

**T.C.
SAKARYA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE YENİ BİR MODEL
OLARAK ÜST KURULLAR**

DOKTORA TEZİ

Yılmaz AYDIN

Enstitü Anabilim Dalı :Kamu Yönetimi

Tez Danışmanı: Prof. Dr. Musa EKEN

TEMMUZ-2007

T.C.
SAKARYA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

**TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE YENİ BİR MODEL
OLARAK ÜST KURULLAR**

DOKTORA TEZİ

Yılmaz AYDIN

Enstitü Anabilim Dalı: Kamu Yönetimi
Enstitü Bilim Dalı : Kamu Yönetimi

Bu tez 10/07/2007 tarihinde aşağıdaki jüri tarafından Oyçokluğu ile kabul edilmiştir.

Prof. Dr. Engin YILDIRIM
Jüri Başkanı

Prof. Dr. Musa EKEN
Jüri Üyesi

Doç. Dr. Bekir PARLAK
Jüri Üyesi

Doç. Dr. Hamza ATEŞ
Jüri Üyesi

Yar. Doç Dr. Hamza AL
Jüri Üyesi

BEYAN

Bu tezin yazılmasında bilimsel ahlak kurallarına uyulduğunu, başkalarının eserlerinden yararlanılması durumunda bilimsel normlara uygun olarak atıfta bulunulduğunu, kullanılan verilerde herhangi bir tahrifat yapılmadığını, tezin herhangi bir kısmının bu üniversite veya başka bir üniversitedeki başka bir tez çalışması olarak sunulmadığını beyan ederim.

Yılmaz AYDIN

06.08.2007

ÖNSÖZ

“Türk Kamu Yönetiminde Yeni Bir Model Olarak Üst Kurullar” konusu, siyasi müdahalelerden uzak idari ve mali özerklikleri ve geleneksel bürokrasiden farklı özellikleriyle piyasaları düzenleme ve denetlemek üzere son dönemde oluşturulmaları ve yoğun tartışmaların odağı haline gelmeleri sebebiyle üzerinde durulmaya değere bulunmuştur. Bu çalışma konusunun belirlenmesinde tavsiyelerinden istifade ettiğim değerli Hocam Prof. Dr. Bilal ERYILMAZ'a ve bu çalışmanın gerçekleştirilmesinde yardımlarını ve teşviklerini esirgemeyen danışman hocam Prof. Dr. Musa EKEN'e şükranlarımı sunmayı bir borç bilirim. Ayrıca, emeklerini hiçbir zaman ödeyemeyeceğim aileme, benim için gösterdikleri büyük fedakârlık ve destek için teşekkürlerimi sunarım.

Yılmaz AYDIN

06.08.2007

İÇİNDEKİLER

KISALTMALAR	v
TABLolar LİSTESİ.....	vii
ÖZET.....	viii
SUMMARY	ix
GİRİŞ	1
BÖLÜM 1: ÜST KURULLARA GENEL BAKIŞ	11
1.1. Üst Kurulların Genel Nitelikleri.....	12
1.1.1. Kavramsal Tartışmalar ve Modelleme Farklılıkları.....	12
1.1.2. Üst Kurulların Temel Nitelikleri	17
1.1.2.1. Bağımsızlık	19
1.1.2.2. Regülasyon.....	23
1.1.2.3. Kamu Tüzel Kişiliği.....	25
1.1.2.4. Kurul Yönetimi	26
1.1.3. Üst Kurulların Kapsamı, Kurumsal Belirleme.....	28
1.1.3.1. Üst Kurullar ve Bağımsız İdari Otoriteler Ayrımı	29
1.1.3.2. Üst Kurullar ve Kurul Yönetimleri Ayrımı.....	31
1.1.4. Üst Kurulların Faaliyet Alanları.....	35
1.2. Üst Kurulların İşlevleri	37
1.2.1. Düzenleme İşlevi.....	38
1.2.2. Denetleme – Kontrol İşlevi	40
1.2.3. Yaptırım Uygulama İşlevi.....	41
1.2.4. Görüş Bildirme ve Uyuşmazlık Çözme İşlevi	42
1.2.5. İzin Verme İşlevi.....	43
1.3. Üst Kurul ve Benzeri Düzenleyici Kurumların Ortaya Çıkış Nedenleri ve Gelişmelerine Etki Eden Faktörler.	44
1.3.1. Gelişimleri, Tek Örnekten Küresel Düzeye	44
1.3.2. Ortaya Çıkış Nedenleri.....	46
1.3.3. Gelişmelerine Etki Eden Faktörler.....	50
1.3.3.1. Küreselleşme Sürecinin Etkileri.....	50

1.3.3.2. Uluslararası Örgütlerin (BM, Dünya Bankası ve IMF) ve AB'nin Etkisi	52
1.3.3.3. Özelleştirme Sonrası Piyasaları Düzenleme İhtiyacı	54
1.3.3.4. Çok Uluslu Şirketler ve Sermaye Hareketleri.....	57
1.3.3.5. Devlet ve Kamu Yönetimi Anlayışında Değişim.....	59
1.4. Dünyada Üst Kurul Benzeri Düzenleyici Kurum Uygulamaları	63
1.4.1. ABD'de Düzenleyici Kurum Uygulamaları.....	64
1.4.2. İngiltere Deneyimi	66
1.4.3. Almanya Uygulamaları	69
1.4.4. Fransa Uygulamaları	70
1.4.5. Güney Kore Örneği	70
BÖLÜM 2: TÜRKİYE'DE ÜST KURUL UYGULAMALARI	72
2.1. Üst Kurulların Gelişme Seyri ve Etki Eden Faktörler	74
2.1.1. Başlangıç Dönemi	74
2.1.2. Ara Dönem	75
2.1.3. Son Dönem / Üst Kurullar Dönemi.....	76
2.1.4. Üst Kurulların Gelişimine IMF, Dünya Bankası ve AB'nin Etkisi	78
2.2. Yapı Ve Özellikleriyle Üst Kurular	87
2.2.1. Sermaye Piyasası Kurulu, SPK.....	87
2.2.2. Radyo ve Televizyon Üst Kurulu, (RTÜK).....	90
2.2.3. Rekabet Kurumu, (RK)	92
2.2.4. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, (BDDK).....	95
2.2.5. Telekomünikasyon Kurumu, (TK).....	98
2.2.6. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, (EPDK)	104
2.2.7. Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu, (TAPDK)	106
2.2.8. Kamu İhale Kurumu, (KİK).....	108
2.3. Üst Kurulların Mukayeseli Yapısal Ve İşlevsel Özellikleri.....	110
2.3.1. Karar Organı Olarak Kurulların Yapısal Özellikleri.....	111
2.3.1.1. Kurulların Üye Sayısı ve Görev Süresi.....	112
2.3.1.2. Kurul Üyelerinin Atanma Usulü	114

2.3.1.3. Kurul Üyeliğine Atanama Nitelikleri.....	118
2.3.1.4. Kurul Üyelerine Sağlanan Güvenceler.....	121
2.3.1.5. Kurul Üyeliği İle Bağdaşmayan Haller.....	123
2.3.1.6. Kurulların Çalışma ve Karar Alma Esasları.....	126
2.3.2. Üst Kurulların Görev ve Yetkileri.....	129
2.3.2.1. Kurulların Düzenleyici Görevleri	130
2.3.2.2. Gözetim ve Denetim Görevi	132
2.3.2.3. Yaptırım Uygulama Yetkisi	133
2.3.2.4. Öneri Ve Görüş Bildirme, Uyuşmazlık Çözme Görevi	134
2.3.2.5. İzin Verme.....	136
2.3.3. Üst Kurulların Bütçe Ve Mali Yapıları	136
2.3.4. Üst Kurullarda Ücret ve Diğer Mali Haklar Rejimi.....	140
2.4. Üst Kurullar Kanun Tasarısının Getirdiği Yenilikler ve Tasarının Eleştirisi	153

BÖLÜM 3: ÜST KURULLAR EKSENİNDE TARTIŞMA ALANLARI159

3. 1. Türk İdari Yapısı İçindeki Yerleri ve Geleneksel Bürokrasiyle Uyumu	160
3.1.1. İdari Yapılanmada Konumları.....	160
3.1.2. Üst Kurulların Yürütme Organıyla İlişkisi	163
3.1.3. Geleneksel Bürokrasiyle Entegrasyon Sorunu.....	167
3.1.3.1. Geleneksel Bürokratik Yapıdan Üst Kurullara Yöneliş.....	168
3.1.3.2. Üst Kurul Yapılanmasına Gösterilen Direnç	170
3.2. Bir Tercih Sorunu, Siyasetin Belirleyiciliği veya Özerklik	175
3.2.1. Demokrasilerde Halka Karşı Sorumlu Siyasal İktidar ve Özerk Üst Kurullar Çelişkisi	176
3.2.2. Kurul Üyelerinin Seçimi Bağımsızlığa Gölge Düşürür Mü?.....	183
3.2.3. Üst Kurullar Ne Kadar Özerk Olmalı	190
3.3. Üst Kurulların Hesap Verme Sorumluluğu ve Denetimleri	195
3.3.1. Kamu Kurumlarının Hesap Verme Sorumluluğu ve Saydamlık.....	195
3.3.2. Üst Kurulların Hesap Verme Sorumluluğu.....	197
3.3.3. Üst Kurulların Denetimleri	199
3.3.3.1. Mali Denetim:	201
3.3.3.2. İdari Denetim	204

3.3.3.3. Yargı Denetimi.....	210
3.3.3.4. Yasama Denetimi.....	214
3.3.3.5. Kamuoyu Denetimi.....	216
SONUÇ VE ÖNERİLER.....	218
KAYNAKLAR	231
ÖZGEÇMİŞ.....	245

KISALTMALAR

AAI	: Autorité Amminisatrative Indipendenti (Bağımsız İdari Otorite)
AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
BfArM	: Bundeinstitut fOr Arzneimittel und Medizinprodukte (Federal İlaç ve Tıbbi Cihazlar Enstitüsü.)
BDK	: Bağımsız Düzenleyici Kurum
BDDK	: Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu
BİO	: Bağımsız İdari Otorite
BKK	: Bakanlar Kurulu Kararı
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
DİDDK	: Danıştay İdari Dava Daireler Kurulu
EPDK	: Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu
FCC	: Federal Communications Commission (Federal İletişim Komisyonu)
FED	:The Federal Reserve Board
FSC	: Financial Supervisory Commission, (Finansal Gözetim Komisyonu)
ICC	: Interstate Commerce Commission (Eyaletler arası Ticaret Komisyonu)
IMF	: International Monetary Fund (Uluslararası Para Fonu)
KİK	: Kamu İhale Kurumu
KİT	: Kamu İktisadi Teşebbüsü
md.	: Madde
OECD	: Organization for Economic Co-Operation and Development (Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü)
OFCOM	: The Office of Communications (İletişim Dairesi)
OFTEL	: The Office of Telecommunications (Telekomünikasyon Dairesi)
OFWAT	: The Water Services Regulation Authority, (Su Hizmetlerini Düzenleme Otoritesi)
RegTP	: Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (Telekomünikasyon ve Posta Düzenleyici Otoritesi)
RG	: Resmi Gazete
RK	: Rekabet Kurumu
RTÜK	: Radyo ve Televizyon Üst Kurulu

QUANGO	: Quasi Autonomous Non Governmental Organizations” (Yarı Özerk Hükümet Dışı Organizasyon)
SPK	: Sermaye Piyasası Kurulu
ŞK	: Şeker Kurumu
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TK	: Telekomünikasyon Kurumu
TMSF	: Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu
TAPDK	:Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu
YDK	: Yüksek Denetleme Kurulu
YPK	: Yüksek Planlama Kurulu

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Üst Kurulların Yapı ve İşlevsel Özellikleri	144
Tablo 2: Kanun Tasarısının Getirdiği Yenilikler	156

Tezin Başlığı: “Türk Kamu Yönetiminde Yeni Bir Model Olarak Üst Kurullar”	
Tezin Yazarı: Yılmaz Aydın	Danışman: Prof. Dr. Musa EKEN
Kabul Tarihi: 10.07.2007	Sayfa Sayısı: ix (ön kısım) +245 (tez)
Anabilimdalı: Kamu Yönetimi	Bilim dalı:
<p>İlk ortaya çıktıkları ülke olan Amerika Birleşik Devletleri’nde kökleri 1800’lerin sonlarına kadar gitmekte olan üst kurullar, Dünyanın birçok yerinde yaşanan çok kapsamlı değişim ve dönüşümlere bağlı olarak, temel hak ve özgürlükler ile piyasa mekanizmalarının daha düzenli işleyişini sağlama ve güvence altına alma amacıyla son dönemde ülkelerin kamu yönetimlerinde yerlerini alamayan başlamıştır. Kamunun tekil olarak yürüttüğü hizmetlerin özelleştirmeler sonucu piyasaya açılması, piyasanın rekabet şartlarının ve altyapı, finans gibi hassas sektörlerde iktisadi faaliyetlerin düzenlenmesi gereği devletin piyasa üzerindeki rolünün yeniden tanımlanmasına ve bu alanda yeni yapıların ortaya çıkmasına yol açmış, birçok ülke bu işlevi yerine getirmek üzere Dünyada başarılı örnekleri görülen Kurulları oluşturma yoluna gitmiştir.</p> <p>Ülkelerin siyasi, iktisadi ve sosyal sistemlerine, devlet örgütlenmesine ve toplum yapısına bağlı olarak farklı şekiller alan anacak idari ve mali özerkliği ve yeni örgütsel yapılanmaları ile geleneksel idari hiyerarşik yapılanma dışında yer alan üst kurullar Türk kamu yönetiminde devletin düzenleyici kapasitesini siyasi etkilerden uzak, daha etkili kılmak amacıyla oluşturulmuştur. Gerek oluşturulmalarına etki eden sebepler ve gerekse kuruluşlarının stratejik ve bütüncül bir yaklaşım çerçevesinde gerçekleşmemiş olması nedeniyle; görevleri, yetkileri, idari yapılanmaları, karar alma süreçleri, bütçeleri, bağımsızlıkları ve nihayetinde hesap verebilirlikleri konusunda üst kurullar ekseninde başlangıçta yaşanan yoğun tartışmaların bu gün yerini daha çok siyasal iktidarla olan ilişkilerine, hesap verebilirliklerine ve performanslarına bıraktığı görülmektedir.</p> <p>Türkiye’de üst kurul tecrübelerinin henüz bu kurumlara yönelik beklentileri karşılayacak düzeyde olmadığı söylenebilir. Ancak üst kurulların başarılarında, sergileyecekleri performansları kadar, siyasi kurumların, yetkili oldukları alanlardaki piyasa aktörlerinin ve diğer bürokratik kesimlerin bu kurumlara karşı takınacakları tavır ve kabullenme düzeyleri de etkili olmaktadır. İdari ve mali bağımsızlığa sahip olmaları, kurul oluşumlarında siyasi yaklaşımlardan uzak olarak liyakatin ön plana çıkması, bu kurumlara olan şüpheli yaklaşımların yerini güvene bırakabilmesi ve diğer bürokratik kesimlerden destek görebilmesi üst kurulları kendi alanlarında daha başarılı kılacaktır.</p> <p>Dünyada ulaştığı seviye bakımından Türkiye’de üst kurulların yeri ve konumunun belirlenmesi, kurulların oluşumu, gelişimi, yapısal ve işlevsel özelliklerinin incelenmesi ve en önemlisi bu kurullar ekseninde cereyan eden bazı tartışmaların çözümlenmesi üst kurullar sistemin geliştirilmesine ve performans düzeylerinin iyileştirilmesine katkı sağlayacaktır. Bu çalışmanın ilgili yazın ve görece kısa sayılabilecek deneyimleri ışığında, Türkiye’deki Üst Kurul sisteminin etkili ve etkin işleyişine yönelik iyileştirmelere hizmet etmesi umulmaktadır.</p>	
Anahtar kelimeler: Üst kurullar, Bağımsız idari otorite, Düzenleyici kurum, Geleneksel Bürokrasi.	

Title of the Thesis: “Regulatory Boards as an New Model for Turkish Public Administration”	
Author: Yılmaz Aydın	Supervisor: Prof. Dr. Musa EKEN
Date :10.07.2007	Nu. of pages: ix (pre text)+ 245(main body)
Department: Public Administration Subfield: Public Administration	
<p>The independent public authorities which dates back to the end of 1800’s in the United States of America, have occupied an important place in the public administrations of the countries resulted from the transformation and change waves in the most part of the world. That was due to an attempt to achieve a balance between fundamental rights & freedoms and market mechanisms.</p> <p>Privatization of public services which had been delivered by the state monopoly necessitated redefinition of the role of the State on the free competition of market which ultimately led to emergence of new administrative structures. Most of the governments opted out establishment of regulatory independent authorities after some successful examples were seen in the international arena.</p> <p>Structure of public regulatory authorities demonstrated various forms depending on political, economic and social systems of the regarded country; however, they all necessarily have administrative and financial autonomy as well as new organization structure which are out of traditional hierarchical system. Based on these facts, Turkish public regulatory authorities have been established in order to accomplish an efficient and politically independent public management system.</p> <p>Due to the lack of a holistic framework as well as disappearance of the reasons on which their introduction were based; some debates have started recently on their responsibilities, authorities, administrative structures, their budgets, their independence and finally their accountability. Today, these debates have concentrated on their relation with political power, their accountability and their performance.</p> <p>It can be argued that, Turkish public regulatory authorities experience is not sufficient enough as to meet the expectation from these structures, However, it should be admitted that the approach and level of adoption by the political institutions, market players and bureaucratic elites have also important determinants for the success of these authorities.</p> <p>Due to their financial and administrative autonomy, emergence of personal capabilities instead of nepotic preferences are indispensable requirement for these authorities to attain the desired esteem and trust and gaining support from other bureaucratic circles. If these goals are achieved, the success of the regulatory authorities will be guaranteed.</p> <p>Defining the position and place of the regulatory agencies in comparison with their international counterparts, their establishment procedures, their development, scrutinizing their structural and functional traits and more importantly, analysis’s of some debates took place on the axis of these agencies will contribute to the development of regulatory agency system and improve their performance level. It is hoped that this study would serve to the effective and efficient work of regulatory agencies in Turkey, in the light of relatively short experiences and scarce literature work.</p>	
Keywords: Independent Administrative Authority, Regulatory Boards, Traditional Bureaucracy	

GİRİŞ

Çalışmanın Konusu

Son yıllarda dünyanın birçok yerinde görülen, kamu yönetiminde “reform” ve “yeniden yapılandırma” çalışmaları, temelde iki boyutlu bir değişimi ve dönüşümü hedeflemektedir. Bir yandan devletin görev ve yetkileri ve buna bağlı olarak kamu yönetimi yapılanması değişmekte, diğer yandan da kamu yönetiminde kamusal hizmetler ve bu hizmetlerin görülmesindeki yöntem, teknik ve süreçler değişime uğramaktadır. Bu gelişmeler, devletin ekonomik rolünde kırılmaları, “her şeyi bizzat üstlenen ve yapan” devlet anlayışından, “düzenleyen, gözetilen” devlet anlayışına geçişi simgelemektedir. Buna paralel olarak piyasaların düzenlenmesi, denetlenmesi ve gözetilmesi işlevlerinin gerektiği gibi yerine getirilmesi için güçlü ve etkin bir kamu yönetimine duyulan ihtiyaç da sürekli vurgulanmaktadır. Söz konusu ihtiyaç, yeni kurumların oluşmasına yol açmıştır.

Kamu yönetiminde değişim ve dönüşümün, kamusal hizmetler ve bu hizmetlerin görülmesindeki yöntem, teknik ve süreçlerin değişim boyutunda, yeni kurumsal yapıların ortaya çıktığını görmekteyiz. Her ülkenin siyasi, iktisadi ve sosyal sistemlerine, devlet örgütlenmesine, geleneklerine ve hatta toplum yapısına bağlı olarak farklı özellikler ve yapısal formlar gösteren, klasik devlet mekanizmasına yabancı ve kendine özgü bir idari yapı olan, düzenleyici ve denetleyici kurumlar yer almaya başlamıştır.

Dünya çapında ulaştığı yaygınlık, şaşırtıcı boyutlara ulaşarak küresel bir olgu haline gelen düzenleyici ve denetleyici kurumların ilk ortaya çıktığı ülke ABD’dir. Söz konusu kurumların tarihi ABD’de oldukça geriye gitmekle birlikte, Kıta Avrupası ve diğer ülkeler için oldukça yeni bir gelişmedir. İlk örneği ABD’de 1887 yılında çıkarılan ve eyaletler arası ticareti düzenleyen bir yasa çerçevesinde kurulan Eyaletler Arası Ticaret Komisyonu (*Interstate Commerce Commission, ICC*)’dur. 1980’lerden itibaren Kıta Avrupa’sında, gelişmekte olan ülkelerde ve bağımsızlığına yeni kavuşmuş eski sosyalist ülkelerde birçok sahada yaygınlaşmıştır.

Bağımsız düzenleyici ve denetleyici kurumların ABD’de ilk ortaya çıkma nedeni, Kongre’nin Başkan’a olan güvensizliği olarak kabul edilmektedir. Ancak, giderek

yaygınlaşmasının ardındaki en önemli gerekçe, temel hak ve özgürlükler ile piyasa mekanizmalarının daha düzenli işleyişini, siyasal iktidar ve ekonomik güç odaklarının müdahale, baskı ve etkileri olmadan sağlama ve güvence altına alma ihtiyacı olarak kabul edilmektedir. Ayrıca teknoloji ve mali yapıdaki gelişmeler karşısında, klasik idari yapılanmadaki başarısızlıklar, kısa vadeli politik karar verme tercihinin karşı daha uzun vadeli, kalıcı ve etkili karar alma yeteneğine, teknik bilgi ve uzmanlığa duyulan ihtiyaç bu kurumların diğer varlık gerekçeleri olarak vurgulanmaktadır.

1980'li yıllardan sonra tüm dünyada yaygınlaşması ise, kamu yönetimi alanındaki gelişmeler, özelleştirme sonrası piyasaları düzenleme ihtiyacı, serbest piyasa ekonomisini oluşturma çabaları, küreselleşme, uluslararası kuruluşların politikaları, çok uluslu şirketlerin gelişmesi, yabancı sermayenin ülkeye çekilme isteği gibi birçok değişik faktöre bağlanabilmektedir. Ülke uygulamalarından kaynaklanan faktörler yanında, liberalizm ve bunu destekleyen kamu tercihi gibi diğer teorilerin de düzenleyici ve denetleyici kurumların gelişmesine katkıda buldukları bilinmektedir.

Türkiye'de 1980'li yıllardan itibaren liberalleşme süreciyle birlikte ekonomide ve kamu yönetimi alanında reform niteliğinde önemli adımlar atılmış, doğal tekel olarak kabul edilen sektörlerin rekabetçi bir yapıya kavuşturulmaları amacıyla piyasalarda düzenleyici reformlar yapılmış, kamu, sosyal devlet ilkesi gereği olan temel hizmet alanlarından çekilerek, özelleştirme uygulamalarıyla kamu işletmeleri özel teşebbüslere devredilmiştir. Bu süreçte Türkiye'de ekonominin hassas sektörleri olarak kabul edilen rekabet, bankacılık, finans, enerji, iletişim, tarım alanları ile kamu alımlarını düzenlemek ve denetlemek üzere, düzenleyici ve denetleyici kurumlar oluşturulmuştur.

Düzenleyici ve denetleyici kurumların Türkiye'de yaygınlaşmaya başlamasıyla birlikte, kamu yönetimi alanında çalışmalar yapanlar için yeni bir alan ortaya çıkmıştır. Söz konusu kurumların yapısı, yetkileri, görevleri, işleyişi, kamu yönetimi yapısı içindeki konumu merak edilen alanlardan bazılarıdır.

Bu nedenle, kamuoyunda sürekli olarak tartışılan bu kurumların hangi gerekçelerle ortaya çıktığı, idari yapı içindeki konumları, yapısal ve işlevsel özellikleri, geleneksel bürokrasiyle ilişkileri ve demokrasilerde halka karşı sorumlu siyasal iktidarlar karşısında özerklikleri bakımından incelenmesinin, sağlıklı olarak değerlendirilmelerine

yardımcı olacağı kuşkusuzdur. Ayrıca hesap verebilirlik derecelerini belirlemek de bu kurumlar üzerindeki tartışmalarda yol gösterici olacaktır.

Çalışmanın Önemi

Ülkemizde ilk örneği 1981 yılında görülen düzenleyici ve denetleyici kurumlar, 1990'lı yılların ilk yarısında gelişmişse de, bu alandaki esas yaygınlaşma ve gelişme 2000'li yılların hemen öncesinde ve ilk yıllarında yaşanmıştır.

Bu kurumların ilk örneğini bu günkü anlamda olmasa bile, 1981 yılında kurulan Sermaye Piyasası Kurulu (SPK) oluşturmaktadır. Daha sonra sırasıyla Radyo Televizyon Üst Kurulu (RTÜK) ve Rekabet Kurumu (RK) bunu takip etmiştir. Ancak Türkiye'de düzenleyici ve denetleyici kurumları (kurulları) kamuoyunun gündemine taşıyan, ekonomik krize bağlı olarak bazı özel bankaları Tasarruf Mevduatı Fonu'na devreden Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK) olmuştur. İlk başlarda televizyon ve radyo yayınlarına uyguladığı karartma ve kapatma cezalarıyla RTÜK, adından sıkça söz ettirdiyse de ekonomik krizin tüm kesimleri etkilemesi ve siyasal iktidarların müdahale alanlarını oldukça sınırlandırması açısından BDDK üst kurul gerçeğini ortaya koyarak dikkatleri üzerine çekmiştir. 2000'li yılların başından itibaren de Telekomünikasyon Kurumu (TK), Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK), Kamu İhale Kurumu (KİK) ve nihayet en son olarak Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu (TAPDK) oluşturulmuştur.

Geleneksel kamu yönetimi hiyerarşisi dışında konumlanmaları, siyasal iktidarların tercihleri doğrultusunda görev yapan geleneksel bürokrasiden farklı olarak kararlarında bağımsız davranmaları, siyasal otoritelerin düzenleme ve denetleme yetkilerini devralmaları, Rekabet Kurumu'nda olduğu gibi kısmen yargı yetkisini bile üstlenmeleri ve "kurul" yapılanmalarıyla üst kurullar, yönetim şemasının yeni taşları olarak kabul edilmektedir. Ancak Türk idare sistemi ve idare hukuku içeride yeni bir aşamayı oluşturan üst kurulların kuruluş ve görevlerinin belirli bir usul ve esaslar çerçevesinde belirlenmediği üzerinde tartışılan konuların başında gelmektedir. Bu kurumların teşkilatından karar organı olan kurulun teşkiline, üye sayılarından atama şekillerine, atanacaklarda aranan niteliklerden görev sürelerine, kurum personelinin statüsünden ücret ve mali haklara, kurul kararlarının yargısal denetiminden mali konularda hesap

vermeye kadar bir dizi konuda her düzenleyici ve denetleyici kurumun mevzuatında farklı hükümlerin yer aldığı belirtilmektedir.

Bugün için, Türkiye’de bulunan üst kurulların kapsamı, görevleri, yetkileri, idari yapılanmaları, karar alma süreçleri, bütçeleri, bağımsızlıkları ve hesap verebilirlikleri konusu halen tartışılmaktadır. Ayrıca bu kurumların kanunlarında öngörölmüş bulunan farklı yapıları nedeniyle, Türk idare sistemi içindeki yerlerinin net bir şekilde ortaya konulamaması, Anayasal bir dayanağa sahip olup olmadıkları, geleneksel bürokrasiyle entegrasyonu, siyasal iktidar karşısında bağımsızlıklarının sınırı ve denetimleri diğer tartışma alanını oluşturmaktadır.

Belirtilen tartışma alanlarında yapılmış çok fazla çalışma bulunmamaktadır. Bu alanda yapılan çalışmalar genel olarak, düzenleyici ve denetleyici kurumların yapısı, görevleri ve işleyişi üzerine yoğunlaşmaktadır. Düzenleyici ve denetleyici kurumların yapı, görev ve işleyişine ilişkin var olan literatürden farklı olarak, söz konusu kurumların Türk kamu yönetimi içindeki konum ve statüsüne ilişkin değerlendirmeleri kapsayan çalışmaların oluşması ve ayrıca geçen yıllar içinde mevcut yönetim yapı ve anlayışı içindeki durumlarının da incelenmesi önem taşımaktadır.

Çalışmanın Soru ve Hipotezleri

Merkezi hükümet ve genel olarak siyasal otoriteler karşısındaki statüsü, sahip olduğu yetki ve görevler, görev alanlarının niteliği ve ülkenin kamu yönetimi yapısı içindeki konumunun tartışılan alanların başında geldiği belirtilmişti. Düzenleyici ve denetleyici kurumların siyasal otoriteler karşısında önemli düzeyde özerklik ve bazı ülke uygulamalarında bağımsız statüde olması, kamusal yaşamın duyarlı alanlarında ve özellikle doğal tekel olarak görölen bazı ekonomik sektörlerde faaliyet göstermesi, düzenleyici, denetleyici ve yaptırım uygulayıcı işlevlere sahip olması bu kurumları, geleneksel idari kuruluşlardan ayırmaktadır.

Türkiye uygulamasında düzenleyici ve denetleyici kurumlar, geleneksel bürokratik yapılanmanın dışına çıkılarak idarenin bütünlüğünü bozduğu, ekonomide piyasa kurallarının işlemlerini engellemeye başlayan yeni bir bürokratik yapı oluşturduğu, siyasal iktidarın kontrolü dışında özerk “yeni iktidar odakları” veya “devlet içinde

devletçikler” oluşturulduğu, “uluslar arası sermayeye hizmet ettikleri” yönünde yoğun eleştirilere muhatap olmaktadır.

Buradan hareketle, çalışmamızın cevap aramak istediği temel soru, “düzenleyici ve denetleyici kurumların Türk kamu yönetimi içindeki konumu”dur. Bu temel sorunun yanında bazı ek sorulara da cevap aranması hedeflenmektedir. Bürokratik merkeziyetçi yönetim geleneğine sahip bir ülkede düzenleyici ve denetleyici kurumların söz konusu gelenek ve bunun doğurduğu uygulamalarla uyumunun nasıl sağlanacağı sorusuna da cevap bulunmaya çalışılacaktır.

Çalışmamızda temel soruya cevap ararken, geliştirilen bazı hipotezler de test edilmeye çalışılacaktır. Bu hipotezleri şöyle belirtmek mümkündür:

- Türkiye’de düzenleyici ve denetleyici kurumların, genel olarak belirli ilkeler ve doktrin çerçevesinde değil, konjonktürel gelişmelere bağlı olarak geliştiği, bu çerçevede IMF, Dünya Bankası gibi uluslar arası kuruluşların ve Avrupa Birliği’ne adaylık sürecinde AB politikalarının piyasa işleyişlerini sağlamak amacıyla bağımsız düzenleyici kurumların oluşturulmaları yönündeki talep ve tavsiyelerinin etkili olduğu,
- Düzenleyici ve denetleyici kurumlar, devlet yapılanmasında kendine özgü özellikler taşıyan yeni bir model örneği oluşturmaları sebebiyle geleneksel yapıdaki idari sistem içinde bir yere oturtulması oldukça zor görülse de idari teşkilat içerisinde, yerinden yönetim kuruluşları arasında yer aldığı kabul edildiği,
- Geleneksel bürokrasinin çözüm üretmediği özellikle bankacılık, finans, iletişim ve enerji gibi duyarlı sektörlerin sorunlarını siyasal etkilerden bağımsızlığı, uzmanlığı ile çözmek amacıyla oluşturulan düzenleyici ve denetleyici kurumların, farklı idari yapılanması ve işlevsel özellikleriyle geleneksel bürokratik yapılanmanın dışında yeni bir kategori olarak kamu yönetimi içinde yerlerini almaya başladıkları, bir dönem bu kurullara karşı geleneksel bürokrasiden ve siyasi çevrelerden direnç gösterilmiş olsa da bu gün için yerini uyuma bıraktığı,
- Özerk yapıları sebebiyle düzenleyici ve denetleyici kurumlar için ileri sürülen “devlet içinde devletçik”, “üst kurul saltanatı”, “iktidar odakları” gibi iddiaların büyük ölçüde önemini yitirdiği, bu kurumlar statüleri gereği merkezi idarenin

hıyerarşik yapısından ayrılmış olmalarına karşın, merkezi idarenin ve genel deyişle devletin gözetimi dışında kalamayacakları, özerk olmaları şüphesiz onların keyfi ve kural tanımaz bir anlayış içinde olmalarına cevaz vermediği, görevlerini yaparken hem parlamentonun hem de hükümetin bunlar üzerinde çeşitli denetim ve yaptırım mekanizmalarının bulunduğu, varsayılmaktadır.

Çalışmanın Yöntemi

“Türk Kamu Yönetiminde Yeni Bir Model Olarak st Kurullar” başlıklı bu tez çalışmasında iki araştırma yöntemi kullanılmıştır. Birincisi yazılı kaynak incelemesi, diğeri ise mülakat tekniğidir. Öncelikle, konuyla ilgili yayınlanmış kitap, dergi ve makalelerden yararlanılmıştır. Yazılı kaynağın yeterli olmadığı durulmada internet ortamından konuyla ilgili makale, yazı ve haber temin edilmeye çalışılmıştır. Üst kurulların, diğer kamu kurumlarının ve konuyla ilgili çalışmalara yer veren diğer kuruluşların web sayfalarından istifade edilmiştir. Günlük gazetelerden haber ve yazılar incelenmiştir.

Bu alışma kapsamında araştırma verisi toplamak amacıyla, üst kurulların başkan, ye ve kurum çalışanları ile üst kurulların Türkiye’de yaygınlaşmasında etkisi bulunan dönemin Devlet Bakanı Kemal Derviş’le yüz yüze görüşme yoluyla mülakat yapılmıştır.

Bu erevede, Rekabet Kurumu (RK) başkanı Mustafa Parlak ile 04.04.2005 tarihinde, Tütün Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu (TAPDK) başkanı H. Niyazi Adalı ile 05.04.2005 tarihinde, Radyo Televizyon st Kurulu (RTÜK) başkanı Fatih Karaca ile 06.04.2005 tarihinde makam odalarında, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK) yesi Hüseyin Sak ile 05.04.2005 tarihinde çalışma odasında, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK) yesi Kemal evik ile 23.03.2002 tarihinde Gazi Üniversitesi Sosyal Tesislerinde, Sermaye Piyasası Kurulu (SPK) Hukuk İşleri Daire başkanı ağlar Manavgat ile 06.04.2005 tarihinde çalışma odasında, Kamu İhale Kurumu’nda (KİK) grup başkanı Abdullah Korkmaz ile 07.04.2005 tarihinde Altındağ Belediyesi sosyal tesislerinde birebir yüz yüze grşlmştir. Telekomünikasyon kurumundan mülakat için planlanan tarih aralığında randevu alınamadığı için kimse ile grşlememiştir. Devlet Bakanı Kemal Derviş’le Milletvekili sıfatı ile 17.02.2004 tarihinde Aydın Sultanhisar ilçesinde Nysa Otelde grşlmştir.

Mülakat yapılacak kişiler seçilirken üst kurullarda en yetkili kişi olan kurul başkanları tercih edilmiştir. Kurul başkanları hem üst kurulların karar organı olan “kurul”un başı hem de kurumun yöneticisi ve temsilcisi olmaları sebebiyle kurum hakkında görüş bildirecek en yetkili kişilerdir. Dolayısıyla, sahip oldukları bilgi, düşünce, kanat ve tutumlarının öğrenilmesinin çalışmaya katkı yapacağı uygun görülmüştür.

Kurul üyeleri ise, üst kurulların görev ve yetkileri kapsamındaki alanda düzenleme, denetleme ve yaptırım uygulama gibi konularda kurul toplantılarına katılan ve kararlar alan kişilerdir. Buradan hareketle, kurul üyelerinin de yaptıkları çalışmalara ilişkin görüşlerine müracaat edilmesi uygun bulunmuştur.

Kurum da görev yapan idari personel statüsünde uzmanlar bulunmaktadır. Uzmanlar, kurul kararlarına altlık oluşturan raporları hazırlamaları ve kurul gündemindeki konular hakkında araştırma yapmaktadırlar. Dolayısıyla, kurumun/kurulun işlevlerini yerine getirmede önemli roller üstlenmişlerdir ve görüşlerinin çalışmaya katkıda bulunacağı düşünülmüştür.

Kemal Derviş ise Devlet bakanı ve Başbakan yardımcısı olarak görev üstlendiği dönemde 1999-2003 yılları arasında beş yeni üst kurulun oluşumunda önemli etkisi olmuştur. Bir başka ifadeyle, üst kurulların ülkemizde yaygınlaşması, Kemal Derviş ile başlayan bir süreçle mümkün olmuştur. Bu sebeple, Sayın Derviş’in bilgi, görüş ve üst kurulların kuruluşuna ilişkin gerekçeleri önem taşımaktadır.

Mülakat, üst kurulların Türkiye’de gelişimlerine etki eden faktörler, kuruluş amaçları, kurulların bağımsızlığı, kurul üyelerine sağlanan güvenceler, kurulların hükümetle olan ilişkileri, denetimleri konularında temel veri toplama ve görüşme yapılan kişinin düşüncelerini almak amacıyla yapılandırılmamış ve açık uçlu görüşme şeklinde gerçekleşmiştir. Mülakat yapılan kişiye, önceden belirlenmiş ve standartlaştırılmış sorular sorulmamış; bunun yerine görüşmeye başlamak ve görüşmeyi sürdürmek için genel sorular sorulmuş, görüşme ilerledikçe görüşmenin seyrine ve mülakat öncesi hazırlık kapsamında genel olarak belirlenen tartışılacak konular ve temalara bağlı olarak özgül sorular dile getirilmiştir. Yanıtlar için önceden kodlanmış kategoriler hazırlanmamıştır. Görüşmede konuşulanlar not olarak kayıt altına alınmıştır. Ancak Kemal Derviş ile yapılan görüşme sohbet tarzı şeklinde gerçekleşmiştir. Mülakat

kapsamında tespit edilen önemli hususlar “kişisel görüşme” şeklinde tezin ilgili bölümlerinde kaynak olarak gösterilmiştir.

Mülakat yapılan kişinin durumuna bağlı olarak görüşme süreleri değişmekle birlikte genelde bir – iki saat sürmüştür. Yalnızca RTÜK başkanı ile yapılan görüşme programının yoğunluğu sebebiyle 15 dakika sürmüş, sorularımıza daha sonra Basın ve Halkla İlişkiler birimi aracılığı ile yazılı cevap verilmiştir.

Çalışmanın Kavramsal Çerçevesi*

Kavramlaştırmada düzenleyici ve denetleyici kurumların bağımsızlığı, özerkliği, düzenleyici fonksiyonu ya da kurul şeklinde teşekkül etmesinin ön plana çıktığı dikkati çekmektedir. Bu kurumların oluşturulmasında model alınan ABD ve Avrupa kamu yönetimlerinde de bu farklılığın olduğu ve ortak bir kavramda uzlaşamadığı görülmektedir. ABD’de “Independent Regulatory Agencies” (Bağımsız Düzenleyici Birimler) olarak adlandırılan bu kurumlar, Fransa’da “Autorites Administratives Independentes, AAI” (Bağımsız İdari Otoriteler) ve İngiltere örneğinde ise “Quango, Quasi autonomous Non Governmental Organizations” (Hükümet Dışı Yarı Özerk Organizasyonlar) olarak adlandırılmaktadırlar. ABD’de bankacılık ile ilgili olarak kurulan bu kurumlar için “Supervisor Authority” ifadesi kullanılmaktadır.

Ülkemizde ise bu alanda üzerinde fikir birliğine varılmış bir kavram bulunmamaktadır. Kamuoyunda ve literatürde genellikle “bağımsız idari otoriteler”, “bağımsız düzenleyici ve denetleyici kurumlar” ya da “üst kurullar” kavramları kullanılmaktadır.

Bu çalışmada, buraya kadar “düzenleyici ve denetleyici kurumlar” ifadesi kullanılmıştır. Bu ifade aynı zamanda hem kurumları en iyi anlatması hem de bu konuda hazırlanan yasa taslağının kavramı olması açısından önemsenebilir. Ancak, çalışmanın başlığının belirlenmesinde “üst kurul” ifadesinin kullanılmış olması, söz konusu kurumları ifade etmede “kısa” kelimelerden oluşması, kavramsal tercihimizin “üst kurul” şeklinde gelişmesinde etkili olmuştur. Dolayısıyla, çalışmanın bundan sonraki kısmında düzenleyici ve denetleyici kurumları ifade ederken genel olarak “üst kurul” ifadesi

* Çalışmanın birinci bölümünde kavramsal tartışmalar ve modeller üzerinde durulduğundan burada detaya girilmemiştir.

kullanılacaktır. Bununla birlikte, cümle yapısı gereği, başka çalışmalardan yapılan alıntıların özelliği gereği diğer ifade biçimlerine de yer verilmektedir.

Çalışmanın İçeriği

Çalışmanın ilk bölümünde üst kurullara genel bir bakış kapsamında, “üst kurul” kavramı üzerinde durularak, kurul yapıları hakkında bilgi verilmekte ve temel nitelikleri belirlenmeye çalışılmaktadır. Üst kurulların ne olduğu açıklanmaya çalışılmakta, hangi kurulların üst kurul sayılabileceği ve bu kapsamda Türkiye’de üst kurul olarak kabul edilen kurumların hangileri olduğu ortaya konulmaktadır. Üst kurulların yapı ve fonksiyonları ayrı bir başlık altında ele alınarak incelenmiştir. Üst kurulların ortaya çıkmalarına etki eden faktörler kapsamında devletin ekonomideki değişen rolü, kamu yönetiminde gelişmeler, küreselleşme ve liberalleşme eğilimi üzerinde durulmuştur. IMF, Dünya Bankası gibi uluslar arası kuruluşların ve Avrupa Birliği politikalarının üst kurulların ortaya çıkışındaki etkisi ayrıntılı olarak incelenmiştir. Ayrıca dünyadaki üst kurul benzeri örgütlenmelere AB üyesi ülkeler ölçeğinde kısaca temas edilmektedir. Bu bölümde ülke seçiminde Türkiye’deki gelişme ve uygulamalara ışık tutmaları ölçütü göz önünde bulundurulmuştur.

Çalışmanın ikinci bölümünde, Türkiye’de oluşturulmuş bulunan üst kurullar, önce gelişim süreçleri ve bu sürece etki eden faktörler olarak birlikte değerlendirilmekte, IMF, Dünya Bankası ve AB’nin bu gelişmedeki etkisi daha ayrıntılı olarak ele alınmaktadır. Ardından, yapı ve özellikleriyle her bir üst kurul ayrı, ayrı ele alınarak ortaya çıkışları, kurul yapıları, kurul üyelerine tanınan güvenceler, faaliyetleri üzerinde durulmuştur. Daha sonra üst kurulların mukayeseli yapı ve işlevsel özellikleri kapsamında kurul yapıları, yetkileri, sorumlukları, fonksiyonları ve bütçe-mali yapıları üzerinde durularak birbirleriyle benzerlik ve farklılıkları belirlenmeye çalışılmıştır.

Üçüncü ve son bölümde ise Türkiye’de üst kurullar ekseninde yapılan tartışmalara yer verilerek, kamu yönetimi içindeki yerleri, yürütme organıyla ilişkileri, geleneksel bürokratik yapılanma karşısındaki durumları belirlenmeye çalışılmıştır. Bu bölümde özellikle demokrasilerde seçilmiş halka karşı sorumlu siyasi iktidarlar karşısında bağımsız ve özerk üst kurulların konumu tartışılmakta, siyasi kurumların üst kurullara bakış açısından bu kurumları kabullenme dereceleri ölçülmeye çalışılmaktadır. Üst kurulların bağımsızlıklarından kast edilenin ne olduğu, Parlamentonun ve Hükümetin

bunlar üzerinde çeşitli denetim ve yaptırım yetkisinin olup olmadığı tartışılacaktır. Buna bağlı olarak şeffaflıkları ve hesap verilebilirlikleri değerlendirilerek, denetimleri üzerinde durulacaktır.

BÖLÜM 1: ÜST KURULLARA GENEL BAKIŞ

Türkiye 21. yüzyıla, Dünyanın birçok yerinde olduğu gibi, devlet yapısını ve kamu yönetimini yeniden inşa ederek girmiştir. “Reform” ve “yeniden yapılandırma” adı altında kamu yönetimi alanında çok kapsamlı değişim ve dönüşümler yaşanmaktadır. Bu süreçte bir yandan devlet felsefesi ve buna bağlı olarak kamu yönetimi yapılanması değişmekte, diğer yandan kamu yönetiminde kamusal hizmetler ve bu hizmetlerin görülmesindeki yöntem, teknik ve süreçler değişime uğramaktadır.

Bu dönemde Devletin ekonomik rolünde kırılmalar yaşanmış, “her şeyi bizzat üstlenen ve yapan” devlet anlayışından, “her şeyi rasyonel ölçülerde denetleyen ve bazı istisnai şeyleri bizzat üstlenen ve yapan” “düzenleyici devlet” anlayışına geçişle birlikte piyasaların ve kamu mali yapısının düzenlenmesinde, yeni kurumların oluşması da gündeme gelmiştir. Çünkü piyasaların işleyişinin düzenlenmesi, denetlenmesi ve gözetilmesi işlevlerinin gerektiği gibi yerine getirilmesi için güçlü ve etkin bir kamu yönetimine ihtiyaç duyulmaktadır.

Bu değişim ve dönüşüm sürecinin ülkelerinin kamu yönetimlerine yansımalarının bir boyutunda, güvenli otoriteler olarak, temel hak ve özgürlükler ile piyasa mekanizmalarının daha düzenli işleyişini siyasal iktidar ve ekonomik güç odaklarının müdahale, baskı ve etkileri olmadan sağlayabilme ve güvence altına alabilme amacı ile oluşturulmakta olan özerk statülü bağımsız düzenleyici kurumlar yer almaya başlamıştır. Türkiye’de de bu anlamda yaşamın hassas sektörleri olarak kabul edilen rekabet, bankacılık, finans, enerji, iletişim, tarım alanları ile kamu alımlarını düzenlemek ve denetlemek üzere, bağımsız düzenleyici kurumlar (üst kurullar) oluşturulmuştur.

Bağımsız düzenleyici kurumlar veya bizim bu çalışmada kullanmayı tercih ettiğimiz ifadeyle üst kurullar, Türkiye’de kamu yönetimi içinde yeni bir kategoriye oluşturmaları sebebiyle, bunların konumlarının netleştirilmesi, niteliklerinin ve işlevlerinin belirlenmesi ve varlık gerekçelerinin ortaya çıkarılması gerekmektedir. Bu bölümde kavramsal çerçeveye birlikte, genel nitelikleri, işlevleri, ilk ortaya çıktıkları ABD örneğinden günümüze değişim ve gelişim süreçleri ele alınarak incelenmeye çalışılacaktır.

1.1. Üst Kurulların Genel Nitelikleri

Üst kurul ve benzeri düzenleyici kurumlar, ülkelerin siyasi, iktisadi ve sosyal sistemlerine, devlet örgütlenmesine, geleneklerine ve hatta toplum yapısına bağlı olarak farklı şekiller almaktadır. Özgürlükleri koruma aracı veya sosyal ve ekonomik alanları düzenlemenin önemli aktörlerinden biri olan bu yapılar, toplumun ihtiyaçları, genel politikalar ve öncelikli tercihler ölçüsünde devletlerin geçirdiği değişimlere bağlı olarak gelişmekte mahiyet ve işlevlerinde evrim geçirerek şimdiye kadar bilinmeyen sektörlerle de uzanmaktadırlar (Pauliat, 1998:6). Dolayısıyla bu alanda tek bir modelden bahsedilemeyeceği gibi, bunun tercih edildiği de söylenemez. Bu sayede ülkelerin yasa koyucularına, toplumun gelişimine, talep ve arzularına uyum sağlama noktasında büyük bir tercih serbestisi bırakılmakta olup, yasa koyucu böylece, tamamen farklı ekonomik ve politik bir sisteme hiçbir yarar getirmeyeceği riskini taşıyan bir modeli, olduğu gibi uygulamaya koyup koymama noktasında geniş bir manevra alanına sahip olmaktadır (Pauliat, 1998:9).

1.1.1. Kavramsal Tartışmalar ve Modelleme Farklılıkları

Üst kurul ve benzeri düzenleyici kurumların, gerek teorik ve gerekse pratik açıdan yer aldığı ülkelere göre değişen özellikler ve yapısal formlar göstermeleri sebebiyle, bir model altında toplanmalarında ve adlandırmalarında henüz bir fikir birliği olduğundan bahsedilemez. Kavramlaştırmada bu kurumların bağımsızlığı, özerkliği, düzenleyici fonksiyonu ya da kurul şeklinde teşekkül etmesinin ön plana çıktığı dikkati çekmektedir. Bu kurumların oluşturulmasında model alınan ABD ve Avrupa kamu yönetimlerinde de bu farklılığın olduğu ve ortak bir kavramda uzlaşamadığı görülmektedir. ABD’de “Independent Regulatory Agencies” (Bağımsız Düzenleyici Birimler) olarak adlandırılan bu kurumlar, Fransa’da “Autorites Administratives Independentes, AAI” (Bağımsız İdari Otoriteler) ve İngiltere örneğinde ise “*Quango*, Quasi autonomous Non Governmental Organizations” (Hükümet Dışı Yarı Özerk Organizasyonlar) olarak adlandırılmaktadırlar. (Pauliat, 1998:8) ABD’de bankacılık ile ilgili olarak kurulan bu kurumlar için “Supervisor Authority” ifadesi kullanılmaktadır (Karacan, 2002:4).

Amerika Birleşik Devletleri bu kurumları, gerçek bir batılı model sayılabilecek bir organizma olarak ilk yaratan, meydana getiren bir ülkedir denebilir. Hakikaten

Amerikan Kongresi, görevi devletlerarasındaki ticari işlemleri düzenlemek olan “Interstate Commerce Commission ICC” (Eyaletler Arası Ticaret Komisyonu) 1887’de ihdas etmiştir. Bu komisyon, daha o dönemde Kongre ile Başkan arasında bir ölçüde özerkliğe sahip olup, kısmen yasama, yürütme ve yargı ile ilgili faaliyetleri bünyesinde toplamaktadır. Bu kurumlar, Anayasaya uygun olarak Kongre tarafından oylanan özel bir kanunla ihdas edilmektedirler. Bu kanunda ajansların görevleri, yetkileri ve işleyiş kuralları belirlenmektedir. Bağımsızlıkları geleneksel olarak tanınmıştır (Pauliat, 1998:7-8).

“Bağımsız İdari Otoriteler” terimi, Fransa’da son 20-25 yıldan bu yana gerek kanun koyucu gerekse Anayasa Konseyi ve Danıştay tarafından kullanılmakta ve akademik çevrelerce incelemeye tabi tutulmaktadır. Bağımsız İdari Otoriteler (BİO) Fransız hukuk geleneği içinde daha önce yer almayı, var olan yönetsel sistem içine dahil edilmiş ve kendilerine yadsınamaz bir özgürlük kazandırılmıştır. Morange, bağımsız idari otoriteleri tanımlamanın zorluğundan bahisle, göstergeler harmanı olarak da adlandırılan bir yöntemle bir takım ölçütler üzerinde durmakta ve biraz belirsiz de olsa bu ölçütlerin çoğunun özellikle en önemlilerinin, kendisine atfedildiği bir organın bağımsız idari otorite olarak tanımlanabileceğini ifade etmektedir. Yazar bu ölçütleri şöyle sıralamaktadır: Bağımsız idari otoriteler denetim, danışma, izin verme veya atama yapmaya ilişkin bireysel işlem yapma yetkilerine ve bir yargı merciine başvurma yetkisi gibi yetkilere sahip olmaları sebebiyle birer otoritedirler. Ancak bağımsız idari otoritelerden bazıları bu yetkilerin hepsine, diğer bazıları bir kısmına, birkaçı da sadece manevi bir otoriteye sahiptirler. Bu sebepten hangisinin gerçekten bağımsız idari otorite olarak niteleneceği konusunda ihtilaf ve tereddütler yaşanmaktadır. Bu otoriteler yargı yerleri değildir. Kamu hukuku tüzel kişiliği de değildir. Başbakanı veya bir bakanlığa bağlıdır, yönetim içinde yer alırlar; fakat hiyerarşik yapı içinde yer almazlar ve yönetsel nitelikli organ karakteri taşımazlar. Kurul üyeleri, özel grupların ve kamu otoritelerinin baskılarına direnme olanağı sağlayan bağımsız bir statüye sahiptirler; ancak bu hiçbir zaman yargıç statüsünde değildir. Yazara göre yasa koyucunun bazı konuları boşlukta bırakması veya yanlış bir nitelendirme yapması durumunda, Danıştay bu hizmetleri veya kurumları tanımlamaktan çekinmemekte, Anayasa Konseyi de benzer bir yol izlemektedir (1998a:17-18). Nitekim doktrin bu otoritelerden dikkate alınabileceklerin sayısı üzerinde bile tereddüt etmektedir. Prof. Paul Sabourin, bu

konuda yayınlanan ilk incelemelerinden birinde yedi, 1983 yılında yapılan bir incelemeye göre ise Fransa Danıştay'ı 18 bağımsız idari otorite kabul etmektedir (Morange, 1998a:18). Aynı şekilde Prof. Jacques Moreu da farklı tanımlardan kalkan yazarlar arasında, bu müesseselerin sayısını altı ile yirmilere varan rakamlarla gösterenler olduğunu ifade etmektedir (Duran, 1997:4).

İngiltere örneğinde bu kurumlar *quango* “quasi autonomous non governmental organizations” (Yarı özerk hükümet dışı organizasyon) olarak tanımlanmaktadır. Ancak bu sözcük hükümet dışı kuruluşları çağrıştırdığı için, *quango* terimi yerine hükümete bağlı olmayan, kamu organları anlamına gelen Non Departmental Public Bodies (NDPBs) terimi de kullanılmaktadır. Bu kurumlar hükümetin bir parçası olmakla birlikte, ulusal hükümet sürecinde işlevi olan ve devletin eteklerinde yer alan kamu kurumlarıdır (Bayramoğlu, 2005:256). Ancak bu organizasyonlar arasında herhangi bir birlik ve teklik ortaya çıkarmak oldukça zor olduğundan, karmaşık bir yapıyla karşı karşıya olduğumuz söylenebilir. Bunların geniş bir yelpaze içinde gelişme göstermesi, önemlerinin ve yetkilerinin aşırı bir ölçüde değişkenlik göstermesine ve tamamını nitelendirecek bir birlikten yoksun olmalarına etki etmektedir. Bu anlamada *quango*'lar bu alanda tek bir modelin olmadığına en güzel örnek teşkil etmektedir. Çok çeşitli ve değişken rakamlar konuşulmakta hiçbir ölçütte tam mutabakat sağlanamamaktadır.

Benzer şekilde bu kurumlar Türk kamu yönetimine sistemik bir yaklaşımın sonucunda dahil edilmediği için yapılarından önce, isimleri konusunda belirsizlikler bulunduğu, kavram kargaşası yaşandığı ve bir kavram üzerinde uzlaşamadığı görülmektedir. Kamuoyunda “üst kurul” olarak tanınmalarına karşın bu kurumların adlandırılmalarında, gerek akademik çevrelerde ve gerek yazılı ve görsel kitle iletişim araçlarıyla günlük dilde, farklı kavramlar kullanılmaktadır. Bu kurumlar için “bağımsız idari otoriteler” (Duran, 1997, Gözübüyük, Tan, 1998:286-287, Tan, 2002), “bağımsız idari kurumlar” (Ulusoy, 1999a), “özerk kurumlar” (Karacan, 2002), “özerk kurullar” (Radikal, 15.02.2005), “bağımsız düzenleyici kurumlar” (Emek, 2002) ve “üst kurullar” (Star gazetesi, 28.11.2001)¹ ifadeleri kullanılmaktadır. Farklı adlandırmalar bu kurumların oluşturulması amacıyla yapılan yasal düzenlemelerde de yapılmaktadır.

¹ Yazılı ve görsel medya ile günlük dilde daha çok “üst kurul” kavramı tercih edilmektedir.

Yasa koyucu, çıkardığı yasalarla, Radyo Televizyon Üst Kurulu, Telekomünikasyon Kurumu, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Sermaye Piyasası Kurulu ve Rekabet Kurumu gibi örgütleri oluştururken “kurul”, “üst kurul”, “kurum”, “düzenleme kurumu”, “düzenleme ve denetleme kurumu” gibi farklı kavramlar kullanmıştır. Ayrıca bu kurumların denetimlerini düzenleyen 4743 sayılı Kanun’da “özel kanunlarla kurulmuş kamu tüzel kişiliğini ve idari ve malî özerkliği haiz kurul, üst kurul ve bunlara bağlı kurumlar” (md. 7), 2002 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu Ve İzlenmesine Dair Karar’da “özel kanunlarla kurulmuş kamu tüzel kişiliğini, idari ve malî özerkliği haiz düzenleyici ve denetleyici kurumlar” (md. 13 ve 27/k), 2002/46 sayılı Başbakanlık Genelgesinde ise, “kanunlarla ve kanunların verdiği yetkiye dayanılarak kurulmuş bulunan kurum ve kurul başkanlıkları” ibareleri kullanılmaktadır. Bu ifadelerden de anlaşılacağı üzere, bu kurumların düzenlendiği mevzuata göre farklı yönleri öne çıkarılarak, denetim ile ilgili mevzuatta "idari ve mali özerklikleri", yıllık programlarda "düzenleyici ve gözetici işlevleri", kurumlar arası yazışmalarda koordinasyonu sağlamaya yönelik Başbakanlık Genelgesi’nde de “statüleri” öne çıkarılmaktadır. Ancak, nihayetinde bu kurumlar ortak bir şekilde isimlendirilememektedir (Sancakdar, 2001:45). Ayrıca Türkiye’de kurulların tarihi geçmişi ve bu alanda yapılan çalışmaların seviyesi, henüz kavram birliğini sağlayacak düzeyde değildir.

Türk İdare Hukuku yazınında ve akademik çevrelerde Fransa modelinden etkilenerek isimlendirmeyi “Bağımsız İdari Otoriteler” olarak yapmayı tercih edenlerden biri olan Duran’a göre, doktrinde henüz belli bir ortak görüş ve anlayışa varılmadığından farklı BİO tanımlarıyla karşılaşmaktayız. Duran’a göre BİO’lar; “siyasi organlarla hiçbir bağı olmaksızın, temel hak ve özgürlükler ve ekonomik etkinliklerle ilgili duyarlı konularda, kendine ait etkili ve önemli yetkiler kullanarak düzenleme, denetim ve icrai işlemler yapabilen” kuruluşlardır (1997:3). Bir başka tanıma göre ise: “Her ülkede değişik biçim ve içerikte tasarlanmış olan fakat temelde devlet yönetimini elinde bulunduran siyasi organlardan bağımsız, temel hak ve özgürlükler ve ekonomik etkinliklerle ilgili duyarlı konularda kendine ait etkili ve önemli yetkiler kullanarak düzenleme, denetim ve gözetim görevi gören bu yapılar” bağımsız idari otorite olarak kabul edilmektedir (Akıncı, 1999: 100). Kamu yönetimi sözlüğü “Bağımsız İdari Otoriteyi”, “Piyasa ekonomisi, kitle iletişimi ve kamu özgürlükleri gibi duyarlı sektörlerde düzenleme ve

denetim işlevlerine sahip bağımsız kamu kurumları” olarak tanımlanmıştır (TODAİE, 1998).

Türkiye’de bu kurumların isimlendirilmesinde yer alan “kurul”, “bağımsızlık” ve “otorite” gibi kavramlar, yoğun tartışmalara sebep olmaktadır. Bağımsız idari otorite kavramını kullanan Tan’a göre, bu kavramda yer alan her bir kelimenin özel bir anlam ve önemi bulunmaktadır. “Bağımsız” sözcüğü bu kurumların organik ve işlevsel anlamda yürütme organı karşısındaki durumunu nitelendirmektedir. “İdari” sözcüğü, bu kuruluşların birer idari birim olduklarını ve nihayet “otorite” sözcüğü ise, bu kurumların düzenleyici veya icrai kararlar alıp bunları uygulayıcı kuruluşlar olduğunu nitelendirmektedir (Tan; 2002:15). Ancak otorite, Türk kamu yönetiminde yaygın olarak kullanılan bir deyim değildir (Ulusoy, 1999a). Özerklik ise daha çok yerinden yönetim kuruluşları için kullanılmaktadır. Bu nedenle kamu yönetiminin (idarenin) bir parçası olmalarından dolayı statülerini nitelendiren idari ibaresi yerine, işlevselliklerini nitelendiren düzenleyici ibaresi tercih edilerek, ilk örneklerinin olduğu ABD’deki gibi “Bağımsız Düzenleyici Kurum” (Independent Regulatory Agency) olarak nitelendirilmelerinin daha yerinde olacağı savunulmaktadır (Emek, 2002:151).

“Özerk kurumlar”, “düzenleyici kurumlar” ya da “bağımsız idari otorite” kavramları, bu kurumların önemli bir yönünü, niteliğini ön plana çıkartarak yapılan adlandırmalardır. “Özerklik”, “bağımsızlık” veya “düzenleyici” nitelik ve fonksiyonlar, kuşkusuz bu kurumların özellikleri arasında yer almaktadır. “Özerk kurumlar” kavramı bu kurumlar için son derece önemli olan idari ve mali özerkliğin ön plana çıkartılması açısından yerinde bir isimlendirme olmakla birlikte, diğer özerk kurumları da kapsayacak niteliktedir ve kamu kurumu niteliğini ortaya koyamamaktadır. “Özerk kurumlar” kavramı, kamu yönetiminde uzun süreden beri yerinden yönetim kuruluşları için kullanılmaktadır ve daha çok alışıla gelmiş, geleneksel diğer özerk kurumları çağrıştırmaktadır. Sonuç olarak şunu belirtmemiz gerekir ki, bu kurumlar, her ülkenin kendi hukuk kuralları ve idari örgütlenmesine ilişkin temel ilke ve prensipler gözetilerek isimlendirilmelidir (Parlak ve Sobacı, 2005:242).

Biz, bu çalışmamızda bu kurumlar için kamuoyunda tercih edilen ve yaygın biçimde kullanıldığı şekliyle “üst kurul” kavramını kullanmayı tercih edeceğiz. Üst kurul ifadesi, “üst” kelimesi ile kendine belirlediği hiyerarşik yeri doğru bir biçimde göstermekte,

kurul ifadesi de bu kurumların idare biçimini işaret ettiği için aygıtın ruhuna ve kurumun yapısına daha uygun düşmektedir (Bayramoğlu, 2005:243). Üst kelimesinin hiyerarşik yeri ile bağlantılı bir şekilde, TAPDK Başkanı Niyazi Adalı “üst kurul” ifadesinin gururu okşayan bir yönünün de bulunduğunu belirterek tercih ettiğini belirtmektedir (Kişisel görüşme, 2005). Ancak “üst kurul” ifadesinin de bünyesinde bazı olumsuzluklar taşıdığını belirtmek gerekir. Üst kurul kavramı, ilk anda, kamu yönetimi içinde farklı işlevlerle oluşturulmuş diğer yönetsel kurulları çağrıştırır görünmektedir. Ayrıca bu kapsamda en problemleri kısmı oluşturan husus, adında “üst kurul” kelimesi geçmesine rağmen üst kurul ve benzeri düzenleyici kurumlarla hiç benzerliği bulunmayan kurullarla karıştırılma ihtimalinin yüksek olmasıdır. “Üst kurul” kavramı açısından diğer bir zayıf nokta da, kavramdaki “üst” sözcüğünün, sanki bunların altında başka kurullar varmış intibasını uyandırmasıdır (Sezen; 2003:139).

1.1.2. Üst Kurulların Temel Nitelikleri

Üst kurul ve benzeri düzenleyici kurum şeklindeki bir yapılanmanın, özellikle Kıta Avrupa’sı ülkelerinde göstermiş olduğu “bulanık” görünüm, bunların ortak özelliklerini belirlemek bakımından büyük sorunlar yaratmaktadır. Ancak buna rağmen, Kıta Avrupa’sı hukukçularının bu modeldeki bir yapılanmaya bağladıkları önemli birçok özellik bulunmaktadır (Erkut, 1198:129).

Fransız kamu yönetiminde yer alan bağımsız idari otoriteler için üç temel ölçüt üzerinde durulmaktadır: İlk olarak bu kuruluşlar, bağımsız yapılanmaları, tek yanlı idari işlem niteliğinde tedbirler alma yetkisine sahip olmaları ve özel yetkilerle donatılmalarından, organik ve fonksiyonel yönlerden birer otorite olarak ortaya çıkmaktadır. İkinci olarak bu otoriteler, mevcut bir kamu kişinin bünyesinde kurulurlar ve kendi tüzel kişilikleri bulunmaz. Üçüncü olarak bu otoriteler bağımsızdır. Karar vermede, eylem ve işlemlerinde doğrudan “icrai” niteliğe ve kuvvete sahiptirler (Nalbant, 1998:117-118). Başka bir görüşe göre, BİO kavramının kuramsal olarak kabul edilebilmesi ve pratikte uygulanabilmesi ancak bir otoritenin varlığı, devlet idaresine ait olması ve üzerinde uygulanabilen hiyerarşik gücün olmaması olarak sayılan üç kıstasa cevap verebilme şartına bağlıdır (Atay, 2000:60).

Akıncı, bağımsız idari otoriteleri esas alarak bu kurumların nitelikleriyle ilgili olarak daha kapsayıcı şekilde şu hususlara yer vermektedir: (2002:11)

- Genel yönetim dizgesi içinde yer alırlar,
- Kurumsal oluşum ve işleyiş, yasa ile belirlenmiştir,
- Özerk ve bağımsız statülü yapılardır,
- Fransız hukuk dizgesinde tüzel kişilikleri olmamasına karşın, genel olarak kamu tüzel kişiliğine sahiptirler
- Kamusal yaşamın duyarlı alanlarında, denetim ve düzenleme esasına dayalı güçlü kamusal yetkileri vardır. Dolayısıyla bu türden yapılar, daha çok bir hizmet sunma değil, bir faaliyetin organizasyonu, düzenlenmesi ve denetimi şeklinde kendini gösterir.
- Eylem ve işlemleri yargısal denetime açıktır.
- Hepsinden önemlisi, kamusal yaşamın bazı duyarlı alanlarındaki etkinliklerden yararlananların hak ve özgürlüklerini koruma amacına yönelik olarak iş görürler.

Genel nitelik dizgelerinden hareketle Erkut, Kıta Avrupa'sı hukukçularının bu model bir yapılanma için kabul ettikleri "minimum" özellikleri şu şekilde sırlamaktadır: Bu kurumlar; devlet nam ve hesabına hareket ederler; yetki ve görev alanlarına giren konularda "düzenleme" yapabilmenin yanında "idari-icrai" kararlar da alabilirler. Kararları, hiyerarşik ve vesayet denetimine tabi olmaz; kendilerine ait bütçeleri vardır. Merkezi idarenin hiyerarşik yapılanması içinde yer almamalarına karşın, devletin gözetim ve denetimlerinin dışında da değillerdir. İşlem ve eylemleri, yargı denetimine tabidir. İdari ve mali özerkliğe sahip olup her türlü siyasi baskı, etki ve telkinden arındırılmışlardır (1998:130-131). Ulusoy ise daha net bir tasnif yaparak, bu kurumları diğer kurumlardan ayıran en önemli özelliklerinin, idari bağımsızlığa sahip olmaları ve regülasyon işlevi görmeleri olduğunu ifade etmektedir (2003:15).

Türk kamu yönetiminde yer alan üst kurulları, bu günkü yasal düzenlemeler çerçevesinde dünyadaki benzeri kuruluşların genel özellikleriyle karşılaştırdığımızda, bazı farklılıklar göstermesine rağmen, genel ortak özelliklerin taşındığı bu kurumlar için öngörülen minimum özelliklerin var olduğu görülmektedir. Üst kurullar, merkezi idarenin hiyerarşik yapısı dışında bağımsızlık esasına göre faaliyette bulunmakla birlikte, merkezi otoritenin gözetimi dışında da değildir. Ayrı bir tüzel kişiliğe sahip

olup, faaliyetlerinden kaynaklanan sorumluluk kendisine ait olmak üzere, devlet nam ve hesabına hareket etmektedirler. Kararları herhangi bir onaya tabi olmaksızın, kendiliğinden hukuksal sonuç doğuracak niteliktedir. Görev alanlarıyla ilgili düzenleyici işlem yapmaktadır (Erkut, 1998:134). Ayrıca üst kurullar için diğer bir özellik: Kurul yönetimleri şeklinde oluşturulmuş olmasıdır. Ancak bu kurulların geleneksel bürokrasi içinde yer alan kurullardan farklı bir yapıya sahip oldukları da görülmektedir.

1.1.2.1. Bağımsızlık

Üst kurul ve benzeri düzenleyici kurumların en önemli özelliği, bağımsızlığa sahip olmalarıdır. Bu kurumları geleneksel kamu yönetimi örgütlerinden ayıran, ona idari yapı içinde özgün bir yer veren de bu özelliğidir. Kullanılan kavram ülkeden ülkeye de değişmektedir. Mesela; Fransa, İtalya, Yunanistan bağımsızlık kavramını kullanırken; bazı ülkeler tarafsızlık, yansızlık ifadesini tercih etmektedir (Tan, 2000a:4). Bağımsızlık, kavram olarak Türk Dil Kurumu sözlüğünde “davranışlarını, tutumunu, girişimlerini herhangi bir gücün etkisinde kalmadan düzenleyebilme, hür, özgür, müstakil olma durumu” olarak tanımlanmaktadır. Akıncı ise bağımsızlığı “dışsal bir gücün denetim, sınırlandırma güdüleme ve kısıtlamalarına konu olmama durumu” (Akıncı, 1999:100) olarak ifade edilmektedir.

Yönetimsel kurumlar görevlerini yerine getirirken, dış etkilerden olabildiğince uzak olma eğilimi taşımaktadırlar. Merkeziyetçi yönetimin ağır olduğu yapılarda, bu eğilimin bir mücadele şekline dönüştüğü de görülür. Özellikle düzenleyici ve denetleyici kurumların görevlerini yerine getirirken yürütme gücü karşısındaki konumları, özerk yapıları gereği çok daha önemli boyut kazanmaktadır. Bu kurumların üyelerinin seçimi, atanması, görevlerinde kalabilmeleri, düzenleme, denetleme gibi işlevleri siyasi otoriteyle ilişkilendirildiği oranda, bağımsızlık güvencesi zedelenmektedir. Bu nedenle “bağımsızlık” sıfatı, bu kurumların yürütme karşısındaki pozisyonlarını biraz daha güçlendirmek için kullanılmaktadır (Akıncı, 1999:101) Nitekim, Landis bağımsızlıkları sayesinde bu kurumların, belirli Başkan yönetimleri ile çok yakın özdeşleşmeyecek şekilde düzenleyici politikalarının daha sürekli ve daha tutarlı olacağını ve profesyonel kalitelerinin artacağını savunmaktadır (Karacan, 2001:13).

Bağımsızlık, üst kurul ve benzeri düzenleyici kurumların organları ve işlevleri üzerinde, siyasi iktidarın ve idari mercilerin klasik idari denetim yetkilerinin uygulanmaması ve bu kurumlara başka organların emir ve talimat verememesi anlamına gelir (Parlak ve Sobacı, 2005:250). Bağımsızlık yalnız siyasi iktidarla ilişkiler boyutunda değil, değişik kurum ve kişilerle olan ilişkileri boyutunda da önemlidir. Bu bağlamda siyasi kurumlara, siyasetçilere, piyasaya, diğer bürokratik kurumlara, medyaya, uluslararası kurum ve örgütlere karşı da bağımsızlığın olması gerekmektedir (Karacan, 2001:11).

Siyasi iktidar, üst kurul ve benzeri düzenleyici kurumların düzenleme, denetleme gibi işlevlerini siyasi, idari ve diğer özel gruplar tarafından bir etkilenme olmaksızın yerine getirebilmesini sağlamak, bir anlamda yargıya benzer bir dokunulmazlıkla korumak düşüncesiyle bu kuruluşlara bağımsızlık statüsü kazandırmıştır (Akıncı, 1999:101). Fakat kuruluş yasalarında yer alan bağımsızlık kavramı, yargı bağımsızlığı gibi, Anayasal bir bağımsızlık değildir. Statü itibarıyla özerk, faaliyetlerinde ise bağımsızdırlar (Al, 2005).

Bu noktada özerlik ile bağımsızlık arasındaki farkı vurgulamak yararlı olacaktır. Sancakdar'a göre "bağımsızlık" ve "özerklik" farklı kavramları ifade etmekte olup bağımsızlık özerkliğin daha ileri bir uygulamasıdır" (Sancaktar, 2001:45). Özerlik, Yönetim hukukunda katı bir merkezîyetçi anlayışı yumuşatmak ve giderek aşmak için geliştirilen formüllerden biridir. Kamu yönetiminde merkezde odaklanan yetkilerin, toplum dinamizmi karşısında yeterli gelmediği, yetki merkezîyetçiliğiyle yerel gereksinimlerin tam olarak saptanıp giderilmediği anlaşılınca, merkez yönetiminin tıkanmalarını açıcı bir formül olarak özerklik geliştirilmiştir. Özerklik bir hizmetin görülmesindeki kamu yararını, hem siyasi iktidar, hem de özel çıkarlar ve bunların ekonomik gücü karşısında koruyan bir araçtır. Bu nedenle toplum adına hareket eden, toplumdaki bütün grupların değer ve çıkarlarını yansıtan kuruluş temsilcileriyle yönetilmeyi öngören kurumlara özerklik statüsü verilmiştir. Üst kurullar, etkinliklerini işlevsel ve teknik özerklik içinde ve karar verme bağımsızlığı içinde yerine getirirler. Yasama ve yürütme erkinin kurucu işlemi dışında, örgütsel iç yapılanmayı, personel alımına, bütçe yapımı ve harcamaya ilişkin konularda kendileri karar verirler. Böylece

bu kurumlara siyasi ve yönetsel bir yönelim belirleme olanağı verilmektedir. (Akıncı, 1999:108–113)

Bağımsızlığı, organik bağımsızlık ve işlevsel bağımsızlık şeklinde iki grupta toplamak mümkündür.

Organik Bağımsızlık

Birincisi, “organik bağımsızlık” ya da bazı görüşlere göre “dışsal bağımsızlıktır” ki bu, karar organı olan kurul üyelerinin seçimi, atanması ve görev sürelerinin yasa koyucu tarafından düzenlenmesi ve diğer kamu görevlilerine nazaran bu kurulda çalışan üyelerin daha güvenceli konuma getirilmesi anlamına gelmektedir (Ulusoy, 2003:15). Öncelikle bağımsızlık, kurul üyelerinin atanması, görevden alınması sürecinde ön plana çıkmaktadır (Akıncı, 1999:103).

Kurul üyelerinin atanma biçimi, görev süresi, yeniden atanabilme durumu ve haklı sebepler olmadıkça görevde kalma güvencesinin olup olmadığı gibi konular, idari bağımsızlığı doğrudan belirleyen hususlardır. Kurul üyelerinin atanma biçimi, görev süresi, yeniden seçilip seçilemeyeceği ve haklı nedenlerle görevden alınma olanağının var oluşu hususlarının kanunla düzenlenmesi, bağımsızlığı teminat altına alan unsurlardan birini oluşturmaktadır. Ancak her zaman “kanun”la düzenleme, bağımsızlık için tek başına yeterli olmayabilir. Örneğin; mecliste çoğunluğu elinde bulunduran bir “tek parti iktidarına” karşı bağımsızlığın korunması bir sorun haline alabilir. Bu nedenle henüz, bağımsız idari otoritelerin, bağımsızlığını garanti eden “sihirli bir formülün” (Tan, 2002:24) bulunduğu söylenemez.

Atamanın ya belli bir dönem için ya da sınırları daha önce belirlenmiş bir emeklilik yaşına kadar yapılması, atanma durumunun ehliyetsizlik veya görevi kötüye kullanma ya da buna benzer diğer haklı nedenler dışında, süresinden önce sona erdirilememesi ve çok üyeli kurul oluşumu faktörleri de bağımsızlığı sağlamlaştıran etkenler arasında yer almaktadır (Akıncı, 1999:104). Aslında bu kurumları diğerlerinden ayıran en önemli özellik, kurul üyelerinin görev süresi dolmadan görevden alınamama güvencesidir. Ayrıca siyasi iktidarların görev süresi sona eren üyeleri “cezalandırması” ihtimaline karşı, bunların üyelikten önceki veya dengi görevlerine dönebilmeleri de güvence altına alınmalıdır. Bu güvence üyeler için yeniden seçilme beklentisi içinde olmanın

tarafsızlığa ve bağımsızlığa gölge düşürme ihtimaline karşı bir ön tedbir niteliğinde olacaktır (Ulusoy, 2003:17).

Kurul üyelerinin atanmasında dünyada çeşitli yaklaşımlar uygulanmaktadır. Bir yaklaşım, kuvvetler ayrılığı ilkesinin uygulanış biçiminden kaynaklanan modelin etkilediği ABD yaklaşımıdır. Burada Başkan tarafından gösterilen aday, parlamento yani ABD Kongresi tarafından alınan bir karar ve seçim ile kurul üyesi olarak atanmaktadır. Amerikan sisteminde atama yetkisi, başkan ve kongre üyeleri arasında paylaşılmıştır. Atamada ikinci bir yaklaşım, Avrupa, Japonya ve birçok gelişen ülkelerde olduğu gibi hükümet tarafından ya da ilgili bakan tarafından atanmadır. Ülkemizde ağırlıkta olan bu modelde Hükümet bir Bakanlar Kurulu Kararı ile kurul üyelerini atamaktadır. Hükümet tarafından atama yapma değişik yöntemlerle gerçekleştirilmektedir. Bir modelde atama yapacak kişileri Hükümet serbestçe belirlemektedir. İkinci bir modelde değişik kamu kurumları ya da meslek örgütlerinden gösterilen adaylar yine bir Hükümet tasarrufu ile atanmaktadır. Üçüncü bir yaklaşım ise bazı üyelerinin o kurumun mensupları arasından seçilmesidir (Karacan, 2001:18).

Üst kurul ve benzeri düzenleyici kurumların organik bağımsızlığın diğer bir unsuru da gelir kaynaklarına ve bütçeye sahip olmalarıdır. Bu kurumların bütçeleri yaptıkları faaliyetler karşılığında alınan ücretler, kesilen para cezalarından alınan paylar, katılma payları ve hibe gibi kendilerine özgü kaynaklardan oluşmaktadır.

İşlevsel Bağımsızlık

Bağımsızlığın diğer bir boyutu da bu kurumların işlem ve eylem yeteneğinde, değerlendirmelerinde ve sonuca ulaşmalarında serbest olmalarıdır (Akıncı, 1999:105). İşlevsel bağımsızlık dediğimiz bu durum, bu kurumların işlem ve eylemleri üzerinde yürütme oranına 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.

Üst kurul ve benzeri düzenleyici kurumların, özellikle işlevsel bağımsızlıklarının tam bir bağımsızlık olarak değerlendirilmemesi ve nispi bir bağımsızlık olarak algılanması

gerekmektedir. Bu kurumlar “alacakları kararlarda kalkınma planlarını, yıllık programları, hükümet programlarını ve uygulanan ekonomi politikalarını dikkate almak durumundadırlar” (Parlak ve Sobacı, 2005:254). Aksi takdirde, hükümetlerle aralarında politikaların uygulanması noktasında sorunların çıkması söz konusu olacaktır.

Bu kurumların organik ve işlevsel bağımsızlığı hiçbir denetime tabi olmayacakları anlamına da gelmemektedir. Devletin bütünlüğü ilkesi gereği, yargı ve yasama denetimine tabi oldukları gibi “minimum” bir takım idari denetime de muhatap tutulabilirler. Bunların kararları yargı organı tarafından iptal edilebildiği gibi, harcamaları da devletin denetim organları tarafından denetlenebilmektedir. Ayrıca daha önce belirtildiği gibi üyelerin seçimi, maaş ve diğer mali hakların belirlenmesi siyasi iktidarı yetkisindedir (Ulusoy, 2003:18).

Bağımsızlığın kaçınılmaz sonucu bu kurumların tarafsız olmaları gerektirmektedir. Düzenleyici kurumlar, yetkilerini kullanırken tamamen tarafsız davranmak ve özerk olmak zorundadırlar. Bu kurumların stratejik öneme sahip piyasalara ilişkin kullandıkları yetkiler, siyasal iktidarların her zaman yakın ilgi alanı olabilir ve bu stratejik yetkiler, siyasal iktidar tarafından kendi menfaatleri doğrultusunda kullanılabilir. Özellikle tek parti iktidarlarında bu sorun daha çok yaşanabilir. Bu nedenle kurumların özerkliğinin korunmasının büyük önemi vardır.

Azrak, Almanya, ABD ve Türkiye’deki BİO’ları bağımsızlık kriterine göre karşılaştırdıktan sonra “ABD’de bu kuruluşların bağımsızlığının yargı bağımsızlığı kadar güçlü olduğunu, Almanya’da Federal Kartel Makamı ve federe kartel makamlarının (Bundeskartellamt ve Kartellbehörden) gerçekten bağımsız olduğunu saptamakta Türkiye’de ise bu konuda bazı eksikliklerin var olduğunu ifade etmektedir (Azrak, 2001:25).

1.1.2.2. Regülasyon

Üst Kurulları diğer kamu kurum ve kuruluşlarından ayıran ikinci bir özellik, bunların asıl ve temel işlevlerinin herhangi bir sektörde veya alanda doğrudan bir “oyuncu” olmak, “operatörlük” yapmak yerine görev alanlarına giren faaliyetleri regüle etmeleridir (Ulusoy, 2003:18).

Tony Prosser, “Regülasyon, tanımlanması kolay bir iş değildir.” der ve bir yorumcunun deyimin en az beş ayrı anlamını ortaya koyduğunu, bir başka yorumcunun da Avrupa ile ABD arasında önemli kullanım farklılıkları bulunduğuna dikkati çektiğini belirtmektedir (Prosser, 1997). Majone (1994)’da regülasyon olgusuna hangi açıdan bakıldığına bağlı olarak farklı anlamlar yüklenebileceğinden bahsetmektedir. Terim olarak Türkçe’de tam bir karşılığı bulunmayan “regülasyon”, belli bir faaliyete ilişkin olarak oyunun kurallarının belirlenmesi” (düzenleme), bu kurallara riayetinin sağlanması (denetim) ve sektörü veya bir alanı düzgün bir rekabet ortamına ve çoğulcu bir yapıya doğru sevk etme (yönlendirme) olarak tanımlanabilir (Ulusoy, 2003:21). Tanımdan da anlaşılacağı gibi regülasyonun idarenin klasik düzenleme yetkisinden daha geniş bir içeriğe sahiptir.

Regülasyon: “Klasik hukuksal kalıpları aşan, işletme, yönetim bilimi, sosyoloji, politika bilimi ve hukuk disiplinlerini ortak olarak ilgilendiren bir kavramdır. Esas olarak, belli bir alanda ya da belli bir faaliyete ilişkin olarak ‘oyunun kurallarının’ belirlenmesi, yani o alanın organize edilmesi (düzenleme işlevi) ve bunun kontrol edilmesini (denetim işlevi) içerir” (Ulusoy, 1999b:6).

Regülasyon kavramı, devlet işlevindeki bir dönüşümü ifade etmektedir. Kamusal mülkiyetin bir “regülasyon tarzı” olarak uğradığı başarısızlık, kamusal çıkarlarla yakından ilgili bulunan iktisadi faaliyet kollarında işletmenin özel sektörün elinde bulunduğu, ama oyunun kurallarının bağımsız, uzmanlaşmış kurumlar ya da otoriteler tarafından tanımlandığı, yürürlüğe konduğu ve denetlendiği “alternatif” bir regülasyon tarzını gündeme getirmiştir. Kamu otoritesinin “düzenleme” işlevinin, “işletme” işlevinden tümüyle ayrılması, düzenleyicilerin kural koyma yetkilerinin, uygulama/denetleme işlevleriyle bir arada bulunması, burada belirleyici önem taşımaktadır (Müftüoğlu ve Karabudak, 2002:7).

Devletin yeni düzenlemelere gitmesi ve yeni düzenleme ve denetim birimi oluşturması aslında yeni bir tür regülasyondur. Yeni anlayışın regülasyondan deregülasyona doğru geçişi ifade ettiği bir dönemde çelişki gibi görülen bu durum, aslında bağımsız üst kurullar aracılığı ile yapılan regülasyonun geleneksel regülasyon anlayışından oldukça farklı olmasından kaynaklanmaktadır. Geleneksel regülasyon ağırlıklı olarak yasal düzenlemelerle yapılırken yeni regülasyonlar yasalara bağlı olarak kurullar aracılığı ile

yapılmaktadır. Geleneksel regülasyon rekabeti önleyici tekeller yaratmayı ve kamunun aktif rol almasını hedeflerken, yeni regülasyon anlayışı, tekelleşmeyi önleme, rekabeti sağlama ve rekabete uygun ortam oluşturma misyonunu üstlenmektedir (Al, 2002:206)

1.1.2.3. Kamu Tüzel Kişiliği

Fransa'daki uygulama hariç, üst kurul ve benzeri kurumların nitelikleri arasında yer alan bir diğer özellik: Kamu tüzel kişiliğine sahip olmaları ve bu niteliklerinin, kuruluş yasalarında açıkça belirtilmesidir. Kamu tüzel kişilikleri; kamu hukuku kurallarına göre oluşup işleyen hukuksal varlıklardır. Bunların kurulması, işleyişi ve sona ermeleri özel hukuk tüzel kişiliklerinden farklı olarak, kural olarak ancak yasayla ya da yasanın verdiği yetki ile gerçekleştirilebilir. İdare hukukunda tüzel kişilik statüsü önemli bir olgudur. Bir kuruluşa tüzel kişilik verilmiş olması, ayrı bir hukuksal varlık olarak icrai karar almasına ve re'sen hareket etmek suretiyle etkinliğini sürdürmesine olanak verir. Ayrıca kamu tüzel kişileri kendilerine has karar ve yönetim organların, mal varlığına, bütçeye ve personele sahiptirler (Parlak ve Sobacı, 2005:18-19).

Fransa uygulamasında bağımsız idari otoriteler idare içinde yer alan ve "devlet adına" kamusal yaşamın önemli alanlarında düzenleme ve denetleme misyonu yerine getiren kurumlardır. Merkez veya devlet idaresi içinde yer almalarına rağmen herhangi bir idari ve siyasi makama bağlanmamakta; fakat genellikle kamu tüzel kişiliğe sahip bulunmamaktadır. Yönetim hukuku alanında kullanılan hiyerarşik ve vesayet denetimi tekniklerinin bağımsız idari otoritelerin özerklik ve bağımsızlık niteliklerine ters düştüğünden, Fransız hukuku bu kurumlara tüzel kişilik vermemiştir (Morange; 1998b:96). Bir başka anlatımla Fransa'da bağımsız idari otoritelerin tüzel kişiliğe sahip olmamaları, merkezi yönetimin etkisinden ve denetiminden uzak tutma gerekçesine dayandırılmaktadır. Bununla birlikte, Fransız doktrininde yazarların çoğu, bağımsız idari otoritelerin tüzel kişiliğe sahip olmamalarını bir ön şart olarak ileri sürerlerken, bir bölümü bunun bir engel olarak görülemeyeceğini savunmaktadırlar (Duran, 1997:6). Benzer bir düşünceyle Al, bu kurulların tüzel kişilik olarak kurulmasına gerek olmadığını, tüzel kişiliğe sahip olmadan da aynı işlevleri yürütebileceklerini savunmaktadır (2005).

Fransa pratiği, üst kurul ve benzeri kurumların yasal konumlarını belirleme açısından, tek başına belirleyici bir ölçüt değildir. İtalya'da bu kurumlar için doğrudan "kamu

hukuku tüzelkişisi” kavramı kullanılmaktadır. Anglo-Sakson modelinde de farklılaşmalar söz konusu olup, bazı durumlarda bağımsız bir tüzelkişilik olmadan, yürütmeden bağımsız bir yapının varlığına tanık olunmakta, bazı durumlarda ise kamu tüzelkişiliğinin tanındığı görülmektedir (Akıncı, 1999:130). Tüzelkişilik konusu sonuçta, kurumun genel idare yapısı ile ilişkisini ve merkezi idarenin denetim yetkisini ilgilendiren bir durumdur. Amaç; merkezi idarenin etkisini kısıtlamaksa bu, o kurumun yasasında açıkça belirtilebilir.

Anayasa’mızın 123. maddesine göre: “Kamu tüzelkişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur.” Bu düzenleme gereğince kamu tüzelkişiliği kazanmanın yolu: Yasama organı tarafından bir kanunla kurulmak veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak idare tarafından bir idari işlemle kurulmuş olmaktır. Buna bağlı olarak, Türkiye uygulamasında üst kurullar bir kanunla kamu tüzel kişiliği şeklinde oluşturulmuşlardır. Ayrıca kamu tüzel kişiliği vasfına sahip oldukları kurucu yasalarında da belirtilmektedir. Örneğin Sermaye Piyasası Kanunu SPK’nin, idari ve mali özerkliğe sahip, yetkilerini kendi sorumluluğu altında bağımsız olarak kullanan bir kamu tüzel kişiliği olduğunu belirtmekte (2499/17), aynı şekilde Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun RTÜK’ü, özerk ve tarafsız bir kamu tüzel kişiliği olarak nitelendirmektedir (3984/5).

Üst kurullar, kamu tüzel kişiliğine sahip olmanın sağladığı avantaj ve kamusal yetkileri doğal olarak kullanabilmektedir. Tüzel kişilikle bir kurum, hukuk dünyasında hak ve yetkilere sahip kılınmakta, eylem yeteneği yasa ile belirlenmektedir. Anayasa’ya göre yönetmelik yapmak, Başbakanlık ve Bakanlıklar dışında kamu tüzel kişilerine tanınan bir haktır. (md. 124) Dolayısıyla üst kurullar kamu tüzel kişileri olarak düzenleme yetkilerini kullanmaları sırasında yönetmelik çıkarma yetkisine sahiptirler (Tan, 2000a:7). Yine kamulaştırma yetkisi ve yargı karşısında, davalı ve davacı olabilmeleri de yine kamu tüzel kişilerine tanınmış bir yetkidir. Öte yandan, tüzelkişiliğe sahip kurumlar gelir elde etme ve harcama yapma yetkileri doğrultusunda, mali açıdan bağımsız olmakta ve daha serbest hareket edebilmektedirler (Akıncı, 1999:132).

1.1.2.4. Kurul Yönetimi

Bir sözcük olarak kurul, karar vermek, görüş bildirmek ya da öneri getirmek gibi işlevleri yürütmek üzere bir araya gelmiş insan topluluğunu ifade eder. Kurul

kelimesinin eş anlamlısı olarak, heyet, konsey, komisyon, komite kavramları da kullanılmaktadır. Türkçede kurulun, heyet, konsey, şura, meclis ile komitenin de komisyon ile eş anlamlı olarak kullanıldığı; komisyon ve komitenin kurulun altında yer alan ve yetkileri kurula oranla daha sınırlı olan alt kurulları nitelediği belirtilebilir (Sezen, 2003:21).

Bir yönetim biçimi olarak kurul ise, çeşitli kurumların temsilcilerinden oluşan ve sürekli bir örgüt yaratmadan, sırf belirli konuları görüşmek ve/veya karara bağlamak için oluşturulan kişi toplulukları için kullanılmaktadır. Bu anlamda kurul, yönetim sürecinde kararların birden fazla kişinin katılımıyla alınmasını ve sorumluluğun paylaşılmasını anlatır. Diğer kurumların serbest idare eksikliği ve bağımsız hareket edememeleri karşısında bu kurulların daha sağlıklı karar verecekleri varsayılmaktadır. Kurulu oluşturan kişiler, kurulların oluşturulma amacına ve işlevlerine bağlı olarak, aynı ya da farklı yönetim birimleri içinde yer alanlardan oluşturulabilir.

Smith, (1997c) her iki yöntemin de kendine göre avantajları ve dezavantajları bulunduğunu bildirmektedir. Yazara göre, kaynak talebi, karar sürecinin hızı, kararların hesap verebilirliği ve kararların öngörülebilirliği açısından tek kişiye bağlı karar mekanizmaları; bireysel çıkarlara ve olumsuz dış baskılara mukavemet, birden çok bakış açısını içermek ve siyasi iktidarlar ile bağ gevşetip istikrarı artırmak adına, kurul karar alma süreçleri daha etkin ve etkili bir sonuç vermektedir.

Bernstein (1955), kurul üyelerinin, düzenlemeyi profesyonel politikacıların ve çıkarı olan tarafların baskılarını dikkate almaksızın kamu çıkarını yürütecek deneyime (uzmanlığa) sahip insanlardan oluşacağına vurgu yaparak, “politikalarda istikrar ve süreklilik sadece normal politik baskılardan izole edilmiş olarak tayin edilmiş uzmanlardan oluşan bir komisyon tarafından gerçekleştirilebilir. Paylaşılan inanca göre, bir kurul ya da komisyonu etkilemek bir bakanı ya da tepedeki bürokrati etkilemekten daha zor...” olduğunu ifade etmektedir. Dolayısıyla son derece hassas ve önemli konularda faaliyet gösteren üst kurul ve benzeri kurumlar, özellikle düzenledikleri sektörlerle/alanlara ilişkin kararlarının tarafsız, objektif “akil” adamlardan oluşan bir toplulukça ve konuyu kendi aralarında tartışarak, değerlendirerek ve müzakere ederek almalarının daha sağlıklı, özenli ve dengeli kararlar alınmasını sağlayacağı varsayılmaktadır. “Kararların kurul halinde müzakere edilerek alınması, yani birlikte

bulunulan bir mekânda karşılıklı görüş alışverişi, değerlendirme ve gerektiğinde karşı görüşlerin çatıştırılıp sağlıklı bir senteze varılmaya çalışılmasıdır” (Ulusoy, 2003:12).

Azrak (2001) bağımsızlık ve tarafsızlığın gerektirdiği karar alma sürecinin de tekil değil, kuruldan oluşan bir yapı olduğunu ileri sürmektedir. Özellikle de birden fazla alanı düzenliyorsa, birden fazla uzmanlık birikiminin bir araya geldiği kurulların avantajı daha çok ortaya çıkmaktadır.

Türkiye’de yer alan üst kurullar, kurul yönetimi biçiminde oluşmakta; ancak kurul oluşumları kuruldan kurula farklılık göstermektedir. İleri bölümlerde daha ayrıntılı olarak incelendiğinde görüleceği gibi, kurullarda yer alan üye sayıları, görev süreleri, seçim şekilleri, yeniden kurul üyeliğine seçilme hakkı, güvenceleri farklı şekilde düzenlenmiştir. Ancak bu aşamada kurullarda görev alan üye sayılarının 7 ile 10 arasında değiştiğini, görev sürelerinin de 6 ile 7 yıl arasında olduğu söylenebilir. RTÜK hariç diğer üst kurulların tamamında kurul üyelerini Bakanlar Kurulu atamaktadır. RTÜK kurul üyelerinin seçimi daha önce Bakanlar Kurulu ve TBMM arasında karma bir yöntemle yapılmakta iken, sonradan yapılan değişiklikle üyelerin tamamı TBMM genel kurulu tarafından seçilmektedir.

1.1.3. Üst Kurulların Kapsamı, Kurumsal Belirleme

Üst kurullarla ilgili önemli bir konu da, üst kurullar tanımlaması kapsamında hangi kuruluşların yer alacağı hususudur. Diğer bir ifadeyle, üst kurullar dediğimizde hangi kurumlardan bahsettiğimizin netliğe kavuşturulmasıdır. Kullanılan kavram ve tanımlamalara bağlı olarak kapsamın genişleyip daraldığını söylemek mümkündür. Örneğin bağımsız idari otoriteler geniş bir yorumla ele alındığında, çok sayıda kurum ve kuruluşun bu başlık altında listelenmekte olduğu görülmektedir. Kapsam konusundaki tartışmaya özerk kurumların ve çeşitli yönetsel kurulların da ilave edilmesiyle üst kurulların tespitindeki güçlükler daha da belirginleşecektir. Çalışmanın alanını sınırlandırmak ve üst kurulların kapsamını belirlemek amacıyla bazı ayrıçları kullanmamız gerekecektir. Bunlardan birisi kavramlar ayrıacı, diğeri de uygulamalardan yararlanarak sahip olunan genel nitelikler ayrıacıdır. Bu ayrıçlar kullanılarak bağımsız idari otoriteler ile üst kurulların ayrımını gerçekleştirebiliriz. Bu noktada bağımsız idari otoritelerin daha geniş bir kapsama sahip olduklarını, Türkiye uygulamasında

incelenecek olan üst kurulların ise bağımsız idari otoriteler içinde yer alan bir alt grubu oluşturduğu söylenebilir.

1.1.3.1. Üst Kurullar ve Bağımsız İdari Otoriteler Ayrımı

Fransa’da genel kabul gören tanıma tümüyle uygun olmasa da Türkiye’nin idari yapısı içinde görülen en eski BİO’nun 1959 yılında kurulan Sigorta Murakabe Kurulu olduğunu belirten Duran, kapsamı geniş tutarak Diyanet İşleri Başkanlığı, Sahil ve Hudutlar Sağlık Genel Müdürlüğü, İhracatı Geliştirme Merkezi, Devlet İstatistik Enstitüsü ve Tüketici Hakları Koruma Kurullarının BİO sayılabileceğini belirtmektedir (1997:6). Ulusoy; yine, Şeker Kurumu² ve Türk Patent Enstitüsü Kurumu’nun³ idari bağımsızlık ve düzenleyici işlevi yerine getirdiği gerekçesiyle BİO olarak (2003:57), Türkiye Muhasebe Standartları Kurulu’nu⁴ ise “bağımsız idari otorite benzeri” olarak nitelendirilebileceğini ifade etmektedir (2003:66). Karacan’a göre ise, Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu (TMSF) ile Türkiye Muhasebe Standartları Kurulu’nun, düzenleyici kurumlarla bazı ortak özelliklerine rağmen bu kategori içinde değerlendirilmesi tereddütlü bulunurken, geniş bir yorumla İstanbul Menkul Kıymetler Borsası düzenleyici kurum olarak nitelendirilmektedir (2001:9). Duran, Diyanet İşleri Başkanlığı’nın “Türkiye’de bir BİO protipi” olarak meydana çıktığını ifade etse de (1997:6), Akıncı’ya göre, Diyanet İşleri Başkanlığı, taşıdığı diğer niteliklerine rağmen yasal konumu gereği “bağımsız” olmadığından tam bir BİO olarak nitelendirilmemektedir (1999:254).

Bu durumda bu kurumları BİO, düzenleyici kurum ve üst kurul olarak kabul etmek mümkün olacak mıdır? Örneğin Diyanet İşleri Başkanlığı’nı ele aldığımızda, Fransız kamu hukukunda sayılan BİO’ların taşıdığı, ayrı bir tüzel kişiliğe sahip olmama, genel bütçe içerisinde yer alma, kendi alanında bir otorite olma, yönetsel karaktere sahip bulunma gibi bir takım nitelikleri taşıması onu BİO yapacak mıdır? Benzer sorunun Fransa’da yer alan BİO’lar için de yaşandığını görmekteyiz. Nitekim BİO’ların Fransız idari yapısı içinde henüz bulanık bir kategoriye oluşturduğunu belirten Morange;

² 4634 sayılı Şeker Kanunu, RG, 19.04.2001, S. 24378

³ 19.06.1994 tarihli 544 sayılı KHK.

⁴ 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu Ek Madde 1. RG, 30.7.1981, S17416. (15.12.1999 tarih ve 4487 sayılı kanun ile değişik).

doktrinin bunları kabul etme konusunda birlik içinde olmadığını, sayısı üzerinde bile tereddüt ettiklerini belirtmektedir (1998a:18).

BİO olarak kabul edilmeyen veya tam olarak BİO tanımlaması içine oturtulamayan ve yukarıda belirtilen kurumlar açısından bir sorun olmamakla birlikte, BİO olarak kabul edilen kurumlar, üst kurullar kapsamı içinde değerlendirilecek midir? Örneğin, Türk Patent Enstitüsü, BİO olarak değerlendirilmesine (Ulusoy; 2003:62) rağmen üst kurul kapsamı içine girmekte midir? Yine benzer bir durum da Şeker Kurumu için söz konusudur. Şeker Kurumunu, “düzenleyici kurum” (Sezen, 2003:123) veya “atipik” bir “bağımsız idari otorite” (Ulusoy, 2003:64) olarak ifade eden görüşler bulunmaktadır. Şeker Kurumu üst kurulların tüm özelliklerini taşımakta mıdır?

Bu soruların cevabını BİO ve üst kurul ayırımında bulabiliriz. “Bağımsız idari otoriteler” ile “üst kurullar” ayırımında bize yardımcı olacak kriterler, önceki bölümlerde yer alan bu kurumların genel niteliklerinde ve uygulamalarında yatmaktadır. Fransa’daki uygulamalarda açıkça görüldüğü gibi BİO’ların tüzel kişiliği bulunmazken, üst kurullar kamu tüzel kişiliklerine sahiptirler. Fransa’da bağımsız idari otoritelerin, İngiltere’de *Quango*’ların karar organlarının kurul şeklinde oluşması gerekmezken, üst kurulların bir takım güvencelerle korunmuş “kurul” şeklinde oluşmaları, önemli bir ayrıç olarak gözükmektedir.

Bu genel değerlendirmeler ve üst kurulların genel nitelikleri ışığında Türkiye’deki üst kurullar belirlenmeye çalışıldığında, bazı sorun alanlarının daha net olarak ayıklandığı görülmektedir.

Statüsü netliğe kavuşturulması gereken kurumların başında, şeker kurumu gelmektedir. Şeker Kurumu, 4.4.2001 tarihli 4634 sayılı Şeker Kanunu ile kurulmuştur. Kanun, verilen yetkiler çerçevesinde düzenleme yapmak, uygulamayı denetlemek ve sonuçlandırmak amacıyla kamu tüzel kişiliğine sahip Şeker Kurumu’nu oluşturmaktadır. Kurumun Şeker Kurulunca yönetileceğini belirtmiş (md. 7), ancak idari ve mali özerkliğine dair her hangi bir ifadeye yer verilmemiştir. Ayrıca beş yıl süreyle atanan kurul üyelerinin temsil ettikleri kuruluşlardaki görevlerinden ayrılmaları halinde, üyeliklerin de sona ereceği (md. 8) belirtilmiştir. Şeker Kurumu, kamu tüzel kişiliğine ve düzenleyici denetleyici işleve sahip olmasına rağmen, bir organın üst kurul olarak kabul edilebilmesi için gerekli kıstas olan özerkliğine vurgu yapılmamış olması

sebebiyle tartışmalı hale gelmektedir. Çünkü özerkliği ve bağımsızlığı diğer üst kurullara göre daha zayıf kalmaktadır. Kurul üyelerinin açık ve yasal, görevden alınamama güvencelerinin bulunmaması, geldikleri kurumu temsil ediyor görünmeleri ve geldikleri kurumda görevleri sona ermesi durumunda, kuruldaki görevlerinin de sona eriyor olması, gerçek anlamda idari bağımsızlığa sahip olduklarını söylemeyi zorlaştırmaktadır. Yine kurul üyelerinin başka bir işte çalışma yasağının olmaması ve kurul çalışmalarından dolayı maaş almayıp, Yüksek Planlama Kurulu'na kamu iktisadi teşebbüsleri yönetim kurulu başkan ve üyeleri için belirlenen huzur hakkı niteliğinde ücret alıyor olmaları, (md. 8) bağımsız olmadıklarına dair yargıyı daha da kuvvetlendirmekle birlikte diğer üst kurullardaki kurul oluşumundan farklı bir kurul yapısına sahip olduklarını da ortaya koymaktadır. O halde Şeker Kurumu, üst kurullar için ön görülen kriterleri bütünüyle taşımadığından, üst kurul kapsamı içinde yer alamayacaktır. Aynı şekilde, Türk Patent Enstitüsü, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'na bağlı kamu tüzel kişiliğine sahip bir kamu kuruluşu olarak, sınai mülkiyet hakkı tesisi ve denetimi gibi düzenlemeye ilişkin işleve sahip olma özelliği ile BİO olarak değerlendirilmesine rağmen, idari yönden işlevsel bağımsızlığına vurgu yapılmaması ve karar organı kuruldaki müteşekkil olmaması sebebiyle üst kurullar içinde yer almamaktadır. Nitekim başbakanlıkça hazırlanan "Düzenleyici, Denetleyici Kurumlar Yasa Tasarısı"nda hem Şeker Kurumu'na hem de Türk Patent Enstitüsü'ne yer verilmemiştir.

1.1.3.2. Üst Kurullar ve Kurul Yönetimleri Ayrımı

Üst kurul dediğimizde, bu kurumların diğer kurul yönetimleriyle karıştırılması tehlikesiyle karşı karşıya olduğumuzu da belirtmemiz gerekmektedir. Bu nedenle üst kurullarla diğer kurul yönetimlerini de ayırtmamız gerekmektedir. Diğer kurul yönetimleri anayasal kurullar olabileceği gibi, kamu yönetiminin ihtiyacını karşılamak amacıyla zaman içinde oluşturulan kurullar ve alt kurullar şeklinde de olabilir.

Kamu yönetiminde karar verme mekanizması esas olarak, hiyerarşik kademelere ayrılan örgütlenmeye dayanmakla birlikte merkezi yönetim içinde yer alan birçok kamu kurumunda değişik işlevlerle oluşturulmuş çok sayıda kurul bulunmaktadır. Örneğin Maliye Bakanlığı'nda Mali Danışma Kurulu, Mali Suçlarla Mücadele Koordinasyon Kurulu, İçişleri Bakanlığı'nda Kaçakçılık İstihbarat Koordinasyon Kurulu, Özürlüler

İdaresi Başkanlığı'nda Özürlüler Yüksek Kurulu, Çevre ve Orman Bakanlığı'nda Yüksek Çevre Kurulu ve Özelleştirme Yüksek Kurulu gibi. Merkezi yönetim içinde olduğu, gibi il ve ilçe yönetimlerinde de kurullar bulunmaktadır. İl ve ilçe idare kurulları, mahalli çevre kurulu, il koordinasyon kurulu gibi. Ayrıca bakanlıklarda ve kamu kurumlarının çoğunda danışma ve denetim işlevini görmek üzere, gerçek anlamda birer kurul olarak değerlendirilemeyen, yani kurul olarak adlandırılmakla birlikte, kurul halinde toplanıp karar almayan teftiş kurulları bulunmaktadır. Yine bununla birlikte ekonomik, ticari, bilimsel vb. gibi klasik hizmetler dışında kalan hizmet alanlarında faaliyet gösteren kuruluşlarda kararlar, kurullar aracılığı ile alınmaktadır (Sezen, 2003:21).

Bu kurullar hem oluşumları açısından hem de fonksiyonları açısından farklılık gösterirler. Bazı kurullar sadece bir kurumun çalışanlarından oluştuğu gibi, bir kısmı, kurumlar arası niteliktedir. Yine bir kısmının işlevi danışma ve görüş bildirmeye sınırlı iken, bazılarında doğrudan yürütülebilir kararlar alınabilmektedir.

Türk kamu yönetiminde hem merkezi yönetim hem de yerel yönetim sistemi içinde çok sayıda kurullar bulunmaktadır. 1980'lere kadar merkezi yönetimin yardımcı birimleri olarak görülen merkezi kurulların işlevleri, genelde karar mekanizmalarına danışma, görüş bildirme, öneride bulunma, inceleme vb. türdeki destek hizmetlerini vermekle sınırlı tutulmuştur. 1980'lerden günümüze kadar geçen sürede ise bu kurumların sayılarındaki artış ve işlevlerindeki değişme, dikkat çekici boyutlara ulaşmıştır. Ancak bu kurulların eksiksiz bir envanterini çıkarmanın da oldukça zor olduğu bilinmektedir⁵ (Sezen, 2003:30).

⁵ Genel olarak bir tarama yapıldığında kamu yönetiminde yer alan kurullar şöyle sıralanabilir: Ekonomik ve mali sektörle ilgili kurullar (Sermaye Piyasası Kurulu, Türkiye Muhasebe Standartları Kurulu, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu, Kamu Bankası Ortak Yönetim Kurulu, Fon Bankaları Yönetim Kurulu, Rekabet Kurulu, Yüksek Planlama Kurulu, Para Kredi ve koordinasyon kurulu, Özelleştirme Yüksek Kurulu, Mali Suçları Araştırma Kurulu, Kamu İhale Kurulu, Borç idaresi Kurulu) Enerji sektörüyle ilgili kurullar (Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu, Doğalgaz ve Petrol Piyasası Üst Kurulu) İletişim sektörüyle ilgili kurullar (Radyo ve Televizyon Üst Kurulu, Haberleşme Yüksek Kurulu, Telekomünikasyon Kurulu, İnternet Kurulu) Çalışma yaşamı ile ilgili kurullar (İstihdamı Geliştirme Yüksek Koordinasyon Kurulu, Yüksek Hakem Kurulu) Bilimsel alanda faaliyet gösteren kurullar (Yükseköğretim Kurulu, Üniversitelerarası Kurul, Bilim ve Teknoloji Yüksek Kurulu) Güvenlikle ilgili kurullar (Milli Güvenlik Kurulu, Yüksek Askeri Şura, Savunma Sanayi Yüksek Koordinasyon Kurulu) Olağanüstü hal ve afetlerle ilgili kurullar (Başbakanlık Olağanüstü Hal Koordinasyon Kurulu, Bölge Olağanüstü Hal Kurulları, Kriz Değerlendirme ve Takip Kurulu, Afetler Merkez Koordinasyon Kurulu,

“Üst kurullar” kavramını kullandığımızda bunların kamu yönetimi içinde yer alan diğer yönetsel kurullardan ayrıştırılması gerekmektedir. Bu ayrıştırmada idare hukukunun teknik bir araç olarak kullanılması mümkündür. Bu ayrıca göre, kamu tüzel kişiliğine sahip olup olmama, idari vesayet denetimine açık olup olmama, özerklik ve üyelerin bağımsızlığı gibi kavramlar, üst kurullar ile geleneksel idari yapının kurullarını ayırmakta kullanılabileceklerdir (Günaydın; 2002:4). Geleneksel idari kuruluşlar hiyerarşik ve vesayet denetimine tabi olurlarken, üst kurullar faaliyetlerinde yalnızca yargısal denetime açık olup, her hangi bir hiyerarşik ve vesayeti andıracak denetimleri söz konusu değildir.

Gerek Anayasal kurulların ve gerekse diğer yönetsel kurulların genel özellikleri değerlendirildiğinde, üst kurullardan farklılıkları şu şekilde özetlenebilir:

a) Dayanakları açısından bakıldığında üst kurulların tamamının yasama organının iradesiyle, yani bir kanunla kurulmuş olmalarına karşın, diğer kurulların belirlenmiş bir hukuksal düzenleme ile kurulması zorunluluğu bulunmamaktadır. Anayasa, Kanun, Kanun Hükmünde Kararname (KHK), Bakanlar Kurulu Kararı ve Başbakanlık Genelgesiyle ulusal güvenlikten savunma sanayine, planlamadan özelleştirmeye, tarımdan sanayiye, sosyal hizmetlerden Avrupa birliğine ve bilim ve teknolojiye kadar uzanan geniş bir kamu hizmeti alanında farklı işlevlere ve bileşime sahip kurulların oluşturulduğu görülmektedir. Bu kurullar arasında Anayasal kurul olarak; Milli Güvenlik Kurulu (md. 118), Devlet Denetleme Kurulu (md. 108), Hakimler Savcılar Yüksek Kurulu (md. 159), Yüksek Seçim Kurulu (md. 79), Yüksek Hakem Kurulu (md. 54) ve Yüksek Öğrenim Kurulu (YÖK) yer almaktadır. Kamu yönetimi içinde yer alan diğer kurullar olarak; Yüksek Planlama Kurulu, Para-Kredi Koordinasyon Kurulu, Özelleştirme yüksek Kurulu, Doğal Afetler Koordinasyon Kurulu, Haberleşme Yüksek

Doğal Afet Sigortaları Kurulu) Bölgesel kalkınma kurulları (Güneydoğu Anadolu Projesi Yüksek Kurulu, DAP Yüksek Kurulu, KAP Yüksek Kurulu, KOP Yüksek Kurulu, İç Batı Anadolu Projesi Yüksek Kurulu) Sosyal ve kültürel hayatla ilgili kurullar (Küçükleri Muzır Neşriyattan Koruma Kurulu, Sosyal Hizmetler Danışma Kurulu, Sosyal Güvenlik Yüksek Danışma Kurulu, Karayolu Güvenliği Yüksek Kurulu) Denetleme Kurulları (Sigorta Murakabe Kurulu, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, Devlet Denetleme Kurulu) Tarımla ilgili kurullar (Tarımda Yeniden Yapılandırma ve Destekleme Kurulu, Tarımsal Destekleme ve Yönlendirme Kurulu, Şeker Kurulu, Tütün ve Tütün Mamullerini ve Alkollü İçkiler Piyasasını Düzenleme Kurulu, Tarım Satış Kooperatifleri Birliklerini Yeniden Yapılandırma Kurulu) Diğerleri (İnsan Hakları Koordinatör Üst Kurulu, Avrupa Birliği Koordinasyon Kurulu)

Kurulu, GAP Yüksek Kurulu, Savunma Sanayi Yüksek Koordinasyonu Kurulu, Kriz Koordinasyon Kurulu, İnsan Hakları Üst Kurulu ve İnternet Üst Kurulu sayılabilir.⁶

b) Bileşimleri ya da üyelerinin nitelikleri açısından bakıldığında, kurulların türdeş ve karma yapıya sahip oldukları görülmektedir. Türdeş kurullar, tümüyle siyasi veya bürokrat üyelerden veya uzman kişilerden oluşurken, karma yapılu kurullar ise birden fazla meslek grubunun temsiline dayanan, siyasi, bürokrat, uzman, çıkar grubu ve sivil toplum temsilcilerinin yer aldığı kurullardır. Bu kurulların bazılarında Başbakan, Başbakan yardımcısı ya da bir bakan başkanlık etmekte ve yine üye olarak değişik bakanlar yer almaktadır. Kurulların üye sayısı 4 ile 55 arasında değişmektedir. Kurullarda yer alan bürokrat ve uzman üyelerin aynı zamanda temsil ettikleri kurumlarındaki görevleri de devam etmektedir (Sezen, 2003:30-44). Oysa üst kurulların “kurul” teşekkülü daha önceki bölümlerde de belirtildiği gibi oldukça farklı bir mahiyet içermektedir.

c) İşlevleri açısından incelendiğinde, kurulların karar verme, danışma, görüş bildirme, koordinasyon, denetleme, inceleme, yürütme ve bazen de piyasa belirleme işlevlerine sahip oldukları görülmekle birlikte, üst kurullar, düzenleme (kural koyma), izleme-denetleme, yaptırım uygulama, görüş bildirme ve anlaşmazlıkları çözme gibi işlevlere sahiptirler.

d) Üst kurullar, idari ve mali özerkliğe ve kamu tüzel kişiliğine sahip olmaları açısından da diğer kurullardan ayrılmaktadırlar. Yönetmelik kurullar bakanlık veya bir kamu kurumu bünyesinde oluşturulmuş olup, tüzel kişilikleri ve idari-mali özerklikleri bulunmamaktadır.

e) Kurul adlandırılmasında “yüksek kurul”, “koordinasyon kurulu”, “danışma kurulu” gibi farklı adlar kullanılmakla birlikte “üst kurul” adının da kullanıldığı görülmektedir. Bunlar daha çok kurulun işlevini, türünü işaret eden nitelemelerdir. Kimi kurullar için

⁶ Üst kurullar yasalarının ardı ardına çıktığı 2000’li yıllarda kamuoyunda da kavram kargaşasından kaynaklanan kafa karışıklı yaşanmış, özellikle yazılı ve görsel medyada “adeta mantar gibi biten ve mantar hızıyla büyüyen” “Özerk Kurullar” ın sayısının 13’e ulaştığı belirtilerek bu listeye Kamu bankaları Ortak Yönetim Kurulu, Doğal Afet Sigortaları Kurulu, Petrol Piyasası Üst Kurulu, Fon bankaları Yönetim Kurulu ve hatta Yüksek Öğretim Kurulunun da ilave edilmesi söz konusu olmuştur (www.maviy.net, 24.02.2002).

bu nitelgeler anlaşılır görülürken, diğler birçok kurul açısından bu nitelirmede neyin ölçüt alındığını saptamak zordur. Örnek olarak hangi kurulların neye göre “yüksek” veya “üst” kurul olarak adlandırıldığına ilişkin tutarlı bir açıklama mümkün görülmemektedir (Sezen, 2003:47). Bu sebeple, adlandırmada “üst kurul” adı kullanılmasına rağmen tanımlanan özellikleriyle gerçekte bir üst kurul olmayan kurullarda kamu yönetimi içinde yer almaktadır. İnsan Hakları Üst Kurulu ve İnternet Üst Kurulu buna birer örnektir.

Bu değerlendirmeler ve ayrıştırmalar çerçevesinde, Türkiye’de üst kurullar kapsamında; Sermaye Piyasası Kurulu (SPK), Radyo Televizyon Üst Kurulu (RTÜK), Rekabet Kurumu (RK), Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK), Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK), Telekomünikasyon Kurumu (TK), Kamu İhale Kurumu (KİK), Tütün ve Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu’nun (TPDK) yer aldığını ifade edebiliriz.⁷ Al’a göre yeni anlayış doğrultusunda oluşturulmamış olsa da bir üst kurul kabul edilen Yüksek Öğretim Kurulu (YÖK), yine kendisinin de vurguladığı gibi kurul üyelerine sağlanan güvencelerin farklılığı ve genel kurul, yönetim kurulu gibi örgütlenme farklılığı (2002: 213) sebebiyle bizim sınıflandırmamız içinde üst kurullar arasında yer alamayacaktır.

1.1.4. Üst Kurulların Faaliyet Alanları

Üst Kurulların adlandırılmalarında ve tek model oluşturulmasında yaşanan karmaşa, faaliyet alanlarının tespitinde de kendisini göstermektedir. Geleneksel yapıdaki idari sistem içinde bir yere oturtulmasının oldukça zor olması, bu anlamda ülkelerin idari yapılanmalarında yeni bir kategori oluşturması, bu kuruluşların faaliyet alanlarının değişkenlik göstermesine etki etmektedir. Ancak insanların günlük hayatlarında her geçen gün üst kurulların daha önemli bir yer tuttuğuna şüphe yoktur.

Değişik ülkelerdeki uygulamalar incelendiğinde, üst kurul ve benzeri örgütlenmelerin hürriyetleri güvence altına alma aracı ve sosyal, ekonomik düzenin esaslı aktörü olma görevini üstlenme içinde olduklarını söylemek mümkündür. ABD’de bakanlık yapısı

⁷ Başbakanlıkça Kamu yönetiminde Yeniden Yapılanma:4 kapsamında hazırlanarak meclise sevk edilen “Düzenleyici Denetleyici Kurumlar Hakkında Kanun Tasarısı”nda da bu kurullar düzenleyici kurul olarak kabul edilmektedir.

dışında kalan bu nitelikteki ajansların görev alanları uzmanlaşmış ve sınırlıdır. Belirli özellikleri olan bir kitleye yönelik olma, gene bazı federal idarelerin koordinasyonu işlevini yerine getirme gibi düşünülmektedir. En önemlileri arasında Federal Ticaret Komisyonu, Federal Haberleşme Komisyonu, Federal Havacılık Kurulu, Eski Askerler Dairesi, Genel Hizmetler Dairesi, Küçük Ticaret Dairesi sayılabilir. Bu ajanslardan bazılarının çok büyük boyutlara ulaştığı olur. Örneğin Eski Askerler Dairesi, binlerce görevlinin çalıştığı karmaşık bir örgüttür. Bunlardan Federal İletişim Komisyonu, radyo, telefon ve televizyon işlemlerini düzenler. Güvenlik ve Değişim Komisyonu, borsa işlemleri üzerinde gözetimde bulunur. Ulusal Çalışma Kurulu, çalışma yaşamının toplumsal tarafları arasındaki ilişkileri düzene koyar. Bunun yanında rekabete aykırı pratikler, para politikası, demiryolu ulaşımı, yabancı ülkelere göç (Pauliat, 1998:8) gibi konular, bu kurulların faaliyet alanları içinde yer almaktadır.

Fransa'da üst kurul ve benzeri kurumların mali ve ekonomik, iletişim, yöneten-yönetilenler ilişkileri ve bilişim gibi duyarlı sektörler olduğu görülmektedir (Morange, 1998a:19). Benzer biçimde İngiltere'de *Quango*'lar ekonomik, sosyal ve kültürel konulara ilişkin olmak üzere çok farklı alanlara müdahalede bulunmaktadır. İşlevleri bazen tamamen idari, bazen de hemen hemen yargısal bir niteliktedir. Bunlar kamu hizmetlerinin yönetimi, endüstri ve ticaretin düzenlenmesi, eğitim kuruluşlarına veya kültürel kuruluşlara kamusal fonların dağıtılması veya hükümete teknik tavsiyeler sunma gibi oldukça değişik alanlarda faaliyet üstlenmişlerdir (Atay, 2000:56).

Üst kurulların faaliyet alanlarını belirlemede anahtar kavram olarak “toplumsal yaşamın duyarlı alanları” ve “ağ sektörler” kavramları karşımıza çıkmaktadır. “Toplumsal yaşam” dediğimiz, toplumun genelini içeren ilişkiler ağı, çağımızda teknolojik gelişmelerin yarattığı etkiyle daha da karmaşıklaşmıştır. Bunun sonucu olarak bireyin devlet ve toplum karşısındaki konumu değişmiş, eylem yeteneği ve özgürlük alanı biraz daha daralmıştır. Teknolojik gelişmenin yarattığı toplumsal ivme, bireyin temel hak ve özgürlükleri için olumsuzlaşmaya başlayınca, devletin buna müdahale etmesi kaçınılmaz olmaktadır. Bu müdahalede amaç, bireyi korumaktan başlayarak, kamu düzeni, kamu yararı ve giderek genel yararı korumaktır. Bireysel özgürlüklerin etkili bir şekilde korunması için, bu özgürlükler üzerinde oldukça etkili sonuçlar doğurması sebebiyle “toplumsal yaşamın duyarlı alanları” olarak kabul edilen bankacılık ve borsa

işlemleri, sigortacılık, taşımacılık, rekabet, pazar ekonomisi, görsel işitsel iletişim, doğal kaynakların kullanımı vb. toplumsal faaliyet alanlarının pozitif hukuk düzeni tarafından çok iyi düzenlenmesi gerekmektedir (Akıncı, 1999:115). Devlet açısından aynı zamanda anayasal bir görev olan bu konunun ihmal edilmesi ya da kamusal yarar ön plana alınmadan serbest bırakılması halinde özgürlük alanının zarar göreceği kesindir.

Aslında üst kurulların oluşturulmasında, kilit sektörlerin öncelik taşıdığı görülmektedir. İletişim, enerji, tarım ve tarımsal sanayi, kamunun ağırlıklı olduğu veya düzenleme işlevinin vazgeçilmez görüldüğü (rekabet hukuku, ulusal tahkim, sermaye piyasaları ve bankacılık sektörü gibi) çeşitli stratejik alanlar, ileri teknoloji kullanımını gerektiren öncü sektörler, üst kurul ve benzeri düzenleyici kurumlar tarafından düzenlenir hale gelmektedir.

Türkiye uygulamasında ise: Sermaye, finans, bankacılık, enerji, piyasalarıyla telekomünikasyon, görsel iletişim, rekabet ve kamu alımları alanları, üst kurullarca düzenlenmektedir.

1.2. Üst Kurulların İşlevleri

Üst kurul ve benzeri kurumları klasik ve idari yapılanmadan ayıran özellikleri, bağımsız ve özerk olmalarının yanı sıra geniş yetkilerle donatılmış olmalarıdır. Ancak uygulamadan kaynaklanan farklılık sebebiyle, bu kurumların tanımı üzerinde yaşanan zorluk ve belirsizlik bunların rolü ve işlevlerinin tespitinde de görülmektedir. Bu kurumlar Morange'nin belirttiği gibi: "Sadece özgürlüklerin korunmasını ve sosyal düzenlik işlevini mi yerine getirir? (1998a:19) yoksa bundan daha öte bir rol ve işleve mi sahiptir." Ya da Tan'ın ifadesiyle, kullandığı yetki ve yaptığı işler "kolluk yetkisi" sınıfında mı değerlendirilecektir (2000a:12).

Üst kurulların Türkiye'de olduğu gibi Avrupa'da da yakın bir geçmişinin olduğu ve dolayısıyla yeni incelenmeye başlandığı görülmektedir. Kurulların işlevlerine baktığımızda, bildiğimiz kurum davranışının ötesinde roller ve görevler üstlendikleri görülmektedir. Duran'a göre: "Genel olarak üst kurulların işlevi, toplum yaşamının duyarlı alanlarındaki kamusal ve özel faaliyetleri düzenlemek, izlemek, denetlemek, aykırı davranış ve durumları önlemek ve yaptırıma çarptırmak suretiyle kimi temel hak ve özgürlükleri ve ekonomik düzeni korumak ve güvence altında bulundurmaktır"

(1997:5). Ayrıca bazı uyuşmazlıkları mahkeme gibi çözme yetkisi de tanınmıştır. Diğer bir ifadeyle bu kurumların asıl işlevi, bireylerin kişilik ve özel hayat hakları ve ekonomik çıkar ve özgürlükleriyle toplulukların siyasi hak ve özgürlüklerine ilişkin konulara idarenin ve güç odaklarının müdahalelerini ve ihlallerini önlemek ve gerektiğinde yaptırım uygulamaktır.

Üst kurulların görev ve yetkilerine bağlı olarak sahip oldukları işlevleri, farklılıklar ve çeşitlilikler arz etse de genel olarak izin verme, kural koyma, izleme-denetleme, yaptırım uygulama, kamuoyunu bilgilendirme, görüş bildirme/danışmanlık, anlaşmazlıkları çözme, araştırma-geliştirme-eğitim ve bilgi isteme şeklinde sınıflandırmak mümkündür (Sezen, 2003:143). Ancak Tan'ın da belirttiği gibi bu kurumların işlevsel özellikleri beş noktada kendisini göstermektedir: Düzenleme işlevi, denetleme işlevi, izin ruhsat verme, yaptırım uygulama işlevleri ve tümünde söz konusu olmamakla beraber görüş bildirme- uyuşmazlıkları çözme işlevinden bahsetmek mümkündür (2000a:4).

1.2.1. Düzenleme İşlevi

Üst Kurulları diğer kamu kurum ve kuruluşlarından ayıran en önemli özellik, bunların düzenleyici işlem yapma yetkilerine sahip olmalarıdır. Toplumsal yaşamın önemli sektörlerini kamu yararı ve kamu düzeni gereklerine uygun olarak yönlendirmeyi içeren bu yetki, aslında bu kurumların varlık sebeplerini oluşturmaktadır (Akıncı, 1999:133). Düzenleyici işlev, idarenin genel, nesnel ve gayri şahsi kurallar koyması, mevcut kuralları değiştirmesi veya kaldırmasıdır. Bu yetki, toplumsal yaşama ilişkin faaliyetlerin bizzat üslenip yürütülmesi yerine, çağımızda devlete biçilen bu faaliyetleri düzenleme rolüyle de örtüşür niteliktedir.

Fransa'da Anayasa Konseyi, 1986 ve 1989 yıllarında vermiş olduğu kararlarıyla, BİO'ların düzenleme yetkisinin anayasaya uygunluğunu iki şartın gerçekleşmesine bağlı olarak kabul etmiştir: İlk olarak, Başbakan'ın düzenlemeleri BİO'ların düzenlemelerine bağımlı kılınmamak zorundadır. İkinci olarak da, BİO'ların düzenleme yetkisi ancak içeriği ve uygulama alanı sınırlandırılmış araçlara ilişkin olmak zorundadır. Bu kapsamda Fransa'da bulunan BİO'ların düzenleme işlevlerini incelersek; Bağımsız Ulusal Bilgilendirme Komisyonu, (Commission Nationale Informatique et liberte, CNIL) asgarî derecede tehdit oluşturan fişlemelere ilişkin yalın

nitelikli normlar kurmak için yetkili kılınmıştır. Ayrıca sistemim güvenliğini sağlamaya yönelik düzenlemelerde de bulunabilmektedir. Sermaye Piyasası Düzenleme Komisyonu (Commission des Opérations de Bourse, COB), Ekonomi ve Maliye Bakanlıklarıyla birlikte denetimi altında bulunan pazarın işleme ve özellikle tahvillerin yönetimini güvence altında bulundurmakla görevli olanlar da olduğu gibi, bazı kişilere meslekî uygulamaları kabul ettirmeye ilişkin düzenlemelerde bulunmaktadır (Atay, 2000:64).

Üst kurulların kurucu yasaları, bir yandan ilgili sektörün işleyişine ilişkin temel kuralları koymakta, diğer yandan bu sektörü düzenlemek ve denetlemekle görevli bu kurumlara alt düzeyde ayrıntılı düzenlemeler için yetki vermektedir (Sezen; 2003:144). İdarenin klasik düzenleyici işlemleri, hukuki rejimleri, anayasada (md.113 ve 124) düzenlenmiş olan tüzük ve yönetmeliklerdir. Ancak idare uygulamada değişik alanlarda (tebliğ, genelge, sirküler vb.) düzenleyici işlemler yapabilmektedir. Üst Kurullar hem işlevleri gereği hem de kamu tüzel kişileri olmaları dolayısıyla Anayasa'nın 124 üncü maddesi gereği görev alanlarına ilişkin düzenleme amaçlı yönetmelik çıkarma yetkisine sahiptirler. Fakat uygulamaya baktığımız zaman, düzenleme yetkilerini yalnızca yönetmelik yaparak değil, SPK örneğinde olduğu gibi tebliğler çıkarmak suretiyle kullanmaktadır. Bu kurulların yasalarında da belirtildiği gibi; "Düzenleyici nitelikteki yönetmelik ve tebliğler Resmî Gazete'de yayınlanır." Kurullar düzenleme yetkisini kullanırken idarenin düzenleme yetkisi açısından söz konusu olan sınırlamalara tabidirler. İdarenin kullandığı bu yetki, yasal düzenleme ile sınırlı, onu tamamlayıcı ve ona bağımlı bir yetki olarak kendisini göstermektedir (Tan, 2000a:8).

Görüldüğü gibi İdare içerisinde yer alan geleneksel kamu kurumlarıyla üst kurullar arasındaki en belirgin fark, bunların sahip olduğu düzenleyici işlevde görülmektedir. Üst kurullar görev yaptıkları faaliyet alanlarıyla ilgili genel düzenleyici faaliyetleri yerine getirirken, diğer kurumlar sektörde bizzat aktör olarak yer almaktadırlar. Örneğin enerji alanında faaliyet gösteren EPDK bizzat elektrik üretmemekte veya doğal gaz dağıtımını yapmamakta sadece enerji alanını "regüle" etmektedir. Oysa aynı alanda faaliyet gösteren TEDAŞ ve BOTAŞ enerji üretimi dağıtımını ve diğer faaliyetlerle o alanda "operatörlük" yapmaktadır (Ulusoy; 2003:18).

1.2.2. Denetleme – Kontrol İşlevi

Düzenleme işlevinin doğal bir sonucu olarak, yapılan düzenlemelere uygun faaliyette bulunup bulunulmadığını denetleme ve gözetleme işlevi gündeme gelmektedir. Düzenlemelere aykırılıkların tespiti halinde ise, şüphesiz çeşitli yaptırımlar devreye girecektir. Denetleme işlevi, izleme, yerinde inceleme yapma, ilgililerden bilgi ve belge isteme gibi değişik yöntemlerle yapılabilmektedir. Kurullarca istenilen bilgi ve belgelerin verilmemesi halinde değişik yaptırımlar uygulanması mümkündür (Tan, 2000a:8).

Denetleme yetkisi kapsamında üst kurullar, yetkili oldukları alanlara ilişkin faaliyetleri inceleme, sektördeki gelişmeleri takip etme ve bu amaçla gerek duyulan bilgi ve belgeleri ilgililerden istemek, gerektiğinde yerinde inceleme yapmak yetkisine sahiptirler.

Sermaye Piyasası Kanununa göre, kurul başkanı herhangi bir anda denetleme başlatılmasını isteyebilir. Genellikle bir denetim piyasa gözetimi sonucunda ortaya çıkan konularda veya şirket aktivitelerinin takibi sonucunda veya şikâyetler sonucunda başlatılır. Kurul'un denetleme ve inceleme yapan uzmanları; işlemlerin yapıldığı yerde inceleme yapma, istedikleri bütün dokümanların kendilerine sunulması ve istenen dokümanlardan bir kopyasını alma, bilgi verecek kişileri çağırarak görüşme yapma yetkilerine sahiptir. Gerekli evrakın, belgenin verilmemesi halinde, denetimle görevlendirilen elemanlara, hakim kararıyla gerekli arama kararı verilebilmektedir. RTÜK yasasında, yayınların yapılmasına ve denetimine ilişkin usul ve esaslar, üst kurulca çıkarılacak yönetmelikle düzenleneceği belirtilmektedir. Bu düzenlemeye istinaden RTÜK, radyo- televizyon yayınlarını izleme sistemleri kurarak, yayınların kanuna ve bu alanda Türkiye'nin taraf olduğu milletlerarası anlaşmalara uygunluğu açılarından denetlenmesini yapma yetkisine sahiptir (3984, md. 8/h). Ayrıca yine denetleme yetkisi kapsamında, kurulmasına izin verilen tesislerin, kanunda ve izin belgesinde öngörülen amaçlar için kullanılıp kullanılmadığı üst kurul tarafından denetlenebilmektedir.⁸

⁸ (Ek: 15/05/2002-4756/17)

Telekomünikasyon Kurumu da denetleme yetkisine sahip olup bunu değişik şekilde kullanmaktadır. Kanun,⁹ telekomünikasyon alanında faaliyet gösterecek tesislerle ilgili kullanılan teçhizatın standartlara uygunluğunu denetlemeye, faaliyetlerin mevzuata, imtiyaz sözleşmesi, telekomünikasyon ruhsatı veya genel izin şartlarına uygun yürütülmesini izleme ve denetlemeye telekomünikasyon kurumunu yetkili kılmaktadır (4502/2).

1.2.3. Yaptırım Uygulama İşlevi

Bu kurumların özgün niteliklerini en fazla ön plana çıkaran diğer önemli bir nokta, yaptırım uygulama yetkileridir. Düzenledikleri alanda, düzenlemelere aykırı durumları tespit ettikleri anda çeşitli yaptırım uygulama ve ceza verme yetkilerine sahiptir. Bu yaptırımlar arasında uyarı, para cezası, yayın veya faaliyet durdurma, faaliyetten men ve iptal yetkileri yer almaktadır.

Üst kurulların en çok tartışılan özelliklerinin başında yaptırım uygulama yetkisi gelmektedir. Örneğin Fransa'da bağımsız idari otoritelerin kanunları çıkarılırken bu özellikleri nedeniyle Anayasa'ya aykırılık iddiasıyla Anayasa Konseyine gidilmiştir (Tan, 2000a:9). Bu özellikleri nedeniyle (cezai nitelikte yaptırımları karşısında) bağımsız idari otoriteleri, geniş anlamda yargı organı içinde değerlendirip, kararlarının yargısal nitelikli olduğunu “tereddütle de olsa” ileri süren yazarlar olduğu gibi (Ejder, 2002:103), bu kurumların cezai ve hukuksal yaptırımlar uygulamaları nedeniyle “yarı yargısal niteliklerinin” olabileceğini savunanlar da olmuştur (Giritli, 2001:355).

Bu kurumlara yaptırım uygulama yetkisi verilmesinin nedeni, pazar ekonomisi, iletişim gibi kamusal yaşamın duyarlı alanlarındaki eylemlerin, birey özgürlükleri üzerindeki çetrefilli ve yoğun baskılarını gidermektir (Akıncı, 1999:138).

Uygulamada Sermaye Piyasası Kurulu, Sermaye piyasası kurumlarının mali yapılarının ciddi olarak zayıfladığını saptarsa, faaliyetini geçici olarak durdurabilmekte, sürekli olarak durdurup yetkilerini kaldırabilmekte, bunlardan da sonuç alınmazsa tedrici

⁹ 4502 Sayılı Telgraf Ve Telefon Kanunu, Ulaştırma Bakanlığının Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun, Telsiz Kanunu Ve Posta, Telgraf Ve Telefon İdaresinin Biriktirme Ve Yardım Sandığı Hakkında Kanun İle Genel Kadro Ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Eki Cetvellerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun

tasfiyelerine, tasfiye sonunda veya da doğrudan doğruya iflaslarını isteme yoluna gidebilmektedir. RTÜK, uyarı, yayın durdurma, para cezası ve iptal olmak üzere çeşitli yaptırım yetkilerine sahiptir. Bu kapsamda, öngördüğü yükümlülükleri yerine getirmeyen, izin şartlarını ihlâl eden, yayın ilkelerine ve kanunda belirtilen diğer esaslara aykırı yayın yapan özel radyo ve televizyon kuruluşlarını öncelikle uyarır veya aynı yayın kuşağında açık şekilde özür dilemesini ister. Bu talebe uyulmaması veya aykırılığın tekrarı halinde ihlâlê konu olan programın yayını, durdurulur. Yayını durdurulan programların yerine, Üst Kurulca hazırlattırılacak eğitim, kültür içerikli programlar yayınlanır. Aykırılığın tekrarı halinde de çeşitli para cezaları uygulamaktadır. RTÜK ayrıca yayın izninin verilmesi için gerekli şartlardan birini kaybeden veya şartların uygunluğunu hile ile elde eden kuruluşların yayın lisans iznini iptal edebilmektedir (md. 33).¹⁰ Telekomünikasyon Kurumu'nun da benzer şekilde telekomünikasyon alanında çalışan kuruluşların faaliyetleri mevzuata, imtiyaz sözleşmesine, telekomünikasyon ruhsatına veya genel izin şartlarına aykırılığında ilgili işletmecinin bir önceki takvim yılındaki cirosunun %3'üne kadar idarî para cezası uygulamaya yetkilidir.

1.2.4. Görüş Bildirme ve Uyuşmazlık Çözme İşlevi

Üst Kurulların hepsi için mümkün olmasa bile bazıları için görüş bildirme ve uyuşmazlık çözme işlevinden bahsetmek mümkündür. Dolayısıyla bu kurullar sadece karar alan, düzenleme yapan, denetleyen, yaptırım uygulayan kuruluşlar değil, aynı zamanda kendi alanlarıyla ilgili olarak başka kurumlara görüş bildiren ve uyuşmazlıkları çözen kuruluşlardır.

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, talep edilmesi veya gerekmesi halinde Hazine Müsteşarlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı ile Merkez Bankası'na para, kredi ve bankacılık politikalarının yürütülmesi ile ilgili olan konularda mütalaa ve bilgi verir. Aynı şekilde Telekomünikasyon Yasasında: "Rekabet Kurulu, telekomünikasyon sektörüne ilişkin olarak yapacağı inceleme ve tetkiklerde, birleşme ve devralmalara ilişkin olarak vereceği kararlar da dahil olmak üzere, telekomünikasyon sektörüne ilişkin vereceği tüm kararlarda öncelikle kurumun görüşünü, (burada kurum

¹⁰ (Değişik: 15/05/2002-4756/16)

dediği yeni kurulacak olan Telekomünikasyon Kurumu) ve kurumun yapmış olduğu genel düzenleyici işlemleri dikkate alır.” denilmektedir. Yani etkileşim tek yönlü değil, diğer kurumlar Rekabet Kurumu’ndan görüş aldığı, oraya danıştığı gibi Rekabet Kurumu’na da ters yönlü, ilgili kurumlarla danışma ve işbirliği imkânı sağlamaktadır (Tan, 2000a:8).

Uyuşmazlık çözme işlevinin en dikkat çekici örneği Sermaye Piyasası Kurulu açısından söz konusudur. İstanbul Menkul Kıymetler Borsası yönetmeliğine göre, borsa üyeleriyle müşterileri arasındaki uyuşmazlıklarının çözümünde bunlar yargı yoluna gitme hakkını kullanabilecekleri gibi, isterlerse başvurmaları halinde bu uyuşmazlığın borsada da çözümlenebileceğini öngörmektedir. Ama borsa yönetim kurulunun uyuşmazlıkla ilgili verdiği karara karşı SPK’ya itiraz hakkı tanınmaktadır ve SPK’nın itiraz üzerine vereceği kararın idari yargı yolu açık olmak kaydıyla nihai olduğu belirtilmektedir. Yine SPK’da yeni oluşturulan; Türkiye Sermaye Piyasası Aracı Kuruluşlar Birliği’nin yetkili organlarınca verilen üyeliğe kabul veya üyelikten çıkarma kararlarına karşı da yine bunların tebliğinden sonra belli bir süre içinde SPK’ya itiraz imkânı getirilmiştir (Tan, 2000a:10).

1.2.5. İzin Verme İşlevi

Üst kurulların işlevleri arasında izin verme yetkisi de yer almaktadır. İzin verme, görev alanında yer alan kurum ve kuruluşlara bir takım faaliyetleri yapabilmeleri için müsaade etme, ruhsat, uygunluk belgesi veya lisans verme gibi bazı usulleri içermektedir. Özel radyo ve televizyon kurulması RTÜK’ün, sermaye piyasasında faaliyette bulunacak kurumların SPK’nın, banka kurma ve bankacılık işlemleri, bankaların birleşmesi, Türkiye’de kurulmuş bankaların yurt dışında şube ve temsilcilik açmaları, yurt dışında ortaklık kurmaları BDDK’nın, rekabeti bozucu riskler taşıyan firmalar arası birleşme ve devralma işlemleri Rekabet Kurulunun (RK) iznine tabidir. Tütün ürünlerini üretmek, satmak veya ithal etmek isteyenler TAPDK’dan uygunluk belgesi, doğalgaz veya elektrik piyasasında faaliyette bulunmak isteyenler de EPDK’dan lisans almak zorundadır.

1.3. Üst Kurul ve Benzeri Düzenleyici Kurumların Ortaya Çıkış Nedenleri ve Gelişmelerine Etki Eden Faktörler.

Türkiye’de yirmi beş yılı aşkın bir geçmişe sahip olan, 1990 yıllarının ortalarına kadar sınırlı sayıda akademisyenin dışında kimsenin ilgisini çekmeyen üst kurullar, günümüzde birçok yönleri ve özellikleriyle kamuoyunun tartışma konusu haline gelmiştir. Peki ne olmuştur da bu kurumlar, önce medyanın giderek de siyasal aktörlerin dahil olduğu genişçe bir kesimin tartışma gündemi haline gelmiştir? Bunun cevabı çok kolay bir şekilde ve hemen verilecek türden değildir. Ancak şu aşamada üst kurulları Türk kamuoyunun tartışma konusu haline getiren gelişmenin, Radyo Televizyon Üst Kurulu’nun (RTÜK) ekran karartmalarıyla başlayan ve Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu’nun (BDDK) kurulması ile içi boşaltılan batık bankaların Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu’na (TMSF) devredilmesi sürecinde yaşanan olaylarda gizli olduğunu söyleyebiliriz. Ayrıca tartışmaların kaynağında, üst kurulların hızla çoğalması ile IMF’nin istekleri ve politikaları arasındaki yakın bir ilişki ve giderek de ekonomi ile siyasetin birbirinden ayrıştırılabileceği ve bu kurumların da bu ayrıştırmanın aracı olabileceği yaklaşımları yer almıştır (Sezen; 2003:110).

Bu kurumların kamuoyunun gündemine geliş sebeplerinin, akademisyenlerin inceleme, siyasilerin ve medyanın tartışma konusu olmasındaki nedenlerinin açıklanması bunların gelişmelerinin ve yaygınlaşmalarının ardında yatan etkenleri belirlemeye yetmeyecektir. Bu nedenle gerek dünyada ve gerekse ülkemizde bu kurumların gelişmelerini ve gelişmelerine etki eden faktörleri ele alıp incelemede fayda bulunmaktadır. Bu aynı zamanda onları daha iyi anlamamıza katkı sağlayacağı gibi bunların varlık sebeplerini ve amaçlarını da ortaya koymamıza yardımcı olacaktır.

1.3.1. Gelişimleri, Tek Örnekten Küresel Düzeye

Düzenleyici kurumların dünya çapında ulaştığı yaygınlık, şaşırtıcı boyutlara ulaşmıştır. Son 10-15 yıl içerisinde bir çok ülkede aynı dönemde yaygınlaşan bu kurumlar, artık dünya çapında bir olgu haline gelmiştir. Küresel bir olgu haline gelen düzenleyici kurumlar, aynı tarihsel dönem içerisinde benzer işleyiş mekanizmalarına sahip olarak ortaya çıkmışlardır (Bayramoğlu, 2005:244). Üst Kurulların veya bağımsız düzenleyici kurumların tarihi ABD’de oldukça geriye gitmekle birlikte, Kıta Avrupa’sı için bu tür kurumların oldukça yeni bir gelişme olduğu söylenebilir. ABD’de Federal düzeyde ilk

bağımsız düzenleyici kurum olan Eyaletler Arası Ticaret Komisyonu (Interstate Commerce Commission, ICC), 1887 yılında çıkarılan ve eyaletler arası ticareti düzenleyen bir yasa çerçevesinde demiryolu ticaret ve taşımacılığını düzenlemek üzere oluşturulmuştur. 1929 bunalımı'nda Avrupa devletleştirme yoluyla çıkış ararken, ABD New Deal politikası çerçevesinde düzenleyici kurumlar yoluyla sistemi ve piyasaları düzenlemek istemiş ve bu kurumların sayısı artmış; 1930'da Federal Enerji Komisyonu, 1934'te Federal İletişim Komisyonu, 1934'te Menkul Kıymetler ve Borsa Komisyonu, 1935'te Ulusal Çalışma ilişkileri komisyonu ve 1938'de Sivil Havacılık Kurulu izlemiştir. İkinci Dünya Savaşı'nın ardından azalma olmakla birlikte J.F. Kennedy'nin başkan olması ile birlikte bu kurumlar 1960'lı yıllarda yeniden canlanmaya, 1970'lerden itibaren Kıta Avrupası'nda ve 1980'lerden itibaren de gelişmekte olan ülkelerde ve bağımsızlığına yeni kavuşmuş eski sosyalist ülkelerde, birçok sahada yer almaya başlamıştır. Günümüzde ABD'de çeşitli alanlarda faaliyet gösteren ve özellikle ekonomik ve teknik işlemlerdeki federal nitelikli çıkarları yöneten elliden fazla bağımsız düzenleyici kurumun bulunduğu ifade edilmektedir (Pauliat; 1998:7-8).

Kıta Avrupa'sında 1970'lerin sonunda başlayan ve halen devam etmekte olan süreçte, müdahaleci devlet anlayışından düzenleyici devlet anlayışına geçiş yaşanmaktadır. Bu sürecin temel unsurları arasında: Özelleştirme, piyasalarda ve kamu sektöründe rekabeti artırmayı hedefleyen liberalizasyon, refah politikalarında reform ve düzenleme rejimindeki köklü değişiklikler yer almakta olup¹¹ bağımsız düzenleyici kurum olgusu, bu sürecin en belirgin göstergelerinden birisidir (Majone, 1994). Devletleştirilen kamu hizmeti sunan endüstrilerin performanslarından duyulan rahatsızlık, 1980'lerden itibaren İngiltere Fransa, İtalya ve İspanya gibi birçok Avrupa ülkesinde özelleştirilmeleri gündeme getirmiş, telekomünikasyon, gaz, elektrik, su ve pis su boşaltım gibi endüstrilerdeki devlet mülkiyeti, özel sektöre devredilmiştir. Özelleştirmeyle eş zamanlı olarak özel monopolların faaliyetlerini kontrol ederek, fiyatların indirilmesi, etkinliğin artırılması ve üretimin rekabetçi bir yapıda gerçekleştirilmesi amacıyla düzenleyici birimler oluşturulmaya başlanmıştır.

¹¹ Profesör Stephan Littlechild tarafından yapılan akademik ve pazar analizlerine dayalı çalışmalar da bunda etkili olmuştur (Kızılcık, 2001:128).

İngiltere’de 1984–1991 yılları arasında, İtalya’da 1991–1994 yılları arasında İspanya’da ise 2001 yılı itibariyle telekomünikasyon, enerji, su, gaz gibi alanlarda özelleştirme ve beraberinde düzenleyici kuruluş oluşturma çalışmaları tamamlanmıştır (OECD, 2002). 1985 yılında Parlatentonun denetiminden, olduğu gibi kamu yararı ile malî nitelikli kamusal denetim kurallarının dışında kalan aşırı bir tarzda kurulmuş olan 700 organizasyonunun var olduğu kaydedilmiştir (Atay, 2000:53).

Bağımsız düzenleyici kurumlar konusunda kıta Avrupa’sı ile ABD arasında görülen farklı tarihi gelişimin arkasında, en genel itibariyle, piyasa ekonomisi ve piyasaların işleyişi hakkındaki temel inanç ve anlayış farklarının bulunduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Amerikan tarzı düzenlemeler, piyasa sisteminin normal şartlarda iyi çalıştığına, aksaklıkların ortaya çıktığı bazı özel durumlar dışında işleyişine müdahale edilmemesi gerektiğine inanan bir anlayışı yansıtır. Buna karşılık kıta Avrupa’sında kamuoyu büyük ölçüde piyasa sistemine karşı olup piyasa ekonomisinin ve onun gerektirdiği özel mülkiyet yapısının genel kabul görmesi çok daha yeni bir gelişmedir ve İkinci Dünya Savaşı sonrası döneme rastlar (Zenginobuz, 2002:79).

Kıta Avrupası’nda, piyasaların işleyişinde aksaklık görüldüğünde alınan tutum, ilgili sektörlerde doğrudan devletleştirmeye gitmek olmuştur. Devletleştirmeye gidilmeyen durumlarda ise, devlet müdahaleciliği ve bürokratik merkeziyetçiliğe uygun yöntemlere başvurulmuş, meslek içi düzenleme işlevini üstlenen örgütler dışında, düzenlemeyle ilgili görevler çoğu durumda merkezi hükümetteki bakanlıklara veya bakanlıklar arası komitelere bırakılmıştır (Zenginobuz, 2002:79). Nitekim İngiltere’deki bir çalışmada, düzenleyici kurumların alternatifleri olarak devletleştirme, düzenleme yapmama veya öz-düzenleme (self-regulation), düzenlemeyi rekabet hukukuna bırakmaktan bahsedilmektedir (Karacan, 2002:3).

1.3.2. Ortaya Çıkış Nedenleri

Üst kurul ve benzeri bağımsız düzenleyici kurumların birçok varlık sebebi olmakla birlikte, bağımsız düzenleyici kurumların (Independant Regulatory Agencies) ABD’de ilk ortaya çıkmasının nedeni: Yasamanın (Kongre’nin) yürütmeye (Başkan’a) olan güvensizliği olarak kabul edilmektedir. Bu organları oluşturarak Kongre, Başkanın ve bakanlıkların etkisini idarenin bu dalları üzerinden uzak tutmaya çalışmıştır. Bir başka ifadeyle, bazı görevlerin yerine getirilişini siyasal müdahale dışında tutmak istemiştir.

Böylece bazı yönetim kesimlerinin bağımsızlığı sağlanılmaya çalışılmıştır (Pauliat, 1998:8). Dolayısıyla, teknolojik gelişmelere son derece açık olmaları, toplumsal yaşamda özel bir öneme sahip olmaları ve ayrıca girişim özgürlüğü, haberleşme ve bilgi alma hakkı, mülkiyet hakkı gibi temel hak ve özgürlüklerle doğrudan ilgileri nedeniyle ve ülke geneline yayılan geniş bir alanı kapsamaları sebebiyle hassas ve ağ sektörler olarak nitelendirilen iletişim, medya, ekonomik rekabet, enerji, telekomünikasyon, sermaye piyasası, bankacılık ve finans gibi alanların hem siyasetin hem de ilgili sektörlerde faaliyet gösteren aktörlerin etkisinden arındırılmaları ihtiyacı ve amacı, bu kurumların doğmasının başlıca nedeni sayılmaktadır (Ulusoy, 2003:5).

Bu nedenle büyük ölçüde liberalizasyon ve kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi sürecinde, siyasal iktidar ve ekonomik güç odakları karşısında, temel hak ve özgürlükler ile piyasa mekanizmalarının daha düzenli işleyişini, bunların müdahale, baskı ve etkileri olmadan sağlayabilen ve güvence altına alabilen güvenli araçlar olarak, üst kurul ve benzeri bağımsız düzenleyici kurumlara ihtiyaç duyulmuştur. Ayrıca İletişim ve finans sektörleri gibi bazı hassas alanlarda siyasal iktidarın söz sahibi olmasının tarafsızlık ve objektiflik açılarından sorunlar yaratacağı endişelerine karşın, üst kurul ve benzeri düzenleyici kurumlar “depolitize” devlet anlayışı bağlamında bu hassas sektörleri objektif ve yansız olarak yönetmenin güvencesi olarak kabul edilmektedirler (Parlak ve Sobacı, 2005:242). Böylece bazı alanlarda siyasetten ve siyasal iktidardan daha bağımsız, teknokratik bir yapı ve uygulama öne çıkarılarak siyasal iktidarın bu sektörler üzerindeki, işin kendi rasyonelliğine aykırı populist, politikalarının önüne geçilmek istenmektedir (Al, 2002:205).

Politikacılara olan güvensizlik ve düzenleme işlevinin siyasal müdahalelerden arındırılması kapsamında Gilardi iki noktaya dikkat çekmektedir: Bunlar, demokratik toplumlarda yaşanan güvenilir taahhüt sorunu ve siyasal belirsizliktir. Sabit sermaye yatırımlarını cezp etmek ve iktisadi büyümeyi hızlandırmak için hükümetlerin hukukun üstünlüğü ilkesi çerçevesinde, hukuk ve düzeni tesis edeceği yönünde güvenilir taahhütte bulunması gerekmektedir. Ancak, seçimle gelen hükümetler, zaman içerisinde tutarsız politikalar sergileyebilmektedirler. Çünkü politikacılar, gelecekle karşılaştırıldığında cari zamanı daha çok tercih etmekte ve geleceğin göreceli ehemmiyeti konusunda daha az kaygılı davranabilmektedir. Oysa düzenleyici

kurumların oluşturulmasıyla, hükümetlerin bu tür zaman içerisinde tutarsız bir politika değişikliğine gitme serbestisine ciddi bir kısıtlama/sınırlama getirilmiş olunacaktır. Diğer bir husus da: Seçimlerde, iktidar değişikliklerinin neden olduğu siyasi belirsizliktir. Bu görüşe göre, kamu gücünün kullanılması, bir tür mülkiyet hakkı olarak kabul edilmektedir. Bu haklar, siyasetçiler tarafından politikaların ve idarenin yapısını belirlemek amacıyla kullanılmaktadır. Demokratik sistemlerde bu haklar, genel seçimlerde yeniden tahsis edildiğinden, ekonomik hakların aksine (siyasi hakların devamlılığı) kesin değildir. Siyasi hakların kullanımı, uzun bir süre için kesin olduğunda ise sistem zaten demokratik değildir. Bu nedenle, siyasi aktörler iktisadi kararlarında maliyet ve verimlilik gibi olgulardan çok, kendi siyasi mülkiyet haklarını (yani tekrar seçilebilmelerini) güvence altına almak isteyecektir ki, bu karar da doğası gereği siyasidir. Siyasi mülkiyet haklarının belirsizliği, siyasi kurumların tasarımında kilit rol oynamaktadır. Sonuç olarak, seçimlerin neden olduğu siyasi belirsizliğin ekonomiye olan olumsuz etkilerini en aza indirmek amacıyla, yasa koyucular çalışmalarını kendilerinin de etkileyemeyeceği bağımsız kurumlar oluşturmaktadır (Parlak ve Sobacı, 2005:244).

Günlük, kısa vadeli politik karar verme tercihinin karşı daha uzun vadeli, kalıcı ve etkili karar alma yeteneğine, teknik bilgi ve uzmanlığa duyulan ihtiyaç, bu kurumların ortaya çıkma nedenleri arasında yer alan diğer bir husustur. Bakir alanlarda mülkiyet ve özgürlüklere kısıtlama getirici (hızla) yeni normlar konulması gereği ortaya çıkmışsa, doğru karar verilmesi uzmanların çalışmasına bağlı olduğundan BİO'ların kurulması kaçınılmaz olarak değerlendirilmektedir (Azrak, 2001:19). Özellikle ekonomik alanda, stratejik sektörlerde, siyasi iktidarlar, orta ve uzun vadede olumlu etki ve sonuçları hissedilebilecek kararlar ve faaliyetler yerine, daha çok kısa vadede sonuç yaratacak nitelikteki önlem ve kararları tercih etme eğilimi taşımakta; bu türden uzun süreli ve kalıcı karar ve önlemlerin ancak kaygılardan arınmış, teknik bilgi ve uzmanlığa sahip kurullarca alınmasının daha gerçekçi olacağı düşünülmektedir (Ulusoy, 2003:7).

Bu noktada bu kurumlara, klasik idari yapılanmadaki başarısızlıklar sebebiyle, yeni bir yönetim aracı olarak ihtiyaç duyulduğu anlaşılmaktadır. Diğer bir ifade ile üst kurul ve benzeri düzenleyici kurumlar sosyal devlet ve kamu hizmetini ön planda tutan devlet yönetim sisteminin krize girmesinin bir sonucudur. Pauliat; bu kuruluşların bakanlık

örgütüne göre daha etkili olduklarını, İngiltere’de de *quango*’ların bazen klasik anlamdaki bakanlıklardan kaynaklanabilecek kararların nesnelliliğini güvence altına almak, bazen de yalnızca teknik etkinliliği sağlamak amacıyla kurulduklarını ifade etmektedir (1998:8).

Teknoloji ve mali yapıdaki gelişmeler insanlık için yeni fırsatlar sunmakla birlikte, insan hak ve özgürlüklerini tehdit etme potansiyelini beraberinde getirmiştir. Klasik idari yapı, teknolojisi yoğun bu ortamları, düzenleme ve denetleme yeteneğinden göreceli olarak yoksun olacağından, daha hızlı hareket etme yeteneğinde, daha geniş imkânlarla donatılmış, teknoloji ve yeni mali yapıyı yönetebilme yeteneğine sahip kurullar, düzeni tehdit ve ihlallere karşı daha iyi koruyacaklardır (Parlak ve Sobacı, 2005:244). Ayrıca Türkiye’de bankacılık ve enerji gibi sektörlerde sıkça tanık olunan ve klasik idari yapının etkin bir şekilde denetleyemediği ve önleyemediği yolsuzluklara karşı mücadele amacıyla bu kurumların oluşturulduğu söylenebilir (Ulusoy, 2003:7).

Hepsi için olmasa bile bazı üst kurullara ihtiyaç duyulmasının ardında yatan sebeplerden biri de daha önce devlet tekelinde bulunan belirli bir piyasanın rekabete açılmasıdır. Önceden yasal veya fiili tekel söz konusu olan, rekabete kapalı ya da kısıtlayıcı yasalar ile donatılmış, sadece imtiyaz verilmiş teşebbüslerin faaliyet gösterdiği bir piyasanın, rekabete açılarak rasyonel bir denetim, düzenleme ve yönlendirmeye tabi kılınması için düzenleyici kurum ihdas edilmektedir. Bu kurum, regüle edilmek istenen piyasadaki ilk temel kuralları ortaya koyar. Hür teşebbüs ve kamu teşebbüsü gibi aktörlerin rekabete ne şekilde (tüketicinin ve kamu düzeninin yararına olarak) soyunacaklarına ilişkin yasal düzenlemeleri yapar ve ortadan çekilir. Kuruluş yasasının izin verdiği ölçüde, bazı belirli durumlarda müdahale eder; kimi zaman uyuşmazlıkları çözer; vb. işler yapar (Esin, 2002). Bu kurumların özerk, tarafsız ve uzmanlaşmış yapılarıyla bu görevleri klasik idari yapılanmaya nazaran, daha iyi yapabilecekleri kabul edilmektedir (Ulusoy, 2003:8).

Üst kurul ve benzeri düzenleyici kurumların varlık sebeplerini kısaca açıkladıktan sonra bu aşamada şunu belirtmek gerekir ki Türkiye’de bu kurulların ortaya çıkışını 1980’li yıllara kadar götürmek mümkünse de, Batılı anlamda regülasyonlar son zamanların ürünüdür. Piyasa ekonomisine 1980’lerin başında geçilmesine rağmen, piyasa ekonomisinin kurumsal yapılanmasına ancak 2000 yılında başlanmıştır (Al, 2002:209).

Bununla birlikte Türkiye’de üst kurulların oluşumu, belirli ilkeler ve doktrin çerçevesinde değil, konjonktürel gelişmelerle ifade edilmektedir. Rekabet Kurumu’nun oluşumu AB’nin etkisiyle Gümrük Birliği sürecinde, son dönemde oluşturulan, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, Kamu İhale Kurumu, Tütün Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu ve Telekomünikasyon Kurumu gibi kurumlar ise IMF politikaları ve Avrupa Birliği’ne adaylık süreci ile açıklanmıştır (Bayramoğlu, 2005:248).

1.3.3. Gelişmelerine Etki Eden Faktörler

Görüldüğü gibi dünyada ve ülkemiz gibi gelişmekte olan ülkelerde üst kurulların ortaya çıkmalarının ardında birçok farklı sebepler yatmaktadır. Bununla birlikte bu kurumların gelişmelerine etki eden ve ortaya çıkış gerekçelerine zemin hazırlayan çok değişik faktörler de bulunmaktadır. Kamu yönetimi alanındaki gelişmeler, özelleştirme eğilimleri, serbest piyasa ekonomisini oluşturma çabaları, küreselleşme, uluslararası kuruluşların politikaları, çok uluslu şirketlerin gelişmesi, yabancı sermayenin ülkeye çekilme isteği ve gelişen teknolojiye de bağlı olarak siyasal etkilerden arındırılmış, daha hızlı, etkin, tarafsız ve objektif yönetim ihtiyacı gibi çok çeşitli sebeplerin yer aldığı söylenebilir. Kuşkusuz, yukarıdaki gerekçeleri de kapsayacak biçimde, bu kuruluşların oluşumunda en etkili neden: Devlet anlayışındaki kökten değişme, müdahaleci (ve sosyal politika izleyen) refah devletinden, düzenleyici (ve eşitsizliğe karşı duyarlılığı bulunmayan) neo-liberal düzenleyici (ve hakem rolündeki) devlete geçiş olmuştur. Görünmez elin etkin olduğu liberal politikaların yetersizliği karşısında, neo-liberal politikaların izlenmesi zorunluluğu, aynı zamanda görünmez elin yetersizliği ve görünür hale getirilmesi demek olan düzenleyici kurulların oluşumunun da bir gerekçesini oluşturmaktadır.

1.3.3.1. Küreselleşme Sürecinin Etkileri

Üst kurul ve benzeri düzenleyici kurumların gelişimiyle, küreselleşme süreci arasında yakın bir ilişki bulunmakla birlikte, bu kurumları bütünüyle küreselleşmenin ürünü olduğunu kabul etmek doğru bir yargı olmayacaktır. Küreselleşmenin bu kurumların gelişimleri üzerindeki etkisi, daha çok doğrudan değil dolaylı olmuştur. Küreselleşme süreciyle birlikte, serbest piyasa ekonomisini yerleştirmeyi hedefleyen liberalizmin tek ekonomik sistem haline gelmesinin bir sonucu olarak, bu kurumların (örgütlenme

modeli) ABD sınırlarının dışına çıkararak Avrupa Kıtası'na doğru yayıldığı söylenebilir. Nitekim 1980 ve 1990'lı yıllarda özelleştirme uygulamalarına bağlı olarak üst kurul ve benzeri kurumların Avrupa ülkelerinde yaygınlaştığı görülmektedir (Sezen, 2003:112). Küreselleşmenin bu kurumlar üzerindeki etkilerini birçok farklı açıdan değerlendirmek mümkündür. Ayrıca küreselleşme sürecinin, üst kurul ve benzeri kurumların dünyada yaygınlaşmasına etki eden birçok faktörleri de etkilediği şüphesizdir.

Küreselleşme olgusunu farklı yönleriyle ele alıp olumlu ya da olumsuz fikir beyan edenler ve taraf durumda olanlar oldukça fazladır.¹² Bu kamplaşmanın bir ucunda bulunanlara göre küreselleşme süreci, bize kendi iç dinamiklerimizle erişemeyeceğimiz bir cennetin kapılarını açarken, bu görüşün tam karşısında yer alanlara göre ise bütün fenalıkların temelinde yatan, adeta sinsice planlanmış bir tezgâh ya da emperyalizmin yeni biçimi olarak görülmekte ve lanetlenmektedir. Bu nedenle küreselleşmenin tanımı, tarihteki yeri, şimdi yaşanmakta olan küreselleşmenin özgün boyutları, kapsamı ve geleceği konusunda bir fikir birliği, bir uzlaşma henüz sağlanmış değildir (Ulagay, 2000:86).

Bununla birlikte küreselleşmeyi, sanayi toplumundan bilgi toplumuna, ulusal ekonomiden küresel ekonomiye, merkezîyetçilikten yerinden yönetime, temsili demokrasiden katılımcı demokrasiye geçişi ve değişimi ifade eden bir süreç olarak tanımlayabiliriz. Bu süreç irdelendiğinde ulus devletinin, ulusal ekonomilerin ve hukuksal yapıların radikal biçimde dönüştürülmek ve yeniden yapılandırılmak istendiği fark edilmektedir. Diğer bir deyişle küreselleşmenin, siyasi, ekonomik, sosyo-kültürel boyutları olup devlet ve kamu yönetimi üzerinde önemli etkileri bulunmaktadır (Köse, 2003:20). Ulus devletlerin para ve maliye politikaları, giderek daha büyük oranda uluslararası para ve sermaye piyasalarındaki olaylardan etkilenmektedir (Yıldızoğlu, 1996:35–40). Burada Dünya Bankası ve IMF gibi uluslararası kuruluşların dünya ekonomisini ve ulusal ekonomileri yönlendirme, etkileme çabaları da kendini göstermektedir.

¹² Küreselleşme ve Ulus Devleti ilişkileri için Bkz. Erol Manisalı, Yirmi Birinci Yüzyılda / Küresel Kıskaç / Küreselleşme, Ulus Devlet ve Türkiye, Otopsi Yayınları, 2. Basım, Haziran 2001 ve Adil Kır, küreselleşme Ulus Devletinin Sonu mu?, Eylül Yayınları, Ankara, Ocak 2002.

Küreselleşme sürecine bağlı olarak, piyasaların ve rekabetin belirleyici olduğu bir ekonomik ve finansal düzende piyasa düzenleyiciliğinin giderek artan oranda bir önem kazanacağı değerlendirilmektedir (Ulagay, 2000:93). Piyasaların rekabet şartlarına uygun biçimde çalışması, özel çıkarlarla, toplumsal yararlar arasındaki hassas dengenin kurulması ve korunması ve bunlara ek olarak ulusal düzenlemelerle uluslararası kurallar ve düzenlemeler arasındaki uyumun sağlanması, üst kurul ve benzeri düzenleyici kurumların yaygınlaşmasıyla sağlanabilecektir.

1.3.3.2. Uluslararası Örgütlerin (BM, Dünya Bankası ve IMF) ve AB'nin Etkisi

İMF, AB ve Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşların üst kurulların yaygınlaşmasını teşvik etmesinin arkasındaki temel nedenin, ülke ekonomilerinde güven duyulmayan politikacının ve yöneticilerin mümkün olduğu kadar piyasaların işleyiş düzenine özellikle finans sektörü ve bankacılık gibi ekonominin hassas alanlarına yönelik müdahalelerini azaltmak, aynı zamanda müdahale alanlarını daraltmak, diğer bir deyişle “kamu tüzel kişisi” olan devlet ile “siyasi güç” olan devlet arasında giderek artan farklılaşmanın yol açtığı sakıncaları kaldırmak olduğu ifade edilmektedir (Ünal, 2003). Buna bağlı olarak özellikle ekonomik konularda ve piyasaların düzenlenmesinde siyasi kurumlardan çok, uzmanlığı ve istikrarı ön planda olan üst kurul ve benzeri bağımsız düzenleyici kurumlar tercih edilmektedir (Salman, 2000).

Birleşmiş Milletler (BM), Dünya Bankası (DB) ve Uluslararası Para Fonu (IMF) gibi uluslararası kuruluşların ve Avrupa Birliği'nin (AB), dünya genelinde olduğu gibi Türkiye'de de üst kurul ve benzeri düzenleyici kuruluşların kurulmasına etki ettikleri, görülmektedir. Son dönemde Türkiye tarafından IMF'ye verilen niyet mektuplarının ve Dünya Bankası ile imzalanan borç anlaşmalarının içeriği incelendiğinde, bu kurumların hangi amaçla kurulmuş oldukları daha iyi anlaşılacaktır. Bu metinlerde, “hangi sektörde hangi düzenleyici kurumların ne kadar süre içinde kurulacağı, kurucu yasaların nasıl bir içerik taşıyacağı ve bunların parlamentoda hangi tarihe kadar çıkarılacağı, ne zaman faaliyete geçecekleri, yasaların ne yönde değiştirileceği, kredilerin ödenmesinin koşulları olarak” taahhüt edildiği görülmektedir (Sezen, 2003:123).

Dünya Bankasının yapısal (SAL) ve sektörel (SECAL) uyarlama kredileriyle, krediye konu olan işlerle sınırlı olmayan, bütün bir sosyo-ekonomik yapıda değişme -uyarlama-meydana getirmeye yöneldiği görülmektedir. Dünya Bankası, yapısal uyarlama sürecini

hukuksal olarak, uluslararası kredi anlaşmaları aracılığı ile yönetmektedir. Anlaşmaların bir bölümü doğrudan hükümetler ile yapılan borç anlaşmaları, bir bölümü ise, bankanın herhangi bir kamu kurumuyla yaptığı ancak hükümetlerin garantör olarak devrede bulunduğu anlaşmalardır. Dünya Bankası ile yapılan kredi anlaşmaları, taraf ülkelerde ulusal iktisat politikalarından başlayarak toplumsal bölüşüm ilişkilerine ve kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesine kadar, geniş bir etki alanına sahiptir. Bu geniş değiştirme gücü, anlaşmanın teknik olarak parçası olan koşullar içerisine yerleştirilmek suretiyle gerçekleştirilmektedir. Bu koşullar kimi zaman bir yasanın çıkarılmasını ya da gün-ay-yıl belirtilerek bir çalışmanın tamamlanmasını içerecek kadar özel, katı ve emredici olabilmektedir (Güler, 1996:80-82).

Türkiye, bu güne kadar Dünya Bankası ile 5 SAL (Yapısal Uyum Kredisi) ve 1985 yılından itibaren Tarım SECAL (Sektörel Yapısal Uyarılama Kredileri), 2 Mali SECAL ve enerji anlaşmaları imzalamıştır. Bu anlaşmaların ardında daha da detay içeren Proje Kredileri anlaşmaları imzalanmıştır. SAL anlaşmaları ile KİT'lerin tasfiyesi ile bürokrasinin yeniden yapılandırılması için uygun zemin hazırlanmıştır. SECAL ve Proje Kredi anlaşmaları ile ilgili sektör ve kurumların modernizasyonu, teknoloji ile donatılması, geliştirilmesi ve uluslararası ticaretin işleyişine uygun duruma getirilmesi hedeflenmiştir. Türkiye'de uyarılama reformları, ikili bürokrasi yaratılarak uygulamaya geçirilmiştir. Bu sürecin tanımlayıcı özelliği, “kamusal” alandan “özel” alana geçiş şeklinde özetlenebilir. Bu süreçte, kamu yönetimi hiyerarşik yapıda parçalanma ve dağılma, geleneksel kariyer sisteminde erime ve toplumsal kalkınma sürecinde öncülü, özel sektöre terk ederek kamu gücünü bu kesime aktarma içerikli bir değişim yaşanmaktadır. Örneğin İngiltere'de bu sürecin bir sonucu olarak, ülkede mevcut bürokrasi parçalanmış; ama aynı zamanda, genel iktisadi politikaları uygulamak üzere değil, kamu yönetiminin hemen her işlev alanında *Acency* ve *Quango* olarak adlandırdığımız alternatif yönetsel kurumlara yaratılmaya başlanmıştır (Güler, 1996:84-100).

II. Dünya Savaşı sonrasında, uluslararası ekonomik düzene hakim olan korumacılık, rekabetçi devalüasyonlar yerine, özünde serbestliğin yer alacağı yeni bir uluslararası ticaret, ödemeler ve para düzenine duyulan ihtiyaca bağlı olarak kurulan Uluslararası Para Fonu (IMF), genel olarak sağladığı kredilerle devlet kaynaklı bütçe açıkları,

ödemeler dengesi açıkları ve ödeme güçlüklerini çözmeye çalışmıştır (Bayraktutan, 2000). IMF, muhatap devletle yaptığı stan-by anlaşmalarıyla kredi şartlarını ve geri ödeme koşullarını belirlemekte, stand-by anlaşmalarının içerisine çoğu zaman bozuk ekonomik düzeni iyileştirmek ve istikrarlı hale getirmek için yapısal bir takım iyileştirme şartlarının girdiği ve bunlar arasında üst kurulların kurulmasını isteyen maddelerin de yer aldığı görülmektedir. Türkiye ile IMF arasında yapılan anlaşmalarda bu tür yapısal değişimi içeren maddeleri görmek mümkündür. IMF ile yapılan stand-by anlaşmaları çerçevesinde verilen niyet mektuplarında hem mevcut kurulların çalışma performansları denetlenerek yapılması gerekenler belirlenmekte hem de yeni kurulların oluşturulmasıyla ilgili yasal ve yapısal düzenlemelerle ilgili taahhütlere yer verilmektedir. Avrupa Birliği'nin üye ülkeler arasında mevzuatı uyumlulaştırma çabasına bağlı olarak kurullara ilişkin yasal düzenlemelerin, büyük ölçüde yabancı ülkelerdeki örneklerinden, olduğu gibi Türkçeye çevrilerek yaşama geçirildiği anlaşılmaktadır.

Üst kurul ve benzeri bağımsız düzenleyici kurum uygulamaların yaygınlaşmasına etki eden bir diğer husus: AB'nin geliştirdiği kamu politikası araç ve uygulamalarının üye ülkeler tarafından uyarlanması ve uygulanmasıdır. AB'nin 2001 Düzenli Raporu'nda piyasa reformuyla ilgili olarak “piyasaların serbestleştirilmesi, kapsamlı ve şeffaf bir düzenleyici çerçeveye yani özerk üst kurullarla el ele gitmelidir” ifadesi yer almaktadır (Katırcıoğlu, 2001a:15).

İlerleyen bölümlerde üst kurulların Türkiye'deki gelişimlerinde IMF, Dünya Bankası ve AB'nin etkileri daha ayrıntılı olarak incelenecektir.

1.3.3.3. Özelleştirme Sonrası Piyasaları Düzenleme İhtiyacı

Üst kurul ve benzeri düzenleyici kurumların gelişmesinin bir başka nedeni, özelleştirilen bazı sektörlerde özelleştirme sonrası beliren düzenleme ve denetim ihtiyacıdır (Tan, 2002:11). Ülkemiz idari yapısında çok yeni olan üst kurul ve benzeri düzenleyici ve denetleyici kurumların ortaya çıkıp gelişimi ile özelleştirme uygulamalarının başlaması ve ekonomide “devletçi” politikaların yerini “düzenlenmiş piyasa ekonomisi” politikalarına bırakmasıyla paralellik vardır. Bu nedenledir ki, geniş anlamda “özelleştirme” olarak algılanan “devlet düzenlemelerinin azalması” hareketinin

boş bıraktığı alanların bağımsız idari otoriteler ya da düzenleyici ve denetleyici kurumlar tarafından doldurulabileceği kabul edilmektedir.

Avrupa’da özelleştirme uygulamalarının başlamasıyla bu kurumların yaygınlık kazandığı görülmektedir. Özelleştirme uygulamaları ile bu kurumların artışı arasında bağlantının arkasında, Kıta Avrupa’ında düzenlemeyi gerekli kılacak koşulların hüküm sürdüğü sektörlerin hemen hepsinde, daha önceleri üretimin kamu firmaları tarafından yapılıyor olması yatmaktadır. Geçen yüzyılın sonlarından itibaren, elektrik, gaz, su, kamu ulaşım sistemi, telgraf, telefon gibi temel hizmetler merkezi idareye veya belediyelere ait kamu şirketleri tarafından sağlanmaktaydı. Stratejik açıdan önemli sayılan bu sektörler, o zamanki üretim teknolojisine göre büyük ölçüde doğal tekellilikleri taşıyan sektörlerdi. Devletin, kamu firmaları aracılığıyla bir taraftan bu temel sektörleri kontrol etmesi hedeflenirken, diğer taraftan güçlü özel çıkar gruplarına karşı kamu yararının korunması amaçlanıyordu (Zenginobuz, 2002:81).

Ancak kamu mülkiyeti altında faaliyet gösteren doğal tekellerle ilgili deneyimler, kamu mülkiyetinin her zaman bu sektörlerde istenen sonuçların elde edilmesine yol açmadığını göstermiştir. Düzenleme gereklerini kamu mülkiyeti aracılığıyla yerine getirme anlayışının büyük ölçüde başarısızlığa uğraması, kamuya ait bir işletmenin bütün mal varlıklarının özel sektöre devredilmesi olarak ifade edebileceğimiz özelleştirmeleri gündeme getirmiştir. Bu amaçla 1980’lerden itibaren İngiltere, Fransa, İtalya ve İspanya gibi birçok Avrupa ülkesinde özelleştirilmelerle telekomünikasyon, gaz, elektrik, su ve pis su boşaltım gibi alanlarda devlet mülkiyeti özel sektöre devredilmiştir.

Özelleştirilen sektörlerde özel girişim yanında kamunun da “işletici” olarak faaliyetlerini sürdürmesi işletici-düzenleyici ayrımı yapılmasını gerekli kılmaktadır (Tan: 2000b:116). Dolayısıyla, “devletin aynı anda hem oyuncu hem de hakem olması mümkün değildir” fikrinden hareketle, devlet sadece düzenleyici kimliğini almalıdır ve regülasyon faaliyetinin merkezi idareden bağımsız çalışan kamusal organlar tarafından üstlenilmesinin daha uygun olacağı sonucuna varılmıştır (Ulusoy, 2003:25).

Özelleştirme sonrası üst kurul ve benzeri kurumların gelişmesinin bir diğer nedeni de, özelleştirme, diğer bir deyişle kamu tekellerinin özel sermayeye satılması, devlet tekelinin yerini özel tekellerin alması olasılığını ortaya çıkartmış, özelleştirme sonucu

oluşan piyasa şartlarının, topluma zarar vermemesi için, yani “kamu tekel”nden “özel tekel” yaratmamak için kamu adına “düzenlenmelerine” ihtiyaç duyulmuştur (Katırcıoğlu; 2001:86). Bu anlayış çerçevesinde, özelleştirmeyle eş zamanlı olarak, piyasaları düzenleyip özel monopolların faaliyetlerini kontrol ederek, fiyatların indirilmesi, etkinliğin artırılması ve üretimin rekabetçi bir yapıda gerçekleştirilmesi amacıyla düzenleyici birimler oluşturulmaya başlanmıştır. Düzenleyici kurumlar, özelleştirme sonrası piyasaların düzenlenmesini kamu adına yapacak ve fakat özerk nitelikte olacaklardır. Bu anlayış aynı zamanda, kamu hizmeti sunum yöntemlerinin yeniden şekillenmesi üzerinde duran, devlet organizasyonlarının daha esnek, yaratıcı, etkin ve müşteri odaklı olması konusunda organizasyonların yeniden yapılandırılması ve desantralizasyonu gerekliliğini savunan neoklasikler ile kamu politikası savunucularının yaklaşımlarının da bir sonucudur. Bu durum, ekonomi üzerindeki düzenlemelerin toptan kaldırılması değil, hedeflenen sonuçlara daha etkin ve daha az maliyetli düzenleme yöntemleri ile varma çabasıdır (Kızılcık, 2001:129).

Doğal tekel koşullarının halen devam ettiği sektörlerde piyasanın ve özel şirketlerin faaliyetlerinin düzenlenmesi için kurulan üst kurul ve benzeri düzenleyici kurumlar, merkezi idare birimlerinin hiyerarşik kontrol sistemi dışında faaliyet göstererek ilgili sektörde uyulması gereken kuralların belirlenmesi ve bu kuralların uygulanmasını denetleme hususlarında tam yetkili kılınmıştır. Çünkü yasal veya fiili tekel söz konusu alanların sağlıklı bir ortamda rekabete hazırlanması ve rekabete açılış evresinde ortaya çıkabilecek olumsuz sonuçların önlenmesinin ve ayrıca doğal tekel teşkil eden alanlarda, düzgün ve rasyonel bir denetim, düzenleme ve yönlendirmenin sağlanabilmesinin klasik idari yapılanma ile değil ancak özerk, tarafsız ve uzmanlaşmış kurumlar tarafından yapılabileceği kabul edilmektedir (Ulusoy, 2003:8).

Türkiye’de başta RTÜK olmak üzere, Telekomünikasyon Üst Kurulu, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, Tütün ve Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu gibi kurullar daha önce kamunun elinde bulunan kamu malı ya da hizmeti üreten imtiyazlı ya da “doğal tekel” özelleştirilmelerinin ardından piyasanın düzenlenmesi amacıyla oluşturulmuşlardır.

1.3.3.4. Çok Uluslu Şirketler ve Sermaye Hareketleri

Küresel gelişmelere bağlı olarak uluslararası nitelik taşıyan sermaye hareketlerinin ve bu sermayenin ardında yer alan çokuluslu şirketlerin yatırım yaptıkları ya da sermaye aktardıkları ülkelerde kendilerini daha güvende hissetmeleri için üst kurul ve benzeri kurumların gelişmesini desteklemektedirler. Özerk ve bağımsız bir statüde sermaye piyasası ile bankacılık alanını düzenleyen bir kurumun varlığı uluslar arası sermaye hareketlerinin güvenceleri açısından son derece önem arz etmektedir.

1970'li yılların başlarında Bretton Woods sisteminin çökmesi ve uluslararası anlamda piyasaların sistemli bir dönemden, adeta sistemsiz bir döneme geçmesi ile başlayan malî piyasalardaki değişim, liberalizasyon ve deregülasyon¹³ hareketlerine sahne olmuştur. Bu yaklaşım piyasalar üzerindeki kamusal kontrollerin gevşetilmesi ve piyasa mekanizmasının etkinliliğinin artırılarak kaynak dağılımının daha etkin hale gelmesinin sağlanmasını amaçlamıştır (Alp, 2002). Bu gelişmelere paralel olarak da, mali piyasalarda uluslararası fon hareketlerine getirilmiş olan sınırlar kaldırılmış, faiz ve döviz kurlarına getirilmiş olan sınırlamalar terk edilmiş, piyasaya giriş ve çıkışlar daha serbest hale gelmiş ve mali piyasaların alt bölümleri arasındaki sınırlamalar gevşeyerek ve hatta birçok ülkede ortadan kalkarak, mali kurumların daha geniş bir yelpazede işlemler yapması mümkün olmuştur.

Piyasaların uluslar arası nitelik kazanması düzenlemeler ve gözetimin uluslararası gelişmeleri dikkate alan bir anlayış içinde yapılmasını zorunlu kılmaktadır. Çünkü sistemde yer alan herhangi bir ülkenin mali kurumunun iflas riski ile karşı karşıya kalması, bu kurumla işlem yapan yerli ve yabancı piyasa katılımcılarını da etkisi altına alabilecek ve hatta olay ulusal ve uluslararası boyut kazanabilecektir. Bu nedenle mali piyasaların sağlam bir finansal yapı içinde faaliyet göstermesinin önemi daha da artmıştır. Bu nedendir ki bu kurumların oluşumunun birinci nedeni olarak, küreselleşmeye bağlı olarak uluslar arası piyasa yeknesaklığını sağlamak olduğu savunulmaktadır (Sağlam, 2005).

¹³ Deregülasyon, piyasalarda daha fazla rekabetçi bir yapı yaratmak amacıyla, düzenlemelerin gevşetilmesi, önceki kontrollerin kaldırılması anlamındadır.

Bu süreçte çok uluslu şirketlerin talepleri; piyasaların liberalize edilmesi ve sistemin güvenliği açısından mali kurumların daha sağlam bir yapıya oturtulması için bunların düzenlenip gözetilmesi noktasında yoğunlaşmaktadır. Uluslar arası sermaye açısından piyasalarda düzenleme ve gözetim işlevi görecektir üst kurulların oluşturulması, uluslar arası tahkim¹⁴ kurumunda olduğu gibi, piyasaların güvenilir bir şekilde gelişimini ve işlenmesini sağlayacaktır.

Ayrıca uluslararası piyasa ortamında aynı anda birçok ülkede ve birçok sektörde faaliyet gösteren çok uluslu şirketlerin, piyasalar için taşıdıkları çeşitli risklerin giderilmesi açısından da üst kurullara ihtiyaç duyulduğu görülmektedir. Örneğin, çok uluslu şirketin herhangi bir ülkedeki iştirakinin iflas etmiş olması halinde, bu iştirakin şirket içindeki genel ağırlığına göre tüm grup bu durumdan etkilenebilecek ve sonuçta faaliyet gösterilen her ülke için risk ortaya çıkmış olacaktır. Türkiye'de bunun çok örnekleri hem menkul kıymet şirketleri hem de bankalar açısından yaşanmıştır. Krize giren şirketler kendilerini mali piyasalarda faaliyet gösteren şirketleriyle dikkatsizce finanse etmeye çalışmış ve sonunda onlarla beraber batma gündeme gelmiş ve finansal kriz yaşanmıştır (Alp, 2002). Piyasada rol alan şirketlere ve diğer aktörlere ait bilgilerin ilan edilmesi, piyasa katılımcılarının gözlemine açık olmaları, bu bilgilerin uluslararası anlamda piyasa katılımcıları tarafından algılanabilmesi, yorumlanabilmesi ve bunların uluslararası anlamda belirli standartlara sahip olması üst kurul ve benzeri özerk düzenleyici kurumların varlığı ile mümkün olabilecektir.

Buna bağlı olarak Yabancı sermayenin ve uluslararası yatırımların çekilebilmesi amacıyla çok uluslu şirketlerin daha çok güven duyabileceği özerk ve bağımsız kurumlar olarak üst kurulların oluşturulması birçok ülkede gündeme gelmiş, bazı uluslararası kurumlar ve çok uluslu şirketler tarafından doğrudan ya da dolaylı olarak önerilmiş veya yasal düzenlemelerin hazırlanmasına katkı yapmışlardır. Örneğin ülkemizde Telekomünikasyon Kurumu, Tütün Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu (Ulusoy, 2003:7) Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu'nun (Salman, 2000) bu etkilere bağlı olarak kurulduğu ifade edilmektedir.

¹⁴ Mümtaz Soysal'a göre, "Batı'nın "uluslararası tahkim"i isteme ve bunu "uluslararası anlaşma temeline oturtma nedeninin ardında, Batının, doğuya ve onun hukuk rejimine duyduğu güvensizlik yatmaktadır (1999:57).

Bu etkilere bağılı olarak üst kurulları, “sermaye hareketlerinin serbestleşmesi”, “uluslararası ekonomi ile bütünleşme”, “yeni bölüşüm dinamiklerine geçiş” gibi genel politikalara hizmet eden; kamu müdahalesini en aza indiriyor gibi gözükten; ancak, müdahalenin yönünü uluslararası ekonomik bütünleşme lehine değiştirmeye hizmet eden birimler olarak gören yaklaşımlar da vardır (BSB, 2001) Bu anlayışa göre üst kurul oluşumuyla, bakanlıklar ve çeşitli bağılı/özerk kuruluşlar arasında paylaşılmış yetkilerin tek bir elde toplanarak müdahale/etkileme sürecinin kısaltılmasının amaçlandığı, uluslararası finans kuruluşlarının buralara mutemet temsilcilerini sokma konusunda daha fazla olanağa sahip olmasının sağlanacağı ifade edilmektedir. Dolayısıyla kamu ve özel sektörden gelen temsilcileri buluşturacak biçimde şekillendirilen ve çok geniş yetkilerle donatılan bu kurullar, yabancı sermayenin sektördeki gücüne bağılı olarak, giderek ulus-aşırı şirketlerin çıkarlarına dönük kararlar almaya yönlendirileceklerdir.

1.3.3.5. Devlet ve Kamu Yönetimi Anlayışında Değişim

1929 Dünya ekonomik bunalımı sonrası gelişen müdahaleci refah devletinin kamu kaynaklarının büyük çoğunluğunu kullanarak özel sektör alanını daraltması, devletin bürokratik, hiyerarşik, katı, merkeziyetçi yapısı ile verimsiz ve etkinlikten uzak hizmet üretmesi sonucunu doğurmuş, 1970'lerde devletin büyümesinin ortaya çıkardığı enflasyon, kronik bütçe açıkları, yükselen vergi yükü gibi sorunlar klasik liberal ilkelere geri dönme zaruretini ortaya koymuştur. Devlet piyasaya doğrudan müdahale etmeden piyasa işleyişini düzenleyen bir rol üstlenmiştir. Bu kapsamda kamu yönetimi alanının daraltılması ve hizmetlerin daha rasyonel ve kaliteli sunulması için; kamu hizmetlerinin sunumunda piyasa mekanizmalarının hakim kılınması, özelleştirme, düzenleme (regulasyon), yerelleştirme ve gönüllüleştirme yöntemleri uygulanmaya başlanmıştır.

Devlet ve Kamu yönetimi anlayışındaki gelişmelerle üst kurul ve benzeri düzenleyici kurumlar arasındaki ilişkiyi iki başlık altında ele alabiliriz. Birincisi, üretici, müdahaleci devlet anlayışının terk edilerek; regüle edici hakem devlete geçişi ifade eden devletin yeniden yapılanması, ikincisi ise, devletin elindeki gücünü, yetkisini kullanma biçimini değiştiren kamu yönetimi reformlarıdır.

Devletin Yeniden Yapılandırılması: Müdahaleci Devletten, Regüle Eden Devlete Dönüşüm

Bugün yeniden yapılanma çalışmaları, Dünyanın en gelişmiş ülkelerinden en geri kalmış ülkelere kadar görülmektedir. Kavram olarak yapılanma, bir oluşumun biçimini göstermekte, bütünün bağlantıları arasındaki ilişkileri ortaya koymaktadır. Yeniden yapılanma ise, herhangi bir bütünün değil, parçaların ahenkli, dengeli ve kuvvetli bir şekilde bir araya geldiği, sağlam bünyeli yeni bir oluşumu belirtmektedir (Yayla, 1998:260). Yeniden yapılandırma aslında, dar anlamda yönetim sistemini aşan ve siyasal yapıyı da içine alan bir değişiklik anlayışına sahiptir. Bundan dolayı, siyasal ve idari kurumların görevlerinde, amaçlarında ve yapılarında önemli değişiklikleri ve yönetim sisteminin hem iç ilişkilerinde, hem de çevresiyle olan ilişkilerinde önemli değişiklikler yaratmaktadır (Günay, 1997:129).

Devletin küçültülmesi ve etkinleştirilmesi (büyüyen devletin ortaya çıkardığı bürokratik ve diğer sorunlar devletin küçültülmesi, özelleştirme gibi kavramları gündeme getirmektedir), siyaset-yönetim dengesinin yeniden kurulması (yeni işletmecilik anlayışında kamu yöneticilerinin karar alma sürecini politikacıyla paylaşan kişiler değil kurumun teknik yöneticisi olmalarını gerektirmekte bu noktada demokratik değerler ile bürokratik değerlerin uzlaştırılması gerekmektedir), şeffaf ve dürüst yönetim, merkeziyetçilikten uzaklaşma, yeniden yapılanmanın hedefleri olmuştur (Günay, 1997:132). Devletin yeniden yapılandırılması sürecinde ulusal ekonomi içerisinde, devletin görev ve fonksiyonlarının mümkün olduğunca sınırlandırılması ve rekabetçi piyasa ekonomisine işlerlik kazandırılması hedeflenmektedir (Özer, 2002). Bu yeni anlayışa göre, devlet, ekonomiye doğrudan müdahale etmeyi bırakmalı, ekonomik aktörlerin uymakla yükümlü olacakları kuralları belirlemek ve bu kuralların uygulanmasını sağlamak üzerinde yoğunlaşmalıdır (Majone, 1994).

Devletin ekonomik anlamda değişen rolüne bağlı olarak, serbest piyasa ortamının oluşmasında, özelleştirme sonrası piyasaların ve kamu mali yapısının düzenlenmesinde yeni kurumların oluşması gündeme gelmiştir. Bu bağlamda, yani “her şeyi bizzat üstlenen ve yapan” devlet anlayışından, “her şeyi rasyonel ölçülerde denetleyen ve bazı istisnai şeyleri bizzat üstlenen ve yapan” devlet anlayışına geçişte piyasaları düzenleme aracı olarak üst kurulların ortaya çıktığı söylenebilir (Ulusoy; 2003:7). Ekonomik

aktörlere eşit mesafede durmayı gerektiren bu düzenleyici devlet anlayışının yapı taşları olan üst kurul ve benzeri kurumlar, ilgili oldukları alanda düzenleme yapan ve bu düzenlemelerin uygulanmasını denetleyen yapılardır (Majone, 1994).

Kamu Yönetiminde Reformlar

Günümüzde kamu yönetimi alanında “reform” adı altında çok köklü ve kapsamlı bir değişim ve dönüşüm süreci yaşanmaktadır. Kamu yönetimi reformları “yeni kamu yönetimi”(new public management) adıyla gündemi oluşturmaktadır (Palabıyık; 2003:233–234). Bu anlayışın başlangıç noktası sayılan D. Osborne ve T. Gaebler’in “Devleti Yeniden Keşfetme” adlı eserinde yeni kamu yönetimi yaklaşımı vatandaş ve yöneticiler arasında farklı bir etkileşim öngörmekte, özel sektör benzeri bir organizasyon kültürü ve piyasa teorisi esas alınmaktadır. Bu yaklaşımın beş temel ilkesi; küçülme, işletmecilik, adem-i merkezîyetçilik, bürokrasiyi azaltma ve özelleştirme olarak ifade edilebilir (Acar; 2003:49–50). Kamu yönetimi alanında yaşanan bu süreçte bir yandan devlet felsefesi ve buna bağlı olarak kamu yönetimi yapılanması değişmekte, diğer yandan kamu yönetimine hâkim olan geleneksel katı, bürokratik yönetim anlayışı eski gücünü yitirmekte ve kamusal hizmetler ve bu hizmetlerin görülmesindeki yöntem, teknik ve süreçler değişime uğramaktadır (Parlak ve Sobacı, 2005:240).

Bu anlamda Türkiye’de gerçekleşen dönüşüm, merkezi hükümetten yerel yönetimlere; eğitim, sağlık gibi kamu hizmetlerinden KİT’lere; vergi yönetiminden, Sayıştay denetimine ve sosyal güvenlik sistemine kadar birçok alanda devam etmektedir (Bayramoğlu, 2005:239). Kamu reformlarının içeriğinde, yönetimde etkinliğin artırılması, bütçe açıklarının ve kamu borçlarının düşürülmesi, hizmet sunumunun iyileştirilmesi, bürokrasi ve harcama programları üzerindeki siyasi denetimin güçlendirilmesi, saydamlığın artırılması, kamu çalışanlarının politika geliştirme ve performans yönetimi konusunda sorumlu tutulması gereği vurgulamaktadır (Özer, 2002).

Türkiye’deki “reformların” devlet örgütlenmesini iki yönlü bir hareketle dönüştürdüğü ileri sürülmektedir. İlk hareket, ülke ölçeğinde ademi merkezileşme çerçevesinde iktidarın yeni iktidar odaklarına dağıtılması, yani, merkezsizleştirme hareketidir. Bu dönüşüm genellikle “yerelleşme” olarak bilinmektedir. Diğer yön ise, “iktidarın

yoğunlaşması” eğilimidir. İktidarın yoğunlaşmasını düzenleyici reformların kurumsallaştırdığı üst kurullarda görebiliriz. Düzenleyici reformlar, ekonominin yönetimini ya siyasal alana karşı bağımsız ve özerk kuruluşlara vermektedir ya da piyasa kurallarına uygun bir biçimde liberal bir bakış açısıyla yürütülmesini sağlamaktadır (Bayramoğlu, 2005:240).

Ayrıca üst kurulları, “yönetişim” ve “yeni kamu yönetimi” anlayışının yaşama geçirildiği ve devlete biçilen yeni rolün, serbest piyasa ekonomisinin kurallarına dayalı olarak işler kılınmasının kurumsal araçları olarak gören görüşler de yer almaktadır (Sezen, 2003:113). Türkçe karşılığı “yönetişim” veya “yönetilebilirlik” olarak yer alan “governance” kavramı, kamusal karar ve uygulama süreçlerine hükümet dışı aktörlerin katılımını öngörmekte, otoriteye dayalı politika oluşturma ve uygulama sürecini içeren "yönetim" kavramının aksine "yönetişim" çok aktörlü bir sistemin varlığını kabul eden, bu aktörler ile devlet arasında ortaklık öngören ve sivil toplumun yapabilme kapasitesini artırmayı hedefleyen yeni bir anlayışı anlatmaktadır (Nas, 2002). Yönetişimin öne çıkan anlamlarından biri “hükümet olmadan yönetme”dir. Yönetişimin işaret ettiği bu yeni yönetim biçiminin iddiası, bürokrasideki hiyerarşi yerine eşitler arası ilişkiyi, yöneten-yönetilen ayırımı yerine birlikte yönetme ilkesini öne çıkarmaktadır (Bayramoğlu, 2005:33). Yönetişim, klasik, geleneksel, hiyerarşik, bürokratik ve şimdiye kadar iyi sonuç vermeyen yönetim anlayışının tersine, sivil toplum örgütlerine önem veren, gelişmelerinin önünü açan, katılımcılığı, saydamlığı, yetki devrini, yerinden yönetimi, sonuç verici ve uygulanabilir çözüm yollarını teşvik eden ve benimseyen bir anlayışı içermektedir (Aykaç, 1996:18).

Yönetişim bir yandan devletin değişen rolü ve biçimini anlatırken, bir yandan da bu değişimi sağlayacak mekanizmaları ve yeni kurallar bütününe gösteren bir kavramdır. Yönetişim modelinin devlet aygıtından tasfiye ettiği ve yeniden kurduğu ya da geliştirdiği yapılara bakılırsa; ademi merkezileşme, özelleştirme, piyasalaştırma politikaları, devlet yapısından tasfiye edilenleri ve tasfiye sürecini betimlerken, bu karşın düzenleyici politikalar, yönetişimin yeni kurallarını ve kurulmakta olanları anlatmaktadır. Yeni kurulmakta olanlar kapsamında yer alan üst kurullar, Bayramoğlu’na göre, yönetişim modelini, bir toplum ve devlet modeli olarak ete kemiğe büründürmektedir. Sermayenin küresel düzlemde siyasal iktidar arayışına bir

yanıt olarak geliştirilen yönetim modelinin, küresel düzeyde yeni bir yönetim modeline ulaşmak için küresel, ulusal ve yerel düzeyleri birbirine bağlayacak mekanizmanın bugün önemli aracı üst kurullardır. Bu anlamda üst kurullar, yönetim modelinin hem teorisine hem de pratiğine ilişkin genellemeler yapmaya izin vermektedir (2005:241-242).

Siyasal rejim dışındaki tüm yönetim alanlarını, teknik ve iktisadi bir alan olarak gören yönetim, ekonomi ile siyaset arasındaki ayrımı kurumsallaştırarak, ekonomiyi siyasetten arındırmanın belli başlı araçlarından biri olarak piyasanın düzenlemekle görevli “özerk” ve “bağımsız” kurumları görmektedir. Ayrıca bu kurumların karar organı olan “kurullar”, yönetime uygun olarak, ilgili sektörün temsilcileri (işveren örgütü ya da birlik düzeyinde) ile sektörle ilgili sivil toplum kuruluşlarının temsilcilerine yer vermektedir (Bayramoğlu, 2005:172).

1.4. Dünyada Üst Kurul Benzeri Düzenleyici Kurum Uygulamaları

ABD’de 1887 yılında çıkarılan ve Eyaletler arası ticareti düzenleyen bir yasa çerçevesinde demiryolu ticaret ve taşımacılığını düzenlemek üzere Federal düzeyde kurulan Eyaletler arası Ticaret Komisyonu (ICC) bağımsız düzenleyici kuruluşların oluşumu açısından bir ilk olmuş ve daha sonraları ABD, Kıta Avrupa’sı ve diğer dünya ülkeleri arasında yaygınlaşıp gelişmiştir (Majone, 1994).

Önceki bölümlerde de belirtildiği gibi bu tür kurumlarla ilgi tek bir model olmadığından değişik ülkelerdeki düzenleyici kurum uygulamalara bakıldığında hemen fark edilebilecek bir gerçek, uygulamada çok çeşitlilik olduğu noktasıdır. Bazı temel ilkeler olmakla birlikte, konunun hemen her boyutunda değişik ülkelerde değişik uygulamalara gidilebilmektedir. Pratikte ise oluşturulan kurullarla ilgili tartışmalar hala sürmekte ve yeni teknolojiler ve uygulamada çıkan sorunlara karşı farklı yöntemlere başvurulmaktadır. İncelenecek düzenleyici kurumların yar aldığı ülke ve sektörlerin seçiminde Türkiye’deki gelişme ve uygulamalara ışık tutma kabiliyetleri dikkate alınmıştır.

Dünyada üst kurul benzeri düzenleyici kurum uygulamaları incelemeleri kapsamında, ilk örneklerinin çıktığı ve yeni bir model olarak dünyaya yayıldığı yer olarak ABD uygulamaları ve ardından Türkiye’nin Ulusal Programı’nda mevzuatını uyumlaştırmayı

taahhüt ettiği AB ülkelerinde bu konuda ne tür gelişmeler olduğu irdelenecektir. AB üyesi ülkeler seçilirken, temsil kabiliyeti olan ve Türkiye'ye örnek teşkil edebilecek bir grup seçilmeye çalışılmıştır. ABD ve AB ülkeleri dışındaki diğer ülkelerden, düzenleyici kurumlar konusundaki uygulamaları ile Türkiye'ye örnek teşkil edebilecek bir ülke olarak, Güney Kore örneği üzerinde de durulacaktır. Bu ülkenin Türkiye ile benzerlik teşkil eden özelliği ise, oldukça uzun bir süre devlet odaklı/destekli bir kalkınma stratejisi takip etmiş olmasıdır.

1.4.1. ABD'de Düzenleyici Kurum Uygulamaları

ABD'deki ilk bağımsız düzenleyici kurum 1887 yılında kurulan ICC'dir. ICC'nin kuruluş amacı Eyaletler arası her türlü taşımacılığı düzenlemektir. Ortaya çıkışına gerekçe oluşturan gelişmelerin arkasında, özel şirketler tarafından işletilen demiryollarının hizmet ve fiyatlarına karşı kamuoyunda 1800'lerin sonuna doğru oluşan yoğun tepkiler vardır. Zaman içerisinde, gerek yasa yoluyla, gerek Yüksek Mahkeme'nin kararlarıyla yetkileri genişlemiştir. Döneme hakim olan düzenleyici politikalar karşısı anlayış çerçevesinde, 1980 yılında bir yasayla demiryolu ve karayolu taşıma tarifelerini belirleme yetkileri kısılan ICC, 1994 yılında eyaletlerarası taşımacılık üzerindeki her türlü kontrol yetkisinin kaldırılmasının ardından 1995 yılında kapatılmıştır. Görmekte olduğu işlevlerin geri kalanları yeni kurulan Ulusal Taşımacılık Güvenlik Kurumu (National Transportation Safety Board)'a devredilmiştir.

ABD'de akla gelebilecek hemen her alan ve konuda düzenleyici kurum bulunmaktadır. Düzenleyici kurumlar konusunda ABD'deki yaklaşımın her şeyden önce pragmatik olduğu, etkin bir şekilde faaliyet göstereceklerine inanılan her alanda düzenleyici kurum kurulabildiği görülmektedir. Görev ve yetkileri genel itibariyle değerlendirildiğinde, ABD'de faaliyet gösteren düzenleyici kurumlar ilgili oldukları sektörün yapısı ve işleyişi ile ilgili kural ve düzenlemeler getirebilmekte, bunlara uyulmaması durumunda ilgili taraflara bir dizi yaptırım uygulayabilmektedir. Görevlerini yerine getirirken açık ve şeffaf olunması gereği, ilgili tüm tarafların karar alma sürecine katılmasını kolaylaştırıcı yöntemler geliştirilmiş olması gibi hususlar, gelinen nokta itibariyle BDK'ların bazı önemli özellikleridir (Zenginobuz, 2002:85-86).

ABD'deki düzenleyici kurumlar ve birbirleri ile ilişkileri, ülkenin kendine özgü federal yapısını yansıtan özellikler taşımaktadır. Genelde bu kuruluşlar siyasi tam eşitlik

ilkesine uygun olarak 5 ile 10 arasında değişen sayıda üyeden teşekkül eden bir kurul yapısına sahip olup kurul üyelerinin görev süreleri farklı olmakla birlikte; genellikle Başkanın görev süresini aşan bir niteliktedir. Üyelerinin atanması Başkanın önerisi Senato'nunda onaylanmasıyla gerçekleşir. Bu kurullar tarafsızlığı gerçekleştirmek için iki büyük partinin temsilcilerinden oluşmakla birlikte mesleki çevrelerden gelen üyelerin seçiminde de tarafsız olma ilkesine özen gösterilmektedir. Üyeler özel gerekçeler göstermeksizin (görevlerini yerine getirmede belirgin savsama veya yetersizlik, kötü niyetlilik, ihtilas) üyeleri görevlerinden azledilemez. Ayrıca Yüksek Mahkemenin bu kuruluşların oluşturması sırasında bağımsızlığını bir gereklilik gibi değerlendirdiği söylenebilir (Atay, 2000:53). Bu yapının temel niteliklerini anlamak için bazı sektörlerdeki düzenleme uygulamalarını gözden geçirmek yararlı olacaktır.

Federal İletişim Komisyonu (Federal Communications Commission, FCC) 1934'te Haberleşme Kanunu (Communication Act) ile ABD hükümetinin bağımsız bir organı olarak kurulmuştur. Anılan kanunla eyaletler ve uluslararası haberleşme düzenlemeleri (radyo, televizyon, telli, uydu ve kablo) alanlarında görevlendirilmiştir. FCC'nin yetki alanı, 50 eyalet, Kolombiya bölgesi ve ABD yönetimindeki yerleri kapsar. 1996 Şubatı'nda 1996 Telecommunication Act'ı yürürlüğe girmesiyle 60 yıl sonra haberleşme alanı ve ulusal politikaların detaylı bir şekilde gözden geçirilmesi sağlanmıştır. FCC, 5 Komisyon üyesi tarafından yönetilmektedir. Üyelerin her biri ABD Başkanı tarafından atanır ve Senato tarafından onaylanır. Bu beş üyeden biri Kurumun Başkanıdır. Üyelerden en çok üçü aynı anda aynı siyasi partinin üyesi olabilir ve hiçbiri Komisyon'un çalışma alanına giren işlerle ticari ilişki kuramaz. Komisyon üyeleri, FCC'nin tüm aktivitelerini, personelin sorumluluk aldığı alanları ve büroları denetlerler. FCC'nin organizasyon yapısına bakıldığında, FCC'de 7 operasyon bürosu, 10 tane de ofis bulunmaktadır (www.fcc.gov, 2007).

ABD'de diğer bir düzenleyici kurum ise, ABD bankacılık sisteminin merkezinde yer alan bir bağımsız düzenleyici kurum olan Fed Kuruludur. Fed kurulu bankacılık alanında genel düzenleme yetkilerinden, bankaların iç işleyişinin nasıl olması gerektiğine kadar düzenlemeler yapan, yasal düzenleme önerilerinde bulunana, bankacılık düzenleme, gözetim ve denetiminde uzmanlaşmış bir kuruldur. Fed kurulu, Federal Hazine Sisteminin en tepesinde yer alır ve ABD finans sektörünü yönetir. Fed

Kurulu Başkan tarafında seçilen ve Senatonun onayı ile 7 üyeden oluşur. Kurulun başkan ve yardımcısı da Başkan tarafından belirlenip Senato tarafından atanmaktadır. Kurul üyesinin en uzun hizmet dönemi 14 yıldır. Bütün bu hizmet dönemi bittikten sonra üyeler tekrar seçilemez. Görev süresi dolmadan ayrılan üyenin yerine kalan hizmet dönemi için atanan üye yine 14 yıllık hizmet dönemi için yeniden seçilebilir. Başkan Fed kuruluna üye seçerken sektörle ilgili yeterliliklerine dikkat eder. Fed kurulu üyelerinin görevden alınmaları esas olarak söz konusu değildir. İstisnai olarak ise “impeachment”¹⁵ yöntemiyle görevden alınabilmektedir. Başkanın memurlarla ilgili olarak görevden alma yetkisi kurul üyeleri için geçerli değildir. Fed kurulu görevlerini yerine getirirken yasal bir çerçeve içerisinde bağımsız olarak çalışmaktadır (Çolak, 2003:144-157).

1.4.2. İngiltere Deneyimi

İngiltere, 1980’li yıllara damgasını vuran ve özellikle altyapı sektörleri üzerinde geriye dönülmez izler bırakan özelleştirme uygulamalarında başı çeken ülke olması nedeniyle, düzenleyici kurumlar konusunda öncü girişimlerde bulunmuş bir ülkedir. Üst kurul benzeri uygulamalarının ortaya çıktığı ABD ile benzer hukuki ve idari yapı geleneklerine sahip olması, İngiltere’ye ABD deneyimlerinden faydalanma bakımından önemli bir avantaj sağlamıştır. Bugün birçok sektörde faaliyet gösteren düzenleyici kurumları çok yetkin kuruluşlardır ve bu konuda diğer ülkelere örnek teşkil etmeye devam etmektedirler. İngiltere’nin bu konuda bugün için uğraştığı konular artık, oturmuş kurulların daha verimli çalışmaları ve saydam olmaları nasıl sağlanır, hesap verebilirliklerinde karşılaşılan sorunlar nasıl aşılar gibi yeni ve teknik sorunlardır.

İngiltere’deki düzenleyici otoritelerin yetki ve sorumlulukları bir çerçeve yasa ile belirlenmiştir. Bunlar arasında, ilgili sektörde faaliyet lisansı verme koşullarını belirleme ve lisans verme, bazı fiyatları belirleme, sektörde faaliyet gösteren taraflar arasında çıkabilecek bazı anlaşmazlıklarda karar verme, sektör faaliyetleri ile ilgili her türlü bilgiyi isteme, edinme, üretme hakkı ve yükümlülüğü, ilgili bakanlıkları ve rekabet otoritelerine belirli konularda bilgi verme ve danışmanlık yapma, hizmet kalite

¹⁵ ABD Temsilciler Meclisi ve Senatosuna tanınan ve yarı siyasal bir mahkeme huzurunda bir kamu görevlisi aleyhinde yürütülen bir ceza yargılaması.

standartlarını belirleme ve gözetme, tüketici şikâyetlerini inceleme ve hatalı uygulamalarda tüketicilerin nasıl tazmin edileceğini belirleme ve rekabet yasası çerçevesinde bazı işlevleri yerine getirmek gibi konular sayılabilir.

İngiltere örneği ile ilgili ilk gözlem, İngiltere'nin değişik sektörlerde uyguladığı düzenleme rejimlerinin ve kurduğu düzenleyici otoritelerin birbirlerinden farklı olabildiğidir. Elektrik, doğal gaz, su, telekomünikasyon gibi altyapı sektörlerindeki düzenleyici otoriteler, İngiltere'de 1980'li yıllarda başlayarak 1990'larda da devam eden ve kamunun ticari alanlarda üretim yapmasına ve hizmet sunmasına son vermeyi hedefleyen özelleştirmeler sonrasında ortaya çıkmışlardır. Altyapı sektörlerinde daha önce faaliyet gösteren kamu tekellerinin özel mülkiyete devredilmesinin ardından ve özel tekellerin düzenlenmesi gereğinden hareketle, İngiliz Hükümeti her bir altyapı sektörü için ayrı bir düzenleyici otorite oluşturmuştur. On beş yıla yaklaşan uygulamalardan sonra 2000'li yıllara yaklaşıırken, her sektör için ayrı bir düzenleyici otorite gerekip gerekmediği, özellikle teknolojik gelişmelerin birbiri ile bağlantılı kıldığı elektrik ve doğalgaz, telekomünikasyon ve medya gibi sektörlerin aynı çatı altında düzenlemeye tabi tutulması gibi hususlar tartışılmaya başlanmıştır. İngiliz Hükümeti'nin 2000 yılında yaptırdığı kapsamlı bir incelemeden sonra, elektrik sektörü ile doğal gaz sektörünü düzenleyen bağımsız kurumlar birleştirilerek yeni ve değişik bir yapı altında her iki sektörü de düzenlemek üzere oluşturulan bağımsız kuruma bağlanmışlardır. Telekomünikasyon ve su sektörlerini düzenleyen bağımsız kurumların yapıları ve işlevleri ise değiştirilmemiştir (Zenginobuz, 2002:99).

İngiltere de faaliyet göstermekte olan bazı en önemli bağımsız düzenleme kurulları arasında gaz ve elektrik piyasalarının düzenlemesinden sorumlu the Office of Gas and Electricity Markets, OFGEM, su piyasalarından sorumlu The Water Services Regulation Authority, OFWAT, Demiryolları Düzenleme Kurulu ORR ve Telekom Piyasası düzenleyici kurulu olan Office of the Director General of Telecommunications, OFTEL (Telekomünikasyon Genel Müdürlüğü), yer almaktadır. OFTEL in faaliyetlerini yayın standartları ve bağımsız televizyon komisyonları ve Radyo Kurulu ile birleştirmek amacıyla kurulmuş olan The Office of Communications OFCOM (İletişim Dairesi) da bu konuda faaliyet gösteren kurumlar arasındadır.

İngiltere'de OFTEL telekom alanında düzenleyici özerk bir kurul olarak 1984 yılında kurulmuştur. Kurul, İdari ve mali yönden bağımsız olup Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'yla ilişkilidir. Bakan tarafından 5 yıl süreyle atanan genel müdür, görevde yetkisizlik ve görevin suiistimali halleri dışında görevinden alınamamaktadır. OFTEL'in kararları karşısında şirketler ya da şirketlerin OFTEL'in belirlediği kurallara aykırı davranışlarından zarar gören kişiler, mahkemelere başvurma hakkına sahiptirler. OFTEL parlamentoya karşı sorumlu olup, her yıl rapor hazırlamaktadır. OFTEL'in birinci öncelikli görevleri arasında, evrensel hizmetin sağlanması, tüketicinin fiyat ve hizmet kalitesi açısından korunması da yer almaktadır. OFTEL'in regülasyonda kullandığı ana yol İngiltere'deki tüm telekomünikasyon lisanslarını izlemek ve lisans şartlarını uygulamaktır. OFTEL ayrıca bu lisans şartlarının değişmesi durumunda da harekete geçer. OFTEL pazar gücünün kötüye kullanılmasını önlemeye yönelik de sınırlamalar getirebilmekte, bu amaçla, lisans şartlarında değişiklik yapabilmekte ve lisans şartlarına uyulmaması durumunda cezai yaptırım da uygulama yetkisine sahip olmaktadır (www.oftel.gov.uk, 2005).

Finansal Hizmetler Kurulu (The Financial Services Authority, FSA), idari yetkileri Finansal Hizmetler ve Piyasalar Kanunu (2000) ile belirlenmiş bağımsız bir kurum olarak kurulmuştur. Garanti verme yetkisi sınırlı, endüstriden alınan vergilerle finanse edilen özel bir şirket statüsündedir. FSA hükümetten hiçbir şekilde kaynak almaz. Yasal düzenlemeler altında FSA, Hazine Bakanlarına ve onlar aracılığı ile de Parlamento'ya karşı sorumludur. Kurul, idari hedeflerinin gerçekleştirilmesi hususunda Parlamento'ya rapor vermekle yükümlü olan Hazine'ye yıllık olarak durum raporu sunmak zorundadır. FSA'nın faaliyetlerini ve kararlarını demokratik olarak seçilmiş politikacıların görüşleri ile ilişkilendirmesi haklı olmakla beraber, FSA'nın kararlarının değerlendirilmesi yetkisi başka bir kurumdur. FSA'nın bir firma veya şahıs ile ilgili olarak herhangi bir karara varamadığı durumlarda Lord Chancellor'ın idaresindeki "Finansal Hizmetler ve Piyasalar Mahkemesi" (Financial Services And Markets Tribunal), düzenleyici kurulun kararlarını tekrar gözden geçirir (Westmacott, 2002). FSA'nın yönetim organı, tümü Hazine Bakanlığı tarafından atanan 15 kişilik bir kuruldur. Kurulun, Başkan dahil olmak üzere, dört üyesi tam zamanlı idari görev yapmakta, 11 üye ise kurum dışından olmaktadır. Kurum dışından olan üyeler ayrı bir komite olarak FSA'nın faaliyetlerinde verimlilik ilkelerine uymasını, mali denetim

mekanizmalarının uygun şekilde işlemlerini gözetmek ve denetlemekle görevlidir. Kurulun idari görev yapan üyelerinin maaşlarını 11 kişilik bu alt komite belirlemektedir (www.fsa.gov.uk, 2005).

1.4.3. Almanya Uygulamaları

Altyapı ve diğer sektörlerde liberalizasyona gidilmesi konusunda Avrupa'da öncü ülkelerden olan Almanya, liberalizasyon öncesi düzenleyici nitelikte faaliyetlerin büyük ölçüde merkezi devlet ve eyalet yönetimleri arasında paylaştırılmış olması nedeniyle, bağımsız düzenleyici kurumlar açısından kendine özgü bir gelişim izlemektedir. Altyapı sektörlerinin rekabete açılması ve bu suretle birleştirilmesi yönündeki AB politikalarını büyük ölçüde destekleyen Almanya, bu yöndeki Avrupa Komisyonu direktiflerini uygularken kendi ülke şartlarını göz önüne alarak hareket etmektedir.

Almanya'da federal düzeyde faaliyet gösteren düzenleyici kurumların bulunduğu sektörlerin sayısı oldukça sınırlıdır. Telekomünikasyon ve posta sektörlerini birlikte düzenleyen Telekomünikasyon ve Posta Düzenleyici Otoritesi (RegTP); Federal İlaç ve Tıbbi Cihazlar Enstitüsü (BfArM); ve finans sektörünü bütün alt sektörleri ile birarada düzenlemek üzere çok kısa bir süre önce kurularak faaliyete geçmiş bulunan Federal Finansal Denetleme Otoritesi (BaFin) dışında federal düzeyde sektörel düzenleme yapan kurum bulunmamaktadır. Bu kurumlardan BfArM, ilaç ve tıbbi cihazların güvenliğini denetlemekte ve yeni ürünleri onaylamakta, fakat fiyat kontrolü ve benzeri diğer ekonomik düzenlemelerde bulunmamaktadır.

Güçlü ve etkin bir kamu yönetimi geleneğine sahip olan Almanya'da, AB direktifleri çerçevesinde kurulan yeni düzenleyici kurumlar, Anglosakson tarzdaki bağımsız düzenleyici kurumlardan oldukça farklıdır. Geleneksel kamu yönetimi yapısı içinde yer almaktadırlar; ancak BDK'ların iç yönetim bakımından büyük ölçüde siyasi baskılardan bağımsız çalışabilmelerine izin veren bir yapıları bulunmaktadır. Bu konuda 1958 yılından beri faaliyette bulunan Bundeskartellamt'ın idari yapısı yeni kurulan kurumlara da örnek teşkil etmektedir (Zenginobuz, 2002:109).

RegTP Almanya'nın telekomünikasyon otoritesidir. Yapılan Telekomünikasyon Sözleşmesi ile Federal Posta ve Telekomünikasyon Bakanlığının görevlerini devralarak 1 Ocak 1998'de faaliyete girmiştir. Kurumun merkezi Bonn'dadır. Telekomünikasyon

Kanununda yer alan hükümler çerçevesinde; çözümlenmesi gereken konularda kararlar, bir başkan ve iki yardımcından oluşan “Ruling Chamber”lar tarafından çıkarılan idari kanunlar vasıtasıyla RegTP tarafından alınır. RegTP 2600 kadrolu ve 230 civarında kadrolu olmayan (part-time) personel ile faaliyetini yürütmektedir (www.regtp.de, 2005).

1.4.4. Fransa Uygulamaları

Fransız kamu idari sistemine tarihsel olarak merkeziyetçi bir anlayışın damgasını vurduğu bilinmektedir. Ancak bu tablo, özellikle altyapı sektörlerinde AB düzeyindeki gelişmelerin de etkisiyle, yavaş yavaş değişmeye başlamıştır. Fransa'nın devletçi geleneğinin düzenleyici reform sürecine yansımaları olarak, rekabete kısmen açılan bazı altyapı sektörlerinde daha önce bu sektörlerde tekel konumunda olan kamu firmaları, varlıklarını büyük ölçüde sürdürmeye devam etmektedirler. Fransa'nın AB direktiflerinde belirtilen sektörlerin rekabete açılması ile ilgili düzenlemeleri genellikle gereken en alt düzeyde uygulamayı seçtiği görülmektedir. Fransa'da, Borsa İşlemleri Komisyonu, Görsel İşitsel Yüksek Kurul, Bilişim ve Enformatik Ulusal Komisyonu, İdari Belgelere Ulaşma Komisyonu ve Rekabet Konseyi önemli regülasyon kuruluşları ön plana çıkmaktadır (Al; 2002:209)

Telekomünikasyon sektöründe daha önce kamu tekeli olan France Telecom'un kısmen özelleştirilmesi sonrasında bu sektörde rekabeti artırıcı düzenlemeler daha süratle devreye girmeye başlamışsa da, elektrik sektöründe Electricit de France'nın (EDF) kamu şirketi olarak çalışmaya devam etmesi bu sektördeki liberalizasyonun daha kısmi olarak gerçekleşmesine neden olmuştur. Bu iki sektörde de bağımsız düzenleyici kurumlar oluşturulmuş ve liberalizasyon sonrasında sektöre giren şirketlerle birlikte kamu şirketlerinin faaliyetlerini düzenlemekle bu kurumlar yükümlü kılınmışlardır (Zenginobuz, 2002:115).

1.4.5. Güney Kore Örneği

1997 yılı sonunda karşı karşıya kaldığı derin ekonomik krize kadar, Güney Kore ekonomisinin performansı örnek alınması gereken bir kalkınma başarısı olarak görülmekteydi. Uzunca bir süre yüksek oranlı büyüme hızına sahip olan Güney Kore ekonomisinde hâkim olan iktisadi anlayış, devletin öncülük ettiği bir kalkınma anlayışı

idi. Bu anlayış çerçevesinde yapılan devlet müdahaleleri, çok fazla sayıda idari ve bürokratik düzenlemeyi de beraberinde getirmiştir. Bu yapının reformdan geçirilerek piyasa tabanlı teşvik sistemlerine geçilmesinin kaçınılmaz olacağı düşüncesiyle, 1993 yılında bir kamu yönetimi reform girişimi başlatılmıştır. Ekonomik krizin baş gösterdiği 1997 yılına kadar belirli bir yol kat edildiyse de, bu çaba daha fazla bazı bürokratik işlemlerin azaltılmaya çalışılması şeklinde olmuştur. G. Kore ekonomisinin 1997 krizinden yavaş yavaş çıkmaya başlaması ile birlikte düzenleyici reform konusu, çok yoğun olarak tekrar gündeme gelmiştir. G. Kore ekonomisini derin krize götüren nedenin düzenleme rejimindeki çarpıklıklar olduğu belirlenmesiyle, düzenleme reformunu gerçekleştirmek için yoğun çabalar başlamıştır. OECD'nin yayınladığı bir rapora göre, 1998-99 yılları arasında devletin ekonomiyle ilgili getirmiş olduğu bürokratik düzenlemelerin sayısı %50'ye yaklaşan bir oranda azaltılmıştır (Zenginobuz, 2002:132).

Güney Kore'de de İngiltere'dekine benzer şekilde finansal piyasaları düzenleyici kurumlarda değişiklik yaşanmıştır. 1997 yılının başında Finansal Reform Komitesi kurulmuş ve daha sonra komite merkez bankası ve finansal gözetimin yapısı konusunda tavsiyelerde bulunmuştur. Komitenin önerileri dikkate alınarak Finansal Gözetim Komisyonu (Financial Supervisory Commission-FSC) kurulmuştur. FSC daha önceleri mevcut dört kuruluşun; merkez bankasının gözetim bölümünün (The Office of Bank Supervision-OBS), sermaye piyasaları düzenleyici otoritesinin (the Securities Supervisory Board-SSB), sigorta şirketleri gözetim kurulunun(The Insurance Supervisory Board-ISB) ve banka dışı mali kurumlar otoritesinin (Non-bank Supervisory Authority NSA) birleşmesinden oluşmuştur. FSC 1 Nisan 1998 tarihinden itibaren etkin olarak finansal sistemden sorumlu ana kuruluş olarak işlemeye başlamış ve tek finansal düzenleyici kurum olmuştur. Buna ilave olarak sermaye piyasalarını düzenleyici kurulun ortadan kalkmasından dolayı, menkul kıymetler ve vadeli işlemler ile ilgili olarak Securities and Futures Commission kurulmuştur (Eser, 2001).

BÖLÜM 2: TÜRKİYE’DE ÜST KURUL UYGULAMALARI

Üst kurul anlamında Türkiye’de ilk defa 1981 yılında 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu ile Sermaye Piyasası Kurulu oluşturulmuştur. Uzun bir aradan sonra 1994 yılında 3984 Sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanunla kurulan RTÜK ve 4054 Sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanunla kurulan Rekabet Kurumu yeni üst kurullar olarak karşımıza çıkmıştır. 1990’lı yılların sonunda ise bir dalga halinde ardı ardına üst kurulların oluşturulduğu dikkati çekmektedir. Bu dönemde ilk önce 4389 sayılı Bankalar Kanunu ile 1999 yılında Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK), 4502 sayılı Kanun ile 27.1.2000 tarihinde Telekomünikasyon Kurumu (TK), 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu ile önce Elektrik Piyasası Düzenleme Kurumu adını alan, ancak sonra 4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu ile 2001 yılında adı değişen Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK), 3.1.2002 tarih ve 4733 sayılı Kanunla, Tütün, Tütün Mamulleri Ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurulu (TAPDK) ve son olarak 22.01.2002 tarihli 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile Kamu ihale Kurumu (KİK) kurulmuştur. Bu kurumlar henüz çerçeve bir kanunla tek biçime kavuşmamıştır. Bu kurumlar kurucu kanunlarında zaman içinde yapılan değişikliklerle yapı ve fonksiyonları itibariyle birbirine yaklaşmıştır.

04.4.2001 tarih ve 4634 sayılı Şeker Kanunu uyarınca, yurt içi şeker talebinin yurt içi üretimle karşılanmasına ve gerektiğinde ihracata yönelik olarak Türkiye’de şeker rejimini, şeker üretimindeki usul ve esaslar ile fiyatlandırma, pazarlama şart ve yöntemlerini düzenlemekle görevli Şeker Kurumu kurulmuş ise de daha önceki bölümlerde açıklandığı üzere Şeker Kurumu gerek kurul oluşumundaki farklılık ve gerekse özerkliğindeki zafiyet sebebiyle üst kurul sınıflandırması içinde yer almamaktadır. Nitekim 12 Temmuz 2004’te TBMM’ye sevk edilen “Düzenleyici Ve Denetleyici Kurumlar Hakkında Kanun Tasarısı”nda Şeker Kurumuna yer verilmemiş, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun ilk düzenlemesinde¹⁶ III no’lu

¹⁶ 12.2003 tarihli 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, (III) Sayılı Cetvelde Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar olarak, 1- Radyo ve Televizyon Üst Kurulu, 2- Telekomünikasyon Kurumu, 3- Sermaye Piyasası Kurulu, 4- Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, 5- Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu, 6- Kamu İhale Kurumu, 7- Rekabet Kurumu, 8- Şeker Kurumu, 9- Tütün, Tütün

“Düzenleyici Denetleyici Kurumlar” listesinde Şeker Kurumu yer almış ise de sonradan yapılan değişiklikle¹⁷ listeden çıkarılmıştır.

Fransız kamu hukuku öğretisini dikkate alarak değerlendiren kimi yazarlar, Rekabet Kurumu’nun bir üst kurul sayılamayacağına ilişkin görüşler¹⁸ ileri sürerken; Türk yönetim dizgesi içinde Rekabet Kurumu’nun özgün ve ayrıcalıklı konumuna işaret edenler bu görüşlerin aksini savunmaktadırlar (Akıncı, 2002:10-13). Yine Tütün alkol piyasasının düzenlenmesi amacıyla bir üst kurula ihtiyaç olmadığını savunan görüşler de bulunmaktadır. Bu anlayışa göre, uluslararası deneyimler çerçevesinden bakıldığında TAPDK’nin ana işlevinin, sektörde ekonomik düzenleme yerine, özellikle de içki ve sigaranın dağıtım aşamasında sağlık ve toplumsal açılardan sosyal düzenleme yapmak olduğundan bahisle sosyal düzenleme yapmak için, bağımsız bir kurum oluşturulması yerine, Sağlık Bakanlığı’nın hastaneleri, Milli Eğitim Bakanlığı’nın da özel okulları düzenleyip, denetlediği gibi içki ve sigaranın üretim ve dağıtımının düzenlenmesi ve denetimi işlevinin genel idare içerisinde bir birime verilmesi mümkündür (Emek, 2002:158).

Türkiye’de sermaye piyasasını düzenlemek amacıyla SPK, bankacılık alanlarını düzenlemek amacıyla da BDDK kurulmasına rağmen mali piyasalarda bankacılık ve sermaye piyasaları ve hatta sigorta sektörü arasında faaliyet bakımından sınırlamaların azalmış olması ve giderek ortadan kalkması sebebiyle bu sektörlerde farklı düzenleyici ve gözetleyici kurumlar oluşturmak yerine, bunların hepsini kapsayacak şekilde bir üst kurul oluşturulması veya kurulmuş olan kurulların çok iyi bir işbirliği içinde

Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu, 10- Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonuna yer vermiştir (RG: 24.12.2003/25326).

¹⁷ 22/12/2005 tarih ve 5436 sayılı kanunun 12. maddesiyle 5018 sayılı kanunda yapılan değişiklikle (III) sayılı cetveldin, Şeker Kurumu ve Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu çıkarılmıştır

¹⁸ Bu görüşe göre; bir Düzenleyici Üst Kurul’a ihtiyaç duyulması için belirli bir piyasanın önceden rekabete kapalı olması, devlet tekelinin bulunması ya da kısıtlayıcı yasalar ile donatılmış bu piyasada sadece imtiyaz verilmiş teşebbüslerin faaliyet göstermesi gerekmektedir. İşte böyle bir piyasayı rekabete açmak, deregüle edilmek istenen piyasadaki ilk temel kuralları ortaya koymak, hür teşebbüs ve kamu teşebbüsü gibi aktörlerin rekabete ne şekilde tüketicinin ve kamu düzeninin yararına olarak soyunacaklarına ilişkin yasal düzenlemeleri yapmak üzere üst kurul oluşturulur. Ancak Rekabet Kurulu ise böyle bir kurul değildir. Türkiye gibi elli yılı aşkın süredir piyasa ekonomisinin bulunduğu bir ülkede rekabet için Düzenleyici Kurul kurulamaz. Çin’de ekonomi serbest rekabete açılmak ya da deregülerize edilmek istenirse rekabet kurulu ihdas edilebilir. Ayrıca Rekabet Kurulu yatay anlamda (tüm piyasalarda) işlev görürken, Düzenleyici Kurullar dikey anlamda (belirli bir piyasada) işlev görmektedir (Esin, 2002).

çalışmasının, bu sektörlerin etkinliğini artıracakı savunulmaktadır (Lucatelli, 1997:77). Aksi hale üst kurullar hedeflenen amaca ulaşamayacaktır.

2.1. Üst Kurulların Gelişme Seyri ve Etki Eden Faktörler

Sezen, Türkiye'deki üst kurulların gelişme seyrini filizlenme, serpilme ve büyüme olmak üzere üç ana kategoride veya birinci, ikinci ve üçüncü kuşak kurullar olarak incelenebileceğini belirtmektedir (2003:117). Filizlenme, serpilme ve büyüme adlandırmaları daha çok canlı bir organizmanın şuurlu, bilinçli büyümesi veya olayların daha baştan bir plan ve program dahilinde gelişimini çağrıştırmaları sebebiyle dönemsel, tedrici gelişimi belirtmek amacıyla "dönem" ifadesinin kullanımı bizim açımızdan daha tercih edilir görülmektedir.

Üst kurulların dünyada yaygınlaşmalarının arkasında yer alan faktörler şüphesiz Türkiye'de üst kurulların oluşumunda etkili olmakla birlikte daha öncede ifade edildiği gibi Türkiye'deki gelişmelerinin belirli ilkeler ve doktrin çerçevesinde değil, konjonktürel gelişmelere bağlı olarak gerçekleştiği söylenebilir. Türkiye'de üst kurulların oluşturulması süreci incelendiğinde yaşanan ağır ekonomik krizlerin ve kamu mali yapısının veya disiplininin bozulmasının da önemli bir etken olduğu görülmektedir. Ekonomiye siyasi müdahalelerin serbest piyasa ekonomisinin işleyişini olumsuz etkilemesi sebebiyle, ekonomiyi yönlendiren kurumların bağımsız olması ve kamu müdahalelerinin engellenmesi arzu edilmiş ve bozulan kamu mali yapısının yeniden düzenlenmesinde üst kurulların siyasetten arındırılmış özerk yapılarından ve regülasyonu içeren işlevlerinden yararlanılmak istenmiştir. Nitekim bu kurumların oluşturulmasında önemli bir etkiye sahip olan dönemin ekonomiden sorumlu Devlet Bakanı Kemal Derviş; yaşanan ağır ekonomik krizler ve bozulan kamu mali yapısının düzeltilmesi amacıyla üst kurulların oluşturulduğunu ifade etmektedir (Kişisel Görüşme, 2004). Ayrıca bu oluşum döneminde IMF ve Dünya Bankasının baskıları ve Avrupa Birliği'ne adaylık süreci de bu gelişmeleri destekleyen önemli bir etken olmuştur.

2.1.1. Başlangıç Dönemi

Üst kurulların ilk ortaya çıkışı, Türkiye'de ekonomik liberalizme yönelişin başlatıldığı 1980'li yılların ilk yarısına denk gelmektedir. 24 Ocak kararlarıyla başlatılan

liberalleşme politikalarının “Daha az devlet daha çok piyasa” anlayışı beraberinde devlet örgütlenmesinde üst kurulların ortaya çıkmasına zemin hazırlamıştır. Bu dönemde uygulanan politikalarla ülke ekonomisinin giderek daha fazla uluslararası finans kuruluşlarıyla yakınlaşması veya işbirliği içine girmesinin de üst kurulların nitelik ve nicelik açısından doğrudan gelişimini etkilediği görülmektedir. Türkiye’nin ilk üst kurulu olan SPK bu dönemde, 24 Ocak kararlarını izleyen dönemde yaşanan banker krizinin ardından 1981 yılında 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunuyla kurulmuş ve 1982’de faaliyete geçmiştir. 2499 sayılı kanunun gerekçesinde özetle, Kara Avrupa hukukundan etkilenecek hazırlanan ve Ticaret Kanunu’nun kısıtlamalarından kurtulmak, piyasada güven ve istikrarı sağlamak, böylece sermaye piyasalarının oluşması ve gelişmesi için uygun ortamı hazırlamak ve sermaye piyasasını etkinlikle denetleyecek bir kurum oluşturmak olduğu belirtilmektedir (www.spk.gov.tr, 2006).

2.1.2. Ara Dönem

1981’de kurulan SPK’ dan sonra 1994’e kadar uzun bir süre yeni bir üst kurulun kurulmadığı görülmektedir. Bu dönemde 1994 yılında RTÜK ve 1995 yılında Rekabet Kurumu üst kurul listesine eklenmiştir.

1983 yılında 2954 sayılı Türkiye Radyo ve Televizyon Kanunu ile radyo ve televizyon yayınlarının düzenlenmesi ile yurt içine ve yurt dışına yayın yapılması, Devletin tekelinde, Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumuna verilmiş, bazı devlet kurumlarının ikaz ve duyuru maksadıyla radyo istasyonu kurmaları, sürekli ve kesintili radyo yayını yapmaları, kamu kurum ve kuruluşlarıyla gerçek ve özel hukuk tüzel kişilerinin kapalı devre televizyon sistemi kurmaları ve işletmeleri Radyo ve Televizyon Yüksek Kurulunun gözetimine, denetimine ve iznine bırakılmıştı. Ancak, teknolojik gelişmeler ve iletişim alanına giren yeni girişimcilerle, özel radyo ve televizyonların yurt içine yönelik yayınları 1990’lı yıllarda bu alanın yeniden düzenlenmesini zorunlu hale getirmiştir.

Bu nedenle 1994 yılında, radyo ve televizyon yayınlarının düzenlenmesini ve bu alanı düzenleyecek Radyo ve Televizyon Üst Kurulunun kurulmasını sağlayan 3984 Sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanunla devlet tekeli kaldırılarak, her türlü teknik, usul ve araçlarla ve her ne isim altında olursa olsun elektromanyetik dalga ve diğer yollarla yurt içinde ve dışında yapılan radyo ve

televizyon yayınları ile ilgili iletişim alanı genişletilmiş ve kapsamı belirlenmiştir (www.rtuk.gov.tr, 2007).

Bu gelişmelere bağlı olarak yeni bir özgürlük alanı olarak Görsel-İşitsel İletişim Özgürlüğünün Türkiye’de ilk kez 1993 yılında 1982 Anayasasının 133 üncü maddesinde gerçekleştirilen değişiklikle (RG: 10.07.1993/21633) tanınması ve radyo ve televizyon yayıncılığı alanında kamu tekelinin kaldırılmasının ardından 13.4.1994 tarihinde kabul edilen 3984 sayılı “Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun” uyarınca ulusal, bölgesel ve yerel düzeyde, kamu ya da özel yayın kuruluşlarınca gerçekleştirilen radyo ve televizyon etkinliklerini düzenlemek ve denetlemek üzere RTÜK kurulmuştur.

Bu dönemde, özelleştirme sonrası en önemli sorunlardan biri olarak ortaya çıkan rekabet eksikliği tehlikesi düzenleyici kurum olarak Rekabet Kurumu’nun kuruluş gerekçelerinden biri olarak ön plana çıkmaktadır. Rekabeti korumak ve geliştirmek üzere oluşturulan Rekabet Kurumu, sektörlerdeki uygulamaları görevi gereği gözden geçirip değerlendirerek sağlıklı bir piyasanın oluşumunu sağlamakla görevlidir.

Türkiye’de Rekabet Kurumu, Avrupa Birliği ve Türkiye ilişkileri sayesinde, Gümrük Birliği’ne giriş döneminde kurulmuştur. AB Kopenhag İktisadi Kriteri’nde sözü edilen en önemli müesseselerden birisi, piyasa ekonomisinin bütün etkisiyle işleyebilmesini sağlayacak olan Rekabet Kurumudur. AB’nin 1998 faaliyetlerini ve rekabet politikasını genel olarak değerlendiren, komisyonun 1999 raporunda, diğer aday ülkelere Türk Rekabet Kurumu örnek gösterilmiş, çok kısa sürede hem kurumsallaşma, hem mevzuat açısından çok büyük başarı elde ettiği ifade edilmiştir. Yine aynı şekilde, “Helsinki Zirvesi”ne Komisyonun sunduğu, Türkiye’nin tam üyelik yolunda ilerlemesine ilişkin İkinci Olağan Raporda da; Rekabet Hukuku açısından Türkiye’nin mevzuatının ve teşkilatlanmasının yeterli olduğu belirtilmektedir (Arat, 2000:113).

2.1.3. Son Dönem / Üst Kurullar Dönemi

Türkiye, 1980’den itibaren, karma ekonomik modelden, piyasa ekonomisine dayalı modele geçiş yapmakla birlikte, bu modelin gerektirdiği düzenleyici kurumları zamanında oluşturamamıştır. Bu gecikmenin olumsuz etkileri olarak, 2000 ve 2001 yıllarında bankacılık-finance sektörlerinde ortaya çıkan kötü yönetim ve yolsuzluk

olaylarından kaynaklanan ağır ekonomik krizler kendini göstermiştir. Yaşanan krizlerin başlıca nedenleri olarak, sürdürülemez iç ve dış borç¹⁹ dinamiği ve malî sistemdeki sağlıksız yapılanma görülmektedir. Bu dönemde kamu bankalarının “görev zararları” olarak nitelendirilen açıkları artmış ve 19 özel banka Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonuna (TMSF) devredilmiş yani devletleştirilmiştir. Bankacılık krizinin devlete maliyeti 20 milyar Dolar civarında olmuştur. Merkezi idarenin kontrolü dışında kalan bütçe dışı fonlar ve döner sermayelerin harcamalarındaki artışlar da kamu maliyesindeki bütünlük ve disiplinin bozulmasına etki etmiştir. Döner sermaye ve özellikle fonların yanında, mahallî idarelerin merkezî devletin denetimi dışında harcama ve borçlanma imkânlarının genişletilmesi de bu malî yapının parçalanmasına etki etmiştir.

Kamu mali yapısının bozulması ve yaşanan ekonomik krizlerin müsebbibi olarak siyasetçiler görüldüğünden, ekonominin siyaset karşısında özerkliğini sağlayacak ve dolayısıyla ekonomi yönetimini rasyonelleştirerek piyasa sistemine işlerlik kazandıracak üst kurullar (Eryılmaz, 2002:162) düzenleyici kurumlar olarak oluşturulmaya başlanmıştır.

Bu dönemde kurulan üst kurullar şunlardır.

- Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (1999)
- Telekomünikasyon Kurumu (2000)
- Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (2001)
- Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu (2002)
- Kamu İhale Kurumu (2002)

Bu dönemde Türkiye kendini bir “üst kurullar rüzgârı” içinde bulmuş, Türkiye’nin en önemli gündem maddesi piyasaları düzenlemek amacıyla oluşturulan üst kurullar olmuş, siyasetçiden, piyasa aktörlerine, basından akademik çevrelere geniş bir kesimin ilgi odağı haline gelmiştir. Ancak 2000’nin ilk yıllarındaki rüzgârın, günümüze

¹⁹ Özellikle 1990’ların başından itibaren Türkiye’nin iç ve dış borçları artmış; örneğin dış borçlar, 1983 yılında 19,2 milyar Dolar iken, bu miktar 1990 yılında 49, 2001 yılında ise 121,2 milyar Dolara yükselmiştir (Eryılmaz; 2002:161).

yaklaşıldıkça hızını kaybederek oldukça zayıfladığını hatta bazen tersine bile esmeye başladığını da itiraf etmek gerekir. Gerçekten de 1999–2002 yılları arasında ardı ardına beş üst kurul kurulmasına rağmen bu tarihten sonra yeni bir oluşuma gidilmemiştir. Üst kurul uygulamalarında yaşanan olumsuzlukların giderilmesine yönelik bütünleştirme yada bir başka ifadeyle “zabtu rapt” (Hürriyet, 11.03.2002) altına alma çalışmaları ağırlık kazanmıştır. 2002 yılında kurulan KİK’ten sonra yeni bir üst kurulun kurulmamış olması ve siyasal iktidarın bu yönde herhangi bir iradesinin olmaması, üst kurulların sayısının artmayacağını gösteriyor.

2.1.4. Üst Kurulların Gelişimine IMF, Dünya Bankası ve AB’nin Etkisi

Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Dünya Bankası (DB) gibi uluslararası kuruluşlar ile Avrupa Birliği’nin (AB) dünya genelinde olduğu gibi Türkiye’de de üst kurul ve benzeri düzenleyici kuruluşların kurulmasına ve gelişmelerine etki ettikleri daha önceki bölümlerde ifade edilmişti. Bu bölümde Türkiye’deki üst kurulların gerek kuruluş aşamasında ve gerekse gelişimlerinde bu örgütlerin etki ve yönlendirmeleri daha ayrıntılı ele alınacaktır.

Piyasaları düzenlemek amacıyla üst kurullar kurulmasının ardında müdahaleci devlet anlayışından serbest piyasa ekonomisine geçiş, özelleştirme sonrası piyasaları düzenleme ihtiyacı, kamu yönetimi anlayışındaki değişimlerle birlikte özellikle Gümrük Birliğine üyelikle başlayan süreçte AB’nin, IMF ve Dünya Bankasının izlerine rastlamak mümkündür. AB Katılım ortaklığı belgelerinin, IMF’ye verilen niyet mektuplarının ve Dünya Bankası ile yapılan ikraz anlaşmalarının toplu bir incelemesi bu hususu kanıtlayacağı gibi üst kurulların hangi amaçlarla kurulmuş olduklarını da açığa çıkarmaktadır. Hangi sektörde hangi kurulun ne kadar süre içinde ve hangi yasayla kurulacağı, yasaların parlamentodan hangi tarihe kadar çıkarılacağı, ne zaman faaliyete geçecekleri bu belgelerde taahhüt altına alınmıştır (Sezen, 2003:123).

AB’nin, IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşların üst kurulların yaygınlaşmasını teşvik etmesinin arkasındaki temel nedenin, ülke ekonomilerinde güven duyulmayan politikacının ve yöneticilerin mümkün olduğu kadar piyasaların işleyiş düzenine özellikle finans sektörü ve bankacılık gibi ekonominin hassas alanlarına yönelik müdahalelerini azaltmak, aynı zamanda müdahale alanlarını daraltmak, diğer bir deyişle “kamu tüzel kişisi” olan devlet ile “siyasi güç” olan devlet

arasında giderek artan farklılaşmanın yol açtığı sakıncaları kaldırmak olduğu ifade edilmektedir (Ünal, 2003). Buna bağlı olarak özellikle ekonomik konularda ve piyasaların düzenlenmesinde siyasi kurumlardan çok, uzmanlığı ve istikrarı ön planda olan üst kurul ve benzeri bağımsız düzenleyici kurumlar tercih edilmektedir (Salman, 2000).

AB Komisyonu, AB'ye üyelik kriterleri arasında Haziran 1993 Kopenhag Zirvesi sonuçlarını temel almaktadır. Kopenhag kriterlerine göre aday ülkenin; işleyen bir piyasa ekonomisine ve birlik içerisindeki rekabet baskısı ve piyasa güçleriyle baş edebilme kapasitesine sahip olması gerekmektedir. İşleyen bir piyasa ekonomisinin varlığı, ticaretin ve fiyatların serbest olmasını ve mülkiyet hakları dahil, icra edilebilen bir hukukî sistemin var olmasını gerektirir. Makroekonomik istikrar ve ekonomi politikası üzerinde uzlaşma, bir piyasa ekonomisinin performansını artırır. Gelişmiş bir malî sektör ve piyasaya giriş ve piyasadan çıkış önünde önemli herhangi bir engel bulunmaması, ekonominin verimliliğini iyileştirir. Ülkelerin, birlik içerisindeki rekabet baskısı ve piyasa güçleriyle baş edebilme kapasitesine sahip olması, ekonomik aktörlerin ileriye görebilecekleri bir ortamda karar almalarına imkân veren istikrarlı bir makroekonomik çerçevenin ve bir piyasa ekonomisinin varlığına bağlıdır. Bu, ayrıca, altyapı dahil yeterli miktarda beşerî ve fizikî sermaye gerektirir (www.abgs.gov.tr, 2007).

Bu şartların gerçekleşmesi için AB, üye veya aday ülkelerden yaptığı düzenlemelerin ve aldığı kararların yerine getirilmesini beklemektedir. AB bu kapsamda piyasaları düzenlemek amacıyla bağımsız düzenleyici kurumların oluşturulmasını üye ülkelerden istediği gibi aday ülkeler için de belirlenen siyasi ve ekonomik kriterler arasında yer verilmek suretiyle uyulmasını şart koşabilmektedir. Ancak bu konuda standart bir düzenleme olmadığı, farklı usul ve uygulamaların benimsendiği anlaşılmaktadır.

Avrupa Birliği'nin kabul ettiği ve üye ülkelerde uygulanmasını istediği şey, aynı alanda kamusal ve özel işleticiler birlikte faaliyette bulunuyorlarsa, düzenleme işlevinin doğrudan kamusal makamlar tarafından değil, bağımsız düzenleyici otoritelerce yerine getirilmesidir (Tan, 2000a:4). AB direktifleri, ulusal düzenleyici otorite olarak bir veya daha fazla kurumun kurulabileceğini öngörmektedir. Çoğu ülkede, düzenleyici düzeydeki görev bölümü, bakanlık ile düzenleyici kurum arasında olmaktadır

(Watkinson, 1999:15). Buna bağılı olarak AB'ye temel teşkil eden Roma Antlaşması'na göre, AB düzeyinde bağlayıcılığı olan kural ve düzenlemelerin uygulanması, üye ülkelerin sorumluluğuna bırakılmıştır. Üye ülkeler bu sorumluluğu yerine getirebilmek için yeni birimler kurmak veya var olanları genişletmek zorunda kalmışlardır. Ayrıca, uygulama zorunluluğu olmayan konularda bile üye ülkeler AB düzeyinde geliştirilen yaklaşım ve uygulamalardan etkilenmekte, ulusal düzeyde düzenleyici kurumların genel yapısı ve düzenleyici politikalar birbirine benzeyerek artmaktadır. Örneğin, Roma Antlaşması 1960 yılında imzalandığında yalnızca Federal Almanya'da çağdaş bir anti-tröst yasası ve bu yasayı uygulamak üzere kurulmuş bir rekabet kurumu varken, bugün bütün üye ülkelerde giderek güçlenen bağımsız rekabet kurumları bulunmaktadır (Zenginobuz, 2002:82). Ülkemizde de 4054 sayılı Kanun'un yasalaşarak yürürlüğe girmesine ve Rekabet Kurumu'nun kurulmasına katkı sağlayan en önemli gelişmenin Türkiye ile AB arasında Ortaklık Anlaşması çerçevesinde kurulan Gümrük Birliği olduğu kabul edilmektedir. Gümrük Birliği Kararı ile Türkiye'nin AB rekabet politikalarını benimsemesi sonucunda 4054 sayılı Kanun büyük ölçüde Roma Antlaşması'nın 81 ve 82'nci maddelerini kaynak almıştır (Emek, 2002:159).

Telekomünikasyonun ekonomik bütünleşmede taşıdığı önem dikkate alınarak, bu konuda AB tarafından çalışmalar başlatılmış ve belirlenen ortak politikalar 1987 yılında Green Paper (yeşil kitap) olarak yayınlanmıştır. Bu kitapta, AB telekomünikasyon politikalarının temel ilkeleri 10 alt başlıkta toplanmış olup, bu ilkelerden biri telekomünikasyon işletme ve regülasyon fonksiyonları bağımsız regülatör kurumlar oluşturularak ayrılmasıdır (Çakal, 1996:44). Bunun akabinde, AB'nin 90/388/EEC sayılı Direktifindeki, "Üye ülkeler, işletme lisanslarının verilmesinin, tip onayının ve gerekli şartların kontrolünün, frekans tahsisinin ve kullanım şartlarının denetlenmesinin, 1 Temmuz 1991'den itibaren telekomünikasyon organizasyonlarından bağımsız bir kurum tarafından yürütülmesini garanti edeceklerdir." hükmü ile telekomünikasyon düzenleme kurumlarının kurulma zorunluluğu getirilmiştir (www.europa.eu.x, 2005).

Ülkemizde elektrik sektörü reformu çalışmalarına, Avrupa Birliği'nin 96/92 sayılı Direktifinin yayımlanmasından bir yıl sonra, 1997 yılında, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı tarafından başlanmıştır. Bu çalışmalar, Avrupa Birliğine üyelik sürecinde 2000 yılının Kasım ayında açıklanan Katılım Ortaklığı Belgesi ile ivme kazanmıştır.

Katılım Ortaklığı Belgesinde; elektrik ve doğal gaz piyasalarının Avrupa Birliği direktiflerine uygun olarak serbestleştirilmesi ve bu bağlamda görevini etkin biçimde ifa edecek bağımsız bir düzenleyici kurulun tesis edilmesi öngörülmüştür. Aynı zamanda, enerji sektörünün serbestleştirilmesi çalışmalarının bir parçası olarak sektörde faaliyet gösteren kamu ve özel sektör kuruluşlarının yeniden yapılandırılması hususu da Belge kapsamında yerine getirilmesi gereken faaliyetler olarak ifade edilmiştir (www.abgs.gov.tr, 2006). Bugün itibariyle Almanya hariç diğer tüm Avrupa Birliği üyelerinde, aday ülkelerin çoğunda enerji sektörü bağımsız düzenleyici kurumlar tarafından düzenlenmekte ve denetlenmektedir (Günay, 2002).

Türkiye’de özellikle banka denetim sistemiyle uygulamanın gözden geçirilme zorunluluğu son yirmi yıldır sıklıkla yaşanan bankacılık krizleri nedeniyle gündeme gelmiş olmakla beraber, BDDK’nin kurulması girişiminin altında yatan gerekçe, ülkemizdeki bankacılık sektörünün sorunlarının aşılması amacıyla çok, AB uyum sürecinde, birlik içerisinde geçerli olan bankacılık ilkelerinin aday statüsünde olan ülkelerde de uygulanması isteğidir. Nitekim aynı dönemde İngiltere’de de benzer bir şekilde bağımsız düzenleyici kurum (Financial Services Authority, FSA) oluşturulmuştur (Çolak, 2003:126).

AB’nin gerek üye ülkelere ve gerekse üyelik sürecinde bulunan diğer ülkelere bağımsız düzenleyici kurumların yaygınlaşması için tavsiyelerde bulunduğu gibi, her yıl düzenli olarak hazırladıkları raporlarda da bu kurumların çalışmalarını değerlendirdikleri ve bazı önerilerde buldukları görülmektedir. Raporların içeriğinde aday ülkenin son bir yıl içinde meydana gelen gelişmelere bağlı genel bir değerlendirmesi yapıldıktan sonra her sektörün ayrı ayrı üyelik yükümlüğünü karşılama kapasitesi değerlendirilmektedir. Bu kapsamda, Türkiye AB tam üyelik uyum süreci içinde gerek “Katılım Ortaklığı Belgesinde” ve gerekse yıllık olarak düzenlenen “İlerleme Raporları”nda sektör analizleri yapılırken bağımsız düzenleyici kurumlar olarak üst kurulların performans değerlendirmelerinin de yapıldığı görülmektedir.

Türkiye'nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin Katılım ortaklığı belgeleri ve İlerleme Rapor'ları²⁰ incelendiğinde, Türkiye'de pazar ekonomisinin işleyişinin önemli ölçüde iyileştiği, Türk ekonomisinin istikrarsızlığının temel kaynağı olan siyasetin ekonomiye müdahalesi azaltılarak yapısal zayıflıkların giderilmesine ilişkin adımlar atıldığı, mali sektörün düzenlenmesi ve denetlenmesinin güçlendirildiği, tarım ve enerji gibi temel sektörlerin serbestleştirilmesi yönünde önemli adımlar atıldığı gibi Türkiye'de gelişmelere ve kapasitesine yer verildiği, bağımsız düzenleyici kurumların bu kapasitenin artırılmasına katkılarının değerlendirildiği görülmektedir. Bu kapsamda üst kurulların ayrı, ayrı idari kapasiteleri ve faaliyetleri ele alınmakta, gerekli tavsiye ve telkinlerde bulunmaktadır. Raporların üst kurullar değerlendirmeleri incelendiğinde aşağıdaki tespitlere ulaşılabacaktır.

İlerleme raporlarında Rekabet Kurumu'na ayrı bir önem verilmiştir. 2002 İlerleme Raporu'nda, Rekabet Kurumunun, özelleştirme sürecinde ve düzenlenmiş alt yapı sektörlerinde, rekabeti teşvik etmek amacıyla daha aktif hareket etmesi gerektiği (www.ekutup.dpt.gov.tr, 2006) belirtilirken, 2006'ya gelindiğinde, Rekabet Kurumu'nun çalışmaları ve kuralları uygulama düzeyi tatminkâr bulunmuş, Kurum'un piyasadaki rolünün özelleştirme süreciyle daha da desteklendiği ifade edilmiştir. Rekabet Kurumu'nun idari kapasitesinin yeterli olması ve çalışanlarını düzenli olarak eğitmesi bütün ilerleme raporlarında yer alan Rekabet Kurumu'nun en başarılı yönünü ortaya koymaktadır. 2004 yılı ilerleme Raporunda, Rekabet üzerinde etkili olabilecek yasal düzenlemeler yapılırken, Rekabet Kurumu'nun görüşünün alınması gerektiği, rekabet unsuru göz önünde bulundurularak özelleştirmelerin piyasalarda üst düzeyde rekabeti sağlayacak şekilde yapılması ve Rekabet Kurumu ile diğer düzenleyici kurumların etkili bir işbirliği içinde bulunmaları gerektiği tavsiye olarak yer almaktadır. (www.abgs.gov.tr, 2007).

²⁰ Haziran 1998'de yapılan Cardiff AB Konseyi, Türkiye'ye ilişkin "raporun, Ortaklık Anlaşması'nın 28nci maddesine ve Lüksemburg AB Konseyi'nin sonuçlarına dayalı olacağını" kaydetmiştir. 28. madde, "Anlaşma'nın işleyişi, Topluluğu kuran Antlaşmadan doğan yükümlülüklerin Türkiye tarafından tam olarak kabul edilmesini öngörmeyi haklı kılabilecek ölçüde ilerlediğinde, Akit Taraflar, Türkiye'nin Topluluğa katılma imkânını inceleyeceklerdir." şeklindedir.

İlerleme Raporlarında, Bankacılık alanında meydana gelen gelişmelere geniş bir yer verilerek BDDK'nın dönem içerisindeki çalışmaları da değerlendirilmiştir. Raporlarda genelde BDDK'nın bağımsızlığının teyit edildiği ve yetki alanının genişletildiği vurgulanmaktadır. 2004 yılı ilerleme Raporunda, Bankacılık sektöründeki sıkı denetimler holdingler bünyesindeki şirketleri yeniden yapılanmaya zorladığı belirtilmekle birlikte, GSYH'nin %2'sine varan sermaye açığına sahip bir bankanın ortaya çıkarılmasının, bankacılık sektöründe denetimin yetersizliğine bağlanarak, daha da sıkılaştırılması gerektiği tavsiye edilmektedir. Uzan grubunun banka kaynaklarını kötüye kullandığının geç fark edilmesi BDDK'nin eksisi olarak kabul edilmiş, kurumun daha düzgün işleyebilmesi için bağımsız çalışması hatırlatılmıştır. Mevduat sahiplerine verilen devlet garantisinin 50 milyar Türk lirası ile sınırlandırılması ise Bankacılık sektörü mevzuatının uluslararası standartlara uyumlu hale getirilmesi yönünde atılan olumlu bir adım olarak kabul edilmektedir (www.abgs.gov.tr, 2007).

2006 İlerleme Raporunu göre, Enerji alanında bazı ilerlemeler kaydedilmiş olmakla birlikte, Enerji verimliliğine ilişkin bir çerçeve kanun henüz oluşturulmamıştır. Raporda yer alan bu ifadelerden oldukça yeni bir kurum olan EPDK'nın henüz sektörü arzu edilen ölçüde kontrol edemediği anlaşılmaktadır. 2006 ilerleme raporunda, Kurumun idari kapasitesinin ve özerkliğinin güçlendirilmesine ihtiyaç bulunduğu belirtilmektedir (www.abgs.gov.tr, 2007).

İlerleme Raporları RTÜK'le ilgili olarak Türkçe dışında diğer dil ve lehçelerle yayın yapılmasıyla ilgili husus üzerinde özellikle durmuş, her yıl yayınlanan raporlarda bu konuya özel bir önem verilmiştir. 2004 yılı ilerleme raporunda, görsel-işitsel alanda bazı ilerlemeler kaydedildiği belirtilerek, televizyon yayınına yürürlüğe giren yeni bir tüzük ile daha önceden sadece TRT'nin sahip olduğu, Türkçe dışındaki diğer dillerde yayın yapma imkânının ülke çapında yayın yapan televizyon ve radyoları içine alacak şekilde genişletildiği, yerel ve bölgesel düzeyde yayın yapanlar ise diğer dillerde yayın yapma imkânına ancak, RTÜK yönetiminde gerçekleştirilecek olan ve Türkiye'nin tüm bölgelerinde yerel dillerin kullanımına ilişkin anketin tamamlanmasını takiben kavuşacakları hususlarına yer verilmiştir (www.abgs.gov.tr, 2007).

Türkiye'nin Avrupa Birliği üyeliği için bir yol haritası niteliği taşıyan Katılım Ortaklığı Belgesinin²¹ bilişim sektörünü de yakından ilgilendiren önemli değerlendirmeler yaptığı görülmektedir. Katılım Ortaklığı Belgesi'nde yeni Telekom Yasası'nın tamamlanması, GSM ihalelerinin gerçekleştirilmesi ve Telekomünikasyon Üst Kurulu'nun oluşturulmasının olumlu gelişmeler olduğu belirtilirken, bu gelişmelerin yeterli olmadığına da dikkat çekilmektedir. Rapor, konuyla ilgili olarak şu ifadelerle yer vermektedir:

“Türkiye telekomünikasyon ağları ve hizmetleri alanında büyük ilerleme gerçekleştirdi. Ancak yeni Telekom Yasası TT'nin etkisi ve devlet elinin hala TT'nin üzerinde olması nedeniyle düzenleyici otoritenin (Telekomünikasyon Üst Kurulu) bağımsızlığını tam anlamıyla sağlayamıyor. Ayrıca, TT'nin tarifelerini dengeleyebilmesi için yeni bir tarife düzenlemesine gerek var. Öte yandan kiralık hatlar, ses ve diğer hizmetleri regüle edecek bir mekanizmaya da gereksinim olduğu görülüyor. Bu düzenleme Internet ve diğer liberalleşmiş hizmetlerin de gelişmesini sağlayacaktır. Her mobil telefon operatörünün lisans alırken adil rekabet koşullarına sahip olması gerekmektedir. Orta vadede Türkiye'nin yeni Telekom Yasası'nın gerçek anlamda hayata geçirilmesini sağlayacak başka bir yasaya gereksinimi vardır.” (www.hazine.gov.tr, 2007)

2002 İlerleme raporuna göre, Telekomünikasyon Kurumunun idari kapasitesi, müktesebatın zamanında uygulanmasını karşılamada yetersiz kalmaktadır. Kurul üyelerinin atanmasındaki gecikmeler, Kurumun performansı üzerinde olumsuz etki yapmıştır (<http://ekutup.dpt.gov.tr>). 2004 yılı ilerleme raporunda, piyasanın tam olarak serbestleştirilmesinden sonra Telekomünikasyon Kurumu'nun rolünün artacağı ve bunun sonucunda, özellikle ekonomi ve düzenleyici mevzuat konusunda bilgili çok sayıda personele ihtiyaç olacağı ifade edilmiştir (www.abgs.gov.tr, 2007).

İlerleme Raporlarında, SPK'nın, Mart 2004'de vadeli işlemler Borsası'nı isler kılacak uygulama mevzuatını yürürlüğe koyması, sermaye piyasası için uluslararası muhasebe standardından oluşan bildirgesini yayınlaması, denetleyici rolünde bazı adımlar atılması, sermaye piyasası kurallarını ihlal ettikleri gerekçesi ile pek çok tüzel ve gerçek kişiye ceza vermesi ve bir aracı firmanın lisansını iptal etmiş olması olumlu gelişme göstergeleri olarak değerlendirilmektedir (www.abgs.gov.tr, 2007).

2006 yılı ilerleme raporunda, Kamu İhale Kurumunun kapasitesinin yetersiz olduğu, kurumun, kamu alımlarıyla ilgili tüm alanlarda tutarlı bir politika yürütülmesini

²¹ 8 Kasım 2000 tarihli 'Regular Report From Commission on Turkey's Progress Towards Accession'

sağlayabilecek durumda olmadığı ve aynı zamanda, kamu ihale yasasının etkin bir şekilde uygulanmasını da sağlayamadığı belirtilmektedir. Raporunda, Kamu İhale Kurumu'nun, kamu alımlarıyla ilgili bütün alanlarda uyumlu bir politika takip edilebilecek şekilde oluşturulmasının ve bütün ilgili alanları içerecek şekilde kapsamlı bir strateji ortaya konulmasının gerekliliği ifade edilmektedir (www.abgs.gov.tr, 2007).

2004 İlerleme Raporunda, alkollü içkiler sektöründe rekabet koşullarının tatmin edici düzeyde olmadığı ve alkollü içkilere ilişkin, piyasaya erişim problemlerinin halen devam ettiği ileri sürülmektedir (www.abgs.gov.tr, 2007). Bu alandaki sorun, 2001 yılında kabul edilen, ancak Türkiye'nin Gümrük Birliği çelişen temel yasal düzenlemeden kaynaklanmaktadır. Bu nedenle rapora göre Türkiye, ilgili mevzuatı Gümrük Birliği ile uyumlu olacak şekilde değiştirmelidir. Ayrıca Tütün ve alkol üzerindeki vergilerin artırıldığı, ithal sigara ve tütünden alınan özel vergi de ayrımcılık yapıldığı ifade edilmektedir. Ayrıca Sağlık Bakanlığı ile Tütün, TAPDK arasındaki sorumlulukların dağılımının belirli olmamasının, idari kapasiteyi etkilediği ileri sürülmektedir (www.abgs.gov.tr, 2007).

Türkiye, IMF'ye sunduğu belgelerle yeni üst kurulların kurulmasını ve mevcut olanların kapasitelerinin iyileştirilmesini taahhüt etmektedir. IMF'ye 18 Aralık 2000'de verilen niyet mektubunda, "elektrik sektöründe rekabete dayalı bir piyasa için uygun düzenleyici çerçevenin oluşturulması ve bu sektördeki devlet varlıklarının doğrudan satış yoluyla elden çıkarılması" amacıyla, tarife politikası üzerinde tam yetkiye sahip bir düzenleyici kurum oluşturan Elektrik Piyasası Kanunu'nun meclise sunulması taahhüt edilmektedir. 3 Mayıs 2001 tarihli niyet mektubunda da daha önce taahhüt edilmesine rağmen çıkarılmayan Tütün Kanunu'nun mecliste Mayıs ayında çıkarılacağı gözden geçirme koşulu olarak yer almaktadır (www.hazine.gov.tr, 2007). Ocak 2002 niyet mektubuna göre ise; Bağımsız bir İhale Kurumu'nun 2002 yılı Mart ayı sonuna kadar oluşturulması (yapısal kıstas), bağımsız Tütün Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu'nun kurulması öngörülmektedir. BDDK 2002 Haziran sonuna kadar bankaların 2002 yılı sonu bilançolarının uluslararası muhasebe standartları ile uyumlu olmasını sağlayacak bir düzenleme yayımlayacak, kamu mali destek programına hazırlık teşkil etmesi amacıyla, özel bankaların hedefe yönelik olarak değerlendirilmesinde uygulanacak standart kriterleri belirleyecek ve belirlenen ilkelerin uygulandığını teyit etmek

amacıyla üçüncü taraf olarak denetim firmalarını, 2002 yılı Mart ayı sonuna kadar atayacaktır (performans kriteri). Yine bu niyet mektubunda BDDK'nın denetleme sonuçları nihai değerlendirmesi ışığında; 15 Mayıs 2002 tarihine kadar bankalara alınması gereken tedbirleri gösteren yazısını göndereceği, Kamu İhale Yasasının, Mayıs 2002 sonuna kadar uygulanan eşiklerin reel değerini uluslar arası en iyi uygulamalar ile aynı düzeye getirileceği ve eşik değerlerin altındaki durumlarda asgari tedarik süresini uzatacak şekilde Meclis tarafından değiştirileceği, Türk Telekom'un özelleştirme planının Nisan 2002'de Bakanlar Kurulu tarafından kabul edileceği (İkinci gözden geçirmeye ilişkin ön koşulu); TEKEL için hazırlanacak özelleştirme planının 2002 Eylül ayı sonuna kadar Bakanlar Kurulu tarafından kabul edileceği (Dördüncü gözden geçirmeye ilişkin ön koşul) taahhüt edilmiştir (www.hazine.gov.tr, 2007).

IMF'in üst kurulların kuruluş ve işleyiş süreçlerindeki etkisi BDDK'nin bazı bankalara el koyması ve TMSF'ye devretmesi sürecinde kendini göstermiştir. BDDK, EGS Bank, Bayındırbank, Kentbank, Tarihbank ve Sitebank'a durumlarını düzeltmeleri, sermayelerini artırmaları için süre vermiş, ancak IMF faizlerin yüksek seyrine sebebiyet verdiği şeklinde değerlendirilmesi bu bankalara el konulmasının gerekçesini oluşturmuştur. Dönemin BDDK Başkanı Engin Akçakoca;

“Biz bir iyileştirme yapılabilir mi, bir sermaye artışı mümkün olabilir mi, yeni ortak bulunabilir mi diye süre tanıma taraftarıydık. IMF, bu çabaların fazla devam etmesini uygun görmedi. (...) 3-4 hafta hiç olmazsa bir fırsat tanısaydık iyi olurdu diye düşünüyorum. Bunu IMF de, Dünya Bankası'na da ilettik. Dünya Bankasıyla mutabakat sağladık ama IMF tarafı daha katı davrandı. Ben gene de düşünüyorum ki öyle bir fırsat tanısaydık daha bir ucuz çözüm yolu bulunabilirdi. Garantisi yok ama denenmeliydi. Toplam fatura 3,5 katrilyonu bulur.” sözleriyle IMF baskısını kabul etmiştir (Hürriyet, 22.07.2002)

IMF'le yapılan stand-by anlaşmalarında ve verilen taahhüt mektuplarında üst kurulların oluşturulacağı önkoşul, gözden geçirme veya kredi şartı olarak yer aldığı gibi Dünya Bankasıyla imzalanan ekonomik reform kredisi ikraz anlaşmasının koşulları arasında da buna benzer düzenlemelerin yer aldığı görülmektedir. Türkiye Cumhuriyeti ile Ululararası İmar ve Kalkınma Bankası arasındaki ikraz anlaşmasında (RG: 14.06.2000/24079), enerji reform programı kapsamında çıkarılacak bir kanunla elektrik sektörünün liberalize edilmesi ve yeterli bir rekabetçi ortamın sağlanması ve piyasada tam yetkili bağımsız bir düzenleyici kurumun kurulması yer almaktadır. Yine doğal gaz sektörünün liberalize edilmesi ve düzenleyici kurumun kurulması, telekomünikasyon

programı kapsamında, Türk Telekom'un anonim şirkete dönüştürülmesini sağlayacak planın uygulanması ve piyasada düzenleyici bir kurumun oluşturulması da aynı anlaşmada yer almaktadır.

Bu dönemde çıkarılan yasaların kimi zaman daha uygulamaya girmeden genellikle IMF'nin isteği ya da AB müktesebatına uyum amacıyla değiştirilmek zorunda kaldığı görülmektedir. 4389 sayılı Bankalar Kanunu bunun en tipik örneği olup, yasal bir boşluğun yarattığı bir baskıyla acele olarak çıkarılan ve 23.06.1999 tarihinde yayınlanan bu kanun Aralık 1999, Mayıs 2000 ve Ocak 2002'de 4491, 4672 ve 4743 sayılı yasalarla değiştirilmiştir. Aynı şekilde 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nda da kısa zaman içinde benzer değişiklikler yapılmıştır. Elektrik Piyasasını düzenlemek ve bu amaçla Elektrik Piyasası Düzenleme Kurumu kurmak amacıyla çıkarılan yasa iki ay sonra doğalgaz piyasasını düzenlemek amacıyla çıkan 4646 sayılı yasayla (RG: 02.05.2001/24390) değiştirilerek kurumun adı Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu'na dönüştürülmüş ve görev alanına doğalgaz piyasası da dahil edilmiştir. Yine 2002 yılının hemen başında kabul edilen 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ise değiştirilmeye karşı ancak altı ay dayanabilmiştir. Daha yürürlüğe girmeden yasanın bazı maddeleri Kamu İhale Kurulu'nun ifadesiyle, "uluslar arası düzenlemelere ve Avrupa Birliği müktesebatına tamamen uyumlu" hale getirmek amacıyla (KİK, 2002/DK-7 sayılı kararı, RG: 09.12.2002/24958) 4761 sayılı yasa ile değiştirilmiştir (RG: 22.06.2002/24793)

2.2. Yapı Ve Özellikleriyle Üst Kurular

Türkiye'de üst kurulların genel gelişme seyrini kısaca özetledikten sonra bu bölümde halen faaliyette bulunan (8) adet üst kurul kronolojik sıralamaya göre ayrı, ayrı olarak gelişimleri, kurul yapıları, görevleri ve fonksiyonları ayrıntılı olarak incelenmeye çalışılacaktır.

2.2.1. Sermaye Piyasası Kurulu, SPK

SPK, Fransa'da "Commission des operations de bourse", İtalya'da "Commissione Nazionale per la Societa Borsa", İspanya'da "Commision National de Valores" gibi sermaye piyasasını düzenleyen ve denetleyen özerk kurumların bir benzeri olarak oluşturulmuştur. Yetkilerini bağımsız olarak kullanan, idari ve mali özerkliğe sahip

düzenleyici bir kamu kurumu olan kurulun ilgili olduğu bakanlık, Başbakan tarafından görevlendirilen Devlet Bakanlığı'dır. Merkezi Ankara'da olan Kurul'un İstanbul'da bir temsilciliği bulunmaktadır. Kurulun temel görevi; Sermaye piyasasının güven, açıklık ve kararlılık içinde çalışmasını, tasarruf sahiplerinin yani yatırımcıların hak ve yararlarının korunmasını, sağlamaktır.

Kuruluş tarihindeki yapısına baktığımızda, SPK'nin Maliye Bakanlığı'nın gölgesinde (Sezen, 2003:119) ve bu günümüzün üst kurullarının sahip oldukları özelliklerden uzak olarak kurulduğu görülmektedir. Kurul yedi üyeden oluşmakta ve üç üye ilgili olduğu Maliye Bakanlığı'nca önerilmekte ve başkan ve başkan vekilleri yine Maliye Bakanlığı adayları arasından atanmakta idi. Aslında sermaye piyasasını denetlemekle görevli yeni kurum kurulmakla birlikte bu kurum Maliye Bakanlığı'nın etki alanı içinde tutulmuştur.

SPK bugünkü yapısına, 2499 sayılı yasada üç yasayla ve bir KHK ile yapılan ve içeriğini hemen, hemen tümüyle değiştiren değişikliklerle ulaşmıştır. 2499 sayılı yasada yapılan en kapsamlı değişiklik, 1992 yılında çıkarılan 3794 sayılı yasa ve 1999 yılında çıkarılan 4487 sayılı yasa (RG: 18.12.1999/2310) ile yapılmıştır.²² Yapılan bu değişikliklerle Kurulun Maliye Bakanlığı ile bağlarının koptuğu ve bu günkü bağımsız özerk yapısına kavuştuğu görülmektedir.

Kurul, Bakanlar Kurulu kararı ile atanan yedi üyeden oluşur. Kurul Üyeleri'nin, ikisi ilgili Bakanlığın aday gösterdiği 4 kişi arasından, biri Maliye Bakanlığının aday gösterdiği iki kişi arasından, biri Sanayi ve Ticaret Bakanlığının aday gösterdiği iki kişi arasından, biri Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumunun aday gösterdiği iki kişi arasından, biri Türkiye Sermaye Piyasası Aracı Kuruluşları Birliğinin aday gösterdiği iki kişi arasından, biri Türkiye Odalar ve Borsalar Birliğinin aday gösterdiği iki kişi arasından atanır. Bakanlar Kurulu, adaylardan birini başkan olarak atar. Kurul, Başkanın teklifi ile üyelerden birini ikinci başkan olarak seçer. Kurul başkan ve üyeleri resmi ve özel başka hiç bir görev alamazlar.

Kurul başkanı ve üyelerinin görev süreleri altı yıldır. Süresi bitenlerin tekrar atanmaları mümkündür. Başkan dışındaki üyelerin üçte biri iki yılda bir yenilenir.

²² Daha ayrıntılı bilgi için bkz. Zühtü Aytaç, "Sermaye Piyasası Kanunu'nda yapılan son değişiklikler", Bankacılar Dergisi, Sayı 33, Haziran 2000, s. 33-39

SPK'nin yapısında, ilk örneği RK'de başlatılan daha sonra da diğer üst kurullarca benimsenen kurul ve kurum ayrımı bulunmamaktadır. Sermaye Piyasası Kurulu, kurul başkanı ve üyeleri ile başkana bağlı olarak kurul faaliyetlerini yürüten teşkilattan oluşur. Kurul çalışmaları kurul başkanına bağlı başkan yardımcılıkları altında çalışan hizmet birimleri tarafından hazırlanmaktadır. Hizmet birimleri daire başkanlıkları ile bunlara bağlı olarak çalışan daire başkan yardımcıları, uzmanlar ile müdürlükler bünyesindeki servisler ve memurlardan oluşmaktadır.

Kurul'un mali özerkliği vardır. Kurul'un bütün giderleri özel bir fondan karşılanır. Menkul kıymet ihraççıları (şirketler, yatırım fonları, yatırım ortaklıkları) bu fona ihraç ettikleri menkul kıymetlerin binde ikisi tutarında ücret öderler. Fon gelirleri kurul giderlerini karşılayamayacak durumda ise açık, bütçeden alınan yardımla kapatılır.

Kurulun temel amaçları, sermaye piyasalarının işleyiş kurallarını belirlemek, piyasadan fon kullanan şirketlerin belli kurallara uygun olarak en iyi şekilde yararlanmalarını sağlamak, sermaye piyasasına yatırım yapan tasarruf sahiplerinin hak ve yararlarını korumak ve Piyasaların adil ve etkin çalışmasını sağlamaktır. Kurul bu hedeflere kanun, yönetmelik ve tebliğlerle düzenlemeler yaparak, piyasaların gözetim ve denetimini sağlayarak ulaşılmaya çalışmaktadır.

Kurul'un sermaye piyasası ile ilgili yaptığı düzenlemeler tebliğ olarak Resmi Gazetede yayınlanır. Kurul, kendi gözetimi altındaki piyasalardaki işlemlerle ilgili, görev alanındaki işlerin kurallarının tanımlanması ile ilgili düzenlemeler yapmakla yetkilendirilmiştir. Bu amaçla; Menkul kıymetlerle ilgili düzenlemeler, Menkul kıymetler borsalarının, kıymetli madenler borsalarının, vadeli işlem ve opsiyon borsalarının kuruluş ve işleyişine ilişkin düzenlemeler, Sermaye piyasasından menkul kıymet ihracı yoluyla fon sağlayan şirketlere ilişkin düzenlemeler ve Sermaye piyasası kurumları ile ilgili düzenlemeler yapar.

Yerli veya yabancı şirketlerin menkul kıymetleri ülkemizde halka arz olunacaksa Kurul kaydına alınması zorunludur. Menkul kıymetin Kurul kaydına alınabilmesi için şirketlerin gerekli belgelerle Kurula başvurmaları, yatırımcıyı bilgilendirmek için hazırlanan izahnamenin Kurulca onaylanması gerekir. Sermaye piyasası faaliyetinde bulunacak kurumların Kuruldan izin almaları zorunludur (www.spk.gov.tr, 2007).

2.2.2. Radyo ve Televizyon Üst Kurulu, (RTÜK)

20.04.1994 tarihli 3984 sayılı Kanun ile iletişim alanının yeniden düzenlenmesi sonucu Radyo ve Televizyon Yüksek Kurulunun yerine yetki ve sorumlulukları genişletilmiş özerk ve tarafsız bir kamu tüzel kişiliği niteliğinde Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (RTÜK) kurulmuştur. Kanun, kurul üyelerinin, kanunun yayımı tarihinden itibaren bir ay içinde Türkiye Büyük Millet Meclisince seçileceğini ve çalışmalara başlayacağını hüküm altına almıştır. RTÜK, gerek üyelerin atanma yöntemi ve gerekse bütçe açısından yasama organı TBMM'ne olan yakınlığı ile olarak diğer üst kurullardan ayrılmaktadır.

RTÜK, en az dört yıllık yüksek öğrenim görmüş, meslekleriyle ilgili konularda kamu veya özel kuruluşlarda en az on yıl görev yapmış, mesleki 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 göstermekte ve Üst Kurul üyeleri bu adaylar arasından her siyasi parti grubuna düşen üye sayısı esas alınmak suretiyle Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunca seçilmektedir (3984/6).

Üst Kurul üyelerinin görev süresi altı yıl olmakla birlikte üyelerin üçte biri iki yılda bir yenilenmektedir. 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 ve yapılan seçimlerde seçilen üyeler, yerine seçtikleri üyelerin görev süresini tamamlar (RG: 05.07.2005/5373-1). Üst Kurul üyeleri, kendi aralarından bir başkan ve bir başkan vekili seçer. Başkanlık süresi iki yıldır. Üst Kurul, başkan tarafından, başkanın bulunmadığı hallerde, başkan vekili tarafından yönetilir ve temsil edilir.

3984 sayılı Kanun'da belirlenen Radyo ve Televizyon Üst Kurulu'nun yetki ve sorumlulukları genel olarak şöyle ifade edilebilir (md. 8);

- Ön şartları yerine getirmiş müracaatçı kuruluşlara, tarafsızlık ve hakkaniyet ölçüleri dahilinde yayın izni ve lisans vermek, ulusal, bölgesel ve yerel planlamalardaki kanal

ve frekans bantlarının, zaman paylaşımı ve bölgesel dengelere uygun biçimde kullanımını gözeterek kanal ve frekans bantları tahsis etmek,

- Radyo ve televizyon kuruluşlarına, tahsis edilen yayın alanlarını kapsayacak verici tesisleri kurma ve işletme iznini vermek ve uygunluğunu denetlemek,
- Radyo-televizyon yayınlarını izleme sistemleri kurarak, yayınların Türkiye'nin taraf olduğu milletlerarası anlaşmalara uygunluğu açısından denetlenmesini yapmak,
- Yayın kuruluşlarının, Kanunla belirlenen hükümlerine aykırı yayın yapması ve tahsis şartlarına uymaması halinde, gerekli müeyyideleri uygulamaya karar vermek,
- 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, Radyo ve televizyon konusunda ilgili kurum ve kuruluşlarla periyodik istişarelerde bulunarak, kamuoyu eğilimlerini değerlendirmek,
- Radyo ve televizyon yayınlarıyla ilgili olan milletlerarası hukuk tüzelkişiliğine sahip kuruluşlar nezdinde Devlet'i, temsil etmek;
- Üst Kurul, öngördüğü yükümlülükleri yerine getirmeyen, izin şartlarını ihlâl eden, yayın ilkelerine ve bu Kanunda belirtilen diğer esaslara aykırı yayın yapan özel radyo ve televizyon kuruluşlarını uyarır veya aynı yayın kuşağında açık şekilde özür dilemesini ister. Bu talebe uyulmaması veya aykırılığın tekrarı halinde ihlâl konu olan programın yayını, bir ilâ on iki kez arasında durdurulur. Yayını durdurulan programların yerine, aynı yayın kuşağında ve reklamsız olarak, ilgili kamu kurum ve kuruluşlarına Üst Kurulca hazırlattırılacak eğitim, kültür, trafik, kadın ve çocuk hakları, gençlerin fiziksel ve ahlakî gelişimi, uyuşturucu ve zararlı alışkanlıklarla mücadele, Türk dilinin güzel kullanımı ve çevre eğitimi konularında programlar yayınlanır.
- Aykırılığın tekrarı halinde 3984 Sayılı Yasanın 4756 Sayılı Yasayla değişik 33. maddesinde belirtilen miktarlarda idarî para cezası uygulanır. Para cezaları, her yıl Maliye Bakanlığınca ilân edilen yeniden değerlendirme oranında artırılır. İhlâlin, ihlâl tarihinden itibaren, takip eden bir yıl içinde tekrarı halinde bu idarî para cezaları

yüzde elli oranında artırılır. İhlâlin, ihlâl tarihinden itibaren takip eden bir yıl içinde üçüncü kez tekrarında ihlâlin ağırlığına göre izin uygulaması bir yıla kadar geçici olarak durdurulur.

2.2.3. Rekabet Kurumu, (RK)

Mal ve hizmet piyasalarındaki rekabeti engelleyici, bozucu veya kısıtlayıcı anlaşma, karar ve uygulamalar ile piyasaya hâkim olan teşebbüslerin bu hâkimiyetlerini kötüye kullanmalarını önlemek amacıyla hazırlanan 4054 Sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun 13.12.1994 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiş ve Rekabet Kurumu oluşturulmuştur. Kanun'un genel gerekçesinde rekabetin düzenlenme ve Rekabet Kurumu'nun kurulma nedeni olarak: "... Piyasa ekonomisinin etkin bir şekilde işleyebilmesi için öncelikle sağlıklı bir rekabet sürecinin varlığı gerekir... Piyasaların, yeni gireceklere açık tutulmasını sağlayacak yapıda olması esastır... Diğer taraftan rekabet için rekabete istek ve arzunun, bir başka deyişle rekabet ruhunun bulunması gerekir... Rekabetin sağlıklı bir biçimde tesisi için gerekli olan bir başka koşul da bozulmayacak bir rekabet düzenini temin edebilecek gerekli hukuki alt yapının oluşturulmasıdır... Rekabetin ülkemizde yerleşmesinde ve devamında Devlete büyük görevler düşmekte, Devletin bilinçli bir rekabet politikası izlemesi kaçınılmaz olmaktadır. Piyasa ekonomilerinde rekabet politikası, genel ekonomi politikası için hayati öneme haizdir. Zira piyasa sisteminin merkezi unsurunu oluşturan rekabet sürecindeki bozukluk ekonomik sistemin bütününe tehdit etmektedir. Ticari yaşamda faaliyet gösterenlerin her türlü hakkının teminat altına alınması, ancak bağımsız faaliyet gösteren ve karar alabilme yeteneğine ve etkisine sahip organların yardımları ile gerçekleşebilir. Demokratikleşme sürecini sürdüren ülkemizde, bu şekilde faaliyet gösteren bağımsız idare ajanlarına şiddetle ihtiyaç vardır. Ülkede serbest rekabetin gelişmesi ve bunun devamı bu özelliklere sahip Rekabet Kurumu tarafından gerçekleştirilecek, serbest ticaret ve girişim özgürlüğü bu şekilde teminat altına alınacaktır." ifadesi yer almaktadır.²³

²³ "Rekabetin Korunması Hakkında Kanun Tasarısı ve Adalet ve Sanayi ve Teknoloji ve Ticaret Komisyonları Raporları" (1/542), Dönem: 19, Yasama Yılı: 3, TBMM (S. Sayısı: 599).

Ayrıca Anayasanın 167'nci maddesi, devlete “para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemlerini sağlayıcı ve geliştirici tedbirleri” alma; “piyasalarda fiili veya anlaşma sonucu doğacak tekelleşme ve kartelleşmeyi” önleme görev ve sorumluluğunu yüklemesi 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun’un hazırlanması ve yasalaşmasının en önemli dayanağı olmuştur.

Rekabetin Korunması Hakkında Kanun 13.12.1994 tarihinde Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmesine rağmen Rekabet Kurulu yaklaşık 27 aylık bir gecikmeyle 28 Şubat 1997 tarihli Resmi Gazetede yayınlanan Bakanlar Kurulu Kararı ile atanmıştır (RG: 4.11.1997/23160). Aradaki süre zarfında Rekabet Kanununun uygulanması mümkün olamamıştır. Ancak kurum, teşkilatını 8 ay gibi bir sürede tamamlayarak, 05.11.1997 tarihinde yayımladığı bir tebliğ (1997/5, RG: 04.11.1997/23160) ile bunu kamuoyuna duyurmuş ve bu tarihten sonra başvuruları değerlendirmeye başlamıştır. Örgütlenmede yaşanan bu gecikme nedeniyle kurum zamanında personel ataması yapamadığından ilk etapta Sanayi Ticaret bakanlığından temin edilen görevlendirilen personel ile kurum çalışmalarına başlamıştır. Böylece, 1970'lerin başında başlayan Türk Rekabet Hukukunu güvence altına alacak kurumun oluşması süreci tamamlanmıştır.

Sezen, Rekabet Kurumu’nun yasaya rağmen gecikmeli olarak kurulmasını, Gümrük Birliğine giriş sürecinin hızlandığı ve AB’nin Rekabet Hukuku’nda AB normlarına uyumun sağlanması noktasında istemleri karşısında, Gümrük Birliği’ne girişini çok önemli bir siyasi yatırım olarak gören siyasal iktidarın ister istemez ve hazırlıksız olarak bir yasa çıkarmaya yönelmesi, ancak 1995’te Gümrük Birliğine üyeliğin gerçekleşmesiyle birlikte yasada öngörülen düzenlemeleri yapacak bir kurumun oluşumunun siyasal iktidarın gündeminde önemini yitirmesi şeklinde açıklamaktadır (2003:122).

Rekabet Kurumu, mal ve hizmet piyasalarının serbest ve sağlıklı bir rekabet ortamı içinde oluşmasını ve gelişmesini sağlamak; 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 sağlamakla görevli kamu tüzel kişiliğini haiz idarî ve malî özerkliğe sahip bir kurumdur (Yılmaz, 1999:945).

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

Kurumun teşkilatı; rekabet kurulu, başkanlık, hizmet birimlerinden oluşur. Rekabet kurulu biri başkan, biri ikinci başkan olmak üzere toplam 7 üyeden teşekkül eder.²⁴ Bakanlar Kurulu; iki üyeyi rekabet kurulunun, bir üyeyi Sanayi ve Ticaret Bakanlığının, bir üyeyi Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığına bağlı olduğu Devlet Bakanlığına, birer üyeyi ise Yargıtay, Danıştay ile Türkiye Odalar ve Borsalar Birliğıne her boş üyelik için kendi kurumları içinden veya dışarıdan göstereceğı ikişer aday arasından seçer ve atar. Bakanlar Kurulu, kurulun göstereceğı üç aday arasından birisini başkan olarak görevlendirir. İkinci başkan kurul üyeleri seçer.

Kurul başkanı, ikinci başkan ve üyelerinin görev süreleri altı yıldır. Süresi biten üye yeniden seçilebilir. Kurul üyelerinin üçte biri iki yılda bir yenilenir. Yenilenme sırasında kurulun teşekkülüne ilişkin hükümlerdeki sayılar ve oranlar dikkate alınır. Başkanlık ve üyelikler, yenilenme hariç, görev süresi dolmadan herhangi bir sebeple boşaldığı takdirde, boşalan yerlere bir ay içinde seçim ve atama yapılır. Bu halde atanan, yerine atandığı kimsenin süresini tamamlar.

Kurul başkan ve üyelerinin süreleri dolmadan herhangi bir nedenle görevlerine son verilemez. Ancak, kurul kararı ile, atanmaları için gerekli şartları kaybettikleri veya durumları kurul üyeleri için getirilen yasaklara aykırı düştüğü anlaşılan ya da görevleriyle ilgili olarak suç işledikleri mahkeme kararı ile sabit olan kurul başkan ve üyelerinin görevleri sona erer.

²⁴ Daha önce kurulun üye sayısı 11 iken 02.07.2005 tarih ve 5388 kanununun 3. maddesiyle 7 olarak değiştirilmiştir. Değıştirilen Maddenin Eski Şekli: "Rekabet Kurulu biri Başkan, biri İkinci Başkan olmak üzere toplam 11 üyeden teşekkül eder. Bakanlar Kurulu, dört üyeyi Rekabet Kurulunun, iki üyeyi Sanayi ve Ticaret Bakanlığına, bir üyeyi Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığına bağlı olduğu Devlet Bakanlığına, birer üyeyi ise Yargıtay, Danıştay, Üniversitelerarası Kurul ile Türkiye Odalar ve Borsalar Birliğıne her boş üyelik için kendi kurumları içinden veya dışarıdan göstereceğı ikişer aday arasından seçer ve atar. Rekabet Kurulunca gösterilecek adayların en az yarısının Rekabet Kurumunun uzmanlık sıfatını kazanmış meslek personeli arasından seçilmesi zorunludur. Bakanlar Kurulu, Kurulun göstereceğı üç aday arasından birisini Başkan olarak görevlendirir. İkinci Başkan Kurul üyeleri kendi aralarından seçer."

Kurul, başkan tarafından, başkanın bulunmadığı izin, hastalık, yolculuk ve diğer hallerde ikinci başkan tarafından yönetilir ve temsil edilir. Kurul üyeleri kendileri ve üçüncü dereceye kadar kan ve ikinci dereceye kadar sıhrî hısımlarıyla ilgili olaylarda müzakere ve oylamaya katılamaz. Başkanlık; kurul başkanı, ikinci başkan ve kurul başkan yardımcılarında teşekkül eder. Kurul başkanı kurumun en üst amiri olup, kurumun genel yönetim ve temsilinden sorumludur. Bu sorumluluk, kurumun çalışmalarının genel çerçevede düzenlenmesi, denetlenmesi, değerlendirilmesi ve gerektiğinde kamuya duyurulması görev ve yetkilerini kapsar (www.rekabet.gov.tr, 2007).

Rekabet Kurumu mal ve hizmet piyasalarında etkinli artırarak esas olarak üç tür rekabet bozucu davranışı düzenlemekte ve denetlemektedir: Bunlardan birincisi, teşebbüslerin aralarında yaptığı rekabeti engelleyici, bozucu ve kısıtlayıcı anlaşma, uyumlu eylem ve kararlardır. İkincisi, piyasada hakim durumda bulunan teşebbüslerin hakim durumlarını kötüye kullanmalarıdır. Üçüncüsü, piyasadaki rekabeti önemli ölçüde etkileyecek birleşme ve devralma niteliğindeki işlem ve davranışlardır (Emek, 2002:159).

Rekabet Kurumu'nun yapısal özellikleri açısından kendinden sonra gelen üst kurullara model oluşturduğu söylenebilir. "İlişkili kuruluş" statüsü ve idari para cezalarının gelir kaleminden sayılması, ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'ın görevlendirilmesi ilk defa Rekabet Kurumu'yla gündeme gelmiştir. Ayrıca personel ücretlerini belirleme ve kadro ihdas ve iptal yetkisinin doğrudan kurula verilmiş olması üst kurulların özerliğinin genişlemesinde yeni bir dönemi ve Sezer'e göre, geleneksel örgütlenmeden ciddi bir kopuşu simgelemektedir (2003:122).

2.2.4. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, (BDDK)

Tasarrufların yatırımlara kanalize edilmesini sağlayarak ekonomiler için hayati bir rol oynayan finans sektörünün giderek ülke sınırlarının ötesinde, daha karmaşık ve daha hızlı işleyen bir hal alması ve milli hâsılayı aşan hacimlere ulaşması bu sektörün düzenlenmesinden ve denetiminden sorumlu kuruluşların da konularında uzmanlaşarak, daha etkin, geniş boyutlu, işlevsel, bağımsız ve esnek bir yapıda faaliyet göstermelerini gerekli kılmıştır. Ayrıca, finans piyasalarında son derece ciddi sıkıntılar yaratan krizler

karşısında toplumsal yaşamın hassas alanlarına hızla müdahale edip çözüm üretme zarureti de bunu desteklemiştir.

AB ve OECD gibi kurumlarca da benimsenen bu yaklaşımın yansıması olarak pek çok ülkede önceleri bakanlıklara veya merkez bankalarına ait olan denetim yetkisinin zamanla genel idare dışında oluşturulan özerk kuruluşlara devredilmesi eğilimi belirlemiştir. Buna bağlı olarak son yirmi yıl içerisinde, gelişmiş ve gelişmekte olan ülke ekonomilerinin finans piyasalarında iç - dış ekonomik ve siyasi gelişmelerin bir sonucu olarak düzenleyici kurumların ortaya çıktığı görülmektedir. Ayrıca Finans sisteminde istikrarın sağlanabilmesi için uluslararası düzenleyici kurumlarca getirilen Basel Bankacılık Gözetimine ilişkin temel prensiplere Avrupa Birliği “aday ülkelerinin” de uyum zorunluluğu bu gelişmeyi hızlandırmıştır (Ünal, 2003).

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK), 4389 sayılı Bankalar Kanunu ile bankacılık alanında düzenlemeler yapmak, uygulamayı denetlemek ve sonuçlandırmak, tasarrufların güvence altına alınmasını temin etmek ve kanunla verilen diğer görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak üzere 23.6.1999 tarihinde, kurulmuştur. BDDK'nin, 31.12.2005 tarihi itibarıyla; 51 adet bankanın düzenlenmesinden ve gözetiminden sorumlu olması ve söz konusu kuruluşların toplam bilanço değerinin yaklaşık 407 milyar YTL (303 milyar ABD doları) ile 2005 yılı GSYİH'nin yaklaşık yüzde 83'üne tekabül etmesi (BDDK, 2006:68) bu sektörün denetim düzenleme gereğini ortaya koymaktadır. 31 Ağustos 2000 tarihinde faaliyetlerine başlamış bulunan BDDK'nın görev, yetki ve sorumlulukları temel olarak 5411 sayılı Bankacılık Kanunu ile tanımlanmıştır. Kurumun karar organı olan Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu 23.03.2000 tarih ve 2000/313 sayılı Bakanlar Kurulu kararıyla atanmıştır.

BDDK kamu tüzel kişiliğini haiz, idarî ve malî özerkliğe sahip bir kuruluştur. BDDK, 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. Kurumun merkezi Ankara'dadır. Kurum, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu ile Başkanlıktan oluşur. Kurumun hizmet birimleri dokuz ana ve bir destek hizmet birimi olmak üzere toplam 10 daireden oluşmaktadır.

BDDK, 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 önlemleri almak ve uygulamakla yükümlü ve yetkili kılınmıştır. Bu kapsamda BDDK, banka kuruluş izinlerinden faaliyetlerinin denetimine, kötü yönetilen bankalarla ilgili alınacak önlemlerden, bankacılık işlemleri yapma ve mevduat kabul iznini kaldırmaya, sermaye artırımı yapılmasından yönetim ve denetim kurullarına üye belirleme imtiyazı veren hisse senetlerinin devrine izin verip vermemeye, banka ana sözleşmelerinin değişimine uygun görüş verip vermemeden bankacılık sistemiyle ilgili düzenlemelere kadar pek çok yetkilere sahiptir.

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu, Kurumun karar organıdır. Kurul; biri başkan, biri ikinci başkan olmak üzere yedi üyeden oluşur. Kurul başkanı Kurumun da başkanıdır. Başkanın izin, hastalık, yurt içi ve yurt dışı görevlendirme ve görevde bulunmadığı diğer hâller ile görevden alınması durumunda ikinci başkan, onun da bulunmadığı hâllerde kurul tarafından belirlenecek bir üye başkana vekâlet eder.

Kurul başkan ve üyelerinin görev süresi altı yıldır. Süreleri biten başkan ve üyeler yeniden atanamazlar. Başkanlığın ve üyeliğin herhangi bir sebeple boşalması hâlinde, boşalan yere bir ay içinde atama yapılır. Bu şekilde atananlar, bir defalığına tekrar atanabilir. Kurul başkan ve üyelerinin görev süreleri dolmadan herhangi bir nedenle görevlerine son verilemez. Ancak, ağır hastalık veya sakatlık nedeniyle iş göremeyecekleri, atanmaları için gerekli şartları kaybettikleri veya görevleri ile ilgili olarak işledikleri suçlardan dolayı haklarında verilen mahkûmiyet kararı kesinleşen kurul başkan ve üyeleri süreleri dolmadan başbakanın onayı ile görevden alınır. Bunların yerlerine en geç bir ay içinde atama yapılır. Ayrıca geçici iş göremezlik halinin üç aydan fazla sürmesi hâlinde, bu durumda olan üyelerin üyelikleri düşer ve bunların yerlerine bir ay içinde atama yapılır.

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 48 inci maddesinin (A) fıkrasının (5) numaralı bendinde öngörülen suçlarla ilgili olarak haklarında ceza davası açılan kurul başkan ve üyelerinden görevi başında kalması sakıncalı görülenler, Bakanlar Kurulu tarafından tedbiren görevden uzaklaştırılabilir. Bu şekilde geçici olarak boşalan üyeliklere, Bakanlar Kurulunca atama yapılabilir (www.bddk.org.tr, 2007).

Kurum çalışanlarının tamamı, 31 Ekim 2005 tarihine kadar mülga 4389 sayılı Bankalar Kanunu uyarınca sözleşmeli statüde istihdam edilmekte iken, 01.11.2005 tarih ve 25983 (Mükerrer) sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 5411 sayılı Bankacılık Kanunu çerçevesinde personelin istihdam şekli yeniden belirlenmiştir. Bankacılık Kanunu uyarınca, başkan yardımcıları, daire başkanları, müdürler, başkanlık müşavirleri ile bankalar yeminli murakıpları ve yardımcıları, bankacılık uzman ve yardımcıları, hukuk uzman ve yardımcıları ile bilişim uzman ve yardımcılarında oluşan meslek personeli kadro karşılığı sözleşmeli statüde istihdam edilmeye başlanmıştır. Kadro karşılığı sözleşmeli statüdeki personel ücret, mali ve sosyal haklar dışında, diğer personel ise her türlü hak ve yükümlülükleri yönünden 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabi kılınmıştır. Kurumun toplam kadro sayısı, Bankacılık Kanununa ekli (I) sayılı cetvelde 851 olarak belirlenmiş ve Kurumda yönetici, müşavir ve meslek personeli unvanlarını haiz olmayan personelin oranı toplam kadro sayısının yüzde 30’u ile sınırlandırılmıştır (BDDK, 2006:74).

BDDK, Bankacılık kanununda ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununda belirtilen usûl ve esaslar çerçevesinde kendisine tahsis edilen malî kaynaklarını görev ve yetkilerinin gerektirdiği ölçüde, kendi bütçesinde belirlenen usûl ve esaslar dahilinde serbestçe kullanabilmektedir. Kurum, görev ve yetkilerini etkin şekilde yerine getirmek amacıyla yeterli sayı ve nitelikte personeli istihdam eder.

Kurumun temel hedefleri;

- Sektörün etkinliğini ve rekabet kabiliyetini artırmak,
- Sektöre güveni kalıcı kılmak,
- Sektörün ekonomi üzerinde yaratabileceği, zararları asgariye indirmek,
- Sektörün dayanıklılığını geliştirmek,
- Tasarruf sahiplerinin hak ve menfaatlerini korumaktır.

2.2.5. Telekomünikasyon Kurumu, (TK)

OECD ülkeleri için yapılan hesaplamalara göre, toplam istihdamın ortalama %1’ini, Gayri Safi Milli Hasılanın da %1,5-3’ünü sağlayan ve tüm diğer sektörler için önemli

girdiler ortaya koyan, ekonominin sinir sistemi olarak tanımlanabilecek önemli bir sektör olan telekomünikasyon sektöründe (Ardıyok, 2002a:16) son yıllarda büyük bir rekabet yaşanmakta olup, sektör bütün ülkelerde aynı hızla yeniden yapılanma sürecine girmiştir. 10 yıl öncesinde telekomünikasyon şirketleri kamunun tekelinde iken, telekom şirketlerinin geleneksel sabit telefon hizmeti veren şirketler olmaktan çıkıp mobil ve cep telefonu, internet, kablolu TV, elektronik ticaret gibi “yeni ekonomi” adı verilen teknolojiyi geliştirmesi sürecinde bütün ülkeler hem sektörü hem de şirketleri yeni yapıya göre değiştirmişlerdir. Artık eğitim, sağlık, bankacılık gibi diğer sektörlerdeki atılımı belirleyecek ana unsur telekom sektörü olmuştur.

Telekomünikasyon hizmetleri, 1980’li yılların ortalarına kadar birçok ülkede kamu hizmeti olarak değerlendirilmiş ve doğrudan devlet aracılığıyla tekel olarak yürütülmüştür. Hizmete başlanabilmesi için belirli büyüklükte bir şebekenin inşasının zorunlu olmasından kaynaklanan, yüksek miktarda batık maliyet ve büyük ölçek ekonomisi gerekliliği, ulusal ağın uzak bölgelere kadar genişletilmesi, hizmetin herkesin yararlanabileceği uygun bir fiyattan sağlanması gerekliliği gibi evrensel hizmet zorunluluklarıyla beraber, soğuk savaş döneminin getirdiği ulusal güvenlikle ilgili endişeler de hizmetin doğrudan devlet eliyle yürütülmesinde etkin olmuştur. Öte yandan, telekomünikasyon hizmetlerinde talep elastikiyetinin düşük olması da devletleri bu hizmetleri tekel olarak yürütüp gelir kazanmaya da yöneltmiştir (Ardıyok, 2002a:22).

Hızla ilerleyen teknolojik gelişmeler ve artan küreselleşme eğilimi telekomünikasyon sektörünü klasik kalıplarını dışına iterek köklü bir geçiş sürecine sokmuştur. Bu süreç içerisinde sektörün tekelci yapısı yerini özelleştirme, liberalizasyon ve konsolidasyon hareketlerine bırakmıştır. Sektördeki serbestleşme ve özelleştirme akımı sonucunda yüksek hacimli şirket evlilikleri gerçekleşmiş, hızla ilerleyen teknolojik gelişim ile sektörel bazda sınırlar ortadan kalkmıştır. Hızlı teknolojik gelişme, ürün yelpazesinin giderek genişlemesi ve artan rekabet, radikal kurumsal değişimi gerektiren anlayış ve politika değişikliklerini kaçınılmaz kılmıştır.

Diğer dünya ülkelerinde de gözlenen değişim genel olarak şu özellikleri içermektedir.

- Doğal tekel olan sektörün rekabetçi piyasaya dönüştürülmesi,

- Kamu kuruluşu olan şirketin özerkleştirme ve özelleştirilmesi,
- Sektörü siyasi etkilenmeden uzaklaşarak düzenleyecek bir kurumun kurulması,
- Yüksek teknoloji ve yönetim gücü olan uluslararası şirketlerin tecrübelerinden yararlanmak üzere ortaklık kurulmasıdır.

Bu kapsamda yapısal olarak sektöre has bağımsız düzenleyici kurumlar tesis edildiği, görülmektedir. Telekomünikasyon piyasasını düzenleyen kurumların yapısı ve görevleri ülkeden ülkeye çok farklılık göstermekte olup, düzenleyici kurumlarda özerklik derecesi ve bağımlı olduğu birimler açısından beş farklı yapılanma olduğu görülmektedir (Boydak ve Ceyhun, 2006). Bunlar:

1- Kuruluş olarak, telekomünikasyondan sorumlu bakanlık içinde yer alan düzenleyici kurum: Doğrudan iletişimle ilgili bakanlığın dairelerini, düzenleyici kuruluş olarak kullanan ülkelerde bulunmaktadır. Genel olarak sanayi ve ekonomi politikalarında devlet öncülüğünde uluslararası üstünlük sağlama amacı olan ülkelerde -Japonya, G.Kore gibi Asya-Pasifik ülkeleri - telekomünikasyon düzenlemeleri sanayi politikaları kapsamında önemli bir sanayi geliştirme aracı olarak kullanılmaktadır. Bu nedenle, telekomünikasyon sektöründe hükümet etkisini azaltacak tam bağımsız düzenleyici kuruluş yapıları oluşturmaktan kaçınılmaktadırlar.

2- Yarı özerk kurum: Bu tür düzenleyicinin kararları tümünden veya kısmen hükümetin denetimine bağlı olmakla birlikte, işleyişte oldukça bağımsız davranabilmektedir. Örneğin, Kanada'da CRTC (Canadian Radio-Television Commission) ilke olarak hükümet denetiminde olmasına karşın bu denetim ender olarak yapılmaktadır. İngiltere'de OFTEL'in Genel Müdürü bazı konularda oldukça bağımsız davranabilirken; diğer konularda kararlar ilgili bakan (Ticaret Kurulu Başkanı) tarafından Genel Müdüre danışılarak alınmaktadır. Başka bir örnek, Meksika'da Cofetel verilebilir. Cofetel bütçe ve görevleriyle özerk olarak bağımsız bir regülatör gibi faaliyet göstermektedir. Ancak, bağımsızlığı kanunla değil başkanlık kararıyla belirlenmesi nedeniyle görevlerini yerine getirirken tam bir özerkliğe sahip değildir.

3-Tamamen özerk kurum: Önde gelen örnek ABD'de FCC'sidir. Diğer bir ilginç örnek ise, İsviçre'de iki tane düzenleyici kurum olmasıdır. Bunlardan birisi olan ComCom (Komünikasyon Komisyonu) bağımsız düzenleyici kurum olarak telekomünikasyon

alanında temel kararları almaktan sorumludur. Diğeri ise, OFCOM olup, ComCom'un dosyalarını hazırlamada, öneriler sunmada ve kararlarını uygulamada yardımcı olur. ComCom'un verdiği direktiflere yönelik yetki ve sorumlulukları dikkate alarak, OFCOM bu görevlerini bağımsız olarak yerine getirir.

4-Kamu Telekomünikasyon İşletmesi içinde yer alan düzenleyici nitelikteki birim: Bu geleneksel yaklaşım; Hindistan, Kenya vb. pek çok gelişmekte olan ülke ile bazı sanayileşmiş ülkelerde görülmektedir. Basit ve masrafsız olmasına karşın, objektif karar yeteneği yönünden fazla bir güvenilirliği bulunmamaktadır.

5-Sektöre özgü bir düzenleyici kurumun bulunmaması: Bu türün önde gelen örneği Yeni Zelanda'dır. Yeni Zelanda'da henüz ulusal endüstri düzenleyici kurumu yoktur. Ticaret Bakanlığı telekomünikasyon regülasyonunda yetkili iken Rekabet Kurumu ve Ticaret Komisyonu telekomünikasyon piyasasını denetlemekten sorumludur.

Tüm dünyada olduğu gibi, ülkemizde de telekomünikasyon sektörü yeniden yapılandırılırken iki farklı hedefin birbiri ile bağdaştırılmaya çalışıldığı görülmektedir.

Birincisi telekomünikasyon sektörünün ticari esaslar dahilinde ekonomik yönden daha verimli ve etkin yürütülmesi amacıyla liberalize edilerek serbest rekabete açılması ile Devletin işletmeci rolünün ortadan kaldırılması,

İkincisi telekomünikasyon hizmetlerinin kamu hizmeti niteliği ve stratejik öneminin dikkate alınarak sektörün düzenlenmesi ve denetlenmesidir.

Bu gelişim süreçlerine bağlı olarak, yeniden yapılanma çerçevesinde yapılan yasal düzenlemelerle sektörü düzenleme ve denetleme fonksiyonu, Ulaştırma Bakanlığından alınarak bağımsız ve uzman bir kurum olarak Telekomünikasyon Kurumu'na devredilmiştir. Türkiye telekomünikasyon sektöründeki en önemli yapısal değişiklik Telekomünikasyon Kurumu'nun kurulması ile gerçekleşmiştir. Böylece politika ve strateji belirleme ile düzenleme ve işletme fonksiyonları birbirinden ayrılmıştır.

2813 sayılı Telsiz Kanunu (27.1.2000 tarih ve 4502 sayılı kanunun md. 14) ile 4.2.1924 tarihli ve 406 sayılı Telgraf ve Telefon Kanununda belirtilen genel esaslar çerçevesinde öngörülen yetki ve sorumlulukları uygulamak ve verilen diğer görevleri yapmak üzere 4502 sayılı Kanun ile kamu tüzel kişiliğini ve idari ve mali özerkliği haiz özel bütçeli

Telekomünikasyon kurumu 27/1/2000 tarihinde kurulmuş ve altyapısını oluşturup personelini atayarak 15/8/2000 tarihinde fiilen çalışmaya başlamıştır. 4502 sayılı Kanun ile daha önce Ulaştırma Bakanlığı'na bağlı ve Katma Bütçeli statüde Telsiz Genel Müdürlüğü tarafından yürütülen "radyokomünikasyon düzenleme" yetkisi ile Türk Telekomünikasyon A.Ş. tarafından yürütülen "telekomünikasyon düzenleme" yetkisi TK'ye verilmiştir.

TK görevlerini yerine getirirken bağımsızdır. Kurum'un ilişkili olduğu bakanlık Ulaştırma Bakanlığıdır. Ankara'da bulunan merkez birimi ile 10 ilde bölge müdürlükleri şeklinde teşkilatlanmıştır. Kurum'un merkez birimleri düzenleme yapma ve strateji oluşturma faaliyetlerinde bulunurken, bölge müdürlükleri ise oluşturulan kararlar çerçevesinde görev icra etmektedir.

Bu kapsamda TK, Telsiz Kanununun 4 üncü maddenin (g) fıkrasında sayılan hizmetlerin²⁵ ifası için; telsiz sistemlerinin belirlenen tekniklere ve usullere uygun olarak çalıştırılmasının kontrolü, enterferansların tespiti ve giderilmesi, Devlet ve kişi güvenliğini ilgilendiren telsiz faaliyeti konularında yürürlükteki mevzuat dahilinde Devlet güvenlik makamlarıyla işbirliği yapılması ve milli ve milletlerarası teknik monitör hizmeti ve faaliyetlerinin yürütmesiyle görevlendirilmiştir. TK kendisine verilen bu yetkilerle serbest rekabete dayalı dinamik bir telekomünikasyon sektörünü oluşturmayı ve tüketici haklarını korumayı hedeflemektedir.

TK'nin karar organı bir kurul başkanı ve altı²⁶ üyeden oluşan Telekomünikasyon Kurulu'dur.²⁷ Kurul başkanı kurumun en üst amiri olup, Kurumun genel yönetim ve

²⁵ Müsaade edilen veya edilmeyen frekanslarda yapılacak usulsüz yayınların ve enterferansların izlenmesi ve önlenmesi amacıyla gerekli kontrol tertip ve tedbirleri alma görevidir.

²⁶ Kurulun başkan hariç üye sayı daha önce "dört" iken, 16/6/2004 tarihli ve 5189 sayılı Kanunun 7 nci maddesiyle "altı" olarak değiştirilmiştir.

²⁷ Telekomünikasyon Kurumunun ilk Kurul üyelerinin oluşturulması ile ilgili olarak, 4502 sayılı Kanunun Geçici 6.maddesi, Telekomünikasyon Kurumunun ilk Kurul üyeleri aşağıdaki şekilde belirlenir. Telekomünikasyon Kurulu başkanı ve üyeleri için Ulaştırma Bakanı ikişer aday gösterir. Kurul başkanı ve üyesi olarak atanacak şahısların 2813 sayılı Telsiz Kanununun 8 inci maddesinde belirtilen yeterlik şartlarını taşıması gerekir. Bakanlar Kurulu, Kurul başkanı ve üyelerini bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren en geç iki ay içinde atar. Kurumun faaliyete geçişine ilişkin olarak, Kurulun teşekkülünden itibaren üç ay içinde Resmî Gazete'de bir duyuru yayımlanır. Kurul başkan ve üyelerinin tümünün Bakanlar Kurulu tarafından atanıp, Telekomünikasyon Kurumunun faaliyete başladığının Resmî Gazete'de ilan edildiği tarihe kadar Telsiz Genel Müdürlüğü 2813 sayılı Telsiz Kanunu çerçevesinde görev ve faaliyetlerini yerine getirmeye devam

temsilinden sorumludur. Kurul başkanının teklifi üzerine üyelerden birini ikinci başkan olarak seçer, ikinci başkan izin, hastalık, yurt içi-yurt dışı görevlendirme, görevden alınma ve görevde bulunmadığı diğer hallerde Başkan'a vekâlet etmektedir.

Kurul başkanı ve üyeler, Bakanlar Kurulu tarafından beş yıllık süre için atanır. Görevi biten Kurul başkanı ve üyelerin yeniden aynı göreve atanmaları mümkündür. Kurul başkanı ve üyeler ancak ciddi bir hastalık veya rahatsızlık nedeni ile iş görememe, görevi kötüye kullanma veya yüz kızartıcı bir suç ile mahkûm olma halinde Bakanlar Kurulu tarafından süresi dolmadan görevden alınabilir.²⁸

Kurul üyeliklerine atanacakların hem mesleki açıdan hem de telekomünikasyon alanında yeterli bilgi ve deneyime sahip olmaları ve kamu veya özel sektörde en az on yıl çalışmış olmaları, şartları aranır. Kurul başkanıyla, telsiz hizmetlerini temsil eden bir üye ve telekomünikasyon hizmetlerini temsil eden iki üye Ulaştırma Bakanının göstereceği iki kat üye adayları arasından atanmaktadır. Telekomünikasyon sektörünü temsil eden iki üye, Türkiye'de telekomünikasyon cihaz ve sistem imalatı, telekomünikasyon hizmeti yürütmekte ya da alt yapı işletmekte olan ve ilgili telekomünikasyon hizmeti piyasasında Türkiye çapında en az %10'luk pazar payına sahip olan işletmecilerin göstereceği ikişer aday arasından atanır. Bu maddenin uygulaması açısından hizmeti piyasalarına ve işletmecilerin pazar paylarına ilişkin tespitler Kurum tarafından ve nihai olarak yapılır. Her bir işletmeci pazar payı ne olursa olsun en fazla iki aday gösterebilir. Tüketicileri temsil eden üye ise Sanayi ve Ticaret Bakanlığı ile Türkiye Odalar ve Borsalar Birliğinin göstereceği ikişer aday arasından atanır.

Kurul üyeliklerinde herhangi bir sebeple boşalma olması halinde, boşalan yerlere üç ay içinde seçim ve atama yapılır. Bu şekilde atananlar yerine atandıkları kişinin görev süresini tamamlarlar. Kurul üyeleri, özel bir kanuna dayanmadıkça resmi veya özel başka hiçbir görev alamaz, ticaretle uğraşamaz, serbest meslek faaliyetinde bulunamaz

eder. Ancak, ilk atanan Kurul üyelerinden kurayla belirlenecek iki üyenin görev süresi atanma tarihinden itibaren iki yıl, diğer iki üyenin görev süresi ise, atanma tarihinden itibaren dört yıldır.

²⁸ 27/1/2000 Tarih ve 4502 Sayılı Kanununun 17. md. İle Değişik.

ve özellikle de herhangi bir telekomünikasyon şirketinde hissedar veya yönetici olamazlar (www.tk.gov.tr, 2007)

2.2.6. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, (EPDK)

Türkiye’de, 1980’lerdeki ekonomik büyümeye paralel olarak yaşanan yüksek elektrik enerjisi talep artışı karşısında elektrik şebekesinin genişleme ihtiyacının karşılanmasında darboğazlar ortaya çıkmıştır. 1980’lere kadar, kamusal hizmet anlayışının hâkimiyetini koruması sonucu yatırımların tümüyle devlet eliyle gerçekleştirilmesi gerekmiş ve finansman yetersizliklerine bağlı olarak özellikle üretim yatırımlarında önemli gecikmeler meydana gelmiştir. Yaşanan Kamu finansman darlığını ortadan kaldırmak amacıyla bir yöntem olarak 1984 yılında çıkarılan 3096 sayılı Kanunla TEK dışındaki özel hukuk hükümlerine tabi sermaye şirketlerinin Yap-İşlet-Devret (YİD) modeli olarak ifade edeceğimiz elektrik üretimi, iletimi, dağıtımı ve ticareti ile görevlendirilmesine imkan tanınmıştır.

Bu yöntem ile finansman sıkıntısı yatırım döneminde atlatılmakta ve finansman işletme döneminde, üretilen mal yada hizmet karşılığında kullanıcılardan alınan bedel yoluyla, zamana yayılmak suretiyle gerçekleştirilmektedir. Ancak, YİD modelinde, kamunun tek alıcı ve tek satıcı niteliğini kemikleştiren uzun dönemli alım garantileri ve buna bağlı Hazine garantilerinin varlığı önemli bir handikap olarak görülmektedir. İmtiyaz hukuku temelinde geliştirilen bu uygulamanın, ileride rekabetçi bir piyasaya geçişi son derece güçleştirdiği sadece ülkemizde değil, başta Doğu Avrupa ülkeleri olmak üzere dünyanın birçok ülkesinde kanıtlanmıştır.

4628 sayılı Yasa ile Elektrik Piyasası Düzenleme Kurumu kurulmuş, daha sonra 4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu ile de Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu adını almıştır. Kuruma, 5015 Sayılı Petrol Piyasası Kanunu ile petrol piyasasını, 5307 Sayılı Sıvılaştırılmış Petrol Gazları (LPG) Piyasası Kanunu ile de sıvılaştırılmış petrol gazları piyasasını düzenleme ve denetleme görevleri verilmiştir. Böylece ekonomik büyüklük olarak gayri safi milli hâsılanın büyük bir kısmını oluşturan üç ana sektör olan elektrik, doğalgaz ve petrol sektörleri EPDK’nin düzenleme ve denetleme kapsamına girmiştir. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip ve kanun ile kendisine verilen görevleri yerine getirmek üzere kurulmuştur. Bu yasal düzenlemelerle; elektriğin, doğal gazın, petrolün ve LPG’nin yeterli, kaliteli,

sürekli, düşük maliyetli ve çevreyle uyumlu bir şekilde tüketicilerin kullanımına sunulması için, rekabet ortamında özel hukuk hükümlerine göre faaliyet gösterebilecek, mali açıdan güçlü, istikrarlı ve şeffaf bir enerji piyasasının oluşturulması ve bu piyasada bağımsız bir düzenleme ve denetimin sağlanması hedeflenmiştir.

EPDK, tüzel kişilerin yetkili oldukları faaliyetleri ve bu faaliyetlerden kaynaklanan hak ve yükümlülüklerini tanımlayan kurul onaylı lisansların verilmesinden, işletme hakkı devri kapsamındaki mevcut sözleşmelerin Kanun hükümlerine göre düzenlenmesinden, piyasa performansının izlenmesinden, performans standartlarının ve dağıtım ve müşteri hizmetleri yönetmeliklerinin oluşturulmasından, tadilinden ve uygulattırılmasından, denetlenmesinden, 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.

Kurumun merkezi Ankara'da olup dağıtım bölgelerinde müşteri ilişkilerini sağlamak üzere irtibat büroları kurabilme yetkisine sahiptir. Kurumun ilişkili olduğu bakanlık, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığıdır. Kurumun teşkilatı; Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu, başkanlık ve hizmet birimlerinden oluşmaktadır. Kurum, görevlerini yerine getirirken yetkilerini Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu vasıtasıyla kullanır. Kurumun temsil ve karar organı kuruldur. Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu başkan ve üyeleri 2 Kasım 2001 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan Bakanlar Kurulu Kararı ile atanmış ve 19 Mayıs 2001 tarihinde yemin ederek görevlerine başlamışlardır.

Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu, başkanlık ve hizmet birimlerinden oluşur. Kurum, kurul kararıyla çıkaracağı yönetmelikleri, piyasada faaliyet gösteren tüzel kişilerin ve ilgili kurum ve kuruluşların da görüşlerini alarak hazırlar.

Kurul, biri başkan, biri ikinci başkan olmak üzere dokuz üyeden oluşur.²⁹ Kurul üyeleri Bakanlar Kurulunca atanmaktadır. Bakanlar Kurulu, atamayla birlikte kurul başkanını ve ikinci başkanını görevlendirir. Kurul üyeleri Yargıtay'da yemin ederek görevlerine başlarlar. Kurul başkan ve üyelerinin görev süresi altı yıldır. Görev süresi sona eren üyeler tekrar seçilebilir. Başkanlık veya üyelikler, görev süresi dolmadan herhangi bir sebeple boşaldığı takdirde, boşalan üyeliklere bir ay içinde atama yapılır.

Kurul Başkanı, aynı zamanda Kurumun da başkanıdır. Başkan, kurul kararlarının uygulanmasından, yürütülmesinden ve kurulun temsilinden sorumludur. Bu sorumluluk; kurulun işleri ile ilgili olarak kamuya bilgi verilmesi görevini de kapsar. İkinci başkan, başkanın yokluğunda başkanın tüm görevlerini ve yetkilerini üstlenir. Başkanlık tarafından Kurum personeline verilen yetkiler hariç olmak üzere, Kurumun tüm kararları kurul tarafından alınır.

Kurul üyeleri üyelikleri süresince özel bir kanuna dayanmadıkça kamu ya da özel kuruluşlarda hiç bir görev alamazlar. Kurul üyelerinin görev süreleri dolmadan görevlerine son verilemez. Ancak, kanunda belirtilen bazı hallerde kurul üyeleri, süreleri dolmadan Bakanlar Kurulu tarafından görevden alınabilmektedir (www.epdk.gov.tr, 2007).

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

Tütün, Tütün Mamulleri Ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu (TAPDK), 3/1/2002 tarih ve 4733 sayılı “Tütün, Tütün Mamulleri, Tuz Ve Alkol İşletmeleri Genel Müdürlüğünün Yeniden Yapılandırılması İle Tütün Ve Tütün Mamullerinin Üretimine, İç Ve Dış Alım Ve Satımına, 4046 Sayılı Kanunda Ve 233 Sayılı KHK’de Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” la tütün, tütün mamulleri ve alkollü içkiler piyasasının düzenlenmesi, gözetimi ve denetiminden sorumlu olarak kurulmuştur. Tütün Yasası,

²⁹ Kurul üye sayısı daha önce 7 iken 4.12.2003 tarih ve 5015 sayılı kanunun 24 md. İle 9 olarak belirlenmiştir.

IMF'ye verilen taahhütler çerçevesinde çıkarılması gereken yasalar arasında yer almaktaydı.³⁰

Yasa ile Tekel'in özelleştirilmek amacıyla yeniden yapılandırılması ve Tütün Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu'nun oluşturulması kararlaştırılmıştır. Kurumun, Kanunun yürürlüğe girmesini müteakip en geç üç ay içinde görev yapmaya başlayacağı ve bu süre içerisinde Tütün Kanunuyla Kuruma verilen görevlerin Genel Müdürlük tarafından yürütüleceği belirtilmiştir.

Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu, kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip bir kuruluştur. Kurumun organları, Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurulu ve hizmet birimleridir. Kurum, Başbakanın görevlendireceği bir Devlet Bakanı ile ilişkilendirilmiştir. Merkezi Ankara'da olan Kurum, gerekli gördüğü yerlerde irtibat büroları açabilme yetkisine de sahiptir.

TAPDK'nin başlıca görevleri;

- Sektörel düzenlemeler yapmak,
- Tütün ve alkol tüketiminden kaynaklanan kamusal, toplumsal ya da tıbbi nitelikteki her türlü zararlı etkileri önleyecek düzenlemeler yapmak ve bunlarla ilgili kararları almaktır.

Kurumun karar organı, biri Başkan ve biri Başkan vekili olmak üzere toplam yedi üyeden oluşan kuruldur. Kurul Başkan ve üyeleri; Maliye Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı, Dış Ticaret Müsteşarlığı, Türkiye Ziraat Odaları Birliği ve Genel Müdürlüğün ilgilendirildiği Bakanlığın önereceği ikişer aday arasından Bakanlar Kurulunca atanmaktadır.

Kurul üyelerinin görev süresi beş yıldır. Görev süresi biten üye yeniden seçilebilir. Kurul üyelerinin görev süreleri dolmadan görevlerine son verilemez. Ancak, diğer üst kurullarda olduğu gibi kanunda sayılan bazı hususların gerçekleşmesi halinde Kurul üyeleri, süreleri dolmadan Bakanlar Kurulu tarafından görevden alınabilmektedir.

³⁰ IMF'ye verilen 3 Mayıs 2001 tarihli Niyet Mektubu'nun 21. maddesi

Kurul Başkanı Kurumun en üst amiri olup, Kurumun genel yönetim ve temsilinden sorumludur. Kuruma, Kurul kararıyla iki başkan yardımcısı atanır (www.tapdk.gov.tr, 2005).

2.2.8. Kamu İhale Kurumu, (KİK)

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun uygulanması konusundaki yetki tamamen alımı yapacak idarelere ait olup, idarelerin eylem ve kararlarının İhale Kanununa uyumunu izleyen ve denetleyen merkezi bir birim bulunmamaktaydı. Kamu alımlarını AB genelinde rekabete açmanın somut bir etkisinin görülebilmesi için, AB Komisyonu kamu alımları konusundaki direktif kurallarını ihlal eden eylem ve kararlara karşı hızlı ve etkili yaptırımlar uygulanması gereğinden hareketle üye devlet idarelerinin kamu alım kararlarının etkili ve hızlı biçimde denetleneceği ulusal bir mekanizma geliştirmelerini öngörmektedir (89/665/EEC).

AB Komisyonu, kamu alım kararlarının gözetim ve denetiminden sorumlu kurumun idari yapısını üye devletlere bırakmakla beraber işlevleri hakkında çerçeve düzenlemeler de yapmaktadır. Komisyon'un bu konudaki direktifine göre, kamu ihale kurumları tedarikçi veya müteahhitlerin ilgili kamu dairesinin Komisyon direktiflerini ihlal eden eylem ve kararları hakkındaki şikâyetlerini ayrımcılık yapmaksızın hemen değerlendirmeye alması; iddia edilen ihlalin daha büyük ticari zararlara yol açmaması için alım sürecini askıya alacak veya ihlale konu eylem veya kararın uygulamasını durduracak ara kararlar alabilmesi; mağdur tedarikçi veya müteahhidin zararının tazminine karar verebilmesi gerekmektedir. Ayrıca, kamu alımlarını denetleyecek kurulun yargı yerine idari bir birim olması durumunda; bu kurulun üyelerinin (en azından başkanının) atanmasının ve görevden alınmasının yargı benzeri olması; kurulun kararlarını yazılı alması ve kurul kararlarının da yargı denetimine tabi tutulması gerekmektedir.

Bu çerçevede, kamu alımlarında AB düzenlemelerine uyum sağlamayı amaçlayan 22.01.2002 tarihli 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip Kamu İhale Kurumu kurulmuştur. Kanunun Resmî Gazetede yayımlandığı tarihi takip eden otuz gün içinde Kamu İhale Kurulunun atanacağı ve kurulun, görevlerini yerine getirmek üzere atandığı tarihi izleyen altmış gün içinde Kurum teşkilatını oluşturarak faaliyete geçmesini sağlayacağı öngörülmüştür.

Kamu İhale Kurumu'nun oluşturulması ile uluslararası ihale mevzuatında var olan ve çok önemli görevleri gerçekleştiren bir Kurumun Türk devlet yapısına kazandırılması yanında, kamu ihale alanının düzenlenmesiyle ilgili görev ve yetkilerin tek bir elde toplanması, şikâyetlerin incelenmesi ve anlaşmazlıkların çözümlenmesiyle ilgili yargı aşaması öncesinde bir sürecin kurulması sonucu da sağlanmıştır.

Kamu İhale Kurumu, kamu ihaleleriyle ilgili esas, usul ve işlemlerin doğru olarak uygulanması konusunda görevli ve yetkilidir. KİK görevini yerine getirirken bağımsız olup hiçbir organ, makam, merci ve kişi Kurumun kararlarını etkilemek amacıyla emir ve talimat veremez.

Kamu İhale Kurumu; Kamu ihale kurulu, başkanlık ve hizmet birimlerinden oluşur. Kurum gerekli gördüğü takdirde, Kanun ve ilgili mevzuat hükümlerine aykırılık bulunduğu ilişkin iddiaları da inceler ve sonuçlandırır. Kurum, görevlerinin yerine getirilmesinde resmi ve özel bütün kurum, kuruluş ve kişilerden belge, bilgi ve görüş isteyebilir. Belge, bilgi ve görüşlerin istenilen süre içinde verilmesi zorunludur.

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

Kurumun karar organı biri başkan, biri ikinci başkan olmak üzere on üyeden oluşan Kamu İhale Kuruludur. Kurul başkanı, Kurumun da başkanıdır. Üyelerden biri kurul tarafından ikinci başkan olarak seçilir. Kurul üyelerinin görev süresi beş yıldır. Kurul üyeleri yemin etmedikçe göreve başlayamazlar. Kurul üyeleri özel bir kanuna dayanmadıkça resmi veya özel hiç bir görev alamaz, ticaretle uğraşamaz, serbest meslek faaliyetinde bulunamaz, ücret karşılığı konferans veya ders veremez, her türlü ticari amaçlı ortaklıklarda hissedar veya yönetici olamazlar. Bir üye bir defadan fazla seçilemez. Üyeler görevi kötüye kullanmaktan veya yüz kızartıcı bir suçtan mahkûm olmaları halinde ise Başbakan onayıyla görevden alınır.

Kurumun genel yönetim ve temsili ile kurulca alınan kararların yürütülmesi başkana aittir. Başkanın izin, hastalık, yurt içi veya yurt dışı görevlendirme ve görevden alınma hallerinde ikinci başkan başkana vekâlet eder.

Başkana görevlerinde yardımcı olmak üzere Kurul kararıyla üç başkan yardımcısı atanabilir. Kurumun hizmet birimleri, kurumun görev ve yetkilerinin gerektirdiği sayıda daire başkanlıkları şeklinde teşkilatlanmış ana hizmet birimleri, danışma birimleri ve yardımcı hizmet birimlerinden oluşur. Kurum hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, kamu ihale uzman ve uzman yardımcılarında oluşan meslek personeli ve diğer personel eliyle yürütülür. Bunlar, sözleşmeli olarak istihdam edilir.

KİK'in başlıca görevleri;

- İdarece yapılacak alım işlemlerinde mevzuat hükümlerine uyulmadığına ilişkin Şikayetleri inceleyerek sonuçlandırmak,
- Kanun'un uygulanmasına ilişkin bütün ikincil mevzuatı, standart ihale dokümanlarını ve tip sözleşmeleri oluşturmak ve uygulamayı yönlendirmek,
- Yapılan ihalelerle ve sözleşmelerle ilgili istatistik oluşturmak,
- Haklarında kamu ihalelerine katılmaktan yasaklama kararı verilenlerin sicilini tutmaktır.

2.3. Üst Kurulların Mukayeseli Yapısal Ve İşlevsel Özellikleri

Önceki bölümlerde üst kurulların gelişimlerini etki eden faktörlerle birlikte ele almış, kuruluş süreçlerini ayrı, ayrı incelemeye çalışmıştık. Bu bölümde ise Üst kurulların kurul ve teşkilat yapılarıyla birlikte diğer işlevsel özelliklerini karşılaştırmalı olarak incelemeye çalışacağız.³¹ Adlandırmada bir kısmı “kurul”, bir kısmı “kurum” adını taşımakla birlikte örgütlenmeleri itibariyle tümü kurum niteliğinde olan üst kurulları incelerken bunları diğer kurumlarda ayıran en belirgin yönleri olan bağımsız kurul yapılarını ayrıntılı olarak ele almayı tercih edeceğiz. Ancak bu aşamada şunu ifade etmek gerekir ki, ülkemizde bu kurumlar zaman içinde ve değişik kanunlarla

³¹ Üst kurulların karşılaştırmalı yapısal ve işlevsel özellikleri konunun sonunda Tablo I'de verilmiştir.

kuruldukları için kurumların gerek örgüt şemasında gerek yetki ve görev tanımlamalarında kuruldukları andaki siyasi ve ekonomik konjonktürün izlerine rastlamak mümkündür.

2.3.1. Karar Organı Olarak Kurulların Yapısal Özellikleri

Üst kurulların ortak özellikleri, yönetim tekniği açısından çoklu, kolektif iradeye dayalı karar verme mekanizmalarına sahip olmaları ya da diğer bir ifadeyle kurul yönetiminde oluşmuş olmalarıdır. Bu kurullar belli sayıda seçilmiş üyelerin bir araya gelmesiyle oluşmaktadır. Ancak, Türkiye'de kurul yapılarına ilişkin hepsini kapsayıcı genel bir düzenleme henüz bulunmamaktadır. Başka bir ifadeyle, kurul üyelerinin sayısından, seçimine, görevde kalış sürelerine, yetkilerinden, denetimlerine kadar belli bir prensip oluşturulmuş ve çerçeve bir yasa çıkarılmış değildir. Ancak kamu yönetiminde yeniden yapılanma kapsamında, bir çerçeve yasa tasarısı olarak, Başbakanlıkça “Düzenleyici Denetleyici Kurumlar Kanun Tasarısı” hazırlanmıştır. Bu tasarı şu anda meclis gündeminde görüşülmeyi beklemektedir. Bu tasarı kanunlaşmadan üst kurulların tümünün aynı niteliklere sahip olduğunu söylemek mümkün görünmemektedir. Dolayısıyla kurulların bileşimi, üyelerin atanma usulü, görev süreleri, çalışma ve karar alma yöntemleriyle üyeler sağlanan haklar ve güvenceler kurumdan kuruma değişiklik göstermektedir.

Uluslararası uygulamalarda da ülkelerin gelenekleri ve koşullarına göre üst kurul ve benzeri kurumların karar mekanizmaları tek bir kişiden oluşabileceği gibi, sayıları üç ve beş arasında değişen kurullardan da oluşabilmektedir. İngiltere’de tek bir statüsü olmamakla birlikte *Quango*’lar her zaman kurul şeklindeki kuruluşlardır. ABD’de genelde bu kuruluşlar siyasi tam eşitlik ilkesine uygun olarak 5 ile 10 arasında değişen sayıda üyeden teşekkül eden bir kurul yapısına sahip olup kurul üyelerinin görev süreleri farklı olmakla birlikte; genellikle Başkanın görev süresini aşan bir niteliktedir. Üyelerinin atanması Başkanın önerisi Senato’unda onaylanmasıyla gerçekleşir. Bu kurullar tarafsızlığı gerçekleştirmek için iki büyük partinin temsilcilerinden oluşmakla birlikte mesleki çevrelerden gelen üyelerin seçiminde de tarafsız olma ilkesine özen gösterilmektedir. Üyeler özel gerekçeler göstermeksizin (görevlerini yerine getirmede belirgin savsama veya yetersizlik, kötü niyetlilik, ihtilas) üyeleri görevlerinden azledilemez (Atay, 2000:53). Fransa’da BİO’lar ve İngiltere’de *Quango*’lar için karar

organlarının kuruldan müteşekkil olması, yani kararlarının birden fazla kişiden oluşan topluluk tarafından alınabilmesi, mutlaka gerekli bir şart sayılmazken, Türkiye uygulamasında ise üst kurul yönetimleri için “kurul” oluşumu, yapının ana unsuru olarak kabul edilmiştir.

2.3.1.1. Kurulların Üye Sayısı ve Görev Süresi

Kurulların üye sayısı kurumdan kuruma değişiklik göstermekle birlikte bunun Türkiye’deki uygulamada 7 ile 10 arasında değiştiği görülmektedir. SPK, BDDK, RK, TK, TAPDK 7, EPDK, RTÜK 9, KİK 10 üyeden oluşmaktadır. Genellikle kurul üyelerinin sayısının yedi civarında yoğunlaştığı gözlemlenmektedir. Zaman içinde kurul üye sayılarında bazen değişiklikler de olabilmektedir. RTÜK ilk önce 9 üyeli olarak düzenlenmişken, bir üyeliğin iptaliyle 8 sonra yeniden 9 üyeli olarak düzenlenmiştir.³² Telekomünikasyon Kurulunun üye sayısı daha önce başkan dahil 5 iken sonradan

³² 15/5/2002 tarihli ve 4756 sayılı Kanunun Geçici 4. Maddesi, “Radyo ve Televizyon Üst Kurulunun Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunca seçilecek beş üyesi, siyasî parti gruplarınca Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlık Divanı oluşum formülüne göre belirlenecek kontenjan doğrultusunda Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına, Bakanlar Kurulunca seçilecek üye adayları ilgili kurum ve kuruluşlar tarafından Başbakanlığa bu Kanunun yayımı tarihinden itibaren bir ay içinde bildirilir. Siyasî parti gruplarınca gösterilen adayların; Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunca işaret oyuyla ayrı ayrı oylanmaları suretiyle seçimleri yapılır. Seçilemeyen adaylar yerine ilgili siyasî parti gruplarınca yeni adaylar bildirilir.” Şeklinde düzenleme yapmıştır. Ancak bu maddenin yürürlüğü Ana.Mah.’nin 12/6/2002 tarihli ve E.:2002/97, K.:2002/9 sayılı Kararıyla, esas hakkında karar verilmeye kadar, durdurulmuş, daha sonra 21/9/2004 tarihli ve E.:2002/100, K.:2004/109 sayılı Kararıyla bu maddenin “Radyo ve Televizyon Üst Kurulunun Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunca seçilecek beş üyesi, siyasî parti gruplarınca Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlık Divanı oluşum formülüne göre belirlenecek kontenjan doğrultusunda Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına, ... Siyasî parti gruplarınca gösterilen adayların; Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunca işaret oyuyla ayrı ayrı oylanmaları suretiyle seçimleri yapılır. Seçilemeyen adaylar yerine ilgili siyasî parti gruplarınca yeni adaylar bildirilir.” bölümü iptal edilmiş ve iptal kararının sonuçsuz kalmaması için kararın Resmi Gazetede yayımlanacağı güne kadar 21/9/2004 tarihli ve E.:2002/100, K.:2004/9 (Yürürlüğü Durdurma) sayılı kararı ile yürürlüğü durdurulmuştur. 21.07.2004 tarihli resmi gazetede yayınlanan Ölüm Cezasının Kaldırılması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin 5218 sayılı kanunun geçici 2. maddesi D bendince 13.4.1994 tarihli ve 3984 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanunun 6 ncı maddesinin birinci fıkrasının (d) bendi yürürlükten kaldırılmış ve aynı fıkroda yer alan "9" ibaresi "8" olarak değiştirilmiştir. Bu düzenlemeyle daha önce MGK’yı temsilen kurulda yer alan bir üyenin üyeliği sona erdirilmektedir. Ancak Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair 5373 sayılı Kanunun 6. Maddesiyle Üst Kurulun üye sayısı bir artırılarak yeniden dokuz üyeye çıkarılmıştır.

yapılan yasal düzenlemeyle³³ 7 ye çıkarılmıştır. Rekabet Kurulu daha önce 11 üyeden oluşurken sonradan yapılan düzenlemeyle³⁴ üye sayısı 7 ye düşürülmüştür.

Kurul başkan ve üyelerin görev sürelerinde de farklılıklar görülmektedir. Genelde kurul üyelerinin görev süreleri 5 ile 6 yıl arasında değişmektedir. SPK, RK, RTÜK³⁵, BDDK ve EPDK Kurul Başkan ve üyelerinin görev süresi 6 yıldır. TK, TAPDK ve KİK Kurul başkan ve üyelerinin görev süresi beş yıldır.³⁶ Kurullarda görev süreleri biten üyelerin genel olarak yeniden seçilme hakkı bulunmakla birlikte bunun istisnası önceleri KİK idi. Ancak Bankacılık Kanunuyla yapılan değişiklikle BDDK üyeleri de KİK üyeleri gibi bir defadan fazla seçilme hakkına sahip değillerdir. Kurul üyelerinin ikinci defa yeniden seçilip seçilmemeleri bağımsızlıkları açısından önemli görülmektedir. İkinci defa seçilebilme beklentisiyle kurul üyelerinin siyasal iktidara ve kendilerini aday gösteren çevrelere daha yakın durabilecekleri sebebiyle bağımsızlıklarına gölge düşeceği görüşünü RK başkanı Mustafa Parlak da dile getirmektedir (Kişisel görüşme, 2005). Kurul bağımsızlığını güvence altına alma adına ideal olanı üyelerin ikinci defa seçilmemeleridir.

Kurullarda görev yapan üyelerin bir kerede hepsinin değişmesini önlemek ve kurumda devamlılığı sağlamak amacıyla kurul üyeliklerinin belirli sürelerde dönüşümlü olarak yenilenmesi esası getirilmiştir. Bu aynı zamanda yönetim açısından kurumsal hafızayı da temin edecektir. Örneğin SPK' da Başkan dışındaki üyelerin üçte biri iki yılda bir, Rekabet Kurulu ve RTÜK üyelerinin üçte biri iki yılda bir yenilenir. Nöbet değişimi sistemi üyelerin dışsal güçlerle kaynaşma riskini azaltır, güç odakları karşısında bağımsız davranabilme yeteneği sağlar. Kurul'a seçilmiş olan üyeler, kendilerini aday gösteren kurumların temsilcisi sıfatıyla hareket edemeyecekleri gibi, onların yararlarını gözetici biçimde davranamazlar (Akıncı, 2002:7).

³³ 16/6/2004 tarihli ve 5189 sayılı Kanunun 7. md. ile,

³⁴ 02.07.2005 tarih ve 5388 sayılı kanunun 3. md ile,

³⁵ RTÜK üyelerinin görev süresi daha önce 4 yıl iken 5/7/2005 tarihinde yürürlüğe giren 5373 sayılı yasayla 6 yıla çıkarılmıştır.

³⁶ Ancak Kamu İhale Kurulu üyeliğine yapılacak ilk atamalarda, Maliye Bakanlığı ile Bayındırlık ve İskân Bakanlığının önereceği adaylar arasından seçilecek üyelerden Bakanlar Kurulunca belirlenecek birer üye yedi yıl süreyle görev yapar.

Ayrıca herhangi bir şekilde boşalan üyeliklere en kısa sürelerde atamalar yapılmaktadır. Bu şekilde atananlar, yerine atandıkları üyelerin görev süresini tamamlarlar. SPK başkanı ve üyelerin görev süreleri dolmadan herhangi bir sebeple boşaldığı takdirde, boşalan yerlere iki ay içinde seçim ve atama yapılır. Başkan ve üyelerin hastalık, kaza ve sair nedenlerle geçici iş göremezliğe uğraması halinin altı aydan fazla sürmesi durumunda bunların üyelikleri düşer ve yerlerine iki ay içerisinde atama yapılır. Rekabet Kurulu Yenilenme sırasında Kurulun teşekkülüne ilişkin hükümlerdeki sayılar ve oranlar dikkate alınır. Başkanlık ve üyelikler, yenilenme hariç, görev süresi dolmadan herhangi bir sebeple boşaldığı takdirde, boşalan yerlere bir ay içinde seçim ve atama yapılır. TAPDK üyelerinin herhangi bir nedenle üyelikleri sona ermesi halinde yerlerine Bakanlar Kurulu tarafından en geç bir ay içinde yeni bir üye atanır. RTÜK 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 siyasi parti gruplarına dağılımı, ilk seçimde siyasi parti grupları kontenjanından seçilen üye sayısı ve siyasi parti gruplarının hâlihazırdaki oranı dikkate alınmak suretiyle yapılır. Üyeliklerdeki boşalma sebebiyle yapılan seçimlerde seçilen üyeler, yerine seçildikleri üyelerin görev süresini tamamlar. KİK üyeleri bir defadan fazla seçilemediğinden görevden alınma nedeniyle veya süresi dolmadan herhangi bir sebeple boşalan Kurul üyeliklerine bir ay içerisinde yeniden atama yapılır.

2.3.1.2. Kurul Üyelerinin Atanma Usulü

Kurullar, Yasama organı veya Bakanlar Kurulunca üyelerin atanmasıyla oluşmaktadır. Kurul üyelerinin atanmasında aday gösterme ve seçilmeleri açısından RTÜK hariç diğer kurulların benzer özellik gösterdikleri söylenebilir. Kurul üyelerinin atanmasında dört farklı yaklaşım bulunmaktadır. Bakanlar Kurulu, kurul üyelerini, birinci yaklaşıma göre doğrudan kendisi; ikincisinde ilgili bakanın teklif edeceği; üçüncüsünde de farklı kuruluşların göstereceği adaylar arasından seçmektedir. Dördüncü yaklaşımda ise, RTÜK'ün dokuz üyesinin tamamının parlamento tarafından belirlenmesidir.

Gerçekten de, üyelerin atanması ve aday gösterilmesi açısından sürece siyasal partilerin ve yasama organının girmesi sebebiyle RTÜK farklı bir kategoriye temsil etmektedir.

Daha önceden RTÜK üyelerin seçiminde karma bir sistem benimsenmekte ve RTÜK üyelerinin seçimi ve atanmaları yasama organı ile Bakanlar Kurulu arasında paylaşılmaktaydı.³⁷ Ancak sonradan yapılan değişiklikle³⁸ Bakanlar Kurulunun üye seçme yetkisi kaldırılarak RTÜK üyelerini seçme yetkisi tamamıyla TBMM genel kuruluna bırakılmıştır. Yeni düzenlemeyle RTÜK üyeliğine 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.³⁹

RTÜK dışındaki diğer kurulların üyeleri Bakanlar Kurulunca atanmaktadır. Ancak Bakanlar Kurulu BDDK⁴⁰ ve EPDK üyelerini doğrudan⁴¹, diğer kurul üyelerini ise değişik kesimlerce kendisine sunulan adaylar arasından seçerek atamaktadır. BDDK üyelerinin belirlenmesi sisteminde sürekli değişikliğin yaşandığı görülmektedir. 4389 sayılı Bankalar kanunuyla (RG: 23.06.1999/23734) benimsenen yöntem değişik kesimlerce yapılan öneriler üzerine Bakanlar Kurulunca atama iken, bu kanunda sonradan yapılan değişiklikle⁴² ilgili devlet bakanı tarafında aday gösterme üzerine Bakanlar Kurulunca atama sistemi benimsenmiş, son olarak 5411 sayılı Bankacılık

³⁷ Önceki düzenlemede, RTÜK üyelerinin beşi, Türkiye Büyük Millet Meclisi başkanlık divanı oluşum formülüne göre belirlenecek kontenjan sayısına siyasi parti gruplarının gösterilecek adaylar arasından Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunca, İki üye, Yükseköğretim Kurumu genel kurulunun, kurul üyesi olmayan elektrik-elektronik, iletişim, kültür-sanat ve basın-yayın dallarından göstereceği dört aday arasından, bir üye de en çok sarı basın kartı sahibi üyesi bulunan iki gazeteciler cemiyeti ile Basın Konseyinin ortaklaşa göstereceği iki aday arasından Bakanlar Kurulunca seçilmektedir.

³⁸ 05/07/2005 tarih ve 5373 sayılı Kanunun 1. mad. ile yapılan değişiklikle,

³⁹ Üst Kurul üyelerinin seçimi, adayların belirlenerek ilanından 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 Gazetede yayımlanır.

⁴⁰ Üyeler, yüksek öğrenim sonrası en az on yıl deneyim sahibi veya Hukuk, iktisat, malîye, bankacılık, işletme, kamu yönetimi ve dengi dallarda en az on yıl öğretim üyeliği yapan kişiler arasından Bakanlar Kurulunca atanır.

⁴¹ EPDK Kurul üyeleri; hukuk, siyasal bilgiler, idari bilimler, kamu yönetimi, iktisat, mühendislik, işletme ya da maliye dallarında eğitim veren en az dört yıllık yüksek öğrenim kurumlarından mezun olmuş, kamu kurum ve kuruluşlarında ya da özel sektörde en az on yıl deneyim sahibi ve mesleğinde temayüz etmiş kişiler arasından Bakanlar Kurulunca atanır. Bakanlar Kurulu, atamayla birlikte Kurul Başkanını ve İkinci Başkanını görevlendirir.

⁴² 19.12.1999 tarih ve 4491 sayılı Bankalar Kanununda Değişiklik Yapılmasına İlişkin kanunla yapılan değişiklikle,

Kanunıyla yeniden Doğrudan Bakanlar Kurulunca atamaya dönülmüştür. Ayrıca bazı yüksek kurullara yapılacak atamalar konusunda değişiklik içeren kanun tasarısında yapılmak istenen değişiklik ile tüm kurullara yapılacak atamalarda, yetkinin Bakanlar Kurulu'ndan alınarak "ilgili bakan"a verilmesi yolu açılmaya çalışılmışsa da ancak sonradan bu kanun tasarısından vazgeçilmiştir.⁴³

Yasa koyucu kurul üyelerinin mümkün olduğu kadar farklı kesimlerden gelmesine özen göstermiştir. Burada üst kurulların görev yaptığı sektör ya da alanın da kurul üyelerinin geldiği kesimlerin belirlenmesinde etkili olduğu görülmektedir. Aday bildiren grupların kompozisyonuna bakıldığında düzenlenen sektör firmaları veya bunların oluşturduğu örgütlerin de kurul üyeliklerine doğrudan aday gösterdiği gözlemlenmektedir. Kurul üyelerinin değişik meslek gruplarınca aday gösterilmesi usulü eğer bu kişi o grupta çalışıyor ise anlamlı olacaktır. Ancak uygulamada sık rastlanılmasa da aday gösteren kesimlerin ilişkili bakanın veya hükümetin ricasını kırmayarak ilgisiz kişileri aday gösterebildiği görülebilmektedir. Örnek olarak SPK daire başkanı Manavgat, bir dönem kendi kurumları için Adalet Bakanlığında bir biyologun aday gösterildiğini belirtmektedir (Kişisel görüşme, 2005).

Sermaye Piyasası Kanununda son yapılan değişiklikle⁴⁴ SPK'nin yedi üyesinden birinin Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği, birinin de Türkiye Sermaye Piyasası Aracı Kuruluşlar Birliği tarafından gösterilecek ikişer aday arasından seçilmesi usulü öngörülmüştür. Bu kurulun düzenleme yaptığı alanda faaliyette bulunanların da kendilerini denetleyecek veya düzenleyecek olan kurula üye verme yöntemidir. Buna benzer bir yöntem, Telekomünikasyon Kurumu içinde kabul edilmiştir. 2813 sayılı Telsiz kanunda yapılan değişiklikle⁴⁵ telsiz hizmetlerini temsil eden bir üye ve telekomünikasyon hizmetlerini temsil eden iki üye Ulaştırma Bakanının göstereceği iki kat üye adayı arasından atanır hükmü getirilmiştir. Ayrıca Tüketicileri temsil eden bir üyede Sanayi ve Ticaret Bakanlığı ile Türkiye Odalar ve Borsalar Birliğinin göstereceği

⁴³ Tüm kurullar kapsamına yapı ve mahiyetleri diğer kurullardan tamamen farklı olan üst kurulların da girmesi ve bu kurullara yapılacak atamaların sadece ilgili bakana bırakılıyor olması üst kurul uygulamalarında bir geriye gidiş olarak değerlendirilmesi sebebiyle Ekonomiden sorumlu Devlet Bakanı Kemal Dervişin devreye girmesiyle bu düzenlemeden vazgeçilmiştir.

⁴⁴ 15/12/1999 tarih ve 4487 sayılı yasanın 7. md. ile

⁴⁵ 16/6/2004 tarih ve 5189 sayılı yasanın 8. md.ile

ikişer aday arasından atanması mümkün kılınmıştır. Bu yöntemde yine o sektörde çalışan özel işletmelerin, kendilerini denetleyecek kurula üye vermelerinde söz sahibi olmaları gibi, bir çeşit “self regulation” modelini yaratmaya çalışan bir uygulama olarak kendisini göstermektedir. EPDK üyesi Sak, özel sektör temsilcilerinin kurulda yer alma uygulamasını son derece sakıncalı bularak bu üyelerin tarafsızlıklarını yitirerek kendilerini kuruyucu tavır alabileceklerini savunmaktadır. Bu durum ABD’de “regulatory capture” tabir edilen sektörde belli kesimlerin düzenlemeye hâkim olması endişesidir (Kişisel görüşme, 2005).

Aday göstermede Bakanlar Kuruluna genelde seçme hakkı tanınırken Kamu İhale Kurulu üyelerinin belirlenmesinde Bakanlar Kuruluna bu hakkın verilmediği görülmektedir. Genelde seçilecek üye sayısının iki katı kadar aday gösterilmekte, bunlar arasında seçim yapılmaktadır. SPK üyeleri, 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 Kurulunca atanmaktadır. Aynı şekilde TAPDK başkan ve üyeleri; Maliye Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı, Dış Ticaret Müsteşarlığı, Türkiye Ziraat Odaları Birliği ve Genel Müdürlüğün ilgilendirildiği Bakanlığın önereceği ikişer aday arasından Bakanlar Kurulunca atanmaktadır. Benzer uygulama Rekabet kurulu üyelerinin belirlenmesinde de görülmektedir. 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.⁴⁶ KİK Kurulu ise diğerlerinden farklı olarak, Maliye Bakanlığınca önerilecek iki, Bayındırlık ve İskân Bakanlığınca önerilecek üç, Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakanlık ile Danıştay ve Sayıştay Başkanlıklarınca

⁴⁶ Daha önceki düzenleme, “Bakanlar Kurulu, dört üyeyi Rekabet Kurulunun, iki üyeyi Sanayi ve Ticaret Bakanlığının, bir üyeyi Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının bağlı olduğu Devlet Bakanlığının, birer üyeyi ise Yargıtay, Danıştay, Üniversitelerarası Kurul ile Türkiye Odalar ve Borsalar Birliğinin her boş üyelik için kendi kurumları içinden veya dışarıdan göstereceği ikişer aday arasından seçer ve atar şeklinde idi.”

önerilecek birer, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği ile Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu tarafından kamu alımları ile ilgili meslek gruplarından önerilecek birer adayın Bakanlar Kurulunca atanmasıyla oluşur.

Kurul üyelerinin belirlenmesinde farklı bir durum olarak Rekabet Kurumunun kendi içinden da aday gösterdiği görülmektedir. Ayrıca Üst kurullarında birbirlerine kurul üyeliği için aday önerdiği görülmektedir. SPK kurul üyelerinden biri BDDK tarafından önerilen iki aday arasından Bakanlar Kurulunca seçilmektedir. Kurul üyelerinin atanmasında en belirleyici makam Bakanlar Kuruludur. Toplam 63 kurul üyesinin 54 tanesinin atanmasından Bakanlar Kurulu doğrudan veya ilgili bakanlar aracılığı ile söz sahibidir. Ancak Bakanlar Kurulu bu yetkiye kısmen de olsa yargı organlarıyla, hükümet dışı kuruluşlarla, meslek odalarının üst birlikleriyle, düzenleyici kuruluşlarla ve piyasa güçleriyle paylaşmaktadır. Ayrıca Bakanlar Kurulu kararının Cumhurbaşkanı onayını gerekli kılması Cumhurbaşkanını atama sürecine katmaktadır.

2.3.1.3. Kurul Üyeliğine Atanama Nitelikleri

Üst kurulların üstlendikleri işlevlerin ve kullandıkları yetkiler önemi, bu kurullara seçilecek üyelerin de nitelikli olmalarını gerekli kılmaktadır. Piyasalarda düzenleme, denetleme, hak ve özgürlükleri koruma gibi önemli görevleri yerine getirecek kurul üyelerinin eğitim, hizmet süresi, bilgi, birikim, tecrübe vb. gibi bir takım şartlara sahip olmaları gerekmektedir. Çünkü Üst Kurul geleneği sınırlı olan ülkelerde, bağımsızlığı korumada kanuni önlemlerin önemli (gerekli) olduğunu fakat yeterli olmadığı, Üst kurulların karar merciinde görev yapanların (kurul üyeleri ve kurumun üst düzey yöneticilerinin) uygunsuz baskı ve güdülenmelere karşı koyabilmek için öncelikle mesleki yeterliğe sahip olması; yetkilerini kullanırken de düzenledikleri alandaki aktörlerin saygısını kazanacak, işlevlerinin ve kararlarının meşruiyetini artıracak ve bağımsızlıklarının devamı için destek sağlayacak kadar hünerli olmaları gerektiği savunulmaktadır (Smith, 1997a).

Eğitim açısından aranan koşul, üyelerin yasayla belirlenmiş belli alanlarda dört yıllık yüksek eğitim görmüş olmalarıdır. Bu alanlar kuruldaki kurula değişiklik göstermekle birlikte genellikle hukuk, iktisat, maliye, kamu yönetimi, işletme, mühendislik olarak ifade edildiği görülmektedir. SPK üyeliğine atanabilmek için hukuk, iktisat, maliye, bankacılık, işletmecilik, kamu yönetimi, uluslararası ilişkiler, mühendislik ve dengi

dallarda en az dört yıllık lisans düzeyinde öğrenim yapılmış olması, mühendislik dalında lisans düzeyinde eğitim yapmış olanların ise belirtilen alanlarda lisansüstü eğitim yapmış olmaları gerekmektedir. Rekabet kurulu üyelerinin hukuk, iktisat, mühendislik, işletme veya maliye dallarında yurt içi ya da yurt dışında en az dört yıllık yüksek öğrenim görmüş olmaları gerekmektedir. RTÜK yasasında ise eğitim şartı genel bir ifadeyle, en az dört yıllık yüksek öğrenim görmüş olmak şeklinde yer almıştır. KİK üyelerinin en az dört yıllık öğrenim veren hukuk, iktisat, siyasal bilgiler, işletme, iktisadi ve idari bilimler, mimarlık ve mühendislik fakülteleri ile bunlara denkliği yetkili makamlarca kabul edilen yurtdışındaki yüksek öğretim kurumlarından mezun olmaları gerekmektedir. TAPDK üyelerinin; hukuk, iktisat, işletme, uluslararası ilişkiler, kamu yönetimi, maliye, tıp, mühendislik ve tütün eksperliği alanlarında yurt içinde ya da yurt dışında en az dört yıllık yüksek öğrenim görmüş olmaları, BDDK üyelerinin ise bankacılık, maliye ve finans alanların eğitim görmüş olmaları gerekmektedir.

Kurul üyeliği için aranan diğer bir özellik de üyelerin mesleki bilgi birikim ve liyakate sahip olmalarıdır. Eğitimden sonra liyakat için aranan ölçüt deneyim ve tecrübe kazandıracağı düşünülen hizmet sürelerinde yer almaktadır. Hizmet sürelerinin SPK ve KİK üyeliği için 12, diğer kurullarda ise 10 yıl olarak kabul edildiği görülmektedir. KİK dışında bu hizmetin kamu veya özel sektörde geçmiş olması önemli değildir. Ancak eğitim için belirtilen alanlarda çalışılmış olması gerekmektedir. Örneğin SPK üyelerinin mali piyasalar, ekonomi, maliye, işletme, sermaye piyasaları, bankacılık ve finans alanında veya bu alanlarla ilgili hukuk dallarında en az on iki yıllık deneyim sahibi uzman, denetçi, yönetici olmaları zorunludur. Rekabet kurulu, RTÜK üyelerinin, meslekleriyle ilgili konularda kamu veya özel kuruluşlarda en az on yıl görev yapmış olmaları gerekmektedir. SPK ve BDDK aranan hizmet sürelerinin belirtilen alanlarda öğretim üyeliği yapılarak da tamamlanabileceğini benimsemektedir. Hizmet süreleri ve çalışma alanıyla ilgili en ayrıntılı ve farklı düzenleme KİK için yapılmıştır. Kurul üyeliğine seçilecek kişilerin; kamu kurum ve kuruluşlarında en az on iki yıl hizmetinin bulunması,⁴⁷ kamu ihale mevzuatı ile ilgili yargılama, inceleme, denetleme, uygulama

⁴⁷ Konunun uzmanı olması dışında, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği ile Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu tarafından önerilecek adayların kuruluşta çalışma şartı aranmaz

veya danışma konularında fiilen en az dört yıl çalışarak ulusal veya uluslararası ihale mevzuatı açısından kanıtlanmış niteliğe ve deneyime sahip olmaları gerekmektedir.

Bu açıklamalardan kurul üyelerinin dört yıllık yüksek okul eğitimi görmesi ve on yıl iş tecrübesinin olması mesleki yeterlik açısından genel çerçeveyi çizmektedir. Üyelerin kendi meslekleriyle ilgili olarak bilgi ve deneyime sahip olma gibi bir başka genel yeterlik şartı aransa da, üyelerin kurulların faaliyet gösterdiği alan konusunda birikimlerinin olması şartı aranmamaktadır. Bu özellikler incelendiğinde ise üst kurul üyesinde olması gereken uzmanlıktan ziyade bir tür geleneksel devlet bürokrati özelliği taşıyan kişilerin tanımlandığı görülmektedir. Kanunlarında, Kurul üyeliklerine atanacaklarda aranacak mesleki birikim şartının yeterince tanımlanmaması nedeniyle, üyeliklere zaman, zaman kurulların faaliyet alanında teknik/idari bilgisi ve tecrübesi bulunmayan kişiler de atanabilmektedir. Karacan'a göre de "bu kişiler, gerek mesleki birikimlerinin yetersiz olması, gerekse de gelecekte bürokratik/politik beklentilerinin olması nedeniyle, özerk/bağımsız bir biçimde görev yapacak niteliğe sahip bulunmamakta, nihayetinde, özerk kuruma yapılan bu tür keyfi atamalar nedeniyle adeta, kurul üyeliğine atananlar 'stajyere', özerk kurum 'staj yerine', yapılan iş de 'staja' dönüşmektedir (2002:44-45).

Kurul üyeliklerine atanma için arana diğer husus ise, 657 sayılı devlet memurları Kanununun 48. maddesinde, devlet memurluğuna atamalarda aranacak genel koşulları düzenleyen (A) fıkrasının 1, 4, 5, 6 ve 7. bentlerinde belirtilen şartları taşımış olmaktır. BDDK, SPK, RTÜK, TAPDK, KİK üyelerinin bu şartı taşımaları gerekmektedir. KİK üyeliği için Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği ile Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu tarafından önerilecek adayların bu şartları taşımaları gerekmektedir.

Bu koşulların yanı sıra kimi kurul üyelikleri için özel şartların da arandığı görülmektedir. Kamu İhale Kurulu üyeliği için, adayların geçmişte ve halen bir siyasi parti ile aday gösterilme dahil üyelik ve görev alma ilişkilerinin bulunmaması, Telekomünikasyon Kurulu üyeliği için de, her hangi bir siyasi partinin yönetim, denetim, veya bir üst kurulunda görev almamış veya bu görevlerden ayrılmış olmak koşulu söz konusudur. Önceleri RTÜK üyeliği için 30 yaşını tamamlamış olmak koşulu getirilmiş ancak sonradan yapılan değişiklikle kaldırılmıştır.

Bazı kurullarda üyeliğe atanan kişilerin görevlerine başlamaları için yemin etmeleri gerekmektedir. BDDK, KİK, RK üyeleri, Yargıtay birinci başkanlık kurulu huzurunda üyeliklerinin devamı süresince görevlerini tarafsız ve dürüst olarak yerine getireceklerine mevzuata aykırı hareket etmeyeceklerine ve ettirmeyeceklerine dair yemin ederek görevlerine başlarlar. Ancak RTÜK üyeleri için böyle bir düzenleme getirilmemiştir.

Kurul üyeliklerine atanalar arasından bir başkan ve başkan yardımcısı veya ikinci başkan seçilmektedir. Bu konuda da farklı düzenlemeler olmakla birlikte genel olarak başkanın Bakanlar Kurulunca atandığı görülmektedir. Rekabet Kurulunun göstereceği üç aday arasından birisini Bakanlar Kurulu başkan olarak görevlendirir. İkinci başkan kurul üyeleri kendi aralarından seçmektedir. KİK'te Bakanlar Kurulu, atanan üyelerden birini başkan olarak görevlendirir, üyeler de kendi aralarından birini ikinci başkan olarak seçmektedir. Farklı uygulama olarak RTÜK üyeleri kendi aralarından başkan seçmektedir.

2.3.1.4. Kurul Üyelerine Sağlanan Güvenceler

Üst kurullarla ilgili kanunlarında “Kurum görevini yaparken bağımsızdır. Hiç bir organ, makam, merci ve kişi Kurumun nihai kararını etkilemek amacıyla emir ve talimat veremez” hükmü yer almasına karşın Kurul üyelerinin bağımsızlığı ve tarafsızlığı konusunda ayrıca bir hüküm konulmamış ise de, Kurumun bir parçası olan Kurulun ve onların Başkan ve üyelerinin bütün Kurum için öngörülen bağımsızlık ilkesinin dışında kalması düşünülemeyecektir. Dolayısıyla Kurul üyelerinin sağlanan bir takım güvencelerle bağımsız hareket etmeleri teminat altına alınmaya çalışılmıştır (Erol; 1996:31).

Kurul Başkan ve üyelerine sağlanan en önemli güvencenin, görev süreleri dolmadan görevlerine son verilememesi olmaktadır. Ancak belli şartların gerçekleşmesi halinde kurul üyelerinin görevlerine son verilebilmektedir. Kurulların özerk yapılarının zedelenmemesi ve kurul üyelerinin görevlerini herhangi bir kaygı taşımaksızın güven içinde yapabilmeleri ve keyfilikten arındırmak amacıyla üyelerin hangi şartlarda görevden alınabilecekleri ilgili yasalarında tek, tek saymak suretiyle belirlendiği görülmektedir. Son dönemlerde oluşturulan üst kurul kanunlarında kurul üyelerinin

görevde alınma şartları daha ayrıntılı düzenlenirken öncekilerde ise daha kısa tutulduğu anlaşılmaktadır.

Kurul üyelerinin görevden alınma şartlarına baktığımızda bunların atanmaları için gerekli şartları kaybetme, görevleriyle ilgili işledikleri suçlardan mahkûmiyet kararı ve sağlıklarının görevlerini yapamayacak derecede bozulmuş olması gibi hususlar olduğu görülmektedir.

Üst Kurul Başkan ve üyeleri, atanmaları için gerekli şartları kaybettikleri veya görevleri ile ilgili olarak işledikleri suçlardan dolayı haklarında verilen mahkûmiyet kararı kesinleşmesi halinde süreleri dolmadan görevden alınabilmektedir. 2499 sayılı Sermaye piyasası kanununun ilk düzenlenmesinde (md. 18) “durumlarının bu kanunun 20'nci maddesine aykırı düştüğü veya kanunla verilen görevlerin yerine getirilmesinde kusur ve ihmalleri sabit olduğu takdirde kurul başkan ve üyeleri görev süreleri dolmadan kurulca görevden alınabilirler” hükmü yer almakta idi ki bu durum görevlerin yerine getirilmesinde kusur ve ihmalleri kimin tespit edeceği hususunda görevden alacak olan makama takdir yetkisi veriyordu. Sakıncalı ve eksik bir düzenleme niteliğinde olan bu hüküm, Sermaye Piyasası Kanunundaki değişiklikle düzeltilmiştir. Sonradan yapılan düzenlemeyle görev sırasında, görevi yerine getirmede ihmal, kusur gibi konuların idarenin takdiri ile halledilemeyeceği kabul edilerek yargı kararına bırakılmıştır (Tan, 2000a:7-8).

TK ve KİK Kurul üyelerinin, ciddi bir hastalık veya sakatlık nedeniyle iş görememeleri durumunda görevden alınmaları mümkün iken, sağlık sebebiyle görevden alınma şartları BDDK, TAPDK ve EPDK Kurul Başkan ve üyeleri için daha ayrıntılı olarak düzenlenerek keyfiliğin ortadan kaldırılması hedeflenmiştir. Bu düzenlemeye göre kurul başkan ve üyeleri, üç aydan fazla bir süre ile hastalık, kaza veya başka bir nedenle görevlerini yapamaz durumda olması veya görev süresinin kalan kısmında görevine devam edemeyeceği, üç aylık süre beklenmeksizin tam teşekküllü bir hastaneden alınacak heyet raporu ile tevsik edilmesi halinde, süreleri dolmadan görevden alınabilmektedir. RTÜK üyeleri için kanunda ön görülen güvence ise seçtikleri görev süresince, Kurul'daki görevlerinden ve seçilerek geldikleri görevlerinden alınamamaları şeklinde olup başkaca bir düzenleme bulunmamaktadır.

Ayrıca BDDK Kurul Başkan ve üyelerinden, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 48 inci maddesinin (A) fıkrasının (5) numaralı bendinde öngörülen suçlarla ilgili olarak haklarında ceza davası açılan ve görevi başında kalması sakıncalı görülenler, Bakanlar Kurulu tarafından tedbiren görevden uzaklaştırılabilmektedir. Mahkeme kararı olmaksızın bir tür idari tedbir mahiyetinde “görevden uzaklaştırma” usulünün, Kurul üyelerine sağlanan teminatı zedeleyici bir durum olacağı ve uygulamada keyfiliğe kaçabileceği değerlendirmesini bu kurumda çalışmamasına rağmen kendi kurumlarında da benzer düzenlemeler yapılabileceği endişesiyle SPK Hukuk İşleri Daire başkanı Çağlar Manavgat dile getirmektedir (Kişisel görüşme, 2005).

Kurul üyelerine sağlanan güvencelere aksine olarak üyelerin görevden alınmaları için uygulamada başvurulan bir diğer yöntem ise Üst Kuruluşların kuruluş kanunlarında değişiklik yapılmasıdır. Örneğin, 14.1.1988 tarih ve 311 sayılı KHK ile SPK üyelerinin görev süresi 3 yıla indirilirken mevcut kurul üyelerinin görevine son verilmiştir. Aynı şekilde, 2001 yılında da mevcut BDD Kurul üyeleri, birinci yılın sonunda görevlerinden alınmıştır. Ayrıca kurul başkan ve üyelerini, alınma şartları gerçekleştiğinde görevden alan makamların da kuruldaki kurula farklı olduğu görülmektedir. BDDK, SPK Başkan ve üyelerinin, KİK üyelerinin Başbakanın onayı ile TK, EPDK, TAPDK üyelerinin Bakanlar Kurulu tarafından, Rekabet Kurul Başkan ve üyeleri kendi kurul kararı ile görevden alınmaktadır. Karacan “sabit süreli göreve atanmış kişilerin atamalarındaki idari usulün (BKK) dışına çıkılarak, bir başka hukuk formu (KHK veya Kanun) ile görevden alınmalarının, özerk kurul karar organlarında yer alan kişilerin görevlerini yapmakta belirsizliğe, kuşkuya ve kaygıya neden olarak özerk bir biçimde görev yapmalarını engelleyeceğini, görevden alma konusunda yetkili makamın atamayı yapan makam (Bakanlar Kurulu) olmasının bağımsızlık için önemli olduğunu; oysa BDDK ve SPK örneğinde atamayı Bakanlar Kurulu yaparken kurul üyelerinin Başbakan onayı ile görevden alındığını bunun da bu kurumların bağımsızlıklarını olumsuz etkilediğini ileri sürmektedir (2002:45-46).

2.3.1.5. Kurul Üyeliği İle Bağdaşmayan Haller

Üst kurullarda görev yapan Kurul başkan ve üyelerin görevlerini yerine getirirken görevleriyle bağdaşmayan veya tarafsızlıklarını zedeleyebileceği düşünülen bazı uygulama ve faaliyetler için yasaklar veya kısıtlamalar getirilmiştir. “Bağdaşmazlık

ilkesi” gereği, üyeler görev alanı ile ilgili iş ve mesleklerde görev almamaları ve çıkar ilişkilerine girmemeleri gerekmektedir. Ayrıca üyeler görev süreleri boyunca meslek sırrına mutlak biçimde uymalı ve gizli bilgiler açıklamamalıdır (Akıncı, 1999:105).

Kurullar arasında da farklılıklar olmakla birlikte kurul üyelerinin genelde, resmi veya özel hiçbir görev alamayacakları, ticaretle uğraşamayacakları, serbest meslek faaliyetinde bulunamayacakları, özellikle yetkili oldukları piyasalarla ilgili ticari amaçlı ortaklıklarda pay sahibi olamayacakları, göreve başlamadan önce maliki oldukları payları ve portföyünde hisse senedi bulunan yatırım fonlarının katılma belgelerini satmak veya devretmek suretiyle elden çıkarmak zorunda oldukları şeklinde yasaklara tabi oldukları görülmektedir. Böylece Kurul üyelerinin çeşitli düzeylerdeki ekonomik çıkar çevreleriyle maddi ve manevi bağı kesilerek, yasaya ve vicdana uygun karar verebilecek bağımsızlığa kavuşturulmalarına çalışılmıştır (Akıncı, 2002:7).

Ayrıca Bazı kurul başkan ve üyelerinin görevleriyle ilgili gizli kalması gereken bilgileri ilgilisi haricinde kimseye açıklayamayacakları şeklinde yasaklar da söz konusudur. Çünkü bu tür bir maddi ilişki, sadece kurul üyelerinin tarafsızlığı ve bağımsızlığına değil güvenilirliğine de zarar verecektir. Bu kadar önemli görevler üstlenen kamu görevlilerinin, üçüncü kişilerle olan akçalı ilişkilerinin suç sayılması son derece doğru bir yaklaşımdır (Emek, 2002:172).

SPK, RK, KİK, EPDK, BDDK Kurul Başkan ve üyeleri, özel bir Kanuna dayanmadıkça resmi veya özel hiçbir görev alamaz, ticaretle uğraşamaz, her türlü ticari amaçlı ortaklıklarda pay sahibi olamazlar. Bunlara ilave olarak SPK, KİK üyeleri ayrıca serbest meslek faaliyetinde bulunamaz, ücret karşılığı konferans ve ders veremez, sınav ve benzeri görev alamazlar. Bu konuyla ilgili daha adil bir düzenleme olarak BDDK üyeleri asli görevlerini aksatmamak şartıyla bilimsel amaçlı yayın, ders ve konferans ile telif haklarına sahip olabilmektedirler.

RTÜK üyeleri ile üçüncü derece dahil üçüncü dereceye kadar kan ve sıhrî hısımları, 5846 sayılı Fikir ve Sanat Eserleri Kanunu hükümleri saklı kalmak kaydıyla, radyo ve televizyon hizmetleri alanında Üst Kurulun görev ve yetki alanına giren konularda herhangi bir yüklenme işine giremez, özel radyo ve televizyon şirketlerinde ve bu şirketlerin doğrudan veya dolaylı ortaklık bağı bulunan şirketlerde ortak veya yönetici olamazlar. Ayrıca RTÜK üyeleri özel veya kamu yayın kuruluşlarının görev ve yetki

alanına giren konularda doğrudan veya dolaylı olarak taraf olamaz ve bu konularda hiçbir menfaat sağlayamazlar. Benzer şekilde EPDK Kurul üyelerinin eşleri ve birinci dereceye kadar kan hısımları, elektrik ve doğal gaz ile petrol ve LPG piyasalarında faaliyet gösteren kamu kurum ve kuruluşları dışındaki tüzel kişiliklerde ya da bunların iştiraklerinde Kurul üyelerinin atanmasından sonra ve üyelik süresi boyunca görev alamaz ya da bu tür işlere ortak olamazlar ve bu tüzel kişilerden ya da iştiraklerden gelir sağlayacak ya da sağlayabilecek doğrudan ya da dolaylı ilişkiye giremez ve elektrik enerjisi ticareti ve doğal gaz ticareti ile petrol ve LPG ticareti ile uğraşamazlar.

BDDK, EPDK ve TK Kurul üyeleri için getirilen ticari faaliyet yasağı üyeliklerinin sona ermesinden sonraki dönemi de kapsayacak şekilde düzenlenmiştir. Buna göre Kurul Başkan ve üyeleri, görevlerinden ayrılmalarını izleyen iki yıl içinde Kurumun denetlemekle ve düzenlemekle görevli olduğu sektör ve alandaki özel kuruluşlarda görev alamazlar. Kurul üyelerinin yaptıkları inceleme ve araştırmalar nedeniyle aldıkları belge, suret, fotokopi ve dosyanın ekini oluşturan diğer veriler ile yazılı bilgileri saklamak ve başkalarının eline geçmemesini sağlama yükümlülüğü görevlerinden ayrılmalarından sonra bile devam eder. “Ticari sırrı” saklama yükümlülüğü, Kurul’un inceleme ve soruşturma alanına giren firmaların kendilerini güvenilir bir ele teslim ettikleri inancını doğurur. Kabul etmek gerekir ki bağımsız ve tarafsız bir kamu otoritesine duyulan güven, yasaya aykırı oluşumların ayıklanmasında önemli ölçüde etkili olur (Akıncı, 2002:8).

Karacan görev süresi biten kurul üyelerinin, görev aldıkları Üst Kurulların kanununun kapsamında faaliyet gösteren özel kesim şirketlerinde görev alamamalarının çağdaş yaklaşıma ters ve bağımsızlık açısından da ciddi riskler içerdiğini ileri sürmektedir (2002:50-51). Yazara göre, görev süresi biten kurul üyesi özel sektörde çalışamayıp, bürokratik/politik beklentiye girebilecek bu defa da siyasetçi karşısında özerkliğini koruyamayacaktır. EPDK üyesi Sak, sağlanan güvencelerin ve mali imkanların yetersizliği yanında, görevden ayrıldıktan sonra iki yıl süreyle çalışamamanın ayrıca anlamsız olduğunu vurgulamaktadır (Kişisel görüşme, 2004). Buna karşılık Tan (2002) ise “bu tür düzenlemelerin gelişmiş ülkelerde bulunmadığı görüşüne katılmanın mümkün olmadığını, benzer düzenlemenin Fransa’da olduğunu” belirtmektedir.

SPK Kurul Başkan ve üyeleri, göreve başlamadan önce maliki oldukları payları ve portföyünde hisse senedi bulunan yatırım fonlarının katılma belgelerini üçüncü dereceye kadar kan ve ikinci dereceye kadar sıhri hısımları dışındakilere satmak veya devretmek suretiyle elden çıkarmak zorundadır. Bu yasak BDDK, RK, KİK üyeleri için maliki oldukları Hazine tarafından çıkarılan borçlanmaya ilişkin menkul kıymetler dışındaki her türlü sermaye piyasası mevzuatı anlamındaki menkul kıymetlerini, EPDK üyeleri için sadece elektrik ve doğal gaz piyasalarında faaliyet gösteren tüzel kişilere veya bunların iştiraklerine ait her türlü hisselerini ya da menkul kıymetlerini şeklinde ifade edilmiştir.

SPK Kurul Başkan ve üyeleri, dernek, vakıf kooperatif ve benzeri yerlerde yöneticilik yapamazlarken RK, RTÜK üyeleri için Amacı sosyal yardım ve eğitim işlerine yönelmiş derneklerle vakıflardaki görevler ve kâr amacı gütmeyen kooperatif ortaklığı bu hükmün dışında tutulmuştur.

SPK, BDDK, RK, KİK, EPDK Kurul üyeleri ile Kurum personeli görevlerini yerine getirmeleri sırasında ilgililere ve üçüncü kişilere ait edindikleri gizli kalması gereken bilgi ve belgeleri, bu konuda kanunen yetkili kılınan mercilerden başkasına açıklayamazlar, kendilerinin veya üçüncü şahısların yararına kullanamazlar. Bu yükümlülük görevden ayrılmalarından sonra da devam eder.

SPK, RK, EPDK üyelerinin 30 gün içinde bu hükme uygun hareket etmedikleri takdirde üyelikten çekilmiş sayılacakları belirtilirken KİK üyeleri için süre konulmadığı görülmektedir. TAPDK Kurul üyeleriyle ilgili olarak kanunla özel bir yasaklamanın getirilmediği görülmektedir.

2.3.1.6. Kurulların Çalışma ve Karar Alma Esasları

Üst kurulların çalışma ve karar alma esasları kapsamında, Kurulların haftada kaç kez nasıl toplandığı, toplantıya kimin başkanlık ettiği, gündemi kimin hazırladığı, kurulun kaç üyenin katılımıyla toplandığı, karar alma şartlarının neler olduğu, kurul üyelerinin katılmayacakları toplantılar, kurul kararlarının kesinleşmesi ve kurul kararları nasıl yayınlanacağı hususları belirlenmektedir. Adından da anlaşılacağı gibi Üst kurullar kurul şeklinde yapılandıkları için toplanma ve karar almaları da kurul halinde

olmaktadır. Ancak kurulların tek tip bir yapısı olmadığından ve üye sayıları farklı olduğundan toplanma ve karar alma esasları farklılık arz etmektedir.

Kurulların çalışma ve karar alma usul ve esasları öncelikle kurulların kuruluşlarına esas olan kanunlarda düzenlenmektedir. BDDK, RK Kurul çalışma ve karar alma esasıyla ilgili olarak kanunla kapsamlı bir düzenleme yapılırken (5411/87), SPK, TK, TAPDK ile ilgili olarak çok sınırlı ve sadece birkaç satırdan oluşan bir usul ve esaslar belirlenmiştir.⁴⁸ Ancak kanunda yer verilmeyen Kurulların Çalışma ve karar alma usul ve esasları aynı zamanda kurullar tarafından çıkarılan yönetmeliklerle ayrıntılı olarak düzenlenmektedir.⁴⁹

Üst Kurullar, Kurul Başkanı, olmadığına ikinci başkan başkanlığında toplanmakta, toplantının gündemi Başkan tarafından hazırlanarak toplantıdan en az bir gün önce Kurul üyelerine bildirilmektedir. BDDK, EPDK en az haftada bir defa olmak üzere, gerekli hallerde toplanırken diğer kurullar için yasalarında bu konuda bir düzenleme bulunmamaktadır. BDDK ve RK Kurul toplantıları gizlidir.

Geçerli mazereti olmaksızın bir takvim yılında BDDK kurul üyelerinden toplam üç, TK kurul üyelerinden dört, KİK üyelerinden ise beş toplantıya katılmayan kurul üyeleri üyelikten çekilmiş sayılır. BDDK da ayrıca bir toplantıya katıldığı halde kurul kararlarını süresi içinde imzalamayan veya karşı oy gerekçesini süresi içinde yazılı olarak bildirmeyen Kurul üyeleri üyelikten çekilmiş sayılmaktadır.

Üst Kurulların Başkan ve üyeleri kendisi, eşi, evlatlıkları ve üçüncü derece dahil kan ve ikinci derece dahil kayın hısımlarıyla ilgili konularda müzakere ve oylamaya katılamazlar. Bu durum karar metninde ayrıca belirtilir.

⁴⁸ 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanununun 15/12/1999 tarih ve 4487 sayılı kanunun 11. md. İle değişik 23. maddesi.

⁴⁹ 19.11.2002 tarih ve 24941 sayılı Resmi Gazetede Yayınlanan “Tütün, Tütün Mamulleri Ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu Teşkilatı, Çalışma Usul Ve Esasları İle Personelinin Mali Ve Sosyal Hakları Hakkında Yönetmelik”, 17.02.2001 tarih ve 24321 sayılı R.G. yayınlanan “Telekomünikasyon Kurumunun Teşkilat ve Görevleri ile Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik”, 21.06.1997 tarih ve 23026 sayılı R.G. yayınlanan “Rekabet Kurumu Çalışma Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik”, 30 ekim 2002 tarih ve 24921 sayılı R.G. yayınlanan “Radyo Ve Televizyon Üst Kurulu Teşkilatı Kuruluş Ve Görev Yönetmeliği”, 20.07.2002 tarih ve 24821 sayılı R.G. yayınlanan “Kamu İhale Kurumunun Teşkilatı İle Kurum Personelinin Mali Ve Sosyal Hakları, Çalışma Usul Ve Esasları Hakkında Yönetmelik” ,

Üst Kurulların üye sayıları farklı olduğundan toplanmaları ve karar almaları için farklı formüller benimsenmiştir. BDDK, Üyelerin çekimser oy kullanmadığı ve en az beş üyenin katılımıyla toplantı yapmakta ve Kurul özel nisap gerektiren haller dışında en az dört üyenin aynı yöndeki oyuyla karar almaktadır. TK Kurulu en az dört üyenin hazır bulunması ile toplanır ve en az üç üyenin aynı yöndeki oyuyla karar alır. Toplantılara katılmayan üyeler nedeni ile Kurul'un karar almasının engellenmesi halinde toplantıya katılmayan Kurul üyesi yerine Kurul Başkanı vekâlet eder. SPK Başkan dahil en az beş üyenin hazır bulunması ile toplanır ve salt çoğunlukla karar verir. KİK Kurulu, başkanın veya başkanın bulunmadığı durumda ikinci başkanın çağrısı üzerine üye tam sayısı ile toplanır (İzin, rapor, görevlendirme veya boşalan üyeliğe henüz atama yapılmaması hallerinde en az yedi üye ile toplanabilir.) ve çoğunlukla karar alır. Oyların eşit olması halinde Başkanın bulunduğu taraf çoğunlukta kabul edilir. Kurul üyeleri çekimser oy kullanamaz. EPDK Kurulu salt çoğunlukla toplanır ve kararlar toplantıya katılanların çoğunluğunun oyu ile alınır. RK da sözlü savunma ve nihai karar olmak üzere iki toplantı olduğundan bunlarla ilgili toplanma ve karar alınma şekilleri farklı olarak belirlenmiştir. Sözlü savunma toplantıları genelde açık olarak yapılırken, genel ahlakın ve ticarî sırların korunması gerekçesi ile Kurul, sözlü savunma toplantısının gizli olarak yapılmasına karar verebilir. Toplantı, Kurul Başkanı veya İkinci Başkan ile en az dört⁵⁰ kurul üyesinin katılımı ile yapılır. Nihai karar gizli toplantı sonucu alınır. Kurul, nihai kararlarında Başkan ya da ikinci Başkan dahil en az toplam beş⁵¹ üyenin katılımı ile toplanır ve en az dört⁵² üyenin aynı yönde oy kullanması ile karar verir.

Üst kurulların yıl içinde toplanma sayısı, aldığı karar sayıları, gündem yoğunluğu ve karar türleri dikkate alındığında kurullar arasında farklılık arz etmektedir. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu'nun 2005 yılında gerçekleştirdiği 68 toplantı sonucu almış olduğu toplam karar sayısı 250'dir. Alınan Kurul kararları, düzenleme, izin işlemleri, yaptırım gibi olağan işlemlerin yanı sıra, bankacılık sektörüne yönelik gözetim ve denetim çerçevesinin güçlendirilmesi ve uluslararası standartlarla uyumlu hale getirilmesi konularını da içermektedir. Ayrıca Kurumun karar organı olması

⁵⁰ Daha önce 8 iken 02.07.2005 tarih ve 5388 sayılı yasanın 5.Md. ile 4 olarak değiştirilmiştir.

⁵¹ Daha önce 6 iken 02.07.2005 tarih ve 5388 sayılı yasanın 5.Md. ile 5 olarak değiştirilmiştir.

⁵² Daha önce 6 iken 02.07.2005 tarih ve 5388 sayılı yasanın 5.Md. ile 4 olarak değiştirilmiştir

nedeniyle personel işlemleri ile idari ve mali işlemlere yönelik kararlar da çoğunlukla Kurul tarafından alınmaktadır (BDDK, 2006:75). Rekabet Kurulunun 2003 yılında 303 davayı sonuçlandırmış, 13 davada para cezası vermiş, onaylanan 69 birleşme ve devralma başvurusundan 9'una şartlı izin çıkmıştır. (RK; 2003). Rekabet Kurumunun 2005 yılında toplam 317 karar verdiği, bunlar arasında rekabet ihlalleri (97), menfi tespit (50) ve şirket birleşmeleri ile iktisaplara ilişkin (170) kararlar yer almaktadır. Kurullar arasında kendilerini daha yoğun çalışma temposu içinde görenler bulunmaktadır. Örneğin EPDK üyesi SAK, kurullar arasında en fazla yükü olan ve en fazla çalışan kurumun kendileri olduğunu, BDDK on gündem maddesiyle toplanırken EPDK'nın gerektiğinde yetmiş dört gündem maddesiyle toplandığını, toplantıların sabahtan akşama kadar sürdüğünü bazen de bitmeyip ertesi güne sarktığını ifade etmektedir (Kişisel görüşme, 2005).

2.3.2. Üst Kurulların Görev ve Yetkileri

Üst Kurulların başlıca işlevinin, faaliyet gösterdiği alanlarda düzenleme yaparak piyasalarının işleyiş kurallarını belirlemek, piyasaların adil ve etkin çalışmasını sağlamak ve piyasada faaliyette bulunanların hak ve menfaatlerini korumak amacıyla piyasa aktörlerinin düzenleme kurallarına uygun faaliyet gösterip göstermediğinin gözetimini/denetimi yapmak, uygunsuzluk tespit ettikleri durumlarda yaptırım uygulamak, piyasa aktörlerinin uyuşmazlıklarında hakemlik görevi üstlenmek, piyasaları geliştirmek için araştırma yapmak ve danışmanlık hizmeti sunmak olduğunu söyleyebiliriz.

Kurullar bu görevlerini bir dizi yetki kullanmak suretiyle yerine getirmektedir. Bunları sırayla belirtecek olursak, İkincil düzenlemeler yapmak, onay veya izin vermek, piyasaları ve diğer ülke uygulamalarını izleme, inceleme, araştırma ve denetleme yapmak, çeşitli müeyyideler uygulamak, bilgi ve görüş istemek, kurumun düzenli çalışmasını sağlamak, kamuoyunu bilgilendirmek, standart oluşturmak, planlama yapmak, işbirliği yapmak, kamuoyu araştırması yapmak, eğitim vermek ve koordinasyon yapmak, bilgi toplamak, istatistik tutmak, araştırma-geliştirme, özendirme-teşvik etme ve arbuluculuk gibi yetkilerden bahsetmemiz mümkündür. Ancak bunları belli başlı başlıklar altında toplamamız gerekirse, piyasaları düzenleme görevi, izin verme veya onaylama görevi, piyasaları izleme, inceleme ve denetleme

görevi, çeşitli müeyyideler uygulama, kamuoyunu bilgilendirme görevi ve bazı kurullar için işbirliği görevi ve arabuluculuk şeklinde sıralayabiliriz. Kurulların görevleri arasına kurumun düzenli çalışmasını sağlama görevinin de eklemek gerekmektedir.

Bundan sonraki bölümlerde BDK'lerin bu görevleri çerçevesinde yetki ve sorumlulukları incelenecektir.

2.3.2.1. Kurulların Düzenleyici Görevleri

Üst Kurulların önemli bir varlık gerekçesi aksaklıkların olduğu alanlarda piyasaların işleyişinde etkinliği artırmak adına fiyat, miktar, piyasalara giriş ve çıkış koşulları (lisans/izin verme ve iptali), kalite ve güvenlik gibi değişkenlerin denetimi için düzenlemeler yapmaktır. Üst kurullar kamu tüzel kişisi olmaları nedeniyle bu yetkilerini yönetmelik çıkararak kullanabilmektedir (Anayasa, md. 124). Bu yönetmelikler hem faaliyet alanlarının düzenlenmesi hem de idari yapılanmayla ilgilidir. Kurullar düzenleyici nitelikteki görevlerini yönetmelik çıkarmanın yanında tebliğ yayınlamak ve standartlar belirleyerek yerine getirirler. Ayrıca kurulların ilgili sektörlerle yönelik planlamalar yapması da düzenleyici görevlerinden sayılabilir.

SPK kanununda, kurulun belirlenen hedeflere yönetmelik ve tebliğlerle düzenlemeler yaparak ulaşmaya çalışacağı belirtilmektedir. SPK Bu amaçla; menkul kıymetlerle ilgili düzenlemeler, menkul kıymetler borsalarının, kıymetli madenler borsalarının, vadeli işlem ve opsiyon borsalarının kuruluş ve işleyişine ilişkin düzenlemeler, sermaye piyasasından menkul kıymet ihracı yoluyla fon sağlayan şirketlere ilişkin düzenlemeler, Sermaye piyasası kurumları ile ilgili düzenlemeler yapar. Kurulun sermaye piyasası ile ilgili yaptığı düzenlemeler tebliğ olarak Resmi Gazetede yayınlanır. Rekabetin Korunması hakkında kanun, RK'ye kanunun uygulanması ile ilgili olarak tebliğler çıkarmak ve gerekli düzenlemeleri yapma yetkisi vermektedir. RTÜK düzenleme görevini yönetmelik çıkarmak, ulusal ve bölgesel planlamalar yaptırmak suretiyle yerine getirmektedir. RTÜK 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 belirlemek amacıyla yönetmelik çıkarabilmektedir. Ayrıca zaman paylaşım program kanallarının tahsisinde bölgesel dengeleri gözeterek, kuruluşları ülkenin değişik bölgelerinde yayın yapmaya teşvik etmektedir. KİK, İhale Kanununa ve Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununa ilişkin bütün

mevzuatı, standart ihale dokümanlarını ve tip sözleşmeleri hazırlamak, geliştirmek ve uygulamayı yönlendirmekle görevlidir. TAPDK Tütün Kanunu gereğince kurum tarafından yürütülecek görevler ile ilgili düzenlemeleri yapmak, 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 almakla görevlidir. TK görev ve yetkileri arasında telsiz haberleşmesi ve telekomünikasyon alanında gerekli planları yapmak, telsiz haberleşme ve telekomünikasyon alanında üretim ve kullanıma esas teşkil eden performans standartlarını belirleyip, bunları uygulamak, hizmetler ve altyapıyla ilgili yönetmelik çıkarmak, bunlara uyumu sağlamak yer almaktadır. Kurum ayrıca Ücret tarifeleri ve sözleşme hükümlerine, teknik konulara ilişkin genel ölçütleri belirlemeye, bazı hizmetlerin maliyetinin başka hizmetlerden karşılanmasının zorunlu olması, fiili tekel ve coğrafi veya hizmet piyasasında hakim şirket olması, ücretlerin kurum düzenlemelerine aykırı belirlenmesi durumunda, hat ve devre kiralari da dahil ücretlerin hesaplama yöntemlerini ve üst sınırlarını belirleyebilme yetkisine sahiptir. EPDK Elektrik piyasasında işletme hakkı devri kapsamındaki mevcut sözleşmelerin 4628 sayılı Kanun hükümlerine göre düzenlenmesinden, piyasa performansının izlenmesinden, performans standartlarının ve dağıtım ve müşteri hizmetleri yönetmeliklerinin oluşturulmasından, tadilinden, fiyatlandırma esaslarını tespit etmekten, piyasa ihtiyaçlarını dikkate alarak serbest olmayan tüketicilere yapılan elektrik satışında uygulanacak fiyatlandırma esaslarını tespit etmekten sorumludur. Doğal gaz piyasasında 4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanununun yürütülmesinde, gerçek ve tüzel kişilerin Kurumdan alacakları lisans veya sertifika kapsamında yapacağı faaliyetlerin denetimi, gözetimi, yönlendirilmesi, uyulacak usul ve esaslar ile bu lisans ve sertifikaların kapsamı, verilme kriterleri, süreleri, bedellerinin tespit şekli, çevre mevzuatı ile uyum sağlaması, sicil kayıtlarının tutulma usulü ile lisans ve sertifika sahiplerinin hak ve yükümlülükleri ve piyasanın düzenlenmesi ile ilgili gerek görülen diğer hususlar çıkarılan yönetmeliklerle düzenlenmektedir.

BDDK iç düzenlemeleri dışındaki düzenleyici işlemlerini⁵³ yürürlüğe koyabilmesi için 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 almak zorundadır. Ayrıca Kurumun hazırlayacağı ikincil düzenleme tasarımları Kurumun internet sayfası başta olmak üzere uygun vasıtalarla kamuoyunun bilgisine de sunulmaktadır. Özel nitelikli kararlardan gerekli görülenler doğrudan ilgili kişi ve kuruluşlara ve uygun görüldüğü takdirde Kurumun haftalık bülteni ile duyurulmaktadır (5411/93).

2.3.2.2. Gözetim ve Denetim Görevi

Üst Kurullar faaliyet gösterdikleri alandaki piyasa katılımcılarının düzenleme kurallarına uygunluğunu izlemek, gözetmek ve denetim altında tutmak durumundadır. BDK'ler denetim işlevini resen yapabileceği gibi şikayet üzerine de yapabilmektedir. Kurullar gözetim ve denetim görevlerini, izleme, bilgi ve belge isteme, inceleme, denetleme ve denetletirme şeklinde yerine getirebilir.

SPK gözetim ve denetim görevi kapsamında, bankaların, sermaye piyasası kurumlarının ve borsalar ve teşkilatlanmış diğer piyasaların faaliyetlerinin bu Kanuna, Kurul yönetmelik, tebliğ ve kararlarına ve sermaye piyasaları ile ilgili diğer mevzuata uygunluğunu gerekli her türlü bilgi ve belgeyi isteyerek, izlemek ve denetlemek (2499/22-f), Sermaye Piyasasını ilgilendiren her türlü iletişim araçları ile yapılan yayın, duyuru ve reklamları izlemek ve bunlardan yanıltıcı olduğu tespit edilenleri yasaklamak

⁵³ BDDK tarafından düzenleyici işlem kapsamında, Banka Kartları ve Kredi Kartları Kanunu ve Banka Kartları ve Kredi Kartları Hakkında Yönetmelik, 5411 sayılı Bankacılık Kanununa ilişkin yönetmelikler kapsamında 24 yönetmelik ve 5 adet tebliğ, Bankaların Sermaye Yeterliliğinin Ölçülmesine ve Değerlendirilmesine İlişkin Yönetmeliğe ait 4 tane tebliğ, iç denetim ve risk yönetimine ilişkin düzenlemeler için kurul kararı, bilgi sistemleri denetimi ile ilgili düzenlemeler kapsamında yönetmelik ve tebliğ, bankaların kuruluş ve faaliyet esaslarına ilişkin düzenlemeler kapsamında kurul kararı ve genelge, sermaye yeterliliğine ilişkin düzenlemeler, iç denetim ve risk yönetimine ilişkin düzenlemeler, karşılık düzenlemeleri, muhasebe düzenlemeleri, farklı konularda 9 genelge, farklı konularda birçok Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu duyuru ve yazıları, Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonuna ilişkin Kurul kararları ve Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu Yönetmeliği, tasarruf mevduatı sigorta fonu genelge ve yazıları, finansal yeniden yapılandırma programı kapsamında kanun ve yönetmelik, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu'na ilişkin 7 yönetmelik, çek mevzuatına ilişkin kanun değişiklikleri ve tebliğlerle birlikte değişik konularda birçok düzenlemeler yapıldığı yönetmelik, genelge ve tebliğ çıkarılmıştır (www.bddk.org.tr).

ve gereği yapılmak üzere ilgili kuruluşlara bildirmek (2499/22-g), elde ettiği veya kendisine tevdi edilen mali tablo ve raporlar ile diğer belgeleri incelemek, gerekli gördüğü hususlar hakkında ihraççı ve kurum denetçilerden veya bağımsız denetçilerden ayrıca rapor istemek, elde ettiği sonuçları değerlendirerek, Kanunda belirtilen gerekli tedbirleri almak (2499/22-h) yetkilerine sahiptir. BDDK 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 izlemek ve denetlemekle görevlidir (5411/93-a), Kurul başkanı aynı zamanda bağımsız denetim kuruluşlarına da inceleme yaptırabilir ve bu kuruluşların yıllık finansal raporların yapısı, uygunluğu ve güvenilirliğinin değerlendirilmesini de yerine getirir (5411/95). Benzer şekilde RTÜK Radyo ve televizyon yayınlarını izlemek, verici tesislerinin tesis şartlarına uygunluğunu denetlemek (3984/8-c), tesislerin izin esaslarına uygun olarak işletilmesini denetlemek (3984/8-d), suretiyle gözetim ve denetim görevini yerine getirmektedir. Diğer üst kurullarında benzer gözetim ve denetim görevleri bulunmaktadır.

Üst Kurullar izleme, inceleme ve denetim işlevlerini yerine getirirken istenmesi halinde piyasa aktörlerinin gerekli bilgi ve belgeleri sağlaması zorunludur. Gerekli bilgi ve belgelerin sağlanmaması halinde değişik yaptırımlar uygulanabilmektedir.

2.3.2.3. Yaptırım Uygulama Yetkisi

Üst Kurullar görevlerini etkin ve etkili bir biçimde yerine getirebilmesi için yasal statüyle yaptırım uygulama yetkilerine sahip bulunmaları gerekmektedir. Çünkü “ikna etme, önleme, uzlaştırma gibi önlemler bir ölçüde gerekli olsa bile, yaptırımdan arındırılmış bir kamu gücü için bunun yeterli olmadığı anlaşılmıştır” (Akıncı, 1999).

Diğer alanlarda olduğu gibi yaptırım araçları açısından da Üst Kurullar aralarında farklılıklar bulunmaktadır. Yaptırımlar, genellikle idari para cezaları ve verilen izin/lisansın iptali şeklindedir.

Yaptırım uygulamadan önce, hukuki düzenlemeye aykırı davranış konusunda ilgilinin uyarılması ve düzeltici işlemin tavsiye edilmesi, ilgilinin yazılı ve sözlü savunmasına başvurulması, karar alma sürecinin ayrıntılı olarak düzenlenmesi, karar sürecinin

saydam olması ve ilgili kamuoyunun katılımına açık olması, kararların gerekçeli olarak verilmesi ve nihayet kararların iptali için yargıya başvuru imkânının bulunması, yaptırımın meşruiyeti açısından yeterli olmasa da gerekli hususlardır (Tan; 2002). Yaptırımların meşruiyetini artırmak adına Üst Kurulların karar alma mekanizmasını düzenleyen mevzuat hem yetersizdir hem de aralarında önemli farklılıklar bulunmaktadır (Emek; 2002:180).

SPK kamu yararının gerektirdiği hallerde sermaye piyasası araçlarının halka arz ve satışını geçici olarak durdurabilmekte (2499: md. 22-b), Sermaye Piyasasını ilgilendiren yayın, duyuru ve reklâmlardan yanıltıcı olduğu tespit edilenleri yasaklayabilmekte ve gereği yapılmak üzere ilgili kuruluşlara bildirmektedir (2499: md. 22-g). TK, Usulsüz yayınları ve enterferansları izleyen ve tespit eden birimlerle karşılıklı işbirliği yaparak gerekli işlemleri yürütmek (md. 22-e), ve mevcut hükümlere uymayanlar hakkında gerekli teknik ve idari işlemleri yapmaktadır (md. 22-f). RK yasaklanan faaliyetler ve hukukî işlemler hakkında, başvuru üzerine veya resen yapılan inceleme, araştırma ve soruşturma sonucunda düzenlenen hükümlerin ihlal edildiğinin tespit edilmesi üzerine, bu ihlallere son verilmesi için gerekli tedbirleri alma ve bundan sorumlu olanlara idarî para cezaları uygulama yetkisine sahiptir (md. 27-a). RTÜK Yayın kuruluşlarının Kanun hükümlerine aykırı yayın yapması ve tahsis şartlarına uymaması halinde, değişik müeyyideler uygulayabilmektedir. Bunlar arasında idari para cezası, eğitim ve kültür içerikli yayın yapılması ve yayının durdurulması sayılabilir (3984: md. 13); KİK kendisine yapılan şikayetler üzerine kanuna aykırı yapılan ihaleleri askıya alabilmekte, iptal edebilmekte veya düzeltici işlemi belirleyebilmekte (4734: md. 56); BDDK faaliyet alanındaki kuruluşlara gerekçesini belirtmek suretiyle para cezası uygulayabilmekte (5411: md. 146) ve EPDK Petrol Piyasası Kanunu hükümlerine, çıkarılan yönetmelik hükümlerine, Kurul tarafından onaylanan tarife ve yönetmeliklere, lisans hüküm ve şartlarına ve Kurul kararlarına aykırı davranıldığı durumlarda, idarî para cezası vermek ve lisansları iptal etme yoluna gidebilmektedir (md. 4-h).

2.3.2.4. Öneri Ve Görüş Bildirme, Uyuşmazlık Çözme Görevi

Üst kurulların diğer işlevleri arasında piyasa faaliyetlerine ilişkin plân, politika ve uygulamalarla ilgili görüş ve önerilerde bulunmak gibi görevler de yer almaktadır. Üst kurulların “teorik olarak iyi yetişmiş bir personel kompozisyonuna sahip olmaları

nedeniyle düzenledikleri alanlardaki yenilikleri diğer kurumlardan daha iyi değerlendirebilme kapasitesine sahip olmaları” Bunda etkili olduğu düşünülmektedir Ersel (2000). Piyasa geliştirme görevi Üst Kurullara kanunla verilebileceği gibi bunlar bu işlevi fiilen de yerine getirebilmektedir.

BDDK bünyesinde oluşturulan ve Maliye Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı, Merkez Bankası, Sermaye Piyasası Kurulu, Fon, Rekabet Kurulu, Devlet Plânlama Teşkilatı Müsteşarlığı, İstanbul Altın Borsası, Menkul Kıymetler Borsaları, Vadeli İşlemler ve Opsiyon Borsaları ve kuruluş birlikleri temsilcilerinin katılımıyla oluşan Finansal Sektör Komisyonu finansal piyasalardaki güven ve istikrar ile gelişmeyi temin etmek üzere, bilgi teatisini, kurumlar arası işbirliği ve koordinasyonu sağlamak, ortak politika önerilerinde bulunmak ve finans sektörünün geleceğini ilgilendiren konulara ilişkin görüş bildirmekle görevlendirilmiştir (5411: md. 99). SPK İlgili Bakanlar sermaye piyasası ile ilgili mevzuat değişiklikleri hakkında önerilerde bulunmak (2499: md. 22-p) aynı şekilde RK da Rekabet hukuku ile ilgili mevzuatta yapılması gerekli değişiklikler konusunda doğrudan veya Bakanlığın talebi üzerine görüş bildirmek (27-g)TK Türkiye’de kurulu sermaye şirketleri tarafından yürütülecek telekomünikasyon hizmetleri ve/veya altyapısı ile ilgili olarak Ulaştırma Bakanlığı tarafından imzalanacak imtiyaz sözleşmelerine ve verilecek telekomünikasyon ruhsatlarına ilişkin görüş bildirmek, genel izin hazırlanmasına ilişkin Bakanlığa öneri götürmek (md. 7-g), EPDK Petrol faaliyetlerine ilişkin plân, politika ve uygulamalarla ilgili görüş ve önerilerini belirlemek (2684: md. 5-B/b) işlevlerine sahiptir.

RK panel ve konferanslar düzenleyerek ve yayınları aracılığıyla piyasalarda rekabet kültürünün gelişmesi için önemli bir işlevi yerine getirmektedir. Ancak, KİK’in 4734 sayılı Kamu ihale Kanunu’nun uygulanması konusunda kamu görevlilerine verdiği eğitim karşılığında ücret alması (4734: md. 53/j-3) ise bu kurumun piyasa geliştirme işlevi ile çelişen bir durumdur. Bu Çerçeve, üst kurulların piyasa geliştirme faaliyetlerini etkin bir biçimde yerine getirebilmeleri için başta piyasa katılımcıları olmak üzere ilgili kamuoyunu sektörün yeni düzenleme kuralları, bunların gerekçeleri ve amaçları konusunda ilgilendirecek faaliyetlere öncelik vermeleri gerekmektedir (Emek, 2002:182).

2.3.2.5. İzin Verme

Üst Kurulların hepsi için olmasa bile bir kısmı için geçerli olan fonksiyonlardan birisinin de izin veya ruhsat verme olduğunu söyleyebiliriz. İzin verme, görev alanında yer alan kurum ve kuruluşlara bir takım faaliyetleri yapabilmeleri için müsaade etme, ruhsat, uygunluk belgesi veya lisans verme gibi bazı usulleri içermektedir. Üst kurulları yetkili oldukları alanlarda faaliyet göstermek isteyen piyasa aktörleri faaliyette bulunabilmeleri için üst kurullarda izin, ruhsat veya lisans almak zorundadırlar. Örneğin lisans hükümleri uyarınca hazırlanacak olan; Türkiye Elektrik Ticaret ve Taahhüt Anonim Şirketinin toptan satış fiyat tarifesini, iletim tarifesini, dağıtım tarifeleri ile perakende satış tarifeleri EPDK onayı ile geçerlilik kazanmaktadır.

2.3.3. Üst Kurulların Bütçe Ve Mali Yapıları

Bütçe ve yeterli finansman kaynaklarına sahip olmaları, bağımsızlıklarının gereklerinden bir tanesi olarak görülen (Karacan, 2001:53-55) üst kurulların bütçe ve mali yapılarıyla ilgili kurucu kanunlarında özel ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve kontrol kanununda genel bir düzenlemeye yer verilmiştir. 5018 sayılı Kanun Genel Yönetim kapsamındaki idarelerin bütçelerini; merkezî yönetim bütçesi, sosyal güvenlik kurumları bütçeleri ve mahallî idareler bütçeleri olarak üçe ayırmakta, merkezi yönetim bütçesi kapsamı içinde genel bütçe ve özel bütçenin yanında ayrı bir bütçe olarak üst kurulların bütçelerine yer vermektedir (5018: md.12). Bu düzenlemeyle Üst kurulların gelir kaynakları ve harcamaları dünya uygulamaları ile paralel bir biçimde merkezi Yönetim bütçesi içinde ama ayrı bir bütçe olarak yer almaktadır.

Kanun diğer bütçelerle birlikte üst kurulların bütçeleriyle ilgili olarak da bir dizi düzenlemeler ön görmektedir. Üst kurulların kurucu kanunlarını 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve kontrol kanunu çerçevesinde yeniden düzenledikleri görülmekle birlikte (5411: md.101) bazı üst kurulların hala özel bütçeli kurum olarak nitelendirildiği de görülmektedir (406: md. 5) 5018 sayılı kanuna göre Düzenleyici ve denetleyici kurumlar, üç yıllık bütçeleme anlayışı, stratejik planları ve performans hedefleri ile kurumsal, işlevsel ve ekonomik sınıflandırma sistemine göre hazırlamak zorunda oldukları (md. 17), bütçelerini Eylül ayı sonuna kadar doğrudan Türkiye Büyük Millet Meclisine, bir örneğini de Maliye Bakanlığına gönderirler. (md. 18), Üst kurullar Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununu ve buna paralel düzenlemeler içeren kurucu

kanunları çerçevesinde hazırladıkları bütçelerinde belirlenen usûl ve esaslar dahilinde kendilerine tahsis edilen malî kaynaklarını görev ve yetkilerinin gerektirdiği ölçüde, serbestçe kullanabilmektedirler (5411: md. 82, 101). Sermaye Piyasası Kanununda ise Kurulun bütün giderlerinin, emrinde kurulacak özel bir Özel Hesaptan karşılanacağı belirtilmektedir (2499: md. 28). RTÜK'ün bütçesi TBMM bütçesi ile birlikte görüşülür ve Meclis genel kurulunda karara bağlanır.

Üst kurullara giderlerini karşılamaya yetecek gelir kaynağı sağlandığı görülmektedir. Üst kurullar gelirlerini, tarifeler aracılığıyla tüketicilere yansıtılacak şekilde düzenlenen firma faaliyetleri üzerinden, lisans ücreti, harç, kullanıcı ücreti ve para cezaları şeklinde tahsil edilmektedir. BDDK'nın giderlerini, bankalar, finansal kiralama şirketleri, faktoring şirketleri ve finansman şirketlerince bütçenin yürürlüğe girmesinden önce katılma payı adı altında Kuruma yapılacak ödemelerle, RK ise Yeni kurulacak olan anonim ve limited şirket statüsündeki tüm ortaklıkların sermayelerinin ve sermaye artırımını halinde artan kısmın on binde dördü nispetinde yapılacak ödemelerle karşılamaktadır. Diğer taraftan, bazı üst kurullar verdikleri idari para cezalarından da gelir elde edebilmektedir. Bu tür bir gelir ise üst kurulların verecekleri idari para cezalarının adaletini tartışmalı hale getirebilecektir. Nitekim Cumhurbaşkanı RTÜK Kanunu'nda değişiklik yapan 4676 sayılı Kanunu TBMM'ye geri gönderirken “Üst Kurulca verilen idari para cezalarının Üst Kurul'un gelirleri arasında gösterilmesinin, Üst Kurul'un idari para cezası verirken yanlı ve keyfi davranabileceği kuşkusunu artıracaktır” ileri sürmektedir (Emek, 2002:182).

Smith (1997b), OECD ülkelerinde Üst kurulların gelir elde etmesine yönelik yaklaşımın, düzenleme maliyetlerini geri alma stratejisi olduğunu bildirmektedir. Bu çerçevede, genel vergi gelirlerine olan kaynak talebi azalmış ve düzenlemenin maliyeti düzenlemelerden esas olarak faydalanan tüketicilere aktarılmış olacaktır. Çoğu geçiş ekonomisinde ve gelişen ülkede ise OECD yaklaşımının aksine, bu özel gelir/bütçe yöntemi üst kurulların yeterli gelir kaynağına sahip olmasının ve böylece bağımsızlığın teminat altına alınmasının bir yöntemi olarak görülmektedir.

Gelir ve gider dengesinde genel esas Kurumun gelirlerinin, giderlerini karşılaması şeklindedir. Ancak gelirlerin Kurulun giderlerini karşılamaya yetmediği takdirde, açık, ilgili bakanlığın bütçesinden verilecek yardımlarla karşılanmaktadır (SPK, 2499: md.

28). Nitekim RK'nın gelirleri arasında (4054: md. 39) "bakanlık bütçesine konacak ödenek", RTÜK gelirleri arasında da "Gerektiğinde Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı bütçesinin transfer tertibinde yer alacak ödenek" (3984: md. 12) ifadesi bu hususu işaret etmektedir. 5018 sayılı kanun ise üst kurulların bütçelerindeki ödeneklerin yetersiz kalması halinde veya öngörülmeven hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla, karşılığı gelir gösterilmek kaydıyla, kanunla ek bütçe yapılabileceklerini belirtmektedir (md. 19).

Üst kurulların gelir fazlasının da genel bütçeye aktarılması da söz konusudur. Bu kapsamda 5398⁵⁴ sayılı kanunla, üst kurulların elde ettikleri gelirlerin 30.6.2005 tarihine kadar birikmiş tutarlarından Maliye Bakanının teklifi ve Başbakanın onayı ile kurum ve kuruluşlar itibarıyla belirlenecek oranlara göre hesaplanacak kısmı; bütçenin (B) işaretli cetveline gelir kaydedilmek üzere Maliye Bakanı tarafından belirlenecek süre içinde Maliye Bakanlığı Merkez Saymanlık Müdürlüğünün Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası nezdindeki hesabına yatırılması ve 31.12.2005 tarihine kadar kasalarında oluşacak nakit fazlalarının da aynı hesaba aktarılması kabul edilmiştir. Yine aynı kanunla üst kurulların her ayın gelir ve giderleriyle kasa ve banka mevcutlarını gösterir malî bilgileri izleyen ayın yedinci günü sonuna kadar Maliye Bakanlığına bildirecekleri belirtilmiştir. 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ise Üst Kurulları üçer aylık dönemler itibarıyla oluşacak gelir fazlalarını, her üç ayda bir izleyen ayın onbeşine kadar genel bütçeye aktarmakla yükümlü kılmıştır (md. 78). Bankacılık kanununda BDDK'nın malî yılsonunda oluşan gelir fazlasının izleyen yılın mart ayı içinde ancak bütçe durumu göz önünde bulundurularak daha önce de genel bütçeye gelir olarak aktarabileceğini belirtmektedir. Aynı şekilde Radyo ve Televizyon Üst Kurulunun yıllık bütçesinden harcanmayan tutar yılsonunda Maliye Bakanlığı Merkez Saymanlık Müdürlüğü hesabına aktarılarak bütçeye gelir kaydedilmektedir (3984: md. 12) Kurul başkanları ve üyeleri ile yapılan görüşmelerde Devlete önemli kaynak sağladıklarını düşündükleri anlaşılmaktadır. TAPDK başkanı Adalı üç yıl içinde devlete 60 trilyon aktardıklarını ifade etmektedir (Kişisel görüşme, 2005).

⁵⁴ 3/7/2005 tarihli ve 5398 sayılı Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine Ve Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunda Ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunun Geçici 2 nci Maddesi.

Bütçe özerkliğinin bir sonucu olarak Kurum'un gelirlerinin kendi havuzunda toplanmasının kurumu sorumlu ve yetkin kılacağı gerekçesiyle yararlı olacağını ileri süren görüşler bulunmaktadır. Zira özerk yapılı bir kamu kuruluşunun kendi haksız eylemlerinden kaynaklanan sorumluluğu üstlenmesi gerekmektedir. Fransa'da Rekabet Konseyi'nin tüzel kişiliği bulunmadığından, aldığı kararlar ve yaptığı işler dolayısıyla bir zarar doğduğunda, devletin sorumluluğu söz konusu olmaktadır. Oysa kurumun kendi eylemlerinden dolayı sorumlu olması hukuk tekniği açısından daha yararlı olacaktır (Akıncı, 2002:9).

Kumcu (2002b) Üst Kurulların mali kaynaklarının vergiler olmadığını; bunların sorumlu oldukları sektörden toplu olarak ceza kesmek yoluyla para topladıklarını; dolayısıyla, Üst kurulların harcamadıkları paraya devletin el koyabilme yetkisinin olmaması gerektiğini; gelir fazlası varsa, kesintilerin azaltılması ya da parayı verenlere iade edilmesi gerektiğini ileri sürmektedir. Kesinti oranlarının, Üst Kurulların gerçekten ihtiyaç duydukları yıllık harcama programlarına göre yeniden hesaplanması durumunda bu yaklaşıma katılmamak mümkün değildir. Ancak, mevcut uygulamada kesinti oranları Üst kurulların gerçekçi bütçe ihtiyacına göre hesaplanmadığı için, çoğu zaman kesinti miktarı Üst kurulların ihtiyaç duyduğu kaynak miktarını aşmakta ve Üst kurullar da gevşek bütçe kısıtı altında gereksiz harcamalar yapabilmektedir (Emek, 2002:75). Ayrıca, Üst kurulların tek gelirlerinin harcamalarını karşılamadığı durumlarda, bütçeden ödenek tahsis edildiği dikkate alındığında üst kurulların gelir fazlalarının bütçeye gelir kaydedilmesinin bir rasyonelliğinin bulunduğu görülecektir. Çünkü gelirleri harcamalarını karşılamadığı yani gelirleri açık verdiği durumlarda, üst kurullara bütçeden kaynak aktarımı yapılmaktadır.

Üst kurulların bütçe ve mali imkânlarla sahip olması bunların bağımsızlıklarını teminat altına alan bir husus olduğu başta belirtilmişti. Bu anlayışla Üst kurulların faaliyetlerini etkili bir biçimde yerine getirmek için ihtiyaç duydukları harcamalarını, keyfiyete varabilecek harici etkilerden uzak yapabilme ortamı sağlanmaktadır. Ancak bu harcamaların da gerçekçi bir bütçe ihtiyacı ve düzenlemesi çerçevesinde yapılması göz ardı edilmemelidir. Bu kapsamda, öncelikle üst kurulların gelirleri çerçevesinde toplanan kullanıcı ücretlerinin (piyasa aktörlerinin katkı payları) ilgili sektör üzerinde ağır bir yük oluşturmaması için, bu gelirler üzerine Üst kurulların gerçekçi kaynak

ihtiyaçları çerçevesinde bir üst limit konulmalı ve bu limitler yasama organının her yıl onaylayacağı bütçeler çerçevesinde yenilenmelidir. Bir Üst kurul birden fazla sektörün düzenlenmesinden sorumlu olması durumunda, her bir gelir kalemi ilgili sektörün düzenleme maliyetini karşılayacak şekilde belirlenmeli ve düzenleme maliyeti sektörler arasında adil bir biçimde paylaştırılmalıdır (Smith, 1997b).

2.3.4. Üst Kurullarda Ücret ve Diğer Mali Haklar Rejimi

Türkiye’de üst kurullarla ilgili olarak yaşanan en önemli tartışmalardan başında kurul üyelerine ödenen ücretler ve sağlanan mali haklar olmuştur. Üst Kurullara siyaset, bürokrasi, basın ve sivil toplum örgütlerinden yöneltilen eleştirilerin ağırlık noktasında, üst kurul üyelerine ödenen ücretlerin milletvekilleri ücretlerinden bile fazla olduğu hususu yer almıştır. Ayrıca ücret politikası diğer konularda olduğu gibi kurullar arasında farklı uygulanmıştır. İlk dönemlerde yoğun olarak alınan bu eleştiriler üzerine üst kurullar arasında uygulama farklılıklarını ortadan kaldırmak ve diğer kesimler arasındaki ücret adaletsizliklerini gidermek amacıyla bazı yasal düzenleme yapılma ihtiyacı doğmuştur.

Üst Kurul üyelerinin ücretlerinin hesaplanmasında genel olarak kullanılan ölçüt esasen “en yüksek devlet memurunun her türlü ödemeler dâhil ücretlerinin iki katını geçmemek üzere Bakanlar Kurulu’nca hesaplanacak tutar” idi. Diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla karşılaştırıldığında, üst kurul üyeleri ve kurum personeline yapılan yüksek ücret ödemesi uygulamalarının tetiklediği bir tepkinin sonucu olarak, öncelikle 1999 yılında SPK başkanının ücret hesaplaması en yüksek devlet memuruna yapılan ödemeler toplamının iki katından, bir katına indirilmiştir. Daha sonra 4.7.2001 tarih ve 631 sayılı KHK ile Bakanlar Kurulu, kurul başkanlarına yapılan “ortalama ücret toplamı” ile en yüksek devlet memuruna yapılan “ortalama kanuni ücret tavanı” arasındaki farkı 31.12.2006 tarihine kadar aşamalı olarak gidermeye yönelik tedbirleri almaya, üst kurul personeli için daha düşük oranlarda artış yapmaya ya da artış oranlarını farklı tarihlerde uygulamaya yetkili kılınmıştır.⁵⁵ Diğer bir deyişle, bu düzenleme çerçevesinde Üst

⁵⁵ 10/4/2001 tarih ve 4639 sayılı Kanunun verdiği yetkiye dayanılarak 4/7/2001 tarih ve 631 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Mali ve Sosyal Haklarında Düzenlemeler ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 14 üncü maddesi

kurul personeline yapılan ücret ödemelerinin 2006 yılı sonuna kadar diğer kamu personeline yapılan ücret ödemelerine uyumlu hale getirilmesi planlanmıştır.⁵⁶

Ayrıca Üst kurullarla ilgili çıkartılması düşünülen genel ve temel bir kanunla ücret dengesizlikleri düzenlenmek istenmişse de, bu kanunun çıkartılmasında gecikmeler yaşanacağı anlaşıldığından ayrı, ayrı kurulları ilgili kanunlarında yapılan değişikliklerle yasal bir zemin oluşturma yoluna gidilmiştir. Bunun sonucu olarak kurullarda ücret ve diğer mali haklar konusunda son dönemlerde yapılan yasal değişikliklerde kurullar uygulamasının birbirine yaklaştığını söylemek mümkündür. Genelde Üst Kurul Başkan ve üyelerinin ücretleri en yüksek Devlet memurunun yani Başbakanlık Müsteşarının ücretine endekslenerek belirlenmeye çalışılmıştır. Buna göre RK, TK, TAPDK, EPDK Kurul Başkan ve üyelerinin aylık net ücretleri, en yüksek Devlet memurunun her türlü ödemeler dahil aylık net ücretinin iki katını geçmemek üzere ilgili Bakanın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu tarafından tespit edilmektedir.

SPK ve RTÜK Kurul başkan ve üyeleriyle BDDK Kurul Başkanına Başbakanlık Müsteşarı için belirlenen her türlü ödemeler dâhil malî ve sosyal haklar tutarında aylık ücret ödenmektedir (5411/102, 2499/28). Başbakanlık Müsteşarına ödenenlerden, vergi ve diğer yasal kesintilere tâbi olmayanlar bu Kanuna göre de vergi ve diğer kesintilere tâbi olmaz. BDDK Kurul üyelerine ise Kurul Başkanına yapılan ödemelerin yüzde doksan beşi oranında aynı usûl ve esaslara göre ödeme yapılmaktadır (5411/102). Farklı bir uygulama olarak KİK Kurul başkan ve üyelerinin aylık ücretlerinin belirlenmesi ise herhangi bir şeyle endekslenmeden Maliye Bakanının önerisi üzerine Bakanlar Kurulunca belirlenmektedir. Ayrıca SPK ve TK Kurul Başkan ve üyelerine yılda dört defa ikramiye ödenebilmektedir. Ancak SPK Kurul Başkan ve üyelerine bir yılda ödenecek ikramiyelerin yıllık toplamı, en yüksek Devlet memuruna bir yılda ödenecek ikramiyelerin toplam miktarını geçemeyecektir.

⁵⁶ Örneğin 20.02.2004 tarih ve 2004/6963 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile; Kasım 2004 ayında Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu Başkanına aile ve çocuk yardımı dahil toplam 4.228.245.000 TL. Üyelere ise 3.764.498.000 TL. ücret ödenmekte iken, 24/01/2005 tarih ve 2005/8415 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile; Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu Başkanına Ocak 2007 ayı itibarıyla aile ve çocuk yardımı dahil toplam 4,596.61 YTL. Üyelere ise 4,367.26 YTL ücret ödenmesi kararlaştırılmıştır.

Kurul Başkan ve üyelerinden başka kurumda çalışan personeller içinde ayrı ücret rejimi uygulanmakta olup Kurul başkan ve üyelerine ödenen ücret farklılıklarının burada da söz konusu olduğu görülmektedir. Kurullarda çalışan personellere uygulanan ücret rejiminin Kurulların teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca belirlenecek usul ve belirli esaslar çerçevesinde yine kurullarca tespit edilmektedir.⁵⁷ Ancak EPDK ve TK bu belirleme işini tamamen Bakanlar kuruluna bırakmaktadır.⁵⁸ Bakanlar Kurulunca belirlenecek miktar, usul ve esaslar için Kurul tarafından öneri yapılırken KİK için ilgili bakanın görüşü, SPK için ilgili Bakanın önerisi ve TK için Devlet personel Başkanlığının görüşü gerekmektedir. Ayrıca BDDK ve SPK personelinin ücret ve diğer malî hakları kurul üyeleri için tespit edilen miktarı geçmemek üzere belirlenecektir. BDDK Kurum personeline kurulca belirlenecek esaslar çerçevesinde fazla mesai ücreti ve performans dayalı ödül, TK kurum kadrolarında çalışan memurlara, belli kıstaslar içinde kalmak şartıyla kurulca tespit edilecek usul ve esaslar çerçevesinde her ay aylıkla birlikte gelir vergisine tabi olmaksızın fazla çalışma ücreti ve kadro karşılığı çalıştırılacak sözleşmeli personele çalıştıkları günlerle orantılı olarak dört defa ve iş verimliliği ve benzeri hususlar dikkate alınarak iki defa ikramiye ödenebilmektedir.

BDDK, SPK, RK, KİK, TAPDK, EPDK Kurul Başkan ve üyeliklerine atananlar ile kurum personeli hakkında 5434 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu ile ek ve değişikliklerine ilişkin hükümler uygulanacağı yasalarında belirtilirken TK da açık bir hüküm olmamakla birlikte zımnen kabul edildiği anlaşılmaktadır. RTÜK başkan ve üyeleri için ayrı bir düzenleme yapılmış olup, üst kurul üyeliğine seçilenlerin, seçilmeden önce tabi oldukları sosyal güvenlik kuruluşları ile ilişkilerini devam edeceği, herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşu ile ilgisi olmayanlar, istekleri halinde Sosyal

⁵⁷ 31.12.2005 tarihli Resmi Gazetede yer alan Bakanlar Kurulu Kararnamesiyle Üst Kurullarda kapsama dahil personelin ortalama ücret toplamı üst sınırı ise 2006 yılının ilk yarısı için 4 bin 150 YTL, ikinci yarısı için de 4 bin 250 YTL olarak belirlenmiştir. 2006 yılının birinci ve ikinci 6 aylık dönemlerinde, her bir dönem için ayrı ayrı olmak üzere, ortalama ücret toplamı, ortalama ücret toplamı üst sınırını aşmayanlar için yüzde 2.5; üst sınırı aşanlar için de yüzde 1.25'i aşmamak üzere, artış yapılabilecektir.

⁵⁸ EPDK'da Genel Müdür seviyesinde olan Daire Başkanı'na Temmuz 2005 ayı itibariyle en yüksek aile ve çocuk dahil net 3,437.25 YTL ödenmektedir. Diğer personele ise Daire Başkanından aşağı olmak üzere unvan, nitelik ve dereceleri göz önünde bulundurularak daha düşük ücret ödenmektedir.

Sigortalar Kurumu ile ilişkilendirileceği, emekli olanların ise emekli aylıklarının ödenmesine devam olunacağı hüküm altına alınmıştır.

Kurul Başkan ve üyeliklerine atananların kurulda görev yaptıkları sürede eski görevleri ile olan ilişkileri kesilir. Ancak 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa veya özel mevzuatla düzenlenmiş personel rejimine tabi olanlar, kuruldaki görevleri sona erdikten sonra, başvuruları halinde ilgili Bakan tarafından mükteseplerine uygun bir kadroya atanırlar. Akademik unvanların kazanılması için gerekli şartlar saklıdır.

Emeklilik ve diğer bakımlardan kurul başkanına bakanlık müsteşarı, kurul üyelerine bakanlık müsteşar yardımcısı için tespit edilen ek gösterge ve makam tazminatı uygulanır. Bu görevlerde geçirilen süreler makam ve temsil tazminatı ödenmesini gerektiren görevlerde geçmiş sayılır.

Kurul başkan ve üyeliklerine atananlardan, emekliliğini hak edip talebi sonucu emeklilik işlemi tamamlanan kurul üyelerinin üyelikleri görev süreleri sonuna kadar devam eder. Atama yapılmadan önce kanunla kurulmuş diğer sosyal güvenlik kurumlarına bağlı olanların, istekleri hâlinde bu kurumlara bağlılıkları devam eder.

Kamuoyunda kurul üyelerinin ve çalışanlarının ücretleri konusunda özellikle ilk dönemde yaşanan yoğun tartışmalar üzerine yapılan bu düzenlemelere bağlı olarak memnuniyetsizliğin saf değiştirerek kurum çalışanları arasında yer almaya başladığı görülmüştür. Kurul başkan, üye ve çalışanları kendileri için sağlanan genel güvencelerin genelde yeterli olduğunu kabul etmekle birlikte uygulanan ücret ve mali rejimden rahatsızlıklarını dile getirmiştir. RK başkanı Mustafa Parlak ücretlerin statülerine uygun olmadığını ifade ederken, RTÜK daire başkanı Perran Beşirli ise kurul üyelerinin görev yaptıkları sürece aldıkları ücretlerin yeterli olduğunu ancak emekli olduklarında eğer daha önce bir çalışmaları yok ise maaşlarının çok düşeceğini ileri sürmektedir. SPK daire başkanı Çağlar Manavgat ise bu kurumlarda kaliteli ve uzman personel çalıştırabilmek için ücretlerin eskiden olduğu gibi yüksek tutulması gerektiğini savunmaktadır. Farklı görüş olarak TAPDK başkanı Niyazi Adalı sağlanan güvencelerin yanında ücretin de yeteli olduğunu belirtmiştir (Kişisel görüşme, 2005).

Tablo 1: Üst Kurulların Yapı ve İşlevsel Özellikleri

Tablo 1'in devamı

	SPK	RK	RTUK	BBDK	
A. Kurul Başkan ve Üyelerinin Statüsü	Üye Sayısı	Başkanla birlikte yedi (7) üyeden oluşur.	Rekabet Kurulu, biri Başkan biri İkinci Başkan olmak üzere toplam yedi (7) üyeden teşekkül eder. <i>(Daha önce üye sayısı 11 iken 2/7/2005-5388/3 Tarih ve sayılı yasa maddesiyle değişmiştir)</i>	RTÜK başkan dâhil dokuz (9) üyeden oluşur.	Başkanla birlikte toplam 7 üye.
Görev süresi	Kurul Başkan ve üyelerinin görev süresi altı yıldır. Başkan dışındaki üyelerin üçte biri iki yılda bir yenilenir.	Görev süresi 6 yıldır. Üyelerin üçte biri iki yılda bir yenilenir.	Üst Kurul üyelerinin görev süresi altı (6) yıldır. Üyelerin üçte biri iki yılda bir yenilenir. <i>(Daha önce üyelerin görev süresi (4) iken 24.6.2005-5373/1 tarih ve sayılı yasa maddesiyle değişmiştir)</i>	Üyelerin görev süresi (6)altı yıldır.	
Atama makamı	Değişik kurumlarca gösterilen adaylar arasından Bakanlar Kurulu üyeleri atar ve başkanı belirler	Değişik kurumlarca gösterilen adaylar arasından Bakanlar Kurulu üyeleri atar ve Kurulun göstereceği üç aday arasından birisini Başkan olarak görevlendirir	RTÜK üyeleri <i>daha önce karma bir yöntemle Bakanlar Kurulu ve TBMM tarafından seçilmekte iken 24.6.2005-5373/1 tarih ve sayılı yasa maddesi değişikliği ile yalnızca TBMM genel kurulu tarafından seçilmektedir.</i>	Üyelerin tamamını doğrudan Bakanlar Kurulu atar, başkan ve ikinci başkanı belirler. <i>(BDDK üyeleri daha önce ilgili bakanın önerisi üzerine Bakanlar Kurulunca atanmakta iken 01.11.2005 tarihli RG yayımlanan 5411 sayılı kanunla değişmiştir).</i>	
Görevden alınmaları	Kurul Başkan ve üyelerinin görev süreleri dolmadan görevlerine son verilemez. Ancak atanmaları için gerekli şartları kaybettikleri veya durumlarının Kanunun 20 nci maddesine aykırı düştüğü tespit edilen, görevleri ile ilgili olarak işledikleri suçlardan dolayı haklarında verilen mahkûmiyet kararı kesinleşmesi halinde süreleri dolmadan Başbakanın onayı ile görevden alınır.	Kurul kararı ile, atanmaları için gerekli şartları kaybettikleri veya durumlarının Kanunun 25 inci maddesine aykırı düştüğü anlaşılan yada Kanunla verilen görevle ilgili olarak suç işledikleri mahkeme kararı ile sabit olan Kurul Başkan ve üyelerinin görevleri sona erer.	Üst Kurul üyeleri, seçildikleri görev süresince, Kurul'daki görevlerinden ve seçilerek geldikleri görevlerinden alınmazlar.	Atanmaları için gerekli şartları kaybettikleri, görevleri ile ilgili olarak işledikleri suçlardan dolayı haklarında verilen mahkûmiyet kararı kesinleşenler Başbakanın onayı ile görevden alınır. Ayrıca haklarında ceza davası açılan Kurul Başkan ve üyelerinden görevi başında kalması sakıncalı görülenler, Bakanlar Kurulu tarafından tedbiren görevden uzaklaştırılabilir.	

Tablo 1'in devamı

		SPK	RK	RTUK	BBDK
	İkinci görev yasağı	Özel bir Kanuna dayanmadıkça resmi veya özel hiçbir görev alamaz, ticaretle uğraşamaz, serbest meslek faaliyetinde bulunamaz, ücret karşılığı konferans ve ders veremez, hisse senedi ve katılma belgelerini satmak veya devretmek suretiyle elden çıkarmak zorundadır.	Özel bir kanuna dayanmadıkça resmî veya özel hiçbir görev alamaz, Ticaretle uğraşamaz, ortaklıklarda pay sahibi ve hisse senedine sahip olamazlar.	Resmî veya özel başkaca hiçbir görev alamaz. görev ve yetki alanına giren konularda herhangi bir yüklenme işine giremez, ortak veya yönetici olamazlar	Resmi veya özel hiçbir görev alamaz, ticaretle uğraşamaz, maliki oldukları payları elden çıkarmak zorundadırlar.
	Yeniden atanmaları	Süreleri biten üyeler yeniden seçilebilirler.	Süresi biten üye yeniden seçilebilir.	Kanunda açıkça belirtilmemiş olmakla birlikte tekrar seçilebilmesine engel bir durum görülmemektedir.	Süreleri biten başkan ve üyeler yeniden atanamazlar. (Daha önce süreleri biten üyeler yeniden atanabilmekte iken 01.11.2005 tarihli RG yayımlanan 5411 sayılı kanunla değişmiştir)
B. Hükümet ve parlamento ile ilişkiler	Özerkliği ve Bağımsızlığı	İdari ve mali özerkliğe sahiptir. Kurul, yetkilerini kendi sorumluluğu altında bağımsız olarak kullanır.	Kurum idarî ve malî özerkliğe sahiptir, görevini yaparken bağımsızdır. Hiçbir organ, makam, merci ve kişi Kurumun nihai kararını etkilemek amacıyla emir ve talimat veremez.	Özerk ve tarafsız bir kamu tüzelkişiliği niteliğindedir.	İdari ve mali özerkliğe sahiptir. BDDK kendisine verilen düzenleme ve denetlemeyle ilgili görev ve yetkileri kendi sorumluluğu altında bağımsız olarak yerine getirir ve kullanır.
	Parlamento ve Hükümete karşı hesap verme sorumluluğu	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. Parlamentoya karşı sorumluluğu 2499 sayılı kanunda düzenlenmemiştir. (5018 sayılı kanun hükümleri geçerlidir)	Doğrudan Parlamento ve Hükümete karşı sorumlu değil. Sadece yılda bir faaliyet raporu yayınlıyor.	Doğrudan hükümete karşı sorumluluğu yok. Üst Kurul, gerektiği takdirde her yıl için yapacağı işlerin programını hazırlayarak Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı bütçesinden verilmesi gereken ödenek tutarını Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına sunar.	Kurumun faaliyetleri hakkındaki yıllık rapor, raporun ait olduğu dönemi izleyen yılın mayıs ayı sonuna kadar Bakanlar Kuruluna sunulur ve kesin hesaplar ile birlikte kamuya açıklanır. Kurum, stratejilerine ve bu stratejilerin yerine getirilmesine ilişkin olarak Bakanlar Kuruluna altı ayda bir bilgi verir. Kurum, faaliyetleri ile ilgili olarak yılda bir defa Türkiye Büyük Millet Meclisi Plân ve Bütçe Komisyonuna bilgi verir. Kurumun yıllık faaliyet raporu, malî tabloları ve bütçe kesin hesabı Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur. (BDDK'nın daha önceden hükümete karşı sorumluluğu sadece, denetim raporu ve yıllık faaliyet raporu ilgili bakan tarafından bakanlar kuruluna sunulur şeklinde iken ve parlamentoya karşı sorumluluğu düzenlenmemişken 01.11.2005 tarihli 5411 sayılı kanunla değişmiştir)

Tablo 1'in devamı

	SPK	RK	RTUK	BBDK	
	İlişkili olduğu bakanlık	Başbakan tarafından görevlendirilen Devlet Bakanı ve Devlet Bakanlıdır.	Kurumun ilişkili olduğu bakanlık, Sanayi ve Ticaret Bakanlıdır.	Hükümetin Üst Kurul ile ilişkileri Başbakan tarafından yürütülür.	Ekonomiden sorumlu Devlet bakanıdır.
	Kararlarına itiraz yolu	2499 sayılı kanunda düzenlenmemiş.	Yargı yolu açık (Danıştay)	Kanunu 25. md. için Danıştay, diğer durumlarda ulusal yayın yapan kuruluşlar için Ankara Sulh Ceza Mahkemesi, bölgesel ve yerel yayın yapan kuruluşlar için başvuru sahibinin ikametgahı sulh ceza mahkemesidir.	Kurul kararlarına karşı açılacak idarî davalar ilk derece mahkemesi olarak Danıştayda görülür. Danıştay, Kurul kararlarına karşı yapılan başvuruları acele işlerden sayar. <i>(Daha öncede yasada açık bir düzenleme yok iken 01.11.2005 tarihli RG yayımlanan 5411 sayılı kanunla değişmiştir.)</i>
C. Mali ve idari Statüsü	Kurumun gelir kaynakları	Kurulun bütün giderleri, emrinde kurulacak özel bir Özel Hesaptan karşılanır. İhraççılar bu Özel Hesaba, Kurulca kayda alınan, satışı yapılacak sermaye piyasası araçlarının ihraç değerinin binde üçü tutarında ücret yatırmak zorundadırlar.	Bakanlık bütçesine konacak ödenek, Yeni kurulacak şirketlerden alınacak pay, yayın gelirleri.	Brüt reklam gelirlerinden kesilecek % 5 pay ve bu Kanun gereğince kanal ve frekans yıllık kira bedelleri ile, gerektiğinde Türkiye Büyük Millet Meclisi bütçesinin transfer tertibinde yer alan ödenek	Kurumun gelirlerinin, giderlerini karşılaması esastır. Kurumun giderleri, bankalar, finansal kiralama şirketleri, faktoring şirketleri ve finansman şirketlerince bütçenin yürürlüğe girmesinden önce katılma payı adı altında Kuruma yapılacak ödemelerle karşılanır. Giderlere katılma payı olarak tahsil olunacak tutar, söz konusu kuruluşların bir önceki yılsonu bilanço toplamalarının onbinde üçünü geçemez.
	Bütçesi	Kurul her mali yılın bitiminden en az dört ay önce, gelecek yıl için yapacağı giderleri ve bütçeden verilmesi gereken yardım tutarını Maliye Bakanlığına bildirir.	Başkanlıkça hazırlanan Kurumun yıllık bütçesi, Rekabet Kurulu tarafından onanmaktadır.	Bütçe TBMM Başkanlığı bütçesi ile birlikte Plan ve Bütçe Komisyonunda incelenir ve Genel Kurulunda görüşülerek karara bağlanır.	Kurum bütçesi 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerinde belirlenen usul ve esaslara göre hazırlanır ve kabul edilir. <i>(Daha önceden BDDK bütçe uygulama sonuçlarına ilişkin yıllık mali raporu ve kesin hesabı Bakanlar Kurulu Kararıyla ibra edilir iken 01.11.2005 tarihli RG yayımlanan 5411 sayılı kanunla değişmiştir.)</i>

Tablo 1'in devamı

	SPK	RK	RTUK	BDDK
Personel Politikası	Kurul personelinin ücret ve diğer malî hakları Kurul üyeleri için tespit edilen miktarı geçmemek üzere belirlenir. Kurul memurları ve sözleşme ile çalıştırılacak personelin kadroları ve ücretlerine ilişkin esaslar, Kurulun önerisi ve ilgili Bakanın teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca tespit olunur.	Kurumun personel politikasını saptamak, uygulamasını izlemek, personelin atama işlemlerini yapmak Rekabet Kurulunun yetkisindedir.	Kadro cetvelleri TBMM Genel Kurulunda görüşülerek karara bağlanır. Daire başkanları ile daha üst düzeydeki görevliler Kurul Başkanının önerisi ve Üst Kurulun kararı ile atanır.	BDDK Kurulu insan kaynakları ve çalışma politikalarını oluşturma yetkisine sahiptir. 5411 sayılı Bankacılık Kanunu'nun ekinde yer alan (I) sayılı cetveldeki toplam kadro sayısı geçilmemek üzere, kadro unvan ve derecelerinin değiştirilmesi ile bu kadroların kullanılmasına ilişkin esas ve usulleri belirlemeye Kurul yetkilidir.
Denetimi	İlgili Bakan, Kurulun yıllık hesapları ile harcamalarına ilişkin işlemlerini denetletir; denetleme sonuçlarıyla ilgili gerekli tedbirleri alır.	Kurumun hesapları Sayıştay'ın denetimine tabidir.	Daha önce Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulunun denetimine tâbi olduğu 3984 sayılı yasada yer almakta iken Anayasa Mahkemesinin 21.9.2004 tarihli ve 2004/109 sayılı Kararı ile iptal edilmiştir.	Kurumun kararları yerindelik denetimine tâbi tutulamaz. Kurumun iç ve dış denetimi hakkında, 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümleri uygulanır. (5018 sayılı kanun Dış denetim olarak Sayıştay denetimini öngörmektedir.) Kurul, Kurumun yıllık hesaplarını bir bağımsız denetim şirketine denetletebilir ve bu durumda bağımsız denetim raporu faaliyet raporu içinde derç edilerek yayımlanır. (Daha önce BDDK Sayıştay denetçisi, Başbakanlık müfettişi ve Maliye Müfettişinden oluşan bir komisyonca denetlenir iken 01.11.2005 tarihli RG yayımlanan 5411 sayılı kanunla değişmiştir.)

Tablo 1'in devamı

	SPK	RK	RTUK	BBDK
D. Düzenleyici Yetkileri ve Yaptırımlar	Düzenlemek, denetlemek, izin vermek, para cezası vermek, sermaye piyasası araçlarının halka arz ve satışını geçici olarak durdurmak, gerekli her türlü bilgi ve belgeyi isteyerek, izlemek ve denetlemek, sermaye piyasası ile ilgili mevzuat değişiklikleri hakkında önerilerde bulunmak,	İnceleme, araştırma ve soruşturma yapmak, Bilgi istemek, yerinde incelemek, para cezası vermek, tebliğler çıkarmak ve gerekli düzenlemeleri yapmak, diğer ülkelerin mevzuat, uygulama, politika ve tedbirlerini izlemek,	Düzenleme, denetleme, izin verme, uyarı, para cezası, yayın durdurma ve iptal gibi yetkiler.	Uluslararası ilke ve standartlarla uyumlu ikincil düzenlemeleri yapmak ve kararlar almak, düzenleme yapmak, uygulamak, uygulanmasını sağlamak, uygulamayı izlemek ve denetleme, strateji belirlemek, kanunlarda yer alan hükümlerin uygulanmasının ve kuruluşların her türlü işlemlerinin gözetimi ve yerinde denetimini yapmak, her türlü bilgi ve belgeyi ilgili kurumlarda istemek, ilgili Kurumlarla karşılıklı mütalâa ve bilgi teatisinde bulunma yetkisine sahiptir. <i>(Daha önceden Bankaları ve finans kuruluşlarını TMSF'ye devir yetkisi bulunuyor iken 01.11.2005 tarihli 5411 sayılı kanunla değişmiştir.)</i>

Tablo 1'in devamı

	TK	TAPDK	KİK	EPDK
Üye Sayısı	Kurul bir başkan ve altı üye olmak üzere toplam yedi (7) üyeden oluşur. <i>(Daha önce kurul (5) kişiden oluşmakta iken 16.6.2004 tarih ve 5189 sayılı Kanununla değişmiştir)</i>	Başkan dahil 7 üyeden oluşur.	Biri başkan, biri ikinci başkan olmak üzere on (10) üyeden oluşur.	Kurul, biri Başkan, biri İkinci Başkan olmak üzere dokuz (9) üyeden oluşur. <i>(Daha önceden kurul (7) kişiden oluşurken 4.12.2003-5015/24 md tarih ve sayılı yasa maddesiyle değişmiştir).</i>
Görev süresi	Başkan ve üyelerin 5 yıl	Başkan ve üyelerin 5 yıl	Görev süresi beş (5) yıldır.	Başkan ve üyelerin 6 yıl
Atama makamı	Değişik Kurumlarca önerilen adayları Bakanlar Kurulu atar	Değişik kurumlarca önerilen adaylar arasından Bakanlar Kurulu atar.	Değişik Kurumlarca önerilen adayları Bakanlar Kurulu atar ve birini başkan seçer.	Bakanlar Kurulu üyelerin tamamını doğrudan atar ve kurul başkanını ve ikinci başkanını belirler.
Görevden alınmaları	Hastalık nedeniyle iş görememe, görevi kötüye kullanma ya da yüz kızartıcı suçtan mahkûm olurlarsa süreleri dolmadan Bakanlar Kurulu kararıyla görevden alınabilmektedir.	Kurul üyelerinin görev süreleri dolmadan görevlerine son verilemez. Ancak yasakları ihlal ettiği veya görevleriyle ilgili mahkûmiyet kararı kesinleşen, üç aydan fazla görevlerini yapamaz durumda olan üyeler, süreleri dolmadan Bakanlar Kurulu tarafından görevden alınır.	Ciddi bir hastalık veya sakatlık nedeniyle iş görememeleri, görevi kötüye kullanmaları veya yüz kızartıcı bir suç ile mahkûm olmaları halinde Başbakan onayı ile süresi dolmadan görevden alınır.	Yasakları ihlal ettiği veya verilen görevler ile ilgili mahkûmiyet kararı kesinleşenler, üç aydan fazla bir süre ile görevlerini yapamaz durumda olanlar Bakanlar Kurulunca görevden alınır.
İkinci görev yasağı	Özel yasa olmadan resmi ya da özel hiçbir görev alamazlar. Daha önceki her türlü ekonomik bağlantıları sona erer. Bu durum görevden ayrıldıktan sonra da iki yıl devam eder.	<i>Daha önce yasada yer alan kurul üyelerinin başka bir görev alamayacakları, her türlü bağlantılarının sona ereceği, görevden ayrıldıktan sonra da düzenledikleri piyasada üç yıl görev alamayacakları düzenlemesi Ana. Mah.nin 19/1/2006 tarihli ve 2006/8 sayılı Kararı ile iptal edilmiştir.</i>	Özel bir kanuna dayanmadıkça kurul üyeleri başka bir görev yapamaz. Daha önceki her türlü ekonomik bağlantıları sona erer Geçmişte ve halen bir siyasi parti ile aday gösterilme dahil üyelik ve görev alma ilişkilerinin bulunmaması.	Özel bir kanuna dayanmadıkça kurul üyeleri başka bir görev yapamaz. Daha önceki her türlü ekonomik bağlantıları sona erer Bu durum görevden ayrıldıktan sonra da iki yıl devam eder.
Yeniden atanmaları	Görevi biten üyeler yeniden üye olabilmektedir.	Görevleri sona eren üyeler yeniden seçilebilirler	Görevleri sona eren üyeler yeniden seçilemezler.	Görev süresi sona eren üyeler tekrar seçilebilir.

Tablo 1'in devamı

		TK	TAPDK	KİK	EPDK
B. Hükümet ve parlamento ile ilişkiler	Özerkliği ve bağımsızlığı	İdari ve mali özerkliği var, Kurum görevlerini yerine getirirken bağımsızdır.	İdari ve mali özerklik olarak yer almaktadır.	Kurum idari ve malî özerkliğe sahiptir. Kurum görevini yerine getirirken bağımsızdır. Hiçbir organ, makam, merci ve kişi Kurumun kararlarını etkilemek amacıyla emir ve talimat veremez.	İdari ve mali özerklik olarak yer almaktadır.
	Parlamento ve Hükümete karşı hesap verme sorumluluğu	Hükümete karşı sorumluluğu Telsiz haberleşmesi ve telekomünikasyon alanında gerekli planları hazırlamak ve Ulaştırma Bakanlığına sunmak, Ulaştırma Bakanlığınca lüzum görülen konularda Haberleşme Yüksek Kuruluna bilgi sunmak şeklindedir. Parlamenteoya karşı sorumluluğu yasada düzenlenmemiş.	Yasada düzenlenmemiş.	Kurumun bütçe uygulama sonuçlarına ilişkin yıllık malî raporu ve bütçe kesin hesabı Bakanlar Kurulu Kararı ile ibra edilir. Parlamenteoya karşı sorumluluğu yasada düzenlenmemiş	Kurul, bir önceki mali yıl için, en geç bir sonraki yılın Nisan ayının sonuna kadar yazılı bir yıllık raporu bilgi için Bakanlığa gönderir. Raporda, konsolide edilmiş gelir tabloları, bilançolar ve yıllık faaliyetleri esas alan kapsamlı mali tablolar yer alır. Parlamenteoya karşı sorumluluğu yasada düzenlenmemiş
	İlişkili olduğu bakanlık	Ulaştırma Bakanlığı	Başbakanın görevlendireceği bir Devlet Bakanı ile ilişkilendirilir.	Bayındırlık ve İskân bakanlığıdır.	Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı
	Kararlarına karşı itiraz yolu	Yasada ayrıca belirtilmemiş.	Yasada düzenlenmemiş.	Şikâyetler ile ilgili Kurum tarafından verilen nihai kararlar Türkiye Cumhuriyeti Mahkemelerinde dava konusu edilebilir.	Kurul kararına karşı açılacak davalar ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'da görülür.
C. Mali ve idari Statüsü	Kurumun gelir kaynakları	İmtiyaz sözleşmesi imzalayan ya da telekomünikasyon ruhsatı alan işletmecilerden aynı Kanunun ek 19 uncu maddesi çerçevesinde alınacak ücretlerin %00 5'i (onbinde beşi), işletmecilerden Kurum masraflarına katkı amacıyla alınacak diğer ücretler, lisans bedelleri, cezaların bir kısmı, kurs, toplantı, eğitim gelirleri.	Mamul üretimi, satışı ve uygunluk belgesi başına alınacak tutar, Tescil, izin ve ruhsat harçları ve Kanunda yer alan idari para cezalarının yüzde yirmibeşi.	İhalelerden tahsil edilecek sözleşme bedelinin onbinde beşi, Şikâyette bulunan isteklilerden alınacak yüzelli milyon Türk Lirası, Eğitim, kurs, seminer ve toplantı faaliyetlerinden elde edilecek gelirler, Her türlü basılı evrak, form, doküman ve yayınlardan elde edilecek gelirler ve Gerekğinde genel bütçeden yapılacak yardımlar.	Düzenledikleri sektörden (lisans bedelleri, cezaların bir kısmı) ve genel bütçeden aktarılan kaynak.
	Bütçesi	TK (Telekomünikasyon Kurumu)	Kurumun bütçesi Kurul kararıyla yürürlüğe girer.	Kurumun bütçesi kurul kararıyla yürürlüğe girer.	Başkanlık tarafından hazırlanan kurumun bütçesi kurul kararıyla yürürlüğe girer.

Tablo 1'in devamı

		TK	TAPDK	KİK	EPDK
	Personel Politikası	Kurum personelinden kadro karşılığı sözleşmeli olarak çalıştırılacak personelin unvan, sayısı, nitelikleri, ücretleri, diğer mali ve sosyal hakları, sözleşme esasları ile bu Kanuna ekli kadro unvan ve derecelerinde değişiklik yapılması Kurulun teklifi ve Devlet Personel Başkanlığının uygun görüşü üzerine Bakanlar Kurulunca belirlenir.	Personel atamaları dahil olmak üzere Kurumun personel politikasını oluşturmak kurul görevleri arasındadır. Kurum personelinin ücret ve diğer mali hakları, Bakanlar Kurulunca belirlenecek esaslar çerçevesinde Kurulca tespit olunur.	Kurumun hizmet birimleri ile bunların görev ve sorumlulukları, personelin atanma ve çalışma usul ve esasları ile çalıştırılacak sözleşmeli personelin unvanı, sayısı, nitelikleri Kurulun önerisi ve Maliye Bakanlığının görüşü üzerine Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir.	Kurumun hizmet birimleri ile bunların görev ve sorumlulukları, kadro unvanları ve sayıları Kurulun önerisi üzerine Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılacak yönetmelik çerçevesinde Kurul Tarafından yürütülmektedir.
	Denetimi.	Sayıştay tarafından denetlenir.	Kurum Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulunun denetimine tabidir.	Kurumun yıllık hesapları ile gelir ve harcamalarına ilişkin iş ve işlemleri, Sayıştay denetimine tâbidir.	Kurum, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu tarafından denetlenir.
D. Düzenleyici Yetkileri Yaptırımlar		Düzenleme, denetleme, cezalandırma, lisans verme v.b.	Alanıyla ilgili her türlü düzenlemeleri yapmak, gerektiğinde ilgili yerlerden bilgi ve belge istemek, para cezası kesmek.	Düzenleme, şikayetleri inceleme, denetleme,	Düzenleme, denetleme, lisans verme, ceza verme.

Kuruluş kanunlarında 2007 yılı itibariyle yer alan düzenlemelere göre Üst kurulların kurul başkan ve üyelerin statüsü, Hükümet ve Parlamento ile ilişkileri, mali ve idari bağımsızlıkları ve düzenleyici yetkileri karşılaştırması yapıldığında görüleceği gibi, 01.11.2005 tarihli RG’de yayınlanan 5411 sayılı Bankacılık Kanunuyla BDDK’nın yapısında önemli ölçüde değişikliğe gidilmiş ve ayrıntılı düzenlemeler yapılmıştır. Değişikliklerle kurulun biraz daha yürütme Yürütme organının kontrolüne girdiği, Parlamentoya karşı sorumlusunun benimsendiği dikkati çekmektedir. Örneğin haklarında ceza davası açılan Kurul Başkan ve üyelerinden görevi başında kalması sakıncalı görülenlerin, Bakanlar Kurulu tarafından tedbiren görevden uzaklaştırılabilmesi bu kurumun bağımsızlığını olumsuz yönde etkilemiştir. Yapılan değişikliklerle Meclise sevk edilen “Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Kanun Tasarısı”nda yer alan hükümlerin hayata geçirilmek istendiği anlaşılmaktadır. En son oluşturulan kurumlarda biri olmasına rağmen düzenleyici kanun olan 4733 sayılı kanunun en kısa kanun olduğu, TAPDK kurumunun diğer kurullara göre yeterince ayrıntılı düzenlenmediği, kararlarına karşı yargı yoluna yer verilmediği, Hükümet ve Meclisle olan ilişki düzeyinin belirlenmediği söylenebilir. KİK kurul üyelerinin görevlerini tam bağımsız olarak yapmalarını sağlamak amacıyla önceden de olsa siyasi hiçbir bağlantılarının olmaması ve yeniden üye seçilmemeleri öngörülmüştür. EPDK ve TK kurul üyelerinin düzenledikleri piyasadan bağımsızlıklarını temin etmek amacıyla üyelikten ayrıldıktan sonra da piyasada iki yıl süreyle görev almaları yasaklanmıştır. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile üst kurulların dış denetimlerinin Sayıştay tarafından yapılacağı düzenlenmiş olmasına rağmen TAPDK ve EPDK yasaların denetimin Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurumu tarafından yapılacağı ve SPK’nın ilgili bakan tarafından denetletirileceği yer almaktadır. Bu durumun üst kurulların bağımsızlığını zayıflattığı söylenebilir. Yine BDDK ve EPDK üyelerinin tamamının doğrudan Bakanlar Kurulu tarafından atanması Kurulun bağımsızlığını zayıflatır gözükmektedir. RTÜK üyelerinin bir kısmının Bakanlar Kurulunca seçilmesi uygulamasına son verilerek RTÜK’ün bütünüyle TBMM etkisi altına alındığı söylenebilir.

2.4. Üst Kurullar Kanun Tasarısının Getirdiği Yenilikler ve Tasarımın Eleştirisi

Devletin düzenleyici rolü ve kapasitesi, anlamı ve önemi konusunda ortak bir anlayış oluşturularak bu kapsamda üst kurulların bağımsızlığının niteliği ve ölçüsü konusunda, bir anlayış birliği gerektiği savunularak, bağımsız düzenleyici kuruluşların bağımsızlıklarını azaltmadan, kuruluşları, yapılanmaları, yetkileri ve işleyişleri hususunda bazı standartlar geliştirmenin önemi ön plana çıkmıştır. İş dünyasının bile ‘‘bu konularda gerekli standart düzenlemeler yapılmazsa zaten parçalı ve dağınık bir yapı içinde olan bağımsız düzenleyici kurumlar sistemi mevcut ve muhtemel parçalı düzenlemeler ile daha da bozulacak ve bağımsız düzenleyici kurumlar, kendilerinden beklenen işlevleri hakkıyla yerine getiremeyecekler’’ (Hürriyet, 22.05.2003) endişelerini dile getirmeleri üzerine Hükümet tarafında üst kurullarla ilgili olarak bir çerçeve kanun tasarısı hazırlanma yoluna gidilmiştir.⁵⁹

Nitekim Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü'nün 12.7.2004 gün ve 3350 sayılı yazıları ekinde TBMM'ne gönderilen ‘‘Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Hakkındaki Kanun Tasarısı’’nın gerekçesinde:

‘‘Ülkemizde özellikle son yıllarda serbest piyasa ekonomisine geçiş konusunda hızlı ve önemli adımlar atılmıştır. Bunun sonucu olarak daha önce kamu işletmeleri tarafından yürütülen bir takım faaliyetler, o sektörlerin serbestleştirilmesi sonucunda özel teşebbüslere devredilmeye başlanmıştır. Ancak, devletin ekonomik faaliyetlerde bulunduğu alanların büyük bir bölümünün kamu tekeli (yasal tekel) veya doğal tekel niteliği göstermesi sebebiyle, doğal tekel niteliğinden dolayı bir piyasa aksaklığının oluşması, dolayısıyla da piyasaların serbest rekabet esasları çerçevesinde işleyememesi gerçeği ile karşı karşıya kalınacaktır. Böyle bir durumda gerek sektör veya alanda faaliyette bulunan işletmelerin, gerekse tüketicilerin hak ve menfaatlerinin korunması için ilgili piyasanın düzenlenmesi ve denetlenmesi gerekmektedir. Bu düzenleme ve denetlemenin, piyasayı rekabet esasları çerçevesinde işler duruma getirici, bu çerçevede denetleyici ve gerekiyorsa yaptırımlar uygulayıcı boyutlarının olması zorunludur. Sayılan bu işlevleri yerine getirmek üzere düzenleyici ve denetleyici kurumlara ihtiyaç duyulmaktadır. Kamuoyunda üst kurullar olarak bilinen bağımsız idari nitelikli düzenleyici ve denetleyici kurumlar bu ihtiyacı karşılamak üzere ortaya çıkmış bulunmaktadır. Ancak, son zamanlarda

⁵⁹ Kanun tasarısının üst kurullar için getirdiği yapısal ve işlevsel özellikler konu sonunda Tablo II’de gösterilmiştir.

sayıları hızla artan bu düzenleyici kurumların kuruluş ve görevlerinin belirli usul ve esaslar çerçevesinde belirlenmediği de gözlenmektedir. Bu kurumların teşkilatından karar organı olan kurulun teşkiline, üye sayılarından atama şekillerine, atanacaklarda aranan niteliklerden görev sürelerine, kurum personelinin statüsünden ücret ve mali haklara, kurul kararlarının yargısal denetiminden mali konularda hesap vermeye kadar, bir dizi konuda her düzenleyici kurumun mevzuatında farklı hükümlerin yer aldığı görülmektedir. Oysa işlev olarak aynı amaca hizmet eden bu kurumların ortak hükümlere tabi olmaları kaçınılmazdır.(...) Düzenleyici ve denetleyici kurumların kanunlarında öngörülmüş bulunan çok farklı yapılar idarenin işleyişinde belirsizliklere yol açmaktadır.(...)Yukarda sayılan nedenlerden dolayı düzenleyici ve denetleyici kurumların düzenlemelerindeki dağınıklığı ortadan kaldırarak etkin bir şekilde faaliyet göstermelerini sağlamak üzere bu tasarı hazırlanmıştır,” denilmektedir.

Bu gerekçelerle hazırlanan kanun tasarısı, bir çerçeve yasa tasarısı niteliği taşımaktadır. 26 madde, 4 geçici madde ve iki yürürlük maddesinden oluşan yasa tasarısının 1.maddesinde *“Bu kanunun amacı, düzenleyici ve denetleyici kurumların oluşumu, teşkilatı, yetki ve görevleri, denetlemeleri ve kurul üyeleri ile çalışmalarının statüsüne ilişkin ortak usul ve esasları belirlemektedir ”* şekilde tanımlanmış, 2. maddesinde de yasanın kapsadığı kurumlar; *“... a) Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, b)Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, c)Kamu İhale kurumu, d)Radyo ve Televizyon Üst Kurulu, e)Rekabet Kurumu, f)Sermaye Piyasası Kurumu, g)Telekomünikasyon Kurumu, h)Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu”* şeklinde yer almıştır.

Yasa tasarısının 3. maddesinde çerçeve yasa olma niteliğinden dolayı kurumlardaki ortak tanımlar yapılmış, 4. maddede kurum teşkilatı tanımlanmış ve kurumun idari yapısının kurul ve başkanlıktan oluşacağı belirtilmiş, 5. maddede kurulun oluşumu açıklanmış ve kurulun yedi üyeden oluşacağı belirtildikten sonra, şartları uygun olanların Bakanlar Kurulu tarafından atanacağı, yine Bakanlar Kurulu'nun üyelerden birini başkan, birini de ikinci başkan olarak görevlendireceğini hüküm altına almıştır.

Yasa tasarısının, 6. maddesinde kurul başkan ve üyelerinin görev süreleri kurala bağlanmış ve bu sürelerin 6 yıl olacağı vurgulanmış, ayrıca kurul başkan ve üyelerinin süreleri dolmadan herhangi bir nedenle görevlerine son verilemeyeceği, süresi biten başkan ve üyelerin yeniden atanamayacağı hükmü getirilmiştir. Tasarının 7. maddesinde kurul başkan ve üyelerinin görev süresi içinde uymaları gerekli yasaklar

belirtilmiş, 9. maddesinde kurulun çalışma esasları gösterilmiş, 10. maddesinde kurulun görev ve yetkileri sıralanmıştır.

Yasa tasarısının, 11. maddesinde başkanlık divanının yapısı ve görevleri, 12. maddesinde kurul başkanının tanımı, 13. maddesinde başkanın görev ve yetkileri tanımlanmış, 14. maddede kurullarda iki başkan yardımcısının atanacağı, 15. maddede kurumun hizmet birimlerinin yapılanması, 16, 17, 18 ve 19. maddelerde kurumların personel statüleri hakkında ayrıntılı düzenlemeler getirilmiştir.

Tasarının, 20. maddesinde kurumların her türlü faaliyetlerinde, kuruluş kanunlarında verilen yetkiler saklı kalmak kaydıyla, kalkınma planı, yıllık program ve hükümet programında yer alan ilke, strateji ve politikaları öncelikle gözetir denilmektedir. Tasarının 21. maddesinde kurul kararlarına karşı yargı yolunun Danıştay olacağı, 22. maddede ise kurumlar arasındaki yetki uyuşmazlığının da, Başbakanlığa yapılan başvuru üzerine, Danıştay'dan alınacak istişari görüş doğrultusunda çözüleceği, 23. madde kurum bütçelerinin oluşumunu, 24. madde kurumlarda hukuka uygunluk denetimi, mali denetim ve performans denetimi yapılabileceğini hüküm altına almıştır. Yasa tasarısının 25. maddesinde kurumların hizmet satın alabileceklerini, 26. madde ise bu kurullarla ilgili yürürlükten kaldırılan hükümleri göstermektedir.

Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Hakkında Kanun Tasarısında; ülkemiz düzenleyici ve denetleyici kurumlarına ilişkin olarak düzenlenmiş OECD Raporunda (OECD, 2002a) yapılan ve ülkemizde düzenleyici ve denetleyici hizmetlerin kalitesine ilişkin tespitler ve önerilerin dikkate alındığı anlaşılmaktadır. Yine Tasarının gerekçesine göre uygulamada karşılaşılan bazı aksaklık ve eksikliklerin Yasa ile giderilmesi de amaçlanmaktadır.

Tasarı bütünü ile değerlendirildiğinde, “düzenleyici ve denetleyici kurumların yapılarının çok farklı olmasının idarenin işleyişinde belirsizliklere yol açtığı”, “makro politikaları belirleme yetkisi ile bu kurumların denetlenmesi konusunda da belirsizliklerin bulunduğu” iddialarından hareketle üst kurulların standart bir yapıya kavuşturulması hedeflenmektedir. Ancak yapılmak istenen düzenlemeler, düzenleyici ve denetleyici kurumları siyasi iktidarların gereksiz ve yoğun kontrolüne tabi kılma tehlikesi taşımaktadır. Böyle bir durumda üst kurullar siyasal iktidarın sıkı denetim, gözetim ve baskıları altında görev yapmak zorunda kalacaklar ve temel işlevleri olan

bağımsız davranışlar sergileyemeyeceklerdir. Mevcut durumda siyasal iktidarlar yasal düzenlemelerle olmasa bile genelgelerle zaten bu kurumları kontrol altında tutma eğilimi göstermektedir. Oysa düzenleyici denetleyici kurumların siyasal iktidarların müdahalelerinden yeteri kadar bağımsız olabilmeleri asıldır. Bağımsızlığın ölçüsü düzenleyici ve denetleyici kurumların iç ve dış piyasalardaki güvenilirlik ve saygınlık düzeyi ile doğrudan ilişkilidir. Bu nedenle varılmak istenen amaçlar ile öngörülen düzenlemeler arasında tutarsızlıklar bulunduğu; bu tutarsızlıkların sonucu olarak tasarı ile varılmak istenen amaçların gerçekleşmeyeceği hatta tam tersine sonuçlar doğabileceği ve özerkliğe gölge düşeceği iddiaları ileri sürülmektedir. (www.radikal.com.tr, 2002 haberno=136876).

Eleştirilerin temelinde, hükümetin bu kurumları tek tip elbise içine sokma çabası ve özerk yapısından uzaklaştırarak genel müdürlük düzeyine getirmek istediği iddiaları yatmaktadır (Hürriyet, 08.02.2005). Dolayısıyla bu tasarı ile üst kurulları “*zaptı-raptı*” altına almayı amaçlayan ve üst kurulların ortaya çıkışlarında ve yaygınlaşmalarına etkili olan amaçların hayata geçirilmesini engelleyici bir düzenleme yapılmak istendiği değerlendirilmiştir. Örneğin görsel medya alanının genel bir çerçeve yasa içinde düzenlenmesi dar ve kısıtlayıcı bir yaklaşımı davet edecektir. görsel medya başlangıçtan beri özel düzenlemelere bağlı olmuştur. Büyük kitleleri etkileyen radyo ve televizyon yayıncılığı ekonomik sektördeki diğer hizmetlerle kıyaslanamayacak kadar önemli işlevler yanında, nüfusun önemli bir bölümü için bilginin ana kaynağını oluşturmaktadır. Yine, devlet anayasal bir hak olan haberleşme özgürlüğünü korumak ve geliştirmekle görevlidir. Bunun sonucu olarak, kitle haberleşme araçları vatandaşlara fikir ve düşünce çeşitliliği sunmak durumundadırlar. Çeşitli teknik, mali ve toplumsal nedenlerden ötürü, elektronik haberleşmenin örgütlenmesi ve gelişimi kamusal gücün müdahalesini gerektirebilir. Kamu yönetiminin kitle haberleşme araçlarının yönetimini doğrudan üstlenmesi değil, hizmet götürülmesini sağlamak için yetki kullanması gerekir. Haberleşme özgürlüğü, kamusal güce, özellikle hükümete karşı yayın kuruluşlarının özerklik ve bağımsızlığı ile korunabilir. Türkiye'nin ilk özerk statülü üst kurullarından biri olan, RTÜK haberleşme ve fikir özgürlüğünün teminatı olması gerekirken böylesi bu yasal düzenlemeyle temel işlevini yitirerek siyasal iktidarların medya alanında sansürcülüğünü yapan bir kurum haline dönüşeceği endişesi taşınmaktadır (Özok, 2004)

Bu genel değerlendirmeler ve eleştiriler çerçevesinde üst kurullar için genel bir düzenleme yapmanın bu kurumların fonksiyonlarını yerine getirmede kısıtlayıcı etki yapacağı anlaşılmaktadır. Bu kurumların düzenledikleri alan ve sektörlerin farklılığı bu kurumların yapı ve özelliklerine yansımaları söz konusu olacaktır. Örneğin kurul üyelerinin sayısı düzenlenen sektörden katılımcıların olup olmamasına, ikinci defa seçilip seçilmemeleri veya üyelikten ayrıldıktan sonra belli bir süre düzenledikleri sektörde çalışma yasağı düzenledikleri sektörün özelliğine göre değişiklik gösterecektir. EPDK veya BDDK üyesi için görevden ayrıldıktan sonra bir süre sektörde çalışmama yasağı anlamlı iken, RTÜK ve KİK üyeleri için aynı şey söylenemeyecektir. Ayrıca üst kurulların kurucu yasalarında son dönemde yapılan düzenlemelerle kurulların belli bir ölçüde benzer özellikleri sahip oldukları görülmektedir. Bu nedenle genel bir düzenleyici yasaya da ihtiyaç kalmamıştır.

Tablo 2: Kanun Tasarısının Getirdiği Yenilikler

Tablo 2'nin Devamı

		KANUN TASARISI
A. Kurul Başkan Üyelerinin Statüsü	Üye Sayısı	Kurul yedi (7) yedi üyeden oluşur.
	Görev süresi	Kurul başkanının ve üyelerinin görev süreleri (6) altı yıldır. Kurul başkanı hariç olmak üzere, ilk atanan üyelerin üçte biri iki yılda bir yenilenir.
	Atama makamı	Bakanlar Kurulunca atama yapılır. Bakanlar Kurulu üyelerden birini başkan, birini de ikinci başkan olarak belirler.
	Görevden alınmaları	Kurul başkan ve üyelerin süreleri dolmadan görevlerine son verilemez. Ancak hastalık vb. sebeplerle iş göremez duruma gelenler, atanma şartlarını kaybedenler ve yasaklanan işleri yapan başkan ve üyelerin görevlerine bakanlar kurulu kararı ile son verilir.
	İkinci görev yasağı	Bilimsel amaçlı ders ve konferans gibi etkinlikler hariç özel bir kanuna dayanmadıkça resmi ve özel hiçbir görev alamazlar, ticaretle uğraşamaz, ilgili oldukları sektördeki ortaklıklarda pay sahibi olamazlar. Göreve atanmalarından itibaren kurul başkan ve üyeleri otuz gün içinde her türlü bağlantı ve ortaklıklarını devretmek zorunda.
	Yeniden atanmaları	Süresi biten başkan ve üyeler yeniden atanamaz. Ancak ikinci yılın sonunda kura ile üyelikleri sona erenler bir defalığına olmak üzere yeniden atanabilirler. Ayrıca boşalan üyeliğe kalan süreyi tamamlamak üzere atananlardan iki yıl ve daha az süreyle görev yapanlar bir defalığına tekrar atanabilir.
B. Hükümet ve parlamento ile ilişkiler	Özerkliği ve Bağımsızlığı	İdari ve mali özerkliğe haizdir. Kurul görevini yaparken bağımsızdır. Hiçbir makam, merci ve kişi kurulun kararını etkilemek amacıyla emir ve talimat veremez.
	Hükümete ve Parlamento'ya karşı hesap verme sorumluluğu	Kurum her türlü faaliyetinde hükümet programında yer alan ilke, strateji ve politikaları öncelikle gözetir. Kurumun yıllık faaliyet raporu, mali tablolar ve bütçe kesin hesabı TBMM Sunulur.
	İlişkili olduğu	(İlgili yasarında belirtilmektedir.)

Tablo 2'nin Devamı

	Bakanlık	
	Kararlarına karşı itiraz yolu	Kurul kararlarına karşı açılacak davalar ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'da görülür. Ayrıca Kurul kararları üç gün içinde ilişkili olduğu bakanlığa gönderilir ve bakanlık kararlara karşı süresi içinde iptal davası açabilir.
C. Mali ve idari statüsü	Kurumun gelir Kaynakları	Kurumlara yeterli gelir kaynağı sağlanmaktadır.
	Bütçesi	Kurul bütçeyi görüşüp karara bağlamakla görevli.
	İdari yapısı	Kurumun teklifi ve bakanlar kurulu kararıyla yürürlüğe konulan yönetmelikle düzenlenir.
	Personel politikası	Kadro ihdası ve iptali ile kullanımına esas ve usuller kuruluş yasasında yer alan cetvele göre kurulca belirlenir. Ayrıca personelin nitelikleri başkanın teklifi üzerine kurulca belirlenir.
	Denetimleri	İç denetimi Başkan, dış denetimi ise Sayıştay tarafından yapılır.
D. Düzenleyici Yetkileri ve Yaptırımlar		İkincil düzenlemeleri yapmak, uyuşmazlıklar çözmek üzere arabuluculuk ve uzlaştırıcılık yapmak, idari para cezaları kesmek.

“Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Kanun Tasarısı”nın üst kurulların kurul yapıları, idari ve mali özerklikleri ve hükümetle ilişkileri anlamında getirdiği yeni düzenlemeler tablodan incelendiğinde, Kanun tasarısı ile kurul yapılarına ve idari mali bağımsızlıklarına bir düzen getirilmeye çalışıldığı anlaşılmaktadır. Kurulların üye sayıları, görev süreleri ve sağlanan güvencelerde bütünlük sağlanmıştır. Tüm kurulların idari ve mali özerkliğe sahip olduğu belirtilmiş, kurulun görev yaparken bağımsız olduğu vurgulanmıştır. En önemlisi üyelerin bağımsızlığı sağlanmak amacıyla ikinci kez seçilme imkânı kaldırılmaktadır. Ancak idarenin bütünlüğünü sağlamak amacıyla getirilen düzenlemeler kurulların bağımsızlığını zayıflatıcı görülmektedir. Tasarıda kurul kararlarına karşı Danıştay’da dava açılması benimsenmiştir.

BÖLÜM 3: ÜST KURULLAR EKSENİNDE TARTIŞMA ALANLARI

Türkiye gündemini bir dönem (1998-2002 yılları arası) fazlasıyla meşgul eden üst kurullarla ilgili olarak kamuoyunda çok yoğun tartışmalar yaşanmış (Salman, 2000) işlevleri ve amaçları konusunda yarattığı şüphelerle kamuoyunda tepkiyle karşılanmıştır (www.aso.org.tr, 2002). Bu kurumlar, özerk ve bağımsız idari nitelikte olmaları; kamusal yaşamın duyarlı alanlarında ve özellikle doğal tekel karakteri gösteren sektörlerde faaliyet göstermeleri; düzenleyici, denetleyici ve yaptırım uygulayıcı işlevlere sahip olmaları gibi özellikleri sebebiyle siyasal iktidarın kontrolü dışında “yeni iktidar odakları”, “devlet içinde devletçik” (Yıldırım, 1997:185) gibi adlandırılmalarla “siyasal iktidarın sonu”nu getirecek araçlar olarak nitelendirildikleri gibi, geleneksel bürokrasinin yerine geçen, yeni bir devlet örgütlenmesinin öncü, protip aygıtları (Bayramoğlu, 2005:242) olarak da değerlendirildikleri görülmektedir. Ayrıca üst kurullar, geleneksel bürokratik yapılanmanın dışına çıkılarak idarenin bütünlüğünü bozduğu, ekonomide piyasa kurallarının işlemlerini engellemeye başlayan yeni bir bürokratik yapı oluşturduğu ve uluslar arası sermayeye hizmet ettiği yönünde yoğun eleştirilere muhatap olmuştur. Bu olumsuz eleştiriler yanında Üst kurulları modern dünyanın vazgeçilmez unsurları olarak gören kutsayıcılar olduğu gibi, Türkiye'de idare sisteminin “Belirgin verileri ve genel ilkeleri” karşısında, bağımsız kurumlardan söz etmenin “Fantezist bir girişim” (Duran; 1997:3) olarak görüldüğünü ileri süren görüşler de yer almaktadır.

Bu nedenle üst kurulların Türkiye'nin siyasi, ekonomik, toplumsal ve yönetsel koşullarına ne derece uygun olduğu altı iyi çizilmesi gereken önemli noktalardan birini oluşturmaktadır. Geleneksel anlayışın oldukça dışında ve farklı alanlarda faaliyette bulunmaları, aldığı kararların önemi ve üyelerinin güvenceleri sebebiyle, bu kurumlar, ne geleneksel kamu örgütlerine ne de özel sektör veya üçüncü sektör örgütlerine benzemektedir. Geleneksel anlayışla ve kavramlarla bu örgütleri izah etmek oldukça zordur (Al, 2005). Türkiye yönetim geleneğinde de üst kurullar yer almadığı için bu kurumların nereye oturtulacağı ve nasıl yapılandırılacağı konusunda belirsizlik ve bununla ilgili tartışmalar halen devam etmektedir (İlkorur, 2005). Bu açıdan öncelikle bu kurumların devlet örgütlenmesi içinde nereye oturduğu, idari sistem içindeki

konumu ve bunlara bağılı olarak siyasi kurumlar karşısında özerlikleri ile bu kurumlar üzerinde denetim ve kontrolün boyutları açıklığa kavuşturulmalıdır.

3. 1. Türk İdari Yapısı İçindeki Yerleri ve Geleneksel Bürokrasiyle Uyumu

Üst kurul ve benzeri düzenleyici kurumlar, ülkelerin idari yapılanmasında yeni bir kategoriye oluşturmaları sebebiyle geleneksel yapıdaki idari sistem içinde bir yere oturtulması oldukça zor görülmektedir (Ulusoy, 2003:6). Kullanmış oldukları yetkiler, sahip oldukları genel nitelikler ve en önemlisi özerk yapıları bu kurumların devlet örgütlenmesi içindeki konumlarının tayin edilmesi konusunda idare hukukçuları ve akademisyenler arasında görüş ayrılıkları söz konusudur (Parlak ve Sobacı, 2005:263). Buna bağılı olarak Duran, bu kurumların tanım ve nitelikleri, görev ve yetkileri, konum ve örgütlenmeleri itibariyle, “Daha önce var olan ve bilinen idari teşkilat kategorilerinden ayrıksı ve kendine özgü birimler” oluşturduğunu dolayısıyla Anayasada bir yere oturtulması ve hukuksal niteliğinin belirtilmesi gerektiğini ifade etmektedir (1997:8). EPDK üyesi Hüseyin Sak da benzer şekilde üst kurulların anayasal dayanağının olmadığını ve hukuki alt yapısının oluşturulmadığını ifade etmektedir (Kişisel görüşme, 2005)

3.1.1. İdari Yapılanmada Konumları

Anayasanın 123. maddesi, idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğunu ve kanunla düzenleneceğini ifade ederek idareyi merkezden yönetim ve yerinden yönetim olmak üzere iki bölüme ayırmaktadır. Merkezden yönetim ilkesine dayanarak Türkiye’de merkezî idare ortaya çıkmıştır. Buna devlet idaresi veya genel idare de denilmektedir. Merkezden yönetim merkez ve taşra teşkilatından oluşmaktadır. Yerinden yönetim ilkesinin uygulanması sonucu karşımıza iki tür kurum çıkmaktadır; bunlardan biri yer olarak yerinden yönetim şeklinde ifade edilen mahallî idareler dediğimiz kuruluşlar ki bunlar; il özel idareleri, belediyeler ve köyler, diğeri ise hizmet bakımında yerinden yönetim ilkesinin uygulanmasının bir sonucu olarak kamu kurumları ve kamu tüzel kişileridir. Anayasa bazı kamu kurumlarını doğrudan düzenleme konusu yaparken bunlar dışında kalan kamu kurumları açısından, “Kamu tüzelkişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur” (md. 123) genel dayanağına yer vermiştir. Dolayısıyla Anayasa’da doğrudan doğruya

düzenleme konusu yapılmamış kamu kurumları için bu maddeye dayanarak yasa koyucuya yeni kamu kurumları meydana getirebilme imkânı tanınmıştır.

Bu anayasal çerçevede üst kurulların merkezi idare ve yerinden yönetim yapısı dışında üçüncü bir kategori oluşturmadığı açıktır. Bu durumda üst kurullar bu ikili yapı içine dâhil edilebilir mi? Ve bu mümkünse nereye oturtulabilir sorularına cevap bulunması gerekmektedir.

Erkut, 82 Anayasasının öngördüğü idare yapılanması içinde üst kurul ve benzeri kurum tipi modelin benimsenmesinin mümkün olmayacağını ileri sürse de (1998:131), anayasal çerçevede bu kurumları, hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları olarak değerlendirenler olduğu gibi, bunların farklı bir kategoriye oluşturduklarını savunan görüşler de bulunmaktadır.

Sezen, bu kurumların tüzel kişilikleri ve merkezi yönetimden özerklikleri sebebiyle merkezi yönetim kuruluşları olarak kabul edilemeyeceğine göre yerinden yönetim kuruluşları olduklarını, hizmet ölçütlerinin belli bir coğrafi alanla sınırlı olmaması ve yöneticilerinin halk tarafından seçilmemiş olması nedeniyle yer yönünden yerinden yönetim kuruluşları olmadıklarını ancak birer hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşu olduklarını savunmaktadır (2003:141). Buna karşılık bu kurumlar ile hizmet yerinden yönetim kuruluşları arasında belirli farklar olduğundan bahisle bunların ayrı bir kategori oluşturduğu ileri sürülmektedir. Bu görüşe göre üst kurullar, belli bir hizmeti yerine getiren ve işlemleri merkezi yönetimin vesayet denetimine tabi olan hizmet yerinden yönetim kuruluşlarından, belli bir hizmeti yerine getirmeden öte toplum için hassas olan sektörleri düzenleyen ve denetleyen idari vesayet denetimi dışında idari ve mali özerkliğe sahip olma özellikleriyle ayrılmak suretiyle mevcut yapı içinde; yerel yönetimler, hizmet yerinden yönetim kuruluşları ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları yanında yerinden yönetim yapısı içinde dördüncü bir kategori olarak kabul edilmelidir (Parlak ve Sobacı; 2005:265). Benzer düşünceleri dile getiren Tan da üst kurulları kamu tüzel kişiliğe sahip kamu kurumları olarak nitelendirmekle birlikte; işlevlerine ve yasadaki düzenlemelerine bakıldığında bunların belirli bir kamu hizmetini görmek üzere kurulmadıkları, dolayısıyla kamu hizmeti görmek üzere oluşturulmuş klasik kamu kurumuyla eş tutmanın zor olduğunu ifade etmektedir (2000a:11). Oysa Danıştay, üst kurulların kamu tüzel kişileri niteliğinde

olduğunu belirten kararında “SSK, Bağ-Kur, KİT, TÜBİTAK, SPK, kamu kurumudur” diyerek SPK’ yi herhangi bir kamu kurumuyla eş tutmaktadır (Salman, 2000:13-15).

Ulusoy ise üst kurulların, “Devlet sistemi içinde yürütme organına dâhil ve idare içinde” yer almakla birlikte “idari teşkilat içerisinde de, yerel yönetimler ve hizmet yerinden yönetim kuruluşları yanında üçüncü bir yerinden yönetim kuruluşu kategorisini oluşturduğunu savunmaktadır (2003:36). Bu kategori, Akıncı’nın belirttiği “Yasama, yürütme, yargı erklerinin kesişim kümesi”nden (1999:375–376) farklı olarak “Bağımsız idari otoriteler kategorisidir” (1999b:9) ve merkezi idare baz alınırca “Merkezi idarenin yörüngesinin en uzak uyduları” olarak diğer hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarından farklılaşmaktadır (2003:93). Netice itibarıyla üst kurulların, idari teşkilat içerisinde yerinden yönetim kuruluşları arasında yeni bir “üst kurullar” kamu tüzelkişiliğini oluşturdukları söylenebilir.

Anayasal temelleri açısından bakıldığında, üst kurullardan yalnızca RTÜK’ün Anayasa’da yapılan değişiklikle (21.06.2005/5370-1 md.) düzenleme konusu edildiği ancak diğerlerinin ise henüz böyle bir düzenlemeye tabi olmadıkları görülmektedir. Buna karşılık Anayasanın belli konulara ilişkin düzenlemelerinin geniş anlam ve takdiri içeren hükümlerinden yararlanarak bu kurumlara dayanak temin edilebileceği ve anayasal temel kazandırmanın mümkün olacağı ifade edilmektedir. Böyle bir çaba içerisinde bulunan Duran, Anayasanın “Devlet para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemlerini sağlayıcı ve geliştirici tedbirleri alır; piyasalarda fiili veya anlaşma sonucu doğacak tekelleşme ve kartelleşmeyi önler” şeklinde düzenlenen 167. maddesinin SPK, RK ve BDDK’nın anayasal dayanağı olabileceğini belirtmektedir (1997:9). Ayrıca 172. maddenin tüketicilerin korunması ve aydınlatılması için devlete görevler yüklemesini de aynı cümleden değerlendirilebilir. Aslında bu maddelerden anayasanın üst kurulları öngördüğünü iddia etmek oldukça zordur. Bu maddeler daha çok piyasaların denetimi ve tüketicilerin korunmasına yönelik olup düzenlemelerin üst kurul şeklinde olmasını öngörmemektedir (Al, 2002:208). Ancak bu noktada şunu açıkça ifade etmek gerekir ki, üst kurulların hepsi için anayasal dayanak olmasa bile anayasaya aykırı olduklarını söylemek de mümkün gözükmemektedir.

Anayasa RTÜK'ün kurulma amacının radyo ve televizyon faaliyetlerini düzenlemek ve denetlemek olduğunu ifade ederek, kurulun kaç üyeden oluşacağını ve üyelerin ne şekilde seçileceklerini, RTÜK'ün kuruluş, görev ve yetkilerinin, üyelerin nitelikleri ve görev sürelerinin kanunla düzenleneceğini belirtmiştir. Ancak bu durum RTÜK'e Anayasal bir konum kazandırmakla birlikte özerklik yada bağımsızlığına ilişkin herhangi bir vurguya yer verilmemiş olması bu kurumun özerk, bağımsız yapısının Anayasa tarafından teminat altına alınmadığını göstermektedir. Doğal olarak kanunda yapılacak bir değişiklikle RTÜK ve diğer üst kurulların idari ve mali özerkliklerinin kaldırılması ihtimali her zaman söz konusu olabilecektir.

3.1.2. Üst Kurulların Yürütme Organıyla İlişkisi

Üst kurullarla ilgili olarak üzerinde durmamız gereken diğer bir konuda bunlarla yürütme organı ve hükümet arasında kurulan ilişki, bu ilişkinin niteliği ve hükümetin bu ilişkiyle kurumlar üzerinde herhangi bir etkileme gücüne sahip olup olmadığıdır. Üst kurulların kuruluş yasalarında, idareyle ilişkilendirildikleri, bu ilişkilendirmenin ilgili/ilişkili, bakan/bakanlık veya başbakanlık şeklinde olduğu görülmektedir. İlgili bakanlığın kurum üzerindeki yetkisi nedir, nerede kendisini göstermektedir?

Konuya kurumların işleyişi açısından bakıldığında, bu ilişkinin kurulmasında iki yöntemin kullanıldığı görülmektedir. Kurullar ile hükümet arasında ya Başbakan, devlet bakanı şeklinde doğrudan “Kişisel” bir ilişki ya da bakanlık şeklinde “Kurumsal” ilişki kurulmuştur (Sezen; 2003:160). Ülkemizde daha önceki yasal düzenlemelerde genel olarak “İlgili bakan ve/veya bakanlık” deyimi kullanılıyor iken, yeni düzenlemelerde “İlişkili bakanlık” ifadesi kullanılmaya başlanmıştır. Bankacılık Kanunu BDDK ile ilgili olarak ilgili bakanı, “Başbakan veya görevlendireceği devlet bakanı”; Sermaye Piyasası Kanunu SPK ile ilgili olarak “Başbakan tarafından görevlendirilen devlet bakanı ve devlet bakanlığı.” şeklinde düzenlemektedir. Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun ayrı bir madde başlığı altında “Hükümet ile İlişkiler”i düzenlemekte (md. 14) ve “Hükümetin Üst kurul ile İlişkileri Başbakan tarafından yürütülür.” demektedir.⁶⁰ Rekabetin Korunması Hakkındaki Kanun

⁶⁰ Ancak 59. hükümetin görev dağılımında, RTÜK bir devlet bakanının ilişkili kuruluşu statüsünde yer almaktadır.

ile de “İlişkili Bakanlık” ifadesi kullanılmış olup Rekabet Kurumu için “Kurumun ilişkili olduğu bakanlık, Sanayi ve Ticaret Bakanlığdır”⁶¹ (md. 20). Aynı şekilde Kamu İhale Kanunu ilişkili olduğu Bakanlık deyimini yeğliyor ve “Kurumun ilişkili olduğu bakanlık Maliye Bakanlığdır” (md. 53). 4502 sayılı kanunla değiştirilen Telsiz Kanununun değişik 5’inci maddesi Telekomünikasyon Kurumunun ilişkili olduğu Bakanlığın Ulaştırma Bakanlığı olduğunu söylemektedir. Elektrik Piyasası Kanunu da benzer bir biçimde ilişkili Bakanlık deyimini kullanmakta ve Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığının ilişkili Bakanlık olduğunu belirtmektedir. Aynı şekilde Kamu Yönetimi Temel Kanunu tasarısında da, ‘Üst Kurul’ olarak “düzenleyici ve denetleyici kurullar”dan, geleneksel yapıdaki ‘bağlı’ ve ‘ilgili’ kuruluş örgütlenmesi dışında ‘İlişkili’ kuruluş (md. 26) olarak bahsedilmektedir. Ayrıca tasarıda, bu kuruluşların tüzel kişiliğe, idari ve mali özerkliğe sahip oldukları ve hangi bakanlıkla ilişkilendirileceğinin kuruluş kanunlarında gösterileceği belirtilmiştir (Al, 2005).

İlgili ya da ilişkili ifadeleriyle birlikte bazı sorun alanları da karşımıza çıkmaktadır. İlgili Bakan ile ilişkili Bakanlık deyimleri arasında fark var mıdır? Aynı şey mi ifade edilmek istenmiştir? Ayrıca “ilişkili bakanlık” ya da tersinden bakıldığında “ilişkili kuruluş”u nasıl anlamamız gerekir. Sorgulanması gereken diğer bir husus, üst kurulların hükümetle ilişkilerin yürütülmesi açısından ilgili bakan ya da ilişkili bakanlığının olup olamayacağı veya buna gerek olup olmadığıdır. İlk anda “ilişkili bakanlık” diğer bürokratik kurumlara bağlılığı çağrıştırmaktadır. Oysa üst kurulların özerk yapıda olmaları böyle bir bağlılığa izin vermeyeceğinden bu durum hükümet ile kurumlar arasındaki ilişkiyi bulanıklaştıran bir niteleme olmaktadır. Karacan’a göre daha önce kurullarda doğrudan muhatap bakan iken ilişkili bakanlık gibi kurumla ilişkiye çevrilmiştir ki bu yeni düzenlemeler özerklik açısından üstü örtülü bir gerilemeyi ifade etmektedir (2002: 35).

Bakanlık yapılanması dışında teşkilatlanmış kamu kurum ve kuruluşları, idari yapıda Başbakanlığın veya bakanlıkların “Bağlı” veya “İlgili” kuruluşu statüsünde yer almaktadır. Bu sayede siyasi otorite ile bu kuruluşlar arasında bir denetim mekanizması

⁶¹ İlişkili kuruluş nitelemesi ilk kez 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanunda Rekabet Kurumu için kullanılmış ve daha sonra diğer üst kurulların yasalarına girmiştir.

kurulmaktadır. “Bağlı” ve “İlgili” kuruluşlar 3046 sayılı yasada tanımlanırken, “İlişkili kuruluş” statüsü henüz tanımlanmış değildir. Dolayısıyla, bu statünün hukuksal anlamı ve ilişkili oldukları bakan/bakanlık ile olan ilişkilerin mahiyeti tartışmaya açıktır (Sezen; 2003:160). Nitekim Duran, bu ilişkinin şimdiye kadar idarede varlığı bilinen “Bağlı” veya “İlgili” olunan bakanlık kavramlarından farklı bir münasebeti içerip içermediğinin anlaşılmadığından söz etmektedir (1997:6).

Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun (RG: 20.04.1994/21911), RTÜK’ün “Hükümet ile İlişkiler”ini Başbakan’ın yürüteceğini belirten düzenleme içirmesine rağmen, “ilişkili bakanlık” ifadesi ilk defa 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun’da (RG: 13.12.1994/22140) kullanmıştır (md. 20). Kanunun gerekçesinde Rekabet Kurumunun “İdari bakımdan Sanayi Ticaret Bakanlığı ile ilgili” olduğu belirtilmesine rağmen yasa metninde “İlgili” “İlişkili”ye dönüştürülmüştür (Sezen; 2003:161). Sezen bu kavramın, “Bir yandan Kurumun işlevsel açıdan bağımsız bir biçimde çalışmasını güvenceye alma, ama öte yandan, idarenin içinde yer alan bir kurum olarak siyasi iktidarla bir biçimde bağlantısını sağlama gerekliliğinin uzlaştırılması amacıyla bürokratlar tarafından bulunmuş pragmatik bir çözüm” olduğunu ifade etmektedir. Buradaki amaç ise, kurumun bakanlık ile bağlarının, “İlgili” ya da “Bağlı” statüde olan diğer kurumlara nazaran daha zayıf olduğunu belirtmektir. Ancak Danıştay’ın Rekabet Kurumuyla ilgili vermiş olduğu bir kararda “İlgili kuruluş” ile “İlişkili kuruluş kavramları arasında fark gözetmediğini, kavramların eş anlamlı olduklarını belirterek uygulama açısından bu “Sözcük oyununun” hukuksal bir farklılık yaratmayacağını ortaya koymuştur (Sezen; 2003:161).

Karacan’a göre üst kurul yasalarında kullanılan ilgili/ilişkili Bakan veya Bakanlık deyimleri eski alışkanlıkların sürdürülmesinden kaynaklanan ve bu kurumlar üzerinde vesayet ifade edici kavramlar olup hiyerarşi/vesayet denetimlerini andıran bu ifadeler ilgili yasa metinlerinden çıkarılmalıdır. Üst kurullar politika ile bağlantılarını doğrudan en yüksek icra makamı ile sürdürmelidir. Başbakan ülkemizde yürütmenin koordinasyon makamıdır ve üst kurulların makro politikalarla ve Hükümet programlarıyla uyum sağlamaları Başbakanla koordinasyon içinde olmaları ile mümkündür. Ayrıca üst kurulların diğer kurumlarla en üst düzeyde koordinasyonunu en uygun bir biçimde ancak Başbakan gerçekleştirebilir. Bu üst kurullara hem itibar

sağlayacak hem de özerkliklerinin daha sağlam bir kulvara konulmasına neden olacaktır (2002).

Üst Kurullar ile ilişkili oldukları bakan ya da bakanlık arasında ne tür bir ilişki var diye baktığımız da ilk olarak vurgulanması gereken nokta, kurucu yasaları çerçevesinde tüm kurumlar için genelleştirilebilecek bir standart ölçünün olmadığıdır. Üst kurulların kurucu yasaları incelendiğinde SPK'nin diğerlerine nazaran daha sıkı bir ilişki içinde olduğunu söylemek mümkündür. Nitekim Sermaye Piyasası Kanununa göre, İlgili Bakan, SPK'nin “Yıllık hesapları ile harcamalarına ilişkin işlemlerini denetletir, denetleme sonuçlarıyla ilgili gerekli tedbirleri alır” ve “Denetim sonuçları ile bunlara ilişkin işlemleri ve alınan tedbirleri gösterir bir rapor, Kurulun yıllık faaliyet raporu ile birlikte ilgili Bakan tarafından Bakanlar Kuruluna sunulur”⁶² (2499/7). Ayrıca SPK “İlgili bakanca istenecek incelemeleri yapmak, çalışmalarını hakkında ilgili bakana rapor vermek”le yükümlüdür (2499/22-p). Kurul başkan ve üyelerinin aylık ücretleri, ilgili Bakanın önerisi üzerine, Kurul memurları ve sözleşme ile çalıştırılacak personelin kadroları ve ücretlerine ilişkin esaslar ise Kurulun önerisi ve ilgili Bakanın teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca tespit olunur (2499/28). Benzer bir düzenleme de Kamu İhale Kanunuyla KİK için getirilmiş olup Kurul başkan ve üyelerinin aylık ücretlerinin Maliye Bakanının önerisi üzerine Bakanlar Kurulunca, Kurum personelinin ücretleri ile diğer malî ve sosyal hakları, Kurulun önerisi ve Maliye Bakanlığının görüşü üzerine Bakanlar Kurulunca belirleneceği ifade edilmiştir (4734/53). Burada ilişkili bakan yerine Maliye Bakanı/bakanlığı denilmesinin sebebi kurumun ilişkili olduğu bakanlık olduğu içindir.

Aynı şekilde RK'nin “İlişkili” olduğu bakanlık “Sanayi ve Ticaret Bakanlığı”dır (md. 20). Burada “İlişkili” olma konumu ne bir vesayet, ne de hiyerarşik ilişkiyi içermektedir. Kurumla Bakanlık arasındaki ilişki, üyelerin aylık ücretlerini belirleme (md. 37), bütçeye konan ödeneği aktarma (md. 39), Kurul kontenjanı yerine iki aday

⁶² 30/1/2002 tarih ve 4743 sayılı Mali Sektöre Olan Borçların Yeniden Yapılandırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunun 7'nci maddesi ile; Kurul yıllık hesaplarının, Başbakanlık tarafından belirlenen Başbakanlık Müfettişi, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Denetçisi ve Maliye Müfettişinden oluşan bir komisyon tarafından denetleneceği, Kurul faaliyetleri hakkındaki yıllık raporun her yılın Mayıs ayı sonuna kadar Bakanlar Kuruluna sunulacağı ve Kurul faaliyetlerine ilişkin olarak yılda bir defa TBMM Plan ve Bütçe Komisyonunun bilgilendirileceği hükme bağlanmıştır. (Bkz.: 31/1/2002-24657 (Mük.) sayılı RG.)

gösterme⁶³, rekabet hukuku ile ilgili mevzuatta yapılması gerekli değişiklikler konusunda Bakanlığa görüş bildirme (md. 27-g) gibi konularla sınırlıdır. Bunun dışında Bakanlığın Kurulun işleyişini etkileme, emir ve talimat verme, denetleme gibi bir yetkisi bulunmamaktadır. Kaldı ki, Kurumun hesapları “Sayıştay” denetimine tabidir (md. 33).

Üst kurullar ile ilişkili oldukları bakan ya da bakanlık arasındaki ilişkinin diğer bir boyutu da üst kurullara herhangi bir konuyu mesela bir kanun tasarısını doğrudan bakanlar kuruluna götüremeyip bunu ilgili ya da ilişkili bakan aracılığı ile götürebilmektedir.

Üst kurullarla yürütme organı arasındaki en önemli ilişki kurul üyelerinin atanma sürecinde ortaya çıkmaktadır. RTÜK dışında diğer üst kurullarda kurul üyelerini belirleme ya da seçme yetkisi doğrudan bakanlar kurulunca kullanılmaktadır. 4743 sayılı kanunla bu kurumlar faaliyetleri hakkındaki yıllık raporun her yılın Mayıs ayı sonuna kadar Bakanlar Kuruluna sunmakla görevlendirilmişlerdir. Ancak, yasa koyucunun, Bakanlar Kurulunun kendisine sunulan faaliyet raporları hakkında ne yapacağını belirlememiş olması, bu yükümlülüğün bir denetimden çok bildirim amacı taşıdığı düşünülmektedir (Sezen, 2003:159).

Sonuç olarak, Üst kurullar ile ilgili/ilişkili bakan/bakanlık arasında kurumdan kuruma değişiklik gösteren ilişkiler, bu kurumların yönetsel işleyişleriyle, büyük ölçüde de bütçeleri ile ilgili bir durum (Al, 2005) olup (faaliyet raporlarının sunulması, görüş alınması vb.) kurulların işlevlerini yerine getirmesi süreci bu ilişkinin dışında görülmektedir.

3.1.3. Geleneksel Bürokrasiyle Entegrasyon Sorunu

Üst kurulların Anayasal konumlarının tayini, devlet ve idari teşkilat içerisindeki yerlerinin belirlenmesi ve yürütme organı ile olan ilişkilerinin mahiyeti bu kurumların Türkiye'nin yönetim geleneğine uygun olup olmadığı ve mevcut bürokratik yapıyla

⁶³ Kurul'un ilk oluşum döneminde Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Başkanlık için gösterdiği iki adaydan birini Bakanlar Kurulu seçerek atamıştır. Yine, ilk atamada Kurul için verilen üye önerme yetkisini de geçici bir uygulama olarak Bakanlık kullanmıştır. Keza kurumun teşkilatı oluşuncaya kadar, kurumu işlerinin yürütülmesinde ilişkili Bakanlık personeli geçici olarak görevlendirilmiştir.

bütünleşmesinde her hangi bir sorun yaşanıp yaşanmadığı noktasında bize fazla bir ipucu vermeyecektir. Bu hususun tespiti açısından konuyu farklı açılardan da incelememizde yarar bulunmaktadır. Bu kapsamda öncelikle geleneksel bürokrasi anlayışını ve üst kurulların geleneksel bürokrasiden ayrıldığı yönleri ortaya koymamız gerekmektedir.

3.1.3.1. Geleneksel Bürokratik Yapıdan Üst Kurullara Yöneliş

Yönetim ve siyasetle ilgili bir kavram olarak, olumlu ya da olumsuz birçok farklı anlamlarda kullanılan bürokrasi “yasalara dayalı olarak kamu gücünü kullanan ve yasama erkinin koyduğu kurallar yada onlara dayanarak kendisinin koyduğu ikincil kurallar içinde toplumsal yaşamın bazı kesimlerini düzenleyen, yönlendiren, denetleyen, formel yönetim örgütü, Hükümet, bakanlıklar ve bunlara bağlı örgütlerin tümüdür.” (TODAİE, 1998:43). Bir diğer anlatımla bürokrasi “Kamu yönetimi”nin eş anlamlısı olarak, siyasal sistemin kamu yönetimi kolu olarak kullanılmaktadır. Bu anlamda bürokrasi, devlet yönetiminde çeşitli idari görevleri, işleri yerine getirmek için modern hükümetler tarafından yönetilen ve çeşitli kamu kurumlarından oluşan örgütler bütününe verilen addır. Max Weber’in tanımlamasına göre bürokrasi; işbölümü, otorite hiyerarşisi, yazılı kurallar, yazışma ve faaliyetlerin dosyalanması, gayrişahsîlik, disipline olmuş bir yapı ve resmi pozisyonlardan oluşan rasyonel bir örgüt biçimidir (Eryılmaz, 1998:189-190).

Zamanla devlet işlerinin hacim bakımından büyümesi, idari sorunlar, sosyal yapıdaki değişmeler ve ihtiyaçların çeşitlenmesi bürokratikleşmeyi teşvik etmiş, kamu örgütlerinin büyümesine, güçlerinin ve sayılarının artmasına sebep olmuştur (Eryılmaz, 1993:45-51). Ancak hem yapısal olarak hem de işlevsel olarak büyüme ve gelişme gösteren bürokrasi birçok olumsuzlukları ve sorunları da beraberinde getirmiştir. Türkiye 1923’te yeni bir rejim benimsenmesine rağmen, yönetsel yapı Tanzimat’tan gelen özelliklerini muhafaza etmiş, kamu yönetiminin felsefesi ve yapısı önemli bir değişikliğe uğramadan süregelmiştir. Geline bu noktada Türk kamu bürokrasisinin yeni açılımlar gerektiren önemli sorunları bulunmaktadır. Türkiye’de merkezden yönetilen halkın katılımına ve denetimine tam anlamıyla kapalı “merkeziyetçi ve statükocu” bir kamu bürokrasi sistemi işlemektedir. Toplumun tüm sorunları tek bir merkezden alınan kararlarla çözülmeye çalışılmaktadır (Dinçer, 1995:219). 1920’li

yıllarda 13 milyon nüfuslu bir tarım toplumu olan Türkiye için kısmen geçerli sayılabilecek merkezîyetçi yapı, sanayi toplumundan bilgi toplumuna geçiş aşamasına gelen ve nüfusunun % 70'ten fazlası kentsel alanlarda yaşayan bir toplumsal yapının ihtiyaçlarını karşılayamamaktadır (Eken, 1995:266). Bu bürokratik yapıda daha çok kırtasiyecilik, gizlilik ve dışa kapalılık, kuralcılık ve sorumluluktan kaçma ve örgütsel büyüme ve hantallaşma gibi olumsuz özellikler ön plana çıkmaktadır. Ayrıca, politik amaçlar veya kısır geçici siyasal çıkarlar için bazı mercilerin de yürütmenin işleyişine müdahale ederek çalışma düzenini bozduğu, siyasal yozlaşma ve çürümeye sebep olduğu bilinmektedir (Varoğlu, 1995:11-24).

Bürokrasinin olumsuzluklarını asgariye indirmeye veya ortadan kaldırmaya yardımcı olabilecek etkin bir kamu yönetimi sistemi arayışları da hep süregelmiştir (TODAİE; 1991). Bu anlamda etkin bir kamu yönetimi sistemi arayışlarının 1980 sonrası Özal döneminde ön plana çıktığı ve üst kurulların da oluşumlarına ortam hazırlayan devlet ve bürokrasi anlayışının önemli ölçüde değiştiği dikkat çekmektedir. Bu dönemde Devlet ile halk arasındaki münasebetin Osmanlı dönemindeki "sultan-tebaa" veya "devlet-kul" ilişkisinin ötesine geçerek halkın denetimi ve gözetimi altında şeffaf bir devlet yapılanması hedeflenmiş, bürokrasinin, ağır, hantal ve verimsiz işleşişini düzeltilmek istenmiştir. Devletin tarihsel olarak algılanan kutsallığının bir tarafa bırakılıp halk iradesinin siyasi ve ekonomik idareye yansıtıldığı yeni bir yapının gerekli olduğu vurgulanmıştır (Ataman, 2004).

Bu kapsamda son yıllarda Türkiye'de sanayi, tarım, enerji, ticaret ve iletişim alanlarında devlet tekelleri ve müdahaleleri kaldırılıp işler piyasa sistemine bırakılınca devletin yürütmesi gereken düzenleme, denetleme ya da hakemlik görevini yerine getirmede geleneksel bürokrasinin yetersizliğine karşı bu görevi yerine getirecek yeni kurumlara ihtiyaç doğmuştur (Eryılmaz; 2002:160). Bu ihtiyacı karşılamak ve geleneksel bürokrasinin çözüm üretmediği özellikle bankacılık, finans, iletişim ve enerji gibi duyarlı sektörlerindeki ağır ekonomik ve idari sorunlara uzmanlığı, yüksek hareket kabiliyeti ve siyasal etkilerden uzak özerkliği ile cevap vermek ve çare üretmek amacıyla, üst kurullar, kamu yönetimi içinde yerlerini almaya başlamışlardır.

Geleneksel bürokrasinin yerini giderek daha hızlı almaya başlayan bu kurumlar, bürokratik yapıda önemli değişiklik yapmaktadırlar. Nitekim yeni yapılanma,

geleneksel bürokratik yapılanmayı dönüştürmeye başlamıştır. 2002 yılında yayınlanan OECD raporunda yer alan bilgilere göre, merkezi hükümetin yaptığı kamu harcamaları ve kamu istihdamında, kurul tipi kurumların payı ortalama olarak yüzde 40 seviyesindedir ve bazı ülkelerde bu pay yüzde 75'lere ulaşmaktadır (Bayramoğlu, 2005:245).

Üst kurullar, geleneksel bürokratik yapıdan farklı özellikler taşımaktadırlar. Her şeyden önce genel yönetim dizgesi içinde yer almalarına karşın idari ve mali özerkliği ile merkezi idarenin hiyerarşik yapılanması içinde yer almazlar. Devlet nam ve hesabına hareket etmelerine rağmen; kamusal yaşamın duyarlı alanlarında, denetim ve düzenleme esasına dayalı güçlü kamusal yetkilerini kullanırken, hiyerarşik ve vesayet denetimine tabi değildir. Bir kamu hizmeti sunmadan öte, bir faaliyetin rasyonel olarak organizasyonu, düzenlenmesi ve denetimi şeklinde kendini gösterirler. Tüzelkişilikleri ve kendilerine ait bütçeleri vardır. Farklı bir yönetim tekniği olarak belli güvencelerle donatılmış kurul yapılarıyla siyasetten ve siyasi iktidardan daha bağımsız, uzmanlıkları ön plana çıkmış teknokratik bir yapı özelliği taşımaktadırlar. Daha geniş imkânlarla donatılmış olarak daha hızlı hareket etme ve teknoloji ve yeni mali yapıyı yönetebilme yeteneğine sahip oldukları varsayılmaktadır.

3.1.3.2. Üst Kurul Yapılanmasına Gösterilen Direnç

Geleneksel bürokrasi anlayışına göre farklı idari yapılanması ve işlevsel özellikleriyle kamu yönetimi içinde yerlerini almaya başlayan üst kurulların bu yönleriyle farklı eleştirilerin de odağı haline geldiği görülmektedir. Bu eleştirilerde, Anayasa'ya göre idarenin bütünlüğü içinde organize olması gereken kamu idareleri dışında siyasi sorumlulukları bulunmayan ve parlamento tarafından denetlenmeyen sorumsuz organlar sistemi oluşturularak devlet tüzel kişiliği farklı bir şekilde parçalandığı dile getirilmektedir (Özer, 2002). Bu anlayış çerçevesinde, kurul yönetimleriyle Türkiye'nin ekonomi yönetimi açısından, bütüncül yapısı bozularak, makro, bütüncül bir ekonomi politikası yapma olanaklarının ortadan kaldırılacağı savunulmaktadır. Kurulların yönetimiyle planlama ve DPT sistem dışına itilmekte, ekonomide kalkınmaya dönük bütüncül politikaların izlenme olanağı yok edilmektedir. Bankacılıktan sermaye piyasasına, tarımdan rekabete, enerjiden iletişime kadar uzanan alanlar birbirini

doğrudan etkilemesine rağmen bu alanlarla ilgili düzenleme ve denetlemeyle yetkili üst kurullar parçalı bir yapı sergilemektedirler (Altınışik ve Usta, 2005).

Kurumlar arası işbirliğinin önemi, Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu'nun idari kapasitesinin etkileyen ve kamuoyunda işlevine yerine getirememekle suçlanmasına (Sabah; 22.11.2005) sebep olan 2004 ve 2005 yıllarında piyasaya sahte sigara ve rakı sürülmesi olayında kendini göstermektedir. Piyasanın serbestleşmesiyle daha önce TEKEL ve birkaç firmanın olduğu sektör ile TÜRKŞEKER'in üretim ve denetiminde olan etil-metil alkol piyasasına birçok üretici ve ithalatçı firma girmesi karşısında TAPDK'nın sektörü yeterince kontrol edemediği ve kayıt altına alamadığı ileri sürülmüştür. Anayasa Mahkemesi'nin kurum yasasını iptal etmesiyle oluşan boşlukta, TAPDK'nın yeterli kadroya sahip olmaması ve Kurumla, Maliye, İçişleri Bakanlıkları, Gümrük Müsteşarlığı arasında yeterince koordinasyon sağlanamamasının da bunda etkili olduğu anlaşılmaktadır (Akşam, 11 Mart 2005). Nitekim 2004 ve 2006 AB ilerleme raporlarında, Sağlık Bakanlığı ile TAPDK arasındaki sorumlulukların dağılımının belirli olmamasının, idari kapasiteyi etkilediği ileri sürülmektedir (www.abgs.gov.tr, 2007).

Ayrıca bu parçalı yapı içinde üst kurullar arasında da işbirliği ve eşgüdüm mekanizmasının kurulmamış olması, işbirliğinin nasıl sağlanacağı sorusunu akla getirmekte ve çözülmesi gereken önemli bir sorun olarak görülmektedir. Üst kurullar farklı sektörleri düzenlemekte ise de, piyasalardaki tekelleşme eğilimi sonucunda, aynı piyasa aktörleriyle muhatap olmalarının kaçınılmazlığı bir karmaşayı işaret etmektedir. Üst kurullar arasında kurumsal düzeyde bir işbirliği sağlanamadığında, göreve gelen kişilerin bireysel çabalarıyla (Salman, 2000) bu eşgüdümün sağlanıp sağlanamayacağı ancak uygulamada yaşanacak tecrübelerle görülecektir.

Bakanlıkların yetki ve sorumluluklarının kurullara bırakılmasının bürokratlar tarafından farklı değerlendirildiği görülmektedir. Siyasi baskılara maruz kalan ve yapılan işlerde imzaları olmaları sebebiyle sorumlu tutulan bazı bürokratlar, özellikle çıkar bağlantılarını içinde barındırması nedeniyle ekonomik konuların yetki alanlarından alınmasını olumlu bulurlarken, yetkisiz kalmanın rahatsızlığını yaşayan bazı bürokratlar ise kurul yönetimlerine tanınan yetkileri abartılı bularak “o zaman bakanlıklar niye var?” sorusunu gündeme getirmektedirler. Bu kurulların “tek yetkili” oldukları

konularda faaliyet gösteren bakanlıklarda da “şaşkınlık” yaşandığı anlaşılmaktadır. Bu şaşkınlıktan olsa gerek geleneksel bürokraside bakanlıkların, üst kurulları kendi bakanlıklarına bağlı bir daire başkanlığı gibi algılamak istedikleri, bazen de ilgili kelimesini geleneksel bürokrasin “bağlı” gibi algılama eğiliminde olduğu görülmektedir.⁶⁴

Üst kurulların oluşturulduğu bir süreçte bazı bakanlıkların teşkilat yapılarını değiştirmek üzere hazırlık yapmalarına, hatta dönemin Turizm Bakanı Erkan Mumcu’nun, bakanlığının lağvedilmesini istemesine rağmen tezat bir durum olarak bu yeni kurulların önceden görevini yürüten bakanlık, müsteşarlık ve genel müdürlüklerin hiçbirisinde bir küçülme ve daralma olmadığı da iddia edilmektedir (Özer, 2002). “Kamunun hantallığından” yakınılarak, “Devletin küçültülmesi” düşüncesiyle, kamu kurumlarının bölge müdürlüklerinin kapatılmak istendiği bir dönemde üst kurulların oluşumuyla devlette çok daha büyük KİT’ler meydana getirilmek istenmesi bir tezat olarak görülmekte ve amacın “Kamuda etkinlik sağlamak” olmadığı sorgulanmaktadır. Esasen fonlar ve döner sermayelerle başlayan bütçe dışına kaçış süreci işlevini tamamlamış gözükürken, yeni süreç anayasa değişikliğini de içeren bir adımla başlamıştır. KİT’lerin ya özelleştirme kapsamına alınarak ya da anonim şirketleştirilerek kapsam dışına çıkarılmalarıyla başlayan geçiş süreci, uluslararası tahkimin anayasaya girmesi ve sektörel politikaların bağımsız düzenleyici kurullar yoluyla belirlenmesi süreciyle tamamlanmaktadır (Özer, 2002).

İlk dönemlerde üst kurullarda görev yapan gerek kurul üyeleri ve gerekse diğer personele ödenen maaş tutarlarının yüksekliği, kamu personelleri arasında personel yapısına zarar verdiği ve ücret rejimini bozduğu gerekçesiyle sıkıntı yaşanmasına sebep olmuştur. Bakanlar en yüksek devlet memurundan (Başbakanlık Müsteşarı) 1,5 kat fazla maaş alırken kurul üyelerinin iki katı ücret alması ve üst kurul başkan ve üyelerinin maaşlarının milletvekili maaşlarını geçiyor olması bu kurulların önemine bağlı olarak savunulsa da siyasiler ve diğer bürokratik kesimler tarafından tepkiyle karşılanmıştır. Kurullarda Başbakanlık Müsteşarının maaşını bile ikiye, üçe katlayan yüksek maaş

⁶⁴ BDDK üyesi Kemal Çevik dönemin Başbakanı Bülent Ecevit’in, BDDK’nın doğrudan Hükümete bağlı bir kuruluş olduğu zannıyla kendilerini arayarak, Romanya’da şube açmayı planlayan bir bankaya yardımcı olmaları için ricada bulunduğunu ifade etmiştir (Kişisel Görüşme, 2002).

düzeinden etkilenen milletvekilleri, kendi maaşlarını da buna endekslemek için girişimde bulunmuşlar ancak kamuoyu tepkisi endişesiyle bundan vazgeçmiştir (Salman, 2000). Ancak Kanun Hükümünde Kararname⁶⁵ ile bağımsız Kurulların çalışanlarının (tabii ki Kurul üyelerinin de) ücretlerinin dondurulması yoluna gidilmesi Kurulların bağımsızlığına gölge düşüren bir gelişme olarak değerlendirilmektedir. Bu düzenleme, hem personelin kalifiye elemanlardan oluşmasını engelleyici, hem de bu kurulların bağımsızlıklarına sekte vurucu niteliktedir. İhtisas kuruluşları olan bu kurumlardaki personele diğer devlet kurumları ile aynı ücret politikasını uygulanması halinde, yakın gelecekte bu kurumların da diğer kurumlar haline dönüştürülmesi kaçınılmaz olacaktır. Dünyanın birçok ülkesinde bağımsız kurullar en azından mali açıdan gerçekten bağımsız tutuldukları dikkate alınarak bu kurumları mali açıdan yarı bağımlı hale getirici uygulamalardan kaçınılmalıdır.

Üst kurullarda uygulanan ücret rejimi siyasi ve diğer bürokratik kurumların tepkisini çekmiş olmasına karşılık diğer kamu kurumlarında çalışan personellerin üst kurullara geçmek için yoğun çaba içine girdikleri de belirtilmelidir. Üst kurulların kuruluş aşamalarında açıktan elaman alımlarında yaşanan sıkıntı, kadro yetersizliği gibi sebepler bu kurumları ihtiyaç duydukları personeli diğer kurumlardan temin etme yoluna itmiştir. İstihdam politikalarında diğer kurumlarda çalışanlara göre daha iyi bir ücret rejimi uygulanıyor olması da kamu personelinin bu kurullara geçme arzusunu kuvvetlendirmiştir. Zaman içinde üst kurullara geçiş için yaşanan talep yoğunluğu ve personel kalitesinde bozulmalar hükümeti bu konuda tedbir alma durumunda bırakmıştır. Üst kurullara diğer kurumlarda geçişte üçlü izin müessesesi getirilmiş, Maliye bakanlığının, DPB'nın ve kurumun iznine bağlanmıştır.

Üst kurullara karşı bürokratik kesimden belli bir direnç gösterilmiş olmasına karşın geline bu noktada üst kurullarla, diğer bürokratik örgütlerin uyum içinde çalışma sergiledikleri de görülmektedir. Nitekim, enerji piyasasında reformdan beklenen yararın sağlanabilmesi ve piyasaların zamanında faaliyete geçirilebilmesi için, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı bünyesinde bulunan Türkiye Elektrik İletim A.Ş., Türkiye Elektrik

⁶⁵ 10.4.2001 tarih ve 4639 sayılı Kanunun verdiği yetkiye dayanılarak 4.7.2001 tarih ve 631 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Mali ve Sosyal Haklarında Düzenlemeler ile Bazı Kanun ve Kanun Hükümünde kararnemelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükümünde Kararname.

Ticaret ve Taahhüt A.Ş., Elektrik Üretim A.Ş. ve Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş. ile Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'nın gösterdiği gayretlerin, EPDK tarafından takdirle karşılandığı anlaşılmaktadır (Günay, 2002).

Üst kurulların çoğu oldukça yeni kurum olduklarından henüz kurumsal kimliklerini bütünüyle sağlayamamışlardır. Ayrıca kuruluşları aşamasında personelin çoğunlukla diğer kurumlardan temin edilmesi ve kurul üyelerinin diğer kamu kurumlarında çalışıyor olması önceden edindikleri olumsuz klasik bürokrasi kültürünü de beraberinde getirmelerine etki etmiştir. Dolayısıyla Türk bürokrasi geleneğindeki mevcut olumsuz alışkanlıklar aynı şekilde üst kurullarda hâkim olabilmektedir.⁶⁶ Kuruluş aşamalarında kurullara yöneltilen yoğun eleştiriler bunların başarılarını etkilemiştir. Üst kurulların başarılı olması yeni kurum kültürünü oluşturulmasıyla doğrudan ilgilidir. Üst kurullar yeni kadrolaşma yeri olarak görülmeden konusunda uzman nitelikli yeni personelle takviye edilmesi ve üyelerin yeni konumlarına alışması zaman içinde kurumsal kimliğin yerleşmesine katkı sağlayacaktır. Bağımsızlığı taşıyacak sağlıklı bir yönetim yapacak bir personel politikası ve uzman desteği önemlidir. Bu açıdan üst kurul başkan ve üyeleri kendilerine biraz zaman tanınması gerektiğini ifade etmektedirler. Piyasaların düzenlenmesi ve serbest piyasaya geçiş 5-10 yıl alabilecektir. Yinede görece kısa sayılabilecek süre içinde üst kurullarca çok sayıda önemli kararlar alındığı, yönetmelik ve tebliğler yayımlandığı belirtilmelidir. Bu kapsamda EPDK üyesi Sak;

“Yapmamız gereken işleri yaptığımız kanaatindeyim. Başarımızın özellikle ikincil mevzuat düzenlenmesinde ön plana çıktığını değerlendiriyorum. Gerek sayfa olarak gerekse adet olarak hiçbir kurum bizim kadar düzenleme yapamamıştır. Aynı zamanda bu düzenlemelerimiz açıklık ve şeffaflık içerisinde gerçekleşmiştir. Yapılan çalışmalar hiçbir zaman şaibeli olarak görülmemiştir. Bu süre içerisinde hiçbir yolsuzluk da söz konusu olmamıştır. Özellikle doğalgaz piyasası için bunu rahatlıkla söyleyebilirim. Gereken şeffaflık sağlanmaktadır” (Kişisel görüşme, 2005).

diyerek kendilerine yöneltilen eleştirilere cevap vermeye çalışmış ve kendilerine gösterilen direncin yersiz olduğunu savunmuştur.

Netice itibariyle Türkiye’de kuruldukları günden bu güne üst kurul uygulamalarının, devlet kamu tüzel kişiliğinin parçalandığı, ekonomi yönetimi açısından, bütüncül

⁶⁶ Örneğin RK başkanı Sayın Parlak üst kurullarda karar ve yönetim sürecinin yavaş çalıştığını ifade etmektedir (Kişisel görüşme, 2005).

yapının bozularak, makro, bütüncül bir ekonomi politikası yapma olanaklarının ortadan kaldırıldığı ve kontrolün fark ettirilmeden uluslar arası sermayenin eline geçmesinin sağlandığı iddialarını henüz test edecek düzeyde olmadığı değerlendirilmektedir. Her kurumda yaşanabilecek olumsuz bazı olayların üst kurullarda da görülmesi, bu kurumlara güvensizlik duymaya yetmeyecektir. Ayrıca üst kurulların idari yapılanmanın içinde yer alması, ilişkili düzeyde de olsa bakanlıklarla irtibatlandırılması ve ileri bölümlerde inceleneceği gibi belli ölçülerde denetim ve kontrole tabi olmaları idari bütünlüğü sağlamaya yönelik tedbirler olduğu ifade edilebilir.

3.2. Bir Tercih Sorunu, Siyasetin Belirleyiciliği veya Özerklik

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 üst kurulların oluşturulması, kurul üyeliklerinin belirlenmesi ve çalışmalarını sürecinde siyasetin rolünün ne olacağı da hassas bir konu alanını oluşturmaktadır. Ancak sadece üst kurul 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 uyumlayacağı konusunda karşı görüşler de dile getirilmektedir. Bu durumda piyasaları düzenlemek amacıyla oluşturulan üst kurulların siyasetin etkisi dışına çıkarılması gerekli midir? Eğer gerekli ise bu tür özerk ve bağımsız kurumlarla siyaset ilişkisi nasıl ve ne düzeyde gerçekleşecektir.

Üst kurullarla siyaset ilişkisi birkaç konuda kendini göstermektedir. Birincisi, daha önce genel idare kuruluşlarınca hükümetin yetki ve sorumluluğu altında yürütülen bazı ekonomik faaliyetlerin, idari ve mali özerkliğe sahip üst kurullara devredilmesiyle halka karşı sorumlu bulunan siyasal iktidarın yani hükümetin piyasaların işleyişi ile ilgili konularda yetkisiz bırakılmasının demokrasiyle çelişiyor şeklinde görülmesi. İkincisi, üst kurul üyelerinin siyasi kurumlarca atanması gibi uygulamalarla siyasi otoritenin de bu kurumları KİT yönetim kurulları gibi kontrol altında tutma eğilimi taşıması karşısında üst kurulların özerk yapılarının korunması gerekliliği ve dolayısıyla siyasetin ekonomiye müdahalesinin devam edip etmeyeceğidir. Nihayet üçüncü, olarak Özerk

yapıları üst kurulları siyasi kurumlardan bütünüyle bağımsız mı kılmaktadır? Üst kurulların görevli oldukları alanda ikincil nitelikte düzenlemeler yaparken ve bir takım kararlar alırken siyaset kurumlarının kararlarından ve genel politikalardan ne derece etkilenecektir. Ve Gerek parlamento ve gerekse hükümetin üst kurullar üzerinde herhangi bir etkisi veya yaptırımını bulunmamakta mıdır?

3.2.1. Demokrasilerde Halka Karşı Sorumlu Siyasal İktidar ve Özerk Üst Kurullar Çelişkisi

Günümüzde kamu yönetimi, memurların içinde yer aldığı bürokrasi ile seçilmiş siyasi görevlilerin oluşturduğu organlar tarafından birlikte yürütülmektedir. Geleneksel bürokrasi kural olarak siyasi yöneticilere bağlı ve onların emirlerini yerine getirmekle görevli bir organ olması gerekirken, zaman, zaman siyasi temsilcileri etkileyen ve onlarla otorite mücadelesi içine giren bir nitelik kazandığı görülmektedir (Eryılmaz; 1998:205). Bu kapsamda bürokrasinin ve siyasi kurumların sahip olduğu güç kaynakları bu mücadelede belirleyici bir rol oynamaktadır. Siyasi kurumların bürokrasi üzerinde önemli hâkimiyeti bulunmakla birlikte, bürokrasinin de sahip olduğu güç kaynaklarıyla siyasal kurumların etkilerinden uzaklaşma eğilimini gerçekleştirebildiği görülmektedir. Bakanlık organizasyonu dışında özerk yapılı örgütlenme modeli bu anlamda bürokrasinin sahip olduğu önemli bir güç kaynağıdır. Özerk yapılı örgütler, bakanlık politikalarından daha az etkilenmekte, kendilerini koruyarak geliştirebilmektedirler (Eryılmaz, 1998:206).

Türkiye’de 1950–1960 yılları arasında bürokrasi-siyasal iktidar arasında yaşanan sıkıntılardan sonra 1961 anayasası, sivil bürokrasiyi siyasal iktidara karşı güçlendirmiş, bürokrasinin özerkleşmesini sağlamıştır. Geleneksel bürokrasi ile siyasal iktidarlar arasındaki bu güç mücadelesinden farklı olarak 1980’lerden itibaren yeni bir döneme girilmeye başlanmıştır. Bu dönemde bürokrasi – siyasi kurumlar etkileşimine bağlı otorite paylaşımı yerine özerkliklerine daha fazla vurgu yapılan yeni idari birimlerin ihdası yoluna gidilmiş, IMF ve Dünya Bankası gibi kuruluşların da etkisiyle özerkliği daha da ön plana çıkmış kurumlar olarak üst kurullar oluşturulmuştur. Bakanlık örgütlenmesinin hiyerarşik yapılanması içinde yer almayan üst kurullar bağımsız, idari ve mali özerkliğe sahip statüleriyle kararlarında, eylem ve işlemlerinde siyasi kurumların müdahale alanının dışına çıkarılmışlardır.

Düzenleyici kurulların oluşumunda, “siyasal iktidar ve ekonomik güç odakları karşısında, güvenli otoriteler 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 aktarılmış olmaktadır. Bu kurullar 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)

Ancak bu noktada daha önce genel idare kuruluşlarınca hükümetin yetki ve sorumluluğu altında yürütülen bazı ekonomik faaliyetlerin, idari ve mali özerkliğe sahip üst kurullara devredilmesiyle halka karşı sorumlu bulunan siyasal iktidarın yani hükümetin piyasaların işleyişi ile ilgili konularda yetkisiz bırakılmasının demokrasiyle çelişiyor görülmesi önemli bir sorun alanı olarak karşımızda durmaktadır. Çünkü siyasi kurumların en önemli güç kaynağı, ellerinde bulundurdukları meşruiyetleridir.⁶⁷ Siyasi kurumlar bürokrasiyi işletme, yönlendirme ve denetleme yetkisine sahiptir. Bu yetkilerin kaynağı demokratik ilkeler, anayasa ve yasalardır. Bürokrasiler, eylem ve işlemlerinden siyasi kurumlara karşı sorumludur. Siyasi kurumlar halkı temsil etmektedirler. Buna karşılık, siyasetin alanını daraltmaya yönelik bir yaklaşımın sonucu olarak kamu yönetiminde oluşturulan üst kurul bürokrasilerinin bağımsız olarak hareket etmeleri söz konusu olacağından, kendilerince kamu politikası oluşturma ve uygulama yetkisine sahip yeni birer “iktidar odakları” (Eryılmaz, 2002:163), haline gelerek siyasilere karşı sorumluluktan kaçabilecekleri belirtilmektedir.

Bu noktadan hareketle üst kurulları, halkın iradesini iktidardan uzaklaştıran yeni iktidar aracı olarak gören görüşlerin ağırlık kazandığı görülmektedir. Bu görüşlere göre, kamu

⁶⁷ Meşruiyet; herhangi bir olgunun, olayın, durum yada davranışın toplumda yaygın bir biçimde yerinde doğru ve haklı bulunması keyfiyetidir. Meşruluk toplumsal değerlerden kaynaklanan ve zaman içinde değişebilen bir ölçüdür. Yasalara uygunluk anlamında yasallıktan farklı anlamı bulunan meşruiyet, toplumda egemen olan bir inanç olup, kökeninde bir sosyoloji ve siyasal bilim terimidir (TODAİE; 1998:170).

gücü ve kamu yetkilerini kullanan ancak Bakanlık sistemini kamu yönetimi örgütlenmesini ve TBMM'yi aşarak parlamenter demokrasiyi by-pass eden siyasetten ve kamu yönetiminden özerk olarak oluşturulan üst kurul ve benzeri yönetimler ulus-devleti ve parlamenter demokrasiyi, yani topluca halkın iradesini iktidardan uzaklaştırmanın formülüdür.⁶⁸ Yapısal reform adı altında bu kurullar aracılığıyla, kamunun elindeki ekonomiye müdahale imkânı veren bütün iktisat politikası araçlarının tasfiye edilmesi, böylece siyasetin ekonomiden ayrılması amaçlanmıştır (BSB, 2001). Siyasetçilerin devre dışı bırakılmasıyla, herhangi bir şekilde kaynak tahsislerinde çıkabilecek siyasi güçlüklerin bertaraf edilmesi bu tür yapılarda daha kolay olacaktır. Enerji, tütün, telekomünikasyon gibi alanlarda devlet tekeli ortadan kaldırılırken, bu alanlar piyasaya teslim edilmekte, piyasalar da bu kurullar tarafından yönetilmektedir. Devlet tekelinin yerini kurulların hâkimiyeti almaktadır. “Piyasayı yönlendiriyoruz” adı altında, bu kurullara özel sektör, temsilcilerini sokarak, özel sektöre daha rahat kaynak transferinin önü açılmış olmaktadır (Evrensel, 15.04.2002).

Siyasi iktidar tekrar seçilebilmek için halka hesap verdiğiinden Hükümetin söz geçiremediği ondan bağımsız kurulların olması ilk bakışta çokta akla yatkın gelmemektedir. Dolayısıyla Hükümet seçilmiş siyasi otorite olarak her şeyden kendini sorumlu hissedecek, üst kurulların 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 hükümet bundan rahatsızlık duyacaktır. Diğer bir bakış açısıyla bakıldığında ise idarenin bütünlüğü içinde yer alan bu kurulların siyasi kurumların bütünüyle aleyhine sonuçlar doğuracağını düşünmek de yanıltıcı olabilir. Hükümetler, üst kurulların başarısına sahip çıkarak kendileri için siyasi olarak avantajlı bir durum yaratabilecekleri gibi kurulların başarısızlıklarını üzerine almayarak bütün sorumluluğu bu kurumların üzerine de yükleyebilirler. Ayrıca bu kurullar kendilerini başarılı olmak

⁶⁸ Siyasi kurumlar tarafından eleştirilen ancak '*demokrasinin bir gereği*' olarak özerk yapıları kabul edilen üst kurulların özellikle ekonomiyle ilgili olanlarının, hükümete bağlı olmadıkları, hükümetin elindeki bazı '*yürütme*' yetki ve sorumluluğunu alıp '*özerk*' olarak kullandıkları, ancak bunların IMF'nin kontrolünde oldukları, aldıkları kararlar ve izledikleri politikalar konusunda, IMF tarafından yönlendirildikleri şeklinde ağır iddialar Türkiye genelinde örgütlenmiş bir oda başkanı (Türkiye Ziraat Odaları Birliği Başkanı Faruk Yücel) tarafından bile ileri sürülebilmektedir (Star, 28.11.2001).

zorunda da görmektedirler. Üst kurullar siyasal iktidar ilişkisi konusunda düşüncelerini dile getiren TAPDK başkanı Adalı'nın;

“Biz zarar vermek için, tütün ve tütüncülüğü yok etmek için çalışmıyoruz. Tam tersi yararlı olmak için varız. Bizim çalışmalarımız Türk tütününe rekabet edebilir ve dış piyasada alıcı bulabilir bir tütün piyasası sağladı. Hükümetin istekleriyle bizimkiler aynı. İktidar odağıyız ama çatışan ve çelmeleyen bir durumda değiliz.” (Kişisel Görüşme, 2005).

Şeklinde sözlerini bu anlamda değerlendirmek gerekmektedir. SPK daire başkanı Manavgat ise üst kurulların zaten siyasi kurumların ilgi ve yetki alanında kaldığını, “BİO'lar belli alanların siyasetten arındırılması için kurulmuştur ifadesi doğru değildir. Siyasetçi her alanda ilgili ve yetkili olmalıdır. Bunların alanı yine siyasetin alanı içindedir. Burada üyeleri bakanlar kurulu atıyor, genel politikayı hükümet belirliyor, dolayısıyla ilgisi devam ediyor.” sözleriyle ifade ederek halkın iradesinin iktidardan uzaklaştırıldığı iddiasını kökten reddetmektedir (Kişisel görüşme, 2005).

Halka karşı hesap verme sorumluluğu içinde bulunan siyasal iktidarın üst kurullarla ilgili demokrasi açısından çelişki içinde kaldığı konu sadece piyasaların işleyişi ile ilgili konularda yetkisiz bırakılması yani halkın iradesinin iktidardan uzaklaştırılıyor görüntüsüyle karşı karşıya kalması değil, aynı zamanda üst kurulların ülkemizde bir dayatmanın sonucu olarak kurulduğu şeklinde eleştirilere de maruz kalmasıdır. Bu eleştirilerde, ABD ve Avrupa Birliği ülkelerinde, devletin düzenleyici kapasitesini daha etkili kılmak amacıyla, idari ve mali özerkliğe sahip, bağımsız düzenleyici kurumların gündeme geldiği, ancak Türkiye için durumun farklı olduğu, bağımsız düzenleyici kurumların, ülkemizde gönüllü değil Dünya Bankasının, AB'nin ve IMF'nin bir dayatması (Hürriyet, 21.05.2003) ve zorlaması sonucu kerhen (Sağlam, 2005) oluşturulduğu ileri sürülmektedir. Batıda bağımsız düzenleyici kurumlar, kamunun devreden çıktığı temel sektörlerde piyasayı denetlemekle ve bireyi, yani vatandaşı ya da girişimcileri, piyasada oluşabilecek negatif etkilerden korumak amacıyla sisteme dahil edilmektedir. Bu kurumların, ekonomik açıdan gelişmiş, zenginleşmiş ve siyaseten istikrar sahibi ülkelerde, yalnızca siyasi otoriteden değil, piyasanın güçlü unsurlarından da bağımsız ve herkesin kararlarına saygı duyduğu bir yasal meşruiyet zemini üstünde düzenleyici bir rol oynarken aynı durumun Türkiye için geçerli olmadığı belirtilmektedir. İddia ilk anda şaşırtıcı gözükse de, ekonomiden sorumlu Devlet Bakanlığı'na Kemal Derviş'in getirilmesinin ardından IMF'nin kredi şartı olarak

Meclis'ten geçmesini istediği 15 yasa ile daha önceden oluşturulan kurullara ilave yeni kurulların gelmesi bu iddiaları destekler gözükmektedir. Ancak Rekabet Kurumu başkanı Mustafa Parlak'ın da ifade ettiği gibi bu kurumların etkisi bir zorlama ve dayatma olarak görülmemelidir. Serbest piyasa ekonomisinin kurulması için üst kurullar gerekli ise ve doğru bir tercih ise alınmalı ve uygulanmalıdır. Dünyada duyarlı ve ağ sektörlerde bağımsız düzenleyici kurumların oluşturulması şeklinde bir anlayış gelişmiş, ortak akıl bu modeli bulmuştur. Ayrıca IMF ve AB Dünya genelinde ve birlik kapsamında üye ülkelerde uygulanan bir modeli önermektedirler (Kişisel görüşme, 2005).

Diğer bir görüşe göre, “Sermaye hareketlerinin serbestleşmesi”, “uluslararası ekonomi ile bütünleşme”, “yeni bölüşüm dinamiklerine geçiş” gibi genel politikalara hizmet eden; kamu müdahalesini en aza indiriyor gibi gözükken; ancak, müdahalenin yönünü - uluslararası ekonomik bütünleşme lehine- değiştirmeye hizmet eden birimler olarak görülen üst kurulların, bakanlıklar ve çeşitli özerk kuruluşlar arasında paylaşılmış yetkileri tek bir elde toplayarak uluslar arası müdahale ve etkileme sürecinin daha kısa yoldan yapılmasına olanak sağlaması da söz konusu olabilir. Uluslararası finans kuruluşlarının kurul yönetimlerine mutemet temsilcilerini sokma konusunda daha fazla olanağa sahip olacağı ileri sürülmektedir. Bu düşünce çerçevesinde üst kurulların önemli bir işlevi de, tahkim kurulları gibi çalışacak yapıda oluşturulmalarıdır.

Ancak bu iddialar, üst kurulların ekonomide bütüncül yapıyı bozduğu ve hepsinin tek başına hareket ediyor eleştirileriyle çelişiyor görülmektedir. Genel ekonomi politikalarının uygulanması aşamasında birbirinden bağımsız hareket eden üst kurullar uluslararası sermayenin emrine girme noktasında nasıl ortak hareket eder hale gelebilmektedirler. Dolayısıyla yöneltilen bu iddiaların kurul yönetimlerinin yakından bilinmemesinden ve bunlara duyulan güvensizlikten kaynaklandığı değerlendirilmektedir. Farklı bir bakış açısıyla, kamu ve özel sektörden gelen temsilcileri buluşturacak bir biçimde şekillendirilen ve çok geniş yetkilerle donatılan bu kurulların, yabancı sermayenin sektördeki etkisine oranına da bağlı olarak, giderek ulus-aşırı şirketlerin çıkarlarına dönük (veya onlara zarar vermeyecek) kararlar almaya yönlendirilebileceği kaygısı (www.sendika.org, 2002) bir yana bırakılırsa, yabancı yatırımcıları ülkeye çekmek için gerekli güven ortamının oluşturulmasının bir aracı olarak görülebilir.

Oluşumları aşamasında siyasilerin üst kurullara bakış açıları da kurullarla siyaset ilişkisinin bir boyutunu oluşturduğundan ele alınmasında fayda vardır. Ancak bakan ve milletvekillerinin bu konuyla ilgili farklı yaklaşımları söz konusudur. Milletvekilleri kurul oluşumlarını, özerk yapılanma anlamında, siyasi nüfuzu kırabilme adına olumlu, sivilleşme, katılımcı yönetim ve demokratikleşme adına doğru bir girişim olarak değerlendirmekte ancak uygulamadan kaynaklanan çeşitli eleştirilerini de sıralamaktadırlar (www.aso.org.tr, 2001).

DSP Ankara milletvekili Aydın Tümen; siyasetin ekonomiden elini çekmesi gerektiğini belirtmekte ancak, nerede, nasıl ve hangi ölçüde olması gerektiği şeklinde çekinceleri de bulunmaktadır. Piyasa düzenlenip ve korunduğunu belirterek, devlet ve siyasetin piyasa ekonomisinin bizzat kuruluşunda yer aldığı gibi, sürekli onu düzenleyip ve denetlediğini söylemektedir. Tümen'e göre, ekonomisinin devlet ve dolayısı ile siyaset olmadan tanımlanmasının dahi mümkün olmayacağını, piyasa sisteminin kendiliğinden değil devlet tarafından tesis edilip,

“Siyaset son keredede belirleyicidir ve öyle olmak zorundadır. Piyasa aktörlerinin ellerindeki ekonomik gücü kullanmaları sırasında toplumun çıkarları ile oluşabilecek çelişkilerde tek hakem mutlaka ve daima siyaset olmak zorundadır. Zaten siyaset ekonomiden elini çeksün diyenler de bizim stratejimiz belirleyici olsun demektedirler.”

MHP İzmir milletvekili Oktay Vural, Temel kuralları ve ekonomi politikasını halkın seçtiği siyasilerin belirlemesi gerektiğini, parçalı ve bağımsız yetkilere sahip olan kurulların ekonomi politikasını yürütemeyeceklerini, çünkü kurulların etkili olduğu bankacılık, sermaye, tarım, enerjiden ve iletişim gibi alanların birbirini doğrudan etkilediğini belirtmekte, mikro düzeyde kurulların piyasa düzenleme işlevi ulusal makro ekonomi politikalarıyla ilgili olduğunda yetki ve sorumluluğun demokrasilerin doğal yapısına bağlı olarak siyasilerin olacağını savunmaktadır. Yaşanan sorunların üst kurulların faaliyetleri dolayısıyla ortaya çıktığını, ancak politikacın üst kurullarla ilgili sorumluluktan kaçamayacağını, seçmenin karşısına geçtiğinde “ne yapalım, kurul böyle karar verdi” deme hakkının olmadığını ifade etmektedir.

ANAP Kırıkkale Milletvekili Nihat Gökbulut, Ekonominin siyasetten, siyasetinde ekonomiden soyutlamasının mümkün olmadığını, temsili demokrasilerde meclis içinden çıkan hükümetin siyasi iradeyi temsil ettiğini ve ülkeyi yönetme hakkının olduğunu belirterek üst kurul üyelerinin Bakanlar Kurulunca tayin ve tespitinin

siyasetten arınma ya da özerklikle çelişki şeklinde mütalaa edilemeyeceğini savunmaktadır. “Kararları ve tasarruflarıyla halka karşı sorumluluğu bulunan hükümetin, üst kurulların üyelerini belli kriterlere ve kanun hükümlerine göre tayin ve tespiti kadar doğal ve haklı bir işlem yoktur. Uygulamalarıyla müspet veya menfi fatura hükümete çıkacağına göre bu yetkiyi başka bir kurumun kullanması doğru değildir.”

Kemal Derviş’e göre, özerk kurul ve kurumların temelinde piyasa ekonomisinin iyi bir şekilde işleyebilmesi için siyasetin bu modele saygı göstermesi ve piyasa alanı içinde olan kararlara mikro düzeyde müdahale etmemesi anlayışı yatmaktadır. Siyasetin ekonominin günlük işleyişine müdahale biçiminde olması durumunda çağdaş, sağlıklı piyasa ekonomisine büyük zarar verilmiş olacağını belirten Derviş kurullar ve siyaset ilişkisi konusunda görüşlerini şöyle özetlemektedir:

“Maalesef Türkiye’de 90’lı yıllarda bunu fazlası ile yaşadık. Bunun temelinde çıkırından çıkmış piyasaya her an müdahale eden bir siyasal yarışma vardı. Bunu ben kendim de partisiz bir bakan olarak bir süre yaşadım. 2001 krizinin temelinde de bu yatıyor. Ekonomiyi korumak için günlük siyasetten bağımsız kurulların ortaya çıkması ve kurulların her an değiştirilememesi, sürelerinin iktidar süresinden daha uzun olması, çalışma düzenlerinin günlük siyasi müdahaleye değil kendi özerk yapısına yanıt verecek biçimde olması gereklidir.” (Derviş, 2003).

Derviş, ekonominin günlük işlerine dolayısıyla üst kurulların işleyişine yeniden siyasi olarak karışılması durumunda, 90’lı yılların zararlarının ve olumsuzluklarının yeniden yaşanacağını savunarak üst kurulların temel siyasi hedefler doğrultusunda rahat çalışmalarını sağlamanın, günlük kararlarında serbest olmalarını sağlamanın çağdaş piyasa ekonomisinin temel gereği olduğunu vurgulamaktadır. Kurulların çoğunun işlerini yeni öğrendiklerini, her şeyi doğru yapmalarının beklenemeyeceğini ve geçmişten gelen yanlışları düzeltmenin yıllar alacağını ifade eden Derviş, buna rağmen Türkiye’nin gerek kendi içinde ve gerekse çevresinde yaşadığı bazı olumsuzluklara rağmen mali ve genel makro ekonomik dengelerinin çok az bozulduğunu belirtmektedir (Derviş, 2003).

AKP Hükümetinin ilk döneminde üst kurullara olumsuz bir tavırla yaklaştığı, Başbakanın ve bakanların üst kurullarla yaşadıkları sorunlar sebebiyle değişik

zamanlarda şikâyetlerini dile getirdikleri,⁶⁹ bağımsız kurumların etkinliğinin azaltılıp yetkilerin yeniden siyasi otoriteye alınması yönünde çalışmaların olduğu ve bu kapsamda bir çerçeve yasa çıkarılmasının zaruretini belirterek şu anda meclis gündeminde görüşülmeyi bekleyen “Bağımsız Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Yasa Tasarısı”nı hükümet olarak hazırlatıldığı bilinmektedir. Ancak son dönemlerde siyasal iktidarın üst kurullarla ilgili eleştirilerine rastlanılmaması bu kurumların yönetimlerinde söz sahibi olmaya başladıkları düşüncesini akla getirmektedir (Sağlam, 2005) Bu durum, Türkiye'nin çeşitli nedenler ile “zor” bir konu olan üst kurulların düzenlenmesinde, zoru başarmak yerine kolayı seçerek bu kuruluşları öldürmeyi; daha doğrusu, buraları bir istihdam kaynağı olarak görmeye devamla toplumsal yaşamın, özellikle de ekonomik yaşamın düzenlenmesinde siyaset ve bürokrasinin etkisinin devamını sağlayarak en azından etkisizleştirmeyi tercih ettiği (İlkorur, 2005) iddialarını haklı kılar görülmektedir.

3.2.2. Kurul Üyelerinin Seçimi Bağımsızlığa Gölge Düşürür Mü?

Yapısal olarak bağımsızlığın en önemli yüzü, bu kurumların karar organlarını oluşturan kurulların üyelerinin statüsü açısından kendisini göstermektedir. Yani kurumun bağımsızlığı, kurumun karar organını oluşturan kurul üyelerinin bağımsızlığını sağlamakta önemli bir unsur olarak ortaya çıkmaktadır (Tan; 2000a:6) Bu bağlamda idari bağımsızlık, kurul üyelerinin bazı statü güvenceleriyle donatılmaları anlamına gelir (Ulusoy, 2003;15).

Smith (1997a) bağımsız düzenleyici kurumların bağımsızlıklarını teminat altına almayı sağlayan unsurları sayarken, kurul üyelerinin atanmasında mesleki standartlar öngörmeyi ve kurul üyelerinin görev sürelerini genel siyasi seçimlerle çakışmayacak şekilde belirlemeyi de listesine dahil etmektedir. Dolayısıyla kurul üyelerinin atanma biçimi, görev süresi, yeniden atanabilme durumu ve haklı sebepler olmadıkça görevde

⁶⁹ Devlet Bakanı ve Başbakan yardımcısı M. Ali Şahin "bağımsız düzenleyici kurumlar, bu sistemin içinde yer alıyorlar ve çok önemli işlemlere sahipler ancak bir dayatmanın ürünü olarak kurulmuşlardır. Biz kurulların, düzenleyici üst kurumlar olarak, görevlerini eksiksiz yerine getirmesini istiyoruz" diyerek olumsuz yaklaşımını ve şikâyetini dile getirmiştir (Hürriyet, 21.05.2003)

kalma güvencesinin olup olmadığı gibi konular üst kurulların bağımsızlığını doğrudan belirleyen hususlar arasında ön plana çıkmaktadır.

Üst kurulların yönetimlerinin yedi-sekiz kişiden oluştuğu dikkate alınırca Türkiye’de mevcut sekiz üst kurulda görev alan toplam 50-60 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, düzenledikleri 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 üst kurul 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, 2000a:6). Bunlardan bir tanesi kurul üyelerinin, kurum hangi alanda düzenleme ve denetleme yetkisine sahip ise, o alanda faaliyette bulunan kuruluşların gösterecekleri adaylar arasından veya siyasî olmayan organ veya makamların gösterecekleri adaylar arasından Bakanlar Kurulu tarafından atanmasıdır. Bir diğer yöntem ise Parlamento tarafından atama yapılmasıdır. Seçim ve atama yetkisinin hükümetlere, yani Bakanlar Kurulu’na tanındığı durumlarda, genelde seçim ve atama yetkisinin Bakanlar Kurulu tarafından kullanılmasından önce, siyasî olmayan organ veya makamların gösterecekleri adaylar arasından seçim yapma esasının getirilmeye çalışıldığı görülmektedir. Türkiye uygulamasına bakıldığında, üst kurul üyeliğine atama yapılmasında RTÜK hariç diğerleri için Bakanlar kurulunun⁷⁰ yetkili olduğu görülmektedir. Üst kurul başkan ve üyeleri de kurul üyelerinin değişik kesimlerce gösterilen adaylar arasından Bakanlar kurulunca atanmasını doğru bulurken üyelerin tamamının doğrudan BK tarafından atanmasının yanlış olacağını değerlendirmektedir (Kişisel görüşme, 2005).

⁷⁰ Bir kanun tasarısıyla üst kurul üyelerinin de ilgili Bakanın teklifi ve Başbakan’ın onayı ile atanabileceği ihtimali gündeme gelmesi üzerine Devlet bakanı Kemal Derviş, Başbakan Ecevit’e tasarısı konusundaki sıkıntılarını bir yazıyla dile getirerek tasarıdaki kurul ibaresinin özerk üst kurulları da kapsıyor gibi anlaşıldığı için, sıkıntı ve kaos yaratacağını belirterek bu düşünceden vazgeçilmesini sağlamıştır. Özerk kurulların statüsünü hatırlattığı yazısında Kemal Derviş: “Özerk kurullar, söz konusu yasa tasarısının kapsamından çıkartılmalıdır. Ortada duran teknik sıkıntının düzeltilmemesi halinde, kanuni bir kargaşa olasıdır. Ekonomi alanında görev yapan kurullar genel çerçevede tutulursa, yapılacak farklı yorumların sonucu bir kaos olabilir. Böyle bir anlayış, özünde, özerklik felsefesine de aykırıdır.” Görüşüne yer vermiştir (www.stargazete.com).

Kurul üyelerinin atanmasında dünyadaki uygulamalara baktığımızda; ABD’de bağımsız Federal Telekomünikasyon Kurumu (Federal Communication Commission) FCC'nin bir başkan ve dört üyeden oluşan üst kurul üyeleri ABD Başkanı tarafından Senato'ya önerilmekte ve genelde de Başkan'ın önerdiği adaylar seçilmektedir. Yani iktidara gelen partinin adayları üst kurul başkan ve üyelerini oluşturmaktadır. Ayrıca ABD Başkanı görevden ayrıldığında bu kurulların başkan ve üyeleri de istifa etmektedirler. Aynı şekilde Alman Bağımsız Telekomünikasyon Regülasyon Otoritesi (Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post) Rep TP'nin Kurul Başkanı ve iki başkan yardımcısı, Danışma Konseyi'nin (Advisory Council) aday göstermesiyle Federal Hükümet tarafından seçilir. Danışma Konseyi 18 üyeden oluşmakta olup: üyeleri "Eyalet Temsilciler Meclisi" ve "Federal Halk Meclisi" tarafından gösterilen adaylar arasından yine Federal Hükümet tarafından atanmaktadır. Bu örnekleri çoğaltmak mümkündür. Ancak hiçbir ülkede Hükümetin dışında bu otoriteleri oluşturan kurum yoktur. Zaten böyle bir şeyin olması da demokratik sistem açısından doğru da bulunmamaktadır (www.aso.org.tr, 2001). Öyle ise kurulların hükümetler tarafından oluşturulması kaçınılmaz olduğundan bu kuruluşların tamamen siyasi otoritenin etkisi dışına çıkarılması da mümkün gözükmemektedir.

Siyasi bir kurum olarak hükümetin veya parlamentonun kurul üyelerini ataması bağımsızlığı etkilemekte midir? Bu kurumların yönetimlerine yapılan atamalar sırasında gerçekleşen tartışmalardan bu tür kurumların oluşturulması ile siyasetin ekonomiye müdahalesinin engellenmeyeceği, siyasi otoritenin bu kurumları da KİT yönetim kurulları gibi kontrol altında tutulacağı (www.aso.org.tr, 2001) sonucu mu çıkarılmalıdır? Bu noktada Er'in tespitine katılmamak imkânsız gibidir: “Bağımsız otoriteleri Meclis seçerse politika olur, Hükümet seçerse devlet baskısı olur, peki kim seçecek bunu? Demokratik düzende halka karşı sorumlu olan partilerdir. Partileri tamamen “ekarte” ettiğimiz takdirde, o müesseselerin yapacağı hataları kim denetleyecek?” (Er, 2001:45). Sezen’de “bir başka ifadeyle siyasetçiye duyulmayan güven kimlere duyulmakta ve bunlar nasıl belirlenmektedir?” sorusunu sormaktan kendini alamamaktadır. Ayrıca üst kurulların parlamento ve halka karşı hesap verme yükümlülüğü bulunan siyaset kurumundan yalıtılmaya çalışılmasını, diğer yandan da asıl bağımsız olması gereken kesimlerin etkisine girmesini hem bu kurumları

tarafsızlığı, hem de parlamenter demokrasinin işleyişi bakımından kaygı verici bulmaktadır (Sezen, 2003:183-184).

Bu kurumların mutlak suretle siyasi otoritenin etkisi dışında tutulması gerektiğine inanılmakla birlikte bunun tam olarak uygulanmasının mümkün olmadığı görülmektedir. Al'a göre sahip oldukları güçleri sebebiyle Türkiye'de üst kurulların oluşumunda siyasal iktidarın ağırlığı, Batı ülkeleriyle karşılaştırıldığında, daha fazladır ve üyelerin belirlenmesinde öngörülen yöntemler siyasal etkiye açıktır (2005). Bu nedenle üst kurul üyelerinin atanmasında siyasi partilerin etkilerinin tartışılma konusu olduğu, hatta siyasi partiler arasında uzlaşma arayışlarının⁷¹ bazı kurulların oluşumunu geciktirdiği görülmektedir. Atamaların tümüyle siyasi mülahazayla yapılmasını ve özellikle RTÜK üyelerinin TBMM tarafından seçilmesini, dönemin Millet Vekili Uluç Gürkan “kör düğüm” olarak nitelendirmektedir (Salman; 2000). Ayrıca Karacan, yapılan atamalarda siyasi tercihler ve Türk bürokrasisindeki patronaj kültürü yine öne çıkmaktadır (2002). Diğer bir yorumlamayla, siyasal iktidar doğrudan yönetemediği bu kurumları kendi yandaşlarını atayarak dolaylı bir şekilde yönetmenin yollarını aramaktadır (Eryılmaz, 2001:27).

Üst kurullara yapılan atamaların bu şekilde politize edilmesi sadece Türkiye'ye has bir özellik değildir. Tan (2000a) “İtalya’da, Telekomünikasyon Kurumunun bağımsız idari otorite olarak üyelerinin atanabilmesi için, siyasi partiler arasında 8 ay süren görüşmeler olduğunu ve bu 8 aylık görüşmelerin, tartışmaların sonunda ancak Telekomünikasyon Kurumu üyelerinin atanabildiğini” bildirmektedir. Karacan (2002:44-45) üst kurullara yapılan atamalarda “bu görevlerin bürokratik bir ilerleme ya da emeklilikte veya yaklaşan emeklilikte iyi ücretli bir olanak olarak düşünüldüğünü” bildirmektedir.

Türkiye'de kurul üyeliklerine atama makamı olan Bakanlar Kurulunun aday gösterme sürecinde de en önemli belirleyici olduğu (Sezen, 2003:153-154) göz önüne alınırsa atamaların özellikle koalisyon hükümetleri döneminde siyasal pazarlık konusu olması

⁷¹ Geniş yetkililerle donatılan kurul üyelerinin belirlenmesi aşamasında siyasi partiler arasındaki pazarlıklar yanı sıra kurumun ilgili olduğu alandaki baskı grupları tarafından da kulisler yürütüldüğü bilinmektedir. İş dünyasının, kurul yönetimlerine değil, kurulların oluşturuluş biçimindeki siyasal etkilere karşı olduğu bilinmekle birlikte kurullara atanacak isimler söz konusu olduğunda, görünür ya da görünmez biçimde etkili olmaya çalışmaktadırlar.

yadırganmamalıdır. RTÜK üyelerinin seçiminin TBMM tarafından yapıldığı Bu aşamada siyasetten arındırmadan bahsedilemeyeceği söylenebilirse de, siyasetten arındıracağız diye demokrasiden arınma sonucunu doğuracak uygulamalardan da kaçınılması gerektiği hatırlatmayı gerektirmeyecek kadar açıktır (Ateş, 2006:31).

Bu noktada sorulması gereken soru, önemli olan kurul üyelerinin Hükümet ya da siyasi makamlar tarafından atanması mıdır? Bu soruya verilen cevaplardan belirleyici olan hususun kurul üyeliğine aday seçilen kişilerin niteliklerinde yattığı anlaşılmaktadır. Üst kurullarda görevlendirilenlerin ehliyetli kişiler olması çok önemlidir. Üst kurulların bürokrasiye, siyasete ve özel çıkar gruplarına karşı bağımsızlıklarının önünde en büyük engelin, kurul üyelerinin düzenledikleri alanlarda yeterince mesleki birikime sahip olmamalarından kaynaklanacağı değerlendirilmektedir (Emek, 2002:167). Bu açıdan kurul üyelerinin, kurumu kuruluş amacına uygun bir biçimde yönetecek meslekî ve teknik deneyime sahip yetkin kişiler arasından seçilmesi en önemli husus olmaktadır. Bu nitelilere sahip kurul üyeleri, ehil ve sorumluluklarının bilincinde etki altında kalmadan, hiçbir kurum veya kuruluş arasında fark gözetmeden, kimseye ayrımcılık yapmadan görevlerini yapabilecek, bir siyasi görüşün veya bir partinin çıkarları için değil, ülkenin çıkarları için çalışacaktır.

Hükümetin kanunla yetki verilen çeşitli kuruluşların belirledikleri adaylar arasından atama yaptığı dikkate alındığında, daha ziyade aday gösterme konusu ön plana çıkmaktadır. Her kurula ilişkin olarak üyelik için hangi vasıfların gerekli olduğu ve bu vasıflara uygun adayların hangi kuruluşlarca önerilecekleri değişebilir. Burada önemli olan gerekli vasıflar ve adaylar arasındaki denkliliktir. Bir Enerji Kurulunda, Sermaye Piyasası Kurulunda, Rekabet Kurulunda aday gösterme anlamında ağırlığı olan kuruluşlar farklı, farklı olacaktır. Kişiler kendilerini aday gösterebilmelidir. Bütün bunlar da tam bir şeffaflık içinde gerçekleşmelidir. Şeffaflığa büyük önem verilmeli ve büyük özen gösterilmelidir. Adaylar kamuoyuna gerektiği şekilde tanıtılmalıdır. Herhangi bir kurula aday gösterilecek üyelerin kriterlerinin belirlenmesinde dikkatli davranılmalı, bu kriterler daha belirgin, daha açık ve daha sınırlayıcı olmalıdır. Üyenin başarılı olabilmesi için hangi nitelikleri sahip olması gerektiği konusunda daha katı, daha sınırlı olunmalı, daha keskin hatlarla çerçeve oluşturulmalıdır. Kısaca gerekli nitelikler, mümkün olduğunca net, açık seçik ve göreve yönelik olarak kabul edilebilir

biçimde ve içerikte belirlenmelidir. Ancak geçmişte yaşanan örnekler den hareketle bunun böyle olmayacağı, kadrolaşma anlayışıyla birikimsiz insanların kurul yönetimlerine getirileceği ve siyasetçilerin yakınlarına iş olanağı sağlanacağı endişeleri taşınmaktadır (Salman, 2000).

Üst kurul üyeliğine nitelikli personel ataması noktasında bir özenin olup olmadığı sorgulandığında, kamuoyuna siyasi pazarlıklar yapıldığı şeklinde olumsuz haberler yansısı da genelde kurul üyeliğine ilgili oldukları alanda yetişmiş tecrübeli ve bilgili insanların atanmaya çalışıldığı görülmektedir. Örneğin, Telekomünikasyon Kurumu oluşturulduğunda Kurul başkanlığına seçilen üyenin, Telsiz Genel Müdürlüğünde mühendislik, müdürlük, daire başkanlığı, genel müdür Yardımcılığı, Türk Telekom A.Ş. genel müdürlüğü görevlerinde bulunduğu, ikinci başkanın yine, Telsiz Genel Müdürlüğünde mühendislik, müdürlük, daire başkanlığı, genel müdür yardımcılığı görevlerini yaptığı, üyelerin ise; Devlet Planlama Teşkilatında Türk Telekom'dan ve Telekomünikasyon sektöründen sorumlu uzmanlık, Telsiz Genel Müdürlüğünde mühendis, müdür, özel sektörde mühendis ve sorumlu müdür ve üniversitede hukuk profesörlüğü görevlerinde buldukları anlaşılmaktadır (www.tk.gov.tr, 2007). Diğer kurulların da aynı şekilde kendi alanlarında yetişmiş uzman kişilerden oluştuğu anlaşılmaktadır.

Üst kurulların bağımsızlığının sağlanmasında üzerinde durulması gereken diğer bir husus ta kurul üyelerinin kim tarafından seçildiğinin yanında hangi kesimlerden seçildiğidir. Diğer ifadeyle kurul üyeleri kimi temsil edeceklerdir. Katılımcı demokrasi adına, oluşturulan kurul yönetimlerine düzenledikleri piyasaları temsil etmek üzere iş dünyasından üye seçilmesi uygulaması öngörülürken, sendikaların, tüketicilerin yok sayılması kurulların temsil açısından da sorgulanması gereğini ortaya koymaktadır. Bu çerçevede büyük ekonomik rantların bulunduğu piyasaları düzenleme ve denetlemeyle görevli kurul yönetimlerinde demokratikleşmenin genişlemesi, halkın katılımı, katılımcılık ve ekonominin siyaseti yönlendirmemesi açısından çalışanların ve tüketicilerin de temsil hakkına sahip olması, bir başka ifadeyle sermayenin yönetimi yerine, sivilleşme sayılan bir yapıya dönüştürülmeleri gerektiği savunulmaktadır (Salman, 2000).

Kurulun bağımsızlığını sağlamada önemli etkenlerden biri de, kurul üyelerinin nasıl seçilecekleriyle ilgili soruya cevap aramanın yanında, üyelerin görev sürelerinin ne kadar olacağı ve tekrar seçilip seçilmeyecekleridir. Göreve başlama, görevde kalış süresi ve yeniden atanma durumu bağımsızlığı zedelememelidir. Bu açıdan üyelerin kendilerini göreve getiren siyasilere karşı bağımsızlıklarını daha kolay sağlamak amacıyla yeniden seçilmemeleri bir formül olarak ileri sürüldüğü gibi, sınırları daha önceden belirlenmiş bir emeklilik yaşına kadar olması da teklif edilmektedir. Bir dönem daha seçilebilme veya eski görevlerine dönme beklentisi ile son yıl başkan ve üyelerin çekimserlik gösterdikleri, görevden ayrılınca acaba ne yapacağım diye endişeye düşüp piyasalarla içli dışlı olabildikleri⁷² dikkate alındığında kurul üyelerinin ikinci kez seçilmemeleri bağımsız hareket edebilmeleri adına daha doğru olabilir. Görev süreleriyle ilgili farklı düzenlemeler bulunmakla birlikte bağımsızlığı güvence altına alabilecek süre tayini yapılmaya gayret edildiği görülmektedir. Türkiye’de kurul üyelerinin görev süresinin 5-6 yıl arasında değişmektedir. Genel seçimlerin 5 yılda bir yapıldığı göz önünde bulundurulursa, 6 yıllık görev süresinin bir genel seçim (hükümet) dönemini aştığı, böylece hem üyelerin bağımsızlığının teminat altına alındığı hem de siyasi belirsizliğin azaltıldığı söylenebilir.

Bağımsızlığın bir güvencesi olarak da, kurul üyelerinin görev süreleri dolmadan görevden uzaklaştırılabilmelerinin çok sıkı kayıtlara bağlanması, kendilerini göreve getiren siyasi organların bu konuda mutlak bir takdire sahip olmamalarıdır. Bu konuda üst kurullarda üyelerin görev süreleri bitmeden görevden alınmalarını engellemek amacıyla takdir yetkisini kısıtlayıcı düzenlemelerin farklı ifadelerle de olsa yapılmaya çalışıldığı görülmektedir. Genelde görevden alma gerekçeleri olarak, hastalık veya rahatsızlık sebepleriyle iş görememe, görevi kötüye kullanma veya yüz kızartıcı bir suç ile mahkûm olma halleri gösterilmiştir.

Kurullara siyasi otorite tarafından yapılan atamaların ve bu amaçla yasama organınca düzenleyici kurumların yapısında gerçekleştirilen yasal düzenlemelerin bu bağımsızlığı etkilediği söylene de, iç örgütlenme yapısını kendisi belirleyen, personel atamasını kendisi yapan ve kaynakları yasayla güvence altına alınmış düzenleyici kurumların

⁷² Çağlar Manavgat, SPK Daire Başkanı (Kişisel görüşme, 2005)

(Akıncı; 1999:107–110) özerkliği konusunda şüpheye düşmemek gerekir. Ancak yeni dönemde eski tarz siyaset yapmanın araçları olarak görülen üst kurullara atanan kişilerin “siyaseten” atanmış olacakları ve eski tarz siyaset ve siyasetçilerin bundan böyle kendilerini bu “üst kurullarda” “kamufle” ederek buralardaki adamlarının güçleriyle varlıklarını sürdürecekleri şeklinde endişeler (Katırcıoğlu, 2001a) bağımsızlığın pek kolay gerçekleşemeyeceğini ortaya koymaktadır.

3.2.3. Üst Kurullar Ne Kadar Özerk Olmalı

Üst kurulların özerk statüye sahip olmaları ve buna bağlı olarak kuruluşları, yönetimleri, insan kaynakları ve malî kaynaklarının siyasî iktidarların ve düzenleme denetleme yaptıkları sektördeki oyuncuların müdahalelerinden bağımsız olmaları geleneksel bürokratik kurumlara göre en önemli yönlerini oluşturmaktadır. Diğer bir ifadeyle üst kurulların en başta gelen özelliğinin, bu kurumların yasama ve yürütme karşısında bağımsız olmaları (Günday, 2003:491) gösterilebilmektedir.

Bir kurumun özerk sayılabilmesi için iki önemli unsurun bir arada gerçekleşmesi gerekir. Bunlardan birincisi, kurumsal yapılanma da ve karar vermede bağımsız hareket edebilme yeteneğinin olması, ikincisi ise, kurumun gideriyle orantılı bir gelire sahip olmasıdır. Özerk bir kurum iç örgütlenmesini, çalıştıracağı personelin atamasını ve çalışma prensiplerini kendisi yapabilmelidir. Merkezden bağımsız olarak hareket edebilme ve gelişmelere göre davranabilme hem kurum, hem de onun sahip olduğu özerkliğin gücü açısından önemlidir. Bunun yanında, yasal sınırlar içinde karar alabilme ve bunu yürütme yetkisine sahip olma da özerkliğin gerekleri arasındadır ki bu “karar özerkliği”ni tanımlar (Keleş, 1992:42). Üst makamların ön iznine veya onayına bağlı olarak karar alabilme durumu özerkliğin doğasına ters düşmektedir. Kurum, yasayla belirlenmiş amacı doğrultusunda ve kendi öz sorumluluklarının gereklerine uygun olarak dilediği gibi düzenleme yapma ve bunu uygulama yeteneğine sahip olmalıdır. Aksine gelişmeler kurumu işlemez hale getirir ve atanmış pozisyonuna iter. Aynı şekilde özerk yapılı bir kurum parasal yönden desteklenmedikçe kendisinden beklenen görev ve hizmetleri hakkıyla yerine getirmesi söz konusu olmaz. Kurumun, yeterli kendi gelirlerine sahip olması veya parasal olarak desteklenmesi, hareket yeteneğini güçlendirdiği gibi, işlevlerini yerine getirmesine de imkân sağlayacaktır (Akıncı, 1999:109-110).

Etkili bir kamu gücü kullanan üst kurulların yapıları gereği özerkliğe sahip olmaları bir zorunluluk olarak görülmektedir. Çünkü siyasi iktidarların baskıcı tutumları ve müdahaleleri bu kurumları işlevsiz hale getirebileceğinden, siyasi otoritenin egemenlik alanı dışında, doğrudan ilişkili olmayan bir konumda bulunmaları buna bağlıdır. Özerklik bu nedenle egemen siyasi iktidara karşı bir perdedir. Bu kurumların ilk ortaya çıkışlarındaki gerekçeler incelendiğinde bunu açık bir şekilde görmek mümkündür. İdarenin bütünlüğü içerisinde, yürütmeye doğrudan bağımlı olmaksızın hareket edebilme yeteneği idari özerkliği ile sağlanırken, yetkili oldukları alanlarda düzenleme ve denetleme işlevleri de işlevsel özerkliği gerekli kılmaktadır (Akıncı, 1999:111). İdari özerkliğin bir gereği olarak üst kurullar, yasama gücünün kurucu işleminden sonra, kurumsal yapılanma, personel alımı, bütçe hazırlanması ve harcamaya ilişkin kararları kendileri alırlar. İşlevsel bağımsızlık bünyesinde bazı tartışmaları barındırıyor olsa da;

“bu kurumların işlem ve eylemleri üzerinde yürütme organına dâhil 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)

Diğer bir ifadeyle yönetim hukuku uygulamaları da dikkate alındığında, özerk yapılı bir kurumun örgütlenmesini tamamladıktan sonra, yasanın öngördüğü konularda düzenlemelerini (yönetmelik, genelge, tebliğ) kendisi yapması ve faaliyetlerini bu çerçevede sürdürmesidir (Akıncı, 1999:111).

Türkiye'deki düzenleyici kurumların kuruluş kanunları incelendiğinde yasa koyucunun kimi kurumlar için “idari ve mali özerlik”ten kimisi için de “yetkilerini bağımsız olarak kullanacağından” bahsettiği görülür. RTÜK'ün “tarafsız ve özerk” olduğunu belirtmekte (3984/5), diğer kurumların da idari ve mali özerkliğe sahip oldukları vurgulanmaktadır. Rekabet Kurumu, SPK, KİK ve Telekomünikasyon Kurumu'nun görevlerini yaparken bağımsız oldukları belirtilmektedir. EPDK'nın bağımsızlığına ise değinilmemiştir. Dolayısıyla yasa koyucunun idari ve mali konularda üst kurulların özerkliğini amaçladığı, bağımsızlığı ise sadece idari ve mali özerklik çerçevesinde ancak görevlerin yerine getirilmesinde öngördüğü anlaşılmaktadır.

Ancak zaman içinde üst kurulların sahip olduğu idari ve mali özerklik siyasal iktidarlarda rahatsızlık yaratmış, siyasal iktidarların ya da hükümetlerin üst kurullara

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 çıkarılmış olmasına siyasetin henüz alışmamış olmalarının yanında bu kurullarda yaşanan ve geniş şekilde kamuoyuna yansıyan olumsuz havanın da bunda etkisi olmaktadır. Nitekim üst kurulların birçoklarının kurulmasına öncülük edilen dönemde hükümetin başında görev yapan Ecevit bile daha sonra bu kurulların kontrolden çıktığı ve denetlenemediği şeklinde şikâyetlerde bulunmuştur. Özerklik ile siyaset işlevleri arasında sağlıklı bir denge kurulması gerektiğinden bahisle üst kurulların başına buyruk hale geldikleri ve yeniden ele alınması gerektiğini ifade etmektedir.

Ecevit çeşitli toplantılarda ve basına yaptığı açıklamalarında üst kurullara ilişkin rahatsızlıkları şu şekilde ifade etmektedir:

“İtiraf ediyorum özerk kurullarda ölçüyü kaçırdık. Pazar ekonomisinin gereği, IMF'nin isteğidir denilerek hükümet olarak pek çok yetkimizi birtakım özel kuruluşlara devrettik. Bu sayede birçok kamu kuruluşu hükümetin etki ve denetim alanı dışında, başına buyruk kuruluşlar haline geldi. Her şey hükümet olarak maalesef bizim elimizde değil. Konuyu yeniden gözden geçirmemiz ve dengeli, sağlıklı işler hale getirmemiz gerekiyor. Yasa hazırlığı görevi verdik. Özerkleştirmede en büyük zararı üretken sektör görüyor ama bankacılık alanında ve başka bazı duyarlı konularda devlet tümüyle devre dışı bırakılmış oluyor. Buna biz tahammül edebiliriz ama halk tahammül edemiyor. Onun için özellikle Özerklik ile siyaset işlevleri arasında sağlıklı bir denge kurulması gerektiğine inanıyorum ve bunu yapmaya çalışacağız.” (Milliyet, 28.03.2002).

Üst kurulların denetim altına alınmak istenmesi kamuoyunda “kurullar zapturapt altına alınıyor” ya da “kurullar saltanatı sona eriyor” şeklinde memnuniyet ifadeleriyle yorumlanırken ekonomik çevreler ise bu süreçte kurulların, bağımsızlıklarını yitireceklerini ve kuruluş amaçlarından saparak siyasi istihdam alanı haline geleceklerini savunmuştur (Hürriyet, Akşam, 11.03.2002). Bu süreçte hükümetin üst kurulları kontrol etme gayretleri çok ileri bir seviyeye ulaşmış olmalı ki TAPDK başkanı Adalı “daha önce çalıştığım hiçbir kurumda bu kadar denetime muhatap olmamıştım” sitemini ifade etme gereğini hissetmiştir (Kişisel görüşme, 2005). Siyasi otoritenin, üst kurulları kontrol altına alma çabaları ile birlikte kurul kararına ve personel alımlarına müdahale etme ve belli taleplerde bulunma gayreti içine girmeleri kurul başkan ve üyelerince özerkliğe müdahale olarak değerlendirilmektedir. EPDK üyesi Sak, gerçek anlamda idari ve mali özerkliklerinden bahsedilemeyeceğini, özellikle mali özerkliklerinin olmadığını, bütçelerini bile uygularken bir takım izin müessesesinin

çalışmakta olduğunu, Başbakanın kurula talimat verme yetkisinin olmamakla beraber kurula talimat verdiğini, kurulun her zaman için reddetme yetkisi olmakla birlikte bakanlara karşı özerkliği hatırlatmanın kolay bir şey olmadığını itiraf etmektedir. Adalı'nın ifadesiyle kurullar siyasilere taleplerini geri çevirirken “geçimsiz, kötü adam” nitelenmesine muhatap olmayı göze almaktadırlar (Kişisel Görüşme, 2005).

Bu noktada sorulması gereken husus, üst kurullar özerk ve bağımsız yapılarıyla merkezi idarenin hiyerarşik yapısından ayrılmış olmalarına karşın, merkezi idarenin ve genel deyişle devletin gözetimi dışında mı kalmaktadırlar. Diğer bir deyişle bağımsızlıklarının sınırı neresidir.

Esas itibariyle faaliyetlerinden kaynaklanan sorumluluk kendilerine ait olmak üzere, Devlet nam ve hesabına hareket eden bu kurumların bağımsızlığından kastedilen devletin her türlü müdahalesinden soyutlanmış olmak demek değildir. Bunların bağımsızlığından anlaşılması gereken, bu şekilde yapılan makamların personelinin her türlü siyasi baskı, etki ve telkiden arındırılmış bir statü güvencesi taşımalarıdır ki, Erkut'a göre bu güvencenin yargıçlara tanınan teminatlara eşit ya da çok yakın teminatlar biçiminde düzenlenmesi gerekir (1998:130). Mark Thatcher bu kurumların genel çerçevesini çizerken, siyasi kurumlarla olan ilişkilerinin boyutunu;

“Bağımsız düzenleyici kurumların tasarlanması ve sonuçları çoğunluğa dayanmayan (nonmajoritarian) kuruluşların yetkilendirilmesi meselesinin klasik bir örneğini teşkil eder. Bu kurumlar yasa ile kurulurlar; dolayısıyla, seçilmişler bunların amirleridir. Organizasyonları itibarıyla hükümetlerden ayırdırılar ve seçilmemişler, yani atanmışlarca yönetilirler. Ancak, düzenleme yapma yetkisine sahiplerdir; ama aynı zamanda da seçilmişlerin ve bağımsız yargının kontrolüne tabidirler” (Thatcher, 2001) şeklinde ortaya koymaktadır.

Bu çerçevede, üst kurulların özerk olmaları şüphesiz onların keyfi ve kural tanımaz bir anlayış içinde olmalarına cevaz vermez. EPDK üyesi SAK'ın ifadesiyle kimsenin “*saçmalama hürriyeti*” bulunmamaktadır. Bağımsızlıktan amaç da bu değildir. Üst kurullar görevlerini yaparken mutlak bir bağımsızlık söz konusu değildir ve hem parlamentonun hem de hükümetin üst kurullar üzerinde çeşitli etki ve yaptırım mekanizmaları bulunmaktadır. Daha önce de belirtildiği gibi bunların bağımsızlığından kast edilen, hem organları hem de işlevleri üzerinde siyasi iktidarın ve diğer idari mercilerin tipik idari denetim yetkilerinin söz konusu olmaması, başka organların onlara emir ve talimat verememesidir. Dolayısıyla uygulamada yapılan eleştirilerin aksine

bunların birer dükalılık değildir (Sezen, 2003:138) ve Anayasanın “idarenin bütünlüğü” hükmü gereği (md.123) merkezi idare ile “ilişkilendirildikleri” bilinmektedir. Her şeyden önce üst kurulların yönetim alanında hayatiyet bulmaları meclis iradesine bağlı bir yasal düzenlemeyle mümkün olmaktadır. Üst kurulların hangi alanlarda hangi amaçla kurulacağı, yetkisi, görevi, hak ve yükümlülükleri yasayla düzenlenmektedir. Yasa koyucu üst kurulları oluştururken sahip olduğu iradeye, kurulların işleyişleri süresince istediği zaman değişiklik yapma şeklinde sahip olmaktadır. RTÜK hariç anayasal teminatları olmadığı için Meclis, üst kurulları 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 siyasal iktidarca belirlenen genel ekonomik makro politikaları ve yakalanması gereken hedefleri gözetten bir yaklaşım içinde olacaklardır (Eryılmaz, 2002:164).

Hükümetlerin üst kurullar üzerinde kontrol araçlarından biri de çıkardıkları genelgelerdir. Başbakanlık tarafından genel idare için çıkartılan genelgelerin kapsamına üst kurullar 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 siyasal iktidarların bu kurulları kontrol altında tutma istekleri bunların özerlikleriyle çelişecek boyuta ulaşmamalıdır. Nitekim kurul başkan ve üyeleri üst kurullara yasal düzenlemelerle sağlanan idari ve mali özerkliği yeterli bulurlarken genelgeleri, idari ve mali özerliğe bir müdahale olarak değerlendirmektedirler. Genelgelerle üst kurulların 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 düşünölmektedir (Kişisel görüşme, 2005).

Özerk kurumları siyasal kurumlar ile çatışan ve birbirlerinin alternatifi olan kurumlar olarak görmek çok ciddi ve riskli bir yanılıdır. Bunların çıkar ve amaçlarını uzlaşmaz gibi göstermek yanlış olduğu gibi en önce özerk kuruma daha sonra da piyasaların sağlıklı işlemesine zarar verecektir. Özerk kurumlar ve politik alan birbirini tamamlayan ve eşgüdüm içinde olması gereken iki alandır. RK başkanı Parlak’ın ifadesiyle

yönetimde güç ve yetki paylaşımıdır (Kişisel görüşme, 2005). Ayrıca özerk kurumları “siyaset-üstü” veya siyaset alanındaki yetkilerin yeni kullanıcıları olarak görmek de yanlış olacaktır. Bu kurumlar esas itibarıyla “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 (Fourth Branch of Government) görseler bile örgütlenme, atama, iş yapma, düzenleme yapma, hesap verme gibi özellikleri nedeniyle özerk kurumlar yürütme içinde yer almaktadırlar (Karacan, 2001).

3.3. Üst Kurulların Hesap Verme Sorumluluğu ve Denetimleri

Günümüzde bağımsız üst kurulların en önemli gerekçelerinden birisinin “hesap verebilirliği olan bir kurum yaratmak” olduğu söylenebilir. Buna bağlı olarak ülkemizde üst kurulların hesap verebilirliği ile ilgili olarak bir tereddüt yaşanmazken, tartışmalar daha çok bu kurulların denetimi konusunda yoğunlaşmaktadır. Bağımsız kurulların, kamu kurumu olduğunu, kamu parası kullandığını ve bu yüzden kamu denetimine tabi olması gerektiğini ve kamusal hesap verme sorumluluğu olduğunu söylemek yeterli olacak mıdır? Bağımsız kurullar bakanlık örgütlenmesi içindeki diğer kamu kurumlarından pek çok bakımdan farklı olduğundan, denetimleri ve hesap verme sorumlulukları da farklı mı olmalıdır? Bu soruya yanıt verebilmek için bağımsız kurulların ne ölçüde hesap verme sorumluluğuna ve nasıl bir denetime ihtiyaçları olduğunu daha ayrıntılı bir biçimde irdelemek gerekmektedir.

3.3.1. Kamu Kurumlarının Hesap Verme Sorumluluğu ve Saydamlık

Çok genel bir tanımlama ile hesap verme sorumluluğu; kendilerine kaynak tahsis edilenlerin ya da yetki verilenlerin bu kaynakları ve yetkileri ne kadar iyi kullandıklarını sergileme sorumluluğunu ifade eder.

Kamu kurumlarının hesap verme sorumluluğunu tam olarak yerine getirebilmeleri bakımından bazı düzenlemelere ihtiyaç vardır. Örneğin; ABD’de Hükümetin Performansı ve Sonuçları Yasası (Government Performance and Results Act) uyarınca tüm kamu kurumları; beş yıllık stratejik plan hazırlamak, bu plan çerçevesinde misyonlarını, amaçlarını, hedeflerini açıkça belirlemek, hedeflerini ölçülebilir yıllık hedeflere dönüştürmek, hedeflere ne ölçüde ulaşıldığını gösterecek performans göstergeleri oluşturmak, yıllık eylem planları hazırlamak, performans ölçümü

yapmak, elde edilen sonuçları performans raporlarıyla yayımlamak ve kaynak tahsislerini performans bilgilerine dayalı olarak yapmak zorundadırlar. Aynı şekilde, İngiltere’de hükümetin başlattığı inisiyatifler çerçevesinde tüm kamu kurumlarının benzer yükümlülükleri vardır. Kamu Hizmetleri Taahhüdü (Public Service Agreement) dokümanı ile hükümet, 160 adet ölçülebilir hedef belirlemiştir. Bu dokümanda yıllık performans hedefleri de tespit edilmiş olup, ayrıca dokümana ekli teknik notlarda bu hedeflere nasıl ulaşılabileceği gösterilmiştir. Hükümet, politikalarını, stratejilerini ve hedeflerini üç yıllık harcama planları “Spending Review” aracılığıyla belirlemektedir. İngiltere’de parlamentoya karşı hesap vermekle sorumlu olan kişi, ilgili bakandır (Gülen, 2006).

ABD ve İngiltere örnekleri, hesap verme sorumluluğunun aslında taraflar arasındaki basit bir ilişki olmadığını, karmaşık ve çok boyutlu ilişkiler, süreçler ve mekanizmalar bütünlüğü olduğunu göstermektedir. Hesap verme sorumluluğu sadece bakan ve üst yöneticiler için söz konusu değildir. Kurumların orta ve daha alt düzeydeki yöneticilerinin hesap verme sorumluluğunu nasıl yerine getirecekleri de önceden ayrıntılı, açık ve anlaşılır bir şekilde belli olmalıdır. Öte yandan, kamu kurumları hesap verme sorumluluğunu yerine getirmeye elverişli uygun mekanizmalara ve araçlara da sahip olmalıdır. Hesap verme sorumluluğu açısından bir başka önemli konu da, etkin çalışan iç kontrol ve iç denetim sistemleridir.

Kamu yönetiminde hesap verilebilirliğin (hesap verme sorumluluğunun) temel unsurlarından birisi de saydamlıktır. Saydamlık ve hesap verilebilirlik, literatürde genellikle ayrı ama yakın ilişki içinde bulunan iki kavram olarak değerlendirilmektedir. Saydamlık hesap verilebilirlik için gereklidir; ancak yeterli değildir.

Saydamlık gizlilik ve kapalılığın tam karşılığıdır. Gizlilik, yönetimdeki, bilgi, belge ve diğer verilerin kamuoyundan saklanması, kapalılık ise, kamu kurum ve kuruluşlarının dıştan gelen her türlü etkiye karşı duyarsız kalmasını, çoğu işlem ve eylemlerinin dıştan görülememesini ve alınan kararların gerekçelerinin açıklanmaması (Eken, 1994:26) anlamına geliyorsa saydamlıkta ona oranla açıklığı ve şeffaflığı ifade etmektedir. Diğer bir anlatımla saydamlık: “Mevcut koşullara, kararlara ve eylemlere dair bilginin erişilebilir, görünür ve anlaşılır kılındığı bir süreçtir.” Bir başka tanıma göre ise saydamlık: “Devletin hedeflerini, bu hedeflere ulaşmak için hayata geçirdiği politikaları

ve bu politikaların yarattığı sonuçları izlemek için gerekli olan bilgiyi düzenli, anlaşılabilir, tutarlı ve güvenilir bir biçimde sunmasıdır” (Emek, 2002:28). Bu tanımlarda iki önemli nokta vardır. Birincisi, saydamlıktan söz edebilmek için kamusal aktörlerin yalnızca ne yaptıklarının bilinmesi yeterli değildir; ne yapmaya niyetli olduklarını da önceden kamuoyuna sunmaları gerekmektedir. İkinci boyut ise, bilgi ve belgelerin vatandaşların erişebileceği ve etkin bir biçimde kullanabileceği şekilde düzenli, anlaşılabilir ve tutarlı olması gerekmektedir.

Saydamlık, devlet faaliyetlerinin daha gözlemlenebilir bir hale gelmesine imkan tanıyan ve bu sayede devleti topluma karşı daha sorumlu ve hesap verir hale getiren önemli araçlarından biri olarak görülmektedir. Saydamlık, devletin hedeflerini, bu hedeflere ulaşmada hayata geçirdiği politikaları ve bu politikaların yarattığı sonuçları izlemek için gerekli olan bilgiyi düzenli, anlaşılabilir, tutarlı ve güvenilir bir biçimde sunmasını gerekli kılmaktadır. Bu anlamıyla devlette saydamlık bir bilgi üretme ve sunma çalışması olup, bir yandan etkin ve düzenli bir raporlama faaliyeti ile diğer yandan da, demokratik hayatın en vazgeçilmez özelliklerinden birisi olan seçmen’in kamu siyasaları hakkında bilgi edinerek karar vermesi ile ilgili olan bilgi alma hakkıyla sıkı sıkıya bağlıdır.

Uygulamalar etkin ve akılcı bir denetimle desteklenirse, kamu kaynaklarının verimli kullanımını sağlamak çok daha kolay olacaktır. Kamu yönetiminin bir “emanet yönetimi” olarak algılanmasının sonucu olan hesap verme yükümlülüğü anlayışı, denetimin kapsamını, amaçlarını ve uygulanma tarzını da biçimlendirir. Hesap verme yükümlülüğü, bir görevi icra etmek üzere kendilerine emanet edilen kamu kaynaklarını kullananların, kaynakları kendilerine emanet edenlere karşı, kaynakların kullanımı ve görevin icra tarzı hakkında açıklamada bulunma mecburiyetleridir.

3.3.2. Üst Kurulların Hesap Verme Sorumluluğu

Bağımsız kurulların hesap verme sorumluluğunun diğer kamu kurumlarına göre daha fazla olduğu düşünülmekte ve şu gerekçelere dayandırılmaktadır (Gülen, 2006).

- Bağımsız kurullar önemli ihtiyaçlara yanıt vermek amacıyla oluşturulmuşlardır ve bu yüzden bu kurullarla ilgili beklentilerin düzeyi hayli yüksektir.

- Bağımsız kurulların faaliyet alanları uzmanlık gerektirdiğinden, kurulların zor görevlerini başarıyla yerine getirdiklerinden emin olmaya daha fazla ihtiyaç vardır.
- Bağımsız kurullar, kamu yönetimindeki değişim ve yeniliği temsil etmektedir. Hantal olmayan, verimli ve etkili bir yönetimi ne ölçüde hayata geçirdiklerine ilişkin daha fazla güvenilir bilgiye ihtiyaç duyulmaktadır.
- Örgüt yapıları ve insan kaynakları, iyi yönetime daha uygundur. Bu anlamda daha fazla araç ve bilgi ile hesap verme sorumluluğunu yerine getirebilirler.
- Kurulların bağımsızlıkları hesap verme sorumluluğunun derecesini artıran bir başka unsurdur. Buna akçal kaynaklarının ve mali imkânlarının ülke standartlarının üstünde olması da eklenmelidir. Bağımsız kurulların hesap verme ihtiyacı kadar, hesap verme sorumluluğunu yerine getirme yolları da önemlidir.

Hesap verme sorumluluğu, çeşitli araçlarla yerine getirilebilir. Faaliyet raporlarının yayınlanması, mali tabloların açıklanması, bütçe tartışmaları, parlamentodaki yazılı ve sözlü cevaplar, hesap verme sorumluluğunun yerine getirilmesinde kullanılan belli başlı araçlardır. Ancak, yayınlanan faaliyet raporlarında performans ölçümüne dayalı ve ölçülebilir hedeflere ne ölçüde ulaşıldığını gösteren performans bilgileri yoksa veya açıklanan mali tablolardaki bilgiler, kurumun hakları, alacakları, varlıkları, borç ve yükümlülükleriyle ilgili bilgileri içermiyorsa, faaliyet raporu yayınlamakla veya mali tabloları açıklamakla hesap verme sorumluluğunu tam olarak yerine getirilebilir mi? Ya da parlamentodaki tartışmalar daha çok girdilerle ilgili ise, çıktılar ve sonuçlar üzerinde tartışma yapmaya uygun veriler yoksa, bu zeminlerde yapılacak yazılı ve sözlü açıklamalarla hesap verme sorumluluğu, ne ölçüde yerine getirilebilir? (Gülen, 2006).

Kamu mali yönetimimizde kamu kurumlarının hesap verebilirliği, mali saydamlığı ve denetimleri nasıl düzenlenmiştir ve yukarıda belirtilen rol ve fonksiyonları gerçekleştirecek düzeyde midir?

Öncelikle şunu belirtmek gerekir ki, hesap verme sorumluluğu, iç kontrol, iç denetim ve bağımsız dış denetim için kapsamlı bir çerçeve çizen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, kamu kurumlarının hesap verme sorumluluğu bakımından uygun bir ortam yaratmaktadır. Düzenleyici ve denetleyici kurumlara (Üst kurullar) merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri içerisinde yer vermektedir. Kanun mali

saydamlığın düzenlendiği 7. maddede, her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında, denetimin sağlanması amacıyla kamuoyunun zamanında bilgilendirilmesi için bir takım teknikler ve yöntemler benimsemiş; mali saydamlığın sağlanması için gerekli düzenlemelerin yapılması ve önlemlerin alınmasından, üst kurulları da sorumlu tutmuştur. Ayrıca 8. maddede, bu kurumlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu tutulmuş ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorunda bırakılmıştır.

3.3.3. Üst Kurulların Denetimleri

Kamusal hesap verme sorumluluğunun en önemli unsurları: İç kontrol, iç denetim ve bağımsız dış denetimdir. Belli bir süre ile atanan ve bu süre içinde değiştirilmeleri mümkün olmayan üst kurulların faaliyetleri ve özellikle harcamaları konusunda denetlenebilecekleri ve uyarılabilecekleri bir merciin olmaması, bir dönem için önemli bir sorun teşkil etmiştir. Regülasyon işlevinin gereği gibi yerine getirilebilmesi için, bu kurumlara tanınmış bir özellik olan bağımsızlığın bir sonucu olarak üst kurullar tarafından tesis edilen işlemler üzerinde, klasik idari denetim biçimlerinin uygulanması, işlemlerinin merkezî idarenin hiyerarşi ya da vesayet denetimlerine tabi olması söz konusu olamayacağından, üst kurullar için nasıl bir denetim mekanizması benimsenmelidir? Doğal olarak bu konuda farklı yaklaşımlar ve görüşler ileri sürülebilir. İç ve dış denetim başlıkları altında toplanabilecek bu denetleme biçimlerinden biz bu çalışmamızda üst kurulların dış denetimleri kapsamında idari, mali, yargı, yasama ve kamuoyu denetimlerini incelemeye çalışacağız. İç denetim, bir örgütün kendi içinde denetlenmesi (Atay, 1999:38) olduğundan ve üst kurulların denetimi denildiğinde dış denetim kast edildiğinden incelememizde bu kurumların iç denetimleri ihmal edilerek, bu kurumların dış denetimlerine odaklanılacaktır.

Dış denetim: Örgütün, kendi personeli olmayan denetçilerden oluşan, örgütle doğrudan ilgili, bağlı vb. şekilde organik bağı olmayan bağımsız ve farklı bir tüzel kişiliği olan denetim organı, grubu veya kişisi tarafından denetlenmesidir (Kenger, 2001). Yargısal denetim, hiyerarşik denetim, vesayet denetimi, parlamento denetimi bu nitelikteki denetim türleridir (Atay, 1999:39).

İlk örneklerinin görülmeye başlandığı günden bu güne, üst kurulların dış denetimine farklı çözümler getirildiği anlaşılmaktadır. Bunların bir kısmı, ilgili bakan denetimine, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nun denetimine; bir kısmı Sayıştay'ın denetimine ve bir kısmı da özel bir denetim modeline tabi kılınmıştır. Yapılan yasal düzenlemelere rağmen, üst kurulların dış denetiminin kimler tarafından yapılacağı hususunun hala tartışılmaya devam edildiği görülmektedir.

Mevzuatımıza baktığımızda, 5018 sayılı Kamu Mali yönetimi ve Kontrol Kanunu denetimi düzenlemiş ve ayrıca kamu kaynağı kullananların sorumluluk ve hesap vermelerinden söz etmiştir. Bu yasa uyarınca, her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu ve yetkili kılınmış ve mercilere hesap vermek zorunda olduğu belirtilmiştir (5018/8). 5018 sayılı Kanunda, düzenleyici ve denetleyici kurumların⁷³ kısmen⁷⁴ bu kanun kapsamında olacağı belirtilmekle birlikte, mali dış denetiminin Sayıştay tarafından yapılması gerektiği hususunda bu kurumları kapsama dahil etmiştir. Sayıştay denetimi bir yana bırakılacak olursa, hiyerarşik veya açıkça tanımlanmış bir vesayet denetimine tabi olmayan düzenleyici kurumlar üzerinde, yargı denetimi, mali denetim ve idari denetim olmak üzere üç türlü dış denetim bulunduğu belirtilmektedir (Sezen, 2003:177–182). Ancak, bu denetim türlerine yasama denetimi, Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, Başbakanlık Teftiş Kurulu, hatta ilişkili bakanlıkların dış denetim yapmaya yetkili teftiş kurulları yanında farklı bir açıdan bakıldığında, kamuoyu denetimi ve TBMM gündeminde bulunan yasa teklifinin kanunlaşması durumunda bir ombudsman denetimi bile eklenebilir.

⁷³ 10.12.2003 tarihli 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, (III) Sayılı Cetvelde Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar olarak, 1- Radyo ve Televizyon Üst Kurulu, 2- Telekomünikasyon Kurumu, 3- Sermaye Piyasası Kurulu, 4- Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, 5- Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu, 6- Kamu İhale Kurumu, 7- Rekabet Kurumu, 8- Şeker Kurumu, 9- Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu, 10- Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonuna yer vermiştir. Ancak 22/12/2005 tarih ve 5436 sayılı kanununun 12. maddesiyle yapılan değişiklikle (III) sayılı cetvelden, Şeker Kurumu ve Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu çıkarılmıştır.

⁷⁴ Düzenleyici ve denetleyici kurumlar, bu Kanunun sadece 3, 7, 8, 12, 15, 17, 18, 19, 25, 42, 43, 44, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 68, 76 ve 78 inci maddelerine tâbidir.

3.3.3.1. Mali Denetim:

Üst kurulların özerk bütçeli olmaları, kuruluş kanunları uyarınca idari ve mali özerkliğe sahip olmaları, bağımsız olmaları ve hiçbir makam ve merciin bunlara emir ve talimat verememesi, bunların idari ve mali açıdan denetlenmesi konusu, bunlarla hükümet ve Cumhurbaşkanlığı arasında, çeşitli polemiklere ve hatta krizlere neden olmuştur. Zamanın Başbakanı Bülent Ecevit BDDK'yı Cumhurbaşkanının DDK vasıtasıyla denetlenmesi istemine, "Denetimin denetimi yapılıyor" tepkisi verirken, paradoksal olarak akabinde, düzenleyici kurumların tamamen başına buyruk hale geldiklerinden yakılarak, bu organların denetlenmesi gerektiğine işaret etmiştir (Ulusoy, 2003:67).

Üst kurulların kuruluş kanunlarında mali denetim konusu, farklı şekillerde düzenlenmiştir. Bu alandaki karmaşanın önüne geçmek isteyen yasama organı, üst kurulların harcamalarına ilişkin oluşan tepkiler ve denetimleri konusunda yaşanan mücadeleler sonucunda, sistemin bütünüünün denetimi için ortaya çıkan yeknesak denetim ihtiyacını (Emek, 2002:186) gidermek için, üst kurulların mali denetimini 4743 sayılı "Malî Sektöre Olan Borçların Yeniden Yapılandırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun" (RG: 31.01.2002/24657) ile bir standarda bağlamak istemiştir. 4743 sayılı kanunun 7. maddesiyle "Özel kanunlarla kurulmuş kamu tüzel kişiliğini ve idari ve malî özerkliği haiz kurul, üst kurul ve bunlara bağlı kurumların yıllık hesapları, Başbakanlık tarafından belirlenen Başbakanlık müfettişi, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu denetçisi ve Maliye müfettişinden oluşan bir komisyon tarafından denetlenir." hükmü getirilmiş; bunların 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, üst kurulların denetimi, Başbakanlık Teftiş Kurulu, Maliye Teftiş Kurulu ve Yüksek Denetleme Kurulu (YDK) 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, düzenleyici kurumların mali denetiminde yetki yürütmeye tanınmış, TBMM devre dışı bırakılmıştır.⁷⁵ Oysa denetim konusunda en önemli husus, bu konuyla ilgili olarak yürütmenin her hangi bir ağırlığının bulunmaması (Ardıyok, 2002b:187) olarak belirlenmektedir. Ancak yürütme organının da bu konuda gerçek bir denetim yapması, öngörülen mekanizma ile mümkün görünmemektedir. Üçlü komisyonca raporun düzenlenmesi ve Bakanlar Kuruluna verilmesi için zorunlu tarih olarak Mayıs ayının gösterilmesi, sürenin çok kısa olduğu yorumlarına sebep olmuş; üst kurullar bu kadar kısa sürede nasıl denetlenecek ve denetimin belgelerle mi sınırlı olacağı yoksa bir yılı mı değerlendireceği hususları açıklanmaya muhtaç görülmüştür. Bu yüzden üçlü komisyon tarafından, hangi kurulların denetim kapsamına girdiği ve denetimin sınırları konusunda Danıştay'a görüş bile sorulmuştur (Hürriyet, 4.4.2002). Nitekim kurulan üç kişilik komisyonun düzenleyici kurumların 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, 2003:82). Kaldı ki, bu denetim modeli, Anayasa Mahkemesinin 25.06.2002 tarih ve 2002/58 sayılı kararıyla zaten iptal edilmiştir.

Anayasa Mahkemesi yerleşmiş içtihatlarında her türlü kamusal organın mali denetiminin, hangi denetim kuruluşunun aracılığıyla yapılırsa yapılsın, nihai olarak mutlaka TBMM tarafından yapılmasını anayasal bir zorunluluk olarak görmektedir (Zenginobuz, 2002:82). TBMM adına denetim ise Sayıştay⁷⁶ tarafından yapılmaktadır. Nitekim, düzenleyici kurumların da Anayasanın 160. ve 161 inci maddelerine dayanılarak “genel ve katma bütçeli idareler” kapsamına girdikleri dolayısıyla, Anayasanın 160. ve 165 inci maddeleri çerçevesinde, Kamu İktisadi Kuruluşları dışında, geliri bütçeden, bütçe içi ya da bütçe dışı kamu kaynaklarından oluşan, kamu gücünü kullanarak gelir elde eden, kamu otoritesini kullanan, amir hükümler koyan, kamu hizmeti yapmak üzere tüzel kişiliği sahip olarak kurulan bu kuruluşların da

⁷⁵ Nitekim Plan ve Bütçe Komisyonunu bilgilendirileceği konusu bu güne kadar işlerlik kazanmamıştır.

⁷⁶ Bkz.T.C. Anayasası, md. 160. Buna göre, Sayıştay, genel ve katma bütçeli dairelerin bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumlularının hesap işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlidir.

Sayıştay tarafından denetlenmesi gerektiği⁷⁷ değerlendirilmektedir (Bahran, 2002:135-136).

Nitekim uygulama da aynı yönde olmuş, 01.01.2006 tarihi itibariyle üst kurulların üzerindeki Sayıştay'ın mali denetimi başlamış bulunmaktadır. Daha önce de belirttiğimiz gibi, 5018 sayılı Kanun uyarınca, “her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır” (5018/8). Aynı kanunun 2. maddesinde, düzenleyici ve denetleyici kurumların 8. maddeye tabi olduğu belirtildiğinden, yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorunluluğu açıktır. Bu yasanın, kamu mali yönetimi ve kontrolü açısından üst kurulları da belirtilen alanlarda kapsayacak özel bir kanun olması yanında, sonradan çıkan bir kanun olması da dikkate alınır, yeni bir düzenleme olmaksızın da mali dış denetimin ek 10. maddede belirtilen tarihten itibaren, Sayıştay tarafından yapılması gerektiği açıktır. Bu maddede ise, “İlk kez bu Kanunla Sayıştay denetimine tâbi tutulan düzenleyici ve denetleyici kurumlar ile özel bütçeli idarelerin 31.12.2005 tarihine kadar olan işlemlerinin dış denetimi, ilgili kanunlarındaki hükümlere göre yapılmaya devam edilir.” hükmü bulunduğundan, şu anda dış denetim yetkisinin, en azından mali konularda Sayıştay'a geçtiği açıktır. Kaldı ki, harcama sonrası dış denetimin belli kriterlere göre sadece Sayıştay tarafından yapılabileceği bile söylenebilir.⁷⁸ 5018 sayılı kanundaki hükümlere uygun olarak

⁷⁷ Aksini savunan görüşlerde mevcuttur. Yüksek Denetleme Kurulu (YDK) Başkanı Fahri Özbaki, Sayıştay denetiminin çağdışı olduğunu belirterek, Türkiye'de Batı standartlarında performans denetimi yapan tek denetim organının kendileri olduğunu ve üst kurulları YDK'nın denetlemesi gerektiğini savunmuştur (Hürriyet; 26.02.2002).

⁷⁸ Bkz.10.12.2003 tarihli 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, m.68. Bu madde de “Sayıştay tarafından yapılacak harcama sonrası dış denetimin amacı, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin malî faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının Türkiye Büyük Millet Meclisine raporlanmasıdır.

Dış denetim, genel kabul görmüş uluslararası denetim standartları dikkate alınarak;

- a) Kamu idaresi hesapları ve bunlara ilişkin belgeler esas alınarak, malî tabloların güvenilirliği ve doğruluğuna ilişkin malî denetimi ile kamu idarelerinin gelir, gider ve mallarına ilişkin malî işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığının tespiti,
- b) Kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığının belirlenmesi, faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve performans bakımından değerlendirilmesi,

sonradan düzenlenen 5411 sayılı bankacılık kanununun 101. maddesi son fıkrası, dış denetimin 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu uyarınca yapılacağını hüküm altına almış ve mali dış denetimin Sayıştay tarafından yapılacağını belirtmiştir.

Üst kurular dikkate alındığında, mali dış denetimin Sayıştay tarafından yapılması gerektiği, ancak mali işlemler dışında kalan diğer idari işlemlerinin, hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü açısından ilgili Bakanlık tarafından da denetlenebileceği, buna paralel yetkilerin bir dış denetim aracı olan Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu ve Teftiş Kurulu ile Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu tarafından da kullanılabileceği anlamına gelmektedir. Ancak bu kuruluşlarca yapılan dış denetim de yönetsel bir denetim olmakla birlikte, “hiyerarşik” yönü olmaması nedeniyle farklılık göstermektedir.

Üst kurul başkan, üye ve çalışanlarının görüşleri sorulduğunda, denetimden rahatsızlık duymadıkları ancak daha önce uygulanan üçlü denetimlerin hiyerarşik denetime dönüşerek keyfiliğe kayabileceği endişesiyle dış denetimin Sayıştay tarafından yapılmasının daha doğru olacağı ifade edilmiştir (Kişisel görüşme, 2005). Burada Sayıştay’ın denetim konusunda uzmanlaşmış olmasının, yapılan denetimin sürekli ve takip edilen bir denetim olmasının ve nihayet Sayıştay tarafından yapılacak denetimin mali konularla sınırlı kalıyor olmasının etkili olduğu anlaşılmaktadır.

3.3.3.2. İdari Denetim

Daha önce de bir çok kez bahsedildiği gibi, üst kurulların diğer kurumlardan ayırt edilmesini sağlayan en önemli özelliği, idari ve mali açıdan özerk olmalarıdır. Üst

suretiyle gerçekleştirilir.

Dış denetim sırasında, kamu idarelerinin iç denetçileri tarafından düzenlenen raporlar, talep edilmesi halinde Sayıştay denetçilerinin bilgisine sunulur.

Denetimler sonucunda; ikinci fıkranın (a) ve (b) bentlerinde belirtilen hususlarda düzenlenen raporlar, idareler itibarıyla konsolide edilir ve bir örneği ilgili kamu idaresine verilerek üst yönetici tarafından cevaplandırılır. Sayıştay, denetim raporları ve bunlara verilen cevapları dikkate alarak düzenleyeceği dış denetim genel değerlendirme raporunu Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar.

Sayıştay tarafından hesapların hükme bağlanması; genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin gelir, gider ve mal hesapları ile bu hesaplarla ilgili işlemlerinin yasal düzenlemelere uygun olup olmadığına karar verilmesidir.

Dış denetim ve hesapların hükme bağlanmasına ilişkin diğer hususlar ilgili kanununda düzenlenir.” hükmü bulunmaktadır.

kurulların özerkliği; organları, işlevleri ve bütçeleri üzerinde siyasi iktidarın ve diğer idari mercilerin denetiminin söz konusu olmaması anlamına gelmektedir (Ulusoy; 1999a:5). Ancak idari ve mali özerklik, işlemleri üzerinde ilgili bakanlıkların veya başbakanlığın etkili olamayacağı anlamına da gelmez. Sadece bu kuruluşların kurul olarak merkezi idarenin hiyerarşik veya genel vesayet denetimi dışında kaldığı söylenebilir (Duran, 1997:6). İdari denetim konusu, birtakım kavramlar ve organları ile ilişkileri bağlamında açıklanmalıdır.

Düzenleyici kurumların yürütme organı ile ilişkileri konusu, düzenleyici kurumların özerklikleri ve idari yapı içindeki konumları bakımından önem taşıdığı gibi, bu kuruluşlar üzerindeki denetimin sınırları hakkında da önemli ipuçları vermesi bakımından konumuz için önem arz etmektedir. Kuruluş kanunları incelendiğinde, düzenleyici kurulların idarenin bütünlüğüne yönelik bir eylem olarak (Akıncı, 1999:211) “Başbakanlık veya görevlendireceği bir devlet bakanı” veya icracı “ilgili bir bakanlıkla” ilişkilendirildikleri görülmektedir. TAPDK, BDDK ve SPK Başbakan veya görevlendireceği devlet bakanı ile ilgilendirilmiş, RTÜK'ün Hükümet ile ilişkileri Başbakanın yürüteceği öngörülmüş, diğer kurumlardan ise Rekabet Kurumu Sanayi ve Ticaret Bakanlığına, KİK Maliye Bakanlığına, Telekomünikasyon Kurumu Ulaştırma Bakanlığına örneklerinde olduğu gibi ya bir devlet bakanlığı ya da icracı bakanlıkla ilişkilendirilmişlerdir.

Düzenleyici kurumlarla ilişkili oldukları bakanlık arasındaki ilişkinin boyutları, bütün kurumlar için aynı şekilde öngörülmemiştir. Yukarıda da belirtildiği gibi bu ilişkinin bir boyutu, üyelerin atama sürecine ilişkindir. Diğer taraftan bu kurumların 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 görevlerine ilişkin olarak işledikleri suçlardan dolayı haklarında soruşturma açılması, ilgili bakanın iznine bağlanmıştır. Birçok konuda bağımsızlığı ön plana çıkaran kurulların yargılanma hususunda devlet memurları güvencesinden yararlanmayı istedikleri görülmektedir.⁷⁹

⁷⁹ Rekabetin Korunması Hakkında Kanun (Kanun numarası: 4054 Kabul Tarihi: 07.12.1994 Yayımlandığı R.Gazete: Tarih: 13.12.1994 Sayı: 22140) Madde 60 hükmü aynen: “Kurumun para,

Vesayet Denetimine Tabi Olma

Düzenleyici kurumlarla ilgili yapılan değerlendirmelerde en çok tartışılan konuların başında, bu kurumlarla merkezi idare arasındaki vesayet ilişkisinin varlığı ve sınırları hususu yer almaktadır. Vesayet denetimi (idari vesayet), idarenin bütünlüğü ilkesinin gereği olarak, kamu hizmetlerinin tüm ülke düzeyinde uyumlu bir biçimde yürütülmesini sağlamak amacıyla, devlet tüzel kişiliğini temsil eden merkezi idarenin yerinden yönetim kuruluşlarını, eylem ve işlemleri üzerinde sahip olduğu sınırlı bir denetleme ve düzenleme yetkisine denir (Parlak ve Sobacı, 2005:20).

Anayasanın merkezi idarenin yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkisini, “Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir.” (md. 127) biçiminde tanımladığı görülür.

Anayasanın anılan maddesinde geçen “mahalli idareler” kavramının “kamu kurumları” kavramını da içine aldığını kabul etmek gerekir. Aksi takdirde, idari vesayet yetkisinin sadece yer bakımından yerinden yönetim kuruluşları üzerinde var olduğu şeklinde, “idarenin bütünlüğü ilkesi” ile çelişen bir sonuç ortaya çıkar. İdari vesayet yerinden yönetim kuruluşlarına tanınan özerkliğin bir istisnası olduğu ve sadece kanunda belirtilen usul ve esaslara göre kullanılabileceği unutulmamalıdır. Anayasanın getirdiği bu sınırlama, yerel yönetim kuruluşlarının özerkliğinin güvencesidir (Seven, 2006). Merkezi İdare, yerinden yönetim kuruluşları üzerindeki idari vesayeti iki şekilde kullanmaktadır:

Birincisi: Yerinden yönetim kuruluşlarının organları veya görevlileri üzerindeki vesayet yetkileridir. Üyeleri Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından seçilen Radyo ve Televizyon Üst Kurulu dışındaki düzenleyici kurumların kurul üyeleri, bakanlar kurulu

evrak ve her çeşit malları Devlet Malı hükmündedir. Görevleri ile ilgili olarak suç işleyen Kurul Başkan ve Üyeleri ile personeli Devlet memurları gibi cezalandırılır. Kurul üyeleri ve personeline karşı işlenen suçlar Devlet memuruna karşı işlenmiş sayılır. Bu konudaki kovuşturmalar genel hükümlere göre yürütülür.” biçimindedir.

tarafından çeşitli şekillerde gösterilen adaylar arasından seçilmekte ve atanmaktadır. Bakanlar kurulu, günün gereklerine göre, bir düzenleyici kurumu yeniden biçimlendiren veya ortadan kaldıran bir yasa tasarısını, yasama organına her zaman sunabilir ve yasama organı da böyle bir tasarımı her zaman yasalaştırabilir.

İkincisi: Yerinden yönetim kuruluşlarının işlemleri üzerindeki vesayet yetkisidir. Devlet tüzel kişiliğinin, yerinden yönetim kuruluşlarının işlemleri üzerindeki vesayet yetkisini kullanma biçimi, genellikle hukuka uygunluk bakımından olur. Düzenleyici kurumların işlemleri üzerindeki vesayet denetimi ise, sadece hukuka uygunluk yönündendir. Örneğin Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu'nun Türkbank'ın bankacılık faaliyetlerini sona erdiren kararına karşı Danıştay'da dava açılmış ve Danıştay yürütmeyi durdurma kararı vermiştir. Yine benzer şekilde düzenleyici kurumların verdikleri para cezalarına karşı da Danıştay'da dava açılabilir (Seven, 2006).

Aslında düzenleyici kurumların kuruluş kanunlarında açıkça hiyerarşik denetim veya vesayet denetimi öngörülmemiştir. Hemen ifade etmek gerekir ki, ne kadar da “özerk” veya “bağımsız” olurlarsa olsunlar, kamu kaynaklarını kullanan ve kamu adına karar alma yetki ve sorumluluğu taşıyan ve gelir elde eden hiçbir organ idari açıdan tam bağımsız olamayacağına göre ve bu türden bir “tam bağımsızlık” her şeyden önce, Anayasanın 123. maddesinde belirtilen “idarenin bütünlüğü” ilkesini zedeleyeceğine göre, bu organlar üzerinde de minimum bir idari denetim mekanizması kurulması zorunludur (Ulusoy, 2003:68).

Bu görüşe göre: İdari vesayet merkezi idare ile yerinden yönetim kuruluşları arasındaki bütünlüğü sağlayan hukuksal bir araç olmakla beraber, idarenin bütünlüğünü sağlayan tek araç da değildir. Buna göre idari makamlar, yerinden yönetim kuruluşlarının işlemlerine karşı, her zaman yargı yoluna başvurabilirler ve bu şekilde de idarenin bütünlüğünü gerçekleştirebilirler (Günday, 2003:498).

Bu bağlamda üst kurullar açısından konuya yaklaştığımızda, 5411 sayılı Bankacılık Kanunu, şeffaflık ve hesap verebilirlik başlığı altında “Kurumun faaliyetleri hakkındaki yıllık rapor, raporun ait olduğu dönemi izleyen yılın mayıs ayı sonuna kadar Bakanlar Kuruluna sunulur ve kesin hesaplar ile birlikte kamuya açıklanır. Kurum, faaliyetleri ile ilgili olarak yılda bir defa, Türkiye Büyük Millet Meclisi Plân ve Bütçe Komisyonu'na bilgi verir. Kurum, stratejilerine ve bu stratejilerin yerine getirilmesine ilişkin olarak

Bakanlar Kuruluna, altı ayda bir bilgi verir” (5411/97) hükmünü getirmesi önemlidir. Kaldı ki, bu yeni yasada getirilen yeni düzenleme ile “İlişkili Bakanlık, Kurulun düzenleyici nitelikteki kararlarına karşı iptal davası açabilir” (5411/1005). Buna göre, bütün düzenleyici kurulların yasalarına aynı veya benzer hükümlerin getirilebileceği ve bu yetkinin yargıyı harekete geçirmeyi kapsayacak biçimde kullanılacağı umulabilir. Öte yandan aynı kanunda, “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.” diyerek bağımsızlığını vurgulamış, “Kurum, bu Kanunda ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununda belirtilen usûl ve esaslar çerçevesinde kendisine tahsis edilen malî kaynaklarını görev ve yetkilerinin gerektirdiği ölçüde, kendi bütçesinde belirlenen usûl ve esaslar dahilinde serbestçe kullanır” diyerek de sınırları belirlemiştir (5411/82).

Diğer taraftan düzenleyici kurumların idari denetimine ilişkin olarak; bu kurumların düzenledikleri alana ilişkin işlemleri ile kendi iç yönetimlerine ve iç işlerine ilişkin işlemlerinin ayrılarak bunlardan birincinin idari denetime tabi tutulmaması gerektiği, aksi takdirde bu kurumların özelliklerini kaybedecekleri ileri sürülmektedir (Ulusoy, 2003:69).

Düzenleyici kurumlarla ilişkili oldukları bakanlık arasındaki ilişkinin boyutları bütün kurumlar için aynı şekilde öngörülmemiştir. Yukarıda da belirtildiği gibi bu ilişkinin bir boyutu üyelerin atama sürecine ilişkindir. Diğer taraftan bu kurumların ilgili veya ilişkili bakanlıkla ilişkileri, daha çok faaliyet raporlarının sunulması, bazı konularda uygun görüş alma, kurum personelinin ve üyelerinin atanması ve özlük haklarının belirlenmesi gibi konuları içermektedir. Ayrıca kurul üyelerinin görevlerine ilişkin olarak işledikleri suçlardan dolayı haklarında soruşturma açılması, 4483 sayılı memurlar ve diğer kamu görevlilerinin yargılanması hakkındaki yasa uyarınca ilgili bakanın iznine bağlanmıştır.

Düzenleyici Kurulların Diğer İdari Dış Denetim Yolları

Kurucu yasalarında, düzenleyici kurumlar üzerinde açıkça bir vesayet denetimi öngörülmemekle birlikte, yürütme organının her iki kanadının da elinde, bu kurumlar

üzerinde denetim yapacak mekanizmalar bulunmaktadır. Bunlar Cumhurbaşkanına bağlı olarak çalışan Devlet Denetleme Kurulu ve Başbakanına bağlı olarak çalışan Yüksek Denetleme Kurumu ile Başbakanlık Teftiş Kurulu'dur (Sezen, 2003:180).

İdarenin hukuka uygunluğunun düzenli ve verimli bir şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacı ile Cumhurbaşkanlığı'na bağlı bulunan Devlet Denetleme Kurulu'nun bütün kamu kurum ve kuruluşları ile sermayesinin yarısından fazlasına, bu kurum ve kuruluşların katılmış olduğu tüm kurum ve kuruluşlarda her türlü inceleme, araştırma ve denetleme yapma yetkisi bulunmaktadır. Anayasanın 108. maddesine göre Devlet Denetleme Kurumu, silahlı kuvvetler ve yargı organları dışındaki tüm kamu kurum ve kuruluşlarını denetleyebildiğinde, üst kurullar da kamu kuruluşu oldukları için Devlet Denetleme Kurumu denetimi kapsamında oldukları ileri sürülmektedir. Nitekim Devlet Denetleme Kurumu'nun Rekabet Kurumu'nun idari ve mali yönden 16.12.2002 ve 2002/12 sayılı raporla denetlediği anlaşılmaktadır (DDK Raporu, 2002). Üst kurulların idari özerkliği sebebi ile üzerinde Devlet Denetleme Kurulu tarafından "yerindelik" denetimi yapılmaması gerektiğini öne süren görüşler de mevcuttur. Bu çerçevede düşünen Akıncı, Anayasanın 108. maddesine "deyimsel (lafzi) yorum" tekniğiyle bakıldığında DDK'nın BDDK'yı denetleyebileceği düşünülse de; kurulların devlet örgütlenmesi içindeki özgün konumu ve karşılaştırmalı hukuk verileri dikkate alındığında, böyle bir sonuca varmanın hukuk devleti açısından sakıncaları olacağına dikkat çekmektedir (Akıncı, 2001).

Bazı üst kurulların Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurumu tarafından denetlenebileceği anlaşılmaktadır. Nitekim EPDK ve TAPDK'nun Yüksek Denetleme Kurumu tarafından denetleneceği özel kurucu yasalarında yer almaktadır.

Yine Düzenleyici Kurullar, Başbakanlık Teftiş Kurulunun da denetimi alanına girmektedir. Başbakanlık Teftiş Kurulu'nun görev alanı, tüm idareyi kapsadığı gibi, kamu kuruluşu niteliğindeki meslek kuruluşları ile vakıflar, dernekler, kooperatifler gibi özel hukuk tüzel kişilerini bile kapsamaktadır. Bu çerçevede, düzenleyici kurumların da Başbakanlık Teftiş Kurulu'nun araştırma, inceleme ve denetleme alanına girdikleri

söylenbilir.⁸⁰ Teftiş Kurulunun görev ve yetkilerini düzenleyen 3056 sayılı yasanın 20. Maddesine dayanarak Başbakan, öngörülen mali denetim dışında da Teftiş Kurulunu bu kurumda inceleme, araştırma ve denetim yapmak üzere görevlendirebilir. Ancak bilindiği kadarıyla bu yetki, bugüne kadar eylemli olarak kullanılmamıştır (Sezen, 2003:181).

Üst kurullar, Anayasa ve yasalar karşısındaki konumu gereği, merkez yönetim karşısında “bağımsızlığı” konusunda kuşku silecek güçte görünmemekte ise de, Akıncı’nın da ifade ettiği gibi, bu kurumlara müdahale konusunda, siyasi iktidarlar daha duyarlı olmalı ve artık çağdaş devlet anlayışı, bu türden yapıların varlığına tahammül etmelidir (Akıncı, 2001).

3.3.3.3. Yargı Denetimi

Dış denetimin en başta gelen ve en önemli denetim aracı kuşkusuz ki, Anayasamızca benimsenen yargısal denetimdir (Sezen, 2003:177). Düzenleyici kurumun bağımsız olması durumunda, bu kurumların kararlarına karşı başvurulacak olan makamın da bağımsız olması gerektiği ileri sürülmektedir (Emek, 2002:183).

ABD’de düzenleyici kurumlar, yasama, yürütme ve yargı benzeri yetkileri kullanmaktadırlar. Bu kuruluşlar, yargısal prosedüre çok benzeyen bir prosedür kullanmakta ve vatandaşlara yargı yerleri önünde faydalandıkları ile aynı garantiler sağlanmaktadırlar. Bu nedenle düzenleyici kurumlar, ABD’de sadece üst yargı yerlerinin denetimine tabi ve idari denetimden muaf “yargı benzeri merciler” olarak görülmektedirler (They, 1998:164). Fransız Anayasa Konseyi ve Danıştay, yasa koyucu tarafından ihdas edilen bağımsız otoritelerin idari niteliklerinden ötürü, idari yargı tarafından uygulanan kanunilik denetimine tabi olduklarını kabul etmiştir. Ancak bazı hallerde ve özellikle Pazar ekonomisinin düzenlenmesiyle görevli bağımsız idari otoriteler bakımından adli düzen yargı mercileri görevlendirilmiştir. Özellikle ekonomik alanda faaliyet gösteren düzenleyici kurulların kararlarının yargısal denetimi, bazı ülkelerde adli yargının görev alanına sokulmaktadır. Bazı ülkelerde ise, İngiltere’de lisansların düzenlenmesi konusunda itirazların rekabet kuruluna yapılması ve

⁸⁰ Aksi görüş için bkz., Ali Ulusoy, Bağımsız İdari otoriteler, Turhan Kitapevi, Ankara, Şubat 2003, s 76-80.

Bolivya’da sektörel kararların denetimi için özel bir itiraz makamı oluşturulması örneklerinde olduğu gibi, ara bir aşama olarak mahkemeden daha fazla bir teknik uzmanlığı olabilecek ve daha hızlı karar verebilecek farklı birimler oluşturulmaktadır (Emek, 2002:183).

Ülkemizde ve (başka) bazı ülkelerde ise, ilke olarak, düzenleyici kurulların kararlarının yargısal denetimi, idari yargının görev alanına girmektedir. Nitekim Türkiye, idari sistemini örnek aldığı Fransa’nın izlediği yolu izlemiş ve düzenleyici kurumlar, Türkiye’de de idarenin bir parçası olarak ortaya çıkmış ve bunun sonucunda idari yargı denetimine tabi kılınmıştır (Ardıyok, 2002b:190). Bu durumu çerçeve içine alan Anayasamız ise: “İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır.” (md. 125) hükmüne yer vermiştir.

Fransa’da, özellikle idari yargı mercilerinin teknik ve ekonomik yönü ağır basan bağımsız idari otoritelerin kararlarının yargısal denetiminde minimum bir denetimi tercih ettikleri, yani sadece bariz değerlendirme hatası varsa esas denetim yaptıkları gözlenmektedir (Ulusoy, 2003:48). Türk Hukukun’da ise yüksek yargı makamlarının bağımsız idari otoriteleri, herhangi bir idari kuruluştan farklı görmedikleri ve kararlarının yargısal denetiminde, diğer idari birimlerin kararlarının denetimine göre herhangi bir değişiklik olduğunun söylenemeyeceği iddia edilebilir (Ulusoy, 2003:49). Nitekim Danıştay, SPK’nın borsa üzerindeki denetim yetkisini kullanmasının bir idari işlem olduğuna ve idari yargının görev alanına girdiğini DİDDGK 26.06.1998 tarih ve E.1998/355, K.1998/277 sayılı karar altına almıştır (Danıştay Dergisi, S. 98, 1998:63). Bununla beraber yargının yeni ve özgün bir denetim alanı ile karşı karşıya bulunduğu hususunda, tüm Dünyada bir uzlaşma vardır. Buna paralel olarak, ülkemizde üst kurullar üzerinde dış denetim uygulayan idare mahkemeleri ve Danıştay’ın bağımsız bu kurumların kararları üzerinde yapacağı denetimin bazı özellikleri olması gerektiği hususunda da konsensüs vardır. Nitekim Danıştay da 10. Dairesini uzmanlaştırarak, daha çok kurul kararlarına bakma eğilimindedir.

Bu arada, Türkiye’de üst kurulların geçmişi çok eskiye uzanmadığı için, yargı yerlerinin bu kurumların işlemlerinin denetlenmesinde, henüz yeterli içtihat oluşturamadığı iddialarının, Danıştay’ın bunları herhangi bir idari merci gibi görme ve işlemlerini de

herhangi bir idari merciin işlemleri imiş gibi denetleme eğilimi içinde olduğunun (Günday, 2003:499) açığa çıkmasıyla, önemini yitiren bir görüş olduğu bilinmektedir.

Belli sektörlerde uzmanlaşmış düzenleyici kurumların işlemlerinin, bu alanlarda uzmanlığı söz konusu olmayan yargı yerlerince denetlenmesinin bazı sorunlar doğuracağı şüphesiz ise de, bu nedenle yargıda uzmanlaşmış birimlerin oluşturulması gayretleri, bu sakıncayı azaltmaktadır.

Türkiye’de üst kurulların yargısal denetimi konusunda açık olan, bu denetimin idari yargıda yapılacağı hususudur. Ancak kanun koyucu genel bir ilkedan hareket ederek, yöntem olarak yeknesak bir usul belirlememiştir. RK (4054: md. 55.), BDDK (Eski 4389: md. 20/5; Yeni 5411: md. 15.), EPDK (4628: md. 12), ve SPK açısından ilk derece yargı yeri olarak idare mahkemeleri yetkili kılınmış iken, RTÜK (3984: m.39) aleyhine açılacak idari davalarda Ankara mahkemeleri yetkili kılınmış, Rekabet Kurumu gibi kurumlar için ise, hem ilk derece mahkemesi hem de temyiz mercii olarak Danıştay belirlenmiştir. Diğer üst kurulların kanunlarında özel bir düzenleme öngörülmediğinden, bunların kararlarının iptali için, diğer kamu kurum ve kuruluşlarında olduğu gibi, idare mahkemelerine gidilmektedir (Emek, 2002:183). Söz konusu kurumlarca alınan kararların, ilk derece mahkemesi kararları gibi görüldüğünün işareti sayılabilecek bu farklılaşma, aynı zamanda bu kurumların “yargı benzeri kurumlar” olarak nitelendirilmesine de yol açmaktadır (Sezen, 2005:177-178).

Bu arada, bazı üst kurulların denetimini doğrudan yapan Danıştay 10. Dairesinin 10.000’e baliğ dava sayısı, 6 üye ve 12 tetkik hakiminden oluşan yapısı ile, mali imkanları, mevzuatı, insan kaynakları ve denetim alanlarının genişliği ile büyük birer dev’e benzeyen bu kurumların kararları ile ilgili hızlı, etkin ve etkili bir biçimde yargısal denetime tabi tutmasının beklenmesinin gerçekçi olmadığı vurgulanmaktadır (Emek; 2002:184). Örneğin Rekabet Kurumu, rekabet kurallarının ihlal edildiği durumlarda ciddi para cezaları uygulamakla birlikte, kararlarına karşı Danıştay’a yapılan başvuruların yavaş sonuçlandırılması, rekabet kurallarının etkili bir şekilde uygulanmasını geciktirmektedir. 2001 yılında Danıştay’a yapılan başvuruların hiçbiri sonuçlandırılmadığı, 2003 yılında ise 196 davanın yalnızca 21’ini sonuçlandırabildiği ve bekleyen çok sayıda dava bulunduğu ifade edilmektedir. Yargıdaki bu gecikme sebebiyle 1998 yılından 2004 yılına kadar Kurum’un verdiği 60 milyon Avro para

cezasının sadece 500.000 Avro'su tahsil edilebilmiştir. Rekabet Kanunu, Danıştay'ın nihai kararından önce, para cezalarının tahsil edilmesine imkân tanımadığından yüksek enflasyon sebebiyle, verilen idari para cezaları caydırıcı olmamaktadır. Ayrıca uygulanan idari para cezasının tutarının da yasa hükmü nedeniyle düşük kaldığı ifade edilmektedir. Çünkü ceza tutarının belirlenmesinde, yapılan başvuru tarihinden önceki yılın cirosunun esas alınması gerekmektedir (www.abgs.gov.tr, 2007). Danıştay da yeni bir yapılanmaya giderek 10. daireyi daha etkin bir yargılama için yeniden düzenlemiştir. Danıştay da yeni bir yapılanmaya giderek 10. daireyi daha etkin bir yargılama için yeniden düzenlemiştir.

Bu arada ülkemizde idari usul kanununun çıkmaması yanında, üst kurulların bir çoğunun yasalarında usule yeterince yer verilmemesi de yargısal denetimin, çabuk, etkin ve etkili olmasını engelleyen en önemli nedenlerinden biridir. Oysaki, üst kurulların kararlarına karşı yapılan itirazın dayanağı ise, usul ile ilgili süreçte yapılan hata ve eksik dahil kanunun uygulanmasından kaynaklanan hatalarla sınırlı olmalıdır. Bu çerçevede itiraz makamı kararın yerindeliğini inceleyip, üst kurulların yerine yeniden karar verememelidir. Danıştay 10. Dairesi'nin usule uygun olmayan kararları iptal ettiği birçok karar bulunmaktadır.⁸¹

Bu nedenle, üst kurulların karar organları olan kurulların gündemleri belirleme, toplanma sıklıkları, kararlarında göz önünde bulunduracakları bilgi ve belgeler, karar alma şekilleri (oy çokluğu, gerekçeleri vs.) ve karar alma süreleri gibi konuların kanunlarda açıkça belirlenmesi gerekmektedir. Oysaki RK ve kanunda teferruatlı düzenlemeler olması nedeniyle BDDK (5411/87) dışında, usule ilişkin kurulların kuruluş kanunlarında, kararın içeriği, şekli, süresi, karar alma yöntemleri ve kararların yayımlanması gibi hususların yeterince düzenlenmediği görülmektedir. Doğaldır ki, kurulların karar alma usullerinin ayrıntılı olarak düzenlenmesi sadece hukuka uygunluğun değil, aynı zamanda hesap verilebilirliği mümkün kılacaktır. Ayrıca, bu biçimde kararların kabul edilebilirliği artacağı gibi, gerçek anlamda hukuka uygunluk denetimi de yapılabilecektir.

⁸¹ Örnek: Danıştay 10. Dairesi, 15.01.2001 tarihli E.1999/1734, K.2001/53.

5411 sayılı yasanın Kurul kararlarına karşı yargı yolu başlığı altında tesis edilen hüküm uyarınca, “Kurul kararlarına karşı açılacak idarî davalar ilk derece mahkemesi olarak Danıştay’da görülür. Danıştay, Kurul kararlarına karşı yapılan başvuruları acele işlerden sayar. İlişkili Bakanlık, Kurulun düzenleyici nitelikteki kararlarına karşı iptal davası açabilir.” (5411/1005).

Yargı denetiminin hukuka uygunluk denetimi olduğu hususunda şüphe bulunmamaktadır. Nitekim üst kurullar ile ilgili yapılan yeni yasalar, açıkça denetimin yerindelik denetimi olamayacağını vurgulamaktadır. Örneğin 5411 sayılı Bankacılık Kanunu, “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 (md. 82).

3.3.3.4. Yasama Denetimi

Demokratik sistemin özünde yürütmenin, halkın temsilcilerinden oluşan yasama organı önünde icraya ilişkin hesap verebilmesi vardır. Yürütme organına, bütçe ve sair kanunlarla kamu kaynaklarını toplama ve bu kaynakları kullanma yetkisi veren meclisin, icraatın kanunlara uygun olarak yürütülüp yürütülmediğini denetlemesi, demokratik bir gerekliliktir. Dolayısıyla hiçbir kurum ve kuruluş kaynağını kamudan aldığı müddetçe, faaliyet, hesap ve harcamalarını Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin denetim ve gözetiminden kaçıramaz. Hesap verebilirlik sadece Bakanlar Kurulu için değil, kamu kaynaklarını kullanan bütün kişiler için geçerli bir ilkedir. Bu ilke doğrultusunda kurulan üst kurulların Meclis’ce veya Meclis adına ilgili komisyonca denetimi doğru bir yaklaşımdır. Meclis, kamu kaynaklarını kullanan kişilerden hesap sorarken kendisi adına denetim yapan kamu kuruluşlarını kullanır.

Yasama organının denetimi ya doğrudan doğruya TBMM tarafından, Soru, Genel Görüşme, Meclis Araştırması, Meclis Soruşturması, Gensoru, yöntemlerinden biriyle (Anayasa, md. 98-100), ya yönetilenlerin Anayasanın 74. maddesinde belirtilen dilekçe hakkının bir parçası olarak TBMM’ye bir dilekçe ile başvurmaları şeklinde, veya Sayıştay aracılığı ile gerçekleştirilir (Gözübüyük, 2003:302-3003). Demokratik bir rejimde, egemenlik yetkisini halk adına kullanan organlar, aynı zamanda Anayasa

gereği, devlet yönetiminin işleyişi ile ilgili sorunlarda “gözetici”, “denetleyici” rol üstlenirler (Akıncı, 1999:60).

Türkiye’de TBMM adına denetim yapan iki organ bulunmaktadır. Anayasaya göre genel ve katma bütçeli idarelerin bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla Sayıştay görevlendirilmiştir (T.C. Anayasası, md.160). Mali dış denetim başlığı altında bu konu yeterince ele alınmıştır.

Ancak bu noktada, Sayıştay’la irtibatlı olarak üst kurulların yasama denetimi açısından en önemli mekanizmalardan birinin, bu kurumların da içinde yer aldığı merkezi yönetim bütçe kesin hesabının TBMM tarafından karara bağlanmasıdır. Üst kurulların bütçelerini Eylül ayı sonuna kadar doğrudan Türkiye Büyük Millet Meclisine, bir örneğini de Maliye Bakanlığı’na gönderme yükümlülüğü (5018/18) bulunmakla birlikte, bütçe üzerindeki asıl denetim yetkisi kesin hesabın karara bağlanması aşamasında kendini gösterecektir. 5018 sayılı kanunun 42 maddesi: “Türkiye Büyük Millet Meclisi, merkezî yönetim bütçe kanununun uygulama sonuçlarını onama yetkisini kesin hesap kanunuyla kullanır” demek suretiyle bu denetim yetkisini ortaya koymaktadır. Kesin hesap kanunu tasarısı, muhasebe kayıtları dikkate alınarak, merkezî yönetim bütçe kanununun şekline uygun olarak Maliye Bakanlığı’na hazırlanır. Bu tasarı, bir yıllık uygulama sonuçlarını karşılaştırmalı olarak gösteren değerlendirmeleri içeren gerekçesiyle birlikte, izleyen malî yılın Haziran ayı sonuna kadar Bakanlar Kurulu’na Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne sunulur ve bir örneği Sayıştay’a gönderilir (5018/42). Sayıştay, merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri için düzenleyeceği genel uygunluk bildirimini, kesin hesap kanun tasarısının verilmesinden başlayarak en geç yetmiş beş gün içinde Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar. Genel uygunluk bildirimi; dış denetim raporları, idare faaliyet raporları ve genel faaliyet raporu dikkate alınarak hazırlanır (5018/43).

Ayrıca, 5411 sayılı Bankacılık Kanunu, şeffaflık ve hesap verebilirlik başlığı altında “Kurumun faaliyetleri hakkındaki yıllık rapor, raporun ait olduğu dönemi izleyen yılın mayıs ayı sonuna kadar Bakanlar Kuruluna sunulur ve kesin hesaplar ile birlikte kamuya açıklanır. Kurum, faaliyetleri ile ilgili olarak yılda bir defa Türkiye Büyük

Millet Meclisi Plân ve Bütçe Komisyonu'na bilgi verir.” (md. 97) hükmünü getirmesi önemlidir. Zira bütün düzenleyici kurulların yasalarına aynı veya benzer hükümlerin getirilebileceği öngörülebilir.

3.3.3.5. Kamuoyu Denetimi

Kamu yönetiminin bir diğer denetim türü ise kamuoyu denetimidir. Ancak kamuoyu denetiminin etkili olabilmesi için, örgütlenme ve demokratik katılım yollarının açık, yurttaşların bilinçli ve uyanık, kamuoyunu oluşturmada neredeyse belirleyici hale gelen elektronik medyanın tarafsız olması; bu tarafsızlığın sağlanabilmesi için de medyanın tekelleşmesine ve diğer ticari ve sınaî alanlarda faaliyet göstermelerine karşı önlemlerin alınması gerekir. Aksi takdirde, bugün Türkiye’de yaşandığı gibi medya–siyasetçi arasında, alışveriş ve şantaj ilişkisi meydana gelecek ve sonuçta kamuoyu bilgi çarpıtma ile karşı karşıya kalacaktır. Kamuoyu oluşturmada sendikalar, meslek odaları ve dernekler gibi demokratik kitle örgütlerinin güçlü olmasının da büyük önem taşıdığı açıktır. Düzenleyici Kurullar açısından ise, periyodik raporlar hazırlanması ve bunun yayımlanması önem arz etmektedir.

Bu alanda atılmış iki önemli adım dikkatimizi çekmektedir. 5411 sayılı Bankacılık Kanunu, Şeffaflık ve hesap verebilirlik başlığı altında “Kurumun faaliyetleri hakkındaki yıllık rapor, raporun ait olduğu dönemi izleyen yılın mayıs ayı sonuna kadar Bakanlar Kurulu’na sunulur ve kesin hesaplar ile birlikte kamuya açıklanır. Kurum, faaliyetleri ile ilgili olarak yılda bir defa Türkiye Büyük Millet Meclisi Plân ve Bütçe Komisyonu’na bilgi verir. Kurum, stratejilerine ve bu stratejilerin yerine getirilmesine ilişkin olarak Bakanlar Kurulu’na altı ayda bir bilgi verir. Kurum, ilgili sektörde yaşanan önemli gelişmelere ve bu Kanununun 93 üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde belirtilen kuruluşların performanslarına ilişkin olarak toplulaştırılmış bazda üç aylık süreli raporlar yayımlar. Kurum, risk yönetim politikalarını kamuya açıklar. Kurul tarafından yapılan düzenlemeler, değişiklikleri de içerecek şekilde sürekli olarak güncellenmek suretiyle, kurumun internet sayfasında yayınlanır. Kurumca hazırlanacak süreli raporların biçim ve içerikleri ile usûl ve esasları, kurulca belirlenir.” (5411/97) hükmünü getirmesi, kamuoyu denetimi açısından da önemlidir. Zira bütün düzenleyici kurulların yasalarına aynı veya benzer hükümlerin getirilebileceği bir yana, kamuoyuna denetim yapma imkanı tanıyan verimli bilgi tabanı hazırlanmaktadır.

Bu alanda getirilen ikinci önemli düzenleme 5018 sayılı yasadır. Bu yasanın getirdiği yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorunluluğu (5018/8) yanında faaliyet raporlarının üst yöneticilerce ya da ilgili bakanlıklarca kamuoyuna açıklanması önemlidir. Ancak üst kurulların aynı kanunun 2. maddesinde sayılan maddeler arasında, 41. maddenin olmadığı iddia edilebilir. Buna rağmen 43. madde, üst kurulların tabi olduğu maddeler arasında sayıldığından, genel uygunluk bildirimini kapsamında bir denetim söz konusu olabilecektir. Kaldı ki, üst kurulların tabi olduğu sonraki maddelerde, malî istatistiklerin hazırlanması ve açıklanması zorunlu tutulmuştur ve malî istatistiklerin anlaşılabilir ve kullanıcılar için kolayca ulaşılabilir olması da esastır.

Bu noktada düzenleyici kurulların geleneksel denetim metotları yanında, demokratik ve saydam bir idare hedefi doğrultusunda özellikle kurulların yayınlayacağı periyodik çalışma raporları ve kamuoyuna yapacakları açıklamalar ile kamuoyu denetimine zemin hazırlamaları önem kazanmaktadır. Örneğin ABD de FSI kurul başkanı sene sonunda kamuoyu önünde hesabını vermektedir. Bu ciddi bir kamuoyu denetimidir. Ancak yayınlanan faaliyet raporlarında, performans ölçümüne dayalı ve ölçülebilir hedeflere ne ölçüde ulaşıldığını gösteren performans bilgilerini içermesi ve açıklanan mali tablolarındaki bilgilerin, kurumun hakları, alacakları, varlıkları, borç ve yükümlülükleriyle ilgili bilgileri tam olarak içermesi gerekmektedir. Çünkü üst kurullar üzerinde gerçek anlamda yerindelik denetimi yapabilecek tek aygıt, kamuoyudur ve kamuoyu denetiminin işleyebilmesi için verimli hale getirilmiş bilgilerin kolay ulaşılabilir, paylaşılabilir, gerçek ve kamuoyunun anlayabileceği biçimde, verimli hale getirilmiş olmalıdır.

Hukuksal denetimin yapılmasında bir takım zorluklarla karşılaşıldığı, “müfettişleri içeri sokmadık” lafları çalışanlarınca “kalelerinde” sıkça seslendirildiği bir ortamda, tüm bu argümanlar birlikte değerlendirildiğinde, üst kurulların etkin bir denetime tabi tutulması, bir yandan Anayasa’nın emredici hükmü olan idarenin bütünlüğü ilkesi ve öte yandan bağımsızlığın sorumsuzluk olarak algılanmasının getirdiği olumsuzlukların aşılması açısından, fevkalade önem arz etmektedir.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Bu çalışmada dünyanın birçok yerinde yaşanan çok kapsamlı değişim ve dönüşümlere bağlı olarak ortaya çıkan ve ülkemizde de yer almaya başlayan, üst kurullar konu edilmiştir. Bu kurulların/kurumların hangi şartlar altında ortaya çıktıkları, gelişmelerine etki eden faktörler, yapı ve işleyişleri, idari yapı içindeki yerleri, geleneksel bürokrasiyle entegrasyonu, bağımsızlık düzeyleri gibi konular incelendiğinde bazı sonuçlara ulaşılmaktadır. Ancak belirtmek gerekir ki bu sonuçlar, başka bir zaman diliminde yapılacak çalışmalarla doğrulanmayabilir. Bu çalışma baştan beri üst kurulları anlamaya çalışmaktadır. Dolayısıyla, elde edilen sonuçlar, hipotezlerin doğrulanmış ve genel geçer teoriye dönüşmüş halini ifade etmemektedir. Sadece “anlama” çabalarıdır.

1. Üst kurulların ilk ortaya çıkışı, Türkiye’de ekonomik liberalizme yönelişin başladığı 1980’li yılların ilk yarısına rastlamaktadır. Bu dönemde henüz bu günkü anlamda bir üst kurul sayılmayacak olan Sermaye Piyasası Kurulu kurulmuş, bunu daha sonra Radyo Televizyon Üst Kurulu ve Rekabet Kurumu izlemiştir. 1990’ların ikinci yarısından itibaren Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, Telekomünikasyon Kurumu, Tütün, Tütün Mamulleri Ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu ve Kamu İhale Kurumu oluşturulmuştur. 4634 sayılı Şeker Kanunu uyarınca, Şeker Kurumu kurulmuş ise de Şeker Kurumu gerek kurul oluşumundaki farklılık ve gerekse özerkliğindeki zafiyet sebebiyle üst kurul sınıflandırması içinde değerlendirilmemektedir. Nitekim Temmuz 2004’te TBMM’ye sevk edilen “Düzenleyici Ve Denetleyici Kurumlar Hakkında Kanun Tasarısı”nda ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nda Şeker Kurumu’na yer verilmemiştir.

Yapı ve fonksiyonları açısından dünyadaki uygulamalarla paralellik arz eden üst kurulların, ilk başlarda kuruluş ve görevleri belirli bir usul ve esaslar çerçevesinde belirlenmemiş, teşkilatlarından kurulun teşkiline, personelinin statüsünden ücret ve mali haklara, yargısal denetiminden mali konularda hesap vermeye kadar bir dizi konuda her kurumun mevzuatında farklı hükümler yer almıştır. Ancak zaman içinde bu farklılıklar Kanun, Kanun Hükmünde Kararname ve genelgelerle giderilmeye çalışılmıştır. Üst kurullarla ilgili genel bir çerçeve oluşturmak amacıyla bir yasa taslağı hazırlanarak TBMM’ne sevk edilmiştir. Ancak taslak henüz yasalaşmadığından bu konudaki

eksiklikler, gerek ilgili kanunlarında yapılan değişlikle ve gerekse 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile giderilmeye çalışılmaktadır.

2. Ortaya çıkmalarına ve dünya genelinde gelişimlerine etki eden birçok faktör olmakla birlikte Türkiye’de özellikle son dönemde üst kurulların oluşumu, belirli ilkeler çerçevesinde değil, daha çok konjonktürel gelişmelere bağlı yaşanan ağır ekonomik krizlerin ve kamu mali disiplininin bozulması sürecinde gerçekleşmiştir. Yaşanan krizlerin başlıca nedenleri olarak, sürdürülemez iç ve dış borç dinamiği ve malî sistemdeki sağlıksız yapılanma görülmektedir. Kamu mali yapısının bozulması ve yaşanan ekonomik krizlerin müsebbibi olarak siyasetçiler görüldüğünden, ekonominin siyaset karşısında özerkliğini sağlayacak ve dolayısıyla ekonomi yönetimini rasyonelleştirerek piyasa sistemine işlerlik kazandıracak üst kurullar, düzenleyici kurumlar olarak oluşturulmaya başlanmıştır.

Bu dönemde piyasaları düzenlemek amacıyla üst kurullar kurulmasının ardında yatan en önemli etkenlerden biri, IMF, Dünya Bankası ile AB tarafından bu kurumların kurulması yönündeki talepleri olmuştur. IMF’ye verilen niyet mektuplarının ve Dünya Bankası ile yapılan ikraz anlaşmalarının toplu bir incelemesi bu hususu kanıtlayacağı gibi üst kurulların hangi amaçlarla kurulmuş olduklarını da açığa çıkartacaktır. Hangi sektörde hangi kurulun ne kadar süre içinde ve hangi yasayla kurulacağı, yasaların parlamentodan hangi tarihe kadar çıkarılacağı, ne zaman faaliyete geçecekleri bu belgelerde taahhüt altına alınmıştır.*

3. Üst kurulların ilgili kanunları incelendiğinde, yasa koyucunun kimi kurumlar için “idari ve mali özerklik”ten kimisi için de “yetkilerini bağımsız olarak kullanacağından” bahsederek bu kurumların idari ve mali özerkliklerini sağlayıcı düzenlemeler içerdiği anlaşılmaktadır. Ayrıca ilgili kanunlarında “Kurum görevini yaparken bağımsızdır. Hiç

* Örneğin IMF’ye 18 Aralık 2000’de verilen niyet mektubunda, Elektrik Piyasası Kanunu’nun meclise sunulması taahhüt edilmektedir. 3 Mayıs 2001 tarihli niyet mektubunda da daha önce taahhüt edilmesine rağmen çıkarılmayan Tütün Kanunu’nun mecliste Mayıs ayında çıkarılacağı gözden geçirme koşulu olarak yer almaktadır. Aynı şekilde IMF’ye sunulan Ocak 2002 niyet mektubunda; bağımsız İhale Kurumunun 2002 yılı Mart ayı sonuna kadar oluşturulacağı, Türk Telekom’un özelleştirme planının Nisan 2002’de Bakanlar Kurulu tarafından kabul edileceği TEKEL için hazırlanacak özelleştirme planının 2002 Eylül ayı sonuna kadar Bakanlar Kurulu tarafından kabul edileceği taahhüt edilmiştir. Dünya Bankasıyla imzalanan ekonomik reform kredisi ikraz anlaşmasının koşulları arasında da benzer düzenlemelerin yer aldığı görülmektedir.

bir organ, makam, merci ve kişi Kurumun nihai kararını etkilemek amacıyla emir ve talimat veremez” hükmü yer almaktadır. Kurul üyelerinin bağımsızlığı ve tarafsızlığı konusunda ayrıca bir hüküm konulmamış ise de, Kurumun bir parçası olan Kurulun ve onların Başkan ve üyelerinin bütün Kurum için öngörülen bağımsızlık ilkesinin dışında kalması düşünölemeyecektir. Dolayısıyla Kurul üyelerinin sağlanan bir takım güvencelerle bağımsız hareket etmeleri teminat altına alınmaya çalışılmıştır.

Yapısal olarak bağımsızlığın en önemli yüzü, bu kurumların karar organlarını oluşturan kurulların üyelerinin statüsü açısından kendisini göstermektedir. Yani kurumun bağımsızlığı, kurumun karar organını oluşturan kurul üyelerinin bağımsızlığını sağlamakta önemli bir unsur olarak ortaya çıkmaktadır. Bu bağlamda idari bağımsızlık, kurul üyelerinin bazı statü güvenceleriyle donatılmaları anlamına gelir. Dolayısıyla kurul üyelerinin atanma biçimi, görev süresi, yeniden atanabilme durumu ve haklı sebepler olmadıkça görevde kalma güvencesinin olup olmadığı gibi konular üst kurulların bağımsızlığını doğrudan belirleyen hususlar arasında ön plana çıkmaktadır.

Bu kurumların üyelerinin atanmasında bağımsızlığı garanti edecek sihirli bir formöl henüz bulunmamakla birlikte bu konuda değişik yöntemler uygulanmaktadır. Bunlardan bir tanesi kurul üyelerinin, siyasî olmayan organ veya makamların gösterecekleri adaylar arasından Bakanlar Kurulu tarafından, diğeri ise parlamento tarafından atanmasıdır. Dünyadaki uygulamalara baktığımızda kurul üyelerinin atanmasında siyasi makamların belirleyici olduğu görölmektedir. Ancak Türkiye’de üst kurulların oluşumunda siyasal iktidarın ağırlığının Batı ölkeleriyle karşılaştırıldığında, daha fazla olduğu, siyasi bir kurum olarak hükümetin veya parlamentonun kurul üyelerini atamasının bağımsızlığı etkilediği ifade edilse de, diğer yöntemlerin de bağımsızlığı garanti edemeyeceği endişesi taşınmaktadır. Üst kurulların parlamento ve halka karşı hesap verme yükümlölüğü bulunan siyaset kurumundan yalıtılmaya çalışılması, asıl bağımsız olması gereken kesimlerin etkisine girmesi gibi daha vahim bir sonucu da doğurabilecektir. Ayrıca kurul üyeleri seçimi siyasi kurumlarca yapıldığı müddetçe bu kurumları siyasetten arındırmadan bahsedilemeyeceği söylenebilirse de, siyasetten arındıracağız diye demokrasiden arınma sonucunu doğuracak uygulamalardan da kaçınılması gerektiği hatırlatmayı gerektirmeyecek kadar açıktır.

Bu noktada sorulması gereken soru, önemli olan kurul üyelerinin hükümet ya da siyasi makamlar tarafından atanması mıdır? Bu soruya verilen cevaplardan belirleyici olan hususun kurul üyeliğine aday seçilen kişilerin niteliklerinde yattığı anlaşılmaktadır. Üst kurullarda görevlendirilenlerin ehliyetli kişiler olması çok önemlidir. Üst kurulların bürokrasiye, siyasete ve özel çıkar gruplarına karşı bağımsızlıklarının önünde en büyük engelin, kurul üyelerinin düzenledikleri alanlarda yeterince meslekî birikime sahip olmamalarından kaynaklanacağı değerlendirilmektedir. Bu açıdan kurul üyelerinin, kurumu kuruluş amacına uygun bir biçimde yönetecek meslekî ve teknik deneyime sahip yetkin kişiler arasından seçilmesi en önemli husus olmaktadır. Bu niteliklere sahip kurul üyeleri, ehil ve sorumluluklarının bilincinde etki altında kalmadan, hiçbir kurum veya kuruluş arasında fark gözetmeden, kimseye ayrımcılık yapmadan görevlerini yapabilecek, bir siyasi görüşün veya bir partinin çıkarları için değil, ülkenin çıkarları için çalışacaktır. Üst kurul üyeliğine nitelikli personel ataması noktasında bir özenin olup olmadığı sorgulandığında; kamuoyuna siyasi pazarlıklar yapıldığı şeklinde olumsuz haberler yansısa da genelde kurul üyeliğine ilgili oldukları alanda bilgi, birikim ve tecrübeye sahip kişilerin atanmaya çalışıldığı söylenebilir.

Kurulun bağımsızlığını sağlamada önemli etkenlerden biri de, üyelerin görev sürelerinin ne kadar olacağı ve tekrar seçilip seçilmeyecekleridir. Göreve başlama, görevde kalış süresi ve yeniden atanma durumu bağımsızlığı zedelememelidir. Bu açıdan üyelerin kendilerini göreve getiren siyasilere karşı bağımsızlıklarını daha kolay sağlamak amacıyla yeniden seçilmemeleri bir formül olarak ileri sürüldüğü gibi, sınırları daha önceden belirlenmiş bir emeklilik yaşına kadar olması da teklif edilmektedir. Görev süreleriyle ilgili farklı düzenlemeler bulunmakla birlikte bağımsızlığı güvence altına alabilecek süre tayini yapılmaya gayret edildiği görülmektedir. Türkiye’de kurul üyelerinin görev süresinin 4-6 yıl arasında değiştiği görülmektedir. Genel seçimlerin 5 yılda bir yapılması göz önünde bulundurulursa, 6 yıllık görev süresinin bir genel seçim (hükümet) dönemini aştığı, böylece hem üyelerin bağımsızlığının teminat altına alındığı hem de siyasi belirsizliğin azaltıldığı söylenebilir. Üyelerin değiştirilmesini öngören 5 yıllık görev sürelerinin de uygulamada genel seçimlerin yenilenme süreleri ile aynı döneme denk gelmediği sürece bağımsızlık ve belirsizlik yönünden bir engel oluşturmadığı söylenebilir.

Bağımsızlık anlamında kurul başkanı ve üyelerine sağlanan en önemli güvencenin, görev süreleri dolmadan görevlerine son verilememesi olmaktadır. Ancak belli şartların gerçekleşmesi halinde kurul üyelerinin görevlerine son verilebilmektedir. Kurul üyelerinin görevden alınma şartlarına baktığımızda bunların atanmaları için gerekli şartları kaybetme, görevleriyle ilgili işledikleri suçlardan mahkûmiyet kararı ve sağlıklarının görevlerini yapamayacak derecede bozulmuş olması gibi hususlar olduğu görülmektedir. Üst kurullarda görev yapan kurul başkanı ve üyelerin görevlerini yerine getirirken görevleriyle bağdaşmayan veya tarafsızlıklarını zedeleyebileceği düşünülen bazı uygulama ve faaliyetler için yasaklar veya kısıtlamalar getirilmiştir. Kurullar arasında da farklılıklar olmakla birlikte kurul üyelerinin genelde, resmi veya özel hiçbir görev alamayacakları ve ticaretle uğraşamayacakları şeklinde yasaklara tabi oldukları görülmektedir. Ayrıca bazı kurul başkan ve üyelerinin görevleriyle ilgili gizli kalması gereken bilgileri ilgilisi haricinde kimseye açıklayamayacakları şeklinde yasaklar da söz konusudur. Bunun yanında üst kurulların başkan ve üyeleri kendisi, eşi, evlatlıkları ve üçüncü derece dahil kan ve ikinci derece dahil kayın hısımlarıyla ilgili konularda müzakere ve oylamaya katılamazlar. Netice itibariyle, kurullara siyasi otorite tarafından yapılan atamaların ve bu amaçla yasama organınca düzenleyici kurumların yapısında gerçekleştirilen yasal düzenlemelerin bu bağımsızlığı etkilediği söylene de, iç örgütlenme yapısını kendisi belirleyen, personel atamasını kendisi yapan ve kaynakları yasayla güvence altına alınmış üst kurulların özerkliği konusunda şüpheye düşmemek gerekir.

Üst kurulların bütçe ve yeterli finansman kaynaklarına sahip olmaları, bağımsızlıklarının diğer bir ayağını oluşturmaktadır. Üst kurulların bütçe ve mali yapılarıyla ilgili kurucu kanunlarında özel ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda genel bir düzenlemeye yer verilmiştir. 5018 sayılı Kanun, merkezi yönetim bütçesi kapsamı içinde genel bütçe ve özel bütçenin yanında ayrı bir bütçe olarak üst kurulların bütçelerine yer vermektedir. Bu düzenlemeyle üst kurulların gelir kaynakları ve harcamaları dünya uygulamaları ile paralel bir biçimde merkezi yönetim bütçesi içinde ama ayrı bir bütçe olarak yer almaktadır. Üst kurullara giderlerini karşılamaya yetecek gelir kaynağı sağlandığı da görülmektedir. Üst kurullar gelirlerini, tarifeler aracılığıyla tüketicilere yansıtılacak şekilde düzenlenen firma faaliyetleri üzerinden, lisans ücreti, harç, kullanıcı ücreti ve para cezaları şeklinde tahsil

edilmektedir. Kurum'un gelirlerinin kendi havuzunda toplanması bütçe özerkliğinin bir sonucudur. Gelir ve gider dengesinde genel esas Kurumun gelirlerinin, giderlerini karşılaması şeklindedir. Ancak gelirlerin Kurulun giderlerini karşılamaya yetmediği takdirde, açık, ilgili bakanlığın bütçesinden verilecek yardımlarla karşılanmaktadır. Üst kurulların gelir fazlası genel bütçeye aktarılmaktadır.

4. Üst kurulların Türkiye'nin siyasi, ekonomik, toplumsal ve yönetsel koşullarına ne derece uygun olduğu altı iyi çizilmesi gereken önemli noktalardan birini oluşturmaktadır. Geleneksel anlayışın oldukça dışında ve farklı alanlarda faaliyette bulunmaları, aldığı kararların önemi ve üyelerinin güvenceleri sebebiyle, bu kurumlar, ne geleneksel kamu örgütlerine ne de özel sektör veya üçüncü sektör örgütlerine benzemektedir. Geleneksel anlayışla ve kavramlarla bu örgütleri izah etmek oldukça zordur. Türkiye yönetim geleneğinde de üst kurullar yer almadığı için bu kurumların nereye oturtulacağı ve nasıl yapılandırılacağı konusunda belirsizlik ve bununla ilgili tartışmalar yaşanmıştır. Bu açıdan öncelikle bu kurumların devlet örgütlenmesi içinde nereye oturduğu, idari sistem içindeki konumu açıklığa kavuşturulmaya çalışılmıştır.

Anayasanın 123. maddesi, idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğunu ve kanunla düzenleneceğini ifade ederek idareyi merkezden yönetim ve yerinden yönetim olmak üzere iki bölüme ayırmaktadır. Ayrıca Anayasa bazı kamu kurumlarını doğrudan düzenleme konusu yaparken bunlar dışında kalan kamu kurumları açısından, "Kamu tüzel kişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur" (md. 123) genel dayanağına yer vermiştir. Dolayısıyla Anayasa'da doğrudan doğruya düzenleme konusu yapılmamış kamu kurumları için bu maddeye dayanarak yasa koyucuya yeni kamu kurumları meydana getirebilme imkânı tanınmıştır. Bu anayasal çerçevede üst kurulların merkezi idare ve yerinden yönetim yapısı dışında üçüncü bir kategori oluşturmadığı açıktır.

1982 Anayasası'nın öngördüğü idare yapılanması içinde üst kurul ve benzeri kurum tipi modelin mümkün olmayacağını savunan görüşleri bir kenara bırakacak olursak, üst kurulların, tüzel kişilikleri ve özerklikleri ile merkezi yönetimin hiyerarşisi içinde yer almadıklarından merkezi yönetim kuruluşları olamayacaklarına göre yerinden yönetim kuruluşları içinde yer aldığı görüşünün kabul gördüğünü söyleyebiliriz. Ancak asıl sorun bu noktadan sonra başlamaktadır. Çünkü hizmet ölçütlerinin belli bir coğrafi

alanla sınırlı olmaması ve yöneticilerinin halk tarafından seçilmemiş olması nedeniyle üst kurullar, yer yönünden yerinden yönetim kuruluşları olamayacaklarına göre, yerinden yönetim yapısı içinde ya hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları arasında kendilerine yer bulacaklar ya da farklı bir kategoriye oluşturdukları kabul edilecektir. Geline bu noktada işlevlerine ve yasadaki düzenlemelerine bakıldığında üst kurulların belirli bir kamu hizmetini görmek üzere kurulmadıkları, dolayısıyla hizmet yerinden yönetim kuruluşlarıyla ve kamu hizmeti görmek üzere oluşturulmuş klasik kamu kurumuyla eş tutmanın zor olduğu anlaşılmaktadır. Doğal olarak geriye üst kurulların yerinden yönetim kuruluşları içinde, yerel yönetimler ve hizmet yerinden yönetim kuruluşları yanında üçüncü bir kategoriye oluşturduğu söylenebilir.

Anayasal temelleri açısından bakıldığında, üst kurullardan yalnızca RTÜK, Anayasa’da düzenleme konusu edilmiştir. Ayrıca Anayasanın “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” (md. 167) maddesinin SPK, RK ve BDDK’nın anayasal dayanağı olduğu kabul edilebilir. Ayrıca üst kurulların mutlaka Anayasal temele kavuşturulmaları da gerekli değildir.

Üst kurullarla ilgili olarak üzerinde durulan diğer bir konuda bunlarla yürütme organı ve hükümet arasında kurulan ilişki, bu ilişkinin niteliği ve hükümetin bu ilişkiyle kurumlar üzerinde herhangi bir etkileme gücüne sahip olup olmadığıdır. Kurullar ile hükümet arasında ya Başbakan, devlet bakanı şeklinde doğrudan “kişisel” bir ilişki ya da bakanlık şeklinde “kurumsal” ilişki kurulmuştur. Daha önceki yasal düzenlemelerde genel olarak “ilgili bakan ve/veya bakanlık” deyimini kullanılıyor iken, yeni düzenlemelerde “ilişkili bakanlık” ifadesi kullanılmaya başlanmıştır.

Bakanlık merkez yapılanması dışında teşkilatlanmış kamu kurum ve kuruluşları, idari yapıda “bağlı” veya “ilgili” kuruluş statüsünde yer almaktadır. Bu sayede siyasi otorite ile bu kuruluşlar arasında bir denetim mekanizması kurulmaktadır. “Bağlı” ve “ilgili” kuruluşlar 3046 sayılı yasa tanımlanırken, “ilişkili kuruluş” statüsü henüz tanımlanmış değildir. Dolayısıyla, bu statünün hukuksal anlamı ve ilişkili oldukları bakan/bakanlık ile olan ilişkilerin mahiyeti tartışmaya açıktır. Ancak Danıştay’ın Rekabet Kurumuyla ilgili vermiş olduğu bir kararda “ilgili kuruluş” ile “İlişkili kuruluş

kavramları arasında fark gözetmediğini, kavramların eş anlamlı olduklarını belirterek uygulama açısından bu “sözcük oyununun” hukuksal bir farklılık yaratmayacağını ortaya koymuştur.

Üst Kurullar ile ilişkili oldukları bakan ya da bakanlık arasındaki ilişki ile ilgili olarak ilk olarak vurgulanması gereken nokta, kurucu yasaları çerçevesinde tüm kurumlar için genelleştirilebilecek bir standart ölçünün olmadığıdır. Ancak üst kurullar ile ilgili/ilişkili bakan/bakanlık arasında kurumdan kuruma değişiklik gösteren ilişkilerin, bu kurumların yönetsel işleyişleriyle, büyük ölçüde de bütçeleri ile ilgili bir durum olup (faaliyet raporlarının sunulması, görüş alınması vb.) kurulların işlevlerini yerine getirmesi süreci bu ilişkinin dışında görülmektedir.

Danıştay’ın yukarıda belirtilen kararına rağmen, “ilişkili” kuruluş statüsünün “ilgili” kuruluş statüsünden farklılıklar taşıdığını belirtmek gerekir. Özellikle bütçe, özerklik düzeyi ve fonksiyonları açısından bu farklılık ortaya çıkmaktadır. İlgili kuruluşların sahip olduğu yetkilerden daha farklı bir yetkiye sahip olan üst kurulların siyasal otoritelerle ilişkisine diğer kurum ve kuruluşlardan farklı bir statüyle yaklaşılması gerekmektedir.

Üst kurulların Anayasal konumlarının tayini, devlet ve idari teşkilat içerisindeki yerlerinin belirlenmesi ve yürütme organı ile olan ilişkilerinin mahiyeti bu kurumların Türkiye’nin yönetim geleneğine uygun olup olmadığı ve mevcut bürokratik yapıyla bütünleşmesinde her hangi bir sorun yaşanıp yaşanmadığı noktasında bize fazla bir ipucu vermeyecektir.

“Kamu yönetimi”nin eş anlamlısı olarak, siyasal sistemin kamu yönetimi kolu olarak çalışan geleneksel bürokrasi, devlet yönetiminde çeşitli idari görevleri, işleri yerine getirmek için modern hükümetler tarafından yönetilen ve çeşitli kamu kurumlarından oluşan örgütler bütünüdür. Zamanla ihtiyaçların artmasına paralel olarak hacim bakımından büyüyen bürokratik yapıda kırtasiyecilik, gizlilik, dışa kapalılık, kuralcılık, sorumluluktan kaçma, hantallaşma gibi olumsuz özellikler ön plana çıkmaya başlamış, politik amaçlar uğruna siyasal kurumlarca yürütmenin işleyişine müdahale edilerek siyasal yozlaşma ve çürümeye sebep olunmuştur. Bürokrasinin olumsuzluklarını asgariye indirmeye veya ortadan kaldırmaya yardımcı olabilecek ve etkin bir kamu yönetimi sistemi arayışları çerçevesinde geleneksel bürokrasinin çözüm üretmediği

özellikle bankacılık, finans, iletişim ve enerji gibi alanlardaki sorunlara siyasal etkilerden uzak özerkliği ile çözüm bulmak amacıyla, üst kurullar, kamu yönetimi içinde yerlerini almaya başlamışlardır.

Geleneksel bürokrasinin yerini giderek daha hızlı almaya başlayan bu kurumlar, bürokratik yapıda önemli değişiklik yapmaktadırlar. Siyasal iktidar ve ekonomik güç odakları karşısında, temel hak ve özgürlükler ile piyasa mekanizmalarının daha düzenli işleyişini, bunların müdahale, baskı ve etkileri olmadan sağlayabilen ve güvence altına alabilen güvenli araçlar olarak üst kurullar, geleneksel bürokratik yapıdan farklı özellikler taşımaktadırlar. Geleneksel bürokrasi kural olarak siyasi yöneticilere bağlı ve onların emirlerini yerine getirmekle görevli bir organ iken üst kurullar, bakanlık politikalarından daha az etkilenmekte, kendilerini koruyarak geliştirebilmektedirler. Genel yönetim dizgesi içinde yer almalarına karşın idari ve mali özerkliği ile merkezi idarenin hiyerarşik yapılanması içinde yer almazlar. Devlet nam ve hesabına hareket etmelerine rağmen; kamusal yaşamın duyarlı alanlarında, denetim ve düzenleme esasına dayalı güçlü kamusal yetkilerini kullanırken, hiyerarşik ve vesayet denetimine tabi değildir. Bir kamu hizmeti sunmadan öte, bir faaliyetin rasyonel olarak organizasyonu, düzenlenmesi ve denetimi şeklinde kendini gösterirler. Tüzelkişilikleri ve kendilerine ait bütçeleri vardır. Belli güvencelerle donatılmış kurul yapılarıyla siyasetten ve siyasi iktidardan daha bağımsız, uzmanlıkları ön plana çıkmış teknokratik bir yapı özelliği taşımaktadırlar.

Başlangıçta bu kurullar oluşturulurken mevcut bürokratik yapıdan ve siyasi otoriteden bunlara karşı belli bir direnç gösterildiği ve kuruluşlarından bu yana azalan oranda da olsa direncin devam ettiği söylenebilir. Çünkü üst kurullar bürokratik kurumsal yapıyı yeniden örgütlerken sadece politikacıdan değil aynı zamanda diğer eski bürokratik kurumlardan da yetki almaktadırlar. Ancak geline bu noktada üst kurullarla, diğer bürokratik örgütlerin uyum içinde çalışma sergiledikleri de görülmektedir.

5. Ülkemizde son yıllarda gerçekleştirilmeye çalışılan yapısal reformların bir amacı da siyasetin ekonomiye müdahale olanaklarını sınırlandırmaktır. Daha önce doğrudan siyasal iktidarlarca (hükümetlerce) yürütülen, karar verilen veya denetlenen önemli kamu politikası alanları üst kurulların kurulmasıyla, “kurul” biçiminde örgütlenen özerk bürokrasilere aktarılmış olmaktadır. Bu kurullar 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.” Ancak sadece üst kurul 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.

Daha önce genel idare kuruluşlarınca hükümetin yetki ve sorumluluğu altında yürütülen bazı ekonomik faaliyetlerin, idari ve mali özerkliğe sahip üst kurullara devredilmesiyle halka karşı sorumlu bulunan siyasal iktidarın yani hükümetin piyasaların işleyişi ile ilgili konularda yetkisiz bırakılmasının demokrasiyle çelişiyor görülmesi önemli bir sorun alanı olarak karşımızda durmaktadır. Siyasi kurumlar bürokrasiyi işletme, yönlendirme ve denetleme yetkisine sahiptir. Bu yetkilerin kaynağı demokratik ilkeler, anayasa ve yasalardır. Bürokrasiler, eylem ve işlemlerinden siyasi kurumlara karşı sorumludur. Buna karşılık, siyasetin alanını daraltmaya yönelik bir yaklaşımın sonucu olarak kamu yönetiminde oluşturulan üst kurul bürokrasilerinin bağımsız olarak hareket etmeleri söz konusu olacağından, kendilerince kamu politikası oluşturma ve uygulama yetkisine sahip yeni birer “iktidar odakları” haline gelerek siyasalere karşı sorumluluktan kaçabileceklerdir.

Üst kurullar özerk ve bağımsız yapılarıyla merkezi idarenin hiyerarşik yapısından ayrılmış olmalarına karşın, merkezi idarenin, siyasi kurumların ve genel deyişle devletin gözetimi dışında değillerdir. Esas itibariyle bu kurumların bağımsızlığından kastedilen, devletin her türlü müdahalesinden soyutlanmış olmak da değildir. Bu çerçevede, üst kurulların özerk olmaları şüphesiz onların keyfi ve kural tanımaz bir anlayış içinde olmalarına cevaz vermez. Üst kurullar görevlerini yaparken mutlak bağımsız değildir ve hem parlamentonun hem de hükümetin üst kurullar üzerinde çeşitli etki ve yaptırım mekanizmaları bulunmaktadır. Her şeyden önce üst kurulların yönetim alanında hayatiyet bulmaları meclis iradesine bağlı bir yasal düzenlemeyle mümkün olmaktadır. Üst kurulların hangi alanlarda hangi amaçla kurulacağı, yetkisi, görevi, hak ve

yükümlülükleri yasayla düzenlenmektedir. Yasa koyucu üst kurulları oluştururken sahip olduğu iradeye, kurulların işleyişleri süresince istediği zaman değişiklik yapma şeklinde sahip olmaktadır. Meclis anayasal teminatları olmadığı için üst kurulları 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 siyasal iktidarca belirlenen genel ekonomik makro politikaları ve yakalanması gereken hedefleri gözetten bir yaklaşım içinde olacaklardır.

Ayrıca hesap verme sorumluluğunun ve saydamlığın bir gereği olarak üst kurulların denetime tabi olmaları da söz konusudur. 3046 Sayılı Yasanın 11 inci maddesinde belirtilen “özel hukuki, mali ve idari statüye sahip” kuruluşlar olması nedeniyle bir takım özelliklere sahip olmakla birlikte bu kurumlar, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu uyarınca Parlamento adına Sayıştay tarafından yapılacak dış denetime tabidirler. Kurucu yasalarında açıkça bir vesayet denetimi öngörülmemekle birlikte, yürütme organının her iki kanadının da elinde bu kurumlar üzerinde denetim yapacak mekanizmalar bulunmaktadır. Bunlar Cumhurbaşkanına bağlı olarak çalışan Devlet Denetleme Kurulu ve Başbakanına bağlı olarak çalışan Başbakanlık Teftiş Kurulu’dur. Anayasanın, idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır hükmü gereğince Türkiye’de idarenin bir parçası olarak ortaya çıkan üst kurullar yargı denetimine tabidirler. Ayrıca doğrudan doğruya TBMM tarafından, Soru, Genel Görüşme, Meclis Araştırması, Meclis Soruşturması, Gensoru, yöntemlerinden biriyle denetime tabi olmaları da mümkün görülmektedir. Üst kurullar, düzenli olarak yayınladıkları yıllık faaliyet raporlarıyla da kamuoyu denetimine açık olduklarını göstermektedirler.

Gerek kuramsal değerlendirmeler ve gerekse Türkiye uygulamaları ışığında, üst kurulların fonksiyonlarını daha iyi yerine getirebilmeleri için görüş ve öneriler aşağıda belirtilmiştir.

Üst kurulların bağımsızlığının içeriği ve ölçüsü konusunda anlayış birliğine varılmalıdır. Siyasetin, bürokrasinin ve özel çıkar gruplarının baskısına direnebilmeleri

ve bunlardan etkilenmemeleri için üst kurullar karar alma sürecinde bağımsız olmaları gerekmektedir. Ayrıca Hükümetler üst kurulları ele geçirme, kontrol altına alma heveslerinden vazgeçerek bunları birer şans olarak değerlendirmeli ve idari mali özerkliklerini kendileri açısından avantaja çevirmelidirler. Sorumluluğun uzman ve yetkin bir kurul yönetimine bırakılmış olması uzun vadede hükümetleri de rahatlatacaktır. Çünkü işler kötüye gittiğinde ya da halka izah edilmeyecek gelişmeler yaşandığında hükümetlerin sorumlu olarak gösterebileceği ve hesap soracağı kurumlar üst kurullar olacaktır.

Üst Kurullarda bu bağımsızlığın sorumluluğunu yerine getirmelidirler. Üst Kurullar siyasi iktidarların kısa vadeli ve popülist politikalarından etkilenmeden, faaliyet alanlarında bağımsız bir şekilde kararlarını alabilmelidirler. Bağımsızlık denilince, unutulmaması gereken bir diğer husus, üst kurulların yalnızca Hükümetten değil, düzenlemekle yükümlü oldukları alandaki piyasa aktörlerinden ve her türlü çıkar gruplarından bağımsız olmasıdır. Üyelerin görev süresinin 7 yıl gibi uzun tutulması ve ikinci defa seçilmemeleri bağımsızlığının sağlanmasında etkili olacaktır.

Üst kurulların bağımsızlıklarını azaltmadan, kuruluşları, yapılanmaları, yetkileri ve işleyişleri hususunda bazı standartlar geliştirmenin önemi ön plana çıkmaktadır. Bu standartlar üst kurulların düzenleme yetkileri çerçevesinde oluşturdukları ikincil mevzuatın hazırlanma sürecine ilişkin hususları da kapsayacak şekilde olmalıdır. Ancak bu kurumlar tek bir yasayla düzenlenemeyecek kadar çeşitlilik arz ettiğinden özel yasalarında yapılacak değişikliklerle bu standartlar belirlenmelidir. Bu kurumların bütçeleri ve mali harcamaları Sayıştay, dolayısıyla Meclis denetimine tabi olduğundan ayrıca hükümetlerin genelge ve benzeri düzenlemelerine muhatap olmamalıdır.

Bu kurumlar rakip değil ortak olmak zorundadırlar. Koordinasyon ve çıkar birliği bu noktada çok önemlidir. Farklı kanunlar, farklı görevler, farklı performans kriterleri olabilir. Ancak genel amaç bütünlük içinde uyumlu hareket edebilmektir. Ayrıca, sektörel üst kurulların birbirleriyle ve diğer kamu kuruluşlarıyla olan ilişkileri çerçevesinde görev, yetki ve sorumluluk paylaşımları net bir biçimde belirlenmelidir.

Her bir sektör için ayrı bir yapı oluşturulması yerine, uluslararası eğilimler paralelinde, mümkün olan sektörlerde birleşik düzenleyici yapı tercih edilmelidir. Bu çerçevede, elektrik, doğal gaz ve petrol piyasalarından EPDK'nın sorumlu tutulması örneğinde

olduğu gibi, bankacılık ve sigortacılık sektöru ile sermaye piyasalarının düzenlenmesi görevi tek bir mali piyasalar düzenleme kurumuna verilmelidir. Benzer şekilde, telekomünikasyon, posta ile radyo ve televizyon yayıncılığının düzenlenmesi, gözetimi ve denetimi konusunda iletişim sektöründe tek bir kurul oluşturulmalıdır. Bununla birlikte Hangi alanların üst kurullar tarafından düzenlenip denetleneceği konusunda yeniden bir değerlendirme yapılarak görevini tamamlamış olanların yerine yeni alanlarda üst kurullar istihdam edilmelidir. Bu kapsamda bize göre TPDK'nın bir geçiş kurumu olduğu göz önünde bulundurularak zamanı geldiğinde kapatılmalıdır. İnsan hakları ve çevre gibi son derece hassas alanlarda bağımsız düzenleme ve denetleme yapmak amacıyla yeni üst kurullar ihdas edilmelidir.

Üst kurulların amaçlarını yerine getirebilmesi için, hukukun üstünlüğu ilkesinin yerleşmiş olması ve yargı sisteminin iyi çalışıyor olması gerekir. Yargının geç işlemesi bu kurumlardan beklenen sonucun gecikmesi anlamına gelmektedir. Yargı reformuyla daha hızlı çalışan bir yargı oluşturulması bu kurumların etkinliği için önem arz etmektedir.

Yeni kurulan üst kurullarda personellerinin çoğu diğer kurumlardan temin edildiğinden, bunların önceden edindikleri olumsuz klasik bürokrasi kültürünü de beraberinde getirme ihtimalleri yüksektir. Bu açıdan yeni oluşumlarda yeni kurum kültürünü oluşturmak amacıyla konusunda uzman yeni personel alımına gidilmelidir. Üst kurulların başarılı olması isteniliyorsa buralar kadrolaşma yeri olarak görülmemeli, cazip şartlarda kaliteli personel istihdamına gidilmelidir. Sürekli eğitimle ve dünya tecrübeleriyle çalışanların niteliği geliştirilmelidir.

Ulusal programdaki taahhütler çerçevesinde, çeşitli sektörlerini AB direktiflerine uygun olarak dönüştürmek durumunda olan Türkiye'nin, AB sürecinde, üst kurullar üzerinde önemle durmak zorunda kalacağı da açıktır. Ayrıca AB'ye uyum süreci bir tarafa, eğer doğru bir şekilde tasarlanır ve işletilirse, üst kurullar, ciddi bir reform ihtiyacı olan Türkiye'nin kamu yönetimi alanındaki sorunların çözümüne önemli katkısı olabilecek yapılardır.

KAYNAKÇA

- ACAR Pınar (2003), “Cevap Verebilirlik ve İyi Yönetişim”, *İyi Yönetişimin Temel Unsurları*, T.C. Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı Yayını, Ankara, Nisan.
- AKINCI, Müslüm (1999); *Bağımsız idari otoriteler ve Ombudsman*, Beta Yayınları, Temmuz.
- AKINCI, Müslüm (2001); “Yetki, Görev ve Denetim”, <http://www.radikal.com.tr/2001/03/16/yorum/01yet.shtml>, Erişim Tarihi: 26.04.2005
- AKINCI, Müslüm (2002); “Ekonomik Kamu Düzeni Ve Rekabet Kurumu”, *Rekabet Dergisi*, s. 2-15.
- ALP, Ali (2002; “Uluslararasılaşan Finans ve Finansal Düzenlemelere Yeni Yaklaşımlar”, <http://www.liberal-dt.org.tr>, Erişim Tarihi 14.11.2002
- AL, Hamza (2002), *Bilim Toplumu ve Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi*, Bilim Adamı Yayınları.
- AL, Hamza (2005); “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı”, <http://www.liberal-dt.org.tr/index.php?lang=tr&message=article&art=135>, Erişim Tarihi: 26.10.2006.
- ALTINIŞIK, İsa Selçuk, USTA Sefa (2005); Bağımsız Düzenleyici Kurullar: Bankacılık Düzenleme ve Denetleme, <http://www.kto.org.tr/tr/dergi/dergiyazioku.asp?yno=377&ano=49> Erişim tarihi: 26.12.2006.
- ARAT, Tuğrul (2000); “Post-Helsinki” Dönemde Türkiye-AB İlişkileri, *Rekabet Dergisi*, Perşembe Konferansları, Rekabet Kurumu, s. 71–119.
- ARDIYOK, Şahin (2002a), “Türk Telekomünikasyon A.Ş.'nin Özelleştirilmesi, Sektörde Doğum Sancıları”, *Rekabet Dergisi*.
- ARDIYOK, Şahin (2002b); *Doğal Tekeller ve Düzenleyici Kurumlar*, Türkiye için Düzenleyici Kurum Modeli, Rekabet Kurumu Yayını, I. Baskı, Ankara.

- ATAY, Cevdet (1999); *Devlet Yönetimi ve Denetimi*, Alfa Yayınları, 2. Baskı.
- ATAMAN, Muhittin (2004); Özalizm: Türkiye'de Yeniden Yapılanma Teşebbüsü, <http://www.liberal-dt.org.tr/dergiler/ldsaiy19/1907.htm>, Erişim Tarihi: 16.03.2004.
- ATAY, Ethem (2000); “Fransız İdare Hukukunda Bağımsız İdari Otoriteler”, *Rekabet Dergisi*, Perşembe Konferansları 6, RK Yayınları, Yayın No: 57, s. 51- 87.
- ATEŞ, Selahattin (2006); “Düzenleyici Kurulların Denetimi”, *Yayınlanmamış TODAİE Seminer Çalışması*, Ankara.
- AYKAÇ, Burhan (1996); “Vancouver'den İstanbul'a HABİTAT II”, *Karınca*, Y.62, S.714, Haziran.
- AYTAÇ, Zühtü (2000), “Sermaye Piyasası Kanunu’nda yapılan son değişiklikler”, *Bankacılar Dergisi*, Sayı 33, Haziran, s. 33–39.
- AZRAK, Ali Ü. (2001), “Dünyada Ve Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler Ve İdarenin Yeniden Yapılanması Bağlamında Bunlara İlişkin Sorunlar, Bağımsız İdari Otoriteler İçinde, Rekabet Kurumu”, *Rekabet Kurumu. Bağımsız İdari Otoriteler Semineri*, 5 Kasım 2001, Ankara.
- BAHRAN, Gülseba (2002); “Özerk Kurumlar Hakkında Rapor”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 46–47, Temmuz-Aralık.
- BAYRAKTUTAN, Yusuf (2000); “Küreselleşme Kriz ve IMF”, *Liberal Düşünce*, Yıl: 5, Sayı: 19.
- BAYRAMOĞLU, Sonay (2005); *Yönetişim Zihniyeti Türkiye’de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü*, İletişim Yayınları, İstanbul.
- BERNSTEİN, Marver H. (1955); *Regulating Business by Independent Commission*, Princeton University Press, (Yeniden basım Greenwood Press, 1977).
- BİLGİN, TEVFİK (2004); ”, Active academy 2. Uluslararası Finans Zirvesi Konuşma Metni, 02-03 Aralık. http://www.iubam.org/active_finans_konusma.doc, Erişim Tarihi: 01.11.2005.

- BOWSHER, C. A. (1993); “Budgeting and Accountability in Large Countries: Problems and Opportunities”, *Government Accountants Journal*, Spring, s. 7-20.
- BOYDAK, Y. Burçak; YURDAKUL, Ceyhun (2006), “Bilgi Toplumunda Düzenleyici Kurumun Gereği ve Yapısı”, www.google.com, Erişim Tarihi: 25.04.2006.
- BSB (Bağımsız Sosyal Bilimciler) (2001); “Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı (Gegp) Üzerine Değerlendirme”, http://www.sendika.org/belgeler/rapor_3kamu.html, Erişim Tarihi: 25 Kasım 2001.
- COPE, G. H. (1997); “Bureaucratic Reform And Issues Of Political Responsiveness”, *Journal Of Public Administration Research And Theory*, 7(3), s. 461-471.
- ÇAKAL, Recep (1996); Doğal Tekellerde Özelleştirme Ve Regülasyon, *Uzmanlık Tezi*, DPT Yayın No: 2455.
- ÇELİK, Cemal (2004); “Düzenleyici Kurumlar Ve Enerji Verimliliği Stratejileri”, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, www.google.com. Erişim tarihi, 12.29.2004
- ÇOLAK, Nusret İlker (2003), *Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu ve ABD Örneği*, Seçkin Yayınevi, Ankara.
- DERVİŞ, Kemal (2003); “Bağımsız Düzenleyici Kurumlar Semineri”, TÜSİAD, Ankara, <http://www.turkpartner.de/Devam/DervisMudahale.htm>, Erişim Tarihi: 06.11.2004
- DİNÇER, Ali (1995), “Mevcut Yönetim Sistemi Türkiye’yi Bölünmeye ve Parçalanmaya Götürüyor!”, *Yeni Türkiye Dergisi, Yeniden Yapılanma Özel Sayısı*, Yıl: 1, Sayı: 4, Ankara, Mayıs-Haziran.
- DURAN, Lütfi (1997); “Türkiyede Bağımsız idari Otoriteler”, *Amme İdaresi Dergisi*, cilt 30, S. 1, Mart, s. 3-10.
- EKEN, Musa, (1994); “Kamu Yönetiminde Gizlilik Geleneği ve Açıklık İhtiyacı”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:22, Sayı:2, Ankara, Haziran.
- EKEN, Musa, (1995); “21. Yüzyıla Girerken Türkiye’de Kamu Bürokrasisi”, *Yeni Türkiye Dergisi, Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı*, Yıl: 1, Sayı: 4, Ankara, Mayıs-Haziran.

- EMEK, Uğur (2002); *Bağımsız İdari Otoriteler ve Türkiye Uygulaması*, TÜSİAD, Yayın No: 2002 12/349.
- ER, Şükrü (2001); “Dünyada ve Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler ve İdarenin Yeniden Yapılanması Bağlamında Bunlara İlişkin Bazı Sorunlar”, *Bağımsız İdari Otoriteler Sempozyumu, 5 Kasım 2001*, Rekabet Kurumu Yayını, Ankara.
- ERSEL, H. (2000), “Managing Financial Liberalization in Turkey: Consistent Banking Regulation”, The World Bank
(www.worldbank.org/mdf/mdf3/papers/finance/Ersel.pdf).
- ERKUT, Celal (1998); “Bağımsız İdari Makamlar Müessesesi Açısından Sermaye Piyasası Kurulu’nun Kısa Bir Değerlendirmesi”, *Bağımsız İdari otoriteler*, Alkım Yayınları, , s.129-135.
- ERYILMAZ, Bilal (1993); *Bürokrasi*, İzmir.
- ERYILMAZ, Bilal (1998); *Kamu Yönetimi*, 4. baskı, Mart, Adapazarı.
- ERYILMAZ, Bilal (2002); *Bürokrasi ve Siyaset*, Alfa Aktüel, İstanbul.
- ERYILMAZ, Bilal (2001); “Ekonomi Yönetimi ve siyaset”, *Sakarya Ekonomi Dergisi*, Yıl 3, Sayı 17, Mayıs-Haziran, s. 24-27
- ESER, Rüya (2001), “Finansal Piyasalarda Düzenleme ve Sermaye Piyasasında Düzenleyici Kurumlar”, *Sermaye Piyasası Kurumu Araştırma Raporu*, <http://www.spk.gov.tr>., Erişim Tarihi:08.04.2007
- ESİN, Arif (2002), “II. Bağımsız Kurullar Ve Piyasa Ekonomisi Arenası”, 17 Aralık, <http://www.tk.gov.tr/Etkinlikler>, Erişim Tarihi: 26.02.2005.
- GİRİTLİ, İsmet ve diğerleri (2001); *İdare Hukuku*, Der Yayıncılık, İstanbul.
- GÜLEN, Fikret (2006), “Hesap verme Sorumluluğu ve Denetim Bağlamında Bağımsız Kurullar”, http://www.tesev.org.tr/etkinlik/denetim_f_gulen_hesap_verme.doc. Erişim Tarihi:28.02.2006
- GÜNDAY, Metin (2003); *İdari Hukuku*, 7. Baskı, İmaj Yayıncılık, Ankara.

- GÜNAY, Ö. Faruk (1997); “Yönetimde Yeniden Yapılanma ve AR-GE Faaliyetleri”, *Türk İdare Dergisi*, Y.69, S. 415, Haziran
- GÜNAY, Yusuf (2002); “Enerji Sektörü Reformu Kapsamında; Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Tarafından Yapılan Çalışmalar Ve Yeni Dönem Perspektifleri” 2. *Enerji Forumu*, 11 Aralık 2002, İstanbul.
- GÜNAYDIN, Gökhan (2002); “Türkiye’de bağımsız İdari Otoriteler”, *Kamu Yönetimi Dünyası Dergisi*, yıl 3, sayı 10, Mayıs-Haziran, s. 2–6.
- GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref, TAN Turgut (1998); *İdare Hukuku - Genel Esasları, Cilt 1*, Turhan Kitapevi, Ankara.
- GÖZÜBÜYÜK, Şeref A (2003), *Yönetim Hukuku*, Ankara.
- GÜLER, Birgül Ayman (1996); *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi, Yapısal Uyarılama Politikaları*, TODAİE, Ankara, Nisan.
- İLKORUR, Korkmaz (2005); Radikal 22.02.2005
- KARACAN, A. İhsan (2002); *Özerk Kurumlar Üzerine Denemeler*, Creative Yayıncılık.
- KARACAN, Ali İhsan (2001); “Özerk Kurumların Özerkliği”, *Rekabet Dergisi, Perşembe Konferansları*, Rekabet Kurumu, sayı 8, Ekim- Kasım-Aralık 2001, s. 3–59
- KATIRCIOĞLU, Erol (2001a); “Eski siyaset ve yeni üst kurullar”, <http://www.radikal.com.tr/2001/03/24/>.
- KATIRCIOĞLU, Erol (2001b); “Kalkınmakta Olan Ülkelerin Rekabet Politikaları”, *Türkiye İkinci Uluslararası Rekabet Sempozyumu*, Rekabet Kurumu, 09.10.2001,
- KATIRCIOĞLU, Erol (1996), *Rekabet Kurulunun Yapısı Yetkileri ve Usul, Rekabetin Korunması Hakkında Kanunun Küçük ve Orta Ölçekli İşletmelere Etkisi*, Yayına Hazırlayan: Doç. Dr. Nurkut İNAN, Tes-Ar Yayını No: 20, Ankara.
- KELEŞ, Ruşen (1992); *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, İstanbul, Cem Yayınları.

- KENGER, Erdal (2001), “Yüksek Denetim, Denetçi Yardımcıları Eğitim Notu”, Şubat, www.google.com.tr Erişim tarihi: 28.02.2006
- KIR, Adil (2002), *Küreselleşme Ulus Devletin Sonu mu?*, Eylül Yayınları, Ankara,
- KIZILCIK, Recep (2001); “Türk Kamu Yönetiminin Gelişimi Ve Düzenleyici Kurullar”, *Tür İdare Dergisi*, Yıl 73, S. 432, s. 127–135.
- KÖSE, Ömer (2003), “Küreselleşme Sürecinde Devletin Yapısal ve İşlevsel Dönüşümü”, *Sayıştay Dergisi*, S. 49, Nisan-Haziran
- LUCATELLİ, Adriano (1997), *Finance and world Order: Financial Fragility, Systemic Risk and Transnational Regimes*, Greenwood Press, CT (USA)
- MANİSALI, Erol (2001); *Yirmi birinci yüzyılda / Küresel Kıskaç / Küreselleşme, Ulus Devlet ve Türkiye*, Otopsi Yayınları, 2. Basım, Haziran.
- MAJONE, G. (1994); "The Rise of Regulatory State in Europe", *West European Politics*, 17(3), s. 77-101.
- MORANGE, Jean (1998a); “Fransa’da Bağımsız İdari Otoriteler”, *Bağımsız İdari Otoriteler*, Çev: Cevdet Atay, Alkım yayınları, , s.18.-22.
- MORANGE, Jean (1998b); “Görsel İşitsel Üst Kurul” (Çev. A. Nalbant), *Bağımsız İdari Otoriteler*, (Editör: İ. Kaboğlu), İstanbul, Aklım Yay. s.96–103
- MÜFTÜOĞLU, M. Tamer, KARABUDAK, H. Baha (2002); “İktisadi Politikalar Bağlamında Hukuki Düzenleme (regülasyon) Üzerine Düşünceler”, *Rekabet Dergisi*, S.11, Temmuz-Ağustos-Eylül, s.3–14.
- NAİM, M. (1999); “Fads and Fashion in Economic Reforms: Washington Concensus or Washington Confusion”, IMF Conference on Second Generation Reforms, 26 Ekim, Washington.
- NALBANT, Atilla (1998); “Radyo Ve Televizyon Üst Kurulu Ve Görsel İşitsel İletişim Özgürlüğü”, *Bağımsız İdari Otoriteler*, Alkım Yayınları, s.109-129.
- NAS, Nesrin (2002); “Devlet Ve Kamu Hizmeti Anlayışları”, Açık Toplum E-Dergi, Liberal Düşünce Topluluğu, (www.liberal-dt.org.tr.) Erişim Tarihi: 24.11. 2002

- OECD (2002); OECD Reviews of Regulatory Reform: Regulatory Policies in OECD Countries–From Interventionism to Regulatory Governance, Paris.
- OECD (2002a), Government Capacity to Assure High Quality Regulation, Regulatory Reform in Turkey.
- ÖZER, M. Akif (2000); “Yönetimi Yeniden Düşünmek”, *Ekonomi Başak Dergisi*, Yıl 24, Kasım-Aralık.
- ÖZER, Sultan (2002); “Üst kurulların ardındaki sır: Yönetişim”, www.evrensel.net/02/04/13/medya.html
- ÖZOK Özdemir (2004); “Bağımsız İdari Otoriteler”, www.barobirlik.org., Erişim tarihi: 23.05.2004
- PALABIYIK Hamit (2003); “Yönetimden Yönetişime: Yönetişim, Kentsel Yönetişim ve Uygulamaları ve Yönetişimde Ölçülebilirlik Üzerine Açıklamalar”, *Yerel ve Kentsel Politikalar*, Der: M. Akif Çukurçayır, Ayşe Tekel, Çizgi, Konya.
- PARLAK, Bekir; SOBACI, Zahid (2005); *Kuram ve Uygulamalarda Kamu Yönetimi, Ulusal ve Global Perspektifler*, Alfa Aktüel, İstanbul.
- PAULIAT, Helene (1998); “Karşılaştırmalı hukukta bağımsız idari otoriteler”, Çev. Mahmut Göçer, *Bağımsız İdari Otoriteler*, (Ed. İbrahim Ö. Kaboğlu) Alkım yayınları, s. 6–10.
- PROSSER, T. (1989); “Regulation of Privatized Enterprises: Institutions And Procedures”, Hancher ve Moran (ed.) *Capitalism, Culture and Economic Regulation*, Oxford, Clarendon Press,
- SAĞLAM, Erdal (2005); “Bağımsız Kurumlar AB Gündeminde”, *Hürriyet Gazetesi*, 14.11.2005
- SALMAN, Emine Banu (2000); “Türkiye Kurullara teslim”, *Ekonom*, sayı 15, Nisan.
- SANCAKDAR, Oğuz (2001); “İdare Hukuku Yönüyle Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu’nun Kısa Bir Değerlendirmesi”, *Bankacılar Dergisi*, Sayı 37, s. 45-73

- SEVEN, Mahmut (2006); “Türk İdari Yapısında Düzenleyici Kurumların Yeri”
www.google.com.tr.YDK Denetçi Yardımcısı, Erişim Tarihi: 28.02.2006
- SEZEN, Seriyeye (2003); *Türk Kamu Yönetiminde Kurullar, Geleneksel Yapılanmadan Kopuş*, TODAİE, Yayın No: 316, Ankara.
- SMİTH, W. (1997a); “Utility Regulators-the Independence Debate”, Public Policy For the Private Sector, World Bank, N. 127.
- SMİTH, W. (1997b); “Utility Regulators-Roles and Responsibilities”, Public Policy For Infrastructure, World Bank, N. 128.
- SMİTH (1997c); “Utility Regulators-Decisionmaking Structures, Resources and Start-up Strategy”, Public Policy For Infrastructure, World Bank, N. 129.
- SOYSAL, Mümtaz (1999); “Kamu Hizmeti ve Tahkim”, *Mülkiye Dergisi*, Cilt 23, Sayı 217.
- TAN, Turgut (2000a); “Bağımsız İdari otoriteler”, *Rekabet Dergisi*, Perşembe Konferansları, s. 3-23
- TAN, Turgut (2000b), “Bağımsız İdari Otoriteler”, *Devletin Düzenleyici Rolü*, (Ed. İzak Atiyas), İstanbul, TESEV Yayınları 19, 115-133
- TAN, Turgut (2002); “Bağımsız İdari Otoriteler ve Düzenleyici Kurullar”, *Amme İdaresi Dergisi*, C.35, S.2, Haziran 2002, s.11-37
- THATCHER, Mark (2001); “Independent Regulatory Agencies and Elected Politicians in Europe”, London School of Economics, Department of Government and Centre for Analysis of Risk and Regulation, <http://www.columbia.edu/~gck2001/Iras2004.doc>, Erişim Tarihi: 25.09.2006
- THERY, Jean François (1998); “Bağımsız İdari Otoritelerin Yargısal Denetimi”, (Çev.Mahmut Göçer), *Bağımsız İdari Otoriteler*, (Ed. İbrahim, Ö. Kabaoğlu), Alkım Yayınları, İstanbul s.163-169.
- TODAİE, (1991), *Kaya, Kamu Yönetimi Araştırması, Genel Rapor*, Ankara.
- TODAİE (1998); *Kamu yönetimi sözlüğü*, Yayın No.283, Ankara.

- ULUSOY, Ali (2003); *Bağımsız İdari otoriteler*, Turhan Kitapevi, Ankara, Şubat
- ULAGAY, Osman (2000); “Küreselleşme nereye?”, *Rekabet dergisi*, Perşembe konferansları, s. 85–103.
- ULUSOY, Ali (1999a); “Bağımsız İdari Kurumlar”, *Danıştay Dergisi*, S. 100, s.3–17.
- ULUSOY, Ali (1999b); “Türk İdare sistemi içinde Rekabet kurumunun yeri”, *Rekabet Dergisi*, Rekabet Kurumu Perşembe konferansları, sayı 2, Ankara, s. 3–30.
- ÜNAL, Targan (2003); “Finans Sektöründe Üst Kurulların Rolü Ve Fonksiyonu”, Active academy 1. Uluslararası Finans Zirvesi Konuşma Metni, Ekim. <http://www.iubam.org>, Erişim Tarihi: 30.12.2006
- VAROĞLU, Demet-Kadir (1995); “Kamu bürokrasilerinde profesyonelleşme ve Örgütsel yapılanma üzerindeki etkileri”, *Kamu yönetimi disiplini sempozyumu bildirileri*, 2. cilt, TODAİE yayınları, Ankara Aralık.
- WESTMACOTT, Peter (2002), (İngiltere Büyükelçisi), II. Bağımsız Kurullar ve Piyasa Ekonomisi Arenası, 17 Aralık 2002, Sunum Konuşması, www.epdk.gov.tr, Erişim Tarihi:16.12.2006.
- WATKINSON, J. (1999), Final Report on the Possible Added Value of European Regulatory Authority for Telecommunications, Eurostrategies/Culen International.
- YAYLA, Yıldızhan (1998); "Türkiye İdaresinin Yeniden Yapılanması Üzerine Bazı Gözlemler", *Türkiye'de Yönetim Geleneği*, Editör: Davut Dursun - Hamza Al, İlke Yayınları, İstanbul
- YILDIRIM, Turan (1997); *Türkiye'nin İdari Teşkilatı*, Alkım Yayınevi, İstanbul.
- YILDIZOĞLU, Ergin (1996); *Globalleşme ve Kriz*, Alan Yayınları, İstanbul.
- YILMAZ, Ejder (1999); “Yargılama Hukukçusu Gözüyle: Rekabet Kurulu”, *Türkiye Barolar Birliği Yayını*, Ankara.
- YILMAZ, Ejder (2002): “Rekabet Kanunu Uygulamasında Usul ve İspat Sorunları”, *Rekabet Dergisi*, Perşembe Konferansları 2, RK Yayınları No. 40.

ZENGİNOBUZ, Ünal (2002); Bağımsız İdari Otoriteler ve Türkiye Uygulaması,
TÜSİAD, Yayın No: 2002 12/349.

IMF ile yapılan Stand-By Düzenlemesine İlişkin 09.12.1999 Tarihli Niyet Mektubu

Gözden Geçirmeye İlişkin 10.04.2000 Tarihli Mektubu

2. Gözden Geçirmeye İlişkin 22.06.2000 Tarihli Mektubu

3. ve 4. Gözden Geçirmeye İlişkin 18.12.2000 Tarihli Mektubu

5. Gözden Geçirmeye İlişkin 30.01.2001 Tarihli Niyet Mektubu

6. ve 7. Gözden Geçirmeye İlişkin 03.05.2001 Tarihli Niyet Mektubu

9. Gözden Geçirmeye İlişkin 31.07.2001 Tarihli Niyet Mektubu8. Gözden Geçirmeye
İlişkin 26.06.2001 Tarihli Niyet Mektubu

10. Gözden Geçirmeye İlişkin 20.11.2001 Tarihli Niyet Mektubu

Yeni Stand-by Düzenlemesi 2002-2004 18 Ocak 2002 tarihli Niyet Mektubu

1. Gözden Geçirmeye ilişkin 03 Nisan 2002 tarihli Niyet Mektubu

2. Gözden Geçirmeye ilişkin 19 Haziran 2002 tarihli Niyet Mektubu

3. Gözden Geçirmeye ilişkin 30 Temmuz 2002 tarihli Niyet Mektubu

4. Gözden Geçirmeye ilişkin 5 Nisan 2003 tarihli Niyet Mektubu

5. Gözden Geçirmeye ilişkin 25 Temmuz 2003 tarihli Niyet Mektubu

6. Gözden Geçirmeye ilişkin 31 Ekim 2003 tarihli Niyet Mektubu

7. Gözden Geçirmeye ilişkin 2 Nisan 2004 tarihli Niyet Mektubu

8. Gözden Geçirmeye ilişkin 15 Temmuz 2004 tarihli Niyet Mektubu

Yeni Stand-By Düzenlemesi'ne ilişkin 26 Nisan 2005 tarihli Niyet Mektubu

1. ve 2. Gözden Geçirmelere ilişkin 24 Kasım 2005 tarihli Niyet Mektubu

3. ve 4. Gözden Geçirmelere ilişkin 07 Temmuz 2006 tarihli Niyet Mektubu

5. Gözden Geçirmeye ilişkin 27 Kasım 2006 tarihli Niyet Mektubu

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996–2000), DPT Yayını, Ankara 1995.

Türkiye'nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin 2002 Yılı İlerleme Raporu
<http://www.ekutup.dpt.gov.tr/ab/uyelik/ilerle02>.

Türkiye'nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin 2003 Yılı İlerleme Raporu
<http://ekutup.dpt.gov.tr/ab/uyelik/ilerle03>.

Türkiye'nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin 2004 Yılı İlerleme Raporu
<http://www.abgs.gov.tr>

Türkiye'nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin 2006 Yılı İlerleme Raporu
<http://www.abgs.gov.tr>

BDDK, (2006); Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Yıllık Rapor 2005,
Mart, www.bddk.org.tr.,

EPDK (2006), Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, 2005 Yılı Faaliyet Raporu,
www.epdk.org.tr.,

EPDK (2003), Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, 2002 Yılı Faaliyet Raporu,
www.epdk.org.tr.,

EPDK (2004), Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, 2003 Yılı Faaliyet Raporu,
www.epdk.org.tr.,

SPK, (2003); Sermaye Piyasası Kurumu, 2002 Faaliyet Raporu, www.spk.gov.tr.

SPK, (2006); Sermaye Piyasası Kurumu, 2005 Faaliyet Raporu, www.spk.gov.tr.

KİK, (2004); Kamu İhale Kurumu, 2003 Faaliyet Raporu, www.kik.gov.tr.

KİK, (2006); Kamu İhale Kurumu, 2005 Faaliyet Raporu, www.kik.gov.tr.

DDK, (2002), Rekabet Kurumunun 1999, 2000, 2001 Yılları İş ve İşlemlerinin
Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurumu'nca (DDK) Araştırma ve
Denetlenmesine İlişkin 16.12.2002 tarih ve 2002/12 sayılı Rapor Özeti,
<http://www.cankaya.gov.tr> Erişim Tarihi: 24.06.2004.

OECD, (1999), Düzenleyici Reform Değerlendirmesi,

2499 Sayılı Sermaye Piyasası Kanunu, Kabul Tarihi: 28.7.1981 Yayımlandığı RG:
30.7.1981 tarih ve 174169 sayılı

3984 Sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun, RG:
20.04.1994 tarih ve 21911 sayılı

4389 sayılı Bankalar Kanunu, RG: 23.06.1999 tarih ve 23734 sayılı.

4054 Rekabetin Korunması Hakkında Kanun, RG: 13.12.1994 tarih ve 22140 sayılı

4502 sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu, Ulaştırma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri
Hakkında Kanun, Telsiz Kanunu ve Posta, Telgraf Ve Telefon İdaresinin
Biriktirme ve Yardım Sandığı Hakkında Kanun ile Genel Kadro ve Usulü
Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Eki Cetvellerde Değişiklik
Yapılmasına dair Kanun, RG: 29.01.2000 tarih ve 24648 sayılı.

4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu, RG: 03.03.2001 tarih ve 24335 sayılı

4634 Sayılı Şeker Kanunu, RG: 19.04.2001 tarih ve 24378 sayılı

4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu, RG: 02.05.2001 tarih ve 24390 sayılı

4733 sayılı Tütün, Tütün Mamulleri, Tuz ve Alkol İşletmeleri Genel Müdürlüğünün
Yeniden Yapılandırılması ile Tütün ve Tütün Mamullerinin Üretimine, İç ve Dış
Alım ve Satımına, 4046 Sayılı Kanunda ve 233 Sayılı Kanun Hükmünde
Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, Kabul Tarihi: 10.01.2002 RG:
09.01.2002 Tarih ve 24635 sayılı.

4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu, RG: 22.01.2002 tarih ve 24648. sayılı

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, RG: 24.12.2003 tarih ve 25326
sayılı.

5411 sayılı Bankacılık Kanunu, RG: 01.11.2005 Sayı: 25983 (Mük.)

Rekabet Kurumunun Kurulmasıyla İlgili Tebliğ (1997/5, RG: 04.11.1997/23160)

Milliyet, Muhtelif Tarihler

Hürriyet, Muhtelif Tarihler

Sabah, Muhtelif Tarihler

Akşam Muhtelif Tarihler

Radikal, Muhtelif Tarihler

Star, Muhtelif Tarihler

<http://www.bbdk.org.tr>, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu.

<http://www.epdk.gov.tr>, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu.

<http://www.kik.gov.tr>, Kamu İhale Kurumu.

<http://www.tk.gov.tr>, Telekomünikasyon Kurumu.

<http://www.rekabet.gov.tr>, Rekabet Kurumu.

<http://www.rtuk.org.tr>, Radyo Televizyon Üst Kurulu.

<http://www.tutunalkolkurumu.gov.tr>, Tütün Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu.

<http://www.spk.gov.tr>, Sermaye Piyasası Düzenleme Kurumu.

<http://dpt.gov.tr>, Devlet Planlama Teşkilatı.

<http://www.abgs.gov.tr>, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği.

<http://www.hazine.gov.tr>, Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı.

<http://www.fcc.gov>, Federal Communications Commission

<http://www.oftel.gov.uk/>, Office of the Director General of Telecommunications

<http://www.fsa.gov.uk/>, The Financial Services Authority

<http://www.regtp.de>, Regulierungsbehörde für Telekommunikations und Post

<http://www.sendika.org>

(www.ntvmsnbc.com).

<http://www.abhaber.com>

www.haber.superonline.com

http://www.sendika.org/belgeler/rapor_3kamu.html, Erişim Tarihi: 23.04.2003.

<http://haber.superonline.com/haber/arsiv/haberler>, 22.11.2003

http://www.hazine.gov.tr/Standby/mektup/mektup11/nmektub_tr.htm

<http://haber.superonline.com/haber/arsiv/haberler>, 16.12.2002

<http://www.haber.superonline.com/haber/arsiv/haberler>, 16.12.2002

<http://hurarsiv.hurriyet.com.tr/goster/haber.aspx?viewid=270086>, 21.05.2003

<http://www.milliyet.com.tr/2001/06/21/ekonomi/eko11.html>,

http://www.europa.eu.int/eur-lex/en/lif/dat/1990/en_390L0388.html

<http://www.ntvmsnbc.com/news/139097.asp>

(<http://www.aso.org.tr/asomedyahaziran2001-ft.html>

(www.europa.eu.int/eur-lex)

<http://www.aso.org.tr/asomedyahaziran2001-ft.html>, Erişim Tarihi 03.06.2002)

<http://www.evrensel.net/02/04/15/medya.html>

<http://www.milliyet.com.tr/2001/06/21/ekonomi/eko11.html>

ÖZGEÇMİŞ

1968 yılında Giresun’da doğdu. İlk orta ve lise tahsilini İstanbul’da tamamladı. İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi bölümünden 1989 yılında mezun olduktan sonra, İçişleri Bakanlığı’nda Kocaeli kaymakam adayı olarak göreve başladı. Kaymakamlık stajı kapsamında İngilizce eğitimi için sekiz ay süreyle İngiltere’de bulundu. Beydağ, Samsat, Çamardı, Yıldızeli ve Sultanhisar ilçelerinde kaymakamlık yaptı.

Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsünde “Türk Çevre Yönetiminde Merkez-Yerel Yönetim İlişkisi” tez konusuyla 1997 yılında yüksek lisans yaptı. Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi anabilim dalında “Türk Kamu Yönetiminde Yeni Bir Model Olarak Üst Kurullar” tez konusuyla doktorasını Haziran 2007’de tamamladı.

Halen Mülkiye Müfettişi olarak görev yapan Yılmaz Aydın, Tülay hanımla evli olup, Esad Buğra, İlayda Gülnaz ve Mümtaz Emin adında üç çocuk babasıdır.