni BİO 'lar kurulmaktadır (Karacan, 2002: 25).

### 1.3. Bağımsız İdari Otoritelerin Görev ve Yetkileri

BİO'lar ilgili oldukları önemli sektörlerde düzenleme ve denetleme yaparken önemli yetkiler kullanırlar. Bunlar, düzenleme, gözetim ve denetim, görüş bildirme, yaptırım uygulama ve uyuşmazlık çözme gibi görevleri yerine getirirler. Bu görevler başlıklar halinde açıklanmıştır.

#### 1.3.1. Düzenleme Yetkileri

BİO'ların kuruluşlarının önemli bir gerekçesi piyasa tökezlemelerinin olduğu alanlarda piyasaların işleyişlerinde etkinliği artırmak adına fiyat, miktar, piyasalara giriş ve çıkış koşulları (lisans/izin verme ve iptali),kalite ve güvenlik gibi değişkenlerin denetimi için düzenlemeler yapmaktır. BİO'lar kamu tüzel kişisi olmaları nedeniyle bu yetkilerini yönetmelik çıkararak kullanabilmektedir.

Toplumsal yaşamın önemli sektörlerini kamu yararı ve kamu düzeni gereklerine uygun olarak yönlendirme içeren bu yetki BİO'ların mevcudiyet nedenlerini meydana getirmektedir. Türkiye' de bu kurumların görev ve yetkileri yasama organı tarafından çıkarılan ve kuruluşlarını belirleyen yasa ile tanımlanmaktadır.

#### 1.3.2. Gözetim ve Denetim Yetkisi

BİO'lar ilgilendikleri alanlarda yasalara veya yönetmelik ve benzeri araçlarla kendileri tarafından konan kurallara uyulup uyulmadığını denetleyebilme yetkisine sahiptir. Bu doğrultuda, gerek duyduğu takdirde ilgililerden bilgi ve belgeleri istemek, onların bilgisine başvurmak, yerinde inceleme yapmak gibi bir takım yetkiler bu kurumlara verilmiştir. Bir çoğunun kuruluş yasasında bu tarz yetkilerle karşılaşmak mümkündür. Ayrıca yasama organı bazı BİO'lara ilgilileri dinlemenin ötesinde belgelere el koyma gibi zorlama yetkilerde verebilmektedir ( Akıncı, 1999: 133).

### 1.3.3. Görüş Bildirme Yetkisi

Kendi alanlarında uzman kurumlar olan BİO'lar faaliyet gösterdikleri alana yönelik olarak özel veya kamu kurum ve kuruluşlarına görüş bildirerek danışma işlemini yerine getirebilirler. Görüş bildirme yetkisi geleneksel olarak zorunlu olmayan görüşler, zorunlu görüşler ve uyulması zorunlu görüşler olmak üzere üç değişik biçimde nitelenebilir (Akıncı, 1999: 134-135).

### 1.3.4. Yaptırım Uygulama Yetkileri

BİO'lar ilgili oldukları alanda önemli yaptırım uygulayabilme yetkilerine sahiptirler. Bu, BİO'ları diğer kurumlardan ayıran özelliklerden biridir. Hatta yaptırım uygulayabilme yetkisine sahip olabilmeleri bu kurumların yargısal veya yarı-yargısal kurumlar olarak nitelendirilip nitelendirilemeyecekleri tartışmalarına da sebep olmaktadır (Parlak ve Sobacı, 2005: 262).

BİO'lar düzenledikleri ve denetledikleri alanlarda hukuka aykırılık tespit ettikleri takdirde, yaptırım uygulamadan önce ilgilinin uyarılması, yazılı ve sözlü savunmasının yapma imkanının sağlanması, uygulanacak yaptırım ile fiil arasında orantılılık olması, alınacak kararın gerekçeli olarak duyurulması gibi yöntemler kullanılmaktadır (Dönmez, 2003: 73-74).

BİO'lar hukuka aykırılık tespit ettiklerinde faaliyette bulunan kuruluşun izninin geri alınması ve faaliyetinin sürekli veya geçici olarak durdurulması gibi doğrudan yaptırım yetkilerine sahip olduğu gibi yargı yolu ile uygulanacak yaptırımlar da vardır. BİO'ların sahip olduğu kolluk yetkilerini kullanarak aldıkları kararlara uyulmaması durumunda, bu kurumlarca uygulanacak idari yaptırımlar dışında, ek olarak ceza yaptırımları da ön görülebilmektedir (Gözübüyük ve Tan, 1998: 299-300).

### 1.3.5. Uyuşmazlık Çözme Yetkisi

BİO'ların önemli özelliklerinden biride, kendi aralarındaki bazı uyuşmazlıkların çözümünde yetkili kılınmış olmalarıdır. Faaliyette bulundukları alanları çok teknik olması ve dolayısıyla yargı yoluna giderek çözüme kavuşmasının uzun zaman alması gibi sebeplerle bu

kurumlara uyuşmazlıkları çözme yetkisi tanınmıştır. Son yıllarda uyuşmazlıların yargısal olmayan yollarla çözümünde BİO'lar örnek gösterilmektedir (Tan, 2002: 31).

# İKİNCİ BÖLÜM

## 2. BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERİN DÜNYADAKİ ÖRNEKLERİNİN İNCELENMESİ

BİO'lar sadece ülkemizde değil, diğer bazı ülkelerde de bulunmaktadır. Bu bölümde, ABD, İngiltere, Fransa ve Almanya'da bulunan BİO'lar incelenmiştir.

ABD'de başkanlık rejimi dolayısıyla yürütme gücünün hükümet ve idare tarafından kullanılmasında dengenin hükümet lehine güçlenmesi eğilimi ve merkeziyetçilik ile hiyerarşi prensiplerinin Kıta Avrupa'sı rejimlerindeki kadar geniş bir kabul görmemesi nedeniyle yoğun bir biçimde hukuki varlık kazanan BİO'lar, son zamanlarda her iki bakımdan da anayasal temelleri ABD'deki rejime zıt olan ve idari rejimi benimsemiş Kıta Avrupası ülkelerinin (Fransa, İtalya, İspanya gibi) idari yapılarında da yadsınamayacak derecede önemli bir müessese haline gelmişlerdir (Erkut, 1998: 126).

Bu kurumlar, ABD'de parlamentonun başkana olan güvesizliği, İngiltere'de hükümetin doğrudan bir bakanın sorumluluğunda olmasını istemediği konularda özerk kurumların gerekliliğine inanması, Fransa'da ise halkın devlete ve yargıya olan güvensizliği sonucunda ortaya çıkmıştır (Beydili, 2008: 48).

### 2.1. Amerika Birleşik Devletleri

ABD'deki ilk BİO, 1887 yılında kurulan Interstate Commerce Commision (ICC)'dır. ICC'nin kuruluş amacı eyaletler arası her türlü taşımacılığı düzenlemekti. Ortaya çıkısını sağlayan nedenlerin başında, özel şirketler tarafından işletilen demiryollarının hizmet ve fiyatlarına karşı kamuoyunda 1800'lerin sonuna doğru oluşan yoğun tepkiler vardır. Ancak, Amerikan Kongresi'nin yaptırım gücü sağlayacak düzenlemeleri geçirmekte zorluk çıkarması ve Amerikan Yüksek Mahkemesi'nin yetkileri ile ilgili sınırlayıcı yorumları nedeniyle, 1906 yılında Başkan Theodore Roosevelt zamanında çıkarılan Hepburn Yasası (Hepburn Act)'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 eyaletlerarası her türlü taşımacılığı düzenlemekteydi. 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 karşıtı anlayış çerçevesinde, 1980 yılında bir yasayla demiryolu ve karayolu taşıma tarifelerini belirleme yetkileri kısılan ICC, 1994 yılında eyaletler arası taşımacılık üzerindeki her türlü kontrol yetkisinin kaldırılmasından sonra 1995 yılında kapatılmıştır. Yapmakta olduğu işlevlerin geri kalanları yeni kurulan Ulusal Taşımacılık Güvenlik Kurumu'na (National Transportation Safety Board) devredilmiştir (Tüsiad Raporu, 2002b: 84).

ABD'deki BİO'lar, bakanlıktan küçük ancak bir idari birimden daha büyük kuruluşlar olup belli alanda düzenleme ve denetleme yapma işleviyle çalışan, uzmanlığa dayalı bir faaliyet üstlenen, politik denetime karsı bağımsız, daha çok senatoya karsı sorumlu olan kurumlardır (Avaner, 2003: 114).

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 görülebilmektedir (Uysal, 2007: 13).

Görev ve yetkileri genel itibariyle değerlendirildiğinde, ABD'de faaliyet gösteren BİO'lar ilgili oldukları sektörün yapısı ve isleyişi 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 en önemli özellikleridir (Tüsiad Raporu, 2002b: 86).

Amerika'da yaklaşık 100 civarında BİO ya da oradaki ifadeyle bağımsız federal düzenleyici kurumlar olmasına karsın, bunların yedi tanesi is yaşamının düzenlemesi açısından oldukça önemli kabul edilmektedir. Bunlar; demiryolu, kamyon ve su yolu taşıması, rekabet alanı, toptan elektrik satışı ile doğalgaz alanı, telefon ve televizyon alanı,

menkul kıymetler ve borsalar kurulu ve havayolları sektörlerinde faaliyet gösterirler (Karacan, 2002: 23).

Diğer taraftan ABD'deki BİO'lar ile ilgili yaşanan sorunlar bakımından iki önemli özellik dikkati çekmektedir: Birincisi merkezi yönetim içerisindeki kurumlar arasında yer almaması ve direktiflerden muaf olması; ikincisi çoğul bir yürütme kurulunun bulunması. Bunlar genellikle beş ya da daha fazla üyeden oluşan yürütme kurullarınca yönetilir. Merkezi idareden bağımsızdırlar ve düzenleme yapma yetkileri bulunur. Belli süre için göreve atanır ve bu süre içerisinde görevden alınmaları oldukça güçtür. Düzenleme yetkileri bulunmasına rağmen kurumların karar alma sürecini olumsuz etkileyen unsurlar sebebiyle, çok etkin karar alamadıkları belirtilmektedir. Bu unsurların başında, piyasa aktörlerinin BİO'ya, karar almayı belirleyen bilgileri istenilen düzeyde aktarmamaları gelmektedir. Karar organlarında karar alınırken, genellikle mevcut durumu koruma eğiliminin ağır basması bir başka önemli sorundur. Bağımsız olmalarına rağmen Başkan ve Kongre'nin eleştirilerine karşı koyamamaları da, bu kurumlarla ilgili öne çıkan temel sorunlardır (Bayramoğlu, 2005: 253-254).

### 2.2. İngiltere

İngiltere, 1980'li yıllara damgasını vuran ve özellikle altyapı sektörleri üzerinde geriye dönülmez izler bırakan özelleştirme uygulamalarında başı çeken ülke olması sebebiyle, BİO'lar konusunda öncü girişimlerde bulunmuş bir ülkedir. BİO uygulamalarının ortaya çıktığı ABD ile benzer hukuki ve idari yapı geleneklerine sahip olması nedeniyle, İngiltere'ye ABD deneyimlerinden faydalanma bakımından önemli bir avantaj sağlamıştır. Bugün birçok sektörde faaliyet gösteren BİO'ları çok yetkin kuruluşlardır ve bu konuda diğer ülkelere örnek teşkil etmeye devam etmektedirler (Tüsiad Raporu, 2002b: 94).

İngiltere'de; millileşmiş sanayi ve kamu işletmelerindeki verimsizlik, kamu açıklarını kapatmaya yönelik olarak gelir elde etme, kamudaki personel fazlalığı, kamu örgütlerinin kullanılan sermaye ve varlıklar üzerinden çok düşük düzeyde gelir elde etmesi, kamu işletmelerinin rekabetçi olmayan ve tüketicilerin istemlerine duyarsız yapıda olması,

kamu işletmelerinin yönetimindeki siyasallaşma gibi gerekçelerle İngiltere'de Muhafazakar Parti, özelleştirme sürecini başlatmıştır (Karasu, 2004'ten aktaran: Ekşi, 2009: 72).

İngiltere'de 1980'lerin başında ortaya çıkan yeni örgütlenme şekilleri, yönetişimin ve BİO'ların hem tarihsel hem de kurumsal yapısını çözümlemek için önemli veriler sağlamaktadır. İngiltere, Avrupa'da "düzenleyici devlet" oluşumunun anayurdu olarak kabul edilir. Bunun sebebi, Avrupa'da BİO'ların ilk kez bu ülkede görülmesi değildir, kaldı ki ilk örnek İngiltere'de değil Almanya'da ortaya çıkmıştır. İngiltere'nin BİO'ların anayurdu olarak kabul edilmesi, devletin sosyal ve ekonomik işlevlerinin kısıtlanması ve "ekonominin siyasetten arındırılması" programını ilk uygulayan ülke olmasıyla ilgilidir (Bayramoğlu, 2005: 254).

İngiltere'deki BİO'ların 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 sorumluluğu, 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. İngiltere'de BİO'lar, elektrik, doğalgaz, su, telekomünikasyon gibi sektörlerde çalışmaktadırlar. (Tüsiad Raporu, 2002b: 95).

İngiltere'nin bu konuda bugün için ilgilendiği konular artık, oturmuş bir BİO düzeninde kurulların daha verimli çalışmaları ve saydam olmaları nasıl sağlanır, hesap verebilirliklerinde karşılşılanlan sorunlar nasıl aşılır gibi yeni ve teknik sorunlardır (Tüsiad Raporu, 2002b: 95).

**Tablo 1:** İngiltere'deki bazı BİO'lar ilgili ayrıntılar

| | | Telekomünikasyon idaresi ( OFTEL) | Finansal Hizmetler Otoritesi (FSA) | Gaz ve Elektrik Piyasaları idaresi (OFGEM) |
|---|---|---|---|---|
| A)Kurul Başkanının Statüsü | 1) Görev süresi | 5YIL | 5YIL | 5YIL |
| | 2) Kim tarafından atanıyor? | İlgili Bakan | İlgili Bakan | İlgili Bakan |
| | 3) Görevden alınma | Yalnızca görevle bağdaşlayan davranış durumunda | İlgili bakanın takdirinde | İlgili bakanın takdirinde |
| | 4) Kurul başkanının aynı anda kamuda başka bir görevi olabilir mi ? | Evet | Evet | İlgili 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 | Belli bir süre yok |
| | 8) Kim tarafından atanılar? | X | İlgili Bakan | İlgili Bakan |
| | 9) Görevden alınma | X | İlgili Bakanın takdirinde | İlgili Bakanın takdirinde |
| | 10) Kurul Üyelerinin aynı anda kamuda başka bir görevi olabilir mi ? | X | İlgili Bakanın takdirinde | İlgili Bakanın takdirinde |
| | 11) Yeniden atanması mümkün mü? | X | Evet yalnız bir kere | Evet |
| | 12) Her türlü ortaklık ve bağlantıdan vazgeçilmesi atanma şartı mı? | X | Hayır | Evet |
| Hükümet ve parlamento ile ilişkiler | 13)Kurumun bağımsızlığı yasa da açıkça belirtiliyor mu? | Evet | Hayır | Evet |
| | 14) Hükümete ne şekilde hesap veriyor? | Yalnızca bilgi amaçlı yıllık rapor | Yalnızca bilgi amaçlı yıllık rapor | Tam sorumluluk |
| | 15) Parlamentoya ne şekilde hesap veriyor? | Yalnızca bilgi amaçlı yıllık rapor | Yalnızca bilgi amaçlı yıllık rapor | Yalnızca bilgi amaçlı yıllık rapor |
| | 16) Mahkeme kararı dışında, kararlarını değiştirme veya veto etme yetkisi olan merci var mı? | Evet(Rekabet Komisyonu) | Evet(özel temyiz kurulu) | Evet (Rekabet Komisyonu) |
| D) Mali ve İdari Bağımsızlık | 17) Kurumun gelir kaynakları | Düzenlenen şirket | Düzenlenen şirket | Düzenlenen şirket |
| | 18) Bütçesinin düzenleme merci | OFTEL | FSA | OFGEM |
| | 19) İdari yapısını belirleme yetkisi kime ait? | OFTEL | FSA | OFGEM |
| | 20) Personel Yetkisini Belirleme Yetkisi Kime Ait? | OFTEL | FSA | OFGEM |
| E)Düzenleyici Yetkiler | 21) İlgili sektör üzerinde düzenleme yetkilerinin paylaşıldığı kurumlar? | Sektör Düzenleyici Kurumlar | YOK | YOK |

**Kaynak:** Tüsiad Raporu, 2002b: 97

### 2.3. Fransa

Fransız kamu idari sistemine tarihsel olarak merkeziyetçi bir anlayışın damgasını vurduğu bilinmektedir. Ancak bu durum, özellikle altyapı sektörlerinde AB düzeyindeki gelişmelerin de etkisiyle, yavaş yavaş değişmeye başlamıştır (Tüsiad Raporu, 2002b: 115) Fransa'nın devletçi geleneğinin düzenleyici reform sürecine yansıması olarak, rekabete kısmen açılan bazı altyapı sektörlerinde daha önce bu sektörlerde tekel konumunda olan kamu firmaları mevcudiyetlerini büyük ölçüde sürdürmeye devam etmektedirler. Fransa'nın AB direktiflerinde belirtilen sektörlerin rekabete açılması ile ilgili düzenlemeleri genellikle gereken en alt düzeyde uygulamayı seçtiği görülmektedir (Tüsiad Raporu, 2002b: 115).

Fransa'da hukuk literatüründe BİO kavramı ilk kez 6 Ocak 1978 tarihli Hürriyetler ve Bilgi işlem yasasında kullanılmıştır. Bu yeni kavram, Fransız idari yapısında hiyerarşik bağa dayalı örgütlenmeye, idari yargının olağanüstü boyutta politize olması ve kural koyanlarla uygulayanlar arasında bir ayrışma olması bakımından eleştirilerin yöneltildiği dönemde ortaya çıkmıştır (Gürsel, 2000: 208).

Kurumların sayısında 1960'lı yıllardan itibaren önemli bir artış olmuştur. Bu artışın sebebi, yargı organlarının yaptıkları hukuki denetimin yetersiz olması ve dolayısıyla yerindelik denetimi yapacak mercilere ihtiyaç duyulmasıdır (Azrak, 2001: 21).

Fransız idari sistemin içinde yer almalarına rağmen, BİO'lar henüz bulanık bir kategori olarak görülmektedir. Doktrin onları kabul etme konusunda tam bir birlik içinde değildir. Nitekim doktrin bu kurumların dikkate alınabilecek sayısı üzerinde bile tereddüt etmektedir (Morange, 1998: 18).

Telekomünikasyon sektöründe daha önce kamu tekeli olan France Telecom'un kısmen özelleştirilmesi sonrasında bu sektörde rekabeti arttırıcı düzenlemeler daha hızlı bir şekilde 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 BİO'lar oluşturulmuş ve

liberalizasyon sonrasında sektöre giren şirketlerle birlikte kamu şirketlerinin faaliyetlerini düzenlemekle bu kurumlar yükümlü kılınmışlardır (Tüsiad Raporu, 2002b: 115).

**Tablo 2:** Fransız BİO'larının çeşitli özellikleri ile ilgili ayrıntılar

| | | Elektrik Düzenleme Komitesi | Sermaye Piyasası Düzenleme Komisyonu | Telekomünikasyon Düzenleyici Otoritesi |
|---|---|---|---|---|
| A) Kurul Başkanının Statüsü | 1) Görev süresi | 6 yıl | 6 yıl | 6 yıl |
| | 2) Kim tarafından atanıyor? | Hükümet | Hükümet | Hükümet |
| | 3) Görevden alınma | Yalnızca görevle uyuşmaya davranış durumunda | Görevden alınamıyor | Görevden alınamıyor |
| | 4) Kurul başkanının aynı anda kamuda başka bir görevi olabilir mi ? | Hayır | Hayır | Hayır |
| | 5) Yeniden atanması mümkün mü? | Hayır | Hayır | Hayır |
| | 6) Her türlü ortaklık ve bağlantıdan vazgeçilmesi atanma şartı mı? | Evet | Hayır | Evet |
| B) Kurul Üyelerinin Statüsü | 7) Görev Süresi | 6 yıl | 4 yıl | 6 yıl |
| | 8) Kim tarafından atanılar? | Hükümet 3, Senato Başkanı 1, Meclis Başkanı 1, Ekonomik Başkanı 1, ve Sosyal Konsey | Hükümet | Cumhurbaşkanı 3, Meclis Başkanı 1 Senato Başkanı 1 |
| | 9) Görevden alınma | Yalnızca görevle uyuşmayan davranış durumunda | Belirli bir düzenleme yok | Görevden alınamıyor |
| | 10) Kurul Üyelerinin aynı anda kamuda başka bir görevi olabilir mi ? | Hayır | Evet | Hayır |
| | 11) Yeniden atanması mümkün mü? | Hayır | Evet, yalnızca bir kez daha | Hayır |
| | 12) Her türlü ortaklık ve bağlantıdan vazgeçilmesi atanma şartı mı? | Evet | Hayır | Evet |
| C) Hükümet ve parlamento ile ilişkiler | 13)Kurumun bağımsızlığı yasa da açıkça belirtiliyor mu? | Hayır | Evet | Hayır |
| | 14) Hükümete ne şekilde hesap veriyor? | Yalnızca bilgi amaçlı yıllık rapor | Yalnızca bilgi amaçlı yıllık rapor | Yalnızca bilgi amaçlı yıllık rapor |
| | 15) Parlamentoya ne şekilde hesap veriyor? | Yalnızca bilgi amaçlı yıllık rapor | Yalnızca bilgi amaçlı yıllık rapor | Yalnızca bilgi amaçlı yıllık rapor |
| | 16) Mahkeme kararı dışında, kararlarını değiştirme veya veto etme yetkisi olan merci var mı? | Hayır | Hayır | Hayır |
| D) Mali ve İdari Bağımsızlık | 17) Kurumun gelir kaynakları | Genel bütçe | Düzenlenen şirket | Genel bütçe |
| | 18) Bütçesinin düzenleme merci | "Sayıştay" (Cour des Comptes) | COB | "Sayıştay" (Cour des Comptes) |
| | 19) İdari yapısını belirleme yetkisi kime ait? | CRE | COB | ART |
| | 20) Personel Yetkisini Belirleme Yetkisi Kime Ait? | CRE | COB | ART |
| E) Düzenleyici Yetkiler | 21) İlgili sektör üzerinde düzenleme yetkilerinin paylaşıldığı kurumlar? | Hükümet | Hükümet | Hükümet |

**Kaynak:** Tüsiad Raporu, 2002b: 119

## 2.4. 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 sebebiyle, BİO'lar açısından kendine özgü bir gelişim izlemektedir. Altyapı sektörlerinin rekabete açılması ve bu suretle birleştirilmesi yönündeki AB politikalarını büyük çapta destekleyen Almanya, bu yöndeki Avrupa Komisyonu direktiflerini uygularken kendi ülke şartlarını göz önüne alarak hareket etmektedir (Tüsiad Raporu, 2002b: 109).

Almanya'da federal düzeyde faaliyet gösteren BİO'ların bulunduğu sektörlerin sayısı oldukça sınırlıdır. Telekomünikasyon ve posta sektörlerini birlikte düzenleyen Telekomünikasyon ve Posta Düzenleyici Otoritesi; Federal İlaç ve Tıbbi Cihazlar Enstitüsü; ve finans sektörünü bütün alt sektörleri ile bir arada düzenlemek üzere çok kısa bir süre önce kurularak faaliyete geçmiş bulunan Federal Finansal Denetleme Otoritesi dışında federal düzeyde sektörel düzenleme yapan kurum bulunmamaktadır (Tüsiad Raporu, 2002b: 109).

Güçlü ve etkin bir kamu yönetimi geleneğine sahip olan Almanya'da, AB direktifleri çerçevesinde kurulan yeni düzenleyici kurumlar Anglosakson tarzdaki BİO'lardan 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 (Tüsiad Raporu, 2002b: 109-110).

**Tablo 3**: Bazı Alman BİO'larının çeşitli özellikleri ile ilgili ayrıntılar

| | | Telekomünikasyon ve Posta Düzenleyici Otoritesi ( RegTP) | Federal Finansal Denetleme Otoritesi (BaFin) | Federal Kartel Dairesi ( Bundeskartellamt) |
|---|---|---|---|---|
| A) Kurul Başkanının Statüsü | 1) Görev süresi | Belirli süre yok | Belirli süre yok | Belirli 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 | Belli bir süre yok | Belli bir süre yok | Belli bir süre yok |
| | 8) Kim tarafından atanılar? | RegTP Başkanı | Hükümet | Bundeskartellamt Başkanı |
| | 9) Görevden alınma | Belirli bir düzenleme yok | Belirli bir düzenleme yok | Belirli bir düzenleme yok |
| | 10) Kurul Üyelerinin aynı anda kamuda başka bir görevi olabilir mi ? | Hayır | Belirli bir düzenleme yok | Hayır |
| | 11) Yeniden atanması mümkün mü? | Evet | Evet | Evet |
| | 12) Her türlü ortaklık ve bağlantıdan vazgeçilmesi atanma şartı mı? | Hayır | Hayır | Haır |
| C) Hükümet ve parlamento ile ilişkiler | 13)Kurumun bağımsızlığı yasa da açıkça belirtiliyor mu? | Evet | Evet | Evet |
| | 14) Hükümete ne şekilde hesap veriyor? | Tam sorumluluk | Vermiyor | Tam sorumluluk |
| | 15) Parlamentoya ne şekilde hesap veriyor? | Yalnızca bilgi amaçlı yıllık rapor | Vermiyor | Yalnızca bilgi amaçlı yıllık rapor |
| | 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 İdari Bağımsızlık | 17) Kurumun gelir kaynakları | Genel bütçe | Düzenlenen şirket | Genel bütçe |
| | 18) Bütçesinin düzenleme merci | RegTP ve hükümet | BaFin ve hükümet | Bundeskartekkamt ve hükümet |
| | 19) İdari yapısını belirleme yetkisi kime ait? | Hükümet | Bafin | Bundeskartellamt |
| | 20) Personel Yetkisini Belirleme Yetkisi Kime Ait? | RegTP | BaFin | Bundeskartellamt |
| E) Düzenleyici Yetkiler | 21) İlgili sektör üzerinde düzenleme yetkilerinin paylaşıldığı kurumlar? | Bundeskartellamt | Bundeskartellamt | Sektörel düzenleyici kurumlar |

**Kaynak:** Tüsiad Raporu, 2002b: 114

# ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

## 3. TÜRKİYE'DE BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELER

Devletin klasik idari örgütlenmesinin dışında kalan ve BİO olarak adlandırdığımız yapılanmalar ülkemizde 1980'li yıllardan sonra kurulmaya başlanmıştır. 1982 Anayasası'nın 167.maddesinin ilk fıkrası, "Devlet, para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemelerini sağlayıcı ve geliştirici tedbirleri alır; piyasalarda fiili veya anlaşma sonucu doğacak tekelleşme ve kartelleşmeyi önler" şeklindedir. Anayasanın 167. maddesi ile devlete verilen görevin kapsamında, yukarıda sayılan alanlarda gerek kamu kesiminin gerekse özel kesimin faaliyetlerini düzenlemek, denetlemek, aykırı davranışların yapılmasını yaptırımlar yoluyla önlemek bulunmaktadır. Anayasada belirtilen sebeplere ek olarak, 1980'lerden itibaren ülkemizi de etkisi altına alan küreselleşmenin etkisiyle devletin sunduğu hizmetlerin azaltılması, KİT'lerin özelleştirilmesi sürecine girilmiştir. Ancak bu hizmetlerin özel sektörün eline geçmesi nedeniyle oluşabilecek özel tekelleri engellemek amacıyla, uluslar arası kuruluşların ve konjonktürün de etkisiyle kamu otoritesi düzenleme yapmak amacıyla BİO'ların kurulması yoluna gidilmiştir (Karakaş, 2008: 110).

Özellikle 1983'te Turgut Özal'ın başbakan olmasıyla liberal ve dışa açık bir ekonomik yapı ortaya çıkmıştır. Avrupa Birliği'ne tam üyelik yolunda atılan adımlarla birlikte, BİO'lar zorunlu olarak ülkemizde de görülmeye başlamış ve ekonomik altyapıda özerk idari kurumlar ortaya çıkmıştır.

Bu bağlamda, Türkiye'de BİO'ların oluşumuna bakıldığında, bu kurumların ülkemizde belirli ilkeler ve doktrinler çerçevesinde değil, konjonktürel gelişmeler sürecinde ortaya çıktığı görülmektedir. Örneğin, Rekabet Kurumu'nun kurulması Gümrük Birliği süreci ile, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK), Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK), Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu (BTK), ve Kamu İhale Kurumu (KİK)'nun ortaya çıkışı ise, IMF baskıları ve Avrupa Birliği'ne adaylık süreci ile açıklanmaktadır (Emek ve Acar, 2004: 114).

Yakın zamanlarda klasik yönetsel teşkilatlanma modelinin dışına çıkan yeni yönetsel yapılanmalar gözlenmektedir. Özellikle kamusal yaşamın hassas sektörleri olarak da nitelendirilen sermaye piyasası, görsel ve işitsel iletişim gibi hem düzenleyici hem de denetleyici işlevlere sahip olan yeni yönetsel kuruluşlar ortaya çıkmıştır (Gözübüyük, 2002: s.157).

Türkiye'de ilk olarak SPK daha sonra RTÜK, RK, BDDK gibi kurumlar ortaya çıkmıştır (Gözübüyük, 2002: s.157).

### 3.1. Sermaye Piyasası Kurulu (SPK)

Sermaye piyasasının ekonomideki yeri ve önemi çok fazladır. Sermaye piyasaların hem oluşumu ve gelişimi, hem de düzenlenmesi ve denetlenmesinin ekonomi açısından son derece önemlidir. Bu nedenle sermaye piyasa faaliyetlerinin yürütüldüğü hemen her ülkede olduğu gibi ülkemizde de bu piyasanın gelişmesini, ülke ekonomisi ve yatırımcılara zarar vermeden işlemesini sağlamaya yönelik tedbirler alınmıştır (Yasin, 2002: 59).

SPK, 28.07.1981 tarihinde kabul edilen 2499 sayılı Sermaye Piyasası kanunu ile düzenlenmiştir. Bu kanunun amacı, tasarrufların menkul kıymetlere yatırılarak halkın iktisadi kalkınmaya etkin ve yaygın bir şekilde katılmasını sağlamak amacıyla; sermaye piyasasının güven, açıklık ve kararlılık içinde çalışmasını, tasarruf sahiplerinin hak ve yararlarının korunmasını, düzenlemek ve denetlemektir (md. 1) (Resmi Gazete [RG], 30.7.1981: 17416).

Bu Kanunla verilen görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak üzere kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip Sermaye Piyasası Kurulu kurulmuştur. Kurul, biri başkan, biri ikinci başkan olmak üzere yedi üyeden oluşur. Kurul, yetkilerini kendi sorumluluğu altında bağımsız olarak kullanır. Merkezi Ankara'dadır. Kurul gerekli gördüğü yerlerde büro açabilir. İlgili Bakan, Kurulun yıllık hesapları ile harcamalarına ilişkin işlemlerini denetletir, denetleme sonuçlarıyla ilgili gerekli tedbirleri alır. Denetim sonuçları ile bunlara ilişkin işlemleri ve alınan tedbirleri gösterir bir rapor, Kurulun yıllık faaliyet raporu ile birlikte ilgili Bakan tarafından Bakanlar Kuruluna sunulur (md. 17).

SPK'nın görev ve yetkileri 2499 sayılı kanunun 22. maddesinde belirtilmiştir. Buna göre Kurulun bazı görevleri şunlardır;

- Bu Kanunun uygulanması açısından sermaye piyasası araçlarının, ihracını, halka arz ve satışının şartlarını düzenlemek ve denetlemek,

- İhraç veya halka arzolunacak sermaye piyasası araçlarını Kurul kaydına almak ve kamu yararının gerektirdiği hallerde sermaye piyasası araçlarının halka arz ve satışını geçici olarak durdurmak,

- Bu Kanuna tabi sermaye piyasası kurumlarının mali bünyeleri ve kaynaklarının kullanımı ile ilgili standart rasyoları genel olarak ya da faaliyet alanları veya kurumların türleri itibariyle belirlemek, bu rasyoların yayımlanmasına ilişkin usul ve esasları düzenlemek,

- Sermaye piyasasında, gerektiğinde elektronik ortam da dahil bağımsız denetim faaliyetine ilişkin esasları belirlemek; 1.6.1989 tarihli ve 3568 sayılı Kanuna göre denetlemeye yetkili olanların sermaye piyasasında bağımsız denetleme faaliyetlerinde bulunacak kuruluşların kuruluş şartlarını ve çalışma esaslarını Türkiye Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler ve Yeminli Mali Müşavirler Odaları Birliği ile istişarede bulunarak belirlemek ve bu şartları taşıyanları listeler halinde ilan etmek,

- Kamunun zamanında yeterli ve doğru olarak aydınlatılmasını sağlamak amacıyla, genel ve özel nitelikte kararlar almak ve her türlü mali tablo ve raporlar ile bunların bağımsız denetimlerinin, sermaye piyasası araçlarının halka arzında yayımlanacak izahname ve sirkülerin ve araçların değerini etkileyebilecek önemli bilgilerin kapsamını, standartlarını ve ilan esaslarını tesbit ve bu konularda tebliğler yayımlamak,
- Sermaye piyasasını ilgilendiren her türlü iletişim araçları ile yapılan yayın, duyuru ve reklamları izlemek ve bunlardan yanıltıcı olduğu tespit edilenleri yasaklamak ve gereği yapılmak üzere ilgili kuruluşlara bildirmek,

- Bu Kanun hükümleri gereğince elde ettiği veya kendisine tevdi edilen mali tablo ve raporlar ile diğer belgeleri incelemek, gerekli gördüğü hususlar hakkında ihraççı ve kurum denetçilerinden veya bağımsız denetçilerden ayrıca rapor istemek, elde ettiği sonuçları değerlendirerek, Kanunda belirtilen gerekli tedbirleri almak,

- Halka açık anonim ortaklıkların genel kurullarında genel hükümler çerçevesinde vekaleten oy kullanılmasına ilişkin esasları belirlemek ve bu ortaklıklarda yönetim kontrolünün el değiştirmesine yol açacak oranda vekalet toplayan ya da pay iktisap edenlerin, diğer payları satın alma yükümlülüğüne ve azınlıktaki ortakların da kontrolü ele geçiren kişi veya gruba paylarını satma hakkına ilişkin düzenlemeleri yapmak, gibi görevleri vardır.

Kurul; ilgili Bakanlıkça önerilecek dört aday arasından iki, Maliye Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği ile Türkiye Sermaye Piyasası Aracı Kuruluşları Birliği tarafından önerilecek ikişer aday arasından birer kişi olmak üzere, Bakanlar Kurulu Kararıyla atanacak yedi üyeden oluşur.

Bakanlar Kurulu, adaylardan birini Başkan olarak atar. Kurul, Başkanın teklifi ile üyelerden birini ikinci başkan olarak seçer. İkinci Başkan izin, hastalık, yurtiçi ve yurtdışı görevlendirme, görevden alınma ve görevde bulunmadığı diğer hallerde Başkana vekalet eder (md. 17).

### 3.2. Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (RTÜK)

Radyo ve televizyon özgürlüğü ya da görsel- işitsel iletişim özgürlüğü Türkiye'de ilk kez 1993 yılında 1982 Anayasasının 133. maddesinde yapılan değişiklikle tanınır. Özellikle 1990'lı yıllardan itibaren özel ve radyo televizyonların kurulması sonucu çok kanallı radyo ve televizyon yayınları dönemi başlamış olmasıyla bu alandaki devlet tekeli kırılmıstı.Yasal düzenlemelerle özel radyo ve televizyon yayınlarına yönelik engeller

kaldırılmıştır (Nalbant, 1998: 109). RTÜK, 13.04.1994 yılında kabul edilen 3984 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun ile kurulmuştur.

Bu Kanunun amacı, radyo ve televizyon yayınlarının düzenlenmesine ve Radyo ve Televizyon Üst Kurulunun kuruluş, görev, yetki ve sorumluluklarına ilişkin esas ve usulleri belirlemektir (md. 1) (RG, 13.4.1994: 21911).

Bu Kanun, her türlü teknik, usul ve araçlarla ve her ne isim altında olursa olsun elektromanyetik dalga ve diğer yollarla yurt içine ve dışına yapılan radyo ve televizyon yayınları ile ilgili hususları kapsar (md. 2).

Bu kurumun kuruluş amacı ise: Radyo ve televizyon faaliyetlerini düzenlemek amacıyla, özerk ve tarafsız bir kamu tüzelkişiliği niteliğinde Radyo ve Televizyon Üst Kurulu kurulmuştur (md. 5).

Üst Kurul, en az dört yıllık yüksek öğrenim görmüş, meslekleriyle ilgili konularda kamu veya özel kuruluşlarda en az on yıl görev yapmış, meslekî açıdan yeterli bilgiye, deneyime ve Devlet memuru olma niteliğine sahip, otuz yaşını doldurmuş kişiler arasından Türkiye Büyük Millet Meclisince seçilen dokuz üyeden oluşur.

Seçim için, siyasi parti gruplarının üye sayısı oranında belirlenecek üye sayısının ikişer katı aday gösterilir ve Üst Kurul üyeleri bu adaylar arasından her siyasi parti grubuna düşen üye sayısı esas alınmak suretiyle Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunca seçilir. Ancak, siyasi parti gruplarında, Türkiye Büyük Millet Meclisinde yapılacak seçimlerde kime oy kullanılacağına dair görüşme yapılamaz ve karar alınamaz.

Üst Kurul üyelerinin seçimi, adayların belirlenerek ilânından sonra on gün içinde yapılır. Siyasi parti grupları tarafından gösterilen adaylar için ayrı ayrı listeler halinde birleşik oy pusulası düzenlenir. Adayların adlarının karşısındaki özel yer işaretlenmek suretiyle oy kullanılır. Siyasi parti gruplarının ikinci fıkraya göre belirlenen kontenjanlarından Üst Kurula seçilecek üyelerin sayısından fazla verilen oylar geçersiz sayılır.

Karar yeter sayısı olmak şartıyla seçimde en çok oyu alan boş üyelik sayısı kadar aday seçilmiş olur. Seçim sonucu Resmi Gazete'de yayımlanır.

Üst Kurul üyelerinin görev süresi altı yıldır. Üyelerin üçte biri iki yılda bir yenilenir. Üyelerin görev süresinin bitiminden iki ay önce; üyeliklerde herhangi bir sebeple boşalma olması halinde ise, boşalma tarihinden veya boşalma tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi tatilde ise tatilin bitiminden itibaren bir ay içinde aynı usulle seçim yapılır. Bu seçimlerde, boşalan üyeliklerin siyasî parti gruplarına dağılımı, ilk seçimde siyasî parti grupları kontenjanından seçilen üye sayısı ve siyasî parti gruplarının halihazırdaki oranı dikkate alınmak suretiyle yapılır. Üyeliklerdeki boşalma sebebiyle yapılan seçimlerde seçilen üyeler, yerine seçildikleri üyelerin görev süresini tamamlar (md. 6).

RTÜK'e , 3984 sayılı kanunun 8. maddesi ile verilen görevler şunlardır;

- Önşartları yerine getirmiş müracaatçı kuruluşlara, tarafsızlık ve hakkaniyet ölçüleri dahilinde yayın izni ve lisans vermek, 16. maddeye uygun olarak ulusal, bölgesel ve yerel planlamalardaki kanal ve frekans bandlarının Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu eliyle kullanılan kanal ve frekans bandları dışında kalanların en az % 50'sinin zaman paylaşımlı ve bölgesel dengelere uygun biçimde kullanımını gözeterek kanal ve frekans bandları 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 imkan 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 tesisleri kurma ve işletme izni vermek ve tesislerin bu Kanunda öngörülen izin esaslarına uygun olarak işletilmesini denetlemek,

- Zaman paylaşımlı 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 önşartları ve standartları Avrupa Sınır Ötesi Televizyon Sözleşmesi İlkeleri 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 ulaşamadığı yerlerde,yerel imkanlarla 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 bulundukları 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.

### 3.3. Rekabet Kurumu

Rekabet Kurumu, bir başka düzenin, yani serbest rekabet düzeninin korunmasını ve düzenin bozulmasına yönelik eylem ve davranışlar ortaya çıktığında yasada belirtilen yasal yaptırımlarla bu düzenin yeniden tesis etmekle görevli kılınmıştır (Usta, 2007:85). Bu özelliği ile RK neredeyse bütün ekonomik alanın düzenlenmesinde söz sahibidir.

Rekabet Kurumu, 07.12.1994 tarihinde kabul edilen 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkındaki Kanun uyarınca kurulmuştur (RG, 13.12.1994: 22140).

Bu Kanunun amacı, mal ve hizmet piyasalarındaki rekabeti engelleyici, bozucu veya kısıtlayıcı anlaşma, karar ve uygulamaları ve piyasaya hâkim olan teşebbüslerin bu

hâkimiyetlerini kötüye kullanmalarını önlemek, bunun için gerekli düzenleme ve denetlemeleri yaparak rekabetin korunmasını sağlamaktır (md. 1).

Mal ve hizmet piyasalarının serbest ve sağlıklı bir rekabet ortamı içinde teşekkülünün ve gelişmesinin temini ile bu Kanunun uygulanmasını gözetmek ve Kanunun kendisine verdiği görevleri yerine getirmek üzere kamu tüzel kişiliğini haiz idarî ve malî özerkliğe sahip Rekabet Kurumu teşkil edilmiştir.

Kurumun ilişkili olduğu Bakanlık, Sanayi ve Ticaret Bakanlığıdır. Kurum görevini yaparken bağımsızdır. Hiçbir organ, makam, merci ve kişi Kurumun nihaî kararını etkilemek amacıyla emir ve talimat veremez. Kurumun merkezi Ankara'dadır (md. 20).

Rekabet Kurulu biri Başkan, biri İkinci Başkan olmak üzere toplam 7 üyeden teşekkül eder. Bakanlar Kurulu; iki üyeyi Rekabet Kurulunun, bir üyeyi Sanayi ve Ticaret Bakanlığının, bir üyeyi Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının bağlı olduğu Devlet Bakanlığının, birer üyeyi ise Yargıtay, Danıştay ile Türkiye Odalar ve Borsalar Birliğinin her boş üyelik için kendi kurumları içinden veya dışarıdan göstereceği ikişer aday arasından seçer ve atar. Bakanlar Kurulu, Kurulun göstereceği üç aday arasından birisini Başkan olarak görevlendirir. İkinci Başkanı Kurul üyeleri seçer (md. 22).

Rekabet Kurumu'nun, 4054 sayılı kanunun 27. maddesine göre görev ve yetkileri şunlardır;

- Bu Kanunda yasaklanan faaliyetler ve hukuki işlemler hakkında, başvuru üzerine veya resen inceleme, araştırma ve soruşturma yapmak; bu Kanunda düzenlenen hükümlerin ihlal edildiğinin tespit edilmesi üzerine, bu ihlallere son verilmesi için gerekli tedbirleri alıp bundan sorumlu olanlara 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, çalışmaları 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 isleme karar vermek.

### 3.4. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu

1994 ve 2001 ekonomik kriz dönemlerinde yaşanan çökmeler, iflaslarla içleri boşaltılan bankalar krizin derinleşmesine neden olduğu için ve IMF'nin de talepleri doğrultusunda, bankacılık alanının yeniden düzenlenmesi ve kurallara bağlanması hususunu gündeme tasımıştır. Böylece idari yapımıza Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu adı altında yeni bir kurum ortaya çıkmıştır (Kutlu, 2006: 239).

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, 18.06.1999 tarihinde kabul edilen 4389 sayılı Bankalar Kanunu ile 23.06.1999 tarihinde kurulmuş, 31.08.2000 tarihinde göreve başlamıştır.

4389 sayılı kanun 2005 yılında değiştirilmiştir. 5411 sayılı kanun ile tekrar düzenlenmiştir.

Bu Kanunun amacı, finansal piyasalarda güven ve istikrarın sağlanmasına, kredi sisteminin etkin bir şekilde çalışmasına, tasarruf sahiplerinin hak ve menfaatlerinin korunmasına ilişkin usûl ve esasları düzenlemektir (md. 1) (RG, 1.11.2005: 25983).

Kamu tüzel kişiliğini haiz, idarî ve malî özerkliğe sahip Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu kurulmuştur. Kurumun merkezi Ankara'dadır. Kurum, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu ile Başkanlıktan oluşur. Kurum, bu Kanunla ve mevzuatla kendisine verilen düzenleme ve denetlemeyle ilgili görev ve yetkileri kendi sorumluluğu altında bağımsız olarak yerine getirir ve kullanır. Kurumun kararları yerindelik denetimine tâbi tutulamaz. Hiçbir organ, makam, merci veya kişi Kurumun kararlarını etkilemek amacıyla emir ve talimat veremez. Kurum, bu Kanunda ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununda belirtilen usul ve esaslar çerçevesinde kendisine tahsis edilen malî kaynaklarını görev ve yetkilerinin gerektirdiği ölçüde, kendi bütçesinde belirlenen usul ve esaslar dahilinde serbestçe kullanır.

Kurum, görev ve yetkilerini etkin şekilde yerine getirmek amacıyla yeterli sayı ve nitelikte personeli istihdam eder. Kurumun malları Devlet malı hükmündedir, haczedilemez ve rehnedilemez (md. 82).

Kurumun görev ve yetkileri şunlardır (md. 93);

Kurum, bu Kanun ve ilgili diğer mevzuatın verdiği yetkiler çerçevesinde finansal piyasalarda güven ve istikrarın sağlanması, kredi sisteminin etkin bir şekilde çalışması, malî sektörün gelişmesi, tasarruf sahiplerinin hak ve menfaatlerinin korunması için;

- Bankalar ve finansal holding şirketleri ile diğer kanunlarda ve ilgili mevzuatta yer alan hükümler saklı kalmak kaydıyla finansal kiralama, faktoring ve finansman şirketlerinin; kuruluş ve faaliyetlerini, yönetim ve teşkilat yapısını, birleşme, bölünme, hisse değişimini ve tasfiyelerini düzenlemek, uygulamak, uygulanmasını sağlamak, uygulamayı izlemek ve denetlemek,

- Yurt içi ve yurt dışı muadil kurumların katıldığı uluslararası malî, iktisadî ve meslekî teşekküllere üye olmak, görev alanına giren hususlarda yabancı ülkelerin yetkili mercileri ile mutabakat zaptı imzalamak,

- Kanunla verilen diğer görevleri yapmak ile görevli ve yetkilidir.

Kurum, tasarruf sahiplerinin haklarını ve bankaların düzenli ve emin bir şekilde çalışmasını tehlikeye sokabilecek ve ekonomide önemli zararlar doğurabilecek her türlü işlem ve uygulamaları önlemek, kredi sisteminin etkin bir şekilde çalışmasını sağlamak üzere gerekli karar ve tedbirleri almak ve uygulamakla yükümlü ve yetkilidir.

Kurum; her türlü faaliyetinde, kuruluş kanununda verilen yetkiler saklı kalmak kaydıyla kalkınma plânı, programlar ve hükümet programında yer alan ilke, strateji ve politikalara uyar.

Kurum, bu Kanun ve ilgili diğer mevzuat hükümleri çerçevesinde kendisine verilen yetkilerini, düzenleyici işlemler tesis ederek veya özel nitelikli kararlar alarak kullanır.

Kurum, Kurul kararıyla bu Kanunun uygulanmasına ilişkin yönetmelikler ve tebliğler çıkarmaya yetkilidir. Kurum, iç düzenlemeleri dışındaki düzenleyici işlemlerini yürürlüğe koymadan önce sektör stratejisi ve politikaları ile ilişkisinin kurulması

bakımından ilişkili Bakanlığın, kalkınma plânı ve yıllık programla ilişkisinin kurulması açısından Devlet Plânlama Teşkilatı Müsteşarlığının ve diğer ilgili kurum ve kuruluşların görüşünü alır. İlişkili Bakanlık ve Devlet Plânlama Teşkilatı Müsteşarlığı en geç yedi gün içinde cevap vermezse olumlu görüş verilmiş sayılır.

Kurumun hazırlayacağı ikincil düzenleme taslakları en az yedi gün süreyle Kurumun internet sayfası başta olmak üzere uygun vasıtalarla kamuoyunun bilgisine sunulur. Özel nitelikli kararlardan gerekli görülenler doğrudan ilgili kişi ve kuruluşlara ve uygun görüldüğü takdirde Kurumun haftalık bülteni ile duyurulur.

Kamu kurum ve kuruluşları, Kanun ile belirlenmiş görev alanlarında Kuruma gerekli yardımı sağlamakla yükümlüdür (md. 93).

### 3.5. Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu

Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu, 05.11.2008 tarihli 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu ile kurulmuştur.

Bu Kanunun amacı; elektronik haberleşme sektöründe düzenleme ve denetleme yoluyla etkin rekabetin tesisi, tüketici haklarının gözetilmesi, ülke genelinde hizmetlerin yaygınlaştırılması, kaynakların etkin ve verimli kullanılması, haberleşme alt yapı, şebeke ve hizmet alanında teknolojik gelişimin ve yeni yatırımların teşvik edilmesi ve bunlara ilişkin usul ve esasların belirlenmesidir (md. 1) (RG, 10.11.2008: 27050).

Kurumun görev ve yetkileri şunlardır (md. 6);

- Elektronik haberleşme sektöründe; rekabeti tesis etmeye ve korumaya, rekabeti engelleyici, bozucu veya kısıtlayıcı uygulamaların giderilmesine yönelik düzenlemeleri yapmak, bu amaçla ilgili pazarlarda etkin piyasa gücüne sahip işletmecilere ve gerekli hallerde diğer işletmecilere yükümlülükler getirmek ve mevzuatın öngördüğü tedbirleri almak.

- Bu Kanun ve bu Kanuna dayanılarak yapılan düzenlemelere aykırı olarak, elektronik haberleşme sektöründe ortaya çıkan rekabet ihlallerini denetlemek, yaptırım uygulamak, mevzuatın öngördüğü hallerde elektronik haberleşme sektöründe rekabet ihlallerine ilişkin konularda Rekabet Kurumundan görüş almak.

- Abone, kullanıcı, tüketici ve son kullanıcıların hakları ile kişisel bilgilerin işlenmesi ve gizliliğinin korunmasına ilişkin gerekli düzenlemeleri ve denetlemeleri yapmak.

- İşletmeciler ile tüketicileri ilgilendiren Kurul kararlarını gerekçe ve süreçleri ile kamuoyuna açık tutmak.

- Bu Kanun çerçevesinde gerektiğinde işletmeciler arasında uzlaştırma prosedürünü işletmek, uzlaşma sağlanamadığı takdirde ilgili taraflar arasında aksi kararlaştırılıncaya kadar geçerli olmak üzere gerekli tedbirleri almak.

- Elektronik haberleşme sektöründeki gelişmeleri takip etmek, sektörün gelişimini teşvik etmek amacıyla gerekli araştırmaları yapmak veya yaptırmak ve bu konularda ilgili kurum ve kuruluşlarla işbirliği halinde çalışmak.

- Bu Kanunun 5 inci maddesinin (a) bendini de göz önünde bulundurarak, elektronik haberleşme hizmetlerinin sunulması ve elektronik haberleşme şebeke ve altyapılarının tesis ve işletilmesi için gerekli olan frekans, uydu pozisyonu ve numaralandırma planlamasını ve tahsisini yapmak.

- Elektronik haberleşme ile ilgili olarak Bakanlığın strateji ve politikalarını dikkate alarak, yetkilendirme, tarifeler, erişim, geçiş hakkı, numaralandırma, spektrum yönetimi, telsiz cihaz ve sistemlerine kurma ve kullanma izni verilmesi, spektrumun izlenmesi ve denetimi, piyasa gözetimi ve denetimi de dahil gerekli düzenlemeler ile denetlemeleri yapmak.

- Telsiz sistemlerinin belirlenen tekniklere ve usullere uygun olarak kurulmasının ve çalıştırılmasının kontrolünü yapmak, elektromanyetik girişimleri tespit etmek ve giderilmesini sağlamak.

- İşletmecilerin ticari sırları ile kamuoyuna açıklanabilecek bilgilerinin kapsamını belirlemek, işletmecilerin ticari sırları ile yatırım ve iş planlarının gizliliğini korumak ve bunları adli makamların talepleri dışında muhafaza etmek.

- Elektronik haberleşmeyle ilgili olarak, işletmeciler, kamu kurum ve kuruluşları ile gerçek ve tüzel kişilerden ihtiyaç duyacağı her türlü bilgi ve belgeyi almak ve gerekli kayıtları tutmak, Bakanlık tarafından elektronik haberleşme sektörüne yönelik strateji ve politikaların belirlenmesinde ihtiyaç duyulanları, talebi üzerine Bakanlığa iletmek.

- Bu Kanunun 5 inci maddesinin birinci fıkrasının (ğ) bendi uyarınca Bakanlıkça yapılacak düzenlemeler çerçevesinde, elektronik haberleşme sektörüne ilişkin araştırma, geliştirme ve eğitim faaliyetlerine ilişkin olarak, mevcut Kurum gelirlerini göz önünde bulundurarak gelirlerinin % 20'sini aşmamak kaydıyla ayıracağı kaynağı Bakanlığa aktarmak. Bu aktarım, katma değer vergisi ve damga vergisi dahil her türlü vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerden istisnadır.

- Kullanıcılara ve erişim kapsamında diğer işletmecilere uygulanacak tarifelere, sözleşme hükümlerine, teknik hususlara ve görev alanına giren diğer konulara ilişkin genel kriterler ile uygulama usul ve esaslarını belirlemek, tarifeleri onaylamak, tarifelerin denetlenmesine ilişkin düzenlemeleri yapmak.

- İşletmeciler tarafından hazırlanan referans erişim tekliflerini onaylamak.

- Yürütülecek elektronik haberleşme hizmetleri, şebeke ve/veya alt yapısı ile ilgili olarak yapılacak yetkilendirmelere ilişkin hüküm ve şartları belirlemek, uygulanmasını ve yetkilendirmeye uygunluğu denetlemek, bu hususta gereken iş ve işlemleri yürütmek ve mevzuatın öngördüğü tedbirleri almak.

- Radyo ve televizyon yayıncılığına ilişkin ilgili kanununda belirtilen hükümler saklı kalmak kaydıyla, frekans planlama, tahsis ve tescil işlemlerini, güç ve yayın

sürelerini de göz önünde tutarak uluslararası kuruluşlarla işbirliği de yapmak suretiyle yürütmek.

- Elektronik haberleşme sektöründe kullanılacak her çeşit sistem ve cihazların, uyumlaştırılmış ulusal standartlarını yayımlatmak ve uygulanmasını sağlamak, teknik düzenlemelerini yapmak, piyasa denetimini yapmak ve/veya yaptırmak, bu amaçla laboratuarlar kurup işletebilmek ve bu laboratuarlarda verebileceği eğitim ve danışmanlık hizmetleri karşılığında alınacak ücretleri belirlemek.

- Elektronik haberleşme sektöründe tesis, ölçüm ve bakım-onarım yapacak kuruluşların yetkilendirmesini bu konuda görevli kuruluşlarla koordine etmek.
- Elektronik haberleşme sektörüne yönelik pazar analizleri yapmak, ilgili pazarı ve ilgili pazarda etkin piyasa gücüne sahip işletmeci veya işletmecileri belirlemek.

- Elektronik haberleşme sektörü ile ilgili uluslararası birlik ve kuruluşların çalışmalarına katılmak, kararların uygulanmasını takip etmek ve gerekli koordinasyonu sağlamak.

- Bu Kanunun 46 ncı maddesinde belirtilen ücretlerle ilgili olarak terkin de dahil olmak üzere her türlü usul ve esasları belirlemek, Kurumun yıllık bütçesini, gelir-gider kesin hesabını, yıllık çalışma programını onamak, gerekirse bütçede hesaplar arasında aktarma yapmak veya gelir fazlasını mevzuat çerçevesinde genel bütçeye devretmek.

- Elektronik haberleşme sektöründe faaliyet gösterenlerin mevzuata uymasını denetlemek ve/veya denetlettirmek, konu ile ilgili usul ve esasları belirlemek, aykırılık halinde mevzuatın öngördüğü işlemleri yapmak ve yaptırımları uygulamak.

- Elektronik haberleşme sektörüne yönelik olarak, millî güvenlik, kamu düzeni veya kamu hizmetinin gereği gibi yürütülmesi amacıyla mevzuatın öngördüğü tedbirleri almak.

- Ara bağlantı ve ulusal dolaşım da dahil erişim ile ilgili uygulanacak usul ve esasları belirlemek ve mevzuatın öngördüğü düzenlemeleri yapmak, elektronik haberleşme sağlanması amacıyla imzalanan anlaşmaların rekabeti kısıtlayan, mevzuata ve/veya tüketici menfaatlerine aykırı hükümler içermemesi amacıyla mevzuatın öngördüğü tedbirleri almak.

- İlgili kanun hükümleri dahilinde, evrensel hizmetlere ilişkin hizmet kalitesi ve standartları da dahil olmak üzere, gerektiğinde her türlü elektronik haberleşme hizmetine yönelik hizmet kalitesi ve standartlarını belirlemek, denetlemek, denetlettirmek ve buna ilişkin usul ve esasları belirlemek.

- Elektronik haberleşme sektöründe, bağımsız denetim faaliyetine ilişkin esasları, bağımsız denetleme faaliyetlerinde bulunacak kuruluşların kuruluş şartlarını, çalışma esaslarını ve çalıştıracağı personelin niteliklerini belirlemek.

- Bu Kanunla verilen görevlere ilişkin yönetmelik, tebliğ ve diğer ikincil düzenlemeleri çıkarmak.

### 3.6. Şeker Kurumu

2000'li yılların başından itibaren tarım sektöründe reforma gidilmiştir. Tarım sektörünün düzenlenmesine doğru giden süreç, yeniden yapılandırma, modernizasyon, özelleştirme ve düzenleme arasında doğrusal bağlantıların kurulmasıyla ilerlemektedir. (Bayramoğlu, 2005: 366). Bu reformların sonucunda Şeker Kurumu (ŞK) kurulmuştur.

Şeker Kurumu, 04.04.2001 tarihinde kabul edilen ve 19 Nisan 2001 tarih ve 4634 Sayılı Şeker Kanunu ile kurulmuştur.

Bu Kanunun amacı, yurt içi talebin yurt içi üretimle karşılanmasına ve gerektiğinde ihracata yönelik olarak Türkiye'de şeker rejimini, şeker üretimindeki usul ve esaslar ile fiyatlandırma, pazarlama şart ve yöntemlerini düzenlemektir (md. 1) (RG, 19.4.2001: 24378).

Bu Kanun ve ilgili diğer mevzuatın uygulanmasını sağlamak, uygulamayı denetlemek ve sonuçlandırmak, Kanunda verilen yetkiler çerçevesinde düzenlemeler yapmak ve Kanunla verilen diğer görevleri yerine getirmek ve yetkileri kullanmak üzere, kamu tüzel kişiliğine sahip Şeker Kurumu kurulmuştur. Kurumun merkezi Ankara'dadır. Kurumun organları, Şeker Kurulu ve hizmet birimlerinden oluşur. Kurum, Şeker Kurulu tarafından yönetilir. Kurumun ilişkili olduğu Bakanlık, Sanayi ve Ticaret Bakanlığıdır (md. 7).

Kurumun görev ve yetkileri şunlardır (md. 9);

- A ve B kotalarının tespiti, iptal ve transferleri hakkında kararlar alır ve uygular.
- Kurum harcamaları ve işlemleri, depolama primi, araştırma geliştirme faaliyetleri ile benzeri idarî giderler için kullanılmak üzere, faaliyetteki şirketlerin cari pazarlama yılına ait, yeni kurulan şirketlerin ise ilk pazarlama yılına ait A kotaları karşılığı şeker miktarının ilgili pazarlama yılı başındaki fabrika satış fiyatı üzerinden hesaplanacak tutarının binde beşini aşmamak üzere katılım paylarını belirler, bu konuda karar alır ve uygular. Her bir pazarlama yılı için Kurulca hesaplanarak Eylül ayının ilk haftasında şirketlere bildirilecek olan katkı payı tutarının onikide biri Eylül ayından başlamak ve takip eden takvim yılının Ağustos ayında tamamlanmak üzere, her ay sonunu takip eden yedi iş günü içinde Kurum özel hesabına aktarılır. Katılım paylarını yeniden belirlemeye Bakanlar Kurulu yetkilidir.

- Şeker için depolama kesintisinin yapılıp yapılmaması, prim ödenip ödenmemesi hususunda karar alır ve uygular. Yurt içi üretim ve pazar işleyişlerinde bu Kanunun amaçlarına uygun olarak düzenleme yapmaya, depolama kesintisini almaya, depolama prim miktarlarını tayin, sarf ve mahsuba ilişkin kararlar alır.

- İç fiyat, arz talep dengesi ve spekülatif etkileri dikkate alarak şeker ticaretinde yapılması istenen düzenlemeler konusundaki görüşlerini Müsteşarlığa bildirir.

- Bu Kanunda öngörülen idarî para cezalarını uygular.

- Sektörle ilgili araştırma-geliştirme faaliyetlerini yönlendirerek organizasyon sağlar ve gerekli olduğu hallerde kaynak tahsis eder.

- Bu Kanunun kendisine verdiği görevleri yerine getirirken, gerekli gördüğü her türlü bilgiyi; kamu kurum ve kuruluşları ile piyasada mal veya hizmet üreten, pazarlayan, satan gerçek ve tüzel kişilerle, bunların her türlü birliklerinden isteyebilir. Kurul tarafından istenen bilgiler tam ve doğru olarak, talep edilen süre dahilinde ilgili kurum ve kuruluşlar tarafından Kurula verilir.

- Şirket ve bünyesindeki fabrikalarda, görevleri ile ilgili konularda araştırma ve denetimde bulunabilir. Bu amaçla gerektiğinde ilgili kurum, kuruluş ve kişilerden yararlanabilir.
- Bu Kanunun amaçlarına uygun olarak sektörle ilgili diğer hususlarda kararlar alır ve uygular. ,

- Yurt içinde ve dışında konusu ile ilgili kuruluşlarla işbirliği yapabilir, gerektiğinde bu kuruluşlara üye olabilir.

### 3.7. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu

EPDK, 20.02.2001 tarihli ve 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu ile Elektrik Piyasası Düzenleme Kurumu adıyla kurulan kurum, 4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanununda yapılan düzenleme ile Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu adıyla 9.11.2001 tarihinde faaliyete başlamıştır.

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 (md. 1) (RG, 2.5.2001: 24390).

Kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip ve bu Kanun ile kendisine verilen görevleri yerine getirmek üzere Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu kurulmuştur.

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 merkezi Ankara'dadır. Kurumun ilişkili olduğu Bakanlık, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığıdır. Kurum, dağıtım bölgelerinde müşteri ilişkilerini sağlamak üzere irtibat büroları kurabilir.

Kurumun teşkilatı; Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu, başkanlık ve hizmet birimlerinden oluşur.

Kurum, bu Kanundan kaynaklanan görevlerini yerine getirirken yetkilerini Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu vasıtasıyla kullanır. Kurumun temsil ve karar organı Kuruldur (md. 4).

Kurul aşağıdaki görevleri de yerine getirir (md. 5);

- 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 dâhil 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 dâhil 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.

### 3.8. Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu (TAPDK)

TAPDK, 09.01.2002 tarihli 4733 sayılı Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ile kurulmuştur.

Bu Kanunun amacı; Tütün, Tütün Mamulleri, Tuz ve Alkol İşletmeleri Genel Müdürlüğünün yeniden yapılandırılması ile Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumunun kurulmasına, bu Kurumun görev ve yetkilerinin düzenlenmesine ve tütün ve tütün mamullerinin Türkiye'de üretimine, iç ve dış alım ve satımına ilişkin usul ve esasları düzenlemektir (md. 1) (RG, 9.1.2002: 24635).

Bu Kanunla ve diğer kanunlarla verilen görevleri yerine getirmek ve yetkileri kullanmak üzere kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip, Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu kurulmuştur. Kurumun merkezi Ankara'dadır. Kurum gerekli gördüğü yerlerde irtibat büroları kurabilir. Kurumun organları, Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurulu ve hizmet birimleridir. Kurum, Başbakanın görevlendireceği bir Devlet Bakanı ile ilişkilendirilir (md. 2).

Bu kurumun görev ve yetkileri şunlardır (md. 3);

- Bu Kanun gereğince Kurum tarafından yürütülecek görevler ile ilgili düzenlemeleri yapmak.

- Satış ve uygunluk belgesi başına alınacak tutarların tespiti ile tescil, izin ve ruhsat harçlarının Kurum tarafından tahsiline ilişkin işlemleri yürütmek.
- 4207 sayılı Tütün Mamullerinin Zararlarının Önlenmesine Dair Kanunda yer alan hükümler saklı kalmak kaydıyla, tütün ve alkol tüketiminden kaynaklanan kamusal, toplumsal ya da tıbbi nitelikteki her türlü zararlı etkileri önleyecek düzenlemeleri yapmak, bunlarla ilgili kararları almak.

- Bu Kanunun uygulanmasıyla ilgili sektörel düzenlemeler yapmak.

- Yurt içinde ve yurt dışında konusuyla ilgili kuruluşlarla işbirliği yapmak, gerektiğinde bu kuruluşlara Kurumun üye olmasına karar vermek.

- Personel atamaları da dahil olmak üzere Kurumun personel politikasını oluşturmak.

- Kuruma taşınır ve taşınmaz mal veya hizmet alınması, satılması ve kiralanması konularında karar vermek.

- Kurumun alacak, hak ve borçları hakkında karar vermek.

- Kuruma bağlı akredite laboratuvarlarının tesis edilmesine ve işletilmesine ilişkin şartları tespit etmek.

- 1918 sayılı Kaçakçılığın Men ve Takibine Dair Kanun, 4250 sayılı İspirto ve İspirtolu İçkiler İnhisarı Kanunu, 492 sayılı Harçlar Kanunu ve diğer kanunlar ile Genel Müdürlüğe verilmiş olan görevleri yürütmek.

- Görev alanı ile ilgili konularda gerekli gördüğü her türlü bilgiyi, tütün, tütün mamulleri ve alkollü içkiler piyasasında mal veya hizmet üreten, pazarlayan, satan gerçek ve tüzel kişilerle, bunların her türlü birliklerinden istemek.

- Kanunlarla verilen diğer görevleri yürütmek.

### 3.9. Kamu İhale Kurumu

Kamu İhale Kurumu, 04.01.2002 tarihinde 4734 sayılı kanunla kurulmuştur.

Bu Kanunun amacı, kamu hukukuna tâbi olan veya kamunun denetimi altında bulunan veyahut kamu kaynağı kullanan kamu kurum ve kuruluşlarının yapacakları ihalelerde uygulanacak esas ve usulleri belirlemektir (md. 1) (RG, 22.1.2002: 24648).

Bu Kanunla verilen görevleri yapmak üzere kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve malî özerkliğe sahip Kamu İhale Kurumu kurulmuştur. Kamu İhale Kurumu, bu Kanunda belirtilen esas, usul ve işlemlerin doğru olarak uygulanması konusunda görevli ve yetkilidir. Kurumun ilişkili olduğu Bakanlık Maliye Bakanlığıdır. Kurumun merkezi Ankara'dadır. Kurum görevini yerine getirirken bağımsızdır. Hiçbir organ, makam, merci ve kişi Kurumun kararlarını etkilemek amacıyla emir ve talimat veremez (md. 53).

Kurumun yetki ve görevleri şunlardır (md. 53);

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

- 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 olunduğunun tespit edilmesi halinde, bu uygulamanın yapıldığı ülkenin isteklilerinin de, bu Kanun kapsamında yapılan ihalelere katılmalarının önlenmesine yönelik tedbirlerin alınmasını ve gerekli düzenlemelerin yapılmasını sağlamak üzere Bakanlar Kuruluna teklifte bulunmak.

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

**Tablo 4.** Bağımsız İdari Otoritelere Toplu Bakış

| BİO | SPK | RTÜK | REKABET KURUMU | BDDK | Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu | EPDK | KİK | TÜTÜN KURUMU | ŞEKER KURUMU |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Kuruluş Kanunu | 2499 Sayılı Kanunun [S.G] (Resmi Gazete [RG] 30.07.1981 Bakınız ayrıca 4487 S.K. 15.12.1999 | 3984 SK (RG 20.04.1994 ) Bkz. Ayrıca 4756 SK 15.05.2000 2 | 4054 SK (RG 13.12.1994) | 4389 SK (RG 23.06.1999) Bkz ayrıca 4743 SK (RG31,01,2002) | 4502 SK (RG 29.01.2000) | 4628 SK (RG 03.03.2001) VE 4646 SK (RG 02.05.2001) | 4734 SK | 4733 SK (RG 09.01.200 2) | 4634 SK (RG 19.04.200 1) |
| Karar Organı | Sermaye Piyasası Kurulu | Radyo Televizyon Üst Kurulu | Rekabet Kurulu | Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu | Bağımsız Telekomünika syon Kurulu | Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu | Kamu İhale Kurulu | Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenlem e Kurulu | Şeker Kurulu |
| Kurul Üye Sayısı | 7 | 9 | 11 | 7 | 5 | 10 | 5 | 7 | 7 |
| Üyelerin Görev Süresi | 6 Yıl | 4 Yıl | 6 Yıl | 6 Yıl | 5 Yıl | 6 Yıl | 5 Yıl (2 üye 7 Yıl) | 5 Yıl | 5 Yıl |
| Üyeler Tekrar Seçilebil irler mi ? | Evet | Evet | Evet | Evet | Evet | Evet | Hayır | Evet | Evet |
| Üyeleri Seçim Şekli | ilgili Bakanın ve çeşitli kuruluşların önerdiği adaylar arasından Bakanlar Kurulunca | Çeşitli kuruluşlarc a önerilen adaylar arasından Bakanlar Kurulunca | Çeşitli kuruluşlarca önerilen adaylar arasından Bakanlar Kurulunca | İlgili Bakanın önerdiği adaylar arasından Bakanlar Kurulunca | Çeşitli kuruluşlarca önerilen adaylar arasından Bakanlar Kurulunca | Doğrudan Bakanlar Kurulunca | Çeşitli kuruluşl arca önerilen birer adayın Bakanla r Kurulu tarafınd an onayı ilr | Çeşitli kuruluşlar ca önerilen adaylar arasından Bakanlar Kurulunca | İlişkili Bakanın ve çeşitli kuruluşlar ın önerdiği adaylar arasından Bakanlar Kurulu |

**Kaynak:** Ulusoy, 2003: 199

# DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

# 4. TÜRKİYE'DEKİ BİO'LARIN ÖZERKLİĞİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ VE BİO'LARIN KRİTİĞİ: OLUMLU VE OLUMSUZ YÖNLERİ

## 4.1. Türkiye'deki BİO'ların Özerkliğinin Değerlendirilmesi

### 4.1.1. Özerklik

Özerklik, bir idari birimin, belirli görevleri kendi başına, kendi organlarıyla yapabilmesi ve bunun için gerekli kaynaklara sahip olabilmesidir. Özerk yönetim, kendi hareketlerine hakim olacak kuralları, yine kendisi düzenleyebilme yetkisine sahiptir. Etkili bir düzenleme yetkisi özerkliğin önemli bir öğesidir (Nalbant, 1998: 115).

Özerklik, BİO'ların yapıları gereği zorunlu bir koşuldur. Etkili kamu gücü kullanan BİO'ların özerkliğinin olmaması, bunların işlevlerini yerine getirememesi anlamına gelecektir. BİO'lar örgütlenme özerkliği çerçevesinde personel alımı, bütçe ve harcamaya ilişkin konularda kendileri karar alırken; işlevsel özerklik çerçevesinde de kamusal yaşamın duyarlı alanlarında düzenleme ve denetleme görevi yapmaktadır. Bunların özellikle yaptırım uygulama yetkileri, siyasi otoritenin egemenlik alanı dışında özerk bir konumda olmalarını gerektirmektedir. İşlevsel özerklik kurumsal dinamizm için güdüleyici bir etken olarak algılanmaktadır. Ayrıca bunlara işlevlerini yerine getirebilmeleri için hareket yeteneklerini güçlendirmek üzere mali özerklik sağlanmakta, giderleriyle orantılı gelir kaynakları temin edilmektedir (Akıncı,1999: 111).

### 4.1.2. Siyasal İktidarın BİO'ların Özerkliğine Etkisi

Ülkemizde son yıllarda gerçekleştirilmeye çalışılan yapısal reformların bir amacı da devletin ve dolayısı ile siyasetin ekonomiye müdahale olanaklarını sınırlandırmaktır. Bu kapsamda piyasaları düzenleyici kurumlar olarak BİO'ların oluşturulması, kurul üyeliklerinin belirlenmesi ve çalışmaları sürecinde siyasetin rolünün ne olacağı da hassas bir konu alanını oluşturmaktadır. Ancak sadece BİO üyeliklerine yapılan atamalar bile bu

tür kurumların oluşturulması ile siyasetin ekonomiye müdahalesinin engellenemeyeceği, siyasi otoritenin bu kurumları kontrol altında tutabileceği görüşünün yaygınlık kazanmasına sebep olmuştur. Buna karşılık, bu tür kurumların siyasi otoritenin tamamen dışına itilmesinin de demokratik bir sistemle uyuşmayacağı konusunda karşı görüşler de dile getirilmektedir (Aydın, 2007: 175).

Düzenleyici kurulların oluşumunda, "siyasal iktidar ve ekonomik güç odakları karsısında, güvenli kurumlar olarak, temel hak ve özgürlükler ile piyasa mekanizmalarının daha düzenli işleyişini, bunların müdahale, baskı ve etkileri olmadan sağlayabilir ve güvence altına alabilir" amacı esas alınmıştır. Daha önce doğrudan siyasal iktidarlarca (hükümetlerce) yürütülen, karar verilen veya denetlenen önemli kamu politikası alanları üst kurulların kurulmasıyla, "kurul" biçiminde örgütlenen özerk bürokrasilere devredilmiş olmaktır. BİO'lar, yetkili oldukları alanlarda siyasal etkilerden arınmış olarak piyasa sisteminin kurallarına uygun olarak serbestçe karar alabilecek ve böylece siyasal iktidarların piyasa sisteminin mantığına aykırı olası popülist politikalarının önüne geçebilecek ve piyasanın işleyişine rasyonellik kazandırılacaktır (Eryılmaz, 2002:162).

Siyasi iktidar tekrar seçilebilmek için halka hesap verdiğinden hükümetin söz geçiremediği ondan bağımsız kurulların olması ilk bakışta çokta akla yatkın gelmemektedir. Dolaysıyla hükümet seçilmiş siyasi otorite olarak her şeyden kendini sorumlu hissedecek, BİO'ların düzenledikleri alanın da doğal olarak kendi sorumluluk alanında olduğunu kabul edecektir. Bu piyasalarda veya düzenlenen alanlarda yaşanan bir sorun söz konusu olduğunda veya isabetsiz düzenlemeler yapıldığında siyasi iktidar bundan rahatsızlık duyacaktır (Aydın, 2007: 178).

Zaman içinde üst kurulların sahip olduğu idari ve mali özerklik siyasal iktidarlarda rahatsızlık yaratmış, siyasal iktidarların ya da hükümetlerin BİO'lara yönelik eleştiri odağında daha çok bu kurumları kontrol altında tutamamaları, denetleyememeleri ve siyasi emir ve talimat verememeleri yer almıştır. Daha önce siyasetin konusu olan alanların siyasal iktidarın müdahale alanının dışına çıkarılması, siyasilerin henüz alışamamış olmalarının yanında bu kurullarda yaşanan ve geniş şekilde kamuoyuna yansıyan olumsuz havanın da bunda etkisi olmaktadır. Nitekim BİO'ların birçoklarının kurulmasına öncülük edilen dönemde 57. hükümetin başında görev yapan Başbakan Bülent Ecevit bile daha

sonra bu kurulların kontrolden çıktığı ve denetlenemediği seklinde şikâyetlerde bulunmuştur. Özerklik ile siyasetin görevleri arasında sağlıklı bir denge kurulması gerektiğinden bahisle üst kurulların başına buyruk hale geldikleri ve yeniden ele alınması gerektiğini ifade etmektedir (Aydın, 2007: 191-192).

Devletin tüzel kişiliğinden ayrı bir kamu tüzel kişiliğine ve idari ve mali özerkliğe sahip olan, hiyerarşik ve idari vesayet denetimi dışında kalan BİO'ların idari denetimleri konusu bu kurumların bahsedilen özellikleri dolayısıyla tartışmalı bir konudur (Sobacı, 2006: 173).

Öncelikle şu belirtilmelidir ki, dünyanın hiçbir yerinde hatta üst kurullara en geniş anlamda özerkliğin tanındığı ABD'de bile kamu imkanları ve parasını kullanan bir kurumun denetim dışı kalması düşünülemez. Dolayısıyla temel kural, kamu kaynaklarını kullanan hangi kurum olursa olsun belirlenecek bir başka kurum tarafından denetlenmesidir. Bağımsızlık ve özerklik bu noktada söz konusu ilkeye engel teşkil etmez (Karacan, 2001: 47).

Bu bağlamda yapılması gereken şey, BİO'ların hangi faaliyetlerinin idari ve mali denetime açık olacağı, hangi faaliyetlerinin denetiminin ise, bu kurumların bağımsızlık ve özerkliklerini zorlayıp zedeleyeceğinin belirlenmesidir (Sobacı, 2006: 173).

İdari denetime ilişkin söz konusu belirlemede, bu kurumların düzenledikleri sektöre ilişkin aldığı karar ve yaptığı işlemler ile kendi iç işleri ve yönetimlerine dair aldığı kararlar şeklinde bir ayrıma gidilebilir (Ulusoy, 2003: 69).

Faaliyette bulundukları sektörde düzenleme ve denetleme yapan üst kurulların politikacıya bağlı başka bir idari birim tarafından denetlenmesi bu kurumların oluşumunda gözetilen temel felsefeye ve amaca aykırı olacaktır. Bu tür bir denetim siyasi baskı aracı olarak kullanılabilir. Halbuki, bu kurumların ortaya çıkışı ve kurulmasındaki en önemli neden, ilgili oldukları sektörleri siyasi baskılardan arındırmaktır (Karacan, 2001: 51). Bir BİO'nun, ilgili olduğu sektöre yönelik olarak verdiği kararlar örneğin, bir birleşme, lisans verme veya para cezası verme kararları vb. idari denetime tabi olmamalıdır. BİO'ların, bina alım-satımı, kiralaması, mal ve araç-gereç alımları, personel alımları gibi kendi iç

yönetim ve iç işlerine yönelik karar ve işlemlerinden ise, hem idari, hem mali hem de yargısal denetime tabi tutulmaları zaten zorunludur.O halde yukarıda bahsedilen ayrım doğrultusunda, BİO'ların idari denetimi örneğin, Cumhurbaşkanlığı adına Devlet Denetleme Kurulunca, Başbakanlık adına Başbakanlık Teftiş Kurulunca, ilgili ve ilişkili bakanlık adına bakanlığın teftiş kurallarınca yapılabilir (Ulusoy, 2003: 70-71).

Türkiye'de BİO'lar, idarenin bütünlüğü ilkesi çerçevesinde, Başbakanlık veya görevlendireceği bir devlet bakanı veya icracı ilgili bir bakanlıkla ilişkilendirildikleri görülmektedir. Örneğin, TAPDK, BDDK ve SPK Başbakan veya görevlendireceği devlet bakanı ile ilgilendirilmiştir.

BİO'ların ilgili veya ilişkili bakanlıkla ilişkileri daha çok faaliyet raporlarının sunulması, bazı konularda uygun görüş alma, kurum personelinin ve üyelerinin özlük haklarının belirlenmesi gibi konuları içermektedir. Ayrıca kurul üyelerinin görevleriyle ilgili olarak işledikleri suçlardan dolayı haklarında soruşturma açılması, ilgili bakanın iznine bağlanmıştır (Aydın, 2007: 205).

Ülkemizde, parlamentoda çoğunluğa sahip siyasi iktidar BİO'ların yasal çerçevesini belirliyerek bu kurumlara etki edebilir.

Türkiye'de faaliyette bulunan dokuz adet bağımsız idari otorite mevcuttur. Bu kurumların her biri, Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) tarafından kabul edilen yasalarla kurulmuşlardır. TBMM, kuruluş kanunlarında yapacağı değişikliklerle, söz konusu kurumların, kurumsal yapısı, işlevleri, yetkileri ve bütçesine ilişkin konularda rahatlıkla söz sahibi olabilir (Sobacı, 2006: 163). RTÜK hariç anayasal teminatları olmadığı için Meclis, BİO'ları her zaman için yasal değişiklik yaparak kaldırmaya, görev ve yetkilerinde çeşitli kısıtlama veya genişletme yapmaya yetkilidir. Hükümetle ilişkiler açısından üst kurulların ülke için genel makro politikaları belirleyen kalkınma planlarından ve hükümet programlarından bütünüyle bağımsızlığı söz konusu olamaz. Üst kurullar, mikro düzeyde piyasa düzenlemeleri yaparken hükümetçe belirlenen genel ekonomik makro politikaları ve yakalanması gereken hedefleri gözeten bir yaklaşım içinde olacaklardır (Eryılmaz, 2002: 164).

Hükümetlerin BİO'lar üzerinde kontrol araçlarından biri de çıkardıkları genelgelerdir. Başbakanlık tarafından genel idare için çıkartılan genelgelerin kapsamına BİO'lar da dâhil edilmek suretiyle başta tasarruf tedbirleri olmak üzere bu kurumların özellikle bazı idari işlemleri düzen altına alınmak ve Başbakanlığın onayına tabi tutulmak istenmektedir. Ancak bu noktada siyasasal iktidarların BİO'ları kontrol altında tutma istekleri bunların özerlikleriyle çelişecek boyuta ulaşmamalıdır. Örneğin, kurul başkan ve üyeleri üst kurulara yasal düzenlemelerle sağlanan idari ve mali özerkliği yeterli bulurlarken genelgeleri, idari ve mali özerliğe bir müdahale olarak değerlendirmektedirler. Genelgelerle, BİO'ların tasarruf tedbirlerine tabi olmaları, bütçenin uygulanmasında belli makamlardan izin alınması, yurt dışına görevli olarak çıkışların izine tabi olması gibi uygulamalar bu kurumları diğer idari kurumlardan farksız kıldığı düşünülmektedir (Aydın, 2007: 194).

### 4.1.3. Yargısal Denetimin BİO'ların Özerkliğine Etkisi

Öncelikle belirtilmesi gereken husus; 1982 Anayasası'nın 125. maddesinde idari işlem ve eylemlerin yargısal denetimi genel olarak düzenlenmiş ve ilke olarak idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık olduğu kabul edilmiştir.

Türkiye'de yüksek yargı mercilerinin BİO'ları herhangi bir idari kuruluştan farklı görmedikleri söylenebilir. Dolayısıyla, bu kurumların kararlarının yargısal denetiminde diğer idari kurumların kararlarının denetimine göre herhangi bir farklılık söz konusu değildir (Ulusoy, 2000: 281).

Ülkemizde ve bazı ülkelerde ise, ilke olarak, BİO'ların kararlarının yargısal denetimi, idari yargının görev alanına girmektedir. Nitekim Türkiye, idari sistemini örnek aldığı Fransa'nın izlediği yolu izlemiş ve bu kurumlar, Türkiye'de de idarenin bir parçası olarak ortaya çıkmış ve bunun sonucunda idari yargı denetimine tabi kılınmıştır (Ardıyok, 2002b: 190).

BİO'ların yargısal denetiminin idari yargıda yapılacağı açıktır. Fakat, bu denetimlerin yapılabilmesi için gerekli olan başvurunun öncelikle nereye yapılacağı konusunda, yani ilk derece mahkemelerin neresi olduğu konusunda bir tekdüzen yoktur.

Örneğin, Rekabet Kurumu, BDDK ve EPDK kararlarına karşı açılan davalar ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'da görülürken, Ankara mahkemeleri RTÜK aleyhine açılacak idari davalarda yetkili kılınmıştır (md. 39) (RG, 13.4.1994: 21911). Diğer BİO'ların yasalarında ayrıca bir düzenleme yok ise, kararların iptali için idare mahkemeleri yetkili kılınmıştır (Tüsiad Raporu, 2002b: 183).

Yargı denetiminin hukuka uygunluk denetimi olduğu hususunda kuşku bulunmamaktadır. Nitekim, BİO'lar ile ilgili yapılan yeni yasalar, açıkça denetimin yerindelik denetimi olamayacağını vurgulamaktadır. Örneğin 5411 sayılı Bankacılık Kanunu 82. maddesi, "Kurum, bu Kanunla ve mevzuatla kendisine verilen düzenleme ve denetlemeyle ilgili görev ve yetkileri kendi sorumluluğu altında bağımsız olarak yerine getirir ve kullanır. Kurumun kararları yerindelik denetimine tâbi tutulamaz." hükmüne yer vermiştir (Aydın, 2007: 214).

İdarenin yapmış olduğu her türlü işlem ve eylemlerinin yargı denetimine tabi tutulması demokrasinin ve hukukun üstünlüğünün vazgeçilmez bir parçasıdır. Yargısal denetim, BİO'ların özerkliğine gölge düşürmez. Çünkü, yargı denetimi yerindelik denetimini içermez.

### 4.1.4. Mali Denetimin BİO'ların Özerkliğine Etkisi

BİO'ların kuruluş kanunlarında mali denetim konusu, farklı sekilerde düzenlenmiştir. Bu alandaki karmaşanın önüne geçmek isteyen yasama organı, bu kurumların harcamalarına ilişkin oluşan tepkiler ve denetimleri konusunda yaşanan mücadeleler sonucunda, sitemin bütününün denetimi için ortaya çıkan yeknesak denetim ihtiyacını gidermek için yasal düzenlemelere gitmiştir (Tüsiad Raporu, 2002b: 186).

BİO'ların mali denetimi konusu, halen güncelliğini koruyan ve tartışmaya açık olan bir konudur. Bu kurumların mali denetimleri konusunu, "5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu"nun öncesi ve sonrası şeklinde ikiye ayırarak incelemek gerekmektedir (Sobacı, 2006: 174).

Söz konusu 5018 sayılı Kanunun öncesinde, her bir BİO, Sayıştay veya Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurumu gibi farklı farklı kurumlar tarafından denetleniyordu. Bu dağınık yapının giderilmesi ve tüm BİO'lara ilişkin tek tip bir denetim modelinin söz konusu olabilmesi için "4743 sayılı Mali Sektöre Olan Borçların Yeniden Yapılandırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun" kabul edilmişti (Sayıştay Raporu, 2003: 9). 4743 sayılı Kanunun 7. maddesine göre, BİO'lar ve bunlara bağlı kurumların yıllık hesapları Başbakanlık tarafından belirlenen Başbakanlık Müfettişi, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu denetçisi ve Maliye Müfettişinden oluşan bir komisyon tarafından denetlenmekteydi (Sayıştay Raporu, 2003: 10).

BİO'ların faaliyetleri hakkındaki yıllık raporun Bakanlar Kuruluna sunulacağı ve bu kurul ve kuruluşların faaliyetleri konusunda, yılda bir defa TBMM Plan ve Bütçe Komisyonunu bilgilendirecekleri öngörülmüştür. Bu yasal düzenlemeyle, bu kurumların denetimi, Başbakanlık Teftiş Kurulu, Maliye Teftiş Kurulu ve Yüksek Denetleme Kurulu denetçilerinden oluşacak üçlü bir komisyona bırakılması ve üçlü komisyonun da, üst kurulların yıllık faaliyetlerini denetleyerek raporlarını her yıl mayıs ayında Bakanlar Kuruluna sunması öngörülmüştür. Görüldüğü gibi bu kanunla, BİO'ların mali denetiminde yetki yürütmeye tanınmış, TBMM devre dışı bırakılmıştır. Oysa denetim konusunda en önemli husus, bu konuyla ilgili olarak yürütmenin her hangi bir ağırlığının bulunmaması olarak belirlenmektedir (Tüsiad Raporu, 2002b: 187).

Kurulan üç kişilik komisyonun BİO'ların hesaplarına ilişkin yıllık raporunu Başbakanlığa göndermesinin de pratikte önemli bir sonucu olmadığı, zira Başbakanlığın bu organlar üzerinde hukuken her hangi bir somut denetim ve yaptırım yetkisinin bulunmadığı belirtilmektedir (Ulusoy, 2002: 82).

Bu ve benzeri gerekçelerle Anayasa Mahkemesi tüm BİO'lar için özel bir üçlü komisyon tarafından mali denetimini öngören bu 4743 sayılı kanunun 7. maddesini 2002 yılında Anayasaya aykırı bularak iptal etmiştir (Ulusoy, 2002: 82).

BİO'ların mali denetimi konusundaki son yasal gelişme, "5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu"nun kabulü olmuştur (RG, 24.12.2003: 25326). Bu kanun ise, bu kurumların mali denetimi konusunda Sayıştay'ı yetkili kılmaktadır. Son zamanlarda

Sayıştay'ın denetiminin kapsamının genişletilmesi yönünde bir eğilim söz konusudur (Sobacı, 2006: 175). 01.01.2006 tarihi itibariyle bu kurumlar üzerindeki Sayıştay'ın mali denetimi başlamış bulunmaktadır (Aydın, 2007: 203).

4743 sayılı kanunun getirmiş olduğu üçlü komisyon hiyerarşik denetime dönüşerek, BİO'ları isteği gibi denetleyebilir. Bu durum BİO'ların özerkliğine zarar verir. Mali denetimlerin Sayıştay tarafından yapılması daha doğrudur. Anayasa mahkemesi bu gerekçelerle 4743 sayılı kanunun 7. Maddesini 2002 yılında iptal etmiştir.

Çünkü, Sayıştay denetim konusunda uzmanlaşmıştır.Yapılan denetimin sürekli ve takip edilen bir denetim olması ve Sayıştay tarafından yapılacak denetimin mali konularla sınırlı kalıyor olması önemli etkenlerdir (Aydın, 2007: 203).

### 4.1.5. Kurul Üyelerinin Seçiminin BİO'ların Özerkliğine Etkisi

BİO yönetimlerinin yedi-sekiz kişiden oluştuğu dikkate alınırsa Türkiye'de mevcut dokuz BİO'da görev alan toplam 60-70 kurul üyesinin Türkiye'nin en hayati sektör ve piyasaları yönettiğini ve yönlendirdiğini söylemek mümkün olacaktır. Bu kurul üyelerinin belirlenmesi, göreve geliş yöntemleri ve görevlerini yaparken siyasetin, düzenlediklerin alanların ve uluslararası kuruluşların veya sermayenin etkilerine maruz kalmamaları önemli bir sorun alanı olarak görülmektedir. Bu nedenle kurul üyelerini atama biçimi konusunda Türkiye'de ve BİO uygulamalarının olduğu diğer ülkelerde ciddi eleştirilerin, tartışmaların olduğu görülmektedir. Ancak bu kurumların üyelerinin atanmasında bağımsızlığı garanti edecek sihirli bir formül henüz bulunmamakla birlikte bu konuda değişik yöntemler uygulanmaktadır (Tan, 2000: 6).

Bu yöntemlerden bir tanesi kurul üyelerinin, kurum hangi alanda düzenleme ve denetleme yetkisine sahip ise, o alanda faaliyette bulunan kuruluşların gösterecekleri adaylar arasından veya siyasi olmayan organ veya makamların gösterecekleri adaylar arasından Bakanlar Kurulu tarafından atanmasıdır. Bir diğer yöntem ise Meclis tarafından atama yapılmasıdır. Seçim ve atama yetkisinin siyasi iktidara, yani Bakanlar Kurulu'na tanındığı durumlarda, genelde seçim ve atama yetkisinin Bakanlar Kurulu tarafından kullanılmasından önce, siyasi olmayan organ veya makamların gösterecekleri adaylar

arasından seçim yapma esasının getirilmeye çalışıldığı görülmektedir. Türkiye uygulamasına bakıldığında, BİO üyeliğine atama yapılmasında RTÜK hariç diğerleri için Bakanlar kurulunun yetkili olduğu görülmektedir. Kurul üyelerinin değişik kesimlerce gösterilen adaylar arasından Bakanlar kurulunca atanması doğru bir yaklaşımdır. Üyelerin tamamının doğrudan Bakanlar Kurulu tarafından atanması ise yanlıştır (Aydın, 2007: 184).

Kurul üyelerinin tamamının Bakanlar Kurulunca atanması, BİO'ların siyasi iktidarın etkisine girmesine neden olur. Seçilen üyeler, tekrar seçilebilmek için hükümetle iyi geçinmek zorunda kalırlar.

Sonuç olarak, BİO'ları siyasal kurumlar ile çatışan ve birbirlerinin alternatifi olan kurumlar olarak görmek çok ciddi ve riskli bir yanılgıdır. Bunların çıkar ve amaçlarını uzlaşmaz gibi göstermek yanlış olduğu gibi en önce BİO'lara, daha sonra da piyasaların sağlıklı işlemesine zarar verecektir. Özerk kurumlar ve siyasi alan birbirini tamamlayan ve eşgüdüm içinde olması gereken iki alandır (Aydın, 2007: 194).

Özerk kurumları "siyaset-üstü" veya siyaset alanındaki yetkilerin yeni kullanıcıları olarak görmek de yanlış olacaktır. BİO'lar esas itibariyle "siyasete tabi" kurumlardır ve politikanın etki alanının dışında değildirler. Bazı yazarlar özerk kurumları yasama, yürütme ve yargının yanı sıra dördüncü bir unsur ya da erk olarak görseler bile örgütlenme, atama, iş yapma, düzenleme yapma, hesap verme gibi özellikleri nedeniyle bu kurumlar yürütme içinde yer almaktadırlar (Karacan, 2001: 57).

### 4.2. Bio'ların Kritiği: Olumlu ve Olumsuz Yönleri

#### 4.2.1. Olumlu Yönleri

Teknik bilgi ve uzmanlık gerektiren, toplumsal yaşamın hassas sektörlerinde objektif ve yansız bir şekilde, politikacılar ve o sektörde faaliyette bulunan aktörlerin telkin ve baskılarından sıyrılarak, siyasi beklenti ve çıkar çatışmalarından soyutlanarak önemli işlevleri yerine getirmesi BİO' ların başlıca olumlu yönüdür. BİO' lar oluşturulduğu takdirde, teknik bilgi ve uzmanlık ihtiyacına bir cevap vermekle birlikte, bu kurumlar bazı yetkilerin kendilerine verilmeleri dolayısıyla politikacıların çıkar çatışmalarından,

pazarlıktan ve bazı kararlarda sorumluluktan kaçınmasını sağlamaktadır (Parlak ve Sobacı, 2005: 257).

Politikaya ve politacılara karşı gözlemlenen güvensizliğin, özellikle ülkemizde sosyolojik bir gerçeklik olarak ortaya çıkması bir tarafa, politik iktisat alanında bir süredir yapılan bilimsel çalışmalarda da göstermiştir ki, politika olgusununda, toplumsal alandaki her türlü kurum gibi ekonomik bir anlamı da vardır ve politikacılarda ekonomi bilimi anlamında ekonomik aktörlerdendir (Ulusoy, 2003: 31).

Klasik devlet yapılanmasın da birbirinden bağımsız olan çeşitli fonksiyonları tek bir elde toplamış olması, BİO' ların bir başka olumlu yanını ortaya koymaktadır. Bu kurumlar kural koyma, kuralı muhataba uygulama ve uyuşmazlıkları çözme gibi işlevleri tek elden yapabilmektedir. Böylece toplamda bir müdahale gücüne ulaşılmakta ve söz konusu bağımsız fonksiyonlar arasındaki bağlantısızlık, çatışmalar ve bilgi alışverişindeki sorunlar ortadan kalkmaktadır (Ulusoy, 2000: 274).

Ayrıca, BİO'lar söz konusu sektörlerde uzmanlaşmış personeli kendi bünyesinde toplayarak çok daha çabuk ve daha etkin bir müdahaleyi mümkün kılabilmektedir. Bu kurumlar, sahip oldukları idari ve mali özerklikleri, faaliyette bulundukları alanlara ilişkin düzenleyici ve denetleyici etkileri, sektörler üstü konumları ve teknik bilgi ve deneyimleri ile etkin ve şeffaf devlet ilkelerinin hayata geçirilmesinde önemli rol oynayabilirler (Parlak ve Sobacı, 2005: 258).

Aslında BİO'ların en önemli görevi ekonomik alanda düzenleme ve denetleme işlevidir. Özellikle Türkiye'de 2001 ekonomik kriziden sonra denetleyici kurumların önemi anlaşılmıştır. Çünkü 2001 ekonomik krizi bir bankacılık krizidir. Bir çok banka iyi denetlenmediği için batmış ve Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu (TMSF)'na devredilmiştir. Bankaların batış sebebi bilançolarındaki açıktır. Kamu sektörü ve özelliklede özel sektöre verdikleri kredileri geri alamamışlardır. Şirketlerin, almış olduğu kredileri geri ödemesi çok zordu. Bu krizden sonra BDDK'nın önemi anlaşılmış yetkileri arttırılmıştır. BDDK bankalar üzerindeki denetimini arttırmış, finans sistemini sağlamlaştırmıştır. Bu sebeple Türk Bankacılık sektörü 2008 sonbaharında patlak veren küresel krizden etkilenmemiştir. Hatta 2008,2009 ve 2010' nun ilk yarısında karlarını arttırmışlardır.

### 4.2.2. Olumsuz Yönleri

BİO' lara yöneltilen en önemli eleştirilerden biri "meşruluk" sorunudur. Bu durum, bu kurumların yürütme gücü içinde bulunmasına rağmen siyasi iktidar tarafından denetlenememesinden kaynaklanmaktadır. Modern parlamenter sistemin vazgeçilmez şartı, son çözümlemede atanmışların seçilmişler tarafından denetlenmesidir, yani idarenin siyasete tabi olmasıdır. Ancak bu kurumlar üzerinde hükümetler tarafından uygulanan ne bir organik denetim (başarısız görülen üyenin görevden alınması) ne de işlevsel denetim (işlemlerinin geçersizliğinin izne tabi tutulması veya iptal edilmesi) söz konusudur. Böylece, hükümetlerin bazı idari faaliyetlere ilişkin olarak parlamento önünde sorumluluğu bulunmamaktadır. Bu durum, halk egemenliğine dayalı demokratik sistemi önemli bir sorunla karşı karşıya bırakmaktadır (Ardıyok, 2002: 85-88). BİO'lar yoluyla, ülkenin yönetimi için halktan yasalar çerçevesinde yetki almış olan siyasetçiler ülkenin yönetiminin belirli bir kısmının dışına itilemezler (Parlak ve Sobacı, 2005: 258).

BİO' lara yöneltilen eleştirilerden bir diğeri ise devlet yapılanması içerisinde yer alan idari organlar olarak düzenlenmelerine rağmen tipik hiyerarşi ve idari vesayet denetimlerine tabi olmamaları nedeniyle idarenin bütünlüğü ilkesi ile çatışıyor olmaları eleştirisidir (Ulusoy,2003: 32).

Anayasamızın 123. maddesinin 1.fıkrası, idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğunu ifade etmektedir. Böyle bir sistemde de hiyerarşi ve idari vesayet denetimi gibi iki hukuki araç ile hem kuruluş hem de görev yönünden idarenin bütünlüğü ilkesini sağlanmaya çalışılmaktadır. BİO' lar üzerinde söz konusu iki denetim biçimininde uygulanamaması durumunun "anayasal bir meşrutiyet sorunu" oluşturup oluşturmayacağı tartışma konusudur (Parlak ve Sobacı, 2005: 259).

BİO' ların idarenin bütünlüğü ilkesi ile çeliştiği eleştirilerinin idarenin bütünlüğü ilkesi ve bu ilkeyi gerçekleştirme araçlarından olan idari vesayet denetiminin yeniden tanımlanması ile nispeten çözüme kavuşturulabileceği belirtilmektedir (Ulusoy, 2003: 36). Ayrıca şunu söylemek gerekir ki, Anayasanın 123. maddesi idarenin bütünlüğü ilkesini

öngörmekle birlikte tanımını yapmamış ve bu ilkenin hangi araçlarla sağlanacağını belirtmemiştir (Parlak ve Sobacı, 2005: 259).

İdari vesayet ise, merkezi idare ile yerinden yönetim kuruluşları arasındaki bütünlüğü sağlayan bir hukuki araçtır, fakat söz konusu bütünlüğü sağlayan tek araç değildir. Aslında merkezi idare yerinden yönetim kuruluşlarının işlemlerine karşı, hukuka aykırı olduklarını ileri sürerek işlemlerin iptali için idari yargı mercilerinde iptal davası açabilir ve bu yolla idarenin bütünlüğü ilkesini gerçekleştirebilir (Günday, 2001: 77).

Anayasada söz konusu bütünlüğü sağlayıcı aracı belirtilmediğine göre merkezi idare ile yerinden yönetim kuruluşları arasındaki bağı sağlayacak minimum bir idari mekanizmasının kurulması yeterli olacaktır. İşte bu minimum denetim mekanizması, her bir BİO'nun kuruluş kanunlarında bir bakanlıkla ilişkilendirilerek sağlanmaya çalışılmaktadır. Bu yolla bu kurumların işlemleri hukuka aykırılık gerekçesi ile ilişkili olduğu bakanlık tarafından idari yargı mercilerine götürülecektir. Buna ek olarak, denetim yargı yoluyla yapıldığı için yani merkezi yönetim doğrudan yetki kullanmadığı için bu kurumların bağımsızlıkları da zedelenmemektedir (Ulusoy, 2003: 37-38).

Şu anda Türkiye'de BİO'ların her biri bir bakanlıkla "ilgili" veya "ilişkili" kılınmıştır. SPK için ilgili bakanlık Başbakan tarafından görevlendirilen devlet bakanı, BDDK için ilgili bakanlık Başbakan veya görevlendireceği devlet bakanıdır. RTÜK Başbakanlıkla ilişkilendirilirken, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı RK'nın, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı EPDK'nın, Maliye Bakanlığı KİK'nin, Başbakan tarafından görevlendirilen Devlet Bakanı Tütün Kurumu'nun, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı Şeker Kurumu'nun, ilişkili olduğu bakanlıklardır. Böylece, Türkiye'deki BİO'ların her biri, bir bakanlık ile ilişkilendirilerek "idarenin bütünlüğü ilkesi" gerçekleştirilmeye çalışılmakta ve bu kurumları ülkenin idari örgütlenmesine dahil etme konusunda gayret sarf edilmektedir (Parlak ve Sobacı, 2005: 260).

BİO' lara yöneltilen bir diğer eleştiri ise, yetersiz hesap vermelerine ilişkindir. Geleneksel bürokratik sistemde, kanunları uygulayanlar, görev, yetki, harcama yapma yetkisine sahip olanlar seçilmiş siyasilerin denetimine sahiptir. BİO'larda aldıkları

kararların yerinde, etkin, ekonomik, verimli ve kanunlara uygun olduğunun hesabını vermelidirler (Emek ve Acar, 2004: 111).

BİO'lara karşı son zamanlarda dile getirilmeye başlanılan diğer bir eleştiri konusu ise idarenin normalde istisnai ve sınırlı olarak kullandığı ceza verme işlemini genelleştirmeleri sonucunda ceza hukuku ve ceza yargılaması hukuku ilkelerine her zaman riayet etmeye bilerek adil yargılanma hakkı açısından sorun yaratabilecekleri endişesidir (Ulusoy, 2003: 39).

BİO' lara yöneltilen eleştirilerin bir diğeri de, bu kurumların personellerinin ve kurul üyelerinin ücret, malive sosyal haklar bakımından 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabi olmamasıdır. Bu durum, diğer kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan kamu görevlileri ile kıyaslandığında BİO' ların çatısı altında çalışan üyeler ve personel için çok önemli avantajlar sağlamaktadır (Parlak ve Sobacı, 2005: 261).

## SONUÇ

Dünya'daki ilk örnekleri 19. yüzyılın sonunda ABD'de ortaya çıkan BİO'lar 1980'den itibaren özellikle İngiltere ve Kıta Avrupa'sında yayılmaya başlamıştır. Ortaya çıkış sebepleri olarak, serbest piyasa ekonomisi, gelişen teknoloji ve küreselleşmeye ilişkin gelişmeler gösterilebilir. Bu kurumların ortaya çıkmasındaki bir diğer neden de siyasilere olan güvensizliktir. Kişinin temel hak ve hürriyetlerinin korunması bu dönemde önem kazanmıştır. BİO'ların ortaya çıkmasındaki bir diğer neden de neo- liberal politikalardır. 1929'da ortaya çıkan ekonomik kriz ve peşinden gelen ikinci dünya savaşından sonra Keynesyen ekonomi politikaları ön plana çıkmıştır. Refah devleti anlayışı bu dönemde gelişmiştir. Fakat; değişen ve gelişen dünya'da Keynesyen ekonomi politikaları yavaş yavaş terk edilmiştir. Her şeyi üreten devlet yerine düzenleyici devlet anlayışı gelmiştir. Liberal politikalar çerçevesinde 1980'den sonra özelleştirmeler artmıştır. Kaynakların etkin ve verimli kullanılması için devlet mal ve hizmet üretiminden vazgeçmiştir (eğitim, sağlık, savuma gibi alanlar hariç).

1989'da Berlin duvarının yıkılması ve 1991'de Sovyetler Birliği'nin yıkılması ile bir çok ülke ortaya çıkmıştır. Bu yeni ortaya çıkan ülkeler rejim olarak demokrasiyi, ekonomi olarak da serbest piyasa ekonomisini benimsemiştir. Sovyetler Birliği'nin dağılması bu kurumların dünya çapında yayılmasını kolaylaştırmıştır.

Türkiye'de 24 ocak 1980 kararlarıyla Türk ekonomisi serbest piyasa ekonomisine geçti. Bunun sonuçunda ilk BİO, Serbest Piyasa Kurulu'dur (1981). SPK'dan sonra Rekabet Kurumu, RTÜK, BTK, BDDK, EPDK, KİK, TAPDK ve Şeker Kurumu kurulmuştur. Bu kurumlar medya, telekomünikasyon, enerji, ekonomik rekabet, sermaye piyasası, finans ve bankacılık gibi toplumsal yaşamın vazgeçilmez alanlarını kontrol etmektedir. Türkiye'deki BİO'lar devletten ayrı bir kamu tüzel kişiliğine sahiptir.

Ülkemiz 1980 tarihi itibariyle üretim yapabilmesi için yerli sermayeden daha çok yabancı sermayeye ihtiyaç duymuştur. Yabancı sermayenin ülkemizde güvenli bir şekilde hareket edebilmesi için kanunlarla güven altına alınması gerekmekteydi. O dönemki iktidar

yabancı sermayeyi güven altında tutabilmek için özel kanunla SPK'nın oluşumuna zemin hazırlamıştır.

Ülkemizin en büyük bankacılık krizi olan kasın 2000 krizi ve akabinde nakit dar boğazı sebebiyle yaşanan şubat 2001 krizi sonucunda bankalar gelişen ve büyüyen dünya ekonomisine ayak uyduramamıştır. O dönemde bankalar yüksek faizle devlete borç sağladı. Ülke ekonomisinin krize girmesiyle birlikte halkın bankalara olan güveni azaldı ve bunun sonucunda bankalarda bulundurdukları mevduatları geri çekmek istediler. Bankalar elindeki fonları devlete borç verdiği için halkın mevduatını ödeyemez duruma geldi. Likitide yetersize çekildiği için krizin etkisi büyük oldu. Dönemin iktidarı bankaların bu kadar kolay krize girmesini önlemek amacıyla BDDK'nın kurulmasına özel bir kanunla olanak sağladı.

Bunların en belirgin özelliklerinden biri de karar organları siyasi iktidarın etkisinden soyutlanmıştır.

Söz konusu kurumların bağımsızlığı tamamen sınırsız değildir. BİO'ların anayasal güvenceleri yoktur (RTÜK hariç). Özel bir kanunla kurulduğu için yine özel bir kanunla kaldırılmaları bu kurumların bağımsızlığını sınırlamaktadır. Ülke ekonomilerine yön vermek amacıyla bağımsız olarak kurulan bu tüzel kişilikler parlemento ile parlementonun çizmiş olduğu programa uymak şartıyla plan hazırlamaktadırlar. Bunlara ek olarak, ülkemizdeki BİO'lar yasayla belirlenmiş, bir bakanlığa bağlıdır.

BİO'ların özerkliği konusu her zaman tartışılmıştır. Bu kurumların ülkemizde yaygınlaştığı yıllardan itibaren özerklikleri özellikle hükümetlerce eleştirilmiştir. 57. Hükümetin Başbakanı Bülent Ecevit bu kurumların denetlenemediğinden şikayet etmiştir. BİO'ların denetlenmesi için dönemin Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer'e çağrıda bulunarak Cumhurbaşkanlığına bağlı Devlet Denetleme Kurulu'nu harekete geçirmesini istemiştir.

BİO'ların özerklikleri her şeyden bağımsız olarak hareket etme şeklinde düşünülmemelidir. Bu kurumlar TBMM'nin çıkarmış olduğu yasalara, hükümetlerin

yayınladıkları genelgelere ve kalkınma planlarına uymak zorundadır. İMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşların ekonomik programlarını göz ardı edemezler.

BİO'lar ve hükümetler birbirlerinin rakibi değillerdir. Bu kurumların yetki paylaşımında birbiri ile çatışıyor gözükmesi özellikle ekonomiye zarar vermektedir. BİO'ların ülkemizde kurulmasındaki en önemli nedenlerden biri ekonominin düzeltilmesi ve Türk ekonomisinin küreselleşme ile birlikte uluslararası ekonomiye entegre olmasını sağlamaktır.

**KAYNAKÇA**


Akıncı, Müslüm(1999), **Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman**, Ankara: Beta Yayıncılık.

Ardıyok, Şahin (2002), **Doğal Tekeller ve Düzenleyici Kurumlar, Türkiye İçin Düzenleyici Kurum Modeli**, Ankara: Rekabet Kurumu Yayınları.

Aydın, Ahmet Hamdi (2009), **Türk Kamu Yönetimi**, Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Aydın, Yılmaz (2007), "**Türk Kamu Yönetiminde Yeni Bir Model Olarak Üst Kurullar**", Doktora Tezi, Sakarya Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Aykaç, Burhan ve Diğerleri (2003) Türkiye'de İdari Reform Hareketleri Eleştirel Tahlili, **Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt 2, 153- 159.

Azrak, Ülkü (2001) Bağımsız İdari Otoriteler Sempozyumu, Ankara, **Rekabet Kurumu**, No 80,19-27.

Avaner, Tekin (2003) **1980 Sonrası Devletin Yeniden Yapılandırılması ve Bağımsız İdari Otoriler**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Atay, Ender Ethem (2006) Bağımsız İdari Otoriteler ve Türkiye Uygulaması, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt 10, Sayı 1-2, 259-253.

Bayramoğlu, Sonay (2005) **Yönetişim Zihniyeti**, İstanbul, İletişim Yayınları.

Beydili, Zülvü (2006) **Bağımsız İdari Otoriteler**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Bolu Abant Baysal Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Demirel, Demokaan (2006), Küresel Eksende Devletin Yeni Kimliği: Etkin Devlet, **Sayıştay Dergisi**, Sayı 60 (105-128).

Dönmez, Eftal (2003) Türkiye'de Bağımsız İdari Otoriteler, **Ankara Barosu Dergisi**, 2.sayı, 55-78.

DPT (2000) **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması**, Ankara.

Duran, Lütfi (1997), "Türkiye'de Bağımsız Otoriteler", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 30, Sayı:1 (3-10), Ankara, TODAİE Yayınları.

Duran, Lütfi (1998) "Türkiye'de Bağımsız Otoriteler". İbrahim Kaboğlu (Ed), **Bağımsız İdari Otoriteler**, 1.Baskı, 24-31. İstanbul, Alkım Yayınları.

Emek, Uğur ve Acar Muhittin (2004) "Düzenleyici Reformlar ve Kurumlar". Hüseyin Özgür (Ed), **Çağdaş Kamu Yönetimi**, Ankara, Nobel Yayıncılık.

Ekşi, Hülya (2009)"Düzenleyici kurumlara İngiltere Üzerinden Bakmak". Ankara, **Sayıştay Dergisi**, Sayı 72, 67-89.

Erkut, Celal (1998), " Sermaye Piyasası Kurulu", İbrahim Kaboğlu (Ed), **Bağımsız İdare Otoriteler**, 1. Baskı, 128-135, İstanbul: Alkım Yayınları.

Erol, Mesut (2009), "Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların (Bağımsız İdare Otoriteler) Personel Rejimi", **Türk İdare Dergisi**, Sayı:495 (89-111).

Eryılmaz, Bilal (2002), "**Bürokrasi ve Siyaset**", İstanbul, Alfa Aktüel Yayınları.

Giritli, İsmet ve diğerleri (2006), **İdare Hukuku**, Cilt 2, İstanbul: Der Yayınları.

Gözler, Kemal (2003), **İdare Hukuku**, Cilt 1, Bursa: Ekin Kitabevi.

Gözübüyük, Şeref (2002), **Yönetim Hukuku**, Ankara: Turhan Kitabevi.

Güler, Birgül Ayman (1996), **Yeni Sağ ve Devletin Değişimi**, Ankara, TODAİE Yayını.

Günaydın, Gökhan (2002), "Türkiye'de Bağımsız İdari Otoriteler", **Kamu Yönetimi Dünyası Dergisi**, Sayı:10 (4-7).

Günday, Metin (2001), "**Bağımsız İdare Otoriteler**", Ankara: Rekabet Kurumu Yayınları.

Gönen, Eren (2003), "Bağımsız İdare Otorite olarak Rekabet Kurumu", Ankara, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Sayı 1-2 (82-116).

Gürsel, Meltem Kutlu (2000), "İdari Yargının Görev Alanı ve Borsa Uyuşmazlıkları", 2000 yılında idari yargı sempozyumu, Ankara**, Danıştay yayın bürosu**, No:59, (207-217).

Günday, Metin (2004), **İdari Hukuku**, Ankara: İmaj yayınevi.

Gözübüyük, Şeref ve Tan, Turgut (2004), **İdari Hukuku**, Cilt:1 Ankara: Turhan Kitabevi.

Hasanoğlu, Mürteza (2001), "Küreselleşmenin Devlet Yönetimine Etkileri", **Sayıştay Dergisi**, Sayı 43 (68-82).

Kaboğlu, İbrahim (2002), **Özgürlükler Hukuku**, Ankara: İmge yayınları.

Kaboğlu, İbrahim (1998), "Değerlendirme", İbrahim Kaboğlu (Ed.) **Bağımsız İdare Otoriteler**, 1. Baskı, (193-199), İstanbul: Alkın Yayıncılık.

Karacan, Ali İhsan (2001), "Özerk Kurumların Özerkliği", **Rekabet Dergisi**, Sayı:8 (3-59).

Karacan, Ali İhsan (2002), "**Özerk Kurumlar Üzerine Denemeler**", İstanbul: Creative Yayıncılık.

Karakaş, Mehmet (2008), "Devletin Düzenleyici Rolü ve Türkiye'de Bağımsız İdari Otoriteler" **Maliye Dergisi**, Sayı: 154 (99-120).

KUTLU, Önder. **Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi: Teorik Çerceve ve Ülke Uygulamaları,** Çizgi Kitabevi, Konya, 2006.

Morange, Jean (1998), "Fransada Bağımsız İdare Otoriteler" ", İbrahim Kaboğlu (Ed.) **Bağımsız İdare Otoriteler**, 1. Baskı, (11-18), İstanbul: Alkın Yayıncılık.

Nalbant, Atilla (1998), "Radyo ve Televizyon Üst Kurumu", İbrahim Kaboğlu (Ed.) **Bağımsız İdare Otoriteler**, 1. Baskı, (126-135), İstanbul: Alkın Yayıncılık.

Nohutçu, Ahmet (2007), **Yönetim Bilimi ve Kamu Yönetimi**, Ankara: Savaş Yayınevi.

Parlak, Bekir ve Sobacı, Zahit (2005), **Kuram ve Uygulamalarda Kamu Yönetimi Ulusal ve Global Perspektifler**, İstanbul: Alfa Akademi Yayınları.

Pauliat, Helene (1998), "Karşılaştırmalı Hukukta Bağımsız İdari Otoriteler", İbrahim Kaboğlu (Ed.) **Bağımsız İdare Otoriteler**, 1. Baskı, (1-6), İstanbul: Alkın Yayıncılık.

Sayıştay Raporu (2002), Özerk Kurumlar Hakkında Rapor, Ankara: **Sayıştay Dergisi**, Sayı:46-47, (113-140).

Sobacı, Mehmet Zait (2006), "Türk İdare Teşkilatındaki Adalar, Bağımsız İdari Otoriteler", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 55, Sayı:2 (157-180).

Soybay, Selçuk (1994), "**İdarenin Yargısal Olmayan Biçimlerde Denetimi**", Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Şaylan, Gencel (2000), "Kamu Yönetimi Disiplininde Bunalım ve Yeni Açılımlar Üzerine Düşünceler", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:33, Sayı: 2 (10-12).

Tortop, Nuri ve diğerleri (1999), **Yönetim Bilimi**, Ankara: Yargı Yayınevi.

Tutar, Hasan (2000), "**Küreselleşme sürecinde işletme yönetimi**", İstanbul Hayat Yayıncılık.

Tüsiad Raporu, (2002), **Kamu Reformu Araştırması**, İstanbul.

Tüsiad Raporu (2002), **Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması**, İstanbul.

Tan, Turgut (2000), "Bağımsız İdare Otoriteler" **Rekabet Degisi**, Perşembe konferansları, (3-23).

Tan, Turgut (2002), "Bağımsız İdare Otoriteler Veya Düzenleyici Kurullar", **Amme İdaresi Dergisi**, Sayı:35(2), (11-37).

Ulusoy, Ali (1998), "Kamu Yönetiminde Yeni Yönelimler: Avrupa Yapılanmasının Kamu Hizmeti Teorisine Etkileri", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 31, Sayı: 2 (21-40).

Ulusoy, Ali (2000), "Regülasyon Kurumları Hakkında Genel Bir Değerlendirme", 2000 yılı İdari Yargı Sempozyumu, Ankara: **Danıştay yayın bürosu yayınları**, (273-285).

Ulusoy, Ali (1998), "Kamu Anlayışında Yeni Yönelimler: Avrupa Yapılanmasının Kamu Hizmeti Teorisine Etkileri", **Amme İdaresi Dergisi**, Sayı:31(2), (21-40).

Uysal, Mehmet (2007), **Bağımsız İdare Otoriteler ve Türk Kamu Yönetimine Etkileri**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Ulusoy, Ali (2003), **Bağımsız İdare Otoriteler**, Ankara: Turhan kitabevi.

USTA, Murat. **Bağımsız İdari Otorite Sistemi İçinde Rekabet Kurulu Ve Rekabet Uygulamaları**, Yetkin Yayınları, Ankara, 2007.

Yasin, Melikşah (2002), **Sermaye Piyasası Kurulu ve İşlevleri**, Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Yayman, Hüseyin (1999), "Küreselleşme Tartışmalarının Türkiye Özeline Yansımaları" **Sayıştay Dergisi**, Sayı 34 (59-76).

**Kanun ve Yönetmelikler:**

2499 Sayılı Sermaye Piyasası Kanunu (1981), **T. C. Resmi Gazete**, 17416, 30 Temmuz 1981.

4054 Sayılı Rekabetin Korunması Hakkındaki Kanun (1994), **T. C. Resmi Gazete**, 22140, 13 Aralık 1994.

3984 Sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun (1994), **T. C. Resmi Gazete,** 21911, 13 Nisan 1994.

4634 Sayılı Şeker Kanunu (2001), **T. C. Resmi Gazete**, 24378, 19 Nisan 2001.

4646 Sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu (2001), **T. C. Resmi Gazete**, 24390, 2 Mayıs 2001.

4733 Sayılı Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun (2002), **T. C. Resmi Gazete**, 24635, 9 Ocak 2002.

4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu (2002), **T. C. Resmi Gazete**, 24648, 22 Ocak 2002.

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (2003), **T. C. Resmi Gazete**, 25326, 24 Aralık 2003.

5411 Sayılı Bankalar Kanunu (2005), **T. C. Resmi Gazete**, 25983, 1 Kasım 2005.

5809 Sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu (2008), **T. C. Resmi Gazete**, 27050, 10 Kasım 2008.

**İnternet Adresleri:**

http://www.tdk.gov.tr

# ÖZGEÇMİŞ

24.10.1982 yılında Mersin'de doğdu. İlk okulu İleri ilkokulu'nda, Orta okulu ise Mersin Orta Okulu'nda tamamladı. Liseyi Mersin Tevfik Sırrı Gür Lisesi'nde tamamladı. 2001 yılında Gazi Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümünü kazandı. Bu Bölümden 2005 yılında mezun oldu. 2006 yılı Güz döneminde Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu yönetimi Ana Bilim Dalında yüksek lisans eğitimine başladı.

Baş, bekar olup, İngilizce bilmektedir.