

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

TÜRKİYE'DE ÜST KURULLAR VE DENETİMLERİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Recep ŞEYHANOĞLU

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

Tez Danışmanı: Yrd. Doç. Dr. Mustafa Lütfi ŞEN

HAZİRAN - 2008

T.C.
SAKARYA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

TÜRKİYE'DE ÜST KURULLAR VE DENETİMLERİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Recep ŞEYHANOĞLU

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

Bu tez 02/06/2008 tarihinde aşağıdaki jüri tarafından oybirliği ile kabul edilmiştir.

Prof. Dr. Musa EKEN

Jüri Başkanı

- Kabul
 Red
 Düzeltme

Doç. Dr. Serkan Bayraktaroğlu

Jüri Üyesi

- Kabul
 Red
 Düzeltme

Yrd. Doç. Dr. Mustafa Lütfi ŞEN

Jüri Üyesi

- Kabul
 Red
 Düzeltme

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.

Recep ŞEYHANOĞLU

02.06.2008

ÖNSÖZ

“Türkiye’de Üst Kurullar ve Denetimleri” konusu, anayasal meşruiyetleri, üyelerinin güvenceleri, yaptırım yetkilerinin kullanımı, farklı organik ve işlevsel özellikleri ile geleneksel kamu yönetimi anlayışının dışında kalan, özellikle mali piyasaların vazgeçilmez unsurları haline gelen, ilgili oldukları alanları siyasi etkiden arındırmak amacıyla kurulan üst kurulların son dönemlerde yoğun tartışmaların odağı haline gelmesi sebebiyle üzerinde durulmaya değer bulunmuştur.

Öncelikle, gerek maddi gerekse manevi desteklerinin eksikliğini hiçbir zaman hissetmediğim aileme, yoğun çalışma ortamına rağmen, çalışma konusunun belirlenmesinde ve çalışmanın ortaya konulmasındaki her aşamada yardımlarından dolayı danışman hocam Yard. Doç. Dr. Mustafa Lütfi ŞEN’e şükranlarımı sunmayı borç bilirim.

Recep ŞEYHANOĞLU

02.06.2008

İÇİNDEKİLER

KISALTMALAR	iii
TABLO LİSTESİ	v
ÖZET	vi
SUMMARY	vii
GİRİŞ	1
BÖLÜM 1: ÜST KURULLARA GENEL BİR BAKIŞ	5
1.1. Üst Kurul, Regülasyon ve Bağımsız İdari Otorite Kavramı	5
1.2. Dünya’da Üst Kurulların Oluşumu	8
1.2.1. ABD’de Üst Kurullar.....	9
1.2.2. Avrupa’da Üst Kurulların Oluşumu	11
1.2.2.1. İngiltere	15
1.2.2.2. Fransa	18
1.2.2.3. Almanya	19
1.3. Üst Kurulların Ortak Özellikleri	20
BÖLÜM 2: TÜRKİYE’DE ÜST KURULLAR	21
2.1. Türkiye’de Üst Kurulların Oluşumu	21
2.1.1. Ortaya Çıkma Nedenleri ve Oluşum Süreci	21
2.1.2. Liberalleşme Süreci ve Üst Kurullar	24
2.1.3. Üst Kurulların Kuruluş Amaçları	27
2.2. Üst Kurulların Hukuki Yapıları	31
2.2.1. Anayasal Statü	31
2.2.2. Devlet Teşkilatı İçindeki Konumu.....	34
2.2.3. Yürütmenin Siyasal Sorumluluğu Açısından Üst Kurullar	34
2.3. Üst Kurulların Türk İdare Yapısı İçindeki Yeri.....	35
2.3.1. Merkezi İdare İle İlişkileri	35
2.3.2. Personel Rejimi.....	38
2.3.3. Özlük Hakları.....	39
2.4. Temel Özellikleri	42
2.4.1. Bağımsızlık	42
2.4.1.1. Organik Bağımsızlık	43
2.4.1.2. İşlevsel Bağımsızlık	44

2.4.2. Tarafsızlık	44
2.4.3. Özerklik	45
2.5. Görev ve Yetkileri	45
2.5.1. Düzenleme (Regülasyon)	46
2.5.2. İzleme ve Denetim	48
2.5.3. Görüş Bildirme ve Öneri Yetkisi	50
2.5.4. Uyuşmazlık Çözme	50
2.5.5. Yaptırım Uygulama İşlevi	51
2.5.6. Yargıya Başvurma	53
BÖLÜM 3: ÜST KURULLARIN DENETİMİ	61
3.1. Denetim Kavramı	61
3.2. Hesap Verilebilirlik	61
3.2.1. Hesap Verilebilirlik ve Saydamlık	63
3.2.2. Performans Denetimi	65
3.3. Üst Kurulların Denetim Gereksinimi	67
3.4. İç Denetim	70
3.5. Dış Denetim	71
3.5.1. Mali Denetim	72
3.5.2. Vesayet Denetimi	74
3.5.2.1. Yerinden Yönetim Kuruluşlarının Organları veya Görevlileri Üzerindeki Vesayet Yetkisi	78
3.5.2.2. Yerinden Yönetim Kuruluşlarının İşlemleri Üzerindeki Vesayet Yetkisi	78
3.5.3. Yargısal Denetim	79
3.5.4. Siyasal Denetim	81
3.5.5. Kamuoyu Denetimi	83
SONUÇ ve ÖNERİLER	86
KAYNAKLAR	92
ÖZGEÇMİŞ	100

KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
BaFin	: Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (Federal Finansal Denetleme Otoritesi)
BfArm	: Bundeinstitut für Arzneimittel und Medizinproducte (Federal İlaç ve Tıbbi Cihazlar Enstitüsü)
BDK	: Bağımsız Düzenleyici Kurum
BDDK	: Bankacılık Denetleme ve Düzenleme Kurumu
BİO	: Bağımsız İdari Otorite
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
DİDDK	: Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu
EFSA	: European Food Safety Authority (Avrupa Gıda Güvenliği Otoritesi)
EPDK	: Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu
FCC	: Federal Communications Commission (Federal İletişim Komisyonu)
FSA	: The Financial Services Authority (Finansal Hizmetler Otoritesi)
FSC	: Financial Supervisory Commission, (Finansal Gözetim Komisyonu)
ICC	: Interstate Commerce Commission (Eyaletlerarası Ticaret Komisyonu)
IRA	: Independent Regulatory Agencies (Bağımsız İdari Otoriteler)
IMF	: International Monetary Fund (Uluslar arası Para Fonu)
İDDGK	: İdari Dava Daireleri Genel Kurulu
KİK	: Kamu İhale Kurumu
KİT	: Kamu İktisadi Teşebbüsü
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
md.	: Madde
OECD	: Organization for Ekonomik Co-Operation and Development (Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü)
OFCOM	: The Office of Communications (İletişim Dairesi)
OFGEM	: The Office of Gas and Electricity (Gaz ve Elektrik Piyasaları İdaresi)
OFTEL	: The Office of Telecommunications (Telekomünikasyon Dairesi)
OFWAT	: The Water Services Regulation Authority (Su Hizmetlerini Düzenleme Otoritesi)
ÖK	: Özerk Kurul

- RegTP** : Regulierungsbahörde Für Telecommunukations und Post
(Telekomünikasyon ve Posta Düzenleyici Otoritesi)
- RG** : Resmi Gazete
- RK** : Rekabet Kurumu
- RTÜK** : Radyo Televizyon Üst Kurulu
- SPK** : Sermaye Piyasası Üst 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
- TODAİE** : Türkiye Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
- TÜRKAK**: Türk Akreditasyon Kurumu
- TÜSİAD** : Türk Sanayici İş Adamları Derneği
- YDK** : Yüksek Denetleme Kurulu
- YPK** : Yüksek Planlama Kurulu

TABLO LİSTESİ

Tablo 1. AB Düzeyinde Faaliyet Gösteren Bağımsız Kurumlar.....	13
Tablo 2. İngiltere'deki Bağımsız Düzenleyici Kurumlar	17
Tablo 3. Düzenleyici Kurumların Genel Özellikleri	54
Tablo 4. Düzenleyici Kurumların Genel Yapısı.....	56
Tablo 5. Düzenleyici Kurumların Karar Organları Yapısı.....	58
Tablo 6. Düzenleyici Kurumların Yetkileri.....	59

Tezin Başlığı: Türkiye’de Üst Kurullar ve Denetimleri	
Tezin Yazarı: Recep Şeyhanoğlu	Danışman: Yrd. Doç. Dr. Mustafa Lütfi ŞEN
Kabul Tarihi: 02.06.2008	Sayfa Sayısı: vii (ön kısım) +99 (tez)
Anabilimdalı: Kamu Yönetimi	Bilimdalı: Kamu Yönetimi
<p>Ülkelerin siyasi, iktisadi ve sosyal sistemlerine, devlet örgütlenmesine ve toplum yapısına bağlı olarak farklı şekiller alan ancak 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 gerçekleşmiş olması nedeniyle; görevleri, yetkileri, idari yapılanmaları, karar alma süreçleri, bütçeleri, bağımsızlıkları ve hesap verilebilirlikleri konusunda üst kurullar ekseninde başlangıçta yaşanan yoğun tartışmaların bugün yerini daha çok siyasal iktidarla olan ilişkilerine 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 oluşumunda 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.</p>	
Anahtar Kelimeler: Üst kurul, Bağımsız İdari Otorite, Düzenleyici Kurullar, Üst Kurulların Denetimi.	

Title of the Thesis: Supreme Councils in Turkey and Their Controls	
Author: Recep Şeyhanoğlu	Supervisor: Assist. Prof. Mustafa Lütfi ŞEN
Date : 02.06.2008	Nu. Of Pages: vii (pre text) +99 (main body)
Department: Public Administration	Subfield: Public Administration
<p>Regulatory authorities which acquires a shape as based on administrative, economic and social systems, being organized of state ,social structure but placed out of traditional administrative hierarchy construction as well as administrative and financial autonomy an new organizational structure were formed with the aim of making organizer capacity of state in the republic management of Turkey. It is seen that both because of the reasons affecting in their being approach, today heavy arguments experienced in the beginning changed their place mostly with the relationships of political power and performances about their duties, authorities, managerial constructions, processes of making decision, budgets, independences, capacity of giving an explanation on the axis of regulatory authorities.</p> <p>It may be said that upper experiences has not been in the level, which will meet expectation directed towards these institutions yet in the Turkey. However, behaviors and levels of acceptance of political committee, market actors formed and coming true their establishment in the frame of strategic and holistic in the authority area and other bureaucratic sections against these committees as well as their performances have been affective in the success of regulatory authorities. Having administrative and financial dependence, regarding being great importance of capability as faraway from political approaches in the forming of committee, changing suspicious approaches being towards these committees with security and taking support from other bureaucratic sections will help the success of regulatory authorities in their own area.</p> <p>In terms of level in the world, in Turkey designating place and location of regulatory authority, consisting, developing, examining structural and functional characteristics of rules and (the most important one)analyzing some arguments on the axis of these rules will contribute to development of regulatory authority and improvement of performance levels.</p>	
Keywords: Supreme Council, Independent Administrative Authority, Regulatory Boards, Controls of Supreme Councils.	

GİRİŞ

Kamu yönetimlerinin işlevsellikleri ve kapasiteleri, devletlerin kalkınmalarını olumlu ve olumsuz olarak etkileyebilecek unsurlardandır. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde devlet toplumsal ve ekonomik değişimleri yönlendirmede hala kabul edilir bir etkinliğe sahiptir. Yararlı ve etkin bir biçimde faaliyet gösteremeyen kamu kurumları, ekonominin genel işleyişi üzerinde çok olumsuz etkilerde bulunabildiği gibi, kaliteli ve profesyonel bir yönetim ekonomide rekabetin ve etkinliğin artmasına katkı sağlayabilmektedir.

1980'den sonra dünyanın pek çok ülkesinde, devletin ve kamu yönetiminin yapısı, işlevleri ve yetkileri sorgulanmaya başlanmıştır. Türkiye dahil bir çok gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde piyasa ekonomisinin yaygınlaşması ile yönetimde, kamu hizmetlerinin türünde ve sunumunda değişimler yaşanmıştır. Bu bağlamda piyasalarda düzenleyici reformlar yapılmış; kamu, temel hizmet alanlarından çekilerek, özelleştirme politikalarıyla bazı kamu işletmeleri özel sektöre devredilmiştir. Böylece kamu kurumları bazı alanlarda doğrudan hizmet sunucu olmaktan çıkmış, kamu hizmetlerinin sunumunda özel sektörün rolü artmış ve kamu hizmetleri sunan örgütlerin yapısında çeşitlilik meydana gelmiştir. Ülkemizde bu değişim süreciyle birlikte özellikle ekonomi sektöründe bankacılık, finans, enerji, rekabet, tarım alanları ile kamu alım-satımlarını düzenleme ve denetleme için üst kurullar oluşturulmuştur.

Kamuoyunda genellikle “bağımsız idari otoriteler” ya da “üst kurullar” olarak adlandırılan bu yeni idari oluşumların ülkemizdeki ilk örneği 1981 yılında ortaya çıkmıştır. 1990'lı yıllarda gelişmişse de bu kurumların asıl yaygınlaşması 1990'lı yılların sonunda ve 2000'li yılların başında gerçekleşmiştir.

İlk örnekleri Anglo-Sakson ülkelerinde ortaya çıkan ve daha sonra Kıta Avrupası ülkelerinde yaygınlaşan üst kurulların, ABD'de farklı sektörlerde çok sayıda örneği bulunmakta ve tarihleri 1800'lerin sonuna kadar gitmekle beraber ülkemizde geç sayılabilecek bir dönemde ortaya çıkmış, ancak kısa sürede klasik idari kamu hizmetleri alanı dışındaki alanlarda yaygınlaşmıştır. Devletin değişen işlevleriyle birlikte bu kurumlar bazı istisnalar dışında, genellikle ekonomik sektörler bazında örgütlenmişlerdir.

Son 10 yıl içinde hızla yaygınlaşan üst kurulların ilk örneği 1981 yılında kurulan Sermaye Piyasası Kurulu (SPK) olmuştur. Daha sonra sırasıyla Radyo Televizyon Üst Kurulu (RTÜK), Rekabet Kurumu (RK), Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK), Telekomünikasyon Kurumu (TK), Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK), Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu (TAPDK) ve son olarak Kamu İhale Kurumu (KİK) oluşturulmuştur. 1990'lı yılların sonunda yaşanan ekonomik krizlerden dolayı bazı batık bankaları Tasarruf Mevduatı Fonu'na devreden BDDK ile üst kurullar uzun süre gündemde tartışma konusu olmuştur. Son yıllarda en çok ceza kesen kurul olması nedeniyle de EPDK kamuoyunda sıkça duyulmaktadır.

Söz konusu kurumların çeşitli şekillerde adlandırıldığını görmekteyiz. Ülkemizde üst kurulların oluşumunda örnek alınan ABD ve Avrupa kamu yönetimlerinde de ortak bir kavramda uzlaşamadığı görülmektedir. Ülkemizde sıkça kullanılan kavramlardan biri olan “Bağımsız İdari Otoriteler”, Fransa’da kullanılan “Autorites Administratives Independentes, AAI”den çevrilerek kullanılmıştır. Bu kurumlar, ABD’de “Independent Regulatory Agencies” (Bağımsız Düzenleyici Birimler), İngiltere’de ise “Quango, Quasi Autonomous Non Governmental Organizations” (Hükümet Dışı Yarı Özerk Organizasyonlar) olarak adlandırılmaktadırlar.

Ülkemizde de kavramsal anlamda bir fikir birliğine varılamamıştır. Kamuoyunda genellikle “üst kurullar”, “bağımsız düzenleyici ve denetleyici kurumlar” ya da “bağımsız idari otoriteler” kavramları kullanılmaktadır.

Bu kurulların diğer kamu kurum ve kuruluşlarına göre özel ve özgün yanlarının vurgulanması ve bu kurumları en iyi anlatması açısından bu tür çalışmalarda genellikle düzenleyici ve denetleyici kurumlar ifadesi kullanılmaktadır. Ancak güncel olarak sık sık kullanılması ve bu kurumları ifade etmede daha kısa olması nedeniyle bu çalışmada “üst kurul” ifadesinin kullanılması tercih edilmiştir. Çalışmanın bundan sonraki kısmında düzenleyici ve denetleyici kurumlar ifade edilirken “üst kurul” ifadesi kullanılacaktır.

Araştırmanın Amacı

Bu çalışmada, “üst kurulları ortaya çıkaran nedenler nelerdir”, “üst kurulların bağımsızlığından ne anlaşılmalıdır ve bağımsızlığın bir ölçütü ve sınırı var mıdır”, “üst

kurulların özellikleri ve yetkileri nelerdir”, “bu kurumların hükümetle ve parlamento ile ilişkileri nasıldır”, “bu kurumlar siyasal iktidara hesap vermeli midir”, “bu kurumlar idari teşkilatlanma içerisinde nerede yer alırlar”, “bu kurumlar üzerinde herhangi bir denetim söz konusu mudur” gibi sorulara yanıt aranacaktır.

Araştırmanın Önemi

Kamu gücü kullanmalarına rağmen Devlet tüzel kişiliğinden ayrı tüzel kişilikleri bulunan, geleneksel bürokratik yapılardan farklı olarak idari hiyerarşi dışında yer alan, idari ve mali özerklikleri bulunan, kararlarında yürütmeden bağımsız davranan, Türk kamu yönetimi sisteminde yeni bir yönetim anlayışını yansıtan üst kurulların, 1980’li yıllardan itibaren uygulanan özelleştirme politikaları ve süreç içerisinde uluslararası finans kuruluşlarına bağımlılıkla 1999’dan sonra hızla sayılarının artması ve etkinlik alanlarının genişlemesi bunlar üzerindeki tartışmaları arttırmıştır. Bu çerçevede bunların varlık sebeplerinden örgütlenmelerinin anayasaya uygunluğuna, uyguladıkları yönetim modelinden kullandıkları yetkilere, karar alan, uygulayan ve cezalandıran konumları, personele sağlanan yüksek maddi imkânlar ve denetimlerine kadar birçok açıdan tartışma konusu olmuşlardır.

Süregelen tartışmaların temelinde genel olarak bu kurumların yetki, görev, örgütlenme, personel yapısı, Türk idare yapısı içindeki yerlerinin net bir şekilde ortaya konulamaması, Anayasal bir dayanağa sahip olmadıkları ve özellikle uluslararası mali kuruluşların dayatmalarıyla oluşturdukları yönündeki eleştirilerin yanında denetim sistemlerinin farklılığı nedeniyle bu kurumların denetimden uzak oldukları düşünceleri yatmaktadır.

Araştırmanın Yöntemi

Çalışmada literatür taraması yöntemi kullanılmıştır. Üst kurullar tek tek ayrıntılı olarak incelenmemiş, bunun yerine, kurulların genel ortak özelliklerinden yola çıkılarak örnekleme gidilmiştir.

Bu bağlamda bu çalışmanın ilk bölümünde, üst kurullara genel bir bakış kapsamında üst kurul, regülasyon ve bağımsız idari otorite kavramları tanımlanmış, dünyada üst kurulların gelişim süreci, kuruluş nedenleri-gereksinimleri ve ortak özellikleri

belirlenmeye çalışılmıştır. Anglo-Sakson ve Kıta Avrupasında üst kurulların oluşum sebepleri ve süreçleri incelenmiş bazı Avrupa ülkelerindeki üst kurulların genel yapıları üzerinde durulmuştur. Genel olarak dünyadaki üst kurulların ortak özelliklerine de değinilmiştir.

Çalışmanın ikinci bölümünde, Türkiye’de üst kurulların ortaya çıkmasına etki eden faktörler kapsamında devletin değişen rolü, kamu yönetimindeki gelişmeler, küreselleşme ve liberalleşme eğilimi üzerinde durulmuş, IMF, Dünya Bankası ve AB’nin bu oluşumlardaki etkisi ele alınmıştır. Üst kurulların Anayasal statüleri, Türk idare teşkilatı içerisindeki konumları ve merkezi idare ile ilişkileri ayrıca incelenmiştir. Üst kurulların en çok öne çıkan özelliklerinden bağımsızlık ve özerklik ayrı başlık altında değerlendirilmiştir. Bu bölümde özellikle demokrasilerde seçilmiş halka karşı sorumlu siyasal iktidarlar karşısında bağımsız ve özerk üst kurulların konumu tartışılmış, üst kurulların bağımsızlıklarından kast edilenin ne olduğu değerlendirilmiştir.

Üçüncü ve son bölümde ise ülkemizde sıkça tartışma konusu olan bu kurulların denetim yöntemleri ve kapsamaları üzerine çalışılmıştır. Üst kurulların devlet yapısı içindeki konumları ve hukuki statülerinin belirlenmesi onların yapısal ve işlevsel özelliklerinin açıklığa kavuşturulmasını gerektirmektedir. Bu kurumların devlet yapısı içindeki yapısal özellikleri açısından farklılık arz eden alanlardan biri de bu kurumların denetim şekilleridir. Bu açıdan, bu bölümde merkezi idareyle vesayet ve hiyerarşik bir ilişkisi olmayan üst kurullar üzerinde parlamento ve hükümet denetiminin ve yaptırım yetkisinin olup olmadığı tartışılmıştır. Hesap verilebilirlik, saydamlık ve performans kavramları bağlamında bu kurulların denetimleri üzerinde durulmuştur.

BÖLÜM 1: ÜST KURULLARA GENEL BİR BAKIŞ

Son yıllarda kamu yönetiminin klasik örgütlenmesi dışında kalan, düzenleme, denetleme, gözetim vb. işlevler yürüten ve kurul biçiminde örgütlenen yapılar göze çarpmaktadır. Üst kurul olarak nitelenen bu örgütler, geleneksel kamu anlayışı dışında bulunmaları, faaliyet alanlarının farklılığı, kararlarının önemi ve üyelerinin güvenceleri ile geleneksel anlayışla ve kavramlarla izah edilmesi zor olan kurumlardır (Al, 2006).

1.1. Üst Kurul, Regülasyon ve Bağımsız İdari Otorite Kavramı

Üst kurulların değişik şekillerde tanımları yapılmaktadır. Üst kurullar her ülkede değişik bir biçim ve içerikte tasarlanmaktadır. Fakat temelde devlet yönetimini elinde bulunduran siyasi organlardan bağımsız, temel hak ve özgürlükler ve ekonomik etkinliklerle ilgili duyarlı konularda kendine ait etkili yetkiler kullanarak düzenleme denetleme ve gözetim görevi gören bu yapılar “üst kurul” olarak adlandırılmaktadır.

Klasik örgütlenme dışında kalan ve bağımsız idari otoriteler ya da kurumlar olarak adlandırılan kuruluşların ilk örnekleri Anglo-sakson ülkelerinde ortaya çıkmış ve 1970’li yıllardan itibaren Avrupa’da ve diğer bazı ülkelerde oluşturulduğu görülmüştür (Günday, 2003: 490).

Bir başka tanımda ise üst kurullar, “yasa koyucunun üstünlüğü ile kurulmuş; kamu fonlarından besleniyor olmalarından dolayı, devletin bir parçası olmalarına karşın, tüzel kişilikleri olmayan, ne yürütme erkine ne de yasama ve yargı erklerinin uzantılarına bağlı olan, sektörlere göre düzenliliği sağlama ve denetleme görevini otonom bir şekilde izin veren yetkilerle donatılmış kamusal kuruluşlardır” (Atay, 2000: 219).

Son yıllarda sık sık gündeme gelen kurul; komite, otorite gibi adlarla anılan oluşumları tanımlamak için Fransa, İtalya ve Yunanistan’da “bağımsızlık” kavramı kullanılırken İspanya’da “tarafsızlık”, İngiltere’de ise “yarı” ve “benzeri” anlamına gelen kavramlar kullanılmaktadır (Öztürk, 2002: 181).

Fransa'da üst kurullar, yasa koyucu tarafından oluşturulan geleneksel idari yapının dışında konumlandırılan, güçlü bağımsızlık garantileri verilen, belirli bir sektörde düzenleme ve müdahale yetkileri bulunan otoriteler olarak tanımlanmaktadır (Akıncı, 1999: 99).

Üst kurullar, toplumsal yaşam için özel bir önem ve duyarlılık taşıyan, temel hak ve özgürlükler ile ekonomik ve sosyal sektörlerde veya alanlarda denetleme ve düzenleme (regülasyon) faaliyetlerinde bulunan, kararları üzerinde hiçbir makam ve merciinin etkisinin olmadığı, karar organları özel güvencelere sahip, mali özerkliği haiz, özel bütçeli kamu tüzel kişilikleri olarak tanımlanabilir (Özen ve Günay, 2002: 170).

Siyasi iktidar ve ekonomik güç odakları karşısında bağımsız ve güvenceli otoriteler, temel hak ve özgürlükler ile piyasa mekanizmalarının düzgün işleyişini, bunların müdahale, baskı ve etkileri olmadan sağlayabilir ve güvence altına alabilir. Bununla birlikte bu işlevlerin gerçekleştirilmesi için kamusal ve özerk güçlerden gelebilecek söz konusu tehlike ve zararları önleme ve yaptırıma bağlama yetkisine sahip organların oluşturulma gereksinimi ortaya çıkmıştır.

Bu kuruluşlar bağımsız yapılanmalarına bağlı olarak ve özel yetkilerle donatılmalarından dolayı organik ve fonksiyonel yönlerden her iki anlamda gerçek birer otorite olarak ortaya çıkmaktadırlar. Bu kurumlar devlet dışında olmayıp, genellikle merkezi veya genel idare içinde ayrı bir konumda bulunmakta ve devlet adına idari işlem ve eylemler yapmaktadırlar (Duran, 1997: 3).

Üst kurullar, idari hiyerarşinin ve denetimin dışında bulunan ve ilerlemesi, örgütlenmesi ve oluşumu bakımından bağımsızlıkları öngörölmüş olan kamu kuruluşlarıdır. Geleneksel idari yapının dışına yerleştirilmiş, bağımsızlıkları güvence altına alınmış ve belirli bir sektörde düzeni ve hukuka uygunluğu sağlama ve müdahalede bulunma yetkisine sahip kuruluşlardır (Ergün, 2004: 8). Tek bir üst kurul modeli olamaz; çünkü hem izlenilen amacı hem de ilgili sektörleri hesaba katmak gerekiyor. O halde her şey ülkenin siyasi, iktisadi ve sosyal sisteminin etrafında organize edilmelidir (Pauliat, 1998: 9).

Üst kurullar kişiyi, devlete ve diğer güç odaklarına karşı korumak, ağır, verimsiz bir şekilde işleyen, işin tekniğine fazla önem vermeyen mevcut idari yapılara karşı seçenek arayışları olarak gündeme gelmektedir. Genellikle bu kurumların idari ve mali açıdan özerk olarak faaliyet göstermesi, yani devletin merkezi idari yapısı dışında kalması, kendine verilen görevi ifa ederken, dışsal bir müdahaleye maruz bırakılmaması, karar organının işinin ehli kişilerden oluşması ve bunların görev süreleri boyunca prensip olarak görevden alınmaması, yürütme işlerinin yanı sıra kısmen de olsa yasama ve yargı fonksiyonlarına da benzer görevler yüklenmesi dikkat çekmektedir (Kalkan, 2003: 157).

Günümüzde üst kurullar, bağımsız kurullar, özerk kurullar, düzenleyici kurullar ve regülasyon otoriteleri gibi isimler de verilen ama hukuksal terminolojide genellikle bağımsız idari otoriteler veya bağımsız idari kurumlar olarak tanımlanan kurumları klasik devlet kurumlarından ayıran en önemli iki özellik, üyeleri ve görevleri siyasi iktidarca belirlenmesine rağmen, organları ve faaliyetleri üzerinde klasik idari denetim mekanizmalarının bulunmaması ve temel işlevlerinin regülasyonu gerçekleştirmek olmasıdır.

Düzenleme, yönlendirme ve denetleme anlamına gelen “regülasyon” terimi ilk olarak ABD’de ortaya çıkmıştır. Regülasyon kavramı uygulamada genellikle devletten bağımsız kamusal kurumlarca yapılan düzenleme, denetleme ve yönlendirme faaliyeti olarak algılanmaktadır. 1980’li yılların başından itibaren, hizmet sağlayan devletten, hizmet sağlamaya çalışan ve sağlanan hizmeti denetleyen devlet anlayışına geçilmiş ve aynı anda hem hakem hem oyuncu olunmaz fikrinden hareketle, regülasyon faaliyetinin merkezi idareden bağımsız çalışan kamusal organlar tarafından üstlenilmesinin daha uygun olacağı sonucuna varılmıştır (Ulusoy, 2002b: 17).

OECD, regülasyonu; devlet tarafından girişimciler ve vatandaşlar üzerinde ihtiyaç duyulan çeşitli enstrümanlarla koyulan düzenlemeler olarak tanımlamakta ve regülasyonları, ekonomik, sosyal ve idari olarak üçe ayırmaktadır. Regülasyon kuralları, resmi ve gayri resmi düzen ve her seviyedeki devlet organı tarafından konulan ikincil kuralları ve devlet dışı kuruluşlar ve devlet tarafından yürürlüğe konulan kuralları içermektedir (OECD, 1997:16).

1.2. Dünya’da Üst Kurulların Oluşumu

Devletin düzenleme, denetim ve gözetim fonksiyonunu yerine getirmek amacıyla oluşturulan ve yönetim yapısı kapsamında yer üst kurulların kuruluş gerekçeleri çeşitli şekillerde ortaya çıkmaktadır. Bunlardan başlıcaları, bu kurulların, kişiyi temelde devlete ve diğer güç odaklarına karşı koruma gerekçesi; yavaş ve verimsiz işleyen, liyakate ve işin tekniğine fazla önem vermeyen idari yapılanmaya karşı alternatif bir seçenek olarak gündeme gelmeleridir. Bu idari otoritelerin genellikle idari ve mali açıdan özerk olarak faaliyet göstermesi, yani devletin ve merkezi idare yapısının dışında kalması; kendine verilen görevi ifa ederken, dışsal bir müdahaleye maruz bırakılmaması; karar organının işinin ehli kişilerden oluşması ve bunların görev süreleri boyunca prensip olarak görevden alınmaması; yürütme işleri yanı sıra kısmen de olsa yasama ve yargı fonksiyonlarına benzer görevler yüklenmesi de diğer kuruluş gerekçeleri arasında sayılmaktadır.

Uygulamada ise bu tür düzenleyici kurumların oluşturulmasının temel sebebi, devletin yani kamu kesiminin ekonomiye olan aşırı müdahalesini en aza indirmek ve zamanla kamu ekonomisini tasfiye ederek, genellikle tekelleşme eğiliminin ortaya çıkması nedeniyle ortaya çıkan piyasa aksaklıklarının yarattığı olumsuzlukların giderilmesini sağlamaktır. Yani, kamu kesiminin elindeki ekonomiye müdahale etme imkânı veren iktisat politikası araçlarını tasfiye ederek, düzenleyici kurum sistemi aracılığıyla siyaseti ekonomiden ayırıştırarak, siyasal iktidarların ekonomiye müdahalesinin önlenmesi hedeflenmiştir.

Özel girişim özgürlüğü, haberleşme ve bilgi alma hakkı gibi temel hak ve özgürlüklerle doğrudan ilgili alanlarda iletişim, medya, ekonomik rekabet, bankacılık ve finans sektörü gibi alanların politikacıların etkisinden arındırılması amacı, piyasa aksaklıklarının giderilmesi amacının yanında, bu tür kurum ve kuruluşların doğmasının temel nedenleri arasında gösterilebilir (Ulusoy, 2000: 273).

Yasamanın (Kongre), yürütmeye (Başkan) olan güvensizliğine dayalı olarak, ilk defa ABD’de ortaya çıkan bu kurumlar, Amerikan federal sisteminde yer yönünden federalizmi temsil eden ve bu anlamda bir hizmet alanıyla sınırlı olarak düzenleme ve organizasyon yapma, denetleme ve yaptırım uygulama işlerini tek başına yapan, yani

bir anlamda o alanla sınırlı olarak yasama, yürütme ve yargı işlevini bünyelerinde toplayan, siyasal ve yargısal bazı denetime maruz kalsalar da “devlet içinde devletçikler” niteliğinde kurumlardır (Ulusoy, 1999: 3).

Amerikan federal sisteminde bu kurum ve kurullar, mevcut üç erkten bağımsız olarak düşünülürken, Fransa’da idari rejim sistemine ve üniter devlet yapısına adapte edilmiştir (Kaya, 2004: 77).

Kamu hizmeti olarak devletler tarafından yürütülen hizmetlerin kamu sektöründen, özel sektöre devredilmesi sürecini başlatan GATS ile, bu yapıyı oluşturmak ve korumak amacıyla geliştirilen governance (yönetişim)* devleti modelinin de bağımsız ve özerk kurulların ortaya çıkışında belirleyici olduğu söylenebilir (Ulusoy, 1999: 4).

1.2.1. ABD’de Üst Kurullar

Üst kurulların oluşturulduğu ilk ülke ve bugün dünyada üst kurulların kamu yönetimi sistemi içerisinde en yaygın bir biçimde yer aldığı ülke Amerika Birleşik Devletleri’dir. Türkiye’de 1980, Kıta Avrupası’nda 1970 sonrası görülmeye başlayan üst kurulların varlığı, Anglo Sakson ülkelerinde çok daha eskilere dayanmaktadır. 100 civarında düzenleyici kurumun bulunduğu ABD’de ilk düzenleyici kurum 1887 yılında kurulmuştur. ABD’de 19. yüzyılda henüz sanayi devriminin yaşandığı dönemde, ticarete ciddi bir patlama yaşanmış, trafik artmış, üretilen malların demiryolu, kamyon ve suyuyla taşınması sorun haline gelmişti. Genişleyen ekonominin, büyüme sürecine giren sanayinin önündeki bu engel kalkmak zorundaydı. Konu çok teknik olduğu için, görevi sadece demiryolu, kamyon ve su taşımacılığının düzenlenmesi olan bir komisyon oluşturuldu; ABD Başkanı 1887 yılında çıkarılan özel bir kanunla bu alandaki yürütme yetkisini Eyaletler arası Ticaret Komisyonu’na (Interstate Commerce Commission-ICC) devretti. Federal düzeyde kurulan ilk bağımsız düzenleyici kurum olan ICC, o dönemde önemli görevler üstlendi, ekonominin gelişimine katkıda bulundu ve ilk bağımsız denetim kurumu olarak tarihe geçmiş oldu (Karacan, 2002c: 24).

* Yönetişim, kamu yönetimi, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarını içine alan kompleks bir sistem ve bunların kendi aralarındaki ilişkiler ağı ve karşılıklı etkileşimlerini ifade etmek için kullanılır (Eryılmaz, 2006: 28).

Bununla birlikte, Amerika Birleşik Devletleri'nde düzenleyici kurumların oluşturulmasının tek nedeni teknik konuları düzenleme gereği değildi. O dönemde iki önemli gerekçe daha vardı: “Başkan'ın yürütme yetkisini aşmasını önlemek ve kural dışı olay bazında ortaya çıkan yargı denetimindense, sürekli ve düzenli bir denetim sağlamaktı. “Yani, aslında genel olarak Bağımsız İdari Otoriteler (IRA-Independent Regulatory Agencies) olarak adlandırılan bu kurumların ABD'de ortaya çıkmasının temel nedeni, yasamanın (Kongre) yürütmeye (Başkan) olan güvensizliğidir. (TÜSİAD, 2002: 90).

Günümüzde ABD'de hala pek çok teknik konu ve sektörlerde benzer kurumlar faaliyet göstermeye devam etmektedir. ABD'de faaliyet gösteren düzenleyici kurumlara diğer bir örnek olarak Federal İletişim Komisyonu (FCC-Federal Communication Commission) verilebilir. FCC, ABD Bağımsız Telekomünikasyon Regülasyon Otoritesi olarak federal devlet kapsamında faaliyet göstermektedir.

ABD'de telekomünikasyon sektörünün düzenlenmesi, her eyalette ayrıca bulunan eyalet düzenleyici kurumları ve federal düzeyde birkaç değişik daire tarafından birlikte yerine getirilmektedir. 1934 yılında bir bağımsız düzenleyici kurum olarak kurulan Federal İletişim Komisyonu (FCC- Federal Communications Commission), telekomünikasyon ile ilgili eyaletler arası konuları düzenlemekle görevlidir. FCC'nin görev alanına radyo, televizyon, telefon, uydu ve kablo yoluyla yapılan her türlü iletişim girmektedir. Radyo ve televizyon frekanslarının tahsisat ve kullanımı konusunda ülke çapında tek yetkili kurumdur. ABD'de bağımsız düzenleyici kurumlara, verilen örneklere ilave olarak, Federal Enerji Düzenleme Komisyonu (FERC-Federal Energy Regulatory Commission), Menkul Kıymetler ve Borsa Komisyonu (SEC-Securities and Exchange Commission) ve Federal Ticaret Komisyonu (Federal Trade Commission) verilebilir. Bu kurumlar da ABD'de federal ve eyalet düzeyinde faaliyet gösteren çok sayıdaki bağımsız düzenleyici kurumlardan birkaçını oluşturmaktadır.

ABD'deki bağımsız düzenleyici kurulların temel bazı ortak özellikleri; bütçelerinin Kongre tarafından belirleniyor ve kontrol ediliyor olması, kurulların genellikle beş üyeden oluşması (düzenleyici kurumlara yapılacak atamalar için ABD başkanı aday

gösterir ve bunlar Kongre tarafından kabul veya reddedilir) , üyelerin genellikle beş yıllık süreler için atanması, kurullarda idari hâkimlerin bulunması ve bunların yasal işlem başlatabiliyor olmasıdır. ABD’de bulunan düzenleyici kurumlar genelde 5 kişiden oluşmakta ve beş yıl süreyle görev yapmaktadırlar ama bunun en önemli istisnası ABD Merkez Bankası görevini yürüten Federal Reserve Bank Sistemin yürütme kuruluna yapılan atamalardır. Yedi üyesi bulunan kurula üyeler 14 yıllık dönemler için sadece bir defalık atanmaktadır. ABD’de kurul üyesi olacak kişilerin bir siyasi partiye üye olmalarında bir sakınca yoktur.

Kaya’ya göre (2004: 69) ABD’deki üst kurullar, bünyelerinde idari hâkim istihdam etmelerinden dolayı düzenlediği alanlardaki kuruluşların belirtilen kurallara ve yapılan düzenlemelere aykırı hareket etmeleri halinde soruşturma yaparak ceza vermeleri bakımından yargı görevi gören birer ihtisas mahkemeleri gibi çalışmaktadırlar.

ABD’de çok çeşitli sektörlerde yapılan reformlar, tüketicilere ve üreticilere yıllık 42 milyar dolar ile 54 milyar dolar arasında yarar sağlamıştır. Hava yolu ulaşımında yol ücretleri 1976-1993 yılları arasında 1/3 oranında düşmüştür. ABD ve İngiltere’deki demiryolu taşımacılık sektöründe yaklaşık %50’lik sermaye verimliliği sağlanmıştır (Erol, 2003: 34-35).

Görev ve yapıları itibariyle değerlendirirsek; ABD’de faaliyet gösteren üst kurulların, ilgili oldukları sektörün yapısı ve işleyişi ile ilgili kural ve düzenlemeler getirebilmekte, bunlara uyulmaması durumunda ilgili taraflara bir takım yaptırımlar uygulayabildiklerini görmekteyiz. ABD’deki üst kurulların görevlerini yerine getirirken açık, şeffaf olmaları gerektiği, ilgili tüm tarafların karar alma sürecine katılmasını kolaylaştırıcı yöntemler geliştiriyor olmaları gibi hususlar, bu kurulların geldikleri aşamada önemli özellikleri olarak dikkati çekmektedir.

1.2.2. Avrupa’da Üst Kurulların Oluşumu

Üst kurullar, müdahaleci devlet anlayışından düzenleyici devlet anlayışına geçişin bir yansıması olarak, ABD ve İngiltere’deki ilk örneklerinden sonra, 1980’li yıllara doğru, AB müktesebatı çerçevesinde kamu yönetiminde yeni düzenleyici devlet anlayışının bir gereği olarak Avrupa Birliği ülkelerinde de görülmeye başlandı. Avrupa Birliği

lkelerinde bağımsız idari otoritelerin oluşumu, kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi süreciyle ortaya çıkmaktadır. Bu süreçte bağımsız düzenleyici kurumlara gereksinim duyulmaktadır. Rekabete açılan kimi hizmet sektörlerinde işletme ve düzenleme işlevleri ayrılınca, düzenleme işlevinin idare tarafından, ancak bağımsız bir yapılanma modeli ile yürütülmesi gündeme gelmiştir (Kaya, 2004: 74).

Avrupa lkelerinde bu kurumların ortaya çıkmasının başka bir sebebi de bu kurumların ABD ve İngiltere'deki örneklerinin işleyişindeki başarılı sonuçlar elde etmeleri olmuştur.

Keynes sonrası neo-liberal iktisat söylemlerinin de etkisiyle piyasa yasalarının ve zihniyetinin toplumsal ve politik yapılarda taraftar bulmasıyla başlayan serbestleşme ve özelleştirme ile kamuda boşalan haberleşme, ulaşım, altyapı, enerji, mali piyasalar gibi alanlarda rekabetçi yapıyı kurmak ve yeniden düzenlemek için düzenleyici idarelere AB'de de ihtiyaç duyulmuştur.

Özellikle 1980'li yıllardan itibaren birçok Avrupa lkesi, telekomünikasyon, gaz, elektrik, su ve pis su boşalımı gibi endüstrilerdeki devlet mülkiyetini, özelleştirme yoluyla özel sektöre devretmişlerdir. Avrupa'daki düzenleyici kurum ve kurul süreci ise, İngiltere'nin 1984 yılında British Telekomu özelleştirmesi ve sektör düzenleyicisi göreviyle Office of Telecommunications (OFTEL)'i kurmasıyla başlamıştır (Kaya, 2004: 73).

Avrupa Birliği üyesi ülkelerde kurulan bağımsız düzenleyici otoritelere genel olarak bakıldığında ilginç bir nokta göze çarpmaktadır. Bu da, bağımsız düzenleyici kurumların parlamentonun yer aldığı başkentlerden ayrı yerlerde kurulmuş olmalarıdır. Böyle bir tercih yapılması, kararların düzenleyici kurumlarca bağımsız olarak alınmasını ve uygulanmasını sağlamaktadır.

Bugün, Avrupa Birliği düzeyinde faaliyet gösteren 13 tane düzenleyici kurum bulunmaktadır. İlki 1975 yılında kurulan bu kurumlara en son Ekim 2002'de faaliyete geçen Avrupa Gıda Güvenliği Otoritesi (EFSA-European Food Safety Authority) katılmıştır. AB düzeyinde faaliyet gösteren düzenleyici kurumlar, kamu kurumu niteliği taşıyan bağımsız yapılar olarak oluşturulmuşlardır.

Tablo 1. AB Düzeyinde Faaliyet Gösteren Bağımsız Kurumlar

Kurum	Kurum Merkezi	Kuruluş Tarihi	Görevi	Karar Alma Yetkisi Var Mı?	Kurum Başkanının Atanma Biçimi	Yönetim Kurulunun Yapısı
Avrupa Mesleki Eğitimi Geliştirme Merkezi	Selanik	1975	Bilgi toplama ve sağlama	Hayır	Kurulun kendi içinden gösterdiği adaylar arasından AB Komisyonu tarafından	48 üye: Her üye ülkeden 1, işçi ve işveren sendikalarından 30, AB Komisyonu tarafından 3
Avrupa Yaşam ve Çalışma Koşullarını Geliştirme Vakfı	Dublin	1975	Bilgi toplama ve sağlama	Hayır	Kurulun kendi içinden gösterdiği adaylar arasından AB Komisyonu tarafından	48 üye: Her üye ülkeden 1, işçi ve işveren sendikalarından 30, AB Komisyonu tarafından 3
Avrupa Çevre Kurumu	Kopenhag	1990	Bilgi toplama ve sağlama	Hayır	AB Komisyonu'nun teklifi üzerine Yürütme Kurulu tarafından	19 üye: Her üye ülkeden 1, Avrupa Parlamentosu 2, AB komisyonu 2
Avrupa Mesleki Eğitim Vakfı	Torino	1990	Bilgi toplama ve sağlama, program yürütme	Hayır	AB Komisyonu'nun teklifi üzerine Yürütme Kurulu tarafından	17 üye: Her üye ülkeden 1, AB Komisyonu 2
Avrupa Uyuşturucu ve Uyuşturucu Bağımlılığı İzleme Merkezi	Lizbon	1993	Bilgi toplama ve sağlama	Hayır	AB Komisyonu'nun teklifi üzerine Yürütme Kurulu tarafından	19 üye: Her üye ülkeden 1, Avrupa Parlamentosu 2, AB komisyonu 2
Avrupa Tıbbi Ürünleri Değerlendirme Merkezi	Londra	1993	Düzenleme	Hayır	AB Komisyonu'nun teklifi üzerine Yürütme Kurulu tarafından	34 üye: Her üye Ülkeden 1, Avrupa parlamentosu2, AB komisyonu 2
İç Pazarda Uyumluluk Dairesi	Alicante	1993	Düzenleme	Evet	Kurulun kendi içinden gösterdiği adaylar arasından Bakanlar Konseyi tarafından	16 üye: her üye ülkeden 1, AB Komisyonu1 (oy hakkı olmaksızın)

Avrupa İş Güvenliği Ve Sağlığı Kurumu	Bilbao	1994	Bilgi toplama ve sağlama	Hayır	AB Komisyonu'nun teklifi üzerine Yürütme Kurulu tarafından	48 üye: Her üye ülkeden 1, ilgili meslek odaları ve sendikaları 30, AB Komisyonu3
Topluluk Bitki Çeşitliliği Dairesi	Algers	1994	Düzenleme	Evet	AB Komisyonu'nun Yürütme Kurulu'na danışarak gösterdiği adaylar arasından Bakanlar Konseyi Tarafından	16 üye: Her üye ülkeden 1, AB Komisyonu1 (oy hakkı olmaksızın)
Avrupa Irkçılık Ve Yabancı Düşmanlığı İzleme Merkezi	Viyana	1997	Bilgi toplama ve sağlama	Hayır	AB Komisyonu'nun teklifi üzerine Yürütme Kurulu tarafından	18 üye: Her üye ülkeden 1 "bağımsız" kişi, Avrupa Parlamentosu 1 "bağımsız" üye, Avrupa Konseyi 1 "bağımsız" üye, AB Komisyonu1
Avrupa Birliği Organları İçin Tercüme Ofisi	Lüksemburg	1994	İdari destek	Hayır	AB Komisyonu'nun teklifi üzerine Yürütme Kurulu tarafından	33 üye: Her üye ülkeden 1, AB Komisyonu2, merkezle antlaşma yapan her kurum 1
Avrupa Yeniden İnşa Kurumu	Selanik	1999	Program yürütme	Evet	AB Komisyonu'nun teklifi üzerine Yürütme Kurulu tarafından	17 üye: Her üye Ülkeden 1, AB Komisyonu2
Avrupa Gıda Güvenliği Otoritesi	Brüksel	2002	Bilgi toplama ve sağlama, program yürütme	Hayır	AB Komisyonu'nun teklifi üzerine Yürütme Kurulu tarafından	16 üye: Bakanlar Konseyi 4, Avrupa Parlamentosu 4, AB Komisyonu 4, tüketici ve sanayi kesimi temsilcileri 4 (AB Komisyonu tarafından atanır)

Kaynak: TÜSİAD (2002: 105)

1.2.2.1. İngiltere

İngiltere, 1980'li yıllar damgasını vuran ve özellikle altyapı sektörleri üzerinde geriye dönülmez izler bırakan özelleştirme uygulamalarında başı çeken ülke olması nedeniyle, üst kurullar konusunda öncü girişimlerde bulunmuş bir ülkedir. Üst kurul 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 üst kurulları çok yetkin kuruluşlar olup diğer ülkelere örnek teşkil etmektedirler. İngiltere'de bu kurullar açısından uğraşılan sorunlar bile daha verimli çalışmaları veya nasıl daha saydam olabirlikleri üzerinedir (TÜSİAD, 2002: 95)

İngiltere'de 1980'li yıllarda neo-liberal sürecin yetersizliğinin görülmesi müdahaleci devlet anlayışının neden olduğu rant anlayışları hükümet tökezlemelerinin ortaya çıkması üzerine Yeni Kamu Yönetimi anlayışı Regan-Thatcher Atlantik ittifakıyla aynı anda hem ABD'de hem İngiltere'de ortaya çıkmış oldu. Düzenleyici devlet anlayışının bir gereği olarak, özelleştirmelerle devletin küçültülmesi, refah devletine yönelik harcamaların kısılması ve sendikasılaştırma uygulamaları gündeme gelmeye başladı. İngiltere'deki bağımsız düzenleyici kurumlar bu yeni devlet anlayışının ürünü ve öncü kuruluşları olarak ortaya çıkmıştır (Kaya, 2004: 72).

İngiltere'de kamusal hayatın etkili birer aktörleri olarak görev yapan üst kurulların bazıları, denetleme ve yaptırım uygulama yetkilerinden yoksun oldukları görülmektedir. Bununla beraber belli bir sektörde izleme ve denetleme yetkileri bir kuruma ait iken, yaptırım yetkileri başka bir organizasyonda bulunabilmektedir. Yani, düzenleme işlevi, birbirinden farklı kurullar arasında paylaştırılmıştır (Atay, 2000: 31).

İngiltere'deki düzenleyici kurumların ABD'deki benzerlerinden ayrılan tek yönü hükümetin bir kişiyi tıpkı Ombudsmanda olduğu gibi düzenleyici kurumun yönetiminden ve kararlarından tek sorumlu olarak atayabilmesidir. Bu çerçevede belli bir sektörü düzenlemek üzere hükümet tarafından beş yıllığına tek bir kişi atanmakta ve bu kişi göreviyle bağdaşmayan bir durumu olmadıkça görevden alınmamaktadır. Genelde bu kurula ait olan düzenleyici yetkiyi şahsında toplayan tek kişinin atama

şartlarıyla kendisine sağlanan bu güvence dolayısıyla görevini sürdürürken bağımsız ve tarafsız davranacağı varsayılmaktadır (Kaya, 2004: 73).

AB üyesi ülkelerden biri olan ve bağımsız düzenleyici kurumlar konusunda öncü girişimlerde bulunan İngiltere’de Telekomünikasyon İdaresi (OFTEL-The Office of Telecommunications) telekomünikasyon sektörünü düzenlemek amacıyla idari ve mali yönden bağımsız düzenleyici özerk bir kurum olarak 1984 yılında kurulmuştur.

Kurulun özellikleri şöyledir:

- İdari ve mali yönden bağımsızdır.
- OFTEL’in öncelikli görevleri arasında, evrensel hizmetin sağlanması, tüketicinin fiyat ve hizmet açısından korunması da yer almaktadır. Örneğin hâkim durumdaki BT şirketine kırsal alanlara hizmet götürmesi, ulusal düzeyde ankesörlü telefon şebekesi buldurması, acil telefon hizmetlerini sağlaması, sakatlar için uygun tesisleri kurması gibi yükümlülükler yüklemektedir. Pazar gücünü kötüye kullanmasına yönelik sınırlamalar da getirebilmektedir. Bu amaçla OFTEL, lisans şartlarında değişiklik yapabilmekte ve lisans şartlarına uyulmaması durumunda cezai yaptırımlar da uygulayabilmektedir.
- Parlamentoya karşı sorumlu olup, her yıl rapor hazırlamaktadır.
- OFTEL’in kararları karşısında şirketler ya da OFTEL’in belirlediği kurallara aykırı davranışlarda bulunan şirketlerden zarar gören kişiler mahkemelere başvurabilmektedirler.
- Hükümeti temsil eden bakanlık, telekomünikasyon hizmeti verecek şirketlere OFTEL’in görüşlerini de dikkate alarak lisans vermektedir.
- Bakan tarafından 5 yıl süreyle atanan genel müdür, görevde yetkisizlik ve görevin suiistimali halleri dışında görevinden alınamamaktadır.
- Kendisine gelen şikâyetleri soruşturmakla yükümlüdür. Faturalara ilişkin şikâyetler mahkemelerde veya belli koşullarda tahkim komisyonlarında çözülmektedir. OFTEL bu konuda karar verme yetkisine sahip değildir; ancak tavsiyede bulunabilmektedir (Salman, 2000: 47).

İngiltere’de doğalgaz ve elektrik sektörünü düzenleyen Gaz ve Elektrik Piyasaları İdaresi (OFGEM-The Office of Gas and Electricity Markets) 1999 yılında oluşturulmuştur. Yine bu ülkede, 2000 yılında çıkarılan bir yasayla kurulan, mevduat, sigorta ve menkul kıymet yatırım sektörlerini aynı çatı altında düzenlemekle görevlendirilen ve bağımsız bir kurum olan Finansal Hizmetler Otoritesi (FSA-The Financial Services Authority), 2001 yılında faaliyetlerine başlamıştır.

Tablo 2. İngiltere’deki Bağımsız Düzenleyici Kurumlar

Düzenleyici Kurum	İlgili Olduğu Sektör	Faaliyete Geçtiği Tarih	Çalışan Sayısı
Finansal Services Authority (FSA)	Finans İle İlgili Tüm Piyasalar	Aralık 2001	2500
Office Of Telecommunications (OFTEL)	Telekomünikasyon Sektörü	1984	210-220
Office Of The Gas And Electricity Markets (OFGEM)	Elektrik ve Doğalgaz Sektörleri	1999	334
Office Of The Rail Regulator (ORR)	Ulusal Demiryolu Sektörü	1993	117 (ORR ve IRR birlikte)
International Rail Regulator (IRR)	Uluslararası Demiryolu Sektörü	1998	
Civil Aviation Authority (CAA)	Havacılık Sektörü	1971	1200
Office Of Water Services (OFWAT)	Su Sektörü	1991	30230
Postal Services Commission (PSC)	Posta Hizmetleri Sektörü	2000	30

Kaynak: TÜSİAD (2002: 96)

İngiltere’de, örneklerini yukarıda belirttiğimiz elektrik, doğal gaz, su, telekomünikasyon gibi altyapı sektörlerindeki düzenleyici otoriteler, 1980’li yıllardan başlayarak 1990’larda devam eden ve kamunun ticari alanlarda üretim yapmasına ve hizmet sunmasına son vermeyi hedefleyen özelleştirmeler sonrasında ortaya çıkmıştır.

İngiltere'deki düzenleyici kurumların yetki ve sorumlulukları bir çerçeve yasa ile belirlenmiştir.

1.2.2.2. Fransa

Fransız yönetim hukuku sistemi, aşırı düzenleyici bir tutum sergilemektedir. Fransız geleneğinde, politik iktidara tabi güçlü bir yönetsel merkezîyetçilik benimsenmiştir. Yönetsel alanla hükümet alanı arasında kesin bir ayrım bulunmaktadır.

Fransa'da üst kurullar Fransız hukuk geleneği içinde yer almadıkları, gerçekte ise bu yapıların daha önce var olan yönetsel sistem içerisine dâhil edildikleri, bu nedenle de fazla yadırganmadıkları belirtilmiştir. Amerikan federal sisteminde bu kurum ve kurullar, mevcut üç erkten bağımsız olarak düşünülürken, Fransa'da idari rejim sistemine ve üniter devlet yapısına adapte edilmiştir (Kaya, 2004: 77)

Fransa'daki bağımsız otoritelerin avantajı, kamu yararına ve kamu hizmetine daha fazla yer vermeleri ve farklı yeni tip otoritelerin ortaya çıkmasına imkân tanınmasıdır. Bu üst kurullar, zorunlu olarak yönetim hukukuna tabi birer yönetsel otorite olarak kalmak durumundadırlar. Fransa'da yönetim hukuku, geleneksel olarak, kamu gücü ve kamu hizmetleri ölçütleri ile açıklandığından bu üst kurulların temel hedefi, kamu hizmeti olarak tanımlanmıştır. Üst kurulların almış oldukları kararlar ise zorunlu olarak, fakat hukuka saygılı bir biçimde denetlenebilmektedir.

Fransa'da üst kurul statüsünde faaliyette bulunan kurullara şu örnekler verilebilir: Sermaye piyasası alanında Borsa İşlemleri Komisyonu (Commissions des Operation de Bourse), iletişim alanında Görsel ve İşitsel Medya Yüksek Konseyi (Conseil Supérieur de l'Audiovisuel), yöneten yönetilen arasındaki ilişkiler alanında Bilişim ve Enformasyon Ulusal Komisyonu (Commission Nationale Informatique et Liberte) ve rekabet alanında da Rekabet Konseyi (Conseil de la Concurrence).

Fransa'da 20 kadar bağımsız idari otorite içinde 10 tanesinin pazar ekonomisinin düzenlenmesine bağlı fonksiyonları vardır. Geri kalanların çoğunluğu hak ve özgürlükler alanını düzenlemeye ilişkindir (Kaboğlu, 1998: 197).

Fransa'da 6 Ocak 1978 tarihli "bilişime, özgürlüklere, fişlere ilişkin" bir kanunla kurulan, Bilişim ve Özgürlükler Ulusal Komisyonu'nun (CNIL) Fransa'daki bağımsız idari otoritelerin öncüsü olduğu söylenebilir. CNIL'in kurul yapısını incelediğimiz zaman, kurulun üye sayısının 17 gibi yüksek bir rakam olduğu görülür. Üye sayısının bu kadar yüksek olması çoğulcu ve dengeli bir oluşum için gereklidir. Bir kurulun üye sayısı arttıkça onları dışarıdan etkilemek oldukça güçleşir ve kurulun bağımsızlığı önemli şekilde gerçekleşir.

Fransa'da üst kurullar idarenin içinde ancak ona hiyerarşik veya vesayet bağı olmaksızın yasal sınırlarla kendi yetkilerini kullanmaktadırlar. Üst kurulların hukuksal açıdan özerklikleri Anayasa Konseyi'nin ve Danıştay'ın tanımlamalarıyla belirginleşmiştir. Fransız yargı erki, Anayasanın 21. maddesindeki Başbakanın genel düzenleme yetkisinin, üst kurulların varlığı karşısında daraltılamayacağını, üst kurulların düzenleyici işlem yapma özerkliğinin mevzuat çerçevesinde gerçekleşebileceğini ve Başbakandan başka bir devlet otoritesine bu tür yetki verilmesine engel teşkil etmeyeceği belirtilmiştir (Atay, 2000: 222).

Fransa'da üst kurulların mali özerkliği ile ilgili olarak Fransız Danıştay tarafından hazırlanan 2001 raporunda, bu tür kurumların bağımsız olabilmesi için ayrı bir bütçe ve gelir kaynaklarına sahip bulunmalarının gerekmediği, mali kaynaklarının örneğin başbakanlık veya ilgili bakanlık bütçesine ödenek konulmak suretiyle sağlanabileceği belirtmektedir. Nitekim Fransa'da Borsa İşlemleri Komisyonu dışında özerk kurumların kendilerine özgü mali kaynakları yok denecek kadar azdır (Tan, 2002: 20).

1.2.2.3. Almanya

AB üyesi ülkelerden bir diğeri olan Almanya'da ise, federal düzeyde faaliyet gösteren düzenleyici kurumlar bulunduğu sektörlerin sayısı oldukça sınırlıdır. Almanya'da telekomünikasyon ve posta sektörlerini birlikte düzenleyen Telekomünikasyon ve Posta Düzenleyici Otoritesi (RegTP-Regulierungsbahörde Für Telecommunukations und Post), Federal İlaç ve Tıbbi Cihazlar Enstitüsü (BfArm-Bundinstitut für Arzneimittel und Medizinproducte) finans sektörünü bütün alt sektörleri ile birlikte düzenlemek üzere kurulan Federal Finansal Denetleme Otoritesi (BaFin-Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht) ve rekabet alanında Avrupa'nın en eski kurumu olan

ve tüm sektörler üzerinde federal düzeyde çok geniş düzenleyici yetkileri ve yaptırım gücü bulunan Federal Kartel Otoritesi (Bundeskartellamt) dışında federal düzeyde sektörel düzenleme yapan kurum bulunmamaktadır (TÜSİAD, 2002: 109).

1.3. Üst Kurulların Ortak Özellikleri

Uluslar arası uygulamaların farklılıklarına rağmen, değişik ülkelerdeki üst kurulların bazı ortak noktaları dikkati çekmekte, bazı özellikler tüm bağımsız kurumlarda görülmektedir. Bu örgütlenmelerin hemen hemen hepsi merkez teşkilatlanmasının dışında oluşturulmuştur. İlgili kurulların kanunlarında, merkezle olan bağlantı, faaliyet alanına göre, merkezden yönetim kuruluşlarından biriyle ilişkilendirme şeklinde gerçekleştirilmiştir.

Bu kuruluşlar, özerk ve bağımsız örgütlenmelerdir. Organik ve işlevsel bağımsızlıkları, işleyiş ve kuruluşlarında dışsal organlardan etkilenmeyi engelleyecek şekilde düzenlenmiştir. Kurul üyelerinin görevden uzaklaştırılmaları çok sıkı şartlara bağlanmıştır. Hukuki düzendeki yerleri ise kamu tüzelkişiliğine sahip olma ve kararların yürütme yeterliliğine sahip olmaları şeklindedir (Akıncı, 1999: 128).

Dünya’da üst kurulların en öne çıkan özelliği olan bağımsızlık mutlak değildir ve yargısal denetimin başlamasıyla birlikte bu bağımsızlığın sona ermektedir.

Üst kurulların ilgili ve yetkili oldukları sektörde yaptıkları denetleme ve düzenleme işlevlerinde devlet adına işlem yapmakta ve devleti temsil etmektedirler. Yani dayandıkları güç kamusal güçtür. Bağımsızlıklarını vurgulayan bir diğer özellikleri, merkez teşkilatıyla aralarındaki ilişkinin, hiyerarşi ve vesayet denetimini içermemesidir.

Yukarıda saydığımız bazı özellikler genel olarak mevcut olup, uygulamada da benimsenmiştir. Bu kurumların ülkelerarasında değişebilen uygulamalarından dolayı genel bir tanımlamanın olmadığı görülmektedir. Bu kurumların hukuki statüsü, bu kapsamda ele alınan örgütlenmelerin sayısı ve bu yapılanmanın anayasal konumu gibi konularda görüş birliği yoktur.

BÖLÜM 2: TÜRKİYE’DE ÜST KURULLAR

Bu bölümde Türkiye’de 1990’ların sonu ve 2000’li yılların başında IMF ve Dünya Bankası gibi kuruluşların etkisiyle özellikle mali piyasalarda etkinliği arttırmaya yönelik olarak kurulan üst kurulların, kuruluş amaçları, gelişim süreçleri, Türk idare yapısı içindeki yerleri, görev ve yetkileri üzerinde durulacaktır.

2.1. Türkiye’de Üst Kurulların Oluşumu

Batı ülkelerinde çok kullanılan bazı kamu görevlerinin bağımsız düzenleyici kurumlara bırakılması yöntemi, ülkemizde de 1930’larda kurulan Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT’ler) ile devletin pazarları denetlemesiyle ilgili faaliyetlerin yönetiminde uygulanmıştır. Ancak son yıllarda eski kamu kuruluşlarının özerkliğinden eser kalmamış; merkezi yönetimler bu özerkliği ortadan kaldırmışlardır. 1980’den sonra ekonominin dışa açılması, kamu kesiminin bu faaliyetlerinin yeniden düzenlenmesini gerektirmiş ve kısa süre içinde, birçok bağımsız düzenleyici kurul oluşturularak faaliyete geçirilmiştir. Son yılların üst kurul oluşumları bu deneyimler üzerine gelişmiştir. Ancak söz konusu bağımsız düzenleyici kurulların oluşumları stratejik ve bütüncül bir yaklaşım çerçevesinde gerçekleşmediğinden, görevleri, yetkileri, idari ve mali yapılanmaları ve özerklikleri konusunda da yoğun tartışmalar süregelmektedir

2.1.1. Ortaya Çıkma Nedenleri ve Oluşum Süreci

İlk örnekleri Anglo-Sakson ülkelerinde ortaya çıkan ve daha sonra Kara Avrupası ülkelerinde yaygınlaşan üst kurullar, 1980’li yıllardan itibaren Türkiye’de de yaygınlaşmıştır. 1990’lı yıllarda gündemde yer almaya başlayan üst kurullar, Avrupa ve Amerika’da uzun süreden beri uygulanırken, ülkemizde “Bağımsız İdari Otorite” kavramı ilk olarak Lütfi Duran ve Turgut Tan tarafından kullanılmıştır (Tan, 1996: 15). Sermaye piyasası, bankacılık, iletişim-medya, rekabet ve tüketicilerin korunması gibi alanlarda düzenleyici ve denetleyici görevlerle donatılan, “düzenleyici kurullar”, “süper kurullar” ve “üst kurullar” adıyla da anılan bu kurum ve kuruluşlara “regülasyon kurumları” da denilmektedir (Ateş, 2006: 8)

Üst kurulların Türkiye uygulamasında ekonomik alanda piyasa ekonomisini düzenleme amaçları ön plana çıkmıştır. 1980’li yılların ilk yarısında 24 Ocak kararlarıyla başlayan liberalleşme politikalarının devlet örgütlenmesindeki etkileriyle üst kurullar olmuştur. Süreç içerisinde ekonomik olumsuzluklardan dolayı uluslar arası finans kuruluşlarına bağımlılık, üst kurulların gelişimini doğrudan etkilemiştir. Bir yanda Avrupa Birliği’ne uyum süreci, diğer tarafta IMF ve Dünya Bankası ile kamu yönetiminde köklü değişimi öngören ilişkiler Türkiye’de sayıları giderek artan üst kurul oluşturma sürecinin yaşanmasına neden olmuştur.

1990’ların sonlarına doğru Dünya Bankası, ekonomik kalkınmadaki başarısızlıkta neden olarak gördüğü devlet için farklı bir rol tanımlamıştır. Tartışmanın odak noktasında devletin küçültülmesi değil, aksine piyasanın etkinliği açısından müdahale biçimlerinin yeniden düzenlenmesi söz konusu olmuştur. Bu çerçevede, piyasanın belirleyiciliğine olanak tanıma çerçevesinde üst kurulların oluşumuna çalışılmıştır.

İlk olarak 1981 yılında Sermaye Piyasası Kurumu ile başlayan süreç, 1990’lı yıllarda hızla yeni kurumların oluşumu ile büyümüş, bu büyümeyle birlikte kurumların tartışılması ve eleştirilmesi sürecine girilmiştir. 1980’lerde iletişim teknolojisindeki büyük değişim, dünya sermaye akımlarının serbestçe dolaşımının altyapısını kurmuştu. “Küresel köy” olarak adlandırılan bu dönemde, ülke ekonomilerinin uluslar arası finans akımlarının yıkıcı ve olumsuz etkilerini asgariye indirmek için “üst kurul” modeline geçildi. Bu model, ekonominin kritik sektörlerinde faaliyet izni, denetleme, sermaye girişi ve çıkışı gibi süreçlerin konunun uzmanları tarafından izlenmesini gerekli kıldı ve bu gerçeklik üst kurulları beraberinde getirdi. Çünkü eski tip bürokratik yapılanmalarda hem siyasi, etkiler çok fazlaydı, hem de konunun uzmanları devlette çalışmak istemiyordu. Sorun, idari ve mali açıdan özerk, teknik uzmanlar tarafından yönetilen izin, gözetleme, denetleme ve sistem dışına çıkarma yetkisine sahip kurumların oluşumuyla aşılmaya çalışıldı (Uyanık, 2002: 9).

Son 15 yılda IMF’ye verilen niyet mektupları ve Dünya Bankası ile yapılan anlaşmalar, üst kurulların hangi amaçlarla kurulduklarının kanıtlarıdır. “Yapısal uyarılama kredileri”nin bu süreci zorladığı söylenebilir.

“Örneğin IMF’ye 2000 yılında verilen bir niyet mektubunda elektrik sektöründe rekabete dayalı bir piyasa için uygun düzenleyici çerçevenin oluşturulması ve bu sektördeki devlet varlıklarının doğrudan satış yoluyla elden çıkarılması amacıyla 14 Aralık 2000 tarihine kadar Dünya Bankası Ekonomik Reform Kredisi’ne uygun olarak, tarife politikası üzerinden tam yetkiye sahip bağımsız bir düzenleyici kurum oluşturan Elektrik Piyasası Kanununun Parlamentoya sunulması bir ön koşul olarak taahhüt edilmektedir” (Sezen, 2003: 123).

IMF ile imzalanan “stand-by” düzenlemesi çerçevesinde yapılan programa mali sektör alanında destek olmak üzere Dünya Bankası ile imzalanan ikraz anlaşmasında Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu (BDDK)’nun operasyonel hale gelmesi, sorunlu bankalarla ilgilenecek özel bir birim oluşturulması vb. önlemler alınması anlaşmanın ön koşulları arasında sayılmıştır (Sezen, 2003: 125).

Hala tartışılmakta olan bazı görüşlere göre başta ABD olmak üzere dünyada egemen ülkeler, yönettikleri finans kurumları aracılığıyla egemenliklerinin kalıcılığını sağlamak, ulus devletleri içten yönetebilmek için üst kurullar gibi kurumları kullanarak müdahalelerini kolaylaştırmaktadırlar (Günay ve Özen, 2004: 174). Ülkemizdeki demokratikleşme sürecinde olduğu gibi, üst kurulların da ya krizler sonrası ya da dış dünyanın zorlaması ile gerçekleştiği açıkça görülmektedir. Fakat ülkemiz koşullarını dikkate alarak ve dünyada üst kurulların oluşum tarihini incelediğimizde, en başta siyaset ve ekonomiyi birbirinden ayırma gereksinimi açısından bu kurumların gerekli olduğunu ve oluşumunda geç kalındığını söyleyebiliriz.

Türkiye’de üst kurulların gelişiminde Avrupa Birliği’nin etkisi de büyüktür. “Çünkü genelde işleyen bir piyasa ekonomisinin varlığı; özelde üst kurulların kuruluşu ve işleyişi Birliğin yakın izleme alanındadır. “Avrupa Birliğine uyum için ulusal programdaki başlıca öncelikler ve taahhütler arasında kamu ihalelerindeki düzenleme ile ilgili bir kurumun kurulması, Türk Akreditasyon Kurumu (TÜRKAK), Tütün, Tütün Yardımları ve Alkollü İçecekler Piyasası Düzenleme Kurulu, Devlet Yardımları İzleme Otoritesi, Telekomünikasyon Üst Kurulu, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu ve Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu gibi bir dizi denetim otoritelerinin

veya bağımsız otoritelerin kurulması ve güçlendirilmesi taahhüdü yer almaktadır (Sezen, 2003: 125).

Üst kurulların ortaya çıkışı hakkında birçok sebep sıralanabilir. Bunların başında üst kurulların görev alanlarının mümkün olduğunca siyasetin etkisinden arındırılıp uzak tutabilmek gelmektedir. Bu sebebin altında temsili demokrasiye ve siyasetçilere güvensizliğin yattığı da kuşkusuzdur. Özellikle ilk olarak Amerika Birleşik Devletlerinde görülen bu yapılanmaların kökeninde de yasama organının yürütmeye duyduğu güvensizliğin yattığı ileri sürülmektedir (Ardıyok, 2002: 82).

Kamusal yaşamın hassas sektörleri denilen alanların denetlenmesi ve düzenlenmesi, rekabete açılan hizmet sektörlerinde, “işletme” ve “düzenleme” işlevlerinin ayrılması sonucu, düzenleme işlevini yerine getirecek bağımsız otoriteye duyulan gereksinim, klasik idari kuruluşlardan farklı yeni bir idari yapılanma modeli ortaya çıkarmıştır. Ancak bu yeni yapılanma sonucu ortaya çıkan ve “Bağımsız İdari Otorite” veya “Düzenleyici Kurum” olarak isimlendirilen kuruluşların, Devlet yapısı içerisindeki konumları ve statüleri Türkiye’de olduğu gibi, Kara Avrupa ülkelerinde de duraksamalara ve tartışmalara yol açmıştır ve bu tartışmalar halen sürmektedir (Tan, 2002: 11).

2.1.2. Liberalleşme Süreci ve Üst Kurullar

Ülkemizde de üst kurulların oluşumunda etkili olan liberalizmin temel ilkelerine bakılması gerekmektedir. Liberalizmin birinci temel ilkesi, kişiyi birey olarak ele alan, fikirlerine, eylemlerine özgürlük veren, onu toplum ve devletin asıl amacı olarak kabul eden “bireycilik”tir. İkinci ilke, liberalizmin anlamını, özünü ifade eden ve bireyin her hangi bir dış etki ve zorlama olmadan hareket etmesi gerektiğini savunan “özgürlük”, üçüncü ilke, birey çıkarının maksimizasyonu, özgürlüğün üzerinde harmanladığı çatışma ve gelişme alanını gösteren “doğal düzen, kendiliğinden düzen ve piyasa ekonomisi”dir. Üst kurul olarak adlandırdığımız bu yapılar, liberal söylemin ekonomi politığının esası olan Adam Smith’in “invisible hand” (görünmez el) inin bu kurumlarla görünür hale gelmesi olarak ve ayrıca ekonomik anlamda liberal söylemin yeni bir biçimi olmaktan çok, liberal ekonomik söylemin karşısında duran bir söylem olarak da yorumlanmaktadır (Ateş, 2006: 10).

Tüm dünyada devlet merkezli bir yönetim sisteminden birey merkezli bir sivil toplum modeline doğru gelişme dikkati çekmekte ve ülkeler bu anlayışa doğru yönelmekteyken, ülkemizde de bu amaçla 1980’li yılların başında kapsamlı bir istikrar politikası uygulama aşamasına gelinmiştir. 24 Ocak 1980’de uygulamaya konulan istikrar programı çerçevesinde özellikle dış ticaret ve finansal piyasaların serbestleştirilmesi, ardından 1989’da ise sermaye hareketlerinin serbestleşmesi ile uluslar arası piyasalar ile bütünleşme üst düzeye çıkmıştır.

Devletin iktisadi faaliyetler üzerindeki olumsuz etkileri gidererek sürdürülemez bir noktaya gelmesi, kamu yönetimindeki insan kaynaklarını, yönetsel işleyişi de içine alan köklü radikal bir kurumsal değişime ihtiyaç olduğunu göstermiştir. Bu çerçevede, kamu yönetiminde kurulların oluşturulmasında ve uygulanmasında saydamlığı, öngörülebilirliği arttırmaya, katılımcılığı sağlamaya, kamu görevlilerini faaliyetleri nedeniyle hesap verilebilir kılmaya yönelik girişimler ve düzenlemeler AB ve IMF’nin talepleriyle 1990’lar sonrasında giderek yoğunlaşmaya başlamıştır (Kaya, 2004: 95).

Üst kurulların oluşumu konusunda birçok neden sayılabilir ancak, bu kuruluşların oluşumunda en etkili neden, devlet anlayışındaki kökten değişme, müdahaleci (ve sosyal politika izleyen) refah devletinden, düzenleyici (eşitsizliğe karşı duyarlılığı bulunmayan) ve neo-liberal düzenleyici (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.

Küreselleşme politikalarının etkisiyle başlayan liberalleşme süreci ve bu sürece yön veren IMF ve Dünya Bankası gibi uluslar arası kuruluşların yönlendirdiği özelleştirme çalışmalarının da etkisiyle, IMF destekli istikrar programlarının ön koşulları arasında düzenleyici kurum ve kurul kurma şartı yer almıştır. Benzer şekilde Dünya Bankası da koşullu “yapısal uyarılama kredileri” aracılığıyla bu tür kurumların oluşturulmasını hem teşvik etmiş, hem de zorlamıştır. Öncelikle ekonomik ve mali yapının Dünya Bankası ve IMF tarafından belirlenen modele oturtulması amacıyla bu tür bir

örgütlenmeye gidilmiştir. OECD de, bu tür kurum ve kurulların kurulmasını teşvik eden uluslar arası bir kuruluş olmuştur.

Böylelikle ülkemizde de devletin rolü ve işlevini değiştirecek hızlı bir süreç yaşanmaya başlamış ve sosyal devlet ilkesi terk edilerek, kamunun küçültülmesi söylemi doğrultusunda, devlet işletme anlamında çekildiği ekonomiyi düzenleyici kurum ve kurullara bırakmaya başlamıştır (Salman, 2000: 22).

Görüldüğü gibi düzenleyici kurul ve kurumlar, ülkemizde toplumun kendi iradesiyle, içsel dinamikleriyle oluşturulmamış; küreselleşme sürecine paralel olarak Dünya Bankası ve IMF'nin istekleri doğrultusunda özellikle gelişmekte olan ülkelerde uygulanan kamu hizmetinin piyasa işleyişine ve piyasa kurallarına göre yürütülmesini sağlamak amacıyla istinaden oluşturulmuş, dış dinamiklerden kaynağını alan bir yapılanmadır.

Örneğin IMF ile imzalanan "Stand-by" düzenlemesi ile, programa destek olmak üzere Dünya Bankası'ndan sağlanan 27 Mayıs 2000 tarihli Ekonomik Reform Kredisi'nde elektrik ve doğalgaz sektörünün liberalize edilmesi ve bu alanda bağımsız bir düzenleyici kurumun kurulması koşuluna yer verilmektedir.

Hızlı bir şekilde çıkarılan kanunlarla elektrik, doğal gaz, şeker, tütün, telekomünikasyon vb. sektörlerden devlet çekilmeye başlamış ve "governance" adı verilen üç eşit ortaklı yeni iktidar tipi, Enerji Kurulu, Şeker Kurulu, Tütün Kurulu, Telekomünikasyon Kurulu gibi "üst kurullar" eliyle yaşama geçirilmeye başlanmıştır (Güler, 2002: 34)

Üst kurulların yönetim yapılarıyla governance (yönetişim) tipi modelin ülkemizde hâkimiyet kurmasına yol açan bir zemin oluşmuştur. Ülkemizde oluşturulan düzenleyici kurumların karar organı olan üst kurullarda görev alan üyeler, yönetim devleti modeline uygun olarak merkezi bürokrasiden, sermaye kesiminden ve sivil toplum kuruluşlarından seçilmektedir. Böylece üst kurullarda, o sektörün bürokrasisinden temsilciler ile sektörde belirleyici güce sahip özel şirketler ve sektöre ilgili dernek, oda, vakıflar yer alarak; sektöre ilişkin politikaları belirleme, bunların uygulamasını sağlayacak yaptırımlar koyma, uygulamaları izleyerek denetleme ve gerekirse cezalandırma yetkilerini kullanacaktır (Güler, 2002: 35).

Türkiye’de faaliyet gösteren, çalışmamızın konusunu oluşturan, bağımsız bir yapıya sahip, idari ve mali özerkliğe haiz; düzenleme, denetleme ve yaptırım uygulama yetkileri bulunan düzenleyici kurumlar şunlardır:

- Sermaye Piyasası Kurumu (2499 Sayılı Kanun, 1985)
- Radyo Televizyon Üst Kurulu (3984 Sayılı Kanun, Nisan 1994)
- Rekabet Kurumu (4049 Sayılı Kanun, Aralık 1994)
- Bankacılık Denetleme ve Düzenleme Kurumu (4389 Sayılı Kanun, 1999)
- Telekomünikasyon Kurumu (4502 Sayılı Kanun İle Değişik 2813 Sayılı Kanun, 2000)
- Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (4628 Sayılı Kanun, Şubat 2001)
- Şeker Kurumu (4634 Sayılı Kanun, Nisan 2001)
- Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu (4733 Sayılı Kanun, 3 Ocak 2001)
- Kamu İhale Kurumu (4734 Sayılı Kanun, 4 Ocak 2001)

2.1.3. Üst Kurulların Kuruluş Amaçları

1990’lı yıllara kadar Türkiye’de devletin piyasalar üzerindeki denetim ve gözetim işlevi yeteri kadar önemli değildi. Özellikle doğal tekellerden kaynaklanan piyasa aksaklıklarının hüküm sürdüğü enerji, telekom ve ulaştırma gibi altyapı sektörlerinde devlet düzenleme/denetim işlevlerini KİT’ler aracılığıyla sürdürmeyi tercih etmişti. Bu tarihten itibaren devletin işletmecilik ve denetim işlevinin birbirinden ayrılması denetim işlevinin daha etkin bir şekilde yerine getirilmesine izin verecek kurumsal altyapının oluşturulmasını sağlamak gündeme gelmiştir. İşte bu yüzden devletin düzenleyici kapasitesini daha etkin kılmak amacıyla idari ve mali özerkliğe sahip olan Bağımsız Düzenleyici Kurumlar kurulmaya başlanmıştır (Kaya, 2004: 97).

Üst kurulların nitelikli, kabul edilebilir ve inandırıcı olarak ortaya çıkmaları gerekmektedir. Yönetmelik nitelikte oldukları için demokratik iktidar içerisinde

kendilerinin de bir yerinin olması gerekir. Bu nedenden dolayı da üyelerinin bazılarının yürütme organına veya parlamentoya bağlı bir seçim sonucunda göreve geldikleri bilinmektedir. Ayrıca bu örgüt yapısı içerisinde yetkilerin kullanabilmesi için çok sayıda, mesleğinde uzmanlaşmış kişilere ve bu hizmetlerden yararlananların temsilcilerine yer verilmesi gerekmektedir. Belirtmiş olduğumuz gibi, üst kurulların müdahale ve etkinlik alanları, klasik kamu hizmetlerine oranla teknik ve bilimsel nitelikte olduğundan, buralarda görevlendirilecek kişilerin bir takım uzmanlık dallarında seçilmelerinde yarar ve gereklilik vardır. Ayrıca üst kurulların çözümlenmek zorunda kalacağı sorunlar daha çok çıkar çelişkilerinden kaynaklanmış olacağı için ilgili toplum kesimlerini temsil eden kişilerinde karar süreçlerine katılmaları sağlanmalıdır. Bu üst kurulların her biri kamu çıkarını gözetmek ve aynı zamanda içinde buldukları yönetimin yasasına da saygı göstermek zorundadırlar. Bu nedendir ki, daha az merkezi ve ekonomik açıdan liberal olan Anglo-Sakson ülkeleri bu yöntemde daha önce başvurmuşlardır (Morange, 1998: 20)

Türkiye’de bağımsız idari otoritelerden beklenen roller ve uzun dönem için yüklenilmesi hedeflenen amaçlar şunlardır:

- Özelleştirme sonucu devletin birçok sektörde üretimden çekilmesi, özellikle altyapı, enerji ve finans sektörleri gibi piyasa aksaklıklarının hüküm sürmeye devam ettiği sektörlerde iktisadi faaliyetleri düzenleme, gözetim ve denetim işlevini etkin bir biçimde yerine getirmek,
- Klasik hukuki yapıları aşarak, işletme, yönetim bilimi, sosyoloji, politika bilimi ve hukuk disiplinlerini ortak olarak kullanmak suretiyle belli bir alanda belli bir faaliyete ilişkin olarak piyasalarda “oyun kurallarını” belirlemek, yani o alanı düzenlemek ve bunu kontrol yani regülasyon işlevini yerine getirmek,
- Bu kural koyma düzenleme ve denetleme işlevini yerine getirirken geleneksel yapı dışına çıkıp idareden bağımsız, sadece hukuk kurallarıyla bağlı kalmayıp hatta hukuk kurallarını olabildiğince az kullanıp sosyal psikolojiye, deontolojiye ve yönetim bilimine ilişkin yöntemlere başvurarak piyasaları işler hale getirip rekabete açmak,

- Türkiye ve minimal devlet yaklaşımı çerçevesinde devletin düzenleyici kapasitesini daha etkin kılmak, piyasa aksamaları denilen eksik rekabeti gidermek, iktisadi aktörlerin hem bilgilenmelerini temin hem de piyasalara güven duymalarını sağlamak,
- Teknolojik gelişmelerin yoğun yaşandığı bazı sektörlerin, etkin bir biçimde düzenlenmesinde yüksek düzeyde duyulan uzmanlık ihtiyacının karşılanması,
- AB ülkelerinin yanında son yıllarda gelişmiş OECD ülkeleri ile Dünya Bankası ve IMF gibi uluslararası kuruluşların piyasaların entegrasyonunu sağlamak gibi politik tavsiyeleri yerine getirmek,
- Türkiye’de aksak işleyen mevcut siyasi ve hukuki yapıyı günün şartlarına dönüştürmek, ekonomik ve sosyal kalkınmayı hızlandırmak, AB üyeliğini gerçekleştirmek,
- Siyaset bürokrasi, medya ve özel çıkar guruplarının piyasaları ve devleti kuşatmalarının önlenmesini temin etmek, piyasaların siyasi iktidarın kısa vadeli ve popülist politikalarından etkilenmelerini önlemek, kamu yönetiminde aşırı siyasileşmenin yarattığı olumsuzluğu gidermek,
- Seçimlerin neden olduğu siyasi belirsizliğin ekonomiye olan olumsuz sorunlarını en aza indirmek, yasamanın da çalışmalarını etkilemeyecek biçimde bağımsız, devletin hukukun üstünlüğü ilkesi çerçevesinde sabit sermaye yatırımlarını cezbetmek, iktisadi büyümeyi hızlandırmak amacıyla hukuk ve düzeni tesis konusunda güvenilir taahhütte bulunduğunu göstermek,
- Devletin demokratik yapısı gereği, güvenilirlik, siyasi belirsizlik ve siyasete güvensizlik gibi piyasaların işleyişini olumsuz etkileyen unsurların üstesinden gelip, hesap verebilir, şeffaf, uzman ve istikrar gibi iyi yönetim görevlerini yerine getirmek,

Yatırımcılar, özellikle de yabancı yatırımcılar özelleştirme ve serbestleşme sonrasında yeni oluşturulan elektrik, doğalgaz ve telekomünikasyon gibi sektörlerde yüksek batık maliyet gerektiren yatırımlar üstlenmek için sektörle ilgili düzenlemelerin

öngörülebilir olmasını istemektedirler. Çünkü devlet kendi vatandaşlarının davranışlarını meşru zor kullanım hakkı çerçevesinde düzenleyebilse de aynı düzenlemeyi yabancı yatırımcıları ülkesinde yatırım yapmaya, ancak öngörülebilir ve güvenilir bir düzenleme setiyle ikna edebilmektedir. Bu da bağımsız düzenleyici kurumlara yetki verilmesini gerekli kılmaktadır.

Birçok kamu yönetimi alanının günlük partizanca politikalardan arındırılması da üst kurulların kuruluş amaçları arasında sayılabilir. Birçok tıbbi ve bilimsel gelişme sonucunda ortaya çıkan yeni sorunlarla politikacıların uğraşmak istememeleri ve bu işleri yeni otonom birimlere havale etmeleri bu organizasyonlara yenilerinin eklenmesini gündeme getirmiştir. Politikacılar, yeni ortaya çıkan sorunlar konusunda sorumluluk üstlenmek istememektedirler (Öztürk, 2002: 184).

2000–2002 yılları arasında 5 kurul oluşturulmuştur. Böyle kısa süreler içinde oluşturulan kurullar beraberinde bazı eleştiriler getirmiştir. Devlet yapısında gerekli bürokrasiden arındırma önlemleri alınmamışken başlanılan politikadan arındırma işlemleri, devlet örgütündeki bürokratik işlemleri dayanılmaz hale getirmiş, bu amaçla birbiri arkasından kurulan üst kurullar hızla kendi bürokratik işlemlerini yaratmış, uygulama koymuş ve ekonomide pazar kurallarının işlemlerini engellemeye başlamışlardır (Radikal Gazetesi, 27. 03. 2002).

Bu eleştirilerin bir bölümü de bunların IMF ve Dünya Bankası gibi örgütlerin dayatması sonucu ortaya çıkan kuruluşlar olarak görülmesinden kaynaklanmaktadır. Başta ABD olmak üzere, dünyanın egemen ülkeleri ve bunların emrindeki finans kurumları, egemenlikleri kalıcı bir şekilde sürdürebilmek için, ulus devletleri içten denetlemeye ihtiyaç duymaktadırlar. Bunu için ulus devletin dağınık müdahale araçlarının ve kamu karar birimlerinin tek bir düzenleyici kurum bünyesinde operasyonel bir etkinliğe kavuşturulması gerekmektedir. Böylece bakanlıklar ve çeşitli bağlı/özerk kuruluşlar arasında paylaşılmış yetkiler tek bir elde toplanarak müdahale süreci kısaltılmaktadır.

Türkiye’de özellikle 1990’lı yıllarda sık sık değişen koalisyon hükümetleri, patronaj, adam kayırmacılık, hizmet kayırmacılığı ve rant kollama gibi nedenlerle siyasi yozlaşma giderek üst kurulların oluşumuna ortam sağlamış, belki de siyasi yozlaşmaya bir tepki

olarak kuruldukları sektörler ve yetkileri konusunda biraz daha fazla cömert davranılmıştır (TÜSİAD, 2002: 62).

2.2. Üst Kurulların Hukuki Yapıları

2.2.1. Anayasal Statü

Düzenleyici kurul ve kurumların nitelikleri, görev ve yetkileri, konum ve örgütlenmeleri itibariyle Anayasanın belirlediği idari teşkilat kategorilerinden ayrılmış ve kendine özgü birimler oluşturduğu görülmektedir. Bu nedenle bu kurum ve kurulların Türk idari yapısı içindeki anayasal statülerinin belirlenmesinde bazı sorunlarla karşılaşmaktadır.

Anayasanın 123'üncü maddesi, idarenin kuruluşu ve görevlerini merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına göre düzenlenmesini öngörmektedir. Buna göre, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esasları dışında, üçüncü bir idari yapılanma esasını getirmek anayasal açıdan mümkün değildir. Dolayısıyla 123'üncü madde hükmüyle Anayasa, Türk idari yapısı içinde "bağımsız ve özerk düzenleyici kurum, üst kurul" adı altında bir yapılanmaya yer vermemiştir (Duran, 1999: 8).

Merkezi yönetim ilkesi sonucu, merkezi idare, genel idare veya devlet idaresi de denilen ve devlet tüzel kişiliği adına faaliyette bulunan idari kuruluşlar ortaya çıkmış olup, bunlar anayasada belirtilmiştir. Yerinden yönetim ilkesinin yer yönünden ve hizmet yönünden uygulanması sonucu mahalli idareler ile hizmet yerinden yönetim kuruluşları veya kısaca kamu kurumları denilen kuruluşlar ortaya çıkmıştır. Anayasa, mahalli idareleri ayrı kamu tüzel kişileri olarak tahdidi bir biçimde belirtmiş iken, kamu kurumları için sınırlayıcı sayma yöntemini kullanmamıştır. Kamu kurumlarının önemli sayılan bazıları anayasada özel olarak düzenlenip gösterilmiş, fakat sınırlanmamıştır. Dolayısıyla kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kamu tüzel kişiliğine sahip kamu kurumu oluşturmak mümkündür.

Anayasa, Türkiye'de ancak merkezi idare, mahalli idareler ve kamu kurumları olmak üzere üç tür teşkilat olabileceğini kabul etmiştir. Türkiye idaresindeki bu üç tür teşkilattan başka bir örgüt biçimine yer verilmemiştir (Duran, 1999: 8).

Türkiye’deki düzenleyici kurumların tüzel kişiliğe sahip olmasının, bunların merkezi idare dışında kalan özerk ya da bağımsız kuruluşlar niteliği taşıyan kamu kurumları sayılması gerektiğini ortaya çıkardığı, bunların Anayasa’da açıkça düzenlenmiş olmalarının zorunlu olmadığı, ayrıca her birinin Anayasa’da tek tek öngörülmesi zorunlu sayılması durumunda, bu kuruluşların kurulmasının imkânsız hale gelecektir. Kaldı ki, 1982 Anayasası’nda da sadece kamu kurumu tipindeki kamu tüzel kişileri belirlenmiş, ama bunların birkaç tanesi gösterilmiş olup, sınırlanmamıştır. Türkiye’de düzenleyici kurum ve kurulların tümünün, ayrı kamu tüzel kişiliğine sahip kamu kurumu kategorisi içerisinde ele alınarak düzenlenebileceği ve esasen yapılanın da bu yönde olduğu şeklinde görüşler yer almaktadır. Bu görüşlerle, idari teşkilatlanma içinde hizmet yerinden yönetim kuruluşları ile belli bir kamu hizmetini görmek üzere oluşturulmamış olan düzenleyici kurum ve kurullar arasındaki ayırım ise, bu kurum ve kurulların ekonomik yaşamda düzenleyici, denetleyici ve yaptırım uygulama nitelikleri nedeniyle bir çeşit ekonomi kolluğu olarak ortaya çıkmış olmalarına dayandırılmaktadır (Azrak, 2001: 28).

Ağırlık kazanan bir görüşe göre ise, düzenleyici kurum ve kurulların devlet tüzel kişiliğinden ayrı tüzel kişilikleri ve özerk bütçeleri bulunması, verdikleri zararlardan kurum olarak sorumlu tutulabilmeleri, davalı ve davacı olabilmeleri, organik ve işlevsel özerklikleri dikkate alındığında, bu kurum ve kurulların yerinden yönetim kuruluşlarının tipik özelliklerini taşıdığı için Türk idari teşkilatlanmasında yerinden yönetim kuruluşları kategorisine dâhil edilmesi gerektiği şeklindedir (Ulusoy, 1999: 12).

Bu görüşe sahip olanlar, üst kurulların yerinden yönetim kuruluşları içinde nasıl konumlandıracağı sorununu da; bu kurum ve kurulların, hizmet yerinden yönetim kuruluşlarına göre daha farklı bir şekilde konumlandırmak gerektiği, yerel yönetimler ve hizmet yerinden yönetim kuruluşları yanında “üçüncü bir yerinden yönetim kuruluşu” kategorisi oluşturdukları şeklinde çözüme kavuşturmuşlardır. Bu şekilde merkezden yönetim ve yerinden yönetim esasları dışında bir idari yapılanmaya izin verilmesinden kaynaklanan sorunun da aşıldığı görülmektedir (Günday, 2001: 69).

Bu kurum ve kurulların yerinden yönetim kuruluşları arasında yer yönünden yerinden yönetim kuruluşları kategorisine dâhil edilmemesi, hizmet yerinden yönetim kuruluşu sayılıp sayılmayacağı konusunda ise hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının, belli bir kamu hizmetini yürütürken, düzenleyici kurum ve kurulların belli bir kamu hizmetini yürütmeyip, bazı kamusal ve özel sektör faaliyetlerini düzenleyen, izleyen, denetleyen ve gerektiğinde yaptırım uygulayan, idare hukukçularının ifadesiyle ekonomik özel kolluk yetkileri kullanan kuruluşlar olması, ayrıca hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının organlarının yürütme organı tarafından atanmaları ve aynı yöntemle görevden alınabilmelerine karşılık, üst kurul üyelerinin görev süreleri dolmadan idari bir tasarrufla görevden alınamamaları, benzer şekilde hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının işlemlerinin merkezi idarenin vesayet denetimine tabi tutulmakta iken, bu kurum ve kurulların işlemleri üzerinde böyle bir vesayet denetiminin öngörülmemiş olması gibi ayrımları esas almışlardır (Ulusoy, 1999: 13).

Düzenleyici kurum ve kurulların Anayasa'da düzenlenmemiş olsa da, öğretide bir takım anayasal temelleri olduğu genel kabul görmektedir. Buna göre, Anayasa'nın 167'nci maddesinin birinci fıkrası devlete; para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve geliştirici önlemleri almak ve piyasalarda fiili ve anlaşma sonucu doğacak tekelleşmeyi ve kartelleşmeyi önlemek görevi vermiştir. Anayasa'nın devlete verdiği bu görevin içeriği, genel olarak kamusal ve özel kesim etkinliklerini düzenlemek, denetlemek, aykırı davranışları önlemek ve yaptırımlara bağlamaktır. Devletin üstlendiği bu görevlerin yerine getirilmesi için düzenleyici kurum ve kurulların kurulduğu ifade edilmiştir. Devletin bu görevleri merkezi idare örgütü içinde yapması öngörülmüş olmadığına göre, bu görevleri yerine getirecek düzenleyici kurum ve kurulların yaratılması konusunda anayasal bir engelin varlığının ileri sürülemeyeceği savunulmuştur (Günday, 2001: 66).

Azrak'a göre, düzenleyici kurum ve kurulların anayasal düzenleme konusu yapılmış olmaları durumunda daha da güçleneceği açık olmakla birlikte, anayasal düzenleme konusu yapılmamış olmaları, bunların varlıklarına ve yetkilerine herhangi bir gölge düşürmemiştir. Zira anayasal düzenleme konusu yapılmış kamu kurumlarının, yapılmamış olanlara göre üstün bir hukuki konuma sahip olduğunu, aralarında hiyerarşi bulunduğunu söylemek hukuki açıdan mümkün değildir (Azrak, 2001: 25).

TBMM’de sayısal çoğunluğa sahip hükümetler, düzenleyici kurum ve kurulun kuruluş kanunlarında değişiklik yapmak suretiyle ekleyecekleri geçici maddelerle, anayasal güvenceye sahip olmayan üst kurul üyelerinin görev süreleri dolmadan üyeliklerini sona erdirebileceklerdir. Nitekim Bankacılık Denetleme ve Düzenleme Kurumu, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu gibi bazı düzenleyici kurumların kanun değişikliği ile kurul üyeleri değiştirilmiştir. Bu nedenle anayasal statüsü olmayan düzenleyici kurum ve kurulların genel kompozisyonu, her yeni iktidar tarafından “reform” görüntüsü altında değiştirilmeye elverişlidir (Akıncı, 1999: 122).

2.2.2. Devlet Teşkilatı İçindeki Konumu

Üst kurulların devlet teşkilat içindeki durumu yönetim hukukumuzun bazı temel ilkeleri açısından tartışmalıdır. Anayasamızda devlet yetkileri yasama, yürütme ve yargı şeklinde sınırlanmış (madde 7, 8, 9) olup kimse kaynağını Anayasadan almayan bir devlet yetkisini kullanamaz (madde 6). Üst kurullar dayanaklarını kanunlardan alan, yasama organının çıkardığı kanunlara bağlı olan ve bu kanunlar çerçevesinde hareket etmek durumunda olan, yargı denetimine tabi kurumlardır. O halde, düzenleyici kurumlar bu üç erk dışında değildir.

Yasama, yürütme ve yargı erklerinin hangi organlardan oluştuğu Anayasada belirtilmiştir. Buna göre, yasama ve yargı erkine dahil organlar arasında düzenleyici kurumlar bulunmamaktadır. Anayasanın yürütme erkini düzenleyen bölümünün “idare” başlığı altındaki 123 üncü maddesinde kanunla kamu tüzel kişilerinin kurulmasına imkan veren düzenleme karşısında; kanunlarında birer kamu tüzel kişisi oldukları belirtilen üst kurulların¹, yürütme organına dahil “idare” içinde oldukları açıklıkla anlaşılabilir (Ulusoy, 1999b: 8).

2.2.3. Yürütmenin Siyasal Sorumluluğu Açısından Üst Kurullar

Üst kurulların oluşumlarında önemli etkenlerden olan siyasetin ve siyasilerin baskısından ve etkisinden kurtarılması üst kurulların ilgili oldukları bakanlıkların bunlar üzerinde klasik anlamda hiyerarşi ve vesayet yetkisi bulunmamasının,

¹ 2499 sayılı Kanun madde 17, 3984 sayılı Kanun madde 5, 4054 sayılı Kanun madde 20, 4389 sayılı Kanun madde 3, 4502 sayılı Kanun madde 14, 4628 sayılı Kanun madde 4, 4634 sayılı Kanun madde 7, 4733 sayılı Kanun madde 2, 4734 sayılı Kanun madde53.

hükümetlerin bu kurumların görev alanlarına giren konulardaki siyasal sorumluluğunun ortadan kaldırıp kaldıramayacağı tartışılan bir konudur.

Bakanlar kurulu hükümetin genel siyasetinin yürütülmesinden birlikte sorumludur ve her bakan ayrıca kendi yetkisi içindeki işlerden ve emri altındakilerin eylem ve işlemlerinden de sorumludur (Anayasa madde 112). Bu madde, parlamenter sistemin temel öğelerinden olan yürütmenin yasama önündeki sorumluluğu ilkesinin ifadesidir. Parlamenter bir sistemde bazı idari faaliyetlerin hükümetin genel siyasetinin dışında düşünülüp, bunlar hakkında hükümetin siyasi sorumluluğunun bulunmadığını söylemek mümkün değildir. Diğer kanunlarda olduğu gibi üst kurulların kuruluş kanunlarının da yürütülmesinden Bakanlar Kurulu sorumlu olup, bu konu ilgili kanunlarda açıkça belirtilir.

Üst kurulların ilgili oldukları bakanlıkların bunlar üzerinde klasik anlamda hiyerarşi veya vesayet yetkisi bulunmaması, bir siyasi sorumsuzluk gerekçesi olarak gösterilmemelidir, çünkü idarenin bütünlüğü ilkesi gereği merkezi idarenin, düzenleyici kurumlar üzerinde yeterli yetki ve denetim mekanizmaları bulunmaktadır.

2.3. Üst Kurulların Türk İdare Yapısı İçindeki Yeri

Üst kurulların bağımsızlıkları ve işlevlerinin yanı sıra Anayasal statüleri ve yönetsel örgütlenme içindeki yerleri, bakanlıklar ve diğer kurumlarla ilişkileri de ayrı bir tartışma konusu oluşturmaktadır. İdare hukuku yazınında hizmet yerinden yönetim kuruluşu olarak nitelenen üst kurulların kuruluş kanunlarında *ilgili/ilişkili* merkezi bir örgüt ile bağları bulunmaktadır (TÜSİAD, 2002: 189). Üst kurulların bakanlıklar ile bağlarının kurulması yönünde de bir bütünlük bulunmamaktadır.

2.3.1. Merkezi İdare İle İlişkileri

Bağımsız idari otoritelerin faaliyetleri konusunda, yargısal denetim dışında, hiyerarşi veya veraset türü bir idari denetime tabi olmadıkları kabul edilmektedir. Dolayısıyla bu tür kuruluşlarla merkezi idare arasında, kamu kurumlarında görüldüğü gibi, “vesayet” veya “hiyerarşi” benzeri bir ilişki olmaması gerekirse de, kuruluş yasalarında “ilgili” veya “ilişkili” oldukları bakanlıklar gösterilmektedir. Nitekim 2499 sayılı yasa (m.17) SPK’nın “ilgili bakanlığı” olarak Maliye Bakanlığını (daha sonra Hazine

Müsteşarlığı'nın bağlı olduğu bakanlık olarak değiştirilmiştir); 4054 sayılı yasa(m.20) RK'nin "ilişkili olduğu bakanlığı" Sanayi ve Ticaret Bakanlığı" olarak belirlemiş; 3984 sayılı yasa (m.14) da RTÜK ile ilgili olarak, Hükümetin Üst Kurul ile ilişkileri Başbakan tarafından yürütülür" hükmünü getirmiştir (Tan, 2002: 16).

Bu konuyla ilgili olarak, bu güne kadar kurulmuş olan düzenleyici kurumların çoğunluğunda yer alan "ilişkili bakanlık" terimi her ne kadar zorlama sonucu kanun metinlerine girmiş olsa da, sorunun çözümünde önemli bir kavram olarak yer almıştır (Ardıyok, 2002: 178).

İdare aygıtı içinde oldukları kabul edilen, bağımsız ve özerk düzenleyici kurum ve kurullar, yargısal denetim dışında merkezi idarenin hiyerarşik veya vesayet denetimine tabi tutulmamış olduğundan, merkezi idare ile bu kurumlar arasında bütünlüğün nasıl gerçekleştirileceği, bu kurum ve kurullar yönünden "idarenin bütünlüğü" ilkesinin nasıl sağlanacağı bir sorun olarak ortaya çıkmaktadır.

Kamu yönetimi sistemimizde bulunan "bağlı kuruluş" kavramı, bakanlığın hizmet ve görev alanına giren ana hizmetleri yürütmek üzere, bakanlığa bağlı olarak özel kanunla kurulan, genel bütçe içinde ayrı bütçeli, katma bütçeli veya özel bütçeli kuruluşlar olarak tanımlanmaktadır. İlgili kuruluş, özel kanun veya statü ile kurulan, iktisadi devlet teşekkülleri ve kamu iktisadi kuruluşları ile bunların müessese ortaklık ve iştirakleri veya özel hukuki, mali ve idari statüye tabi, hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşlarıdır. Bağlı kuruluş ve ilgili kuruluş tanımları, 1984 yılında 3046 (RG 09.10.1984 18540) sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki Kanun ile yapılmıştır. Ülkemizde ilişkili bakanlık kavramı ise düzenleyici kurumlarla birlikte sistemimize girmiş, ancak "ilişkili bakanlık" kavramının tanımı yapılmamıştır.

Bilindiği gibi, merkezi idare ile yerinden yönetim kuruluşları ya da kamu tüzel kişileri arasında bütünlüğü sağlayan hukuksal araç, vesayet denetimidir. 1982 Anayasası merkezi idarenin vesayet yetkisini sadece yerel yönetimler yönünden öngörmüş ve bunların dışındaki yerinden yönetim kuruluşları için merkezi idarenin vesayet yetkisinden bahsetmemiştir. Yerel yönetimler dışında yerinden denetim kuruluşları olan hizmet yerinden yönetim kuruluşları için ise Anayasa, "Devletin gözetim ve denetiminden" ve "Devletin idari ve mali denetiminden" bahsetmektedir.

Bu durumda, Anayasanın vesayet denetimini sadece yerel yönetimler için öngördüğü teknik bir idari denetim türü olarak belirlediği ve diğer yerinden yönetim kuruluşları için ise, merkezi idarenin denetim yetkisinden bahsetmekle beraber, bu denetimin içeriğini belirlememekte ve sadece bunun devletin genel bir gözetim yetkisi anlamına geldiği yönünde yorumlar yapılmaktadır (Ulusoy, 1999: 14). Bu durumda, düzenleyici kurum ve kurullar açısından idarenin bütünlüğü ilkesinin hangi hukuki araç ya da araçlarla yerine getirileceği, ilişkili bakanlık kavramı ile vesayet yetkisine veya genel gözetim yetkisine benzer bir ilişkinin mi söz konusu olacağı sorunu ortaya çıkacaktır (Tan, 2000: 20).

Düzenleyici kurum ve kurullar üzerinde organik ve işlevsel bir denetim yetkisi bulunmayan “ilişkili” bakanın, yasama önünde siyasi sorumluluğunun bulunmayacağı ve böylece halk egemenliğine dayalı demokratik sistem açısından bu kurumlar üzerinde parlamento denetimi yapılamaması gibi önemli bir sorunla karşı karşıya kalınmaktadır.

Bundan dolayı “ilişkili” kavramının, belli bir hukuki içeriği ve kapsamı olmayan, somut bir anlam taşımayan bir kavram olduğu, sadece düzenleyici kurum ve kurulların idarenin bütünlüğü ilkesine uyumunu gerçekleştirmeye yönelik bir düşünceden kaynaklandığı belirtilmektedir (Tan, 2000: 20).

Danıştay Birinci Dairesi, Rekabet Kurumu’nun, Başbakanlığın yurtdışı geçici görevlendirmelere ilişkin 19.07.2002 günlü ve 2002/29 sayılı Genelgesi’nin kapsamında olup olmadığına ilişkin istişari görüş istemiyle önüne gelen dosyada Anayasa’nın 123, 127, 130 ve 135’inci maddelerinden hareketle, “hiçbir kurum ve kuruluşun idarenin bütünlüğü ilkesinin dışında tutulmadığı ayrıca Anayasa’nın 112’nci maddesi ve Başbakanlık Teşkilatının Kuruluşu Hakkında Kanununun 1’inci, 2’nci, 4’üncü maddeleriyle Başbakanlık’a ve Başbakan’a idarenin bütünlüğü ilkesinin uygulanmasını sağlamaya yönelik yetkiler verildiği, Rekabet Kurumu’nun bağımsız, idari ve mali özerkliğe dayalı statüsünün Kanunla verilen görevlere ve bu görevlerin ifasına yönelik alacağı kararlarla ilgili ve sınırlı olduğu, ilgili kuruluş ibaresinin ilişkili kuruluş ibaresiyle aynı anlamı taşıdığı gerekçeleriyle Rekabet Kurumu’nun Başbakanlık Genelgesi kapsamında olduğu” sonucuna varmıştır.

Kararda da görüleceği gibi, konuyla ilgili düzenleyici kurum ve kurullar ile merkezi idare arasındaki ilişkiye değişik anlamlar getirilmiştir.

2.3.2. Personel Rejimi

Düzenleyici kurum ve kurulların personel rejimleriyle ilgili olarak ülkemizde farklı düzenlemeler mevcuttur. Örneğin, 2499 sayılı yasaya (m.26) göre SPK'nın hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler Kurul'ca atanan "memurlar" eliyle yürütülür; gerektiğinde sözleşmeli uzman personel de çalıştırılabilir. Yine bu yasaya göre (m.28) , memurlarla sözleşmeli personelin kadroları ile ücretlerine ilişkin esaslar, Kurul'un önerisi ve ilgili Bakan'ın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu'nca saptanır. Buna karşılık, 4054 sayılı yasaya (m.34) göre, Kurum Hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, idari hizmet sözleşmesi ile çalıştırılan personel eliyle yürütülür. Kurul, ihtiyaca uygun kuruluş ve kadro statülerinin düzenlenmesinde serbest olup; kadro ihdası ve iptali Kurul'un yetkisindedir. Yasaya (m.34) göre, Kurum personelinin ücret ve mali hakları maddenin birinci fıkrasındaki ücretler ve bunlarda değişiklik yapılmasına ilişkin esaslar çerçevesinde Başkanlığın teklifi üzerine Kurul tarafından belirlenmektedir. Diğer kurumların yasalarında (örneğin, 4502 m.14; 4628 m.9; 4634 m.10) da farklı düzenlemeler yer almaktadır (Tan, 2002: 20).

Kurullara yöneltilen bir eleştiriye göre bunlarda uygulanan ücret rejiminin, diğer kamu kurumlarıyla karşılaştırıldığında, ciddi bir dengesizliğe yol açmış olmasıdır. Üst kurul üyelerinin, kamu kesiminin olağan ücret ödeme düzeninin dışında olması da eleştirilen noktalardan biridir (Aysan, 2002).

Bakanlar Kurulu'nun 12 Şubat 2007 Kararı doğrultusunda üst kurulların ortalama ücret toplamı üst sınırı 4 bin 650 YTL tespit edilmiştir. Kamu kesimiyle olan bu dengesizliğin, kamu kesimiyle eşdeğer görevler arasında ücret ve mali haklar açısından denge sağlanmasına yönelik genel düzenleme yapılması faydalı olacaktır (Radikal, 2007).

Kurul üyelerinin maaşlarının yanı sıra, özerklik bakımından bu kurum ve kurulların atanma ve görev yapma süreleri konusunda sık sık değişiklik yapmak ve bu değişiklik sırasında bu nedenle daha önce atanmış kişileri görevden almak üst kurulların

özerkliğine bir müdahale anlamını taşımakta ve tartışma konusu olmaktadır. Örneğin SPK'nın, karar organının görev süresi 1988 ve 1999'da olmak üzere iki kez değiştirilmiştir. 1988'de SPK'nın, karar organının görev süresi 3 yıla indirilirken 1999'da yeniden altı yıla çıkarılmıştır. 1988'de bir KHK ile görev süresi kısaltılırken mevcut üyelerin de görevleri sona erdirilmiştir. 2001'de BDDK üyeleri henüz görevlerinde 1 yıllarını doldurmamışken bir kanunla eklenen bir geçici madde ile görevden alınmışlardır. Sabit süreli göreve atanmış kişilerin atamalarındaki idari prosedür dışına çıkılarak bir başka hukuk formu (KHK, Kanun) ile görevden alınmaları bu kurumların karar organlarında yer alan kişilerin görevlerini yapmakta belirsizliğe, kuşkuya ve kaygıya neden olarak özerk bir biçimde görev yapmalarını engeller (Karacan, 2001: 20).

Bağımsızlık sorunu nedeniyle üst kurulların karar organlarına atanmış kişilerin görevden alınmalarının çok sıkı koşullara bağlanması ve zor olması gerekir. Çünkü karar organlarında atanan sürenin sonuna kadar görev yapmak esastır. Üst kurul karar organlarında, idari tasarrufla görevden alınan kişilerin idari yargı yoluyla haklarını aramaları mümkündür. Hâlbuki idari tasarruf yerine KHK yöntemiyle ya da parlamenter rejimde Hükümetlerin kontrolü altında olan parlamentodan yasa çıkarma yöntemiyle üyelerin görevden alınması idari yargı yolunu da tıkamaktadır. KHK'yı da iptal için Anayasa Mahkemesi'ne götürmenin zorluğu da göz önüne alınırsa görevden KHK ya da yasa ile görevden alma yöntemi yargı dışı kalmakta ve her an politikacının üst kurullar ve onların özerkliği üzerinde demoklesin kılıcı gibi durmaktadır (Karacan, 2001: 21).

2.3.3. Özlük Hakları

Üst kurulların, kurul başkanları ve üyelerin aylık ücretleri genellikle ilgili ilişkili Bakan ve Bakanlığın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu'nca belirlenmektedir. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, Rekabet Kurumu ve Telekomünikasyon Kurumuna ilişkin kuruluş kanunlarına göre; Bakanlar Kurulu'nca tespit edilecek ücret, en yüksek devlet memurunun her türlü ödemeler dâhil ücretinin iki katını geçemeyecektir. Bu sınırlama, Sermaye Piyasası Kurulu başkan ve üyeleri için, en yüksek devlet memurunun her türlü ödemeler dâhil ücretini geçemeyeceği şeklindedir. Ayrıca

Sermaye Piyasası Kurulu başkan ve üyelerine yılda dört ikramiye ödenmektedir. İkramiyelerin toplamı en yüksek devlet memuruna bir yılda ödenecek ikramiyelerinin toplam miktarını geçemez. Telekomünikasyon Kurulu başkan ve üyelerine ise çalıştıkları günlerle orantılı olarak yılda dört ikramiye ödenebilmektedir. Ayrıca iş verimliliği ve benzeri hususlar dikkate alınarak iki ikramiye daha ödenebilmektedir. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu; Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurulu ve Kamu İhale Kurulu başkan ve üyelerine ödenecek aylık ücretler yine Bakanlar Kurulunca tespit edilmekte fakat kuruluş kanunlarında herhangi bir sınırlama bulunmamaktadır. RTÜK başkan ve üyelerine görevleri süresince 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile ek ve değişikliklerine göre en yüksek devlet memurunun almakta olduğu aylık (ek gösterge dâhil), sosyal yardımlar, zam ve tazminatlar ödenirken, Şeker Kurulu başkan ve üyelerine yüksek planlama kurulunca kamu iktisadi teşebbüsleri yönetim kurulu başkan ve üyeleri için belirlenen ücret ödenmektedir.

Diğer personelin ücretleri konusunda ise; Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu, Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu, Kamu İhale Kurumu ve Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu kuruluş kanunlarında, personelin aylık ücret ve diğer mali haklarının Bakanlar Kurulunca tespit edilecek esaslara göre üst kurul tarafından belirleneceği hükümlerine yer verilmiştir.

Sermaye Piyasası Kurulu ve Telekomünikasyon Kurumu'nda ise özlük ve diğer mali hakların, üst kurulun teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca belirlenmesi öngörülmüştür. Ayrıca Telekomünikasyon Kurumu'nda, kurum kadrolarında çalışan memurlara, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda belirlenen en yüksek devlet memurunun aylığının belli bir oranı dâhilinde her ay aylıkla birlikte verilecek fazla çalışma ücretinin, esas ve usulleri üst kurul tarafından belirlenmektedir.

Rekabet kurumunda, kurum personelinin ücret ve diğer mali hakları, kurul başkan ve üyelerinin aylık ücretleri ve bunlarda değişiklik yapılmasına ilişkin esaslar çerçevesinde başkanlığın teklifi üzerine üst kurul tarafından belirlenmektedir.

Radyo ve Televizyon Üst Kurulu'nda teşkilat personelinin özlük hakları Türkiye Radyo ve Televizyon Kurulu personeline uygulanan hükümlere tabi tutulmuşken Şeker

Kurumu hizmet birimlerinde istihdam edilen personelin ücretleri bir hiyerarşi çerçevesinde Şeker Kurulu tarafından tespit edilmektedir. Bu ücret Yüksek Planlama Kurulu'nca kamu iktisadi teşebbüslerinde istihdam edilen iki sayılı cetvele tabi personele uygulanan en yüksek sözleşme ücreti tavanı için belirlenen ücretin iki katından yüksek olamaz. Ücret artışları diğer kamu personeline yapılacak artışlarla aynı tarif ve miktarda olmaktadır. Personele ayrıca yılda iki maaş tutarında ikramiye ödenmektedir.

Üst kurulların başkan ve üyelerinin personelinin aylık ücretlerinin yüksekliği konusunda kamuoyundaki eleştiriler üzerine, 631 sayılı “Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Mali ve Sosyal Haklarında Düzenlemeler İle Bazı Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin (RG, 13.07.2001, 24461) 14. maddesiyle bu kurum ve kurullarda görevli personele yapılan her türlü maaş, aylık, ücret, ek ücret, prim, zam, tazminat, ikramiye, fazla mesai, kar payı, her ne ad altında olursa olsun yapılan diğer mali ödemeler ile sosyal hak kapsamında yapılan bütün aynı ve nakdi ödenecek aylık ücretlerinin tümünün altı aylık net ücret ortalamasının toplamının 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabi en yüksek devlet memuruna her ne ad altında olursa olsun fiilen yapılan mali ve sosyal hak niteliğindeki her türlü ödemeler dâhil bulunacak toplamının altı aylık net ortalamasının (ortalama kanuni ücret tavanı) geçemeyeceği öngörülmüş olup, Bakanlar Kurulu'nun kapsama dâhil kuruluşlarda uygulanacak ortalama ücret toplamının üst sınırını, ortalama kanuni ücret tavanını geçmemek üzere belirlemeye yetkili olduğu hükme bağlanmıştır.

Bu arada, 4734 sayılı kamu ihale kanununda önemli değişiklikler yapan 4761 sayılı bazı kanunlarda değişiklik yapılması hakkında kanunun (RG, 22.06.2002, 24793) 20. maddesiyle özel kanunlarla kamu tüzel kişiliğini ve idari ve mali özerkliği haiz olarak kurulmuş veya 31.12.2006 tarihine kadar kurulacak kurul, üst kurul, kurum ve kuruluşların başkan ve üyelerinin aylık ücretleri ile mali ve sosyal hak ve yardımlarının, bu üst kurul, kurum ve kuruluşların fonksiyonları, ücret adaleti dikkate alınarak, bakanlar kurulu tarafından belirleneceğine dair kanun yapma tekniğiyle pek bağdaşmayan ilginç bir düzenleme getirilerek, düzenleyici kurumların, ücret konusundaki serbestileri önemli derecede sınırlandırılmıştır.

2.4. Temel Özellikleri

2.4.1. Bağımsızlık

Üst kurulların diğer kamu kurumlarından ayırt edilebilmesini sağlayan en önemli özelliği idari açıdan bağımsız olmalarıdır. Bu bağımsızlık bu kurumların hem organları hem de işlevleri üzerinde siyasi iktidarın ve diğer mercilerin denetiminin söz konusu olmaması, yürütme karşısındaki konumunun daha güçlü olması anlamına gelmektedir (Ulusoy, 1999: 5). Ulusoy'a göre (2003: 68), ne kadar özerk olursa olsun, 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 zedeleyeceğinden, bu organlar üzerinde de minimum bir denetim mekanizması kurulması zarurudur.

Düzenleyici kurul ve kurumların düzenleme, denetleme ve yaptırım uygulama işlevlerini siyasi iktidar, idari bürokrasi ve özel sektör tarafından bir etkilenme olmaksızın yerine getirebilmesine olanak vermek, bir anlamda yargıya benzer bir dokunulmazlıkla korumak düşüncesiyle, bu kurum ve kurullara ayrıcalıklı bir statü tanınmaktadır (Akıncı, 1999: 101).

Üst kurulların yasama organı açısından bağımsızlığına baktığımızda, yürütmedeki gibi tam olarak bağımsızlıktan söz edilememektedir. Bu kurum ve kurulların yasama ve yargı erkine karşı "tam" ve "mutlak" bir bağımsızlığı söz konusu değildir ve göreceli, kısmi bir bağımsızlığa sahiptirler. Anayasal bir güvenceleri olmadığından yasama organı bunların statülerini, görev ve yetkilerini dilediği gibi değiştirebilir. Dolayısıyla yasanın belirlediği sınırlar içinde faaliyet gösterebilirler ve bütçeleri yasama organının onayına tabi olup, gerektiğinde bütçeleri yasama organı tarafından onaylanmayabilir.

Üst kurulların bağımsızlığı, 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 vermemesi anlamına gelmektedir. Bu anlamdaki "bağımsızlığı" *organik bağımsızlık* ve *işlevsel bağımsızlık* olarak iki grupta incelemek mümkündür. Burada kullanılan "bağımsızlık" terimini hiç kimsenin ve hiçbir makamın

denetimine tabi olmayıp “kendi başına buyruk” olma şeklinde değil, “idari özerkliğin” yeni, modern ve özel bir biçimi olarak algılamak gerekir (Ulusoy, 2003: 15).

2.4.1.1. Organik Bağımsızlık

Bu kurumlardaki karar mercilerinde bulunan çalışanların (genellikle kurul şeklinde yapılandıkları için kurul üyelerinin) bazı statü güvenceleriyle donatılmaları anlamına gelmektedir. Kurumun bağımsızlığı, kurumun karar organını oluşturan üst kurul üyelerinin bağımsızlığını sağlamakla önemli bir etken olarak ortaya çıkmaktadır (Tan, 2000: 7).

Kurul üyeleri belirli ve çok kısa olmayan süre için seçilirler ve bu süre bitinceye kadar görevden alınamazlar ve görevleri de bu sürenin bitiminde yenilenemez. Fakat belirtmelidir ki ülkemizde (KİK hariç) bu yeniden seçilememe ilkesi uygulama alanı bulamamıştır ve bu durum bağımsız idari otoritelere ilişkin ülkemiz uygulamasında eleştiriye en açık hususlardandır. Kurul üyelerinin, siyasi iktidarın bunları görev sürelerinin bitiminde “cezalandırılması” ihtimaline karşın, bunları üyelikten önceki veya dengi görevlerine dönebilmeleri güvence altına alınır. Belirlenen görev süresinin bitiminde bu sürenin yenilenememesi ise, kendisine sağlanan güvencelerin bir karşılığı veya bedeli ve tekrar seçilme beklentisinin tarafsızlıklarını siyasi iktidar lehinde bozmamasına karşı bir önlem olarak düşünülmektedir (Ulusoy, 1999: 5).

Kurul üyeleri çalışmaları ve geçmişleriyle kendilerini kanıtlamış saygınlıkları olan objektif kişiler arasından seçilirler. Bir kişinin kurul üyesi olabilmesi için, mutlaka o bağımsız idari otoritenin faaliyet alanında bilfiil çalışmış olmasına ve teknik yönden o konuyu çok iyi bilmesine gerek yoktur. Zira bazen o bağımsız idari otoritenin faaliyet alanında o kurumda çalışan uzmanlar dışında teknik anlamda uzmanlaşmış hiç kimse bulunmayabilir (örneğin rekabet kurulu ve kamu ihale kurulu). Özellikle kuruluşlarında yolsuzlukların katalizör etki yarattığı bazı bağımsız idari otoritelerde, baştan yeni bir sayfa açmak asıl amaç olduğundan, dolaylıda olsa, önceki düzgün işlememiş sistemin içinden gelenlerin bu kurullara üye yapılmaları bu yeni, yapılanmanın varoluş amacıyla çelişecektir. Sonuçta, seçilecek üyelerin o bağımsız idari otoritenin faaliyet alanıyla herhangi bir şekilde bağlantı kurulabilecek bir alanda

veya konuda kendisini kanıtlamış olması yeterli bir koşul olarak görülmelidir (Ulusoy, 2003: 16).

2.4.1.2. İşlevsel Bağımsızlık

Düzenleyici ve denetleyici kurumların işlevsel özellikleri ise, bu kurumların işlem ve eylemleri üzerinde yürütme organına dâhil birimlerin bu eylem ve işlemlerin geçersizliği sonucunu doğuran hiçbir doğrudan yetkiye sahip olmaması anlamına gelir. Yürütme organına dâhil birimlerin 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.

Bu kurumların organik ve işlevsel bağımsızlıkları vardır ama devletin bütünlüğü ilkesi gereği, yargısal denetime ve yasama denetimine tabi oldukları gibi, minimum bir takım idari denetime de maruz tutulabilirler. Bunların kararları yargı tarafından iptal edilebildiği ve ayrıca görevlerinden dolayı işledikleri görevi ihmal, kötüye kullanma gibi suçlardan dolayı memur gibi yargılanabildikleri gibi, harcamaları da devletin denetim organları tarafından denetlenebilir. Ayrıca, üyelerin seçimi, maaş ve diğer mali haklarının belirlenmesi siyasi iktidarın yetkisindedir. Öte yandan, Anayasal bir güvenceleri söz konusu olmadığı için, yasama organı bunların statülerini ve yetkilerini değiştirebilir (Ulusoy, 2003: 18).

2.4.2. Tarafsızlık

Üst kurulların özellikle kamunun hassas sektörlerinde kurulması onların siyasi otoriteden bağımsız olarak tarafsız hareket etmelerini, siyasi otoritenin bu alanlarda tarafsız davranamayacağı olasılığının yüksek olması nedeniyle daha fazla önem arz etmektedir.

Araştırma, soruşturma ve denetleme sürecinde bir yönüyle yargısal yetkiler kullanan üst kurulların bağımsızlıklarının yanında tarafsız olmaları da zorunlu bulunmaktadır. Tarafsızlık ilkesi, bağımsızlığı destekleyen bir nitelik olarak da algılanmaktadır. Tarafsız davranabilmek için bağımsız olabilmek gerektiği açıktır. Tarafsızlık özelliği ile üst kurullardan beklenen davranışlar; kurulların olayları ve davaları araştırırken

objektif olup önyargıdan uzak olarak kamunun yararını gözeterek, taraflardan birinin lehine veya aleyhine taraflı tutum sergilememeleridir.

Kamu yönetiminin duyarlı alanlarında özgürlükleri koruyan, kamu yararı ile özel yarar arasında hakemlik yapan, kuralları belirleyen, düzenleme işlevini yerine getiren üst kurulların elbette bu ince denge ve ağır sorumluluk karşısında taraflar üstü kalması gerekmektedir (Akıncı, 1999: 107).

2.4.3. Özerklik

Üst kurulları geleneksel kamu yönetiminden ayıran, onlara hukuk düzeni içinde özgün bir yer veren, kurulların kurumsal bağımsızlığını sağlayan özelliklerinden biride özerkliktir. Örgütün kendi sorumluluğunu, yönetimini, personel ve parasal kaynaklarını kullanma biçimini belirleyebilmesi, bu kurulların özerklikle ilgili güvencelerinin göstergeleridir. Üst kurulların düzenleme yetkileri, kendileri için verilen özerkliğin yasal sınırları içerisinde olmak zorundadır. Bu nedenle özerkliğin kendi başına bir bağımsızlık olmadığı görülmektedir (Akıncı, 1999: 111).

Üst kurulların özerk statüye sahip kurumlar olduğunun en açık göstergesi, bunların birer “kamu tüzel kişisi” olarak örgütlenmeleridir. Zira kamu tüzel kişiliği yönetsel özerklik sağlamanın yanında, yönetmelik gibi düzenleyici işlemleri yapabilmenin de ön koşuludur. Nitekim birçok üst kurulun kuruluş yasasında özerklik açıkça vurgulanmıştır (Türe, 2004: 5).

2.5. Görev ve Yetkileri

Üst kurulların klasik idari yapılanma karşısında özgünlüklerini, yapısal özellikleri yanında, sahip oldukları yetkileri de sağlamaktadır. Çünkü bu kurullar, bir taraftan ilgili oldukları alanda düzenleme yetkilerini kullanarak kurullar koyarken, diğer taraftan da bu kurallara uygun hareket edilmesini gözetip denetlemekte ve gerektiğinde önemli parasal ve idari yaptırımlar uygulamaktadırlar. Bu kuruluşların bir başka önemli özellikleri de bazı uyuşmazlıkları çözme yetkisine sahip olmalarıdır.

Güçler ayrılığı ilkesi gereği ayrı ayrı yapıların elinde bulunması gereken yasama, yürütme, yargı erkleri sanki düzenleme, denetim, idari yaptırımlar uygulama ve

uyuşmazlık çözüme yetkileriyle düzenleyici kurumlarda birleştirilmiş gibidir (Tan, 2002: 26). Karacan, bu nedenle Anglo-Amerikan yazınında bu kuruluşlarla ilgili olarak “Forth Branch of Government-Devletin Dördüncü Erki” deyimini kullanmıştır (Karacan, 2002: 5).

Üst kurulların yerine getirdikleri işlevlerden dolayı “regülasyon” kavramı sık sık kullanılmaktadır. Ulusoy’a göre regülasyon, “belli bir faaliyete ilişkin olarak oyunun kurallarının belirlenmesi, yani düzenleme fonksiyonu ve bu kurallara riayetini sağlanması, yani denetim fonksiyonunu içermektedir.” Regülasyon, klasik hukuk yapılarını aşan, işletme, yönetim bilimi, sosyoloji, politika bilimi ve hukuk disiplinlerini ortak ilgilendiren bir kavramdır (Ulusoy, 1999: 6).

Gerek uluslar arası uygulamalar gerekse ülkemizdeki düzenleyici kurumlara verilen yetkiler çerçevesinde görev alanlarını birkaç kategoride toplamak mümkündür:

1. Belirli bir sektörde faaliyette bulunacak kuruluş ve kişilere izin, lisans, onay, yetkilendirme vermek gibi idari işler,
2. Yönetmelik, tebliğ, genelge vb. adlarla düzenleyici işlemler yapmak,
3. Görev alanı içinde kalan işlerde denetleme yapmak ve bunun uzantısı olarak da gerektiğinde suç duyurusunda bulunmak,
4. Para cezası verme, faaliyetten geçici veya sürekli men gibi yargı benzeri yaptırım uygulamak,
5. Görev alanı içinde bir müdahale / denetim aracı olarak yönetime katılma gibi faaliyetlerde bulunmak.

2.5.1. Düzenleme (Regülasyon)

Üst kurullar, görev alanlarında düzenleme yetkisine sahiptirler. Kuruluş yasaları, düzenleyici kurumlara görev alanlarına ilişkin geniş bir düzenleme yetkisi tanımaktadır. Örneğin; KİK, kamu ihale düzenine ilişkin bütün mevzuatı, standart ihale dokümanlarını ve tip sözleşmeleri hazırlamak ve geliştirmek; RK, Rekabet Kanununun hükümlerinin uygulanması ile ilgili olarak mevzuatı hazırlamak; EPDK, elektrik enerjisi ve doğal gaz fiyatlandırmasının esaslarını belirlemek; BDDK, tasarruf

sahiplerinin hak ve menfaatlerini korumak, mali piyasaların istikrar içinde güvenli ve etkin çalışmasını sağlamak üzere bankaların kuruluş, faaliyet, denetim ve tasfiyelerine ilişkin esasları düzenlemek gibi görevleri bulunmaktadır.

Dursun'a göre, üst kurulların, ilgili sektörü düzenleme gibi bir işlevi yerine getirmeleri nedeniyle bir tür siyasi yetki kullandıkları söylenebilir. Düzenleme yapma bir kural koyma ve sektördeki aktörlerin uyacakları kararlar alma işidir. Bu iş temelde idari olmaktan çok siyasi nitelik göstermektedir (Dursun, 2006).

Üst kurulların düzenleyici işlem yapmasında Anayasaya aykırılık yoktur (Tan, 2002: 27). Üst kurulların kanunları, düzenleme yapma konusunda kendilerine bu yetkiyi vermektedir; dolayısıyla "kanuna dayanma" şartı sağlanmaktadır. Kaldı ki, Anayasanın 124. maddesine göre kamu tüzel kişileri kendi görev alanlarını ilgilendiren yasa ve tüzüklerin uygulanması amacıyla yönetmelik çıkarma yetkisine sahiptirler. Bu kurumların düzenleyici işlemlerinin "yönetmelik" dışında başka isimler altında yapılmasının önemi yoktur (Gözler, 2002: 191). Nitekim uygulamada karar, tebliğ ve başka isimler taşıyan işlemler de yapılmaktadır. Örneğin; 2499 sayılı Kanun SPK'ya, 4389 sayılı Kanun BDDK'ya "özel nitelikli kararlar" alabilmek, 3984 sayılı Kanun RTÜK'e Avrupa ve Sınır Ötesi Televizyon Sözleşmesi ilkelerine uygun biçimde çalışma ve faaliyetleri, ilgili yönetmelik ve "diğer düzenlemeleri" hazırlamak, 4054 sayılı Kanun RK'ya "...bu kanunun uygulanması ile ilgili olarak tebliğler çıkartmak ve gerekli düzenlemeleri yapmak..." yetkilerini verirken, yönetmelik dışında başka düzenleyici işlemlerden de bahsetmektedir.

Düzenlenen sektörde istikrar, güven ve etkinliğin sağlanması için düzenleme faaliyetlerinin hazırlık sürecinde titiz davranılmasının gereği ortadadır. Örneğin ABD'deki düzenleyici işlemler belli aşamalardan geçtikten sonra ve katılımcı bir süreç sonunda yapılmaktadır. ABD'de, 1985 yılında Başkana bağlı olarak kurulan 'Office of Management and Budget'(OMB), yürütme adına düzenleyici kurumların gözetim ve denetimini tam yetki ve sorumluluk altında yürütmekle görevlendirilmiştir. OMB'nin (Office of Management and Budget- İdare ve Bütçe Dairesi) farklı kurumların uygulamalarındaki tekrar ve çelişkileri önlemek amacıyla kurumların düzenleyici faaliyetlerini gözden geçirme yetkisi vardır. Düzenleyici kurumlar, yaptıkları

düzenlemelerle ilgili “düzenleyici etki analizi” hazırlayarak OMB’ye sunmaktadır. Bu raporlar, düzenleyici kurumların teklif ettikleri, düzenleme sonucu ortaya çıkacak doğrudan ve dolaylı maliyetleri hesaplayıp, düzenlemenin getireceği yararlarla sistematik bir şekilde karşılaştırdıkları dokümanlardır. Önerilen her düzenlemenin bu fayda-maliyet testini geçiyor olması gerekmektedir. Düzenlemeyle ilgili her türlü kişi ve taraf belli bir süre içerisinde düzenleme hakkında itirazlara uymak zorunda olmamakla beraber, neden uymadığını bir görüş halinde açıkça belirtmek zorundadır (TÜSİAD, 2002: 18).

Düzenlemelerin kalitesini arttırmaya yönelik usullerden birini oluşturan ve yeni kuralların maliyet ve faydalarının açık, belirgin ve dengeli olarak değerlendirilmesi sağlanan “düzenleyici etki analizi” yöntemi ülkemizde uygulanarak kontrol süreci geliştirilip düzenlemelerin yararlarını arttırabilir.

2.5.2. İzleme ve Denetim

Üst kurullar, kanunlar ve kendi düzenlemeleri ile getirilen kurallara uyulup uyulmadığını izlemek, gözetlemek durumundadır. Bu amaçla, gerekli gördüğü bilgi ve belgeleri ilgililerden istemek, onların bilgilerine başvurmak ve gerektiğinde yerinde incelemeler yapma yetkilerini bu kuruluşlara verilmiştir.

Örneğin 2499 sayılı Kanuna göre (madde 22/ f); “Bu Kanuna tabi ihracatçıların, 50’nci maddenin (a) bendi hükümleri çerçevesinde bankaların, sermaye piyasası kurumlarının, 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” SPK’nın görevleri arasındadır.

RK (4054 sayılı Kanun madde 15), “ ... bu Kanunun kendisine verdiği görevleri yerine getirirken gerekli gördüğü hallerde, teşebbüs ve teşebbüs birliklerinde incelemelerde bulunabilir. Bu amaçla teşebbüslerin ve teşebbüs birliklerinin;

- a) Defterlerini, her türlü evrak ve belgelerini inceleyebilir ve gerekirse suretlerini alabilir,

- b) Belirli konularda yazılı ve sözlü açıklama isteyebilir,
- c) Teşebbüslerin her türlü mal varlığına ilişkin mahallinde incelemeler yapabilir.

İnceleme, Kurul emrinde çalışan uzmanlar tarafından yapılır. Uzmanlar incelemeye giderken yanlarında incelemenin konusunu, amacını ve yanlış bilgi verilmesi halinde idari para cezası uygulanacağını gösteren bir yetki belgesi bulundururlar.”

4054 sayılı Kanun, denetimle görevlendirilecek uzmanlara istedikleri evrak ve belgelerin verilmemesi veya gösterilmemesi halinde idari para cezası uygulamayı öngörmektedir.

Aynı şekilde 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanununda (madde 45), uzmanlarca istenen defter, evrak, dosya ve diğer belgelerin verilmemesi halinde kurulun gerekçeli yazısı ile istemde bulunması üzerine Sulh Ceza hakiminin istenilen yerlerde arama yapılmasına karar vermesi üzerine arama yapılabileceği öngörülmektedir.

Karacan, SPK, BDK gibi kurumların düzenleme işi ile fazla uğraşmamaları ve denetim işine ağırlık vermeleri gerektiğini ileri sürenler bulunduğunu belirterek, denetim işlerine fazla yoğunlaşmanın düzenleme işlerine ve sistemin stratejik planlamasına daha az zaman ayrılmasına neden olacağını ifade etmektedir. Karacan'a göre, üst kurullar yerinden denetim sistemini ağırlıklı rutin bir faaliyet haline getirmeyip, zaman zaman ve gerektiğinde yapmalı, ve ihbar üzerine harekete geçmelidir. Çünkü piyasalarda yapılan her türlü hatalı uygulamanın önceden tespit edilip önüne geçilmesi büyük ölçüde birbirini denetleyen kurallar, süreçler ve sistemler kurulmasıdır. Denetim işlevi ön planda tutulmasının düzenleyici kurumlarda misyon kaymasına yol açması mümkündür. Denetimden elde edilen sonuçlar mümkün olduğunca düzenleme işlevinin iyileştirilmesine katkı sağlayacak hale getirilmelidir. Düzenleyici kurumların, stratejik nitelikli yetkileri kendilerinde kalmak koşulu ile bazı yaptırım, lisans, izin verme işlevlerini meslek örgütlerine, muhasebe ve danışmanlık firmalarına bırakılması da düşünülmektedir. Karacan örnek olarak SPK'nın bazı yetkilerinin İstanbul Menkul Kıymetler Borsasına bırakılmasını göstermektedir (Karacan, 2002: 7).

2.5.3. Görüş Bildirme ve Öneri Yetkisi

Üst kurullar, kendi görev alanları ile ilgili konularda, ilgili bakanlıklara ve benzer statüdeki diğer kuruluşlara görüş bildirmek suretiyle bir danışma işlevi de yerine getirmektedirler.

Örneğin, 4389 sayılı Kanunda (madde3/10); BDDK, “... talepleri halinde veya gerektiğinde Hazine Müsteşarlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı ile Merkez Bankasının para, kredi ve bankacılık politikalarının yürütülmesi ile ilgili konularda mütalaa ve bilgi verir” denilerek kurumlara danışma görevleri de vermiştir.

2.5.4. Uyuşmazlık Çözme

Üst kurulların özgün yanlarından biri de kendi alanlarında bazı uyuşmazlıkların çözümünde yetkili kılınmış olmalarıdır. Faaliyette buldukları alanın teknik ve karmaşık özellikleri, yargı yoluna giderek çözümün uzun zaman alması gibi nedenler bu kurullara uyuşmazlık çözme yetkisi de tanınmasına yol açmıştır (Tan, 2002: 32).

Örneğin, telekomünikasyon sektöründe 4502 sayılı Kanununun 10’uncu maddesi işletmeciler için ara bağlantı yükümlülüğü getirdikten sonra, ara bağlantı anlaşmasının sonuçlandıramadığı durumlarda TK’nın kamu yararını gözeterek belirleyeceği esaslar çerçevesinde taraflar arasında “uzlaştırma prosedürü” işleteceğini, bu sürecin başlamasından itibaren en çok 6 hafta içinde tarafların anlaşmaya varamamaları durumunda da Kurumun ara anlaşması için uygun gördüğü “hüküm, koşul ve ücretleri belirlemeye” yetkili olduğunu öngörmektedir. Kurumun yapacağı düzenlemelere ve alacağı kararlara uyulmamasının yaptırımını da aynı Kanununun 2/f maddesinde göstermiştir.

Yine İstanbul Menkul Kıymetler Borsası Yönetmeliğine göre, Borsa üyeleri ile müşteri arasındaki uyuşmazlıklar yargı yoluna gitme hakları saklı olmak üzere, tarafların başvurusu halinde Borsada çözümlenebilecektir. Tarafların bu karara karşı SPK’ya itiraz hakları vardır. SPK’nın kararı “nihai” olup, buna karşı da, idari bir karar olduğu için, idari yargıda dava açabilmektedir. Görüldüğü gibi aynı uyuşmazlık için adli yargıya gidilebildiği gibi, SPK’ca çözümlenmesi de istenebilmektedir.

2499 sayılı Kanunda (madde 40), Türkiye Sermaye Piyasası Aracı Kuruluşları Birliğinin yetkili organlarınca verilen, üyeliğe kabul başvurusunun reddi, üyelikten geçici ve sürekli çıkarma kararlarına karşı da, kararın tebliğini izleyen on iş günü içinde, SPK'ya itiraz edebileceği, Kurulca verilecek kararın kesin olduğu öngörülmüştür.

2.5.5. Yaptırım Uygulama İşlevi

Üst kurullar düzenledikleri/denetledikleri alanlarda önemli yaptırımlar uygulayabilme yetkilerine sahiptirler. Bazı kurumlar, örneğin RK, yüksek para cezaları uygulayabilirken, bazıları da izin ve lisans iptali, faaliyeti askıya alma gibi yaptırımlar uygulayabilmektedirler.

Örneğin SPK, sermaye piyasası kurumlarının mali yapılarını ciddi olarak zayıfladığını saptar ise bunların faaliyetini geçici olarak durdurabilmekte veya sürekli olarak durdurup yetkilerini kaldırabilmekte, bunlardan sonuç alamazsa “tedrici, tasfiyelerine”, tasfiye sonunda veya doğrudan iflaslarını istemek yollarına başvurabilmektedir (2499 sayılı Kanun madde 46).

BDDK'da, banka öz kaynaklarının sermaye yeterliliğine ilişkin düzenlemelere göre yetersiz kaldığının veya bu durumun gerçekleşmek üzere saptanması halinde sermaye artırımı veya benzeri kaynak sağlanması yoluyla bu durumun düzeltilmesini, zarar doğurduğu saptanan faaliyetlerin sınırlandırılması veya durdurulması, verimsiz varlıkların elden çıkarılmasını isteyebilmekte, bu önlemlerin alınmaması veya alınmasına karşın mali yapının güçlendirilmesinin olanaksız olduğunun saptanması durumunda da ortaklık hakları ile banka yönetim ve denetimi fona devretmeye veya bankacılık işlemleri yapma ve mevduat kabul etme iznini kaldırmaya karar verebilmektedir (4389 sayılı Kanun madde 14).

Bu çok önemli yetkilerin yanlış veya kötüye kullanılmasının engellenmesi için, bu yetkilerin nesnel olarak kullanılmasını sağlamak üzere, yaptırım uygulanmadan önce hukuki düzenlemeye aykırı davranış konusunda ilgilinin uyarılması, belgeleri inceleme olanağı tanınarak sözlü veya yazılı savunmasını yapma olanağı tanınması, uygulanacak yaptırım ile fiil arasında orantılılık olması ve alınacak kararın gerekçeli olarak

duyurulması ve nihayet yaptırım yürütmenin durdurulması istemini de içeren bir tam yargı davası konusu yapabilmesi gibi öneriler getirilmektedir (Tan, 2002: 30).

Üst kurullar arasındaki idari yaptırımların uygulanış şekillerinde farklılıklar gözlenmektedir. Örneğin, 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun, 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu ve 4389 sayılı Bankalar Kanunu, idari yaptırım uygulanmadan önce ilgilinin savunma hakkını düzenlerken, 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu ve 4634 sayılı Şeker Kanunu bu konuda hüküm içermemektedir.

Üst kurullar arasında, benzer eylemlerde uygulanacak yaptırımlarda da farklılıklar vardır. Örneğin, kurumca görevlendirilen uzmanların inceleme yapmasının engellenmesi, gerekli bilgilerin eksik veya gerçeğe aykırı verilmesi veya hiç verilmemesi durumunda 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanununda 200 milyar para cezası ile 7 gün içinde inceleme olanağı verilmesi ihtar edileceği öngörülmekte iken; 4634 sayılı Şeker Kanununda önce 7 gün içinde inceleme olanağı tanınması ve gerekli bilgilerin verilmesi ihtarının yapılmasını, buna uyulmazsa Kurulca tahsisi edilen A kotası miktarının cari pazarlama yılı başındaki fabrika satış fiyatı üzerinden hesaplanacak tutarın %3'üne kadar idari para cezası verileceği belirtilmektedir.

Aynı şekilde kimi kurulların verdiği para cezalarının tahsilâtı için mahkeme kararına ihtiyaç varken (örneğin TK), ŞK gibi bazı kurullarda yapılan itirazın para cezasının tahsilâtını engellemektedir.

Düzenleyici kurumlarda ilgili tartışmalı bir başka sorun da, bunların işlevlerinin önemli bir parçasını oluşturan parasal ve idari yaptırımlar uygulamak ve uyuşmazlık çözme faaliyetlerinin bunların yapılarının veya kararlarının yargısal nitelikte sayılması anlamına gelip gelmeyeceğidir.

Düzenleyici kurumlar organik açıdan yargı merci olarak görülemezler. Ancak düzenleyici kurumların uyuşmazlık çözme ve yaptırım uygulama işlevlerinin maddi anlamda yargısal nitelik taşıyıp taşımadığı tartışmalı ve önemli bir noktadır.

Düzenleyici kurumların yargısal nitelikli faaliyet yürütmeleri nedeniyle yargısal merci sayılması halinde, bunların mahkemelerin uyduğu tüm usul kuralları ve hatta Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin adil yargılanma hakkına ilişkin şartları taşımaları

gerekecektir. Fransa'da tartışma konusu olan bu hususta Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, idari merciler tarafından kararlaştırılan yaptırımların muhataplarının durumlarında “önemli” etki yaratıp yaratmadığına bakmakta; yaratıyor ise bunları bir mahkemenin verdiği ceza gibi kabul ederek Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin adil yargılanma hakkına ilişkin tüm şartların yerine getirilmesini aramaktadır (Ulusoy, 2000: 51).

Yaptırım uygulama yetkilerinden dolayı bunların mahkeme olarak görülmesi, bu kurumların asıl özelliklerinden olan acilen harekete geçme, etkin denetim yapma ve düzenleme işlevleri sekteye uğramasına neden olabilecektir. Dolayısıyla yaptırım uygulama ve uyuşmazlık çözme işlevlerini yerine getirirken idari etkinlik ile usul güvenceleri arasında bir denge kurulmalı, yaptırımlarda temel ceza hukuku ve ceza yargılaması hukuku ilkelerine (kanunilik, orantılılık, savunma hakkı, gerekçe zorunluluğu vs.) uyulmakla birlikte bu kurumların yargı organları değil, idari organlar oldukları gerçeği gözden kaçırılmamalı ancak, uygularken Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin yargı organları için geçerli adil yargılanmaya ilişkin tüm koşulları arayacak kadar ileri gidilmemelidir (Ulusoy, 2000: 55).

2.5.6. Yargıya Başvurma

Üst kurullar, bazen kendi aldıkları önlemleri, kesin otoriteye sahip kararlara dönüştürmesi için veya cezayı içeren yaptırımları uygulayabilmek için yargı organlarına başvurmaktadırlar. Aynı şekilde, yasanın suç saydığı bir eylem veya işlemin varlığına tanık olduğunda da kamu davası açılması için Cumhuriyet Savcılığına başvurabilmektedirler (Akıncı, 1999: 137).

Tablo 3. Düzenleyici Kurumların Genel Özellikleri

Kurum	Kurumun Ayrı Tüzel Kişiliği Var mı?	Gelirleri	Kurumun Yapılandırılması Yetkisi	Kurumun Taşra Teşkilatı Var mıdır?	Kurumun Mali Denetimini Kim Yapmaktadır?
Finansal Piyasalar					
BDDK	E	-Banka bilanço toplamlarının en fazla 0.0003'ü	Kurul	E (1 Adet)	Sayıştay
SPK	E	-Sermaye piyasası araçlarının ihraç bedelinin 0,003'ü -Bütçe Ödeneği	Kurul	E (1 Adet)	Sayıştay
Doğal Tekel					
TK	E	-Frekans ruhsat ve kullanıcı ücretleri -Lisans ücretlerinin 0,005'i -İşletmecilerden alınacak katkı payları -Yayın ve danışmanlık gelirleri -Bütçeye konulacak ödenek -İdari para cezaları	Kurul	E (10 Adet)	Sayıştay
EPDK	E	-Lisans bedelleri -İletim tarifesinin 0,01'i oranındaki iletim ek ücreti -Doğalgaz sektöründe lisanslı faaliyet gösteren şirketlerin safi satış hasılatlarının 0,001'i oranında katılma payları -Yayın gelirleri -İdari para cezalarının 0,25'i	Kurul	H	Sayıştay
Rekabet Politikaları (Tekelleşme)					
RK	E	-Şirket kuruluş veya arttırılan sermayelerinin 0,002'si -İdari para cezalarının 0,25i -Yayın gelirleri -Bakanlık bütçesine konulan ödenek	Kurul	E (1 Adet)	Sayıştay
Tarım					
ŞK	E	-Şirketlerin iç pazara verdikleri şekerin satış fiyatının 0,005'i	Sanayi ve Ticaret Bakanlığı	H	Sayıştay
TTMAPDK	E	-Mamul üretimi, satışı ve uygunluk belgesi başına alınacak tutar -Tescil, izin ve ruhsat harçları -İdari para cezalarının yüzde 25'i	Kurul	H	Sayıştay

Kurum	Kurumun Ayrı Tüzel Kişiliği Var mı?	Gelirleri	Kurumun Yapılandırılması Yetkisi	Kurumun Taşra Teşkilatı Var mıdır?	Kurumun Mali Denetimini Kim Yapmaktadır?
Diğer					
RTÜK	E	-Özel radyo ve televizyon kuruluşlarından alınacak yıllık frekans tahsis bedelleri -Özel radyo ve televizyon kuruluşlarının reklam gelirlerinin 0,05'i -İdari para cezaları -TBMM bütçesine konulan ödenek	Kurul	H	Sayıştay
KİK	E	-İhale yüklenicilerinden alınacak ihale sözleşme bedelinin 0,0005'i. -Şikayet başvurusu ücretleri -Yayın gelirleri -Eğitim, kurs ve seminer gelirleri -Gerektiğinde bütçeye konulan ödenek	Maliye Bakanlığının Görüşü ile Kurul	H	Sayıştay

Tablo 4. Düzenleyici Kurumların Genel Yapısı

Kurum	Yıl/ Kanun No	Alan	Görevi	Karar Organi	İlgili (a) / ilişkili (b) Bakanlık
Finansal Piyasalar					
BDDK	1999/4389	Bankacılık	Tasarruf sahiplerinin hak ve menfaatlerini korumak, mali piyasalarda güven ve istikrarı ve ekonomik kalkınmanın gereklerini de dikkate alarak kredi sisteminin etkin bir şekilde çalışmasını sağlamak üzere bankaların kuruluş, yönetim, çalışma, devir, birleşme, tasfiye ve denetlenmelerine ilişkin esasları düzenlemek	BDD Kurulu	(a) Başbakan veya görevlendireceği Devlet Bakanı
SPK	1981/2499	Sermaye Piyasaları	Sermaye piyasasının güven, açıklık ve kararlılık içinde çalışmasını, tasarruf sahiplerinin hak ve yararlarının korunmasını düzenlemek ve denetlemek.	SP Kurulu	(a) Başbakan veya görevlendireceği Devlet Bakanı
Doğal Tekel					
TK	2000/4502	Telekomünikasyon	Telekomünikasyon sektöründe adil ve serbest rekabete dayalı dinamik ve güçlü bir piyasa oluşturmak, sektör ile ilgili politikalara katkı sağlamak, tüketici haklarını korunmaya yönelik tedbirleri almak, frekans ve numara gibi kıt kaynakların planlanarak, etkin ve verimli kullanımını sağlamak	Telekomünikasyon Kurulu	(b) Ulaştırma Bakanlığı
EPDK	2001/4628 2001/4646	Elektrik Doğal gaz	Elektrik ve doğal gazın yeterli, kaliteli, sürekli, düşük maliyetli ve çevreyle uyumlu bir şekilde tüketicilerin kullanımına sunulması için, rekabet ortamında özel hukuk hükümlerine göre faaliyet gösterebilecek, mali açıdan güçlü, istikrarlı ve şeffaf bir enerji piyasası oluşturmak ve bu piyasada bağımsız bir düzenleme ve denetim sağlamak.	EPDK Kurulu	(b) Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı
Rekabet Politikaları (Tekelleşme)					
RK	1994 / 4054	Mal ve hizmet piyasaları (bütün sektörler)	Mal ve hizmet piyasalarındaki rekabeti engelleyici, bozucu veya kısıtlayıcı anlaşma, karar ve uygulamaları ve piyasaya hakim olan teşebbüslerin bu hakimiyetlerini kötüye kullanmalarını önlemek, bunun için gerekli düzenleme ve denetlemeleri yaparak rekabetin korunmasını sağlamak, birleşme ve devralmaları kontrol etmek.	Rekabet Kurulu	(b) Sanayi ve Ticaret Bakanlığı

Kurum	Yıl/ Kanun No	Alan	Görevi	Karar Organı	İlgili (a) / ilişkili (b) Bakanlık
Tarım					
ŞK	2001 / 4634	Şeker ve tatlandırıcılar	Şeker rejimini, şeker üretimindeki usul ve esaslar ile fiyatlandırma, pazarlama şart ve yöntemlerini düzenlemek	Şeker Kurulu	(b) Sanayi ve Ticaret Bakanlığı
TTMAPDK	2002 / 4733	Tütün, tütün mamulleri ve alkollü içecekler	Tütün ve tütün mamullerinin üretimine, iç ve dış alım satımına ilişkin usul ve esasları düzenlemek	TTMAPD Kurulu	(b) Başbakanın görevlendireceği Devlet Bakanı
Diğer					
RTÜK	1994 / 3984	Radyo ve televizyon yayınları	Radyo ve televizyon yayınlarının düzenlemesine ilişkin esas ve usulleri belirlemek	RT Üst Kurulu	Hükümet ile Üst kurul ilişkileri Başbakan tarafından yürütülür
KİK	2002 / 4734	Bütün kamu kurumaları	Kamu hukukuna tabi olan veya kamunun denetimi altında bulunan veyahut kamu kaynağı kullanan kamu kurum ve kuruluşlarının yapacakları ihalelerde uygulanacak esas ve usulleri belirlemek, şikâyetleri incelemek.	Kİ Kurulu	(b) Maliye Bakanlığı

Tablo 5. Düzenleyici Kurumların Karar Organları Yapısı

Kurum	Üye Sayısı	Üyelerin Görev Süresi	Üyelerin Yeniden Atanması Mümkün Müdür?	Üyelerin Atanması	Üyeler Yemin Ediyor mu?	Üyelerin Gerekliğinde Görevden Alınması
Finansal Piyasalar						
BDDK	7	6	H	Üyelerin tamamını doğrudan Bakanlar Kurulu atar, başkan ve ikinci başkanı belirler.	E	Başbakan
SPK	7	6	E	Değişik kurumlarca gösterilen adaylar arasından Bakanlar Kurulu üyeleri atar ve başkanı belirler.	E	Başbakan
Doğal Tekel						
TK	7	5	E	Değişik kurumlarca önerilen adayları Bakanlar Kurulu atar.	H	Bakanlar Kurulu
EPDK	7	6	E	Bakanlar Kurulu üyelerin tamamını doğrudan atar ve kurul başkanını ve ikinci başkanını belirler.	E	Bakanlar Kurulu
Rekabet Politikaları (Tekelleşme)						
RK	7	6	E	Değişik kurumlarca gösterilen adaylar arasından bakanlar kurulu üyeleri atar ve Kurulun göstereceği üç aday arasından birisini başkan olarak görevlendirir.	E	Hüküm Bulunmamaktadır
Tarım						
ŞK	7	5	E	Değişik kurumlarca gösterilen adaylar arasından Bakanlar Kurulu üyeleri atar kurulun başkanını belirler.	H	Bakanlar Kurulu
TTMAPDK	7	5	E	Değişik kurumlarca gösterilen adaylar arasından Bakanlar Kurulu üyeleri atar.	H	Bakanlar Kurulu
Diğer						
RTÜK	9	6	E	RTÜK üyeleri TBMM genel kurulu tarafından seçilmektedir.	H	Hüküm bulunmamaktadır
KİK	10	5	H	Değişik kurumlarca gösterilen adaylar arasından Bakanlar Kurulu üyeleri atar ve birini başkan seçer.	E	-Atanmaya ilişkin şartları kaybederse atandıkları usule göre -Suç işlemeleri halinde Başbakan onayı

Tablo 6. Düzenleyici Kurumların Yetkileri

Kurum	Düzenleme	Gözetim	Araştırma / Soruşturma	İzin	Yaptırım	Kararların Yargısal Denetimi
Finansal Piyasalar						
BDDK	E	E	E	-Banka Lisansı	-Banka yönetimine müdahale -Faaliyetlere kısıtlama -Özkaynakların güçlendirilmesine yönelik tedbirler -Lisans İptali -İdari para cezası -Adli cezalar	Danıştay
SPK	E	E	E	-Lisans -Sermaye piyasası araçlarının ihracı izni	-Zararların tazmini -Lisans iptali -Para cezası -Adli cezalar*	İM
Doğal Tekel						
TK	E	E	E	-Lisans -Tarifelere onay vermek	-İdari para cezası -Lisans iptali	Danıştay/İM**
EPDK	E	E	E	-Lisans -Talep tahminleri ve dağıtım yatırımlarına onay vermek -Tarifelere onay vermek	-Lisans iptali -İdari para cezası Adli cezalar*	Danıştay
Rekabet Politikaları (Tekelleşme)						
RK	E	E	E	Birleşme devralma	İdari para cezası	Danıştay
Tarım						
ŞK	E	E	H	-Şeker kotalarının tespiti	-İdari para cezası	İM
TTMAPDK	E	E	H	-Tütün mamulleri ve alkollü içkiler üretimi, ithalatı ve satışı iznini vermek. -Tütün eksperlerinin yetki ve sorumluluğunu belirlemek. -Tütün ve alkollü içki üretimi tıbbi nitelikteki zararları önleyici düzenleme yapmak.	-İdari para cezası -Lisans iptali	

Kurum	Düzenleme	Gözetim	Araştırma / Soruşturma	İzin	Yaptırım	Kararların Yargısal Denetimi
Diğer						
RTÜK	E	E	H	-Kanal ve frekans bandları tahsisi. -Radyo ve televizyon yayınlarının yasaya uygunluğunu denetlemek.	-Lisans iptali -Yayın durdurma -İdari para cezası -Adli cezalar*	Ankara İM
KİK	E	E	E	-İdarelerin mevzuata aykırı ihale işlemleri ile ilgili olarak yapılan şikayetleri incelemek -İhalelere katılmaktan men edilenlerin sicilini tutmak	-İhale süreci ile ilgili, mümkünse düzeltici işlemi belirler. -İhale sürecini askıya alır. -İhaleyi iptal eder ya da şikayeti uygun bulmaz.	İM

Kaynak : (TÜSİAD, 2002)

Tablolarda Kullanılan Kısaltmalar

(E) / (H) : Evet / Hayır

* : Adli suçlar ve cezaları, kurulun talebi üzerine yetkili mahkemelerce incelenir ve değerlendirilir

** : Telekomünikasyon kurumu işletmelerle imzaladığı “imtiyaz sözleşmeleri” için Danıştay’ın görüşünü almaktadır. Kurulun kararlarına karşı itiraz ise İM’de yapılmaktadır.

İM : İdare Mahkemesi

BÖLÜM 3: ÜST KURULLARIN DENETİMİ

3.1. Denetim Kavramı

Örgütlerin kuruluş amaçlarına istinaden önceden koyulmuş kurallara göre sorumlulukları belirtilerek bir çalışma düzeni oluşturulur. Hukuk devletinde, örgütlerin sorumluluk ve faaliyetlerine ilişkin çeşitli mevzuatlarla düzenlemeler yapılır. Bunların faaliyetlerinin izlenmesi, düzenlemesi ve hukuk kurallarına göre yürütülmesi, kurum çalışanlarının kurumla çıkar ilişkisi olup olmadığının, sorumluluklarını yerine getirmelerini sağlamak üzere bağımsız ve tarafsız bir kurum tarafından denetlenmeleri hukuk devletinin bir gereğidir.

Yönetimde denetim olgusu vazgeçilmez unsurlardan biridir. Örgütlerde denetim, performans ve amaçlara ulaşma düzeyini belirlemeyi hedefler. Kamu kurumlarında ise; faaliyetlerin kamu yararı ilkesi açısından değerlendirilmesi, yöneticilerin kamu kaynaklarını kullanımları ve özellikle yetkilerini kötüye kullanıp kullanmadıkları açısından denetim yapılır.

Kamu yönetiminde kurum ve kuruluşların görev ve hizmetleri mevzuatlarda düzenlenmiş kurallara uygun olarak, belirli zaman ve parasal kaynaklar çerçevesinde, kural, plan ve program olarak belirlenmiş standartlara göre idareciler tarafından uygulanıp uygulanmadığı, hedeften veya mevzuattan sapmaların araştırılması denetim olarak tanımlanabilir (Ateş, 2006: 3).

3.2. Hesap Verilebilirlik

Genel bir tanımlama yaparsak; hesap verilebilirlik (accountability); kendilerine kaynak tahsis edilenlerin ya da yetki verilenlerin bunları ne kadar iyi kullandıklarını sergileme sorumluluğudur. Hesap verme sorumluluğu kavramının temelinde, bir kişi veya kurumun görevleriyle ilgili performansı, sorumlu oldukları kişi veya birime raporlamasıdır. Hiyerarşik ilişkinin, yetki devrinin ve sorumluluk üstlenmenin söz konusu olduğu her yerde hesap verme sorumluluğu gereklidir (Gülen, 2002).

Kenneth M. Dye'a göre hesap verme sorumluluğu; *“Hesap verme yükümlülüğü, yetki kullanan herkes tarafından üstlenilmiş bir zorunluluk olduğu için demokratik*

yönetimin özüdür. Hesap verme bir ülkenin parlamentosunun, hükümetinin ve dolayısıyla her bir bakan, kurum ve kuruluşunun o ülkenin insanlarına, o ulusa karşı bir yükümlülüğüdür. Etkin demokrasi, etkin hesap verme süreci gerektirir. Şeffaflık, iyi yönetim ve hesap verme süreci demokrasinin temellerini oluşturur ve demokrasi iyi bilgilendirilmiş bir toplumda sürdürülebilir” (TÜSİAD, 2002: 207).

Hesap verme sorumluluğunun tanımlarına bakıldığında, birçok ortak nokta dikkati çekmektedir. Hesap verilebilirlik en başta *sorumluluk* kavramıyla yakından ilgilidir. Eylem, karar ya da işlemlere dair sorumlulukların üstlenilmesi/benimsenmesi ve sorumlulukların belirlenmesi açısından da sorumluluk kavramıyla ilişkilidir. Hesap verme bir görevin, görevlendirmenin sonucudur. Kendiliğinden değil, bir zorunluluğun sonucudur. Bu noktadan hareketle hesap verilebilirliğin *yükümlülük* ile ilişkisini görebiliriz. Bireysel ve kamusal aktörler, adımlarını, bir gün hesaba çekilebilecekleri olasılığını göz önünde tutarak atmalıdırlar. Böyle bir yaklaşımla, hesap vermeyi zorlama ve hesaba çekilme algılamasından çok bir ödev olarak algılayan ve içselleştiren kamu görevlileri olacaktır. Hesap verilebilirlik ile ilgili tanımların ortak noktalarından bir diğeri, hesap sorma ve vermenin yanında, kamu hizmetinden yararlananların istek ve beklentilerinin bilincinde ve bunlara karşı duyarlı olmaktır (TÜSİAD, 2002: 210).

Hesap verilebilirlik kavramı kullanılan kamu kaynaklarına ilişkin sonuçların açıklanması, kullanımlarla ilgili gerekçelerin gösterilmesi yükümlülüğü getirmektedir. Üst kurulların kullandıkları bazı yetkiler sonucunda elde ettikleri gelirleri kamusal yetkilerin kullanımı sayesinde elde ettiklerinden bunlarla ilgili raporları açıklama ve gerekçeleri belirtme ihtiyacı ortaya çıkmaktadır. Üst kurulların bağımsızlık ve özerklik gibi özellikleri ön planda olduğundan, verimli, etkin kısa zamanda sonuç alabilen düzenlemelerinden dolayı bunlar üzerindeki beklenti artmakta, faaliyetleriyle ilgili bilgilere ilişkin talepler diğer kurumlara oranla daha fazla olarak ortaya çıkmaktadır.

Hesap verme sorumluluğu siyasete güvenin düşük olduğu ülkelerde, üst kurullara yetki devri, demokratik meşruiyet kaygılarının tersine, yeni bir meşruiyet ve hesap verilebilirlik anlayışını da beraberinde getirmiştir. Siyasetin etkisinden arındırılmaya çalışılan alanlarda oluşturulan üst kurulların çalışma sistemlerinin ve faaliyet

raporlarının saydam ve şeffaf olması, toplumda bu kurumların itibarını koruyabilmek açısından önemlidir.

Üst kurullar özellikle belirli bazı ihtiyaçlara yanıt verebilmek için kurulmuştur. Üst kurulların saygınlığı, etkinliği ve istikrarı kendisine verilmiş olan yetkileri ne dereceye kadar sorumluluklarının bilincinde ve tam olarak yürütebildiğinin değerlendirilmesinde yatmaktadır. İlgili oldukları sektörlerdeki düzenlemeleri ve faaliyetleri ile ilgili raporlar daha çok takip edilir. Özellikle uzmanlık gerektiren alanlarda çalıştıklarından, zor olan bu görevlerin ne ölçüde başarıldığı, ayrıca, hesap verme sorumluluklarının yerine getirme yolları bile dikkatle izlenmektedir. Kamu yönetiminin klasikleşmiş hantal yapısından farklı, değişim ve yeniliği temsil eden bu kurumların, verimliliği ne ölçüde yakaladığı ve uyguladığı önem taşımaktadır. Bu kurumların bağımsızlıklarının ve mali imkânlarının standartların üstünde olması da hesap verme beklentilerini arttırmaktadır.

Hesap verme sorumluluğunu yerine getirilebilmek için, faaliyet raporlarının düzenli olarak kamuoyunun öğrenebileceği şekilde yayınlanması, bütçe tartışmaları, mali raporların açıklanması, parlamentodaki yazılı ve sözlü cevaplar kullanılabilecek bazı araçlardır.

Ülkemizde üst kurulların, IMF ve Dünya Bankası gibi kurumların dayatmasıyla kurulmuş olduğu yönünde eleştiriler olsa da üst kurullara diğer kamu kurumlarına göre daha fazla güven duyulduğu ve hesap verme sorumluluğunun diğer kamu kurumlarına göre daha fazla olduğu söylenebilir.

Genel olarak bakıldığında, sadece üst kurulların değil tüm kamu kurumlarının hesap verme sorumluluğunu nasıl yerine getirecekleri açıkça belirlenmemiştir.

3.2.1. Hesap Verilebilirlik ve Saydamlık

Saydamlık bilgi saklama ve kapalılıkla ters anlamlardadır. Gizlilik, yönetimdeki bilgi, belge ve diğer verilerin kamuoyundan saklanması; kapalılık ise, kamu kurum ve kuruluşlarının dıştan gelen her türlü etkiye karşı duyarsız kalmasını, çoğu eylem ve işlemlerinin dıştan görülememesi ve alınan kararların gerekçelerinin açıklamaması anlamına gelmektedir (Eken, 1994: 26). Şeffaflık, toplumda yönetilenlerin yönetenlere

olan güveninin artmasını, bireylerin toplumsal ilişkilerde merkezi rol oynamasını, böylelikle kendisinden korkulan ve güvenin yetersiz olduğu yönetimden, halkın kendisine daha yakın ve açık gördüğü yönetime geçişi amaçlamaktadır (Eken, 2005: 174). Ayrıca şeffaf bir yönetimle siyasal gücün kötüye kullanımı, siyasal kirlilikler ve yolsuzluklar önlenebilecektir.

Saydam bir yönetim sayesinde, yönetilenler itiraz etme, yönetime katılma ve denetleme; memurlar ise, hata yapmama ya da hatayı düzeltme imkânı bulurlar. Ayrıca açık bir yönetim ile yönetim üzerinde yeni yükler oluşacak, sorumlu bir yönetim zorunluluğu hissedilecektir (Eryılmaz, 2006:324).

09/10/2003 tarih 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu çerçevesindeki uygulamalar yönetimin şeffaflığı konusundaki önemli gelişmelerdir. Yönetim üzerindeki kamuoyu denetimini etkinleştiren bu uygulamalarla halkın kamu yönetimine ve politika belirleme sürecine katılımı artmıştır.

Saydamlık ile hesap verilebilirlik, genellikle ayrı ama yakın ilişki içinde bulunan iki kavram olarak değerlendirilmektedir. Verimli bir hesap verilebilirlik için saydamlık gereklidir. Saydam bir sistem sayesinde, yönetenlerin kamunun kaynaklarını nasıl ve hangi amaçlara yönelik olarak kullandığı konusunda gerekli bilgilerin vatandaşlara ulaşması sağlanacak, yönetenlerin yetkilerini kamu yararına ters ve kendi çıkarlarını gözetken bir şekilde kullanmasının önüne geçilebilecektir. Kamusal gücün büyüyen etkisiyle sadece izleyen tüketici formatından çıkan bireyler, yönetimdeki saydamlık ile ödedikleri vergilerin ve fiyatların karşılığının ne ölçüde verildiğini öğreneceklerdir (Eken, 2005: 22). Saydamlık, kamusal kaynakların kullanımında etkinliğin ve verimliliğin sağlanmasını özendirdiği gibi kamu yönetimine duyulan güveni de arttıracaktır.

Kamu yönetiminde yolsuzluğun birçok olumsuz etkileri olduğu açıktır. Bunların ekonomik maliyetlerinin yanında bir takım toplumsal maliyetleri vardır. Bu toplumsal maliyetlerin en önemlisi, toplumun devlete olan güveninin ve inancının azalması, hukukun üstünlüğü inancının kaybolması sonucu halkta geleceğe yönelik umutsuzluğun oluşmasıdır. Bu açıdan kamu yönetiminde şeffaflığın sağlanması, hesap verme sorumluluğunun geliştirilmesi ve denetimin etkin hale getirilmesi için Kamu

Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Kamu Yönetimi Temel Kanunu önemli adımlar olmuştur.

Al'a göre, açıklığı bir denetim aracı olarak gören Kanunun temel amaçlarından biri, mali saydamlığı sağlamaktır. Kanuna göre, etkin bir denetimin sağlanması için halk zamanında bilgilendirilir. Hükümet politikaları, kalkınma planları, yıllık programlar, stratejik planlar ile bütçelerin hazırlanması, uygulanması ve uygulama sonuçları ile raporların kamuoyuna açık ve ulaşılabilir olması gerekmektedir (Al, 2007: 8-9).

5018 sayılı yasa ile kamu mali yönetiminde saydamlığın gerçekleştirilebilmesi için kullanılan her türlü kamu kaynağının denetiminin sağlanması, kamuoyunun zamanında bilgilendirilmesi ve denetim sonuçlarının kamuoyu ile paylaşılması gerekmektedir (Köseoğlu, 2007: 314). Yine 7. madde çerçevesinde, görev, yetki ve sorumlulukların açık olarak tanımlanması; stratejik planlar ile bütçelerin hazırlanması, uygulanması ve uygulama sonuçlarının açıklanması, kamu idareleri tarafından sağlanan teşvik ve desteklemelerin bir yılı geçmeyen dönemler itibariyle kamuoyuna açıklanması gibi kamu idarelerinin mali şeffaflığını sağlamak amacıyla düzenlemeler yapılmıştır.

3.2.2. Performans Denetimi

Kamu yönetiminde “Yeni Kamu Yönetimi Tasarısı” ile, “mevzuata uygunluk” denetiminin ötesinde “mali denetim” ve “performans” denetimi getirilmiştir. Performans denetimi, önceden belirlenmiş olan performans göstergelerinin kullanılarak gerçekleştirilen ölçümler neticesinde kurumsal amaç ve hedeflere ulaşma derecesinin tespit edilmesi, personelin başarısının ortaya konulması ve elde edilen performans sonuçlarının değerlendirilmesi süreçleri olarak tanımlanmıştır (Köseoğlu, 2007:325). Performans ölçümüne göre yapılmayan değerlendirmeler siyasi etkilenmelere açık olacaktır. Denetim yapılırken kamu hizmetlerinin verimliliği, amacına ulaşıp ulaşmadığı, kalitesi, vatandaş memnuniyeti ve hukuka uygunluğunu, denetimin etkinliği ve başarılı olabilmesi için dikkate alınması gereken ölçütler arasındadır (Al, 2005). Denetim mekanizmalarında sorun olan örgütlerde, çalışanların performansını izlemek ve yükseltmek, hedeflenen amaçlara ulaşmak, hataları tespit etmek ve aksaklıkları gidermek güçleşmektedir. Örgütlerde sonuçlar ölçülerek başarı

ya da başarısızlık anlaşılır ve sonuçlar sergilenerek kamuoyunun desteği alınır (Al, 2007: 5).

Üst kurulların performansları açısından hesap verilebilirlikleri bu kurumların denetimleri açısından en önemli konulardan biridir. Çünkü bu tür hesap verme hükümete ve politikacılara hesap vermenin yanında kamuoyuna faaliyetler konusunda hesap vermeyi de kapsamaktadır. Kamu görevlilerinin ve kurumlarının performanslarının ölçümüne ilişkin hangi yöntemler kullanılacağına konusunda tam olarak belirli standartlar oluşmamıştır.

Faaliyet raporları ve mali tablolar hesap verme sorumluluğunun yerine getirilmesinde önemli paya sahipse de, bunların yeterli bilgilendirmeleri içermesi gerekmektedir. 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 bilgiler içermiyorsa, faaliyet raporu yayınlamakla ve mali tabloları açıklamakla hesap verme sorumluluğu tam olarak yerine getirilmiş olunmaz (Gülen, 2002: 28).

ABD’de *Hükümetin Performansı ve Sonuçları Yasası* uyarınca tüm kamu kurumları; beş yıllık stratejik plan hazırlamak, bu plan çerçevesinde misyonlarını, amaçlarını, hedeflerin açıkça belirtmek, 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 (Gülen, 2002: 29).

Yine aynı şekilde İngiltere’de de tüm kamu kurumlarının benzer yükümlülükleri vardır. *Kamu Hizmetleri Taahhüdü Dokümanı* ile hükümet 160 adet ölçülebilir hedef belirlemiştir (Akalin, 1998: 16). Bu dokümanda yıllık performans hedefleri de tespit edilmiş olup ayrıca dokümana ekli teknik notlarda bu hedeflere nasıl ulaşılacağı gösterilmiştir. Hükümet politikalarını, stratejilerini ve hedeflerini üç yıllık harcama planları aracılığıyla belirlemekte, ilgili bakanlar hedeflerle yani ulaşılan sonuçlarla değerlendirilmektedir. Hesap verme sorumluluğu açısından kilit rolü olan kurumun en

yüksek memuru da performans hedefleri ile ilgili parlamentodaki görüşmelere katılmak ve soruları yanıtlamak zorundadır (Gülen, 2002: 30).

3.3. Üst Kurulların Denetim Gereksinimi

Devletin düzenleme, denetim ve gözetim fonksiyonunu yerine getirmek amacıyla oluşturduğu, tüzel kişiliğe sahip kamusal fonlardan faydalanan, kamu hukuku tarafından yönetilmekte olan ve görevlerini yerine getirebilmek için çok geniş yetkilerle donatılmış olan üst kurulların, yargısal denetim dışında, hiyerarşi ya da vesayet türü bir denetime tabi olmadıkları kabul edilmektedir. Böyle bir denetim bağımsızlık yönleri ağır basan üst kurulların düzenleyici görevini aksatacak şekilde düşünülmemelidir. Kamu kaynağını kullanan bir kurumun özerk ya da genel bütçe içinde olduğuna bakılmaksızın, denetlenmesi bir zorunluluktur ve bunun aksi düşünceler kabul görmemektedir. Ülkemizde düzenleyici kurumlar üzerinde denetim konusu, önemli bir sorun alanı oluşturmuştur.

Üst kurulların belli bir şekilde davranmasını emreden kurulların sayısı sınırlıdır, buna karşılık düzenleyiciye, yetkilerini kullanırken hedeflerin gerçekleştirilmesi bakımından en uygun yolu tercih edebilmesini sağlayacak geniş özgürlükler verilmiştir. Ancak hedeflerin pek çoğunun birbiriyle çatışması ve kimi çıkarların bundan zarar görmesi kaçınılmazdır. Bu durumda gerekli olan şey, bir kişinin kendisine verilen geniş takdir yetkisini kötüye kullanmasını önleyecek etkili bir denetim mekanizmasının yaratılmasıdır (Ardıyok, 2002: 189).

Üst kurullar için öncelikle belirlenmesi gereken, hangi tür faaliyetlerinin denetime açık olduğu, hangi tür faaliyetlerinin ise, idari ve mali özerklik ve “idari bağımsızlık” sınırları içinde kaldığından denetim dışında tutulması gerektiği konusunda objektif bir kriter belirlemektir. İdari ve mali denetime ilişkin bu belirlemede ilk olarak, üst kurulların düzenledikleri sektöre veya alana ilişkin işlemleri ile kendi iç yönetimleri ve iç işlerine ilişkin işlemleri arasında net bir ayrım yapmak zorunludur (Ulusoy, 2002: 48).

Ulusoy’a göre, düzenleme, denetleme ve yönlendirme faaliyetinde buldukları sektöre ve alana ilişkin olarak aldıkları kararlardan ve yaptıkları düzenlemelerden

dolayı bu otoritelerin kurullarının ve üyelerinin idari denetim yoluyla sorumlu tutulamamaları gerekir. Çünkü idari denetim (örneğin Başbakanlık Teftiş Kurulu veya ilişkili bakanlıkların teftiş kurulları aracılığıyla yapılan denetim) siyasi irade tarafından “tetikleneceğinden/harekete geçirileceğinden”, bu durum, bu organların temel varoluş nedenlerinden olan “politikanın ve politikacıların etkisinden soyutlanmış olarak karar alınması” amacıyla temelden çelişecektir. Böylece bu türden bir idari denetim bu organların tüm “orijinalliğini” ve “esprisini” bozacaktır. “Deforme” olmamaları ve özelliklerinin kaybolmaması için bu kurulların ve üyelerinin idari denetim yoluyla değil, sadece ve sadece yargısal denetim yoluyla denetime tabi tutulması gerekir (Ulusoy, 2002a: 56).

Üst Kurulların bağımsızlıkları, siyasi anlamdaki bir denetimin olmamasını; bu otoritelerin siyasal güçlere karşı temel bir özelliğini ifade etmektedir. Ancak bu otoritelerin ilkelerinden birinin şeffaflık olduğu ve kamuoyunun dikkatli bakışları altında işlevlerini yerine getirdikleri unutulmamalıdır. Bağımsızlık zorunlu olarak bütün denetimlerin bulunmaması anlamına gelmemektedir. İdari yaptırım uygulama yetkisine sahip, devletin gelirlerini kullanan bütün kuruluşlar yargısal, siyasal ve mali denetime tabi olabilmekteyken Üst Kurullar hiyerarşik nitelikli ve niteliği ne olursa olsun bir vesayet denetiminin dışındadır.

Bağımsız düzenleyici kurumların iç işleyişinde, üstün astını denetlemesini ifade eden hiyerarşi denetimi dışında başka bir idari denetim yoktur. Ancak Anayasadan aldığı yetkisiyle, Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu’nun idari denetim çemberi kapsamında bağımsız düzenleyici kurumlar da yer almaktadır. Bağımsız düzenleyici kurumlar idari denetim dışında, İdare Mahkemeleri ve Danıştay tarafından da yargısal denetime tabi tutulmaktadır (Atay, 2000: 74)

Düzenleyici kurumların kendi iç işlerine ve iç yönetimlerine ilişkin işlemlerinden ve harcamalarından dolayı ise hem idari hem de mali yönden, kanunla yetkili kılınmış birimlerce denetlenmeleri gereklidir. Çünkü bu durumda adı geçen organlar regülasyon işlevini yerine getirmemekte, personel sevk ve yönetimi, kurum içi günlük faaliyetin sağlanması ve devamı gibi alelade ve rutin bir idari faaliyette bulunmaktadırlar. Personel alımı, personel özlük hakları, iç teşkilatlanma, bina satın alımı veya

kiralınması, harcırah, mal ve araç-gereç alımlarına ilişkin işlemler ve düzenlemelerden dolayı idari ve mali açıdan denetime hem de ayrıca yargısal denetime tabi tutulmaları mümkündür.

İdarenin bağımlılık ilişkisi içinde bulunduğu bir anayasal sistemde, idari otoritelere uygulanan bağımsızlık kavramı, bu anlam çerçevesinde yabancı gibi görünmektedir. Ancak idareye karşı klasik temel hak ve özgürlüklerin korunması için bu korumayı gerçekleştirecek organa bağımsızlık tanınması bir zorunluluktur.(Atay, 2000: 74).

Hükümet, idarenin geri kalan kısmında olduğu gibi üst kurullar üzerinde yetkiye sahip değildir ve bu nedenle üst kurullar üzerinde normal koşullarda siyasi bir denetim ya da baskı uygulamaması gerekir. Bununla birlikte özellikle üst kurullara yapılan atamalarda Bakan, Başbakan hatta Cumhurbaşkanının yetkilerinin olması karşısında doğal olarak bu konuda bir eğilim varlığını sürdürmektedir. Ancak bu şekilde bir eğilimde dahi önemli olan atamaların yapılmasında siyasal anlamdaki bağımlılıkların ve eğilimlerin bilinmeksizin seçilenlerin kişilikleri ve kalitelerinin dikkate alınması gerektiğidir. Görev süresi içerisinde seçilmiş kimseler üzerinde, atamada bulunmuş olan otoritenin hiçbir etkide bulunmaması gerekir (Atay, 2000: 227).

Bağımsız idari otoritelerin mali denetimleri konusunda farklı çözümler ve öneriler yapıldığı ve bu konuda dağınıklık olduğu görülmektedir. Duran'a göre, bu kuruluşlar kişilerle ilgili eylemler yaptığına göre, hukukla bağlı idare ilkesi uyarınca, kanunilik yönünden yargısal denetime bağlı olmaları gerekir. Bunların işlemlerinin çoğu danışma, öneri, tavsiye ve bilgilendirme niteliğinde olduğundan, sadece "icrai-idari karar" niteliği taşıyan küçük bir bölümü iptal davası konusu olabilir; geriye kalanları ancak asıl yetkili organ ve makamlarca benimsenip "karar"a dönüştürüldüğünde dolaylı biçimde yargısal denetime tabi tutulabilir. Bu kuruluşlar idare içinde yer aldığından, idari-icrai karar verdiklerinden, tüzel kişi olup olmadıkları iptal davası açısından etkili bulunmadığından yargısal denetimden geçirilmelidirler (Duran, 1997: 7).

Üst kurulların denetimleri konusunda üç farklı yöntem bulunmaktadır. Birincisi Sayıştay denetimine tabi olanlar, ikincisi Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nun

denetimine tabi olanlar ve üçüncüsü özel denetim biçimi öngörülenlerdir (Tan, 2002: 21).

Rekabet Kurumu, Telekomünikasyon Kurumu ve Kamu İhale Kurumu, Sayıştay'ın denetimine tabi tutulmuştur. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu ve Şeker Kurumu, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nun mali denetimine tabi tutulmuşlardır. Özel denetim biçimi öngörülenler ise Sermaye Piyasası Kurulu ile Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu'dur.

3.4. İç Denetim

Örgütlerde finansal denetimi, uygunluk denetimi ve performans denetimi yapmak, örgütün tüm faaliyetlerinin incelemek ve denetlemek için örgüt içinde kurulmuş bağımsız değerlendirme birimleri bulunmaktadır. İç denetim, örgüt yönetiminin belirlediği plan ve programlar dâhilinde yapıldığından, bunlarla sınırlı olmaktadır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, iç denetimle ilgili şu hükümler getirmektedir: “İç denetim, kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız ve nesnel güvence sağlayan danışmanlık faaliyetleridir. Bu faaliyetler, idarenin yönetim ve kontrol yapıları ile mali işlemlerinin risk yönetimi, yönetim ve kontrol süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek yönünde sistematik, sürekli ve disiplinli bir yaklaşımla ve genel kabul görmüş standartlara uygun olarak gerçekleştirilir. İç denetim, iç denetçiler tarafından yapılır.” (5018, md. 63)

Uygulamaya bakıldığında üst kurulların iç denetimi konusunda farklılıklar görülmektedir. Bazı kurulların iç denetiminin nasıl yapılacağı ise mevzuatta yer almamaktadır. RTÜK iç denetim yapmak için teftiş kurulu başkanlığı kurarken, Tütün Kurumu'nda ana hizmet birimi olan Denetim Daire Başkanlığı iç denetim de yapmakta, RK, EPDK, TK gibi kurumlarda, bu görev Başkanın, ŞK'da ise Şeker Kurulu'nun yetkilendirmesi ile gerçekleşmekte, ancak BDDK ve KİK gibi kurumlarda ise iç denetimin nasıl yapılacağı mevzuatlarında belirlenmemiştir (Sezen, 2003: 176).

Üst kurullar içinde en yeni kanuna sahip olan BDDK kurumun iç ve dış denetiminde 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerini uygulama yönünde düzenleme yapmıştır. Buna göre BDDK, 5018 sayılı kanun çerçevesinde kendisine tahsis edilen mali kaynaklarını görev ve yetkilerinin gerektirdiği ölçüde, kendi bütçesinde belirlenen usuller dâhilinde kullanabilir. BDDK gibi, 5018 sayılı yasa maddelerine bağlı olarak diğer üst kurulların da sadece dış denetimi değil iç denetimi de yapması doğal görülmektedir.

3.5. Dış Denetim

Bir örgütün, örgütle doğrudan ilgili, bağlı vb. şekilde organik bağı olamayan bağımsız ve farklı bir tüzel kişiliği olan denetim organı veya kendi personeli olmayan denetçilerden oluşan grup veya kişiler tarafından denetlenmesidir.¹ Dış denetim 5018 sayılı yasada düzenlenmiş, kamu kaynağını kullananların sorumluluk ve hesap vermelerinden söz edilmiştir. Bu yasaya göre 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 mercilere hesap vermek zorundadır (5018, md. 8).

¹ 10.12.2003 tarihli 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, m.68. dış denetimi ve kim tarafından yapılacağı hususunda açıklık getirir. Buna göre;“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, 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.

Üst kurulların mali dış denetimi Kamu Mali Yönetimi Yasasına göre Sayıştay tarafından yapılması gerektiği ve vesayet denetimi dışında bulunan bu kurumlar üzerinde yargı denetimi, mali denetim ve idari denetim olmak üzere üç türlü dış denetim bulunduğu belirtilmektedir (Sezen, 2003: 177). 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 kamuoyu denetimi ve ombudsman denetimi bile eklenebilir (Ateş, 2006: 21)

Üst kurulların denetimi konusu, bu kurumlar hakkında hala devam etmekte olan tartışmaların çoğuna kaynak oluşturmaktadır. Üst kurullarda denetim sorunu özellikle mali denetimde ortaya çıkmaktadır. Denetim konusundaki tartışmalar, diğer kamu kuruluşları ile karşılaştırıldığında üst kurulların geniş bütçe imkanları çerçevesinde yaptıkları harcamalar üzerine yoğunlaşmaktadır. Ancak, üst kurulların kararlarının yargısal denetimi ve bunların faaliyet gösterdikleri piyasalarda etkinliği artırmaya yönelik oynadıkları aktif rolün, denetim mekanizmalarının da etkin ve etkili biçimde tesis edilmesi gerekmektedir (Sezen, 2003: 182).

3.5.1. Mali Denetim

Bilindiği gibi mali denetim kamu kurumlarının, kamusal kaynakları hukuki mevzuata uygun harcıyıp harcamadıklarının denetlenmesidir. Üst kurulların hesap verilebilirlik açısından ve ayrıca bu kurumların kuruluşlarının amacına uygun olarak, siyasetin etkisinden uzak bağımsız şekilde haklarında kamuoyunda şaibe, yolsuzluk söylentileri olmadan, performanslarının ve kaynakları kullanımları üzerine yapılacak mali denetimler daha önemli hale gelmektedir.

Denetlenecek örgüt üst kurul olsa dahi, kamu parası harcayan bir kurum olmasından dolayı denetim dışı kalması, üst kurulların en geniş anlamda özerkliklerinin sağlandığı ABD’de bile düşünülmemektedir. Buradaki temel düşünce, kamu kaynağını kullanan kim veya hangi kurum olursa olsun bir başka görevli kurumca denetlenmelidir. Ülkelerde bu denetleyici kurumların hangileri olacağı ise siyasal tercih ya da kararlara kalmaktadır.

Üst kurulların denetlenmesi konusunda, özellikle bu kurulların kuruluşunda yoğunluğun olduğu 2000’li yılların başında büyük tartışmalar yaşanmıştır. Üst kurulların kuruluş kanunları uyarınca idari ve mali özerkliğe sahip olmaları, bağımsız olmaları ve hiç kimse, makam ve merciin bunlara talimat verememesi, bunların idari ve mali açıdan denetlenmesi konusunda hem bu organlarla hükümet ve Cumhurbaşkanlığı arasında hem de hükümet ve Cumhurbaşkanlığı arasında çeşitli polemiklere ve sorunlara, hatta krizlere neden olmuştur. 57. Hükümetin Başbakanı Bülent Ecevit, BDDK’yı Cumhurbaşkanının DDK vasıtasıyla denetlenmesi istemine, “denetimin denetimi yapılıyor” tepkisini verirken, daha sonraki zamanlarda bu kurumların tamamen başına buyruk hale geldiklerinden yakılarak bu organların denetlenmesi gerektiğini belirtmiş, “denetleyemiyoruz” ve “ipin ucunu kaçırdık” açıklamalarını yapmıştır. Karacan’a göre, Ankara’da “meydan savaşları” yaşanmıştır. Herkes üst kurulları kendisinin denetlenmesi gerektiğini, bu işi kendisinin daha iyi yapacağını söylemiştir. Denetleme mücadelelerinin temelinde ise “denetlediğin kurumu kontrol edersin” anlayışı yatmaktadır (Karacan, 2001: 47).

Üst kurulların denetlenmesi yetkisi, yetkiyi kimin verdiğiyle ilişkilidir. Yetkiyi verenin, devreden denetim hakkına da sahip olması işin temelini oluşturmaktadır. Yetkiyi parlamentonun verdiği kabul ediliyorsa denetimde parlamentonun adına olmalı, yetkiyi veren Hükümet ise denetleme yetkisi de Hükümet tarafından kullanılmalıdır (Karacan, 2001: 47). Üst kurula bağımsızlık yetkisi verilirken bunun ne kadar katı kurallara bağlanacağı önemli bir husustur. Özellikle piyasalardaki rekabetin arttırılması düşünüldüğünde, üst kurulun giriş-çıkış serbestisi sağlayacak şekilde hareket etmesini teşvik edecek bir sistemin kurulması doğru olacaktır.

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 (TÜSİAD, 2002: 187). TBMM adına denetim ise Sayıştay tarafından yapılmaktadır. Bahran’a göre üst kurulların Anayasanın 160 ve 161. maddelerine dayanılarak “genel ve katma bütçeli idareler” kapsamına girdikleri dolayısıyla Anayasanın 160 ve 165. 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 kişiliğe sahip olarak kurulan bu kuruluşlarında da Sayıştay tarafından denetlenmesi gerekmektedir (Bahran, 2002: 135).

Üst kurulların mali denetimi, kuruluş kanunlarında farklı şekilde düzenlenmiştir. Bu denetimlerin üst kurula göre Sayıştay, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, ilgili Bakan ve Bakanlar Kurulu ve ayrıca Sayıştay denetçisi, Başbakanlık Müfettişi ve maliye müfettişinden oluşan bir komisyon tarafından yapılmış, denetim sonucu hazırlanan raporlar Bakanlar Kuruluna sunulmuştur. Daha sonrasında ise bu alandaki karmaşanın önüne geçmek isteyen yasama organı, üst kurulların mali denetimini 4743 sayılı yasa ile bir standarda bağlamak istemiş, 30.01.2002 tarihli ve 4743 sayılı kanunun 7. maddesi ile “özel kanunlarla kurulmuş kamu tüzelkişiliğini, idari ve mali 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. Son olarak kanun koyucu 01.01.2005 tarihinde yürürlüğe giren 10.12.2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu uyarınca mali dış denetimin Sayıştay tarafından yapılacağını öngörmüştür. Ek 10. madde uyarınca da bu uygulama 01.01.2006 tarihi itibarıyla yürürlüğe girmiştir.

Daha önce uygulanan denetimlerin hiyerarşik denetime benzediği ve keyfiliklerin daha sık olma ihtimali göz önüne alınırsa, Sayıştay’ın yaptığı dış denetimin daha uzmanlaşmış olmasından daha yararlı olacağı görülecektir.

3.5.2. Vesayet Denetimi

Yerinden yönetim kuruluşlarının, kendileri dışında başka bir idare tarafından, yasaların belirlediği sınırlar içinde denetlenmesine “vesayet denetimi” denilmektedir. Bilindiği gibi, merkezi idare ile yerinden yönetim kuruluşları ya da kamu tüzel kişileri arasında bütünlüğü sağlayan hukuksal araç, vesayet denetimidir. 1982 Anayasası merkezi idarenin vesayet yetkisini sadece yerel yönetimler yönünden öngörmüş ve bunların

dışındaki yerinden yönetim kuruluşları için merkezi idarenin vesayet yetkisinden bahsetmemiştir. Yerel yönetimler dışında yerinden yönetim kuruluşları olan hizmet yerinden yönetim kuruluşları için ise Anayasa, “Devletin gözetim ve denetiminden” ve “devletin idari ve mali denetiminden” bahsetmektedir (Eryılmaz, 2006: 309).

Anayasamızın 127. maddesinde belirtildiği gibi, “Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir.”

Bu durumda, Anayasanın vesayet denetimini sadece yerel yönetimler için öngördüğü teknik bir idari denetim türü olarak belirlediği ve diğer yerinden yönetim kuruluşları için ise, merkezi idarenin denetim yetkisinden bahsetmekle beraber, bu denetimin içeriğini belirlememekte ve sadece bunun devletin genel bir gözetim yetkisi anlamına geldiği yönünde yorumlar yapılmaktadır (Ulusoy, 1999: 14). Bu durumda, düzenleyici kurum ve kurullar açısından idarenin bütünlüğü ilkesinin hangi hukuki araç ya da araçlarla yerine getirileceği, ilişkili bakanlık kavramı ile vesayet yetkisine veya genel gözetim yetkisine benzer bir ilişkinin mi söz konusu olacağı sorunu ortaya çıkacaktır (Tan, 2000: 20).

Anayasamızın ilgili maddesindeki “mahalli idareler” kavramının “kamu kurumları” kavramını da içine aldığı kabul etmek gerekeceği yönünde görüşler bulunmaktadır (Ateş, 2006: 32). Aksi takdirde idari vesayet yetkisinin sadece yer bakımından yerinden yönetim kuruluşları üzerinde var olduğu şeklinde, “idarenin bütünlüğü ilkesi” ile çelişen bir sonuç ortaya çıkacaktır. İdari vesayet yerinden yönetim kuruluşlarına tanınan özerkliğin bir istisnası olduğu ve sadece bu kanunsa belirtilen usul ve esaslara göre kullanılacağı unutulmamalıdır.

Önceki bölümlerde de değindiğimiz gibi, üst kurulları diğer kurumlardan ayırt edebilmemizi sağlayan en önemli özelliği idari açıdan bağımsız olmalarıdır. Bu bağımsızlık bu kurumların hem organları hem de işlevler üzerinde siyasi iktidarın ve diğer mercilerin denetiminin söz konusu olmaması, yürütme karşısındaki konumunun daha güçlü olması anlamına gelmektedir (Ulusoy, 1999a: 5). Bu kurulların düzenleme,

denetleme ve yaptırım uygulama işlevlerini siyasi iktidar, idari bürokrasi ve özel sektör tarafından bir etkilenme olmaksızın yerine getirebilmesine olanak verilmekte, bir anlamda yargıyı benzer bir dokunulmazlıkla korumak düşüncesiyle bu kurum ve kurullara ayrıcalıklı bir statü tanınmaktadır (Akıncı, 1999: 101). Ancak idari ve mali özerklik, işlemleri üzerinde ilgili bakanlıkların veya başbakanlığın etkili olamayacağı anlamına gelmez. Sadece bu kuruluşların kurul olarak merkezi idarenin hiyerarşik veya genel vesayet denetimi dışında kaldığı söylenebilir (Duran, 1997: 6).

Üst kurullarla merkezi idare arasında, kamu kurumlarında görüldüğü gibi, “vesayet” veya “hiyerarşi” benzeri bir ilişki olmaması gerekirse de, kuruluş yasalarında “ilgili” veya “ilişkili” oldukları bakanlıklar gösterilmekte, üst kurulların idarenin bütünlüğüne yönelik bir eylem olarak “Başbakan veya görevlendireceği bir devlet bakanı” veya icracı “ilgili bir bakanlıkla” ilişkilendirildikleri görülmektedir (Akıncı, 1999: 211). Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu, BDDK ve SPK, Başbakan veya görevlendireceği devlet bakanı ile ilgilendirilmiş, RTÜK’ün Hükümet ile ilişkilerini Başbakanın yürüteceği öngörülmüş, diğer kurumlardan ise Rekabet Kurumu ve Şeker Kurumu Sanayi ve Ticaret Bakanlığına, KİK Maliye Bakanlığına, Telekomünikasyon Kurumu Ulaştırma Bakanlığına ilişkilendirilmiştir. Örneklerden de görüldüğü gibi üst kurullar ya bir devlet bakanlığı ya da icracı bir bakanlıkla ilişkilendirilmişlerdir.

İdare hukukumuzda yerleşik kavramlar olan “ilgili kuruluş ve “bağlı kuruluş” kavramları bakanlık dışı örgütlenmeyi ifade etmektedir. Doktrinde “ilişkili bakanlık” kavramına açıklık getirilmeye çalışılmış ve bu ilişkinin adı geçen bakanlıklara, bu kurumların hukuka aykırı gördükleri işlemlerinin iptali için idari yargıya başvurma yetkisini de kapsadığı ileri sürülmüştür (Ulusoy, 2003: 16). Tan’a göre, “ilişkili kuruluş” kavramı, BDK’ların da bir şekilde merkezi idare ile ilişkilendirilmesi, ancak ilgili veya bağlı kuruluş da olmaması gereğinden kaynaklanan pratik formül olarak bulunmuş bir kavramdır (Tan, 2002: 17). Günay’a göre ise, ilişkili bakanlık deyimi daha ziyade bu kuruluşların görev alanları ile ilgileri bulunan bakanlık anlamına kullanılmakta olup, zaten ilişkili bakanlıklara bu kuruluşların işlemleri üzerinde herhangi bir denetim yetkisi de verilmemiştir. Bununla birlikte, üst kurullar kamu tüzel kişiliğine sahip olduklarından ve bu nedenle idari organları olup, görevlerine ilişkin

olarak tesis edecekleri düzenleyici ya da idari işlemler de, tüm öteki idari işlemler gibi, yargısal denetime tabi olduğundan, bu kuruluşların tesis edecekleri işlemlerde, bu kuruluşların ilişkili buldukları bakanlıklar tarafından, hukuk aykırılığı ileri sürülerek iptal davasına konu yapılabilir. Ayrıca yürütme organının üst kurulların organlarını belirleme bakımından yetkileri bulunduğu gibi, bu kuruluşlar için mali denetim mekanizmalarının öngörülmesi olması ve nihayet bu kuruluşların da Cumhurbaşkanlığına bağlı DDK'nın denetimine tabi olmaları, idarenin bütünlüğü ilkesinin hayatiyete geçirmek için yeterli yetki ve denetim mekanizmalarıdır (Günday, 2001: 76). Bu konuda son noktayı koyan Danıştay, ilgili ve ilişkili kurumlar arasında özünde fark olmadığını ifade etmiştir (Danıştay Kararı, Tarih: 24.10.2002 Esas: 2002/156 Karar: 2002/167).

Düzenleyici kurumların en belirgin özelliği olan bağımsızlık kavramı ile yasama ve yürütmenin bu kurullarla ilişkisi ve etkisi bağlamında, üst kurulların eleştirilere rağmen siyasi etki karşısında bağımsız oldukları görülebilecektir. Üst kurulların özerkliklerinin, Türk idari sistemindeki özerklik anlayışının alanı ve kapsamı biraz daha genişletilmiş bir uygulaması olduğu düşünülebilir (Tan, 2002: 34).

Üst kurulların üyelerine siyasiler karşısında bazı güvenceler sağlanmıştır. Karar organlarının siyasi iktidarın görev süresinden uzun olması, süreleri dolmadan görevden alınamamaları, Kamu İhale Kurumu'nda olduğu gibi yeniden seçilme yolunun kapatılması, üyeliğin sona ermesi durumunda eski görevine dönebilme güvenceleri ile üst kurulların siyaset karşısında dirençleri arttırılmaya çalışılmıştır.

RTÜK üyelerinin seçiminde siyasi partilerin rolü nedeniyle birçok eleştiri olsa da siyasetten arındırma çalışmalarının bu kurulları demokrasiden arınma sonucuna da götürebileceği düşünülmektedir.

Merkezi idarenin yerinden yönetim kuruluşları üzerindeki vesayet denetimi iki şekilde ortaya çıkmaktadır.

3.5.2.1. Yerinden Yönetim Kuruluşlarının Organları veya Görevlileri Üzerindeki Vesayet Yetkisi

Merkezi idarenin yerinden yönetim organlarını ya da görevlilerini seçebilmesi, atayabilmesi, seçim ve atanmalarını onaylayabilmesi, görevlileri geçici veya sürekli olarak görevden alabilmesi, bu başlık altında vesayet yetkisine örnek olarak verilebilir.

Daha önce de değindiğimiz gibi, Radyo Televizyon Üst Kurulunun üyeleri Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından seçilmektedir. RTÜK dışındaki üst kurulların kurul üyeleri, Bakanlar Kurulu tarafından çeşitli şekillerde gösterilen adaylar arasından seçilmekte ve atanmaktadır. Bakanlar Kurulu, bir üst kurulu yeniden biçimlendiren veya ortadan kaldıran bir yasa tasarısını yasama organına her zaman sunabilir ve yasama organı da böyle bir tasarımı her zaman yasalaştırabilir. Ayrıca 4483 sayılı yasa uyarınca ilişkili bakanın ön inceleme yaptırma ve ön inceleme izni verme yetkisi de aynı şekilde değerlendirilmelidir (Ateş: 2006, 33).

3.5.2.2. Yerinden Yönetim Kuruluşlarının İşlemleri Üzerindeki Vesayet Yetkisi

Üst kurulların işlemleri üzerindeki vesayet denetimi sadece hukuka uygunluk yönünde olmaktadır. Örneğin üst kurulların vermiş oldukları para cezalarına karşı Danıştay'da dava açılabilir. Merkezi idare makamları, kanunla kendilerinin denetimine tabi tutulmamış bulunan yerinden yönetim kuruluşlarının işlemlerine karşı, bu işlemlerin hukuka aykırı olduklarını ileri sürerek idari yargı mercilerinde iptal davası açabilir ve bu dava yoluyla bu işlemlerin iptalleriyle de idarenin bütünlüğünü sağlayabileceklerdir (Günday, 2003: 498). Üst kurulların hukuka aykırı olduğu düşünülen uygulamalarından dolayı yargıyı harekete geçirme ve yargı kararına kadar yürütmeyi otomatik durdurma idari vesayetinin sınırı olarak görülmekte, bunun ilerisinde idarenin bütünlüğü ilkesinin arkasına sığınarak yapılacak bir idari vesayet denetimi üst kurulların bağımsızlık özelliğini ortadan kaldıracaktır. Ulusoy' a göre, idari vesayetinin üst kurulların alanlarıyla ilgili düzenleyici işlemleri ile kurumun iç yönetimine ilişkin işlemlerinin ayrımının yapılması ve bu kurumların düzenledikleri alanla ilgili işlemlerinin idari vesayete tabi tutulmaması, kurulların özerkliği bakımından önemlidir (Ulusoy, 2003: 69).

3.5.3. Yargısal Denetim

Yargı denetimi idari eylem ve işlemlerin bağımsız mahkemeler tarafından denetlenmesidir ve ülkemizde ayrı bir yargı rejimi vardır. Anayasanın 125. maddesi gereğince idarenin her türlü eylem ve işlemine karşı yargı yolu açık olduğuna göre, üst kurulların bütün kararları ve düzenleyici işlemleri yargı denetimi altındadır. Demokratik devletlerin ve demokrasinin olmazsa olmaz şartlarından olan, idarenin tüm faaliyetinin hukuka bağlılığı ilkesi, yargının denetimi altında gerçekleştirilmektedir. Hukuk devleti *“insan haklarına saygılı ve bu hakları koruyan, toplum yaşamında adalete ve eşitliğe uyan bir hukuk düzeni kuran ve düzeni sürdürmekle kendini yükümlü sayan, bütün davranışlarında hukuk kuralları ve Anayasaya uyan, işlem ve eylemleri yargı denetimine bağlı olan”* devlettir (Anayasa mahkemesi kararlar dergisi sayı 20 s. 161. 01.03.1984/1-k. 984/2).

Üst kurulların düzenlemeleri, kararları, işlemleri idari işlem oldukları için idari yargıya tabidirler. Yargısal denetim, hem kurul organlarının yargı mercilerince genel hükümlere göre iptal ve tazminat davası yoluyla yaptırıma tabi tutulması ve hem de kurul üyelerinin görevi ihmal, görevi kötüye kullanma gibi suçlardan dolayı ceza mahkemelerince yargılanabilmeleri şeklinde gerçekleşebilir.

Üst kurulların gerçek anlamda bağımsızlığa sahip olmaları için yargı denetimi bağımsızlığına sahip olmaları gerektiğini ileri sürenler olmuştur. Ancak bu görüşe karşı ise, üst kurulların işlemleri üzerinde tartışmasız bir yargı denetiminin kabul edildiği, hiç kimsenin bağımsızlık kavramını yargıç karşısında böyle bir anlama bürünmesini ileri sürmediği iddia edilmiştir. Çünkü yargının müdahalesini dışlayacak bir anlamdaki hüküm hiçbir yasal düzenlemede yer almamıştır (Atay, 2000: 229).

İdari işlemlerin hukuka uygunluğunun yargısal denetiminin etkili bir biçimde yapılabilmesi için, bu işlemlerin bağlı olduğu şekil ve usul kurallarının kanunla açıkça belirtilmesi gerekmektedir. Çünkü, yönetilenlere güvence sağlamak adına yargının hukuka uygunluk denetimi yapabilmesi için, idari işlemlerin belli şekil ve usul kurallarına bağlı tutulması, yani bu işlemlerin uyması gereken hukuki usulün kanunla düzenlenmesi gerekir. Bu nedenle üst kurulların karar organları olan kurulların gündemlerini belirleme, toplanma sıklıkları, kararlarında göz önünde bulunduracakları

bilgi ve belgeler, karar alma şekilleri (oy çokluğu, gerekçeli vb.) ve karar alma süreleri gibi konuların kanunlarda açıkça belirlenmesi gerekmektedir (TÜSİAD, 2002: 184).

Fransız Anayasa Konseyi ve Danıştay yasa koyucu tarafından ihdas edilen 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 üst kurulların kararlarının yargısal denetimi, bazı ülkelerde adli yargının görev alanına sokulmuştur. İngiltere’de lisansların düzenlenmesi konusunda itirazların rekabet kuruluna yapılması ve 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 (TÜSİAD, 2002: 183).

Ülkemizde üst kurulların kararlarının yargısal denetimi idari yargının görev alanına girmektedir. Türkiye, idari sistemini örnek aldığı Fransa’nın izlediği yolu izlemiş ve üst kurullar ülkemizde de idarenin bir parçası olarak ortaya çıkmış ve bunun sonucunda idari yargı denetimine tabi tutulmuştur (Ardıyok, 2002: 190).

Üst kurullarla ilgili usule uygun olmadığından dolayı Danıştay tarafından iptal edilen birçok karar bulunmaktadır. Bu açıdan üst kurulların karar alma şekillerine ilişkin belirsizlikler dikkati çekmektedir. Rekabet Kurumu ve BDDK dışındaki kurulların kanunlarının karar alma şekillerine yönelik yetersizlik ve belirsizlikler devam etmektedir. Bu düzenlemelerin yapılması şeffaflık ve hesap verilebilirlik konusunda yararlı olacaktır.

Örnek olarak verebileceğimiz 5411 sayılı yasa uyarınca Kurul üyeleri ile Kurum personelinin cezai ve hukuki sorumluluğu ile ilgili 4483 sayılı yasanın uygulanmasında, “Kurul Başkan ve üyeleri ile Kurum personelinin görevleriyle bağlantılı olarak işledikleri iddia edilen suçlara ilişkin soruşturmalarda kurum personeli hakkında soruşturma izni verme yetkisi ilişkili Bakanlara aittir. Soruşturma izni verilmesi hakkında kararlar aleyhine, tebliğ tarihinden itibaren onbeş gün içerisinde Danıştay nezdinde itiraz yoluna başvurulabilir. İzin verilmiş olsa dahi, itiraz süresi

geçene kadar veya Danıştaya yapılan itiraz sonucunda hüküm tesisi olunana kadar soruşturma başlatılamaz” (Ateş, 2006: 43).

Üst kurulların kararlarına karşı itiraz başvurusunun değerlendirilmesi idari yargının görev alanı içerisinde bulunmaktadır. Danıştay’ın SPK hakkındaki bir kararında da bunu görmekteyiz. Danıştay SPK’nın borsa üzerindeki denetim yetkisini kullanmasının bir idari işlem olduğunu ve idari yargının görev alanına girdiğini karara bağlamıştır (Danıştay, 1998: 63).

Görüldüğü gibi hukukumuzda yüksek yargı makamlarının düzenleyici kurumları herhangi bir idari kuruluştan farklı görmemektedirler. Üst kurulların kararlarının yargısal denetiminde diğer idari birimlerin kararlarının denetimine göre herhangi bir değişiklik olmadığı da söylenebilir. Danıştay’ın üst kurulları idare içinde özel yapıda kurumlar olarak görmediğine örnek olarak Rekabet Kurumu kararlarının yargısal denetimini ilk derece mahkemesi olarak kendisine veren yasa hükmünü Anayasaya aykırı olduğu gerekçesiyle Anayasa Mahkemesi’ne götürmüş olmasıdır. Danıştay’ın bu anayasaya aykırılık itirazı Anayasa Mahkemesi’nce yerinde görülmemiştir.

Üst kurulların denetiminde, uzmanlık gerektiren çalışma koşullarından dolayı idari yargı organları yetersiz kalmaktadır. Teknik uzmanlığa sahip insan kaynaklarının bulunmayışı, yargı denetiminin etkin ve verimli çalışmasına engel olabilmektedir. Bazı üst kurulların yargısal denetimini doğrudan yapan Danıştay Onuncu Dairesi 6 üye ve 12 tetkik hâkimiyle stoklarda bekleyen binlerce davayla çalışmalarını sürdürmektedir. Fakat bu denetimlerin sağlıklı olabileceğini düşünmek gerçekçi olmayacaktır. Son yıllarda sistemimize hızla yerleşen üst kurulların sağlıklı, etkin ve etkili bir şekilde denetimi için Danıştay’da iyileştirmelere gitme gerekliliği ortadadır (TÜSİAD, 2002: 184).

3.5.4. Siyasal Denetim

TBMM tarafından anayasal yöntemler kullanılarak gerçekleştirilen denetim şeklidir. Üst kurulların siyasi denetime tabi tutulmaları bir zorunluluk olarak ortaya çıkmaktadır. Çünkü idari ve mali özerkliğin siyasetten tamamen bağımsız olması

düşünülemez. Aksi halde bu kurulların devlet örgütlenmesi dışında kaldıklarını kabul etmek gerekir.

Parlamente sistemlerinde yasama organının en önemli görevlerinden birisi hükümetin ve yönetimin iş ve eylemlerini denetlemesidir. Bu denetim türünü yasama denetimini de içine alacak şekilde politik denetim şeklinde ele alanlarda bulunmaktadır. Yönetim, politik organın kararlarını yürüten bir organdır. Karar alan politik organ, ulusal egemenliğin sahibi olarak, yönetimi denetlemeye yetkilidir (Tortop, 1974: 30).

Eryılmaz'a göre, yasama organının denetim araçları tam anlamıyla kullanılamamaktadır. Devlet faaliyetlerinin sayısı ve nitelik bakımından artışıyla parlamentonun iş yükü artmış ve dolayısıyla verimliliği düşmüştür. Yasama bu şekilde yürütme karışığında güç kaybına uğramış ve kısa sürede çok sayıda karar üretme becerisine sahip hükümet-kamu yönetimi ikilisi bu boşluğu doldurarak yasamanın bir kısım görevlerini üstlenmiştir (Eryılmaz, 2006: 304).

Üst kurulların siyasal denetim zorunluluğu, birkaç noktada kendini göstermektedir. Birincisi, bu kuruluşların siyasal otorite tarafından ortaya konulan genel politikalara ne ölçüde uyumlu çalıştıklarını saptamaktır. Üst kurulların görev ve sorumluluk alanlarını belirten ve yasa ile çizilen alanın dışında, kalkınma planları, yıllık programlar, hükümet programları gibi düzenlemelerle çizilir ve özerk kurumlar bu sınırları gözetmek durumundadırlar. Bunun yanında uluslararası anlaşmaları, niyet mektuplarını, ulusal program benzeri belgeleri de bu kapsamda saymak uygun olacaktır.

Siyasal denetim, yasama organının Soru, Genel Görüşme, Meclis Araştırması, Meclis Soruşturması, Gensoru gibi yöntemleriyle veya anayasanın 74. maddesinde belirtilen dilekçe hakkına dayanılarak yönetilenlerin TBMM'ye bir dilekçe ile başvurmaları şeklinde veya Sayıştay ve Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu denetimi gibi özel denetimce gerçekleştirilir (Gözübüyük, 2001: 302).

Demokratik sistemin gereği olarak yasama organı, yürütme organına verdiği kamu kaynaklarını kullanma yetkisine bağlı olarak bunların uygun şekilde yerine getirilip getirilmediğini denetler ve hesap sorar. Yasama organına hesap verme sadece yürütme organıyla sınırlı değil, kamu kaynaklarını kullanan herkes için geçerlidir.

Anayasamızın 165. maddesine göre sermayesinin yarısından fazlası doğrudan doğruya veya dolaylı olarak Devlete ait olan kamu kuruluş ve ortaklıklarının Türkiye Büyük Millet Meclisince denetleneceğinin kanunla düzenlenmesi hükme bağlamıştır. Bu hükme bağlı olarak çıkarılan 72 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ve 3346 Sayılı kanun ile KİT'lerin TBMM adına denetlenmesi görevi Yüksek Denetleme Kurulu'na verilmiştir. Bu iki genel, dolaylı ve yüksek denetim organı dışında yasama denetimi farklı şekillerde de ortaya çıkmaktadır. Üst kurulların, bütçelerini Eylül ayı sonuna kadar doğrudan TBMM'ye, bir örneğini de Maliye Bakanlığına göndermeleri buna örnek olarak verilebilir (Ateş, 2006: 45).

5411 sayılı Bankacılık Kanununa göre, BDDK'nın faaliyetleriyle ilgili rapor mayıs ayı sonuna kadar Bakanlar kuruluna sunulur ve kesin hesaplar ile kamuoyuna açıklanır ve kurum yılda bir defa TBMM Plan ev Bütçe komisyonuna bilgi verir (5411 sayılı bankacılık kanunu m.97). Hesap verilebilirlik ve şeffaflık ilkeleri gereği üst kurulların da faaliyetleriyle ilgili bilgileri belirlenecek zamanlarda ilgili kurumlara sunmaları, ilgili kanunlarda yapılacak düzenlemelerle gerçekleştirilebilir. 5018 sayılı yasa gereğince, Maliye Bakanlığı, genel faaliyet raporunu Sayıştaya gönderir ve aynı zamanda kamuoyuna açıklar. Sayıştay, mahalli idareler raporları hariç idare faaliyet raporlarını, mahalli idareler değerlendirme raporunu ve genel faaliyet raporunu, dış denetim sonuçlarını dikkate alarak görüşlerini de belirtmek suretiyle TBMM'ye sunar. TBMM bu raporlar ve değerlendirmeler çerçevesinde, kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasına ilişkin olarak kamu idarelerinin yönetim ve hesap verme sorumluluklarını görüşür. Bu görüşmelere üst düzey yönetici veya görevlendireceği yardımcısının ilgili bakanla katılması zorunluluğu bulunmaktadır (5018, m.41).

3.5.5. Kamuoyu Denetimi

Kamu, toplumu meydana getiren bütün kesimleri ifade eder. Kamuoyu, halkın tercihlerinin, kanaatlerinin bireysellikten çıkıp, ortak ve kolektif şekle dönüşmesi olarak tanımlanabilir.

Kamuoyun denetiminde en etkili araçlardan biri baskı gruplarıdır. Baskı gruplarının dolaylı etkileme çabaları kamuoyunu hedef alır. Kamuoyu bir konu hakkındaki egemen görüştür. Kamuoyunu etkilemenin en etkili tekniği, toplu iletişim araçlarıyla

yapılan çalışmalardır (Eryılmaz, 2006: 319-321). Özellikle lkemizde kamuoyu oluşturmada etkin bir g olan ve çok kısa zamanda görüşlerinin kamuoyunun görüşü haline geldiği, yorumlarının kısa süreler içinde halk tarafından benimsendiği medyanın tarafsız olması, etkin bir kamuoyu denetimi için olmazsa olmaz şartlar arasındadır. Medyanın organlarının olaylara taraflı bakması ve halkı, kamuoyunu kendi çıkarları etrafında yönlendirmek istemesiyle, ülkemizde bugünkü ortamdaki gibi medya-siyaset arasında tehdit ve şantajlara varan kamuoyunun yanıtılması ile karşı karşıya kalınacaktır (Ateş, 2006: 46).

Etkin bir kamuoyu denetimi için toplumun alternatif düşüncelere açık, bilinçli olması gerekmektedir. Bireylerin fikirlerini ifade edebilecekleri ve yayabilecekleri zgr bir ortam olmadan kamuoyunun etkin denetimi zorlaşacaktır. Bu şartlarda kamuoyu denetiminin ülkemiz açısından yeterince işlevsel olduğunu söylemek zordur. Halkın yönetime katılması ve onu denetlemesi, kısmen de olsa seçimlere katılmakla mümkün olmaktadır.

Topluma hesap vermek isteyen ve kamuoyunun desteğini sağlamaya çalışan st kurulların, faaliyetleri konusunda şeffaf olmaları, olabildiğince kamuoyuna bilgi sunmaları ve sunulan bu bilgilerin ulaşılabilir, anlaşılabilir olması gerekmektedir. Günümüzde bunların yapılabilmesi kolaylaşmakta, kurumların internet adresleri veya medya organları aracılığıyla belirli dönemlerde faaliyetlere ilişkin raporlar yayınlanabilmektedir.

st kurulların yayınladıkları faaliyet raporları haricinde, gerçek ve tüzel kişilerin 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanununa dayanarak bilgi edinme haklarını kullanmak istemeleri durumunda, belirtilen usullerle başvuru yaparak kurum ve kuruluşun görevi gereği elinde bulunan belgelere ve bilgilere ulaşabilirler.

st kurullar topluma hesap verdikçe ve performansları konusunda toplumu ikna ettikçe toplumun desteğini alabilecekler ve daha özerk olacaklardır. Merkezi yönetimin st kurullar üzerlerinde hiyerarşi ve vesayet denetim olmadığından, kamuoyunun bunlar üzerindeki denetimi, sonuçları bakımından sanıldığından daha etkili olacaktır.

Daha önce de değindiğimiz gibi, 5411 sayılı Bankacılık Kanunu gereği sunulan yıllık rapor ve 5018 sayılı yasa gereğince kamuoyuna ve TBMM ye sunulan faaliyet raporları, bu alanda atılmış önemli adımlardır.

SONUÇ ve ÖNERİLER

Türkiye ve Fransa'da bağımsız idari otorite, İngiltere'de quangos ve ABD'de bağımsız idari birim olarak adlandırılan örgütlenmeler, toplumun bütününe ilgilendiren kamusal yaşamın önemli alanlarında siyasetçilerin ve ekonomik güçlerin kendi yararları çerçevesinde kuracakları baskıları etkisiz kılmak amacıyla oluşturulmuşlardır. Bu kuruluşların farklı isimlerle nitelendirilmelerinin temel sebebi, bu kuruluşların faaliyette oldukları tüm ülkeler açısından geçerli olabilecek uluslar arası ortak bir model olmamasıdır.

Üst kurullar, kamu yönetiminin örgütlenme tarzının ve kurumsal yapısının da değiştiği yenedünya düzeninde, politikacıların ve merkezi idarenin özellikle teknik düzeydeki bazı yetkilerin ve işlerin daha etkin ve iyi yapılması amacıyla yeni kurumlara devredilmesi şeklinde ortaya çıkmışlardır. Üst kurullar, klasik bakanlık örgütlenmesi içinde olmayıp, merkezi idarenin klasik hiyerarşi ve vesayet denetimi dışında kurulan, görev alanları ile ilgili konularda düzenleme ve denetleme işlevi gören kurumlardır.

Ülkemizde 2000'li yılların başında yaşanan ekonomik krizler ile bozulan kamu mali yapısının altındaki sebepler olarak siyasetçilerin ekonomiye müdahalesi görüldü ve ekonominin siyaset karşısında özerkliğini sağlamak amacıyla ekonomi piyasasının düzenleme ve denetimi kurulan üst kurullara devredilmeye çalışıldı. Bu dönemde piyasaların düzenlenmesi ve serbest piyasa ekonomisine işlerlik kazandırmak amacıyla bu kurumların kurulmasında en önemli etkenlerden biri de, IMF, Dünya Bankası ile AB tarafından bu kurulların oluşturulması yönündeki talepler olmuştur. Örneğin, IMF'ye sunulan niyet mektuplarında EPDK, KİK ve TAPDK'nın kuruluşlarıyla ilgili taahhütler verilmiştir.

Diğer kamu kurumlarına göre daha güçlü yetkileri bulunan üst kurulların genel işlevi, toplum yaşamının duyarlı sektörleri denilen alanlardaki kamusal ve özel etkinlikleri düzenlemek, izlemek ve yaptırım uygulamak şeklinde ifade edilebilir. Düzenleme yetkisini kullanırken bilgi isteme, inceleme yapma, arama, el koyma gibi yetkilerle donatılmışlardır. Ayrıca idari para cezası uygulamaktan, faaliyete son vermeye ve kapatmaya kadar varan geniş bir çerçevede yaptırım uygulama yetkisi ile donatılmış

olmaları ve bu yetkileri bazı yargısal usuller (tanık, savunma vb.) kullanarak uygulamaları, bu kurulların yarı yargısal organ olarak nitelendirilmelerine yol açmıştır. Bu özelliklerinden dolayı üst kurulların, Devlet içinde, ayrı bir tüzel kişiliğe sahip güç merkezleri oldukları ve piyasa ekonomisinin koruyuculuğunu yaptıkları söylenebilir.

Özerklikleri hedef alınarak kurulan bu kurulları diğer kamu kurum ve kuruluşlarından ayıran en büyük farkları, bu kurulların kuruluş kanunlarıyla da desteklenen dış etkilerden uzak, bağımsız karar alabilmelerini sağlayabilme çabalarıdır. Yine belirtmek gerekir ki bu bağımsızlık mutlak bir şekilde düzenlenmemiş; bu örgütlerin işlemleri hukuka uygunluk denetimine açıktır. Bu kurumların bağımsızlıklarından kastedilen, devletin her türlü müdahalesinden soyutlanmış olmaları değildir ve hem parlamentonun hem de hükümetin üst kurullar üzerinde çeşitli etki ve yaptırım mekanizmaları bulunmaktadır. Bu kurumların bağımsızlık özelliği, idari karar alma organlarının merkezi idare veya siyasete bağımlı bulunmaması bakımından geçerlidir. 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 karar organları olan kurulların üyelerine azledilemezlik ilkesi doğrultusunda statü güvencesi tanınarak organlarının bağımsızlığı ile idari bağımsızlıkları sağlanmıştır. Ancak belli şartların gerçekleşmesi halinde kurul üyelerinin görevlerine son verilebilmektedir. Kurul üyelerinin görevden alınma şartlarına baktığımızda bunların atanma için gerekli şartları kaybetme, görevleriyle ilgili işledikleri suçlardan dolayı mahkûmiyet kararı ve sağlıklarının görevlerini yapamayacak derecede bozulmuş olması gibi hususlar olduğu görülmektedir.

Üst kurulların bütçe özerklikleri, bu kurumların bağımsızlığın sağlanabilmesinde olmazsa olmaz unsurlardan biridir. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda genel bir düzenlemeyle ve üst kurulların kuruluş kanunlarındaki düzenlemelerle bu kurumların merkezi yönetim bütçesi içinde ama ayrı bir bütçe olarak üst kurulların bütçelerine yer verilmiştir.

Türkiye'deki üst kurulların büyük çoğunluğu son on yılda faaliyete geçmiş ve her biri ayrı kanunla kurulmuştur. Bu kurumların üyelerinin sayısı, seçilme şekli, karar alma

usulü, başkanlık ve üyeler arasındaki yetki dağılımı, teşkilat yapısı ve organizasyonu, çalışan personelinin istihdam şekli ve statüsü, hükümet ile ilişkileri, kararlarının yargısal denetim mercii gibi konularda her kurul için farklı düzenlemeler getirilmesi nedeniyle uygulamada birçok sorun yaşanmaktadır.

Örneğin bu organların asli karar alma birimleri olan kurulların üyelerinin seçim şekli konusunda çeşitli polemikler bulunmaktadır. Bazılarının üyelerini doğrudan Bakanlar Kurulu (EPDK), bazılarınınkini belli kurum veya ilgili bakanlıkların gösterdikleri birden çok aday (RK, TK, BDDK) arasından Bakanlar Kurulu seçmekte, diğer bazılarını ise belirli kuruluşlar seçmekte ve atamaları Bakanlar Kurulunca yapılmaktadır (KİK).

Bu bağlamda üst kurulların siyasetin etkisinden tamamen arındırıldığını söylemek güçtür. Ülkemizdeki mevcut şekliyle bu kurumların ekonominin siyasetten arındırılması işlevini tam olarak yerine getiremedikleri, kurul üyelerinin atanma biçimi nedeniyle siyasetin ekonomiye müdahalesinin engellenemediği ve siyasi otoritenin bu kurumları etki altında tutabilecekleri görüşleri yaygınlık kazanmıştır.

Ülkemizde üst kurulların kuruluşlarından beri yaşanan tartışmalara, politikacılarla bu kurul yöneticilerinin çekişmeleri ve anlaşmazlıkları damgasını vurmuştur. Örneğin, 1994 tarihli Rekabet Kanunu uygulaması Hükümetin Rekabet Kurulu'na gerekli atamaları yapmaması nedeniyle iki yıl gecikmiştir. Yine BDDK'nın atamaları bir yıl yapılmamıştır. Dönemin Başbakanı Bülent ECEVİT'in "...Türkiye'de çok fazla üst kurul kuruldu. Onlara söz geçiremiyoruz." şeklindeki açıklaması hükümet ile kurullar arasındaki anlaşmazlıkları kamuoyunun gündemine taşımıştır. Yine üst kurullardan şikâyetçi olan Başbakan Recep Tayyip ERDOĞAN, "Bize gelip "Tamam" diyorlar, gidip sonra bildiklerini okuyorlar. Bize kan kusturuyorlar, işlerimizi yavaşlatıyorlar" gibi açıklamalarda bulunmuştur.

Üst kurullarla tartışmalara bir diğer açıdan bakıldığında, bazı yetkilerin bakanlıklardan üst kurullara aktarımı ve geleneksel bürokrasinin takdir yetkisinin daraltılması dahil, karar alma gücünü ve sürecinin kamu yönetimi içerisinde yeniden paylaşıldığından mevcut statükoyu elinde bulunduranlar bunu kaybetmek istememektedirler. Bürokratik yapının bu kurumlara karşı olmasının sebeplerinden biri de ellerindeki gücü

kaybetmeleridir. Çünkü üst kurullar bürokratik kurumsal yapıyı yeniden örgütlerken sadece politikacılardan değil aynı zamanda diğer eski bürokratik kurumlardan da yetki almaktadırlar.

Üst kurulların özel hukuki, mali ve idari statüye sahip kuruluşlar olmalarından ve bu kurumların önemli alanlardaki düzenleme yetkilerinden dolayı bunların denetimleri konusu önem kazanmaktadır.

Üst kurulların iç denetimi konusuna baktığımızda farklı uygulamalar olduğunu görmekteyiz. Ancak 5411 sayılı Bankacılık Kanunu'nda, iç denetim ile ilgili olarak "5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümleri uygulanır" denilerek iç denetim hakkında bir açılım sağlanmıştır.

Üst kurulların dış denetimi konusunda 5411 sayılı Bankacılık Kanununa göre dış denetim, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu uyarınca yapılacağı hükme bağlanmış ve dış denetim her iki yasa açısından da sadece Sayıştay tarafından yapılacağı belirtilmiştir.

Anayasamızda, merkezi idarenin yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkisiyle ilgili olarak, "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." tanımlamasını yapmıştır. 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun uyarınca üst kurulların kararlarına ilişkin olarak, ilişkili bakanın ön inceleme yaptırma ve inceleme izni verme yetkisi de, üst kurullar üzerinde yasada belirtilen usuller ve esaslar çerçevesinde vesayet yetkisinin olduğu görülmektedir. Kurucu kanunlarında üst kurullar üzerinde açıkça bir vesayet denetimi öngörülmemekle birlikte, Cumhurbaşkanına bağlı olarak çalışan Devlet Denetleme Kurulu ve Başbakanına bağlı olarak çalışan Başbakanlık Teftiş Kurulu ile yürütmenin iki kanadı da bu kurumlar üzerinde denetim yapacak mekanizmalara sahiptirler.

Yasama organının üst kurullar üzerindeki denetimi ya doğrudan doğruya TBMM tarafından, Soru, Genel Görüşme, Meclis Araştırması, Meclis Soruşturması, Gensoru, yöntemlerinden biriyle, ya vatandaşların Anayasanın 74. maddesinde belirtilen dilekçe

hakkının bir parçası olarak TBMM'ne bir dilekçe ile başvurmaları şeklinde veya Sayıştay ve Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Denetimi gibi özel denetimce gerçekleştirilir. TBMM dolaylı dış denetimi Sayıştay ve yukarıda sayılan yöntemlerle her zaman yapabileceği gibi, düzenleyici ve denetleyici kurumlar, bütçelerini Eylül ayı sonuna kadar doğrudan Türkiye Büyük Millet Meclisine gönderme ve faaliyetleri ile ilgili olarak yılda bir defa Türkiye Büyük Millet Meclisi Plân ve Bütçe Komisyonuna bilgi verme zorunlulukları nedeniyle bu şekilde dolaylı olarak denetimleri yapılır.

Ancak her ne kadar üst kurullar ve bunlara bağlı kurumlar, faaliyetleri hakkında Bakanlar Kurulu'na yıllık rapor vermekte ve faaliyetlerine ilişkin olarak yılda bir defa TBMM Plan ve Bütçe komisyonu'nu bilgilendirerek, performansları ile ilgili olarak hesap verebilmekte ise de, faaliyetlerin yetersiz olması durumunda ne yapılacağı hususu mevzuatımızda düzenlenmemiştir

Üst kurulların geleneksel denetim metotları yanında demokratik ve saydam bir idare hedefi doğrultusunda özellikle kurulların yayımlayacağı periyodik çalışma raporları ile kamuoyu denetimine zemin hazırlamaları önem kazanmaktadır. Ancak yayınlanan faaliyet raporlarında performans ölçümüne dayalı ve ölçülebilir hedeflere ne ölçüde ulaşıldığını gösteren performans bilgilerini içermesi ve açıklanan mali tablolardaki 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.

Son zamanlarda TBMM'nin de gündeminde de olan Ombudsmanlık denetimi ile ilgili yasal düzenlemelerin yapılması ile, üst kurullar üzerinde hem hukuka uygunluk hem de yerindelik denetimi yapılabilir. Mevcut denetim sisteminin yetersizlikleri karşısında, idarenin eylem ve işlemleri karşısında vatandaşın haklarını her türlü yolsuzluk ve usulsüzlüklere karşı daha etkin bir şekilde koruma, daha süratli, ucuz ve yönetimin hukuksal denetimi ile sınırlı olmayıp, gerektiğinde yerindelik denetimi de

yapabilen bir organ olan ombudsmanlık kurumuna üst kurullar açısından ihtiyaç olduğu söylenebilir.

Üst kurulların merkezi yönetimin ve siyasetin etkisinden uzak uygulamaları ile hem siyaset hem de bürokrasi kesiminden eleştiriler almakta ve tartışmalar bu kurulların kuruluşlarıyla başlayıp devam etmektedir. Bu kurulların denetim sistemlerindeki farklılıklardan dolayı bunların performansları ve faaliyetleri konusunda toplumu ikna ettikçe ve toplumun desteğini aldıkça özerk olacakları açıktır. Ayrıca üst kurullar üzerinde toplumun denetimi diğerlerinden daha etkili olacaktır. Bunlardan dolayı da bu kurulların öncelikle kurumsal şeffaflığı sağlamaları gerekmektedir. Üst kurullar düzenledikleri sektöre ilişkin uygulamalarında kamuoyuna olabildiğince bilgi sunmalı, bu bilgilerde zamanında ve yeterli içerikte olmalıdır.

Düzenleyici kurumların iş yapma kalitesinin iyileştirilmesi, kurumsal etkinleştirme ve hizmet maliyetinin ucuzlaması bu kurumların faaliyetlerinde temel amaç olmalıdır. Aksi halde üst kurullar geleneksel bürokratik yapının kötü bir kopyası hem de ondan daha kötü işleyen bir kopyası haline dönüşürler.

KAYNAKLAR

- AKALIN, Özlem (1998), “Avrupa’da Düzenleyici Kurular”, *RTÜK İletişim*, Yıl 2, Sayı 8, Kasım-Aralık, s.15-19
- AKINCI, Müslüm (1999), *Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman*, Beta Yayınları, İstanbul
- AKINCI, Müslüm (2001), “Yetki, Görev ve Denetim”, <http://www.radikal.com.tr/2001/03/16/yorum/01yet.sthtml>, 14.03.2008
- 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>, 22.11.2006.
- AL, Hamza (2007); “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve Türk Kamu Yönetiminde Yeni Denetim Yaklaşımları”, Editörler: ERYILMAZ B., M. Eken ve M.L. Şen, *Kamu Yönetimi Yazıları*, Nobel Yayın-Dağıtım, s.1-24.
- ARDIYOK, Şahin (2002); *Doğal Tekeller ve Düzenleyici Kurumlar*, Türkiye İçin Düzenleyici Kurum Modeli, Rekabet Kurumu Yayını, I. Baskı, Ankara
- ATAY, Cevdet (1999); *Devlet Yönetimi ve Denetimi*, 2.Baskı, Alfa Yayınları, Ankara.
- ATAY, Ethem (2000a) “Fransız İdare Hukunda Bağımsız İdari Otoritelerin Yargısal Denetimi”, *2000 Yılında İdari Yargı Sempozyumu*, Danıştay Yayınları, Yayın No: 59, 2000, s.219-272
- ATAY, Ethem (2000b); “Fransız İdare Hukukunda Bağımsız İdari Otoriteler”, *Rekabet Dergisi*, Perşembe Konferansları 6, RK Yayınları, Yayın No: 57, s. 51-87
- ATEŞ, Selahattin (2006), “Düzenleyici kurumlar”, *Yayımlanmamış TODAİE Seminer Çalışması*, Ankara.

- AYSAN, Mustafa (2002), “Özerklik”,2002-04-10.
www.radikal.com.tr/kose_yazarlari.php?tarih=10/04/2002 - 27k -
- 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*, Kasım , Ankara, s. 19-21
- BAHRAN, Gülseba (2002), “Özerk Kurumlar Hakkında Rapor” *Sayıştay Dergisi*, Sayı 46-47, Ankara
- BAYRAMOĞLU, Sonay (2005), Yönetişim Zihniyeti Türkiye’de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü, İletişim Yayınları, İstanbul.
- BOYDAK, Y. Burçak; YURDAKUL, Ceyhun (2006), “Bilgi Toplumunda Düzenleyici Kurumun Gereği ve Yapısı”, <http://inet-tr.org.tr/inetconf9/bildiri/103.doc>
- ÇOLAK, Mustafa (2003), “Üst Kurulların Ortaya Çıkış Gerekçeleri, Denetimi ve İdari Sistemdeki Konumları”, *Yaklaşım Dergisi*, Yıl 11, Sayı 125, Mayıs, s.83-88.
- DANIŞTAY (1998), DİDDGK 26.06.1998 tarih ve E.1998/355, K.1998/277 sayı-, *Danıştay Dergisi*, S.98.
- DERVİŞ, Kemal (2003), “Bağımsız Düzenleyici Kurumlar Semineri”, TÜSİAD, Ankara, <http://www.turkpartner.de/Devam/DervisMudahale.htm>, Erişim Tarihi: 06.11.2004
- DÖNMEZ, Eftal (2003), “Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler”, *Ankara Barosu Dergisi*, Yıl 61, Sayı 2003/2, s.55-78.
- DÖNMEZ, Zuhale (2002), “Üst Kurullar”, *Kamu Yönetimi Dünyası Dergisi*, Yıl 3, Sayı 10, Mayıs-Haziran, s.8-26
- DURAN, Lütfi (1997), “Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler”, *Amme İdaresi Dergisi*, cilt 30, Sayı1, Mart, s. 3-10.

- DURSUN, Davut (2006), “Üst Kurullar ve Siyasetin Güçlendirilmesi”, 04.05.2006
Yeni Şafak
- EKEN, Musa, (1994), “Kamu Yönetiminde Gizlilik Geleneği ve Açıklık İhtiyacı”,
Amme İdaresi Dergisi, Cilt 22, Sayı 2, Haziran, Ankara.
- 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.
- EKEN, Musa, (2005), *Yönetimde Şeffaflık*, Adapazarı
- ELALDI, Nejat (2003), “Bağımsız Otorite ve İdareler: Ne Olmalı?”, *Vergi Dünyası*,
Yıl 22, Sayı 258, s.30-33.
- EMEK, Uğur, (2002), Bağımsız İdari Otoriteler ve Türkiye Uygulaması, TÜSİAD,
Yayın No: 2002 12/349.
- ERKUT, Celal, (1998), “Bağımsız İdari Makamlar Müessesesi Açısından Sermaye
Piyasası Kurulu’nun Kısa Bir Değerlendirmesi”, *Bağımsız İdari
Otoriteler*, Alkım Yayınları, s. 129-135.
- EROL, Mesut (2003), “Doğal Tekellerin Düzenlenmesi ve Telekomünikasyon
Sektöründe Düzenleyici Kurumlar”, DPT Yayınları, Ekim, Ankara.
- ERYILMAZ, Bilal (2006), *Kamu Yönetimi*, 4. Baskı, Mart, Adapazarı.
- ERYILMAZ, Bilal (2002), *Bürokrasi ve Siyaset*, Alfa Aktüel, İstanbul.
- GİRİTLİ, İsmet ve diğerleri (2001), *İdare Hukuku*, Der Yayıncılık, İstanbul.
- GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref, Tan Turgut (1998), *İdare Hukuku – Genel Esaslar*, Cilt 1,
Turhan Kitapevi, Ankara.
- GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref (2003), *Yönetim Hukuku*, Ankara.
- GÖZLER, Kemal (2002), *İdare Hukuku Dersleri*, Ekin Yayınları, Bursa
- GÜNAY, Ayşe, ÖZEN, Ahmet (2004), “Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye”,
Vergi Sorunları Dergisi, Sayı 184, Ocak, s169-189.

- GÜNDAY, Metin (2003), *İdare Hukuku*, 7. Baskı, İmaj Yayıncılık, Ankara.
- GÜNAYDIN, Gökhan (2002), “Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler”, *Kamu Yönetimi Dünyası Dergisi*, Yıl 3, Sayı 10, Mayıs-Haziran, s. 2-6.
- GÜLER, Birgül Ayman (1995), “Kamu Yönetimi ve Dünya Bankası”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 28, S.3,
- GÜLER, Birgül Ayman (1996), *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi, Yapısal Uyarılama Politikaları*, TODAİE, Ankara.
- GÜLEN, Fikret (2002), “Hesap Verme Sorumluluğu ve Denetim Bağlamında Bağımsız Kurullar”, http://www.tesev.org.tr/etkinlik/denetim_anasayfa.php, 28.02.2006.
- KAHRİMAN, Hamza (2005), “Türkiye’de Bağımsız Düzenleyici Kurum (BDK)’ların İdari ve Mali Özellikleri” , *Vergi Dünyası Dergisi*, Yıl 24, Sayı 282, Şubat, 117-129.
- KARACAN, Ali İhsan (2002a), “Özerk Kurumlar ve Siyaset İlişkisi”, *II. Bağımsız Kurullar ve Piyasa Ekonomisi Arenası*, 17-18 Aralık 2002, STEAM, Bilkent Otel/ANKARA.
- KARACAN, Ali İhsan (2002b), *Dünya Gazetesi*, 18.01.2002.
- KARACAN, Ali İhsan (2002c), *Özerk Kurumlar Üzerine Denemeler*, Creative Yayıncılık
- KARACAN, Ali İhsan (2001), “Özerk Kurumların Özerkliği” *Rekabet Dergisi Perşembe Konferansları*, Rekabet Kurumu, Sayı 8, Ekim-Kasım-Aralık, s. 3-59.
- KELEŞ, Ruşen (1992), *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Cem Yayınları, İstanbul
- KEŞMİR, Bilge (1997), “Düzenleyici Kurulların Bağımsızlığı”, *RTÜK İletişim*, Yıl 1, Sayı 2, Ekim-Kasım, s.16-17.
- KIZILCIK, Recep (2001), “Türk Kamu Yönetiminin Gelişimi ve Düzenleyici Kurullar”, *Türk İdare Dergisi*, Yıl 73, Sayı 432, s. 127-135.

- KLOTZ, Robert (2001), *Regülasyon ve Rekabet, Rekabet Kurumu*, Ankara
- MORANGE, Jean (1998), “Fransa’da Bağımsız İdari Otoriteler”, Çev. Cevdet Atay, *Bağımsız İdari Otoriteler*, (Editör: İbrahim Kaboğlu) Alkım Yayınları, s. 18-23.
- OECD, (1997), *The OECD Report on Regulatory Reform, Synthesis*, <http://www.oecd.org/dataoecd/17/25/2391768.pdf>, 25.04.2008
- ÖZOK, Özdemir (2004a), “Bağımsız İdari Otoriteler”, www.barobirlik.org, 17.12.2006
- ÖZOK, Özdemir (2004b), “AB Komisyonu İlerleme Raporu Çerçevesinde Bağımsız Düzenleyici Kurumların Durumu ve Üst Kurullar”, Kadir Has Üniversitesi Yayınları, s.5-13.
- PAULIAT, Helene (1998), “Karşılaştırmalı Hukukta Bağımsız İdari Otoriteler”, Çev. Mahmut Göçer, *Bağımsız İdari Otoriteler*, (Editör: İbrahim Kaboğlu) Alkım Yayınları, s. 6-10.
- SALMAN, Emine Banu (2000), “Türkiye Kurullara Teslim”, *Ekonomi*, Sayı 15, Nisan.
- SEZEN, Seriyi (2003), *Türk Kamu Yönetiminde Kurullar, Geleneksel Yapılanmadan Kopuş*, TODAİE, Ankara.
- TAN, Turgut (1996), “Bağımsız İdari Otorite Kurulu Olarak Sermaye Piyasası Kurulu”, SPK Yayını, Ankara
- TAN, Turgut (2000a), “Bağımsız İdari Otoriteler”, *Rekabet Dergisi*, Perşembe Konferansları, s. 3-23
- TAN, Turgut (2000b), “Bağımsız İdari Otoriteler”, Editör: ATİYAS İzak, *Devletin Düzenleyici Rolü*, TESEV Yayınları, s. 115-133.
- TAN, Turgut (2002), “Bağımsız İdari Kurumlar veya Düzenleyici Kurullar”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 35, Sayı 2, s.11-37
- TORTOP, Nuri (1974), “Yönetimin Denetlenmesi ve Denetleme Biçimleri”, *Amme İdaresi Dergisi*, Sayı 1, Cilt 7

- ULUSOY, Ali(2003), *Bağımsız İdari Otoriteler*, Turhan Kitapevi, Ankara.
- ULUSOY, Ali (1999a), “Bağımsız İdari Kurumlar”, *Danıştay Dergisi*, Sayı 100, s.3-17.
- ULUSOY, Ali (1999b), “Türk İdare Sistemi İçerisinde Rekabet Kurumunun Yeri”, *Rekabet Kurumu Perşembe Konferansları*, Rekabet Kurumu Yayınları, Ankara Kasım
- ULUSOY, Ali (2002a), “Türkiye İçin Nasıl Bir Bağımsız İdari Otorite Modeli”, *II Bağımsız Kurullar ve Piyasa Ekonomisi Arenası*, 17-18 Aralık 2002, STEAM Yayınları, Bilkent Otel/ANKARA.
- ULUSOY, Ali (2002b), “Regülasyon Kurumları Hakkında Genel Bir Değerlendirme”, *Ankara Barosu Dergisi*, 2002-2.
- ULUSOY, Ali (2002c), “Türk Kamu Yönetiminde Yeni Bir Örgütlenme Modeli: Bağımsız Kurullar”, *Borsavizyon Dergisi*, Sayı 58, Kasım-Aralık, s.17-20.
- UYANIK, Cahit (2002), “Üst Kurullar Bir Moda mı?”, *Standart Dergisi*, Yıl 41, Sayı 492, Aralık, s.8-11.
- 2499 Sayılı Sermaye Piyasası Kanunu, Kabul Tarihi: 28.07.1981 Yayımlandığı RG: 30.07.1981 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 Hakkından Kanun İle 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 e24335 sayılı.

4634 Sayılı Şeker Kanunu, RG: 19.04.2001 tarih ve 24378 sayılı.

4646 Sayılı Doğalgaz Piyasası Kanunu, RG: 02.05.2001 tarih ve 24390 sayılı

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 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.)

Akşam , Muhtelif Tarihler

Hürriyet, Muhtelif Tarihler

Milliyet, Muhtelif Tarihler

Radikal, Muhtelif Tarihler

Sabah, Muhtelif Tarihler

Star, Muhtelif Tarihler

<http://www.bddk.org.tr>, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu

<http://www.epdk.gov.tr>, Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu

<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.tutunalkolkuumu.gov.tr>, Tütün Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu

<http://www.spk.gov.tr>, Sermaye Piyasası Kurumu

<http://www.dpt.gov.tr>, Devlet Planlama Teşkilatı

<http://www.fcc.gov>, Federal Communications Commission

<http://www.oftel.gov.uk> , Office Of the Director General Of Telekomunnications

<http://www.fsa.gov.uk>, The Finansial Services Authority

www.barobirlik.org

<http://www.oecd.org/dataoecd/17/25/2391768.pdf>

http://www.tesev.org.tr/etkinlik/denetim_anasayfa.php

[http://www.turkpartner.de\)/Devam/DervisMudahale.htm](http://www.turkpartner.de)/Devam/DervisMudahale.htm)

<http://inet-tr.org.tr/inetconf9/bildiri/103.doc>

<http://www.liberal-dt.org.tr/index.phplang=tr&message=article&art=135>

ÖZGEÇMİŞ

1982 yılında Bingöl’de doğdu. İlk orta ve lise tahsilini Bingöl’de tamamladı. Sakarya Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi bölümünden 2003 yılında mezun olduktan sonra, aynı yıl Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Bölümünde yüksek lisans eğitimine başladı.