

**T.C.**  
**ABANT İZZET BAYSAL ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**  
**KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI**

**BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELER**

**Yüksek Lisans Tezi**

**Hazırlayan**  
**Zülfü BEYDİLİ**

**Danışman**  
**Doç. Dr. Gönül ÜLKER**

**Bolu-2006**

## **SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜ'NE**

Zülfü BEYDİLİ'ye ait Bağımsız İdari Otoriteler adlı çalışma, jürimiz tarafından Kamu Yönetimi Anabilim Dalında YÜKSEK LİSANS TEZİ olarak kabul edilmiştir.

|                     |                                  |
|---------------------|----------------------------------|
| Üye (Tez Danışmanı) | : Doç. Dr. Gönül ÜLKER .....     |
| Üye                 | : Yrd.Doç. Dr. Fethi KILIÇ ..... |
| Üye                 | : Yrd. Doç. Dr. Derya EREL.....  |

Prof. Dr. Yaşar AKBIYIK  
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürü V.

**ABSTRACT****INDEPENDENT ADMINISTRATIVE AUTHORITIES****Zülfü BEYDİLİ****M.A. Thesis****The Department of Public Administration****Supervisor : Doç. Dr. Gönül ÜLKER****February 2006, Page 165 + xiii**

The aim of this study is to give information about Independent Administrative Authorities also known as higher boards.

Within the framework of the data being scanned from the various sources the information was presented upon the definitions of the boards, their rising, specifications, duties and authorizations, the specifications of the boards in both USA and EU countries, the organizations at the Turkish administrative organizations and their duties, structures, incomes, constitutional situations and the very data gained at the end of this study are presented and the suggestions are proposed.

It is observed that the Independent Administrative Authorities are not only observed in our country but also all over the world. Besides the presence of these organizations are seen as a “must” for Turkey who is on the road for EU.

**Key Words:** Independent Administrative Authorities, regulation

**ÖZET****BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELER****Zülfü BEYDİLİ****Yüksek Lisans Tezi****Kamu Yönetimi Anabilim Dalı****Tez Danışmanı : Doç. Dr. Gönül ÜLKER****Şubat 2006, 165 +xiii sayfa**

Bu çalışmanın amacı, üst kurullar olarak bilinen Bağımsız İdari Otoriteler hakkında bilgi vermektir.

Çeşitli kaynakların taranması sonucu elde edilen veriler ışığında, kurumların tanımı, ortaya çıkışı, özellikleri, görev ve yetkileri, Amerika Birleşik Devletleri ve Avrupa Birliği ülkelerindeki kurumların özellikleri, Türk İdare teşkilatındaki kurumlar ve bunların görevleri, yapıları, gelirleri, anayasal konumları, idari, mali ve yargısal denetimleri konularında bilgi verilmiş ve çalışmanın sonucunda elde edilen veriler maddeler halinde sıralanarak öneriler ortaya konmuştur.

Araştırmamıza konu olan Bağımsız İdari Otoritelerin yalnızca ülkemize özgü olmadığı, bütün dünyada örneklerinin olduğu görülmüştür. Aynı zamanda Avrupa Birliği üyelik sürecinde olan Türkiye için, bu kurumların üyeliğin gerektirdiği bir zorunluluk olduğu ortaya çıkmıştır.

**Anahtar kelimeler:** Bağımsız İdari Otorite, Regülasyon

## Aileme

## TEŞEKKÜR

Üniversite öğrenimim ve bu uzun tez çalışmam boyunca bana anlayış gösteren ve rehberlik eden, sabırlı ve yardımsever kişiliği ile yaptığım işi bana sevdiren, çalışmada en az benim kadar uğraşan, hatalarımı düzeltmemde yardımcı olan değerli danışman hocam Doç. Dr. Gönül ÜLKER'e, gerek öğrenim hayatımda ve gerekse yüksek lisans sürecinde her zaman yardımcı olan jüri üyesi hocam Yrd. Doç. Dr. Fethi KILIÇ'a, yine jüri üyesi Yrd. Doç. Dr. Derya EREL'e, yardımlarından dolayı Bünyamin ZEREN ve Enstitümüzün diğer çalışanlarına, bölüm sekreterimiz Erdal DURASI'ya, çalışma konumu seçmemde yardımcı olan Prof. Dr. Halil ÜLKER'e, öğrenimim süresince her zaman anlayış gösteren Kurumum çalışanlarına ve hep yanımda olan AİLEME sonsuz teşekkürlerimi sunarım.

**ÖZGEÇMİŞ**

|                           |                                           |
|---------------------------|-------------------------------------------|
| <b>Adı Soyadı</b>         | : Zülfü BEYDİLİ                           |
| <b>Sürekli Adresi</b>     | : Türkiye İş Kurumu                       |
| <b>Doğum Yeri ve Yılı</b> | : Tunceli-1977                            |
| <b>Yabancı Dili</b>       | : Almanca                                 |
| <b>İlköğretim</b>         | : Cumhuriyet Lisesi-1990                  |
| <b>Ortaöğretim</b>        | : Cumhuriyet Lisesi-1993                  |
| <b>Lisans</b>             | : Abant İzzet Baysal Üniversitesi-2001    |
| <b>Yüksek Lisans</b>      | : Abant İzzet Baysal Üniversitesi-2006    |
| <b>Anabilim Dalı</b>      | : Kamu Yönetimi                           |
| <b>Bilim Dalı</b>         | : Kamu Yönetimi                           |
| <b>Yayımları</b>          | : ...                                     |
| <b>Çalışma Hayatı</b>     | : Türkiye İş Kurumunda görev yapmaktayım. |

## İÇİNDEKİLER DİZİNİ

|                              |      |
|------------------------------|------|
| ABSTRACT.....                | iii  |
| ÖZET .....                   | iv   |
| TEŞEKKÜR .....               | vi   |
| ÖZGEÇMİŞ.....                | vii  |
| İÇİNDEKİLER DİZİNİ .....     | viii |
| TABLolar DİZİNİ .....        | xi   |
| KULLANILAN KISALTMALAR ..... | xii  |

### BÖLÜM 1

#### 1. GİRİŞ

|                               |    |
|-------------------------------|----|
| 1.1. Araştırmanın Amacı ..... | 12 |
| 1.2. Araştırmanın Önemi ..... | 13 |
| 1.3. Problemler .....         | 13 |
| 1.4. Alt Problemler.....      | 13 |
| 1.5. Sayıtlılar .....         | 14 |
| 1.6. Sınırlılıklar .....      | 14 |
| 1.7. Tanımlar .....           | 14 |

### BÖLÜM II

#### 2. TANIM VE ÖZELLİKLER

|                                                      |    |
|------------------------------------------------------|----|
| 2.1. Tanım .....                                     | 19 |
| 2.2. Bağımsız İdari Otoritelerin Ortaya Çıkışı ..... | 23 |
| 2.3. Tarihsel Gelişimi .....                         | 29 |
| 2.4. Bağımsız İdari Otoritelerin Özellikleri .....   | 32 |
| 2.4.1. Özerklik .....                                | 33 |
| 2.4.2. Bağımsızlık .....                             | 34 |
| 2.4.2.1. Fonksiyonel Bağımsızlık .....               | 35 |
| 2.4.2.2. Organik Bağımsızlık .....                   | 36 |

|                                                           |    |
|-----------------------------------------------------------|----|
| 2.4.3. Regülasyon .....                                   | 38 |
| 2.5. Bağımsız İdari Otoritelerin Görev ve Yetkileri ..... | 41 |
| 2.5.1. Düzenleme .....                                    | 41 |
| 2.5.2. Denetim ve Gözetim .....                           | 42 |
| 2.5.3. Araştırma - İnceleme Yapma .....                   | 43 |
| 2.5.4. Yaptırım Uygulama .....                            | 43 |
| 2.5.5. Görüş Bildirme .....                               | 44 |
| 2.5.6. Uyuşmazlık Çözme .....                             | 45 |
| 2.5.7. Bireysel Önlemler Alma .....                       | 45 |

### BÖLÜM III

#### 3. AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ VE AVRUPA BİRLİĞİ ÜYESİ ÜLKELERDEKİ BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELER

|                                        |    |
|----------------------------------------|----|
| 3.1. Amerika Birleşik Devletleri ..... | 48 |
| 3.2. Avrupa Birliği .....              | 52 |
| 3.3. İngiltere .....                   | 56 |
| 3.4. Fransa .....                      | 60 |
| 3.5. Almanya .....                     | 65 |
| 3.6. İtalya .....                      | 67 |

### BÖLÜM IV

#### 4. TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE KURUMLAR

|                                                                                 |     |
|---------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 4.1 Kurumlar .....                                                              | 69  |
| 4.1.1. Sermaye Piyasası Kurulu .....                                            | 75  |
| 4.1.2. Radyo ve Televizyon Üst Kurulu .....                                     | 79  |
| 4.1.3. Rekabet Kurumu .....                                                     | 83  |
| 4.1.4. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu .....                           | 87  |
| 4.1.5. Telekomünikasyon Kurumu .....                                            | 91  |
| 4.1.6. Şeker Kurumu .....                                                       | 95  |
| 4.1.7. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu .....                                   | 99  |
| 4.1.8. Tütün Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu ..... | 103 |

|                                                       |     |
|-------------------------------------------------------|-----|
| 4.1.9. Kamu İhale Kurumu .....                        | 106 |
| 4.2. Kurumların İdari Teşkilat İçindeki Yerleri ..... | 118 |
| 4.3. Denetimleri .....                                | 124 |
| 4.3.1. İdari Denetim .....                            | 126 |
| 4.3.2. Yargısal Denetim .....                         | 129 |
| 4.3.3. Mali Denetim.....                              | 132 |
| <br>BÖLÜM V                                           |     |
| 5. YÖNTEM                                             |     |
| 5.1. Araştırma Modeli.....                            | 137 |
| 5.2. Evren ve Örneklem .....                          | 137 |
| 5.3. Veri Toplama ve Çözümleme Yöntemi .....          | 137 |
| <br>BÖLÜM VI                                          |     |
| 6. BULGULAR .....                                     | 138 |
| <br>BÖLÜM VII                                         |     |
| 7. SONUÇ.....                                         | 145 |
| <br>BÖLÜM VIII                                        |     |
| 8. ÖNERİLER .....                                     | 151 |
| KAYNAKÇA.....                                         | 155 |

## TABLOLAR DİZİNİ

|                                                                                                 |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>Tablo 1.</b> AB düzeyinde faaliyet gösteren bağımsız düzenleyici kurumların özellikleri..... | 54  |
| <b>Tablo 2.</b> İngiltere’de faaliyet gösteren bağımsız düzenleyici kurumların özellikleri..... | 59  |
| <b>Tablo 3.</b> Fransa’da faaliyet gösteren bağımsız düzenleyici kurumların özellikleri....     | 64  |
| <b>Tablo 4.</b> Almanya’da faaliyet gösteren bağımsız düzenleyici kurumların özellikleri.....   | 66  |
| <b>Tablo 5.</b> İtalya’da faaliyet gösteren bağımsız düzenleyici kurumların özellikleri.....    | 68  |
| <b>Tablo 6.</b> Kurumlarla ilgili kanunlar .....                                                | 110 |
| <b>Tablo 7.</b> Kurumlarla ilgili kanunların amacı.....                                         | 111 |
| <b>Tablo 8.</b> Kurumların personelinin statüsü.....                                            | 112 |
| <b>Tablo 9.</b> Kurumların özellikleri.....                                                     | 113 |
| <b>Tablo 10.</b> Kurumların yetkileri .....                                                     | 114 |
| <b>Tablo 11.</b> Kurumların faaliyet raporları.....                                             | 128 |
| <b>Tablo 12.</b> Kararların yargı denetimi.....                                                 | 132 |

## KULLANILAN KISALTMALAR

|        |                                               |
|--------|-----------------------------------------------|
| a.g.e. | : Adı geçen eser                              |
| a.g.m. | : Adı geçen makale                            |
| a.g.r. | : Adı geçen rapor                             |
| a.g.s. | : Adı geçen sempozyum                         |
| a.g.t. | : Adı geçen tez                               |
| A.B.   | : Avrupa Birliği                              |
| A.B.D. | : Amerika Birleşik Devletleri                 |
| A.İ.D. | : Amme İdaresi Dergisi                        |
| BDDK   | : Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu    |
| BİO    | : Bağımsız İdari Otorite                      |
| bkz.   | : Bakınız                                     |
| çev.   | : Çeviren                                     |
| DB     | : Dünya Bankası                               |
| E.     | : Evet                                        |
| ed.    | : Editör                                      |
| EFSA   | : Avrupa Gıda Güvenliği Otoritesi             |
| EPDK   | : Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu            |
| H.     | : Hayır                                       |
| IMF    | : Uluslararası Para Fonu                      |
| KAYA   | : Kamu Yönetimi Araştırma Projesi             |
| KİK    | : Kamu İhale Kurumu                           |
| KİT    | : Kamu İktisadi Teşebbüsleri                  |
| m.     | : Madde                                       |
| MEHTAP | : Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi |
| OECD   | : Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü       |
| RG     | : Resmi Gazete                                |
| RK     | : Rekabet Kurumu                              |
| RTÜK   | : Radyo ve Televizyon Üst Kurulu              |

|         |                                                                         |
|---------|-------------------------------------------------------------------------|
| s.      | : Sayfa                                                                 |
| SPK     | : Sermaye Piyasası Kurulu                                               |
| ŞK      | : Şeker Kurumu                                                          |
| TBMM    | : Türkiye Büyük Millet Meclisi                                          |
| TİSK    | : Türkiye İşverenler Sendikası Konfederasyonu                           |
| TK      | : Telekomünikasyon Kurumu                                               |
| TOBB    | : Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği                                    |
| TODAİE  | : Türkiye ve Ortadoğu Aıme İdaresi Enstitüsü                            |
| TRT     | : Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu                                    |
| TTMAPDK | : Tütün Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası<br>Düzenleme Kurumu |
| TÜSiAD  | : Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği                               |
| vb.     | : Ve benzeri                                                            |

## BÖLÜM I

### 1. GİRİŞ

Dünyada yaşanan sosyal, ekonomik, teknolojik ve kültürel gelişmeler devletin yüklendiği hizmetleri artırmış, bunları karmaşık hale getirmiştir. Küreselleşme ile ifade edilen ve sınırların kalktığı bu süreç sonucunda toplumların hak ve özgürlük talepleri artmış ve değişmiştir. Yönetimde saydamlık, katılımcılık ve hesap verebilirlik kavramları daha sık kullanılır olmuştur.

Yaşanan bu değişim süreci ile birlikte yönetimde sorunlar görülmüştür. Klasik devlet kurumlarının yaşanan bu hızlı değişime ayak uyduramaması, her şeyi yapan devlet anlayışının küreselleşme süreci ile birlikte dönüşüme uğraması ve düzenleyici devlet anlayışının hakim olması sonucu, klasik devlet kurumlarından daha bağımsız olarak kararları alan ve alınan bu kararlara uyulmasını sağlayan mekanizmalara ihtiyaç duyulmuştur. Bu amaçla yönetimde değişiklikler yapılması gerekmiştir. Bu ihtiyacı ifade eden idari reform yada yönetimin yeniden yapılandırılması; idarenin yapısında, örgütlenme biçiminde, görevlerinde ve mevzuatında yer alan aksaklıkları ve eksiklikleri düzeltmek amacı güden, eski yapılanmayı değiştirmeye yönelik olan kısa ve uzun vadeli düzenlemelerin tümünü içerir. İdari reform ile yönetim sisteminin daha etkili ve verimli hale getirilmesi hedeflenmiştir.

İdari reform konusu devletin işlevlerinde ortaya çıkan değişim süreci ile birlikte ülkemizde de tartışılmaya başlanmıştır. Özellikle İkinci Dünya Savaşından sonra Türkiye’de yeni toplumsal yapılar ve ilişkiler biçiminin ortaya çıkmasına bağlı olarak devletin fonksiyonlarında değişimler olmuş ve bu değişime bağlı olarak yönetim sisteminde yeniden düzenleme çalışmaları hız kazanmıştır. Dolayısıyla görev alanı genişleyen ve büyüyen devleti konu alan idari reform çalışmaları modernleşme, ulusal kalkınma, öncü devlet, lokomotif bürokrasi kavramları

kullanılarak yapılmıştır.<sup>1</sup> Yapılan bu idari reform çalışmalarına gerekçe olarak dört neden gösterilmiştir. Bunlardan ilki, son yarım yüzyılda devletin görev ve sorumluluklarının büyük bir artış göstermiş olmasıdır. İkinci gerekçe idarenin belirli görevleri yerine getirmek üzere kurulduğu, ihtiyaçlar değiştikçe amaç, yapı ve yöntemlerde değişiklik yapılması gereğinin ortaya çıkması, üçüncü gerekçe İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde iktisadi ve sosyal alanda hamleler yapmak ve bu hamleleri büyük ölçüde devlet eliyle gerçekleştirmek zorunda bulunan devletlerin idareyi, kalkınmayı gerçekleştiren kurum haline getirmeleridir. Ayrıca, kamuoyunun daha hızlı işleyen ve daha ucuza mal olan bir mekanizma istemesi de yeniden düzenleme çalışmalarına gerekçe olarak gösterilmektedir.<sup>2</sup>

Türkiye’de, Osmanlı Devletinin son dönemlerinde başlayan ve cumhuriyetle birlikte nitelik değiştiren yeniden yapılandırma hareketleri İkinci Dünya Savaşından sonra uluslararası konjonktürün de etkisiyle yeni bir döneme girmiştir.<sup>3</sup> Cumhuriyetin ilanı ile birlikte yeni bir devlet kurulmuş ve bu devleti gelişmiş ülkeler seviyesine çıkarmak amacıyla her alanda hızlı bir kalkınma çabası içine girilmiştir. Bunun için yasal düzenlemeler yapılmış, eğitime önem verilmiş, fabrikalar açılmış, sanayiye teşvik kanunları çıkarılmış, demiryolları, madenler ve sigara üretimi millileştirilmiş, özetle ekonomik bağımsızlık sağlanmaya çalışılmıştır.

Yapılan bu düzenlemelerin yanı sıra yönetim alanında da önemli çalışmalar ortaya konulmaya başlanmıştır. Genellikle yabancı uzmanlar tarafından ve merkezi düzeyde yapılan ilk çalışma 1933 yılında Amerikalı uzmanlardan oluşan bir grup tarafından hazırlanmıştır. “Türkiye’nin İktisadi Bakımdan Bir Tetkiki” adlı bu çalışma, daha çok ekonomik konulara ağırlık vermiştir. Bunun yanında idari sorunlar da bu raporda ele alınmış ve çözüm önerileri getirilmiştir.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> **Burhan Aykaç - Hüseyin Yayman, Mehmet Akif Özer**, “Türkiye’de İdari Reform Hareketlerinin Eleştirel Bir Tahlili”, *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi* c.2/sayı 4, (2002), s. 10, <http://www.dergi.iibf.gazi.edu.tr/data/pubs/GBJUGTVFRNQPKBXK.pdf>, 2005.

<sup>2</sup> **Birgül Ayman Güler**, *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi Yapısal Uyarılama Politikaları*, Ankara: TODAİE, 1996, s. 29.

<sup>3</sup> **Aykaç, Yayman, Özer**, a.g.m., s. 11.

<sup>4</sup> **Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması**, *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Ön İhtisas Komisyonu Raporu*, s. 7. <http://www.ekutup.dpt.gov.tr/kamuyone/oik527.pdf>, 2005.

1947 yılında Başbakanlığın isteği üzerine çeşitli bakanlıkların bünyesinde devlet teşkilatının daha verimli ve daha rasyonel çalışması için komisyonlar kurulmuştur. 1948 yılında komisyonların hazırladıkları idari reform konularındaki araştırma raporları Başbakanlığa sunulmuştur. 1949 yılında Fritz Neumark tarafından Başbakanlığın talebi üzerine Devlet Daireleri ve Müesseselerinin Rasyonel Çalışması Hakkında Rapor hazırlanmıştır. Bu raporda, idarede yeniden düzenlemeyi gerektiren nedenler, yeni düzenleme için gerekli örgütler, memur sorunları ve rasyonel çalışmayı sağlayacak tedbirler ile ilkeler ve öneriler yer almıştır. Bu raporlardan sonra 1951 yılında, Türkiye ve Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankasının finanse ettiği ve 13 kişilik bir kurul tarafından ve kurul başkanı James Barker'in ismine atfen "Barker Raporu" adı verilen bir rapor hazırlanmıştır. Barker Raporunda, Türkiye'nin iktisadi kalkınmasını gerçekleştirecek olan mali politikayı ve idari mekanizmayı incelemek amacıyla Türk idare sistemiyle ilgili sorunlar açıklanmış, personel sorunları ile ilgilenecek bir Devlet Personel Dairesinin kurulması ve devlet dairelerinde danışma hizmetlerinin düzeltilmesi gibi öneriler getirilmiştir. Ayrıca, idari yapıdaki merkeziyetçi sistem de eleştirilmiştir. Yine 1951 yılında James Martin ve Frank A.Cush isimli iki uzman tarafından, özellikle Maliye Bakanlığının örgütlenme ve çalışma esaslarını inceleyen rapor Bakanlığa sunulmuştur. Raporda, üst düzey yöneticilere yetki devri, birimlerin kendi gerçek işlerini yapmalarını sağlayacak tedbirlerin alınması gibi konular üzerinde durulmuştur.<sup>5</sup>

1952 yılında Leimgruber tarafından hazırlanan ve kamu yönetiminin yapısı ve personel sorunlarını ele alan, yönetimde çağdaş bir yapılanmanın gerektiğini belirten rapor ile 1953 yılında hazırlanan Maurice Chailloux-Dantel Raporu diğer mali –idari reform araştırmaları olmuşlardır. Bu raporlardan 1949 yılında Fritz Neumark tarafından hazırlanan rapor dışındaki diğer raporlar bağımsız ya da gönüllü yabancı uzmanlar değil, uluslararası mali merkezler tarafından görevlendirilmiş heyet yada uzmanlarca hazırlanmıştır.<sup>6</sup> Türkiye, uluslararası sistemle bütünleşmek için idarenin modernizasyonu amacı taşıyan ve yabancı uzmanların hazırlamış

<sup>5</sup> **Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması**, *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Ön İhtisas Komisyonu Raporu*, s, 7-8. <http://www.ekuutp.dpt.gov.tr/kamuyone/oik527.pdf>, 2005.

<sup>6</sup> Güler, a.g.e., s. 33.

oldukları bu planların yanında, 1947 yılında Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Dünya Bankası (DB) gibi kuruluşlara üye olmuş ve dış yardımlardan faydalanmıştır. Bu yardımlar, uluslararası örgütler ve gelişmiş ülkeler tarafından idarenin modernizasyonu, dış yardım, kalkınma programı vb. adlarla yapılmıştır. Bu yardımlardan en önemlisi, aralarında Türkiye'nin de bulunduğu Avrupa ülkelerine yapılan Marshall yardımıdır. Amerika Birleşik Devletleri (ABD) tarafından, 1939 - 1945 yılları arasında devam eden ve büyük bir yıkıma yol açan İkinci Dünya Savaşından sonra, savaş nedeniyle yıkılan ülkelerin ekonomilerinin onarımına ve kalkınmalarının gerçekleştirilmesine katkıda bulunmak ve komünizmin Batı Avrupa'daki yayılışına engel olmak amacıyla yapılmıştır. ABD Dışişleri Bakanı George Marshall'ın adı ile anılan Marshall Planının amacı, 1948 yılında Başkan Harry Truman tarafından imzalanan bir kanun ile kabul edilmiş ve dört yıllık bir süreyi kapsamıştır. Yardım programı karşılığında Avrupa ülkelerinden ekonomik ve mali bağımsızlıklarını artıracak yönde çaba göstermeleri, bu amaçla gerekli önlemleri almaları ve aralarında yakın bir işbirliği gerçekleştirmeleri istenilmiştir.<sup>7</sup>

1960'lı yıllardan sonra planlı dönem başlamıştır. 1963 yılında Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planının yürürlüğe girmesinden itibaren tüm planlarda idari reform konusuna özel bir önem verilmiş, reform konusu hem planların hem de yıllık programların tümünde sürekli olarak yer almıştır.

Planlı dönemde yapılan çalışmaların ilki ve en kapsamlısı kısaca MEHTAP olarak adlandırılan Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesidir. Araştırma çalışması, 1962 yılında başlamış ve 1963 yılında tamamlamıştır. Merkezi hükümet teşkilatının yeniden düzenlenmesi ile ilgili tüm sorunlar proje kapsamına alınmış, merkezi hükümetin taşra teşkilatı kuruluşları, mahalli idareler ve kamu iktisadi

<sup>7</sup> [http://www.turk-yunan.gen.tr/turkce/sorular\\_yanitlar/truman\\_doktrini.html](http://www.turk-yunan.gen.tr/turkce/sorular_yanitlar/truman_doktrini.html), 2005.

Amerika'nın stok etmek istediği malların satışında kolaylık gösterilmesi, bağış olarak verilen Amerikan yardımlarının ancak Amerika'nın rızası alınarak kullanılabilmesi şeklindeki maddeleri içeren bu program aracılığıyla Amerika, yardım alan ülkelerin ekonomik, para ve mali politikaları üzerinde denetim olanağı sağlamıştır. 19 Şubat 1947 yılında IMF'ye üye olmasının ardından Yunanistan ile birlikte Marshall yardımı kapsamına alınan Türkiye'ye, ABD senatosu tarafından 22 Nisan 1947 de 100 milyon dolarlık yapılması kabul edilmiştir. bkz. **Bülent FALAKOĞLU**, "53. yılında Marshall Planı", <http://home.intergg.ch/aris/globalizm9.html>, 2005.

teşebbüsleri kapsam dışı bırakılmıştır. Bu kuruluşlarla ilgili araştırmalar daha sonra 1964-66 yılları arasında yapılmıştır. MEHTAP projesi sürdürülürken, 1962 yılında Devlet Personel Başkanlığı tarafından devlet personelinin sorunları, statüleri ve yetiştirilmeleri ile ilgili bir rapor hazırlanmıştır.<sup>8</sup>

1972 yılında hazırlanan İdari Reform Danışma Kurulu Raporunda, önceki yıllara ait çalışmaların değerlendirilmesi yapıldıktan sonra idarenin yeniden düzenlenmesinde izlenecek yol ve takip edilecek ilkeler sıralanmıştır. Ayrıca, Kamu İktisadi Teşebbüslerinin (KİT) verimli bir şekilde ve siyasi baskıdan uzak, etkili bir ekonomik ve mali denetim altında çalışmasını hedeflediğinden raporda bu kurumlarla uyum konuları da yer almıştır.<sup>9</sup>

1980 yılında, 24 Ocak kararları ve ardından gelen 12 Eylül askeri darbesi ile yeni bir değişim süreci yaşanmıştır. Özal dönemi olarak bilinen bu değişim süreci ile ekonomi, insanın hizmetinde en büyük çoğunluğun refahını sağlamaya dönük bir araç olmaktan çıkarak kendi içinde bir amaca dönüşmüştür. Serbest piyasa ekonomisine geçiş amacıyla özelleştirme ve devletin küçültülmesi çalışmaları başlamıştır.<sup>10</sup> Dolayısıyla idari reform anlayışı da, görev alanı aşırı genişleyen ve gereksiz bir büyüme sergilediği ileri sürülen, hantal, kaynakları yutan ve beceriksiz devleti konu almıştır. Ayrıca idari reform, uluslararası gelişmelerinde etkisiyle gelişmekte olan ülkelerde Dünya Bankası (DB) ve Uluslararası Para Fonu (IMF) gibi örgütlerin yapısal uyarılama politikaları ile mevcut durumun düzeltilerek teknik olarak yönetim sürecinde işlerliğin sağlanmasının yanında, bütüncül bir kavrayış çerçevesinde sistemi bütünüyle sorgulayan ve köklü değişiklikler yapmayı amaçlayan bir içerik kazanmıştır.<sup>11</sup> İdari reform, aynı zamanda demokratikleşme, ulus ötesi kalkınma vb. kavramlar üzerinde yükselmiştir. Bu nedenle azgelişmişlikten kurtulmanın yolu olarak mevcut bürokrasinin tasfiyesi, devletin iktisadi, toplumsal ve kültürel yaşamdan uzak durması, dikkatlerin yerli değil yabancı dünyaya

<sup>8</sup> **Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması**, ...s. 8.

<sup>9</sup> **Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması**, ... s. 18. Guler, a.g.e, s. 34.

<sup>10</sup> **Gülten Kazgan**, *Tanzimat'tan XXI. Yüzyıla Türkiye Ekonomisi*, İstanbul; Altın Kitaplar Yayınevi, 1999, s. 139-142.

<sup>11</sup> **Aykaç, Yayman, Özer**, a.g.m., s. 6.

çevrilmesi olarak görülmüştür.<sup>12</sup> Dünya Bankası'ndan sağlanan krediler ile yeniden yapılandırma çalışmaları hız kazanmıştır. İdarede reform sorunlarına özel bir önem verildiğinden, hızla bir komisyon oluşturulmuş ve bu komisyon kamu yönetimi alanında sorunları saptayarak rapor hazırlamıştır. Raporda, kamu personel rejiminin istikrarlı yapıya kavuşturulması vurgulanmıştır. Raporun ardından düzenlemeler uygulamaya girmiştir. 1981 yılında Tarım Bakanlığı ile Orman Bakanlığı, Turizm Bakanlığı ile Kültür Bakanlığı birleştirilmiş ayrıca, 1982 yılında Bakanlar Kuruluna kamu yönetimini Kanun Hükmünde Kararname ile düzenleme yetkisi verilmiştir.<sup>13</sup>

1988 yılında Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) tarafından hazırlanan Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA), reform çalışmalarında en kapsamlısı olarak nitelendirilmiştir. Projeye, Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planına ışık tutacak şekilde ve kamu yönetimini geliştirmek ve yeniden düzenlemek üzere bugüne kadar yapılmış olan çalışmaların uygulamaya ne ölçüde yansıdığını araştırmak, yapılan bu çalışmaların ve uygulamaların eksik yönlerini, aksaklıklarını, dar boğazlarını ve sorunlarını belirlemek ve bunlarla ilgili alınması gereken önlemleri açıklığa kavuşturmak, Avrupa Topluluğuna yönetsel uyum amacıyla gerekli hazırlıkları saptamak üzere bir yöntem araştırması yapılmasının istenmesiyle başlanmıştır. Projenin amacı ise, kamu hizmeti gören merkezi yönetimin merkez ve taşra örgütü ile yerel yönetimlerin süratli, ekonomik, verimli ve nitelikli hizmet göreceği bir düzene kavuşturulması ve böyle bir düzen içinde iş görmelerini sağlamak için kamu kuruluşlarının amaçlarında, görevlerinde, görevlerinin bölünüşünde, örgüt yapılarında, personel sisteminde, kaynaklarında ve bunların kullanılış biçimlerinde, yöntemlerinde, mevzuatında, iletişim ve halka ilişkiler sisteminde var olan aksaklıkları, bozuklukları ve eksiklikleri saptamak ve bu konularda yapılması gerekenleri önermek olarak belirlenmiştir. Bu projede KİT'ler ve Milli Savunma Bakanlığı araştırma kapsamı dışında bırakılmıştır.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> Güler, a.g.e., s. 9.

<sup>13</sup> Güler, a.g.e., s. 37.

<sup>14</sup> **Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması**, ...s. 9.

1980’li yıllardan sonra idare sistemimizde görülmeye başlanan ve araştırma konumuzu oluşturan Bağımsız İdari Otoriteler de idari reform konusunda yaşanan en önemli gelişmelerden biridir.

Bu kurumların ekonomi ile ilgisi nedeniyle, 1980’li yıllara kadar olan ekonomi politikalarına da bakmakta fayda vardır.

1980’li yıllara kadar ithal ikamesine dayalı bir ekonomi politikası benimseyen Türkiye’de, yerli üretimin yeterli olduğu sektörlerde mal ithalatı yasaklanmış ve böylece yerli üretimin korunması hedeflenmiştir. Seçilmiş bazı sektörleri desteklemek amacıyla, daha ağırlıklı olarak da döviz kıtlığı nedeniyle başlatılan bu ithal ikameci politikalar, ithalat üzerine konulan miktar kısıtlamaları ve döviz denetimi gibi araçlar kullanılmak suretiyle uygulanmıştır. Piyasaların ekonomik etkinliğin gerektirdiği şekilde işlemesi amacıyla, negatif faiz oranları, ucuz kredi desteği ve kamu işletmeciliği gibi araçlarla kaynak tahsisatı sürecine doğrudan müdahalede bulunan devlet bununla da yetinmeyerek, iktisadi kalkınmayı canlandırmak amacıyla, ekonominin genelini etkileyen düzenlemelerin çok ötesine geçen bir şekilde sektörel veya firma düzeyinde doğrudan müdahalelerde bulunmuştur. Bu müdahaleci devlet politikasına gerekçe olarak da gelişen ülkelerin ekonomilerindeki yapısal özellikler, fiyatların piyasalarda serbestçe belirlenmesine izin vermemesi ve yapısal farklılıklar nedeniyle piyasa aksamalarının üstesinden gelebilmek için devletin ekonomide, gelişmiş ülkelerde olandan çok daha, aktif rol alması gerektiği gösterilmiştir. Çünkü devlet, gelişen ülkelerde kaynakların yatırımlara tahsisatında öncü bir rol üstlenmiş, iktisadi aktörlerin faaliyetlerini yönlendirmiş ve doğrudan işletmecilik faaliyetlerinde bulunmuştur.<sup>15</sup>

1980’li yılların başından itibaren uluslararası alanda çeşitli gelişmeler yaşanmıştır. Ekonomi alanında liberalleşme, mal ve hizmet dolaşımının yaygınlaşması, uluslararası rekabetin yoğunlaşması, doğu bloğunun dağılması, insan hakları, insani değerler, globalleşme, demokratikleşme, iletişim ve ulaşım

<sup>15</sup> **TÜSİAD**, *Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması*, Yayın No:TÜSİAD-T/2002-12/349) Aralık 2002, s. 41.

teknolojisindeki ilerlemeler, eğitim düzeyinin yükselmesi gibi benzer yerel/uluslararası gelişmeler sonucu<sup>16</sup> sanayi toplumundan bilgi toplumuna, fordist üretimden<sup>17</sup> esnek üretime, ulus devletler dünyasından küreselleşmiş dünyaya, modernist düşünceden postmodern dünyaya geçiş söyleminde ifadesini bulan bu dönüşüm sürecinde, bireyle devlet arasındaki ilişki biçimi de değişmiş, yönetim kavramı yerine yönetişim kavramı kullanılmaya başlanmıştır. Bu dönüşüm çabaları yeni dünya düzeni kavramı ile ifade edilmiştir. Yeni dünya düzeni yapısal uyum ve piyasa reformlarını gündeme getirmiş, bütün dünyada devletin iktisadi yaşamdaki rolünü azaltma ve özelleştirme çabalarını başlatmıştır. Ancak bütün bu gelişmeler kamu sektörünün önemini azaltmamış, bu sektördeki reform ihtiyacını ön plana çıkarmıştır.<sup>18</sup>

Dünyada yaşanan bu gelişmeler sonucu ülkemiz de eğitim, sağlık, ekonomi iletişim, bürokrasi, insan hakları vb. pek çok alanda devlet, kendisini sorgulamak zorunda kalmıştır. Özellikle devletçilik ilkesinin pragmatik (yararcı) esnekliğinden yararlanarak ekonomi sektöründe hızlı bir reform hareketi başlatılmış, buna siyasal liberalizmin esnek yaklaşımı da eklenerek pek çok mal ve hizmet sektöründe günün koşullarına uyarlı yapılanmaya olanak verilmiştir. Devletçi geleneksel anlayışla rekabetçi pazar sistemi arasındaki sancılar, bocalamalar diğer ülkelerdeki sosyo-ekonomik ve teknolojik gelişmelerin katkısıyla aşılmaya çalışılmıştır.<sup>19</sup> Aynı zamanda 1980’den özellikle 1983’ten sonra ekonomik kararlar alınırken güdülen politika ve stratejilerde bazı değişimlerin varlığı göze çarpmaktadır. Bu değişiklikler kamu karar ve tercihlerinde, iktisat politikaları ilkelerinin belirlenmesinde, iktisadi

<sup>16</sup> Aykaç, Yayman, Özer, a.g.m., s. 27-28.

<sup>17</sup> Fordist yapılanma, geniş ölçekli üretim birimlerinde yine çok sayıda iş görenin istihdam edilmesinden oluşur. Standartlaştırılmış ve küçük parçalara ayrılmış işlerde çalışanlar yine standart ve eskiye oranla daha yüksek ücretler alır. Bu yapı aynı zamanda Keynesyen ekonomik politikaların hedefleriyle örtüşmektedir. Fordizmin yapısı genel olarak üç başlık altında toplanabilir. Seri üretim, kitlesel üretimi önceden varsayar. Fordizm korunmuş bir ulusal pazar sistemiyle bağlantılıdır. Bu sistem, seri üretim yapanların sabit giderlerini karşılamada da yardımcı olmaktadır. Seri üretim modeli talepteki ani düşüşler karşısında duyarlıdır. Özellikle bunalım dönemlerinde ücretler yükseltilmiş, kredi olanakları arttırılmış, ücretsiz kesime yapılan maddi yardımlar da arttırılmıştır. Böylelikle talepteki ani düşüşler önlenmek istenmiştir. bkz. **Mustafa Erdoğan**, “Küreselleşme Nedir”, <http://www.liberal-dt.org.tr/index.php?lang=tr&message=article&art=241>, 2005.

<sup>18</sup> TüsiAD, a.g.r., s. 17-20.

<sup>19</sup> **Müslüm Akıncı**, *Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman*, İstanbul: Beta Yayınları, 1999. s. 154.

hedeflerin seçilmesinde meclisin rolü ve etkenliği azalırken icra organı olan hükümetin etkenliği büyük ölçüde artmış, yine istikrar ve büyüme politikası ilkelerinin belirlenmesinde uluslararası kurumların rolleri ve etkinlikleri artarak, ulusal- serbest karar ve tercih alanı bu sebeple bir ölçüde daralmıştır.<sup>20</sup>

Bütün bu gelişmelerin yanı sıra, 1980 yılının Türkiye açısından oldukça önemli olduğu unutulmamalıdır. 1970’li yılların ikinci yarısında içine girmiş olduğu ve esas olarak yüksek enflasyon ve dış borç krizi şeklinde ortaya çıkan ekonomik bunalım, 1978 ve 1979 istikrar programları ile giderilemeyince 24 Ocak 1980 tarihinde ekonomide köklü düzenlemeler yapan tedbirler alınmıştır. İthalatın kısmen serbestleştirilmesi, ihracatın özendirilmesi, kamu sübvansiyonlarının kaldırılması, ekonomide kamu kesiminin ağırlığının azaltılması gibi birçok karar alınmıştır. Bu kararların amacı, ödemeler dengesi açığını ortadan kaldırmak ve enflasyonu düşürmek olarak belirlenmiş ayrıca, ekonominin iç ve dış dengelerinin serbest rekabete dayalı piyasa ekonomisi kuralları içinde sağlanması öngörülmüştür. Alınan kararlar, sadece ülkenin ekonomisindeki bir dönüm noktası olmakla kalmamış aynı zamanda siyasal ve yönetsel yönlerden de önemli gelişmelere neden olmuştur.<sup>21</sup> Yaşanan bu ekonomik ve siyasi gelişmeler sonucu devletin rolünün yeniden tanımlanması, kamu kesiminin daraltılması ve hizmet etkinliğinin artırılması şeklinde üç amaç öne çıkmıştır.<sup>22</sup> Bu amaçla ekonomik kaynakların kullanımında piyasalara daha fazla ağırlık vermeyi hedefleyen çeşitli iktisadi politikalar uygulamaya konulmuş, mali disiplini sağlamak amacıyla kamu gelirlerini arttırıcı ve kamu harcamalarını azaltıcı tedbirler alınmış, kamu işletmelerinin özelleştirilmesi süreci başlamış, ülkeye doğrudan yabancı sermayenin çekilmesi için kurumsal altyapının geliştirilmesine önem verilmiş, görelî fiyatların piyasalarda serbestçe belirlenmesini kolaylaştırmak amacıyla döviz kurları ve faiz hadlerinin serbest piyasalarda oluşmasına olanak sağlanmış, dış ticaret serbestleştirilmiş ve nihayet uluslararası sermaye hareketlerinin dolaşımına tam serbesti tanınmıştır. Bu uygulamalar sonucunda, özellikle 1989 yılında uluslararası sermaye hareketlerinin serbest

<sup>20</sup> **Tekin Avaner**, “1980 Sonrası Devletin Yeniden Yapılandırılması ve Bağımsız İdari Otoriteler”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, *Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü*, 2003, s. 51.

<sup>21</sup> **Avaner**, a.g.t., s. 2-3.

<sup>22</sup> **Güler**, a.g.e., s. 39.

birakılmasıyla, iktisat politikalarının oluşturulduğu ve uygulamaya konulduğu ortam ile politikaların niteliği ve biçimi önemli ölçüde değişmiştir. Böylelikle serbest piyasa ekonomisi kuralları hakim olmaya başlamıştır. Serbest piyasa ekonomisi kuralları hakim olunca, devletin ekonomik hayattan çekilmesi, özelleştirme faaliyetleri, yap işlet devret modeliyle diğer uluslararası şirketlerin yabancı ülkelerde büyük yatırımlara girmesi gerçekleşmiştir. Piyasa kurallarını hakim kılmak amacıyla düzenleyici ve sınırlayıcı birtakım kuralları denetlemek ve gözetlemek üzere Bağımsız İdari Otoriteler (BİO) kurulmuştur.<sup>23</sup> Kuruluş ve görevleriyle bir bütün olan, merkezi idare ve yerinden yönetim kuruluşları olarak ikili bir yapıdan oluşan idari sistemimizde yeni bir yapılanma modeli olarak ortaya çıkan bu kurumlar, görev ve yetkileri itibarıyla daha önce var olan ve bilinen idari teşkilat kategorilerinden ayrı ve kendine özgü birimler olarak görülmektedir. Kamusal yaşamın hassas sektörleri olarak da nitelenen sermaye piyasası, görsel ve işitsel iletişim gibi alanlarda hem düzenleyici hem de denetleyici işlevlere sahip bu yeni yönetsel kuruluşlar klasik yapılanmadan farklılık gösterecek şekilde Bağımsız İdari Otorite olarak adlandırılmıştır.<sup>24</sup>

Yetki, görev ve faaliyet karmaşasının ortaya çıkmaması için daha önce devletin üstlenmemiş olduğu bir faaliyet alanında oluşturulan bu kurumların asıl görevi, bir hizmeti sunmak değil, bir faaliyetin organizasyonunu, düzenlemesini ve denetimini yapmaktır. Bunun için izin, lisans, yetkilendirme gibi idari işlem; yönetmelik, tebliğ, genelge gibi düzenleyici işlem ve faaliyet alanı içinde kalan işlerde denetleme işlevi görürler.<sup>25</sup> Ayrıca, tek yanlı bir hukuksal işlem olan idari icrai yani etkili kararlar da alabilmektedirler.<sup>26</sup> İcrai karar alma özelliği dolayısıyla diğer kurumlardan ayrılan bu kurumların üyeleri ve görevleri siyasi iktidarca

<sup>23</sup> TÜSİAD, a.g.r., s. 17 -20.

<sup>24</sup> Avaner, a.g.t., s. 94.

<sup>25</sup> Ali İhsan Karacan, *Özerk Kurumlar Üzerine Denemeler*, İstanbul: Creative Yayıncılık, 2002, s. 25-26.

<sup>26</sup> Celal Erkut, *Bağımsız İdari Makamlar Müessesesi Açısından Sermaye Piyasası Kurulu'nun Kısa Bir Değerlendirmesi*, Bağımsız İdari Otoriteler, ed. İbrahim Kaboğlu, İstanbul: AlkimYayınevi, 1998, s. 129.

belirlenmekte ancak, organları ve faaliyetleri üzerinde klasik idari denetim mekanizmaları bulunmamaktadır.<sup>27</sup>

Bağımsız İdari Otoritelerin diğer kamu kurumlarından farklı olarak üç temel özelliği bulunmaktadır. Öncelikle, tek yanlı idari işlem niteliğinde tedbirler alma yetkisine sahip idari bir otorite olarak kabul edilmektedir. İkinci özelliği bağımsızlıktır. Görevlerine ilişkin olarak yapacakları düzenleyici işlemleri merkezi idare makamlarının denetimine tabi tutulmayarak işlevsel anlamda bağımsızlıkları sağlanmaya çalışılmıştır. Bir diğer özelliği ise, başbakanlık veya bakanlık bünyesinde kurulduklarından kendi tüzel kişilikleri bulunmamaktadır. Ancak, tüzel kişiliğe sahip olamama özelliği sadece Fransa’da ki Bağımsız İdari Otoriteler için söz konusudur. Diğer ülkelerde ve Türkiye’de, bu kurumlar devlet tüzel kişiliği ve merkezi idarenin hiyerarşik yapısı dışında ayrı birer kamu tüzel kişileri olarak örgütlenmişlerdir.<sup>28</sup>

Bağımsız İdari Otoriteler adlı bu çalışmamız sekiz bölümden oluşmaktadır.

Çalışmamızın birinci bölümünde, problem tanımlandıktan sonra araştırmanın amacı, önemi ve sınırlılıklar belirtilerek tanımlara yer verilmiştir.

İkinci bölümde; Bağımsız İdari Otoritelerin tanımı yapılmış, ortaya çıkış gerekçeleri, temel özellikleri olan özerklik, bağımsızlık ve regülasyon yetkileri hakkında bilgi verilerek, sahip oldukları görev ve yetkiler sıralanmıştır.

Üçüncü bölümde; Bu kurumların ilk çıktığı yer olan Amerika Birleşik Devletleri (ABD) başta olmak üzere İngiltere, idari rejim sistemini benimseyen Fransa ile Almanya ve İtalya ülkelerinde kurumlar hakkında bilgi verilmiştir. Elde edilen kaynaklardan faydalanılarak ABD ve Fransa’da bulunan kurumlara daha geniş

<sup>27</sup> **Ali Ulusoy**, *Bağımsız İdari Otoriteler*, Ankara: Turhan Kitabevi, 2003, s. 203.

<sup>28</sup> **Atilla Nalbant**, “Radyo ve Televizyon Üst Kurulu ve Görsel İşitsel İletişim Özgürlüğü” *Bağımsız İdari Otoriteler*, ed. İbrahim Kaboğlu, İstanbul: Alkım Yayınevi, 1998, s. 117.

**Metin Günday**, *Bağımsız İdari Otoriteler Sempozyumu*, Ankara: Rekabet Kurumu Yayın No:80, 2001, s. 73-74.

bir şekilde değinilmiştir. Ayrıca, tablolardan yararlanmak suretiyle kurumların özellikleri belirtilmiştir.

Dördüncü bölümde; Kurumların ilgili olduğu kanunlardan ve internet adreslerinden yararlanılarak Türk idari sisteminde yer alan ve Bağımsız İdari Otoriteler olarak kabul edilen kurumlar ve bunların yapıları, idari teşkilat içindeki yerleri ve denetimleri açıklanmaya çalışılmış, tablolar yardımı ile kurumların özellikleri verilmiştir.

Beşinci bölüm araştırma yöntemiyle ilgili bölüm olup; yöntem, araştırma modeli, evren ve örneklem ile veri toplanması açıklanmıştır.

Altıncı bölümde; konu hakkında elde edilen bulgular verilmiştir.

Yedinci bölüm; sonuç bölümü olup, bu bölümde çalışmanın sonucuna değinilmiştir.

Çalışmanın son bölümü olan sekizinci bölümde ise öneriler sıralanmıştır.

### **1.1. Araştırmanın Amacı**

1980'li yıllardan sonra ekonomide uygulanan liberal politikalar sonucu ekonomik yapının piyasa ekonomisinin kurallarına göre işlemesi için Bağımsız İdari Otoriteler oluşturulmuştur. Bu kurumları eleştirenler olduğu gibi, kurumları savunanlarda bulunmaktadır.

Bu araştırma ile Bağımsız İdari Otoriteler olarak kabul edilen ve liberal politikalar sonucu rekabete açılan iletişim, enerji, tarım ve tarımsal sanayi gibi kamunun ağırlıklı olduğu veya düzenleme işlevinin vazgeçilmez görüldüğü (rekabet hukuku, bankacılık sektörü, sermaye piyasası) çeşitli stratejik alanlarda oluşturulan

kurumlar hakkında ulaşılabilen kaynaklardan yararlanarak bilgi vermek amaçlanmıştır.

## **1.2. Araştırmanın Önemi**

Dünyanın hemen hemen tüm ülkelerinde varolan ve ülkemizde 1980’li yıllardan sonra oluşturulan kurumlar, sahip oldukları yetkiler, üyelerinin atanması, personelinin almış olduğu yüksek ücretler gibi özellikleri dolayısıyla kamuoyunda çok sık tartışılmaktadır. Kurumların ülkenin idari yapısını parçalamak isteyen dış ülkelerin bir dayatması olduğu da dile getirilmektedir. Konu hakkında yapılan araştırmalar sınırlı olduğu için kamuoyunda bilgi eksikliği görölmektedir.

Araştırma ile toplanacak veriler yardımıyla Bağımsız İdari Otoritelerin sadece ülkemize özgü kurumlar olmadığı, gelişmiş ülkelerde ve üyesi olmaya çalıştığımız Avrupa Birliğine üye ülkelerde de varolduğu, kurumların serbest piyasa ekonomisinin bir gereği olarak oluşturuldukları belirtilecektir. Çalışma ile üst kurullar olarak bilinen kurumlar hakkında bir eser ortaya konulacak ve bilimsel çalışma yapılmamasından doğan eksiklik giderilerek bu alanda bir kaynak oluşturacaktır.

## **1.3. Problem**

Bağımsız İdari Otoritelerin ne olduğu ve Türk idari sisteminde yer alan Bağımsız İdari Otoritelerin özelliklerinin araştırılmasıdır.

## **1.4. Alt Problemler**

1. Bağımsız İdari Otoritelerin ortaya çıkmasının nedenleri nelerdir?

2. Özellikleri, görev ve yetkileri nelerdir?
3. Diğer ülkelerdeki örnekleri nasıldır?
4. Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler hangileridir, bunların hukuki statüsü nedir, görevleri nelerdir, personelin statüsü ile ücret ve mali hakları nasıldır?
5. Türk idare teşkilatı içinde nasıl yer alırlar?
6. Bunların denetimleri nasıl yapılmaktadır?

### **1.5. Sayıtlılar**

Dergi, gazete, kitap, İnternet ve daha önce konu hakkında yapılmış çalışmalar vb çeşitli kaynaklardan elde edilen bilgilerin güvenilirliği kabul edilerek daha çok teorik temelli bir yaklaşımla bu çalışma hazırlanmıştır.

### **1.6. Sınırlılıklar**

Bu çalışmada doğal tekel özelliği arz eden, toplum yaşamı için önemli olan ve duyarlı sektör olarak kabul edilen alanlarda oluşturulan Bağımsız İdari Otoritelerin tanımı, ortaya çıkış gerekçeleri ve özellikleri hakkında bilgi verilmiştir. Bağımsız İdari Otoriteler olarak kabul edilen; iletişim, enerji, sermaye piyasası, bankacılık gibi sektörlerde faaliyet gösteren, kural koyma, izleme, denetleme, yaptırım uygulama ve uyuşmazlık çözme yetkilerine sahip, işlevsel ve organik açıdan bağımsız ve icrai karar alabilen kurumlar olan; Sermaye Piyasası Kurulu, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu, Rekabet Kurumu, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Telekomünikasyon Kurumu, Şeker Kurumu, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, Tütün Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu ve Kamu İhale Kurumu incelenmiştir.

### **1.7. Tanımlar**

Bu araştırmada kullanılan tanımlar aşağıda açıklanmıştır.

**Bağımsız İdari Otorite:** Özel kanunlarla kurulan, idari ve mali özerkliği haiz, kurul ve kurumdan oluşan kamu tüzel kişiliğini ifade eder.

**Kurul:** Bağımsız idari otoritelerin asli karar organıdır.

**Kurum:** Kuruluş kanunuyla verilen görevleri yapmak ve kurul kararlarını uygulamakla sorumlu teşkilattır.

**Regülasyon:** Belli bir faaliyete ilişkin olarak, kuralların belirlenmesi ve bu kurallara uyulmasının sağlanmasıdır.

**Deregülasyon:** Serbestleştirme, ekonomik faaliyetler üzerine konan düzenleme kısıtlamaların kaldırılması anlamına gelen derüğüasyon, devletin sorumluluğunu azaltan, devletin kuralcı yapısını, rekabeti teşvik ve özelleştirmeyi içeren kanunların gizliliğini ortadan kaldıran bir anlayıştır. Bu uygulamalar sonucunda önceden düzenleme ile korunan özel ve kamusal çıkarlar, pazar dengelerine ve ekonomik verimliliğe dayalı mekanizmaların güvencesine bırakılmıştır.

**Desantralizasyon:** Yetkinin ulusal düzeyden yerel düzeye, üst düzey yönetim seviyesinden aşağıya doğru aktarımı ve dağıtımıdır.

**Sosyal Devlet:** İktisadi, mali, toplumsal alanlarda doğrudan faaliyet gösteren devlet biçimidir. Kalkınmak ve toplumun genel refah seviyesini yükseltmek amacıyla piyasaya müdahale eden devlettir. Faaliyetlerinde kar değil, kamu yararı on plandadır.

**Etkin Devlet:** Devletin yeni ve farklı bir rol tanımının yapılması gerektiğini vurgulayan bu tanım ile devlet, büyümenin doğrudan temin edicisi değil, bir ortağı ve katalizörü olarak piyasanın genişlemesine olanak sağlayacak, onun bir teminatı olacaktır. Bu işlevi yerine getirecek olan da etkin devlettir. Dünya Bankası

1990'ların ortasına kadar minimal devlet düşüncesini desteklerken, 1997 tarihli Değişen Dünyada Devlet Raporu ile bunun yerine etkin devleti önermiştir. Piyasa ve devletin karşıtlık temelinde değil, tamamlayıcılık temelinde görülmesi gerektiğine işaret eden raporda, devlete piyasalar için uygun kurumsal yapıların oluşturulmasında önemli rol yüklemektedir. Dünya Bankası söyleminde etkin devlet kendi kapasitesini en iyi şekilde kullanabilen devlet olarak tanımlanmaktadır.

**Düzenleyici Devlet:** Sosyal devletten farklı olarak devletin müdahalesine karşı çıkan, devletin sadece kural koymasına dayanan anlayış. Devlete yalnızca hakem rolü verilmektedir. Devletin faaliyetlerinde piyasa yararı ön plandadır.

**Yönetişim:** Birleşmiş Milletler Kalkınma Programına göre ekonomik, siyasal ve idari otoritenin her düzeydeki işlemleri yürütmesidir. Dünya Bankası'na göre açık ve öngörülebilir bir karar alma sürecinin, profesyonel bir bürokratik yönetimin, eylem ve işlemlerinden sorumlu bir hükümetin ve kamusal sürece aktif katılımında bulunan sivil toplum ve hukukun üstünlüğünün geçerli olduğu bir düzeni ifade eder. Dünya Bankasına göre yasama, yürütme ve yargı organlarının işleyişi ile ilgili kural ve sınırlamaların olması, halkın siyasal kararlara katılımını sağlayacak mekanizmaların uygulanması, devlet ile özel sektör arasındaki anlaşmazlıkların tahkim benzeri yöntemlerden yararlanılması, kamusal hizmet alanlarında deregülasyon ve özelleştirme uygulamalarının yapılması yönetim için gereken önemli faktörlerdir.<sup>29</sup> Avrupa Birliği saydamlık, vatandaşlara karşı sorumluluk ve hesap verme yükümlülüğü, katılımcılık, devletin rolünde değişim (üretici devlet yerine düzenleyici devlet) ve adem-i merkeziyetçilik ilkelerini yönetim ilkeleri olarak belirlemiştir.<sup>30</sup> Yönetişim ile piyasanın düzenlenmesi bürokrasi, özel sektör ve sivil toplum temsilcilerine bırakılmakta, merkezi hükümetin bu konuda karar alma ve müdahale yetkisi kaldırılmaktadır. Böylelikle ulus devletin yetkileri elinden alınmaktadır.

<sup>29</sup> “Tanımlar İçin İyi Yönetişim Kavramı”, <http://www.canaktan.org/politika/yonetisim/tanim.htm>, 2005.

<sup>30</sup> “Yönetişim”, <http://www.euturkey.org/abportal/uploads/files/ABYONETİSİM.ppt.4944>, 2005.

**Küreselleşme:** Dünyanın tek bir mekan olarak algılanabilecek ölçüde sıkışıp küçülmesi anlamına gelen bir süreci ifade eder. İletişim, enformasyon ve ulaşım olmak üzere insani etkileşimin çeşitli biçimlerinin, uluslar arasındaki coğrafi sınırların önemini yitirmesine yol açacak şekilde dünya ölçeğinde hızla yayılması olarak tanımlanan küreselleşme, tek yönlü bir süreç olmaktan çok, insani faaliyet ve etkileşimin iktisadi, siyasi, teknolojik, hukuki, askeri, kültürel ve çevresel gibi çeşitli alanlarıyla ilgili olan çok boyutlu bir olgudur. Küreselleşmenin ortaya çıkmasında teknolojik, ideolojik ve ekonomik faktörlerin etkili olduğu kabul edilmektedir. Özellikle 1980’li yıllardan itibaren iletişim teknolojilerinin yaygınlık kazanması, Doğu bloğunun yıkılması sonrasında liberal piyasa ekonomisine yönelik uygulamaların hızlanması ve gelişmiş ülkelerde iç piyasaların doyması, özellikle 1970’lerdeki petrol krizi sonrasında dış piyasalara açılma arayışı ile iktisadi faaliyetlerin hacimlerinin artmış olması küreselleşme sürecini ortaya çıkartmıştır. Küreselleşme ile çok uluslu şirketler yeni uluslararası iş bölümü çerçevesinde, üretimlerini bütün dünyaya yaymışlardır. Her gün finans piyasalarında büyük miktarlarda para, bir ülkeden başka ülkeye akmaktadır.<sup>31</sup> Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü’nün (OECD) küreselleşmeyle ilgili olarak önerdiği tanım üç faktörden oluşmaktadır. Bu faktörler, ulus aşırı şirketler gibi güçlü ve yeni aktörlerin siyasal sahneye girişi, bilgisayar teknolojisinin iletişim ve enformasyon alanındaki hızlı yayılımı ve çoğu ülkede deregülasyon politikalarının benimsenmesi. Küreselleşme, ulus devletin geleneksel rolünde iki önemli yapısal değişim meydana getirmektedir. Bunlar bütünleşme ve parçalanmadır. İktisadi ve teknolojik değişimin dünya çapındaki etkisinin sonucu olan küreselleşme ile birlikte ulus aşırı şirketlerin ölçeği ve gücü büyümektedir. Dolayısıyla bu süreç uluslararası siyasi arenanın yeniden düzenlenmesini zorunlu kılmaktadır. Bu bütünleşme sürecine karşın, ekonomilerin bölgeselleşmesi eğilimi ortaya çıkmış ve bu bölgesel ekonomilerin kendi ulus devletlerinden çok, öncelikle küresel ekonomiyle bağlantılı hale gelmesi aynı zamanda etnik kimlik sorunlarının canlanmasına da neden

<sup>31</sup> Veyssel Bozkurt, “Küreselleşme”, <http://www.isguc.org/vbozkurt1.htm>, 2005.

olmaktadır. Parçalanma süreci ulus devletin geleneksel yapılarını zayıflatmakta ve ulusal siyasi sistemin yeniden şekillenmesini teşvik etmektedir.<sup>32</sup>

**Kamusal yaşamın duyarlı alanları :** Toplumsal yaşam için özellik arzeden, devletin düzenlemesi gereken iletişim, finans, medya, bankacılık ve borsa işlemleri, telekomünikasyon, enerji, taşımacılık gibi sektörlerdir. Bu faaliyet alanları bireysel özgürlükler üzerinde oldukça etkili sonuçlar doğurmaktadır. Bireyin ve toplumun yararını korumak için bu etkinliklerin pozitif hukuk düzeni tarafından daha iyi düzenlenerek bireyin özgürlüklerinin etkili biçimde korunması gerekmektedir. Devlet açısından da bu anayasal görev olarak görülmektedir. Devlet, toplumsal barışı, ekonomik dengeyi ve kamu düzenini korumakla görevlidir.<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> **Mustafa Erdoğan**, “Küreselleşme Nedir”,  
<http://www.liberal-dt.org.tr/index.php?lang=tr&message=article&art=241>, 2005.

<sup>33</sup> **Akıncı**, a.g.e., s. 115.

## BÖLÜM II

### 2. TANIM VE ÖZELLİKLER

Bu bölümde, Bağımsız İdari Otoritelerin tanımı yapılmış, ortaya çıkışları hakkında bilgi verilerek, özellikleri ve sahip olduğu yetkileri açıklanmaya çalışılmıştır.

#### 2.1. Tanım

Genel olarak özerk kurul, üst kurul, düzenleyici kurul, regülasyon kurumları olarak bilinen ve ülkemizde 1980’li yıllardan sonra devletin yeniden yapılandırılması ilkesi çerçevesinde oluşturulan Bağımsız İdari Otoriteler, kavramda yer alan üç özelliği ile dikkati çeker. Bağımsız sözcüğü, organik ve işlevsel anlamda yürütme organı karşısında kurumun bağımsızlığını; idari sözcüğü, idari organ niteliğinde olduğunu; otorite sözcüğü ise bunların danışma organı değil, düzenleyici ve icrai (idari) yani hukuksal durumu etkileyici karar alıp uygulayan kuruluşlar olduğunu gösterir.<sup>34</sup>

BİÖ’lar, yukarıda yer alan özellikleri göz önüne alınarak; özerk ve bağımsız olan, kamusal yaşamın duyarlı alanları olarak nitelenen enerji, iletişim, ekonomi vb. sektörlerde denetim ve düzenleme esaslarına dayalı güçlü kamusal yetkileri bulunan, merkezi idarenin hiyerarşik yapısından ayrılmış olmalarına karşın merkezi idarenin ve genel bir deyişle devletin gözetimi dışında olmayan, bir hizmeti sunmaktan çok bir faaliyetin, organizasyonun düzenlemesini ve denetimini yapan kurumlar olarak tanımlanabilir.

---

<sup>34</sup> **Şeref Gözübüyük-Turgut Tan**, *İdare Hukuku*, Cilt 1, Ankara:Turhan Yayınevi, 2004, s. 367.

Kurumların sahip olduğu özerklik, Türk Dil Kurumunun Türkçe sözlüğünde iki anlamda tanımlanmıştır. Bunlardan birincisi, bir topluluğun, bir kuruluşun ayrı bir yasaya bağlı olarak kendi kendini yönetme hakkı, muhtariyet, otonomi iken; ikinci anlamı ise bir kişinin veya bir topluluğun uyacağı yasayı kendisinin koymasındır.<sup>35</sup> Hukuki açıdan idari ve mali alanda karar ve hareket serbestliğini ifade eden özerklik, idari anlamda ise kamu kurumlarının kendi hizmetlerini düzenlemesi hakkını kapsar. Özerklik kapsamında otoritelerin kamu tüzel kişiliğini haiz olmaları, yargısal denetim dışında hiyerarşi ve vesayet türü bir idari denetime tabi olmamaları, özel bir bütçeye sahip olma özellikleri sıralanabilir. Ancak, bu özellikler özerklik kavramının kabulü için olmazsa olmaz koşullar değil, sadece göz önünde bulundurulabilen kavramlardır.<sup>36</sup>

Otorite kavramı ise icrai karar alma gücünü ifade eder. Hukuki anlamda hukuksal güç ve yetki, emretme ve işlem yapma hakkı, kamusal görev alanında bir kamu ajanının hukuka uygun olarak verdiği emirleri yerine getirme, itaat ettirme iktidarı biçiminde tanımlanmaktadır. Yönetim hukukunda ise, yürütülebilir karar alma ve alınan kararı yerine getirme yetkisini ifade eder.<sup>37</sup>

Bir kuruluş, idare etmekten ziyade düzenleme işlevini yerine getiriyorsa ve kendine tahsis edilen işlevini yerine getirmek amacıyla hukuksal düzenlemeleri ve bireysel durumları değiştirme imkanı veren karar alabilme yetkisine sahipse otorite sahibi olarak nitelendirilir. Etkili ve yürütülebilir kararlar yani icrai karar alan ve bu kararları başka bir kuruluşun izni yada onayına gerek kalmaksızın uygulayabilen BİO'lar otorite sahibi kurumlardır. Otorite sahibi olma nitelikleri ise sektörde düzenleme yapma, uygulayabilme, sektörü koruma vb. görevler yüklenmeleri ve sahip olduğu bu görevleri siyasi iktidarın, bürokrasinin veya özel grupların etkisinde kalmadan yerine getirebilme amacıyla etkili ve güçlü olma isteklerinden kaynaklanmaktadır. Bu özelliğiyle Bağımsız İdari Otoritelerin belirli bir yapıyı

<sup>35</sup> **Ahmet Ozansoy**, “Özerk Kurumların Ortak Özellikleri”, *Yaklaşım Dergisi*, sayı:126 (2003), s. 85.

<sup>36</sup> **Berç Germeyan-Eda Deniz**, “Bağımsız İdari Otoriteler Kapsamında Rekabet Kurumu”, s. 5. <http://www.vergidegundem.com/files/Hukuk%20D%FCnyas%FD-Aral%FDk2004.doc>, 2005.

<sup>37</sup> **Müslüm Akıncı**, *Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman*, İstanbul: Beta Yayınları, 1999, s. 112-113.

oluşturan devlet kuruluşlarının birlikteliği içine yerleştirilmiş, özel düzenlemeleri olan organlar oldukları görülmektedir. BİO'lar, aynı zamanda idari kararların uyumlu hale getirilmesinde, hatta bu kararların alınmasında etkili olan yetkilerle donatılmışlardır. Bu durum, örgütlenmelerinin özelliği ile kendilerini gerçek otorite yapan özgün yetkilerin birleştirilmesidir.<sup>38</sup>

Bağımsız İdari Otoriteler hakkında yapılan tanımlardan bazıları şöyledir.

Sermaye piyasası, rekabet piyasası, radyo ve televizyon yayıncılığı, bankacılık, enerji, iletişim gibi kamusal yaşamın hassas alanlarında düzenleme ve denetleme görevini yerine getiren, devlet adına etkili karar alma yetkisine sahip bağımsız nitelikte kuruluşlardır.<sup>39</sup>

Geleneksel idari yapının dışına yerleştirilmiş, bağımsızlıkları güvence altına alınmış ve belirli bir sektörde düzeni ve hukuka uygunluğu sağlama ve müdahalede bulunma yetkisine sahip olan kuruluşlardır.<sup>40</sup>

Toplumsal yaşam için özel bir önem ve duyarlılık taşıyan temel hak ve özgürlükler ile ekonomik ve sosyal alanlarda düzenleme, denetleme ve yönlendirme faaliyetinde bulunan, kararları üzerinde hiçbir makam ve mercinin etkisi bulunmayan, karar organları özel güvencelere sahip olan ve mali özerkliği bulunan özerk bütçeli kamu tüzel kişileridir.<sup>41</sup>

Belirli sayıdaki kişiden oluşan bir karar organı bulunan, kanunla belirlenen belirli bir alanda esas itibarıyla düzenleme ve denetim yapmak görevi verilmiş ve bu

<sup>38</sup> **Ender Ethem Atay**, “Fransız İdare Hukukunda Bağımsız İdari Otoriteler (BİO'lar): Rekabet Konseyi”, *Rekabet Kurumu Perşembe Konferansları* 6, Ankara: Rekabet Kurumu Yayın No:57 (2000), s. 65-66. **Akıncı**, a.g.e., s. 113.

<sup>39</sup> **Kemal Gözler**, *İdare Hukuku Dersleri*, Bursa: Ekin Yayınevi, 2002, s. 185.

<sup>40</sup> **Çağdaş Evrim Ergün**, “Türkiye ve Avrupa Birliği’nde Enerji Alanındaki Bağımsız İdari Otoriteler”, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, sayı 50 (2004), s. 46.

<sup>41</sup> **Ali Ulusoy**, *Bağımsız İdari Otoriteler*, Ankara:Turhan Kitabevi, 2003, s. 2. **Ali Ulusoy**, “Türkiye için Nasıl Bir Bağımsız İdari Otorite Modeli”, *II. Bağımsız Kurullar ve Piyasa Ekonomisi Arenası*, İstanbul: STEAM, 17 Aralık 2002. s. 89.

[http://www.tk.gov.tr/Etkinlikler/Ulusal\\_Etkinlikler/II%20BKA.doc](http://www.tk.gov.tr/Etkinlikler/Ulusal_Etkinlikler/II%20BKA.doc), 2005.

amaçla yetkilerle donatılmış, mali ve idari özerkliğe sahip, yetkilerini kendi sorumluluğu altında bağımsız olarak kullanan, yasalarında belirlenen ilkeler çerçevesinde hesap veren tüzel kişiliğe sahip kamu kurumlarıdır.<sup>42</sup>

Bağımsız İdari Otoriteleri devletin serbest piyasa kurallarına müdahale biçimlerinden biri olarak gören Atiyas'a göre, başkan ve karar alma organını bulunan, üyeleri belirli bir dönem için atanan ve atanan üyelerin görevlerine ancak olağanüstü durumlarda son verilebilen, almış oldukları kararlarda siyasi iktidara bağımlı olmayan, günlük işleyişinde ve personel politikalarında yürütmenin doğrudan komutası altında olmayan kurumlardır.<sup>43</sup>

Kaboğlu ise, Bağımsız İdari Otoriteleri üç ögesiyle birlikte tanımlamıştır. İlk olarak oluşumu bakımından bağımsızdırlar. Fransa, Belçika ve Türkiye örneklerinde olduğu gibi kurul halinde oluşum esas olmakla beraber, komiser formülü de (İngiltere, Almanya) geçerlidir. Bağımsızlıkta belirleyici olan bir diğer öge, kişi yada kurul üyelerinin belirlenmesidir. Bu yetki, kural olarak yasama organına tanınmıştır ancak, belli bir siyasal çoğunluğun etkisini önlemek için, nitelikli çoğunluk da aranmaktadır. Göreve bir kez atandıktan veya seçildikten sonra, görevden alınamaması idari otoritenin asıl bağımsızlık güvencesini oluşturmaktadır. Ayrıca uzman kişilere, belli meslekten çok sayıda kişilere ve hizmetten yararlananların temsiline yer verilmesi kuraldır. Böylelikle nesnellik ve yansızlık sağlanmış olur. İkinci öge, idarenin hiyerarşik yapısının dışında yer almakla birlikte idari nitelikte olmalarıdır. Genel bir kural olmamakla birlikte, kamu tüzel kişiliği statüsü, idari-siyasi örgüt yapısı dışında yer almaları yönünden bir çerçeve oluşturmaktadır. Üçüncü öge ise, organik ve işlevsel yönlerden birer otorite olmalarıdır. Anayasanın ve yasaların verdiği yetkiyi başka makamın iznine gerek kalmadan kendiliklerinden kullanırlar.<sup>44</sup>

<sup>42</sup> **Ali İhsan Karacan**, *Özerk Kurumlar Üzerine Denemeler*, İstanbul: Creative Yayıncılık, 2002, s. 29.

<sup>43</sup> **İzak Atiyas**, "Bağımsız Düzenleyici Kurulların Ekonomik Gerekçeleri", *II. Bağımsız Kurumlar ve Piyasa Ekonomisi Arenası*, İstanbul: STEAM, 17 Aralık 2002, s. 16-21.

[http://www.tk.gov.tr/Etkinlikler/Ulusal\\_Etkinlikler/II%20BKA.doc](http://www.tk.gov.tr/Etkinlikler/Ulusal_Etkinlikler/II%20BKA.doc), 2005.

<sup>44</sup> **İbrahim Kaboğlu**, *Bağımsız İdari Otoriteler*, ed. İbrahim Kaboğlu, İstanbul: Alkım Yayınevi, 1998, s. 194-195.

Siyasi iktidar ve ekonomik güç odaklarından gelebilecek tehlikelere, teknolojilerin ve mali araçların olası tehditlerine karşı birey özgürlüklerini ve ekonomik düzeni korumak amacıyla devletin yerine getirmesi gereken işlevlerin sonucu ortaya çıkan, idari ve mali açıdan özerk olarak faaliyette bulunan, yürütme işlevinin yanında kısmen de yargı görevleri bulunan ve görevlileri kuruluş kanunlarında yer alan hükümler dışında görevden alınamayan kurumlardır.<sup>45</sup>

Bağımsız İdari Otoriteler, kimi temel hak ve özgürlükler alanına yönelik olarak regülasyon (düzenleme) işlevini de yüklenmişlerdir. Regülasyon, belirli bir alanda düzenleme, bu alanda faaliyette bulunacaklar açısından kuralları belirleme ve bu kurallara uyulup uyulmadığını denetlemek ve aykırı davrananlara yaptırım uygulama etkinliklerinin bütünüdür. Kamu hizmetini idare aracılığıyla yerine getiren ve özelleştirme uygulamaları ile birlikte kamu hizmetlerini özel sektöre devreden devlet, regülasyon uygulamaları ile hizmeti yapan değil, özelleştirilen alanlarda piyasa mekanizmasının kurallarının tam anlamıyla gerçekleşmesini sağlamaya yönelik bir tür hakemlik rolü üstlenmiştir.

Yukarıdaki tanımlardan da anlaşılacağı gibi özerk bir yapıya sahip olan Bağımsız İdari Otoritelerin faaliyette bulunduğu sektörlerde düzenleme ve denetleme yapabilme yetkileri bulunmaktadır.

## 2.2. Bağımsız İdari Otoritelerin Ortaya Çıkışı

Günümüzde olağanüstü hızlı teknolojik gelişmeler ve küreselleşme süreci, toplumsal ilişkileri karmaşıklştırmış, idari yapılanmaya yeni kurum ve kavramların eklenmesini zorunlu kılmıştır. Enerji, iletişim, hak ve özgürlükler gibi alanların düzenlenmesi ve denetlenmesi ile rekabete açılan hizmet sektörlerinde işletme (kamusal veya özel) ve düzenlenme işlevlerinin ayrılması sonucu düzenleme işlevini

---

<sup>45</sup> **Lütfi Duran**, “Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler” *AİD*, c. 30/sayı 1 (1997), s. 5., **Lütfi Duran** “Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler” *Bağımsız İdari Otoriteler*, ed. İbrahim Kaboğlu, İstanbul: Alkım Yayınevi, 1998, s. 24.

yerine getirecek bağımsız bir otoriteye duyulan gereksinim, klasik idari kuruluşlardan farklı yeni bir idari yapılanma modeli ortaya çıkarmıştır.<sup>46</sup>

Çağdaş, demokratik, hukuk devletinin teknolojik gelişmeler sonucu oluşan yeni süreçte en temel sorunu, bir yandan artan idari faaliyet alanlarına uygun yönetim sistem ve kurumlarını oluşturmak, öte yandan da bireylerin temel hak ve özgürlüklerinin en kapsamlı biçimde korunması olmaktadır. Bu arayışlar sonucu Bağımsız İdari Otoriteler ortaya çıkmıştır. Bağımsız İdari Otoritelerin ortaya çıkışı birçok gerekçeye bağlanabilir.

Kamu yararı için önemli sayılan alanların (örneğin sermaye piyasası, rekabetin ve tüketicilerin korunması, bankacılık ve finans sektörü, görsel-işitsel iletişim vb.) politikanın ve politikacıların etkilerinden arındırılması amacı, Bağımsız İdari Otoritelerin ortaya çıkmasında ilk sırada gösterilmektedir.<sup>47</sup> Politikacılara olan güvensizlik sonucu iletişim ve finans sektörleri gibi alanlarda siyasi iktidarın söz sahibi olması, tarafsızlık ve objektiflik açılarından sorunlar yaratmaktadır.<sup>48</sup> Çünkü, siyasi iktidarlar, uzun vadede olumlu sonuçları hissedilebilecek nitelikteki kararlardan ziyade kısa vadeli sonuç yaratacak nitelikteki önlem ve kararları tercih etme eğilimindedirler. Bu nedenle, karar ve önlemlerin kaygılardan arınmış kurumlarca alınmasının daha doğru bir yaklaşım olacağı düşünülmektedir.

Bağımsız İdari Otoritelerin ortaya çıkmasındaki bir diğer gerekçe bu kurumların, yönetilenleri keyfi hareketlerden koruyacak objektifliğin ve yansızlığın güvencesi olarak görülmeleridir. Çünkü BİO'lar, temel hak ve özgürlükler ile ekonomik düzeni korumak ve güvence altında bulundurmak amacıyla kamusal ve

<sup>46</sup> **Turgut Tan**, “Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurullar” *Amme İdaresi Dergisi*, c.35/sayı 2 (2002), s. 11.

<sup>47</sup> **Şahin Ardiçyok** “Doğal Tekeller ve Düzenleyici Kurumlar, Türkiye İçin Düzenleyici Kurum Modeli”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, *Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü*, 2000, s. 93.

<sup>48</sup> **Ulusoy**, a.g.e., s. 6. **Ulusoy** “Regülasyon Kurumları Hakkında Genel Bir Değerlendirme”, 2000 *Yılında İdari Yargı Sempozyumu*, Ankara: Danıştay Yayın Bürosu No:59, 2000, s. 273. **Ulusoy** “Türkiye İçin Nasıl Bir Bağımsız İdari Otorite Modeli”, *II. Bağımsız Kurumlar ve Piyasa Ekonomisi Arenası*, İstanbul: STEAM, 17 Aralık 2002. s. 92.  
[http://www.tk.gov.tr/Etkinlikler/Ulusal\\_Etkinlikler/II%20BKA.doc](http://www.tk.gov.tr/Etkinlikler/Ulusal_Etkinlikler/II%20BKA.doc), 2005.

özel etkinlikleri düzenler, bu düzenlemeleri izleyerek denetler, düzenlemelere aykırı davranış ve durumları önlemek amacıyla yaptırım uygulama faaliyetinde bulunurlar.<sup>49</sup>

Pauliat'a göre, yönetilenlerin haklarını idare karşısında korumak düşüncesi Bağımsız İdari Otoriteleri ortaya çıkarmıştır. Bu kurumlar ile önce bireyi idareye, idarenin sahip olduğu şahsi olmayan (kişilik dışı) her şeye karşı korumak, yurttaşın özgürlüklerini devlet karşısında veya yetkilerini kötüye kullanabilecek güç merkezleri karşısında korumak, daha sonra çok ağır bir bürokrasinin kaçınılmaz işleyiş bozukluklarını önlemek söz konusudur.<sup>50</sup>

Serbest piyasa ekonomisine geçişin ardından atılan kamuda özelleştirme adımlarının gerekliliği de bu kurumları ortaya çıkarmıştır.<sup>51</sup> Özelleştirme politikaları ile beraber devletin birincil görevleri arasına regülasyon girmiştir. İleride ayrıntılı olarak ele alınacak olan regülasyon görevinin klasik bürokratik yapılanma dışında bulunan, hızlı ve etkin karar alabilen ve aynı şekilde aldığı kararları uygulayabilen uzman kurumlar eliyle yürütülmesine ihtiyaç duyulmuş, böylelikle BİO'lar oluşturulmuştur.<sup>52</sup> Özelleştirme politikaları ile ekonomide devletçi politikaların yerini düzenlenmiş piyasa ekonomisinin alması arasında paralellik gözlenmektedir. Bu nedenle, geniş anlamda özelleştirme olarak algılanan devlet düzenlemelerinin azalması ile deregülasyon (serbestleştirme) hareketinin boş bıraktığı alanların Bağımsız İdari Otoriteler tarafından doldurulduğu kabul edilmektedir.<sup>53</sup>

Kurumlar, serbest piyasa ekonomisinin aksaklıklarını gidermek amacıyla da oluşturulmuşlardır. Mali sektör ve rekabet alanı gibi önemli alanlarda ve doğal tekel

<sup>49</sup> **T. Tolga Kalkan**, "Üst Kurullar ve Yeniden Yapılanma", *Vergi Dünyası Dergisi*, sayı 264 (2003), s. 157. **Turan Yıldırım**, "Bağımsız İdari Otoritelerin Yargısal Denetimi", *2000 Yılında İdari Yargı Sempozyumu*, Ankara: Danıştay Yayın Bürosu No:59, 2000, s. 219.

<sup>50</sup> **Helene Pauliat**, "Karşılaştırmalı Hukukta Bağımsız İdari Otoriteler Yetkisi", *Bağımsız İdari Otoriteler*, çev. Mahmut Göçer, ed. İbrahim Kaboğlu, İstanbul: Alkım Yayınevi, 1998, s. 6.

<sup>51</sup> **Ali Çoşkun**, *II. Bağımsız Kurumlar ve Piyasa Ekonomisi Arenası*, İstanbul: STEAM, 17 Aralık 2002. [http://www.tk.gov.tr/Etkinlikler/Ulusal\\_Etkinlikler/II%20BKA.doc](http://www.tk.gov.tr/Etkinlikler/Ulusal_Etkinlikler/II%20BKA.doc), 2005, s. 6.

<sup>52</sup> **Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu**, Rekabet Kurumunun 1999, 2000, 2001 Yılları İş ve İşlemlerinin Araştırma ve Denetlenmesine İlişkin Rapor Özeti", [http://www.cankaya.gov.tr/tr\\_html/DDK/rapor001.htm](http://www.cankaya.gov.tr/tr_html/DDK/rapor001.htm)T.C, 2004.

<sup>53</sup> **Turgut Tan**, "Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurullar" *AİD*, c.35/sayı 2 (2002), s.12.

özellikleri arz eden, aynı zamanda da özelleştirme ve serbestleşme yoluyla piyasaya yeni girişlere izin verilen sektörlerde, örneğin telekomünikasyon ve elektrik sektöründe, tamamıyla serbestleştirilmiş bir piyasa iyi çalışmadığı için BİO'ların oluşumlarına ihtiyaç duyulmuştur. Her sektörün sorunları farklılık gösterdiğinden piyasa mekanizmasının düzgün işleyebilmesi için çeşitli düzenlemeler yapılması gerekmekte ve bu düzenlemeler özerk kurullar yoluyla gerçekleştirilmektedir.<sup>54</sup> Çünkü, rekabetçi piyasa etkin, politize olmamış ve bağımsız bir düzenleme olmadan hızlı ve etkin bir şekilde gelişmemektedir.<sup>55</sup>

Ünal'a göre, özellikle son yirmi yıl içerisinde gelişmiş ve gelişmekte olan ülke ekonomilerinin finans piyasalarında kurulan Bağımsız İdari Otoriteler, iç ve dış ekonomik ve siyasi gelişmelerin bir sonucudur. Finans sisteminde istikrarın sağlanabilmesi için uluslararası düzenleyici kurumlarca getirilen Basel Bankacılık Gözetimine<sup>56</sup> ilişkin temel prensiplere, Avrupa Birliği aday ülkelerinin de uyum zorunluluğu, bu gelişmeyi hızlandırmıştır. Bir başka ifade ile, son yıllarda ülkemizde finans piyasalarında kurulan ve kurulması amaçlanan üst kurullar, yalnızca piyasalarda yaşanan krizlerin sonucu değil, aynı zamanda uluslararası gelişmelerin de bir ürünüdür.<sup>57</sup>

Avrupa Birliği üyelik süreci içindeki Türkiye'de, telekomünikasyon ve elektrik sektörlerinde özerk kurullar yoluyla müdahalenin gerçekleşmesi Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne (AB) tam üye olma yükümlülükleri arasında da yer almaktadır.<sup>58</sup> Mal ve hizmeti sunan işletici ile oyunun kurallarını koyan ve uygulanmasını denetleyen düzenleyici ayrımının yapılmasını isteyen Avrupa Birliğinin kabul ettiği ve üye ülkelerde uygulanmasını istediği de, aynı alanda kamusal ve özel işleticiler

<sup>54</sup> **İzak Atiyas**, "Üst Kurullar saydam çalışmalı", [http://www.turkistime.org/21/print/24\\_4\\_tr\\_p.asp](http://www.turkistime.org/21/print/24_4_tr_p.asp), 2004.

<sup>55</sup> **Ajay Chhibber**, *II. Bağımsız Kurumlar ve Piyasa Ekonomisi Arenası*, İstanbul: STEAM, 17 Aralık 2002, s. 4.. [http://www.tk.gov.tr/Etkinlikler/Ulusal\\_Etkinlikler/II%20BKA.doc](http://www.tk.gov.tr/Etkinlikler/Ulusal_Etkinlikler/II%20BKA.doc), 2005..

<sup>56</sup> **Basel Gözetimi**: etkili piyasa disiplini ve etkili bankacılık sistemini sağlamak amacıyla bankaların uygun muhasebe politikaları ve prosedürleri oluşturmalarına yardım etmek amacıyla oluşturulan komisyonca (basel komisyonu) kabul edilen ilkeler. bkz. <http://www.bddk.org.tr>

<sup>57</sup> **Targan Ünal**, "Finans Sektöründe Üst Kurulların Rolü ve Fonksiyonu" *Active Academy 1. Uluslararası Finans Zirvesi*, 18 Ekim 2003, s. 4. <http://www.iubam.org/FSUKR.pdf>, 2004.

<sup>58</sup> **İzak Atiyas**, "Üst Kurullar saydam çalışmalı", [http://www.turkistime.org/21/print/24\\_4\\_tr\\_p.asp](http://www.turkistime.org/21/print/24_4_tr_p.asp), 2004.

birlikte faaliyette bulunuyorlarsa, düzenleme işlevinin doğrudan kamusal makamlar tarafından değil, bağımsız düzenleyici otoritelerce yerine getirilmesidir.<sup>59</sup>

Uluslararası Para Fonu ve Dünya Bankası tarafından özellikle bazı sektörlerin özelleştirilmesiyle ortaya çıkan, aynı zamanda kamusal ilginin de bir biçimde sürmesi gereken yeni piyasalarda kamu adına düzenleyici kurumlar olarak önerilmektedir.<sup>60</sup> Piyasa koşullarının etkin ve optimal (en iyi) düzeyde gelişimini ve oluşumunu sağlayacak şekilde bağımsız denetleme ve karar alma özelliklerine sahip olan bu kurumlar aracılığıyla dışsal şoklara açık ülke ekonomisi düzenlenmekte ve sürdürülebilir siyasi politikalardan etkilenmeyen bir konuma yerleştirilmektedir. Bu nedenle Uluslararası Para Fonu ve Dünya Bankası gibi kuruluşlar doğrudan bu tür yapılanmaları desteklemekte ve kurulmalarında öncülük etmektedirler.<sup>61</sup>

Gelişmekte olan ülkelerde özellikle yabancı sermayeyi ve uluslararası yatırımları çekebilmek için, onlara daha çok güven veren bu türden kurumların oluşturulmasının uluslararası kurumlar tarafından doğrudan veya dolaylı olarak önerildiğini belirten Ulusoy; özellikle gelişmekte olan ülkelerde uluslararası yatırımın gelişebilmesi için yabancı yatırımcının önünü görmek istediğini, Bağımsız İdari Otoritelerin bulunmasının yabancı yatırımlar açısından çok önemli olduğunu, örneğin ülkemizdeki Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun kurulmasında böyle bir talep olduğunu vurgulamaktadır.<sup>62</sup>

BİO'ların ortaya çıkmaları siyasal ve ideolojik nedenlere de bağlanabilir. İdare edilenler yani vatandaşlar, toplumu ilgilendiren konularda siyasal denetim aracılığıyla verilmiş bir açıklamadan daha açık ve daha geniş bir açıklamayı istemektedir. Çünkü, tarafsızlık, güvensizlik, kuşku vb. nedenlerle siyasal açıklamaya

<sup>59</sup> **Turgut Tan**, “Bağımsız İdari Otoriteler”, *Rekabet Kurumu Perşembe Konferansları*, sayı 4 (2000), s. 4.

<sup>60</sup> **Erol Katırcıoğlu**, “Tüpraş Kararı ve Üst Kurullar Meselemiz”, *Radikal Gazetesi* (29.05.2004) <http://www.radikal.com.tr/haber.php?haberno=117799&tarih=29/05/2004>.

<sup>61</sup> **Mustafa Çolak**, “Üst Kurulların Ortaya Çıkış Gerekçeleri, Denetimi ve İdari Sistemdeki Konumları”, *Yaklaşım Dergisi*, sayı 125 (2003), s. 84.

<sup>62</sup> **Muhittin Acar, Ali Bilge, Uğur Emek, Ali Ulusoy**, “Değişen Dünya’da ve Türkiye’de Devlet Bağımsız Düzenleyici Kurullar: NEREYE” *İktisat İşletme ve Finans Dergisi*, sayı 206 (2003), s. 23.

inanmamaktadır. Bunun yanında yasama, yürütme ve yargıçlardan oluşan geleneksel devlet organları tarafından sağlanmış olan düzenlemeler, duyarlı sektörlerin gereklerine uymamakta veya bu düzenlemeler çeşitli sebeplerle sektörde yeterince uygulanamamaktadır.<sup>63</sup>

Kurulların ortaya çıkmasına farklı bir yaklaşım getiren Gürsel, teknolojiyi en üst düzeyde kullanan ve göreceli olarak sermayeyi elinde tutan Amerika Birleşik Devletleri'nin, küreselleşme ile birlikte, kendi hukuk modelini diğer ülkelere kolaylıkla taşıdığını belirterek, kurulların aslında bugün dünyada sermayenin serbest hareketini, dolaşımını sağlamaya hizmet ettiğini vurgulamaktadır. Örneğin sermaye piyasası kurulu, sermaye piyasasında ekonomiyi siyasetçinin etkisinden olabildiğince uzak tutmak için oluşturulmaktadır. Amaç, teknolojinin tüm olanaklarını ekonomik alanda kullanarak sermayenin ve ticaretin sınırlarının adeta kalktığı küresel bir dünyada, ekonominin ulusal düzeyde yeniden yapılandırılması ve dünyadaki gelişmelere uyumlu olarak güçlendirilmesidir.<sup>64</sup>

Tarihsel olarak kucaklarında buldukları karmaşık sorunlar yumağı ile uğraşmak için kurulan<sup>65</sup> BİO'lar, 1970'li yılların sonundan itibaren kamusal güçler tarafından esas olarak üç sektörde kurulmuştur. Bunlardan ilki, demokrasi için temel bir sektörü oluşturan ve bu sektöründe baskılar ve kamusal gücün tehdidi altında bulunduğu haberleşme ve iletişim sektörüdür. Ekonominin uluslararası nitelik kazanması olgusuyla gitgide daha karmaşık bir hal almış olan serbest piyasa ekonomisi sektörü bu alandaki önemli nitelikteki ikinci sektörü oluşturmaktadır. Günlük idarenin bulunduğu sektör üçüncü önemli sektörü oluşturmaktadır. Adı geçen kuruluşlar idarenin bürokratik yetkisini hafifletmeye çok özen

<sup>63</sup> **Ender Ethem Atay**, "Fransız İdare Hukukunda Bağımsız İdari Otoritelerin Yargısal Denetimi", *2000 Yılında İdari Yargı Sempozyumu*, Ankara: Danıştay Yayın Bürosu No:59 (2000), s. 220-221.

<sup>64</sup> **Meltem Kutlu Gürsel**, "İdare Hukuku Bağlamında Bağımsız İdari Otoritelerin Sorumluluğu SPK ve BDDK Örneği" *İzmir Barosu Dergisi*, sayı 2. [http://www.izmirbarosu.org.tr/dergi\\_2004/sayi02\\_03.htm](http://www.izmirbarosu.org.tr/dergi_2004/sayi02_03.htm), 2005.

<sup>65</sup> **Güven Sak**, "Neden Bağımsız İdari Otorite", *II. Bağımsız Kurumlar ve Piyasa Ekonomisi Arenası*, İstanbul: STEAM, 17 Aralık 2002, s. 32. [http://www.tk.gov.tr/Etkinlikler/Ulusal\\_Etkinlikler/II%20BKA.doc](http://www.tk.gov.tr/Etkinlikler/Ulusal_Etkinlikler/II%20BKA.doc), 2005.

göstermektedir.<sup>66</sup> Toplumsal ve iktisadi alanlarda görülen hayli karmaşık ve teknik sorunların çözümü, genel idari yapıda bakanlık olarak örgütlenen hizmet birimlerince yerine getirilemeyecek boyuttadır. Artan uzmanlık bilgisine ihtiyaç, sınırlayıcı bürokratik çerçevenin dışında hızlı karar alma, işleyiş sürecine duyulan gereksinim hiyerarşik yapının dışında bir organizasyonun kurulmasına yol açmaktadır. Bazı toplumsal ve iktisadi alanlarda devlet, hem hakem hem de piyasada oyuncu rolündedir. Bu ikinci rol, karar verme aşamasında yürütme organının dürüst ve adil kararlar almasını etkileyebilmektedir. Bu nedenle, oyunun kurallarını belirleyen ve karar verecek birimin, klasik devlet yapısından ayrı olması gerekmektedir. Bakanlıklar aracılığıyla verilen bazı hizmetlerin sonuçlarının sıkıntı yaratması da bu hizmetlerin BİO aracılığıyla verilmesine yol açmıştır.<sup>67</sup>

Bütün bu gerekçeler bir araya getirildiğinde, ülkelerin tarihsel koşullarının farklı olmasından kaynaklanan hususlar hariç tutulduğunda, BİO'ların ortaya çıkışı iki ana nedene bağlanabilir. Bunlardan birincisi; kişiyi devlete ve diğer güç odaklarına karşı korumak, diğeri ise; ağır, verimsiz bir şekilde işleyen, liyakata ve işin tekniğine fazla önem vermeyen, mevcut idari yapıya karşı bir seçenek arayışıdır.<sup>68</sup>

### 2.3. Tarihsel Gelişimi

Bağımsız İdari Otorite kavramı ilk kez federal bir devlet yapısına sahip ve başkanlık rejiminin uygulandığı Amerika Birleşik Devletleri'nde (ABD) ortaya çıkmıştır. Amerika'da Independent Regulatory Agencies olarak tanımlanan ilk bağımsız idari otorite, 1889 yılında devletler arasındaki ticari işlemleri düzenlemek amacıyla kurulan Uluslararası Ticaret Komisyonudur. ABD'den sonra, önce İngiltere'de, daha sonra da özellikle Fransa ve Japonya gibi parlamenter rejimin

---

<sup>66</sup> Atay, a.g.s., s. 220.

<sup>67</sup> Mehmet Çekinmez, "Bağımsız İdari Otoriteler ve Türkiye'deki Bazı Örneklerinin Sınırlı Bir Değerlendirmesi" *Active Bankacılık ve Finans Dergisi*, sayı 8 (1999), s. 2.

<sup>68</sup> Çekinmez, a.g.m., s. 2.

uygulandığı diğer ülkelerde kurulan bu kurumlar,<sup>69</sup> 1980’li yılların sonunda reel sosyalizmin çökmesini takiben de eski sosyalist ülkelerde toplumsal alandan iktisadi alana kadar birçok alanda ortaya çıkmıştır.<sup>70</sup>

Federal bir yapıya sahip olan Amerika Birleşik Devletlerinde tüm ülkeyi ilgilendiren ekonomik konularda federal bir örgüt yaratma çabası kurumların ortaya çıkmasına neden olmuştur. Ortaya çıkmasındaki mantık, federal yapıyla örtüşen bir mantıktır. Toplum hayatı için hassas bir sektör olan ulaşım sektöründe bağımsız kurum oluşturularak yasama, yürütme ve kısmen yargı işlevini üstlenmiştir. Sahip olduğu yetkiler ile sektörün kurallarını belirlemekte, yönetip organize etmekte ve aynı zamanda sektörde denetim işini yaparak çıkan uyuşmazlıkları çözmektedir.<sup>71</sup>

Merkezi düzenleme yapan özellikleri dolayısıyla 1929 yılı Ekonomik Kriz sonrası dönemdeki gereksinimin sonucunda doğan bu kurumlar kriz yıllarında, ekonomiye müdahalenin aracı olarak kullanılmışlardır. Büyük Buhran olarak bilinen ve kapitalizmin tarihindeki en büyük depresyon olarak kabul edilen 1929 kriziyle birlikte pazar güçlerinin serbest bir ekonomide kaynakların optimum kullanımını kendiliğinden sağlayacağı düşüncesi sona ermiş, devlet ekonomik yaşam içinde üretim, değişim ve dağıtımla ilgili sorumluluğu üstlenmiştir. Bu sorumluluk devletin toplumsal alandaki düzenlemelerinin de kaynağını oluşturmuştur. Çünkü, işbölümü ve uzmanlaşmanın yoğunlaşması örgütlenmeyi ve pazarda planlamayı zorunlu kılmıştır. Böylelikle kriz, devletin ekonomik yaşama geniş şekilde müdahalesi ve toplam talep yönetimini üzerine almasıyla çözümlenmiştir.<sup>72</sup> Aslında, devletin elini ekonomiden tamamen çekmesini isteyen laissez-faire yani müdahale etmeyin, rahat bırakın anlayışına dayanan piyasa mekanizmasına göre ekonominin kendisine has iç dinamikleri vardır ve bu iç dinamikler, gizli bir el gibi hareket ederek ekonomiyi

<sup>69</sup> **Ender Ethem Atay**, “Fransız İdare Hukukunda Bağımsız İdari Otoriteler (BİO’lar): Rekabet Konseyi”, *Rekabet Kurumu Perşembe Konferansları* 6, Ankara: Rekabet Kurumu Yayın No:57 (2000), s. 52.

<sup>70</sup> **Korkmaz İlkorur**, “Üst kurullar tartışması”, *Radikal Gazetesi* (09.09.2003).  
[http://www.radikal.com.tr/veriler/2003/09/09/haber\\_88107.php](http://www.radikal.com.tr/veriler/2003/09/09/haber_88107.php), 2005.

<sup>71</sup> **Acar-Bilge, Emek, Ulusoy**, a.g.e., s. 30.

<sup>72</sup> **Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması**, *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Ön İhtisas Komisyonu Raporu*, s. 28.  
<http://www.ekutup.dpt.gov.tr/kamuyone/oik527.pdf>, 2005.

düzenler. Ancak, talep yetersizliğinden kaynaklanan bu bunalım ile piyasa mekanizmasının tek başına krizden çıkışı gerçekleştiremediği görülmüştür. Kriz, İngiliz iktisatçı John Maynard Keynes tarafından belirlenen vergilendirme, sanayiye önem verme, bayındırlık işleri, sosyal refah hizmetleri ve açık bütçe politikası gibi değişik biçimler alan devlet müdahalesi ile aşılabilmektedir. Bu noktada keynesyen politikalara değinmekte fayda vardır. Keynesyen anlayışa göre, işsizlik ve durgunluk döneminde yapılması gereken devlet müdahalesiyle toplam harcamaları artırmaktır. Ekonomide etkin kaynak kullanımını sağlamak, ekonomik büyüme ve kalkınmayı gerçekleştirmek, adil bir gelir ve servet dağılımı ve ekonomik istikrarı sağlamak için devletin toplam talep üzerinde yönlendirici kararlar alması gerekir. İkinci Dünya Savaşı sonrasında genel bir kabul gören ve uygulama alanı bulan keynesyen politikaer esas olarak ekonomik boyutlu olmakla birlikte, talep yönetimine dayanması nedeniyle sosyal amaçlar ile kolay bir uyum sağlamıştır. Bu uyum politikaları, sosyal devlet ya da refah devleti olarak adlandırılan uygulamaları getirmiştir.<sup>73</sup>

Kurumların Avrupa'ya taşınması neo-liberal politikaların öğütlediği her şeyi bizzat üstlenen ve yapan değil, her şeyi rasyonel ölçüler içinde denetleyen ve bazı istisnai şeyleri bizzat üstlenen ve yapan devlet anlayışının etkisiyle gerçekleşmiştir. Keynes sonrası neoliberal söylemlerin etkisiyle piyasa yasalarının ve zihniyetinin toplumsal ve politik yapılarda taraftar bulmasıyla başlayan serbestleştirme ve özelleştirme ile kamudan boşalan haberleşme, enerji gibi alanlarda rekabetçi yapıyı kurmak ve yeniden düzenlemek için bağımsız piyasa düzenleyici idarelere ihtiyaç duyulmuştur.<sup>74</sup>

Kıta Avrupa'sında toplumdaki sosyal gelişmeler devletin yetkilerini arttırırken ekonomik faaliyetler, serbest piyasa mekanizmasının başarısızlıklarını ve aksaklıklarını gidermek düşüncesi ile bir takım düzenlemelere tabi tutulmuştur. Zaman içinde devletin gerek doğası, gerekse yönetim kapasitesi bakımından

<sup>73</sup> [http://www.odevlerim.com/tezler/oseller/kapitalizmin%20evrimi%20\(1\).doc](http://www.odevlerim.com/tezler/oseller/kapitalizmin%20evrimi%20(1).doc), 2005.

<sup>74</sup> **Hikmet Kurnaz**, "Bankacılığımız Yeniden Şekillenirken Bankacılık Üst Kuruluna Düşen Görev", *İktisat İşletme ve Finans Dergisi*, sayı 174 (2000), s. 85.

piyasalarda gerçekleşen ekonomik faaliyetlerin koordinasyonunu veya yönlendirilmesini ne ölçüde etkin bir şekilde yerine getirebileceği yoğun bir tartışma konusu olmuştur. Yine bu dönemde ekonomik entegrasyon (iç pazar, tek para, ekonomik ve sosyal alanda birlik) çerçevesinde uygulanması gereken yeni düzenlemelerin Avrupa Birliğine üye ülkelerin (Almanya, Fransa, İtalya, Birleşik Krallık, İspanya, Hollanda, Belçika, Yunanistan, Portekiz, İsveç, Avusturya, Danimarka, Finlandiya, İrlanda, Lüksemburg) kamu politikalarına kaçınılmaz olarak yansması da üst kurulların yaygınlaşmasında etkili olmuştur.<sup>75</sup> Üye ülkeler, birleşme çabalarını daha da sıklaştırmak ve Avrupa'nın sağlıklı ve sürdürülebilir biçimde büyümesini gerçekleştirmek için bu yapısal reformları üstlenmek zorundadırlar. Aynı şekilde AB'ye aday ülkeler de, mevzuatlarını AB'yi oluşturan bütün yasal belgeler, politikalar, yasal çerçeveler ve kurumsal yapılardan oluşan ve "acquis communautaire" olarak adlandırılan mevzuatla uyumlu hale getirmek zorundadırlar.<sup>76</sup>

#### 2.4. Bağımsız İdari Otoritelerin Özellikleri

Bağımsız İdari Otoriteler, idari ve mali açıdan özerk olarak faaliyet gösterirler. Vatandaşa veya seçilmişlere karşı doğrudan hesap verme durumları yoktur. Yani seçilmiş politikacılar gibi vatandaşa veya parlamentoya yaptıklarından veya yapamadıklarından dolayı doğrudan hesap verme durumları veya politik sorumlulukları yoktur.<sup>77</sup> Bu durum, kurumların sahip olduğu özelliklerden kaynaklanmaktadır.

Bağımsız İdari Otoritelerin; özerk ve bağımsız olmaları ile regülasyon işlevi görmeleri olmak üzere üç önemli özelliğinden söz edilebilir. Bu özellikler başlıklar halinde incelenmeye çalışılmıştır.

<sup>75</sup> Ünal, a.g.e..

<sup>76</sup> *Avrupa Birliği politikaları için bkz.* <http://www.deltur.cec.eu.int>, 2005.

<sup>77</sup> Ali Ulusoy, "Regülasyon Kurumları Hakkında Genel Bir Değerlendirme", 2000 Yılında İdari Yargı Sempozyumu, Ankara: Danıştay Yayın Bürosu No 59, 2000, s. 273.

### 2.4.1. Özerklik

Özerklik, genel olarak karar eylem ve işlemlerde idareye bağlı olmamaktır. Özerk olmak belirli görevleri kendi başına, kendi organları eliyle görebilmeyi ve bunun için gerekli kaynaklara sahip olabilmeyi gerektirir. Özerk yönetim, kendi hareketlerine hakim olacak kuralları düzenleyebilme yetkisine sahiptir.

Özerkliğin biçimi, işlevsel ve yapısal özerklik içinde etkinliklerin yerine getirilmesinde kendini gösterir. Kurumların, yasama veya yürütme erkinin kurucu işlemi dışında, örgüt içi yapılanmaya, personel alımına, bütçe yapımı ve harcamaya ilişkin konularda kendilerinin karar vermesi, kurumlara siyasi ve yönetsel bir yönelim belirleme olanağı vermektedir. Yönetsel bütünlük içinde, yürütmeye doğrudan bağımlı olmaksızın hareket edebilme yeteneği örgütlenme özerkliğini gerektirirken, kamusal yönetimin duyarlı alanlarını düzenleme ve denetleme görevlerini yürütmek ise işlevsel özerkliği gerektirir.<sup>78</sup>

Bağımsız İdari Otoritelerin sahip oldukları özerkliğin gereklerini, yönetsel etkinliğe ilişkin ve mali destek şeklinde belirtmek mümkündür. Yönetsel etkinliğe ilişkin gerekler, özerkliğin dinamik ve sürekli yönüyle ilgili esasları içerir. Kurumsal yapılanmada ve karar vermede bağımsız hareket edebilme özerk sayılmak için gerekli koşullardır. Özerk bir kurum, iç örgütlenme yapısını kendisi belirlemekte ve personel atamasını kendisi yapmaktadır. Mali destek ise; özerk bir kurumun kendisinden beklenen hizmeti yerine getirebilmesi için parasal yönden desteklenmesi gerekliliğini ifade eder. Özerk kurumlara, işlevlerini yerine getirmelerine olanak sağlamak amacıyla giderleriyle orantılı bir gelir sağlanmalıdır. Kurumlara bu mali destek yasalarla güvenceye bağlanmak suretiyle siyasi iktidarın kurumlara karşı öznel davranmalarının önü alınmaktadır.<sup>79</sup>

<sup>78</sup> **Tekin Avaner** “1980 Sonrası Devletin Yeniden Yapılandırılması ve Bağımsız İdari Otoriteler”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, *Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü*, 2003, s. 106.

<sup>79</sup> **Akıncı**, a.g.e., s. 109-110.

Özerkliğin, politik kurumlar ve politikacılardan bağımsızlık, piyasadan bağımsızlık, diğer bürokratik kurumlardan bağımsızlık, medyadan bağımsızlık, küreselleşme ile uluslararası kurum ve örgütlerden bağımsızlık açısından ele alınması gerekir. Dolayısıyla özerk kurumların özerkliği ancak nispi anlamda bir özerkliktir.<sup>80</sup>

#### 2.4.2. Bağımsızlık

Bağımsızlık; karar verme, danışma, önerme, bilgi verme, soruşturma ve yargılama gibi etkinliklerin yerine getirilmesinde başkalarının açık yönlendirme ve etkilemelerine karşı bağımlı olmamaktır. İdari denetimden uzak olma anlamındaki bağımsızlık, esas olarak BİO'ların idari hiyerarşik yapının içinde yer almaması ve üzerlerinde herhangi bir hiyerarşik gücün yada idari denetimin bulunmamasını ifade etmektedir.<sup>81</sup> Bu kurumların üzerinde siyasal anlamda bir denetimin olmaması, bu otoritelerin siyasal güçlere karşı temel bir özelliğini göstermektedir.<sup>82</sup>

Kurumların sahip olduğu bağımsızlık özelliğinin bunları, devletten farklı kamu kişilikleri kurma noktasına ulaştırdığı kabul edilmektedir. Devletten ayrı kişiliklerinin olmaması ise iki temel sonuç doğurur. Kurumların mali araçları devletçe sağlanır ve devlet, bunların her türlü işlemleri sonucu sebep olduğu zararları yüklenmek zorundadır.<sup>83</sup>

Akıncı'ya göre, Bağımsız İdari Otoritelere ayrıcalıklı bir statü tanımanın gerekçesi, düzenleme, denetleme ve kolektif yararı koruma işlevlerini siyasi iktidar, idari bürokrasi ve özel gruplar tarafından bir etkilenme olmaksızın yerine getirebilmesine olanak vermek, bir anlamda yargıya benzer bir dokunulmazlıkla korumak düşüncesidir.<sup>84</sup>

<sup>80</sup> Karacan, a.g.e., s. 35.

<sup>81</sup> Ergün, a.g.m., s. 46.

<sup>82</sup> Atay, a.g.s., s. 226.

<sup>83</sup> Ender Ethem Atay, "Fransız İdare Hukukunda Bağımsız İdari Otoriteler (BİO'lar): Rekabet Konseyi", *Rekabet Kurumu Perşembe Konferansları 6*, Ankara: Rekabet Kurumu Yayın No:57, (2000), s. 67.

<sup>84</sup> Akıncı, a.g.e., s. 101-102.

Bağımsızlık, fonksiyonel ve organik olmak üzere iki alanda görülür.

#### **2.4.2.1. Fonksiyonel Bağımsızlık**

Fonksiyonel bağımsızlık, kurumların işlem ve eylemleri üzerinde yürütme organına dahil birimlerin, bu eylem ve işlemlerin geçersizliği sonucunu doğuracak hiçbir doğrudan yetkiye sahip olmamalarıdır.

Bağımsız idari kurumların, hem organları hem de işlevleri üzerinde iktidarın ve diğer idari mercilerin denetiminin söz konusu olmaması, merkezi idarenin hiyerarşi yada vesayet denetimlerine bağlı kılınmamaları fonksiyonel bağımsızlık gereğidir. İdari sistem, devlet teşkilatı içinde idari fonksiyon gören birimler arasında bütünlüğün sağlanması ve korunabilmesi için ya hiyerarşik bir bağın bulunmasını yada bir vesayet denetiminin etkisini zorunlu kılmaktadır.

Hiyerarşik denetim, tüm hizmetlerin tek bir merkezde toplanıp düzenleme ve planlamanın bir elden yapıldığı merkezden yönetim sisteminde, planlamayı yapan başkent teşkilatı ile hizmetleri ülke düzeyinde yürüten taşra teşkilatı arasında bir görev ve yetki kademeleşmesi ve her kademenin bir üsttekine tabi olması şeklindedir.

Vesayet denetimi ise, merkezi idare ile teknik bilgi ve uzmanlık isteyen belli bir hizmetin yürütülmesi için merkezi idare dışında örgütlenmiş, hizmet yerinden yönetim kuruluşları arasında bütünlüğü sağlayan bir hukuki araç olarak, merkezi idareye, yerinden yönetim kuruluşları üzerinde organların seçimi ve görevden alınmaları ile işlemleri üzerinde denetim yapma yetkisi verir.

Klasik kamu kurumlarının merkezi idare ile arasındaki vesayet ilişkisine karşın, Bağımsız İdari Otoriteler için böyle bir ilişki söz konusu değildir. Bu kurumlara özgünlüklerini kazandırıp klasik kamu kurumları dışında ele

alınmalarında yapısal özellikleri yanında yerine getirdikleri görevler ve kullandıkları yetkilerin nitelikleri de etkili olmaktadır.<sup>85</sup>

#### 2.4.2.2. Organik Bağımsızlık

Organik bağımsızlık; kurumlarda görev alanların yani kurum görevlilerinin, göreve atanma ve görevlerde kalışları ile görevden ayrılımlarında diğer devlet organlarında çalışan kamu görevlilerine göre, çok daha güvenceli bir statüye sahip olmalarıdır.

Kurum üyelerinin statüsü ile ilgili olarak, görev süreleri, yeniden seçilme olanağı bulunup bulunmadığı ve görev süresi dolmadan görevden alınmanın mümkün olup olmadığı üzerinde durulması gereken önemli özelliklerdir.<sup>86</sup> Bu kurumlara tanınan organik bağımsızlık statüleri arasında, kurul üyelerinin belirlenmesinin tamamıyla yasama yada yürütme organlarına bırakılmaması, üyelerin belirli süre için seçilmesi ve bu sürenin sonuna kadar görevden alınamaması, ayrıca ikinci kez üyeliğe atanmalarının mümkün olmaması sayılabilir. Böylelikle üyelerin bağımsızlığı ve tarafsızlığı sağlanmış olmaktadır.

Bu kurumları diğer kurumlardan ayıran özellik organik bağımsızlık yani üyelerin görev süreleri dolmadan görevden alınamama güvencesidir. Bu güvence, özerkliğe sahip ve üyeleri doğrudan halk tarafından seçilmeyen hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarının, merkezi idareyle aralarında hiyerarşik bir bağ varmış gibi, onun rıza ve talimatı aksine eylem ve işlem yapamamaları dikkate alındığında oldukça önem kazanır. Çünkü, hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarının özerk bir kurum gibi çalışamamalarının en önemli nedeni, bu kuruluşların karar organlarının merkezi idarenin taktir yetkisi çerçevesinde istenildiğinde görevden alınabilmesidir.

<sup>85</sup> **Turgut Tan**, “Bağımsız İdari Otorite Olarak Sermaye Piyasası Kurulu”, *Prof. Dr. İsmail TÜRK’e Armağan*, SPK Yayın No:54 (1996), s. 10.

<sup>86</sup> **Ebru Öztürk**, “Üst Kurullar,” <http://www.rekabet.gov.tr/word/ebruozturk.doc>, 2005.

Bağımsız İdari Otoritelerin tüzel kişiliğe sahip olmalarının şart olmadığını, önemli olanın yürütme erkinden bağımsızlık olduğunu belirten Öztürk'e göre; tüzel kişilikleri olmayan Fransa'daki kurulların verdikleri zararlar devlet memuru tarafından karşılanmakta, bütçeleri çalışma alanlarıyla ilgili olan bakanlığın, bazen de başbakanlığın bütçesine tabi olup burada gösterilen ödeneklerle giderleri karşılanmaktadır. Elde ettikleri gelirler kurumlara bırakılmamakta, hazineye aktarılmaktadır. Ancak, yürütme erkinden bağımsız oldukları için, bakanın veya başbakanın emrinde değildirler. Bakanlığın yada başbakanlığın örgütlenmesi ile ilgili kararnamelerde ismen sayılmadıkları gibi örgüt şemalarında da gösterilmemektedir.<sup>87</sup>

Bağımsız İdari Otoritelerin bağımsızlıklarının anayasal güvencesinin bulunmadığını belirten Yıldırım; yapılacak herhangi bir yasa değişikliğiyle, bu kurumlara merkezi idarenin vesayet denetiminin getirilebileceğini belirtmektedir. Kamu tüzel kişileri, siyasal iktidarlara karşı temel hak ve hürriyetlerin korunması işlevini üstlenememektedirler. Çünkü, siyasal iktidara karşı yasal düzenlemeden kaynaklanmayan, hukuki yönü olmayan bir bağımlılık söz konusudur. Hükümet politikasına ters düşmemek, görevden alınmamak veya yeniden atanma isteği gibi durumdan kaynaklanan bu bağımlılık dolayısıyla, kurumların kendilerini atayanlardan bağımsız olarak çalışması mümkün değildir. Bu nedenle bağımsızlığın yasal güvencesi olmalıdır.<sup>88</sup>

Bağımsız düzenleyici kurumların organik bağımsızlıklarının sağlanması amacıyla şunlar yapılabilir.<sup>89</sup>

1. Bağımsız İdari Otoritelerin görev ve yetkilerini, bakanlıkların kontrolü dışında, kanunla düzenlemek,
2. Kurul üyelerinin atanmasında mesleki standartları öngörmek,

<sup>87</sup> Ebru Öztürk, "Üst Kurullar," <http://www.rekabet.gov.tr/word/ebruozturk.doc>, 2005.

<sup>88</sup> Yıldırım, a.g.s., s. 204.

<sup>89</sup> TÜSİAD, Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması, TÜSİAD, Yayın No: TUSİAD-T/2002-12/349, Aralık 2002, s. 165.

3. Kurul üyelerinin görev sürelerini, genel siyasi seçimlerle çakışmayacak şekilde belirlemek ve kurul üyelerinin bireysel görev sürelerini, diğer üyelerin değişim süresinden ayırmak,
4. Kurullara, düzenleme yapmak ve uygulamayı yönlendirme yetkisi vermek,
5. Özel bütçe sağlamak,
6. Personelinin ücretlerini iyileştirmek,
7. Üyeleri mümkün olduğunca uzun bir süre için göreve getirmek ve bir daha da seçilme imkanı tanımamak.<sup>90</sup> Çünkü bu şekilde kendilerini atayanlara karşı bağımsızlıkları daha kolay sağlanabilir.

Bağımsız İdari Otoritelerin organik ve fonksiyonel açıdan bağımsız olması, hiçbir denetime tabi olmaması anlamına gelmemelidir. Çünkü, devletin bütünlüğü ilkesi gereği, kurumların işlemleri yargısal denetime tabidir. Verdikleri kararlara karşı yargı yoluna başvurulabilmektedir. Kurumların araştırma ve soruşturma sonucu gerçekleştirdikleri denetime ilişkin olarak verdikleri kararların yargısal denetime açık olması, kurumların yargı erki karşısında göreceli bir bağımsızlığa sahip olduklarını gösterir. Kurum üyeleri, görevleri ile ilgili işledikleri suçlardan dolayı memurlar gibi yargılanmakta ve kurumun harcamaları da çeşitli denetime tabi olmaktadır. Nihayet kurumların kuruluş kanunları, yasama organı tarafından belirlenmektedir. Dolayısıyla yasama organı bu kurumları dilediği gibi düzenleyebilmektedir.<sup>91</sup>

### 2.4.3. Regülasyon

Belirli bir gelişmişlik düzeyine ulaşmış ülkelerde, piyasaların etkin çalışmaması sebebiyle, özellikle 1930'lu yıllarda yaşanan ekonomik buhran ve ardından Keynes'in çalışmaları sonucu devletin piyasalara müdahalesi gereği anlayışı ortaya çıkmıştır. Bu müdahale anlayışı daha çok piyasalarda devletin tekel olarak faaliyet göstermesi şeklinde olmuştur. Ancak, gelişen sosyal devlet

<sup>90</sup> **Turgut Tan**, "Bağımsız İdari Otoriteler", *Rekabet Kurumu Perşembe Konferansları*, sayı 4 (2000), s. 8.

<sup>91</sup> **Ulusoy**, a.g.e., s.18. **Ardıyok**, a.g.t., s. 226.

anlayışının, devletin görev tanımını değiştirmesi ve görevini artırması, devletin girişimci olarak faaliyet gösterdiği alanlarda verimlilik ile ilgili yaşanan sorunlar, kamu işletmeciliğinin rekabetçi çözümler sağlamakta yetersiz olduğunun görülmesi üzerine icraya dönük devlet müdahaleciliğinden regülasyona dönük devlet müdahaleciliğine doğru geçişler yaşanmaya başlamıştır.<sup>92</sup>

Bu devlet müdahaleciliği, 1980’li yılların başından itibaren Thatcher ve Reagancı liberal politikaların etkisiyle, oldukça gündeme gelmiş ve Kara Avrupa’sı hukukunu da etkilemiştir.

Devlet, bu yeni süreçte toplumsal yaşama ilişkin faaliyetleri bizzat üstlenen değil, toplumsal yaşamda düzenleme yapan bir hakem rolü üstlenmiştir. Bu bağlamda devlet, eli silahlı bir jandarma değil, toplumsal birlikteliği ve uzlaşmayı sağlamaya çalışan manevi bir otorite olarak kabul edilmektedir. Bu nedenle regülasyon kavramı üzerinde önümüzdeki yıllarda önemli tartışmalar yapılacaktır.<sup>93</sup>

Regülasyon; belirli bir alanı düzenleme, düzenlenen bu alanda faaliyette bulunacaklar açısından kuralları belirleme ve bu kurallara uyulup uyulmadığını denetleyerek, kurallara aykırı davranışlara yaptırım uygulama olarak tanımlanır.<sup>94</sup>

Kamu hizmeti kapsamında regülasyon yani düzenleme ise, toplumsal değeri veya sonuçları olan hedeflerin gerçekleştirilmesi için serbest pazarın işleyişini değiştirme amacı ile kurulmuş özel statülü bir kamu kurumunun, iktisadi aktörler üzerinde uyguladığı hükümet denetimi<sup>95</sup> olarak tanımlanır.

Kamu hizmeti kapsamındaki regülasyon faaliyetleri 3 başlık altında toplanabilir. İktisadi regülasyon; piyasaların etkinliğini geliştirmeye yönelik düzenlemedir. Fiyat kontrolleri, döviz kurunun kontrolü, kira kontrolü, faiz oranının

<sup>92</sup> **Berna Tepe-Şahin Ardiyok**, “Devlete Yeni Rol: Regülasyon”, *AİD*, c. 37/sayı 1 (2004), s. 106.

<sup>93</sup> **Ulusoy**, a.g.s., s. 274.

<sup>94</sup> **Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu**, Rekabet Kurumunun 1999, 2000, 2001 Yılları İş ve İşlemlerinin Araştırma ve Denetlenmesine İlişkin Rapor Özeti”, [http://cankaya.gov.tr/tr\\_html/DDK/rapor001.htm](http://cankaya.gov.tr/tr_html/DDK/rapor001.htm)T.C, 2004.

<sup>95</sup> **Tepe-Ardıyok**, a.g.m., s. 107.

kontrolü vb. uygulamalar örnek gösterilebilir. Sosyal regülasyon; toplumun haklarını korumaya ve refahını artırmaya yönelik regülasyon faaliyetleridir. Örneğin, çevre, güvenlik, sağlık ve çalışanların durumu ile ilgili faaliyetler. İdari regülasyon; devletin müdahil olduğu işlemlerin ne şekilde gerçekleşeceğine ilişkin kuralların bütünüdür. Trafikin iyi işlemesi için oluşturulan kurallar ve yaptığı düzenlemeler idari regülasyona örnek verilebilir.<sup>96</sup>

Regülasyonun dört hedefi bulunmaktadır. Bunlardan birincisi; sözkonusu hizmetlerin tüketiciler arasındaki dağılımının etkin olmasını sağlamak, hakim konum durumlarının hizmet dağılımında etkinsizlik yaratmasını önlemektir. İkinci hedef; hizmetleri üreten firmaların, o hizmetleri en düşük maliyetle üretmelerini yani maliyet verimliliğini sağlamaktır. Üçüncüsü; evrensel hizmet sağlamak, yani hizmetin belki de maliyetini bile karşılayacak durumda olmayan bölgelere ve gelir gruplarına ulaşmasını sağlamak, dördüncüsü ise; hizmeti üreten firmaların hakim konumlarından rant yaratmalarını önlemek yani aşırı karlarını sınırlamaktır. Bunun yanında özel kesimden yatırımcıların bu sektörlere yatırım yapmaları için de bazı hedeflerin gözetilmesi gerekir. Bunlarda; yatırımcıların rekabetçi bir kar elde edebilmelerini öngörmek, yatırımcıların teknolojik yenilikleri yakından takip edecek biçimde yatırım yapmalarını sağlamak, kuralların ileride istikrar göstereceklerine ve kendi aleyhlerine değiştirilmeyeceğine ilişkin kurumsal taahhütlerin olması gerekir.<sup>97</sup>

Belli bir sektörde, sektöre ilişkin olarak kuralların belirlenmesi yani o alanın organize edilmesi ve bunun kontrol edilmesi için düzenleme ve denetim işlevi yerine getirilirken sadece hukuk kurallarıyla bağlı kalınmayıp, hatta hukuk kuralları olabildiğince az kullanılıp sosyal psikolojiye ve yönetim bilimine ilişkin yöntemlere de başvurulabilmektedir. Regülasyon işlevi yerine getirilirken, faaliyetin organizasyonu ve kontrolü için hukuksal düzenleme yapmak ve yaptırım uygulamak sadece bir amaç değil aynı zamanda gerektiğinde kullanılması gereken araçtır. Örneğin, Amerika ve Fransız sistemlerinde regülasyon kuralları yapılırken, yönetsel

<sup>96</sup> Ardiyok, a.g.t., s. 9-11.

<sup>97</sup> İzak Atıyas, "Doğal Tekellerin Regülasyonu ve Rekabet", *Rekabet Kurumu Perşembe Konferansları*, sayı 41 (1999), s. 52.

aktörlere mümkün olduğunca geniş bir hareket alanı bırakılmaktadır. Ayrıca, yaptırım uygulamadan önce, özellikle ekonomik aktörler üzerinde, faaliyetin ekonomik verimliliğinin gerekliliği ve kuralların hatırlatılması gibi ikna yöntemlerine başvurulması ve ancak mutlak zorunluluk halinde yaptırım uygulanması ilkesi benimsenmektedir.<sup>98</sup>

Bağımsız İdari Otoritelerin en önemli görevlerinden biri faaliyette bulunduğu sektörün düzenini sağlamak yani regüle etmektir. Bu da mevcut çıkarlar arasında hakemlik gerçekleştirme anlamına gelmektedir.<sup>99</sup> Kurumlar, sahip oldukları bu regülasyon yetkileri ile faaliyette bulundukları sektörlerde kuruluş ve kişilere izin, lisans, onay verme, yönetmelik, tebliğ çıkarma, görev alanı içindeki işlerde denetim yapma, idari yaptırım uygulama, para cezası, faaliyetten men edilme gibi çeşitli yaptırımlar uygulayabilmektedirler.

## 2.5. Bağımsız İdari Otoritelerin Görev ve Yetkileri

Bağımsız İdari Otoriteler, faaliyet gösterdikleri alanlarda düzenleme, denetim ve gözetim, araştırma ve inceleme, yaptırım uygulama, görüş bildirme, uyuşmazlık çözme ve bireysel önlemler alma gibi görevleri yerine getirirler. Bu görevler başlıklar halinde ele alınmıştır.

### 2.5.1. Düzenleme

Düzenleme, genel ve soyut nitelikte norm koyabilme yetkisidir.<sup>100</sup> Bu konuda ülkemizde 1982 Anayasanın 124. maddesi gereği kamu tüzel kişileri, kendi görev alanlarını ilgilendiren yasa ve tüzüklerin uygulanması amacıyla yönetmelik çıkarma yetkisine sahiptirler.

<sup>98</sup> Ali Ulusoy, “Bağımsız İdari Kurumlar”, *Danıştay Dergisi*, sayı 100 (1999), s. 6. Ulusoy, a.g.s., s. 276.

<sup>99</sup> Atay, a.g.s., s. 221.

<sup>100</sup> Ebru Öztürk, “Üst Kurullar,” <http://www.rekabet.gov.tr/word/ebruozturk.doc>, 2005

Bağımsız İdari Otoritelerin kuruluş, görev ve yetkilerini belirleyen yasalar ile bu kuruluşlara görev alanlarına ilişkin geniş düzenleme yetkisi tanınmıştır.<sup>101</sup> Bağımsız İdari Otoriteler bu yetkiyi, kuruluş yasalarına aykırı olmamak ve onların uygulanmasını göstermek üzere özerklik ilkesi çerçevesinde ve üst normlara bağlı kalmak kaydıyla çeşitli düzenleyici işlemler yaparak kullanmaktadır.

Piyasada etkinliği artırmak amacıyla fiyat, miktar, piyasalara giriş ve çıkış koşulları (lisans ve izin verme, iptal vb.), kalite ve güvenlik gibi değişkenlerin denetimi için düzenlemeler yapmak amacıyla kurulan<sup>102</sup> bu kurumlar, yetkilerini daha çok yönetmelik, tebliğ ve kararlar çıkararak kullanmakta ve bu işlemleri Resmi Gazetede yayınlanmaktadır.<sup>103</sup> Ayrıca, kurumca gerekli görülen diğer işlemleri kendi bültenlerinde yayınlanabilmektedir.

Bu kurumların var olma nedenini oluşturan bu yetki, kamusal yaşamın duyarlı alanlarını kamu yararı ve kamu düzeni gereklerine uygun olarak yönlendirmeyi içerir. Amerika’da BİO’ları devletin dördüncü gücü konumuna getiren de bunların düzenleyicilik misyonudur.<sup>104</sup>

## 2.5.2. Denetim ve Gözetim

Bağımsız İdari Otoriteler, yasalar ve kendi düzenlemeleri ile faaliyette bulundukları alanlardaki düzenleme kurallarına uyulup uyulmadığını izlemek, gözetmek ve denetim altında tutmak durumundadırlar. Sektöre giriş için izin almak isteyen teşebbüslerin bunun için gerekli koşulları taşıyıp taşımadığı, üretilen mal veya hizmetin belirlenen kalitede olup olmadığı kurumların denetim ve gözetim yetkisi kapsamına girmektedir. Bu amaçla, gerekli gördüğü bilgi ve belgeleri ilgililerden ister, onların bilgilerine başvurur, gerektiğinde yerinde incelemeler yaparlar.

<sup>101</sup> **Turgut Tan**, Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurullar’ *AİD*, c.35/sayı 2 (2002), s. 27. **Tan**, *II. Bağımsız Kurumlar ve Piyasa Ekonomisi Arenası*, İstanbul: STEAM, 17 Aralık 2002, s. 23. [http://www.tk.gov.tr/Etkinlikler/Ulusal\\_Etkinlikler/II%20BKA.doc](http://www.tk.gov.tr/Etkinlikler/Ulusal_Etkinlikler/II%20BKA.doc), 2005.

<sup>102</sup> **TÜSİAD**, a.g.r., s. 179.

<sup>103</sup> **Kalkan**, a.g.m., s. 158.

<sup>104</sup> **Akıncı**, a.g.e., s. 133.

Piyasa aktörleri, kurumlara gerekli bilgi ve belgeyi sağlamak durumundadır. Bu belge ve bilgilerin sağlanmaması durumunda çeşitli yaptırımlar uygulanmaktadır. Görev alanı içinde kalan işlerde denetleme işlevi sonucu kurallara aykırılığı tespit ettiklerinde uyarıda bulunabilir, emir verebilir, gerektiğinde suç duyurusunda bulunurlar.<sup>105</sup>

### 2.5.3. Araştırma - İnceleme Yapma

Araştırma ve inceleme yapmak, Bağımsız İdari Otoritelerin bir diğer görevidir. Bağımsız İdari Otoriteler, belirli sektörlerde denetim yaparken sektörde ne olup bittiğinden derinlemesine haberdar olmak zorundadırlar. Bu zorunluluk, bunların gereken durumlarda yönetimin, şirketlerin ve özel şahısların dosyalarına girip bilgi edinmelerine olanak vermektedir. Bu yetki, genellikle kuruluş kanunları ile açıkça tanınmaktadır. Bu yetkinin sınırları her Bağımsız İdari Otoriteler için farklı olmaktadır. Yönetimde açıklık, bireyin idareye karşı korunması, hukuk devleti, demokratik yönetim gibi genel ilkeler de araştırma ve inceleme yapmada, iddiaları kanıtlamada elverişli koşullar yaratmaktadır. Yönetim, elindeki bilgi ve belgeleri kamu düzeni, devlet sırrı gibi gerekçelere dayanarak vermekten kaçınmaz.<sup>106</sup>

### 2.5.4. Yaptırım Uygulama

Bağımsız İdari Otoritelerin yaptırım uygulama yetkisi, bunların özgün niteliklerini en fazla ön plana çıkaran özelliklerinden biridir. Görevli oldukları alanlarda idari ve parasal yaptırımlar uygulama konusunda geniş yetkilerle donatılmış olmaları, bu kurulların hukuki statülerinin belirlenmesinde önemli tartışma konularından birini oluşturmaktadır.<sup>107</sup>

Yaptırım uygulama yetkisi, ceza yargıcına ait olmakla birlikte BİO'lara sahip olduğu toplumsal düzenleme rolü çerçevesinde yasa koyucu tarafından veya

<sup>105</sup> Karacan, a.g.e., s. 25-26.

<sup>106</sup> Akıncı, a.g.e., s. 133.

<sup>107</sup> Turgut Tan, Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurullar" *AİD*, c.35/sayı 2 (2002), s. 29. ve "Bağımsız İdari Otoriteler", *Rekabet Kurumu Perşembe Konferansları*, sayı 4 (Ocak 2000), s. 11.

kendisi tarafından, sektörde düzeni sağlamak amacıyla konulan normlara riyeti sağlamak için yaptırım yetkisi tanınmıştır.<sup>108</sup>

Pazar ekonomisi, iletişim gibi alanlarındaki eylemlerin birey özgürlükleri üzerindeki karmaşık ve yoğun baskılarını gidermede bu kurumların etkin rol oynayabilmesi yaptırım içeren bir güç kullanımını zorunlu kılmaktadır.

Bağımsız İdari Otoriteler, kamu gücü ayrıcalıklarına sahip oldukları için düzenleyici işlemler ve bireysel işlemler yapabilir ve idari yaptım uygulayabilirler.<sup>109</sup>

Kurumların kanunlarında yer alan yaptırımlar farklılıklar içermektedir. Yaptırımlar, para cezası, faaliyetten geçici veya sürekli men gibi yargı benzeri yaptırımlardır. Yaptırım kararını uygulamadan önce ilgilinin uyarılması, yazılı ve sözlü savunmasına başvurulması, karar alma sürecinin ayrıntılı olarak düzenlenmesi, sürecin kamuoyunun katılımına açık olması, kararların gerekçeli olarak verilmesi ve yargı yolunun açık olması yaptırımın meşruiyeti açısından gerekli husustur.<sup>110</sup>

### 2.5.5. Görüş Bildirme

Kendi görev alanları ile ilgili konularda ilgili bakanlıklara ve benzer statüdeki diğer kuruluşlara görüş bildirmek suretiyle bir danışma işlevi de yerine getirmektedirler.<sup>111</sup> Bu yetkiyi, bazen resen, bazen de kendilerine yapılan başvuru üzerine kullanmaktadırlar.

Özel veya kamu kesiminde çeşitli kuruluşlar, Bağımsız İdari Otoritelerin kendi etkinlik alanlarının uzman kuruluşları olması nedeniyle bunlardan görüş isteyebilmektedir. Uzman kişilerden oluşan ve düzenledikleri alanlardaki yenilikleri diğer kurumlardan daha iyi değerlendirme olanağına sahip olan BİO'ların, piyasa

<sup>108</sup> **Helene Paulat**, “Bağımsız İdari Otoritelerin Yaptırım Yetkisi”, *Bağımsız İdari Otoriteler*, çev. Mahmut Göçer, ed. İbrahim Kaboğlu, İstanbul: Alkım Yayınevi, 1998, s. 145.

<sup>109</sup> **Gözler**, a.g.e., s. 186.

<sup>110</sup> **Turgut Tan**, “Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurullar” *AİD*, c.35/sayı 2 (2002), s. 29-30.

<sup>111</sup> **Tan**, a.g.m., s. 28.

geliştirme faaliyetlerini etkin bir biçimde yerine getirebilmeleri için başta piyasa katılımcıları olmak üzere ilgili kamuoyunu, sektörün yeni düzenleme kuralları, bunların gerekçeleri ve amaçları konusunda bilgilendirecek faaliyetlere öncelik vermeleri gerekmektedir.<sup>112</sup>

#### 2.5.6. Uyuşmazlık Çözme

Bağımsız İdari Otoriteler, kendi alanlarında bazı uyuşmazlıkların çözümünde de yetkili kılınmışlardır. Faaliyette bulundukları alanların teknik ve karmaşık özellikleri, yargı yoluna giderek çözümün uzun zaman alması gibi nedenler bu kurullara uyuşmazlık çözme yetkisi tanınmasına da yol açmıştır.<sup>113</sup> Yargının teknik açıdan özel bir uzmanlık gerektiren bazı alanlarda etkin bir yargılama yapmasının zorlaşması nedeniyle, bağımsız otoriteler kendi alanlarındaki uyuşmazlıkların klasik yargı denetimine adapte edilmesini sağlamaktadır. Konularında uzman olan kurumlar, faaliyet alanlarında ortaya çıkan uyuşmazlıkları karara bağlar ve bu kararlara karşı yargı yoluna başvurulabilir.

Bu kurumlar, uyuşmazlık çözme işlevleri dikkate alınarak yargı benzeri kuruluşlar olarak da nitelendirilebilirler.

#### 2.5.7. Bireysel Önlemler Alma

BİO'ların faaliyet yürüttükleri kamusal alanlarda disiplini sağlamak için kendilerine verilen yaptırım uygulama ve emir verme yetkilerinden bağımsız olarak bireysel kararlar almaları gerekebilmektedir. Özellikle bireyleri ve ticari şirketleri ilgilendiren özel durumların incelenmesi sırasında bir sektörün düzenlenmesiyle görevli otoriteler somut bir biçimde hakemlik ve yasanın uygulanması işlevlerini yerine getirirler. Belli bir faaliyete girişme konusundaki izinler ve iznin reddi kararları, atama kararları veya uyuşmazlıkların giderilmesini içeren kararlar bireysel önlem almayı gerektirebilmektedir. Fransa'da ve diğer bir kısım Avrupa ülkelerinde

<sup>112</sup> TŪSİAD, a.g.r., s. 182.

<sup>113</sup> Tan, a.g.m., s. 31.

BİO'lar pazar ekonomisinin zorunlu kıldığı denge arayışlarında, iş ilişkilerinde arabuluculuk yetkileriyle önlemler almaktadırlar.<sup>114</sup>

---

<sup>114</sup> **Yunus Yılmaz**, “Fransa’da Bağımsız İdari Otoriteler”, [http://www.msb.gov.tr/prgs/ayim/Ayim\\_-makale\\_detay.asp?IDNO=66,2005](http://www.msb.gov.tr/prgs/ayim/Ayim_-makale_detay.asp?IDNO=66,2005). Akıncı, a.g.e., s. 136.

## BÖLÜM III

### 3. AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ VE AVRUPA BİRLİĞİ ÜYESİ ÜLKELERDEKİ BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELER

Bağımsız İdari Otoriteler sadece ülkemizde değil, diğer ülkelerde de bulunmaktadır. Bu bölümde Amerika Birleşik Devletleri, İngiltere, Fransa, İtalya ve Almanya’da bulunan Bağımsız İdari Otoriteler hakkında bilgi verilmiştir. Ayrıca, bazı kurumların özellikleri tablolar halinde verilmiştir. Bu ülkelerdeki uygulamaların ve kurumların özelliklerinin bilinmesi Türk idari yapısında yer alan kurumlarla karşılaştırma olanağı vereceğinden yararlı olacaktır.

Amerika Birleşik Devletlerinde başkanlık rejimi dolayısıyla yürütme gücünün hükümet ve idare tarafından kullanılmasında dengenin hükümet lehine güçlenmesi eğilimi ve merkeziyetçilik ile hiyerarşi prensiplerinin Kıta Avrupa’sı rejimlerindeki kadar geniş bir kabul görmemesi dolayısıyla yoğun bir biçimde hukuki varlık kazanan BİO’lar, son zamanlarda her iki bakımdan da anayasal temelleri ABD’deki rejimine zıt olan ve idari rejimi benimsemiş Kıta Avrupa’sı ülkelerinin (Fransa, İtalya, İspanya gibi) idari yapılarında da yadsınamayacak derecede önemli bir müessese haline gelmişlerdir.<sup>115</sup>

Çeşitli sektörlerde faaliyet göstermek üzere kurulan, karar organları yasama, yürütme veya yargı organı tarafından seçilen, idari ve mali açıdan bağımsız olan Bağımsız İdari Otoriteler, Amerika Birleşik Devletlerinde “Independent Regulatory Agencies”, bankacılık alanında faaliyet gösterenler “Supervisory Authority”, İngiltere’de “Quasi Autonomous non Governmental Organizations” yani kısaca

---

<sup>115</sup> **Celal Erkut**, “Bağımsız İdari Makamlar Müessesesi Açısından Sermaye Piyasası Kurulu’nun Kısa Bir Değerlendirmesi”, *Bağımsız İdari Otoriteler*, ed. İbrahim Kaboğlu, İstanbul: Alkım Yayınevi, 1998, s. 129.

“Quangos”, Fransa’da “Les Autorites Administratives Independantes” olarak adlandırılmaktadır.<sup>116</sup>

Yine bağımsız düzenleyici kurum kavramı, Amerika Birleşik Devletlerinde parlamentonun başkana olan güvensizliği, İngiltere’de hükümetin doğrudan bir bakanın sorumluluğunda olmasını istemediği konularda özerk kurumların gerekliliğine inanması, Fransa’da ise halkın devlete ve yargıya olan güvensizliği sonucunda ortaya çıkmıştır.

Bu kurumlar arasında, dünyada tam bir yapısal benzerlik olmadığı gibi görev ve yetkileri açısından da farklılıklar bulunmaktadır. Ancak, bu farklılığa rağmen bağımsızlık, ilgili oldukları duyarlı sektörlerde düzenleme yapmak ve bu düzenlemelere uyulmasını sağlamak amacıyla güçlü yaptırım yetkilerine sahip olmak gibi konularda bir benzerlik söz konusudur.<sup>117</sup>

### 3.1. Amerika Birleşik Devletleri

Amerika Birleşik Devletleri, çok sayıda federe devletin bir araya gelmesiyle oluşan federal bir devlettir. Yer yönünden federalizmi temsil eden bu federe devletlerin yanında, hizmet yönünden federalizmi temsil ettiği kabul edilen BİO’lar, bir hizmet alanıyla sınırlı olarak düzenleme ve organizasyon yapar, denetleme ve yaptırım uygulama işlerini tek başına yürütür, kendi alanlarında yasama, yürütme ve yargı işlevi görürler. Siyasal ve yargısal bazı denetimlere tabi olsalar bile devlet içinde devletçikler olarak kabul edilirler.<sup>118</sup> Kurumların yaklaşık 100 yıldan fazla geçmişi bulunmaktadır. Rekabet sahasından iletişim sektörüne, demiryolu alanından ürün güvenliğine, ilaç sağlığından istihdam fırsatları yaratmaya, göç konusundan sermaye piyasalarına kadar çok çeşitli alanlarda faaliyet gösterirler.<sup>119</sup>

<sup>116</sup> **Mehmet Çekinmez**, “Bağımsız İdari Otoriteler ve Türkiye’deki Bazı Örneklerinin Sınırlı Bir Değerlendirmesi” *Active Bankacılık ve Finans Dergisi*, sayı 8 (1999), s. 1. **Mehmet Savaş Özdağ**, *Özerk Kurullar*, Ankara Çalışmaları, Ankara: ASAM, 2002, s. 8.

<sup>117</sup> **Turgut Tan**, “Bağımsız İdari Otorite Olarak Sermaye Piyasası Kurulu”, *Prof. Dr. İsmail TÜRK’e Armağan*, SPK Yayın No:54 (1996), s. 4.

<sup>118</sup> **Ali Ulusoy**, “Bağımsız İdari Kurumlar”, *Danıştay Dergisi*, sayı 100 (1999), s. 3.

<sup>119</sup> **Çekinmez**, a.g.m., s. 1.

Amerika Birleşik Devletlerinde, ekonomik, tarihsel ve politik nedenlerle oluşturulan ve bilgiler kurulu olarak da bilinen<sup>120</sup> BİO'lar ile bağımsız idareler birbirinden farklıdır. Bağımsız idareler bakanlığa bağlı olmayan, başkanları ABD başkanı tarafından atanan ve yalnızca ona karşı sorumlu olan birimlerdir. En önemli örneği Merkezi Haberalma Teşkilatı (CIA) ile Amerikan Uzay ve Havacılık Dairesidir (NASA). Bağımsız İdari Otoriteler ise, bakanlıktan küçük ancak bir idari birimden daha büyük kuruluşlar olup belli alanda düzenleme ve denetleme yapma işleviyle çalışan, uzmanlığa dayalı bir faaliyet üstlenen, politik denetime karşı bağımsız, daha çok senatoya karşı sorumlu olan kurumlardır.<sup>121</sup>

1889 yılında kurulan ve eyaletler arası her türlü taşımacılığı düzenlemek olan Eyaletlerarası Ticaret Komisyonu ABD'de oluşturulan ilk BİO'dur. Özel şirketler tarafından işletilen demiryollarının hizmet ve fiyatlarının artmasına karşı kamuoyunun 1800'lü yılların sonlarına doğru oluşan yoğun tepkisi, kurulun oluşmasının arkasındaki gerçek olarak kabul edilmektedir. Bu ülkede BİO'lar, kongrenin çıkardığı bir yasaya dayanılarak bazı görevlerin yerine getirilişini siyasal müdahale dışında tutma amacıyla oluşturulmuştur. Bununla birlikte, ülkenin federal yapısı nedeniyle tüm ülkeyi ilgilendiren, özellikle ekonomik konularda federal bir örgüt yaratma çabası ve başkan ile kongre arasındaki güç ve yetki çekişmesi nedeniyle parlamentonun başkanın görev ve yetkilerini, özellikle ekonomik alanlardakini özerk kurumlar yaratarak budamak ve sınırlamak istemi de bu kurumların oluşturulmasının arkasındaki neden olarak gösterilmektedir.<sup>122</sup>

Amerika'da yaklaşık 100 civarında özerk kurum yada oradaki ifadeyle bağımsız federal düzenleyici kurumlar olmasına karşın, bunların yedi tanesi iş yaşamının düzenlemesi açısından oldukça önemli kabul edilmektedir. Bunlar; demiryolu, kamyon ve su yolu taşıması, rekabet alanı, toptan elektrik satışı ile doğal

<sup>120</sup> **Ali Ulusoy**, *Bağımsız İdari Otoriteler*, Ankara: Turhan Kitabevi, 2003, s. 5.

<sup>121</sup> **Tekin Avaner**, "1980 Sonrası Devletin Yeniden Yapılandırılması ve Bağımsız İdari Otoriteler", Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, *Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü*, 2003, s. 114.

<sup>122</sup> **Ali İhsan Karacan**, *Özerk Kurumlar Üzerine Denemeler*, İstanbul: Creative Yayıncılık, 2002, s. 23.

gaz alanı, telefon ve televizyon alanı, menkul kıymetler ve borsalar kurulu ve havayolları sektörlerinde faaliyet gösterirler.<sup>123</sup>

Amerika Birleşik Devletlerindeki Bağımsız İdari Otoritelerin anayasada açıkça tanımlanmış bir yeri bulunmamaktadır. Yoğun bir tartışma konusu olan kurumların kuvvetler ayrılığı ilkesi çerçevesinde nereye ait oldukları belli değildir. Kurumların önemi, 1929 Büyük Bunalımının ardından New-Deal<sup>124</sup> politikası çerçevesinde artmıştır. New-Deal programının bir gereği olarak, ekonomik yaşamda sektörler arasındaki dengesizliklere meydan verilmemesi, küçük girişimcinin büyükler karşısında ezilmemesi ve tüketicilerin korunması amacıyla etkili bir denetim yapabilecek kurumsal yapılanmalara önem verilmiştir. Aynı zamanda kapitalist sistemin bünyesinde taşıdığı zayıflıkları bertaraf etmek, piyasayı toplum yararına dengede tutmak amaçlanmıştır. Serbest piyasa ekonomisi, kamu yararı toplumsal düşünceler ve doğal kaynakların kullanımında ölçülülük esaslarına dayalı olarak düzenlemelere tabi tutulmakla bireyin sosyal hakları koruma altına alınmış olmaktadır. Bu nedenle kamu yararı düşüncesiyle yapılan düzenlemelerle düzenleyici kurumlar oluşturulmuştur.<sup>125</sup> Zaman içinde bu kurumlar toplumun ihtiyaçları, genel politikalar ve öncelikli tercihler ölçüsünde gelişmiş ve dönüşüme uğramıştır. Özellikle cumhuriyetçi başkanlar bütçe alanında bu otoriteler için denetim mekanizması geliştirmek tutkusu içinde olmuşlardır.<sup>126</sup>

Kongre, yasa koyucu otorite olarak bu kurumların görev ve yetkilerini değiştirme ve aldıkları kararları çıkaracağı yeni bir yasayla veto etme yetkisine sahiptir. Kurul üyeliklerine atamalar, başkanın aday göstermesi ve kongrenin bu işlemi onaylaması şeklinde gerçekleşmektedir. Ayrıca mesleki çevrelerden gelen üyelerin seçiminde tarafsız olma ilkesine özen gösterilmektedir. Aday olarak

<sup>123</sup> Karacan, a.g.e., s. 23.

<sup>124</sup> Yeni düzen anlamına gelen New-Deal, 1933-39 yılları arasında başkan Franklin Delano Roosevelt yönetiminin uyguladığı ekonomik ve toplumsal reform programıdır. 1929 ekonomik krizin etkisinden kurtulmak amacıyla uygulamaya konulmuştur. Acil ekonomik önlemlerin yanı sıra, federal hükümetin etkinlik alanını genişleterek tarım, sanayi, maliye, kamu hizmetleri, çalışma ve konut alanlarında bir dizi müdahaleyi öngörmüştür. bkz. **Ekonomi Ansiklopedisi**, İstanbul: Milliyet yayını, 1991, s. 224.

<sup>125</sup> **Müslüm Akıncı**, *Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman*, İstanbul: Beta Yayınları, 1999, s. 148.

<sup>126</sup> Karacan, a.g.e., s. 23.

önerilen kişi, senatonun ilgili komisyonunda dinlenmekte ve kabul veya ret edilmektedir. Kurullar, genellikle beş ile on arasında üyeden oluşmakta ve üyelerin görev süreleri genellikle başkanın görev süresini aşan niteliktedir. Kurumların üyelerinin görevlerine gerekçe gösterilmeden son verilememektedir. Ancak, yasada belirlenmiş olan nedenlerle örneğin, işinde yetersizlik, görevini yerine getirmede ihmal, becerisizlik ve kötü niyetli olmak gibi nedenlerle üyelerin görevlerine son verilebilir.<sup>127</sup>

Eşitlik ilkesine göre birden fazla üyeden oluşan kurulların bağımsızlık garantileri geleneksel olarak tanınmıştır.<sup>128</sup> Kurul yapısında daha dengeli bir siyasi temsil sağlamak için kurul üyelerinin en fazla yarısının aynı siyasi partiye mensup olabileceği kuralı getirilmiştir. Hiçbir bakanlık birimine bağlı olmayan kurulların bağımsızlığı özerklik yapısıyla sağlanmaya çalışılmaktadır. Bağımsızlık özelliğini veren formül yasama yürütme ilişkisi içerisine oturtulmuş bir denge mekanizmasıyla kurulmaktadır. Bağımsızlıkları mutlak anlamda olmayıp, ilişkisel bir bütünlük içerisinde korunmaktadır

Görevlerin yerine getirilmesinde açıklık ve şeffaflık, karar alma sürecine ilgili tarafların katılımı BİÖ'ların önemli özellikleridir.

Kurullar, mahkemelerce yerine getirilen yargısal denetim, kongrenin uzmanlaşmış komisyonlarının yaptıkları faaliyet denetimi ve doğrudan başkana bağlı olan yönetim ve bütçe bürosu tarafından uygulanan bütçe denetimine tabidirler.<sup>129</sup> 1985 yılında kurulan İdare ve Bütçe Dairesi, yürütme adına bağımsız kurumların gözetim ve denetimini tam yetki ve sorumluluk altında yürütmekle görevlendirilmiştir. Ayrıca, 1946 yılında çıkarılan İdari Usul Yasası çerçevesinde her türlü düzenlemenin kapsam ve gerekçesi önceden kamuya ilan edilmekte, başlangıçtan itibaren ilgili tüm tarafların görüş ve değerlendirmeleri alınmaktadır.

<sup>127</sup> **Ender Ethem Atay**, “ Fransız İdare Hukukunda Bağımsız İdari Otoriteler (BİÖ’lar): Rekabet Konseyi”, *Rekabet Kurumu Perşembe Konferansları* 6, Ankara: Rekabet Kurumu Yayın No:57 ( 2000), s. 53-54.

<sup>128</sup> **Helene Paulat**, “Bağımsız İdari Otoritelerin Yaptırım Yetkisi”, *Bağımsız İdari Otoriteler*, çev. Mahmut Göçer, ed. İbrahim Kaboğlu, İstanbul: Alkım Yayınevi, 1998, s. 8.

<sup>129</sup> **Akıncı**, a.g.e., s. 120- 125.

1966 tarihli Bilgi Özgürlüğü Yasası da tüm yurttaşlara her türlü konuda ilgili kamu belgelerini görme ve inceleme hakkı vermiştir.<sup>130</sup>

Yetkilerini Yönetmelik Yöntem Yasasına uygun olarak kullanmak zorunda olan kurumların çok geniş bir soruşturma ve düzenleme yetkileri vardır. Yürütme organı olarak sektörün yapısı ve işleyişi ile ilgili kural koymak ve düzenlemeler yapmak, sektöre ilişkin kuralları oluşturmak, kararlar almak ve uygulamakla yükümlüdürler. Sektördeki düzenleyici kurallara uyulmaması durumunda soruşturma yapıp ceza verebilme yetkilerine sahip olan kurumların kararlarına karşı yargıya başvurulabilir.

### 3.2. Avrupa Birliği

1975 yılında kurulan Avrupa Mesleki Eğitimi Geliştirme Merkezi (CEDECOP) Avrupa Birliği düzeyinde oluşturulan ilk bağımsız kurumdur. 1990'lı yıllardan itibaren sayıları artan bu kurumlara en son Ekim 2002'de faaliyete geçen Avrupa Gıda Güvenliği Otoritesi (EFSA) katılmıştır. Avrupa Birliği, üye ülkeler ve aday ülkelerde bu tür kurumları mali açıdan desteklemektedir.<sup>131</sup>

Kamu kurumu niteliği taşıyan bağımsız yapılar olarak kurgulanan bu kurumlar, her türlü işin Avrupa Birliği Komisyonu tarafından yapıldığı merkezi bürokratik yapının getirdiği zorlukları aşmaya hizmet edecek şekilde Avrupa Birliği'nin idari yapısında daha özerk, daha esnek birimler oluşturmak amacıyla kurulmuşlardır. Bu yolla, üye devletlerin yönetime daha fazla katılması, Avrupa yurttaşlarının ihtiyaçlarının daha doğrudan göz önüne alınması hedeflenmiştir.

Kurumların ilgili olduğu sektörler, özel uzmanlık gerektiren bilimsel ve teknik alanlar ve bazı özel yönetim işlevleri ile sınırlıdır. Kurumların, çoğunluğu üye

<sup>130</sup> TÜSİAD, *Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması*, TÜSİAD, Yayın No:TUSİAD-T/2002-12/349) Aralık 2002, s. 85- 94.

<sup>131</sup> Oscar Benedikt, *II. Bağımsız Kurumlar ve Piyasa Ekonomisi Arenası*, İstanbul: STEAM, 17 Aralık 2002, s. 87. [http://www.tk.gov.tr/Etkinlikler/Ulusal\\_Etkinlikler/II%20BKA.doc](http://www.tk.gov.tr/Etkinlikler/Ulusal_Etkinlikler/II%20BKA.doc), 2005.

devlet temsilcilerinden oluşan yürütme kurulları faaliyet ilkelerini verilen yetkiler ışığında belirlemekte ve sağlanan bütçe kaynakları çerçevesinde çeşitli programlar yürütülmesine karar verebilmektedir. Kurum başkanı, çoğunlukla yönetim kurulunun içinden ve yönetim kurulunun kendisi tarafından seçilmektedir. Başkan, kurumun tüm faaliyetlerinden birinci derecede sorumlu olmaktadır. Kurum çalışanları genel AB yönetmeliklerine göre istihdam edilmekte, kurumların bütçesi genel AB bütçesi içinde yer almakta, denetimleri de AB komisyonu tarafından yapılmaktadır. Avrupa Birliği Komisyonunun bu kurumlar ile doğrudan bir ilişkisi olmamakla beraber, yönetim kurullarında yer alan temsilcileri yoluyla yetkilerini kullanması söz konusudur.

Bu kurumların hesap verebilirlikleri açıkça belirlenmemiştir. Her üye devletin birer temsilci gönderdiği yönetim kurullarının yapısı karmaşık ve hantaldır. Bütçe ve idari konularda diğer AB kurumlarına ve özellikle AB komisyonuna bağımlı olmaları özerkliklerini etkin bir şekilde kullanmalarını engelleyecek hususlar olarak görülmektedir.<sup>132</sup>

Aşağıdaki tabloda, çeşitli alanlarda faaliyet gösteren 13 adet kurumun özellikleri yer almaktadır. Kurumlar, özellikle 1990'lı yıllardan sonra oluşturulmuştur. Genellikle bilgi sağlama amaçlı görevleri olan kurumların karar alma yetkileri bulunmamaktadır. Kurumların üyeleri, Avrupa Birliği üyesi ülkelerin temsilcileri ve çeşitli kesimlerce önerilen adaylardan seçilmektedir.

---

<sup>132</sup> TUSİAD, a.g.r., s. 104-107.

**Tablo 1.** AB düzeyinde faaliyet gösteren bağımsız düzenleyici kurumların özellikleri<sup>133</sup>

| Kurum Adı                                                                                                                          | Kurum Merkezi | Kuruluş Tarihi | Kurumun Görevi                            | Karar alma yetkisi var mı? | Başkanın atanma biçimi nasıl olur?                                                | Yönetim Kurulunun Yapısı                                                                              |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|----------------|-------------------------------------------|----------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Avrupa Mesleki Eğitimi Geliştirme Merkezi<br>(European Centre for the Development of Vocational Training CEDECOP)                  | Selanik       | 1975           | Bilgi toplama ve sağlama                  | Hayır                      | Kurulun kendi içinden gösterdiği adaylar arasından AB Komisyonu tarafından atanır | 48 üyeli.<br>Her üye ülkeden: 1, işçi ve işveren sendikalarından: 30, AB Komisyonu tarafından: 3 üye. |
| Avrupa Yaşam ve Çalışma Koşullarını Geliştirme Vakfı<br>(European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions) | Dublin        | 1975           | Bilgi toplama ve sağlama                  | Hayır                      | Kurulun kendi içinden gösterdiği adaylar arasından AB Komisyonu tarafından atanır | 48 üyeli.<br>Her üye ülkeden: 1, işçi ve işveren sendikalarından: 30, AB Komisyonu tarafından: 3 üye  |
| Avrupa Çevre Kurumu<br>(European Environment Agency)                                                                               | Kopenhag      | 1990           | Bilgi toplama ve sağlama                  | Hayır                      | AB Komisyonun teklifi üzerine yürütme kurulu tarafından atanır                    | 19 üyeli.<br>Her üye ülkeden: 1, Avrupa Parlamentosu: 2, AB Komisyonu: 2                              |
| Avrupa Mesleki Eğitim Vakfı<br>(European Training Foundation)                                                                      | Torino        | 1990           | Bilgi toplama ve sağlama, program yürütme | Hayır                      | AB Komisyonun teklifi üzerine yürütme kurulu tarafından atanır                    | 17 üyeli.<br>Her üye ülkeden: 1, AB Komisyonu: 2                                                      |
| Avrupa Uyuşturucu ve Uyuşturucu Bağımlılığını İzleme Merkezi<br>(European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction)          | Lizbon        | 1993           | Bilgi toplama ve sağlama                  | Hayır                      | AB Komisyonun teklifi üzerine yürütme kurulu tarafından atanır                    | 19 üyeli.<br>Her üye ülkeden: 1, Avrupa Parlamentosu: 2, AB Komisyonu: 2                              |
| Avrupa Tıbbi Ürünleri Değerlendirme Merkezi<br>(European Agency for the Evaluation of Medicinal Products)                          | Londra        | 1993           | Düzenleme                                 | Hayır                      | AB Komisyonun teklifi üzerine yürütme kurulu tarafından atanır                    | 34 üyeli.<br>Her üye ülkeden: 2, Avrupa Parlamentosu: 2, AB Komisyonu: 2                              |

<sup>133</sup> TUSİAD, a.g.r., s. 104.

| Kurum Adı                                                                                                       | Kurum Merkezi | Kuruluş Tarihi | Kurumun Görevi                            | Karar alma yetkisi var mı? | Başkanın atanma biçimi nasıl olur?                                                                         | Yönetim Kurulunun Yapısı                                                                                                 |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|----------------|-------------------------------------------|----------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| İç Pazarda Uyumluluk Dairesi<br>(Office for Harmonisation in the Internal Market)                               | Alicante      | 1993           | Düzenleme                                 | Evet                       | Kurulun kendi içinden gösterdiği adaylar arasından Bakanlar Konseyi tarafından atanır                      | 16 üyeli.<br>Her üye ülkeden: 1,<br>AB Komisyonu: 1                                                                      |
| Avrupa İş Güvenliği ve Sağlığı Kurumu<br>(European Agency for Safety and Health at Work)                        | Bilbao        | 1994           | Bilgi toplama ve sağlama                  | Hayır                      | AB Komisyonun teklifi üzerine yürütme kurulu tarafından atanır                                             | 48 üyeli.<br>Her üye ülkeden: 1,<br>AB Komisyonu: 3,<br>İlgili meslek odaları ve sendikalar: 30.                         |
| Topluluk Bitki Çeşitliliği Dairesi<br>(Community Plant Variety Office)                                          | Angers        | 1994           | Düzenleme                                 | Evet                       | AB Komisyonunun yürütme kuruluna danışarak gösterdiği adaylar arasından Bakanlar Konseyi tarafından atanır | 16 üyeli.<br>Her üye ülkeden: 1,<br>AB Komisyonu: 1                                                                      |
| Avrupa Birliği Organları İçin Tercüme Ofisi<br>(Translation Centre for the Bodies of the European Union)        | Lüksemburg    | 1994           | İdari destek                              | Hayır                      | AB Komisyonun teklifi üzerine yürütme kurulu tarafından atanır                                             | 33 üyeli.<br>Her üye ülkeden 1,<br>AB Komisyonu 2,<br>Merkezle anlaşma yapan her kurum: 1                                |
| Avrupa Irkçılık ve Yabancı Düşmanlığını İzleme Merkezi<br>(European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia) | Viyana        | 1997           | Bilgi toplama ve sağlama                  | Hayır                      | AB Komisyonun teklifi üzerine yürütme kurulu tarafından atanır                                             | 18 üyeli.<br>Her üye ülkeden: 1,<br>AB Komisyonu: 1,<br>Avrupa Parlamentosu: 1.                                          |
| Avrupa Yeniden İnşa Kurumu<br>(European Agency for Reconstruction)                                              | Selanik       | 1999           | Program yürütme                           | Evet                       | AB Komisyonun teklifi üzerine yürütme kurulu tarafından atanır                                             | 17 üyeli.<br>Her üye ülkeden: 1,<br>AB Komisyonu: 2,                                                                     |
| Avrupa Gıda Güvenliği Otoritesi<br>(European Food Safety Authority)                                             | Brüksel       | 2002           | Bilgi toplama ve sağlama, program yürütme | Hayır                      | AB Komisyonun teklifi üzerine yürütme kurulu tarafından atanır                                             | 16 üyeli.<br>Bakanlar Konseyi:4<br>Avrupa Parlamentosu:4<br>AB Komisyonu: 4,<br>Tüketici ve sanayi kesimi temsilcileri:4 |

### 3.3. İngiltere

1980’li yıllardan itibaren Thatcher yönetimi ile özelleştirme uygulamalarında başı çeken İngiltere, Bağımsız İdari Otoriteler konusunda da öncü girişimlerde bulunmuştur.

İngiltere’de kamu yönetimi merkezi örgütlenmesi bakanlıklar, bakanlık statüsünde olmayan daireler ve yarı özerk örgütler olarak 3 ana tür örgütten oluşmaktadır. Bunların dışında bir de “guangos” olarak adlandırılan yapılar bulunmaktadır. Ulusal yönetim sürecinde bir kurum olarak işlevler üstlenen ancak bakanlık yada bakanlığın bir parçası olmayan, buna rağmen bakanların işlemlerinden sorumlu olduğu bu kurumlar, resmi sınıflandırmada bakanlık dışı kamu kurumları olarak tanımlanmaktadır.<sup>134</sup>

Geçmişte yasal korumalardan kaynaklanan doğal tekel konumuna sahip kuruluşların özelleştirildiği piyasalarda görülen<sup>135</sup> bu kurumlar, bazen tamamen idari bazen de hemen hemen yargısal bir niteliktedir. Tek bir statüsü olmamakla beraber kurul şeklinde örgütlenmiş kuruluşlardır. 1985 yılında 700 kadar BİO organizasyonun var olduğu kaydedilmiştir. Bugünkü İngiliz politikası ise büyük bir kısmını ortadan kaldırma yönünde şekillenmektedir.<sup>136</sup>

Otorite yoluyla yaratılan (bir kraliyet şartı veya bir bakanlık kararı ile) hükümetin doğrudan bir bakanın sorumluluğunda olmaksızın yerine getirilmesini istediği bir işlevi yerine getirme,<sup>137</sup> bakanlıklardan kaynaklanabilecek kararların nesnelliğini güvence altına alma, teknik etkinliği sağlama amacıyla İkinci Dünya Savaşından itibaren oluşturulmaya başlanan kurumlar, kamu hizmetlerinin yönetimi, endüstri ve ticaretin düzenlenmesi, eğitim kuruluşlarına veya kültürel kuruluşlara

<sup>134</sup> **Avaner**, a.g.t., s. 117.

<sup>135</sup> **Hikmet Kurnaz**, “Bankacılığımız Yeniden Şekillenirken Bankacılık Üst Kuruluna Düşen Görev”, *İktisat İşletme ve Finans Dergisi*, sayı 174 (2000), s. 83.

<sup>136</sup> **Ender Ethem Atay**, “Fransız İdare Hukukunda Bağımsız İdari Otoriteler (BİO’lar): Rekabet Konseyi”, *Rekabet Kurumu Perşembe Konferansları* 6, Ankara: Rekabet Kurumu Yayın No:57 (2000), s. 55.

<sup>137</sup> **Akıncı**, a.g.e., s. 121.

kamusal fonların dağıtılması veya hükümete teknik tavsiyeler sunma gibi oldukça değişik alanlarda faaliyet göstermektedir. Faaliyet gösterdikleri sektörde yasaların uygulanmasına rehberlik eder, yasaların uygulanmasına ilişkin kararlar verir, yasakların ihlaline ilişkin şikayetleri değerlendirir, soruşturma ve araştırma yapar ve idari para cezaları uygularlar.<sup>138</sup>

İngiltere’de hükümet, bir kişiyi düzenleyici kurumun yönetiminden ve kararlarından tek sorumlu kişi olarak atayabilmektedir. Bu çerçevede, tek bir düzenleyici beş yıllığına hükümet tarafından atanmakta ve görevden alınması çok özel durumlar dışında mümkün olmamaktadır.

Kurumlar, parlamentoya sunulmak üzere ilgili bakanlığa bir yıllık rapor hazırlamakla yükümlüdürler. Yine parlamentonun genel gözetim, ulusal denetleme kurumu ve Sayıştay’ın gözetim ve denetimi yoluyla idari ve mali konularda hesap verme yükümlülüğü bulunmaktadır. Ayrıca, 2000 yılında çıkarılan Bilgi Özgürlüğü Yasasına göre, faaliyetleri esnasında kamuya bilgi verme ve kamuyla görüş alışverişinde bulunmakla yükümlüdürler. Rekabet ile ilgili kararlar için Rekabet Komisyonuna temyiz başvurusunda bulunulması dışında, kurulların bütün kararlarına karşı doğrudan temyiz mahkemelerine başvurmak mümkündür.<sup>139</sup>

Siyasi otorite tarafından atanan kurullar, bütçe aracılığı ile yürütmeye, finansal açıdan nihai olarak parlamentoya, kararlarına karşı ilgili mahkemelere başvurulabilmesi açısından ise yargıya hesap vermektedirler. Ayrıca, gerek üyelerin atanması, gerekse düzenlemelerin oluşturulması ve karar alma süreçleri gibi işlemleri ilgili taraflara ve özellikle kamuoyu önünde tam açıklık içerisinde olmaktadır.<sup>140</sup>

<sup>138</sup> **Avaner**, a.g.t, s. 121.

<sup>139</sup> **TÜSİAD**, a.g.r., s. 101-103.

<sup>140</sup> **Targan Ünal**, Finans Sektöründe Üst Kurulların Rolü ve Fonksiyonu” Active Academy 1.Uluslararası Finans Zirvesi, 18 Ekim 2003. <http://www.iubam.org/FSUKR.pdf>, 2004.

İngiltere’de telefon hizmetlerinde, 1984 yılına kadar British Telekom tekeli bir konumda iken, 1984 yılında çoğunluk hissesinin özelleştirilmesini sağlayan telekomünikasyon yasası ile tekel yapısı serbestleştirilmiş ve sektördeki hizmetlerin yürütülmesinin koşullarını ve kurallarını düzenlemek amacıyla OFTEL olarak bilinen Telekomünikasyon Kurulu kurulmuştur. Sektörde faaliyette bulunan şirketlerin lisans koşullarına uyup uymadıklarını ve uygun fiyatlandırma yapıp yapmadıklarını kontrol eden OFTEL, idari ve mali yönden bağımsızdır. Sanayi ve Ticaret Bakanlığıyla ilişkilendirilen kurumda üyelerin görev süresi beş yıldır. Üyeler, ilgili bakan tarafından atanmaktadır. Üyelerin görevden alınması yalnızca yasada belirtilmiş olan görevle bağdaşmayan durumlarda gerçekleşir. Kurul başkanı kurumdaki görevi dışında başka bir kamu görevi de yürütebilir. Kurul başkanının yeniden atanması mümkün iken, üyelerin yeniden seçilip seçilemeyeceği hakkında herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır. Kurulun kararlarına karşı mahkemelere başvurmak mümkündür. Hizmetin sağlanması, tüketicinin fiyat ve hizmet kalitesi açısından korunması, politikaların uygulanması, rekabet şartlarının korunması ve gelen şikayetleri soruşturmakla yükümlü olan<sup>141</sup> kurum, parlamentoya karşı sorumludur. Bilgi amaçlı yıllık rapor hazırlayarak hükümet ve parlamentoya hesap veren kurulun geliri, düzenlediği sektördeki şirketlerden elde edilmektedir. Kurul kendi denetimini kendi eliyle yapmaktadır.

Tabloda, İngiliz Telekomünikasyon Kurulu (OFTEL), Finansal Hizmetler Otoritesi (FSA), Gaz ve Elektrik Piyasaları İdaresinin (OFGEM) kurul başkan ve üyelerinin statüsü ile kurumların idari ve mali bağımsızlığı hakkında bilgiler verilmiştir.

---

<sup>141</sup> **Emine Banu Salman**, “Türkiye Kurullara Teslim” *Ekonom Dergisi*, EMD Yayını, sayı 15 (2000). <http://www.emd.org.tr/ekonom/eko-15%20Y.htm>, 2004.

**Tablo 2.** İngiltere’de faaliyet gösteren bağımsız düzenleyici kurumların özellikleri<sup>142</sup>

| Kurum adı                         |                                                                                         | Telekomünikasyon Kurulu (OFTEL)                 | Finansal Hizmetler Otoritesi (FSA)       | Gaz ve Elektrik Piyasaları İdaresi (OFGEM) |
|-----------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------|------------------------------------------|--------------------------------------------|
| Kurul başkanının statüsü          | Görev süresi                                                                            | 5 yıl                                           | 5 yıl                                    | 5 yıl                                      |
|                                   | Atama                                                                                   | İlgili Bakan                                    | İlgili Bakan                             | İlgili Bakan                               |
|                                   | Görevden alınma                                                                         | Yalnızca görevle bağdaşmayan davranış durumunda | İlgili bakanın taktirinde                | İlgili bakanın taktirinde                  |
|                                   | Kurul başkanı aynı anda başka bir kamu görevi alabilir mi?                              | Evet                                            | Evet                                     | İlgili bakanın taktirinde                  |
|                                   | Yeniden atanabilir mi?                                                                  | Evet                                            | Evet                                     | Evet                                       |
|                                   | Her türlü ortaklık ve bağlantıdan vazgeçilmesi atanma şartı mı?                         | Evet                                            | Hayır                                    | Evet                                       |
| Kurul üyelerinin statüsü          | Görev süresi                                                                            | X                                               | En fazla 3 yıl                           | Belirli bir süre yok                       |
|                                   | Atama                                                                                   | X                                               | İlgili Bakan                             | İlgili bakan                               |
|                                   | Görevden alınma                                                                         | X                                               | İlgili bakanın taktirinde                | İlgili bakanın taktirinde                  |
|                                   | Üyeler aynı anda başka bir kamu görevi alabilir mi?                                     | X                                               | İlgili bakanın taktirinde                | İlgili bakanın taktirinde                  |
|                                   | Yeniden atanabilir mi?                                                                  | X                                               | Evet (yalnızca 1 defa)                   | Evet                                       |
|                                   | Her türlü ortaklık ve bağlantıdan vazgeçilmesi atanma şartı mı?                         | X                                               | Hayır                                    | Evet                                       |
| Hükümet ve parlamentoya ilişkiler | Kurumun bağımsızlığı yasanın açıkça belli mi?                                           | Evet                                            | Hayır                                    | Evet                                       |
|                                   | Hükümete hesap verme şekli                                                              | Yalnızca bilgi amaçlı yıllık rapor sunma        | Yalnızca bilgi amaçlı yıllık rapor sunma | Tam sorumlu                                |
|                                   | Parlamentoya hesap verme şekli                                                          | Yalnızca bilgi amaçlı yıllık rapor sunma        | Yalnızca bilgi amaçlı yıllık rapor sunma | Yalnızca bilgi amaçlı yıllık rapor sunma   |
|                                   | Mahkeme kararı dışında kararlarını değiştirme veya veto etme yetkisi olan merci var mı? | Evet (Rekabet Komisyonu)                        | Evet (Özel Temyiz Kurulu)                | Evet (Rekabet Komisyonu)                   |
| Mali ve idari bağımsızlık         | Gelir kaynakları                                                                        | Düzenlenen şirketler                            | Düzenlenen şirketler                     | Düzenlenen şirketler                       |
|                                   | Bütçeyi düzenleyen ve denetleyen merci                                                  | Kuruma                                          | Kuruma                                   | Kuruma                                     |
|                                   | İdari yapıyı belirleme yetkisi kime ait                                                 | Kuruma                                          | Kuruma                                   | Kuruma                                     |
|                                   | Personel politikasını belirleme yetkisi kime ait                                        | Kuruma                                          | Kuruma                                   | Kuruma                                     |
| Düzenleyici kurum                 | İlgili sektör üzerindeki düzenleme yetkilerinin paylaşıldığı kurumlar                   | Sektörel düzenleyici Kurumlar                   | Yok                                      | Yok                                        |

<sup>142</sup> TÜSİAD, a.g.r., s. 97.

### 3.4. Fransa

Merkeziyetçi bir yapıya sahip olan Fransa'da, 1941 yılında Vich Rejimi<sup>143</sup> döneminde oluşturulan Bankaları Denetleme Komisyonu, ilk Bağımsız İdari Otorite olarak kabul edilmektedir.

Fransa'da hukuk literatüründe Bağımsız İdari Otorite kavramı ilk kez 6 Ocak 1978 tarihli Hürriyetler ve Bilgi İşlem kanununda kullanılmıştır. Bu yeni kavram, Fransız idari yapısında hiyerarşik bağa dayalı örgütlenmeye, idari yargının olağanüstü boyutta politize olması ve kural koyanlarla uygulayanlar arasında bir ayrışma olması bakımından eleştirilerin yöneltildiği dönemde ortaya çıkmıştır.<sup>144</sup>

Kurumların sayısında 1960'lı yıllardan itibaren önemli bir artış olmuştur. Bu artışın nedeni, yargı organlarının yaptıkları hukuki denetimin yetersiz olması ve dolayısıyla yerindelik denetimi yapacak mercilere ihtiyaç duyulmasıdır.<sup>145</sup>

Teknolojik gelişmelerle beraber ortaya çıkan yeni hizmetlerin görülmesinde hiyerarşi ilkesine göre örgütlenmiş olan Fransız idari sisteminin yetersiz kalması ve bu örgütlenmenin kamu özgürlüklerine karşı tehdit oluşturmaya başladığının fark edilmesiyle bu kurumların ortaya çıktığı kabul edilmektedir. Ayrıca, devletin ekonomik fonksiyonlarının refah devletinin kökleri çerçevesindeki evrimi sonucu vatandaşların kamu yönetimiyle ilişkilerinin düzenlenmesi, bürokratik engellerle mücadele, idare cihazının bölüm ve birimleri arasındaki ilişkilerin ve uyumun çok kısa ve hızlı bir biçimde gerçekleştirilmesi, pazar ekonomisinin düzenlenmesi, kapitalizmin tehdit ve güçlerine karşı küçük girişimci ve tüketicilerin korunması, bilgi edinme ve iletişim hakkının devlet ve diğer güç odaklarının yönlendirme veya

<sup>143</sup> Vich Rejimi: Temmuz 1940 ile Eylül 1944 yılları arası Fransa'nın Almanya tarafından işgal edilmesinin ardından Almanya ile işbirliği yapan Mareşal Philipe Petain yönetimi altında geçirdiği dönem. bkz. **Ana Britannica Genel Kültür Ansiklopedisi**, İstanbul: *Hürriyet Gazetesi Yayını*, 1993, cilt 31, s. 210.

<sup>144</sup> **Meltem Kutlu Gürsel**, "İdari Yargının Görev Alanı ve Borsa Uyuşmazlıkları", *2000 Yılında İdari Yargı Sempozyumu*, Ankara: Danıştay Yayın Bürosu No:59, 2000, s. 208.

<sup>145</sup> **Ülkü Azrak**, Bağımsız İdari Otoriteler Sempozyumu, Ankara: *Rekabet Kurumu Yayını No 80*, 5 Kasım 2001, s. 21.

gerçekleri karartma girişimlerine karşı korunması ve gözetilmesi amacı da bu kurumların ortaya çıkmasında önemli rol oynamıştır.<sup>146</sup>

Fransız doktrininde, 1958 Anayasasının “idare ve ordu hükümetin emri altındadır” diyen 20. maddesine dayanarak yürütme organının yetki ve sorumluluğu dışında kalacak BİO’ların varlığını anayasa ile bağdaştırmanın mümkün olmadığını ileri sürenlerde vardır. Her kamu kuruluşu ve bunun etkinlikleri hükümetin genel siyaseti alanı içinde bulunduğundan BİO’ların eylem ve işlemlerinden dolayı parlamentoya kimin veya kimlerin nasıl hesap vereceği konusu da tartışmalıdır.<sup>147</sup>

BİO’ların, Fransız idari ve siyasi sistemine yerleştirilmesi sorun yaratmıştır. Kurumların devletin üniter birliği ilkesiyle bağdaştırılabilmesi tüzel kişilik verilmemesi, idare cihazı içinde devlet tüzel kişiliğinin bir parçası olarak görülmesi ve verdikleri kararların merkezi idare tarafından yargıya götürülebilmesi imkanı ile sağlanmıştır. Bu özellikler ile BİO’ların idare cihazı içinde merkezi idare ve yerinden yönetim kuruluşları yanında üçüncü bir yapılanma türü oluşturdukları ve merkezi idareyle bağlarının yerinden yönetim kuruluşlarına göre daha farklı bir boyutta olduğu kabul edilir.<sup>148</sup>

Politik iktidara tabi güçlü bir yönetsel merkezîyetçilik benimseyen Fransa’da, idari sistem içinde yer almalarına karşın Bağımsız İdari Otoritelerin yapıları hakkında tartışmalar devam etmektedir. Bugün, genellikle bu otoritelerin sayısının 20’den fazla olduğu ve bunlardan 10 tanesinin pazar ekonomisinin düzenlenmesine bağlı fonksiyonu olduğu kabul edilmektedir. Geri kalanların çoğunluğu, hak ve özgürlükler alanını düzenlemeye ilişkindir. Fransa’da Bağımsız İdari Otoritelerin müdahale bulunduğu alanlar, mali ve ekonomik (Borsa İşlemleri

<sup>146</sup> Ebru Öztürk, “Üst Kurullar,” <http://www.rekabet.gov.tr/wodr/ebrozurk.doc>, 2005.

<sup>147</sup> Lutfi Duran, “Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler” *AİD*, c. 30/sayı 1 (1997), s. 8.

<sup>148</sup> Ali Ulusoy, “Bağımsız İdari Kurumlar”, *Danıştay Dergisi*, sayı 100 (1999), s. 11-12.

Komisyonu), iletişim (Görsel İşitsel Yüksek Kurulu), yönetim yönetilenler ilişkileri (Bilişim ve Enformatik Ulusal Komisyonu) gibi duyarlı sektörlerdir.<sup>149</sup>

Merkezi ve yerinden yönetimin yanında üçüncü bir yapılanma olarak sistem içindeki yerini alan “Autorites Administratives Independantes” adıyla bilinen BİO’ların ayrı bir tüzel kişilikleri yoktur. Merkezi idarenin içinde kurulmuş ve zorunlu olarak üniter devlet yapısının bir parçasını oluştururlar. Hükümetten bağımsız olmalarına rağmen merkezi idare bünyesinde yer alırlar. Hiyerarşi denetimine tabi değillerdir. Yani idari bakımdan yürütme ve yasama organı ile hiyerarşik bir ilişki içinde değildirler. Merkezin denetimi dışında yer alması ve üyelerin bağımsızlığının garanti altına alınmış olması ile bu kurumlara özerklik sağlanmıştır.<sup>150</sup> Bağımsızlık, denetleme yetkilerini gerektiği şekilde yerine getirmek içindir.

Kamu hukuku tüzel kişileri de olmayan kurumlar, başbakan veya bakana bağlıdır. Sadece idari otoriteler tarafından değil, bireyler tarafından da harekete geçirilebilmektedir. Belirli bir sektörde düzenliliği sağlama, müdahalede bulunma, danışma, kural koyma ve karar alma yetkisine sahip olan kurumların verdikleri kararlar idari yargıcın denetimine tabidir.<sup>151</sup> Kararların denetime tabi olması dolayısıyla yargı yerleri olarak kabul edilmemektedir. Yönetimsel nitelikli organ karakteri de taşımazlar.<sup>152</sup>

Bütçe ve mali denetim bakımından diğer kamu birimlerine oldukça benzer kurallara tabidirler. Bu kurullar, mali açıdan genel bütçe içinde yer almaktadırlar. Mali denetimlerinin Maliye Bakanlığınca yapılması esas ise de, çoğu yasayla bu

<sup>149</sup> **Doğan Kestane**, “Kamu Kesiminde İdari Kuruluşların Genel Görünümü ve İdari Yapıda Yeni Organizasyonlar Olarak Bağımsız İdari Otoriteler (Üst kurullar)”, [http://www.maliye.gov.tr/apk/MALDER%20\(S-139\)/kestane.pdf](http://www.maliye.gov.tr/apk/MALDER%20(S-139)/kestane.pdf), 2005.

<sup>150</sup> **Turan Yıldırım**, “Bağımsız İdari Otoritelerin Yargısal Denetimi”, *2000 Yılında İdari Yargı Sempozyumu*, Ankara: Danıştay Yayın Bürosu No:59, 2000, s. 202.

<sup>151</sup> **Ender Ethem Atay**, “Fransız İdare Hukukunda Bağımsız İdari Otoriteler (BİO’lar): Rekabet Konseyi”, *Rekabet Kurumu Perşembe Konferansları* 6, Ankara: Rekabet Kurumu Yayın No:57 (2000), s. 59-60.

<sup>152</sup> **Jean Morange**, “Fransa’da Bağımsız İdari Otoriteler”, *Bağımsız İdari Otoriteler*, çev. Cevdet Atay, ed. İbrahim Kaboğlu, İstanbul: Alkım Yayınevi, 1998, s. 18. **Ali Ulusoy**, “Bağımsız İdari Kurumlar”, *Danıştay Dergisi*, sayı 100 (1999), s. 11.

görev Fransız Sayıştay'ına verilmektedir. Kurullar, mali tablolarını yıllık raporlar halinde kamuya açıklamakla yükümlüdürler.<sup>153</sup>

Tabloda Fransa'da faaliyet gösteren Elektrik Düzenleme Komitesi (CRE), Sermaye Piyasası Düzenleme Komisyonu (COB) ve Telekomünikasyon Düzenleme Otoritesinin (ART) özellikleri yer almaktadır.

Fransız Telekomünikasyon Düzenleyici Otoritesinin (ART) başkanı altı yıllık bir süre için hükümet tarafından atanır. Başkanın yeniden seçilmesi gibi bir durum olmadığı gibi, görevden alınması da mümkün değildir. Aynı durum, kurulun diğer üyeleri için de geçerlidir. Hesap vermesi bilgi amaçlı yıllık rapor sunma şeklindedir.

---

<sup>153</sup> TŪSİAD, a.g.r., s. 120.

**Tablo 3.** Fransa’da faaliyet gösteren bağımsız düzenleyici kurumların özellikleri<sup>154</sup>

| Kurum adı                                |                                                                                               | Elektrik<br>Düzenleme<br>Komitesi ( CRE)                                 | Sermaye Piyasası<br>Düzenleme<br>Komisyonu<br>(COB) | Telekomünikasyo<br>n Düzenleyici<br>Otoritesi (ART)       |
|------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|
| Kurul<br>başkanının<br>statüsü           | Görev süresi                                                                                  | 6 yıl                                                                    | 6 yıl                                               | 6 yıl                                                     |
|                                          | Atama                                                                                         | Hükümet                                                                  | Hükümet                                             | Hükümet                                                   |
|                                          | Görevden alınma                                                                               | Yalnızca görevle<br>uyuşmayan davranış<br>durumunda                      | Görevden<br>alınamıyor                              | Görevden<br>alınamıyor                                    |
|                                          | Kurul başkan aynı anda başka bir<br>kamu görevi alabilir mi?                                  | Hayır                                                                    | Hayır                                               | Hayır                                                     |
|                                          | Yeniden atanabilir mi?                                                                        | Hayır                                                                    | Hayır                                               | Hayır                                                     |
|                                          | Her türlü ortaklık ve bağlantıdan<br>vazgeçilmesi atanma şartı mı?                            | Evet                                                                     | Hayır                                               | Evet                                                      |
| Kurul<br>üyelerinin<br>statüsü           | Görev süresi                                                                                  | 6 yıl                                                                    | 4 yıl                                               | 6 yıl                                                     |
|                                          | Atama                                                                                         | Hükümet:3, senato<br>başkanı:1, meclis<br>başkanı:1 ekonomi<br>başkanı:1 | Hükümet                                             | Cumhurbaşkanı:3,<br>meclis başkanı:1,<br>senato başkanı:1 |
|                                          | Görevden alınma                                                                               | Yalnızca görevle<br>uyuşmayan davranış<br>durumunda                      | Belirli bir<br>düzenleme yok                        | Görevden<br>alınamıyor                                    |
|                                          | Üyeler aynı anda başka bir kamu<br>görevi alabilir mi?                                        | Hayır                                                                    | Evet                                                | Hayır                                                     |
|                                          | Yeniden atanabilir mi?                                                                        | Hayır                                                                    | Evet (yalnızca 1<br>kez)                            | Hayır                                                     |
|                                          | Her türlü ortaklık ve bağlantıdan<br>vazgeçilmesi atanma şartı mı?                            | Evet                                                                     | Hayır                                               | Evet                                                      |
| Hükümet ve<br>parlamentoyla<br>ilişkiler | Kurumun bağımsızlığı yasada<br>açıkça belli mi                                                | Hayır                                                                    | Evet                                                | Hayır                                                     |
|                                          | Hükümete hesap verme şekli                                                                    | Yalnızca bilgi<br>amaçlı yıllık rapor<br>sunma                           | Yalnızca bilgi<br>amaçlı yıllık rapor<br>sunma      | Yalnızca bilgi<br>amaçlı yıllık rapor<br>sunma            |
|                                          | Parlamentoya hesap verme şekli                                                                | Yalnızca bilgi<br>amaçlı yıllık rapor<br>sunma                           | Yalnızca bilgi<br>amaçlı yıllık rapor<br>sunma      | Yalnızca bilgi<br>amaçlı yıllık rapor<br>sunma            |
|                                          | Mahkeme kararı dışında kararlarını<br>değiştirme veya veto etme yetkisi<br>olan merci var mı? | Hayır                                                                    | Hayır                                               | Hayır                                                     |
| Mali ve idari<br>bağımsızlık             | Gelir kaynakları                                                                              | Genel bütçe                                                              | Düzenlenen<br>şirketler                             | Genel bütçe                                               |
|                                          | Bütçeyi düzenleyen ve denetleyen<br>merci                                                     | Sayıştay                                                                 | Kurul                                               | Sayıştay                                                  |
|                                          | İdari yapıyı belirleme yetkisi kime<br>ait                                                    | Kurul                                                                    | Kurul                                               | Kurul                                                     |
|                                          | Personel politikasını belirleme<br>yetkisi kime ait                                           | Kurul                                                                    | Kurul                                               | Kurul                                                     |
| Düzenleyici<br>kurum                     | İlgili sektör üzerindeki düzenleme<br>yetkilerinin paylaşıldığı kurumlar                      | Hükümet                                                                  | Hükümet                                             | Hükümet                                                   |

<sup>154</sup> TŮSİAD, a.g.r., s. 119.

### 3.5. Almanya

Almanya’da federal düzeyde faaliyet gösteren düzenleyici kurumlar, geleneksel kamu yönetimi yapısı içinde yer alırlar. Siyasi baskılardan bağımsız çalışabilmelerine izin veren yapıları bulunan<sup>155</sup> kurumların faaliyette bulunduğu sektörlerin sayısı oldukça azdır. Güçlü ve etkin bir kamu yönetimi geleneğine sahip olan Almanya’da, AB direktifleri çerçevesinde kurulan yeni düzenleyici kurumlar Anglo-Sakson tarzdaki kurumlardan farklıdır. Düzenleme, denetim ve yaptırım uygulama yetkileri bulunan kurumlar, yaptırım uygulamadan önce dosya inceleme ve savunma hakkı gibi hakların kullanılmasına olanak sağlayan idari usul kararlarını uygulamaktadırlar.<sup>156</sup>

Tablo 4’te Almanya Telekomünikasyon ve Posta Düzenleyici Otoritesi (RegTP), Federal Finansal Denetleme Otoritesi (BaFin) ve Federal Kartel Dairesinin özellikleri yer almaktadır. Telekomünikasyon sektöründe faaliyet gösteren Telekomünikasyon ve Posta Düzenleyici Otoritesinde (RegTP), kurul üyelerinin görev süresi hakkında herhangi bir süre bulunmamaktadır. Başkanın ataması hükümet tarafından gerçekleştirilmektedir. Yeniden atanması mümkün olup, görevden alınma konusunda bir düzenleme bulunmamaktadır. İşlemleri ile hükümete karşı tam sorumlu olan kurum, genel bütçe içinde olup hükümet denetimine tabidir.

---

<sup>155</sup> TŮSiAD, a.g.r., s. 109.

<sup>156</sup> Azrak, a.g.s., s. 22.

**Tablo 4.** Almanya’da faaliyet gösteren bağımsız düzenleyici kurumların özellikleri<sup>157</sup>

| Kurum adı                          |                                                                                         | Telekomünikasyon ve Posta Düzenleyici Otoritesi (RegTP) | Federal Finansal Denetleme Otoritesi (BaFin) | Federal Kartel Dairesi (Bundeskartellamt) |
|------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|----------------------------------------------|-------------------------------------------|
| Kurul başkanının statüsü           | Görev süresi                                                                            | Belirli bir süre yok                                    | Belirli bir süre yok                         | Belirli bir süre yok                      |
|                                    | Atama                                                                                   | Hükümet                                                 | Hükümet                                      | Hükümet                                   |
|                                    | Görevden alınma                                                                         | Belirli bir düzenleme yok                               | Belirli bir düzenleme yok                    | Belirli bir düzenleme yok                 |
|                                    | Kuruluş Başkanı aynı anda başka bir kamu görevi alabilir mi?                            | Hayır                                                   | Evet                                         | Hayır                                     |
|                                    | Yeniden atanabilir mi?                                                                  | Evet                                                    | Evet                                         | Evet                                      |
|                                    | Her türlü ortaklık ve bağlantıdan vazgeçilmesi atanma şartı mı?                         | Hayır                                                   | Hayır                                        | Hayır                                     |
| Kurul üyelerinin statüsü           | Görev süresi                                                                            | Belirli bir süre yok                                    | Belirli bir süre yok                         | Belirli bir süre yok                      |
|                                    | Atama                                                                                   | Kurul başkanı                                           | Hükümet                                      | Kurul başkanı                             |
|                                    | Görevden alınma                                                                         | Belirli bir düzenleme yok                               | Belirli bir düzenleme yok                    | Belirli bir düzenleme yok                 |
|                                    | Üyeler aynı anda başka bir kamu görevi alabilir mi?                                     | Hayır                                                   | Belirli bir düzenleme yok                    | Hayır                                     |
|                                    | Yeniden atanabilir mi?                                                                  | Evet                                                    | Evet                                         | Evet                                      |
|                                    | Her türlü ortaklık ve bağlantıdan vazgeçilmesi atanma şartı mı?                         | Hayır                                                   | Hayır                                        | Hayır                                     |
| Hükümet ve parlamentoyla ilişkiler | Kurumun bağımsızlığı yasa da açıkça bellimi                                             | Hayır                                                   | Hayır                                        | Evet                                      |
|                                    | Hükümete hesap verme şekli                                                              | Tam sorumlu                                             | Vermiyor                                     | Tam sorumlu                               |
|                                    | Parlamentoya hesap verme şekli                                                          | Yalnızca bilgi amaçlı yıllık rapor sunma                | Vermiyor                                     | Yalnızca bilgi amaçlı yıllık rapor sunma  |
|                                    | Mahkeme kararı dışında kararlarını değiştirme veya veto etme yetkisi olan merci var mı? | Bazı durumlarda ilgili bakanlık                         | Hayır                                        | Bazı durumlarda ilgili bakanlık           |
| Mali ve idari bağımsızlık          | Gelir kaynakları                                                                        | Genel bütçe                                             | Düzenlenen şirketler                         | Genel bütçe                               |
|                                    | Bütçeyi düzenleyen ve denetleyen merci                                                  | Kurum ve hükümet                                        | Kurum ve hükümet                             | Kurum ve hükümet                          |
|                                    | İdari yapıyı belirleme yetkisi kime ait                                                 | Kuruma                                                  | Kuruma                                       | Kuruma                                    |
|                                    | Personel politikasını belirleme yetkisi kime ait                                        | Kuruma                                                  | Kuruma                                       | Kuruma                                    |
| Düzenleyici kurum                  | İlgili sektör üzerindeki düzenleme yetkilerinin paylaşıldığı kurumlar                   | Federal Kartel Dairesi                                  | Federal Kartel Dairesi                       | Sektörel düzenleyici kurumlar             |

<sup>157</sup> TÜSİAD, a.g.r., s. 114.

### 3.6. İtalya

Devletin, hem üretici hem düzenleyici görevleri bir arada yürüttüğü İtalya özelleştirme çalışmalarına geç başlamış olmakla beraber, 1991-1994 yılları arasında özelleştirme ve beraberinde düzenleyici kuruluş oluşturma çalışmalarını tamamlamış, telekomünikasyon, su enerji gibi sektörleri özelleştirmiştir. Bu özelleştirmelerle beraber devlette etkinlik ve ekonomiklik sağlanmaya çalışılmıştır.<sup>158</sup>

Kurumlar, idari ve mali açıdan bağımsızdırlar. Üyeleri, cumhurbaşkanı ve parlamento tarafından atanır ve görev süreleri en az beş yıldır. Görevden alınmalar çok özel durumlar dışında mümkün değildir. Faaliyet gösterdikleri sektörlerde yasa yerine geçen düzenlemeler yapma, lisans verme veya lisans iptali, fiyat ve tarife belirleme, sektörün işleyişi ile ilgili ortaya çıkabilecek anlaşmazlıkları çözme, idari para cezası verme gibi yetkileri bulunan kurulların kararlarına karşı yargıya gitmeden çözüme ulaştırmak üzere sektörlerle özgü ombudsman daireleri oluşturulmuştur. Ayrıca, bağımsız düzenleyici otoriteler kendi bünyelerinde bulunan şikayet daireleri aracılığıyla ilgili sektörde faaliyet gösteren çeşitli taraflar arasında ortaya çıkan belli bazı uyuşmazlıkları resmi kanallara yansımadan çözmeye çalışmaktadır.<sup>159</sup>

Tablo 5'te Elektrik ve Gaz Düzenleme Kurumu (Autorita), Ulusal Borsa Komisyonu (CONSOB) ve İletişim Düzenleyici Kurumunun (AGCOM) özellikleri verilmiştir. İletişim Düzenleyici Kurumunun başkanı hükümet tarafından atanırken, üyeleri parlamento tarafından yedi yıllık bir süre için atanmaktadır. Yeniden seçilme durumu olmayan üyelerin, görevden alınması konusunda bir düzenleme yoktur. Yıllık rapor hazırlayarak hükümete hesap veren kurul, Sayıştay denetimine tabidir. Bütçesi, genel bütçeden ayrılan pay ve sektördeki faaliyetlerinden elde ettiği gelirlerden oluşur.

<sup>158</sup> **Recep Kızılcık**, "Türk Kamu Yönetiminin Gelişimi ve Düzenleyici Kurullar (Regulatory Bodies), *Türk İdare Dergisi*, sayı 432 (2001), s. 130. [http://www.icisleri.gov.tr/\\_icisleri/TurkIdareDergisi/-UploadedFiles/432\\_127\\_134.doc](http://www.icisleri.gov.tr/_icisleri/TurkIdareDergisi/-UploadedFiles/432_127_134.doc), 2005.

<sup>159</sup> **TÜSİAD**, a.g.r., s. 120-127.

**Tablo 5.** İtalya’da faaliyet gösteren bağımsız düzenleyici kurumların özellikleri<sup>160</sup>

| Kurum adı                               |                                                                                                 | Elektrik ve Gaz<br>Düzenleyici<br>Kurumu<br>(Autorita) | Ulusal Borsa<br>Komisyonu<br>(CONSOB)          | İletişim<br>Düzenleyici<br>Kurumu<br>(AGCOM)   |
|-----------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|------------------------------------------------|------------------------------------------------|
| Kurul<br>başkanının<br>statüsü          | Görev süresi                                                                                    | 7 yıl                                                  | 5 yıl                                          | 7 yıl                                          |
|                                         | Atama                                                                                           | Hükümet ve<br>parlamento                               | Hükümet                                        | Hükümet                                        |
|                                         | Görevden alınma                                                                                 | Yalnızca görevle<br>uyuşmayan<br>davranış<br>durumunda | Belirli bir<br>düzenleme yok                   | Belirli bir<br>düzenleme yok                   |
|                                         | Kuruluş Başkan aynı anda başka bir kamu<br>görevi alabilir mi?                                  | Hayır                                                  | Hayır                                          | Hayır                                          |
|                                         | Yeniden atanabilir mi?                                                                          | Hayır                                                  | Evet (bir kez<br>daha)                         | Hayır                                          |
|                                         | Her türlü ortaklık ve bağlantıdan<br>vazgeçilmesi atanma şartı mı?                              | Evet                                                   | Evet                                           | Evet                                           |
| Kurul<br>üyelerinin<br>statüsü          | Görev süresi                                                                                    | 7 yıl                                                  | 7 yıl                                          | 7 yıl                                          |
|                                         | Atama                                                                                           | Hükümet ve<br>parlamento                               | Hükümet                                        | Parlamento                                     |
|                                         | Görevden alınma                                                                                 | Yalnızca görevle<br>uyuşmayan<br>davranış<br>durumunda | Belirli bir<br>düzenleme yok                   | Belirli bir<br>düzenleme yok                   |
|                                         | Üyeler aynı anda başka bir kamu görevi<br>alabilir mi?                                          | Hayır                                                  | Hayır                                          | Hayır                                          |
|                                         | Yeniden atanabilir mi?                                                                          | Hayır                                                  | Evet (bir kez<br>daha)                         | Hayır                                          |
|                                         | Her türlü ortaklık ve bağlantıdan<br>vazgeçilmesi atanma şartı mı?                              | Evet                                                   | Evet                                           | Evet                                           |
| Hükümet ve<br>parlamentoya<br>ilişkiler | Kurumun bağımsızlığı yasada açıkça belli<br>mi?                                                 | Evet                                                   | Evet                                           | Evet                                           |
|                                         | Hükümete hesap verme şekli                                                                      | Yalnızca bilgi<br>amaçlı yıllık<br>rapor sunma         | Yalnızca bilgi<br>amaçlı yıllık<br>rapor sunma | Yalnızca bilgi<br>amaçlı yıllık<br>rapor sunma |
|                                         | Parlamentoya hesap verme şekli                                                                  | Yalnızca bilgi<br>amaçlı yıllık<br>rapor sunma         | Vermiyor                                       | Vermiyor                                       |
|                                         | Mahkeme kararı dışında kararlarını değiştir-<br>me veya veto etme yetkisi olan merci var<br>mı? | Hayır                                                  | Hayır                                          | Hayır                                          |
| Mali ve idari<br>bağımsızlık            | Gelir kaynakları                                                                                | Düzenlenen<br>şirketler                                | Genel bütçe ve<br>düzenlene<br>şirketler       | Genel bütçe ve<br>düzenlene<br>şirketler       |
|                                         | Bütçeyi düzenleyen ve denetleyen merci                                                          | Sayıştay                                               | Sayıştay                                       | Sayıştay                                       |
|                                         | İdari yapıyı belirleme yetkisi kime ait                                                         | Kurul                                                  | Kurul                                          | Kurul                                          |
|                                         | Personel politikasını belirleme yetkisi kime<br>ait                                             | Kurul                                                  | Kurul                                          | Kurul                                          |
| Düzenleyici<br>kurum                    | İlgili sektör üzerindeki düzenleme<br>yetkilerinin paylaşıldığı kurumlar                        | Hükümet                                                | Hükümet                                        | Hükümet                                        |

<sup>160</sup> TUSİAD, a.g.r., s. 122-123.

## BÖLÜM IV

### 4. TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE KURUMLAR

#### 4.1. Kurumlar

Bu bölümde Türkiye’deki kurumlar ele alınmıştır. Kurumların, oluşturulmasındaki gerekçelere yer verildikten sonra, internet adreslerinden yararlanılarak ve ilgili kanunun madde numarası belirtilerek kuruluş kanunları, yapıları, görevleri, hukuksal statüleri, ilişkilendirildiği bakanlık, personelinin ücret ve mali hakları, gelirleri ve yaptıkları faaliyetler hakkında bilgi verilmiştir. Ayrıca kurumların özellikleri tablolar halinde verilmiştir. Daha sonra, kurumların idari teşkilat içindeki yerleri ve denetimleri açıklanmaya çalışılmıştır.

Kurul, üst kurul, özerk kurul, düzenleyici kurum olarak da bilinen bu kurumlar için, Türk idare hukukunun kaynağı Fransız idari sistemi olduğundan Fransa’daki “Autorites Administratives Independantes” kavramının Türkçe karşılığı olan Bağımsız İdari Otorite deyiimi kullanılmaktadır.<sup>161</sup>

Türkiye’de, 1980’li yıllardan itibaren karma ekonomik modelden piyasa ekonomisine dayalı bir modele geçiş yapılmış ancak, bu modelin gerektirdiği düzenleyici kurumlar oluşturulamamıştır. Bu nedenle sanayi, tarım, enerji, ticaret ve iletişim alanlarında devlet tekelleri ve müdahaleleri kaldırılıp işler piyasa sistemine bırakılınca devletin hakemlik görevini yerine getirecek kurumlara ihtiyaç duyulmuştur.

Kamu yönetiminde yaşanan yeni gelişme ve anlayışlar sonucu kamu tekelleri özelleştirilmiş ve bu alanlar rekabete açılmıştır. Böylelikle piyasalardaki

---

<sup>161</sup> **Turan Yıldırım** ,“Bağımsız İdari Otoritelerin Yargısal Denetimi”, *2000 Yılında İdari Yargı Sempozyumu*, Ankara: Danıştay Yayın Bürosu No:59 (2000), s. 202.

gelişme ve değişmeler hızlanmıştır. Bu gelişmelere zamanında ve uygun biçimde cevap verebilmek, teknik nitelikteki işlerin günlük bazda yürütülmesindeki etkinliği artırmak ve bunu politik karışım dışına çıkarma isteği, uzmanlaşmanın sağlanması ve bunun yararlarını elde etmek gibi nedenlerle bu kurumlar kamu yönetiminde vazgeçilmez bir model oluşturmuştur.<sup>162</sup>

Özel yasalarla kurulan, düzenledikleri sektördeki bütün faaliyetleri denetleyen ve ülkemiz için yeni sayılan bu kurumların ortaya çıkmasının nedenlerini şu şekilde sıralayabiliriz.<sup>163</sup>

1. Ekonomik alandaki karmaşık ve teknik sorunların çözümü uzmanlık gerektirdiğinden, klasik bakanlık yapısının buna uygun görünmemesi,
2. Devletin piyasada hem hakem, hem de oyuncu olması durumunda alınacak kamusal kararların haklılığına ve tarafsızlığına gölge düşmemesi için bu kararların bağımsız ve tarafsız kurumlarca alınmasında yarar görülmesi,
3. Siyasal etkilerden arındırılmış kurumların, uzun dönemli politika oluşturup izlemeyi de olanaklı kılması, siyasi iktidarların siyasal nedenlerle alamayacakları veya almayı erteleyebilecekleri kararların alınmasını kolaylaştırması.

Akıncıya göre; varolan anayasal erklere karşı bağımsızlık ve özerklik güvencesiyle donatılmış, özelleşmiş kurumlara düzenleme ve denetleme görevlerinin verilmesi düşüncesi pek çok ülkede 19. yüzyıldan beri destek bulmuştur. Yürütmenin sıradüzensel bağıllığından kurtulmuş ama genel idare çatısı altında bulunan hükümet benzeri örgütlerin varlığı özgürlük güvencesi için ayrıksı bir oluşumu gerekli kılmıştır. Kamu yönetiminde geleneksel adalet anlayışının, eşitlikçiliğin ve yönetsel katılımın yetersizlikleri ve klasik yapıların yoksun olduğu uyum sağlayabilirlik, yenilik ve bir uzmanlık arayışı; kişi özgürlüklerini yeterince gözetmeyen bürokratik

<sup>162</sup> Ali İhsan Karacan, *II. Bağımsız Kurumlar ve Piyasa Ekonomisi Arenası*, İstanbul: STEAM, 17 Aralık 2002, s. 117. [http://www.tk.gov.tr/Etkinlikler/Ulusal\\_Etkinlikler/II%20BKA.doc](http://www.tk.gov.tr/Etkinlikler/Ulusal_Etkinlikler/II%20BKA.doc), 2005.

<sup>163</sup> Şeref Gözübüyük, Turgut Tan, *İdare Hukuku*, Cilt 1, İstanbul: Turhan Yayınevi, 2004, s. 366.

bir devlete karşı güvensizlik Bağımsız İdari Otoritelerin ortaya çıkışında temel etken olmuştur.<sup>164</sup>

Kurumların, ekonomik ve siyasi nedenlerden dolayı dış etkenlere bağlı olarak oluşturulduğunu savunan görüşlerde bulunmaktadır. Bunlar;

1. Amerika Birleşik Devletleri başta olmak üzere dünyanın egemen ülkeleri ve bunların emrindeki finans kurumları, egemenliklerini kalıcı bir biçimde sürdürebilmek için, ulus devletin dağınık müdahale araçlarını ve kamu karar birimlerini tek bir üst kurul bünyesinde operasyonel bir etkinliğe kavuşturmak amacıyla bu tür kurumları oluşturmuştur. Kurumlar ile bakanlıklar ve çeşitli bağlı/özerk kurullar arasında paylaşılmış yetkiler tek bir elde toplanarak müdahale etkileme süreci kısaltılmaktadır.
2. Siyaset ile ekonomiyi birbirinden ayırmak gibi özünde anlamsız olan ancak, kitlelerin kolay benimsediği gerekçeler öne sürülerek kurullar meşrulaştırılmakta, kurul yapısı ile ulus devletin ulusal ekonomi üzerindeki söz ve karar hakkının sınırlandırılması hedeflenmektedir. Böylece ulusal-siyasal iradenin ekonomiye müdahalesi sınırlanırken, uluslararası müdahale araçlarını ellerinde tutan egemen devletlerin, dünya ekonomisine müdahale imkanları artmaktadır. Bunun sonucunda da, Türkiye’de olduğu gibi, sadece dolaysız kamu girişimlerini değil, tüm iktisat politikası araçlarını bir bir ellerinden kaçıran ulus devletler, giderek daha fazla ekonomik bağımlılık sürecine girmektedir.
3. Tahkim kurulları gibi çalışacak yapıda olan, kamu ve özel sektörden gelen temsilcileri buluşturacak bir biçimde şekillendirilen (yönetişim) ve çok geniş yetkilerle donatılan bu kurullar, yabancı sermayenin sektördeki oranına bağlı olarak, giderek ulus aşırı şirketlerin

<sup>164</sup> **Müslüm Akıncı**, *Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman*, İstanbul: Beta Yayınları, 1999, s. 118.

çıkarlarına dönük (veya onlara zarar vermeyecek) kararlar almaya yönlendirilmektedir.

4. Uluslararası finans kuruluşları, bu kurumlara kendi temsilcilerini sokma konusunda, Bakanlar Kurulu gibi siyasal seçim yoluyla göreve gelenlerden oluşan kurullara nazaran daha fazla olanağa sahip olmaktadır. Hükümetler ve bakanlar, siyasal iklime göre dış kontrolden görece bağımsız bir biçimde değişebilmektedir. Oysa, üst kurullara atamalar uzun süreli yapılmakta, görev süreleri çeşitli güvencelere bağlanmakta, üstelik teknik etiketli bu kurullara liyakat temeline dayandırılmış önerilerde bulunmak, toplum gözünde daha fazla kabul edilebilir bulunmaktadır.<sup>165</sup>
5. Siyasetin alanı daraltılarak bu alanlar tekno-bürokratlara bırakılmaktadır. Piyasa sisteminin kurallarına uygun olarak yetkili oldukları konularda serbest kararlar verebilen teknokratlar ile siyasal iktidarların piyasa sisteminin mantığına aykırı olası popülist politikalarının önüne geçilebilecek, piyasanın işleyişine rasyonellik kazandırılacaktır.<sup>166</sup>
6. IMF dayatmalarıyla tarım ve hayvancılık sektöründe büyük tahribatlar yaşanmakta, oluşturulan üst kurullar aracılığıyla da kararların alınması devletin dışına taşınmaktadır. Aslında bu kurullarla amaçlanan, yönetimlerin kamudan alınıp büyük tarım tekellerine şirketlerine verilmesidir. Kurullar, oluşturulduğu alanlarda ulus devletlerin hükümetleri, halkları ve o alanda çalışan ve üretenlerinin hiçbir söz ve karar haklarının olmayacağı bir düzenleme şeklidir. Az gelişmiş ülkeleri, gelişmiş ülkelerin büyük tarım tekellerinin sömürgesi haline getirmek yani, yeni yüzyılımızın ulus devletlerinin tanksız topsuz büyük şirketlere/tekellere kurullar aracılığıyla işgal ettirilmesidir.<sup>167</sup>

<sup>165</sup> “Üst Kurullara Genel Bir Bakış” <http://www.baskent.edu.tr/~gurayk/28cuma.doc>, 2004.

<sup>166</sup> Bilal Eryılmaz, *Bürokrasi ve Siyaset*, İstanbul: Alfa Yayınları, 2002, s. 162.

<sup>167</sup> <http://www.bianet.org/2003/01/22/161213.htm>, 2004.

İster iç, ister dış gerekçelerle olsun, bu kuruluşların genel işlevi, toplum yaşamının duyarlı alanlarındaki kamusal ve özel etkinlikleri düzenlemek, izlemek, denetlemek, aykırı davranış ve durumları önlemek ve yaptırıma bağlamak, böylece temel hak ve özgürlükleri ve ekonomik düzeni korumak ve güvence altında bulundurmaktır. Kurumlar, yurttaş özgürlüklerini devlet ve güç merkezleri karşısında korumaktadır.

Anayasamızın 167. maddesine göre devlet para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemlerini sağlayıcı ve geliştirici tedbirleri alır, piyasalarda fiili veya anlaşma sonucu doğacak tekelleşme ve kartelleşmeyi önler. Ayrıca 65. madde kapsamında, devlet kendisine verilen görev ve yetkiler bağlamında kurumsal düzeyde genel ilkelerden ayrılan kurulların oluşumuna karar verebilir. Bu kararı almaya yetkili olan organ yasama organıdır. Yasama organı, devletin ekonomik alandaki yetkilerini sınırlandırarak ekonomi ile ilgili bazı konuları teknik ve uzman kurulların gözetim ve denetimine bırakmak suretiyle tercihinin BİO kurma yönünde kullanarak<sup>168</sup> kurumsallaşma dönemine geçmiştir. 1981 yılında kabul edilen 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu ile başlayan kurumsallaşma, 1993 yılında anayasanın 133. maddesinin değiştirilmesi ile radyo televizyon yayıncılığında devlet tekeli kaldırılarak kanunla düzenlenecek şartlar çerçevesinde radyo ve televizyon işletmeciliği serbest bırakan 3894 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkındaki Kanun ile Rekabetin Korunması Kanunu gibi çeşitli yasal düzenlemelerle devam etmiştir. Yapılan bu yasal düzenlemeler ile;

1. Belirli sektörlerde özelleştirmeyi de kapsayan düzenlemeler yapılmıştır. Örneğin Şeker Kanunu ile şeker fabrikalarının, Doğalgaz Piyasası Kanunu ile doğal gaz dağıtım şirketlerinin özelleştirilmesine zemin hazırlanmıştır.

<sup>168</sup> **Meltem Kutlu Gürsel**, “İdare Hukuku Bağlamında Bağımsız İdari Otoritelerin Sorumluluğu SPK ve BDDK Örneği” *İzmir Barosu Dergisi*, sayı 2. [http://www.izmirbarosu.org.tr/dergi\\_2004.sayi02\\_03.htm](http://www.izmirbarosu.org.tr/dergi_2004.sayi02_03.htm), 2005.

2. Belirli sektörlerin (örneğin bankacılık, sermaye piyasası gibi) düzenlenmesi ve denetimiyle ilgili esaslar belirlenmiştir.<sup>169</sup>

Kurumlar, faaliyet alanlarına göre üç grup içinde toplanabilir. Birincisi; piyasa ekonomisinin düzenlenmesine yönelik olanlardır. Örneğin Sermaye Piyasası Yasası, Rekabet ve Bankacılık alanlarında faaliyet gösteren kurumlar buna örnek verilebilir. İkinci grupta; temel hak ve özgürlüklerin güvence altına alınması amaçlayan kurumlar bulunmaktadır. Örneğin Radyo ve Televizyon Üst Kurulu. Üçüncüsü ise; idarenin keyfiliğine karşı savunma amacına yönelik olan kurumlardır. Bu tür kuruma örnek olarak Fransa'daki Mediateur (bir tür ombudsman) ve idari belgelere giriş komisyonu örnek verilebilir.<sup>170</sup>

İletişim, enerji, tarım, bankacılık sektörü gibi alanlarda oluşturulan ve Bağımsız İdari Otorite olarak kabul edilen Türkiye'deki kurumlar şunlardır.

1. Sermaye Piyasası Kurulu (1981)
2. Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (1994)
3. Rekabet Kurumu (1994)
4. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (1999)
5. Telekomünikasyon Kurumu (2000)
6. Şeker Piyasası Kurumu (2001)
7. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (2001)
8. Tütün Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu (2002)
9. Kamu İhale Kurumu (2002)

Bu kurumlar, web sitelerinde yer alan bilgilerden yararlanılarak ve ilgili kanun maddeleri verilmek suretiyle aşağıda sırayla ele alınmıştır. Kurumlara 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 43. maddesi ile Sayıştay denetimi

<sup>169</sup> Haldun Darıcı, "Kurumlar ve Kurullar", [http://www.maliye.gov.tr/apk/-MALDER%20285-140%29/KURUMLAR%20\\_Haldun%20darici\\_yeni.pdf](http://www.maliye.gov.tr/apk/-MALDER%20285-140%29/KURUMLAR%20_Haldun%20darici_yeni.pdf), 2004.

<sup>170</sup> Turgut Tan, Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurullar" *AİD*, c.35/sayı 2 (2002), s. 14.

getirilmesine karşın, aynı kanunun geçici 10. maddesine göre 31.12.2005 tarihine kadar olan işlemlerinin dış denetimi, ilgili kanunlarındaki hükümlere göre yapılmaya devam edilecektir.<sup>171</sup> 12.07.2004 tarihinden TBMM'ye sevk edilen “Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Hakkında Kanun Tasarısı” ile kurumlara bir standart getirilmiştir.<sup>172</sup> Tasarı henüz yasalaşmadığı için Kurumlarla ilgili bilgiler ve denetim şekli geçerli olan kanun hükümlerine göre verilmiştir.

#### 4.1.1. Sermaye Piyasası Kurulu

28.07.1981 tarihinde kabul edilen 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu ile kurulmuştur.

2499 sayılı yasanın 17. maddesine göre, Sermaye Piyasası Kanunu ile verilen görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak üzere kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip Sermaye Piyasası Kurulu (SPK) kurulmuştur. Yetkilerini kendi sorumluluğu altında bağımsız olarak kullanan ve merkezi Ankara'da olan Kurulun İstanbul'da bir temsilciliği bulunmaktadır. Kurul, gerekli gördüğü yerlerde büro açabilmektedir. 3. maddeye göre Kurulun ilgili olduğu bakanlık Başbakan tarafından görevlendirilen Devlet Bakanlığıdır.

Kurulun görev ve yetkileri 2499 sayılı kanunun 22. maddesinde belirtilmiştir. Buna göre Kurul;

Sermaye piyasası araçlarının ihracını, halka arz ve satışının şartlarını düzenlemek ve denetlemek, sermaye piyasası araçlarını kurul kaydına almak ve

<sup>171</sup> **Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ( 5018 s. k.),**  
<http://proje.basbakanlik.gov.tr/mevzuat/metinx.asp?mevzuatkod=1.5.5018&sourceXmlSearch=kamu%20mali%20yönetimi>, 2005.

<sup>172</sup> **Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Hakkında Kanun Tasarısı,**  
[http://www.kamuyonetimi.org/belgeler/duzenleyici\\_denetleyici\\_kurullar\\_tasarisi.php](http://www.kamuyonetimi.org/belgeler/duzenleyici_denetleyici_kurullar_tasarisi.php), 2005.

kamu yararının gerektirdiği hallerde sermaye piyasası araçlarının halka arz ve satışını geçici olarak durdurmak,

Kanuna tabi sermaye piyasası kurumlarıyla ilgili standart planları belirlemek, bunların yayımlanmasına ilişkin usul ve esasları düzenlemek,

Sermaye piyasasında bağımsız denetim faaliyetine ilişkin esasları belirlemek, kamunun zamanında yeterli ve doğru olarak aydınlatılmasını sağlamak amacıyla genel ve özel nitelikte kararlar almak, bu konularda tebliğler yayımlamak,

Kanuna tabi ihraççıların, bankaların, sermaye piyasası kurumlarının, borsalar ve teşkilatlanmış diğer piyasaların faaliyetlerinin mevzuata uygunluğunu gerekli her türlü bilgi ve belgeyi isteyerek izlemek ve denetlemek,

Sermaye piyasasını ilgilendiren yayın, duyuru ve reklamları izlemek, yanıltıcı yayınları yasaklamak ve gereği yapılmak üzere ilgili kuruluşlara bildirmek,

Ekonomik ve finansal göstergelere, sermaye piyasası araçlarına, mala, kıymetli madenlere ve dövize dayalı vadeli işlem ve opsiyon sözleşmeleri dahil her türlü türev araçların niteliklerini, alım ve satım esaslarını, bu araçların işlem göreceği borsalar ve piyasalarda çalışacakların denetim, faaliyet ilke ve esasları ile yükümlölüklerini, teminatlar, takas ve saklama sistemi konularındaki esas ve usulleri düzenlemek,

Dışarıda yerleşik kişilerin Türkiye'de sermaye piyasası araçlarının ihraç ve halka arzı konusunda ilgili mevzuat çerçevesinde gereken düzenlemeleri yapmak,

Sermaye piyasası araçlarının takası, saklanması ile sermaye piyasası kurumlarının ve sermaye piyasası araçlarının derecelendirilmesini düzenlemek ve denetlemek,

Sermaye piyasasının gelişmesini teminen yeni sermaye piyasası kurumlarına ilişkin kuruluş, faaliyet, tasfiye ve sona erme esaslarını belirlemek ve bunları denetlemekle görevlidir.

SPK'nın yürütme organı olan Kurul yedi üyeden oluşur. İlgili Bakanlıkça önerilecek dört aday arasından iki, Maliye Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği ile Türkiye Sermaye Piyasası Aracı Kuruluşları Birliği tarafından önerilecek ikişer aday arasından birer kişi olmak üzere toplam yedi üye Bakanlar Kurulu kararıyla atanır. Kurulun birinci başkanı Bakanlar Kurulu tarafından atanırken, hastalık durumu, yurtiçi ve yurtdışı görevlendirme, görevden alınma ve görevde bulunmadığı diğer hallerde başkana vekalet edecek olan ikinci başkan ise Kurul tarafından seçilmektedir (m. 18). Üyeliğe atanacakların hukuk, iktisat, maliye, bankacılık, işletmecilik, kamu yönetimi, uluslararası ilişkiler, mühendislik ve dengi dallarda en az dört yıllık lisans düzeyinde öğrenim yapmış olmaları, mühendislik dalında lisans düzeyinde eğitim yapmış olanların ise belirtilen alanlarda lisansüstü eğitim yapmış olmaları, mali piyasalar, ekonomi, maliye, işletme, sermaye piyasaları, bankacılık ve finans alanında veya bu alanlarla ilgili hukuk dallarında en az oniki yıllık deneyim sahibi uzman, denetçi, yönetici veya öğretim üyesi olmaları zorunludur. Üyelerin görev süresi altı yıl olup, yeniden seçilebilmeleri mümkündür. Ayrıca, başkan dışındaki üyelerin üçte biri iki yılda bir yenilenmekte ve üyeliklerde görev süreleri dolmadan herhangi bir sebeple boşalma olması halinde, boşalan yerlere iki ay içinde atama yapılmaktadır. Başkan ve üyelerin hastalık, kaza ve diğer nedenlerle geçici iş göremezliğe uğraması halinin altı aydan fazla sürmesi durumunda bunların üyelikleri düşer ve yerlerine iki ay içerisinde atama yapılır. Üyelerin görev süreleri dolmadan, görevlerine son verilememektedir. Ancak, atanmaları için gerekli olan şartları kaybeden veya görevleri ile ilgili olarak işledikleri suçlardan dolayı haklarında mahkumiyet kararı verilen üyeler, Başbakanın onayı ile görevden alınabilmektedir (m. 19). Kurul üyeliğine atananlar, özel bir kanuna dayanmadıkça resmi veya özel hiçbir görev alamaz, ticaretle uğraşamaz, serbest meslek faaliyetinde bulunamaz, ücret karşılığı konferans ve ders veremezler (m. 20). Üyeler, Yargıtay Birinci

Başkanlık Divanı huzurunda görevlerinin devamı süresince kurulun işlerini tam bir dikkat ve dürüstlük ile yöneteceklerine ve kanuna aykırı hareket etmeyeceklerine dair yemin ederler (m. 21). Kurul, başkan dahil en az beş üyenin katılımı ile toplanır ve salt çoğunluk ile karar alır (m. 23).

Sermaye Piyasası Kurulunun hizmetleri, kurulca devamlı görev yapmak üzere atanan memurlar eliyle yürütülmektedir. Kurulun gerektiğinde sözleşmeli uzman personel çalıştırabilmesi mümkündür (m. 26). 2004 yılı sonu itibariyle 441 çalışanın görevli olduğu kurulun personeli 5434 sayılı Emekli Sandığı Kanununa tabidir (m. 27).

Kurul başkan ve üyelerinin aylık ücretleri, en yüksek devlet memurunun her türlü ödemeler dahil ücretini geçmemek üzere ilgili bakanın önerisi üzerine, diğer personelin ücret ve diğer mali hakları ise, kurul üyeleri için tespit edilen miktarı geçmemek üzere kurulun önerisi ve ilgili bakanın teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca tespit edilir (m. 28).

Sermaye Piyasası Kurulu, gözetimi altındaki piyasalardaki işlemlerle ilgili ve görev alanındaki işlerin kurallarının tanımlanması ile ilgili düzenlemeler yapar. Yaptığı düzenlemeler tebliğ olarak Resmi Gazetede yayınlanır. Sermaye piyasası faaliyetinde bulunacak kurumlara izin verir (m. 21). Sektörde denetim ve gözetim faaliyeti yapar. Bu amaçla bakanlıklardan, ilgili resmi ve özel kuruluşlar ile kişilerden görüş ve bilgi isteyebilir. Bunlar söz konusu isteğe cevap vermek ve kurulun görevlilerine gereken kolaylığı göstermekle yükümlüdürler (m. 24). Yaptığı denetim faaliyeti sonucunda, Kurula kayıt yükümlülüğü yerine getirilmeden yapılan ihraç, halka arz ve satış işlemleriyle izinsiz sermaye piyasası faaliyetlerinin durdurulması için gerekli her türlü tedbiri almaya, ihtiyati tedbir ve ihtiyati haciz istemeye, tedbir ve haciz tarihinden itibaren altı ay içinde dava açmaya veya takip yapmaya, her türlü hukuki ve cezai sorumluluk saklı kalmak kaydıyla izinsiz sermaye piyasası faaliyet ve işlemlerinin doğurduğu sonuçların iptali için dava açmaya yetkilidir. Kamuyu bilgilendirmek amacıyla yıllık rapor, aylık ve haftalık

bültenler yayınlar. Kurul, sermaye piyasası mevzuatını ihlal durumunda gerekli düzeltme işlemlerinin yapılması için yazılı uyarıda bulunabilir, idari para cezası uygulayabilir, borsada işlem yasağı getirebilir, kurumlarda yöneticilerin imza yetkisini kaldırabilir, faaliyeti geçici veya sürekli olarak durdurabilir, yargıya suç duyurusunda bulunabilir (m. 46 ve 47). Kurul, 2004 yılı faaliyet raporuna göre; yapmış olduğu işlemleri sonucunda; 226 gerçek ve tüzel kişiye işlem yasağı getirmiş, 66 suç duyurusunda bulunmuş, 11 gerçek ve 21 tüzel kişi hakkında idari para cezası vermiştir.

Kurulun gelirleri, menkul kıymet ihraççılarının (şirketler, yatırım fonları, yatırım ortaklıkları) ihraç ettikleri menkul kıymetlerin binde ikisi tutarında ödediği ücret, yayın geliri ve Maliye Bakanlığı bütçesinden verilecek yardımlardan ve diğer faaliyetlerden elde edilen gelirlerinden oluşur. Kurulun denetimi İlgili Bakan tarafından yapılır. İlgili Bakan tarafından Kurulun yıllık hesapları ile harcamalarına ilişkin işlemlerini denetletir; denetleme sonuçlarıyla ilgili gerekli tedbirleri alır. Ayrıca denetim sonuçları ile bunlara ilişkin işlemleri ve alınan tedbirleri gösterir bir rapor, Kurulun yıllık faaliyet raporu ile birlikte ilgili Bakan tarafından Bakanlar Kuruluna sunulur (m. 17).

Zararın tazmini, lisans iptali, para cezası ve adli cezalar gibi yaptırımlar uygulayan Kurulun kararlarına karşı idari mahkemelere başvurulabilir (m. 49).

#### **4.1.2. Radyo ve Televizyon Üst Kurulu**

1993 yılında Anayasanın 133. maddesinde yapılan değişiklikle radyo ve televizyon yayıncılığı alanında kamu tekelinin kaldırılmasının ardından, 13.04.1994 yılında kabul edilen 3984 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun ile kurulmuştur.

3984 sayılı Kanunun 5. maddesine göre radyo ve televizyon faaliyetlerini düzenlemek amacıyla kurulan Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (RTÜK), özerk ve tarafsız bir kamu tüzel kişiliği niteliğindedir. Kurulun merkezi Ankara'dır. İstanbul,

İzmir, Adana, Diyarbakır ve Van Bölge Müdürlükleri bulunmaktadır. Üst kurulun hükümetle olan ilişkileri Başbakan tarafından yürütülmektedir (m. 14).

Radyo ve televizyon yayınlarını teknik ve içerik yönünden düzenlemek, yayınların kamu hizmeti anlayışı içerisinde kanunda belirtilen yayın ilkelerine uygun olarak yapılmasını sağlamakla yükümlü olan Kurula, 3984 sayılı kanunun 8. maddesi ile verilen görevler şunlardır;

Ulusal, bölgesel ve yerel frekans planlarında yer alan kanal ve frekans bantlarının, bölgesel dengelere uygun biçimde kullanımını gözetmek, kanal ve frekans bantları tahsis etmek, yayın izni ve lisans vermek,

Radyo ve televizyon yayınlarını izlemek, kanuna aykırı bir şekilde yayın yapan, üst kurulun öngördüğü yükümlülükleri yerine getirmeyen, izin şartlarını ihlal eden radyo ve televizyon kuruluşlarını uyarmak, aynı yayın kuşağında özür dilenmesini sağlamak, ihlalin tekrarlanması halinde, ihlalin ağırlığına göre, ihlale konu programın yayını durdurmak ve bu süre içerisinde eğitici yayınlar yapılmasını sağlamak, aykırılığın tekrarı halinde idari para cezası uygulamak, ihlalin, ihlal tarihinden itibaren, takip eden bir yıl içinde tekrarı halinde bu idari para cezalarını yüzde elli oranında artırmak, ihlalin, ihlal tarihinden itibaren takip eden bir yıl içinde üçüncü kez tekrarında ihlalin ağırlığına göre izin uygulaması bir yıla kadar geçici olarak durdurmak,

Yayın ilkelerine aykırı yayın halinde uyarı yapılmaksızın otuz gün süreli yayın durdurma cezası vermek, tekrarı halinde yayın iznini ve lisansını iptal etmek,

Uydu aracılığı ile yurt içinden veya yurt içine yapılacak yayınların, ulusal ve uluslararası ilke ve esaslara uygunluğunu gözetmek ve bu amaçla diğer ülkelerdeki yetkili kuruluşlarla işbirliği yapmak,

Özel radyo ve televizyonların uyması gerekli asgari idari, mali ve teknik şartları ile yayın alanı, yayın saat ve süreleriyle ilgili esasları tespit etmek,

3984 sayılı kanun ve Avrupa Sınır Ötesi Televizyon Sözleşmesi ilkelerine uygun biçimde çalışma ve faaliyetleri ile ilgili düzenlemeler yapmak,

Özel radyo ve televizyon kuruluşlarının yayınlarında yer vermek zorunda oldukları eğitim, kültür, Türk halk ve sanat müziği programlarının tür ve oranlarıyla ilgili esasları belirlemek,

Radyo ve televizyon yayınları ile ilgili olarak kamuoyunda doğan tepki, beğeni ve hassasiyetleri sürekli olarak izlemek ve gerekli yönlendirmelerde bulunmak amacıyla kamuoyu araştırmalarını yapmak ve yaptırmaktır.

Karar organı olan Kurul, dokuz üyeden oluşmaktadır. İktidar partisinin göstereceği on adaydan beşi, muhalefet partisinin aday göstereceği sekiz adaydan dördü Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından seçilir. Üyelerin en az dört yıllık yüksek öğrenim görmüş, meslekleriyle ilgili alanlarda en az on yıl görev yapmış, devlet memuru olmak için gerekli şartları taşıyan ve otuz yaşını doldurmuş olması gerekir (m. 6). RTÜK üyeleri, kendi aralarından bir başkan ve bir başkan vekili seçer (m. 7). Üst Kurul üyeleri, üyelikleri süresince resmî veya özel başkaca hiçbir görev alamaz, özel veya kamu yayın kuruluşlarının görev ve yetki alanına giren konularda doğrudan veya dolaylı olarak taraf olamaz ve bu konularda hiçbir menfaat sağlayamaz, siyasi partiye üye olamazlar (m. 9). Kurul üyelerinin görevden alınıp alınamayacağı konusunda kanunda bir hüküm bulunmamaktadır. Ancak, 10. maddede kurul üyelerinin seçildikleri görev süresince kurul'daki görevlerinden ve seçilerek geldikleri görevlerinden alınamayacağı hükmü yer almaktadır. Üyelerin görev süresi altı yıl olup, yeniden seçilebilirler. Bu üyelerin üçte biri, iki yılda bir yenilenmektedir. Haftada birden az olmamak üzere en az beş üye ile toplanan kurulda kararlar, en az beş üyenin aynı yöndeki oyuyla alınır (m. 11).

Kurulun hizmetleri memurlar ve işçi sayılmayan sözleşmeli personel eliyle yapılmaktadır. Personel, özlük hakları, çalışma esas ve usulleri ile personelle ilgili diğer hususlarda Türkiye Radyo Televizyon Kurumu personel rejimine tabidir (m. 15). Kurulda, 2004 yılı eylül ayı itibariyle 306'sı merkezde, 41'i taşrada olmak üzere toplam 347 kişi görev yapmaktadır. Kurul üyelerine, en yüksek devlet

memurunun almakta olduğu aylık, sosyal yardımlar ile zam ve tazminatlar ödenmektedir (m. 10).

Kurul, Kanunun 8. maddesinde yer alan görevleri ve 16 ile 17. maddeleri gereğince yayın izni ve lisans verir, kanal ve frekans bandları tahsis eder, yayın izni ve lisans ücretleriyle ilgili yönetmelik çıkarır, bunların denetimini yapar. Kanunun 33. maddesine istinaden gerektiğinde yayının durdurulması, idari para cezası ve yayın lisansının iptali gibi cezalar uygular. 40. madde gereği kanal ve frekans tahsisi şartları ve ihale usulleri ile telif ve yapımcı haklarını koruma esas ve usulleri hakkında yönetmelik çıkarır ve bu yönetmelikler Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girer. Kurula, 2004 yılı faaliyet raporuna göre 207 adet şikayet başvurusu gelmiş ve şikayetler incelenerek sonuçlandırılmıştır. Yine Kurul; 2004 yılı ilk dokuz aylık dönemde ise 213.720 saat televizyon yayını ve 72.336 saat radyo yayını değerlendirilmiş ve değerlendirme sonucu, 2004 yılının ilk dokuz aylık döneminde ise 895 adet radyo ve televizyon yayını değerlendirme raporu hazırlanmıştır. Ayrıca 3984 sayılı Kanunun 28'inci maddesinin ikinci fıkrası hükmü gereğince, 2004 yılının dokuz aylık döneminde ise 1550 adet video, 560 adet audio kayıt kopyası hazırlanmış ve verilmiştir. Alo RTÜK 178 telefon şikayet hattına 2003 yılı içerisinde televizyon yayınları için 39.054 adet, radyo yayınları için 830 adet; 2004 yılının dokuz aylık döneminde ise toplam 32.403 şikayet gelmiş ve şikayetler incelenmiş ve değerlendirilmiştir. Kurum, 2004 yılı Eylül ayı sonuna kadar 121 uyarı, 17 yayın durdurma olmak üzere 138 adet karar alınmıştır.

Kurul, özerk bütçelidir. Kurulun gelirleri, özel radyo ve televizyon kuruluşlarından alınacak yıllık frekans tahsis bedelleri, özel radyo ve televizyon kuruluşlarının reklam gelirlerinin yüzde beşi, idari para cezaları ve TBMM bütçesine konulan ödenekten oluşur. Üst Kurul kurulduğu 1994 yılı hariç bugüne kadar kendi gelirleri ile giderlerini karşılamış, TBMM bütçesinden ödenek talebinde bulunmamıştır. Kurulun yıllık bütçesinden harcanmayan tutar yıl sonunda Maliye Bakanlığı Merkez Saymanlık Müdürlüğü hesabına aktarılır ve bütçeye gelir kaydedilir. Yurt içinde kültür ve tabiat varlıklarının, yurt dışında Türk kültür varlıklarının korunması ve ihyası amacıyla her yıl Kültür ve Turizm Bakanlığı

bütçesine bir önceki yıl bütçeye gelir kaydedilen tutardan az olmamak üzere ayrıca ödenek konulur. Bu ödenek doğrudan Kültür ve Turizm Bakanlığı Döner Sermaye İşletmesi Merkez Müdürlüğü hesabına aktarılır (m. 12). Kurul Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu denetimine tabidir (m. 9).

Kurulun vermiş olduğu yayın durdurma, lisans iptali, idari para cezası gibi yaptırımlarına karşı Ankara İdare Mahkemesine başvurulabilir (m. 39).

#### **4.1.3. Rekabet Kurumu**

07.12.1994 tarihinde kabul edilen 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkındaki Kanun uyarınca kurulmuştur.

Kanunun 20. maddesine göre mal ve hizmet piyasalarının serbest ve sağlıklı bir rekabet ortamı içinde oluşması ve gelişmesinin sağlanması ile kanunun uygulanmasını gözetmek ve kanunun kendisine verdiği görevleri yerine getirmek üzere kurulan Rekabet Kurumu (RK), kamu tüzel kişiliğine sahip, idari ve mali bakımdan özerktir. Kurum, görevini yaparken bağımsızdır. Hiçbir organ, makam, merci ve kişi Kurumun nihai kararını etkilemek amacıyla emir ve talimat veremez. Kurumun ilişkili olduğu bakanlık Sanayi ve Ticaret Bakanlığıdır. Kurumun merkezi Ankara'dır. Ayrıca İstanbul'da bir bölge temsilciliği bulunmaktadır.

4054 sayılı kanunun 27. maddesine göre Kurumun görev ve yetkileri şunlardır;

Kanunda yasaklanan faaliyetler ve hukukî işlemler hakkında, başvuru üzerine veya resen inceleme, araştırma ve soruşturma yapmak; kanunda düzenlenen hükümlerin ihlal edildiğinin tespit edilmesi üzerine, bu ihlallere son verilmesi için gerekli tedbirleri alıp bundan sorumlu olanlara idari para cezaları uygulamak,

İlgililerin muafiyet ve menfi tespit taleplerini değerlendirerek, uygun olan anlaşmalara muafiyet ve menfi tespit belgesi vermek,

Verilen muafiyet kararları ve menfi tespit belgelerinin ilgili olduğu piyasaları sürekli takip ederek, bu piyasalarda ya da tarafların durumlarında değişiklikler tespit edilmesi halinde ilgililerin başvurularını yeniden değerlendirmek, birleşme ve devralmalara izin vermek,

Kanunun uygulanması ile ilgili olarak tebliğler çıkarmak ve gerekli düzenlemeleri yapmak,

Rekabet hukuku ile ilgili mevzuatta yapılması gerekli değişiklikler konusunda doğrudan veya Bakanlığın talebi üzerine görüş bildirmek,

Rekabeti sınırlayıcı anlaşma ve kararlarla ilgili olarak diğer ülkelerin mevzuat, uygulama, politika ve tedbirlerini izlemektir.

4054 sayılı kanunun 22. maddesine göre karar organı olan Kurul, biri başkan ve biri de ikinci başkan olmak üzere yedi üyeden oluşur. İki üye Rekabet Kurulu, bir üye Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, bir üye Devlet Planlama Teşkilatının bağlı olduğu Devlet Bakanlığı, birer üyede Yargıtay, Danıştay ve Türkiye Odalar ve Borsalar Birliğince her boş üyelik için gösterecekleri ikişer aday arasından Bakanlar Kurulu tarafından seçilir. Bakanlar Kurulu, Rekabet Kurulunun önereceği üç aday arasından birini başkan olarak görevlendirir. İkinci başkanı ise kurul kendi üyeleri arasından seçer. Üyelerin hukuk, iktisat, mühendislik, işletme veya maliye dallarında yurt içinde veya dışında en az dört yıllık yüksek öğrenim görmüş olması, mesleki açıdan yeterli bilgi ve deneyime sahip olması, meslekleriyle ilgili olarak kamu veya özel sektörde en az on yıl çalışmış olması ve devlet memurları olmak için gereken şartları taşıması gerekir (m. 23). Üyelerin görev süresi altı yıl olup, yeniden seçilebilirler. Üçte biri iki yılda bir yenilenen üyelerin görevlerine, süresi dolmadan son verilememektedir. Ancak, Kurul kararı ile atanmaları için gerekli şartları kaybeden veya görevleri ile ilgili olarak suç işledikleri kesinleşmiş mahkeme kararı ile sabit olan üyelerin görevleri sona erer (m. 24). Üyelerin, özel bir kanuna dayanmadıkça resmi veya özel görev alması, ticaretle uğraşması, kurumla ilgili gizlilik taşıyan bilgileri ve kanunun uygulanması sırasında öğrendikleri teşebbüs ve

teşebbüs birliklerinin ticarî sırlarını görevlerinden ayrılmış olsalar bile açıklamaları yasaktır (m. 25). Üyeler, Yargıtay Birinci Başkanlık divanı huzurunda yemin ederek göreve başlarlar (m. 26). Kurul, en az beş üyenin katılımı ile toplanır ve en az dört üyenin aynı yönde oyu ile karar alır (m. 51).

Kurum hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, idari hizmet sözleşmesi ile sözleşmeli olarak istihdam edilen personel eliyle yürütülmektedir. Ayrıca, Kurum yeteri kadar uzman meslek personeli ile kariyer dışı ihtisas personeli de çalıştırabilmektedir. 300 çalışanı bulunan kurum personeli, ücret ve mali haklar dışında 657 sayılı kanuna tabidir. Kurum, ihtiyaca uygun kuruluş ve kadro statülerinin düzenlenmesinde serbest bırakılmıştır. Kurum, başkanlığın hazırlayıp kurulun onayı ile yürürlüğe girecek yönetmelik esaslarına göre yabancı uzman da istihdam edebilir ( m. 34).

Kurul başkan ve üyelerinin aylık ücretleri, en yüksek devlet memurunun her türlü ödemeler dahil ücretinin iki katını geçmemek üzere Sanayi ve Ticaret Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca, diğer personelinin ücret ve diğer mali hakları ise kurulca tespit edilir. Kurul başkan ve üyelerine her türlü ödemeler dahil tespit edilecek ücret toplamı üzerinden en yüksek devlet memuruna yapılan sayıda ikramiye ödenmektedir (m. 37). Kurum personeli ile kurul üyeleri Emekli Sandığı Kanununa tabidir (m. 38).

Kurum, belirli bir mal veya hizmet piyasasında doğrudan veya dolaylı olarak rekabeti engelleme, bozma ya da kısıtlama amacını taşıyan veya bu etkiyi doğuran yahut doğurabilecek nitelikte olan teşebbüsler arası anlaşmalar, uyumlu eylemler ve teşebbüs birliklerinin bu tür karar ve eylemleri hukuka aykırı ve yasak olduğunu belirten 4. madde ile kartellerle mücadele, hakim durumun kötüye kullanılmasının engellenmesi (m. 6), birleşme ve devralmaların önlenmesi (m. 7) ile görevlidir. Görevini yerine getirirken, gerekli gördüğü her türlü bilgiyi tüm kamu kurum ve kuruluşlarından, teşebbüslerden ve teşebbüs birliklerinden ister (m. 14), gerekli gördüğü hallerde teşebbüs ve teşebbüs birliklerinde incelemelerde bulunur (m. 15) ve idari para cezası uygulayabilir (m. 16). Kurumun yaptığı faaliyetlere

örnek olarak, 4054 sayılı kanunun 6. maddesinde belirtilen “bir veya birden fazla teşebbüsün ülkenin bütününde ya da bir bölümünde bir mal veya hizmet piyasasındaki hâkim durumunu tek başına yahut başkaları ile yapacağı anlaşmalar ya da birlikte davranışlar ile kötüye kullanması hukuka aykırı ve yasaktır” hükmü uyarınca hakim durumun kötüye kullanılmasını engelleyici tedbirler almaktadır. Örneğin kurum, Ankara ilinde kömür satışı konusunda yasal tekel olan Büyükşehir Belediyesi'nin firması Belko'nun kömürü komşu illerdeki benzer pazarlara nazaran %60-70 daha yüksek fiyattan satması üzerine yapmış olduğu soruşturma sonucu Belko firmasına para cezası vermiştir. Buna ilave olarak, Rekabet Kurulu'nun görüşü doğrultusunda Belko'nun Ankara ilindeki kömür satışında sahip olduğu tekel hakkı kaldırılmış ve bu karar tüketicinin yararına olarak Ankara ilinde yüksek kömür fiyatlarının düşmesine neden olmuştur.

4054 sayılı Kanunun 7. maddesindeki “Bir ya da birden fazla teşebbüsün hakim durum yaratmaya veya hakim durumlarını daha da güçlendirmeye yönelik olarak, ülkenin bütünü yahut bir kısmında herhangi bir mal veya hizmet piyasasındaki rekabetin önemli ölçüde azaltılması sonucunu doğuracak şekilde birleşmeleri veya herhangi bir teşebbüsün mal varlığını yahut ortaklık paylarının tümünü veya bir kısmını ya da kendisine yönetimde hak sahibi olma yetkisi veren araçları, miras yoluyla iktisap durumu hariç olmak üzere, devralması hukuka aykırı ve yasaktır” hüküm uyarınca birleşme ve devralmaların kontrolünü yapmaktadır. İngiltere'de kurulu olan New Holland N.V. unvanlı teşebbüsün, Koç Grubuna ait Trakmak Traktör ve Ziraat Makinaları Ticaret A.Ş. hisselerinin %37.5 'ni devralmasına ilişkin ortaklık işleminin piyasaları etkileyeceğinden kurum tarafından incelenmiş ve bu birleşmenin biçer döver piyasasının arz seviyesinde hakim durumu güçlendirici; dağıtım seviyesinde ise hakim durum yaratıcı etkisinin olacağına karar vermiştir. Bu nedenle, diğer teşebbüslere de talep etmeleri halinde eşit davranarak distribütörlük tesis etmesi zorunluluğu getirilmiş ve devralma işlemine ancak bu koşulun yerine getirilmesiyle izin verileceğini belirtmiştir.

Kurum özerk bütçeli olup gelirleri, bakanlık bütçesine konulan ödenek, yeni kurulacak olan anonim ve limited şirket statüsündeki tüm ortaklıkların

sermayelerinin ve sermaye artırımını halinde artan kısmın on binde dördü nispetinde yapılacak ödemeler ve yayın ile diğer gelirlerden oluşur (m. 39). Kurumun hesapları Sayıştay denetimine tabidir (m. 33).

Kurumun vermiş olduğu kararlara karşı Danıştay'a başvurulabilir (m. 55).

#### **4.1.4. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu**

18.06.1999 tarihinde kabul edilen 4389 sayılı Bankalar Kanunu ile 23.06.1999 tarihinde kurulmuş, 31.08.2000 tarihinde göreve başlamıştır.

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK), 4389 sayılı kanununun 3. maddesine göre, Bankalar Kanununun ve ilgili diğer mevzuatın, kanunda gösterilen yetkiler çerçevesinde düzenlemeler de yapmak suretiyle uygulanmasını sağlamak, uygulamayı denetlemek ve sonuçlandırmak, tasarrufların güvence altına alınmasını temin etmek ve kanunla verilen diğer görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak üzere kurulmuştur. Kurum, tasarruf sahiplerinin haklarını ve bankaların düzenli ve emin bir şekilde çalışmasını tehlikeye sokabilecek ve ekonomide önemli zararlar doğurabilecek her türlü işlem ve uygulamaları önlemek, kredi sisteminin etkin bir şekilde çalışmasını sağlamak üzere gerekli karar ve tedbirleri almak ve uygulamakla yükümlü ve yetkilidir. Kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahiptir. İlgili olduğu bakan, başbakan veya görevlendireceği Devlet Bakanındır. Merkezi Ankara olan kurumun, İstanbul'da da bir birimi bulunur. Kurum, yurt içinde veya yurt dışında geçici veya sürekli teşkilat kurmaya yetkilidir.

4389 sayılı Bankalar Kanunu ve ilgili diğer mevzuat hükümleri çerçevesinde kendisine verilen yetkileri kullanan kurumun görev ve yetkileri şunlardır (Teşkilat Yönetmeliği m. 6);

Kanun ve ilgili diğer mevzuatın, kanunda gösterilen yetkiler çerçevesinde düzenlemeler de yapmak suretiyle uygulanmasını sağlamak, uygulamayı denetlemek ve sonuçlandırmak,

Tasarrufların güvence altına alınmasını temin etmek, tasarruf sahiplerinin haklarını ve kuruluşların düzenli ve emin bir şekilde çalışmasını tehlikeye sokabilecek ve ekonomide önemli zararlar doğurabilecek her türlü işlem ve uygulamaları önlemek üzere kanunda ve diğer mevzuatla kendisine verilen yetkiler çerçevesinde gerekli gördüğü her türlü tedbiri almak,

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

Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonunu idare etmek,

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

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

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

Kanunla verilen diğer görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak.

4389 sayılı Bankalar Kanununun 3. maddesine göre Kurumun karar organı, biri başkan, biri ikinci başkan olmak üzere yedi üyeden oluşan Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kuruludur. Hazine Müsteşarlığınca önerilecek dört aday arasından iki, Maliye Bakanlığı, Merkez Bankası, Türkiye Bankalar Birliği, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı ve Sermaye Piyasası Kurulu tarafından önerilecek ikişer aday arasından birer kişi olmak üzere toplam yedi üye Bakanlar Kurulunca atanır. Bakanlar Kurulu, atanan adaylardan birini başkan olarak görevlendirirken, başkanın teklifi ve kurulun onayı ile üyelerden birini de ikinci başkan olarak seçer.

Üyelerin hukuk, iktisat, maliye, bankacılık, işletme, siyasal bilgiler, kamu yönetimi ve benzer dallarda veya bu alanlarla ilgili alanlarda en az lisans düzeyinde öğrenim görmüş olması, üyelerin en az üçünün bankacılık başta olmak üzere maliye ve finans alanında en az on yıl deneyim sahibi ve üst düzey yöneticilik yapmış veya anılan dallarda en az on yıl öğretim üyeliği yapmış olması gerekir. Ayrıca Kurul üyelerinin devlet memuru olmak için gereken şartları taşıması zorunludur. Üyelerin görev süresi altı yıl olup, yeniden seçilebilmeleri mümkündür. Üyelerin görev süreleri dolmadan görevlerine son verilememektedir. Ancak, atanmaları için gerekli şartları kaybeden, görevleri ile ilgili olarak işledikleri suçlardan dolayı haklarında verilen mahkumiyet kararı kesinleşen üyeler Başbakanın onayı ile görevden alınırlar. Kurul üyeleri, özel bir kanuna dayanmadıkça resmi veya özel hiçbir görev alamaz, dernek, vakıf, kooperatif ve benzeri yerlerde yöneticilik yapamaz, ticaretle uğraşamaz, serbest meslek faaliyetinde bulunamaz, ücret karşılığı konferans ve ders veremez, sınav ve benzeri görev alamaz, her türlü ortaklıklarda pay sahibi olamazlar. Ayrıca, görevlerinden ayrılma kararını izleyen iki yıl içinde, yönetim ve denetimleri veya hisseleri Fona intikal eden bankalar hariç olmak üzere, bu kanun kapsamına giren kuruluşlarda görev alamazlar. Üyeler, Yargıtay Birinci Başkanlık Kurulu huzurunda görevlerinin devamı süresince görevlerini tam bir dikkat ve dürüstlük ile yürüteceklerine, kanun hükümlerine aykırı hareket etmeyeceklerine ve ettirmeyeceklerine dair yemin ederek göreve başlarlar. Kurul, en az beş üyenin hazır bulunması ile toplanır ve kararlar en az dört üyenin aynı yöndeki oyu ile alınır.

2004 yılında 364 çalışanı bulunan kurumun hizmetleri, kanunun 4. maddesine göre, sözleşmeli personel, geçici personel, kısmi zamanlı personel eliyle yürütülür. Kurul üyelerinin aylık ücretleri Bakanlar Kurulunca, diğer personelin aylık ücret ve mali hakları ise Bakanlar Kurulunca belirlenecek esaslar çerçevesinde Kurulca tespit edilmektedir. Personele ayrıca yapılan performans denetimine göre yılda altı aylık ücret tutarında ikramiye de ödenmektedir. Kurum personeli ve kurul üyelerine Emekli Sandığı Kanunu hükümleri uygulanır (m. 6).

Kurum, 4389 sayılı kanunun 1. maddesine göre, bankaların kuruluş, yönetim, çalışma, devir, birleşme ve denetlenmesine ilişkin esasları düzenler. 3. maddeye göre, görevleri ile ilgili konularda bakanlıklardan, ilgili resmî ve özel kuruluşlar ile kişilerden gizli dahi olsa her türlü belge ve bilgiyi isteyebilir. Bunlar söz konusu isteğe cevap vermek ve kurumun görevlilerine gereken kolaylığı göstermekle yükümlüdürler. Kurum, talepleri halinde veya gerektiğinde Hazine Müsteşarlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı ile Merkez Bankasına para, kredi ve bankacılık politikalarının yürütülmesi ile ilgili konularda bilgi verir. Yabancı ülke kanunlarına göre denetime yetkili mercilerin, kendi ülkelerindeki malî piyasalarda faaliyet gösteren kuruluşların Türkiye'deki bu kanuna tâbi şube veya ortaklıklarında denetim yapma ve bilgi isteme taleplerinin yerine getirilmesi kurulun iznine tâbidir. Kurum, kurul kararıyla bu kanunun uygulanmasına ilişkin yönetmelikler ve tebliğler çıkarmaya yetkilidir. Yetkilerini, düzenleyici işlemler tesis ederek ve özel nitelikli kararlar alarak kullanır. Düzenleyici işlem niteliğindeki yönetmelik ve tebliğler, Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe konulur. Tüzel nitelikli kararlardan gerekli görülenler, kurumun haftalık bülteni ile ilgili kişi ve kuruluşlara duyurulur. Kanunun 14. maddesine dayanarak bankaların yönetim kurulu üyelerinin tamamını veya bir kısmını görevden alarak veya üye sayısını artırarak bu kurula üye atayabilir, bankanın faaliyetlerini, faaliyet türleri itibarıyla tüm teşkilatını veya gerekli görülecek şubelerini veya muhabirlerle ilişkilerini kapsayacak şekilde kısıtlayabilir. 21. maddeye göre, idari para cezası uygulayabilir. Kurum, 2004 yılı faaliyet raporuna göre çeşitli konulardaki düzenlemelerin yansısı, 39 denetim faaliyeti ve 5 adet faaliyet izni gerçekleştirmiştir.

Kurumun geliri, banka bilanço toplamından yapılacak olan azami onbinde üç oranında kesintiden oluşur. Kurum, özerk bütçelidir. Kurumun yıllık hesapları ilgili bakan tarafından belirlenecek Sayıştay Denetçisi, Başbakanlık Müfettişi ve Maliye müfettişinden oluşan komisyonca yapılmaktadır. Bakan, denetleme sonuçlarıyla ilgili gerekli tedbirleri alır. Denetim sonuçlarına ilişkin rapor ve alınan tedbirleri gösteren rapor, kurumun yıllık faaliyet raporu ile birlikte ilgili bakan tarafından Bakanlar Kuruluna sunulmaktadır (m. 3).

Kurumun vermiş olduğu kararlara karşı Danıştay'a başvurulabilir (m. 20).

#### **4.1.5. Telekomünikasyon Kurumu**

Telekomünikasyon Kurumu, 406 sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu ile 2813 sayılı Telsiz Kanununda değişiklik yapan 27.01.2000 tarih ve 4502 sayılı Kanun ile kurulmuştur. 4502 sayılı Telgraf ve Telefon Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile politika ve strateji belirleme görevi Ulaştırma Bakanlığına, düzenleyici fonksiyonlarda kuruma verilmiştir.

4502 sayılı kanunun 14. maddesine göre, kanunlarla öngörölen yetki ve sorumlulukları uygulamak ve verilen diğer görevleri yapmak üzere Telekomünikasyon Kurumu (TK) kurulmuştur. Kurum, kamu tüzel kişiliğini ve idari ve mali özerkliği haiz özel bütçelidir. Kurum görevlerini yerine getirirken bağımsızdır. Hiçbir organ, makam, merci ve kişi kuruma emir ve talimat veremez. Kurumun ilişkili olduğu bakanlık Ulaştırma Bakanlığıdır. Kurum, merkezi Ankara olmakla beraber 9 ilde ( İstanbul, Samsun, Mersin, Diyarbakır, Erzurum, İzmir, Bursa, Antalya ve Kayseri) bölge müdürlükleri şeklinde teşkilatlanmıştır.

Telekomünikasyon Kurumunun Teşkilat ve Görevleri ile Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik hükümlerine göre kurumunun görevlerinden bazıları aşağıda belirtilmiştir ( m. 32).

2813 sayılı Telsiz Kanunu ile 406 sayılı Telgraf ve Telefon Kanununda belirtilen genel esaslar çerçevesinde, telekomünikasyon alanında gerekli planları hazırlamak ve Ulaştırma Bakanlığına sunmak ve ilgili diğer kurum ve kuruluşlar ile gerçek ve özel hukuk tüzel kişilerinin bu konudaki faaliyetlerine nezaret etmek,

Üniversiteler ve imalatçı kuruluşlarla iş birliği yaparak teknolojiadaki gelişmeleri takip etmek, telekomünikasyon alanında yerli üretimi ve uluslararası faaliyetlere katılımı desteklemek,

2813 sayılı Telsiz Kanunu uyarınca yapılan uygulamaları takip ve kontrol etmek, incelemek, değerlendirmek ve Ulaştırma Bakanlığına bilgi sunmak,

Her nevi frekans planlama, tahsis ve tescil işlemlerini takat ve yayın sürelerini de göz önünde tutarak uluslararası kuruluşlarla iş birliği yapmak suretiyle yürütmek,

Usulsüz ve kaçak yayınlarla ilgili işlemleri yürütmek,

Türkiye’de kurulu sermaye şirketleri tarafından yürütülecek telekomünikasyon hizmetleri ve altyapısı ile ilgili olarak Ulaştırma Bakanlığı tarafından imzalanacak imtiyaz sözleşmelerine ve verilecek telekomünikasyon ruhsatlarına ilişkin görüş bildirmek, genel izin hazırlanmasına ilişkin Bakanlığa öneri götürmek, anılan imtiyaz sözleşmesi ve telekomünikasyon ruhsatlarının hüküm ve şartlarının uygulanmasını ve genel izinlere uygunluğu denetlemek, bu hususta gerekli tedbirleri almak,

Telekomünikasyon hizmetlerinden ve altyapısından yararlanacak kullanıcılara ve telekomünikasyon şebekeleri arasındaki ara bağlantılar bakımından diğer işletmecilere uygulanacak ücret tarifelerine ve sözleşme hükümlerine ve teknik hususlara ilişkin genel kriterleri ve görev alanına giren diğer konularda uygulama usul ve esaslarını belirlemek, tarifeleri incelemek, değerlendirmek, gerekenleri onaylamak ve bunların uygulanmasını izlemek,

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

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

Tüketici menfaatlerinin korunması için gerekli tedbirleri almak,

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

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

Kanunla verilen diğer görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak.

Teşkilat Yönetmeliğine göre kurumun karar organı bir başkan ve altı üyeden oluşan Telekomünikasyon Kuruludur (m. 6). Kurul; başkan, telsiz hizmetlerini temsil eden bir, tüketici haklarını temsil eden bir, telekomünikasyon hizmetlerini temsil eden iki ve telekomünikasyon sektörünü temsil eden iki üyeden oluşmaktadır. Üyeleri, Bakanlar Kurulu tarafından beş yıl süre için atanır. Ulaştırma Bakanlığı üç, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı ile TOBB iki, telekomünikasyon sektörü ise bir aday gösterir. Kurul başkanın teklifi üzerine üyelerden birini ikinci başkan olarak seçer. Üyelerin hukuk, iktisat, finans, mühendislik, telekomünikasyon, işletme veya maliye alanlarında, yurt içi veya yurt dışında en az dört yıllık yüksek öğrenim görmüş olması, mesleki ve telekomünikasyon alanında bilgi ve deneyime sahip olması ve kamu veya özel sektörde en az on yıl çalışmış olması, devlet memurluğuna atanabilme genel şartlarını taşımaları ve herhangi bir siyasi partinin yönetim, denetim veya başka bir üst kurulunda görev almamış veya bu görevlerinden ayrılmış olması

gerekir. Üyelerin hastalık nedeniyle iş görememe, görevi kötüye kullanma ve yüz kızartıcı suçtan mahkumiyet gibi hallerde görevden alınması Bakanlar Kurulu kararı ile olur. Üyelerin yeniden seçilmeleri mümkündür (Teşkilat Yönetmeliği m. 7-8). Kurul üyeleri, özel bir kanuna dayanmadıkça resmi veya özel başka hiçbir görev alamaz, ticaretle uğraşamaz, serbest meslek faaliyetinde bulunamaz ve herhangi bir şirkette hissedar veya yönetici olamazlar. Telekomünikasyon sektörünü temsil eden üye, kendisini aday gösteren işletmeci şirket ile görev süresi boyunca her türlü ilişkisini keser ve görevinden ayrılmasından itibaren de en az iki yıl boyunca anılan işletmeci şirket ile çalışma, danışmanlık veya hissedarlık şeklinde bir ilişki kuramaz (m. 30). Kurul, Teşkilat Yönetmeliğine göre en az dört üyenin hazır bulunması ile toplanır ve en az üç üyenin aynı yöndeki oyuyla karar alır (m. 12).

Kurum personeli 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabidir. Personelden kadro karşılığı sözleşmeli olarak çalıştırılacak personelin unvan, sayısı, nitelikleri, ücretleri ve diğer mali ve sosyal hakları kurulun teklifi ve Devlet Personel Başkanlığının uygun görüşü üzerine Bakanlar Kurulunca belirlenmektedir. Kurul başkan ve üyelerinin aylık ücretleri en yüksek devlet memurunun her türlü ödemeler dahil aylık net ücretinin iki katını geçmemek üzere ilgili bakanının önerisi üzerine Bakanlar Kurulunca belirlenmektedir (4502 sayılı kanun m. 14). 331'i merkez ve 124'ü taşra olmak üzere 455 dolayında personeli bulunur.

Kurum, teşkilat yönetmeliğine göre, sektörde mevzuata uyulmasını denetler, yaptırım uygular, sektördeki uygulamaları re'sen veya şikâyet üzerine inceler, görev alanına giren konularda bilgi ve dokümanların sağlanmasını talep eder, idari para cezası uygular (Teşkilat Yönetmeliği m. 32). Kanunlarla belirlenen, yerine getirmekle yükümlü olduğu hizmetlerin yürütülmesi için görev alanına giren konularda yönetmelik, tebliğ ve genelgeler çıkarmaya, genel düzenleyici işlemleri veya diğer idari işlemleri yapmaya yetkilidir (Teşkilat Yönetmeliği m. 75). Kurum, ara bağlantı konusunda çıkan uyuşmazlıkların çözümü için “arabuluculuk” rolünü de üstlenmiştir. Örneğin, Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti ara bağlantısı ve ara bağlantı ücretleri hususunda Türk Telekom ile Telsim ve Turkcell arasındaki uyuşmazlıkları çözmeye yönelik çalışmaları yapmıştır.

Kurum özerk bütçeye sahiptir. Kurumun gelirleri Muhasebe Yönetmeliğinin 8. maddesine göre; çalışma frekansı dışındaki yedek frekans tahsisi ve tescili, telsizcilik belgesinin verilme ve yenilenme işlerinden, telsiz verici ve verici- alıcı ruhsatından, ruhsat değişikliğinden kullanma izninden, operatör ehliyetnamesi verilme ve yenileme çerçevesinde alınacak ücretlerden, kurumun amatör telsizcilik belgesi ve operatör ehliyetnamesi vermek üzere açacağı sınavlara katılanlardan alınacak sınav ücretlerinden, yayınlardan elde edilecek gelirlerden, kurs, toplantı, seminer ve eğitim faaliyetlerinden sağlanacak gelirlerden, bütçeden gerektiğinde yapılacak yardımlardan, uygulanacak idari para cezalarından, yapılacak her türlü bağış, yardım ve diğer gelirlerden oluşur. Kurumun ilgili mali yıl sonunda oluşacak gelir fazlası talep halinde bütçeye devredilebilmesine kurumun karar organı yetkilidir. Kurum, Sayıştay tarafından denetlenir (4502 sayılı Kanun m. 14)

Verilen lisansın iptal edilmesi ve idari para cezası gibi yaptırımlara sahip olan kurumun kararlarına karşı, Danıştay ve İdare Mahkemesine başvurulabilir.

#### **4.1.6. Şeker Kurumu**

Kurum, 04.04.2001 tarihinde kabul edilen ve 19 Nisan 2001 tarih ve 24378 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 4634 Sayılı Şeker Kanunu ile kurulmuştur.

Şeker Kanunu ve ilgili diğer mevzuatın uygulanmasını sağlamak, uygulamayı denetlemek ve sonuçlandırmak, Şeker Kanunu ile verilen yetkiler çerçevesinde düzenlemeler yapmak ve kanunla verilen diğer görevleri yerine getirmek ve yetkileri kullanmak üzere, kamu tüzel kişiliğine sahip olan Şeker Kurumu (ŞK) kurulmuştur. Kurumun ilişkili olduğu bakanlık Sanayi ve Ticaret Bakanlığıdır. Merkezi Ankara'dır (m. 7).

Kurulun görev ve yetkileri şunlardır (m. 9);

Kotaların tespiti, iptali ve transferleri hakkında karar almak ve uygulamak,

Şirketlerin katılım paylarını belirlemek, bu konuda karar almak ve uygulamak,

Hammadde fiyatı konusunda üretici temsilcileri ile şirket arasında mutabakata varılamaması halinde, taraflardan herhangi birinin talebi üzerine kurul tarafından hakem heyeti teşekkül ettirmek,

Şeker için depolama kesintisi yapılıp yapılmaması hakkında, depolama prim miktarlarının tayini hakkında ve depolama prim kesintisi için bütçe oluşturulması hakkında karar almak ve uygulamak,

Ham şeker için depolama prim ve kesintisinin hesaplanmasında beyaz şeker eşdeğerine dönüştürme katsayısını belirlemek,

İç fiyat, arz talep dengesi ve spekülasyon etkileri dikkate alarak şeker ticaretinde yapılması istenen düzenlemeler konusunda Dış Ticaret Müsteşarlığı'na görüş bildirmek ,

Kanunda öngörülen idari para cezalarını uygulamak,

Sektörle ilgili araştırma-geliştirme faaliyetlerini yönlendirmek, organize etmek, gerekli hallerde kaynak tahsis etmek,

Kanunun amaçlarına uygun olarak, sektörle ilgili diğer hususlarda karar almak ve uygulamaktır.

Kurumun karar organı niteliğinde olan kurul, biri başkan ve biri başkan vekili olarak toplam yedi üyeden oluşur. Bakanlık, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı ile Müsteşarlığın bağlı olduğu bakanlık, sakaroz kökenli şeker üreten ve sermayesi kamuya ait olan şirket ile pancar kooperatiflerinin oluşturduğu üst birliğin göstereceği ikişer aday, sakaroz ve nişasta kökenli şeker üreten şirketlerin her grubundan Türkiye'deki fabrikalarından nominal üretim kapasitesinin son üç yıl

ortalama üretimi en fazla olan iki şirketin ayrı ayrı önerecekleri ikişer aday arasından birer üye Bakanlar Kurulu tarafından seçilir. Kurulun başkanı Bakanlar Kurulu tarafından seçilirken, başkanvekili kurul üyeleri tarafından seçilir. Kurul üyeleri, hukuk, iktisat, mühendislik, işletme, uluslararası ilişkiler, kamu yönetimi veya maliye dallarında yurt içi ya da yurt dışında en az dört yıllık yüksek öğrenim görmüş (pancar kooperatiflerinin oluşturduğu üst birliği temsil eden üye için bu şart aranmaz), mesleki açıdan yeterli bilgi ve deneyime sahip bulunan ve meslekleri ile ilgili olarak kamu veya özel sektörde en az on yıl çalışmış kişiler arasından seçilir. Üyelerin görev süresi beş yıldır. Kurula atanan üyelerin, temsil ettikleri kuruluşlardaki görevlerinden ayrılmaları halinde üyelikleri sona erer. Kurul, üye tam sayısının salt çoğunluğu ile toplanır ve üye tam sayısının salt çoğunluğunun aynı yöndeki oyu ile alır. Üyeler çekimser oy kullanamazlar (m. 8). Kurul üyelerinin görevlerini yaptıkları sırada öğrendikleri gizli bilgileri açıklamaları halinde, kuruldaki görevlerine son verilir ve üyeliğe bir daha seçilemezler (m. 9).

Üyelere, Yüksek Planlama Kurulunca kamu iktisadi teşebbüsleri yönetim kurulu başkan ve üyeleri için belirlenen ücret ödenir. Kurumun diğer personelin ücretleri ise kurul tarafından belirlenir. Ücretler Yüksek Planlama Kurulunca Kamu İktisadi Teşebbüslerinde istihdam edilen personel için tespit edilen en yüksek sözleşme ücreti tavanı için belirlenen ücretin 2 katından yüksek olamaz (m. 8). Kurumun hizmet birimlerinde istihdam edilecek personel, İş Kanunu hükümlerine tabidir (m. 10). Personel, emeklilik işlemleri yönünden 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu ile ilgilendirilir. Kurumun çeşitli unvanlara ait toplam 57 adet kadrosu bulunmaktadır.

Kurum, Şeker Kanununa göre, sektörde kota belirleme çalışmaları, nişasta bazlı şeker dış ticareti ile ilgili önlemler, tarife kontenjanı ile ilgili çalışmalar yapar (m. 3). Kanun ve ilgili diğer mevzuatın uygulanmasını sağlar, kanunda verilen yetkiler çerçevesinde düzenlemeler yapar. Görevini yerine getirirken gerekli gördüğü her türlü bilgiyi; kamu kurum ve kuruluşları ile piyasada mal veya hizmet üreten, pazarlayan, satan gerçek ve tüzel kişilerle, bunların her türlü birliklerinden isteyebilir

(m. 7). Görevi ile ilgili konularda araştırma ve denetimde bulunur (m. 9). Kanunda öngörülen idarî para cezalarını uygular (m. 11).

Özerk bütçeye sahip olan kurumun gelirleri arasında; şirketlerden iç pazara verdikleri şekerin fiyatının binde beşi tutarındaki kesinti ve idari para cezaları yer alır. Kuruma ait gelirler, Türkiye'de yerleşik bankalarda açılacak hesaplarda toplanır. Kurumun denetimi, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu tarafından yapılır (m. 9).

Kurumun kararlarına karşı İdare Mahkemesine başvurulabilir (m. 11).

4634 sayılı Şeker Kanunun geçici 8. maddesine göre, kurum ve organlarının görev, yetki ve görev süresi 31.12. 2004 tarihinde Bakanlar Kurulu tarafından yeniden belirlenir. Bu madde gereği Bakanlar Kurulu, 31.12.2004 tarih ve 25687 sayılı Mükerrer Resmi Gazete de yayınlanan, 2004/8330 sayılı kararnameye göre, Şeker Kurumu ve hizmet birimlerinin görev süresinin 31.12.2004 tarihi itibariyle sona ereceğini, kurulun görev ve yetkilerinin ise 31.12.2006 tarihine kadar uzatılmasını karara bağlamıştır.<sup>173</sup> Şeker Kurulu, kararın ardından yaptığı açıklamada; kanunda kurumun organları olarak sayılan kurul ve kurumun birbirinden ayrı düşünölemeyeceğı, bu nedenle de birinin görevi devam ederken, diğlerinin görevinin sona erdirilemeyeceğı, kanunun emrettiğı görevlerin kurumun hizmet birimleri olmadan yürütölemeyeceğı, sektörün kontrolsüz ve denetimsiz kalacağı, sektörde kayıt dışılığa neden olacağı görüşünü dile getirmiştir.<sup>174</sup>

Bakanlar Kurulu'nun kararı üzerine Şeker-İş Sendikası tarafından Şeker Kurumu'nun görev süresinin 31 Aralık 2004 tarihi itibariyle sona erdirilmesine ilişkin Bakanlar Kurulu Kararı işleminin iptali ve yürütmenin durdurulması istemiyle Danıştay'a dava açılmıştır. Danıştay, Kurumun görev süresinin 31 Aralık 2004 tarihi itibariyle sona erdirilmesine ilişkin Bakanlar Kurulu Kararının yürütmesinin durdurulması kararı almış ve ayrıca Şeker Kanunu'nun geçici 8. maddesinin Anayasa'ya aykırı olduğunu ileri sürerek, iptali için Anayasa Mahkemesi'ne

<sup>173</sup> Resmi Gazete, 25687; 31.12.2004 Mükerrer.

<sup>174</sup> Şeker Kurulu Basın Açıklaması, 12.01.2005, <http://www.memurlar.net/haber/14772/>, 2005.

götürülmesini kararlaştırmıştır. Danıştay 13. Dairesi'nin vermiş olduğu Şeker Kanunu'nun geçici 8. maddesinin Anayasa'ya aykırılık gerekçesinde, iptali istenen maddenin, uluslararası kuruluşlar ile yapılan anlaşmalar çerçevesinde Bakanlar Kurulu'nun, kurum ve organların görev, yetki ve görev süresini 31 Aralık 2004 tarihinde yeniden belirleyeceği ve Anayasa'ya göre yasama yetkisinin TBMM'ye ait olduğu ve bu yetkinin devredilemeyeceği vurgulanmıştır. Kamu hukukunda hiçbir devlet organı Anayasa'dan veya kanunlardan yetkiyi bu metinlerde açık bir izin olmadıkça başka bir devlet organına devredemeyeceği, yasama yetkisinin devredilmezliğinin kanun niteliğinde veya kanun gücünde işlemler yapma yetkisinin devredilmezliği anlamına gelmeyeceği belirtilmiştir. Kararda, bir düzenleyici işlemin mevcut kanun hükümlerini değiştirebiliyor veya yürürlükten kaldırabiliyorsa bu işlemin kanun niteliğinde veya gücünde olduğu vurgulanarak, hukuki bir işlemin ancak, kendisine eş değer olan bir işlemle değiştirilebilir veya kaldırılabilmesi, bu nedenle yasama organı, başka bir devlet organına mevcut kanun hükümlerini değiştirme veya kaldırma yetkisi vermeyeceği belirtilmiştir. Ayrıca, Anayasa'ya göre Kanun ile kurulan Şeker Kurumu'nun ve organlarının görev, yetki ve görev süresinin usulde paralellik ilkesi uyarınca yine kanun ile belirlenmesi gerektiği belirtilmiştir.<sup>175</sup>

#### 4.1.7. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu

20.02.2001 tarih ve 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu ile Elektrik Piyasası Düzenleme Kurumu adıyla kurulan kurum, 4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanununda yapılan düzenleme ile Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu adıyla 19.11.2001 tarihinde faaliyete başlamıştır.

4628 sayılı kanunun 4. maddesine göre kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip ve bu kanun ile kendisine verilen görevleri yerine getirmek üzere kurulan Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun (EPDK), merkezi Ankara'dır. Kurumun ilişkili olduğu Bakanlık, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığıdır. Kurum, dağıtım bölgelerinde müşteri ilişkilerini sağlamak üzere irtibat büroları kurabilir.

<sup>175</sup> Danıştay Şeker Kurumu ile ilgili BKK'nın yürütmesini durdurdu, 24.06.2005. <http://www.memurlar.net/haber/23864/>, 2005.

Kurumun görevleri kanunun 5. maddesinde belirtilmiştir.

Elektrik Piyasasında; tüzel kişilerin yetkili oldukları faaliyetleri ve bu faaliyetlerden kaynaklanan hak ve yükümlülüklerini tanımlayan kurul onaylı lisans verir. İşletme hakkı devri kapsamındaki mevcut sözleşmeleri kanun hükümlerine göre düzenler. Piyasa performansını izler. Performans standartlarını, dağıtım ve müşteri hizmetlerini yönetmeliklerle düzenler, bu yönetmeliklerin uygulanmasını sağlar, denetimini yapar. Sektörde fiyatlandırma esaslarını tespit ederek kanuna uygun şekilde davranılmasını sağlar.

Doğal Gaz Piyasasında; doğal gazın ithali, iletimi, dağıtımı, depolanması, ticareti ve ihracatı ile bu faaliyetlere ilişkin lisans ve sertifikaların verilmesinden, piyasa ve sistem işleyişinin incelenmesinden, dağıtım ve müşteri hizmetleri yönetmeliklerinin oluşturulmasından, uygulattırılmasından, denetlenmesinden, maliyeti yansıtan fiyatların incelenmesinden ve piyasada 4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanununa uygun şekilde davranılmasını sağlamaktan yetkili ve sorumludur. Kanunun yürütülmesinde, gerçek ve tüzel kişilerin kurumdan alacakları lisans veya sertifika kapsamında yapacağı faaliyetlerin denetimi, gözetimi, yönlendirilmesi, uyulacak usul ve esaslar ile verilecek lisans ve sertifikaların kapsamı, verilme kriterleri, süreleri, bedellerinin tespit şekli, çevre mevzuatı ile uyum sağlaması, sicil kayıtlarının tutulma usulü ile lisans ve sertifika sahiplerinin hak ve yükümlülükleri ve piyasanın düzenlenmesi ile ilgili gerek görülen diğer hususları çıkaracağı yönetmeliklerle düzenler.

Petrol Piyasasında; petrol ile ilgili rafinaj, işleme, madeni yağ üretimi, depolama, iletim, serbest kullanıcı faaliyetlerinin yapılması ve bu amaçla tesis kurulması, işletilmesi, akaryakıt dağıtımı, taşınması ve bayilik faaliyetlerinin yapılması için lisansların verilmesi, güncelleştirilmesi, geçici olarak durdurulması veya iptaline ilişkin işlemler yapmak, lisans gerektiren işlemlerin kapsamı, lisans ile kazanılan hak ve üstlenilen yükümlülükler, lisans kapsamındaki faaliyetlerin kısıtlanması, faaliyetin yürütülmesine ilişkin olarak özel şartlar belirlenmesi konularında düzenlemeler yapmaya yetkilidir (m. 5).

EPDK'nın temsil ve karar organı olan kurul, biri başkan biri ikinci başkan olmak üzere dokuz üyeden oluşur. Kurul üyeleri; hukuk, siyasal bilgiler, idari bilimler, kamu yönetimi, iktisat, mühendislik, işletme ya da maliye dallarında eğitim veren en az dört yıllık yüksek öğrenim kurumlarından mezun olmuş, kamu kurum ve kuruluşlarında ya da özel sektörde en az on yıl deneyim sahibi kişiler arasından Bakanlar Kurulunca atanır. Bakanlar Kurulu, atamayla birlikte kurul başkanını ve ikinci başkanı görevlendirir. Kurul başkan ve üyelerinin görev süresi altı yıl olup, görev süresi sona eren üyelerin tekrar seçilmesi mümkündür (m. 5). Kurul üyelerinin görev süreleri dolmadan görevlerine son verilemez. Ancak, görevleri ile ilgili olarak işlediği suçlardan dolayı haklarında mahkumiyet kararı kesinleşen, devlet memuru olmak için aranan şartları kaybettikleri tespit edilen veya üç aydan fazla bir süre ile hastalık, kaza veya başka bir nedenle görevlerini yapamaz durumda olan veya görev süresinin kalan kısmında görevine devam edemeyeceği, üç aylık süre beklenmeksizin tam teşekküllü bir hastaneden alınacak heyet raporu ile belgelenen üyeler, süreleri dolmadan Bakanlar Kurulu tarafından görevden alınır. Kurul üyeleri, üyelikleri süresince özel bir kanuna dayanmadıkça kamu ya da özel kuruluşlarda hiç bir görev alamazlar. Kurul üyeleri, üyeliklerinin sona ermesinden itibaren iki yıl süre ile elektrik, doğal gaz, petrol ve LPG piyasalarında faaliyet gösteren özel hukuk hükümlerine tâbi tüzel kişiliklerde, bunların iştiraklerinde görev alamaz, bu tür işlere ortak olamazlar ve bu tüzel kişilerden ya da iştiraklerden gelir sağlayacak bir ilişkiye giremezler ve ticareti ile uğraşamazlar (m. 6). Kurul üyeleri, Yargıtay Birinci Başkanlık Kurulu huzurunda yemin ederek göreve başlarlar (m. 7). Kurul, salt çoğunlukla toplanır ve kararlar toplantıya katılanların çoğunluğunun oyu ile alınır (m. 8).

Kurum hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler idari hizmet sözleşmesi ile sözleşmeli olarak istihdam edilen personel eliyle yürütülmektedir. Kurum, yerli ve yabancı uzmanda istihdam edilebilir. Personel ücret ve mali haklar dışında 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabidir. Kurul üyeleri ile diğer personeli, 5434 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanununa tabidir. Üyelerinin aylık net ücretleri, en yüksek devlet memurunun her türlü ödemeler dahil aylık net ücretinin iki katını geçmemek üzere, Bakanlığın teklifi üzerine Bakanlar

Kurulu tarafından tespit edilir. Kurum personelinin ücret ve diğer mali hakları, Bakanlar Kurulunca belirlenecek esaslar çerçevesinde başkanlığın teklifi üzerine kurul tarafından tespit edilir (m. 9).

Kurum, elektrik, doğal gaz ve petrol piyasası kanunlarının uygulanmasına ilişkin düzenleyici işlemler tesis etmeye ve özel nitelikli kararlar almaya yetkilidir. Yönetmelikleri, piyasada faaliyet gösteren tüzel kişilerin ve ilgili kurum ve kuruluşların görüşlerini alarak hazırlar. Sektörde faaliyet gösteren firmalara üretim, iletim, dağıtım, toptan satış lisansı verir; sektörün işleyişi ile ilgili yönetmelik çıkarır, gerekli her türlü bilgi ve belgeyi isteyerek uygulamayı denetler (m. 4). Denetim çalışmaları sonucunda kanuna göre lisans iptali, idari para cezası vb. cezalar verir (m. 11). Kurum, 2004 yılı içinde elektrik piyasası ile ilgili çeşitli düzenlemelerde bulunmuştur. Kuruma 2004 yılı içinde 190 adet lisans başvurusu yapılmıştır. Yapılan inceleme ve değerlendirme neticesinde, 18 adet üretim lisansı, 7 adet otoprodüktör (kendi ihtiyacını karşılamak üzere elektrik üretimi yapan tüzel kişi) lisansı ile 10 adet toptan satış lisansı verilmiştir. Kuruma, elektrik piyasası faaliyetleri kapsamında 144, doğal gaz piyasası faaliyetleri kapsamında 64 olmak üzere toplam 208 adet şikayet başvurusu yapılmış ve bu şikayetler değerlendirilmiştir.

Kurumun gelirleri Kanunun 10. maddesinde belirtilmiştir. Lisans alma, lisans yenileme, lisans tadili, lisans sureti çıkartma ve yıllık lisans bedelleri, katılma payı, yayın gelirleri ve sair gelirler, piyasanın gelişimine dair etüt ve proje çalışmalarının finansmanında kullanılmak üzere uluslararası kurum ve kuruluşlar tarafından verilecek hibeler, idari para cezalarının yüzde yirmibeşi, iletim tarifesinin en fazla yüzde biri oranındaki iletim ek ücretlerinden oluşur. Kurumun gelirlerinin, giderlerini karşılaması esastır. Kurumun gelir fazlası ertesi yılın Mart ayı sonuna kadar genel bütçeye aktarılmaktadır (m. 10). Kurumun hesapları Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu tarafından denetlenir (m. 8).

Kurum kararına karşı açılacak davalar ilk derece mahkemesi olarak Danıştay da görülür (m. 12).

#### **4.1.8. Tütün Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu**

03.01.2002 tarih ve 4733 sayılı Tütün, Tütün Mamulleri, Tuz ve Alkol İşletmeleri Genel Müdürlüğünün Yeniden Yapılandırılması ile Tütün ve Tütün Mamullerinin Üretimine, İç ve Dış Alım ve Satımına, 4046 Sayılı Kanunda ve 233 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile kurulmuştur.

4733 sayılı kanunla ve diğer kanunlarla verilen görevleri yerine getirmek ve yetkileri kullanmak üzere kurulan kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip olan Tütün Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumunun (TTMAPDK) merkezi Ankara'dadır. Gerekli gördüğü yerlerde irtibat büroları kurabilen kurum, Başbakanın görevlendireceği bir Devlet Bakanı ile ilişkilendirilmiştir (m. 2).

Tütün ve tütün mamullerinin Türkiye'de üretimine, iç ve dış alım ve satımına ilişkin usul ve esasları belirlemek, ilgili olduğu sektörde düzenleme yapmak ve kararlar almakla görevli olan kurumun 4733 sayılı kanunun 3. maddesine göre görev ve yetkileri şunlardır;

Kanun gereğince kurum tarafından yürütülecek görevler ile ilgili düzenlemeleri yapmak,

Satış ve uygunluk belgesi başına alınacak tutarların tespiti ile tescil, izin ve ruhsat harçlarının tahsiline ilişkin işlemleri yürütmek,

Tütün ve alkol tüketiminden kaynaklanan kamusal, toplumsal ya da tıbbi nitelikteki her türlü zararlı etkileri önleyecek düzenlemeleri yapmak, bunlarla ilgili kararları almak,

Kanunun uygulanmasıyla ilgili sektörel düzenlemeler yapmak,

Kuruma bağı akredite laboratuvarlarının tesis edilmesine ve işletilmesine ilişkin şartları tespit etmek,

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

Kanunlarla verilen diğer görevleri yürütmek.

Kurumun karar organı olan Kurul, biri başkan ve biri başkan vekili olmak üzere yedi üyeden oluşur. Üyeler, Maliye Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı, Dış Ticaret Müsteşarlığı, Türkiye Ziraat Odaları Birliği ve Genel Müdürlüğün ilgilendirildiği Bakanlığın önereceği ikişer aday arasından Bakanlar Kurulunca atanır. Üyelerin hukuk, iktisat, işletme, uluslararası ilişkiler, kamu yönetimi, maliye, tıp, mühendislik ve tütün eksperliği alanlarında yurt içinde ya da yurt dışında en az dört yıllık yüksek öğrenim görmüş, mesleki açıdan yeterli bilgi ve deneyime sahip bulunan ve meslekleri ile ilgili olarak kamuda veya özel sektörde en az on yıl çalışmış olması ve devlet memurluğuna alınmak için gereken şartları taşıması gerekir. Üyelerinin görev süresi beş yıl olup görev süresi biten üye yeniden seçilebilir. Kurul üyelerinin görev süreleri dolmadan görevlerine son verilemez ancak, görevleri ile ilgili olarak işlediği suçlardan dolayı haklarında mahkumiyet kararı kesinleşen, devlet memuru olmak için aranan şartları kaybettikleri tespit edilen veya üç aydan fazla bir süre ile hastalık, kaza veya başka bir nedenle görevlerini yapamaz durumda olan veya bu sebeplerden dolayı görevine devam edemeyeceği heyet raporu ile belgelenen üyeler, Bakanlar Kurulu tarafından görevden alınabilirler (m. 2).

Kurum hizmetleri idari hizmet sözleşmesi ile sözleşmeli olarak istihdam edilen personel eliyle yürütülmektedir. Personel ücret ve mali haklar dışında 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabidir. Kurul üyeleri ile personel 5434 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanununa tabidir. Üyelerinin aylık net ücretleri, en yüksek devlet memurunun her türlü ödemeler dahil aylık net ücretinin

iki katını geçmemek üzere Bakanın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu tarafından tespit edilir. Kurum personelinin ücret ve diğer mali hakları, Bakanlar Kurulunca belirlenecek esaslar çerçevesinde Kurul tarafından tespit edilir (m. 4).

Kurum, 3. madde gereği satış ve uygunluk belgesi başına alınacak tutarları tespit eder, tescil, izin ve ruhsat harçlarının tahsiline ilişkin işlemleri yürütür, tütün ve alkol tüketiminden kaynaklanan kamusal, toplumsal ya da tıbbi nitelikteki her türlü zararlı etkileri önleyecek düzenlemeleri yapar ve bunlarla ilgili kararları alır, kanunun uygulanmasıyla ilgili sektörle ilgili düzenlemeler yapar, görev alanı ile ilgili konularda gerekli gördüğü her türlü bilgiyi, tütün, tütün mamulleri ve alkollü içkiler piyasasında mal veya hizmet üreten, pazarlayan, satan gerçek ve tüzel kişilerle, bunların her türlü birliklerinden isteyerek denetimde bulunur. 6. madde gereğince, tütün mamullerini üretmek ve satmak isteyenlere üretim, satış ve/veya uygunluk belgesi verir ve sektörde düzenleyici işlemlerde bulunur ve idari para cezası uygulayabilir (m. 8). Tütün mamulleri ile alkol ve alkollü içkilerin iç ve dış ticareti, sigara fabrikalarının kurulmasının izin ve şartları, üretilecek tütün mamullerinin teknik özelliklerinin belirlenmesi ile kanunun uygulanmasıyla ilgili diğer usul ve esaslar hakkında yönetmelikler çıkarır (m. 9).

Özerk bütçeli olan kurumun gelirleri, yurt içinde üretilen veya ithal edilen tütün mamulleri ile alkol ve alkollü içkilerin yurt içinde yapılacak ilk teslimlerinde satış fiyatının binde dördü, mamul üretimi, satışı ve uygunluk belgesi başına alınacak tutar, tescil, izin ve ruhsat harçları ile idari para cezalarının yüzde yirmibeşinden oluşur. Yıllık gelir ve gider arasındaki fark Maliye Bakanlığınca belirlenecek esaslar dahilinde genel bütçeye aktarılır. Kurum, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulunun denetimine tabidir. Başkanın talimatı uyarınca kurum hesapları iç denetime tabi tutulabilir (m. 5).

Kurumun yaptırımları idari para cezası ve lisans iptalidir. Kurumun kararlarına karşı, İdare Mahkemelere başvurulabilir.

#### 4.1.9. Kamu İhale Kurumu

04.01.2002 tarih ve 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu ile kurulmuştur.

4734 sayılı Kanunla verilen görevleri yapmak üzere kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve malî özerkliğe sahip Kamu İhale Kurumu (KİK) kurulmuştur. Kurum, görevlerini yerine getirirken bağımsızdır. Hiçbir organ, makam, merci ve kişi Kurumun kararlarını etkilemek amacıyla emir ve talimat veremez. Merkezi Ankara olan kurumun ilişkili olduğu Bakanlık Maliye Bakanlığıdır (m. 53).

Kurumun görev ve yetkileri kanunun 53. maddesinde belirtilmiştir. Buna göre Kurum;

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

4734 sayılı Kanuna ve Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununa ilişkin bütün mevzuatı, standart ihale dokümanlarını ve tip sözleşmeleri hazırlamak, geliştirmek ve uygulamayı yönlendirmek,

İhale mevzuatı ile ilgili eğitim vermek, ulusal ve uluslararası koordinasyonu sağlamak,

Yapılan ihaleler ve sözleşmelerle ilgili kurum tarafından belirlenen şekilde bilgi toplamak, adet, tutar ve diğer konular itibariyle istatistikler oluşturmak ve yayımlamak,

Haklarında ihalelere katılmaktan yasaklama kararı verilenlerin sicillerini tutmak,

Araştırma ve geliştirme faaliyetlerinde bulunmak,

İhale ilânları ile ilgili esas ve usulleri düzenlemek, basılı veya elektronik ortamda Kamu İhale Bülteni yayımlamak,

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

Kamu İhale Kanunun 53. maddesine göre; Kurumun karar organı, biri başkan ve biri de ikinci başkan olmak üzere on üyeden oluşan Kamu İhale Kuruludur. En az dört yıllık öğrenim veren hukuk, iktisat, siyasal bilgiler, işletme, iktisadi ve idari bilimler, mimarlık ve mühendislik fakülteleri ve bunlara denkliği yetkili makamlarca kabul edilen yurt dışındaki yüksek öğrenim kurumlarından mezun olmuş, kamu kurum ve kuruluşlarında en az oniki yıl hizmeti bulunan, kamu ihale mevzuatı ile ilgili yargılama, inceleme, denetleme, uygulama veya danışma konularında fiilen en az dört yıl çalışarak ulusal veya uluslararası ihale mevzuatı açısından kanıtlanmış niteliğe ve deneyime sahip olmaları, geçmişte ve halen bir siyasi parti ile aday gösterilme dahil üyelik ve görev alma ilişkileri bulunmaması gerekir. Maliye Bakanlığınca önerilecek iki kişi, Bayındırlık ve İskan Bakanlığınca önerilecek üç kişi, Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakanlık ile Danıştay ve Sayıştay Başkanlıklarınca önerilecek birer kişi, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği ile Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu tarafından önerilecek birer kişi olmak üzere toplam on üye, Bakanlar Kurulunca atanır. Bakanlar Kurulu, atamayla birlikte kurulun başkanını da görevlendirir. Kurul üyeleri kendi aralarından ikinci başkanı seçer. Üyeler, Yargıtay Birinci Başkanlık Kurulu huzurunda üyeliklerinin devamı süresince görevlerini tarafsız ve dürüst olarak yerine getireceklerine, kanun hükümlerine ve ilgili mevzuata aykırı hareket etmeyeceklerine ve ettirmeyeceklerine dair yemin ederek göreve başlarlar. Üyelerin görev süresi beş yıl olup, yeniden seçilmeleri mümkün değildir. Üyelerin görev süreleri dolmadan görevlerine son verilemez. Ancak ciddi bir hastalık veya sakatlık nedeniyle iş görememeleri, atamaya ilişkin şartları kaybetmeleri, görevi kötüye kullanmaktan veya yüz kızartıcı bir suçtan

mahkûm olmaları halinde Başbakan onayıyla görevden alınabilirler. Üyeler, özel bir kanuna dayanmadıkça resmi veya özel hiç bir görev alamaz, ticaretle uğraşamaz, serbest meslek faaliyetinde bulunamaz, ücret karşılığı konferans veya ders veremez, her türlü ticari amaçlı ortaklıklarda hissedar veya yönetici olamazlar. Kurul, üye tamsayısı ile toplanır ve çoğunlukla karar alır (m. 53).

Kurum hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, sözleşmeli olarak istihdam edilen personel eliyle yürütülür. 2004 yılı sonu itibariyle 203 personeli bulunan kurumda personel, ücret, mali ve sosyal haklar dışında 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabidir. Üyelerin aylık ücretleri Maliye Bakanının önerisi üzerine Bakanlar Kurulunca belirlenirken, diğer personelin ücret ile diğer mali ve sosyal hakları kurul tarafından belirlenir. Kurum personeli, 5434 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanununa tabidir (m. 53).

Kurum, Kanunun 53. maddesine göre; ihale ile ilgili şikayetleri inceler, ihalelere katılmaktan yasaklama kararı verilenlerin sicillerini tutar, araştırma ve geliştirme faaliyetlerinde bulunur. Yerli isteklilerin yabancı ülkelerde açılan ihalelere katılmalarına engel olunduğunun tespit edilmesi halinde, bu uygulamanın yapıldığı ülkenin isteklilerinin de, kanun kapsamında yapılan ihalelere katılmalarının önlenmesine yönelik tedbirlerin alınmasını ve gerekli düzenlemelerin yapılmasını sağlamak üzere Bakanlar Kuruluna teklifte bulunur. Denetim faaliyetinde bulunur. Bu amaçla resmi ve özel bütün kurum, kuruluş ve kişilerden belge, bilgi ve görüş isteyebilir. Belge, bilgi ve görüşlerin istenilen süre içinde verilmesi zorunludur. Kurum, Kanunun uygulanmasına ilişkin standart ihale dokümanı, tip sözleşme, yönetmelik ve tebliğler çıkarmaya yetkilidir. Ayrıca, yetkilerini düzenleyici işlemler tesis ederek ve özel nitelikli kararlar alarak kullanır. Standart ihale dokümanları, tip sözleşmeler, yönetmelik ve tebliğler Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe konulur. İhalelere katılmaktan yasaklayabilir (m. 58). Kurum, 2004 yılı faaliyetleri kapsamında; ihale sürecinde aday, istekli veya istekli olabilecekler tarafından yapılan şikayet başvurularına istinaden 1892 adet uyuşmazlık kararı, 1148 adet ara karar (652 adedi mal alımları, 703 adedi hizmet alımları ve 537 adedi yapım işlerine aittir) alınmıştır. 4734 sayılı Kanunun uygulanmasına yönelik olarak ortaya çıkan

tereddütlerin giderilmesi konusunda 413 adet yönetsel ve düzenleyici karar yayınlanmıştır.

Kurumun gelirleri, 4734 sayılı kanun kapsamında yapılan ihalelere ilişkin düzenlenecek sözleşmelerden, şikâyet başvuru ücretlerinden, eğitim, kurs, seminer ve toplantı faaliyetlerinden, her türlü basılı evrak, form, doküman ve yayınlardan elde edilecek gelirlerden ve gerektiğinde genel bütçeden yapılacak yardımlardan oluşur. Kurumun yıllık hesapları ile gelir ve harcamalarına ilişkin iş ve işlemleri, Sayıştay denetimine tâbidir (m 53).

Şikâyetler ile ilgili Kurum tarafından verilen nihai kararlar Türkiye Cumhuriyeti Mahkemelerinde dava konusu edilebilir ve bu davalar öncelikle görülür (m. 57).

**Tablo 6.** Kurumlarla ilgili kanunlar<sup>176</sup>

| <b>KANUNUN ADI</b>                                                                | <b>KANUN NO</b> | <b>KABUL TARİHİ</b> | <b>RESMİ GAZETE TARİH VE SAYISI</b> |
|-----------------------------------------------------------------------------------|-----------------|---------------------|-------------------------------------|
| Sermaye Piyasası Kanunu                                                           | 2499            | 28.07.1981          | 30.07.1981-17416                    |
| Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun                      | 3984            | 13.04.1994          | 20.04.1994-21911                    |
| Rekabetin Korunması Hakkında Kanun                                                | 4054            | 07.12.1994          | 13.12.1994-22140                    |
| Bankalar Kanunu                                                                   | 4389            | 18.06.1999          | 23.06.1999-23734                    |
| Telgraf ve Telefon Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun | 4502            | 27.01.2000          | 29.01.2000-23948                    |
| Elektrik Piyasası Kanunu                                                          | 4628            | 20.02.2001          | 03.03.2001-24335                    |
| Şeker Kanunu                                                                      | 4634            | 04.04.2001          | 19.04.2001-24378                    |
| Tütün, Tütün Mamulleri, Tuz ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kanunu          | 4733            | 03.01.2002          | 09.01.2002-24635                    |
| Kamu İhale Kanunu                                                                 | 4734            | 04.01.2002          | 22.01.2002-24648                    |

---

<sup>176</sup> Darıcı, a.g.e..

**Tablo 7.** Kurumlarla ilgili kanunların amacı<sup>177</sup>

| <b>KANUN ADI</b>                                                                                                                                                           | <b>KANUNUN AMACI</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Sermaye Piyasası Kanunu                                                                                                                                                    | Tasarrufların menkul kıymetlere yatırılarak halkın iktisadi kalkınmaya etkin ve yaygın bir şekilde katılmasını sağlamak üzere sermaye piyasasının güven, açıklık ve kararlılık içinde çalışmasını, tasarruf sahiplerinin hak ve yararlarının korunmasını düzenlemek ve denetlemek.                                                                             |
| Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun                                                                                                               | Radyo ve televizyon yayınlarının düzenlenmesi ve üst kurulun görev yetki ve sorumluluklarına ilişkin esas ve usulleri düzenlemek                                                                                                                                                                                                                               |
| Rekabetin Korunması Hakkında Kanun                                                                                                                                         | Mal ve hizmet piyasalarında rekabeti engelleyici, bozucu veya kısıtlayıcı anlaşma karar ve uygulamaları ve piyasaya hakim olan teşebbüslerin bu hakimiyetlerini kötüye kullanmalarını önlemek, bunun için gerekli düzenleme ve denetlemelerini yaparak rekabetin korunmasını sağlamak.                                                                         |
| Bankalar Kanunu                                                                                                                                                            | Tasarruf sahiplerinin hak ve menfaatlerini korumak, mali piyasalarda güven ve istikrarı dikkate alarak kredi sisteminin etkin bir şekilde çalışmasını sağlamak üzere bankaların kuruluş, yönetim, çalışma, devir, birleşme, tasfiye ve denetlenmelerine ilişkin esasları düzenlemek.                                                                           |
| Telgraf ve Telefon Kanunu                                                                                                                                                  | Telekomünikasyon hizmetlerinin yürütülmesi ve telekomünikasyon altyapısı tesisi ve işletilmesi.                                                                                                                                                                                                                                                                |
| Şeker Kanunu                                                                                                                                                               | Yurt içi talebin yurt içi üretimle karşılanmasına ve gerektiğinde ihracata yönelik olarak Türkiye de şeker rejimini, şeker üretimindeki usul ve esaslar ile fiyatlandırma, pazarlama şart ve yöntemlerini düzenleme.                                                                                                                                           |
| Elektrik Piyasası Kanunu                                                                                                                                                   | Elektriğin yeterli, kaliteli, sürekli düşük maliyetli ve çevreyle uyumlu bir şekilde tüketicilerin kullanımına sunulması için, rekabet ortamında özel hukuk hükümlerine göre faaliyet gösterilebilecek, mali açıdan güçlü, istikrarlı ve şeffaf bir elektrik enerjisi piyasasının oluşturulması ve bu piyasada bağımsız bir düzenleme ve denetimin sağlanması. |
| Tütün, Tütün Mamulleri, Tuz ve Alkol İşletmeleri Genel Müdürlüğünün Yeniden Yapılandırılması ile Tütün ve Tütün Mamullerinin Üretimine, İç ve Dış Alım Satımına Dair Kanun | Tütün, Tütün Mamulleri, Tuz ve Alkol İşletmeleri Genel Müdürlüğünün Yeniden Yapılandırılması ile Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumunun kurulmasına, bu kurumun görev ve yetkilerinin düzenlenmesine ve tütün ve tütün mamullerinin Türkiye’de üretimine iç ve dış alımı satımına ilişkin esasları düzenlemek.                 |
| Kamu İhale Kanunu                                                                                                                                                          | Kamu hukukuna tabi olan veya kamunun denetimi altında bulunan veyahut kamu kaynağı kullanan kamu kurum ve kuruluşlarının yapacakları ihalelerde uygulanacak esas ve usulleri belirlemek.                                                                                                                                                                       |

<sup>177</sup> Darıcı, a.g.e..

**Tablo 8.** Kurumların personelinin statüsü<sup>178</sup>

| Adı      | Üye Sayısı | Üyelerin Görev süresi | Üyelerin Yeniden Seçilip Seçilemeyeceği | Aday Gösteren Kurumlar                                                                                                                                                                                        | Üyelerin atanması | Üyeler yemin ediyor mu | Üyelerin gerektiğinde görevden alınması | Asli meslek personelinin statüsü |
|----------|------------|-----------------------|-----------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|------------------------|-----------------------------------------|----------------------------------|
| SPK      | 7          | 6                     | Seçilebilir                             | İlgili bakanlık:2, Maliye Bakanlığı:1, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı:1, BDDK:1, TOBB:1, Türkiye Sermaye Piyasası Aracı Kuruluşları Birliği:1                                                                    | Bakanlar Kurulu   | E                      | Başbakan                                | Memur ve İdari hizmet sözleşmesi |
| RTÜK     | 9          | 6                     | Seçilebilir                             | Siyasi Parti Grupları:10                                                                                                                                                                                      | TBMM              | -                      | Hüküm bulunmamaktadır.                  | TRT Personelinin statüsü         |
| RK       | 7          | 6                     | Seçilebilir                             | Rekabet Kurulu:2, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı:1 DPT den sorumlu bakan:1, Yargıtay:1, Danıştay :1 TOBB:1                                                                                                       | Bakanlar Kurulu   | E                      | Hüküm bulunmamaktadır                   | İdari hizmet sözleşmesi          |
| BDDK     | 7          | 6                     | Seçilebilir                             | Hazine Müsteşarlığı:2, Maliye Bakanlığı:1, Merkez Bankası:1, Türkiye Bankalar Birliği:1 , DPT:1, SPK:1                                                                                                        | Bakanlar kurulu   | E                      | Başbakan                                | İdari hizmet Sözleşmesi          |
| TK       | 7          | 5                     | Seçilebilir                             | Ulaştırma Bakanlığı:3, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı:1, TOBB:1, Telekomünikasyon sektörü:1, Tüketici sektörü:1                                                                                                  | Bakanlar kurulu   | H                      | Bakanlar kurulu                         | Memur ve İdari hizmet sözleşmesi |
| ŞK       | 7          | 5                     | Seçilebilir                             | Sanayi ve Ticaret Bakanlığı:1, Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı:1, Dış Ticaret Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakanlık:1, T.Şeker Fabrikaları A.Ş.:1, Pankobirlik :1, Özel şeker şirketleri:2,                     | Bakanlar Kurulu   | H                      | Hüküm bulunmamaktadır.                  | İş akti                          |
| EPDK     | 9          | 6                     | Seçilebilir                             | -                                                                                                                                                                                                             | Bakanlar kurulu   | E                      | Bakanlar kurulu                         | İdari hizmet sözleşmesi          |
| TTMAP DK | 7          | 5                     | Seçilebilir                             | Maliye Bakanlığı:1, Sağlık Bakanlığı:1, Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı:1, Hazine Müsteşarlığı:1, D.Ticaret Müsteşarlığı:1, Türkiye Ziraat Odaları Birliği:1, Tekel Genel Müdürlüğü ilgilendirildiği bakanlık:1 | Bakanlar Kurulu   | -                      | Bakanlar Kurulu                         | İdari hizmet sözleşmesi          |
| KİK      | 10         | 5                     | Seçilemez                               | Maliye Bakanlığı:2, Bayındırlık ve İş.Bakanlığı:3, Hazine Müsteşarlığı:1, Danıştay:1, Sayıştay:1, TOBB:1, TİSK:1                                                                                              | Bakanlar Kurulu   | E                      | Başbakan                                | İdari hizmet sözleşmesi          |

<sup>178</sup> **Ulusoy**, a.g.e., s. 199-201. **TÜSİAD**, *Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması*, Yayın No:Tüsiad-T/2002-12/349) Aralık 2002, s. 196-197.

**Tablo 9. Kurumların özellikleri**<sup>179</sup>

| Adı     | Tüzel kişilik | Bağımsız/ özerk | İlgili/ilişkili bakanlık                                     | Gelirleri                                                                                                                                                                                                                                                                                      | Taşra teşkilatı var mı | Personel sayısı | Mali Denetimi                             |
|---------|---------------|-----------------|--------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|-----------------|-------------------------------------------|
| SPK     | E             | E               | Başbakan tarafından görevlendirilen devlet bakanı (ilgili)   | Menkul kıymet ihraççılarının ihraç ettikleri menkul kıymetlerin binde ikisi tutarındaki ücret, yayın geliri ve Maliye Bakanlığı bütçesinden verilecek yardımlardan ve diğer faaliyetlerden elde edilen gelirler.                                                                               | E ( 1 adet)            | 441             | İlgili bakan                              |
| RTÜK    | E             | E               | Başbakanlık (ilişkili)                                       | Özel radyo ve televizyon kuruluşlarından alınacak yıllık frekans tahsis bedelleri, özel radyo ve televizyon kuruluşlarının reklam gelirlerinin yüzde beşi, idari para cezaları ve TBMM bütçesine konulan ödenek.                                                                               | E (5 adet)             | 347             | Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu       |
| RK      | E             | E               | Sanayi ve Ticaret Bakanlığı (ilişkili)                       | Bakanlık bütçesine konulan ödenek, yeni kurulacak olan anonim ve limited şirket statüsündeki tüm ortaklıkların sermayelerinin ve sermaye artırımını halinde artan kısmın on binde dördü nispetinde yapılacak ödemeler ve yayın ile diğer gelirler.                                             | E (1 adet)             | 300             | Sayıştay                                  |
| BDDK    | E             | E               | Başbakan veya görevlendireceği devlet bakanı (ilgili)        | Banka bilanço toplamından yapılacak olan azami onbinde üçü oranında kesinti                                                                                                                                                                                                                    | E ( 1 adet)            | 364             | İlgili bakanın oluşturacağı üçlü komisyon |
| TK      | E             | E               | Ulaştırma Bakanlığı (ilişkili)                               | Çalışma frekansı dışındaki yedek frekans tahsisi ve tescili, belge verilme ve yenileme, telsiz verici ve verici- alıcı ruhsatı, sınav ücreti, yayın, kurs, toplantı, seminer ve eğitim geliri, bütçeden gerektiğinde yapılacak yardım, idari para cezaları, bağış, yardım ve diğer gelir.      | E (9 adet)             | 455             | Sayıştay                                  |
| ŞK      | E             | H               | Sanayi ve Ticaret Bakanlığı (ilişkili)                       | Şirketlerin iç pazara verdikleri şekerin satış fiyatının 0,005'i. İdari para cezaları                                                                                                                                                                                                          | H                      | 57              | Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu       |
| EPDK    | E             | E               | Enerji ve Tabi Kaynaklar Bakanlığı (ilişkili)                | Lisans verme, yenileme, tadil bedeli, katılma payı, yayın geliri, uluslararası kurum ve kuruluşlar tarafından verilecek hibeler, idari para cezalarının yüzde yirmibeşi, iletim tarifesinin en fazla yüzde biri oranındaki iletim ek ücreti.                                                   | H                      | 426             | Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu       |
| TTMAPDK | E             | E               | Başbakan tarafından görevlendirilen devlet bakanı (ilişkili) | Yurt içinde üretilen veya ithal edilen tütün mamulleri ile alkollü içkilerin yurt içinde yapılacak ilk teslimlerinde satış fiyatının binde dördü, mamul üretimi, satışı ve uygunluk belgesi başına alınacak tutar, tescil, izin ve ruhsat harçları ile idari para cezalarının yüzde yirmibeşi. | H                      | 251             | Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu       |
| KİK     | E             | E               | Maliye Bakanlığı (ilişkili)                                  | İhale sözleşmesi, şikâyet başvuru ücreti, eğitim, kurs, seminer ve toplantı faaliyeti, basılı evrak, form, doküman ve yayın geliri, gerektiğinde genel bütçeden yapılacak yardım.                                                                                                              | H                      | 203             | Sayıştay                                  |

<sup>179</sup> Ulusoy, a.g.e., s. 199-201. TUSİAD, a.g.r., s. 202-203

**Tablo 10.** Kurumların yetkileri<sup>180</sup>

| Adı     | Düzenleme | Gözetim | Araştırma/<br>Soruşturma | İzin                                                                                                                                                                                                                          | Yaptırım                                                                                                                                              | Kararların yargısal<br>denetimi |
|---------|-----------|---------|--------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------|
| SPK     | E         | E       | E                        | Lisans, sermaye piyasası araçlarının ihracı izni.                                                                                                                                                                             | Zararın tazmini, lisans iptali, para cezası, adli cezalar.                                                                                            | İdare Mahkemesi                 |
| RTÜK    | E         | E       | H                        | Kanal ve frekans bantları tahsisi ile radyo ve televizyon yayınlarının yasaya uygunluğunu denetlemek                                                                                                                          | Yayın durdurma, lisans iptali, idari para cezası, adli cezalar.                                                                                       | Ankara İdare Mahkemesi          |
| RK      | E         | E       | E                        | Birleşme ve devralma.                                                                                                                                                                                                         | İdari para cezası.                                                                                                                                    | Danıştay                        |
| BDDK    | E         | E       | E                        | Banka lisansı vermek.                                                                                                                                                                                                         | Banka yönetimine müdahale, faaliyetlere kısıtlama, özkaynakların güçlendirilmesine yönelik tedbirler, lisans iptali, idari para cezası, adli cezalar. | Danıştay                        |
| TK      | E         | E       | E                        | Lisans, tarifelere onay vermek.                                                                                                                                                                                               | Lisans iptali ve idari para cezası.                                                                                                                   | Danıştay ve İdare Mahkemesi     |
| ŞK      | E         | E       | E                        | Şeker kotalarının tespiti.                                                                                                                                                                                                    | İdari para cezası.                                                                                                                                    | İdare Mahkemesi                 |
| EPDK    | E         | E       | E                        | Lisans, talep tahminleri ve dağıtım yatırımlarına onay vermek, tarifelere onay vermek.                                                                                                                                        | Lisans iptali, idari para cezası, adli cezalar.                                                                                                       | Danıştay                        |
| TTMAPDK | E         | E       | E                        | Tütün mamulleri ve alkollü içkiler üretimi, ithalatı ve satışı iznini vermek, tütün eksperlerinin yetki ve sorumluluğunu belirlemek, tütün ve alkollü içki tüketiminde tıbbi nitelikteki zararları önleyici düzenleme yapmak. | İdari para cezası, lisans iptali.                                                                                                                     | İdare Mahkemesi                 |
| KİK     | E         | E       | E                        | İdarelerin mevzuata aykırı ihale işlemleri ile ilgili olarak yapılan şikayetleri incelemek, ihalelere katılmaktan men edilenlerin sicilini tutmak.                                                                            | İhale süreci ile ilgili, mümkünse düzeltici işlemi belirler, ihale sürecini askıya alır, ihaleyi iptal eder yada şikayeti uygun bulmaz.               | İdare Mahkemesi                 |

<sup>180</sup> TUSİAD, a.g.r., s. 198-199. Ulusoy, a.g.e., s. 199-201

Tablolarda görüldüğü gibi; kurumların hukuki dayanağı yasal düzenlemelerdir. Kurumların kuruluş kanunlarında özerklik nitelikleri belirtilmektedir. Şeker Kurumu kanununda kamu tüzel kişiliğine sahiptir ibaresi yer alırken, diğer kurumların kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip olduğu kuruluş kanunlarında yer almaktadır.

Kurumlardan Sermaye Piyasası Kurulu ve Radyo ve Televizyon Üst Kurulu kurul şeklinde, diğerleri ise kurum şeklinde adlandırılmıştır. Kurumlar, bakanlıklarla olan ilişkileri yönünden de bağlı, ilgili ve ilişkili statülerle irtibatlandırılmıştır.<sup>181</sup> Bu noktada bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşun ne olduğuna bakmakta fayda vardır.

3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkındaki Kanunun 10. maddesine göre bağlı kuruluş; bakanlığın hizmet ve görev alanına giren ana hizmetleri yürütmek üzere, bakanlığa bağlı olarak özel kanunla kurulan genel bütçe içinde ayrı bütçeli, katma bütçeli yada özel bütçeli kuruluştur.<sup>182</sup> Görevlerinin özelliği ve önemi dolayısıyla bazı bakanlıkların kimi ana hizmetleri, özel bir kanun ile kurulan, genel bütçe içinde ayrı bütçeli yada karma bütçeli kuruluşlarca yürütülmektedir. Genel müdürlük biçiminde özel bir kanunla kurulmuş bu kuruluşlara bakanlık bağlı kuruluşları denilmektedir. Tüzel kişiliği haiz olmayan bağlı kuruluşlar ile bakanlık arasındaki ilişki hiyerarşi ilişkisi iken, tüzel kişiliği haiz bağlı kuruluş ile bakanlık arasındaki ilişki bir vesayet ilişkisidir. İçişleri Bakanlığına bağlı olan Emniyet Genel Müdürlüğü buna örnek verilebilir.

İlgili kuruluş; özel kanun veya statü ile kurulan, iktisadi devlet teşekkülleri ve kamu iktisadi kuruluşları ile bunların müessese, ortaklık ve iştirakleri veya özel

<sup>181</sup> Doğan Kestane, "Kamu Kesiminde İdari Kuruluşların Genel Görünümü ve İdari Yapıda Yeni Organizasyonlar Olarak Bağımsız İdari Otoriteler (Üst kurullar), [http://www.maliye.gov.tr/apk/MALDER%20\(S-139\)/kestane.pdf](http://www.maliye.gov.tr/apk/MALDER%20(S-139)/kestane.pdf), 2005.

<sup>182</sup> Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında 174 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 13/12/1983 Gün ve 174 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Kaldırılması ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında 202 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun (3046 s.k.), madde 10. <http://www.uyap.adalet.gov.tr/mevzuat/data/html/684.html>, 2005.

hukuki, mali ve idari statüye tabi, hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşlarıdır.<sup>183</sup> Bir bakanlıkla ilgilendirilen hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşlarıdır. Bakanlık ilgili kuruluşları olarak adlandırılan bu kuruluşlarla bakanlıklar arasındaki ilişki bir idari vesayet ilişkisidir. Tüzel kişiliğe sahip bağlı kuruluşlar dışında olup, idarenin bütünlüğü ilkesi gereği çeşitli bakanlıklarla ilişki içine sokulmuş idari birimlerdir. Ulaştırma Bankalığı ile Devlet Demiryolları arasındaki ilişki buna örnek verilebilir.<sup>184</sup>

İlişkili kuruluşlar ise; bakanlıklarla ilişkilendirilmemiş kuruluşlardır. Çünkü ilgilendirildikleri taktirde bakanlığın bunlar üzerinde vesayet yetkisi olacaktır. Bakanlıklarla ilişkilendirilmek suretiyle vesayet denetimin dışında tutulmuşlardır. İlişkilendirilmek yani ilişkili olduğu bakanlık tanımı bilinçli olarak kullanılmıştır.<sup>185</sup>

Kurumlardan bazılarının (SPK, RTÜK, RK, BDDK, TK) taşra teşkilatı bulunurken, bazı kurumların ise (KİK, EPDK, ŞK, TTMAPDK) taşra teşkilatı bulunmamaktadır.

Kurumların karar organı olan kurul üye sayıları farklılık gösterir. Kurul üye sayıları SPK, RK, BDDK, TK, ŞK, TTMAPDK yedi; RTÜK ve EPDK dokuz; KİK ise on üyeden oluşmaktadır. Üyelerin görev süreleri KİK, TK, ŞK, TTMAPDK’da beş yıl iken, RTÜK, BDDK, SPK, EPDK ve RK’da altı yıldır. Üyelerin yeniden seçilmeyeceği sadece Kamu İhale Kurumu kanununda yer almaktadır.

Üyelerin atanması çeşitli kesimlerce önerilecek adaylar arasından Bakanlar Kurulu tarafından yapılmaktadır. Ancak RTÜK üyeleri ise TBMM tarafından atanmaktadır.

<sup>183</sup> **Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında 174 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 13/12/1983 Gün ve 174 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Kaldırılması ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında 202 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun.(3046 s. k.)** madde 11. <http://www.uyap.adalet.gov.tr/mevzuat/data/html/684.html>, 2005.

<sup>184</sup> **Mehmet Savaş Özdağ**, Özerk Kurullar, *Ankara Çalışmaları*, Ankara: ASAM, 2002, s. 22-23.

<sup>185</sup> **Turgut Tan**, “Bağımsız İdari Otoriteler”, *Rekabet Kurumu Perşembe Konferansları*, sayı 4 (2000), s. 20.

KİK, BDDK, SPK, EPDK, RK üyeleri yemin ederek göreve başlarken, RTÜK, TK, ŞK ve TTMAPDK da ise yemin ederek göreve başlayacakları konusunda bir hüküm bulunmamaktadır.

Üyelerin gerektiğinde görevden alınması BDDK, SPK ve KİK'te Başbakan tarafından; TK, EPDK ve TTMAPD da ise Bakanlar Kurulu tarafından yapılmaktadır. RTÜK, RK ve ŞK'da ise herhangi bir hüküm bulunmamaktadır.

Kurumların personelinin statüleriyle ilgili olarak; RK, BDDK, TK, EPDK, TTMAPDK ve KİK kanunlarında, kurum hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerin sözleşmeli olarak istihdam edilen personel eliyle yürütüleceği ve personelin ücret ve mali haklar dışında 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabi olduğu belirtilmiştir. SPK'da hizmetlerin memurlar eliyle yürütüleceği, kurulun gerektiğinde sözleşmeli uzman personel çalıştırabileceği hükmü yer almaktadır. RTÜK kanununda, kurumda çalışan personele Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu personelinin tabi olduğu hükümlerin uygulanacağı hükmü yer almaktadır. ŞK personelinin İş Kanunu hükümlerine tabi olduğu ilgili kanunlarda belirtilmektedir.

Kurumlardaki başkan ve üyelere ödenecek aylık ücretler konusunda, RK, EPDK, TTMAPDK, TK'da en yüksek devlet memurunun her türlü ödemeler dahil ücretinin iki katını geçmeyecek şekilde Bakanlar Kurulu tarafından belirlenmekte iken; SPK, BDDK, KİK başkan ve üyelerinin aylık ücreti Bakanlar Kurulunca belirlenmekte ve herhangi bir sınırlamaya tabi bulunmamaktadır. RTÜK üyelerine en yüksek devlet memurunun aldığı aylık, sosyal yardım, zam ve tazminatlar ödenmektedir. ŞK başkan ve üyelerinin aylıkları ise Yüksek Planlama Kurulu tarafından belirlenmektedir.

Kurumlarda çalışan diğer personelin ücretleri ise genellikle kurumun karar organı olan kurul tarafından belirlenmektedir. RTÜK çalışanları TRT çalışanlarına uygulanan hükümlere tabidirler. SPK çalışanlarına kurulun teklifi üzerine Maliye Bakanlığınca, TK çalışanlarına kurulun teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca, RK

personeline kurul başkanının teklifi üzerine kurul yönetimince, diğer kurumlar olan BDDK, EPDK, TTMAPDK, RTÜK ŞK, KİK çalışanlarına ise kurul tarafından belirlenen ücretler ödenmektedir.

Kurumların denetimleriyle ilgili olarak farklı hükümlere yer verilmiştir. Kurumlardan KİK, TK, RK Sayıştay tarafından denetlenir. RTÜK, EPDK, ŞK, TTMAPDK Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu tarafından denetlenirken BDDK ise üçlü komisyon tarafından denetlenmektedir. SPK ise ilgili bakan tarafından denetlenmektedir. 01.01.2005 tarihinde yürürlüğe giren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa göre kurumlar 2005 yılı sonuna kadar yukarıda belirtilen şekilde denetlenecektir. 2006 yılından itibaren Sayıştay tarafından denetlenecektir.

Kurumların gelirleri arasında faaliyet alanlarından elde ettikleri gelirler, idari para cezaları veya gerektiğinde bütçeden karşılanacak ödenekler yer alır. Mali yıl sonunda oluşacak gelir fazlası konusunda, EPDK'da ertesi yılın Mart ayı sonuna kadar genel bütçeye aktarılması, TTMAPDK'da Maliye Bakanlığınca belirlenecek esaslar dahilinde genel bütçeye aktarılması, TK' da ise gelir fazlasının genel bütçeye aktarılmasında kurulun yetkili olduğu, RTÜK'te ise bütçede harcanmayan miktarın yıl sonunda, yurt içinde kültür ve tabiat varlıklarının, yurt dışında Türk kültür varlıklarının korunması ve ihyası amacıyla Kültür Bakanlığınca kamu bankasında açılacak bir hesaba aktarılacağı söz konusudur.<sup>186</sup>

#### 4.2. Kurumların İdari Teşkilat İçindeki Yerleri

Bağımsız İdari Otoritelerin işlevsel özellikleri ve bağımsızlıkları dolayısıyla yürütme içindeki konumları anayasal tartışmalara yol açmaktadır. Merkezi idare, yerel idare ve kamu kurumları biçiminde örgütlenmiş olan Türkiye'nin idari yapısında tanımlanmaması, BİO'ların anayasal bir dayanaktan yoksun olması,

<sup>186</sup> **Özerk Kurumlar Hakkında Sayıştay Raporu**, Haziran 2003, s. 16.  
<http://www.sayistay.gov.tr/rapor/diger/2003/ozerkkurumSayistay.doc>, 2005.

yönetmelik çıkarmayı da kapsayan düzenleme, denetleme ve kısmen yargı yetkisine sahip olması gibi özellikleri kuvvetler ayrılığı ilkesi açısından tartışma konusudur.

Bağımsız İdari Otoritelerin hukuk sistemi içindeki durumlarına bakıldığında belirsizliklerin olduğu görülmektedir. Anayasal açıdan hukuk devletinin varlığından söz edebilmek için her şeyden önce anayasal ilkelerle yasama, yürütme ve yargı organlarının görev alanlarının açıkça tanımlanmış olması gerekir. Anayasal belgeler, devleti oluşturan kurum ve örgütlerin yapısını ortaya koymaktadır. Kurumlar, asıl gücünü anayasalardan almaktadır. Oysa BİO kapsamında değerlendirilen organizmaların çoğu anayasada tanımlanmamış durumdadır.<sup>187</sup> BİO'ların Anayasada açıkça belirtilmesi gerektiğini belirten Akıncı'ya karşın, kurumların Anayasa'da özel olarak düzenlenmesi gerektiğini belirten Tan'a göre; Anayasa'da bazı kamu kurumlarına yer verilmiş olmakla beraber, bunun dışında kamu kurumları oluşturabilmek için genel yetki niteliğinde, kamu tüzel kişiliğinin yasa ile veya yasanın açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulabilir. Örneğin, Anayasanın 130. maddesinde, kamu tüzel kişiliğine ve bilimsel özerkliğe sahip üniversitelerin devlet tarafından yasa ile kurulacağı öngörürken, Anayasa'da yer almayan bilimsel, yönetsel ve mali özerkliğe sahip Türkiye Bilimler Akademisi ise Anayasanın 123. maddesi hükmüne dayanılarak yasa ile kurulmuştur.<sup>188</sup> Bu maddeye göre, idare kuruluş ve görevleri ile bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır. Kamu tüzel kişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur.

Anayasanın 123. maddesinin uygulanması ile bir yanda merkezden yönetim sonucu merkezi idare denilen devlet tüzel kişiliği adına faaliyette bulunan idare ortaya çıkmış, öte yanda yerinden yönetim ilkesinin uygulanması sonucunda yer olarak yerinden yönetim kuruluşları yani mahalli idareler ve hizmet yerinden yönetim kuruluşları kısaca kamu kurumları ortaya çıkmıştır. Bu yerinden yönetim

<sup>187</sup> Akıncı, a.g.e., s. 121.

<sup>188</sup> Turgut Tan, "Bağımsız İdari Otorite Olarak Sermaye Piyasası Kurulu", *Prof. Dr. İsmail TÜRK'e Armağan*, SPK Yayın No:54 (1996), s. 5-6. Tan, Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurullar" *AİD*, c.35/sayı 2 (2002), s. 29. Tan, "Bağımsız İdari Otoriteler", *Rekabet Kurumu Perşembe Konferansları*, sayı 4 (2000), s. 15.

kuruluşlarının, merkezi idareden ayrı kamu tüzel kişiliğe sahip oldukları anayasada açıkça yer almıştır.<sup>189</sup> Merkezden yönetim ve yerinden yönetimi kısaca şu şekilde ifade edilebilir.

Merkezden yönetim; idari hizmetlerin başkent adı verilen devlet merkezinde toplanması ve bu hizmetlerin merkez ve merkez hiyerarşisi içinde yer alan teşkilatlarca yürütülmesidir. Merkezi idare, merkez ve taşra teşkilatından oluşur. Merkez teşkilatı Cumhurbaşkanlığı, Başbakanlık ve Bakanlıklardan oluşurken, taşra teşkilatı ise İl, İlçe ve Bucak yönetimlerinden oluşmaktadır.

Yerinden yönetim ise; kamu hizmetlerinden bir bölümünün merkezi idare teşkilatı ve hiyerarşisi dışında yer alan kamu tüzel kişileri tarafından yürütülmesidir. Anayasa veya kanunla kurulan bu kuruluşlar yer yönünden yerinden yönetim (İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Köyler) ve hizmet yönünden yerinden yönetim (TRT, Üniversiteler, Ticaret ve Sanayi Odaları) olarak 2 bölüme ayrılmıştır. Tüzel kişiliğe sahip bu kuruluşlar merkezi yönetimin vesayet denetimi altındadır.

Bağımsız İdari Otoriteler genel olarak merkez veya devlet idaresi içinde yer almakla beraber, herhangi bir siyasi yada idari makama bağlı değildirler. Fransa’da yapılan tartışmalarda, bir kısım görüşler bağımsız otoriteler için tüzel kişilikten yoksunluğu ön şart olarak görmekte, bir bölümü bu sıfatı engel saymamakta, sadece idari vesayete veya başka bir kontrole tabi tutulmamış olmayı gerekli görmektedir. Böylece merkezi idarenin yönetsel denetimi dışında kalan bir kamu kurumu türü ortaya çıkmaktadır. Fransa’da BİO kategorisinde sayılan kuruluşların büyük çoğunluğu tüzel kişiliğe sahip değildir. Devlet teşkilatı içinde adeta bakanlıklara paralel bir konumda bulunmakta ve genel bütçede ayrı bölümlerde gösterilen ödeneklerle giderleri karşılanmaktadır. Bunların yaptığı iş ve işlemlerden elde edilen gelirler hazineye aktarılmaktadır.<sup>190</sup> Türkiye’de kurulan BİO’lar ise kamu tüzel kişiliklerine sahip olarak kurulmuşlardır. Bu nedenle kamu kurumu olarak nitelenme

<sup>189</sup> **Tan**, “Bağımsız İdari Otorite Olarak Sermaye Piyasası Kurulu”, *Prof. Dr. İsmail TÜRK’e Armağan*, SPK Yayın No:54 (1996), s. 5.

<sup>190</sup> **Lütfi Duran**, Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler” *AİD*, c. 30/sayı 1 ( 1997), s. 6.

konumunda olan BİO'ların, Türk idari yapısı içinde yerlerinin net olarak tanımlanmaları olanaklı değildir. Türkiye'deki BİO'ların kurucu kanunlarında öngörüldüğü üzere tüzel kişiliğe sahip olmaları dolayısıyla bunların merkezi idare dışında kalan ve özerk yada bağımsız kuruluşlar niteliği taşıyan kamu kurumları olarak değerlendirilmelidir.<sup>191</sup>

Kurumların işlevlerine ve yasadaki düzenlemelerine bakıldığında, bunların belirli bir kamu hizmetini görmek için değil, kolluk yetkisini kullanmak, yani kamu otoriteleri tarafından kamu düzenini sağlamak amacıyla, oluşturuldukları görülür. Bu nedenle BİO'ları herhangi bir klasik kamu kurumuyla eş tutmak zordur.<sup>192</sup>

Bu konuda Danıştay da, kamu kurum ve kuruluşlarının görevlerini en iyi biçimde yerine getirmek suretiyle kamu yararının en üst düzeyde gerçekleştirilmesini sağlamak amacıyla farklı statülere sahip kılınabildiğini belirtmektedir. Danıştay, kurumların kuruluş kanunlarında verilen görevi yaparken bağımsız olduklarını, görevleriyle ilgili alacağı kararlara karşı başka organ, merci ve kişiler tarafından müdahale edilemeyeceğinin açıkça ifade edildiğini, kurumlara tanınan statünün kanunla verilen görevlere ve bu görevlerin ifasına yönelik alacağı kararlarla ilgili ve sınırlı olduğunun anlaşıldığını; hepsi birer kamu kurumu olan kurumların da diğer kamu kurum ve kuruluşları ibaresi çerçevesinde hükümetin genel siyaseti doğrultusunda Anayasa ve kanunların verdiği yetkiye dayanarak çıkartılan Başbakanlık Genelgeleri kapsamında olduğu yönünde bir içtihat oluşturmuştur.<sup>193</sup> Ayrıca Danıştay, BİO veya başka bir isim kullanmadığı için, bu kurumları idari teşkilat içinde farklı bir kategori olarak görmemektedir. Kurumların kanunlarında yer alan ilişkili bakanlık terimlerine özel bir anlam yüklememekte, bunların ilgili bakanlık terimiyle aynı anlam taşıdığını, hiçbir idari birim veya kurumun anayasada belirtilen idarenin bütünlüğü ilkesi kapsamı dışına çıkarılamayacağını ve idarenin

<sup>191</sup> **Çağdaş Evrim Ergün**, "Türkiye ve Avrupa Birliği'nde Enerji Alanındaki Bağımsız İdari Otoriteler", *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, sayı 50 (2004), s. 50.

<sup>192</sup> **Turgut Tan**, "Bağımsız İdari Otoriteler", *Rekabet Kurumu Perşembe Konferansları*, sayı 4 (2000), s. 14.

<sup>193</sup> **TÜSİAD**, a.g.r., s. 192.

bütünlüğünün sağlanabilmesi için tüm kamu kurumları üzerinde merkezi idarenin vesayet denetiminin bulunması gerektiğini belirlemektedir.<sup>194</sup>

Bağımsız İdari Otoriteler, yerinden yönetim kuruluşları olarak değerlendiren görüşler de bulunmaktadır. Merkezden yönetim kuruluşlarının devletten ayrı bir kamu tüzel kişiliği yoktur. Bağımsız İdari Otoriteler ise ayrı birer tüzel kişilik sahibi olduklarına göre bunların birer merkezden yönetim kuruluşu olduğu söylenemez. Ayrı bir kamu tüzel kişiliğine sahip olmak itibarıyla birer hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşu yani birer kamu kurumu olarak görülebilir.<sup>195</sup>

İdari teşkilat içinde mahalli idareler dışında kamu hizmetlerini yürütmek üzere kurulan kamu tüzel kişileri genel anlamda kamu kurumu olarak adlandırılmaktadır. Kamu kurumlarının kurulmasında uyulması gereken belirli bir ölçüt bulunmadığından yürütülen hizmetin özelliğine göre değişen özelliklere sahip kamu kurumları kurulabilmekte, tüzel kişiliğe sahip olma dışında ortak bir ölçütleri bulunmayan kamu kurumlarının merkezi idare ile ilişkileri farklılık göstermektedir. Bu nedenle kamu kurumlarının merkezi idareden bağımsız olması herhangi bir denetime tabi olmaması bir başka kategoriye sokulmalarını gerektirmez. Bu nedenle BİO'lar birer hizmet yerinden yönetim kuruluşlarıdır.<sup>196</sup>

BİO'ları hizmet yerinden yönetim kuruluşlarına göre daha farklı bir şekilde konumlandıran Ulusoy, merkezi idarenin en uç noktasında bulunan kurumlar olarak kabul etmiştir. Bağımsız İdari Otoriteler ile hizmet yerinden yönetim kuruluşları, teknik uzmanlaşma gerektiren alanlardaki hizmetlerin görülmesi amacıyla kurulmaları, devlet tüzel kişiliğinin dışında örgütlenmeleri ve bu anlamda belirli bir idari özerkliğe sahip kurumlar olmaları yönlerinden benzer yönlerde sahiptirler. Ancak, sahip oldukları özerkliğin derecesi ve işlevlerinin niteliği açılarından aralarında önemli farklar vardır. Belirli bir alanda regülasyon yetkilerini kullanan BİO'ların, bu işlev pratikte tipik idari işlevlerin dışında yarı yargısal ve yasama

<sup>194</sup> Ali Ulusoy, *Bağımsız İdari Otoriteler*, Ankara: Turhan Kitabevi, 2003, s. 179.

<sup>195</sup> Kemal Gözler, *İdare Hukuku Dersleri*, Bursa: Ekin Yayınevi, 2002, s. 185.

<sup>196</sup> Yıldırım, a.g.s., s. 204.

benzeri bazı yetkileri de kapsadığından, işlevleri hizmet yerinden yönetim kuruluşlarına göre daha geniştir. Kurumların kararlarının da idarenin hiçbir doğrudan müdahalesine tabi olmaması da, kararları üzerinde idarenin bazı yetkileri bulunan hizmet yerinden yönetim kuruluşlarına göre farklılık arz etmektedir. Ayrıca, BİO'ların karar organları belli bir süre için seçilir ve görev süreleri boyunca görevlerine siyasi iktidar son veremez. Hizmet yerinden yönetim kuruluşlarında ise, görevden alma yetkisi daha geniştir.<sup>197</sup>

Anayasanın 126. maddesinde merkezi idarenin, 127. maddesinde de mahalli idarelerin tanımlandığını ve kurumların bu kategoriye girmediğini belirten Günday'a göre, BİO'lar bireyin ve toplulukların hak ve özgürlükleri ile yakından ilişkili alanlardaki etkinlikleri dışarıdan regüle eden, izleyen, denetleyen ve gerektiğinde de yaptırım uygulayan kuruluşlardır. Organlarının, genellikle görev süresi dolmadan, yürütme organı tarafından görevinden alınabilmeleri olanaksızdır. Merkezi idarenin vesayet denetimine tabi değildir. Ayrıca, mahalli idarelerin sahip olmadığı mali özerkliğe sahiptirler. Bu nedenle bunların üçüncü kategori olarak yerinden yönetim kuruluşu olması gerekmektedir.<sup>198</sup>

Bağımsız İdari Otoriteleri merkezi yönetim kuruluşu veya yerinden yönetim kuruluşu olarak gören görüşlere karşın, Kurumların 1982 Anayasasının öngördüğü idare cihazı içinde bulunmasının mümkün olmadığını belirtenlerde vardır. Anayasa da, idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütünlük oluşturduğu ve bu bütünlüğün de merkezden ve yerinden yönetim ilkeleri uyarınca hiyerarşik denetim veya vesayet denetim ile sağlanabileceği (m. 123), devlet ve diğer kamu tüzel kişilerinin kendi görev alanlarında gerekli düzenlemeleri yapabilecekleri, bunlar dışında bir yapılanma modelinde böyle bir düzenleme fonksiyonun mümkün olmayacağı (m. 124) hükümleri belirtilmiştir. Ayrıca bütün bu hükümler, yasama organını dahi bağlayıcı bir etkiye sahiptir (m. 11) ve hiçbir organ yada makam kaynağını Anayasadan

<sup>197</sup> Ali Ulusoy, "Bağımsız İdari Kurumlar", *Danıştay Dergisi*, sayı 100 (1999), s. 13.

<sup>198</sup> Metin Günday, Bağımsız İdari Otoriteler Sempozyumu, Ankara: *Rekabet Kurumu*, 5 Kasım 2001, s. 77.

almayan bir devlet yetkisi kullanamayacağına göre (m. 6), BİO'ların idare cihazı içinde bulunması mümkün değildir.<sup>199</sup>

Aynı görüşü Duran'da paylaşmaktadır. Türkiye'de BİO'lardan söz etmek idari sistemimizin belirgin verileri ve genel ilkeleri karşısında mümkün değildir. Çünkü, Türk devlet yapısı katı bir merkeziyetçi bütün oluşturmaktadır. Yerel yönetim birimleri gerçek ve tam bir özerkliğe kavuşturulamamıştır. Ayrıca, özerk kurumlar olarak kabul edilen üniversiteler merkezi idarenin otorite ve denetimi altında bulunmaktadır. Bu nedenle Türk siyasal sistemi içinde bağımsız bir idari birimin yer alması doğal ve olası bir durum sayılmaz. Çünkü, kurumların siyasi organlarla hiçbir bağı olmaksızın temel hak ve özgürlükler ve ekonomik etkinliklerle ilgili duyarlı konularda kendine ait etkili ve önemli yetkiler kullanarak düzenleme, denetim ve icrai işlemler yapabilmesi göz önüne alındığında Türk idaresinde bulunmadıkları görülür.<sup>200</sup>

Görüldüğü gibi BİO'ların idare sistemimiz içindeki yeri tartışmalıdır. Yerinden yönetim kuruluşu olarak değerlendirenler olduğu gibi yerinden yönetimin özel bir türü olduğunu savunanlarda vardır. Bu nedenle Anayasada, BİO'lara ilişkin özel kurallara yer verilmesi ile bu kurumların anayasallık tartışmaları önlenir, kurumlaşması güçlenir ve siyasi iktidarın eğilimlerine göre örgütlenme biçimlendirmelerinin önüne geçilmiş olur.<sup>201</sup>

#### 4.3. Denetimleri

Bağımsız İdari Otoritelerin denetimi sorunu, bu kurumlara yönelik eleştirilerin önemli bir noktasını oluşturmaktadır. Çünkü, etkin bir denetim ile yalnız kurumların kurallara uygun ve verimli çalışması sağlanmakla kalmaz, aynı zamanda

<sup>199</sup> Celal Erkut, *Bağımsız İdari Makamlar Müessesesi Açısından Sermaye Piyasası Kurulu'nun Kısa Bir Değerlendirmesi*, Bağımsız İdari Otoriteler, ed. İbrahim Kaboğlu, İstanbul: AlkımYayınevi, 1998, s. 130-131.

<sup>200</sup> Lütfi Duran, Türkiye'de Bağımsız İdari Otoriteler" *AİD*, c. 30/sayı 1 (1997), s. 5.

<sup>201</sup> Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu, Rekabet Kurumunun 1999, 2000, 2001 Yılları İş ve İşlemlerinin Araştırma ve Denetlenmesine İlişkin Rapor Özeti", [http://cankaya.gov.tr/tr\\_html/DDK/rapor001.htm](http://cankaya.gov.tr/tr_html/DDK/rapor001.htm)T.C, 2004.

kurumların Anayasallıkları üzerindeki kuşkular giderilir, onları idarenin geri kalan kurumlarına bağlar ve böylece kurumların başına buyruk olduğu iddialarına da yanıt verilmiş olur.<sup>202</sup>

Kurumların denetimleri konusunda Amerika örneği çok önemlidir. Amerika'da özerk düzenleyici kurumlar birer hukuk yaratan kurumlar olarak düşünülmüş ve denetim sistemi bunun bir uzantısı olarak görülmüştür. Bu nedenle hukuk eğitimi almış kişiler tarafından ve hukuksal bakış açısı ele alınarak kurulmuş ve denetim işlevi ise, bağımsız denetim firmaları ve öz düzenleyici kurumlar ile paylaşılmıştır. Bu yaklaşım, ABD'deki özerk kurumların başarısının ve prestijinin temel kaynağı olarak kabul edilmektedir. Türkiye'de ise kurumlar, birer denetim ve teftiş bakış açısı ile kurulmuş ve bu kurumların hukuk yaratma yönü ve düzenleme tarafı ile sorunlara hukuksal bakış açısı genelde ikinci plana itilmiştir. Bu nedenle, bu kurumların kuruluşunda ilk görev alanlar genelde ve çoğunlukla Maliye Bakanlığının denetim kökenli elemanları olmuş ve bu da kurumların örgütlenme tarzının birer teftiş/denetim kuruluna dönüştürülmesi ile sonuçlanmıştır. Bu kurullara yapılan atamalarda, hep iktisat, işletme eğitimi yapanlara ağırlık verilmiş ve uzmanlık giriş sınavları bunlara göre dizayn edildiğinden, özerk kurumların temel misyonunun önemli ölçüde bozulmasına neden olmuştur.<sup>203</sup>

Yasa koyucunun kendini yurttaşlara tarafsızlık garantileri vermek veya haklarının özel bir korunmasını sağlamak zorunda saydığı sosyal hayatın bazı duyarlı alanlarında karar yetkisinin politik otoritenin elinden almak<sup>204</sup> amacıyla yetkiyle donatılan, idari yaptırımlar uygulayan ve devletin gelirlerini kullanan bütün kuruluşlar, değişken nitelikli üçlü bir denetimin konusunu oluşturabilmektedir. Bunlar idari, mali ve yargısal denetimlerdir. Buna karşılık BİO'lar, bu anlamda

<sup>202</sup> **Hıfzı Deveci**, "Bağımsız İdari Otoritelerin Denetim Sorunu", *II. Bağımsız Kurumlar ve Piyasa Ekonomisi Arenası*, İstanbul: STEAM, 17 Aralık 2002, 47.

[http://www.tk.gov.tr/Etkinlikler/Ulusal\\_Etkinlikler/II%20BKA.doc](http://www.tk.gov.tr/Etkinlikler/Ulusal_Etkinlikler/II%20BKA.doc), 2005.

<sup>203</sup> **Ali İhsan Karacan**, *Dünya Gazetesi* (10.06.2001). <http://www.dunyagazetesi.com.tr>, 2005.

<sup>204</sup> **Jean Francois Thery**, "Bağımsız İdari Otoritelerin Yargısal Denetimi", *Bağımsız İdari Otoriteler*, çev.Mahmut Göçer, ed. İbrahim Kaboğlu, İstanbul: Alkım Yayınevi, 1998, s. 163.

özgünlüklerinin ifadesi olarak, hiyerarşik nitelikli ve niteliği ne olursa olsun bir vesayet denetiminin dışındadırlar.<sup>205</sup>

Kurumların denetimlerini; idari denetim, yargısal denetim ve mali denetim başlıkları altında inceleyebiliriz.

#### 4.3.1. İdari Denetim

İdarenin; durumu değerlendirmek, aksayan yönleri saptamak için yaptığı yerindelik ve hukuka uygunluk denetimi idari denetim olarak tanımlanır. İdari denetim, hiyerarşik denetim ve vesayet denetimi olmak üzere ikiye ayrılır. Bağımsız İdari Otoriteler, herhangi bir kamu otoritesine idari emir veya vesayet yetkisiyle bağlı kılınmadıklarından, yani herhangi bir genel müdürlük gibi bir bakanın idari denetimi altında olmadıklarından hiyerarşi ya da vesayet denetime tabi değildirler. Bununla beraber bu kurumların kendi kendilerini, kendi denetim organları eliyle denetlemelerinin önünde de özerklik açısından bir engel bulunmamaktadır. Bu kurumlarda, mevcut yapıda iç işleyişlerinde üstün astı denetlemesi demek olan hiyerarşi denetimi dışında başka bir idari denetim etkinliği yoktur. Kuşkusuz Anayasadan kaynaklanan yetkisi nedeniyle Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulunun idari denetim çemberi, BİO'ları da içine alır.<sup>206</sup> Ayrıca, Anayasanın 125. maddesine göre idarenin her türü eylem ve işlemine karşı yargı yolu açıktır.

Bu kurumların kararları üzerinde herhangi bir idari denetim türünün mevcut olmaması önemli bir eksikliktir. Çünkü, bu kurumlar kamu kaynaklarını kullanmakta, kamu adına karar alma yetki ve sorumluluğu taşımakta ve bu amaçla gelir elde etmektedir. Dolayısıyla özerk ve bağımsız olsalar bile tam bağımsızlık söz konusu değildir. Ayrıca, bu türden bir bağımsızlık Anayasanın 123. maddesinde

<sup>205</sup> **Ender Ethem Atay**, “Fransız İdare Hukukunda Bağımsız İdari Otoritelerin Yargısal Denetimi”, *2000 Yılında İdari Yargı Sempozyumu*, Ankara: Danıştay Yayın Bürosu No:59 (2000), s. 225.

<sup>206</sup> **Hıfzı Deveci**, “Bağımsız İdari Otoritelerin Denetim Sorunu”, *II. Bağımsız Kurumlar ve Piyasa Ekonomisi Arenası*, İstanbul: STEAM, 17 Aralık 2002, s. 48.  
[http://www.tk.gov.tr/Etkinlikler/Ulusal\\_Etkinlikler/II%20BKA.doc](http://www.tk.gov.tr/Etkinlikler/Ulusal_Etkinlikler/II%20BKA.doc), 2005.

belirtilen idarenin bütünlüğü ilkesini zedeleyeceği için bu kurumlar üzerinde de minimum bir idari denetim mekanizması kurulması zorunludur.<sup>207</sup>

Karacan'a göre; Bağımsız İdari Otoriteler, geleneksel bürokratik kurumlardan farklı olarak hiyerarşik bir karar alma ve işlem yapma sürecine sahip değildirler. Yani kurul başkanı kurul üyelerinin amiri konumunda olmadığı gibi, karar alma sürecinde kurulda görev yapan üyeler oylarını kullanmakta bağımsızdırlar. Bunun yanında, geleneksel bürokratik işleyişte işlem ve kararlar sonuçta tek bir kişinin karar vermesi ve iradesi ile oluşurken, BİO'lar da mutlaka oy çokluğu bazen de ağırlaştırılmış oy çokluğu ile karar alınmaktadır. Yani kollektif bir karar alma süreci vardır. Bu süreç içinde konular tıpkı Anayasa Mahkemesi ve Yargıtay dairelerindeki gibi tartışılarak, üzerinde düşünülerek, karşılıklı ikna yada karşıtlıkla ve nihayet gerektiğinde itiraz ve karşı oy şerhleri ile karara bağlanmaları gerekmektedir. Böylesine titiz bir sürecin sonunda verilen kararlar, teorik olarak geleneksel bürokrasinin tek kişiye dayanan kararından daha sağlıklı olacaktır. Böylesine bir süreç içinde verilen kararı olayın etkisi geçtikten ve koşullar değiştikten sonra bir müfettişin yada denetim elemanının bakış açısından uygunluk ve yerindelik denetimine tabi tutmak doğru değildir.<sup>208</sup>

Bağımsız İdari Otoritelerin denetiminde önemli olan işlerini iyi yapıp yapmadıkları, doğru karar alıp almadıkları konusunda hesap verebilirliğin sağlanmasıdır. Bunu sağlamanın ilk adımı saydamlıktır.<sup>209</sup>

Hesap verebilmede faaliyet raporlarının yayınlanması, mali tabloların açıklanması, bütçe tartışmaları, mecliste verilecek yazılı ve sözlü cevaplar önemli hususlardır. Yayınlanan faaliyet raporları, performans ölçümüne dayalı ve ölçülebilir hedeflere ne ölçüde ulaşıldığını gösteren performans bilgileri içermeli, açıklanan

<sup>207</sup> **Ali Ulusoy**, "Türkiye İçin Nasıl Bir Bağımsız İdari Otorite Modeli" *II. Bağımsız Kurumlar ve Piyasa Ekonomisi Arenası*, İstanbul: STEAM, 17 Aralık 2002, s. 95.

[http://www.tk.gov.tr/Etkinlikler/Ulusal\\_Etkinlikler/II%20BKA.doc](http://www.tk.gov.tr/Etkinlikler/Ulusal_Etkinlikler/II%20BKA.doc), 2005.

<sup>208</sup> **Karacan**, a.g.e., s. 83-87.

<sup>209</sup> **İzak Atiyas**, "Bağımsız Düzenleyici Kurulların Ekonomik Gerekçeleri" *II. Bağımsız Kurumlar ve Piyasa Ekonomisi Arenası*, İstanbul: STEAM, 17 Aralık 2002, s. 21.

[http://www.tk.gov.tr/Etkinlikler/Ulusal\\_Etkinlikler/II%20BKA.doc](http://www.tk.gov.tr/Etkinlikler/Ulusal_Etkinlikler/II%20BKA.doc), 2005.

mali tablolarındaki bilgiler kurumun hakları, alacakları, varlıkları, borç ve yükümlülükleriyle ilgili bilgileri tam olarak göstermelidir.<sup>210</sup>

Tabloda, kurumlardaki kararların alınış biçimi ve faaliyet raporunun hazırlanıp hazırlanmayacağı gösterilmiştir.

**Tablo 11.** Kurumların faaliyet raporları<sup>211</sup>

| Adı     | Kararların Alınış Yöntemi                                                           | Kararların Şekli ve/veya Gerekçeli Oluşu Kanunda Belirtiliyor mu | Kararlar Yayınlanıyor mu                                                                        | Faaliyet Raporu Hazırlanıyor mu, Kime?              |
|---------|-------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|
| SPK     | Salt çoğunluk                                                                       | Hayır                                                            | Kurulun Taktirinde (Haftalık Bülten)                                                            | Evet (ilgili bakan)                                 |
| RTÜK    | Salt çoğunluk                                                                       | Hayır                                                            | Hayır                                                                                           | Hayır                                               |
| RK      | Salt çoğunluk                                                                       | Evet                                                             | Evet                                                                                            | Evet (ancak raporun kime hazırlanacağı belli değil) |
| BDDK    | Salt çoğunluk (lisans iptali vb kararlarda nitelikli çoğunluk – en az 5 üyenin oyu) | Hayır                                                            | Kurulun Taktirinde (Haftalık Bülten) (banka kapatma veya fona devretme kararı RG de yayınlanır) | Evet (ilgili bakan ve bakanlar kurulu)              |
| TK      | Salt çoğunluk                                                                       | Hayır                                                            | Hayır                                                                                           | Hayır                                               |
| ŞK      | Salt çoğunluk                                                                       | Hayır                                                            | Hayır                                                                                           | Hayır                                               |
| EPDK    | Salt çoğunluk                                                                       | Hayır                                                            | Hayır                                                                                           | Evet (Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanı)             |
| TTMAPDK | Salt çoğunluk                                                                       | Hayır                                                            | Hayır                                                                                           | Hayır                                               |
| KİK     | Salt çoğunluk (oyların eşitliği halinde başkanın oyu 2 sayılıyor)                   | Hayır                                                            | Evet                                                                                            | Evet ( raporun kime hazırlanacağı belli değil)      |

<sup>210</sup> **Fikret Gülen**, “Hesapverme Sorumluluğu ve Denetim Bağlamında Bağımsız Kurullar”, *II. Bağımsız Kurumlar ve Piyasa Ekonomisi Arenası*, İstanbul: STEAM, 17 Aralık 2002, s. 56-57. [http://www.tk.gov.tr/Etkinlikler/Ulusal\\_Etkinlikler/II%20BKA.doc](http://www.tk.gov.tr/Etkinlikler/Ulusal_Etkinlikler/II%20BKA.doc), 2005.

<sup>211</sup> **TÜSİAD**, a.g.r., s. 200-201.

#### 4.3.2. Yargısal Denetim

Hukuk devleti anlayışının zorunlu bir sonucu olan yargısal denetim, idarenin eylem ve işlemlerinin yargı yerlerince denetlenmesidir. Herhangi bir kamu otoritesinin idari denetiminin olmadığı bu kurumların işlemleri üzerinde yapılan hukuka uygunluk denetimi, idarenin bütünlüğü ilkesinin hayata geçirilebilmesi için tek yoldur. Bağımsız İdari Otoritelere verilen görevlerin bilgi ve uzmanlık gerektirmesi ve idari yargı yerlerinin de bu alanlarda yeterli bilgi ve uzmanlığa sahip olmamaları nedeniyle, bu kurumların yapmış olduğu işlemler üzerinde yoğun bir yargısal denetim yapmak güçtür. Ancak, bu durum kuruluşların işlemleri üzerinde sınırlı bir yargısal denetimi haklı çıkarmaz. Eğer yargısal denetim sınırlı tutulursa kendi başlarına buyruk ve devlet içinde devlet haline gelirler.<sup>212</sup>

Belirli kamu hizmetlerini görmek üzere oluşturulan BİO'lara, diğer kamu kurumlarına nazaran daha geniş yetkiler tanınmıştır. Tüzel kişilik bunlardan biridir. Anayasa ve yasalarda kamu tüzel kişiliğine birçok alanda sınırlı ve kısıtlı yetkiler verilmekte, haklar ve olanaklar sağlanmakta, bağımsızlık ve ayrıklık tanınmakta, görevler yüklenmektedir. Tüzel kişileri, sahip oldukları özel hukuk hükümlerine göre hakları kullanabilir ve borç yüklenebilirler. Ancak, özel hukuk kurallarına bağlı olsalar da kamu tüzel kişilerinin asıl hukuksal rejimi, kamusal mevzuat kuralları ile idare hukuk kurallarıdır. Bu nedenle duyarlı sektör olarak nitelenen alanlarda kurulacak bir kamu kurumunun özel hukuk hükümlerine tabi olması yargısal denetim bakımından sorun çıkarabilir.<sup>213</sup> Bununla beraber Türk idaresi, Fransız idaresinin etkisi ile idari rejim sistemini benimsemiştir. İdari rejim sisteminde, idare ve idari faaliyetler için özel hukuktan ayrı, kendi kendine yeten ilke ve kurallardan oluşan bağımsız bir hukuk ve bu hukuku tatbik ederek uyuşmazlıkları çözen ayrı bir yargı düzeni vardır. Kamu yönetimine kamu hukuku kuralları uygulanır. Kamu hukuku, kamu yönetimine özgü kuruluşları, bu kuruluşların işleyişlerini, kişilerle olan ilişkilerini ve sorumluluklarını düzenlemektedir. Kamu kuruluşlarının yargısal

<sup>212</sup> **Metin Günday**, Bağımsız İdari Otoriteler Sempozyumu, Ankara: *Rekabet Kurumu Yayın No:80*, 5 Kasım 2001, s. 79.

<sup>213</sup> **Yıldırım**, a.g.s., s. 205.

denetimi de idare hukukunun konusu içine girer. Bu nedenle, Fransa da olduğu gibi kurullar idarenin bir parçası olarak ortaya çıkmış ve bunun sonucunda da idari yargı denetimine tabi kılınmıştır. Danıştay yargısal denetim yaparken, bu kurumları sıradan bir merci olarak görmekte ve inceleme yöntemi ve yargısal denetim açısından bu kurumlara herhangi bir ayrıcalık tanımamaktadır.<sup>214</sup>

Faaliyet gösterdikleri alanlarda sektörleriyle ilgili etkinlikler ve kişiler hakkında çeşitli işlemler ve eylemler yapan bu kurulların, hukuka bağlı idare ilkesi uyarınca kanunilik yönünden yargısal denetime bağlı olması gerekir. Çünkü, kurulların işlemlerinin çoğunluğunu danışma, öneri, tavsiye ve bilgilendirme niteliğindeki kararlar oluşturduğundan sadece icrai ve idari karar niteliği taşıyan küçük bir bölümü iptal davasına konu yapılabilir. Geriye kalanlar, ancak asıl yetkili organ ve makamlarca benimsenip karara dönüştürüldüğünde dolaylı biçimde yargısal denetime tabi tutulabilir. Bu kurulların kararları bilimsel ve teknik sorunları içerdiğinden bunların değerlendirilmesi, çözümlenmesi, idari yargıdaki bir içtihat ve uygulama gereğince taktir yetkisine ilişkin bulunmasından ötürü etkili ve yeterli bir yargısal denetime elverişli olmadığı düşünülebilir. Nitekim, Fransız Devlet Şurası ve Türk Danıştay, bilimsel ve teknik hususlarda denetim yetkilerini eskiden olduğu kadar kısıtlamadıkları gibi, özellikle bu tür bağımsız otoritelerin hukukun gereklerine ve isteklerine pek özen göstermemek eğilimini sergiledikleri kanısıyla işlemleri üzerinde titiz bir denetim yürütmeyi seçmişlerdir. Bu kuruluşlar, idare içinde yer aldığına, idari icrai kararlar verdiği ve tüzel kişi olup olmadıkları iptal davası açısından etkili bulunmadığına göre, diğer bütün yönetim makamlarının işlemleri hakkında yapıldığı gibi, yargısal denetimden geçirilmesidir. Fransız ve Türk mahkeme içtihatları ve uygulamaları bu yöndedir ve gittikçe gelişip genişlemekte ve derinleşmektedir.<sup>215</sup>

<sup>214</sup> **Şahin Ardiyok**, “Doğal Tekeller ve Düzenleyici Kurumlar, Türkiye İçin Düzenleyici Kurum Modeli”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, *Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü*, 2000, s. 235-236.

<sup>215</sup> **Lütfi Duran**, Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler” *AİD*, c. 30/sayı 1 (1997), s. 7-8.

Düzenleyici kurumlar bağımsız olduklarına göre, bu kurumlara karşı başvurulacak olan makamında bağımsız olması gerektiği<sup>216</sup> dile getirilmektedir.

BİO'ların kararlarına karşı itiraz başvurusunun değerlendirilmesi idari yargının görev alanı içindedir. Kurumların kararlarının yargısal denetimi konusunda henüz yerleşmiş içtihat düzeyinde yeterli miktarda yargı kararı yoktur. Fransız modelini esas alan Türkiye de BİO'lar, idare cihazının bir parçası olarak ortaya çıkmakta ve bunun sonucu olarak idari yargı denetimine tabi tutulmaktadır.<sup>217</sup>

Bağımsız İdari Otoriteler üzerinde uygulanan yargısal denetim şekillerini şöyle özetleyebiliriz. Hepsi düzenleyici karaktere sahip kararları veya kamu gücü yetkilerini uygulayan kararları bakımından idari hakim kanunilik denetimine tabidirler. BİO'ların hakemlik yetkilerine veya yaptım yetkilerine ilişkin diğer kararları ya idari yargı mercileri önünde yada kanunun bunu açıkça öngörmesi halinde bazı adli yargı mercileri önünde bir tam yargı davası konusu olabilirler. Bunlara karşı sorumluluk davaları, normal olarak kanunun adli düzen yargı mercileri lehine bir yetkili blok oluşturması hariç, idari yargının yetkisindedir.<sup>218</sup> İdari yargının görev alanı içinde olmasına rağmen başvurunun öncelikle nereye yapılacağı konusunda bir açıklık bulunmamaktadır. Bazı kurumların kararlarına karşı ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'a ( BDDK, EPDK, RK ), bazılarında ise (RTÜK, KİK, SPK, TTMAPDK, ŞK) İdare Mahkemelerine başvurulabilir. TK'nın kararlarına karşı ise Danıştay ve İdare Mahkemesine başvurmak mümkündür. Ayrıca kurul üyelerinin işledikleri iddia edilen suçlar nedeniyle nasıl bir ceza kovuşturmasına tabi olacakları konusundaki belirsizlikten de yargısal denetim bağlamında söz etmek gerekir. Bazılarının kuruluş kanunlarında ilgili bakandan izin alınacağına dair hüküm varken çoğunda bu konu boşlukta bırakılmıştır. Asıl durulması gereken İdare Mahkemeleri ve Danıştay'ın, bu otoritelerin kararları üzerinde yaptıkları yargısal denetimdir. Bunlara yüklenen görevler çok çeşitli alanlarda teknik bilgi ve uzmanlık gerektirdiğinden yargısal denetimlerinin de klasik bürokrasilere göre daha fazla

<sup>216</sup> TUSİAD, a.g.r., s. 183.

<sup>217</sup> Ali Ulusoy, "Bağımsız İdari Kurumlar", *Danıştay Dergisi*, sayı 100 (1999), s. 8.

<sup>218</sup> They, a.g.e., s. 164-166.

güçlüklerle dolu olması doğaldır. Ülkemizde çok yeni olan bu kurulların kararlarına ilişkin olarak, istikrarlı içtihatlarla henüz oluşmamıştır. İdare mahkemeleri ve Danıştay'ın bunların kararlarına ilişkin uyuşmazlıklarda usul işlemlerine daha fazla ağırlık verdikleri işlerin esasına girmekte çok da istekli olmadıkları konu ile ilgili çevrelerde genellikle kabul edilen bir görüştür.<sup>219</sup> Fransa'da ise yargının bu kurumların kararları üzerinde, bu kurumlar belli teknik alanlarda uzmanlaşmış oldukları için, esasa ilişkin olarak sınırlı bir denetim yaptığı, kurumların kararlarında değerlendirme hatası var ise esasa girdiği ve sadece temel hak ve özgürlükleri doğrudan ilgilendiren durumlarda tam bir esas incelemesi yaptığı kabul edilmektedir.<sup>220</sup>

**Tablo 12.** Kararların yargı denetimi

| <b>Kurum Adı</b> | <b>Yargı Denetimi</b>       |
|------------------|-----------------------------|
| SPK              | İdare Mahkemesi             |
| RTÜK             | Ankara İdare Mahkemesi      |
| RK               | Danıştay                    |
| BDDK             | Danıştay                    |
| TK               | Danıştay ve İdare Mahkemesi |
| ŞK               | İdare Mahkemesi             |
| EPDK             | Danıştay                    |
| TTMAPDK          | İdare Mahkemesi             |
| KİK              | İdare Mahkemesi             |

#### 4.3.3. Mali Denetim

Hesap ve harcama denetimi olarak da bilinen mali denetim, kamusal kaynakların mevzuata uygun olarak harcanıp harcanmadığının denetlenmesidir. Ülkemizde Sayıştay mali denetimin asıl mercii olmak ve Türkiye Büyük Millet

<sup>219</sup> **Hıfzı Deveci**, “Bağımsız İdari Otoritelerin Denetim Sorunu”, *II. Bağımsız Kurumlar ve Piyasa Ekonomisi Arenası*, İstanbul: STEAM, 17 Aralık 2002, s. 49.

[http://www.tk.gov.tr/Etkinlikler/Ulusal\\_Etkinlikler/II%20BKA.doc](http://www.tk.gov.tr/Etkinlikler/Ulusal_Etkinlikler/II%20BKA.doc), 2005.

<sup>220</sup> **Ali Ulusoy**, *Bağımsız İdari Otoriteler*, Ankara:Turhan Kitabevi, s. 51.

Meclisi adına denetim yapmakla beraber, Sayıştay denetimi dışında bırakılmış pek çok kamu kurumu bulunmaktadır.

Kamu parası harcayan bir kurumun parasal işlerinin denetim dışı kalması dünyanın hiçbir yerinde, hatta özerk kurumların en geniş anlamda özerk oldukları Amerika Birleşik Devletleri'nde bile düşünülmemektedir. Burada temel ilke, kamu parasını kullanan kim olursa ve hangi kurum olursa olsun, bir başka görevli kurumca denetlenmelidir. Bu denetleyici kurumun kim olacağı ve denetimin nasıl yapılacağı ise siyasi tercih ve karar konusudur.<sup>221</sup>

Bağımsız kurulların hesap verme sorumluluğu, beş noktada diğer kamu kurumlarına göre daha fazla olmalıdır. İlk olarak, bağımsız kurullar kendilerine yönelmiş ihtiyaçlara yanıt vermek amacıyla oluşturulmuşlardır ve bu yüzden bu kurullarla ilgili beklentilerin düzeyi hayli yüksektir. İkinci olarak, faaliyet alanları uzmanlık gerektirmektedir. Kurumların bu zor görevlerini başarıyla yerine getirdiklerinden emin olmaya daha fazla ihtiyaç vardır. Bu nedenle hesap verme sorumluluklarının daha fazla olması doğaldır. Üçüncüsü, kamu yönetimindeki değişim ve yeniliği temsil etmektedirler. Hantal olmayan, verimli ve etkin yönetime sahiptirler. Dördüncüsü, örgüt yapıları ve insan kaynakları ile daha iyi yönetilirler. Çünkü teşkilat açısından küçüktürler ve Kurumda uzman personel çalışmaktadır. Bu anlamda, daha fazla araç ve daha fazla bilgi ile hesap verme sorumluluğunu yerine getirebilirler. Beşincisi ise, kurulların bağımsız olmaları, bağımsızlıkları hesap verme sorumluluğunun derecesini artıran başka bir unsurdur. Çünkü hesap verme sorumluluklarını ne kadar fazla yerine getirebilirlerse, bağımsızlıklarını da o ölçüde garanti altına almış olurlar.<sup>222</sup>

Geniş bir bütçe imkanına sahip olan ve yaptıkları harcamalar ile oldukça eleştirilen Bağımsız İdari Otoriteler, genelde bütçe ödenekleriyle ve istisnai olarak da

<sup>221</sup> **Ali İhsan Karacan**, *Özerk Kurumlar Üzerine Denemeler*, İstanbul: Creative Yayıncılık, 2002, s. 81.

<sup>222</sup> **Fikret Gülen**, "Hesapverme Sorumluluğu ve Denetim Bağlamında Bağımsız Kurullar", *II. Bağımsız Kurumlar ve Piyasa Ekonomisi Arenası*, İstanbul: STEAM, 17 Aralık 2002, s. 56. [http://www.tk.gov.tr/Etkinlikler/Ulusal\\_Etkinlikler/II%20BKA.doc](http://www.tk.gov.tr/Etkinlikler/Ulusal_Etkinlikler/II%20BKA.doc), 2005.

kendine özgü kaynaklardan gelirlerini karşılamaktadırlar. Kendi fonlarının kullanımını açıklamak, temize çıkarmakla yükümlü ve kamu maliyesine ilişkin kurallara uymak zorundadır. Genel kural olarak kamusal harcamalar mali bir denetimin konusunu oluşturmaktadır.<sup>223</sup>

Kurumların gelirleri arasında yer alan idari para cezaları da mali denetim konusunu önemli hale getirmektedir. Cumhurbaşkanının, RTÜK yasasında değişiklik yapan 4676 sayılı yasayı TBMM'ye geri gönderirken, üst kurulun gelirleri arasında gösterilen idari para cezaları, üst kurula verilen idari para cezaları olduğunu, bu nedenle Kurulun idari para cezası verirken yanlı davranabileceğini belirtmiştir. Ayrıca, para cezasının çok yüksek tutarda olması ve cezanın alt ile üst sınırları arasındaki genişlikte geri gönderme gerekçesi arasındadır. Dolayısıyla kurumların kendi bütçelerini özerk biçimde yapmaları ve kendilerinin özel gelir kaynakları bulunmasını özerkliğin olmazsa olmaz koşulu gibi görmek ve bunun bir uzantısı olarak da personele verilecek ücretler başta olmak üzere mali konularda serbest hareket olanağına sahip olmaları gerektiğini savunmak isabetli bir yaklaşım değildir.<sup>224</sup>

Bağımsız İdari Otoritelerin mali denetimleri ile ilgili olarak 30.01.2002 tarihinde kabul edilen 4743 sayılı Mali Sektöre Olan Borçların Yeniden Yapılandırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunun 7. maddesi göre; “özel kanunlarla kurulmuş kamu tüzel kişiliğini ve 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. Bu madde kapsamındaki kurul, üst kurul ve bunlara bağlı kurumların faaliyetleri hakkındaki yıllık rapor, her yılın mayıs ayı sonuna kadar bakanlar kuruluna sunulur. Bu kurul ve kuruluşlar faaliyetlerine ilişkin olarak yılda bir defa Türkiye Büyük Millet Meclisi Plan ve Bütçe Komisyonunu bilgilendirir. Bu

<sup>223</sup> **Ender Ethem Atay**, “Fransız İdare Hukukunda Bağımsız İdari Otoritelerin Yargısal Denetimi” *2000 Yılında İdari Yargı Sempozyumu*, Ankara: Danıştay Yayın Bürosu No:59 (2000), s. 228-229.

<sup>224</sup> **Turgut Tan**, “Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurullar” *AİD*, c.35/sayı 2 (2002), s. 19-20.

madde kapsamındaki kurul, üst kurul ve bunlara bağlı kurumlar 6245 sayılı Harcırah Kanunu, 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu ve 832 sayılı Sayıştay Kanununa tabi değildir. Bu madde kapsamındaki kurul, üst kurul ve bunlara bağlı kurumların kanunlarındaki ve diğer kanunlardaki bu maddeye aykırı hükümler uygulanmaz.”<sup>225</sup>

Kanun ile üst kurum ve kurulların denetimlerine ilişkin genel bir düzenleme getirilmiştir. Kurumların yıllık hesaplarının başbakanlık tarafından belirlenen başbakanlık müfettişi, başbakanlık yüksek denetleme kurulu denetçisi ve maliye müfettişinden oluşan bir komisyon tarafından denetleneceği hükme bağlanmıştır.<sup>226</sup> Ancak, yapılan düzenleme ile Başbakanlık tarafından belirlenen Başbakanlık Müfettişi, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Denetçisi ve Maliye Müfettişinden oluşan farklı denetim anlayışı ve geleneğine sahip farklı kurumlardan gelen denetim elemanlarının bilgi birikimlerinin denetime olumlu katkı sağlayacağı ileri sürülebilirse de, bu farklılıkların çatışma ve uyumsuzluklara yol açma ihtimalinin de bulunduğunu söylemek gerekir. Çünkü, farklı harcama, hesap ve bütçeleme sistemlerine sahip olan kurulları, bu üç ayrı denetim geleneğinden gelen bir denetim komisyonunun ahenkli, etkin ve etkili bir biçimde denetleyebileceğini söylemek çok mümkün görünmemektedir.<sup>227</sup> Komisyonun denetimi hangi esaslara göre yapacağı ve denetim sonucunda yürütme organınca ne gibi bir işlem yapılacağı belli değildir

Bununla birlikte geliri bütçeden, bütçe içi yada dışı kamu kaynaklarından oluşan, tüzel kişiliğe sahip ve bir kamu hizmeti yapmak üzere kurulan kurul ve üst kurulların TBMM denetimine tabi olmaları gerekirken, Başbakanlık müfettişi, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu denetçisi ve Maliye müfettişinden oluşan bir komisyonca yapılacak denetime dayalı model, TBMM denetimini öngörmediğinden anayasal sisteme aykırı olarak görülmektedir. Çünkü yapılan bu düzenleme ile kurumlar bir yandan tümüyle Sayıştay denetimi dışına çıkarılmakta ve bir yandan da

<sup>225</sup> **Mali Sektöre Olan Borçların Yeniden Yapılandırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun (4743 s. k.)**, [http://www.alomaliye.com/4743\\_sayili\\_kanun.htm](http://www.alomaliye.com/4743_sayili_kanun.htm), 2004.

<sup>226</sup> **Mustafa Çolak**, “Üst Kurulların Ortaya Çıkış Gerekçeleri, Denetimi ve İdari Sistemdeki Konumları”, *Yaklaşım Dergisi*, sayı 125 (2003), s. 85.

<sup>227</sup> **TÜSİAD**, a.g.r., s. 187.

dünyada örneği çok az görülen bir iç denetim modeli Sayıştay'ca parlamento adına yürütülen denetimin yerine geçirilmiş olmaktadır.<sup>228</sup>

4743 sayılı yasayla getirilen bağımsız kurulların yıllık hesaplarının Başbakanlık tarafından belirlenen Başbakanlık müfettişi, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu denetçisi ve Maliye müfettişinden oluşan bir komisyon tarafından denetleneceğine dair hüküm Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiş, ancak karar henüz Resmi Gazetede yayınlanmamıştır.<sup>229</sup>

Diğer taraftan 10.12.2003 tarihinde kabul edilen ve 2005 yılında yürürlüğe giren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 68. maddesine göre Sayıştay tarafından harcama sonrası dış denetim yapılır. Dış denetim ile genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin malî faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenir ve sonuç Türkiye Büyük Millet Meclisine rapor halinde sunulur. Kanunun geçici 10. maddesine göre ilk kez bu kanunla Sayıştay denetimine tâbi tutulan düzenleyici ve denetleyici kurumlar 31.12.2005 tarihine kadar olan işlemlerinin dış denetimi ilgili kanunlarındaki hükümlere göre yapılmaya devam edilir.<sup>230</sup> Kurumların Sayıştay tarafından denetlenmesi, Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Hakkındaki Kanun Tasarısında da yer almaktadır. 5018 sayılı Kanun ile Bağımsız İdari Otoriteler 2006 yılından itibaren Sayıştay tarafından denetlenecektir.

<sup>228</sup> **Hakan Özbaran**, “Özerk Kurul ve Üst Kurulların (Bağımsız İdari Otoritelerin) Denetimi Sorunu”, <http://www.denetim.8m.com/Hakan-Ozbaran.htm>, 2004.

<sup>229</sup> **Fikret Gülen**, “Hesapverme Sorumluluğu ve Denetim Bağlamında Bağımsız Kurullar”, *II. Bağımsız Kurumlar ve Piyasa Ekonomisi Arenası*, İstanbul: STEAM, 17 Aralık 2002, s. 59-60. [http://www.tk.gov.tr/Etkinlikler/Ulusal\\_Etkinlikler/II%20BKA.doc](http://www.tk.gov.tr/Etkinlikler/Ulusal_Etkinlikler/II%20BKA.doc), 2005.

<sup>230</sup> **Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ( 5018 s. k.)**, <http://proje.basbakanlik.gov.tr/mevzuat/metinx.asp?mevzuatkod=1.5.5018&sourceXmlSearch=kamu%20mali%20yönetimi>, 2005.

## BÖLÜM V

### 5. YÖNTEM

#### 5.1. Araştırma Modeli

Araştırmada Bağımsız İdari Otoriteler hakkında bilgi verilmesi amaçlandığından, tarama modeli esas alınmıştır. Bağımsız İdari Otoritelerin durumu, konu hakkındaki kaynaklardan yararlanılarak açıklanmaya çalışılmıştır.

#### 5.2. Evren ve Örneklem

**Evren:** Bağımsız İdari Otoriteler ile ilgili olarak yapılan değerlendirmeler ve uygulamalardır.

**Örneklem:** Konu hakkında genel bilgilerden yola çıkarak Türkiye’de bulunan kurumlardır.

#### 5.3. Veri Toplama ve Çözümleme Yöntemi

Çalışmada, ağırlıklı olarak kaynak taraması ve kütüphane araştırması yöntemi uygulanmıştır. Konu ile ilgili literatür incelenmiş, konu hakkında ilgili tez, kitap, dergi, makale, seminer, internet ve diğer kaynaklardan elde edilen bilgilerden yararlanılarak durum betimlenmiştir.

## BÖLÜM VI

### 6. BULGULAR

Bu bölümde, yapılan araştırma sonucu ulaşılan bulgulara yer verilmiştir.

Bağımsız İdari Otoriteler, daha önce kamuya ait olan ve devletin tekel olarak faaliyette bulunduğu sektördeki işletmelerin özelleştirilmesi sonucu ortaya çıkmıştır. Piyasa ekonomisinin düzenlenmesine yönelik olanlar, temel hak ve özgürlüklerin güvence altına alınmasını amaçlayanlar ve idarenin keyfiliğine karşı savunma amacına yönelik olanlar olmak üzere üç grupta toplanabilir.<sup>231</sup>

İşlevsellikten uzak olan, yılda bir kez toplanan veya hiç toplanamayan, siyasal nitelikli yapılar olan ve imza yetkisi bakanlara ait Yüksek Planlama Kurulu, Özelleştirme Yüksek Kurulu, Para ve Kredi Koordinasyon Kurulu, Doğal Afetler Koordinasyon Kurulu vb. kurullardan farklı olarak<sup>232</sup> bir kuruluşun Bağımsız İdari Otorite olarak nitelendirilebilmesi için idare hukuku anlamında bir otoritenin mevcut olması gerekmektedir. İcrai karar alma gücü olamayan bir kuruluşun bir otorite ve dolayısıyla BİO olarak nitelendirilmesi mümkün değildir. Başka bir ifade ile bir BİO'nun öncelikle kendisine tahsis edilen görevi yerine getirmek için icrai nitelikte kararlar alabilmesi gerekmektedir. Diğer özellik bağımsızlıktır. BİO'lar her türlü etki ve baskıdan ve özellikle siyasal baskılardan uzak olmaları gereken kuruluşlardır.<sup>233</sup>

<sup>231</sup> **Turgut Tan**, Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurullar” *AİDi*, c.35/sayı 2 (2002), s. 14.

<sup>232</sup> **Mehmet Demir**, “Kurumlardan Kurullara Dönüşüm Süreci”, *Kamu Dünyası Dergisi*, sayı 2 (2000),

s. 32. <http://www.kamyon.politics.ankara.edu.tr/dergi/belgeler/kydd/27.pdf>, 2005.

<sup>233</sup> **Çağdaş Evrim Ergün**, “Türkiye ve Avrupa Birliği’nde Enerji Alanındaki Bağımsız İdari Otoriteler”, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, sayı 50 (2004), s. 46.

Hükümet kararı ile pek çok konuda kurulan kurullar ile reformlar yapılmak istenmektedir. Ancak dünyanın hiçbir yerinde reformlar bürokrasi eliyle yapılmamaktadır. Reformların yapılması için siyasi irade şarttır.<sup>234</sup>

Kurumların kurulmasına gerekçe olarak, günlük işleri siyasilerin etkisinden kurtarmak, ekonomiye siyaseti bulaştırmamak, bürokrasiyi siyasetin etkisinden kurtarmak gibi nedenler gösterilmektedir. Aslında bu kurumlar siyasilerin başka bir güç alanına dönüşmektedir. Rekabet Kurumunun kurulmasında öncülük yapan, kurumla ilgili yasayı hazırlayanlardan Arif Esin, finansal forumdaki söyleşisinde Türkiye’de tam anlamıyla bir üst kurul kirliliği yaşandığını, dünyada artık adem-i merkeziyetçi yapıların terk edildiğini, devletlerinde de bu düzene uyduğunu, artık siyasi otoriteler ve bunların uzantısı olan siyasi iktidarların gücünün başka bir biçime dönüştüğünü belirtmektedir. Ona göre Türkiye’de idari ve mali özerkliği olan üst kurulların, ileride bakanlıkların yerini alacaklar gibi bir noktaya doğru uzanmakta, bugün Türkiye’deki tartışmaların önemli boyutunu, siyasi erkin ve siyasi partilerin, güçlerini terk etmek istemedikleri için, kurulan üst kurullara siyaseti bulaştırma gayreti içinde olmaları teşkil etmektedir.<sup>235</sup>

Eryılmaz’da, kurul yapısı ile bürokrasinin siyasallaşmasına engel olunamayacağını belirtmektedir. Çünkü, siyasetçiler doğrudan yönetemedikleri bu kurumlara kendilerine yakın kimseleri atamak suretiyle bu kurumları dolaylı olarak da idare etme yoluna gitmişlerdir. Tarafsızlık, profesyonellik, uzmanlık ve deneyim gibi kriterlerin ön planda olması gereken kurullarda görev alacak üyeler siyasal iktidar tarafından belirlendiği için, liyakatin dışında, siyasi yakınlık, tanıdık ve arkadaşlık gibi hususlara ağırlık verilmektedir.<sup>236</sup>

Türkiye’de üst kurullar uygulama açısından amacına ulaşmamıştır. Bazı sektörlerde lüzumsuz üst kurullar yaratılırken, siyaset bürokrasi sarmalına yenileri

<sup>234</sup> **Taylan Erten**, “Özerk Kurul tartışması bitmiyor”, Dünya Gazetesi (05.04.2002) [http://www.dunyagazetesi.com.tr/news\\_display.asp?upsale\\_id=173854](http://www.dunyagazetesi.com.tr/news_display.asp?upsale_id=173854), 2005.

<sup>235</sup> **Perihan Çakıroğlu**, “Kurullara siyasetçi çengel atıyor”, <http://www.finansalforum.com.tr/cgi-bin/haber/haber.cgi?2005>.

<sup>236</sup> **Bilal Eryılmaz**, *Bürokrasi ve Siyaset*, İstanbul: Alfa Yayınları, 2002, s. 162-163.

eklenmiştir. BDDK örneğinde olduğu gibi bazı kurullar, siyasetin etkisinden kurtarılamamıştır. Çünkü BDDK, ne batan bankaların patronları ile şeffaf bir ödeme planı yapabilmiş, ne ödemeler kamu tarafından takip edilebilmiş, nede batan bankaların kanunları ihlal ederek kurulmasına veya devredilmesine önayak olan veya batan bankalar ile ilgili uyarı raporlarını sümen altı eden siyasilerden yada bürokratlardan hesap sorulmuştur. Haliyle BDDK, kendisini o makamlara atayan siyasilere dokunamamıştır.<sup>237</sup> Ayrıca BDDK'nın uygulamaları IMF politikaları ile birlikte yoğun bir eleştiriye maruz kalmış, kurulun siyasi açıdan bağımsız çalışmadığı eleştirisi yapılmıştır.<sup>238</sup>

Oğuz, ilginç bir örnekle kurumlara siyasi müdahalenin uluslararası hale geldiğini belirtmektedir. GSM endüstrisinde sonradan piyasaya giren Avea ve Aria karşısında hem Turkcell hem de Telsim'in hakim durumlarını kötüye kullandıkları Rekabet Kurumunun kararlarında belirtilmiş olmasına rağmen, Türkiye başbakanının İtalya başbakanı ile bir araya gelerek bu iki kurumun birleşeceğini ilan etmesi problemi ekonomik olmaktan çıkarıp siyasi bir boyuta taşımıştır. Rekabet ve regülasyona ilişkin meselelerin siyasileşmesi baskı gruplarını teşvik etmekte ve rant arama faaliyetlerini önemli ölçüde artırmaktadır. Firmalar, artık rekabet kurumunu kendi çıkarları yönünde daha düşük maliyetlerle kullanabileceklerdir.<sup>239</sup>

Kendileri de birer bürokratik kurumlar olan bazı uluslararası kuruluşlar, özellikle de gelişmekte olan ülkelerde güven duymadıkları politikacıların alanlarını daraltmak için kurulları bir araç ve yönetime dönüştürmektedirler. Bu kurullar, IMF destekli birçok istikrar programının ön koşulları arasında yer alırken, aynı zamanda Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD) ve DB gibi diğer uluslararası kuruluşlarda bu tür kurumların kurulmasını teşvik etmektedir. Aynı yaklaşım AB gibi bölgesel kuruluşlar tarafından da sürdürülmektedir.<sup>240</sup> Gerek rekabet ve doğal

<sup>237</sup> “Üst kurullara genel bir bakış”, <http://www.baskent.edu.tr/~gurayk/28cuma.doc>, 2004.

<sup>238</sup> T.Tolga Kalkan, “Üst Kurullar ve Yeniden Yapılanma,” *Vergi Dünyası Dergisi*, sayı 264 (2003), s. 159.

<sup>239</sup> Fuat Oğuz, “Bağımsız Kurulların Geleceği ve AKP Hükümeti”, [http://www.liberal-dt.org.tr/guncel/Oguz/fo\\_bagimsizkurullar.htm](http://www.liberal-dt.org.tr/guncel/Oguz/fo_bagimsizkurullar.htm), 2005.

<sup>240</sup> Ali İhsan Karacan, *Özerk Kurumlar Üzerine Denemeler*, İstanbul: Creative Yayıncılık, 2002, s. 25.

tekellerin yaygın olduğu alanlarda, gerekse mali piyasalarda denetim ve regülasyonun özerk kurumlar tarafından yapılması sadece Türkiye’de değil, aynı zamanda Avrupa Birliği ülkelerinde de yapılmaktadır. Türkiye, bu alanda gerekli reformları uzun süre kendi başına yapamamıştır. Rekabet Kurumu, Gümrük Birliği sürecinin zorunluluğu olarak, telekomünikasyon ve enerji alanlarında üst kurulların kurulması hem IMF tarafından hem de Türkiye’nin AB’ye tam üyelik sürecinin bir gereği olarak, BDDK ise istikrar programının hayata geçirilmesi için oluşturulmuştur.<sup>241</sup>

Kamu ve özel sektörden gelen temsilcileri buluşturacak bir biçimde şekillendirilen ve çok geniş yetkilerle donatılan bu kurullar, yabancı sermayenin sektördeki payına da bağlı olarak, giderek ulus aşırı şirketlerin çıkarlarına dönük (veya onlara zarar vermeyecek) kararlar almaya yönlendirilmektedir. Böylece üst kurullar bilerek veya bilmeyerek, isteyerek veya istemeyerek çatışma veya uyum içinde bir ülkenin karar mekanizmalarını parçalamaya katkıda bulunmakta ve ulusal çıkarların öncelliği giderek aşınmaktadır. Türkiye gibi iktisadi bunalımdan çıkmak için gelişmiş ülkelerden sürekli olarak mali destek talep eden ülkelerde, özerk kurulların ve yönetişimin çok fazla öne çıkarılması, Bakanlar Kurulunu sıradan bir kurul haline getirme eğilimi taşımaktadır. Oyan, 2000 yılı Şubat ayı başlarında Ankara’da Sheraton Otelinde, Dünya Bankası uzmanı Lorenz Pohlmeier’in kendisi ve yanındaki arkadaşlarına, tarım satış kooperatifleri birliklerinin tepesinde oluşturmayı düşündükleri yeniden yapılandırma kuruluna üyelik teklifinde bulunulduğunu, 7 kişilik kurulun 4 üyesinin kendileri tarafından belirleneceğini, hangi sıfatla Türkiye Cumhuriyeti yasalarına göre kurulması planlanan bir kuruluşa üye önerebildikleri sorusuna da paranın kendileri tarafından verildiğini ve dolayısıyla kararların da kendileri tarafından verileceğini söylediğini vurgulayarak, kurulların bağımlı bir ekonomide giderek dış ekonomik güçlerin kolay nüfuz araçlarına dönüşmekte olduğunu belirtmektedir.<sup>242</sup>

<sup>241</sup> **İzak Atiyas**, ”Üst Kurullar Saydam Çalışmalı”, [http://www.turkistime.org/21/print/24\\_4\\_tr\\_p.asp](http://www.turkistime.org/21/print/24_4_tr_p.asp), 2004.

<sup>242</sup> **Oğuz Oyan**, ”Üst Kurullar Kimin İçin Önemli”, <http://www.inadina.com/inadeski/syi1/oguzoyan.htm>, 2004.

Kurumlar kurulurken altyapı çalışmaları yapılmamıştır. Bayramoğlu'na göre Türkiye'de iş yapmamak arzu edince bir komisyon kurularak, iş bu komisyona havale edilmektedir. Özellikle enerji kurulu, tütün kurulu, şeker kurulu böyle bir işlev görür konuma gelmişlerdir.<sup>243</sup> Örneğin, Şeker Piyasası tasarısı ile kamunun şeker sektöründen elini çekmesi sağlanarak 3 yıl sonra kamuda hiçbir şeker fabrikası kalmayacağı öngörülmektedir. Dolayısıyla kurulacak olan üst kurul, 3 yıl sonra işlevini yitirecektir.<sup>244</sup> Nitekim 31 Aralık 2004 tarihi itibarıyla Bakanlar Kurulu kararıyla Şeker Kurumunun görevine son verilmiştir.

İdari açıdan kurumlar üzerinde kural olarak ne hiyerarşik nede idari vesayet denetimi vardır. Bunların karar ve fiilleri doğrudan doğruya icrai niteliğe ve kuvvete sahip olup, sadece yargısal denetime tabidirler. Bazı konularda kararlar çekişmeli prosedür uyarınca verilse de, kimi yaptırımlar içerse de yargısal işlem niteliğinde sayılmaz. Söz konusu organların yetkilileri güvenceye sahip olmakla beraber yargıç statüsünde bulunmadıklarından bunların yargı mercilerinden sayılması mümkün değildir.<sup>245</sup>

Ekonomi yönetimi açısından da, kurumların ekonomideki bütüncül yapıyı bozacağı endişesi bulunmaktadır. Kurullar ile planlamanın ve Devlet Planlama Teşkilatının sistem dışına itildiği, Maliye, Hazine ve Merkez Bankası ayırımının geçmişte yarattığı sorunlara dikkat çekilerek, bu parçalı yapı içinde işbirliğinin kurumsal düzeyde değil, göreve gelen kişilerin yapılarına göre sağlanabildiği belirtilmektedir. Bu kurumların etkili olduğu alanların birbirini doğrudan etkilediği, buna karşılık parçalı ve bağımsız yetkilere sahip olan kurulların uyumlu bir ekonomi politikasını yürütemeyeceği kaydedilmektedir.<sup>246</sup>

Denetimleri konusunda da sorunlar bulunmaktadır. Özerk kurumları kurmanın gerisinde yatan felsefenin en önemli unsurlarından birisi hesap

<sup>243</sup> **Ali Bayramoğlu**, *II. Bağımsız Kurumlar ve Piyasa Ekonomisi Arenası*, İstanbul: STEAM, 17 Aralık 2002, s. 83. [http://www.tk.gov.tr/Etkinlikler/Ulusal\\_Etkinlikler/II%20BKA.doc](http://www.tk.gov.tr/Etkinlikler/Ulusal_Etkinlikler/II%20BKA.doc), 2005.

<sup>244</sup> **Kalkan**, a.g.m., s. 158-159.

<sup>245</sup> **Lütfi Duran**, Türkiye'de Bağımsız İdari Otoriteler" *AİD*, c. 30/sayı 1 (1997), s. 4.

<sup>246</sup> **Ebru Öztürk**, "Üst Kurullar," <http://www.rekabet.gov.tr/wodr/ebruozturk.doc>, 2005.

verilebilirliktir. Bu açıdan bakıldığında Türkiye’de ciddi bir sorun bulunmaktadır. Özerk kurumlar kendisine yetki delege eden parlamentodan çok, kendini atayan politikacıya hesap veren kurumlar gibi dizayn edilmektedir. Politikacı da özerk kurumlardan teftiş yoluyla hesap sormaya kalkmakta ve hesap verebilirlik kavramı teftiş edilebilirlik kavramı ile yer değiştirmektedir. Bu kavram kayması da hem özerklik, hem de kurumun iş yapması açısından sıkıntı ve duraksama yaratmaktadır.<sup>247</sup>

Üst Kurullar, Sayıştay denetimi ile devlet ihale yasası dışında kalmaktadır. Bu durum, kurullara son derece geniş harcama yapabilme yetkisi vermektedir. Şu anda bu kurulları denetleyecek hiçbir birim olmadığı için, kurullar özel kuruluşlara dönüşmekte, bunun yanında kurullara sağlanan kaynaklarla trilyonlarca para birikmektedir. Gelişmiş demokratik ülkelerde böylesine denetimden uzak kurullar yoktur. Bu nedenle Sayıştay ve meclis denetimine tabi olmaları, genel bütçeye dahil edilmeleri önerileri birçok kesim tarafından kabul görmektedir. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile kurumlara Sayıştay denetimi getirilmiştir.

Kurumlar, personel statüsü ve personel ücretleri konusunda da kamu personeli arasında adaletsizliğe neden olmaktadır. Personel istihdamı kurul üyelerine olağanüstü yetki verdiği için, bu kurulların tümü ya etkin kişilerin yada kurul üyelerinin akraba, eş dostu ile doldurulmaktadır. Bunun yanında kurul başkanları, personelin emeklilik durumunu bile belirleyebilmektedir. Böylesi bir yetki keyfiliğe çok açıktır.<sup>248</sup>

Kurumlardaki yüksek ücret politikası ve personelin emeklilik haklarından lojman tahsisi gibi çok geniş konulara, kanunlarında yer alan hükümlere dayanılarak belirleme yapabilme yetkileri, suiistimale açık ve keyfi uygulamaların önünü açabilecek konulardır.

<sup>247</sup> Ali İhsan Karacan, “Özerk kurullar eski tarz siyaset yapmanın yeni araçları mı?-II”, Dünya Gazetesi (10.06.2001). [http://www.dunyagazetesi.com.tr/news\\_display.asp?upsale\\_id=40154](http://www.dunyagazetesi.com.tr/news_display.asp?upsale_id=40154), 2005.

<sup>248</sup> “Üst kurullara genel bir bakış”, <http://www.baskent.edu.tr/~gurayk/28cuma.doc>, 2004.

Kurul üyelerinin en yüksek devlet memuru statüsündeki Başbakanlık Müsteşarının çok üzerinde ücret alması, hatta bu ücretin bakanların maaşını bile geçmesi, akıllara bakanların veya müsteşarın yaptığı görev kurul üyelerinin görevlerinden daha mı aşağı sorusunu getirmektedir. Bu nedenle Kurumlardaki ücret tavanının Başbakanlık Müsteşarının aldığı maaş olarak belirlenmesi gerekir.<sup>249</sup>

Üst kurullar dünyayı turladı başlıklı habere göre, 3 yıl içinde en fazla yurtdışına çıkan kurumun Rekabet Kurumu olması, yurtdışı gezilerinde 1.5 triyon lira harcanması ve kurumda 170 gün süreyle yurt dışında kalan çalışanın olduğunun tespiti,<sup>250</sup> kurumların mali olanaklarına yönelik eleştirilerin haklılığını ortaya koymaktadır.

Kurumların, idarenin normalde istisnai ve sınırlı olarak kullandığı ceza verme işlevini genelleştirmeleri sonucunda, ceza hukuku ve ceza yargılaması hukuku ilkelerine her zaman riayet etmeyerek adil yargılanma hakkı açısından sorun yaratabileceklerdir.<sup>251</sup> Cumhurbaşkanı, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu Kanununda değişiklik yapan kanunu geri gönderirken belirttiği gibi üst kurulun idari para cezası verirken yanlı ve keyfî davranabileceği yönündeki gerekçesi, haklı olarak bu Kurumların idari para cezası verirken yanlı davranabileceği kuşkusunu doğurmaktadır.

<sup>249</sup> Kalkan, a.g.m., s. 60.

<sup>250</sup> Süleyman Kurt, “üst kurullar dünyayı turladı”, Zaman Gazetesi (16.03.202), <http://www.zaman.com.tr/2002/03/16/ekonomi/h4.htm>, 2005.

<sup>251</sup> Ali Ulusoy, *Bağımsız İdari Otoriteler*, Ankara:Turhan Kitabevi, 2003, s. 39.

## BÖLÜM VII

### 7. SONUÇ

Çalışmanın bu sonuç bölümünde devletin rolündeki değişimlere değinildikten sonra, Bağımsız İdari Otoritelerin idari, siyasi ve ekonomik açıdan neler getirdiklerine yer verilmiştir.

Toplumsal refahın sağlanması ve kalkınmanın gerçekleştirilmesi, iç ve dış güvenliğin sağlanması, ulaşım, iletişim, sağlık, eğitim, adalet, bayındırlık hizmetleri gibi genel ve ortak toplumsal gereksinimleri yani kamu hizmetini karşılamak zorunda olan devlet bu hizmetleri idare aracılığıyla yerine getirmektedir. Devletin görevlerindeki değişme ve gelişmeler kamu hizmetini büyük ölçüde etkilemiş ve kamu hizmetinin alanını genişletmiştir. Bu genişleme sosyal devlet politikalarını gerektirmiş ve devlet her alanda önemli görevler üstlenerek toplumsal hayatı düzenleyen bir konuma gelmiştir.

Devletin müdahaleci ve korumacı politikaları uzun yıllar devam etmiştir. Ancak, İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde başlayan yaşam standartlarının yükselmesi, teknolojik gelişmeler, büyüme ve verimlilikteki yavaşlamalar, istihdamın korunması için getirilen sosyal önlemlerin üretim yapabilmek için önemli bir yük haline gelmesi, toplumdaki sosyal dengeyi sağlamak için kamu harcamalarının boyutlarının büyümesi ve bu durumun devletin müdahalesini etkisizleştirmesi vb. gelişmeler kamu yönetimi ve kamu hizmeti anlayışının değişmesine yol açmıştır. Küreselleşme yada yeni dünya düzeni olarak ifade edilen bu yeni süreç ile siyasal, ekonomik ve kültürel yönlerden büyük değişimler olmuş, uluslararası sermaye büyük ayrıcalıklar elde etmiştir. Aynı şekilde kamu hizmeti anlayışı da değişmiştir. Kamu hizmeti yerine evrensel hizmet, minimum hizmet ve etkin hizmet gibi kavramlar önem kazanmıştır. Bu değişimde en önemli etken küreselleşme ile önem kazanan yeni sağ politikalar. Yeni sağ ideolojiye göre,

kapitalizmin içinde bulunduğu krizlerin sorumlusu devlettir. Devletin hantal ve verimsiz yapısı, kaynakları israf eden tutumu ve ekonomiye müdahalesi krizleri doğuran ana nedendir. Dolayısıyla, devletin elini ekonomiden çekmesi, kamu kurumlarının özelleştirilmesi, korumacı politikalara son verilmesi, devletin yeniden yapılandırılması, küçültülmesi ve asli görevlerine dönmesi ve kamu harcamalarının azaltılması ile krizler yaşanmayacaktır. Özellikle Thatcher ve Reagan yönetimleri ile uygulama alanı bulan bu politikalar, uluslararası kuruluşlar tarafından sağlanan ve yeniden yapılandırma faaliyeti amacıyla verilen krediler ile diğer ülkelerde de uygulamaya konulmuştur. Yeniden yapılandırma faaliyeti sonucu sosyal devlet sona ermiş ve yerine düzenleyici devlet hakim olmaya başlamıştır. Ekonomik ve toplumsal yaşamı kapitalist üretim ilişkilerinin düzen ve güveni içinde kurulmasını sağlamakla görevli olan düzenleyici devlet, piyasanın gözetimini doğrudan ve tek başına siyasal kadro ve mekanizmalarınca yapmayacak, bu görevi piyasanın asli oyuncusu olan özel sektör temsilcileriyle beraber gerçekleştirilecektir. Yönetişim olarak adlandırılan bu ortak yönetim ile devletin planlama, karar verme, kaynak oluşturma ve yürütme gibi yetkileri bürokrasi, sivil toplum ve şirketlerin temsilcilerinden oluşan yapıya bırakılacaktır.

Bütün bu gelişmelerle beraber, 1950'li yıllardan başlayan bir yapısal dönüşüm süreci içinde olan Türkiye'de ise, iç ve dış dinamiklerin oluşturduğu değişim öngörülleri, Türkiye'nin az gelişmişlikten kurtuluşunu sağlayacak demokratik gelişme yollarını sağlayamamıştır. Merkezde yer alan gelişmiş kapitalist ülkelerin ulusal çıkarları doğrultusunda ekonomik ve sosyal gelişmesini tamamlayamamış, bir çevre ülke konumunu değiştirememiştir. Kapitalist sisteme göre kendi ekonomik ve sosyal kalkınmasını sağlayacak modeller üretememiştir. Gelişmiş kapitalist ülkelerin 1973 dünya petrol krizinden sonra, kendi gelişme sorunlarını aşmak için yöneldikleri yeni liberal yaklaşımları çevre ülkelere de dayatması, ekonomik ve siyasal sistemlerini yeni liberal politikalara göre oluşturmasını istemesi çevre ülkelerin merkeze bağımlılığını arttırmış ve Türkiye gibi ülkelerin gelişmesini engelleyen temel çelişkiye dönüşmüştür. Açıklanan bu çelişki Türkiye'yi 1980'li yıllardan beri çok yönlü etkisi alanına alarak geliştirmiştir. 24 Ocak 1980 tarihinde alınan ekonomik alanda liberalleşme kararları ve 12 Eylül

1980 darbesi sonrasında yaşananlarla başlayarak günümüze kadar süren dönem krizler dönemi olarak nicelik ve nitelik kazanmıştır. Bu dönemde ekonominin rekabetçi ve verimli yapıda işleyebilmesi için devletin ekonomik ve sosyal hayata müdahale etme biçimi tartışılmaya başlanmıştır. Kamu sektöründe etkinliği ve şeffaflığı artırma, aşırı merkeziyetçiliğin giderilmesi, kamu harcamalarının azaltılması ve harcamalarda tasarruf, devletin küçültülmesi ve asıl görevlerine çekilmesi, özelleştirme ve yerel yönetimlerin yeniden düzenlenmesi söylemleriyle gündeme getirilmiştir.<sup>252</sup> Bunların gerçekleştirilmesi için en uygun ortamı sağlayacak bir devlet ve yönetim biçimi ortaya konmaya çalışılmıştır. Bu amaç, hazırlanan planlarla dile getirilmiştir. Devletin asli görevlerini tam olarak yapabilmesi için özelleştirme yoluyla üretim alanından çekilmesi ve rekabetçi piyasa koşullarının hakim olmasını sağlamak üzere devletin kural koyma ve konulan kurallara uyulmasını sağlama işlevlerine ağırlık verilmesi gerektiği belirtilmiştir. Ekonomide verimliliği, yönetim anlayışını ve dolayısıyla büyüme hızını düzelterek yapısal reformlar çerçevesinde benimsenen yeni kamu yönetimi anlayışında ise bağımsız düzenleyici kurumlar öne çıkmıştır. Bu kapsamda çeşitli tarihlerde IMF'ye verilen niyet mektuplarında mali sektörün yeniden yapılandırılması çerçevesinde bankacılık alanında, ekonomide rekabetin ve etkinliğin artırılması kapsamında şeker, tütün, enerji ve telekomünikasyon sektörlerinde bağımsız düzenleyici kurumların kurulması taahhüt edilmiş ve bu konularda gereken yasal düzenlemeler yapılarak bu kurumlar faaliyete geçirilmiştir.<sup>253</sup>

Sektörde düzenleme yapan, gözetim ve denetim faaliyetinde bulunan, aykırı davranış durumunda yaptırım uygulayan, sektörle ilgili danışma işlevi gören ve uyuşmazlık çözme yetkileri bulunan Bağımsız İdari Otoriteler, özerk ve bağımsız statülü yapılardır. Bu kurumlara, siyasal baskılardan korumak ve tarafsız, objektif ve yetkin kişilerden oluşan kurumlar halinde örgütlenmelerini sağlamak amacıyla, organik bağımsızlık tanınmıştır. Üyelerin farklı kurumların adayları arasından seçilmesi ve görevlerine son verilmemesi bu bağımsızlığın önemli bir göstergesidir.

<sup>252</sup> **İbrahim Çılga**, "Küreselleşme Sürecinde Devlet Sorunu ve Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması," *Hukuk ve Adalet Dergisi*, sayı 2 (2004), s.170-171.

<sup>253</sup> **TÜSİAD**, *Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması*, TÜSİAD, Yayın No:TUSİAD-T/2002-12/349) Aralık 2002, s. 74-76.

Yasama, yürütme ve yargı erklerine bağımlı olmamaları için de fonksiyonel anlamda bağımsızlık tanınmıştır. Özellikle yürütme erki, bu kurumlara karşı hiyerarşik bir yetkiye sahip değildir. Kurumların kanunlarında yer alan, hiçbir kurum emir ve talimat veremez şeklindeki madde fonksiyonel açıdan bağımsızlığı sağlamaktadır. BİO'lara sağlanan bağımsızlığın amacı, kendilerine verilmiş olan düzenleme görevini en iyi şekilde yerine getirmek içindir. Kurumların yapısal ve işlevsel yönden otorite sahibi olarak nitelendirilmelerinde bağımsız yapılanmaları ve özel yetkilerle donatılmaları önem taşımaktadır. Yasaların verdiği yetkileri başka bir makamın onayına gerek kalmadan kullanmaktadırlar.

Yukarıda anlatılan özelliklere sahip özerk ve bağımsız kurulların oluşturulması ile devlet otoritesinde bir parçalanmaya gidilmiştir. Devletin ekonomik ve sosyal yaşamda üstlenmiş olduğu düzenleyici rolü hükümetin elinden alınmıştır. Demokratik yönetimde seçimle işbaşına gelen ve halka hesap veren siyasi iktidarın daha önce doğrudan karar verdiği, düzenlediği veya denetlediği alanlardaki yetkisi kurullara devredilmiştir. Bu kurumlar, yürütme erki tarafından denetlenememektedir. Böylelikle, hükümetin yasama organı önünde, bir kısım idari faaliyetlere ilişkin olarak siyasi sorumluluğu bulunmamakta ve halk egemenliğine dayalı modern demokratik sistem açısından önemli bir sorun oluşmaktadır. Demokrasinin en önemli gereklerinden birinin denetim olduğu düşünülürse, kurul tipi yönetim ile siyasi iktidar tarafından denetlenmeyen bir kategorinin varlığından kaynaklanan meşruluk sorunu ortaya çıkacaktır.

Devlet yapılanması içinde idari organlar olarak düzenlenmelerine karşın, idari açıdan bağımsız olmaları yani idari yapının başındaki birimlerin bunlar üzerinde tipik vesayet yetkilerinin bulunmaması nedeniyle idarenin bütünlüğü ilkesi yara almaktadır. Çünkü, bu kurumların almış oldukları kararları üzerinde ne organik denetim (başarısız üyelerin görevden alınması) nede işlevsel denetim (işlemlerinin geçerliliğinin izne tabi tutulması) vardır. İdarenin vesayet denetimine tabi olması yani atanmışların seçilmişler tarafından denetlenmesi modern demokratik devlet sisteminin vazgeçilmez bir şartıdır.

Kurul tipi yönetim ile devlet, yetkilerinin bir bölümünü ulus-devlet üstü kurum ve mekanizmalara, bir bölümünü de yerel yönetimlere devretmek durumunda kalmıştır. Böylelikle yetkilerini kullanmada, düzenleme veya denetim yapmada giderek artan ölçüde bağımsızlığını yitirerek yerel, ulusal, uluslararası aktörlerle iktidarını paylaşma konumuna düşmüştür. Yeni dünya düzeni olarak ifade edilen küreselleşme süreci nedeniyle her otoriteden bağımsız mutlak özerk kurumlar yaratmak olanaksızlaşmıştır. Dolayısıyla siyasetten ve kamu yönetiminden özerk olarak oluşturulan bu tür kurumların küresel örgütler ve piyasalardan özerk olması mümkün görülmemektedir.<sup>254</sup>

Kamu tüzel kişiliğine sahip ve özerk yapıda olan kurumların idari yapıdaki yerleri belirsizlik göstermektedir. Türkiye'nin mevcut yönetim yapısında merkezi yönetim, yerel yönetim ve kamu kuruluşları biçimindeki örgütlenme yapısı açısından kurullar tanımlanmamaktadır. Anayasa'da, "Hiç kimse veya organ kaynağını Anayasadan almayan bir devlet yetkisini kullanamaz. İdare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır" şeklindeki hükümlere göre kurulların anayasal dayanağı yoktur. Bunun yanında yönetmelik çıkarma yetkisine sahip olması da kuvvetler ayrılığı ilkesi çerçevesinde tartışma konusudur.<sup>255</sup>

Kurumlardaki üyelerin görev süreleri, siyasi iktidardan daha uzundur. Görevden alınmaları mümkün değildir. Ücret ve mali konularda ayrıcalıklara sahiptirler. Bunun yanında yürütme ve yasama organına benzer görevler ile bazı uyuşmazlıklarda yargısal görevler üstlenmişlerdir. Bu görevlere herhangi bir bakanlıkça verilen hizmetlerde rastlanmamaktadır. Ayrıca, devletin temel mekanizmaları olan ve tek elde toplanmasının sakıncalı olduğu bilinen yasama, yürütme ve yargı görevlerinin bu kurumlara verilmesi sakıncalıdır.<sup>256</sup>

<sup>254</sup> **Türkiye'de Yeni İktidar Araçları:Kurullar**, *Kamu Yönetimi Dünyası Dergisi*, sayı 7-8 (2001), s.48. <http://www.kamyon.politics.ankara.edu.tr/dergi/belgeler/kydd/46.pdf>, 2004.

<sup>255</sup> **Mehmet Demir**, "Kurumlardan Kurullara Dönüşüm Süreci", *Kamu Dünyası Dergisi*, sayı 2 (2000). <http://www.kamyon.politics.ankara.edu.tr/dergi/belgeler/kydd/27.pdf>, 2005.

<sup>256</sup> **Mehmet Çekinmez**, "Bağımsız İdari Otoriteler ve Türkiye'deki Bazı Örneklerinin Sınırlı Bir Değerlendirmesi" *Active Bankacılık ve Finans Dergisi*, sayı 8 (1999), s. 1.

Kurumların oluşumunda tarafsızlık, siyasi etkiden uzak ve sivil bir yapı amaçlanmış ancak, oluşturulan kurullara iş dünyasından isimler atanmış, demokratik kitle örgütleri yok sayılmıştır. Halkın yönetime katılması sözde kalmıştır.<sup>257</sup>

Kurumlar, sektörlerin altyapısı incelenmeden, ülkenin idari, ekonomik, siyasal durumuna bakılmadan dışarıdan alınmış ve ülke koşullarına uyarlanmadan aynen benimsenmiştir. Bunun yanında meclis ve yargı denetiminden muaf şekilde, değişik adlarla bütçe disiplini dışında sınırları belirsiz özerk kurullar oluşturulması demokrasinin katılımcı denetim ufkunu daraltacak, aynı zamanda da, kamuoyunun vergi ve oylarıyla yaptığı politik tercihi hiçe sayıp, ekonomi yönetimini ileride ihale ile verilebilecek özerk kişi veya kurumlara bırakılmasının da yolunu açabilecektir. Çünkü, devlete karşı özerklik, ancak politik örgütlenmelerin amacıdır. Piyasalar, ancak hükümet varolduğunda çalışır ve dünyanın hiçbir ülkesinde hiçbir piyasa, hükümetlerin ekonomi politikalarına rağmen var olmamıştır. Hiçbir ülkede ve hiçbir zaman hükümetler ekonominin dışsal değişkeni olmamıştır.<sup>258</sup>

<sup>257</sup> **Demir**, a.g.m., <http://www.kamyon.politics.ankara.edu.tr/dergi/belgeler/kydd/46.pdf>, 2004.

<sup>258</sup> **Taylan Erten**, “Ne kurullar kurmuşuz vatan için!”, Dünya Gazetesi (12.05.2003)  
[http://www.dunyagazetesi.com.tr/news\\_display.asp?upsale\\_id=126510](http://www.dunyagazetesi.com.tr/news_display.asp?upsale_id=126510).

## BÖLÜM VIII

### 8. ÖNERİLER

Yapılan bu çalışma sonucunda, elde edilen bulgular göz önüne alınarak, aşağıda maddeler halinde sıralanan öneriler getirilmiştir.

1. Türkiye, Fransa’da uygulanan idari rejim sistemini benimsemiştir. Fransa’da Bağımsız İdari Otoritelere tüzel kişilik verilmemesine karşın, Fransız idari sistemini benimseyen ülkemizde bu kurumlara kamu tüzel kişiliğinin verilmesinin, idari sistemimiz açısından yaratacağı sorunlar konusunda gerekli incelemeler yapılmalıdır.

2. Ekonomik dışa bağımlılık sonucu, birtakım uluslararası yapılanmaların ülkenin mali sistemine, gerek kabullenilerek ve gerekse dışarıdan yeterince tartışılmadan adapte edilmesi sonucu, bu kurumların idari yapı içindeki konumları, görevleri, yetki ve sorumluluklarında belirsizlikler yaşanmaktadır. Bu kurulların idari sistemimize sağlayacakları veya sağlamakta oldukları katkıları ve mali özerklikleri konularında ortak bir sonuca ulaşılmasında büyük fayda vardır. Siyasal iktidarları dışlayarak oluşturulan bağımsız örgütlenme modelinin bir çözüm olmadığı unutulmamalıdır.

3. Bağımsız İdari Otoritelerin anayasal konumlarının belirlenmesi gerekmektedir. Bu kurumların hukuki dayanağı nedir, idari sistemimizdeki yerleri nelerdir, bunlar ne için oluşturulmuşlardır gibi sorulara çözüm bulmak amacıyla, Anayasada bu kurumlarla ilgili hükümlere yer verilmelidir. İdarenin bütünlüğü ilkesine uygun olarak bu kurumların merkezi idare ile ilişkileri kanunla belirlenmelidir. Böylelikle, bu kurumların anayasal dayanağının olup olmadığı konusundaki tartışmalar önlenmiş olur.

4. Bağımsız İdari Otoritelerin kanunlarında, kurumların yetki ve görevleri açık bir şekilde tanımlanmalı, tüm kurumları kapsayacak genel bir düzenleme ile kurum organlarının çalışması, personelin statüsü, görev süreleri, seçilme usulleri, ücretleri ve diğer sosyal ve mali hakları konusunda kamu personel ve ücretleri dikkate alınarak yeniden düzenlenmeli ve bir standart oluşturulmalıdır. Kurumlara bir standart getiren ve 2004 yılında Meclise sevk edilen Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Hakkında Kanun Tasarısı bir an önce yasalaştırılmalıdır.

5. Bu kurumlar, uzmanlık ve hukuk bilgisini gerektiren bir yapıda örgütlenmelidir. Üyeleri, ilgili kesimlerce, belirli bir uzmanlık dallarından aday gösterilecekler arasından, yine geniş bir uzlaşma ile TBMM tarafından seçilmelidir. Fransa’da, bu kurumlardan faaliyet alanları temel hak ve özgürlüklerle daha yakından ilgili olanlarının üyelerinin seçimi yasama organı, ekonomi politikasına ilişkin olan kurulların üyelerinin seçimi ise hükümet tarafından yapılmaktadır.<sup>259</sup> Üyelerin, görevlerini gereği gibi yapmasını sağlayacak çeşitli önlemler alınmalıdır. Görevinde başarılı olamayan veya görevini kötüye kullanan üye, görevden derhal alınmalı ve yargılanmalıdır. Gerek görev süresi içinde gerekse görevden belli bir süre sonra, belli alanlarda iş yapamaması, seçimlerde aday olamaması, görev süresince mal bildirimine tabi tutulması daha yerinde olacaktır.

6. Etkin bilgi düzeyi, şeffaflık ve katılımcılık, başarı ölçütünün kamu yararı olarak belirlenmesi, karar ve uygulama sürecinin hızlı olması, kararlılık ilkeleri bu kurumların etkin çalışabilmesi için uyması gereken ilkeler olduğu unutulmamalıdır.<sup>260</sup>

7. Kurumlar her türlü faaliyetlerinde şeffaf olmalıdır. Hesap verebilme ilkesine göre faaliyet gösterecek kurumların denetimi açık bir şekilde yapılmalıdır. Faaliyetlerin, TBMM’ye verilecek yıllık raporlarla meclis denetimine bağlı olması gerekir. Anayasa tüm kamu gelir, gider ve malları üzerinde Türkiye Büyük Millet

<sup>259</sup> Ali Ulusoy, “Regülasyon Kurumları Genel Bir Değerlendirme”, 2000 Yılında İdari Yargı Sempozyumu, Ankara: Danıştay Yayın Bürosu No:59, 2000, s. 275.

<sup>260</sup> Yılmaz Argüden, “Üst kurulların bağımsızlığı”, Dünya Gazetesi (08.09.2003) [http://www.dunyagazetesi.com.tr/news\\_display\\_prn.asp](http://www.dunyagazetesi.com.tr/news_display_prn.asp), 2005.

Meclisinin denetimini esas kabul etmiştir. Bu konuda biri 160. maddede öngörülen Sayıştay denetimi, diğeri ise 165. maddede öngörülen ve esasları kanunla belirlenen TBMM denetimi olmak üzere iki yol belirlemiş, herhangi bir istisna hükmüne de yer vermemiştir. Bu çerçevede hiçbir kamu kurumunun TBMM denetimi dışında kalması mümkün değildir.<sup>261</sup> Kamu gücü ve kamu kaynağı kullanan bu kurumların TBMM denetiminde olması ve bu denetimin de meclis adına Sayıştay tarafından yapılması gerekmektedir.

8. Sayıştay denetimi ile ilgili olarak 2003 yılı programında TBMM adına denetim yapan Sayıştay'ın denetim yükünün kapsamının, Cumhurbaşkanlığı, TBMM ve diğer üst kurullar dahil olmak üzere tüm kamu kurum ve kuruluşlarının hesaplarını içine alacak şekilde güçlendirileceği belirtilmiş ayrıca, bağımsız düzenleyici ve denetleyici kurumların saydam bir ortamda çalışmalarını ve hesap verebilmelerini temin edecek düzenlemeler yapılacaktır hükmüne yer verilmiştir.<sup>262</sup> Bu doğrultuda yasal düzenlemelerin bir an önce yapılması gerekmektedir.

9. Henüz yasalaşmayan Kamu Yönetimi Temel Kanunu taslağında da çeşitli maddeler yer almaktadır. Kanunun Cumhurbaşkanlığı ve TBMM Genel Sekreterliği ile Genelkurmay Başkanlığı, Milli Savunma Bakanlığı, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği ve Milli İstihbarat Teşkilatı Müsteşarlığı hariç olmak üzere merkezi ve yerel yönetimler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarını kapsayacağı, kurumların yıllık hesapları ile gelir ve harcamalarına ilişkin iş ve işlemlerin Sayıştay denetimine tabi olacağı, kanun kapsamındaki bütün kurum ve kuruluşların Sayıştay Kanunu, Muhasebe-İ Umumiye Kanunu, Devlet İhale Kanunu, Harcırah Kanunu hükümlerine tabi olduğu ve diğer kanunlara adları sayılan bu kanunlara tabi olunmayacağına ilişkin istisna hükümlerin konulamayacağına dair hüküm yer almaktadır.<sup>263</sup>

<sup>261</sup> **Özerk Kurumlar Hakkında Sayıştay Raporu (Özet)**, *Sayıştay Dergisi* sayı 49, s. 147.

<http://www.sayistay.gov.tr/yayin/icerik/dergi49m1.pdf>, 2005.

<sup>262</sup> **Özerk Kurumlar Hakkında Sayıştay Raporu**, Haziran 2003, s. 10.

<http://www.sayistay.gov.tr/rapor/diger/2003/OzerkKurumSayistay.doc>, 2005.

<sup>263</sup> **Özerk Kurumlar Hakkında Sayıştay Raporu**, s. 11.

10. Yine özerk kurumların denetimleri ile ilgili olarak uluslararası standartlarda belirtilen ilkelere bağlı kalınarak denetim yapılmalıdır. Uluslararası denetim standartlarında özerk kurumların denetimleri düzenlilik ve performans denetimi olarak belirlenmiştir. Düzenlilik denetimi; yasalara, yönetmeliklere ve ilkelere uygunluğun değerlendirilmesi olup, aynı zamanda mali hesap verme sorumluluğunun doğruluğunu onaylayan bir mali denetim türü, performans denetimi ise; sağlıklı yönetim ilkelerinin ve uygulamalarının bir sonucu olarak sağlanan tutumluluğun denetimi, denetlenenin mali veya mali olmayan kaynaklarının kullanımındaki verimlilik düzeyinin denetimi, denetlenen kurumun hedefleri ile bağlantılı olarak ulaştığı sonuçların etkinliğinin denetimi olarak tanımlanmıştır.<sup>264</sup>

11. Kurumlar, görevleriyle ilgili kararlar alırken profesyonelce davranmalı, tutarlı politikalar üretmeli, katılımcı bir yönetim anlayışını benimsemeli, kamuoyunun değerlendirmelerine açık olmalıdır. Tüm toplum kesimlerini veya gruplarını temsil eden kişilerin karar süreçlerine katılmaları sağlanmalıdır. Özellikle bu kurumların ihtiyacı olan güvenilebilirlik ve meşruiyetin tek yolu onların gerçek anlamda katılımcı ve demokratik kurumlar haline dönüştürülebilmeleriyle mümkündür.

12. Bu kurulların sayısı asgari bir seviyeye indirilmeli, gereksiz yere oluşturulan kurumlar kapatılmalıdır.

---

<sup>264</sup> Özerk Kurumlar Hakkında Sayıştay Raporu, s. 12-13.

## KAYNAKÇA

- ACAR, Muhittin- BİLGE, Ali, EMEK, Uğur, ULUSOY, Ali**, “Değişen Dünyada ve Türkiye’de Devlet, Bağımsız Düzenleyici Kurullar: Nereye”, *İktisat İşletme ve Finans Dergisi*, sayı 206 ( 2003), s. 19-47.
- AKINCI, Müslüm**, *Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman*, İstanbul: Beta Yayınları, 1999.
- Ana Britannica Genel Kültür Ansiklopedisi*, İstanbul:Hürriyet Gazetesi Yayını 1993, cilt 31, s. 210.
- ARDIYOK, Şahin**, “Doğal Tekeller ve Düzenleyici Kurumlar, Türkiye İçin Düzenleyici Kurum Modeli”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, *Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü*, 2000.
- ARGÜDEN, Yılmaz**, “Üst kurulların bağımsızlığı”, *Dünya Gazetesi* (08.09.2003) [http://www.dunyagazetesi.com.tr/news\\_display\\_prn.asp](http://www.dunyagazetesi.com.tr/news_display_prn.asp), 2005.
- ATAY, Ender Ethem**, “Fransız İdare Hukukunda Bağımsız İdari Otoriteler (BİO’lar): Rekabet Konseyi”, *Rekabet Kurumu Perşembe Konferansları 6*, Ankara: Rekabet Kurumu Yayın No:57 ( 2000), s. 51-93.
- \_\_\_\_\_, **Ender Ethem**, “Fransız İdare Hukukunda Bağımsız İdari Otoritelerin Yargısal Denetimi”, *2000 Yılında İdari Yargı Sempozyumu*, Ankara: Danıştay Yayın Bürosu No:59 ( 2000), s. 219-272.
- ATİYAS, İzak**, “Bağımsız Düzenleyici Kurulların Ekonomik Gerekçeleri” *II. Bağımsız Kurumlar ve Piyasa Ekonomisi Arenası*, İstanbul: STEAM, 17 Aralık 2002.
- [http://www.tk.gov.tr/Etkinlikler/Ulusal\\_Etkinlikler/II%20BKA.doc](http://www.tk.gov.tr/Etkinlikler/Ulusal_Etkinlikler/II%20BKA.doc), 2005.
- \_\_\_\_\_, **İzak**, “Doğal Tekellerin Regülasyonu ve Rekabet” *Rekabet Kurumu Perşembe Konferansları*, Ankara: Rekabet Kurumu Yayın No:41 (1999), s. 49-61.
- \_\_\_\_\_, **İzak**, “üst kurullar saydam çalışmalı”, [http://www.turkistime.org/21/print/24\\_4\\_tr\\_p.asp](http://www.turkistime.org/21/print/24_4_tr_p.asp), 2004.

- AVANER, Tekin**, “1980 Sonrası Devletin Yeniden Yapılandırılması ve Bağımsız İdari Otoriteler”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, *Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü*, 2003.
- AYKAÇ, Burhan- YAYMAN, Hüseyin, ÖZER, Mehmet Akif**, “Türkiye’de İdari Reform Hareketlerinin Eleştirel Bir Tahlili” , *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, c.2/sayı 4 (2002).  
<http://www.dergi.iibf.gazi.edu.tr/data/pubs/GBJUGTVFRNQPKBXK.pdf>, 2005.
- AZRAK, Ülkü**, *Bağımsız İdari Otoriteler Sempozyumu*, Ankara: Rekabet Kurumu Yayın No 80, 5 Kasım 2001, s. 19-27.
- Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması*, İstanbul: TÜSİAD, Yayın No. TUSİAD-T/2002-12/349, Aralık 2002.
- Bağımsız İdari Otoriteler Sempozyumu*, Ankara: Rekabet Kurumu Yayın No:80, 5 Kasım 2001.
- BAHRAN, Gülseba**, Özerk Kurumlar Hakkında Rapor, Araştırma ve Tasnif Grubu, 20 Eylül 2002.  
<http://www.sayistay.gov.tr/yayin/elek/elekicerik/36OzerkKurRap.pdf>, 2005.
- Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında 174 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 13/12/1983 Gün ve 174 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Kaldırılması ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında 202 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun(3046 s.k.)* <http://www.uyap.adalet.gov.tr/mevzuat/data/html/684.html>, 2005.
- BAYRAMOĞLU, Ali, II.** *Bağımsız Kurumlar ve Piyasa Ekonomisi Arenası*, İstanbul: STEAM, 17 Aralık 2002.  
[http://www.tk.gov.tr/Etkinlikler/Ulusal\\_Etkinlikler/II%20BKA.doc](http://www.tk.gov.tr/Etkinlikler/Ulusal_Etkinlikler/II%20BKA.doc), 2005.
- BENEDİKT, Oscar, II.** *Bağımsız Kurumlar ve Piyasa Ekonomisi Arenası*, İstanbul: STEAM, 17 Aralık 2002.  
[http://www.tk.gov.tr/Etkinlikler/Ulusal\\_Etkinlikler/II%20BKA.doc](http://www.tk.gov.tr/Etkinlikler/Ulusal_Etkinlikler/II%20BKA.doc), 2005.

- BERNARD, Michel**, “Bilişim ve Özgürlükler Ulusal Komisyonu”, *Bağımsız İdari Otoriteler* çev. Mahmut Göçer, ed. İbrahim Kaboğlu, İstanbul: Alkım Yayınevi, 1998, s. 89-102.
- BOYNUKARA, Adnan**, “Kamunun Yeniden Yapılandırılmasında Yeni Bir Araç: Üst Kurullar”,  
<http://www.yarindergisi.com/yarindergisi2/mayis/30.htm>, 2004.
- BOZKURT, Veysel**, “Küreselleşme”, <http://www.isguc.org/vbozkurt1.htm>, 2005.
- CHHIBBER, Ajay, II.** *Bağımsız Kurumlar ve Piyasa Ekonomisi Arenası*, İstanbul: STEAM, 17 Aralık 2002.  
[http://www.tk.gov.tr/Etkinlikler/Ulusal\\_Etkinlikler/II%20BKA.doc](http://www.tk.gov.tr/Etkinlikler/Ulusal_Etkinlikler/II%20BKA.doc), 2005.
- COŞKUN, Ali, II.** *Bağımsız Kurumlar ve Piyasa Ekonomisi Arenası*, İstanbul: STEAM, 17 Aralık 2002.  
[http://www.tk.gov.tr/Etkinlikler/Ulusal\\_Etkinlikler/II%20BKA.doc](http://www.tk.gov.tr/Etkinlikler/Ulusal_Etkinlikler/II%20BKA.doc), 2005.
- COŞKUN, Sabri**, “Türkiye’de Bağımsız İdari Kuruluşlar Üzerinde Yargısal Denetim”, *Bağımsız İdari Otoriteler*, ed. İbrahim Kaboğlu, İstanbul: Alkım Yayınevi, 1998, s. 170-192.
- Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu**, “Rekabet Kurumunun 1999, 2000, 2001 Yılları İş ve İşlemlerinin Araştırma ve Denetlenmesine İlişkin Rapor Özeti”, [http://cankaya.gov.tr/tr\\_html/DDK/rapor001.htm](http://cankaya.gov.tr/tr_html/DDK/rapor001.htm)T.C, 2004.
- ÇAĞLAR, Bülent**, “Özerk Kurumlara Tahammülümüz var mı?”,  
<http://www.avtiveline.com>, 2005.
- ÇAKIROĞLI, Perihan**, “Kurullara siyasetçi çengel atıyor”,  
<http://www.finansalforum.com.tr/cgi-bin/haber/haber.cgi?2005>.
- ÇEKİNMEZ, Mehmet**, “Bağımsız İdari Otoriteler ve Türkiye’deki Bazı Örneklerinin Sınırlı Bir Değerlendirmesi” *Active Bankacılık ve Finans Dergisi*, sayı 8 (1999), s. 1-16.
- ÇILGA, İbrahim** “Küreselleşme Sürecinde Devlet Sorunu ve Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması,” *Hukuk ve Adalet Dergisi*, sayı 2 (2004), s. 162-175.
- ÇOLAK, Mustafa**, “Üst Kurulların Ortaya Çıkış Gerekçeleri, Denetimi ve İdari Sistemdeki Konumları”, *Yaklaşım Dergisi*, sayı 125 (2003), s. 83-88.

- DARICI, Haldun**, “Kurumlar ve Kurullar”,  
[http://www.maliye.gov.tr/apk/-MALDER%20285-140%29/KURUMLAR%20\\_haldun%20darici\\_yeni.pdf](http://www.maliye.gov.tr/apk/-MALDER%20285-140%29/KURUMLAR%20_haldun%20darici_yeni.pdf), 2004.
- DEMİR, Mehmet**, “Kurumlardan Kurullara Dönüşüm Süreci”, *Kamu Dünyası Dergisi*, sayı 2 (2000).  
<http://www.kamyon.politics.ankara.edu.tr/dergi/belgeler/kydd/27.pdf>, 2005.
- DEVECİ, Hıfzı**, “Bağımsız İdari Otoritelerin Denetim Sorunu”, *II. Bağımsız Kurumlar ve Piyasa Ekonomisi Arenası*, İstanbul: STEAM, 17 Aralık 2002.  
[http://www.tk.gov.tr/Etkinlikler/Ulusal\\_Etkinlikler/II%20BKA.doc](http://www.tk.gov.tr/Etkinlikler/Ulusal_Etkinlikler/II%20BKA.doc), 2005.
- DURAN, Lütfi**, Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler” *AİD*, c. 30/sayı 1 (1997), s. 3-10.
- \_\_\_\_\_, **Lütfi**, “Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler” *Bağımsız İdari Otoriteler*, ed. İbrahim Kaboğlu, İstanbul: Alkım Yayınevi, 1998, s. 24-30.  
*Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Hakkında Kanun Tasarısı*, [http://www.kamuyonetimi.org/belgeler/duzenleyici\\_denetleyici\\_kurullar\\_tasarisi.php](http://www.kamuyonetimi.org/belgeler/duzenleyici_denetleyici_kurullar_tasarisi.php), 2005
- ERDOĞAN, Mustafa**, “Küreselleşme Nedir”,  
<http://www.liberal-dt.org.tr/index.php?lang=tr&message=article&art=241,-2005>.
- Ekonomi Ansiklopedisi*, İstanbul: Milliyet Yayını, 1991, s. 224.
- ERGÜN, Çağdaş Evrim**, “Türkiye ve Avrupa Birliği’nde Enerji Alanındaki Bağımsız İdari Otoriteler”, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, sayı 50 (2004), s. 45-60.
- ERKUT, Celal**, “Bağımsız İdari Makamlar Müessesesi Açısından Sermaye Piyasası Kurulu’nun Kısa Bir Değerlendirmesi,” *Bağımsız İdari Otoriteler*, ed. İbrahim Kaboğlu, İstanbul: Alkım Yayınevi, 1998, s. 129-134.
- EROL, Mesut**, Doğal Tekellerin Düzenlenmesi ve Telekomünikasyon Sektöründe Düzenleyici Kurum, <http://ekutup.dpt.gov.tr/kamuyone/erolm/dogal.pdf>, 2005
- ERTEN, Taylan**, “Ne kurullar kurmuşuz vatan için!”, *Dünya Gazetesi* (12.05.2003)  
[http://www.dunyagazetesi.com.tr/news\\_display.asp?upsale\\_id=126510](http://www.dunyagazetesi.com.tr/news_display.asp?upsale_id=126510), 2005  
 Özerk Kurul tartışması bitmiyor”, *Dünya Gazetesi* (05.04.2002)  
[http://www.dunyagazetesi.com.tr/news\\_display.asp?upsale\\_id=173854](http://www.dunyagazetesi.com.tr/news_display.asp?upsale_id=173854), 2005.

- ERYILMAZ, Bilal**, *Bürokrasi ve Siyaset*, İstanbul: Alfa Yayınları, 2002.
- FALAKOĞLU, Bülent**, “53. yılında Marshall Planı”, <http://home.intergga.ch/aris/-globalizm9.html>, 2005.
- GERMEYAN, Berç-DENİZ, Eda**, *Bağımsız İdari Otoriteler Kapsamında Rekabet Kurumu*, <http://www.vergidegundem.com/files/Hukuk%20D%FCnyas%FD-Aral%FDk2004.doc>, 2005.
- GÖZLER, Kemal**, *İdare Hukuku Dersleri*, Bursa: Ekin Kitabevi, 2002.
- GÖZÜBÜYÜK, Şeref - TAN, Turgut**, *İdare Hukuku*, Cilt 1, Ankara: Turhan Yayınevi, 2004.
- GÜLEN, Fikret**, “Hesapverme Sorumluluğu ve Denetim Bağlamında Bağımsız Kurullar”, *II. Bağımsız Kurumlar ve Piyasa Ekonomisi Arenası*, İstanbul: STEAM, 17 Aralık 2002.  
[http://www.tk.gov.tr/Etkinlikler/Ulusal\\_Etkinlikler/II%20BKA.doc](http://www.tk.gov.tr/Etkinlikler/Ulusal_Etkinlikler/II%20BKA.doc), 2005.
- GÜLER, Birgül Ayman**, *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi Yapısal Uyarlama Politikaları*, Ankara: TODAİE, 1996.
- GÜNAYDIN, Gökhan**, “Tarım Yönetiminde Kurullar Devri”, *KAYUD*, sayı 1 (2000), s. 25-26.  
<http://www.politics.ankara.edu.tr/dergi/belgeler/kydd/24.pdf>, 2005.
- GÜNDAY, Metin**, *Bağımsız İdari Otoriteler Sempozyumu*, Ankara: Rekabet Kurumu, 5 Kasım 2001, s. 73-79.
- GÜNEY, Özer**, *Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Hakkında Kanun Tasarısı Üzerine Düşünceler*,  
[http://www.finasnkulup.org.tr/html/makale/ozar\\_guney.html](http://www.finasnkulup.org.tr/html/makale/ozar_guney.html), 2005.
- GÜRSEL, Meltem Kutlu**, “İdari Yargının Görev Alanı ve Borsa Uyuşmazlıkları”, *2000 Yılında İdari Yargı Sempozyumu*, Ankara: Danıştay Yayın Bürosu No:59 (2000), s. 207-217.
- \_\_\_\_\_, **Meltem Kutlu**, “İdare Hukuku Bağlamında Bağımsız İdari Otoritelerin Sorumluluğu SPK ve BDDK Örneği” *İzmir Barosu Dergisi*, sayı 2.  
[http://www.izmirbarosu.org.tr/dergi\\_2004.sayi02\\_03.htm](http://www.izmirbarosu.org.tr/dergi_2004.sayi02_03.htm), 2005.
- II. Bağımsız Kurumlar ve Piyasa Ekonomisi Arenası*, İstanbul: STEAM, 17 Aralık 2002. [http://www.tk.gov.tr/Etkinlikler/Ulusal\\_Etkinlikler/II%20BKA.doc](http://www.tk.gov.tr/Etkinlikler/Ulusal_Etkinlikler/II%20BKA.doc), 2005.

- İLKORUR, Korkmaz**, “Üst kurullar tartışması”, *Radikal Gazetesi* (09.09.2003).  
[http://www.radikal.com.tr/veriler/2003/09/09/haber\\_88107.php](http://www.radikal.com.tr/veriler/2003/09/09/haber_88107.php), 2005.
- KABOĞLU, İbrahim**, “Değerlendirme”, *Bağımsız İdari Otoriteler*, ed. İbrahim Kaboğlu, İstanbul: Alkım Yayınevi, 1998, s. 193-199.
- KALKAN, T. Tolga**, “Üst Kurullar ve Yeniden Yapılanma,” *Vergi Dünyası Dergisi*, sayı 264 (2003), s. 157-160.
- Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu( 5018 s.k.)*,  
<http://proje.basbakanlik.gov.tr/mevzuat/metinx.asp?mevzuatkod=1.5.5018&sourceXmlSearch=kamu%20mali%20yönetimi>, 2005.
- Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması*, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Ön İhtisas Komisyonu Raporu,  
<http://www.ekutup.dpt.gov.tr/kamuyone/oik527.pdf>, 2005.
- KARACAN, Ali İhsan, II.** *Bağımsız Kurumlar ve Piyasa Ekonomisi Arenası*, İstanbul: STEAM, 17 Aralık 2002.  
[http://www.tk.gov.tr/Etkinlikler/Ulusal\\_Etkinlikler/II%20BKA.doc](http://www.tk.gov.tr/Etkinlikler/Ulusal_Etkinlikler/II%20BKA.doc), 2005
- \_\_\_\_\_, **Ali İhsan, Özerk Kurumlar Üzerine Denemeler**, İstanbul: Creative Yayıncılık, 2002.
- \_\_\_\_\_, **Ali İhsan**, *Dünya Gazetesi* (10.06.2001), <http://www.dunyagazetesi.com.tr>
- KATIRCIOĞLU, Erol**, “Tüpraş kararı ve üst kurullar meselemiz”  
<http://www.radikal.com.tr/haber.php?haberno=117799&tarikh=29/05/2004>, 2005.
- KAZGAN, Gülten**, *Tanzimat’tan XXI. Yüzyıla Türkiye Ekonomisi*, İstanbul: Altın Kitaplar Yayınevi, 1999.
- KESTANE, Doğan**, “Kamu Kesiminde İdari Kuruluşların Genel Görünümü ve İdari Yapıda Yeni Organizasyonlar Olarak Bağımsız İdari Otoriteler (Üst kurullar)”,  
[http://www.maliye.gov.tr/apk/MALDER%20\(S-139\)/kestane.pdf](http://www.maliye.gov.tr/apk/MALDER%20(S-139)/kestane.pdf), 2005.
- KIZILCIK, Recep**, “Türk Kamu Yönetimin Gelişimi ve Düzenleyici Kurullar (Regulatory Bodies)”, *Türk İdare Dergisi*, sayı 432 ( 2001), s. 127-134.  
[http://www.icisleri.gov.tr/\\_icisleri/TurkIdareDergisi/UploadedFiles/432\\_127\\_134.doc](http://www.icisleri.gov.tr/_icisleri/TurkIdareDergisi/UploadedFiles/432_127_134.doc), 2005.

- KURNAZ, Hikmet**, “Bankacılığımız Yeniden Şekillenirken Bankacılık Üst Kuruluna Düşen Görev”, *İktisat İşletme ve Finans Dergisi*, sayı 174 (2000), s. 85-110.
- \_\_\_\_\_, **Hikmet**, “Türkiye’de Üst Kurulların Çelişkili Gerçeği ve BDDK-1”, *İktisat İşletme ve Finans Dergisi*, sayı 206 (2003), s. 81-91.
- KURT, Süleyman**, “üst kurullar dünyayı turladı”, *Zaman Gazetesi* (16.03.202), <http://www.zaman.com.tr/2002/03/16/ekonomi/h4.htm>, 2005.
- Mali Sektöre Olan Borçların Yeniden Yapılandırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun* (4743 s.k.).  
[http://www.alomaliye.com/4743\\_sayili\\_kanun.htm](http://www.alomaliye.com/4743_sayili_kanun.htm), 2004.
- MOLLAVEİSOĞLU, Tuncay**, “IMF’nin maşası BDDK”, <http://www.gunes.com/2002/09/21/yasam/g1.html>, bddk imparatorluğu, 2005.
- MORANGE, Jean**, “Görsel İşitsel Üst Kurul”, *Bağımsız İdari Otoriteler*, çev:Atilla Nalbant, ed. İbrahim Kaboğlu, İstanbul: Alkım Yayınevi, 1998, s. 103-107.
- \_\_\_\_\_, **Jean**, “Fransa’da Bağımsız İdari Otoriteler”, *Bağımsız İdari Otoriteler*, çev. Cevdet Atay, ed. İbrahim Kaboğlu, İstanbul: Alkım Yayınevi, 1998, s. 18-23.
- NALBANT, Atilla**, “Radyo ve Televizyon Üst Kurulu ve Görsel İşitsel İletişim Özgürlüğü” *Bağımsız İdari Otoriteler*, ed. İbrahim Kaboğlu, İstanbul: Alkım Yayınevi, 1998, s.109-127.
- OĞUZ, Fuat**, “Bağımsız Kurulların Geleceği ve AKP Hükümeti”, [http://www.liberal-dt.org.tr/guncel/Oguz/fo\\_bagimsizkurullar.htm](http://www.liberal-dt.org.tr/guncel/Oguz/fo_bagimsizkurullar.htm), 2005.
- \_\_\_\_\_, **Fuat**, “Bağımsız Kurulların Geleceği”, [http://www.liberal-dt.org.tr/guncel/Diger/fo\\_regulasyon.htm](http://www.liberal-dt.org.tr/guncel/Diger/fo_regulasyon.htm), 2005.
- OYAN, Oğuz**, “Üst Kurullar Kimin İçin Önemli”, <http://www.inadina.com/inadeski/sayi1/oguzoyan.htm>, 2004.
- OZANSOY, Ahmet**, “Özerk Kurumların Ortak Özellikleri”, *Yaklaşım Dergisi*, sayı 126 (2003), s. 85-90.
- ÖZBARAN, M. Hakan**, “Özerk Kurul ve Üst Kurulların (Bağımsız İdari Otoritelerin) Denetimi Sorunu”, <http://www.denetim.8m.com/Hakan-Ozbaran.htm>, 2004.

**ÖZDAĞ, Mehmet Savaş**, *Özerk Kurullar*, Ankara Çalışmaları, Ankara: ASAM, 2002,

*Özerk Kurumlar Hakkında Sayıştay Raporu*, Sayıştay Dergisi sayı 49, s.147-149.

<http://www.sayistay.gov.tr/yayin/icerik/dergi49m1.pdf>, 2005.

*Özerk Kurumlar Hakkında Sayıştay Raporu*, Haziran 2003, s. 14.

<http://www.sayistay.gov.tr/rapor/diger/2003/ozerkkurumsayistay.doc>, 2005

**ÖZTÜRK, Ebru**, *Üst Kurullar*”, <http://www.rekabet.gov.tr/wodr/ebruozturk.doc>, 2005.

**PAULIAT, Helene**, “Karşılaştırmalı Hukukta Bağımsız İdari Otoriteler”, *Bağımsız İdari Otoriteler*, çev. Mahmut Göçer, ed. İbrahim Kaboğlu, İstanbul: Alkım Yayınevi, 1998, s. 6-10.

\_\_\_\_\_, **Helene**, “Bağımsız İdari Otoritelerin Yaptırım Yetkisi”, *Bağımsız İdari Otoriteler*, çev. Mahmut Göçer, ed. İbrahim Kaboğlu, İstanbul: Alkım Yayınevi, 1998, s. 145-153.

*Resmi Gazete*, 25687; 31.12.2004, Mükerrer.

**SAK, Güven** “Neden Bağımsız İdari Otorite”, *II. Bağımsız Kurumlar ve Piyasa Ekonomisi Arenası*, İstanbul: STEAM, 17 Aralık 2002.

[http://www.tk.gov.tr/Etkinlikler/Ulusal\\_Etkinlikler/II%20BKA.doc](http://www.tk.gov.tr/Etkinlikler/Ulusal_Etkinlikler/II%20BKA.doc), 2005

**SALMAN, Emine Banu**, “Türkiye Kurullara Teslim” *Ekonom Dergisi*, EMD Yayını, sayı 15 ( 2000).

<http://www.emd.org.tr/-ekonom/eko-15%20Y.htm>, 2004.

**SARIİBRAHİMOĞLU, Y. Selim**, “Regülasyon ve Rekabet Kurumu” *Rekabet Kurumu Perşembe Konferansları 15*, Rekabet Kurumu Yayın No:72 (2001), s. 67-79.

**ŞİMŞEK, Yurdagül**, *Radikal Gazetesi* (18 07.2004), s. 13.

**TAN, Turgut**. “Bağımsız İdari Otorite Olarak Sermaye Piyasası Kurulu”, *Prof. Dr. İsmail TÜRK’e Armağan*, SPK Yayın No:54 (1996), s. 3-15.

\_\_\_\_\_, **Turgut**, “Bağımsız İdari Otoriteler”, *Rekabet Kurumu Perşembe Konferansları*, sayı 4 (2000), s. 3-17.

\_\_\_\_\_, **Turgut**, “Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurullar” *AİD*, c.35/sayı 2 (2002), s.11-37.

- \_\_\_\_\_, **Turgut**, “Bağımsız İdari Otoriteler”, *Bağımsız İdari Otoriteler Sempozyumu*, Ankara: Rekabet Kurumu Yayın No 80, 5 Kasım 2001, s. 59-71.
- THERY, Jean Francois**, “Mediateur”, *Bağımsız İdari Otoriteler*, çev. Cevdet Atay, ed. İbrahim Kaboğlu, İstanbul: Alkım Yayınevi, 1998, s. 40-46.
- \_\_\_\_\_, **Jean Francois**, “Bağımsız İdari Otoritelerin Yargısal Denetimi”, *Bağımsız İdari Otoriteler*, çev. Mahmut Göçer, ed. İbrahim Kaboğlu, İstanbul: Alkım Yayınevi, 1998, s. 163-179.
- TEPE, Berna - ARDIYOK, Şahin**, “Devlete Yeni Rol: Regülasyon”, *AİD*, c.37/sayı 1 (2004), s. 105-130.
- ULUSOY, Ali**, “Bağımsız İdari Kurumlar”, *Danıştay Dergisi*, sayı 100 (1999), s. 3-17.
- \_\_\_\_\_, **Ali**, “Regülasyon Kurumları Hakkında Genel Bir Değerlendirme”, *2000 Yılında İdari Yargı Sempozyumu*, Ankara: Danıştay Yayın Bürosu No:59 (2000), s. 273-281.
- \_\_\_\_\_, **Ali**, *Bağımsız İdari Otoriteler*, Ankara: Turhan Kitabevi, 2003.
- \_\_\_\_\_, **Ali** “Türkiye İçin Nasıl Bir Bağımsız İdari Otorite Modeli”, *II. Bağımsız Kurumlar ve Piyasa Ekonomisi Arenası*, İstanbul: STEAM, 17 Aralık 2002.  
[http://www.tk.gov.tr/Etkinlikler/Ulusal\\_Etkinlikler/II%20BKA.doc](http://www.tk.gov.tr/Etkinlikler/Ulusal_Etkinlikler/II%20BKA.doc), 2005.
- ÜNAL, Targan**, “Finans Sektöründe Üst Kurulların Rolü ve Fonksiyonu” *Active Academy 1.Uluslararası Finans Zirvesi*, 18 Ekim 2003.  
<http://www.iubam.org/FSUKR.pdf>, 2004.
- YILDIRIM, Turan**, “Bağımsız İdari Otoritelerin Yargısal Denetimi”, *2000 Yılında İdari Yargı Sempozyumu*, Ankara: Danıştay Yayın Bürosu No:59, 2000, s. 201-206.
- YILMAZ, Yunus**, *Fransa’da Bağımsız İdari Otoriteler*,  
[http://www.msb.gov.tr/prgs/ayim/Ayim\\_makale\\_detay.asp?IDNO=66](http://www.msb.gov.tr/prgs/ayim/Ayim_makale_detay.asp?IDNO=66), 2005.
- Bağımsız İdari Otoriteler Kapsamında Rekabet Kurumu*,  
[http://www.vergidegundem.com/publication\\_paper.ap?publication\\_paper\\_id=86&page\\_id=4](http://www.vergidegundem.com/publication_paper.ap?publication_paper_id=86&page_id=4), 2005.
- Bağımsız Kurullar İyidir de, neden iyidir*,

<http://www.isletme-finans.com/ekopol3.htm> , 2004.

*Başbakan Ecevitten Özerk Kurullara uyarı,*

<http://www.habervitrini.com/haber.asp?id=40767>, 2004.

*Danıştay Şeker Kurumu ile ilgili BKK'nın yürütmesini durdurdu, 24.06.2005.*

<http://www.memurlar.net/haber/23864/>, 2005.

*IMF memuru kazan kaldırdı”,*

<http://www.evrensel.net/02/03/13/ekonom.html>, 2005.

*Kurulların Gökkafes'te ne işi var,*

<http://www.milliyet.com.tr/-2002/11/08/ekonomi/aeko.html>.2004.

*Özerk kurullara sahip çıktı,*

<http://www.finansalforum.com.tr/cgi-bin/haber/haber.cgi?>. 2004.

*Özerk kurullar hükümete savaş açtı,*

<http://www.habervitrini.com/haber.asp?id=80601>.2004.

*Özerk kurullara meclis denetimi geliyor”*

<http://www.habervitrini.com/haber.asp?id=20359>, 2004.

*Şeker Kurulu Basın Açıklaması, 12.01.2005, <http://www.memurlar.net/haber/14772/>, 2005.*

*Tanımlar İçin İyi Yönetişim Kavramı,*

<http://www.canaktan.org/politika/yonetisim/tanim.htm>, 2005.

*Türkiye’de Yeni İktidar Araçları: Kurullar, Kamu Yönetimi Dünyası Dergisi, sayı 7-8 ( 2001), s. 48-49.*

<http://www.kamyon.politics.ankara.edu.tr/dergi/belgeler/kydd/46.pdf>, 2004.

*Üst kurullara genel bir bakış,*

<http://www.baskent.edu.tr/-gurayk/28cuma.doc>, 2004.

*Üst kurullar dünyayı turladı,*

<http://www.zaman.com.tr/2002/03/16/ekonomi/h4.htm>, 2004.

*Üst kurullar tartışması,*

[http://www.radikal.com.tr/veriler/2003/09/09/haber\\_88107.php](http://www.radikal.com.tr/veriler/2003/09/09/haber_88107.php).2004

*Yönetişim, <http://www.euturkey.org/abportal/uploads/files/ABYONETİSİM.ppt>. - 4944, 2005.*

<http://www.aksam.com.tr/arsiv/aksam>.

<http://www.bddk.org.tr>

<http://www.bianet.org/2003/01/22/161213.htm>, 2004.

<http://www.deltur.cec.eu.int>.

<http://www.dunyagazetesi.com.tr>.

<http://www.epdk.org.tr>

<http://www.evrensel.net/02/03/13/ek/nomi.html>. 18.02.2004

<http://www.gunes.com/2002/09/22/yasam/g1.html>

<http://www.hurriyetim.com.tr/haber/0,,sid~4@tarikh~2003-06-06m@nvid~276496,00.asp>.

<http://www.kamuyonetimi.org>

<http://www.kamyon.politics.ankara.edu.tr>.

<http://www.kik.gov.tr>

[http://www.odevlerim.com/tezler/oseller/kapitalizmin%20evrimi%20\(1\).doc](http://www.odevlerim.com/tezler/oseller/kapitalizmin%20evrimi%20(1).doc).

<http://www.rekabet.gov.tr>

<http://www.rekabet.gov.tr/ebruozturk.doc>

<http://www.rtuk.org.tr>

<http://www.spk.gov.tr>

<http://www.steam.com.tr>

[http://www.sekerkurumu.gov.tr/altsayfa/4634\\_Genel\\_Madde\\_Gerekceleri.htm](http://www.sekerkurumu.gov.tr/altsayfa/4634_Genel_Madde_Gerekceleri.htm),2005.

<http://www.tapdk.gov.tr>

<http://www.telepati.com.tr/ekim02/kanun.html>.

<http://www.tk.gov.tr>

<http://www.turk.internet.com/haber.yaziyaz.php3?yaziid=5858>, 2004.

[http://www.turk-yunan.gen.tr/turkce/sorular\\_yanitlar/truman\\_doktrini.html](http://www.turk-yunan.gen.tr/turkce/sorular_yanitlar/truman_doktrini.html), 2005.

<http://www.yenisafak.com/arsiv/2003/nisan/21/ekonomi.html>, 2004.