



Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı
Kamu Yönetimi Doktora Programı

İŞLEM MALİYETLERİ TEORİSİ ÇERÇEVESİNDE TÜRKİYE'DE BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURULLAR

Özlem ERASLAN HIZLI

Doktora Tezi

Ankara, 2018

İŞLEM MALİYETLERİ TEORİSİ ÇERÇEVESİNDE TÜRKİYE'DE BAĞIMSIZ
DÜZENLEYİCİ KURULLAR

Özlem ERASLAN HIZLI

Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı
Kamu Yönetimi Doktora Programı

Doktora Tezi

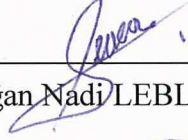
Ankara, 2018

KABUL VE ONAY

Özlem ERASLAN HIZLI tarafından hazırlanan “İşlem Maliyetleri Teorisi Çerçevesinde Türkiye’de Bağımsız Düzenleyici Kurullar” başlıklı bu çalışma, 18.06.2018 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda başarılı bulunarak jürimiz tarafından doktora tezi olarak kabul edilmiştir.



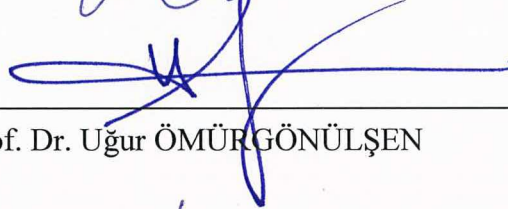
Prof. Dr. Hikmet KAVRUK (Başkan)



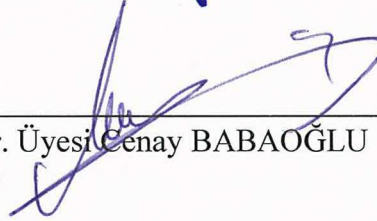
Prof. Dr. Doğan Nadi LEBLEBİCİ (Danışman)



Prof. Dr. Mehmet Devrim AYDIN



Prof. Dr. Uğur ÖMÜRGÖNÜLŞEN



Dr. Öğr. Üyesi Cenay BABAOĞLU

Yukarıdaki imzaların adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylarım.

Prof. Dr. Musa Yaşar SAĞLAM
Enstitü Müdürü

BİLDİRİM

Hazırladığım tezin tamamen kendi çalışmam olduğunu ve her alıntıya kaynak gösterdiğimi taahhüt eder, tezimin kağıt ve elektronik kopyalarının Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü arşivlerinde aşağıda belirttiğim koşullarda saklanmasına izin verdiğimi onaylarım:

- ☐ Tezimin tamamı her yerden erişime açılabilir.
- ☐ Tezim sadece Hacettepe Üniversitesi yerleşkelerinden erişime açılabilir.
- ☒ Tezimin 3 yıl süreyle erişime açılmasını istemiyorum. Bu sürenin sonunda uzatma için başvuruda bulunmadığım takdirde, tezimin tamamı her yerden erişime açılabilir.

18.06.2018



Özlem ERASLAN HIZLI

YAYIMLAMA VE FİKRİ MÜLKİYET HAKLARI BEYANI

Enstitü tarafından onaylanan lisansüstü tezimin tamamını veya herhangi bir kısmını, basılı (kâğıt) ve elektronik formatta arşivleme ve aşağıda verilen koşullarla kullanıma açma iznini Hacettepe Üniversitesine verdiğimi bildiririm. Bu izinle Üniversiteye verilen kullanım hakları dışındaki tüm fikri mülkiyet haklarım bende kalacak, tezimin tamamının ya da bir bölümünün gelecekteki çalışmalarda (makale, kitap, lisans ve patent vb.) kullanım hakları bana ait olacaktır.

Tezin kendi orijinal çalışmam olduğunu, başkalarının haklarını ihlal etmediğimi ve tezimin tek yetkili sahibi olduğumu beyan ve taahhüt ederim. Tezimde yer alan telif hakkı bulunan ve sahiplerinden yazılı izin alınarak kullanılması zorunlu metinlerin yazılı izin alınarak kullandığımı ve istenildiğinde suretlerini Üniversiteye teslim etmeyi taahhüt ederim.

o Tezimin/Raporumun tamamı dünya çapında erişime açılabilir ve bir kısmı veya tamamının fotokopisi alınabilir.

(Bu seçenekle teziniz arama motorlarında indekslenebilecek, daha sonra tezinizin erişim statüsünün değiştirilmesini talep etmeniz ve kütüphane bu talebinizi yerine getirirse bile, teziniz arama motorlarının önbelleklerinde kalmaya devam edebilecektir)

o Tezimin/Raporumun 18.06.2021 tarihine kadar erişime açılmasını ve fotokopi alınmasını (İç Kapak, Özet, İçindekiler ve Kaynakça hariç) istemiyorum.

(Bu sürenin sonunda uzatma için başvuruda bulunmadığım takdirde, tezimin/raporumun tamamı her yerden erişime açılabilir, kaynak gösterilmek şartıyla bir kısmı veya tamamının fotokopisi alınabilir)

o Tezimin/Raporumun.....tarihine kadar erişime açılmasını istemiyorum ancak kaynak gösterilmek şartıyla bir kısmı veya tamamının fotokopisinin alınmasını onaylıyorum.

o Serbest Seçenek/Yazarın Seçimi

18 /06/2018



Özlem ERASLAN HIZLI

ETİK BEYAN

Bu çalışmadaki bütün bilgi ve belgeleri akademik kurallar çerçevesinde elde ettiğimi, görsel, işitsel ve yazılı tüm bilgi ve sonuçları bilimsel ahlak kurallarına uygun olarak sunduğumu, kullandığım verilerde herhangi bir tahrifat yapmadığımı, yararlandığım kaynaklara bilimsel normlara uygun olarak atıfta bulunduğumu, tezimin kaynak gösterilen durumlar dışında özgün olduğunu, Tez Danışmanı **Prof. Dr. Doğan Nadi LEBLEBİCİ** danışmanlığında tarafımdan üretildiğini ve Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Yazım Yönergesine göre yazıldığını beyan ederim.

Özlem ERASLAN HIZLI

İTHAF

**Sevgili çocuklarım
Kerem ve Meltem'e...**



TEŞEKKÜR

Bu çalışmanın fikri altyapısı Prof. Dr. Doğan Nadi LEBLEBİCİ tarafından oluşturulmuştur. Bu bağlamda, tez çalışması boyunca yardımlarını ve yönlendirmelerini esirgemeyen danışman hocam Prof. Dr. Doğan Nadi LEBLEBİCİ'ye sonsuz teşekkürlerimi sunarım.

Ayrıca, tez süresince engin akademik bilgi ve tecrübelerinden yararlandığım Tez İzleme Komitesi Üyeleri Hacettepe Üniversitesi İİBF Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Başkanı Prof. Dr. Mehmet Devrim AYDIN'a ve Gazi Üniversitesi İİBF Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Öğretim Üyesi Prof. Dr. Hikmet KAVRUK'a; ayrıca, Tez jürimde yer alarak değerli görüş ve önerilerini benimle paylaşan Prof. Dr. Uğur ÖMÜRGÖNÜLŞEN'e ve Yrd.Doç.Dr. Cenay BABAOĞLU'na verdikleri emeklerden dolayı teşekkürü borç bilirim.

Son olarak, bu çalışmada olduğu gibi hayatın her aşamasında desteklerini hiçbir zaman esirgemeyen, beni yetiştirip bugünlere getiren kıymetli annem ve babam Zehra - Ahmet ERASLAN'a, her zaman yanımda olan kardeşim Özgür ERASLAN'a, sabrını ve desteğini esirgemeyen eşim Mithat HIZLI'ya, gösterdiği anlayış ve motivasyon için sevgili oğlum ALP KEREM'e ve tez yazım sürecinde dünyaya gelen sevgili kızım NUR MELTEM'in bakımına yardım ederek desteklerini esirgemeyen değerli komşularım Filiz COŞKUN ve İlayda COŞKUN'a özellikle teşekkür ederim.

ÖZET

ERASLAN HIZLI, Özlem. İşlem Maliyetleri Teorisi Çerçevesinde Türkiye'de Bağımsız Düzenleyici Kurullar, Doktora Tezi, Ankara, 2018.

Bu çalışma, Türkiye'deki bağımsız düzenleyici kurulları işlem maliyetleri teorisi perspektifinden analiz etmeyi amaçlamaktadır. Bu doğrultuda, öncelikle işlem maliyetleri teorisi hakkında geniş bir literatür taraması yapılmıştır. Literatürde dağınık olarak duran ve üzerinde uzlaşma bulunmayan işlem ve işlem maliyeti kavramları bağımsız düzenleyici kurullar bağlamında tartışılmıştır. İşlem maliyetleri teorisine getirilen eleştiriler ve teorinin uygulanmasına yönelik ampirik çalışmalar da ayrıca ele alınmaktadır.

Tezin önemli bir katkısı, işlem maliyetleri teorisi perspektifinden bağımsız düzenleyici kurullara özgü işlem maliyetlerini alt kategorilere ayırarak analizini yapmasıdır. Bu bağlamda, bağımsız düzenleyici kurullara ilişkin işlem maliyetleri, düzenleyici taahhütten kaynaklanan maliyetler, siyasi işlem maliyetleri, Bağımsız Düzenleyici Kurulların zaman döngüsü içerisinde kuşatılması sonucunda ortaya çıkan işlem maliyetleri ve düzenleyici süreçte ortaya çıkan işlem maliyetleri başlıklarına ayrılarak tartışılmaktadır.

Tezin bir diğer katkısı ise, Türkiye'de halihazırda faaliyet gösteren Bağımsız Düzenleyici Kurulların, ülkemize özgü koşullar altında işlem maliyetlerinin analiz edilmesidir. Burada, Türkiye'ye özgü düzenleyici taahhüt sorunu, Hükümetlerin bu kurumları nasıl gördüğü, TBMM'de yapılan tartışmalar ve uluslararası bir kuruluş olarak AB'nin Türkiye'deki Bağımsız Düzenleyici Kurullara bakış açısı, Türkiye'deki bağımsız düzenleyici kurulların finansmanı için yaratılan kaynaklar ve Türkiye'de bu kurumlara yetki devrine ilişkin müdahaleler altbaşlıkları ile incelenen siyasi işlem maliyetleri, bu kurumların Türkiye'deki işleyiş maliyetleri ve merkezi yönetim bütçesi içerisinde nasıl konumlandırıldıkları tartışılmaktadır. Böylelikle, bu kurumların kamuya ve merkezi bütçeye maliyetinin ne şekilde gerçekleştiği incelenmektedir.

Son olarak tez, Türk bankacılık sektöründeki işlem maliyetlerini somut bir biçimde ortaya koyarak, önerilen yöntemle Türkiye'deki bağımsız düzenleyici kurulların düzenledikleri sektörde işlem maliyetlerini hesaplamak ve sonuçlarını değerlendirmek üzere adapte edebilecekleri bir yol haritası örneği sunmaktadır.

Anahtar Sözcükler

Bağımsız Düzenleyici Kurullar, İşlem Maliyetleri Teorisi, Türkiye'de Bağımsız Düzenleyici Kurullara İlişkin İşlem Maliyetleri, Siyasi İşlem Maliyetleri, Türk Bankacılık Sektöründe İşlem Maliyetleri

ABSTRACT

ERASLAN HIZLI, Özlem. İşlem Maliyetleri Teorisi Çerçevesinde Türkiye'de Bağımsız Düzenleyici Kurullar, Doktora Tezi, Ankara, 2018.

The aim of this study is to analyze independent regulatory agencies (IRAs) in Turkey from the perspective of transaction costs theory. In this respect, first of all a large literature scanning has been made regarding transaction costs theory. The concepts of "transaction" and "transaction cost" have been discussed with respect to IRAs. Critics about transaction costs theory and empirical studies regarding the theory have also been taken into account.

An important contribution of the thesis is to analyze the transaction costs specific to IRAs by dividing into subcategories from the viewpoint of transaction costs theory. In this context, transaction costs related to IRAs are discussed under the titles of costs arising from regulatory commitment, political transaction costs, transaction costs stemming from regulatory capture of IRAs as a result of time cycles and transaction costs that emerge in regulatory process.

Another contribution of the thesis is to analyze transaction costs of IRAs currently operating in Turkey under the specific conditions of our country. At this point, the problem of regulatory commitment in Turkey; political transaction costs analyzed under the subtitles of how these institutions are perceived by the governments, discussions made at the Turkish Grand National Assembly, point of view of the EU towards IRAs in Turkey as a supranational institution, sources created in order to finance IRAs in Turkey and interventions to the transfer of authority to IRAs; operational costs of IRAs and how these institutions are located in the central administration budget are discussed. In this way, the realisation of the costs of these institutions to the public and central budget are analyzed.

Finally, the thesis puts forth transaction costs in the Turkish banking sector in a concrete way and presents a road map suggesting a methodology that can be adapted by Turkish IRAs to the relevant sectors that they regulate in order to calculate transaction costs and to assess their results.

Key Words

Independent Regulatory Agencies, Transaction Costs Theory, Transaction Costs Regarding IRAs in Turkey, Political Transaction Costs, Transaction Costs in Turkish Banking Sector

İÇİNDEKİLER

KABUL VE ONAY	i
BİLDİRİM	ii
YAYIMLAMA VE FİKRİ MÜLKİYET HAKLARI BEYANI.....	iii
ETİK BEYAN.....	iv
İTHAF	v
TEŞEKKÜR	vi
ÖZET.....	vii
ABSTRACT	viii
İÇİNDEKİLER	ix
KISALTMALAR DİZİNİ	xvi
TABLolar DİZİNİ	xvii
GİRİŞ	1
BİRİNCİ BÖLÜM:BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURULLAR.....	8
1.1.DÜZENLEYİCİ DEVLET VE BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURULLAR.	8
1.1.1.Bağımsız Düzenleyici Kurulların Ortaya Çıkış Nedenleri.....	9
1.1.1.1. Tarafsızlık İhtiyacı.....	9
1.1.1.2. Hızlı Teknolojik Gelişim.	10
1.1.1.3. Uzun Vadeli Karar ve Önlemler Alabilme.	11
1.1.1.4. Neoliberalizmin Etkisi.	11
1.1.1.5. Yargı ve Etkili Denetim İşlevinin Yetersizliği.	12
1.1.1.6. Düzenleyici Taahhüt ve Taahhüt Yetersizliği Sorunu.....	12
1.2. ULUSLARARASI DENEYİMLER.	13
1.2.1. Anglo Sakson Ülkeleri.	13
1.2.2. Kıta Avrupası.	15
1.3. BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURULLARIN KAVRAMSAL ÖZELLİKLERİ	15
1.3.1.Bağımsızlık.....	16
1.3.1.1.Bağımsızlığın Boyutları.....	21
1.3.2. Özerklik.....	23
1.3.2.1.Özerkliğin Boyutları.	24
1.3.2.1.1. Mali Özerlik.....	24

1.3.2.1.2. İdari Özerklik.....	25
1.3.3. Hesapverebilirlik.	25
1.3.4. Bağımsız Düzenleyici Kurulların Meşruiyeti.	26
1.3.5. İdari Otorite Niteliği.....	27
1.3.6. Kamusal Yaşamın Duyarlı Sektörlerinde Faaliyet Göstermeleri.	27
1.4. BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURULLARIN FAALİYET ALANLARI ...	29
1.5. BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURULLARIN YETKİLERİ	30
1.5.1. Regülasyon (Düzenleme) Yetkisi.....	30
1.5.2. Görüş Bildirme ve Danışmanlık Yapma Yetkisi.....	30
1.5.3. Gözetim ve Denetim Yetkisi.	31
1.5.4. Yaptırım Uygulama Yetkisi.	32
1.5.5. Savcı veya Yargıca Başvurma Yetkisi.	33
1.5.6. Uyuşmazlık Çözme Yetkisi.....	33
1.6. BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURULLARIN YAPISAL ÖZELLİKLERİ	34
1.6.1. Karar Alma Mekanizması.	34
1.6.2. Kurul Üyelerinin Atanması, Görev Süreleri ve Üyelere Sağlanan Güvenceler.	35
1.6.3. Bütçeleri.	35
1.6.4. Personel Örgütlenmesi.	36
1.6.5. Yönetişimle Bağlantısı.	36
1.7. BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURULLARIN OLUMLU VE ELEŞTİRİLEN YÖNLERİ	37
1.7.1. Bağımsız Düzenleyici Kurulların Olumlu Yönleri.	37
1.7.1.1. Teknik Uzmanlaşma.....	37
1.7.1.2. Çabuk ve Etkin Müdahalede Bulunabilme.....	38
1.7.1.3. Siyasi Beklenti ve Çıkarlardan Soyutlanma.....	38
1.7.2. Bağımsız Düzenleyici Kurulların Eleştirilen Yönleri.....	39
1.7.2.1. Denetlenme ve Siyasi Meşruiyet Sorunu.	39
1.7.2.2. İdarenin Bütünlüğü İlkesine Dair Eleştiriler.	40
1.7.2.3. Düzenleyicinin Kuşatılması Sorunu.....	41
İKİNCİ BÖLÜM:TÜRKİYE'DE BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURULLAR.....	42
2.1. TÜRKİYE'DE BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURULLARIN ORTAYA ÇIKIŞ SÜRECİ VE MEVCUT KONUMLARI	42
2.1.1 Türkiye’de Ortaya Çıkışı.....	42

2.1.2. Türkiye’de Ortaya Çıkış Nedenleri.	43
2.1.2.1. 24 Ocak Kararlarıyla Başlayan Sürecin Etkisi.	43
2.1.2.2. Özelleştirme Süreci.	44
2.1.2.3. Yolsuzluklar.	44
2.1.2.4. Uluslararası Kurumların Etkisi.	45
2.2. DEVLET ÖRGÜTÜ İÇERİSİNDEKİ YERLERİ VE ANAYASAL KONUMLARI.	47
2.2.1. Anayasal Konumlarına İlişkin Anayasa Mahkemesi Kararları.	49
2.3. TÜRKİYE’DE FAALİYET GÖSTEREN BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURULLAR	49
2.3.1. Sermaye Piyasası Kurulu.	56
2.3.2. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu.	57
2.3.3. Rekabet Kurumu.	57
2.3.4. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu.	58
2.3.5. Kamu İhale Kurumu.	58
2.3.6. Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu.	59
2.3.7. Şeker Kurumu.	60
2.3.8. Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu.	61
2.3.9. Radyo ve Televizyon Üst Kurulu.	62
2.3.10. Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu. ..	62
2.3.11. Kişisel Verileri Koruma Kurumu.	63
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM: İŞLEM MALİYETLERİ TEORİSİ	64
3.1. ÖRGÜT İKTİSADI.	64
3.2. ASİL VEKİL TEORİSİ.	65
3.2.1. Asil Vekil Teorisinin Bağımsız Düzenleyici Kurullarla İlişkisi.	66
3.2.2. Asil Vekil Teorisinden İşlem Maliyetlerine Geçiş.	67
3.3. İŞLEM MALİYETLERİ TEORİSİ.	68
3.3.1. Asil Vekil Teorisi ve İşlem Maliyetleri Teorisi Arasındaki İlişki.	68
3.3.2. İşlem ve İşlem Maliyeti.	70
3.3.3. İşlem Maliyetlerinin Kaynakları.	72
3.3.4. Bilgi Asimetrisi ve İşlem Maliyeti.	73
3.3.5. İşlem Maliyeti Türleri.	74
3.3.5.1. Sözleşme Yapılmadan Önce Ortaya Çıkan İşlem Maliyetleri.	75
3.3.5.2. Sözleşme Yapıldıktan Sonra Ortaya Çıkan İşlem Maliyetleri.	76

3.3.6. İşlem Maliyetleri Teorisinin Varsayımları	76
3.3.6.1. Davranışsal Varsayımlar.	77
3.3.6.1.1. Sınırlı Rasyonalite.	77
3.3.6.1.2. Fırsatçılık.	78
3.3.7. Çevresel Faktörler.	79
3.3.7.1. Belirsizlik.	79
3.3.7.2. Küçük Sayılar.	80
3.3.8. İşlem Boyutları.	80
3.3.8.1. Varlık Özelliği.	81
3.3.8.1.1. Yer Özelliği.	82
3.3.8.1.2. Fiziksel Varlığın Özelliği.	83
3.3.8.1.3. İnsan kaynaklarının Özelliği.	83
3.3.8.1.4. Tahsisli Varlıklar.	84
3.3.8.2. İşlemlerin Belirsizliği.	84
3.3.8.3. Sıklık.	84
3.3.9. Piyasanın Başarısızlığı ve Yönetişim Yapıları.	85
3.3.9.1. Piyasa Yönetişi.	87
3.3.9.2. Üç Taraflı Yönetişim.	88
3.3.9.3. İki Taraflı Yönetişim / Birleşik Yönetişim.	88
3.3.10. İşlem Maliyetleri Teorisine Getirilen Eleştiriler.	89
3.3.11. İşlem Maliyetleri Teorisinin Uygulanması ve Ölçülmesindeki Güçlükler.	89
3.3.11.1. Ekonomik ve Finansal Piyasalarda Yapılan Çalışmalar.	90
3.3.11.2. Williamson'un İşlem Maliyeti Anlayışına İlişkin Yapılan Çalışmalar.	91
3.3.11.2.1. İşlem Sektörüne İlişkin Yapılan Çalışmalar.	91
3.3.11.2.2. Piyasa Dışı İşlem Maliyetlerine İlişkin Yapılan Çalışmalar.	92
DÖRDÜNCÜ BÖLÜM: BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURULLAR AÇISINDAN İŞLEM MALİYETLERİ	93
4.1. DÜZENLEYİCİ SÜREÇTE BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURULLARIN ROLÜ.	93
4.2. BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURULLARA YETKİ DEVREDİLMESİ VE ARKASINDA YATAN NEDENLER	94
4.2.1. Sorumluluk Devri.	95

4.2.2. Teknik Zorunluluklar.	96
4.2.3. Güven Sorunu.....	96
4.2.4. Güvenilir Düzenleyici Taahhüt.	97
4.2.5. Uluslararası Kuruluşların Etkisi.	98
4.2.6. Bağımsız Düzenleyici Kurulların Geleneksel Bürokrasinin Sorunlarına Çözüm Olarak Görülmesi.....	98
4.3. İŞLEM MALİYETLERİ TEORİSİNİN BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURULLARA UYARLANMASI.	99
4.4. BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURULLARIN İŞLEM MALİYETLERİNİ ETKİLEYEN FAKTÖRLER.....	100
4.5. BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURULLARA İLİŞKİN İŞLEM MALİYETLERİ.....	101
4.5.1. Düzenleyici Taahhütten Kaynaklanan Maliyetler.....	102
4.5.2. Siyasi İşlem Maliyetleri.	104
4.5.3. Bağımsız Düzenleyici Kurulların Zaman Döngüsü İçerisinde Kuşatılması Sonucunda Ortaya Çıkan İşlem Maliyetleri	105
4.5.4. Düzenleyici Süreçte Ortaya Çıkan İşlem Maliyetleri.	106
4.5.4.1. Düzenleyici Etki Analizinin Bağımsız Düzenleyici Kurullar Açısından Kullanılması.	107
BEŞİNCİ BÖLÜM: TÜRKİYE'DEKİ BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURULLARIN İŞLEM MALİYETLERİ TEORİSİ ÇERÇEVESİNDE DEĞERLENDİRİLMESİ	111
5.1. TÜRKİYE'DEKİ BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURULLARA İLİŞKİN İŞLEM MALİYETLERİNİN BOYUTLARI.	111
5.1.1. Türkiye'de Düzenleyici Taahhüt Sorunu.....	112
5.1.1.1. SPK Tarafından Yapılan Düzenlemelerin Değişim Sıklığı.....	112
5.1.1.2. BDDK Tarafından Yapılan Düzenlemelerin Değişim Sıklığı..	114
5.1.2. Türkiye'de Siyasi İşlem Maliyetleri.	116
5.1.2.1. Türkiye'de Hükümetlerin Bağımsız Düzenleyici Kurullara Bakış Açısı.....	117
5.1.2.2. Türkiye'de Bağımsız Düzenleyici Kurulların Oluşum Sürecinde TBMM'de Yapılan Tartışmalar.....	120
5.1.2.3. AB'nin Türkiye'deki Bağımsız Düzenleyici Kurullara Bakış Açısı.....	121
5.1.2.4. Türkiye'deki Bağımsız Düzenleyici Kurulların Yeni Kaynaklar Yaratması ve Bunların Kontrolü	125

5.1.2.5. Türkiye’de Bağımsız Düzenleyici Kurullara Yetki Devrine İlişkin Müdahaleler	128
5.1.3. Türkiye’de Düzenleyici Süreçte Ortaya Çıkan İşlem Maliyetleri.	133
5.1.3.1. Mevzuata Uyum Maliyetleri	133
5.1.3.2. Bürokrasinin Maliyeti	135
5.1.3.2.1. Standart Maliyetler Modeli	135
5.1.3.2.2. Standart Maliyetler Modelinde Bilgi Yükümlülükleri.	136
5.1.3.2.3. Standart Maliyet Modelinin Türkiye’de Uygulanması	137
5.1.4. Türkiye’deki Bağımsız Düzenleyici Kurulların İşleyiş Maliyetleri.....	138
5.1.4.1. Çalışmanın Sınırlılıkları, İşlem Maliyetlerini Ölçmenin Zorlukları ve Kullanılan Yöntem.....	139
5.1.4.2. Örgütsel Yapı	142
5.1.4.3. Personelin Durumuna İlişkin Bilgiler	146
5.1.4.3.1. Personelin Öğrenim Durumuna İlişkin Bilgiler.	147
5.1.4.3.2. Personel Giderlerine İlişkin Bilgiler	148
5.1.4.4. Taraf Olunan Davalar	148
5.1.4.4.1. SPK’nın Taraf Olduğu Davalar	149
5.1.4.4.2. BDDK’nın Taraf Olduğu Davalar	150
5.1.4.4.3. BDDK ve SPK’nın Taraf Olduğu Davaların Karşılaştırılması	151
5.1.4.5. Bilgi Edinme Başvuruları ve Yatırımcı Şikayetleri	152
5.1.4.5.1. SPK’ya Gelen Bilgi Edinme Başvuruları ve Şikayetler	152
5.1.4.5.2. BDDK’ya Gelen Bilgi Edinme Başvuruları ve Şikayetler..	153
5.1.4.5.3. SPK ve BDDK’ya Gelen Bilgi Edinme Başvuruları ve Yatırımcı Şikayetlerinin Karşılaştırılması	154
5.1.4.6. Türkiye’de Bağımsız Düzenleyici Kurulların Bütçeleri, Gelir ve Giderleri	155
5.1.4.6.1. BDDK ve SPK Bütçelerinin Karşılaştırılması	155
5.1.4.6.2. Türkiye’de Bağımsız Düzenleyici Kurulların Gayrisafi Yurtiçi Hasıla İçindeki Yeri	157
5.1.4.6.3. Türkiye’de Bağımsız Düzenleyici Kurulların Merkezi Yönetim Bütçesindeki Yeri.....	159

5.1.4.6.4. Türkiye’de Bağımsız Düzenleyici Kurulların Merkezi Yönetim Bütçe Ödenekleri İçindeki Yeri..	168
5.1.4.6.5. Türkiye’de Bağımsız Düzenleyici Kurulların Merkezi Yönetim Bütçe Dengesi İçindeki Yeri.....	170
ALTINCI BÖLÜM: İŞLEM MALİYETLERİ AÇISINDAN BDDK ve BANKACILIK SEKTÖRÜ UYGULAMA ÖRNEĞİ.....	173
6.1. BANKACILIK SEKTÖRÜNDEKİ İŞLEM MALİYETLERİ.....	173
6.1.1. Türk Bankacılık Sektöründeki İşlem Maliyetleri.....	175
6.1.1.1. Türkiye’deki Bankalara İlişkin Bilgiler.....	176
6.1.1.2. Türkiye’deki Bankaların İşlem Maliyetlerinin Hesaplanmasına İlişkin Metodoloji	176
6.1.1.3. Türkiye’deki Kamu Sermayeli Mevduat Bankalarının İşlem Maliyetleri.	179
6.1.1.4. Türkiye’deki Özel Sermayeli Mevduat Bankalarının İşlem Maliyetleri.	183
6.1.1.5. Türkiye’deki Yabancı Sermayeli Mevduat Bankalarının İşlem Maliyetleri.	173
6.1.1.6. Türkiye’deki Bankacılık Sektörünün Bütünü Açısından İşlem Maliyetleri.	186
6.1.1.7. Türkiyede’ki Bankaların Alt Sektörlere Göre İşlem Maliyetlerinin Karşılaştırılması	193
6.2. BDDK AÇISINDAN İŞLEM MALİYETLERİ.	195
SONUÇ	199
KAYNAKÇA.....	217
EK/1: ANAYASA MAHKEMESİ’NİN BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURULLARA İLİŞKİN ÖRNEK KARARLARI	241
EK/2: 2006-2016 DÖNEMİNDE YAPILAN SPK TEBLİĞ VE YÖNETMELİKDEĞİŞİKLİKLERİ.....	243
EK/3: 2005-2016 DÖNEMİNDE YAPILAN BDDK TEBLİĞ VE YÖNETMELİK DEĞİŞİKLİKLERİ.....	252
EK/4: TÜRKİYE’DE HÜKÜMET PROGRAMLARINDA BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURULLAR	256
EK/5: TÜRKİYE’DE BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURULLARIN OLUŞUM SÜRECİNDE TBMM TUTANAKLARINDA YER ALAN TARTIŞMALAR .	264
EK/6: AB İLERLEME RAPORLARINA GÖRE TÜRKİYE’DE BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURULLAR..	268
EK/7: TÜRKİYE’DEKİ BANKALARA İLİŞKİN BİLGİLER	280

EK/8: ETİK KURUL MUAFİYETİ FORMU..	282
EK/9: TEZ ÇALIŞMASI ORJİNALLİK RAPORU	283



KISALTMALAR DİZİNİ

AB:	Avrupa Birliği
ABD:	Amerika Birleşik Devletleri
BDK:	Bağımsız Düzenleyici Kurul
BDDK:	Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu
BİMER:	Başbakanlık İletişim Merkezi
BTK:	Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu
DB:	Dünya Bankası
DDK:	Devlet Denetleme Kurumu
DEA:	Düzenleyici Etki Analizi
DTÖ:	Dünya Ticaret Örgütü
EPDK:	Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu
IMF:	Uluslararası Para Fonu
KGK:	Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu
KHK:	Kanun Hükmünde Kararname
KİK:	Kamu İhale Kurumu
KİT:	Kamu İktisadi Teşekkülleri
KVKK:	Kişisel Verileri Koruma Kurumu
OECD:	İktisadi İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı
RK:	Rekabet Kurumu
RTÜK:	Radyo ve Televizyon Üst Kurulu
SPK:	Sermaye Piyasası Kurulu
ŞK:	Şeker Kurumu
TAPDK:	Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu
TBMM:	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TMSF:	Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu
TOBB:	Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği

TABLOLAR DİZİNİ

Tablo 1. Bağımsız Düzenleyici Kurulların Kuruluş Kanunlarındaki Bağımsızlık Hükümleri.....	17
Tablo 2. Bağımsız Düzenleyici Kurulların Kuruluş Kanunlarında Yer Alan Kurul Üyelerinin Bağımsızlık Hükümleri.....	19
Tablo 3. Türkiye'deki Bağımsız Düzenleyici Kurullara İlişkin Genel Bilgiler.....	51
Tablo 4. Yönetişim Yapılarıyla Eşleştirilen İşlem Türleri.....	86
Tablo 5. 2006-2015 Döneminde SPK'nın Yaptığı Düzenlemeler.....	113
Tablo 6. 2006-2015 Döneminde BDDK'nın Yaptığı Düzenlemeler.....	115
Tablo 7. 2006-2015 Döneminde Alınan SPK Kayıt Ücreti ve BDDK Katılma Payı...	127
Tablo 8. Türkiye'de Bağımsız Düzenleyici Kurullara Yönelik Yapılan İkincil Düzenlemeler ve Etkileri.....	130
Tablo 9. Türkiye'de Bağımsız Düzenleyici Kurullarda Kurul Başkan ve Üyelerinin Görevden Alınmalarına Yönelik Yapılan Düzenlemeler.....	132
Tablo 10. Türkiye'de Bağımsız Düzenleyici Kurulların Örgütsel Yapısına İlişkin Bilgiler.....	142
Tablo 11. 2002-2016 Döneminde BDDK ve SPK'nın Kadrolu Personel Sayılarının Karşılaştırılması.....	146
Tablo 12. BDDK ve SPK Personelinin Öğrenim Durumları.....	147
Tablo 13: BDDK ve SPK'nın Personel Giderleri.....	148
Tablo 14. SPK'nın Taraf Olduğu İdari Davalara İlişkin Bilgiler.....	150
Tablo 15. BDDK'nın Taraf Olduğu Davalara İlişkin Bilgiler.....	151
Tablo 16. BDDK ve SPK'nın Taraf Olduğu Dava Sayılarının Karşılaştırılması.....	151
Tablo 17. SPK'ya Gelen Bilgi Edinme Başvuruları ve Yatırımcı Şikayetleri.....	153
Tablo 18. BDDK'ya Gelen Bilgi Edinme Başvuruları ve Yatırımcı Şikayetleri.....	154
Tablo 19. SPK ve BDDK'ya Gelen Bilgi Edinme Başvuruları ve Şikayetlerin Karşılaştırılması.....	154
Tablo 20. 2002-2015 Döneminde BDDK Bütçesine İlişkin Bilgiler.....	155
Tablo 21. 2002-2015 Döneminde SPK Bütçesine İlişkin Bilgiler.....	156
Tablo 22. Türkiye'de Bağımsız Düzenleyici Kurulların Net Gelir Tahsilatı Toplamının Gayrisafı Yurtiçi Hasıla İçindeki Payı.....	157

Tablo 23. Türkiye'de Bağımsız Düzenleyici Kurulların Toplam Bütçe Giderleri ve Gayrisafi Yurtiçi Hasıla İçindeki Payı.....	158
Tablo 24. Türkiye'de Bağımsız Düzenleyici Kurulların Gelirlerinin Merkezi Bütçe Gelirleri İçerisindeki Payı.....	159
Tablo 25. Türkiye'de Bağımsız Düzenleyici Kurulların Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri İçerisindeki Payı.....	160
Tablo 26. Türkiye'de Bağımsız Düzenleyici Kurulların Toplam Bütçe Giderlerinin Yıllar İçerisindeki Artış Oranları.....	161
Tablo 27. Türkiye'de Bağımsız Düzenleyici Kurulların Ekonomik Sınıflandırma Bazında Giderleri.....	162
Tablo 28. Türkiye'de Bağımsız Düzenleyici Kurulların Merkezi Yönetim Bütçesi İçerisindeki Fonksiyonel Sınıflandırmalar.....	164
Tablo 29. Türkiye'de Bağımsız Düzenleyici Kurulların Net Gelir Tahsilatları Toplamının Yıllar İçerisindeki Artış Oranları.....	165
Tablo 30. Türkiye'de Bağımsız Düzenleyici Kurulların Bütçe Gelirlerinin Artış Oranları ile Merkezi Yönetim Bütçe Gelirlerinin Karşılaştırılması.....	166
Tablo 31. Türkiye'de Bağımsız Düzenleyici Kurulların Bütçe Giderlerinin Artış Oranları ile Merkezi Yönetim Bütçe Giderlerinin Karşılaştırılması.....	167
Tablo 32. Türkiye'de Bağımsız Düzenleyici Kurulların Başlangıç Ödeneklerinin Merkezi Yönetim Bütçesi Başlangıç Ödenekleri İçerisindeki Payı.....	168
Tablo 33. Türkiye'de Bağımsız Düzenleyici Kurulların Yılsonu Ödeneklerinin Merkezi Yönetim Bütçesi Yılsonu Ödenekleri İçerisindeki Payı.....	169
Tablo 34. Türkiye'de Bağımsız Düzenleyici Kurulların Ödenek Üstü Giderleri.....	170
Tablo 35. Türkiye'de Yıllar İtibariyle Merkezi Yönetim Bütçe Dengesi.....	171
Tablo 36. Türkiye'de Bağımsız Düzenleyici Kurulların Gelir Fazlası.....	172
Tablo 37. Türkiye'deki Kamu Sermayeli Mevduat Bankalarının İşlem Maliyetleri....	179
Tablo 38. Türkiye'deki Özel Sermayeli Mevduat Bankalarının İşlem Maliyetleri.....	183
Tablo 39. Türkiye'deki Yabancı Sermayeli Mevduat Bankalarının İşlem Maliyetleri..	186
Tablo 40. Türkiye'deki Bankacılık Sektörünün Bütünü Açısından İşlem Maliyetleri.....	189
Tablo 41. Türkiye'deki Bankaların Alt Sektörlere Göre İşlem Maliyetlerinin Karşılaştırılması.....	193

GİRİŞ

Kamudaki işlem maliyetlerinin azaltılması, piyasa mekanizmasının işlerliğinin sağlanması, siyasilerin popülist politikalarının önüne geçilmesi ve devlet müdahalelerinin minimize edilmesi için geleneksel kamu bürokrasisinin dışında ortaya çıkan “Bağımsız Düzenleyici Kurullar” genel idare örgütü içerisinde görülmekle birlikte, geleneksel yönetimden bağımsız olarak faaliyette bulunmaktadır.

Bağımsız Düzenleyici Kurulların neden kurulduğu ve sayılarının hızla arttığı, hangi ihtiyaçlar sonucunda ortaya çıktığı, kurulma amaçlarını ve kendilerinden beklenen faydayı sağlayıp sağlayamadıkları, oluşmalarında etkin olan faktörlerin ve kuramsal temellerin ne kadar geçerliliğini koruduğu, kuruluş Kanunlarında ifade edilen idari ve mali özerklikte ölçünün kaçıp kaçmadığı, gelecekte varlıklarını mevcut halleriyle koruyup korumayacakları ve/veya ne kadar değişime uğrayacakları gibi konular Türkiye gündeminde sürekli tartışılmalı olup, halen de Bağımsız Düzenleyici Kurullarla ilgili kafa karışıklığı devam etmektedir.

Ancak, Bağımsız Düzenleyici Kurulların oluşumuna altyapı hazırlayan kamu yönetimindeki değişimde, kamudaki işlem maliyetlerinin azaltılması ve piyasa mekanizmasının işlerliğinin sağlanması hedefleri çok önemli bir rol oynamıştır. Bu itibarla, örgütsel teoriyi ve kontrat (sözleşme) yasasını bir araya getirmeyi amaçlayan, disiplinler arası örgütsel ekonomi esaslarına dayalı bir yaklaşım olan İşlem Maliyetleri Teorisi’nin varsayımları dikkate alınarak, Bağımsız Düzenleyici Kurulların inşa edilmesinde söz konusu teorinin ne ölçüde etkili olduğu, bu teorinin ışığında Bağımsız Düzenleyici Kurulların Türk idare sistemindeki yerleri ve geleceklerinin değerlendirilmesi önem arz etmektedir.

Bu noktadan hareketle, bu Tez çalışmasının konusunu, ülkemizde halen kamu tüzel kişiliği ile faaliyet gösteren Bağımsız Düzenleyici Kurulların herşeyden önce birer örgüt olmalarından yola çıkarak, özellikle de 2000’lerin başlarında hızla çoğaldıkları ve neredeyse kamu yönetiminde yeniden düzenlenmesi düşünülen her konu için bir Bağımsız Düzenleyici Kurul kurulmasının çözüm gibi önerildiği dikkate alındığında, Türkiye’de Bağımsız Düzenleyici Kurulların kuramsal temellerine, mevcut durumlarına, faaliyetlerine ve etkinliklerine İşlem Maliyetleri Teorisinin ne şekilde uyarlanabileceği konusuna odaklanılarak, bahse konu teorinin temel varsayımları ile özgün bir şekilde tartışmak oluşturmaktadır.

Tez çalışmasının amacı ise, günümüzde idari yapının önemli bileşenlerinden biri olarak ortaya çıkan bağımsız düzenleyici kurulların İşlem Maliyetleri Teorisi perspektifinden analize tabi tutularak, bu kurullara yetki devri, düzenleyici ve denetleyici rolleri çerçevesinde yaptıkları çalışmalar ve işleyişlerinin söz konusu teori çerçevesinde ele alınması; Teori'nin temel kavramlarından olan işlem ve işlem maliyetinin bu kurumlara nasıl adapte edilebileceğinin, bu kurumların kamuya ve merkezi bütçeye maliyetinin ne şekilde gerçekleştiğinin incelenmesidir.

Bu kapsam ve amaç doğrultusunda, tez altı bölümden oluşmaktadır. "Bağımsız Düzenleyici Kurullar" başlığını taşıyan Birinci Bölümde, toplumsal yaşamın duyarlı sektörlerinde faaliyet gösteren, klasik kamu kurumlarının dışında değerlendirilen ve genel idare örgütü içerisinde görülmekle birlikte, yetkilerini kendi sorumlulukları altında bağımsız olarak kullanan Bağımsız Düzenleyici Kurullar düzenleyici devlet modelinden yola çıkılarak ele alınmaktadır. Bağımsız Düzenleyici Kurullara gereksinim duyulmasına yol açan ortaya çıkış nedenleri irdelendikten sonra uluslararası deneyimlere değinilmekte, Anglo Sakson ülkeleri ve Kıta Avrupası'ndaki gelişim süreçleri açıklanmaktadır. Birinci Bölüm'ün diğer konusu Bağımsız Düzenleyici Kurulların bağımsızlık, özerklik gibi kendine özgü kavramsal özellikleri, faaliyet alanları, yetkileri, karar alma mekanizmaları, Kurul üyelerinin atanması gibi yapısal özellikleridir. Söz konusu Bölüm, Bağımsız Düzenleyici Kurulların olumlu ve eleştirilen yönlerinin irdelenmesiyle sona ermektedir.

Tez çalışmasının "Türkiye'de Bağımsız Düzenleyici Kurullar" başlığını taşıyan İkinci Bölümü, bu kurumların Türkiye'de ortaya çıkış süreci, ortaya çıkış nedenleri, devlet örgütü içerisindeki yerleri, Anayasal konumlarının açıklanması ile başlamaktadır. Söz konusu Bölüm, mevcut durumda Türkiye'de faaliyet gösteren Bağımsız Düzenleyici Kurulların tek tek incelenmesiyle son bulmaktadır.

Tezin "İşlem Maliyetleri Teorisi" başlığını taşıyan Üçüncü Bölüm'ün başında, örgüt iktisadı ve asil-vekil teorisinden yola çıkılarak, işlem maliyetlerine geçilmektedir. Tez kapsamında asiller, Bağımsız Düzenleyici Kurulların kurulması için kamusal bir vesayet kullanan hükümetler ve seçilmiş siyasetçiler; vekiller ise devredilmiş yetkileri kullanan Bağımsız Düzenleyici Kurullar olarak ele alınmaktadır. Daha sonra, Türkiye için yeni bir teori olan ve hakkında kapsamlı bir çalışma ya da uygulama örneği bulunmayan İşlem Maliyetleri Teorisi'nin ortaya çıkışı ve gelişimi, asil-vekil teorisi ile

İşlem Maliyetleri Teorisi arasındaki ilişki, teorinin işlem ve işlem maliyeti gibi temel kavramları, işlem maliyetlerinin kaynakları, türleri, teorinin varsayımları, işlemin boyutları, piyasa başarısızlığı ve yönetim yapıları açıklanmaktadır. Üçüncü Bölüm, İşlem Maliyetleri Teorisine getirilen eleştiriler, teorinin uygulanması ve işlem maliyetlerinin tanımlanmasındaki ve ölçülmesindeki güçlükler ile teorinin uygulanmasına yönelik çalışmaların ele alınmasıyla tamamlanmaktadır.

Çalışmanın Dördüncü Bölümü'nde "Bağımsız Düzenleyici Kurumlar Açısından İşlem Maliyetleri" incelenmektedir. Bu bağlamda, ilk olarak, düzenleyici süreçte Bağımsız Düzenleyici Kurulların rolü, bu Kurullara yetki devri ve bunun arkasında yatan nedenler, Bağımsız Düzenleyici Kurulların işlem maliyetlerini etkileyen faktörler analiz edilmektedir. İşlem Maliyetleri Teorisi'nin Bağımsız Düzenleyici Kurullara uyarlanmasına ilişkin bir çalışma ya da kabul görmüş bir tanımlamaya rastlanmamıştır. Bu nedenle, Bölüm'de Bağımsız Düzenleyici Kurullara ilişkin işlem maliyetleri, düzenleyici taahhütten kaynaklanan maliyetler, siyasi işlem maliyetleri, Bağımsız Düzenleyici Kurulların zaman döngüsü içerisinde kuşatılması sonucunda ortaya çıkan işlem maliyetleri ve düzenleyici süreçte ortaya çıkan işlem maliyetleri başlıklarına ayrılarak tartışılmaktadır. Dördüncü Bölüm'ün sonunda, ülkemizde bir dönem pilot uygulama örnekleri yapılan fakat halihazırda uygulanmayan düzenleyici etki analizinin Bağımsız Düzenleyici Kurullar açısından nasıl kullanılabileceği hususu ele alınmaktadır.

Tezin Beşinci Bölümü'nün başlığı "Türkiye'de Bağımsız Düzenleyici Kurulların İşlem Maliyetleri Teorisi Çerçevesinde Değerlendirilmesi"dir. Bu Bölüm'ün kapsamının açıklanmasından önce, çalışmanın sınırlılıkları, işlem maliyetlerini tanımlamanın ve ölçmenin zorlukları ve çalışma yönteminden bahsetmekte yarar vardır. İşlem maliyetleri, halen üzerinde çalışılmaya ve tartışılmaya devam eden, tanımlanması zor olan bir kavramdır. İşlem maliyetlerinin fiziksel sistemlerdeki sürtünme gibi metaforik bir kavram olması nedeniyle tam olarak ölçülmesi de zordur, bu nedenle önemli eleştirilere de maruz kalmaktadır. Söz konusu zorluğun yanı sıra, tez çalışmasının en önemli sınırlılığı Bağımsız Düzenleyici Kurullara ait işlem maliyetinin tam olarak hesaplanması için Bağımsız Düzenleyici Kurullar ortaya çıkmadan önceki süreçte işlem hacmi ve maliyetlerine ilişkin veri bulunmaması ve tek tek firmalar üzerinde araştırma yapılmasının imkansızlığı ile işlem maliyetlerindeki olası artışların Bağımsız

Düzenleyici Kurulların varlığından mı yoksa piyasaların, ekonominin ve çevresel faktörlerin konjonktürel etkilerinden mi kaynaklandığının ayrıştırılmasının gerekmesi, ancak bunun mümkün olmamasıdır.

Bu nedenle, tez çalışmasının özellikle, Türkiye'de düzenleyici taahhüt sorunu ve Türkiye'deki Bağımsız Düzenleyici Kurullara ilişkin işleyiş maliyetleri kısımlarında, derinlemesine incelemeye tabi tutulan Bağımsız Düzenleyici Kurullar Sermaye Piyasası Kurulu (SPK) ve Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK) olarak sınırlandırılmıştır. Söz konusu sınırlandırma yapılırken, her iki kurumun da düzenledikleri ve denetledikleri sektörlerin büyüklüğü ve önemi, söz konusu sektörlerin gayri safi milli hasıla içindeki payları, etki alanlarının genişliği ve piyasa ekonomisinin düzenlenmesi alanında faaliyet göstermeleri, ayrıca her ikisinin de mali sektörde düzenleme ve denetleme yapmaları nedeniyle karşılaştırılabilir olmaları etkili olmuştur. Ancak, Türkiye'de bağımsız düzenleyici kurulların bütçeleri, gelir ve giderleri incelenirken, mevcut durumda Türkiye'deki tüm Bağımsız Düzenleyici Kurullara ait toplu veriler üzerinden analiz gerçekleştirilmiştir.¹

İnceleme dönemi ise temel olarak 2006-2015 olarak belirlenmiştir. 2006 yılının başlangıç olarak kabul edilmesinin nedeni, bütçe incelemeleri bakımından, Bağımsız Düzenleyici Kurulların 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na tam anlamıyla 2006 yılında entegre olmaları ve bu yıldan önce Bağımsız Düzenleyici Kurullarla ilgili toplu bilgi edinilememesidir. 2015 yılının inceleme dönemi sonu olarak belirlenmesinin nedenleri ise, tüm Bağımsız Düzenleyici Kurullar açısından verilere en fazla bu yıla kadar ulaşılabilmesi nedeniyle anlamlı karşılaştırmalar yapılabilmesini sağlamak ve çalışmanın son Bölümü'nde yer alan işlem maliyetleri uygulama örneği için kullanılan bankacılık sektörü verilerine 2015 yılından sonra toplu olarak ulaşılabilmesidir.

Bu çerçevede, Beşinci Bölüm'ün ilk konusu Türkiye'deki Bağımsız Düzenleyici Kurullara ilişkin işlem maliyetlerinin boyutları çerçevesinde, Türkiye'deki düzenleyici

¹ 24 Aralık 2017 tarih ve 30280 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 696 sayılı KHK ile, Şeker Kurumu ve Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu söz konusu tarihten itibaren kapatılmıştır. Her iki Kurum ve Kurul'un görev ve yetkileri, personelleri ile her türlü taşınır, taşit, araç, gereç ve malzeme, borç ve alacakları, hak ve yükümlülükleri, yazılı ve elektronik ortamdaki her türlü kayıtları ve dokümanları Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı'na devredilmiştir. Ancak, tez çalışmasında Bağımsız Düzenleyici Kurullara ilişkin olarak analiz edilen toplu veriler, 2006-2015 dönemini kapsadığından söz konusu iki kurum da içermektedir.

taahhüt sorunu ve Türkiye'deki siyasi işlem maliyetleri incelenmesidir. Siyasi işlem maliyetleri Bağımsız Düzenleyici Kurullar açısından, Türkiye'deki en önemli işlem maliyetlerini oluşturmaktadır. Bu bağlamda, siyasi işlem maliyetleri kapsamında, Hükümet Programları, Türkiye'de Bağımsız Düzenleyici Kurulların oluşum sürecinde TBMM'de yapılan tartışmalar, AB'nin İlerleme Raporları ve Türkiye'deki Bağımsız Düzenleyici Kurullara ait gelir kaynakları ile bunların kontrolü ayrı başlıklar altında incelenmiştir. Beşinci Bölüm'de ayrıca, Türkiye'deki Bağımsız Düzenleyici Kurullara yetki devrine ilişkin olarak yapılan müdahaleler kapsamında Bağımsız Düzenleyici Kurulların idari ve mali özerkliğine yönelik yapılan ikincil düzenlemeler ve bunların Bağımsız Düzenleyici Kurullar üzerindeki etkileri incelenmiştir. Yine, Türkiye'de Bağımsız Düzenleyici Kurullara ilişkin işlem maliyetlerinin bir boyutu olan düzenleyici süreçte ortaya çıkan işlem maliyetleri bağlamında mevzuata uyum maliyeti ve bürokrasi maliyeti hususu incelenmiş; buna yönelik olarak ülkemizde bir dönem pilot uygulaması yapılan halihazırda devam etmeyen düzenleyici etki analizi ile, standart maliyet modelinin Türkiye'de uygulanması ele alınmıştır. Buna ek olarak, Beşinci Bölüm'de, Türkiye'deki Bağımsız Düzenleyici Kurulların işleyiş maliyetlerini analiz etmek üzere, derin incelemeye tabi tutulan SPK ve BDDK özelinde, örgütsel yapıları, personelleri, taraf oldukları davalar, bilgi edinme başvuruları ve yatırımcı şikayetleri ile bütçeleri analiz edilmiştir. Beşinci Bölüm'de, Türkiye'de mevcut durumda faaliyet gösteren tüm Bağımsız Düzenleyici Kurulların toplam bütçe gelirleri, giderleri, merkezi bütçe içerisindeki konumları, ödenekleri, gelir fazlaları incelemeye tabi tutulmaktadır.

Tez çalışması, işlem maliyetleri açısından BDDK ve bankacılık sektörü uygulama örneği başlıklı Altıncı Bölüm'le sona ermektedir. Bu bölümde, Polski tarafından 2001 yılında ABD bankacılık sektöründeki işlem maliyetlerini ölçmeye yönelik olarak yapılmış olan *“Amerikan ticari bankacılık sektöründe işlem maliyetlerinin ve örgütsel değişimin ölçülmesi”* başlıklı çalışmadan hareketle, Türk bankacılık sektöründeki işlem maliyetlerinin hesaplanması ve BDDK açısından değerlendirilmesi yapılmıştır. Öncelikle belirtmek gerekir ki, Polski tarafından da ifade edildiği üzere, *“Bankacılık sektörü işlem maliyetlerinin yoğun olduğu bir sektördür. Bu sektördeki işlem maliyetleri hakkında bir hesaplama yapılabilse de bu hesaplamanın mükemmel olacağını söylemek mümkün değildir.”* Diğer taraftan, bankacılık sektörünün doğası gereği iç ve dış politik ve ekonomik etkilere karşı hassas ve döngüsel etkilere açık olması ve Türk bankacılık

sektöründe hesaplanan işlem maliyetleri üzerindeki etkilerin ne kadarının BDDK'nın işlemlerinden, ne kadarının iç ve dış siyasi ve ekonomik çevresel faktörler ile döngüsel etkilerden kaynaklandığını ayırtırmanın olası olmaması uygulamanın sınırlılıkları olarak karşımıza çıkmaktadır.

Bu çerçevede, Altıncı Bölüm'de kullanılan uygulama metodolojisi kapsamında, bankacılık sektöründe faiz giderleri (bankacılık faaliyetlerinde kullanılan fonların maliyeti) ve faiz dışı giderler (bilgi ve koordinasyon giderleri) olmak üzere iki tür gider bulunduğu kabul edilmektedir. Faiz dışı giderler, personel giderleri, bina, ofis, mobilya vb. giderler ve diğer giderlerden oluşmakta olup; diğer giderler yöneticilere ve yönetim kurulu üyelerine ödenen ücretler, sigorta giderleri, yasal giderler, reklam ve halkla ilişkilerle ilgili giderler, denetim giderleri vb. giderlerden oluşmaktadır. Polski'nin çalışmasında ticari bankalardaki işlem maliyetleri, faiz giderlerinin toplam gelirler içindeki oranı ile faiz dışı giderlerin toplam gelirler içindeki oranının toplamından oluşmaktadır.

Polski'nin çalışmasının Türk bankacılık sektörüne uyarlanmasında kullanılan veriler Türkiye Bankalar Birliği'nin "Türkiye'de Bankacılık Sistemi 1959-2015. Haziran 2016" adlı istatistiki raporlamasından alınmıştır. Söz konusu uyarlamada, öncelikle faiz geliri ve faiz dışı gelirin toplamından oluşacak şekilde toplam gelir hesaplanmış olup, faiz geliri; kredilerden alınan faizler, menkul değerlerden alınan faizler, bankalardan alınan faizler ve para piyasası işlemlerinden alınan faizlerden oluşmaktadır. Öte yandan faiz dışı gelir, net ücret ve komisyon gelirleri ile diğer faaliyet gelirlerinin toplamından, faiz dışı gider ise diğer faaliyet giderlerinden oluşmaktadır. Diğer faaliyet giderlerinin alt kırılımında, personel giderleri, kıdem tazminatı karşılığı, maddi ve maddi olmayan duran varlıklara ilişkin giderler ve diğer işletme giderleri (kiralama, bakım onarım, ilan/reklam) yer almaktadır.

Tüm bu veriler elde edildikten sonra, birinci aşamada; faiz giderinin toplam gelire oranı hesaplanarak işlem maliyetlerinin faiz giderinden kaynaklanan kısmı (fon maliyeti) bulunmuştur. İkinci aşamada; faiz dışı giderin toplam gelire oranı hesaplanmış böylece, işlem maliyetinin faiz dışı giderden kaynaklanan kısmı (yönetim, bilgi toplama ve koordinasyon maliyeti) elde edilmiştir. Üçüncü ve son aşamada ise, toplam işlem maliyeti, faiz giderinden kaynaklanan işlem maliyeti ile faiz dışı giderden kaynaklanan işlem maliyeti olacak şekilde hesaplanmıştır.

Yukarıda belirtilen tüm hesaplamalar hem Türk bankacılık sektörünün bütünü açısından hem de sektörün alt segmentleri olarak, kamu bankaları, özel bankalar ve yabancı bankalar için gerçekleştirilmiştir. Ancak, çalışmada sadece mevduat bankaları esas alınmış olup; kalkınma ve yatırım bankaları ile katılım bankaları kapsam dışında tutulmuştur. Uygulamada inceleme dönemi olarak 1990-2015 yılları arası seçilmiştir. Bu dönemin seçilmesinin nedeni, 2000 yılında faaliyete geçen BDDK'nın, faaliyetlerine başlamadan önceki 10 yıllık dönem (1990-2000) ve sonraki 15 yıllık dönemin (2000-2015) analiz edilerek, BDDK'nın faaliyete geçmesiyle birlikte yaptığı düzenleme ve uygulamaların, bankacılık sektöründeki işlem maliyetlerine etki edip etmediğine ve varsa bu etkinin hangi yönde olduğuna ışık tutulmasıdır.

Altıncı Bölüm'de yer alan söz konusu uygulama, kısıtlılıklarına ve geliştirme potansiyeline rağmen, bundan sonraki süreçte Türkiye'deki Bağımsız Düzenleyici Kurulların düzenledikleri sektörlerde işlem maliyetlerini hesaplamak ve sonuçlarını değerlendirmek üzere adapte edebilecekleri bir yol haritası niteliğinde olması bakımından önemlidir.

BİRİNCİ BÖLÜM

BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURULLAR

1.1. DÜZENLEYİCİ DEVLET VE BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURULLAR

Devletin ekonomiyi düzenleyici faaliyetlerini merkezden planlayan ve yürütmeyi bırakarak demokratik süreçler içerisinde, yine devletin içinde yer alan aynı zamanda da bağımsızlığı da bulunan farklı kurumlara devrettiği devlet yapısına düzenleyici devlet denmektedir (Çetin,2007:10).

Diğer taraftan, liberalizasyon ve özelleştirmeler piyasaları serbestleştirmekle birlikte, beraberinde daha fazla düzenleme getirmiştir. Ayrıca, daha önce devletin iki ana işlevi olan üretim ve dağıtım kısıtla düzenleme işlevi kendine yer edinmeye başlamıştır. Bu eğilim "*düzenleyici devletin yükselişi*" olarak adlandırılmaktadır. Bir başka ifadeyle, düzenleme, devletin temel işlevi haline gelmiştir. Burada sadece devlet özel faaliyetleri düzenlemekle kalmamakta, aynı zamanda özel aktörler de düzenlemeye dahil olmaktadır (Gilardi, 2008:13).

Bağımsız Düzenleyici Kurullar düzenleyici devletin temel kurumsal yapısını oluşturmakta olup, düzenleme sürecinde çok önemli bir kurumsal değişikliği beraberinde getirmiştir. Bu Kurullar kısaca, seçimle işbaşına gelmeyen, doğrudan seçilmişler tarafından da yönetilmeyen ancak, düzenleyici yetkileriyle donatılmış kamu kurumları olarak tanımlanabilir. Bağımsız Düzenleyici Kurullar birçok ülkede kısa sürede hızla yayılmıştır (Gilardi,2008:21-22, Thatcher ve Stone Sweet,2002:2).

Türkiye gündeminde de, ilk olarak ABD'de başlayıp, daha sonra İngiltere, Kıta Avrupası ve oradan da diğer ülkelere yayılan Bağımsız Düzenleyici Kurullar ülkemizde ilk Bağımsız Düzenleyici Kurul olduğu kabul edilen Sermaye Piyasası Kurulu'nun 1981 yılında kurulup, 1982 yılında faaliyete geçmesi ve daha sonra yenilerinin kurularak sayılarının onbire ulaşması ile birlikte 30 yılı aşkın bir süredir yer almaktadır. Türkiye'de Bağımsız Düzenleyici Kurullar kavramını ifade etmek üzere farklı ifadeler kullanılmaktadır. Yaygın olarak "Üst Kurul" kullanılmakla birlikte Bağımsız İdari Otorite, Bağımsız Düzenleyici Kurum, Düzenleyici Kurul, Özerk Kurum aynı kavramı

nitelemek üzere kullanılan ifadelerdir.² Bu çalışmada ise, bu kurumları ifade etmek üzere Bağımsız Düzenleyici Kurullar tercih edilmiştir.

Öte yandan, Bağımsız Düzenleyici Kurulların uluslararası alandaki karşılıklarına bakıldığında yine ortak bir adla adlandırılmadıkları görülmektedir. Sonuç olarak, bu kurumlar ülkemiz dışında “autonomous regulatory agencies”, “semi-independent regulators”, “independent regulatory agencies”, “impartial regulatory agencies” gibi farklı adlarla adlandırılmaktadır.

Türkiye’deki örnekleri nispeten yeni olsa da bağımsız düzenleyici kurulların tarihi çok eskilere dayanmaktadır.

1.1.1.Bağımsız Düzenleyici Kurulların Ortaya Çıkış Nedenleri

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

1.1.1.1. Tarafsızlık İhtiyacı

Politikacılara duyulan güvensizlik nedeniyle, özellikle iletişim ve finans sektörleri gibi kamusal yaşamın hassas alanlarda siyasilerin söz sahibi olması tarafsızlık ve objektiflik açısından sorunlara yol açabilmektedir (Ulusoy, 2003: 6).

Dolayısıyla, bu alanların politik olarak “bağımsız” olması ve politikadan izole edilmiş karar alıcılara bırakılması (Verkuil, 1988:260) Bağımsız Düzenleyici Kurulların ortaya çıkışında önemli bir etkidir.

² Yukarıda belirtilen çeşitli adlarla anılan bu kurulların üzerinde uzlaşılmış ve genel kabul görmüş bir tanımı da bulunmamaktadır (Kurban, 2012: 38).Söz konusu kurullar daha çok sahip oldukları kavramsal ve yapısal özellikler bakımından incelemeye tabi tutulup, bu yönleriyle klasik kamu kurumlarından ayrıştırılmaktadır.

Bu noktada, iletişim ve finansal sektörlerinin yanısıra, enerji piyasaları, kamu ihaleleri, kişisel verilerin korunması, temel hak ve özgürlükler gibi toplumsal yaşam için kritik derecede önem taşıyan alanların sadece politikacılardan değil, büyük sermaye grupları gibi çıkar gruplarından da ayrıştırılarak, merkezi idarenin içindeki kurumlar yerine Bağımsız Düzenleyici Kurullar tarafından yerine getirilmesi, tüm piyasa aktörlerine düzenlemeler dahilinde eşit davranılması ve aralarında ayrımcılık ya da kayırmacılık yapılmaması açısından, tarafsızlık bu Kurulların önemli bir varlık sebebidir.

1.1.1.2. Hızlı Teknolojik Gelişim

Günümüz dünyasında teknolojinin baş döndürücü değişim hızı ve teknolojik rekabet özellikle de yazılım alanındaki gelişmeler, geleneksel sektörleri sürekli olarak sorgulamakta, değişim ve dönüşümü kaçınılmaz kılmakta ve yeni sektörler ortaya çıkarmaktadır.

Dolayısıyla, Bağımsız Düzenleyici Kurullara ihtiyaç duyulmasının nedenlerinden biri, hızla gelişen teknoloji nedeniyle bazı alanların klasik idari ve yargısal yöntemlerle etkin bir şekilde düzenlenmesi ve denetlenmesinin zorlaşmasıdır (Ulusoy, 2003: 6).

Diğer taraftan, teknolojik gelişmelerin yoğun olduğu bazı sektörleri etkin bir şekilde düzenlemek yüksek düzeyde uzmanlık gerektirmektedir. Düzenleme görevlerini etkin bir şekilde yerine getirebilmeleri için, uzmanların çabuk hareket edebilecekleri ve takdir haklarını kullanmaktan çekinmeyecekleri esnek bir karar verme çerçevesi içinde çalışmaları gerekmektedir. Şartların çok çabuk ve sık değişebildiği sektörlerde düzenleme yapacak uzman kurumlar için bu nokta özellikle önemli olmaktadır (TÜSİAD, 2002:20)

Örneğin, bankacılık ve sermaye piyasaları alanında teknolojik gelişimin son derece hızlı olması, internet üzerinden ve elektronik işlem platformlarından birçok bireysel bankacılık ve sermaye piyasası işleminin gerçekleştirilebilmesi ve finansal piyasaların uluslararası entegrasyonu karşısında; 2008’de başlayan ve etkileri uzun süre devam ederek dünyayı etkisi altına alan global krizde finansal piyasaların krizden mümkün olan en az zararla çıkabilmesi ve finansal istikrarın sürdürülebilmesi için düzenleyici

otoritelerin günün ihtiyaçlarına anında cevap verebilecek önlemleri alacak şekilde düzenleme yapmaları gerekmektedir.

1.1.1.3. Uzun Vadeli Karar ve Önlemler Alabilme

Özellikle ekonomik alanda ve toplumsal yaşam için stratejik önem taşıyan sektörlerde hükümetler, ancak orta ve uzun vadede olumlu etki ve sonuçları hissedilebilecek nitelikteki kararlar ve faaliyetler yerine, daha çok kısa vadede sonuç yaratacak nitelikteki önlem ve kararları tercih etmektedir. Ancak, bu türden uzun soluklu karar ve önlemlerin pratik kaygılardan uzak kurumlarca alınması daha sağlıklı olacaktır (Ulusoy, 2003:7).

Bu nedenledir ki, günü kurtarma amaçlı kararlar, popülist yaklaşımlar ve makyaj tedbirler almak yerine, düzenlemesini yapıp denetledikleri sektörü ve piyasa aktörlerini en iyi tanıyanlar olan Bağımsız Düzenleyici Kurulların uzun vadeli ve sektörün geleceğini de öngörerek yön verecek şekilde stratejik bir yaklaşım izlemeleri beklenmektedir.

1.1.1.4. Neoliberalizmin Etkisi

Kaynağını liberalizmden alan neoliberalizm, temel olarak piyasaların devlete en az müdahalesi, bireysel girişimciliğin teşvik edilmesi anlamına gelmekte olup; deregülasyon, özelleştirme, verimlilik, rekabet ile ilişkilendirilen oldukça geniş kapsamlı bir kavramdır. (Aksoy,2003:548-549). Bu bağlamda, neoliberalizmin söz konusu bakış açısı Bağımsız Düzenleyici Kurulların ortaya çıkmasında etkili olmuştur.

Özellikle, 1970'li yıllardan itibaren neoliberal politikaların yaygınlaşması Bağımsız Düzenleyici Kurulları gündeme getirmiştir. Bu bağlamda, Bağımsız Düzenleyici Kurullar neoliberal politikaların uygulamasında önemli bir role sahip olmuşlardır. Neoliberalizm anlayışının bir sonucu olarak, daha önce devlet tarafından yerine getirilen birçok faaliyetin devlet yerine piyasalara bırakılması Bağımsız Düzenleyici Kurulların ortaya çıkışında oldukça etkili olmuştur (Sever, 2015:195,200,201).

1.1.1.5. Yargı ve Etkili Denetim İşlevinin Yetersizliği

Bağımsız Düzenleyici Kurulların aldıkları kararlar ve sektör üzerinde uyguladıkları faaliyetler idari yargı denetimine tabidir.

Ancak, yargı makamları idarenin işleyişine müdahale etmek üzere doğrudan harekete geçmemekte ve ancak belirli bir vaka üzerine denetim yapabilmektedir (Ulusoy, 2003:8). Örneğin, Cumhuriyet Savcılığı'na suç duyurusunda bulunulması suretiyle, yargı harekete geçirilmiş olmaktadır. Öte yandan, yargı süreçleri özellikle bazı durumlarda çok uzun zaman almakta ve bu da özellikle ekonomi ve teknoloji gibi hızla değişen alanlarda yargının verdiği kararların etkinliğini azaltmaktadır.

Bağımsız Düzenleyici Kurullar ise düzenledikleri alanı doğrudan ve herhangi bir aracıya gerek kalmaksızın mikro ve makro düzeyde denetleyebilmekte ve verdikleri kararları idari yargı denetimine tabi olmak kaydıyla bizzat kendi bünyelerinde uygulayabilmektedir.

1.1.1.6. Düzenleyici Taahhüt ve Taahhüt Yetersizliği Sorunu

Bağımsız Düzenleyici Kurulların faaliyet alanlarına giren sektörler uzun süreli yatırımların yapıldığı ve batık³ maliyetlerin yüksek olduğu sektörlerdir. Bu nedenle de, bu sektörleri yöneten kurulların belirlenmesinin ve uygulanmasının objektif, saydam ve öngörülebilir olması gerekmektedir (Acar vd., 2003:22-23). Bir başka deyişle, piyasa aktörlerinin ve yatırımcıların ciddi kaynak ayıracakları ve uzun vadede sonuç alabilecekleri yatırımlarını planlayabilmek için düzenlemelere güvenmeye ve önlerini görebilmeye ihtiyaçları vardır.

Ulusoy'un belirttiğine göre (2003:23);

"Öngörülebilirlik, özellikle gelişmekte olan ülkelere uluslararası yatırımın gelebilmesi için elzemdir. Bağımsız Düzenleyici Kurulların bulunması yabancı yatırımcılar açısından çok önemlidir. Örneğin, Türkiye'de enerji yatırımları için EPDK'nın kurulmasında böyle bir talep olmuştur. Çünkü, yabancılar kendilerini güvende hissetmek istemektedirler."

³ "Batık maliyet, bir kez yatırım yapıldıktan sonra, geri döndürülemeyen ve başka alanlarda kullanılamayan yatırımdır." (Çetin, 2007:59).

Geleneksel bürokrasi ile karşılaştırıldığında ise, Bağımsız Düzenleyici Kurul bürokratlarının liyakate göre atanacak uzman kişilerden oluşacağı ve bunların da gereken teknik konularda karar alacağı varsayılmakta (Acar vd, 2003:26) ve böylelikle, düzenlemelerin herhangi bir gereklilik ya da özel bir neden olmaksızın ve keyfi ve beklenmedik bir şekilde değişmeyeceği düşünülmektedir.

1.2. ULUSLARARASI DENEYİMLER

Düzenleyici kurumların geçmişi 19. yüzyıla uzanmaktadır. Tarihsel olarak ilk Bağımsız Düzenleyici Kurulların kurulduğu ülke Amerika Birleşik Devletleri'dir (Sönmez, 2011:46). Bağımsız Düzenleyici Kurulların ilk olarak ABD'de ortaya çıkması tesadüfi olmayıp, piyasaların etkin ve etkili bir biçimde işleyeceğine inanan anlayışın sonucudur. ABD'de devlet rekabeti ve mülkiyet haklarını koruyarak piyasaları yönetmeyi tercih ederken, Avrupa'da devlet ekonomik faaliyetleri doğrudan düzenleme yoluna gitmiştir (TÜSİAD, 2002:80).

Öte yandan, küreselleşme ve liberalizmin egemen hale gelmesinin bir sonucu olarak Bağımsız Düzenleyici Kurullar ABD'den Avrupa kıtasına doğru yayılmıştır. 1980'li ve 1990'lı yıllarda, özelleştirme uygulamalarına paralel olarak bu kurumlar Avrupa ülkelerinde yaygınlaşmıştır (Sezen,2003:112).

Bağımsız Düzenleyici Kurulların ortaya çıkışının arka planında yer alan temel eğilimlere ilişkin olarak yukarıdaki genel açıklamalar ışığında, Anglo Sakson ülkeleri ve Kıta Avrupa'sına genel bakış izleyen bölümlerde ele alınmaktadır.

1.2.1. Anglo Sakson Ülkeleri

1870'ler, ABD'de, demiryolu ücretleri üzerinde yetkisi olan ilk eyalet Kurullarının doğuşuna tanıklık etmiştir. Bu Kurulların oluşturulmasının arkasında yatan temel ideoloji, piyasa kusurlarını iyileştirecek deneyim ve inisiyatiflerin sağlanarak, piyasalara düzen getirmek olmuştur. Söz konusu Bağımsız Düzenleyici Kurullardan ilki Eyaletlerarası Ticaret Komisyonu (Interstate Commerce Commission-ICC) olup, 1887'de çiftçilerin ve tüccarların ürünlerini piyasaya sürebilmek için fahiş miktarda demiryolu ücreti ödemelerine bir yanıt olarak ortaya çıkmıştır (Trillas,2010:13).

Eyaletlerarası Ticaret Komisyonunun yetkileri her ne kadar başlangıçta sınırlıysa da 20. yüzyılın ilk çeyreğinde önemli derecede genişletilmiş, 1934'te Federal İletişim Komisyonu kurulana kadar, telefon ve telgraf, daha sonra da 1935'te eyaletlerarası kamyon taşımacılığı, 1940'ta ise yerel su taşımacılığı ICC'nin yetki alanına dahil edilmiştir. Bu şekilde, Federal Komisyonların kurulması, 1930'larda ciddi oranda artmıştır. 1934'te çıkarılan İletişim Yasası ile Federal İletişim Komisyonu kurulmuş, radyo yayınları ve eyaletlerarası telefon ve telgraf tarifeleri bu Komisyon'un görev ve yetki alanına verilmiştir. 1935'te ise günümüzdeki Federal Enerji Düzenleme Komisyonu'nun temellerini oluşturan Bağımsız Düzenleyici Kurul kurulmuştur (Trillas, 2010:13).

Görev ve yetkileri genel itibariyle değerlendirildiğinde, ABD'de faaliyet gösteren düzenleyici kurumlar ilgili oldukları sektörün yapısı ve işleyişi ile ilgili kural ve düzenlemeler getirebilmekte, bunlara uyulmaması durumunda ilgili taraflara bir dizi yaptırım uygulayabilmektedir (TÜSİAD, 2002:86).

ABD'de bağımsız düzenleyici kurullar, üyelerini Başkan'ın atadığı ve Senato'nun kabul ettiği kişiler tarafından idare edilmektedir. Söz konusu kurullarda Cumhuriyetçi ve Demokratçı Parti'nin üyesi bulunan ve beş ya da yedi yıllığına görev yapan komiserlerin bulunması da yasal zorunluluklar arasındadır. Kuruluşların ödeneklerini Kongre belirlemektedir ve çalışmalarını denetlemektedir. Söz konusu kuruluşların kararları Federal mahkemelerce incelenebilir. Bu kuruluşlar makro ekonomik politikalar paralelinde politik baskılara karşı sorumlu oldukları iş alanlarına ilişkin düzenlemeleri yapmak ve kuralları koymakla yükümlüdür (Kurnaz, 2003:82).

İngiltere ise, özelleştirme uygulamalarında öncü ülke olması nedeniyle, Bağımsız Düzenleyici Kurullar konusunda ABD'nin yanı sıra önemli girişimlerde bulunmuştur. ABD ile benzer hukuki ve idari altyapıya sahip olması, İngiltere'ye ABD deneyimlerinden faydalanma imkanı sağlamıştır. İngiltere'de birçok sektörde faaliyet gösteren düzenleyici kurumlar oldukça yetkin kuruluşlar olup, bu konuda diğer ülkelere örnek teşkil etmeye devam etmektedirler (TÜSİAD, 2002: 94-95).

1.2.2. Kıta Avrupası

Düzenleyici devlet kavramı ilk olarak, 1994 yılında Majone tarafından ortaya atılmasıyla birlikte sözlüklerde yerini almıştır (Lodge,2008:1). Özelleştirme ve deregülasyon Avrupa'da devletçiliğin yerini alarak, düzenleyici devleti ortaya çıkarmıştır. Düzenleyici devleti karakterize eden temel özellik, kamu mülkiyeti, planlama ve merkezi yönetimin yerlerini, devletin düzenleme fonksiyonuna bırakmasıdır. (Majone, 1994:77-79). Bu eğilimin sonucunda, Kıta Avrupası'nda kamu hizmetleri özelleştirilmiş, Bağımsız Düzenleyici Kurullar ortaya çıkmaya başlamıştır (Lodge 2008:1).

Özellikle 1980'ler ve 1990'lar Avrupa'da düzenlemeye ilişkin köklü reformlara tanık olmuştur. Özelleştirmeler, devlet tekellerinin sona ermesi ve AB düzenlemelerinin genişlemesi en önemli gelişmelerdir. Ancak, bağımsız ya da yarı bağımsız kurumların ulusal düzeyde kurulması ve bunların üstlendikleri roller kilit niteliğinde bir gelişme olmuştur. Bu kurumların sayısı daha sonra hızla çoğalmış ve halen de sayıları artmaya devam etmektedir. Fransa ve İtalya gibi geçmişte bu kurumlardan az sayıda bulunan ülkelerde bile Bağımsız Düzenleyici Kurulların sayıları artmıştır. Kuruluşlarının ardından bu kurumlar, karar almadaki temel aktörler olmuşlardır (Thatcher, t.y.a.:1).

Öte yandan, ABD'deki örneklerinin kuruluş mantığından farklı olarak, Kıta Avrupası sisteminde Bağımsız Düzenleyici Kurulların “idari bir kuruluş” olarak görülmesi önemli bir nokta olmuştur. Bu kurumların aldığı kararlara pek karışılmamakla beraber, yönetimine ve bütçesine müdahale edilmiştir. Fransa’da bu kurumlara özellikle kamu tüzel kişiliği de verilmeyerek, bütçeleri bir Bakanlığın içinde olup, devlet tüzel kişiliği içinde özerklik verilmiştir (Ulusoy, 2003:30-31).

1.3. BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURULLARIN KAVRAMSAL ÖZELLİKLERİ

Bağımsız Düzenleyici Kurulların diğer kurumlardan ayırt edilmesini sağlayan en önemli özellikleri, bağımsızlık, özerklik, idari otorite olma ve kamusal yaşamın duyarlı sektörlerinde faaliyet göstermeleri olarak sıralanabilir. Bu bölümde, Bağımsız

Düzenleyici Kurulların kavramsal özellikleri Türkiye’deki Bağımsız Düzenleyici Kurullar özelinde örneklerle irdelenmektedir.

1.3.1. Bağımsızlık

Bağımsız Düzenleyici Kurulları diğer kurumlardan ayıran en önemli özellik bağımsızlık nosyonunun kendisidir (Verkuil, 1988:259). Bu anlamda, Bağımsız Düzenleyici Kurulların bağımsız bir statüye sahip olmaları, “*bakanlıklar dışında oluşturulmalarını ve doğrudan seçilmemelerinin yanısıra, seçilmişler tarafından da yönetilmemelerini*” ifade etmektedir (Yiğit, 2014:401).

Bağımsız Düzenleyici Kurulların çıkar gruplarının etkisinde kalmaksızın faaliyetlerini yerine getirebilmeleri için, bu kurullara karar verme, danışma, bilgi verme ve soruşturma yapma gibi yargı benzeri bir bağımsızlık verilerek, görev ve yetkilerini yerine getirirken başka kişi ya da kurumlara bağımlı olmamaları gerekmektedir (TÜSİAD,2002:163).

Ulusoy (1999) idari bağımsızlığı “*organik bağımsızlık*” ve “*işlevsel bağımsızlık*” olarak ikiye ayırmaktadır. Organik bağımsızlık, bu kurumların karar organlarının bazı statü güvenceleriyle donatılmalarıdır.

Bu bakımdan, bağımsızlık özelliği üç temel ayak üzerine kuruludur: kurul üyelerinin atamasının siyasetin dışında yapılması, kurul üyelerinin görev sürelerinin belirli olması ve kurul üyelerinin görevlerinin sona ermesinin ancak belli durumlarla sınırlı olması. Bu üç özellik birlikte ele alındığında, bağımsız düzenleyici kurullar diğer kurumlardan ayrılmaktadır. Örnekle, Kurul üyelerinin atamasının siyasetten uzak olması, bu kurumların karar organlarının siyasetten izole edilmesi içindir. Örneğin, ABD’de federal yargıçların ataması için bile böyle bir koşul yokken, Bağımsız Düzenleyici Kurul üyelerinin atanmasının siyasetten bağımsız olması koşulu çok dikkat çekici bir özelliktir. Esasen, bu kurumların tek karar alıcılar yerine kurul şeklinde yapılanmaları da ayırt edici bir özelliktir. Bu şekilde, eşit oranda yetki ve sorumluluk sahibi olarak karar verme bir kişinin kararı yerine, ortakaşa fikir paylaşmayı gerektirmekte; bu da bağımsızlığı adil, doğru, etkin ve hesapverebilir kararlarla desteklemektedir (Verkuil, 1988:259-261).

İşlevsel bağımsızlık ise bu kurumların işlem ve faaliyetleri üzerinde yürütme organı birimlerin bu eylem ve işlemlerinin geçersizliği sonucunu doğuran hiçbir yetkiye sahip olmaması anlamına gelmektedir (Ulusoy,2003:15-17).

Diğer taraftan, Bağımsız Düzenleyici Kurulları yerleşik devlet kurumlarından ayıran en önemli özelliklerden biri de, organları ve faaliyetleri üzerinde klasik idari denetim mekanizmalarının bulunmaması olup; başka organların bu kurumlara emir ve talimat verememesi anlamına gelmektedir (Ulusoy, 1999:3, Ulusoy, 2003:15).

Türkiye uygulamasında, Bağımsız Düzenleyici Kurulların bağımsızlıklarının lafzı kendi kuruluş Kanunlarında farklı farklı belirlenmektedir. Aşağıda yer alan Tablo 1'de, söz konusu kurumların kuruluş Kanunlarındaki bağımsızlık ifadeleri yer almaktadır.

Tablo 1: Türkiye'de Bağımsız Düzenleyici Kuruluşların Kuruluş Kanunlarındaki Bağımsızlık Hükümleri		
	Kuruluş Kanunu/KHK Numarası	Bağımsızlık Hükümü
BDDK	5411	"Kanunla ve mevzuatla kendisine verilen düzenleme ve denetlemeyle ilgili görev ve yetkileri kendi sorumluluğu altında bağımsız olarak yerine getirir ve kullanır. Kurumun kararları yerindelik denetimine tâbi tutulamaz. Hiçbir organ, makam, merci veya kişi Kurumun kararlarını etkilemek amacıyla emir ve talimat veremez."
RK	4054	"Kurum görevini yaparken bağımsızdır. Hiçbir organ, makam, merci ve kişi Kurumun nihaî kararını etkilemek amacıyla emir ve talimat veremez."
RTÜK	6112	"Kanun ve mevzuatta kendisine verilen görev ve yetkileri kendi sorumluluğu altında bağımsız olarak yerine getirir ve kullanır."
KİK	4734	"Kurum görevini yerine getirirken bağımsızdır. Hiçbir organ, makam, merci ve kişi Kurumun kararlarını etkilemek amacıyla emir ve talimat veremez."
SPK	6362	"Kurul, bu Kanunla ve mevzuatla kendisine verilen görev ve yetkileri kendi sorumluluğu altında bağımsız olarak yerine getirir ve kullanır. Kurulun kararları yerindelik denetimine tabi tutulamaz. Hiçbir organ, makam, merci veya kişi Kurulun kararlarını etkilemek amacıyla emir ve talimat veremez."
BTk	2813	"Kurum görevlerini yerine getirirken bağımsızdır. Hiçbir organ, makam, merci veya kişi Kuruma emir ve talimat veremez."
TAPDK	4733	Bağımsızlığa dair bir hüküm bulunmamaktadır.
EPDK	4628	Bağımsızlığa dair bir hüküm bulunmamaktadır.
ŞK	4634	Bağımsızlığa dair bir hüküm bulunmamaktadır.
KGK	660 sayılı KHK	"Kurul görevini yaparken bağımsızdır. Hiçbir organ, makam, merci ve kişi; Kurulun kararını etkilemek amacıyla emir ve talimat veremez."
KVKK	6698	"Kurul, bu Kanunla ve diğer mevzuatla verilen görev ve yetkilerini kendi sorumluluğu altında, bağımsız olarak yerine getirir ve kullanır. Görev alanına giren konularla ilgili olarak hiçbir organ, makam, merci veya kişi, Kurula emir ve talimat veremez, tavsiye veya telkinde bulunamaz."

Yukarıdaki tablonun incelenmesinden görüleceği üzere, bağımsızlık Kurumun kararlarının yerindelik denetimine de tabi tutulamayacağı hususunun da eklenmesiyle en geniş ifadesiyle SPK ve BDDK'nın kuruluş Kanunlarında belirtilmiştir. Öte yandan, EPDK ve TAPDK'nın kuruluş Kanunu'nda bağımsızlığa yer verilmemekle birlikte, yalnızca anılan Kurumun idari ve mali özerkliğe sahip olduğu ifade edilmiştir. RTÜK

ve KGK'nın kuruluş düzenlemelerinde ise, Kurum'un görevlerini yerine getirirken bağımsız olacağı ifade edilmiştir. ŞK'nun kuruluş Kanununda ise, bağımsızlık hususuna yer verilmemesine ek olarak idari ve mali özerklikten de bahsedilmemiştir.

Bu düzenlemelerin yanı sıra, bu kurumların karar organı olan kurulların üyelerinin bağımsızlıkları da organik olarak teminat altına alınmıştır. Kurul üyelerinin statü güvencesini sağlayan organik bağımsızlık, üyelerin süresinden önce görevden alınamamaları, alınırlarsa bile alınma yönteminin belli usul ve esaslara bağlanması ve özlük haklarının teminat altına alınması gibi hususları içermektedir (TÜSİAD,2002:164).

Aşağıdaki tabloda, Türkiye'de kurulmuş olan Bağımsız Düzenleyici Kurulların kuruluş Kanunlarında yer alan ve Kurul üyelerinin görev süreleri dolmadan önce görevlerine son verilememesi, verilse bile bunun hangi koşullar altında mümkün olabileceği, yerlerine atanmanın hangi sürelerde olabileceği gibi hususları kapsayan düzenlemelere yer verilmektedir.

Tablo 2: Türkiye'de Bağımsız Düzenleyici Kuruluşların Kuruluş Kanunlarında Yer Alan Kurul Başkan ve Üyelerinin Bağımsızlık Hükümleri		
	Kuruluş Kanun Numarası	Kurul Üyelerinin Bağımsızlığı
BDDK	5411 sayılı Kanun madde 85	"Kurul Başkan ve üyelerinin görev süreleri dolmadan herhangi bir nedenle görevlerine son verilemez. Ancak, ağır hastalık veya sakatlık nedeniyle iş göremeyecekleri, atanmaları için gerekli şartları kaybettikleri veya durumlarının 86 ncı maddeye aykırı düştüğü tespit edilen veya görevleri ile ilgili olarak işledikleri suçlardan dolayı haklarında verilen mahkûmiyet kararı kesinleşen Kurul Başkan ve üyeleri süreleri dolmadan Başbakanın onayı ile görevden alınır. Bunların yerlerine en geç bir ay içinde atama yapılır. Ayrıca geçici iş göremezlik halinin üç aydan fazla sürmesi hâlinde, bu durumda olan üyelerin üyelikleri düşer ve bunların yerlerine bir ay içinde atama yapılır."
RK	4054 sayılı Kanun madde 24	"Kurul Başkan ve üyelerinin süreleri dolmadan herhangi bir nedenle görevlerine son verilemez. Ancak, Kurul kararı ile atanmaları için gerekli şartları kaybettikleri veya durumlarının bu Kanunun 25 inci maddesine aykırı düştüğü anlaşılan ya da Kanunla verilen görevle ilgili olarak suç işledikleri mahkeme kararı ile sabit olan Kurul Başkan ve üyelerinin görevleri sona erer."
RTÜK	6112 sayılı Kanun	Hüküm yer almamaktadır.
KİK	4734 sayılı Kanun madde 53	"Kurul üyelerinin görev süresi dolmadan görevlerine son verilemez. Ancak üyeler, ciddi bir hastalık veya engellilik nedeniyle iş görememeleri veya atamaya ilişkin şartları kaybetmeleri halinde atandıkları usule göre süresi dolmadan görevden alınır. Üyeler görevi kötüye kullanmaktan veya yüz kızartıcı bir suçtan mahkûm olmaları halinde ise Başbakan onayıyla görevden alınır. Görevden alma nedeniyle veya süresi dolmadan herhangi bir sebeple boşalan Kurul üyeliklerine bir ay içerisinde yukarıda belirtilen esaslara göre yeniden atama yapılır."
SPK	6362 sayılı Kanun madde 120	"Kurul Başkan ve üyelerinin görev süreleri dolmadan herhangi bir nedenle görevlerine son verilemez. Ancak, ağır hastalık veya sakatlık nedeniyle altı aydan daha uzun bir süre iş göremeyecekleri, atanmaları için gerekli şartları kaybettikleri veya durumlarının 121 inci maddeye aykırı olduğu tespit edilen veya görevleri ile ilgili olarak işledikleri suçlardan dolayı haklarında verilen mahkûmiyet kararı kesinleşen Kurul Başkan ve üyeleri, süreleri dolmadan Başbakanın onayı ile görevden alınır. Ayrıca, geçici iş göremezlik halinin altı aydan fazla sürmesi hâlinde, bu durumda olan üyelerin üyelikleri düşer."
BTK	2813 sayılı Kanun	Hüküm yer almamaktadır.
TAPDK	4733 sayılı Kanun madde 2	"Kurul üyelerinin görev süreleri dolmadan görevlerine son verilemez. Ancak, bu Kanundaki yasakları ihlal ettiği veya bu Kanun ile kendilerine verilen görevler ile ilgili olarak işlediği suçlardan dolayı haklarında mahkûmiyet kararı kesinleşen Kurul Başkan ve üyeleri, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu uyarınca 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 tevsik edilen Kurul üyeleri, süreleri dolmadan Bakanlar Kurulu tarafından görevden alınır."
EPDK	4628 sayılı Kanun madde 6	"Kurul üyelerinin görev süreleri dolmadan görevlerine son verilemez. Ancak, bu maddedeki yasakları ihlal ettiği veya bu Kanun ile kendilerine verilen görevler ile ilgili olarak işlediği suçlardan dolayı haklarında mahkûmiyet kararı kesinleşen Kurul Başkan ve üyeleri, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu uyarınca 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 tevsik edilen Kurul üyeleri, süreleri dolmadan Bakanlar Kurulu tarafından görevden alınır."
ŞK	4634 sayılı Kanun	"Kurul üyelerinin görevden alınmalarına ilişkin bir hüküm bulunmamakla birlikte, 8. maddede, Kurula atanan üyelerin, temsil ettikleri kuruluşlardaki görevlerinden ayrılmalari halinde üyeliklerinin sona ereceği hükme bağlanmıştır."

KGK	660 sayılı KHK madde 5	"Kurul Başkan ve üyelerinin süreleri dolmadan herhangi bir nedenle görevlerine son verilemez. Ancak, ciddi hastalık veya sakatlık nedeniyle iş göremeyecekleri, atanmaları için gerekli şartları kaybettikleri veya durumlarının 6 ncı maddeye ⁴ aykırı olduğu anlaşılanların görevleri Bakanlar Kurulu kararı ile sona erdirilir."
KVKK	6698 sayılı Kanun madde 21	"Kurul üyelerinin süreleri dolmadan herhangi bir nedenle görevlerine son verilemez. Kurul üyelerinin; Seçilmek için gereken şartları taşımadıklarının sonradan anlaşılması, Görevleriyle ilgili olarak işledikleri suçlardan dolayı haklarında verilen mahkûmiyet kararının kesinleşmesi, Görevlerini yerine getiremeyeceklerinin sağlık kurulu raporuyla kesin olarak tespit edilmesi, Görevlerine izinsiz, mazeretsiz ve kesintisiz olarak on beş gün ya da bir yılda toplam otuz gün süreyle devam etmediklerinin tespit edilmesi, Bir ay içinde izinsiz ve mazeretsiz olarak toplam üç, bir yıl içinde toplam on Kurul toplantısına katılmadıklarının tespit edilmesi, hâllerinde Kurul kararıyla üyelikleri sona erer."

⁴ 660 sayılı KHK'nın 6. maddesinde Kurul Başkan ve Üyelerine ilişkin yasaklar yer almaktadır.

Yukarıda yer alan Tablo 2'nin incelenmesi neticesinde, Bağımsız Düzenleyici Kurulların karar organı olan kurulların üyelerinin bağımsızlıklarının organik olarak teminat altına alınması hususunun Türkiye'de mevcut durumda faaliyet göstermekte olan 11 adet Bağımsız Düzenleyici Kurul açısından farklı şekillerde ele alındığı görülmektedir. BDDK, RK, KİK, SPK, TAPDK, EPDK ve KGK açısından bakıldığında, Kurul Başkan ve üyelerinin görev süreleri dolmadan görevlerine son verilemeyeceği teminat altına alınmış, görevden alınmaları ağır hastalık veya sakatlık, atanmaları için gerekli şartları kaybetme, görevleri ile ilgili olarak işledikleri suçlardan dolayı haklarında verilen mahkûmiyet kararının kesinleşmesi⁵ olarak belirlenmiştir. RTÜK ve BTK'nın kuruluş Kanunlarında konu hakkında düzenleme bulunmamaktadır. ŞK için ise, Kurula atanan üyelerin, temsil ettikleri kuruluşlardaki görevlerinden ayrılmaları üyeliklerinin sona ermesi sonucunu doğuracak şekilde düzenlenmiştir. Öte yandan, Kurul Başkan ve üyelerinin görev süreleri dolmadan görevden alınmalarının nasıl bir onay mekanizması ile gerçekleştirileceği hususunda da Türkiye'deki Bağımsız Düzenleyici Kurulların kuruluş Kanunlarında farklı düzenlemeler yer almaktadır. BDDK, SPK ve KİK için Başbakan onayı öngörülmekte iken, EPDK ve TAPDK için ise Bakanlar Kurulu tarafından görevden alınacağı düzenlenmiş olup, RK ve ŞK⁶ açısından bakıldığında bu anlamda herhangi bir onay mekanizmasının öngörülmediği anlaşılmaktadır.

1.3.1.1. Bağımsızlığın Boyutları

OECD (2005) tarafından belirtildiği şekilde, Bağımsız Düzenleyici Kurullar açısından bağımsızlığın boyutları siyasi bağımsızlık, şahsi talimatlardan bağımsızlık, fiili bağımsızlık ve düzenlenen sektörden bağımsızlık olarak ele alınarak incelenebilir.

Siyasi bağımsızlık düzenleyici kurum ile idare arasında nasıl bir ilişki olduğu ve siyasi iradenin yasalar karşısındaki bağımsızlığı nasıl etkilediğine ilişkindir. Yasada, Bağımsız Düzenleyici Kurulun siyasi olarak Parlamentodan, iktidardan ve diğer kurumlardan bağımsız olduğuna dair bir hüküm olup olmadığı önem arz etmektedir. İktidarın

⁵ RK'da ağır hastalık ve sakatlık durumu görevden alınma şartı olarak öngörülmemiş, KİK'de görevi kötüye kullanma veya yüz kızartıcı bir suçtan dolayı mahkum olma, TAPDK ve EPDK için ise kuruluş Kanununda yer alan yasakları ihlal etme görevden alınma şartı olarak düzenlenmiştir.

⁶ RK'da Kurul kararı ile atanma şartlarını kaybettiklerinin tespiti, ŞK'da ise temsil ettikleri kurumlardaki görevlerinin sona ermesi görevden alınma için yeterli görülmüştür.

düzenleyici kurumun kararlarını bozma veya tersine çevirme ihtimali olup olmadığı ve eğer varsa bu durumun her zaman mı olduğu yoksa istisnai durumlarda mı gerçekleştiği de etkili olmaktadır (OECD, 2005:95).

İlgili Bakan veya diğer bir kurum tarafından Bağımsız Düzenleyici Kurullara ne yapmaları veya yapmamaları gerektiği konusunda şahsi talimatlar verilmesi de bağımsızlığa zarar verecek bir unsurdur. Bu bağlamda, Bağımsız Düzenleyici Kurulların yasalarında, aldıkları belli kararlardan dolayı hükümet veya başka bir kuruluştan talimat alma hususunun açıkça belirtilip belirtilmemesi, talimatların Resmi Gazete'de yayımlanma zorunluluğu olup olmaması belirleyici olmaktadır (OECD, 2005:95-96).

Öte yandan, fiili bağımsızlık da yasal bağımsızlık kadar önemlidir. Fiili bağımsızlığın en güzel göstergesi iktidar ile düzenleyici kurum arasında somut kararlar nedeniyle oluşan anlaşmazlıkların sonuçlarına bakılarak anlaşılmaktadır. Bağımsızlığın diğer bir göstergesi de düzenleyici kurumun başında bulunan kişinin değişim biçimidir. Hükümet değişikliğinin ardından Kurum Başkanı'nın kısa bir süre içerisinde değişmesi ihtimali de, bir ölçüde, fiili bağımsızlık ile ilgilidir. (OECD, 2005:96).

Diğer taraftan, Bağımsız Düzenleyici Kurulların performansı açısından düzenledikleri sektörden bağımsızlık önemli bir faktördür. Güçlü düzenleyicileri genel olarak eleştirenler için önemli bir unsur çıkar grupları tarafından “*ele geçirilmedir*”. Bağımsız Düzenleyici Kurulların sektördeki çıkar grupları tarafından kolaylıkla ele geçirilmesini engellemek üzere düzenlemelerde hükümler bulunabilir. Kurul Başkan ve üyelerinin düzenlenen firmalarda pay sahipliği veya diğer çıkarlarının bulunmaması veya görev süresinin bitmesinden sonra genellikle birkaç yıl olmak üzere belli bir süre ile görev alma yasağı gibi hususlar Bağımsız Düzenleyici Kurulların ele geçirilmesini önlemek üzere getirilmektedir (OECD, 2005:96).

1.3.2. Özerklik

Türkiye’de Bağımsız Düzenleyici Kurulların özerkliği konusu tartışmalıdır. Tüm Bağımsız Düzenleyici Kurulların kuruluş Kanunlarında özerk oldukları ifade edilmekle birlikte, özerkliğin politikacılar tarafından da sindirilebildiğini söylemek mümkün görünmemektedir. Zira, Bağımsız Düzenleyici Kurulların peş peşe kurulduğu 2000’li

yılların başında Başbakan olan ve 1999-2002 yılları arasında en çok Bağımsız Düzenleyici Kurulu kuran hükümetin başbakanı olan Bülent Ecevit, İstanbul Yüzyıl Konferansı'nda yaptığı konuşmada, Türkiye'de özelleştirmenin yanında bir özerkleştirme sorunu bulunduğunu açıkça ifade etmiştir.⁷

Benzer şekilde, Aralık 2004'te dönemin Başbakanı olan Recep Tayyip Erdoğan Bağımsız Düzenleyici Kurullara ilişkin olarak *"Bize de kan kusturuyorlar. Artık bu kurullara bir çekidüzen verilmesi gerekiyor."* demektedir.⁸

Bağımsız düzenleyici kurumların özerklikleri kuruluş Kanunlarında farklı şekillerde ifade edilmektedir. Örneğin, EPDK'nın yetkilerini düzenleyen 4628 sayılı yasanın 4. maddesine göre: EPDK, *"Kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip"* tir. 4054 sayılı Kanuna göre, RK, *"kamu tüzel kişiliğini haiz idari ve mali özerkliğe sahip"* ve *"görevini yaparken bağımsız"* dır. Hiçbir organ, makam, merci ve kişi kurumun nihai kararını etkilemek amacıyla emir ve talimat veremez". 4389 sayılı Kanuna göre BDDK, *"kamu tüzel kişiliğini haiz, idarî ve malî özerkliğe sahip"* tir. 6362 sayılı Kanuna göre SPK, *"kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip"* olup, *"yetkilerini kendi sorumluluğu altında bağımsız olarak yerine getirir ve kullanır."* 4734 sayılı Kanun'a göre KİK *"kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahiptir"* ve *"Kurum görevini yerine getirirken bağımsızdır."*

660 sayılı KHK'ya göre ise KGK, 5809 sayılı Kanun'a göre BTK, 4733 sayılı Kanun'a göre ise TAPDK ve 6698 sayılı Kanun'a göre KVKK *"kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip"* olup, 3984 sayılı Kanun'a göre, RTÜK *"özerk ve tarafsız bir tüzel kişi niteliğinde"* dir. Öte yandan, 4634 sayılı Şeker Kanunu'nda Şeker Kurumu'nun özerk olduğuna ilişkin bir hükme rastlanmamaktadır.

⁷ 28 Mart 2002 tarihli Radikal Gazetesi'nde yer alan "Ecevit Özerkliği Sevmemiş" başlıklı haber: *"Özerkleştirme alanında ise itiraf ederim ki ölçüyü kaçırdık. 'Pazar ekonomisi, demokrasinin gereğidir, IMF'nin isteğidir' denildi. Birçok kamu kurumu, devletin ve hükümetin etki alanı dışında, denetim alanı dışında başına buyruk kuruluşlar haline geldiler. Bu özerklik konusunu elden geçirmemiz ve bir dengeli hale, sağlıklı işler hale getirmemiz gerektiğine inanıyorum. Bunun için ilgili arkadaşlarıma bir yasa değişikliği hazırlığı için görev vermiş bulunuyorum. Tabii bundan en büyük zararı bazı toplum kesimleri ile üreten sektör görüyor, ama bankacılık alanında gerek başka bazı duyarlı konularda devlet tümüyle devre dışı bırakılmış oluyor. Buna biz tahammül edebiliriz ama halk tahammül edemiyor."*

⁸ Hürriyet Gazetesi, 30 Aralık 2004.

1.3.2.1. Özerkliğin Boyutları

Bahran'a göre (2002:3);

“Bir örgütün özerk sayılabilmesi için kurumsal yapılanmada ve karar vermede bağımsız hareket edebilme yeteneğinin bulunması gerekmektedir. Özel kanunları ile kurulmuş olan ve tüzel kişiliği haiz bu kurumlar, yasalarla belirlenmiş faaliyet alanları içinde kendi başına karar alabilme, düzenleme yapma, bunları yürütme yetkilerinin bulunması ve örgütsel iç yapılanma, personel alımı, bütçe yapımı ve harcamaya ilişkin konularda kendilerinin karar vermeleri nedeniyle özerk yapılı idarelerdir.”

Bu anlamda, özerklik, Bağımsız Düzenleyici Kurulların hem hükümete hem de belli bir sektörde yer alan aktörlere karşı daha güçlü kararlar alma olanağını sağlamaktadır. Böylelikle, politikacılara ve düzenlediklere sektöre karşı özerk olan Bağımsız Düzenleyici Kurullar, bir taraftan zamanlıca ve istikrarlı bir şekilde görev ve yetkilerini yerine getirirken, aynı zamanda da güvenilir düzenleyici taahhüdü sağlamaktadır. Ancak, Bağımsız Düzenleyici Kurulların sadece yasalar düzeyinde özerk olması *de facto*⁹ olarak özerk oldukları anlamına gelmemektedir. Çünkü, *de facto* özerklik, bu kurulların uzmanlaşmasına ve düzenlemelerde diğer aktörlerle koordinasyonuna da bağlıdır (Verhoest vd.,2014:162-163).

Bu kapsamda, özerkliğin boyutları mali özerklik ve idari özerklik olmak üzere iki kısımda ele alınabilir. Diğer taraftan, Bağımsız Düzenleyici Kurulların kuruluş Kanun'larında geçen özerklik ile fiili anlamdaki özerklik de farklı bir açıdan özerkliğin boyutları olarak kabul edilmektedir.

1.3.2.1.1. Mali Özerklik

Yukarıda belirtildiği gibi, Bağımsız Düzenleyici Kurulların bütçe yapımı ve harcamaya ilişkin konularda kendilerinin karar vermeleri nedeniyle mali olarak özerk oldukları kabul edilmektedir.

Bağımsız Düzenleyici Kurul bütçesinin kamu kaynakları, düzenlenen sektörden elde edilen gelirler ve tüketilen mal ve hizmetlerin kullanımından alınan vergiler gibi birkaç kaynağı olabilmektedir. Ayrıca, birkaç kurum düzenleyici kurumun bütçesinin kontrolünden sorumlu olması mümkündür (OECD, 2005:96).

⁹ "Gerçekte, uygulamada, fiilen" anlamlarında kullanılmaktadır.

Mali özerklik pratikte önemli bir göstergedir. Bağımsız Düzenleyici Kurulun yapısına bağlı olarak ya da düzenlediği sektörden yeterince katkı payı alma ihtimaline göre mali özerklik kısıtlanabilir. Finansal piyasalarda düzenleme yapan Bağımsız Düzenleyici Kurullar katkı payı ile finanse edilme olasılığı en yüksek olanlardır, çünkü bu sektörün ekonomik altyapısı güçlüdür. Bu durum daha sınırlı olarak da olsa telekomünikasyon sektöründeki düzenleyiciler için de geçerlidir (OECD, 2005:86).

1.3.2.1.2. İdari Özerklik

İdari özerklik, Bağımsız Düzenleyici Kurulların kendi tercihlerini belirleyebilme ve bunları eyleme dökebilmesi olarak tanımlanabilir. Ancak, bunu yaparken de politikacılar ve diğer icracı aktörlerle arasındaki ilişki önem taşımaktadır. Çünkü, bu kurullar politik sistemin aktörlerinden tamamen izole değildir. Bu noktada, idari özerklik iki perspektiften ele alınabilir. Bunlardan ilki, siyasi karar mercileri tarafından Bağımsız Düzenleyici Kurullara devredilen yetkilerden kaynaklanan yasalar düzeyindeki idari özerkliktir. İkincisi ise, fiili alma kapasitesidir. Yasalar düzeyindeki özerklik, Bağımsız Düzenleyici Kurulların işlevlerini yerine getirirken seçilmişlerden ne kadar inisiyatif alabildiklerine bağlıdır. Fiili ya da *de facto* özerklik ise, Bağımsız Düzenleyici Kurulların gerçek karar alma gücüdür (Bach,2016:2-3).

Bu bağlamda, Sezen'in (2007:2) ifadesiyle;

"Bağımsız Düzenleyici Kurulların kuruluş kanunlarında geçen idari ve mali özerkliğin her zaman fiili özerkliğin göstergesi olmadığını belirtmek gerekir."

1.3.3. Hesapverebilirlik

Hesapverebilirlik düzenleyici kurumun görevlerini yerine getirip getirmediği, fonksiyonlarını nasıl yerine getirdiği ve kaynakları nasıl kullandığı konusunda açıklama yapma, cevap verme ve sonuçlarına katlanma yükümlülüğü olarak tanımlanabilir. Hesapverebilirlik politik güçlerle ve özellikle Parlamento ile ilişkili olup, prosedürlerin adil olması, şeffaflık, performans değerlemesi ve başvuru mekanizmalarını da kapsamaktadır. Hesap verme mekanizmaları ilgili Bakana ya da Parlamento'ya

gönderilen yıllık raporları ya da her ülkenin ilgili Ulusal Denetim Ofisi¹⁰ tarafından finansal kontrol ve denetim şeklinde olabilmektedir. (OECD,2005:98)

Bu kapsamda, hesapverebilirlik yukarıdan aşağıya ve aşağıdan yukarıya olmak üzere iki yönlüdür. Yukarıdan aşağıya hesapverebilirlik, Bağımsız Düzenleyici Kurulların kendilerine yetkilerini devreden hükümet, parlamento gibi asillere karşı olan hiyerarşik hesapverebilirliktir. Aşağıdan yukarı hesapverebilirlik ise, Bağımsız Düzenleyici Kurulların paydaşlarına ve genel olarak toplumun tamamına karşı hesapverebilir olmasını ifade eder. Bu açıdan hesapverebilirlik, ideal olarak, düzenleme faaliyetlerinin açık ve kapsayıcı bir şekilde, şeffaf süreçler ve istişare ile gerçekleştirilmesini içerir (Maggetti, 2010:4).

1.3.4. Bağımsız Düzenleyici Kurumların Meşruiyeti

Bağımsız Düzenleyici Kurulların meşruiyeti üzerinde tartışılan bir konu olmuştur. Esasen, hesapverebilirlik, bu kurulların meşruiyetini güvence altına alan en önemli özelliktir. Ancak, meşruiyet ve bağımsızlık arasında bir ikilem ortaya çıkmaktadır (Biela,2014:2).

Bu kurulların meşruiyeti "*girdi odaklı*" ve "*çıktı odaklı*" olmak üzere iki kısımda ele alınabilir. Girdi odaklı meşruiyet vatandaşların tercihlerinin dikkate alınmasıyla ilintilidir. Çıktı odaklı meşruiyet ise kamu yararına hareket etmeyi gerektirmektedir (Aktaran:Biela,2014:4).

Ancak, Bağımsız Düzenleyici Kurullar açısından girdi odaklı meşruiyetin zayıf olduğu görüşü hakimdir. Çünkü bu kurullar klasik bürokrasiye göre, en azından prensip olarak, daha fazla inisiyatifte sahip olmakta ve "*hükümetle dirsek temasında*" çalışmaktadır. Bu da Bağımsız Düzenleyici Kurulların dar bir bakış açısına sahip olmasına ve kararlarının dışsallıklarını dikkate almamalarına yol açabilmektedir. Benzer durum, çıktı odaklı meşruiyet için de geçerlidir. Çünkü, işlevlerinin teknik olarak karmaşıklığı ve bilgi asimetrisi Bağımsız Düzenleyici Kurulların etkin bir şekilde denetlenip denetlenmediğini şüpheli hale getirmektedir (Aktaran:Biela,2014:4).

¹⁰ Türkiye’de Sayıştay bu görevi yerine getirmektedir.

1.3.5. İdari Otorite Niteliği

Bağımsız Düzenleyici Kurulların yapısal özelliklerini incelerken, bu kurulların öğretide ve bazı yargı kararlarında Bağımsız İdari Otorite olarak nitelendirildiği dikkate alındığında, “otorite”, “idarilik” ve “bağımsızlık” kavramlarının açıklanması gerekmektedir (Atay,2006:265). Bağımsızlık kavramı yukarıdaki 1.3.1. kısmında ayrıntılı olarak ele alınmaktadır. Dolayısıyla, bu noktada "otorite" ve "idarilik" kavramları üzerinde durulmasında yarar görülmektedir.

Bu bağlamda, Tan (2002: 15) Bağımsız Düzenleyici Kurulların bağımsız idari otorite niteliğini şu şekilde analiz etmektedir:

“Bağımsız idari otorite kavramı analiz edildiğinde üç sözcük özelliği üç özelliği yansıtmaktadır. Bağımsız sözcüğü organik ve işlevsel anlamda yürütme organı karşısında kurumun bağımsızlığını; idari sözcüğü ayrı kamu tüzel kişilikleri olsun olmasın idari organ niteliğinde olduklarını; otorite sözcüğü de bunların danışma organı değil, düzenleyici ve icracı kararlar alıp uygulayan kuruluşlar olduğunu göstermektedir.”

Bu itibarla, Bağımsız Düzenleyici Kurullar devlet teşkilatının içinde, genellikle merkezi veya genel idari yapılanmada ayrı bir konumda yer alarak, devlet adına idari işlem ve eylemler yapmaktadır (Duran, 2003)

Bağımsız Düzenleyici Kurulların idari otorite niteliğinin bir başka sonucu olarak da, yaptıkları düzenlemeler, aldıkları kararlar, işlem ve eylemler idari yargının denetimine tabidir.

1.3.6. Kamusal Yaşamın Duyarlı Sektörlerinde Faaliyet Göstermeleri

Bağımsız Düzenleyici Kurullar kamusal yaşamın duyarlı alanlarını düzenleme, yönlendirme, denetleme ve yaptırım uygulama işlevlerini yerine getirirler (Atay,2006:260).

Kamusal yaşamın duyarlı alanları olan bankacılık, sermaye piyasaları, kamu ihaleleri, enerji piyasası, rekabetin korunması, bilgi teknolojileri gibi sektörlerde piyasaların güvenilir, şeffaf, etkin, istikrarlı, adil ve rekabetçi bir ortamda işleyişinin ve gelişmesinin sağlanması, yatırımcıların hak ve menfaatlerinin korunması, kişisel verilerin korunması azami önem taşımaktadır.

Örneğin, mali sistemde yatırımcının piyasaya güveninin sarsılmaması büyük önem taşımaktadır. Piyasaya güvenin sarsılması sistemin istikrarını bozabilir, hatta krize sokabilir. Bankacılıkta bir bankanın faaliyetlerinin ve uygulamalarının düzenlemesi, faaliyet kurallarına uymayanlara yaptırım uygulanması ve gerektiğinde bankanın yönetimine el konarak tasarruf mevduatı sahiplerinin korunması bankacılık sistemine olan güvenin korunması için hayati önem taşımaktadır.

Benzer şekilde, sermaye piyasasında yatırım kuruluşlarının düzenleme, denetim ve gözetimini yapma, yatırımcıların korunması ve finansal sistemin istikrarının sağlanması için gerektiğinde müdahale ederek, yatırım kuruluşlarına yaptırım uygulama sisteme olan güvenin korunması açısından son derece önemlidir.

Öte yandan, 4054 sayılı Rekabet Kanunu'nun 1. maddesinin gerekçesine göre;¹¹

"Günümüz dünyasındaki gelişmeler göstermiştir ki rekabet bir piyasa ekonomisinde yalnızca kaynakların etkin kullanımını sağlamakla kalmaz aynı zamanda rakip malların fiyatlarının düşmesini ve bu pazarda daha büyük paya sahip olmak isteyen teşebbüslerin ürünlerinin kalitelerini artırmalarına ve yeni teknolojileri üretimde kullanmalarına yol açar. Serbest rekabetçi yapının getirdiği bu dinamizm ülke ekonomisinin sürekli ve dengeli kalkınmasını sağlar. Fiyatların düşüşü ve kalitenin artışı ise toplumun tamamını yani tüketicileri korumak gibi sosyal bir fayda sağlar. İşte bu nedenlerle, Devletin gerekli hukuki düzenlemeleri yaparak rekabetin korunmasını sağlaması bu kanunun amacını oluşturmaktadır."

Diğer taraftan, kamu harcaması gerektiren işlere özgü ihalelerin düzenlenmesinin hassas bir alan olması 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu genel gerekçesinde aşağıdaki şekilde ifade edilmektedir:

*"Bu Kanunda; ihalelerde saydamlığın, rekabetin, eşit muamelenin, güvenilirliğin, gizliliğin, kamuoyu denetiminin, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve kaynakların verimli kullanılmasının en geniş şekilde sağlanması, kamu kurum ve kuruluşlarının kullanımlarında bulunan her türlü kaynaktan yapacakları ihalelerde tek bir yasal düzenlemeye tâbi olmaları, tahmini bedel baz alınarak indirim yapılmak suretiyle ihaleye çıkılması yerine, işlerin istekliler tarafından piyasa rayıçlarına uygun fiyatlara göre tespit ve teklif edilen gerçekçi bedeller üzerinden ihale edilmesi amaçlanmıştır."*¹²

Benzer şekilde, elektrik, doğalgaz, petrol ve LPG alt segmentlerinden oluşan enerji piyasasının da kamusal yaşamın duyarlı bir sektörü olması Elektrik Piyasası Kanunu gerekçesinde aşağıdaki şekilde açıklanmakta olup, diğer alt sektör Kanunlarının gerekçelerinde de benzer ifadeler yer almaktadır:

¹¹ bkz. [https://www.rekabet.gov.tr/\(X\(1\)S\(3z0wku3f4gcohd3tcqhd3ebu\)\)/tr/Sayfa/Mevzuat/4054-sayili-kanun/madde-gerekceleri?AspxAutoDetectCookieSupport=1](https://www.rekabet.gov.tr/(X(1)S(3z0wku3f4gcohd3tcqhd3ebu))/tr/Sayfa/Mevzuat/4054-sayili-kanun/madde-gerekceleri?AspxAutoDetectCookieSupport=1), Erişim Tarihi: 18.06.2017

¹²bkz. <http://www.kamuihalekurulu.com/kamuihalekanunu-gerekcesi.html>, Erişim Tarihi: 18.06.2017

*"Enerji konusunun Dünya gündemine oturduğu ve ülkemiz gündemindeki ağırlığını koruduğu son on yıl içinde, ülkemiz enerji ... piyasası büyük ve hızlı bir gelişme kaydetmiştir...Rekabetin mümkün olduğu sektör segmentlerinde bu rekabetin önündeki engellerin kaldırılması ve rekabetin oluşacağı bir piyasa yapısının ve kurallarının hüküm süreceği bir çerçevenin oluşturulması; rekabetin mümkün olmadığı sektör segmentlerinde ise tüm taraflara eşit yaklaşımı temin eden tarafsız bir düzenleme...ile...elektriğin yeterli, kaliteli, sürekli, düşük maliyetli ve çevreyle uyumlu bir şekilde tüketicilerin kullanımına sunulması için, rekabet ortamında özel hukuk hükümlerine göre faaliyet gösterebilecek, mali açıdan güçlü, istikrarlı ve şeffaf bir elektrik enerjisi piyasasının oluşturulması ve bu piyasada bağımsız bir düzenleme ve denetimin yapılması Kanunun amacı olarak düzenlenmiştir."*¹³

Öte yandan, şeker, tütün gibi ürünlerin yüksek katma değer potansiyeline sahip olmalarının yanı sıra tarım ve endüstri kesiminde yüksek istihdam düzeyi sağlamaları nedeniyle bu tür tarımsal ürünlerin üretici ve işleyicilerinin faaliyetleri ve sektörün yapısı düzenleme altına alınmaktadır.

1.4. BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURULLARIN FAALİYET ALANLARI

Bağımsız Düzenleyici Kurul olarak isimlendirilen kuruluşların tümü aynı niteliklere sahip değildir. Tan (2002:14), bu kuruluşları üç ana grupta toplamaktadır.

"Piyasa ekonomisinin düzenlenmesine yönelik" birinci grupta yer alan Bağımsız Düzenleyici Kurullar sermaye piyasası, bankacılık, rekabet gibi kamusal yaşamın duyarlı sektörleri denilen alanlarda düzenleme ve denetim işlevi yerine getirmektedir. Bu gruba ayrıca, tipik örneklerini telekomünikasyon ve enerji alanlarında oluşturulan Bağımsız Düzenleyici Kurulların oluşturduğu, önceleri kamusal tekel biçiminde yürütülen kamu hizmetlerinin özel sektöre açılması sonucunda bu alanları düzenleme işlevini yerine getirmek üzere oluşturulanlar da girmektedir. (Tan 2002:14). Birinci grubun Türkiye'deki örneklerini, SPK, BDDK, RK, BTK, EPDK, ŞK, TAPDK, KGK oluşturmakta, olup ülkemizdeki Bağımsız Düzenleyici Kurulların büyük çoğunluğunun bu kategoride yer aldıkları görülmektedir.

"Temel hak ve özgürlüklerin güvence altına alınmasını amaçlayanlar" ise ikinci grubu oluşturmakta olup, Türkiye'deki örneklerini RTÜK ve KVKK oluşturmaktadır (Tan 2002:14). Esasen, dünyada ilk olarak bu kategoride yer alan Bağımsız Düzenleyici Kurullar ortaya çıkmıştır (Atay, 2006:263).

¹³bkz. <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem24/yil01/ss426.pdf>, Erişim Tarihi: 01.05.2018

Üçüncü grupta “*yönetilenlerin haklarının güçlendirilmesine yardımcı olan ve idarenin keyfiliğine karşı savunma amacına yönelik olanlar*” yer almaktadır (Atay,2006:264). Bu grubun Türkiye’deki örneği olarak Kamu Denetçiliği Kurumu verilebilecek olmakla birlikte, söz konusu Kurum TBMM’ye bağlı kamu tüzel kişiliğini haiz özel bütçeli bir kurum olarak kurulmuş olması nedeniyle, Bağımsız Düzenleyici Kurul olarak kabul edilmemekte ve Tez çalışması kapsamında ele alınmamaktadır.

1.5. BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURULLARIN YETKİLERİ

1.5.1. Regülasyon (Düzenleme) Yetkisi

Bağımsız Düzenleyici Kurullar görev ve yetki alanlarındaki sektörlerde geniş bir düzenleme yetkisine sahiptir. Bu Kurullar yetkili oldukları kamusal hassas alanda, faaliyette bulunan piyasa aktörleri, kişi ve kurumların gerçekleştirdiği iş ve eylemleri genel ve özel nitelikli işlemlerle düzenlemektedirler.

Türkiye’de Bağımsız Düzenleyici Kurulların düzenleme yetkilerini Yönetmelik, Tebliğ ve Kararlar ile kullandıkları görülmektedir. Ancak, Anayasa’nın 124. maddesine göre Yönetmelik çıkarma yetkisine de sahip olmaktadır (Tan, 2003:513).

Mevcut durumda ise, Türkiye’de Bağımsız Düzenleyici Kurullara ilişkin Kanun değişikliklerinin ve Bakanlar Kurulu kararlarının yanısıra, Tebliğ, Yönetmelik, Genelge, Kurul duyurusu, Kurul ilke kararı, Kurul kararı gibi çeşitli şekillerde düzenleme yapıldığı; bu bağlamda, Bağımsız Düzenleyici Kurulların yaptıkları düzenlemelerin biçimlerinde bir yeknesaklık bulunmadığı ve Bağımsız Düzenleyici Kurulların farklı formatta düzenleme yaptığı görülmektedir.

1.5.2. Görüş Bildirme ve Danışmanlık Yapma Yetkisi

Bağımsız Düzenleyici Kurulların görüş bildirme ve danışmanlık verme işlevi de bulunmaktadır. Bu danışmanlık işlevi kendi görev ve yetki alanlarına giren konularda, ilgili bakanlara, görev alanlarında koordinasyon gerekebilecek diğer kamu kurumlarına görüşlerini aktarma şeklinde gerçekleşmektedir (Tan, 2003:514). Ayrıca, Bağımsız Düzenleyici Kurullar düzenledikleri piyasanın bireysel ve kurumsal mevcut aktörleri ve

yatırımcıları ile potansiyel olarak söz konusu piyasayla ilgilenen yerli ve yabancı gerçek ve tüzel kişilere de danışmanlık vermekte ve görüş bildirmektedir. Bağımsız Düzenleyici Kurulların görev alanları klasik kamu yönetimi işlevlerine oranla daha teknik ve akademik nitelikte olduğundan, bu konularda daha fazla danışmanlık verme ihtiyacı doğmaktadır.

Bu nedenle, özellikle gelişmekte olan ülkelerde, Bağımsız Düzenleyici Kurulların önemli bir işlevi de düzenledikleri alanın dinamiklerini en iyi tanıyan, sektörün gelişme potansiyelini, risk ve fırsatlarını en iyi değerlendirebilecek teknik bilgiye sahip ve iyi eğitilmiş uzman insan kaynağına sahip olmaları nedeniyle, ilgili sektörün niteliklerini diğer kurumlarla kıyaslandığında daha iyi bir şekilde değerlendirebilme; hem var olan riskleri zamanlıca alınan tedbirlerle önleme, hem de gelişme fırsatlarını proaktif bir yaklaşımla öngörerek sektörün sürdürülebilir bir şekilde gelişimini ve istikrarını sağlama işlevini yerine getirmektedirler.

Bu amaçla Bağımsız Düzenleyici Kurullar sorumlulukları altındaki sektöre ilişkin hususlarda görüş bildirmekte, karşılıklılık ve mesleki sırların korunması ilkeleri çerçevesinde yurtiçinde veya muadilleri olan yabancı düzenleyici otoriteler ile karşılıklı bilgi alışverişinde bulunabilmekte, bu amaçla yabancı otoritelerle ikili veya çok taraflı mutabakat zabıtları imzalayabilmekte, konferanslar düzenleyip, yayınlar yapabilmekte, mevcut veya gelecekteki düzenleme tercihlerinde yararlanılmak üzere ulusal veya uluslararası bilimsel nitelikli araştırma yapabilmekte, uluslararası kuruluşlara, mali, iktisadi ve mesleki kurum ve kuruluşların çalışmalarına katılabilmekte, bu kuruluşlarla ortak projeler geliştirebilmekte veya bu tür projelere katkıda bulunabilmektedir.

1.5.3. Gözetim ve Denetim Yetkisi

Bağımsız Düzenleyici Kurullar yasalarla görev ve yetki alanları belirlenmiş olan konularda yaptıkları düzenlemelere aykırı eylem, işlem ve durumları tespit etmek amacıyla, söz konusu düzenlemelere uyum sağlanıp sağlanmadığı hususunda gözetim ve denetim yapma yetkisine sahiptirler (Tan, 2003:513).

Bu bağlamda, Bağımsız Düzenleyici Kurulların düzenledikleri sektörde rutin veya münferit bazda yaptıkları izleme faaliyetleriyle erken uyarı mekanizmalarını da hayata geçirerek gözetim ve denetim işlevlerini yerine getirmektedir. Gözetim yapmak, temel

olarak düzenlemelere uyulup uyulmadığı izlemek ve izlenmesini sağlamak için tedbirler almak olarak ifade edilebilir. Denetim ise, düzenlemelere uymadığı tespit edilen kişi ve kurumların gerekirse yerlerinde denetlenerek yaptırım uygulanması için gerekli altyapının sağlanması olarak tanımlanabilir.

Bu kapsamda, Bağımsız Düzenleyici Kurullar düzenledikleri alanda faaliyet gösteren özel ve tüzel kişilerden bilgi ve belge istemek, bunların tüm defter ve belgeleri ile elektronik ortamda tutulanlar dâhil tüm kayıtlar ve her türlü bilgilerini, bilgi sistemlerini incelemek, bunlara erişimin sağlanmasını istemek ve bunların örneklerini almak, işlem ve hesaplarını denetlemek, ilgililerden yazılı ve sözlü bilgi almak, gerekli tutanakları düzenlemek, gerektiğinde yerinde inceleme yapmak konusunda Kanun'la yetkilendirilmiştir. Hatta, Kanun'larında hüküm bulunması kaydıyla, Kurul Başkanının talepte bulunması ve sulh ceza hâkiminin kararı halinde gerekli yerlerde kolluk yardımı ile arama yapılabilmektedir.

1.5.4. Yaptırım Uygulama Yetkisi

Bağımsız Düzenleyici Kurulların Kuruluş kanunlarında öngörülen idari yaptırımları uygulama yetkisi vardır. İdari yaptırımlar çok geniş bir yelpazede çeşitlilik göstermektedir (Atay,2006:288).

Türkiye’de Bağımsız Düzenleyici Kurulların kuruluş Kanun'larında yaptırım uygulamaya ilişkin hükümler incelendiğinde, kurumlar arasında önemli derecede farklılıklar bulunduğu gözlenmektedir (Tan, 2003:516).

Benzer kurumlara uygulanacak yaptırımlar da bir kurumdan diğerine değişmektedir. (Tan, 2003:516). Bağımsız Düzenleyici Kurulların uyguladıkları yaptırımlar veya Kanun'larında tanımlanan suç niteliğindeki davranışları yapan kişi ve kurumlara karşı uygulayabilecekleri tedbirler çok çeşitlidir. Söz konusu yaptırımlar arasında, idari para cezaları, ilgili piyasada işlem yasağı getirme, Cumhuriyet Savcılığına suç duyurusunda bulunma, iptal veya butlan davaları gibi çeşitli davaları açma, ilgililerin imza yetkisini kaldırma, yönetim kurulu üyelerini görevden alma ve yerlerine resen yönetim kurulu üyesi atama, ilgili kurumların faaliyetlerini durdurma, yetki belgelerini iptal etme, ilan ve reklamları durdurma gibi çok çeşitli yaptırımlar bulunmaktadır.

1.5.5. Savcı veya Yargıca Başvurma Yetkisi

Bağımsız Düzenleyici Kurulların düzenledikleri sektörlerde suç olarak tanımlanan fiillerden dolayı yargı makamları doğrudan harekete geçmemektedir. (Ulusoy, 2003:8). Dolayısıyla, Bağımsız Düzenleyici Kurullara Cumhuriyet Savcılığı'na suç duyurusunda bulunulması suretiyle, yargı harekete geçirme yetkisi tanınmaktadır. Bazı durumlarda, yargının harekete geçmesi için ilgili Bağımsız Düzenleyici Kurul'un Cumhuriyet Savcılığına başvuruda bulunması bir önkoşul olarak belirlenmiştir.

Örneğin, 6362 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu'nun 115. maddesi uyarınca,

"Sermaye Piyasası Kanununda tanımlanan veya atıfta bulunulan suçlardan dolayı soruşturma yapılması, Kurul tarafından Cumhuriyet başsavcılığına yazılı başvuruda bulunulmasına bağlıdır. Bu başvuru muhakeme şartı niteliğindedir. Başvuru üzerine kamu davası açılması hâlinde iddianamenin kabulü ile birlikte, bir örneği Kurula tebliğ edilir ve Kurul aynı zamanda katılan sıfatını kazanır... Bu Kanunda tanımlanan veya atıfta bulunulan suçlardan dolayı yapılan soruşturmada kovuşturmayaya yer olmadığı kararının verilmesi hâlinde, Kurul bu karara karşı itiraza yetkilidir."

Bu çerçevede, SPK'ya Kanun'da tanımlanan suçlardan dolayı Cumhuriyet Savcılığı'na başvurma yetkisi verilmiş ve bu önkoşul olarak belirlenmiştir. Kamu davası açılması halinde SPK'nın müdahil sıfatı kazanacağı ifade edilerek, kovuşturmayaya yer olmadığına karar verilmesi halinde de SPK'ya itiraz hakkı tanınmıştır. Böylece, dinamik ve koşulları hızla değişen bir piyasa olması nedeniyle çabuk harekete geçilmesinin gerekliliği, ayrıca sermaye piyasası mevzuatı gibi teknik bir mevzuatta yer alan suç tanımları dikkate alınarak, SPK'ya yargıyı harekete geçirme yetkisi tanınmış olmaktadır.

1.5.6. Uyuşmazlık Çözme Yetkisi

Bağımsız Düzenleyici Kurullar düzenledikleri sektörde faaliyet gösteren piyasa aktörlerinin kendi aralarında veya piyasadaki yatırımcılarla olan uyuşmazlıklarının çözülmesinde yetkili kılınmıştır. Bu durum, Bağımsız Düzenleyici Kurulların kendine has yönlerinden bir tanesi olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu kurumlara söz konusu yekinin veilmesindeki amaç, düzenledikleri sektörün teknik olarak karmaşık ve uzmanlık gerektiren sektörler olmasından kaynaklanmaktadır (Tan,2003:517).

Ayrıca, yargıya başvurulduğunda mahkemelerin ve hakimlerin Bağımsız Düzenleyici Kurulların teknik mevzuatı karşısında çok fazla deneyim ve bilgi sahibi olmaması, bu

nedenle yargılamanın uzun sürmesi, ilgili konularda ihtisas mahkemelerinin bulunmayışı da Bağımsız Düzenleyici Kurullara bu yetkinin tanınmasının gerekçelerini oluşturmaktadır. Bununla birlikte, Bağımsız Düzenleyici Kurulların kamusal yaşamın hassas sektörlerinde faaliyet göstermeleri nedeniyle, uyuşmazlıkların zamanında ve hakkaniyetli bir şekilde çözüme kavuşturulması da önem arz etmektedir.

1.6. BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURULLARIN YAPISAL ÖZELLİKLERİ

Bağımsız Düzenleyici Kurullar ele alındığında, hem ülkemiz hem de uluslararası düzeyde bir yekneksaklıktan bahsetmek mümkün değildir. Çünkü bu kurumlar birçok açıdan ülkeden ülkeye, hatta aynı ülke içerisinde bir kurumdan diğer kuruma farklılık gösterebilmektedir. (Sezen, 2003:115).

Bu bağlamda, bu kurumların ön plana çıkan temel özellikleri aşağıda ele alınmaktadır.

1.6.1. Karar alma mekanizması

Bağımsız Düzenleyici Kurullar, sayıları ülkeden ülkeye, aynı ülke içinde kurumdan kuruma değişebilen üyelerden oluşan Karar Organı'na sahiptir. Örneğin, üye sayısı ABD'de 5 ila 12 arasında değişmektedir. İtalya'da Enerji Kurumu 3 üyeden, Fransa'da ise en kalabalık üyeye sahip Bilişim ve Özgürlükler Komisyonu 17 üyeden oluşmaktadır (Sezen, 2003: 115).

Türkiye'deki Bağımsız Düzenleyici Kurulların Karar Organları'nın üye sayılarına bakıldığında ise, üye sayılarının kimi Bağımsız Düzenleyici Kurullarda yedi kimilerinde ise dokuz olduğu görülmektedir. SPK, BDDK ŞK, TAPDK ve RK yedi; KİK, RTÜK, EPDK, KGK ve KVKK Karar Organları ise dokuz üyeden oluşmaktadır.

Öte yandan, Bağımsız Düzenleyici Kurulların bazıları yalnız Kurul olarak, bir kısmı ise Kurum olarak örgütlenmekte, Kurul Kurum'un Karar Organı'nı oluşturmaktadır. Kurul Başkanı aynı zamanda da Kurum'un Başkanı olarak Kurul'u temsil etmektedir.

1.6.2. Kurul Üyelerinin Atanması, Görev Süreleri ve Üyelere Sağlanan Güvenceler

Bağımsız Düzenleyici Kurulların Karar Organ'ları olan Kurullarda görev yapan Kurul üyelerinin atanması konusunda, Bağımsız Düzenleyici Kurullar arasında farklı uygulamalar bulunmaktadır. Üyeler yürütme veya yasama organınca atanabildiği gibi, bazı durumlarda, atanmalarında hem yasama hem de yürütme organı devrede olabilmektedir (Sezen, 2003:115).

Zira, Bağımsız Düzenleyici Kurulların en önemli yapısal özelliklerinden biri olan bağımsız ve tarafsız olmalarını teminat altına almak bakımından, Kurulları oluşturan üyelerin siyasi unsurlar ve çıkar grupları karşısında bağımsız statüye sahip olmaları kritik derecede önem taşımaktadır (Tan, 2003:509). Nitekim, Bağımsız Düzenleyici Kurulların arka planında yatan düşüncelerden bir tanesi de piyasa ilişkilerinin “*ahbap çavuş ilişkileri*” yerine “*liyakat*” temeline dayandırılması bilincidir. (Kurnaz, 2003:89).

Kurulların bağımsızlığını ve tarafsızlığını korumak, üyelerin kendilerini güvencede hissetmelerini sağlamak amacıyla Kurul üyelerinin görevlerinin sona ermesi özel koşullara bağlanmıştır. Diğer taraftan, Kurul üyeleri belli bir süre için bu göreve atanmaktadırlar. Yeniden atanmaları konusunda farklı uygulamalar bulunmaktadır. Örneğin İtalya ve Fransa’da görev süresi genelde bir dönemle sınırlandırılmıştır (Sezen, 2003:116-117).

Yine de belirtmek gerekir ki, Tan’ın (2003:510) ifade ettiği üzere; “*Bağımsız Düzenleyici Kurulların bağımsızlığını garanti edecek sihirli formül bulunmuş değildir.*”

1.6.3. Bütçeleri

Sezen'in belirttiği gibi (2003:117);

“Düzenleyici kurumların genel özelliği bütçe açısından göreceli bir özerklikten yararlanmalarıdır. Yaygın uygulama, gelir kaynaklarının, düzenledikleri sektörlerden alınan lisans ücreti, katkı payı gibi ödemelerden ve uygulanan cezalardan oluşmasıdır. Bu uygulama, kurumların mali açıdan hükümetlere bağımlı olmamalarını sağlamaya yönelik görünmektedir. Ancak, bütçe açısından kurumların özerkliği farklılıklar sergilemektedir”.

Diğer taraftan, Bağımsız Düzenleyici Kurul oluşumlarını diğer açılardan olduğu gibi, bütçe açısından da devlet politikalarından ayrı kurumlar gibi düşünmek yanıltıcıdır (Kurnaz, 2003:87).

Nitekim, Bağımsız Düzenleyici Kurulların bütçeleri ve lisans ücreti, katkı payı gibi yeni gelir kaynakları yaratılarak, bu kurumların kontrolüne verilmesi suretiyle, politikacıların kontrolü dışında kalması zaman zaman siyasi muhalefete yol açmaktadır. Konu ile ilgili ülkemize ilişkin bir ayrıntılı değerlendirme Tez'in Beşinci Bölümü'nde yer almaktadır.

1.6.4. Personel Örgütlenmesi

Personel istihdamı açısından da, Bağımsız Düzenleyici Kurulların görev ve yetki alanlarının kamu yönetiminin geleneksel alanlarına oranla daha yüksek düzeyde teknik bilgi ve uzmanlaşma gerektirmesi nedeniyle, bu kurumlarda çalışacak personelin belirli eğitim alanlarından seçilmesi yoluna gidilmektedir (Duran, 2003:489).

Söz konusu kurumların özgün görev ve yetki alanlarında uzmanlaştıkları varsayılan ve düzenleyip denetledikleri piyasalardaki çıkar gruplarından hiçbir şekilde etkilenmemeleri ve çıkar çatışmalarına karşı koyabilmeleri gereken söz konusu personelin ücret rejiminde de geleneksel kamu kurumlarına göre farklılık sağlanması öngörülmüştür¹⁴.

1.6.5. Yönetişimle Bağlantısı

Kamu yönetimi alanındaki etkinliği 1990 sonrasında artan ve yeni bir model arayışının çerçevesini kuran yönetim, devletin ekonomik ve toplumsal alanlarda değişen rolünün kamu sektöründen özel sektöre doğru genişlemesiyle ortaya çıkmıştır (Güzelsarı, 2004:120-121).

Bir toplumsal koordinasyon biçimi olarak düşünülebilen yönetim, ekonomik, siyasal ve toplumsal aktörlerin etkileşiminden doğan ve süregelen bir süreçtir. Özel sektör ve

¹⁴ Ancak, Türkiye’de son dönemde yapılan düzenlemelerle, halihazırda çalışan personelin müktesep hakları saklı kalmak kaydıyla, Bağımsız Düzenleyici Kurul personelinin de ücret bakımından 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’na tabi olmaları sağlanmış olup, personel ücret rejimindeki farklılık giderilmiştir.

kamu ortaklıkları da bu bağlamda gelişmektedir (Tekeli,2003:628).Ayrıca, yönetim, taraflararası koordinasyonu öne çıkaran düzenleyici devlet olgusu ile ve dolayısıyla, Bağımsız Düzenleyici Kurumların işleyişi ile birebir örtüşmektedir (Bayramoğlu,2004 :191,238).

Bağımsız Düzenleyici Kurullar aracılığıyla aynı zamanda şirketler kesiminin yönetim biçimi, geleneksel kamu yönetimi ve siyasetin yönetim biçimi de değiştirilmeye çalışılmaktadır. Bu anlamda, Bağımsız Düzenleyici Kurullar devlet ve toplumun değişen rollerinin yeniden tanımlanması hususu ile örtüşmektedir. Ancak, yönetimle ilgili yeni rol dağıtımında sivil toplumun ve diğer aktörlerin de işin içine katılması gerekmektedir (Acar vd., 2003:27).

Öte yandan, piyasa ekonomilerinin çoğunluğunun dönüştüğü, bir başka deyişle geçiş sürecinde olduğu dikkate alındığında, Bağımsız Düzenleyici Kurulların etkin, şeffaf ve gerçek anlamda bağımsız olabilmeleri için yönetim anlayışının da yeniden düzenlenmesi gerekmektedir (Nunes vd.,2015:1).

1.7. BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURULLARIN OLUMLU VE ELEŞTİRİLEN YÖNLERİ

1.7.1. Bağımsız Düzenleyici Kurulların Olumlu Yönleri

Bağımsız Düzenleyici Kurulların olumlu yönleri teknik uzmanlaşma, çabuk ve etkin müdahalede bulunabilme, siyasi beklenti ve çıkarlardan soyutlanma olarak sayılabilir. Söz konusu özellikler aşağıda incelenmektedir.

1.7.1.1. Teknik Uzmanlaşma

Teknik bir uzmanlaşma gerektiren ve son yıllarda toplumsal yaşam için hem dünya çapındaki gelişmeler sonucunda hem de ülkemiz gündeminde son derece önemli yere sahip olan, enerji, rekabetin korunması, mali piyasalar, bilgi ve iletişim teknolojileri, kamu ihaleleri gibi duyarlı sektörlerde ve alanlarda faaliyet göstermeleri Bağımsız Düzenleyici Kurulların en önemli faydalarından biri olarak öne çıkmaktadır.

Toplumsal yaşam için son derece önemli duyarlı sektörlerde karar alma ve uygulama mekanizmalarında bağımsız ve objektif “*teknisyenlerin*” bulunması önemlidir (Ulusoy, 2003:31-32).

Ayrıca, Bağımsız Düzenleyici Kurulların çözüm üreteceği konular arasında çıkar çatışmalarından kaynaklanan sorunların giderilmesi de çoğunlukla yer alacaktır. Bu bağlamda, Bağımsız Düzenleyici Kurulların tarafsız ve objektif hareket edebilmeleri için de teknik uzmanlaşma önemlidir.

1.7.1.2. Çabuk ve Etkin Müdahalede Bulunabilme

Bağımsız Düzenleyici Kurullar teknik kapasiteleri sayesinde daha çabuk ve daha etkin müdahalede bulunabilme imkanına sahiptirler. Ayrıca, geleneksel devlet yapılanmasında birbirinden bağımsız olan çeşitli fonksiyonların (düzenleme, düzenlemelerin uygulanmasının gözetim ve denetimi, uyuşmazlıkların çözümü) tek bir kurum çatısında toplanmış olması da Bağımsız Düzenleyici Kurullar için önemli bir avantaj oluşturmaktadır.

Örneğin, mali sistemde yatırımcının piyasaya güveninin sarsılmaması büyük önem taşımaktadır. Piyasaya güvenin sarsılması finansal istikrarı bozarak sistemi krize sokabilir. Bu bağlamda, çabuk ve etkin müdahale tasarruf sahiplerinin korunması ve piyasaya olan güvenin sarsılmaması bakımından elzemdir. Buna ek olarak, Bağımsız Düzenleyici Kurulların bir kriz durumunda sistemdeki erken uyarıları tespit ederek, piyasaya çabuk ve etkin müdahalede bulunmaları gerekmektedir.

Böylece, bütünsel bir müdahale gücüne ulaşılmakta, bağımsız birimler arasındaki kopukluk, koordinasyon eksikliği ve bilgi alıp vermedeki sorunlar ortadan kaldırılmış ve sonuçta idarenin etkinliği artırılmış olmaktadır (Ulusoy, 2003:32).

1.7.1.3. Siyasi Beklenti ve Çıkarlardan Soyutlanma

Toplumsal yaşam için son derece önemli duyarlı sektörlerde karar alma ve uygulama mekanizmalarında siyasetçiler yerine bağımsız ve objektif “*teknisyenlerin*” bulunması daha tercih edilebilir bir durumdur (Ulusoy, 2003:31-32).

Bu nedenle, Tan'ın belirttiği gibi (2003:500); bağımsız düzenleyici kurullar;

“Siyasi iktidarların siyasal nedenlerle alamayacakları veya almayı erteleyebilecekleri kararların alınmasını da kolaylaştıracaktır. Kriz dönemlerinde faturanın kendilerine çıkarılmasını istemeyen siyasiler de bu tür kurumları tercih etmektedirler.”

Ayrıca, siyasetçiler yeniden seçilme kaygısıyla kamusal yaşamın hassas sektörlerinde bazı kararları almaktan imtina edebilirler ya da kısa vadeli çıkarlarına uygun olarak hareket edebilirler (Trillas, 2010:7). Bu bağlamda, Bağımsız Düzenleyici Kurullara yetki delegasyonu, duyarlı sektörlerin siyasi beklenti ve çıkarlardan arınmasına katkıda bulunmaktadır.

1.7.2. Bağımsız Düzenleyici Kurulların Eleştirilen Yönleri

Bağımsız Düzenleyici Kurulların eleştirilen yönleri ise, denetlenme ve siyasi meşruiyet sorunu, idarenin bütünlüğü ilkesine dair eleştiriler ve düzenleyicinin kuşatılması sorunu olarak sınıflandırılabilir. Bu özellikler aşağıda anlatılmaktadır.

1.7.2.1. Denetlenme ve Siyasi Meşruiyet Sorunu

Bağımsız Düzenleyici Kurulların olumsuz olarak görülebilen yönlerinden biri yürütme erki içinde siyasi iktidar tarafından denetlenmeyen bir kategorinin varlığından kaynaklanan siyasi meşruluk sorunudur (Ulusoy,2003:32).

Emek ve Acar'ın belirttiği gibi (2004:112);

"Hesapverebilirliklerin ve meşruiyetlerinin artırılması çabalarına rağmen, Bağımsız Düzenleyici Kurullar seçimle gelen ve dolayısıyla seçmene hesap vermek zorunda kalan siyasilerin sahip oldukları demokratik meşruiyetten yoksundur."

Ülkemizde, Bağımsız Düzenleyici Kurulların oluşum aşamasında, hem bu kurullar hem de karar organları üzerinde teorik olarak ne hükümet tarafından yapılan organik bir denetim ne de işlevsel bir denetimden bahsetmek mümkündür (Ulusoy, 2003:35).

Bu nedenle, bu kurulların eleştiri konusu olan siyasi meşruiyet sorunu, Bağımsız Düzenleyici Kurulların 5018 sayılı Kanun kapsamına alınarak Sayıştay'ın dış

denetimine tabi hale getirilmesi gibi yapılan çeşitli değişikliklerle giderilmeye çalışılmıştır.

1.7.2.2. İdarenin Bütünlüğü İlkesine Dair Eleştiriler

Bağımsız Düzenleyici Kurullara, devlet yapılanması içerisinde idari organlar olarak düzenlenmelerine karşın, idari yapının başındaki birimlerin bunlar üzerinde tipik vesayet yetkilerinin bulunmaması nedeniyle idarenin bütünlüğü ilkesinin zarar görmüş olacağı eleştirisi yapılmaktadır. Öte yandan, Anayasa'mızın 123/1 maddesi'nde idarenin bütünlüğü ilkesinden bahsedilmiş fakat bu ilke tanımlanmamıştır. (Ulusoy, 2003:32-37).

Bu sorunu aşmak için, ülkemizde Bağımsız Düzenleyici Kurulların kuruluş kanunlarında bunların her biri bir bakanlıkla “ilişkili” veya “ilgili” olarak belirlenmiştir.

Tan (2003:502), bu kurulların bakanlıklarla ilgili ya da ilişkili hale getirilmesinin gerekçesini aşağıdaki şekilde açıklamaktadır.

“Bu tür kuruluşlarla merkezi idare arasında, kamu kurumlarında görüldüğü gibi, vesayet veya hiyerarşi benzeri bir ilişkisi olmaması gerekirse de, kuruluş yasalarında ilgili veya ilişkili oldukları bakanlıklar gösterilmektedir. Ancak, bağımsız idari otoritelerle ilişkili oldukları bakanlık veya başbakanlık arasındaki bu ilişkinin hukuki içeriğini belirlemek her zaman kolay olmamaktadır. Zira, hukukumuzda 3046 sayılı yasa¹⁵ ile ilgili kuruluş ve bağlı kuruluş kavramlarının tanımlanmış olmalarına karşın, ilişkili kuruluş kavramına yer verilmemektedir. Bu kavramın bağımsız idari otoritelerin de bir şekilde merkez idare ile ilişkilendirilmesi, ancak ilgili veya bağlı kuruluş da olmaması gereğinden kaynaklanan pratik formül olarak bulunduğu anlaşılmaktadır.”

¹⁵ 08.06.2011 tarih ve 27958 sayılı mükerrer Resmi Gazete’de yayımlanan 643 sayılı KHK ile 1984 tarihli 3046 sayılı Yasa’da bazı değişiklikler yapılmış olmakla birlikte, söz konusu Kanun’a eklenen 19/A maddesi ile “Bakanlık, bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşları 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa ekli III sayılı cetvelde yer alan düzenleyici ve denetleyici kurumlar dahil Başbakanın teklifi ve Cumhurbaşkanı’nın onayı ile, Başbakanlıkla veya diğer Bakanlıklarla ilgilendirebilir. Söz konusu kuruluşların özel kanunlarında bağlı, ilgili ve ilişkili olunan bakanlığa ya da bakana verilen yetki ve görevler ilgilendirilen bakanlık veya bakan tarafından kullanılır ve yerine getirilir.” denilerek, Bağımsız Düzenleyici Kurullara yönelik bağımlılık özelliği açıkça düzenlenmiştir.

1.7.2.3. Düzenleyicinin Kuşatılması Sorunu

Bağımsız Düzenleyici Kurullar görev ve yetki alanlarındaki sektörlerde düzenleme, denetim yapma ve yaptırım uygulama konularındaki tek otorite konumundadır. Bu nedenle, karar alma süreçlerinde Bağımsız Düzenleyici Kurullar özel çıkar grupları tarafından kuşatılma¹⁶ sorunu ile karşı karşıya kalabilirler (Emek ve Acar, 2004:110).

Bağımsız Düzenleyici Kurulların aldıkları kararlar, sektörün performansını, piyasa aktörlerinin davranışlarını, yatırımcıların veya genel anlamda tüketicilerin gelir/kazanç düzeylerini veya alternatif maliyetlerini doğrudan etkilemektedir. Bu durumda, piyasadaki özel çıkar grupları veya sektörde önemli paya sahip sermaye grupları, Bağımsız Düzenleyici Kurulların kararlarını kendi lehlerine etkileme çabası içine girebilirler.

Çıkar gruplarının düzenleyici kararları etkileme yöntemlerini aşağıdaki başlıklar altında toplanmaktadır. (Aktaran: Emek ve Acar,2004:111).

“a) Yasal olmaması nedeniyle suç olmasına rağmen parasal rüşvetler ile kararlar etkilenmeye çalışılmaktadır.

b) Bağımsız kurumların karar organlarında çalışanlar görev sürelerinin bitiminde düzenlenen sektörlerdeki firmalarda veya bunlara danışmanlık yapan bürolarda iş beklentisi içine girmekte, bu da kararlarını ilgili firmalar lehine etkileyebilmektedir.

c) Düzenleyici kurumların karar organlarında çalışanlar ile düzenlenen sektördeki çalışanlar arasındaki yakın çalışma anlayışının neden olduğu kişisel ilişkiler düzenleyicilerin kararlarında düzenlenen sektördeki siyasal etkilerden arındırılmış kurumlar uzun dönemli politika oluşturup izlemeyi de olanaklı kılmakta; siyasi iktidarların siyasal nedenlerle alamayacaklar veya almayı ertleyebilecekleri kararların alınmasını da kolaylaştıracaktır. Kriz dönemlerinde faturanın kendilerine çıkarılmasını istemeyen siyasiler de bu tür kurumları tercih etmektedir.”

Öte yandan, Tez'in 4.5.3. kısmında ayrıntılı olarak açıklandığı gibi, Bağımsız Düzenleyici Kurulların kuşatılması zaman içerisinde gerçekleşmekte; bir başka deyişle bu kurullar yeni kuruldukları dönemde en etkin şekilde işlemekte; ancak zaman geçtikçe kuşatılarak daha az etkin hale gelmektedir (Martimort, 1999:932).

¹⁶ İngilizce karşılığı "regulatory capture" olan "kuşatılma sorunu" ifadesi yerine "sektörel iltimas" ifadesi de kullanılmıştır. bkz. Eryılmaz Ü. (2013) "Bağımsız Düzenleyici Kuruluşlarda Sektörel İltimas".

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURULLAR

2.1. TÜRKİYE’DE BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURULLARIN OLUŞUMU ve KONUMLARI

2.1. 1.TÜRKİYE’DE ORTAYA ÇIKIŞI

Liberal dönemde devletin işlevlerindeki değişme, örgütlenmeye de yansımıştır. Öncelikle, devletçi politikaların gereği olarak, kamunun iktisadi alanda üretici olarak yer alması eğilimi, 1980 sonrasında özelleştirme politikalarıyla birlikte tersine bir süreç içine girmiştir (Sezen, 2003:13).

Daha sonra, devletin düzenleyici rolünün ön plana çıkarılması (Sezen,2003:13) ve bu değişim sonucunda Türkiye’de 24 Ocak Kararlarıyla başlatılan liberal politikalar Bağımsız Düzenleyici Kurulların ortaya çıkışını (Kurban, 2012:41) beraberinde getirmiştir.

Bu süreçte, ilk olarak, Türkiye’deki ilk Bağımsız Düzenleyici Kurul olduğu kabul edilen SPK 1981’de; 1990’larda RTÜK, RK ve BDDK kurulmuştur. 2000’li yılların başları ise, Türkiye’de en fazla Bağımsız Düzenleyici Kurul’un kurulduğu dönemdir. Bu dönemde, IMF, AB gibi uluslararası kuruluşların da etkisiyle, BTK¹⁷, EPDK, ŞK, TAPDK¹⁸ ve KİK oluşturulmuştur. Daha sonraları, 2011 yılında KGK ve son olarak da 2016 yılında KVKK kurulmuştur. Ancak, 2000’lerin başında neredeyse gelenek haline gelen her sektör için bir kurul kurulması son yıllarda seyrekleşerek devam etmiştir.

Kurnaz’ın da belirttiği gibi (2003:84-85); aslında Türk bürokrasisi ve devlet yapılanması kurullar olgusuna hiç yabancı değildir. *"Türkiye’de işlevleri pek bilinmeyen, ancak bazıları danışılan, görüş bildiren, fakat kimin neyi danıştığı bilinmeyen kurullar"* olmak üzere İnsan Hakları Danışma Kurulu, Çevre Kurulu,

¹⁷ 2813 sayılı Telsiz Kanununda değişiklik yapan 27.01.2000 tarih ve 4502 sayılı Kanunla kurulan Telekomünikasyon Kurumu, 10.11.2008 tarih ve 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu ile yeni bir düzenlemeye tabi olmuş ve adı Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu olarak değiştirilmiştir.

¹⁸ 25.6.2009 tarihli ve 5917 sayılı Kanunun 47 nci maddesiyle; “Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu”nun adı “Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu” olarak değiştirilmiştir.

Yüksek Öğretim Kurulu, Hakim ve Savcılar Yüksek Kurulu, Doğal Afet Sigortaları Kurulu, Din İşleri Yüksek Kurulu, Yüksek Planlama Kurulu, Basın İlan Kurulu, Devlet Denetleme Kurulu gibi çok sayıda kurul vardır.

Diğer taraftan, Sezen'in ifadesiyle (2003:14-15);

“Kurumlara dayalı yönetim” anlayışının giderek “kurullara dayalı bir yönetim” anlayışına yerini bırakmasıyla birlikte 1980’den sonraki oluşumda, önceki dönemlere oranla kurullar; sayısal olarak belirgin bir biçimde artmış ve çeşitlenmiştir; işlevleri danışma, öneri getirmeden karar vermeye, düzenleme ve denetlemeye doğru evrilmiştir; bir başka ifadeyle, yönetimin “yardımcı unsuru” olmaktan giderek yönetimin “asli unsuru” olmaya başlamışlardır. Düzenleyici kurullarla birlikte...Türk kamu yönetiminde yeni bir dönem, “kurullar dönemi” başlamıştır.”

2.1.2.TÜRKİYE'DE ORTAYA ÇIKIŞ NEDENLERİ

Yukarıda da belirtildiği gibi, Türkiye'de Bağımsız Düzenleyici Kurulların ortaya çıkışı, Türkiye'nin kalkınma politikalarındaki temel dönüşümlerin başlatıldığı 1980'li yılların ilk yarısında gerçekleşmiştir (Sezen,2003:118, Kurban,2012:41).

Bu bağlamda, Türkiye’de Bağımsız Düzenleyici Kurulların ortaya çıkışında, 24 Ocak 1980 Kararları, özelleştirme süreci, patlak veren yolsuzluklar ve uluslararası kurumların etkisi önemli rol oynamıştır. Söz konusu faktörler, ilerleyen kısımlarda ele alınmaktadır.

2.1.2.1. 24 Ocak Kararlarıyla Başlayan Sürecin Etkisi

Türkiye ekonomik tarihinde kilometre taşlarından biri olarak kabul edilen 24 Ocak Kararları, ülkemizin liberal ekonomiye geçiş sürecinde bir dönüm noktası olarak önemli bir yer tutmaktadır. Söz konusu Kararlar içerisinde, özellikle devletin ekonomideki payını küçülten önlemler alınması, Türkiye'de Bağımsız Düzenleyici Kurullara doğru uzanan süreci tetikleyen çok önemli bir adım olmuştur.

24 Ocak kararlarıyla başlayan yenilikler ve açılımlarla birlikte, Bağımsız Düzenleyici Kurulların gelişimi hız kazanmıştır (Sezen, 2003:118). Ekonomik hayatta devletin rolünün değişmesi, kamu yönetimi politikalarına da yansımış ve aralarında Sermaye Piyasası Kurulu'nun da bulunduğu birçok yeni kurul ve daire bu süreçte ortaya çıkmıştır (Kurban,2012:25).

2.1.2.2. Özelleştirme Süreci

1980'lerde Kıta Avrupası'nda olduğu gibi Türkiye'de de özelleştirme uygulamaları gündeme gelince düzenleyici devlet anlayışı ortaya çıkmaya başlamıştır. KİT'lerin özelleştirme sürecinde, iktisadi faaliyetler konusunda devletin işlevinin yeniden tanımlanması tartışmaları gündeme gelmiştir (Acar vd.,2003:23).

Bu süreç var olan devlet fonksiyonlarından, anlayışından yeni devlet fonksiyonlarına, anlayışına doğru ilerlemeyi ifade etmektedir. Mevcut devlet yapısında ve işleyişinde tespit edilen tıkanmayı aşmak amacıyla, devletin mevcut fonksiyonlarını yeniden düzenlemek yerine, devletin elinde bulunan bazı fonksiyonlarını ondan ayırarak daha işler hale getirilmek üzere bir dönüşüm projesi gerçekleştirilmeye çalışılmıştır (Acar vd.,2003:23-24).

Bu kapsamda, özelleştirmelerin yarattığı boşluk devletin yenilenen rolleri ile doldurulmuş ve sonuç olarak Bağımsız Düzenleyici Kurullar ortaya çıkmaya başlamıştır (Kurban,2012:41). Ayrıca, özelleştirme sonucunda işten çıkarmalar, veya özelleştirilen sektörlerdeki hizmetlerin fiyatlarının yükselmesi gibi nedenlerle, toplumun özelleştirmelere olan negatif bakış açısı bu alanların Bağımsız Düzenleyici Kurullara bırakılmasında etkili olmuştur.

2.1.2.3. Yolsuzluklar

Ulusoy'un belirttiği gibi (2003:7);

"Ülkemizdeki bankacılık ve enerji alanlarında tanık olunduğu gibi, önceden klasik idari yapılanmayla yönetilen duyarlı bazı sektörlerde söz konusu olan ve yerleşik idari yapılanmayla etkin bir şekilde önlenemeyen veya denetlenemeyen büyük ölçekli yolsuzlukların da önlenmesi"

Türkiye'de Bağımsız Düzenleyici Kurullar ortaya çıkış nedenlerinden biri olmuştur.

Esasen,Bağımsız Düzenleyici Kurulların oluşmasında en önemli nedenlerden biri politika ve politikacıya olan güvensizlik ve bununla bağlantılı olarak da yolsuzluklar olmuştur. *"Bağımsız Düzenleyici Kurulların kurulmasında yolsuzluklar, politikacıya olan güvensizlik ve onun getirdiği kötü yönetim önemli bir etki yapmıştır"* (Ulusoy, 2003:30).

Gerçekten de, SPK'nın kurulmasında 1980'li yıllarda Türkiye'de yaşanan "Banker Kastelli krizi" ve BDDK'nın kurulmasında, 1990'ların başlarında Türkiye gündemini uzun süre meşgul eden Emlak Bankası skandalı gibi bankacılık yolsuzlukları önemli bir etken olmuştur.

2.1.2.4. Uluslararası Kurumların Etkisi

Ülkemiz gibi gelişmekte olan ülkelerde özellikle yabancı sermayeyi ve uluslararası yatırımları çekebilmek amacıyla, özerk ve tarafsız bir yapıda çalıştıkları için daha çok güven veren Bağımsız Düzenleyici Kurulların oluşturulması düşünülmüş, hatta IMF, Dünya Bankası, AB gibi bazı etkin uluslararası kurumlar tarafından doğrudan veya dolaylı olarak telaffuz edilerek, önerilmiştir (Ulusoy, 2003:7).

Sezen'in (2003:123) belirttiği gibi;

"Bu kurumların 1990'ların sonundan itibaren çoğalma sürecine tümüyle IMF ve Dünya Bankası egemen olmuş, adeta bu kurumların kuruluşlarını dikte ettirmiş ve kuruluşlarını, çalışmalarını adım adım izlemiştir. Bu dönemde TC tarafından IMF'ye verilen niyet mektuplarının ve Dünya Bankası ile imzalanan ikraz anlaşmalarının incelenmesinden, bu kurumların hangi gereksinimle hangi amaçlarla kurulmuş oldukları anlaşılmaktadır. Hangi sektörlerde hangi düzenleyici kurumların ne kadar süre içinde kurulacağı ve bunların Parlamentodan hangi tarihe kadar çıkarılacağı, ne zaman faaliyete geçecekleri, yasalarının ne yönde değiştirileceği, kredilerin ödenmesinin koşulları olarak bu belgelerde taahhüt edilmiştir."

Türkiye'de düzenleyici kurumların gelişme seyrinde AB'nin etkisini ve yönlendirmesini de unutmamak gerekir. Çünkü genelde, işleyen bir piyasa ekonomisinin varlığı; özelde, Bağımsız Düzenleyici Kurulların kuruluşu ve işleyişi AB'nin yakın izleme alanındadır.

Bu bağlamda, AB başta olmak üzere, diğer uluslararası kuruluşların Türkiye'deki Bağımsız Düzenleyici Kurulların kuruluş sürecindeki etkisi bazılarının kuruluş Kanunlarının gerçeklerinde açıkça ifade edilmektedir. Örneğin, 4634 sayılı Şeker Kanunu'nun gerekçesinde;

"AB Helsinki Zirvesi sonrasında kazanılan aday ülke statüsünün yanı sıra, DTÖ çerçevesindeki taahhüt ve gelişmelerin de şeker rejiminin yeniden düzenlenmesini gerekli kıldığı; bu bakımdan, Avrupa Birliği düzenlemeleri yanı sıra, DTÖ ve diğer uluslararası taahhütlere uyum sağlanmasının benimsendiği"

ifade edilmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun gerekçesinde ise;

"8.9.1983 tarihli ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun Avrupa Birliği ve uluslararası ihale uygulamalarına paralellik göstermediği görüldüğünden, kamu ihaleleri ile ilgili geniş kapsamlı yeni bir kanun hazırlanmasına ihtiyaç duyulduğu, kamu harcaması gerektiren işlere özgü ihalelerde harcama yapılması ve gelir elde edilmesine ilişkin ihale mevzuatının Avrupa Birliği ve Dünya Ticaret Örgütü gibi uluslararası kuruluşların ihale mevzuatına paralel hale getirilebilmesi ve Avrupa Birliği müktesebatına uyum sağlanması"

gerek genel gerekçede gerekse de madde gerekçelerinde belirtilmiştir.

Öte yandan, Avrupa Komisyonu'nun Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesine ilişkin Raporları'nda da Bağımsız Düzenleyici Kurullardan açıkça söz edilmektedir. Örneğin, 1999 Düzenli Raporu'ndaki¹⁹ (Avrupa Komisyonu, 1999:21) yapısal reformlar arasında;

"bankalar yasasında yeni yapılan değişikliklerin önemli mevzuat boşluklarını kapattığı ve 2000 yılının başına kadar faaliyete geçmesi beklenen, BDDK adında yeni bir düzenleyici ve denetleyici organ ihdas edildiği belirtilmiştir."

Aynı Rapor'da,

"Türk Telekom'un statüsünü değiştirecek, bu şirketin % 49'a kadar kısmen özelleştirilmesine imkan verecek, imtiyaz ve lisanslar için genel şartlar getirecek ve bağımsız bir düzenleyici organın kurulmasını öngörecektir yeni bir telekomünikasyon yasa tasarısı hazırlandığı"

ifade edilmiştir (Avrupa Komisyonu, 1999:34) .

Enerji sektörüne ilişkin olarak ise;

"Enerji sektörünün yeniden yapılanmasında Türkiye'nin önceliğinin, özelleştirme ve yatırımların çekilmesi üzerine olduğu... enerji alanında bağımsız düzenleyici makamlar kurulmasının bu süreçte yararlı olacağı"

açıkça belirtilmiştir (Avrupa Komisyonu, 1999:21) .

Bu yargıyı daha da güçlendirici bir biçimde (Avrupa Komisyonu, 1999:47) ;

"idari kapasite ile ilgili olarak, elektrik ve gaz sektörlerinde düzenleyici makamların bulunmamasının, sektörü yeniden yapılandırma ve yatırımları çekme yolunda bir engel olduğu"

tespiti yapılmıştır.

Öte yandan, 2000 Düzenli İlerleme Raporu'nun²⁰ iletişim ve bilgi teknolojileri alanına ilişkin olarak;

"yeni iletişim yasası çerçevesinde yeni bir Telekomünikasyon Kurulu teşkil edilmiş olup üyelerinin atandığı" belirtilmekle beraber, "Ancak, yeni iletişim yasası, düzenleyici otoritenin, sabit şebeke operatörünün etkisinden ve Türk Telekom ile ilgili olarak devletin mülkiyet işlevinden bağımsızlığını temin etmemektedir."

¹⁹ https://ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_1999.pdf

²⁰ bkz.

https://ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2000.pdf

denilerek (Avrupa Komisyonu, 2000:43), yeni oluşturulan Telekomünikasyon Kurulu'nun bağımsızlığı da eleştiri konusu yapılmaktadır.

Ayrıca, elektrik ve gaz sektörüne ilişkin olarak ise,

"elektrik ve gaz sektörlerinde... öngörülen yeni mevzuatın, bağımsız düzenleyici makamları tesis edeceği, bu makamların, görevlerini yerine getirmek için etkili kapasiteye ve bağımsızlığa sahip olmalarını sağlamanın önemli olduğu"

sonucuna ulaşılmıştır (Avrupa Komisyonu, 2000:40) .

2.2. DEVLET ÖRGÜTÜ İÇERİSİNDEKİ YERLERİ ve ANAYASAL KONUMLARI

1982 Anayasası'nın "İdarenin bütünlüğü ve kamu tüzelkişiliği" başlıklı 123. maddesinde,

"İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır. Kamu tüzelkişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur."

denilmektedir.

Bu doğrultuda, Türk idare sisteminde, bağımsız düzenleyici kurulların yerinden yönetim kuruluşları içinde nerede yer alacakları konusu ele alındığında, Bağımsız Düzenleyici Kurulların yerel yönetimler kategorisine dahil edilemeyeceği görülmekle birlikte, Ulusoy'a (2003:90-91) göre;

"Bu noktada tartışılması gereken, bu kurumların hizmet yerinden yönetim kuruluşları olarak mı kabul edilecekleri, yoksa yerinden yönetim kuruluşları içinde, yerel yönetimler ve hizmet yerinden yönetim kuruluşları yanında üçüncü bir kategori mi oluşturacaklardır."

Öte yandan, yerinden yönetim kuruluşlarının özelliklerini taşıyan²¹ Bağımsız Düzenleyici Kurullar bunların aksine bağımsızdır ve görevlerini yerine getirirken başka

²¹ Öte yandan, Atay (2006:293) bu görüşe katılmamakta ve Bağımsız Düzenleyici Kurulların idari teşkilatlanmada merkezi yönetim ve yerinden yönetim kuruluşları içinde değerlendirilmesinin mümkün olmadığını belirtmektedir.

bir idari kuruluşun vesayet denetimine²² tabi değildir (TÜSİAD,2002:164, Ulusoy, 2003:89,90).

Bu noktada üzerinde durulması gereken başka bir gösterge ise, Bağımsız Düzenleyici Kurulların kurul üyelerinin atanma prosedürüdür. Türkiye’de Bağımsız Düzenleyici Kurulların kuruluş Kanunlarında Kurul Başkan ve üyelerinin görev süreleri dolmadan görevden alınamayacakları, görevden alınmalarının ağır hastalık, sakatlık veya görevi ile ilgili işlenen suçların mahkeme kararı ile kesinleşmiş olması gibi durumlarda mümkün olabileceği hükme bağlanmıştır.

Ancak, pratikte bu durum gerçekleşmemiş ve Bağımsız Düzenleyici Kurulların kuruluş Kanunlarını değiştiren Kanun tasarılarına eklenen geçici maddelerle Kurul Başkan ve üyelerinin görevden alınmaları gerçekleştirilmiştir.²³

Bağımsızlık, vesayet denetimine tabi olmama ve kurul üyelerinin belirlenme biçimi dikkate alındığında, Bağımsız Düzenleyici Kurulların devlet örgütü içerisindeki yerlerine ve Anayasal konumlarına ilişkin olarak Ulusoy (2003:92-93);

"Bağımsız Düzenleyici Kurulları hizmet yerinden yönetim kuruluşlarına göre daha farklı bir şekilde konumlandırmanın gerektiğini ve yerel yönetimler ile hizmet yerinden yönetim kuruluşları yanında üçüncü bir yerinden yönetim kuruluşu kategorisi oluşturduklarını"

²² İdare hukukunda vesayet denetimi "Yerinden yönetim kuruluşlarının görevlerini gereği gibi yapmalarını ve idarenin bir bütün olarak uyumlu çalışmasını sağlama yönünden, kendilerinin dışındaki başka bir idari kuruluş tarafından, yasaların öngördüğü sınırlar içerisinde denetlenmesi"dir. Gözübüyük ve Tan'ın (1998:734).

²³ İlk olarak, 23.06.1999 tarih ve 23734 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren ve BDDK’nın kuruluşunu öngören 4389 sayılı Bankalar Kanunu’nda 29.5.2001 tarih ve 4672 sayılı Kanunla değişiklikler gerçekleştirilmesi esnasında, “Bu Kanunun yayımlandığı tarihte görev yapan Kurul üyeleri için, Başkan hariç, Bakanlar Kurulu yeni atama yapar.” şeklindeki geçici madde 3 ile, BDDK’nın Başkan hariç tüm üyelerinin görevlerine son verilmiştir. Benzer şekilde, 30/12/2012 tarih ve 28513 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan ve SPK’nın kurulu Kanunu olan 2499 sayılı Kanun’u yürürlükten kaldıran 6362 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu’nda yer alan geçici madde 7’de “Bu Kanunun yayımı tarihinde görev yapmakta olan Kurul Başkan ve üyelerinin üyelikleri bu Kanunun yayımı tarihinde sona erer” şeklinde yer alan hükme dayalı olarak mevcut Kurul Başkan ve üyelerinin görevlerine son verilmiştir. Ancak, daha önce BDDK’da gerçekleştirilen görevden alınmadan farklı olarak, geçici madde metnine eklenen “Bunlar, atandıkları mevzuata göre kalan görev sürelerinin sonuna kadar görev yapmak üzere ekli (5) sayılı liste ile ihdas edilen Kurul Başkanlık Müşaviri kadrolarına hiçbir işleme gerek kalmaksızın atanmış sayılır ve Başkan tarafından belirlenen istişari görevleri yürütür. Bu fıkra ile ihdas edilen Kurul Başkanlık Müşaviri kadroları, herhangi bir sebeple boşalması ve herhalde anılan kadrolara atanmış sayılan Başkan ve üyelerin atandıkları mevzuata göre kalan görev sürelerinin sona ermesi hâlinde hiçbir işleme gerek kalmaksızın iptal edilmiş sayılır. Bu fıkraya göre Kurul Başkanlık Müşaviri Kadrolarına atanmış sayılanlara Başkan ve üye olarak mali ve sosyal haklar kapsamında yapılmakta olan ödemelere, atandıkları mevzuata göre kalan görev süreleri sonuna kadar ikinci fıkra çerçevesinde devam edilir.” hükmü ile görevden alınan Kurul Başkan ve üyelerinin görev süreleri dolana kadar unvanlarının, mali ve sosyal haklarının ne olacağı konusundaki belirsizlik giderilmeye çalışılmıştır.

belirtmektedir.

2.2.1. Anayasal Konumlarına İlişkin Anayasa Mahkemesi Kararları

Anayasa Mahkemesi tarafından verilen kararlarda Bağımsız Düzenleyici Kurulların kamu kurumu olduğu ve Anayasal sistem açısından yerinden yönetim kuruluşları arasında yer alan hizmet yerinden yönetim kuruluşları olduğu kabul edilmekle birlikte özellikle bu kurumların merkezi idare ile ilişkileri, idarenin bütünlüğü ilkesinin nasıl gerçekleştirileceği ve vesayet yetkisi tartışılmaya devam etmektedir (DDK: 2010,382).

Bu nedenle, konu hakkındaki Anayasa Mahkemesi kararları gözden geçirilmiş olup, Bağımsız Düzenleyici Kurulların anayasal konumuna ilişkin örnek teşkil edebilecek bazı kararlar incelenmiştir. AYM kararlarında Bağımsız Düzenleyici Kurullara ilişkin olarak belirtilen temel hususlar; bu kurumların özerk ve tarafsız kamu tüzel kişiliğini haiz olmalarına karşın, idareden ayrı ve idari vesayet dışında kabul edilemeyeceği, Kanunla düzenlendikleri, ilişkili Bakanlık suretiyle idarenin bütünlüğüne dahil edildiği, devletin gerektiğinde ekonomik hayata müdahale edebileceği ve bu bağlamda Bağımsız Düzenleyici Kurulların kuruluş yasalarının gösterdiği çerçevede görev ve yetki alanlarına giren piyasalarda düzenleme yapma yetkisine sahip olduğu, Bağımsız Düzenleyici Kurulların söz konusu piyasalarda kamu yararı amacıyla yaptığı düzenlemelerin ve sınırlamaların da yargı denetimine tabi olduğu, denetim yönünden ise Bağımsız Düzenleyici Kurulların Sayıştay denetimine tabi olduğu ancak, malî özerkliklerinin korunması amacıyla Bağımsız Düzenleyici Kurulların 5018 sayılı Kanun'un sadece belirli maddelerine tabi oldukları belirtilmektedir. AYM'nin Bağımsız Düzenleyici Kurullara ilişkin örnek teşkil edebilecek bazı kararları için bkz. **EK/1**.

2.3. TÜRKİYE'DE FAALİYET GÖSTEREN BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURULLAR

Türkiye'de faaliyet gösteren Bağımsız Düzenleyici Kurullar²⁴ kuruluş Kanunlarının kronolojik sıralamasına göre aşağıda sıralanmaktadır:

²⁴ 24 Aralık 2017 tarih ve 30280 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 696 sayılı KHK ile, Şeker Kurumu ve Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu kapatılmıştır. Her iki Kurum ve Kurul'un görev ve

1. Sermaye Piyasası Kurulu (30.07.1981)
2. Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (20.04.1994)
3. Rekabet Kurumu (13.12.1994)²⁵
4. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (23.06.1999)
5. Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu (29.01.2000)
6. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (03.03.2001)
7. Şeker Kurumu (19.04.2001)
8. Kamu İhale Kurumu (04.01.2002)
9. Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu (09.01.2002)
10. Kamu Gözetimi Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu (02.11.2011)
11. Kişisel Verileri Koruma Kurumu (24.03.2016)

Türkiye’de kurulu Bağımsız Düzenleyici Kurulların genel yapısına ilişkin bilgiler aşağıdaki tabloda özetlenmektedir.

yetkileri, personelleri ile her türlü taşınır, taşıt, araç, gereç ve malzeme, borç ve alacakları, hak ve yükümlülükleri, yazılı ve elektronik ortamdaki her türlü kayıtları ve dokümanları Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı'na devredilmiştir. Ancak, tez çalışmasında Bağımsız Düzenleyici Kurullara ilişkin olarak analiz edilen toplu veriler, 2006-2015 dönemini kapsadığından söz konusu iki kurum da içermektedir.

²⁵ 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun 1994 yılında kabul edilmekle birlikte, Rekabet Kurumu 1997 yılında bu Kanunu uygulamakla yükümlü otorite olarak tesis edilmiştir.

TABLO 3: TÜRKİYEDE'Kİ BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURULLARA İLİŞKİN GENEL BİLGİLER

BDK	Kuruluş Kanunu Yılı	Sektör	Görev Alanı	Kurum/ Kurul Ayrımı	İlgili/İlişkili Bakanlık	Üye Sayısı/ Üyelerin Görev Süresi	Üyelerin Atanması/ Görevden Alınması	Personel Sayısı (***)	Temel Gelir Kaynakları
SPK	30.07.1981	Sermaye piyasaları	"Sermaye piyasası araçları, bu araçların ihracı, ihraççılar, halka arz edenler, sermaye piyasası faaliyetleri, sermaye piyasası kurumları, borsalar ile sermaye piyasası araçlarının işlem gördüğü diğer teşkilatlanmış piyasalar, piyasa işleticileri, merkezî takas kuruluşları, merkezî saklama kuruluşlarını düzenlemek."	Yok	İlgili Bakanlık: Başbakan tarafından görevlendirilen Bakan	7 üye/5 yıl	Atama: Bakanlar Kurulu	582 (2015 Faaliyet Raporu)	"İhraççılar veya halka arz edenler, tarafından satışı yapılacak sermaye piyasası araçlarının ihraç değerinin binde üçü tutarında ücret; yatırım fonlarının ve değişken sermayeli yatırım ortaklıklarının üçer aylık dönemlerin son iş gününde, net varlık değerlerinin yüz binde beşi tutarındaki ücret; borsaların ve diğer teşkilatlanmış piyasaların, merkezî takas kurumlarının, merkezî saklama kurumlarının ve MKK'nın faiz gelirleri hariç tüm gelirleri üzerinden belirlenen tutar."
RTÜK	20.04.1994	Radyo ve televizyon yayınları	"Radyo, televizyon ve isteğe bağlı yayın hizmetleri sektörünü düzenlemek ve denetlemek"	Yok	İlgili Bakanlık: Başbakan veya görevlendireceği bir bakan	9 üye/6 yıl	Türkiye Büyük Millet Meclisince seçim	425 (2015 faaliyet raporu)	"Medya hizmet sağlayıcı kuruluşlardan alınacak yayın lisansı ücretleri; Karasal ortamdan yayın yapan kamu ve özel medya hizmet sağlayıcı kuruluşlardan alınacak televizyon kanal, multipleks kapasite ve radyo frekans yıllık kullanım ücretleri; yayın hizmetlerinin iletimi faaliyetinde bulunan platform, multipleks ve altyapı işletmecileri ile verici

									tesis ve işletim şirketinden alınacak yayın iletim yetkilendirme ücretleri; medya hizmet sağlayıcılarının, program destekleme gelirleri hariç aylık brüt ticarî iletişim gelirlerinden ayrılacak yüzde birbuçuk paylar."
RK	13.12.1994	Rekabetin korunması	"Mal ve hizmet piyasalarının serbest ve sağlıklı bir rekabet ortamı içinde teşekkülünün ve gelişmesinin temin etmek"	Var	İlişkili Bakanlık: Gümrük ve Ticaret Bakanlığı	7 üye/6 yıl	Bakanlar Kurulu	348 (30.6.2017 itibarıyla) http://rekabet.gov.tr/tr-TR/Personel-Istatistik-Listesi	"Bakanlık bütçesine konacak ödenek; Yeni kurulacak olan anonim ve limited şirket statüsündeki tüm ortaklıkların sermayelerinin ve sermaye artırım halinde artan kısmın on binde dördü nispetinde yapılacak ödemeler; Yayın ve sair gelirler."
BDDK	23.06.1999	Bankacılık	"Finansal piyasalarda güven ve istikrarın sağlanmasına, kredi sisteminin etkin bir şekilde çalışmasına, tasarruf sahiplerinin hak ve menfaatlerinin korunmasına ilişkin usûl ve esasları düzenlemek ve denetlemek."	Var	İlişkili Bakanlık: Başbakan veya görevlendireceği Devlet Bakanlığı	7 üye/6 yıl	Atama: Bakanlar Kurulu Kurul Başkanı ve üyeleri süreleri dolmadan Başbakanın onayı ile görevden alınırlar.	572 (2015 Faaliyet Raporu)	"Bankalar, finansal kiralama şirketleri, faktoring şirketleri, finansman şirketleri, ödeme kuruluşları ile para elektronik para kuruluşlarınınca bütçenin yürürlüğe girmesinden önce katılma payı adı altında Kuruma yapılacak ödemeler; (Katılma payı olarak tahsil olunacak tutar, söz konusu kuruluşların bir önceki yıl sonu bilanço toplamalarının on binde üçünü geçemez.)"
BTK	29.01.2000	Bilgi teknolojileri ,elektronik haberleşme ve posta	"Telekomünikasyon sektörünü düzenlemek ve denetlemek."	Var	İlişkili Bakanlık: Ulaştırma Bakanlığı	7 üye/ 5 yıl	Atama: Bakanlar Kurulu Görevden alma: Bakanlar Kurulu (**)	533 (24.6.2015 itibarıyla) https://btk.gov.tr/tr-TR/Sayfalar/Istatistikler	"İşletmecilerin bir önceki yıl net satışlarının binde beşini geçmemek üzere, işletmecilerden alınacak idarî ücretler; Elektronik Haberleşme Kanununun 46 ncı maddesine

									<i>göre alınacak ücretler; Elektronik Haberleşme Kanunu uyarınca Kurumca sunulacak hizmetler ile Kurum imkan ve yeteneklerinin üçüncü kişilere kullandırılmasından elde edilen gelirler."</i>
EPDK	03.03.2001	Enerji piyasaları	<i>"Elektrik, doğalgaz, petrol ve LPG'nin; yeterli, kaliteli, sürekli, düşük maliyetli ve çevreyle uyumlu bir şekilde tüketicilerin kullanımına sunulması için, rekabet ortamında özel hukuk hükümlerine göre faaliyet gösterebilecek, mali açıdan güçlü, istikrarlı ve şeffaf bir enerji piyasasının oluşturulması amacıyla bu piyasada bağımsız bir düzenleme ve denetim yapmak."</i>	Var	İlişkili Bakanlık: Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı	9 üye/ 6 yıl	Atama: Bakanlar Kurulu Görevden alma: Bakanlar Kurulu (**)	494 (2015 Faaliyet Raporu)	<i>"Kurumun gelirleri, elektrik, doğalgaz, petrol ve piyasası ile ilgili olmak üzere 4 kısımdan oluşmaktadır. Kurumun elektrik piyasası ile ilgili temel gelirleri aşağıdaki kalemlerden oluşmaktadır: Lisans alma, lisans yenileme, lisans tadili, lisans sureti çıkartma ve yıllık lisans bedelleri; Kurul tarafından verilen idari para cezalarının yüzde yirmibeşi; İletim tarifesinin en fazla yüzde biri oranındaki iletim ek ücretleri. Öte yandan, diğer piyasalar için temel gelir kaynakları ise aşağıdaki gibidir: Katılma payı; Lisans, sertifika, onay ve vize işlemleri üzerinden alınacak bedeller. (Katılma payının mükellefi, lisans ve sertifika sahibi olan gerçek ve tüzel kişilerdir.)"</i>
ŞK (***)	19.04.2001	Şeker piyasası	<i>"Şeker rejimi, şeker üretimindeki usul ve esaslar</i>	Var	İlişkili Bakanlık: Bilim, Teknoloji ve	7 üye/5 yıl	Atama: Bakanlar	53 (2016 Faaliyet	<i>"Faaliyetteki şirketlerin cari pazarlama yılına ait, yeni</i>

			<i>ile fiyatlandırma, pazarlama şart ve yöntemlerini düzenlemek".</i>		Sanayi Bakanlığı		Kurulu	Raporu)	<i>kurulan şirketlerin ise ilk pazarlama yılına ait A kotaları karşılığı şeker miktarının ilgili pazarlama yılı başındaki fabrika satış fiyatı üzerinden hesaplanacak tutarının binde beşini aşmamak üzere katılım payları."</i>
KİK	04.01.2002	Kamu ihaleleri	<i>"Kamu hukukuna tâbi olan veya kamunun denetimi altında bulunan veyahut kamu kaynağı kullanan kamu kurum ve kuruluşlarının yapacakları ihalelerde uygulanacak esas ve usulleri belirlemek."</i>	Var	İlişkili Bakanlık: Maliye Bakanlığı	10 üye/5 yıl	Atama: Bakanlar Kurulu Görevden alma: Başbakan onayı	339 (2016 Faaliyet Raporu)	<i>"Kanun kapsamında yapılan ihalelere ilişkin düzenlenecek sözleşmelerden, bedeli her yıl belirlenen belli bir tutarı aşanlar için yükleniciden tahsil edilecek sözleşme bedelinin onbinde beşi; İhalelerin maliyet tutarına göre, itirazın şikâyet başvuru bedeli"</i>
TAPDK (***)	09.01.2002	Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler	<i>"Tütün ve tütün mamullerinin Türkiye'de üretimini, iç ve dış alım ve satımını düzenlemek."</i>	Var	İlişkili Bakanlık: Kurumun ilişkilendirildiği Bakanlık	7 üye/5 yıl	Atama: Bakanlar Kurulu Görevden alma: Bakanlar Kurulu (**)	176 (2015 Faaliyet Raporu)	<i>"Mamul üretimi, satışı ve uygunluk belgesi başına alınacak tutar; tescil, izin ve ruhsat harçları; idari para cezalarının yüzde yirmibeşi"</i>
KGK	02.11.2011 (*)	Muhasebe ve denetim standartları	<i>"Uluslararası standartlarla uyumlu Türkiye Muhasebe Standartlarını oluşturmak ve yayımlamak, bağımsız denetimde uygulama birliğini, gerekli güveni ve kaliteyi sağlamak, denetim standartlarını belirlemek, bağımsız denetçi ve bağımsız denetim kuruluşlarını yetkilendirmek ve bunların faaliyetlerini denetlemek ve bağımsız denetim alanında"</i>	Var	İlişkili Bakanlık: Başbakan veya görevlendireceği Bakanlık	9 üye/5 yıl	Atama: Bakanlar Kurulu Görevden alma: Bakanlar Kurulu (**)	157 (2015 Faaliyet Raporu)	<i>"Hazine yardımı, muhasebe ve denetim standartlarının telif hakları ve diğer gelirlerden oluşur".</i>

KVKK	24.03.2016	Kişisel verilerin korunması	<i>"kamu gözetimi yapmak"</i> <i>"Kişisel verilerin işlenmesinde başta özel hayatın gizliliği olmak üzere kişilerin temel hak ve özgürlüklerini korumak ve kişisel verileri işleyen gerçek ve tüzel kişilerin yükümlülükleri ile uyacakları usul ve esasları düzenlemek"</i>	Var	Başbakanlıkla ilişkilidir.	9 üye/4 yıl	Kurulun beş üyesi TBMM, iki üyesi Cumhurbaşkanını, iki üyesi Bakanlar Kurulu tarafından seçilir.	Tez tarihi itibarıyla Kurum'un yayımlanmış faaliyet raporu bulunmaması olup, web sitesinde bilgi yer almamaktadır.	<i>"Genel bütçeden yapılacak hazine yardımları; Kuruma ait taşınır ve taşınmazlardan elde edilen gelirler; alınan bağış ve yardımlar; gelirlerinin değerlendirilmesinden elde edilen gelirler."</i>

Kaynak: Bağımsız Düzenleyici Kurulların Kuruluş Kanunlarında ve Faaliyet Raporlarından ve web sitelerinde yer alan verilerden derlenerek hazırlanmıştır.

(*) 660 sayılı KHK ile kurulmuştur.

(**)Bazı Kuruluş Kanunlarına Kurul üyelerinin görevden alınmasına ilişkin ifadelerde küçük farklar bulunmakla birlikte, Kurul üyelerinin görev süreleri dolmadan görevlerine son verilemeyeceği; ancak, Kanundaki yasakları ihlal ettiği veya Kanun ile kendilerine verilen görevler ile ilgili olarak işlediği suçlardan dolayı haklarında mahkumiyet kararı kesinleşen Kurul Başkan ve üyelerinin, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu uyarınca 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 tevsik edilen Kurul üyelerinin, süreleri dolmadan Bakanlar Kurulu tarafından görevden alınacağı belirtilmiştir.

(***) 24.12.2017 tarih ve 696 sayılı KHK ile Şeker Kurumu ile Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurulu kapatılarak, Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı'na devredilmiştir.

2.3.1. Sermaye Piyasası Kurulu

Ülkemizde sermaye piyasalarının geçmişi, 1860'lı yıllardaki Galata Bankerleri'ne kadar gitmektedir. Türkiye'deki ilk borsa Dersaadet Tahvilat Borsası adıyla kurulmuş olmasına karşın, Cumhuriyet'in ilanından sonra 1960'lı yıllara kadar bu alanda ciddi bir duraksama yaşanmıştır. 1960'lı yıllardan itibaren, sermaye piyasalarına ilişkin çeşitli çalışmalar yapılmış, komisyonlar kurulmuş, taslaklar hazırlanmış fakat bunlardan bir sonuç alınamamış ve sermaye piyasasında önemli gelişme ve atılımların yaşanabilmesi için 1980'li yılları beklemek gerekmiştir (SPK, 2006:sunuş).

Türkiye, 24 Ocak 1980 tarihinde serbest piyasa ekonomisine geçiş yönünde önemli iktisadi kararlar almış ve bu doğrultuda pek çok liberalizasyon politikasını uygulamaya koymuştur. Bir yandan bu sürecin bir parçası olarak, diğer yandan hukuki dayanaktan yoksun, kuralsız, düzensiz ve denetimsiz bir biçimde gelişen sermaye piyasası faaliyetlerinin bankerlik krizinin de tetiklemesiyle kontrol altına alınması için yasal çerçeve oluşturulması ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Bu politikanın bir gereği ve söz konusu ihtiyacın karşılanmasına yönelik olarak 1981 yılında 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu çıkarılmış ve Kanuna istinaden 1982 yılında Sermaye Piyasası Kurulu kurulmuştur (Sermaye Piyasası Kurulu:2006a).

Söz konusu Kanun'un kabulünden 31 yıl sonra, dünya finans sisteminde hem büyüklükler, hem de sermaye piyasası aracı çeşitliliği açısından çok önemli gelişmelerin olması sonucunda Sermaye Piyasası Kanunu'nun yenilenmesi ihtiyacı doğmuştur.

Bu çerçevede, 6362 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu 30 Aralık 2012'de Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Söz konusu Kanun'un gerekçesine göre;

"Sermaye Piyasası Kanunu'nda yapılan değişikliklerle, hem ülkemizde tasarrufların artırılması hem de bu kaynakların ülke ekonomisi için en etkin şekilde kullanılmasında sermaye piyasalarımızın daha aktif bir rol üstlenebilmesi amaçlanmaktadır."

6362 sayılı Kanun'un 1. maddesi uyarınca, Kanunun amacı;

"Sermaye piyasasının güvenilir, şeffaf, etkin, istikrarlı, adil ve rekabetçi bir ortamda işleyişinin ve gelişmesinin sağlanması, yatırımcıların hak ve menfaatlerinin korunması için sermaye piyasasının düzenlenmesi ve denetlenmesidir."

2.3.2. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu

BDDK'nın kuruluşu ve kuruluş amacı Kurum'un 2016 Yıllık Raporu'nda, (BDDK, 2016:30,34) aşağıdaki şekilde açıklanmaktadır:²⁶

"BDDK, finansal piyasalardaki denetim ve gözetim sisteminin etkinliğinin artırılması ve bağımsız karar alma mekanizmalarına kavuşturulması yönündeki politikalar uyarınca, 23/06/1999 tarih ve 23734 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan mülga 4389 sayılı Bankalar Kanunu ile kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip bir otorite olarak kurulmuştur. 01/11/2005 tarih ve 25983 sayılı mükerrer Resmi Gazete'de yayımlanan 5411 sayılı Bankacılık Kanunu ile de bağımsızlık, etkinlik ve kapasite açısından güçlendirilmiştir. Yukarıda belirtildiği gibi 1999 yılında kurulan BDDK, faaliyetlerine ise 2000 yılında başlamıştır. BDDK'nın kuruluş amacı, 5411 sayılı Bankacılık Kanunu ve ilgili diğer mevzuatın verdiği yetkiler çerçevesinde, finansal piyasalarda güven ve istikrarın sağlanması, kredi sisteminin etkin bir şekilde çalışması, mali sektörün gelişmesi, tasarruf sahiplerinin hak ve menfaatlerinin korunması için Kanunla verilen görevleri yapmak ve yetkileri kullanmaktır."

Öte yandan, BDDK'nın düzenleme, gözetim ve denetim alanına ilişkin olarak ise, yine Kurum'un 2016 Yıllık Raporu'na (BDDK,2016:18,19) göre;

"BDDK'nın düzenleme, gözetim ve denetim alanında, bankalar, faktoring şirketleri, finansal kiralama şirketleri, finansman şirketleri ve varlık yönetim şirketleri bulunmakta olup; 2016 yıl sonu itibarıyla, toplam finansal sektörün %69,2'lik bölümünün düzenlenmesinden ve denetiminden sorumlu kuruluşur."

2.3.3. Rekabet Kurumu

Anayasa'nın 167. maddesi uyarınca;

"Devlet... piyasalarda fiilli veya anlaşma sonucu doğacak tekelleşme ve kartelleşmeyi önler."

Bu çerçevede, 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun 1994 yılında yayımlanarak yürürlüğe girmiş olup; Kanun'un temel amacı, 1. maddede aşağıdaki şekilde açıklanmaktadır:

"...mal ve hizmet piyasalarındaki rekabeti engelleyici, bozucu veya kısıtlayıcı anlaşma, karar ve uygulamaları ve piyasaya hakim olan teşebbüslerin bu hakimiyetlerini kötüye kullanmalarını önlemek, bunun için gerekli düzenleme ve denetlemeleri yaparak rekabetin korunmasını sağlamaktır."

²⁶ bkz. https://www.bddk.org.tr/WebSitesi/turkce/Kurum_Bilgileri/Yillik_Raporlar/16082yfr2016nihaiinternet.pdf, Erişim Tarihi: 18.06.2018

Rekabet Kurumu da anılan Kanun'un 20. maddesi ile kurulmuştur:

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

Yukarıda yer alan madde metninden de görüleceği üzere, RK söz konusu Kanun'un uygulamasını gözetmekle yükümlü olup, temel görevi mal ve hizmet piyasalarının serbest ve sağlıklı bir rekabet ortamı içinde oluşumunun ve gelişmesinin sağlanmasıdır.

2.3.4. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu

Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu'nun 2016 yılı Faaliyet Raporu'na²⁷ göre (EPDK, 2016:2), EPDK;

"03/03/2001 tarih ve 24335 (Mükerrer) sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 4628²⁸ sayılı eski Elektrik Piyasası Kanunu ile Elektrik Piyasası Düzenleme Kurumu adı altında kurulmuş olup 02/05/2001 tarihli ve 24390 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu ile Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu adını almıştır."

Yine aynı Rapor'da belirtildiği üzere (EPDK,2016:2); EPDK,yukarıda adıgeçen Kanunlar'ın yanısıra;

"5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu, 5307 sayılı Sıvılaştırılmış Petrol Gazları (LPG) Piyasası Kanunu ve 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu ile kendisine verilen görevleri yerine getirmekte ve yetkileri kullanmakta olup;

Anılan Kanunlar, elektrik, doğal gaz, petrol ve LPG'nin; yeterli, kaliteli, sürekli, düşük maliyetli ve çevreyle uyumlu bir şekilde tüketicilerin kullanımına sunulması için, rekabet ortamında özel hukuk hükümlerine tabi faaliyet gösterilebilecek, mali açıdan güçlü, istikrarlı ve şeffaf bir enerji piyasasının oluşturulmasını ve bu piyasada bağımsız bir düzenleme ve denetimin sağlanmasını amaçlamaktadır."

2.3.5. Kamu İhale Kurumu

Kamu İhale Kurumu, 22.01.2002 tarih ve 24648 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na istinaden kurulmuştur. Anılan Kanun'un 1. maddesine göre, Kanun'un amacı;

²⁷bkz. <http://epdk.org.tr/Detay/Icerik/3-0-56/faaliyet-raporlari>

²⁸ Söz konusu Kanun'un adı 14/3/2013 tarihli ve 6446 sayılı Kanun ile Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun olarak değiştirilmiştir.

"Kamu hukukuna tâbi olan veya kamunun denetimi altında bulunan veyahut kamu kaynağı kullanan kamu kurum ve kuruluşlarının yapacakları ihalelerde uygulanacak esas ve usulleri belirlemek"

olup, söz konusu Kanun'un çıkarıldığı günden bu yana en son 01.07.2017 tarihinde yapılan değişiklik olmak üzere, çeşitli Kanun ve KHK'lar ile 46 kez değişikliğe uğraması oldukça dikkat çekicidir.

4734 sayılı Kanun'la verilen görevleri yapmak üzere kurulan KİK'in temel görevleri ise, Kanun'un 53. maddesine göre;

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

- Kamu İhale Kanunu'na ve Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'na ilişkin bütün mevzuatı, standart ihale dokümanlarını ve tip sözleşmeleri hazırlamak, geliştirmek ve uygulamayı yönlendirmek,

.....

-haklarında ihalelere katılma yasağı verilenlerin sicilini tutmak ve ihale ilanları ile ilgili esas ve usulleri düzenlemektir...."²⁹

2.3.6. Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu

Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu'nun 2016 yılı Faaliyet Raporu'na³⁰ göre (BTK,2016:21);

"Elektronik haberleşme sektörünün temel kanunları olan 406³¹ ve 2813³² sayılı Kanunlarda değişiklik yapan 4502 sayılı Kanun ile politika belirleme, düzenleme yapma ve işletmecilik faaliyetleri birbirinden ayrıştırılmıştır. Politika belirleme yetkisi Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı'nda tutulurken düzenleme yapma yetkisi bağımsız bir düzenleyici kuruluş olarak Telekomünikasyon Kurumu'na verilmiştir. 2000 yılında Türkiye'nin ilk sektörel düzenleyici kurumu olarak kurulmuştur."

Öte yandan, 10.11.2008 tarih ve 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu ile Telekomünikasyon Kurumu'nun adı Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu olarak değiştirilmiştir.

Yine yukarıda belirtilen Faaliyet Raporu'na göre (BTK,2016:21), BTK'nın temel görevleri arasında;

²⁹ bkz. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu

³⁰ bkz. <https://www.btk.gov.tr/uploads/pages/slug/2016-faaliyetraporu-tr.pdf>

³¹ Telgraf ve Telefon Kanunu

³² Telsiz Kanunu

"Sektörde rekabeti tesis etmek ve korumak; abone, kullanıcı, tüketici ve son kullanıcıların haklarını korumak; işletmeciler arasında uzlaşma prosedürlerini işletmek;...frekans, uydu pozisyonu ve numara planlarını yapmak ve uygulamak; Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı'nın strateji ve politikaları çerçevesinde sektörde yetkilendirme, tarifeler, erişim, numaralandırma, radyo ve televizyon yayıncılığında kullanılacak frekansların planlama, tahsis ve tescil işlemleri"

gibi konularda düzenleme ve denetleme yapmak yer almaktadır.

Elektronik haberleşme sektöründe yukarıda sayılan temel görevlerinin yanısıra, BTK, (BTK,2016:22);

"23.01.2004 tarihinde yürürlüğe giren 5070 sayılı Elektronik İmza Kanunu,... 23.05.2007 tarihinde yürürlüğe giren 5651 sayılı İnternet Ortamında Yapılan Yayınların Düzenlenmesi ve Bu Yayınlar Yoluyla İşlenen Suçlarla Mücadele Edilmesi Hakkında Kanun, 23.05.2013 tarihinde yürürlüğe giren 6475 sayılı Posta Hizmetleri Kanunu...ve ilgili diğer mevzuat çerçevesinde verilen görevleri yürütmektedir."

2.3.7. Şeker Kurumu³³

4634 sayılı Şeker Kanunu'nun amacı;

"yurt içi talebin yurt içi üretimle karşılanmasına ve gerektiğinde ihracata yönelik olarak Türkiye'de şeker rejimini, şeker üretimindeki usul ve esaslar ile fiyatlandırma, pazarlama şart ve yöntemlerini düzenlemektir."

Bu Kanun ve ilgili diğer mevzuatın uygulanmasını sağlamak, uygulamayı denetlemek, sonuçlandırmak, Kanunda verilen yetkiler çerçevesinde düzenlemeler yapmak, Kanunla verilen diğer görevleri yerine getirmek ve yetkileri kullanmak üzere 2001 yılında kurulan Şeker Kurumu, 24 Aralık 2017 tarih ve 30280 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 696 sayılı KHK ile söz konusu tarihten itibaren başkaca bir işleme gerek kalmaksızın kapatılmıştır.

Anılan KHK uyarınca;

"Şeker Kurumu ve Şeker Kurulu'nun görev ve yetkileri, personeli ile her türlü taşınır, taşıt, araç, gereç ve malzeme, borç ve alacakları, hak ve yükümlülükleri, yazılı ve elektronik ortamdaki her türlü kayıtları ve dokümanları Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı'na devredilmiştir."

³³ Şeker Kurumu 24 Aralık 2017 tarih ve 30280 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 696 sayılı KHK ile kapatılmış olmakla birlikte, tez çalışmasında Bağımsız Düzenleyici Kurullara ilişkin olarak analiz edilen toplu veriler, 2006-2015 dönemini kapsadığından Şeker Kurumu'nu da içermektedir.

2.3.8. Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu³⁴

TAPDK'nın 2016 yılı Faaliyet Raporu'na göre (TAPDK,2016:2);

"Tütün ve alkol piyasası... ülke ekonomisi yönünden stratejik öneme haiz olması sebebiyle toplumsal yaşamın duyarlı alanı olarak kabul edilmiştir. Söz konusu piyasalardaki ürünler; yarattığı yüksek katma değer dolayısıyla tarımdan enerjiye kadar uzanan geniş bir yelpazede toplumun bir çok kesimini doğrudan veya dolaylı olarak etkilemekle birlikte, tabi oldukları yüksek oranlı vergi nedeniyle de bütçe gelirlerinde önemli bir yer tutmaktadırlar."

Bu bağlamda, (TAPDK,2016:2);

"Tütün mamulleri ve alkollü içki üretim ve ticaretinde devlet tekelinin kaldırılması, destekleme politikalarının terk edilmesi ve bu çerçevede Tekel'in özelleştirme kapsamına alınması, bu alandaki düzenleme ve denetleme görevlerinin bir düzenleyici otoriteye verilmesini gerekli kılmıştır."

Bu kapsamda, 4733 sayılı Kanun ve diğer Kanunlarla verilen görevleri yerine getirmek ve yetkileri kullanmak üzere Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu kurularak 2002 yılında faaliyete başlamıştır.

4733 sayılı Kanun'a göre,

"TAPDK'nın temel görevi; tütün, tütün mamulleri, alkol ve alkollü içkiler piyasasındaki faaliyetlerin düzenli, şeffaf ve güvenli bir şekilde gerçekleşmesini temin için gerekli sektörel düzenlemeleri yapmak veya karar ve tedbirleri almak ve bunları uygulamak, uygulanmasını sağlamak, piyasa faaliyetlerini izlemek ve denetlemektir"³⁵.

Öte yandan, TAPDK, 24 Aralık 2017 tarih ve 30280 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 696 sayılı KHK ile söz konusu tarihten itibaren başkaca bir işleme gerek kalmaksızın kapatılmıştır.

Anılan KHK uyarınca;

"Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu ve Kurulu'nun görev ve yetkileri, personeli ile her türlü taşınır, taşıt, araç, gereç ve malzeme, borç ve alacakları, hak ve yükümlülükleri, yazılı ve elektronik ortamdaki her türlü kayıtları ve dokümanları Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı'na devredilmiştir."

³⁴ Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu 24 Aralık 2017 tarih ve 30280 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 696 sayılı KHK ile kapatılmış olmakla birlikte, tez çalışmasında Bağımsız Düzenleyici Kurullara ilişkin olarak analiz edilen toplu veriler, 2006-2015 dönemini kapsadığından Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu'nu da içermektedir.

³⁵ http://www.tapdk.gov.tr/kurumsal/faaliyet_raporlari/TAPDK_Faaliyet_2016.pdf, Erişim Tarihi: 22.10.2017

2.3.9. Radyo ve Televizyon Üst Kurulu

Özel radyo ve televizyon yayınlarını düzenleyen 3984 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun'un 1994 yılında yürürlüğe girmesiyle, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu kurulmuştur.

Öte yandan, söz konusu Kanun, 3 Mart 2011 tarih ve 27863 Sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 6112 Sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanun ile yürürlükten kaldırılmıştır.

6112 sayılı Kanun uyarınca, RTÜK, *"Radyo, televizyon ve isteğe bağlı yayın hizmetleri sektörünü düzenlemek ve denetlemek amacıyla kurulmuş"* olup, temel görev ve yetkileri arasında;

"-Yayın hizmetleri alanında ifade ve haber alma özgürlüğünün, düşünce çeşitliliğinin,..., rekabet ortamının ve çoğulculuğun güvence altına alınması, yoğunlaşmanın önlenmesi ve kamu menfaatinin korunması amacıyla gerekli tedbirleri almak,

- millî frekans planında karasal radyo ve televizyon yayınları için...televizyon kanal ve radyo frekans planlamalarını yapmak...,

- medya hizmet sağlayıcı kuruluşların yayın lisansı talebinde bulunabilmeleri için gerekli idarî, malî ve teknik şartları belirlemek ve bu kuruluşlardan şartları sağlayanlara yayın lisansı vermek, denetlemek ve gerektiğinde iptal etmek"

yer almaktadır.

ç) *Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumunun görev ve yetkileri saklı kalmak kaydıyla, platform, multipleks, altyapı işletmecileri ile verici tesis ve işletim şirketinin radyo, televizyon ve isteğe bağlı*

2.3.10. Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu

Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu'nun kurulması; 6/4/2011 tarih ve 6223 sayılı Kanunun verdiği yetkiye dayanılarak, Bakanlar Kurulu'nca 26/9/2011 tarihinde kararlaştırılmış olup, KGK, 2 Kasım 2011 tarih ve 28103 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 660 sayılı KHK ile kurulmuştur.

KGK,

"uluslararası standartlarla uyumlu Türkiye Muhasebe Standartlarını oluşturmak ve yayımlamak, bağımsız denetimde uygulama birliğini, gerekli güveni ve kaliteyi sağlamak, denetim standartlarını belirlemek, bağımsız denetçi ve bağımsız denetim

*kuruluşlarını yetkilendirmek ve bunların faaliyetlerini denetlemek ve bağımsız denetim alanında kamu gözetimi yapmak yetkisini haizdir"*³⁶.

2.3.11. Kişisel Verileri Koruma Kurumu

Gerçek kişilere ait verilerin hem kamu kurumları hem de şirketlerce işlenmesine ilişkin usul ve esasları belirleyen 6698 sayılı Kişisel Verilerin Korunması Kanunu 7/4/2016 tarih ve 29677 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

6698 sayılı Kanun'un 3. maddesine göre;

"Kişisel veri, kimliği belirli veya belirlenebilir gerçek kişiye ilişkin her türlü bilgiyi; kişisel verilerin işlenmesi ise, kişisel verilerin tamamen veya kısmen otomatik olan ya da herhangi bir veri kayıt sisteminin parçası olmak kaydıyla otomatik olmayan yollarla elde edilmesi, kaydedilmesi, depolanması, muhafaza edilmesi, değiştirilmesi, yeniden düzenlenmesi, açıklanması, aktarılması, devralınması, elde edilebilir hâle getirilmesi, sınıflandırılması ya da kullanılmasının engellenmesi gibi veriler üzerinde gerçekleştirilen her türlü işlemi"

ifade etmektedir.

Öte yandan, 6698 sayılı Kanun'un amacı,

"kişisel verilerin işlenmesinde başta özel hayatın gizliliği olmak üzere kişilerin temel hak ve özgürlüklerini korumak ve kişisel verileri işleyen gerçek ve tüzel kişilerin yükümlülükleri ile uyacakları usul ve esasları düzenlemektir."

Söz konusu Kanunla verilen görevleri yerine getirmek üzere ise, *"idari ve mali özerkliğe sahip ve kamu tüzel kişiliğini haiz Kişisel Verileri Koruma Kurumu kurulmuştur."*

Anılan Kanun'un 20. maddesi uyarınca, Kurulun görev ve yetkileri arasında;

"kişisel verilerin, temel hak ve özgürlüklere uygun şekilde işlenmesini sağlamak, kişisel verilerle ilgili haklarının ihlal edildiğini ileri sürenlerin şikâyetlerini karara bağlamak, Veri Sorumluları Sicilinin tutulmasını sağlamak, veri güvenliğine ilişkin yükümlülükleri belirlemek amacıyla düzenleyici işlem yapmak"

bulunmaktadır³⁷.

³⁶ bkz. 660 sayılı KHK

³⁷ bkz. 6698 sayılı Kişisel Verileri Koruma Kanunu

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

İŞLEM MALİYETLERİ TEORİSİ

3.1. ÖRGÜT İKTİSADI

Örgütler en genel anlamıyla, belli bir amaç etrafında toplanan bireylerden oluşur. Siyasi oluşumlardan (siyasi partiler gibi), ekonomik birimlere (firmalar, ticaret odaları gibi), sosyal kurumlardan (çeşitli kulüpler gibi) eğitim kurumlarına kadar çok geniş bir alana yayılmaktadır (North,1990:5).

Ekonomi kuramı bağlamında ise, fiyat sisteminin işlemediği durumlarda, ortak hareketin faydalarından yararlanmak amacıyla oluşturulan kurumlar olarak tanımlanabilir (Aktaran Oğuz, 2010:193).

Örgüt iktisadı ise, ekonomi bilimine kurumları dahil etmektedir. Bunu yaparken de, neoklasik teoriyi değiştirip geliştirerek, söz konusu teori üzerine inşa edilmiştir. Mikroekonominin altında yatan temel yaklaşım olan kaynakların yetersiz olduğu, dolayısıyla rekabetin var olduğu temel varsayımı üzerine kurulmuştur. Neoklasik teoriden ayrılan yönü ise, neoklasik teorinin örgütsel rasyonalite varsayımıdır. Bu nedenle, neoklasik teori kurumları dikkate almayan bir teoridir. North'a göre öncelikle bu varsayımın değiştirilmesi gerekmekte olup, örgütler değişim maliyetlerini azaltmak için vardır ve değişimin maliyetini belirlerler. Bu anlamda, Ronald Coase kurumlar, işlem maliyetleri ve neoklasik teori arasındaki önemli bağlantıyı yapan ilk kişidir.

Örgüt iktisadının çalışma konularını, işlem maliyetleri, politik iktisat, mülkiyet hakları, hiyerarşi, örgüt ve kamu tercihi oluşturmakta olup, ekonominin performansına siyasi süreçlerin etkisini de inceler (North, 1992:1,2).

Öte yandan, amacı iktisadi olsun veya olmasın tüm örgütler, ekonomik analize tabi tutulabilirler. Bu bağlamda, örgüt iktisadı, örgütlerin iktisadi analizinin bir alt dalı olarak kabul edilebilir. Ayrıca, örgüt iktisadı, örgüt yapılarını incelerken ekonomi ve hukukun kavramlarından yararlanmaktadır (Oğuz, 2010:195).

3.2. ASİL VEKİL TEORİSİ

Özellikle 1990'ların ortalarından itibaren, yetki devrini incelemede temel yaklaşım olan asil-vekil teorisi, rasyonel tercih temeline dayalı olarak, politika oluşturma'nın işlem maliyetlerini düşürmek amacıyla, rasyonel asillerin icracı vekillere yetkilerini devretmeleri ve böylece vekillere inisiyatif vermeleri yaklaşımı olarak tanımlanabilir. Yetki devri, çeşitli düzeylerde olabilir. Örneğin ulusal düzeyde bakıldığında, oy verenler ya da yasama organı asiller olarak yetkilerini devredebilirken, uluslararası düzeyde asiller devletler olabilir (Pollack, 2006:1).

Asil-vekil teorisinde, asillerin rasyonel bir biçimde yaptıkları fayda-maliyet hesabına göre vekalet verdiği ileri sürerek, asil ve vekil arasındaki vekalet ilişkisinin işlevsel nedenleri açıklanmaya çalışılmaktadır. Bu bağlamda, asil ve vekil bir sözleşme çerçevesinde vekalet ilişkisine girmektedirler. Asil bazı yetkilerini devretmeyi seçerken vekilin kendisinin beklediği sonuçları elde edecek şekilde hareket edeceğini varsaymaktadır (Sönmez, 2011:49).

Asil-vekil yaklaşımı ilk olarak Berle ve Means'in 1932 tarihinde yaptıkları vekalet sürecini firma temelinde inceleyen çalışmalarında yer almakta olup, daha sonra asil-vekil teorisi 1973'te Stephen Ross tarafından yeniden ortaya atılmıştır (Sönmez, 2011:50).

Nitekim, Ross 1973 tarihli makalesinde, vekalet ilişkisi örneklerinin çok çeşitli olabileceğini; esasen, her türlü sözleşmesel ilişkinin vekalet içerdiğini, bu bağlamda, işveren ile işçi, devlet ile yönetilenler arasında önemli vekalet ilişkileri olabileceğini belirtmektedir (Ross,1973:134). Söz konusu örneklere, hisse senedi sahibi ile şirket yönetimi, devletler ile uluslararası örgütler ya da kanun koyucu ile düzenleyici kurumlar (Sönmez,2004:11) arasındaki vekalet ilişkileri eklenebilir. Asille vekil arasındaki vekalet ilişkisini yöneten sözleşmede, asilin ne yapacağı, vekilin ise bunun karşılığında ne yapması gerektiği belirlenmektedir (Waterman ve Meier,1998:174).

Bu kapsamda, asil- vekil teorisi, asil ile vekil arasındaki sözleşme kapsamında ortaya çıkan ilişkileri esas alarak, yetki devrinin nedenlerini, vekile verilmesi gereken inisiyatif miktarını (Sönmez, 2004:13), tarafların hak ve yükümlülük ihlallerinden

kaynaklanan sorunları ve bunun yol açtığı maliyetleri analiz etmek suretiyle, muhtemel sorunları en aza indirmeyi hedeflemektedir (Çelik ve Bedük,2014:44).

Asil-vekil teorisinin temel varsayımlarından bir tanesi, asillerin ve vekillerin amaçlarının birbirinden farklı olduğu ve bu durumun da aralarında bilgi asimetrisine yol açtığıdır. Bunun sonucunda, asil açısından vekil tarafından kandırılma veya eksik bilgilendirme sorunları ortaya çıkabilir. Öte yandan, eğer asil ve vekilin çıkarları farklılaşırsa, belirsizlik fazlaysa veya asilin bilgi avantajı varsa vekalet ilişkisinde aksamalar ortaya çıkabilir. (Waterman ve Meier,1998:176). Asil, vekilin üzerinde gerekli kontrol ve denetleme mekanizmalarını yaratarak ve bu kurumsal tasarımını buna göre dizayn ederek bu olasılığı azaltabilir. Temel amaç, söz konusu olasılığı en aza indirgeyecek ve vekilin istediği hedefe ulaşmasını sağlayacak derecede yetkiyi devretmektir (Sönmez,2011:50).

3.2.1. Asil Vekil Teorisinin Bağımsız Düzenleyici Kurullarla İlişkisi

Asil-vekil teorisi, işlem maliyetleri nosyonunu da işin içine katarak, asilden vekile yetki devrinin arkasında yatan işleyiş mantığının, analitik bir ifadesidir (Tallberg 2002:25).

Yukarıda, 3.2. kısmında da belirtildiği üzere, asil ve vekil arasındaki ilişki çok çeşitli taraflar arasında olabilir. Bu tez kapsamında ise asiller, Bağımsız Düzenleyici Kurulların kurulması için kamusal bir vesayet kullanan hükümetler ve seçilmiş siyasetçiler; vekiller ise devredilmiş yetkileri kullanan Bağımsız Düzenleyici Kurullar olarak ele alınmaktadır.

Diğer taraftan, yetki devredenin bakış açısından bakıldığında, asilden vekile yetki devrinin faydaları olduğu kadar maliyetleri de mevcut olup, rasyonel bir dünyada faydalar ve maliyetler arasında bir dengenin olması halinde alternatif yönetim modelleri çekici hale gelmektedir (Tallberg, 2002:25).

Yetki devrinin yararları; a) düzenleyici taahhüdün sağlanmasına hizmet edilmesi, b) bilgi asimetrisinin azaltılması, c) politikacıların sadece çerçeve niteliğindeki politikaları belirlemesi ve ayrıntılı düzenlemelerin vekillere bırakılması suretiyle karar alma etkinliğinin artırılması; d) toplumun hoşuna gitmeyen kararlar alındığında ya da düzenlemeler iyi sonuç vermediğinde sonuçların vekillere yansıtılması yoluyla

politikacıların seçimlerle cezalandırılmasının önüne geçilmesi olmak üzere dört ana başlıkta toplanabilir (Tallberg, 2002:26).

Bu noktada, yetki devrinin yararlarının, asilin kim olduğuna göre farklılık gösterebileceğinin de belirtilmesi gerekmektedir. Örneğin, seçilmiş politikacılar için, yetki devrinin en büyük yararı siyasi işlem maliyetlerinin azaltılmasıdır (Sönmez,2004:12).

Yetki devrinin en büyük dezavantajı ise, asil-vekil literatüründe "*vekalet maliyetleri*" olarak bilinmektedir. Vekalet maliyetleri temel olarak, vekil tayin etmenin maliyetleri, vekilleri kontrol etme mekanizmaları oluşturmanın maliyeti ve vekillerin kendilerine çizilen vekalet sınırlarını aşmalarından kaynaklanmaktadır (Tallberg, 2002:25-26).

Öte yandan, Thatcher ve Stone Sweet (2002:4) yukarıda belirtilen vekalet maliyeti kavramını "*vekalet kaybı*" olarak nitelendirerek, bunun tehlikeli bir durum olduğunu ve en önemli nedeninin vekilin asilin tercihlerine uymaması olduğunu belirtmektedir.

Bu bağlamda, konu Bağımsız Düzenleyici Kurullar açısından ele alındığında, vekalet kayıplarını azaltmak için, kurumsal yapının dizaynı, özellikle de düzenleyicilerin atanma ve görevden alınma prosedürleri gibi kontrollerin yanısıra bütçelerinin belirlenmesi önem taşımaktadır (Aktaran, Thatcher,t.y.b:4).

Özetle, Sönmez'in (2011: 49-50-51) de ifade ettiği gibi, asil-vekil teorisindeki temel amaç;

"asimetrik bilgi problemleri varsayımıyla vekalet kayıplarını en aza indirecek optimal sözleşmeyi oluşturmaktır"

3.2.2. Asil Vekil Teorisinden İşlem Maliyetlerine Geçiş

Örgüt iktisadi çalışmalarının temel konuların da biri de işlem maliyetleridir. Kökeni Ronald Coase'un 1937 tarihli makalesine dayanan işlem maliyeti kavramı, Coase'un söz konusu makalesinde, "*fiyat mekanizmasını kullanmanın maliyeti*" olarak tanımlanmaktadır. Coase'un kavramı ilke kez ortaya atmasından sonra, aralarında North, Williamson, Arrow'un bulunduğu birçok akademisyen kavramı farklı bakış açılarından tanımlamıştır. (Ankerloo, 2006:4).

Tez çalışmasının 3.3. bölümünde işlem ve işlem maliyeti kavramı ve işlem maliyeti teorisi ayrıntılı bir biçimde ele alınmaktadır. Ancak, asil-vekil teorisinden işlem

maliyetleri teorisine geçerken, bu noktada, işlem maliyetlerinin tüm ekonomik sistemler için geçerli olduğu, işlem maliyetleri nedeniyle piyasaların ve fiyatların dengeye oturamadığı ve örgüt iktisadına göre, işlem maliyetlerinin ekonominin kurumsal yapısını anlamada kilit niteliğinde olduğunun belirtilmesinde (Ankerloo, 2006:4-5) yarar görülmektedir.

Coase'un tanımında *"fiyat mekanizmasını kullanmanın maliyeti"* ifadesi ile nitelendirdiği maliyetler sözleşmenin müzakeresi ve sözleşme yapma sürecinde ortaya çıkan maliyetlerdir (Coase,1937:390). Asil-vekil teorisi de asil ve kendisiyle sözleşme yapan bir vekille olan ilişkisindeki işlem maliyetlerini anlamak için analitik bir araçtır. Bu nedenle, her iki teori de aynı yönde hareket etmekte (Sönmez, 2004:13) ve aralarında ortak bir analiz bazı bulunmaktadır.

3.3. İŞLEM MALİYETLERİ TEORİSİ

Ronald Coase 1937 tarihli "Firmanın doğası" başlıklı makalesi aracılığıyla, ekonomi kuramını işlem maliyetleri kavramı ile ve 1960 tarihli "Sosyal Maliyet Sorunu" adlı makalesiyle ise mülkiyet hakları kavramı ile tanıştırmıştır. Coase'un daha sonraları konu hakkında yaptığı araştırmalar örgüt iktisadı altında, işlem maliyetleri ekonomisi, mülkiyet hakları ekonomisi ile hukuk ve ekonomi olmak üzere üç altdisiplin oluşturmuştur (Mikami,2011:41).

Coase'un 1937 tarihli makalesinin ana temalarını *"firmaların neden var olduğu"* ve *"firmaların ölçüt ve kapsamını neyin belirlediği"* oluşturmaktadır. Coase'a göre, fiyat mekanizmasını kullanmanın bir maliyeti olmasından dolayı firma kurmak karlı olup, örgütlenmenin en önemli maliyeti fiyat mekanizmasını kullanmaktan kaynaklanmaktadır. Bu maliyetin azaltılması mümkünse de tamamen ortadan kaldırılması mümkün değildir. Piyasada gerçekleşen her işlem için müzakere ve sözleşme yapma maliyeti dikkate alınmalıdır. Bu maliyetler de işlem maliyetlerini oluşturmaktadır (Coase, 1937:390-391).

Öte yandan, işlem maliyetleri teorisinin sistematik hale gelmesi, Oliver Williamson'un 1975'te "Piyasalar ve Hiyerarşiler'i yayımlaması ile birlikte olmuştur. Williamson burada, ekonomik aktörlerin alternatif yapılar arasındaki tercihlerinden yola çıkarak, küçük gruplardan karmaşık şirket yapılarına kadar kurumsal yapıları açıklamaktadır

(Mikami,2011:41). Ayrıca, Williamson işlem maliyeti teorisinde temel analiz biriminin işlem olduğunu ve teorisinin iktisat, örgüt kuramı ve sözleşme hukukundan etkilendiğini belirtmektedir (Kalemci, 2012:118).

Bu bağlamda, sözleşmelerden kaynaklanan ilişkileri inceleyen işlem maliyetleri teorisi, bireylerin bilinçli maksimizasyon kararlarını, mülkiyet hakları yapısındaki değişmelere göre nasıl değiştirdiklerini incelemektedir. İşlem maliyetleri kavramının örgüt teorisi açısından önemi ise, örgütlenme maliyetlerinin karşılaştırmalı analizine imkan sağlıyor olmasıdır (Oğuz, 2010:197,199).

Esasen, Coase'un çalışmaları Williamson'un işlem maliyetleri ekonomisinin orijinal fakat ilkel bir versiyonu olarak kabul edilmekle birlikte, her iki yazarın çalışmalarına derinlemesine bakıldığında, Coase'un argümanlarının Williamson'un argümanlarından önemli derecede farklılıklar gösterdiği görülmektedir (Mikami, 2011:41).

Kalemci tarafından belirtildiği üzere (2012:118);

“...farklı vurguları olmasına karşın, hem Oliver Williamson hem de Robert Coase örgüt ve piyasayı birbirinin alternatifi olan düzenleyici araçlar olarak görmüş, örgütü otorite ilişkileri, piyasayı ise fiyat mekanizması üzerinden düzenleyiciler olarak nitelemişlerdir.”

3.3.1. Asil-Vekil Teorisi ve İşlem Maliyeti Teorisi Arasındaki İlişki

Asil-vekil teorisi ve işlem maliyetleri teorileri bazı açılardan birbirleri ile benzeşmektedir. Öncelikle, her ikisi de çıkarıcılık ve sınırlı rasyonelite varsayımlarına sahiptir. Aynı zamanda, benzer bağımlı değişkenleri bulunmaktadır. Başka bir ifadeyle, hiyerarşiler aşağı yukarı davranış odaklı sözleşmelere ve piyasalar sonuç odaklı sözleşmelere tekabül etmektedir (Eisenhardt,1989:64).

Öte yandan, söz konusu teoriler ekonomi kuramının farklı geleneklerinden gelmekte olup, aralarında bazı farklılıklar da bulunmaktadır (Meydan ve Çetin,2013:152). Şöyle ki, işlem maliyetleri teorisinde, örgütsel sınırlılıklar önem taşımaktayken, asil-vekil teorisinde ise, sınırlılıklar gözardı edilerek taraflar arasındaki sözleşmeler vurgulanmaktadır. Ancak, bunların ötesinde, iki teori arasındaki en önemli farklılık her ikisinde de kendine özgü bağımsız değişkenler kullanılmasıdır. İşlem maliyetleri teorisinde, bu değişkenler varlık özelliği ve küçük sayılardır. Asil-vekil teorisinde ise, söz konusu bağımsız değişkenler asil ve vekilin riske yaklaşımları ve sonucun belirsizliğidir. Dolayısıyla, bahse konu teoriler ekonomi kuramında benzer köklere

dayanmakla birlikte, her ikisinin de odak noktası farklı olup, kendine has bağımsız değişkenlere sahiptir (Eisenhardt,1989:64). Dolayısıyla, söz konusu iki teori, aynı varsayımlardan yola çıkmakta ve benzer bağımlı değişkenlere sahip olmakla birlikte,farklı bağımsız değişkenler kullanmaktadır.

3.3.2. İşlem ve İşlem Maliyeti

İşlem maliyeti kavramının birçok farklı tanımı bulunmaktadır. İşlem maliyetleri en genel anlamda, *"mülkiyet haklarının ya da işlemlerin bulunmadığı ya da hiçbir ekonomik örgütün kurulmadığı Robinson Crusoe gibi tek adamın bulunduğu bir ekonomide yer almayan tüm maliyetler"* olarak tanımlanabilir. Bu açıdan bakıldığında, işlem maliyetleri ekonomik sistemin olduğu ve özellikle de ekonomik aktörlerin (firma, hukuki sistem, devlet) birbirleriyle etkileşimi sonucunda ortaya çıkmaktadır (Wang, 2007:117).

Diğer taraftan, işlem maliyetleri bakış açısına ve ele alındığı ortama göre değişik biçimlerde tanımlanmıştır. Örneğin, Allen'a göre işlem maliyetleri *"mülkiyet haklarının kurulması ve sürdürülmesi için yapılan maliyetler"* olarak tanımlanmaktadır. Ancak, işlem maliyetleri kavramına üretimin örgütsel yapısı ve ekonomik sistemin çalışması kapsamında yaklaşılması daha elverişli bir bakış açısı olacaktır (Wang, 2007:117). Bu nedenle, işlem maliyetleri Kenneth Arrow (1969:1) gibi *"ekonomik sistemi yürütme maliyetleri"* olarak tanımlanabilir. Williamson'a göre (1985:17) söz konusu maliyetler neoklasik analizde kullanılan üretim maliyetlerinden ayırt edilmelidir.

Williamson, bu ayrımı yapabilmek için üretim maliyetleri ve fizik bilimi arasında metafor yapmaktadır. Üretim maliyetleri fiziksel sistemlerdeki sürtünme maliyetlerinin eşdeğeridir.

Williamson (1981:552-553) "işlem" ve "işlem maliyeti" kavramlarını aşağıdaki metaforla açıklamaktadır:

"Bir mal veya hizmet teknolojik olarak ayrılabilir arayüz vasıtasıyla el değiştirdiğinde işlem gerçekleşmiş olur. Bir faaliyet aşaması sona erer ve diğeri başlar. İyi işleyen bir arayüz ile, iyi işleyen bir makinede olduğu gibi, el değiştirme sorunsuz şekilde gerçekleşir. Mekanik sistemlerde sürtünme vardır: dişlilerin birbirine uygunluğu, parçaların yağlanıp yağlanmadığı, kayganlığın gerekli olup olmadığı veya diğer enerji kayıplarının olup olmadığı gibi konuları ihtiva eder. Sürtünmenin iktisadi karşılığı İşlem maliyetidir: tarafların uyum içinde değiş tokuşu gerçekleştirip gerçekleştirmediği, gecikmeye, durmaya ve bozulmaya neden

olan yanlış anlamaların ve çatışmaların mevcudiyeti gibi konuları içerir. İşlem maliyeti analizi bu gibi olası durumlara karşı karşılaştırmalı bir maliyet analizi ile alternatif yönetsel yapılarda planlamanın, uyum sağlamanın ve işlerin bitirilmesinin izlenmesinin içerir."

Öte yandan, Williamson fiziğin karmaşık sistemlerin özelliklerini açıklamadaki başarısının sürtünmenin olmadığı varsayımına ilişkin olduğuna; ancak, sürtünmenin olmadığı varsayımının fiziğin gerçekçi olmayan varsayımlarından biri olduğuna işaret etmektedir (Williamson, 1985:18-19).

Ancak, laboratuvar koşulları ve gerçek dünyanın fizikçilere sürekli hatırlattığı gibi, sürtünme sürekli hissedilen ve dikkate alınması gereken bir unsur olmakla birlikte, ekonomistler tarafından ekonomik sistemi çalıştırmaya yönelik olan maliyetlere değer verilmemiştir. Örneğin, Milton Friedman'ın savaş sonrası ortamın pozitif ekonomi üzerindeki etkilerini inceleyen 1953 tarihli makalesinde sürtünmenin ekonomik karşılığı olan işlem maliyetlerine referans verilmemiştir (Williamson, 1985:19).

Williamson (1985:19), işlem maliyetlerinin görmezden gelinmesinin birçok sonucu beraberinde getirdiğini, işlem maliyetlerinin açıkça ifade edilmesinden önce, müşteri ve bölgesel kısıtlamalar, bağlantılar, blok satın almalar, isim hakkı anlaşmaları, yatay birleşmeler gibi ekonomik organizasyonun standart olmayan biçimlerinin işlem maliyetlerine yol açmasının dikkate alınmadığını; bunun yerine, ekonomistlerin çoğunluğunun kaldırıcı, fiyat farklılaştırması veya pazara giriş engelleri gibi teknelci açıklamalara başvurduğunu belirtmektedir.

Her ne kadar bazı ekonomistler tarafından işlem maliyetlerine referans verilmeyerek, görmezden gelinmeye çalışılmışsa da, Kalemci'nin (2012:119) Williamson'dan (1981) yola çıkarak yaptığı tanımlama çerçevesinde;

"işlem; alıcı ile satıcı arasındaki mal ve hizmet değişimi, işlem maliyeti ise değişim süreci içerisinde ortaya çıkan maliyetler"

olarak tanımlanabilir.

Öte yandan, işlem maliyetleri yine değişimden yola çıkılarak, mülkiyet haklarının bir ekonomik birimden diğerine devri sırasında katlanılan tüm maliyetler olarak da tanımlanabilmektedir (Aktaran: Aktan, 2008:186).

Wallis ve North ise, (1986:97), ekonomik aktiviteyi, *"işlem fonksiyonu"* ve *"dönüşüm fonksiyonu"* olmak üzere iki kategoride ele aldıktan sonra, işlem maliyetleri ile dönüşüm maliyetleri arasında ayrıma gitmektedir. Bu bağlamda, işlem maliyetlerini mübadele etme ve mübadeleyi yaparken işlem fonksiyonunu gerçekleştirmenin maliyeti; dönüşüm

maliyetlerini ise, girdileri çıktıya dönüştürerek dönüşüm fonksiyonunu gerçekleştirmenin maliyeti olarak tanımlamaktadır.

Gökalp ve Baldemir ise (2006:215), değişim sürecindeki maliyetleri detaylandırarak işlem maliyetini;

“mübadele edilen unsurun değerli özelliklerini ölçmenin bedeli ile hakları korumanın, anlaşmaları yürürlüğe koymanın ve denetlemenin bedeli”

şeklinde ifade etmektedir.

3.3.3. İşlem Maliyetlerinin Kaynakları

Hiçbir sosyal ekonomi işlem maliyetleri olmadan var olamaz. Ancak, işlemlerin koordinasyonunda kullanılan sözleşme seçeneklerine bağlı olarak, işlem maliyetleri farklı kaynaklardan ortaya çıkmakta ve farklı tabiatlardan gelmektedir (Wang, 2007:118).

İşlem maliyetlerine ilişkin geniş kavramsal literatürde, işlem maliyetlerine yol açan kaynaklar üç temel başlıkta toplanabilir. Öncelikle, işlem maliyetlerinin ilk ve en önemli kaynağı *“insanın zayıflığıdır.”* İnsanlar sınırlı rasyonel oldukları için, hangi ekonomik sektörde olursa olsun karar alıcılar işlem maliyetleriyle karşılaşır (Aktaran Wang, 2007:121).

İşlem maliyetlerinin psikolojik altyapısından kaynaklanan söz konusu yaklaşım, Williamson’un çalışmalarında neoklasik ekonominin *“maksimize eden adamı”* ile işlem maliyetleri ekonomisinin *“sözleşme yapan adamı”* arasındaki fark olarak vurgulanmaktadır (Wang, 2007:121).

İşlem maliyetlerinin ikinci kaynağı, işlemi yapan taraflardan çok işlemin konusuna ilişkindir. Bu bağlamda, üretim faktörleri piyasasında, özellikle de iş piyasasında, kalite ve niceliğin ölçülmesinde zorluklar bulunmaktadır. Örneğin, insan kaynaklarının ölçümünde, eğitimin ölçülmesi çalışanların sayısının ölçülmesinden daha zordur (Wang, 2007:121).

Ürün piyasasında ise, tam rekabet modelinde, piyasada satılan tüm ürünler alıcı ve satıcılar için aynıdır. Dolayısıyla, fiyat farklılaştırması ya da kişisel pazarlık oldukça sınırlı olacaktır. Ancak, ürünlerin homojen olduğu varsayımı, ürün geliştirme ve yeni ürünlerin piyasaya sürülmesi gibi konular ekonomistler tarafından ihmal edilmektedir.

Öte yandan, üretim faktörleri ve ürünler heterojen olduğunda, yeterli derecede ve doğru bilginin elde edilmesi maliyetlidir ve ne olursa olsun sahip olunamayan bilgiler mevcuttur. Dolayısıyla, her ne kadar taraflar insan tabiatının elverdiği ölçüde dürüst davransa da, ölçüm maliyetleri azalmayacaktır (Wang, 2007:121-122).

İşlem maliyetlerinin üçüncü kaynağı, işlemlerin sosyal koordinasyonu ile alakalıdır. Bir anlamda, işlem maliyetlerinin ölçümü ve anlaşılması kişiler arası etkileşimden kaynaklanmaktadır. Bu noktada, temel olan bilginin kişilerarası edinimi ve iletişimidir (Wang, 2007:122).

3.3.4. Bilgi Asimetrisi ve İşlem Maliyeti

Bilginin eksik olduğu veya tam olarak elde edilemediği durumlarda, piyasalardaki sınırlı kaynaklar etkin bir şekilde dağıtılamazlar. Örneğin mevduat sahiplerinin paralarını yatırdıkları bankanın likiditesinden, yatırımcıların ise hisse senetlerini satın aldıkları şirketin mali durumundan emin olmaları mümkün değildir. İdeal olarak piyasalar, piyasa aktörlerinin tam olarak bilgi sahibi olmaları halinde en iyi şekilde çalışmaktadırlar. Bilginin eksik olduğu durumlarda yanlış seçimler ortaya çıkmakta ya da ahlaki çöküntü nedeniyle, taraflardan birinin sözleşme gerçekleşmeden önce bilgi asimetrisinden faydalanarak, sözleşme koşullarını kendi lehine çevirmesi söz konusu olabilmektedir (OECD,2005:158).

Diğer taraftan, regülasyonun dinamikleri üç katmanlı bir düzenleyici hiyerarşide incelenmektedir. Söz konusu hiyerarşi siyasilerden oluşan bir asil, düzenlenmiş firma ve düzenleyiciden oluşmaktadır. Devletin idari ve siyasi birimleri arasında ise bir miktar bilgi asimetrisi bulunmaktadır. Her ikisi de aynı bilgiye sahip olan ve kendi çıkarlarını düşünen düzenlenmiş bir firmayla, düzenleyici arasında –ki asil söz konusu bilgiye sahip değildir- ise düzenleyicinin kuşatılması hususu ortaya çıkmaktadır. Hem düzenleyici hem de firma toplumun çıkarları yerine kendi özel çıkarlarını korumak adına bilgiyi manipüle etme eğilimindedir (Martimort, 1999:932).

Bu itibarla, düzenlemelere ya da kurallara uymakla yükümlü olanlar, bunlardan kendi çıkarları için yararlanabilir veya düzenlemelerin kapsamından kaçmaya çalışabilirler. Dolayısıyla, hükümetlerin (asiller) düzenleyicilerin (vekiller) performansını izleme ve

değerlendirmelerini zorlaştıran asimetrik bilgi asil-vekil problemlerinin kaynaklarından birini oluşturmaktadır (OECD, 2005:159).

Gökalp ve Baldemir'in belirttiğine göre (2006:216);

“Esasen işlem maliyetleri elde edilen bilginin tam olmamasından ve bilgi edinmenin bir maliyetinin olmasından kaynaklanmaktadır. Ancak, piyasadaki tüm aktörler için tam bilgi söz konusu olsa idi, işlem maliyeti adı altında ek bir maliyet ortaya çıkmazdı.”

3.3.5. İşlem Maliyeti Türleri

İşlem maliyetleri ekonomisi ekonomik organizasyon problemine sözleşme problemi şeklinde yaklaşmaktadır. İşlem maliyetleri ex-ante³⁸ ve ex-post³⁹ olarak ayrıştırılmaktadır. Williamson, (1985:20) ex ante maliyetleri taslak hazırlama, müzakerede bulunma ve anlaşmayı teminat altına alma maliyetleri olarak tanımlamaktadır.

Sözleşme yapmanın ex post maliyetleri ise çeşitli şekiller alabilmektedir. Bunlar,

- (1) işlemlerin kararlaştırılan şekilden sapması halinde ortaya çıkan uyumsuzluk maliyetleri,
- (2) ex-post uyumsuzlukları düzeltmek için yapılan ikili çabaların pazarlık maliyetleri,
- (3) ihtilafların yönlendirildiği mekanizmaların oluşturulma ve işletim maliyetleri,
- (4) sözleşmede verilen taahhütlerin güvence altına alınması maliyetlerini, içermektedir.

Bununla birlikte, ex-post işlem maliyetleri vekalet maliyetleri ile ilişkili olmakla beraber, söz konusu maliyetlerden oldukça farklıdır (Williamson, 1985:21).

Nitekim, vekalet maliyetleri, asilin vekilin davranışlarını kontrol etme ve gözetim altında tutma maliyetleri, vekilin bağlantı kurma maliyetleri ve geriye kalan artık maliyetlerin toplamı olarak tanımlanmıştır (Jensen ve Meckling, 1976:6)

Diğer taraftan, sözleşmenin ex-ante ve ex-post maliyetleri birbirinden bağımsızdır ve her iki tür maliyetin de ölçülmesi zordur. İşlem maliyetleri konularına ilişkin ampirik çalışmalar neredeyse hiçbir zaman bu maliyetleri doğrudan ölçmeye çalışmamaktadır. Bunun yerine, organizasyonel ilişkilerin (sözleşme uygulamaları ve ihtilafların yönetim

³⁸ Sözleşme yapılmadan önce

³⁹ Sözleşme yapıldıktan sonra

yapıları gibi) işlem maliyeti özelliklerine uygun olup olmadığı tespit edilmeye çalışılmaktadır (Williamson, 1985:22).

3.3.5.1. Sözleşme Yapılmadan Önce Ortaya Çıkan İşlem Maliyetleri

Yukarıda, 3.3.2. kısmında da belirtildiği üzere, Wallis ve North, (1986:97), ekonomik aktiviteyi, "*işlem fonksiyonu*" ve "*dönüşüm fonksiyonu*" olmak üzere iki kategoride ele aldıktan sonra, işlem maliyetleri ile dönüşüm maliyetleri arasında ayrıma gitmektedir. Bu bağlamda, işlem maliyetlerini mübadele etme ve mübadeleyi yaparken işlem fonksiyonunu gerçekleştirmenin maliyeti; dönüşüm maliyetlerini ise, girdileri çıktıya dönüştürerek dönüşüm fonksiyonunu gerçekleştirmenin maliyeti olarak tanımlamaktadır.

Williamson ise, sözleşme faaliyetlerine odaklanarak, söz konusu sözleşmenin gerçekleşmesi öncesinde ortaya çıkan maliyetleri, değerlendirme (veya piyasa araştırması), uzlaşma ve teminat altına alma maliyetleri olarak tanımlamaktadır (Williamson, 1985:20). Kısaca, sözleşme yapılmasından önce yapılacak olan sözleşmeyi değerlendirme ve gözden geçirmeye ilişkin maliyetler ex ante maliyetler olarak nitelendirilebilir.

Özgen (2002:51), pazarlık yapma ve karar verme ile ilgili maliyetlere ilişkin olarak aşağıdaki örnekleri vermektedir:

“Pazarlık yapma aşamasındaki maliyetlere örnek olarak, teklifte bulunan tarafların önerdiği fiyat ve belli bir hizmeti vermek için gerekli fiziksel olanakların yeterliliği üzerinde pazarlık yapma verilebilir. Karar verme maliyetlerine örnek olarak ise, yapılacak sözleşmenin örgüt açısından öneminin değerlendirilmesi verilebilir (örneğin, çalışanlar ve müşteriler açısından önemi, pazarlama stratejileri açısından uygunluğu).”

Öte yandan, piyasa araştırması ve pazarlık maliyetlerinin piyasadaki malların sayısına göre değişkenlik gösterdiğini belirtmekte yarar vardır. Örneğin, standartlaşmış mal ve hizmetler için söz konusu maliyetler düşük olurken, standart olmayan mallar için ise bu maliyetler yükselecektir (Aktan, 2008:200).

3.3.5.2. Sözleşme Yapıldıktan Sonra Ortaya Çıkan İşlem Maliyetleri

Sözleşme yapıldıktan sonra ortaya çıkan işlem maliyetleri aşağıdaki şekillerde ortaya çıkabilmektedir (Williamson, 1985:20, Gökalp ve Baldemir:215-216):

- Sözleşme kurallarına sadık kalınıp kalınmadığı tespit etmek için sözleşme taraflarının izlenmesinin ve işlemlerin kararlaştırılan şekilden sapması halinde ortaya çıkan uyumsuzluk maliyetleri,
- Sözleşmede verilen taahhütlerin güvence altına alınmasına ilişkin maliyetler,
- Sözleşme koşullarına ilişkin uyumsuzlukları düzeltmek için yapılan ikili çabaların pazarlık maliyetleri,
- Sözleşmenin uygulanması ve tarafların sözleşme yükümlülüklerini yerine getirmede başarısız olunması halinde, oluşabilecek ihtilafların yönlendirildiği mekanizmaların oluşturulmasına ve tazmin edilmesine yönelik maliyetler,
- Sözleşmenin üçüncü taraflara karşı mülkiyet haklarının korunmasına ilişkin maliyetler.

Öte yandan, sözleşmelere ve bu sözleşmelere konu olan mal ve hizmetlerin değişimine ilişkin olarak, fırsat maliyetleri de ortaya çıkmaktadır. Fırsat maliyeti, bir başka deyişle “alternatif maliyet” belirli bir karar verilmeseydi ve kaynaklar bir başka alternatif için kullanılmış olsaydı, elde edilebilecek faydaların elde edilmemiş olmasından doğan maliyetleri ifade etmektedir (Özgen, 2002:51). Alternatif maliyetler özellikle Coase’un işlem maliyetleri yaklaşımının temelini oluşturması bakımından önemlidir. Coase, fırsat maliyetlerinin alternatifler arasından bir eylemi tercih etme sürecinde saklı olarak bulunduğunu belirtmektedir (Mikami 2011, 49-50-53).

3.3.6. İşlem Maliyetleri Teorisinin Varsayımları

Williamson, (1985: 41,42) işlem maliyetleri teorisinin dayandığı temel varsayımlar aşağıdaki şekilde özetlemektedir:

- İşlem analiz edilmesi gereken temel birimdir.
- Sözleşmeyle doğrudan ya da dolaylı olarak ilişkilendirilecek her türlü problem işlem maliyetleri açısından ele alınarak incelenebilir.

- İşlem maliyeti ekonomileri, sözleşme ilişkisinin bütünlüğünü sağlayan örgütsel çerçeve ile ilişkilidir. Buna göre, işlemlerin ve alternatif yönetim yapılarının tanımlayıcı özellikleri belirlenmelidir.
- İşlem maliyetleri ekonomisi temel olarak farklı kurumsal alternatiflerin karşılaştırmalı bir değerlendirmesini içermektedir. Bu alternatifler arasında klasik piyasa sözleşmeleri bir uçta; merkezi, hiyerarşik organizasyonlar diğer uçta yer almakta, firma ve piyasanın karmaşık yapıları ise arada yer almaktadır.
- Ekonomik organizasyonlarla ilgili çalışmalar sınırlı rasyonellik ve varlık özelliğinin farklı kombinasyonlarını içermelidir.

Bunun yanı sıra, işlem maliyetleri teorisinin dayandığı varsayımları, davranışsal varsayımlar ve piyasa başarısızlıkları ile işlem boyutları olmak üzere iki ana kısımda ele almak mümkündür.

3.3.6.1. Davranışsal Varsayımlar

Karmaşık sözleşmeleri yazmanın ve uygulamanın zor olduğu, ekonomistler ve hukukçular başta olmak üzere sözleşme yapmayla ilgili olanlarca genel olarak kabul gören bir durumdur. Bu durumu veri kabul etmek yerine, insan doğasına daha fazla dikkat edilmelidir. Bu bağlamda, işlem maliyetleri teorisinin iki temel varsayımı bulunmaktadır. Bunlar, ekonomide insanların sınırlı olarak rasyonel olmaları ve en azından bazı insanların fırsatçı davranışlarıdır (Williamson, 1981:553).

3.3.6.1.1. Sınırlı Rasyonalite

"*Ekonomik insan*" la kıyaslandığında, "*sözleşme insanı*" daha az analitik kapasiteye ve veri işleme imkanlarına sahiptir. "*Sınırlı rasyonalite*" olarak adlandırılan bu durum, bireylerin karmaşık problemleri formüle ederken, çözerken ve bilgiyi işlerken sınırlılıklarla karşılaşmasıdır. (Williamson, 1981:553)

Williamson (1985) rasyonalitenin üç seviyesi olduğunu belirtmektedir. En güçlü seviyesi maksimizasyon, orta seviyede sınırlı rasyonalite ve en düşük seviyede organik rasyonalite yer almaktadır. Ancak, sınırlı rasyonalite işlem maliyetleri teorisinin

dayandığı bilişsel varsayımı oluşturmaktadır. Bu itibarla, sınırlı rasyonalite, insan davranışının “*rasyonel olması istenmesine rağmen sınırlı olarak rasyonel olması*”dır. Burada, rasyonalitenin istenmesi ancak sınırlı olması dikkat çeken unsurlar olarak ortaya çıkmakta, işlem maliyetleri teorisi her iki unsura da önem vermektedir (Williamson, 1985:30, 44,45,46).

Sınırlı rasyonalite hem karar sürecini hem de yönetim yapılarını ilgilendirmektedir. İşlem maliyetleri teorisi ise temel olarak işlemlerin yönetim yapılarıyla ilişkisini ele almaktadır. Sınırlı rasyonalitenin gerçeklikleri dikkate alındığında özellikle, işlemlerin planlanması, adaptasyonu ve gözetimine ilişkin maliyetler öne çıkmaktadır (Williamson, 1985:30, 44,45,46).

Williamson (1981: 553-554) sınırlı rasyonalite dikkate alınarak, bütün ekonomik işlemlerin sözleşme ile verimli şekilde organize edilebileceğini, yine de sınırlı rasyonalite ile sözleşmeye konu olan bütün meseleleri halletmenin mümkün olmadığını; dolayısıyla, yapılabilecek en iyi sözleşmenin bile eksik bir sözleşme olacağını belirtmektedir.

3.3.6.1.2. Fırsatçılık

Sınırlı rasyonaliteye ek olarak, insan doğasını belirleyen diğer bir unsur fırsatçılık olup işlem maliyetlerini yakından ilgilendirmektedir. Fırsatçılık burada kullanılan anlamıyla, yanlış yönlendirme, hedef saptırma, gizleme ya da kafa karışıklığı yaratma amacıyla bilginin eksik ya da yanıltıcı bir şekilde açıklanmasını ifade etmektedir. Ekonomik organizasyonun problemlerini ciddi şekilde karmaşık hale getiren unsur olarak gerçek veya planlanmış bilgi asimetrisi sorumlu tutulmaktadır. Sonuç olarak, hem asiller hem de üçüncü taraflar (arabulucular, mahkemeler ve benzeri) sözleşme gerçekleştirildikten sonra daha zorlayıcı problemlerle karşı karşıya kalmaktadır. Ayrıca, fırsatçılık ekonomik işlemlerde davranışsal bir belirsizlik kaynağı oluşturmaktadır (Williamson, 1985:30, 47-48-49).

Ancak, sınırlı rasyonalitenin ekonomik örgütleri açıklamada uygun bir bilişsel varsayım olduğu konusunda genel bir uzlaşma varsa da, ekonomik aktörlerin kişisel çıkarlarını korumaları hususunun nasıl açıklanacağı konusunda görüş farklılıkları vardır. İşlem

maliyeleri teorisinin önermelerinden biri olan ekonomik ajanların fırsatçılığı, *"kişisel çıkarların kurnazlıkla korunacağı"* ifade edilmeye çalışılmaktadır (Williamson, 1993a:1).

Öte yandan, Williamson'a göre (1981:554), her ne kadar sözleşme ile tüm meseleleri hallederek tam bir sözleşme elde etmek mümkün olmasa da, vekiller fırsatçılık yapmıyorsa ve tamamen güvenilir kimselerse sözleşme eksik de olsa uygulanabilir. Sermaye sahipleri veya vekalet yetkisini devredenler beklenmedik olaylar karşısında mümessillerden dürüst davranacaklarına dair söz alırken buna karşılık vekiller de vekalet devredenlerden iyi niyetle hareket etmelerini isterler. Ancak taraflar dürüst davranmadıklarında (tutum ve tercihlerini gizlemek, verileri bozmak, konuları çarpıtmak gibi eylemlerle işlemleri bulandırdıklarında) veya diğer bir ifadeyle fırsatçı davrandıklarında sözleşme işlevini yerine getiremez. Ancak, fırsatçı davranışı fırsatçı olmayandan ayırmak oldukça maliyetlidir.

3.3.7. Çevresel Faktörler

Williamson (1975:23), sınırlı rasyonalite ve fırsatçılık olmak üzere yukarıda yukarıda açıklanan davranışsal faktörlerin yanı sıra, işlemleri belirlemede çevresel faktörlerin de etkili olduğunu belirtmektedir. Çevresel faktörler ise, *"belirsizlik/karmaşıklık"* ve *"küçük sayılar"*dır.

3.3.7.1. Belirsizlik/Karmaşıklık

Coase (1937) belirsizlik ve insan doğasının piyasada gerçekleşen işlem maliyetlerinin kaynağı olduğunu belirtmektedir.

Williamson ise (1975:23), belirsizliği *"tam bir karar ağacı oluşturmanın çok maliyetli ve belki de imkansız olduğu"* bir durum olarak tanımlamaktadır.

Özgen'in (2002:52) belirttiğine göre;

"Belirsizlik, örgütlerin işlem yaptıkları çevrede öngöremedikleri ya da kontrol edemedikleri değişkenler anlamına gelir. Sınırlı rasyonalite ise, bireylerin ya da örgütlerin işlem için gerekli olan bilgiyi toplama, değerlendirme ve doğru karar verme aşamalarında çevresel belirsizlikle sınırlandırılmalarına işaret eder."

Bu bağlamda, insan doğasına ilişkin davranışsal bir faktör olan sınırlı rasyonalite, çevresel bir faktör olan belirsizlik ile etkileşim halindedir (Kalemci, 2012:121).

Öte yandan, özellikle karmaşık durumlar söz konusu olduğunda, sınırlı rasyonalite belirsizliğin ortaya çıkması için altyapı hazırlamaktadır. İşlemlerdeki belirsizlik düzeyi arttıkça da sözleşmeleri uygulamaya koymak ve piyasa yönetişimini devreye sokmak da zorlaşacaktır (Kalemci, 2012:121, 122). Bu bağlamda, belirsizlik yönetişim modelinin seçiminde (Williamson,1975) ve işlemleri tanımlamada (Williamson,1981:554) önemli bir faktör olarak karşımıza çıkmaktadır.

3.3.7.2. Küçük Sayılar

Belirsizliğin yanı sıra, Williamson'un "*küçük sayılar*" olarak adlandırdığı durum da işlemleri etkileyen bir diğer çevresel faktördür. Williamson (1975), küçük sayıları, piyasada az sayıda tarafın bulunması olarak tanımlamaktadır.

Williamson (1985), tez çalışmasının 3.3.8.1. kısmında ayrıntılı olarak açıklanan varlık özelliğinin küçük sayıların bir koşulu olduğunu belirterek, varlık özelliği ile küçük sayılar arasında bir bağlantı kurmaktadır. Çünkü varlık özelliği bulunan yatırımlar sınırlı sayıda taraf veya tedarikçi için önem taşımaktadır.

Ayrıca, Williamson (1975:29), büyük sayılardan küçük sayılara geçişin nasıl olduğunu açıklayarak, başlangıçta büyük sayılar olsa da, sözleşmenin gerçekleştirilmesi sırasında özellikli bazı durumların ortaya çıkması veya insan kaynakları ya da diğer sermaye kaynaklarında aksaklıklar olması nedeniyle küçük sayıların ortaya çıkacağını belirtmektedir.

3.3.8. İşlem Boyutları

İşlem maliyetleri ekonomisi, işlemlerin belli bir biçimde gerçekleştirilmesinin arkasında yatan rasyonel ekonomik nedenler olduğunu kabul etmektedir. Ancak, bu nedenlerin neler olduğu ve hangi gerekçelerle hareket ettiklerinin belirlenmesi amacıyla bu faktörlerin incelenmesi ve ortaya konması ihtiyacı doğmuştur. Bu bağlamda, işlemler arasındaki farklılıkların temel boyutlarının;

(1) varlık özelliği,

(2) işlemlerin belirsizliği,

(3) sıklık

olduğu kabul edilmektedir. Bunlardan ilki olan varlık özelliği en önemli faktör olup, işlem maliyetleri teorisini örgütsel ekonominin diğer alanlarından önemli şekilde ayırt etmekte ise de, diğer iki faktör de önemli rol oynamaktadır (Williamson, 1985:52).

3.3.8.1.Varlık Özelliği

İşlem maliyetleri ekonomisi, işlemleri tanımlayan en temel boyutun varlık özelliği olduğunu kabul etmektedir ve önceki örgüt çalışmalarında ihmal edilen bir özellik olmuştur. Varlık özelliği zamanlararası bir özellik taşımaktadır. Bir işlemin tarafları genellikle özel amaçlı veya genel amaçlı yatırımlar arasında bir tercih hakkına sahiptir. Sözleşmelerin amaçlandığı şekilde sonuçlandırıldığı varsayıldığında, özel amaçlı yatırımlar sıklıkla daha fazla maliyet tasarrufu sağlamaktadır. Ancak, bu tür yatırım aynı zamanda risklidir, çünkü sözleşmenin askıya alınması veya tamamen ortadan kaldırılması durumunda, özel varlıklar üretim değerinde azalma olmadan yeniden düzenlenemez. Genel amaçlı yatırımlarda ise, anılan problemler söz konusu değildir. Çünkü, sözleşmenin gerçekleştirilmesi aşamasında ortaya çıkan problemler konusunda taraflar daha özgür hareket edebilirler (Williamson, 1981:555, 1985:30,54).

Dolayısıyla, özel yatırımlara ilişkin olası maliyet tasarruflarının ortaya çıkabilecek yukarıda bahsedilen diğer riskleri telafi edip edemeyeceği değerlendirilmelidir. İşlem maliyetleri teorisi, ekonomik organizasyonun diğer uygulamalarından farklı olarak, bu hususla ilgilenmektedir. Diğer taraftan, genellikle maliyetler sabit ve değişken masraflar olmak üzere ayrıma tabi tutulmaktadır. Sabit masraf olarak kategorize edilen masraflar binalar ve ekipman gibi varlıklara ait masraflardan oluşmaktadır. Taşıtlar gibi dayanıklı mallara ilişkin masraflar da sabit masraflara dahil edilebilir. Değişken masraflar olarak kategorize edilen masraflara ise insan kaynaklarına ayrılan ödemeler örnek verilebilir. Bu noktadan hareketle, masraflar sabit ve değişken olmak üzere sınıflandırılabilmesinin yanı sıra, özellik açısından bakıldığında “tamamen özel” ve “özel olmayan” şeklinde bir ayrıma gidilebilir. Ancak, bunların arasında da yarı özel varlıklar bulunmaktadır (Williamson, 1985:54).

Williamson (1985:55) varlık özelliğinin dört türü bulunduğunu belirtmektedir.

- (1) yer özelliği,
- (2) fiziksel varlığın özelliği,
- (3) insan kaynaklarının özelliği,
- (4) tahsisli varlıklar.

Varlık özelliğinin örgütsel sonuçları ise, dikey birleşme, standart olmayan sözleşmeler, kurumsal yönetim vb. örgütsel özelliklere bağlı olarak, yukarıda belirtilen her türe göre farklılık göstermektedir. Ancak, bu noktada varlık özelliğinin alternatif maliyeti düşük olan belli işlemleri gerçekleştirmek üzere gerçekleştirilen kalıcı yatırımlara ilişkin olduğu, işlemin taraflarının kimliklerinin ilişkilerin devam etmesi bakımından önemli olduğu ve sözleşmesel ve örgütsel güvencelerin sağlandığı işlemler için geçerli olduğunu belirtmek mümkündür (Williamson, 1985:55).

3.3.8.1.1. Yer Özelliği

Yer özelliği, birbirini izleyen üretim tesislerinin birbirlerine yakın olarak konumlandırıldığı durumları ifade etmektedir. Burada, ardışık üretim terminalleri arasında "*içli-dışlı*" bir ilişki bulunmaktadır. Bu bağlamda, teknolojik bir gereklilikten dolayı değil, işlem maliyetlerinin azaltılması için bu şekilde bir yapılanmaya gidilmektedir. Ardışık işlemlerin gerçekleştiği yerlerin birbirlerine yakınlığı envanter ve ulaşım maliyetlerini azaltır ve mevki belirliliğini artırır (Williamson, 1981:555).

Birbirini izleyen aşamaların birbirine yakın yerlerde bulunduğu bir özel durum söz konusu olduğunda, örgütsel sonuç olarak mülkiyetin ortak olması en uygun durum olarak ortaya çıkmaktadır. Bu şekilde bir varlık özelliği, varlığın taşınamaz olmasından dolayı kurulum ve yer değiştirme maliyetlerinin çok yüksek olmasıyla açıklanmaktadır. Dolayısıyla, varlıklar bir kez konumlandırıldığı zaman taraflar varlıkların yararlı ömrü süresince bir mübadele ilişkisine girmiş olmaktadır (Williamson, 1985:95).

3.3.8.1.2. Fiziksel Varlığın Özelliği

Fiziksel özellik varlıklarının fiziksel doğasının özel olma durumudur. Bir ürün ya da hizmetin üretimi için müşterilerin belirli ihtiyaçlarını karşılayacak şekilde özel ekipmanlar veya bir parçanın üretimi için özel kalıplar gerekiyorsa fiziksel varlığın özelliği artmaktadır (Williamson:1985:95).

Fiziksel varlık özelliği, tedarikçi tarafın alıcı tarafın ihtiyacı doğrultusunda parça üretimini özellikli hale getirmesi ve buna yönelik yatırım yapması sonucunda ortaya çıkmaktadır (Kalemci, 2012:124).

Öte yandan, fiziksel varlık özelliğinin hizmet üretiminden çok bir mal veya ürünün üretiminde önem taşıması kuvvetle muhtemeldir. Bağımsız Düzenleyici Kurullar ise, faaliyet gösterdikleri sektörler itibariyle daha çok hizmet üretimi ile ilintili olup, Bağımsız Düzenleyici Kurullar açısından fiziksel varlık özelliğinin ortaya çıkma olasılığı oldukça düşüktür.

3.3.8.1.3. İnsan Kaynaklarının Özelliği

İnsan kaynakları özelliği, çalışanların bazı konularda kimsede olmayan bilgi ve tecrübeye sahip olması durumudur (Kalemci, 2012:124).

Çalışanlarda özel bilgi ve becerilerin arandığı durumlarda ortaya çıkmaktadır. İnsan kaynaklarının özelliği işi yaparak öğrenme ya da insan kaynaklarını takım konfigürasyonları içerisinde yer değiştirme yoluyla tecrübe kazanılmasıyla birlikte artmaktadır (Williamson,1985:96).

Birçok kamu bürokrasisinde insan kaynağı, iyi eğitim ve sosyal koşullandırma gibi önemli derecede özellikler göstermektedir (Williamson,1999:322). Bu itibarla, Bağımsız Düzenleyici Kurullarda da personelin işe alınma aşamasında belirli eğitim özelliklerinin aranması, hizmet içi eğitim ve yurtdışında eğitim olanakları gibi araçlarla işe girdikten sonra da insan kaynağının eğitim düzeyinin yüksek tutulması, personelin teknik bilgi ve uzmanlaşmaya sahip olması gibi nedenlerle, Williamson'un belirttiği insan kaynakları özelliği bu Kurullar açısından gerçekleşmektedir.

3.3.8.1.4. Tahsisli varlıklar

Üretilen ürünün önemli bir kısmı belirli bir müşteriye tahsisli olarak satılmak üzere genel üretim kapasitesinden ayrı bir yatırım gerektiren varlıklar tahsisli varlıklar olarak adlandırmaktadır. Söz konusu koşullar altında ortak mülkiyet nadiren görülmektedir (Williamson, 1985:95)

Söz konusu varlıklar, genel bir üretim tesisinde üretilmesine rağmen belli bir müşteriye ayrıldığı için bu şekilde tanımlanmaktadır (Williamson, 1993b:17).

3.3.8.2. İşlemlerin Belirsizliği

İşlem maliyetleri teorisi karar alma süreci ile yakından ilgilidir. Gerçekleştirilecek işlemlerin durumuna bağlı olarak, yönetim yapıları dış etkilere kolay bir şekilde tepki verme kapasiteleri açısından farklılık göstermektedir. Sınırlı rasyonalite ve fırsatçılık söz konusu olmasa idi bu konuların bir çoğunun ortadan kalkacağını da belirtmek yerinde olacaktır (Williamson, 1985:56-57).

Belirsizlik, ekonomik örgütlenme açısından önemli bir problemi olup, zaman ve mekan koşullarına uyum sağlamak temel sorunlardan bir tanesidir. Davranışsal belirsizlik ise, işlem maliyetleri alanında özel bir öneme sahiptir. Çünkü, belirsizliğin davranışsal kökenleri bulunmaktadır. Belirsizlik birincil ve ikincil olmak üzere iki kısımda ele alınmakta, birincil belirsizlik öngörülemez ve rastlantısal faktörlerden, ikincil belirsizlik ise, iletişim eksikliği ve karar vericinin diğerlerinin kararları ve planları hakkında bilgi alamaması olarak açıklanmaktadır (Williamson, 1985:56-57).

3.3.8.3. Sıklık

Adam Smith'e göre *"işbölümü, piyasanın büyüklüğü ile sınırlıdır"*. Ancak büyük piyasalarda maliyetleri karşılanabilen özel üretim tekniklerine bağlı yatırımlar, piyasaların küçük olması durumunda masraflarını karşılayamaz hale gelir. İşlem maliyetleri teorisi çalışmalarında da benzer durumlar geçerliliğini sürdürmektedir. Bu itibarla, standart olmayan sözleşmeler, özel olarak geliştirilmiş yönetim yapılarına daha kolay uyum sağlamaktadır. Ancak, özel yönetim yapıları yüksek maliyetli olmakta ve

söz konusu yüksek maliyetlerin açıklanabilir olup olmadığı hususu gündeme gelmektedir (Williamson, 1985:60).

Öte yandan, gerçekleştirilen işlemlerin miktarının özel yönetim yapılarının kapasitesini kullanıp kullanmadığı ele alınması gereken diğer bir konu olarak karşımıza çıkmaktadır. Özel yönetim yapılarının maliyetleri benzer türdeki işlemlerin fazla sayıda gerçekleştirilmesi halinde daha kolay karşılanabilir hale gelmektedir. Dolayısıyla, işlemlerin gerçekleştirilme sıklığı önemli bir boyuttur (Williamson, 1985:60).

3.3.9. Piyasanın Başarısızlığı ve Yönetişim Yapıları

İşlem maliyetleri teorisi, temel olarak sözleşme ilişkilerinin yönetişimine ilişkindir (Williamson, 1993b:16). Bir başka deyişle, işlem maliyetleri teorisi örgütlere sözleşme perspektifinden bakmaktadır (Williamson, 2002:2).

Williamson (1993b:16) "*yönetişim*" kavramını "*bir işlemi kanallı eden örgütsel çerçeve*" olarak tanımlamakta olup, yönetişimin "*piyasa*", "*hiyerarşi*" ve "*hibrid*" olmak üzere üç şekilde olabileceğini belirtmektedir. Yönetişim yapıları olarak piyasa ve hiyerarşi, idari kontrol, inisiyatif kullanma, adaptasyon ve sözleşme hukuku olmak üzere toplam beş özellik bakımından iki zıt kutupta yer alırken; hibrid yapılar ise söz konusu beş açı ele alındığında, piyasa ve yönetişimin arasında konumlanmaktadır (Williamson,1993b:22).

Öte yandan, işlem maliyetleri teorisine göre, ekonomik örgütlerin temel hedefi işlem maliyetlerini azaltmak olup, teori verimliliği esas almaktadır. Bu bağlamda yönetişim yapıları ve işlemler arasındaki bağlantı, işlem maliyetlerini etkileyen sonuçlar doğurmaktadır (Williamson,1993b:16,20). Bu noktada, Williamson "*al ya da sat kararı*"ndan bahsetmektedir. Bu soru, bir firmanın belli bir girdiyi dışarıdan satın almadan kendi içinde yapmasının mı, ya da dışarıdan satın almasının mı daha verimli olacağı sorgulamaktadır (Williamson, 2002:12).

Diğer taraftan, Williamson (1975:8-10) piyasaların her zaman başarılı olamadığını belirtmektedir. Williamson'a göre, söz konusu "*piyasa başarısızlığı*"nın nedeni, fırsatçılık ve sınırlı rasyonalite olarak adlandırılan insani faktörlerle,

belirsizlik/karmaşıklık ve küçük sayılar olarak adlandırılan çevresel faktörlerden kaynaklanmaktadır.

Öte yandan, piyasa başarısızlığının çeşitli semptomları tanımlansa da, temel problem en nihayetinde işlem maliyetlerinin bizatihi kendisinden kaynaklanmaktadır. Bir başka deyişle, piyasa başarısızlığının işlem maliyetlerine dayanan kökleri piyasadaki dışsallıkların ölçülmesinin imkansızlığı, mülkiyet haklarının tam olarak belirlenememesi ve sözleşmenin müzakere sürecindeki teknik kısıtlara ilişkindir (Todorova, 2014: 7-8).

Yukarıda açıklandığı üzere, Wiliamson'a göre (1985:72) işlemlerin temel boyutları varlık özelliği, belirsizlik ve sıklıktan oluşmaktadır. Sıklık, bir kerelik, ara sıra ve yinelenen olmak üzere üç kategoriye ayrılabilir. Varlık özelliğine göre ise varlıklar, özelliği olmayan, karışık ve kendine özgü olan şeklinde üç sınıfta ele alınmaktadır. Söz konusu sınıflandırmalardan hareketle, Williamson yönetim yapılarıyla eşleştirilmesi gereken altı farklı işlem türünü aşağıdaki matriste örneklerle göstermektedir. Matrisin yer aldığı Tablo'da altı farklı işlem türüne göre varlık özelliği ve sıklık boyutları gösterilmektedir. Diğer taraftan, yabancı bir ülkede bir satıcıdan yerel ürünler satın almak gibi bir defaya mahsus olarak yapılan işlemler çok sınırlı olduğu için matriste bu işlemlere yer verilmemiştir.

Tablo 4: Yönetişim Yapılarıyla Eşleştirilecek İşlem Türleri

Sıklık		Varlık Özelliği		
		Özelliği Olmayan	Karışık	Kendine Özgü
	Ara Sıra	Standart araç teçhizatın/donanımın satın alınması	Özelleştirilmiş teçhizatın /donanımın satın alınması	Fabrika yapılması
	Yinelenen	Standart malzemelerin satın alınması	Özelleştirilmiş malzemelerin satın alınması	Ara malların ardışık aşamalar arasında yer özelliğine göre transfer edilmesi

Kaynak: Williamson, 1985:73

Bu noktada, yukarıdaki işlem sınıflandırması ile sözleşmelerin sınıflandırılmasını nasıl eşleştirileceği sorusu ortaya çıkmaktadır. Bu konuda Williamson (1985:72-73) aşağıdaki önermeleri yapmaktadır:

- Standardize olmuş işlemler özel bir yönetim yapısına meyilli değildir.
- Sadece sürekli olarak yinelenen işlemler özel bir yönetim yapısı gerektirmektedir.
- Her ne kadar standart olmayan ve ara sıra yapılan işlemler özel bir yönetim yapısını gerektirmese de başka şekillerde özel ilgi gerektirmektedir.

Bu şekilde işlemlerin sınıflandırılması sonucunda, klasik sözleşmeler sıklığının ne olduğuna bakılmaksızın her türlü işlem için, ilişkili sözleşmeler yinelenen ve standart olmayan işlemler için, neoklasik sözleşmeler ise ara sıra yapılan ve standart olmayan işlemler için yapılmaktadır (Williamson,1985:73).

Williamson, sözleşme türleri ile yönetim yapıları arasında bağlantı kurarak, klasik sözleşmelerin piyasa yönetimi, neoklasik sözleşmenin üç taraflı yönetim yapısıyla, ilişkili sözleşmelerin ise iki taraflı veya birleşik yönetim yapısıyla uyumlu olduğunu belirtmektedir (Williamson, 1985:73).

3.3.9.1. Piyasa Yönetimi

Piyasa yönetimi, özel olmayan işlemler için hem sürekli, hem de ara sıra yapılan sözleşmelere ilişkin olarak yapılan temel yönetim biçimidir. Piyasalar özellikle yinelenen işlemler söz konusu olduğunda daha etkin çalışmaktadır. Ancak, özel olmayan ve ara sıra yapılan işlemler söz konusu olduğunda, işlemin tarafları olan alıcılar ve satıcılar işlemi fırsatçılığın yarattığı risklerden korumak üzere deneyimlerine daha az güvenebilmektedir. Bu durumda, benzer ürünleri satın alan diğer satıcıların deneyimlerine başvurulabilir. Ürün ya da hizmetin standardize olması halinde, taraflar daha sorumlu olarak davranmaya teşvik olmuş olacaktır. Genellikle, böyle işlemler yasal bir çerçevede gerçekleştirilmektedir. Ancak, yasal çerçeve her zaman mümkün olmamaktadır. Dolayısıyla, standart piyasa alternatifleri olmadığı sürece, tarafların gelecekte güvenebilecekleri ilişki türleri kurmaları söz konusu olabilmektedir (Williamson, 1985:73-74).

Münferit sözleşme biçimleri, temel yönetim biçimi olarak piyasanın geçerli olduğu durumlara daha uygun olmaktadır. Bu durumda, tarafların spesifik kimlikleri göz ardı edilebilmekte, sözleşme koşulları önem taşımakta ve yasal kurallar geçerli olmaktadır. Tarafların fırsatçılığa karşı korunmalarını sağlayan temel unsur piyasa alternatifleri

olmaktadır. Taleplerin sonuçlandırılması için dava yoluna gidilmekte, ilişkilerin korunması için ek bir çabaya gerek duyulmamaktadır (Williamson, 1985:74).

3.3.9.2. Üç Taraflı Yönetişim

Arasıra yapılmakla birlikte karışık ve özelliği olan işlemler için üç taraflı yönetim yapısı gerekmektedir. Bu işlemlerin asilleri bir sözleşmeye taraf olduklarında sözleşmenin tamamlanması için önemli teşvikler bulunmaktadır. Özelliği olan yatırımlar yapılmakla birlikte, alternatif kullanımlarda çok daha düşük olan fırsat maliyetleri varlıkların değerlendirilmesinde zorluklar çıkarabilmektedir (Williamson, 1985:74-75).

Dolayısıyla, bu gibi durumlarda piyasa yetersiz kalmaktadır. Örneğin, ara sıra yapılan ve özelliği olan işlemlerde kuruluş maliyetleri çok yüksek olup, karşılanamamaktadır. Klasik sözleşme kanununun söz konusu işlemleri çözmeye yetmemesi ve özel işlemlere ilişkin iki taraflı yönetim yapısının yüksek maliyeti, aracı bir yapısal formata ihtiyaç ortaya çıkarmaktadır. Buradaki üçüncü taraf, doğrudan yasal yollara başvurmayı ortadan kaldıran ve anlaşmazlıkların hallini sağlayan arabuluculuk (tahkim) mekanizması olmaktadır (Williamson, 1985:75).

3.3.9.3. İki Taraflı Yönetişim/Birleşik Yönetişim

Yinelenen ve hem karışık hem de özelliği söz konusu olan işlemler için yönetim yapısının da özel olması gerekmektedir. İşlemlerin sürekli olarak tekrar edilmesi özel yönetim biçimlerinin masraflarını karşılamaya yardımcı olmaktadır (Williamson, 1985:75).

İşlemin piyasa dışında gerçekleştiği ve firma içinde bir otorite ilişkisine göre düzenlendiği işlem türleri birleşik yapıları ortaya çıkarmakta olup bunlara “dikey entegrasyon” adı verilmektedir. Tarafların otoritelerinin korunduğu yapılar ise iki taraflı yönetim mekanizmalarını oluşturmaktadır (Williamson, 1985:75-76).

Kendine özgü işlemler yüksek derecede uzmanlaşmış insan kaynakları ve fiziksel varlık özelliği gerektirmektedir. Dolayısıyla, dikey entegrasyon yoluyla gerçekleştirilebilecek

önemli ölçek ekonomileri bulunmamaktadır. Ancak, karışık işlemlerde varlık özelliğinin derecesi daha azdır. Bu nedenle, bu varlıklar için daha fazla ölçek ekonomileri söz konusu olabilir (Williamson, 1985:76).

3.3.10. İşlem Maliyetleri Teorisine Getirilen Eleştiriler

Oliver Williamson tarafından geliştirilen İşlem Maliyetleri Teorisi firmalar açısından önemli olan birçok stratejik ve örgütsel konuya uygulanmaktadır. Ancak, bir taraftan da söz konusu teorinin dayandığı varsayımlar ve teorinin arkasında yatan mantık eleştirilere maruz kalmaktadır (Ghoshal ve Moran 1996:13).

İşlem maliyetleri teorisi ortaya çıktığı 1970’li yıllardan beri yoğun şekilde tartışılmıştır. İlk eleştiriler teorinin; ekonomik örgütlenmenin yapılanmasındaki farklı özellikleri gözardı etmesi, güç ilişkilerini ihmal etmesi, güven ve yerleşik diğer toplumsal özellikleri dikkate almaması, belirsizlik ve piyasa süreçleri de dahil olmak üzere dönüşümleri ele almaması olmuştur (Foss ve Klein 2009:1).

Getirilen bir diğer eleştiri de, piyasa başarısız olduğunda örgütlerin sadece etkin işlem yapılarını ikame edecek yapılar olmadığı; ekonomik faaliyetleri işlem maliyetleri teorisinden daha farklı bir yöntemle yönetmek üzere kendine özgü avantajları olduğu, söz konusu farklılığı kavrayamamasından dolayı işlem maliyetleri teorisinin “*uygulama için kötü olması*” yer almaktadır. Uygulamada kötü olması dışında da işlem maliyetleri teorisine diğer yönlerden de çeşitli eleştiriler getirilmiştir (Ghoshal ve Moran 1996:13).

3.3.11. İşlem Maliyetleri Teorisinin Uygulanması ve Ölçülmesindeki Güçlükler

İşlem maliyetlerinin belirlenmesi, araştırmacılar için önemli bir gündem maddesi oluşturmakta olup, farklı sistemler ve konseptler içerisinde “*işlem maliyetlerinin ne olduğu*” ve “*işlem maliyetlerinin nasıl ölçüleceği*” iki temel soru olmaya devam etmektedir (Wang, 2003:1).

İşlem maliyetlerinin ne olduğu konusunda ise halen bir uzlaşısı bulunmamaktadır ve hatta işlem maliyetlerinin sıfır olduğu bir dünyanın nasıl olacağı konusunda bile bir

anlaşmaya varılmamıştır. İşlem maliyetlerine ilişkin geniş teorik altyapıya rağmen, bu maliyetlerin ölçülmesine ilişkin ampirik çalışmalar ise çok değişkendir. Aşağıdaki bölümlerde özetlenen ampirik çalışmalar göstermektedir ki, işlem maliyetlerine yaklaşımda ve işlem maliyetlerinin ölçülmesine yönelik girişimlerde bir uzlaşma bulunmamaktadır (Wang, 2007:2,138).

Öte yandan, işlem maliyetlerinin ölçümü konusunda yapılan çalışmaların bazı ortak özellikleri bulunmaktadır (Wang, 2007:139). Bir kısım ampirik çalışmada, işlem maliyetlerinin ölçümü mübadele işlemi gerçekleştiren tarafların kullandığı ekonomik kaynakların maliyeti olarak ele alınmıştır. İşlem maliyetlerini bir diğer ölçme girişi ise alıcı tarafından ödenen ve satıcı tarafından alınan miktar arasındaki farktır. Bazı çalışmalar ise doğrudan maliyetler yerine ikincil maliyetlere odaklanmaktadır. Williamson'un işlem maliyetleri ekonomisinde, temel olarak anlaşma yapma ve bunu uygulama maliyetleri üzerinde durulmaktadır. Bununla birlikte, bir takım çalışmalar, piyasaya giriş ve piyasa işlemleri üzerinde hükümetlerin yaptığı ve piyasanın büyüklüğünü etkileyen veya piyasaya girişi tamamen yasaklayan düzenlemelerle ilgilenmektedir. Bir takım çalışmalar ise, işlemi yapanın kimliğine göre işlem yapmanın maliyetinin değiştiğini göstermektedir (Wang,2003:2).

Aşağıda işlem maliyetlerine ilişkin yapılan ampirik çalışmalar konularına göre ele alınmaktadır.

3.3.11.1. Ekonomik ve Finansal Piyasalarda Yapılan Çalışmalar

Ekonomik ve finansal piyasalardaki maliyetler temel olarak aracılık maliyetleri (komisyonlar)dır. Collins ve Fabozzi (1991) ekonomik ve finansal piyasalardaki işlem maliyetleri için bir formülasyon geliştirmiştir.

Buna göre; işlem maliyetleri sabit maliyetler ve değişken maliyetlerin toplamından; sabit maliyetler, komisyonlar ve transfer ücretleri vergilerin toplamından; değişken maliyetler, gerçekleştirme maliyeti ve alternatif maliyetlerin toplamından; gerçekleştirme maliyeti, fiyat etkisi ve piyasa zamanlama maliyeti toplamından; alternatif maliyetler, istenen sonuçlardan, gerçekleşen sonuçlar, gerçekleştirme maliyeti ve sabit maliyetlerin çıkarılmasından oluşmaktadır.

Söz konusu formülasyonda geçen terimlerden; piyasa etkisi bir malın fiyatındaki hareketlilik ve değişimi, piyasa zamanlama maliyeti işlemin gerçekleştiği zamanda bir malın fiyatındaki hareketliliği, gerçekleştirme maliyeti işlemin gerçekleşmesine ilişkin likidite talebi ve işlem gerçekleştirmeye ilişkin maliyeti, alternatif maliyetler bir yatırımın gerçekleşmesiyle, o yatırımın performansı arasındaki farkı ifade etmektedir.

3.3.11.2. Williamson'un İşlem Maliyeti Anlayışına İlişkin Yapılan Çalışmalar

Söz konusu ampirik çalışmalarda, ekonomik örgütlerin ve sözleşmesel düzenlemelerin alternatif formlarına göre işlem maliyetleri anlaşılmalı çalışılmaktadır. Bu tip çalışmalarda önemli olan nokta, belli bir örgüt tipinde ya da sözleşme türünde işlem yapmanın maliyetidir. Dolayısıyla, önemli olan işlem maliyetlerinin kesin miktarı değil, değişik örgütsel ve sözleşmesel seçenekler arasında, işlem maliyetlerinin karşılaştırılmasıdır. Ayrıca, ampirik çalışmalarda, işlem maliyetleri doğrudan ölçülmemektedir. Belirsizlik, işlem sıklığı, varlık özelliği, fırsatçılık gibi işlem maliyetlerini önemli derecede etkileyen faktörler kullanılmaktadır. Bu çalışmalarda işlemin temel analiz birimi olması ve karşılaştırmalı kurumsal analiz çerçevesinde ele alınması, işlem maliyeti miktarının ölçülmesini sorgular hale getirmektedir (Wang,2003:3-4).

3.3.11.2.1. İşlem Sektörüne İlişkin Yapılan Çalışmalar

Ekonomik sistemin "üretim" ve "işlem" olmak üzere iki parçadan oluştuğu düşünüldüğünde, işlem sektöründe kullanılan maliyetlerin değeri, ekonomideki işlem maliyetlerinin büyüklüğünü göstermektedir. Bu alanda yapılan ilk çalışma Wallis ve North'un 1986 tarihinde yaptıkları çalışmadır. Söz konusu çalışmaya göre, ekonominin gelişmişlik oranı arttıkça, işlem sektörünün büyüklüğü de artmaktadır. Söz konusu pozitif ilişki, ekonomi geliştikçe, işbölümünün artması sonucunda, daha çok değişim ve buna bağlı olarak işlemleri gerçekleştirmek için daha fazla kaynak gerektirmektedir. Ancak, mikro düzeyde işlem maliyetlerinin minimize edilmesi istenmektedir. Dolayısıyla, işlem sektörünün maliyetlerinin bir bütün olarak ölçülmesinin geçerliliği sorgulanır hale gelmektedir (Wang, 2003:4-5).

Diğer taraftan, işlem maliyetlerini belirli bir sektör düzeyinde ölçmeye yönelik çalışmalar da mevcuttur. Anılan çalışma, Polski (2001) tarafından ticari bankacılık sektör maliyetlerini ölçmek amacıyla yapılmış ve işlem maliyetlerinin ölçümü faiz giderleri ve faiz dışı giderler olmak üzere iki temel kısımdan oluşmaktadır (Wang, 2003:5).

Tezin Altıncı Bölümü'nde, söz konusu çalışma Türk bankacılık sektörüne uyarlanmaktadır.

3.3.11.2.2. Piyasa Dışı İşlem Maliyetlerine İlişkin Yapılan Çalışmalar

Piyasa dışı işlem maliyetlerine ilişkin çalışmalarda, iş yapmak için gereken izinleri alma, bürokrasiden geçme, bekleme gibi “*piyasa dışı maliyetlere*” odaklanmaktadır. Söz konusu maliyetlerin doğru anlaşılması ekonominin işleyişinin doğru anlaşılması için önemlidir. Çünkü, piyasa dışı bu maliyetler sadece üretimlerle ilgili sözleşme maliyetlerine değil, piyasada mevcut olan mal ve hizmetlerin miktarına ve türüne de bağlıdır (Wang, 2003:5-6).

Öte yandan, iş kurma maliyeti veya bir sektöre giriş maliyetinin hesaplandığı çalışmalar bulunmaktadır. Bu çalışmalarda odaklanılan nokta, lisans alma maliyetleri, vergiler, gayrimenkul alış veya kiralama maliyetleri, ihracat ve ithalat düzenlemeleri gibi külfetli düzenlemeler ve kurallardır (Wang, 2003:6).

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURULLAR AÇISINDAN İŞLEM MALİYETLERİ

4.1. DÜZENLEYİCİ SÜREÇTE BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURULLARIN ROLÜ

Düzenleyici süreç, düzenlemelerin ekonomik refahı artıracak görüşü ile açıklanmakta ve düzenleyicilerin piyasa başarısızlıklarını düzeltmek üzere faaliyet gösterdikleri varsayılmaktadır (Gilardi,2008:16).

Bu bağlamda, Bağımsız Düzenleyici Kurullar, ekonomik faaliyetin üzerine inşa edileceği, ayrıca değişim ve dönüşüm maliyetleri üzerindeki etkileri aracılığıyla da, ekonominin performansına etki eden kurumlar arasında yer alır. Gökalp ve Baldemir'in belirttiği gibi (2006:215);

"Bu kurumlar düzenledikleri sektördeki bireysel davranışları düzenleyip, tercih setini kısıtlayarak daha etkin sonuçlar elde edilmesini kolaylaştırmayı amaçlamaktadır. Söz konusu amacı gerçekleştirmek için kural koyup, kuralların ihlal edilip edilmediğini tespit etmek, ediliyorsa bunun için yaptırım uygulamak bu kurumların oynadığı en önemli rollerdir."

Bağımsız Düzenleyici Kurullar düzenleyici devletin temel kurumsal yapısını oluşturmakta oluşturarak (Gilardi,2008:21-22) , düzenlemeyici sürecin önemli aktörleri haline gelmiştir.

Bağımsız Düzenleyici Kurulların temel amacı özellikle enerji, telekomünikasyon, ulaştırma ve bankacılık sektörlerini ve bu sektörlerde aktif rol oynayan piyasa aktörlerini politikacıların etkilerinden arındırmaktır. Bağımsız Düzenleyici Kurullar, söz konusu hassas sektörlerin depolitize devlet bağlamında tarafsız ve önyargısız bir şekilde işleyişinin garantisi olarak görülmektedir (Çetin vd.,2010).

4.2. BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURULLARA YETKİSİ DEVREDİLMESİ ve ARKASINDA YATAN NEDENLER

Düzenleyici devlet modeli, Bağımsız Düzenleyici Kurulların düzenleyici devletin önemli bir unsuru olmasını beraberinde getirmiştir (Majone:1997). Bağımsız Düzenleyici Kurullar seçilmiş politikacılardan örgütsel olarak ayrıdır ve Kurul üyeleri atanma ile göreve gelmekte olup, görev süreleri dolmadan görevden alınmaları oldukça zordur. Ancak, Bağımsız Düzenleyici Kurullara yetki devri, seçilmiş politikacılar tarafından bu Kurullara yasal yetkiler verilmesi anlamına gelmektedir (Thatcher, 2002:958). Politikacıların bu Kurullara yasal olarak neden yetki devrettiğinin arkasında yatan mantığın anlaşılması önem arz etmektedir.

Kanun koyucuların ve politikacıların Bağımsız Düzenleyici Kurullara politika oluşturma yetkilerini devretmeleri çeşitli şekillerde açıklanmıştır. Daha eski teoriler, yetki devrinin nedenlerini, politikacıların değişen koşullara kolay uyum sağlamak için gerekli deneyim ve kapasiteye sahip olmamaları olarak açıklamaktadır (Majone,1998:16). Majone, söz konusu faktörleri "*bilişsel faktörler*" olarak nitelendirmektedir.

Yetki devrine getirilen daha yeni açıklamalarda ise, Bağımsız Düzenleyici Kurulların, seçilmiş politikacılardan bağımsız ve özerk oldukları için özellikle düzenleyici taahhüdü artırmak üzere kurulduklarıdır (Majone,1997:152). Ayrıca, Bağımsız Düzenleyici Kurullar, klasik devlet kurumları veya genel bürokrasilerle kıyaslandığında, rekabet hukukunun uygulanması ya da ekonominin korunması gibi spesifik düzenleyici amaçlara odaklanabilmektedir (Majone,1997:157).

Ayrıca, bu Kurullar daha şeffaf olmaları ve çoğulcu karar alma biçimleri ile prosedürler açısından meşruiyet kazanabilmekte ve diğer kamu kurumlarına göre daha yüksek hesapverebilirliğe sahip olabilmektedir (Thatcher, 2002:954).

Yukarıdaki işlevsel nedenlere ek olarak, Bağımsız Düzenleyici Kurullara asil-vekil teorisi perspektifinden bakıldığında, bilginin taraflar arasında asimetrik olarak dağılması halinde, vekilin kendi çıkarlarına göre hareket etmesini sınırlandıracak optimal sözleşmenin nasıl tasarlanabileceği şeklindeki temel sorunun Sönmez'e göre (2011:50-51), "*günümüzdeki yanıtı Bağımsız Düzenleyici Kurullardır.*"

Sönmez (2011:51) Bağımsız Düzenleyici Kurullara yetki devrinin amacını;

"Bağımsız Düzenleyici Kurullara yetki devri kararı siyasetçi ve bürokratların karşılaştıkları bazı problemleri çözmeye yönelik alınmıştır. Bu sorunlar bürokrasinin karşılaştığı teknik yetersizlikler, siyasi istikrarsızlık, güven problemi, bürokratik verimsizlik ve koordinasyon gibi sorunlardır."

şeklinde açıklamaktadır. Bu çerçevede, BDK'lara yetki devredilmesinin en kritik önem taşıyan işlevsel yönleri Sönmez'in (2004, 2011) Thatcher'dan yola çıkarak yaptığı sınıflandırma baz alınarak, aşağıdaki başlıklar altında ele alınmaktadır.

4.2.1. Sorumluluk Devri

Bağımsız Düzenleyici Kuruluşlara yetki devrini açıklayan en önemli nedenlerden bir tanesi, politik başarısızlıkların sorumluluğunu diğer karar alıcılara yüklemektir. Böylece, geniş bir yetki devri daha spesifik kararlar almanın politik maliyetlerini azaltmaktadır. Yetki devri yoluyla, kanun koyucular hem özellikli karar alırken harcayacakları zaman ve çabadan kaçınmış olmakta, hem de nihai olarak alınan ve uygulanan kararların sorumluluğundan kaçınmakta ya da en azından gizlenmektedir. (Majone,1998:16).

Politikacıların Bağımsız Düzenleyici Kurullara yetki devretmek isteyeceği düzenlemelere örnek olarak, rekabet otoritelerinin toplumun hoşuna gitmeyen kararlarda, hükümetle arada bir tampon görevi görmesi verilebilir. Elektrik, doğalgaz gibi tekellerin özelleştirilmesinden sonra tüketiciye yansıtılan yüksek fiyatlar; ya da birleşmeler ve devralmalar nedeniyle çalışanların işlerini kaybetmeleri politikacıların sorumluluğu Bağımsız Düzenleyici Kurullara devrettikleri örneklerdir (Thatcher,t.y.a. 5).

Bununla birlikte, yetki devrinin kapsamının dar mı yoksa geniş mi belirleneceği, ya da yetki devrinin kapsamın sınırları, politikacıların açısından bir tercih içermektedir. Tüm koşullar eşit olduğunda ise, riskten kaçınan politikacılar daha dar bir düzenleme kapsamı belirlemelidir (Majone, 1998:16).

Diğer taraftan, söz konusu yetki devri sonucunda siyasetçiler daha önce istedikleri gibi kontrol edebildikleri bazı sektörleri istedikleri şekilde yönlendiremez hale gelebilirler. Hem avantajları hem de dezavantajları olsa da, sorumluluğun devredilmesinin faydalarının maliyetinden daha fazla olacağı düşünülmektedir (Sönmez,2011:51).

4.2.2. Teknik Zorunluluklar

1980 ve 1990'larda düzenlemeler daha teknik hale gelmiştir. Düzenleme gündeminde yer alan konular çok daha karmaşık olup, deneyim gerektirmektedir. Ayrıca, bilgi asimetrileri daha belirgin hale geldiği için etkin düzenlemeler yapmak için daha fazla bilgiye ihtiyaç duyulmaktadır. (Thatcher, t.y.a.:7).

Tüm bu koşullar birlikte değerlendirildiğinde, Bağımsız Düzenleyici Kurullar, uzmanlaşmış kurumlar olmaları ve tarafsız uzmanlara sahip olmaları nedeniyle, politikaları politikacılarından daha etkin ve etkili bir şekilde yürütebilmektedir. Uzmanlaşmış bu Kurullara yetki devri, kanun koyucuların düzenlemeleri yapmak için harcadıkları zaman ve çabanın azalmasını sağlayarak, düzenleyici karar alma maliyetlerinde tasarruf sağlamaktadır. Çünkü, Kanun koyucuların kaynaklarının kısıtlı olması nedeniyle, düzenlemeleri daha rafine hale getirmek için harcadıkları zaman ve çaba, başka konularda aksiyon alma imkanlarını azaltmaktadır (Majone,1998:16).

Ayrıca, karar alma mekanizmalarının daha şeffaf olması, daha çok profesyonelliğe ihtiyaç duyulması, konuların gerektirdiği teknik uzmanlık düzeyi ve piyasa aktörlerine ilişkin incelemelerin dikkatle yapılması gereği, Bağımsız Düzenleyici Kurullara yetki devredilmesinin arkasında yatan nedenlerden biri olmuştur (Follesdal ve Hix, 2006:538).

4.2.3. Güven Sorunu

Global dünya düzeninde politika oluşturma hususunda artan karmaşa seçilmiş politikacılar ve geleneksel bürokratlar için karar alma sürecini daha zor hale getirmiştir. Bu problemlere bir çözüm olarak, kurumlara teknik politika oluşturma ve uygulama konusunda “kısmi” yetki devri yapılması seçilmiş politikacılar için daha çekici hale gelmiştir. Böylelikle, Bağımsız Düzenleyici Kurullar politikalara ilişkin uzmanlık geliştirebilir, bilgi asimetrilerini ve maliyetleri azaltabilir ve düzenleme yapma ve politika uygulama konusunda etkinliği artırabilirler (Sönmez, 2004:15).

Ayrıca, siyasetten arınmış, ekonominin teknik işleyişini sağlayacak kurumlar özel sektör açısından da tercih edilir bir durumdur. Bağımsız Düzenleyici Kurullar yerli ve yabancı yatırımcıların güvenini yeniden kazanmanın da bir aracı olarak görülmüştür.

Örneğin, pek çok ülkede özelleştirmeler Bağımsız Düzenleyici Kurullar kurulduktan sonra gerçekleşebilmiştir. Böylece, hem sermaye gruplarının güveni tesis edilmiş hem de kamu varlıklarının satışından önemli gelirler sağlanabilmiştir. Bağımsız Düzenleyici Kurullar toplumun diğer kesimlerinin güvenini kazanmak için de önemlidir. Örneğin, finansal krizlerin önlenmesi, farklı sektörlerde yasadışı davranışların önüne geçilmesi, gıda sağlığı güvencesi gibi her türlü toplumsal kesimi ilgilendiren konularda Bağımsız Düzenleyici Kurullara başvurulmuştur. (Sönmez, 2011:52).

4.2.4. Güvenilir Düzenleyici Taahhüt

Seçimle işbaşına gelen politikacıların siyasi kredibilitelerinin elde edilmesi ve bunun sürdürülmesi , kamu politikalarının değişkenliği ve siyasilerin kendilerinden sonra gelen siyasiler için bağlayıcı olmaması nedeniyle, oldukça zordur. Bu durum, politik mülkiyet haklarının tabiatı ile alakalıdır (Majone,1998:17).

Bu nedenle, politikadan ve politikacılardan ayrıştırılmış olan Bağımsız Düzenleyici Kurullar güvenilir düzenleyici taahhüdün sağlanmasının bir yöntemi olarak görülmektedir. Bu açıdan, yetki devri, belirli bir politika alanındaki politik mülkiyet haklarının seçim sonuçlarından bağımsız karar alıcılara verilmesi anlamına gelmektedir. Ancak, bu noktada Bağımsız Düzenleyici Kurulların bağımsızlığı ne kadar güçlü olursa, alacakları kararlar o kadar iyi olacaktır. Her ne kadar politik mülkiyet haklarından uzak olmanın en sağlam temeli Anayasa'dan gelebilirse de, Bağımsız Düzenleyici Kurullar açısından yasalar düzeyindeki bağımsızlık bu konuda yeterli olacaktır (Majone,1998:17).

Bağımsız Düzenleyici Kurullara yetki devri, özellikle politikacıların öngörülemeyen müdahalelerinin gözlemlendiği ülkeler için daha fazla önem taşımaktadır. Bu ülkelerde, kamu hizmetleri hükümetler tarafından kısa süreli ve ekonomik olmayan amaçlar için istikrarsız bir şekilde kullanılmıştır. Dolayısıyla, neredeyse tüm özelleştirmelere Bağımsız Düzenleyici Kurulların kurulması eşlik etmiştir. Böylece, hükümetler yatırımcılara güvenilir taahhütlerde bulunabilmekte ve kamu mallarının satışından elde ettikleri gelirleri artırmaktadırlar Bağımsız Düzenleyici Kurullar ayrıca vatandaşlar ve tüketicilere de güvenilir taahhütlerde bulunmak amacıyla da kullanılmıştır. Ancak, güvenilir düzenleyici taahhüt sadece yatırımcıları memnun etmek için değil, örneğin,

gıda ve çevre güvenliği gibi alanlarda gerçekleşen skandalları ülkelerde, hükümete güvenin yeniden sağlanması amacıyla, Bağımsız Düzenleyici Kurulların kuruluşu izlemiştir (Thatcher, t.y.a.:7).

4.2.5. Uluslararası Kuruluşların Etkisi

AB gibi uluslarüstü kuruluşlar da Bağımsız Düzenleyici Kuruluşlara yetki devri konusunda etkili olmuştur (Majone, 1998: 17). AB düzenlemelerinin üye Devletler tarafından iç hukuka geçirilmesinin gerekmesi, bunların ulusal düzenlemeler içerisinde önemli bir paya sahip olması ve bazen de ulusların alışlagelmiş düzenlemeleri ile ters düşmesi nedeniyle, toplumun hoşuna gitmemesi gibi nedenlerle, üye Devletler Bağımsız Düzenleyici Kurullara yetki devretmeyi tercih etmişlerdir (Thatcher,t.y.a.:7).

AB'nin yanı sıra, IMF, Dünya Bankası gibi kuruluşlar da gerek Türkiye'de gerek birçok ülkede Bağımsız Düzenleyici Kurullara yetki devrini açıkça telaffuz ederek etkili olmuştur.

IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşlar özellikle bu kuruluşlardan borç alan gelişmekte olan ülkelerin düzenlemelerinde yapısal reformlar yapmaları bakımından önemli baskılar yaratmıştır. Söz konusu uluslararası kuruluşların kararları toplum üzerinde ağır sonuçlara sebep olabilir; kamu çıkarları ile çelişebilir ya da toplumsal beklentiler ve devlet gelenekleriyle çatışabilir. Dolayısıyla, politikacılar uluslararası kuruluşların acil talepleri olarak görülen ve popüler olmayan reformları uygulama konusunda istekli olmayabilirler. Bağımsız Düzenleyici Kurulların kişilere karşı doğrudan hesap verebilir konumda olmaması, bu reformların uluslararası politika gereklilikleri ile politikacılar açısından politik maliyetler olmaksızın karşılanmasını sağlamaktadır. (Sönmez, 2004:16).

4.2.6. Bağımsız Düzenleyici Kurulların Geleneksel Bürokrasinin Sorunlarına Çözüm Olarak Görülmesi

Bağımsız Düzenleyici Kurullar, birçok yönden klasik bürokrasiden farklılıklar göstermektedir. Öncelikle bu Kurulların işleyişinde şeffaflık ve üçüncü taraflara karşı açık olma önemli bir faktördür (Gilardi, 2001:10). Çünkü, bu Kurullar düzenledikleri

sektörlerle yakın ilişki içerisinde oldukları Örneğin, bu Kurulların düzenleme oluşturma sürecinde genellikle, düzenleme tasarımları kamuoyunun ve ilgili tarafların görüşüne açılarak, istişare süreci sonucunda yayımlanmakta, başvuruların değerlendirilmesi süreci hakkında ilgili taraflarla talepleri halinde bilgi paylaşılmakta, sektörün aktörleri olan kurumlar, profesyoneller ile arama konferansı gibi konferanslar düzenlenerek, karşılıklı görüş alışverişinde bulunulmakta, bu Kurullar yatırımcılar ve tüketiciler yakın açısından klasik bürokrasiye göre daha ulaşılabilir olmaktadır.

Ayrıca, Bağımsız Düzenleyici Kurullar uzmanlaşmış kurumlar olmaları nedeniyle, klasik bürokrasiye göre daha az kişiden oluşan, spesifik görev tanımı ve net amaçları bulunan kurumlardır. Bu nedenle, Bağımsız Düzenleyici Kurulların işleyişindeki işlevsel uzmanlaşma, bu Kurullara yetki devrinde önem arz etmektedir (Gilardi,2001:9).

4.3. İŞLEM MALİYETLERİ TEORİSİNİN BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURULLARA UYARLANMASI

İşlem maliyetleri teorisinin varsayımlarının, çerçevesi ve öngörülerinin Bağımsız Düzenleyici Kurullara birebir ve doğrudan uygulanması mümkün görünmemektedir. Diğer taraftan, görev ve yetki alanları gereği, piyasaları düzenleyen Bağımsız Düzenleyici Kurullar esasen, söz konusu piyasadaki alıcı ve satıcı arasındaki mal ve hizmetlerin değişimini ve dolayısıyla bu değişim sürecinde ortaya çıkan işlem maliyetlerini düzenleyen otoriteler konumunda olmalarından ötürü, işlem maliyetleri teorisinin temel tartışmasını oluşturan “*al ya da sat kararı*” etkilemektedir.

Ayrıca, piyasa mekanizması genel olarak piyasa aktörlerinin hak ve yükümlülüklerini belirleyen sözleşmeler üzerine kurulu olduğundan, Bağımsız Düzenleyici Kurulların yaptıkları düzenlemeler söz konusu sözleşmelerin koşullarını da şekillendirmektedir. Bireyler ya da piyasa kurum ve kuruluşlarından oluşan piyasa aktörleri, piyasadaki alternatifler arasında seçim yaparken işlemlerin yaratacağı maliyetleri dikkate alarak karar verirler.

Öte yandan, Bağımsız Düzenleyici Kurullar hem düzenledikleri piyasalar üzerindeki etkileri bakımından, hem de bir örgüt olarak kendileri açısından işlem maliyetleri teorisi

çerçevesinde değerlendirilebilmekte; bu bağlamda, teorinin yapıtaşlarından olan “örgütler neden vardır” sorusu bağlamında, Bağımsız Düzenleyici Kurulların mercek altına alınmasına olanak sağlamaktadır.

4.4. BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURULLARIN İŞLEM MALİYETLERİNİ ETKİLEYEN FAKTÖRLER

İşlem maliyetlerini etkileyen en önemli faktör ülkenin kurumsal yapısıdır. Çünkü, bir ülkedeki düzenlemelerin kurumsal yapısı ülkenin ekonomik gelişmişlik düzeyini doğrudan ve politik gelişmişlik düzeyini ise dolaylı olarak etkilemektedir. Bu özellikler, her ülkenin kendine özgüdür. Düzenlemenin politik ve kurumsal yapısı ise, kanun koyucu, Bağımsız Düzenleyici Kurullar ve yargı arasındaki karşılıklı etkileşimi şekillendirmekte ve işlem maliyetlerinin büyüklüğünü belirlemektedir (Aktaran: Çetin vd., 2010:230).

Bağımsız Düzenleyici Kurullara ilişkin işlem maliyetlerini etkileyen diğer bir önemli faktör de düzenleme sürecine yapılan keyfi müdahalelerdir. Bu durum işlem maliyetlerini artırmakta ve düzenlemelere olan bağlılığı azaltmaktadır. Düzenleyici taahhütün yüksek olduğu güvenilir bir düzenleme sürecinde ise bu tür müdahaleler sistemin istikrarını bozamaz (Çetin vd.: 2010).

Bu noktaya ilişkin olarak, ekonomik kalkınma için, toplumsal işlemlerin yürütülmesinin kurallara ve düzenlemelere bağlanması ve söz konusu düzenlemelere uyulup uyulmadığının denetlenmesi önem arz etmektedir. Tarihsel gelişim içerisinde işlem maliyetlerinin düşmesi ekonomik kalkınmanın hızlanması açısından önemli bir paya sahip olmuştur. İşlem maliyetlerinin arttığı dönemlerde ekonomik gelişme de olumsuz yönde etkilenmektedir (Aktaran: Aktan, 2008:200-201).

Öte yandan, işlem maliyetlerini etkileyen bir diğer faktör bizzat devletin yaptığı eylemlerdir. Aktan’a göre (2008:201), devlet işlem maliyetlerini düşürmeye yönelik bir takım önlemler alabileceği gibi işlem maliyetlerinin yükselmesine yol açabilecek fiillerde de bulunabilir. Örneğin bazı mal ve hizmetlerin alım satımının kısıtlanması, enflasyonist dönemlerde firmaların uzun dönemli yatırım kararları verirken karşılaştıkları bilgi edinmenin maliyetidir.

Söz konusu işlem maliyetlerinin varlığı piyasaların ortaya çıkışını açıklamakta kullanılabilir. Aktan'ın belirttiği gibi (2008:202);

“Piyasa, piyasa dışı mübadele ile karşılaştırıldığında işlem maliyetlerinin azalmasına neden olmaktadır. Piyasada bir malla ilgili tüm fiyatları öğrenmek daha kolay olmaktadır. Piyasanın aktörler için gerekli olan bilgiyi daha az maliyetle karşılayabilmesi piyasanın ortaya çıkışının en önemli etkenlerinden birisidir.”

4.5. BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURULLARA İLİŞKİN İŞLEM MALİYETLERİ

Bağımsız Düzenleyici Kurulların sahip olduğu işlevsel avantajlar bu kurumlara yetki devredilmesinin açıklanması ve analiz edilmesi için önemli gerekçeler olmakla birlikte yeterli değildir. Bağımsız Düzenleyici Kurullara ilişkin önemli başka gerekçeler de bulunmaktadır. Bağımsız Düzenleyici Kurullara ilişkin işlem maliyetleri de önemli gerekçeler olarak ortaya çıkmaktadır.

Ekonomik, siyasi ve sosyal sistemi oluşturan kurumlar ve örgütler işlem maliyetlerini ortadan kaldırmak üzere vardır. İşlem maliyetleri teorisine göre, firmalar, hükümetler ve düzenleyici kurumlar gibi politik hiyerarşilerin bulunmasının sebebi işlem maliyetlerini azaltmaktır (Aktaran: Çetin vd., 2010).

Bu bağlamda, Tez kapsamında, Bağımsız Düzenleyici Kurullara ilişkin işlem maliyetleri, kendilerine özgü yapılanmalarından dolayı aşağıdaki başlıklar halinde incelemeye tabi tutulmaktadır:

- Düzenleyici taahhütten kaynaklanan maliyetler
- Siyasi işlem maliyetleri
- Bağımsız Düzenleyici Kurulların kuşatılması sonucunda ortaya çıkan işlem maliyetleri
- Düzenleyici süreçte ortaya çıkan işlem maliyetleri

Yukarıda sayılan işlem maliyetlerinden özellikle siyasi işlem maliyetleri ve düzenleyici taahhüt, devlet modelinde düzenleyici sürecin etkinliğinin ölçülmesindeki temel araçlar olması bakımından önem arz etmektedir. Hem siyasi işlem maliyetleri hem de düzenleyici taahhüt birbirleriyle etkileşim içinde olup, her ikisi de düzenleyici sürecin etkinliğini etkilemektedir. Böylelikle, *"Bağımsız Düzenleyici Kurulların en önemli işlevi*

siyasi işlem maliyetlerini azaltmak ve düzenleme sürecinde güvenilir bir taahhüt oluşturmaktır" (Aktaran: Çetin vd., 2010).

Yukarıda belirtilen işlem maliyetleri ilerleyen kısımlarda ayrıntılı bir şekilde ele alınmaktadır.

4.5.1. Düzenleyici Taahhütten Kaynaklanan Maliyetler

Hükümetlerin, Bağımsız Düzenleyici Kurullara yetki devretmelerinde, düzenleyici taahhüdün güvenilir olması isteği önemli bir etken olmaktadır. Çünkü, Hükümetler politika hedeflerini daha etkin bir şekilde elde etmek ve istikrarsızlık sorununu çözmek istemektedirler. Özellikle, piyasa açılımının istendiği ve politikaların karmaşık olduğu belli alanlarda düzenleyici taahhüt daha da önem kazanmaktadır (Elgie ve McMenamin,2004:3,6).

Bu nedenle, kanun koyucular makro politikaları şekillendirerek, piyasadaki genel esasları belirleyen kanunları düzenleyip, ayrıntılı mevzuat yaparak piyasanın düzenlenmesinin tamamlanması görev ve yetkisini Bağımsız Düzenleyici Kurullara vermektedirler.

1.1.1.6 kısmında da ifade edildiği üzere, Bağımsız Düzenleyici Kurulların düzenledikleri piyasalarda yer alacak aktörler açısından düzenleyici taahhüt önem arz etmektedir. Çünkü, piyasa aktörleri düzenlemeleri baz alarak uzun süreli kararlar alabileceklerini bilmek ve düzenlemelerin kolaylıkla değişmeyeceğine güvenme ihtiyacı duymaktadırlar.

Düzenleyicilerin sahip oldukları yetkilerin keyfi olarak veya belirli bir çıkar grubuna iltimas geçecek şekilde kullanılmasını engellemenin yanı sıra, düzenleyici taahhüt kavramı düzenlemelerin güvenilirliği ve işlem maliyetleri ile etkileşimi açısından da önem taşımaktadır.

Öncelikle, düzenleyici taahhüt sorunu bazı politika alanlarını diğerlerinden daha fazla etkilemektedir. Örneğin uluslararası arenada karşılıklı olarak birbirine bağımlı olan veya yakın zamanda açılma politikası yaşanan alanlar bu sorundan daha fazla etkilenecektir (Elgie ve McMenamin,2004:5,6).

Öte yandan, özellikle, telekomünikasyon gibi yüksek batık maliyet gerektiren sektörlerde, düzenleyici taahhütün yüksek olması, hukuki düzenlemelerin ve uygulamaların istikrarlı olması ve düzenleme rejiminde keyfi değişiklikler yapılmaması özel sektör katılımcılarının ve yatırımlarının performansının önemli derecede etkilemektedir (Levy ve Spiller,1994:218,219,230). Bu durum, işlem maliyetlerini etkileyen önemli bir faktördür. İstikrarlı ortamlarda yapılan güvenilir düzenlemeler olduğunda, piyasa koşullarının öngörülebilirliği piyasa aktörleri açısından artmakta ve belirsizlikten kaynaklanan hukuki maliyetler, araştırma maliyetleri, yedekleme maliyetleri gibi maliyetlerden kaynaklanan işlem maliyetleri azalmaktadır. Yatırım yapmaya ilişkin düzenlemelere güven arttıkça, yatırım yapma istekliliği doğal olarak artmaktadır. Aksi halde ise, yatırım yapanın sermaye varlıkları üzerinde güvenilir bir düzenleyici taahhüt yoksa, firmalar uzun vadeli plan yapmakta zorlanırlar ve batık maliyetli yatırımlarını gerçekleştirmezler (Aktaran: Çetin vd., 2010).

Çetin'in (2007:109) belirttiği gibi;

"Bu nedenle, düzenlemelerin yasalarla güvence altına alındığı ve sözleşme hukukunun güvenilir bir şekilde uygulandığı ülkelerde düzenleyici taahhüt daha güvenilir olurken; sıklıkla koalisyon hükümetlerinin iktidar olduğu ve iktidarların kısa zaman aralıklarında değiştiği ülkelerde ise güvenilir olmayan bir düzenleyici yapı mevcuttur. Bu iki sistem arasındaki farklılıklar, düzenleyici sürecin işlem maliyetleri ve güvenilirliği üzerinde etkilere sahiptir."

Bu nedenle, Bağımsız Düzenleyici Kurulların işlem maliyetlerini minimize edebilmeleri ve dolayısıyla istenen düzenleme sonuçlarına ulaşabilmeleri için, sistemin tüm taraflarının sorumluluklarını yerine getirmesini sağlayarak, düzenleyici taahhüdü garanti altına alan bir yaklaşım gereklidir. İşlem maliyetleri teorisinin temel önermelerinden biri olan, sözleşmelerin eksik olduğundan yola çıkarak, firmalar, Bağımsız Düzenleyici Kurullar, yasama ve yürütme makamları arasındaki sözleşmeler de eksik olacaktır. Bu nedenle, Bağımsız Düzenleyici Kurulların görev ve yetkilerinin net bir şekilde belirlenmesi önemlidir (Estache ve Martimort,t.y.:11-12)

4.5.2. Siyasi İşlem Maliyetleri

Düzenleme süreci kurumlar arasında veya siyasiler arasındaki ilişkiler sonucunda ortaya çıkmaktadır. Bu anlamda, düzenleyici kurumsal yapı içerisinde siyasi süreçleri de barındırmaktadır . Dolayısıyla;

“Siyasi işlem maliyetleri, siyasi süreçlerden kaynaklanan ve özellikle de siyasi anlaşmalara varma ve bunları uygulama maliyetleri, ya da siyasi süreçte faaliyet göstermenin maliyetleri”

olarak tanımlanabilir (Aktaran: Çetin vd., 2010).

Bu noktadan hareketle, siyasi işlem maliyetleri, asıl konumda olan politikacıların, vekil konumunda olan Bağımsız Düzenleyici Kurullara neden politika oluşturma yetkilerini neden devrettiklerini açıklamakta kullanılabilir. Çünkü, işlem maliyetleri teorisine göre, hükümetler, firmalar, düzenleyici otoriteler gibi ekonomik ve politik hiyerarşilerin ortaya çıkmasının sebebi işlem maliyetlerinin minimize edilmesidir (Aktaran: Çetin vd., 2013:4-5).

Siyasetçiler ve bürokratlar gibi devlet otoriteleri piyasalar, paydaşlar ve Bağımsız Düzenleyici Kurullar üzerindeki otoritelerini devam ettirebilmek için geniş “boşluklar” bırakma eğiliminde olmakta ve bu kurumlara yetki devretmeye direnç göstermektedir. Dolayısıyla, bu kurumlara siyasiler ve bürokratlar tarafından müdahale edilmesi yaygın bir uygulama haline gelmiştir (Özel,2012:212). Bu durum da siyasi işlem maliyetlerini artıran etkenlerden biridir.

Diğer taraftan, Bağımsız Düzenleyici Kurulların örgütsel özellikleri ve bu Kurullara yetki delegasyonu işlem maliyetleri bakış açısından analiz edildiğinde, dört tür işlem maliyeti belirlenmiştir. Bunlar,

- a) karar alma maliyetleri (hükümetler adına mevzuat yapma ve karar alma sürecine katılma maliyetleri);
- b) Bağımsız Düzenleyici Kurullar kanun koyucuların niyetleri ile uyumlu hareket etmediklerinde ortaya çıkan vekalet maliyetleri;
- c) taahhüt maliyetleri (bir sonraki dönemde seçilen politikacıların müdahale etme riski);
- d) düzenlemelerin gelecekteki fayda ve maliyetlerine ilişkin olan belirsizlik maliyetidir.

Söz konusu maliyetler, kurumsal dizaynı önemli açılardan etkilemektedir (Aktaran:Thatcher,t.y.a.:3).

Anılan maliyetlerin hepsi siyasi süreçlerde işlem yapmakla ilişkili olması nedeniyle, siyasi işlem maliyetleri çerçevesinde ele alınmalıdır. Ayrıca, bu maliyetlerin nicel olarak ölçülmesi mümkün değildir. Bunun yerine, siyasi işlem maliyetlerinin düzeyini belirlemek için Hükümet Programları, siyasetçilerin bu Kurullara bakış açısı, bu Kurullar üzerinde siyasilerin uyguladığı kontroller gibi göstergeler belirlenebilir. Sonuç olarak, siyasi işlem maliyetleri Bağımsız Düzenleyici Kurullara ilişkin işlem maliyetlerinin en büyük kısmını oluşturmaktadır.

Hükümetlerin düzenleyici süreç ve dolayısıyla Bağımsız Düzenleyici Kurullar üzerinde uyguladığı müdahaleler ise siyasi işlem maliyetlerini artırırken, düzenleyici taahhüdü azaltmaktadır. Kurumlar arasında çatışmalar olduğunda işlem maliyetleri yükselip düzenleyici taahhüt azalırken, kurumların uzlaşısı içinde olması tam tersi etki yaratmaktadır. Düzenleyici taahhüdün düşük olup, siyasi işlem maliyetlerinin yüksek olması halinde ise, ekonomik aktörler uzun vadeli plan yapmakta isteksiz davranmaktadır (Çetin vd., 2013).

4.5.3. Bağımsız Düzenleyici Kurulların Zaman Döngüsü İçerisinde Kuşatılması Sonucunda Ortaya Çıkan İşlem Maliyetleri

Bağımsız Düzenleyici Kurullar zaman içinde evrilmektedir. Bağımsız Düzenleyici Kurulların genellikle ilk kuruldukları yıllarda kamu çıkarlarına göre hareket ettikleri, daha sonra giderek etkinliklerini kaybettikleri ve özel çıkarları tatmin etmeye daha hevesli oldukları gözlenmektedir. Bu noktada, çeşitli siyaset bilimciler tarafından etkinliğin sadece durağan bir perspektiften değerlendirilemeyeceği, dinamik bir olgu olarak anlaşılması gerektiği ifade edilmektedir (Martimort, 1999:929-930).

Zaman içerisinde düzenleyici süreç *bürokratikleşmektedir*. Martimort düzenleyici sürecin bürokratikleşmesini “*düzenlemelerin düzenleyicilere zaman içerisinde giderek daha az inisiyatif bırakması eğilimi*” olarak tanımlamaktadır. Sözleşmelerle ilgili varsayımlara göre, bürokratikleşme düzenleyicinin kuşatılmasına karşılık olarak verilen dinamik bir tepkidir. Bağımsız Düzenleyici Kurullar olgunlaştıkça daha rutin

prosedürler uygulamakta, böylece Bağımsız Düzenleyici Kurulun inisiyatif kullanmasına olanak kalmamaktadır (Martimort, 1999:931).

Bürokratikleşmeden dolayı düzenleyici etkinliğin azalmasının nedeni düzenleyici ile çıkar grubu arasında bağlayıcı bir sözleşmenin olmaması ancak sürekli olarak aynı etkileşimin tekrarlanmasıdır. Bağımsız Düzenleyici Kurullar ile çıkar grubu arasında tam olarak uygulanabilen bir sözleşmenin olmaması içsel olarak bazı işlem maliyetlerini ortaya çıkarmaktadır. Bağımsız Düzenleyici Kurulların yapılanması (görev süreleri, işlevleri, sahip oldukları yetkiler vb.) ise sürekli tekrarlanan söz konusu düzenleyici ve çıkar grupları arasındaki ilişkilere etki etmektedir. Dolayısıyla, Bağımsız Düzenleyici Kurulların yapılanması işlem maliyetlerini etkileme potansiyeline sahiptir (Martimort, 1999:931).

Düzenlemenin en etkin olduğu zaman düzenleyici otoritenin yeni kurulduğu dönemde olmaktadır. Daha sonra, bürokratikleşme işlemeye başlamakta ve düzenleme zaman içerisinde giderek daha az etkin hale gelmektedir (Martimort, 1999:932).

Bağımsız Düzenleyici Kurullara ilişkin işlem maliyetleri, asilin (siyasiler) ve Bağımsız Düzenleyici Kurulun (vekilin) tercihleri, sahip oldukları bilgi düzeyi ve düzenleyici yapı, özellikle de düzenleyiciler arasındaki görev dağılımı ile ilişkilidir. Öte yandan, bir çıkar grubunun siyasi alandaki müdahale potansiyeli kurumsal yapılanmaya bağlıdır (Martimort, 1999:932).

4.5.4. Düzenleyici Süreçte Ortaya Çıkan İşlem Maliyetleri

Düzenleyici sürecin işlem maliyetlerini etkileyen başlıca etken, sürecin taraflarının işbirliğine ve uzlaşmaya ne kadar açık olduklarıdır. Düzenleyici süreçteki taraflar uzlaşmacıya açıksa taraflar işlem maliyetlerini azalacak, uzlaşmaya açık olmayan taraflar ise işlem maliyetlerini yükseltecektir. Düzenleme sürecindeki tarafların sayısı da düzenleyici sürecin işlem maliyetlerini etkilemektedir. Çok sayıda tarafın olması uzlaşmayı zorlaştıracığı, sürecin uygulanmasını ve denetimini zorlaştıracak; dolayısıyla, işlem maliyetleri yükseltecektir (Çetin, 2007:112).

Konu Bağımsız düzenleyici Kurullar açısından ele alındığında, bu Kurulların, kendi aralarında, ülkedeki diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla, piyasa oyuncularıyla,

ekonomideki diğer aktörlerle işbirliği ve uyum içerisinde olmaları işlem maliyetlerini azaltacak, düzenleme sürecini hızlandıracak ve güvenilir düzenleyici taahhüdü artıracaktır. Örneğin, mali sektör düzenleyicilerinin kendi aralarında ve Hazine, Merkez Bankası ve Maliye gibi ekonominin diğer otoriteleriyle, rekabet otoritelerinin ise tüm düzenleyicilerle işbirliği ve uzlaşma içinde olmaları işlem maliyetlerini azaltacak ve hem iç hem de dış piyasalara güven verecektir. Ayrıca, piyasaların entegre olduğu düşünüldüğünde, bu kurumların görev alanları arasında keşisen noktalar da olabilecektir. Bu açıdan da işbirliği ve uzlaşma büyük önem taşımaktadır.

Düzenleyici süreçte işlem maliyetlerini etkileyen bir diğer faktör, değişimlere uyum süresidir. Değişimlere uyum kısa zamanda sağlanırsa, sürecin işlem maliyetleri düşük, geç olduğu durumlarda yüksek olacaktır(Çetin, 2007:112).

4.5.4.1. Düzenleyici Etki Analizinin Bağımsız Düzenleyici Kurullar Açısından Kullanılması

Düzenleyici etki analizinin temel amaçları, şeffaflığı artırmak ve düzenleyici politikaların etkinliğini ve meşruiyetini artırmak olarak sıralanabilir. Bu bağlamda, DEA'nın rasyonel politikalar belirlemek ve idari reform yapmak amaçlarının yanı sıra, bir politik kontrol aracı olarak kullanılması mümkündür. Başka bir ifadeyle DEA, daha iyi düzenlemenin temel aracı olarak görülmektedir (Porpora, 2014:6).

Esasen, DEA'nın temel amacı rasyonel politikalar yapmak olarak görülmektedir. Bu nedenle, düzenleyici etki değerlendirmesi yapılırken, çeşitli analizler, modeller ve ekonomik teorilerden yararlanılmaktadır. Ayrıca, DEA düzenleyicilerin yeni bir düzenleme yapmadan önce belirli bir yolu takip etmelerini gerekli kılmaktadır. Gereken tüm veriler toplandıktan sonra, düzenleyici alternatifler değerlendirilmekte ve net fayda-maliyeti en iyi olan alternatif seçilmektedir. Dolayısıyla, DEA'nın sadece ilgili düzenlemelerin çıkarılmasını sağlaması ve bütün risklerin anlaşılmasına imkan vermesi nedeniyle, karar alma sürecine rasyonalite getirmektedir. Ayrıca, son karara varırken gidilen sürecin gerekçelendirilmesi, bu şekilde önerilen düzenlemenin gerekli ve maliyet açısından makul olduğunun gösterilmesi nedeniyle, şeffaflık da artmaktadır. Buna ek olarak, paydaşlarla veri alış verişi ve paydaşların sürece katılımı sayesinde,

verilen son karar daha objektif olmakta ve düzenlemelerin etkinliği artmaktadır (Porpora, 2014:7-8).

Böylelikle, doğrudan siyasi hesapverebilirliği bulunmayan kurumlar olan Bağımsız Düzenleyici Kurullar tarafından çıkarılan yeni düzenlemelerin meşruiyetini rasyonalite, şeffaflık ve katılım sayesinde güçlendirmektedir. (Porpora,2014:7).

Öte yandan, idari reformun araçlarından biri olarak görülen DEA, klasik kamu yönetimi özellikleri ile işletme yönetimi yaklaşımlarını etkinlik bazında biraraya getiren Yeni Kamu Yönetimi anlayışına da entegre olmuş durumdadır. Ayrıca, net fayda-maliyet ölçümelerini kullanan DEA şeffaflığı artırmaktadır (Porpora, 2014:8).

İdari prosedürlerle gelecek politikaların kontrol edilmesi ihtiyacı yetki devrinden kaynaklanmaktadır. Yetki devri düzenleyici devlet modelinden yola çıkmıştır. Esasen, düzenleyici devlet modelinden önce geçerli olan refah devleti modelinde hükümetlerin hedeflediği ekonomik büyüme, ekonomiye devletin müdahale etmesiyle elde edilmeye çalışılmış; ancak bunun sonucunda bürokrasinin büyük ölçüde artması ve idari kontrollerin kullanılması ihtiyacı nedeniyle Bağımsız Düzenleyici Kurullara önemli yetkiler devredilmiştir (Porpora,2014:9).

Ancak, yetki devri inisiyatife ve politik izolasyona yol açmakta, dolayısıyla seçilmişler idari politikaların kendi fikirleri ile uyumlu olup olmadığını kontrol etmek istemektedirler. DEA'dan bu bağlamda yararlanılmaktadır. Ayrıca, etki analizi gereksiz düzenlemelerin temizlenmesini ve piyasa kurallarının daha iyi düzenlenmesini sağlamaktadır (Porpora, 2014:9-10).

Porpora'ya göre (2014:10), düzenleyici devlet kavramının ortaya çıkmasıyla birlikte, Bağımsız Düzenleyici Kurullara politika yapma yetkisi devredilmiştir. Ancak, DEA'nın Bağımsız Düzenleyici Kurullara karşı bir kontrol aracı olarak kullanılması, bu kurumların seçilmişlerden izole edilmesini tehlikeye sokmaktadır.

ABD'de DEA'nın Bağımsız Düzenleyici Kurullar açısından uygulanmasına bakıldığında, ilk olarak 1981'de federal kurumlar tarafından uygulanmasının zorunlu tutulduğu, ancak ilk etapta Bağımsız Düzenleyici Kurulları kapsamadığı görülmektedir. Başlangıçta DEA deregülasyonun bir parçası olarak ortaya çıkmıştır (Porpora, 2014:14). Mevcut durumda da, ABD'deki Bağımsız Düzenleyici Kurullar DEA'ya doğrudan tabi olmayıp, sadece en önemli düzenlemeleri hakkında DEA uygulanması tavsiye

edilmektedir. Bağımsız Düzenleyici Kurulların yaptıkları düzenlemelerin ekonomik ve sosyal etkileri düşünüldüğünde, bu önemli fark dikkat çekmektedir (Porpora, 2014:19). Bağımsız Düzenleyici Kurulların yaptıkları düzenlemelere uygulanacak DEA'nın etkisine bakıldığında ise, sadece ekonomik boyutunun olmadığı ama aynı zamanda sosyal ve çevresel etkilerinin de dikkate alındığı gözlenmektedir. Bu bağlamda, söz konusu etkiler ölçülemeyen ya da parasal olarak ifade edilemeyen maliyetleri de kapsamaktadır (Porpora, 2014:20).

Porpora (2014:20), ABD'deki federal kurumların performanslarına ilişkin bazı çalışmaların, bu şekilde analizlerin beklenenin aksine, kesin sonuçlar vermediğini ve objektif olmadığını ifade etmektedir. Ancak, DEA'nın uygulanması, kurumların yöneticilerini en azından bir düzenlemenin kesin olmasa da olası etkisinin dikkate alınması, olabilecek alternatiflerin değerlendirilmesi hususlarında yönlendirmektedir. Dolayısıyla, DEA politik karar almanın teknokratik olmayan geleneksel yönteminin aksine, rasyonaliteyi özendirilmektedir. Böylelikle, DEA maliyetlerin, olası yargılamaların ve idari etkinsizliğin azaltılmasını hedeflemektedir. Bir başka ifadeyle, DEA hem genel anlamıyla idari performansların iyileştirildiği, hem de iş süreçlerinin basitleştirildiği bir iç kontrol aracı olarak görülmektedir. Bu noktada temel amaç, düzenlemenin gerekçelendirilmesi değil, uygulanabilirliğinin değerlendirilmesidir (Porpora, 2014:20-21).

ABD'de etki analizi yargı denetimine tabi değildir. Federal kurumlar için DEA organizasyonel bir kural ve iç-yönetimsel bir uygulama olarak görülmekte ve hiçbir hak doğrulamamaktadır. Ancak, DEA sonuçları ilgili kurumun kayıtlarında tutulmakta ve sonuçta verilen kararın gözden geçirilmesi amacıyla kullanılmaktadır (Porpora, 2014:21).

DEA'nın Bağımsız Düzenleyici Kurulların yaptıkları düzenlemelere uygulanmasının sonuçlarına bakıldığında, kurumların politik hesapverebilirliğinin sağlanmasının yanı sıra, idari işlemlerin rasyonalitesinin ve etkinliğinin artırılması açısından da yararlı olduğu görülmektedir. Bu bakımdan, DEA, düzenlemelerin değerlendirilmesi için bir araç olmakla birlikte, yargı denetiminin dışında tutulmuştur. Ancak, Bağımsız Düzenleyici Kurulların rolü farklı bir bakış açısı gerektirmektedir. Politikaların ekonomik ve teknik değerlendirmesini içeren bir değerlendirme analizini içermekle birlikte, teknik karar alma süreçleri işletilerek idari etkinlik sağlanmaktadır. Böylece,

uzmanlardan oluşan teknik kurumlar olarak görülen Bağımsız Düzenleyici Kurulların siyasetten izolasyonu azalmadan devam edebilmektedir (Porpora, 2014:22-23).



BEŞİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE’DEKİ BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURULLARIN İŞLEM MALİYETLERİ TEORİSİ ÇERÇEVESİNDE DEĞERLENDİRİLMESİ

5.1. TÜRKİYE’DE BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURULLARA İLİŞKİN İŞLEM MALİYETLERİNİN BOYUTLARI

Türkiye’deki Bağımsız Düzenleyici Kurullara ilişkin işlem maliyetlerinin boyutları, Türkiye’ye özgü koşullar dikkate alınarak,

- Türkiye’de düzenleyici taahhüt sorunu,
- Türkiye’de siyasi işlem maliyetleri,
- Türkiye’de düzenleyici süreçte ortaya çıkan işlem maliyetleri,
- Türkiye’de Bağımsız Düzenleyici Kurulların işleyiş maliyetleri,

başlıkları altında incelenmektedir.

Diğer taraftan, tez çalışmasında derinlemesine incelemeye tabi tutulan Bağımsız Düzenleyici Kurullar, SPK ve BDDK olarak sınırlandırılmıştır. Bu şekilde bir sınırlama yapılmasının temel nedeni, düzenledikleri ve denetledikleri sektörler itibarıyla, her iki Bağımsız Düzenleyici Kurulun da finansal sektör içinde yer alması ve dolayısıyla faaliyet alanı bakımından birbirine benzer ve kıyaslanabilir olmalarıdır. Söz konusu sınırlandırmanın ikinci ve daha önemli gerekçesi ise, finansal sektörün Türkiye ekonomisi içindeki yeridir.

BDDK’nın 2015 Yıllık Raporu verilerine göre (BDDK,2015:22),

"2015 yılsonu itibarıyla Türk finansal sektörünün aktif toplamı, 3,6 trilyon TL, yaklaşık 1,2 trilyon ABD doları düzeyindedir. Söz konusu yılda finansal sektör GSYH’nin yaklaşık 1,8 katına ulaşmıştır."

Bu açıdan, finansal sektörün büyüklüğü ve finansal sektör tarafından gerçekleştirilen aracılık işlevi Türkiye ekonomisinin performansı, finansal istikrarın sürdürülmesi açısından büyük önem arz etmektedir.

Finansal sektörün dağılımına bakıldığında ise, BDDK gözetimi kapsamına giren kuruluşların (bankalar, faktöring şirketleri, finansman şirketleri, varlık yönetim şirketleri) finansal sektörün yaklaşık %65'ini kapsadığı, SPK gözetimine giren kuruluşların ise (borsa şirketleri, emeklilik yatırım fonları, yatırım fonları, menkul kıymet yatırım ortaklıkları, gayrimenkul yatırım ortaklıkları, girişim sermayesi yatırım ortaklıkları) finansal sektörün %24'ünü oluşturduğu görülmektedir. Dolayısıyla, gerek finansal sektörün Türkiye ekonomisi içerisindeki yeri ve önemi gerekse de BDDK ve SPK'nın finansal sektördeki yeri dikkate alındığında, söz konusu iki Bağımsız Düzenleyici Kurul tez çalışmasının ana konusunu oluşturmaktadır.

Bu kapsamda olmak üzere, ilerleyen bölümlerde Türkiye'deki bağımsız düzenleyici kurulların işlem maliyetleri derinlemesine incelemeye tabi tutulan SPK ve BDDK üzerinden ele alınmaktadır.

5.1.1. Türkiye'de Düzenleyici Taahhüt Sorunu

Türkiye'deki Bağımsız Düzenleyici Kurullar açısından düzenleyici taahhüt sorununun incelenmesi bakımından, Bağımsız Düzenleyici Kurulların düzenlemelerin yapış biçimi ve değişim sıklığı konu hakkında önemli bir gösterge olup, aşağıda ayrıntılı olarak incelenmektedir.⁴⁰

5.1.1.1. SPK Tarafından Yapılan Düzenlemelerin Değişim Sıklığı

Öncelikle, SPK'nın yaptığı düzenleme türlerine bakmak gerekmektedir. 6362 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu'nun Kurul'un görev, yetki ve sorumluluklarını belirleyen 128. maddesinin k (2) fıkrasında;

(2) Kurul, yetkilerini, düzenleyici işlemler tesis ederek ve özel nitelikli kararlar olarak kullanır. Kurul, kararlarının Resmî Gazete'de veya internet ortamı dâhil

⁴⁰ Her ne kadar tez kapsamında derinlemesine incelemeye tabi tutulmasa da, ülkemizde en fazla değişime maruz kalan Bağımsız Düzenleyici Kurul mevzuatı kamu ihale mevzuatıdır. Kamu İhale Kurumu'nun kuruluş Kanunu, 22.01.2002 tarih ve 24648 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'dur. Söz konusu Kanun'un çıkarıldığı günden bu yana en son 01.07.2017 tarihinde yapılan değişiklik olmak üzere, çeşitli Kanun ve KHK'lar ile 46 kez değişikliğe uğraması oldukça dikkat çekici olup, bu alandaki düzenleyici taahhütün güvenilirliği açısından önemli bir göstergedir.

uygun vasıtalarla yayımlanmasına karar verebilir. Düzenleyici işlem niteliğindeki yönetmelik ve tebliğler Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe konur.”

ifadesi yer almaktadır. Madde hükmünde geçen “düzenleyici işlem” ve “özel nitelikli kararlar”a daha yakından bakıldığında, piyasayı düzenleyici işlemlerin 6362 sayılı Kanunun verdiği yetkiye dayanılarak çıkarılan Tebliğ ve Yönetmeliklerin sermaye piyasası alanındaki ikincil düzenlemeler olarak SPK tarafından piyasa ihtiyaçları gözönüne alınarak hazırlandığı ve Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girdiği görülmektedir. Söz konusu düzenleyici işlemler, ayrıca SPK’nın internet sitesinde yayımlanarak basın duyurusu ile birlikte kamuoyunun bilgisine sunulmaktadır.

Öte yandan, SPK Karar Organı tarafından uygulamaya yön vermek amacıyla çıkarılan Kurul ilke kararları veya özel nitelikli kararlar alınmakta ve Kurul Haftalık Bülteni’nde yayımlanmaktadır.

Bu kapsamda, SPK’nın 2006-2015 döneminde yaptığı düzenlemeler aşağıdaki tabloda yer almaktadır.

Tablo 5: 2006-2015 Döneminde SPK’nın Yaptığı Düzenlemeler						
	Kurul Duyurusu	Kurul İlke Kararı	Tebliğ ve Tebliğ Değişikliği	Yönetmelik ve Yönetmelik Değişikliği	Bakanlar Kurulu Kararı	Kanun ve Kanun Değişikliği
2006	3 adet	35 adet	24 adet	10 adet	3 adet	-
2007	4 adet	22 adet	21 adet	9 adet	3 adet	1 adet
2008	10 adet	18 adet	25 adet	9 adet	-	1 adet
2009	12 adet	18 adet	35 adet	20 adet	2 adet	-
2010	7 adet	26 adet	26 adet	23 adet	-	-
2011	1 adet	14 adet	34 adet	10 adet	4 adet	1 adet
2012	5 adet	8 adet	14 adet	18 adet	1 adet	2 adet
2013	4 adet	37 adet	33 adet	12 adet	1 adet	1 adet
2014	6 adet	34 adet	26 adet	13 adet	3 adet	1 adet
2015	5 adet	16 adet	14 adet	7 adet	-	1 adet

Kaynak: Sermaye Piyasası ile İlgili Mevzuat Değişiklikleri
<http://spk.gov.tr/displayfile.aspx?action=displayfile&pageid=673&fn=673.pdf&submenuheader=-1>,
 Erişim: 17.05.2016

SPK tarafından yapılan düzenlemelere bakıldığında, yukarıdaki tabloda da görüldüğü gibi, Kurul duyurularının Kurul ilke kararları ve Tebliğ değişikliklerine göre daha az sayıda olduğu, ancak 2008-2009 yıllarında olduğu gibi bazı yıllarda artış gösterdiği gözlenmektedir. Kurul ilke kararları ise, 2013 yılında azami sayısına ulaşmış, 2012 yılında ise en az düzeyinde gerçekleşmiştir. Tablonun geneli değerlendirildiğinde, yıllara göre düzenleme türlerindeki artışı açıklayacak herhangi bir istikrarlı neden

bulunmadığı anlaşılmaktadır. Öte yandan, SPK tarafından çıkarılan Tebliğ ve Tebliğ değişiklikleri Yönetmelik ve Yönetmelik değişikliklerine göre daha az sayıdadır. Yayımlanan Tebliğ ve Tebliğ değişikliklerinin en fazla 2009 yılında gerçekleştiği, Yönetmelik değişikliklerinin de en yoğun olarak 2010 yılında gerçekleştiği görülmektedir. Diğer taraftan, Bakanlar Kurulu Kararı şeklindeki düzenlemelerin arızı olarak gerçekleştiği ve her yıl yapılmadığı; Kanun değişikliklerinin ise en az gerçekleştirilen düzenleme şekli olduğu ve 2013 yılında köklü bir değişikliğin gerçekleştiği görülmektedir. Öte yandan, SPK tarafından yapılan düzenlemelerde en büyük paya sahip olan Tebliğ ve Yönetmelik değişikliklerinin ayrıntıları için bkz. EK/2.

5.1.1.2. BDDK Tarafından Yapılan Düzenlemelerin Değişim Sıklığı

BDDK'nın yaptığı düzenleme türlerine ilişkin olarak 5411 sayılı Bankacılık Kanunu'nun BDDK'nın görev ve yetkilerini belirleyen 93. maddesinin c) fıkrasında, aşağıdaki hüküm yer almaktadır:

“Kurum, bu Kanun ve ilgili diğer mevzuat hükümleri çerçevesinde kendisine verilen yetkilerini, Kurulca tesis edilecek düzenleyici işlemler veya alınacak özel nitelikli kararlar ile kullanır. Kurum, Kurul kararıyla bu Kanunun uygulanmasına ilişkin yönetmelikler ve tebliğler çıkarmaya yetkilidir.

Kurum, iç düzenlemeleri dışındaki düzenleyici işlemlerini yürürlüğe koymadan önce sektör stratejisi ve politikaları ile ilişkisinin kurulması bakımından ilişkili Bakanlığın, kalkınma plânı ve yıllık programla ilişkisinin kurulması açısından Devlet Plânlama Teskilatı Müsteşarlığının ve diğer ilgili kurum ve kuruluşların görüşünü alır. İlişkili Bakanlık ve Devlet Plânlama Teşkilatı Müsteşarlığı en geç yedi gün içinde cevap vermezse olumlu görüş verilmiş sayılır.

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

BDDK tarafından yapılan düzenlemeler ise aşağıdaki tabloda özetlenmektedir.

Tablo 6: 2006-2015 Döneminde BDDK'nın Yaptığı Düzenlemeler

	Kurul Kararı*	Tebliğ ve Tebliğ Değişikliği	Yönetmelik ve Yönetmelik Değişikliği	Genelge	Kanun ve Kanun Değişikliği
2006	12 adet	5 adet	30 adet	1 adet	2 adet
2007	2 adet	8 adet	18 adet	1 adet	1 adet
2008	64 adet	4 adet	12 adet	-	-
2009	44 adet	5 adet	9 adet	3 adet	-
2010	75 adet	3 adet	7 adet	2 adet	-
2011	1 adet	4 adet	25 adet	2 adet	2 adet
2012	-	7 adet	9 adet	-	5 adet
2013	84 adet	5 adet	23 adet	1 adet	5 adet
2014	91 adet	14 adet	18 adet	-	-
2015	71 adet	10 adet	25 adet	-	-

Kaynak: Tablodaki bilgiler BDDK Yıllık Raporları'ndan derlenmiştir.

* Kurul kararlarında birden fazla hususun karara bağlanması söz konusu olabilmektedir. Örneğin, bir kararda mevzuata aykırı bir uygulamayla ilgili olarak idari işlem tesis edilip edilmeyeceğinin yanı sıra aynı konuda mevzuatta bir değişiklik yapılmasının gerekip gerekmediği de karara bağlanabilmektedir. Aynı şekilde, bir kararda hem suç duyurusunda bulunulmasına hem de ilgili banka yetkililerinin imza yetkilerinin geçici olarak kaldırılmasına karar verilebilmektedir. Tasnifleme yapılırken alınan toplam karar sayısı ile çelişmemesi bakımından, bir karar birden fazla konu ile ilişkilendirilmemiştir.

BDDK tarafından yapılan düzenlemelere bakıldığında, yukarıdaki tabloda da görüldüğü gibi, SPK düzenlemelerinden farklı olarak, Kurul duyurusu şeklinde düzenleme yapılmadığı görülmektedir. Öte yandan, Kurul Kararı ile yapılan düzenlemelerin sayıları SPK'ya göre oldukça yüksektir. Bunun nedeninin BDDK yıllık raporlarında ifade edildiği gibi mevzuata aykırı bir uygulamayla ilgili olarak idari işlem tesis edilip edilmeyeceğinin yanı sıra aynı konuda mevzuatta bir değişiklik yapılmasının gerekip gerekmediğinin de karara bağlanabilmesi olduğu düşünülmektedir. Yine SPK'dan farklı olarak BDDK'nın yaptığı düzenlemelerinde az sayıda da olsa genelgelerin kullanılabildiği görülmektedir. Ayrıca, BDDK düzenlemelerinde, Yönetmeliklerin Tebliğ'lerden daha fazla kullanıldığı anlaşılmaktadır. Bu durum ise, SPK'nın yaptığı düzenlemelerde tam tersi olarak gerçekleşmektedir. Kanun değişikliklerinin ise, en fazla 2012 ve 2013'te yapıldığı görülmektedir. Öte yandan, Bankacılık Kanunu'nun yanı sıra, BDDK tarafından yapılan düzenlemelerde en büyük paya sahip olan Tebliğ ve Yönetmelik değişikliklerinin ayrıntıları için bkz. **EK/3**.

5.1.2. TÜRKİYE’DE SİYASİ İŞLEM MALİYETLERİ

Güvenilir düzenleyici taahhüt sağlamalarının yanı sıra, Bağımsız Düzenleyici Kurulların düşük siyasi işlem maliyetlerini içeren düzenleyici süreçlerin yönetilebilmesine imkan sağladığı kabul edilmektedir. Bu nedenle, Bağımsız Düzenleyici Kurullar devletin sosyal ve ekonomik alanda değişen rolünün bir yansıması olarak ortaya çıkmıştır. Bu eğilimin bir sonucu olarak, Türkiye’de de düzenleyici kurumsal yapı Bağımsız Düzenleyici Kurulların kuruluşuyla yeniden yapılandırılmıştır.

Öte yandan, Çetin vd.’nin (2013) belirttiği gibi;

“Türkiye’deki hükümetlerin Bağımsız Düzenleyici Kurullara yönelik politikaları ekonomik gereklilikler yerine kısa vadeli siyasi pragmatizmden kaynaklanmaktadır. Türkiye’deki geleneksel devlet, Bağımsız Düzenleyici Kurullara belli politika alanlarında kamu otoritesi kullanma hakkını delege etmeye karşı direnç göstermiştir. Dolayısıyla, Türkiye’de Bağımsız Düzenleyici Kurullar yasal olarak kurulduysa da, siyasi kuruluşlar arasındaki çatışmalar sürecin işlem maliyetlerini yükselterek, Bağımsız Düzenleyici Kurulların kurumsallaşmasını fiili olarak engellemiştir. Bu tür pragmatik uygulamalar düzenleyici sürecin işlem maliyetlerini artırmakta ve güvenilir düzenleyici taahhütün kurumsallaşması açısından hayal kırıklığına yol açmaktadır.”

Bu bağlamda, örneğin 2011 yılında çıkarılan iki adet KHK, Bağımsız Düzenleyici Kurulların bağımsızlığını olumsuz şekilde etkilemiştir ve Türkiye’de Bağımsız Denetleyici Kurullar açısından en büyük işlem maliyeti kalemini siyasi işlem maliyetleri oluşturmaktadır.

Aşağıdaki bölümlerde, Türkiye’deki Bağımsız Düzenleyici Kurullara ilişkin siyasi işlem maliyetlerinin göstergeleri olarak;

- Hükümetlerin Bağımsız Düzenleyici Kurullara bakış açısı,
- Bağımsız Düzenleyici Kurulların oluşum sürecinde TBMM’de yapılan tartışmalar,
- AB’nin Türkiye’deki Bağımsız Düzenleyici Kurullara bakış açısı,
- Türkiye’deki Bağımsız Düzenleyici Kurulların yeni gelir kaynakları yaratması ve bunların kontrolü,
- Türkiye’de Bağımsız Düzenleyici Kurullara yetki devrine ilişkin müdahaleler,

aşağıda ele alınmaktadır.

5.1.2.1. Türkiye’de Hükümetlerin Bağımsız Düzenleyici Kurullara Bakış Açısı

Hükümetlerin bir konuyu nasıl algıladıklarının en belirleyici göstergelerinden biri TBMM’de okunan programları olup, söz konusu Programlar, hükümetlerin siyasi gündemlerini belirleyen en önemli belge niteliği taşımaktadır (Erdoğan, 2006:139). Bağımsız Düzenleyici Kurullara yönelik olarak hükümetlerin bakış açılarının değerlendirilebilmesi açısından, Türkiye’de kurulan ilk Bağımsız Düzenleyici Kurul olarak kabul edilen Sermaye Piyasası Kurulu’nun kuruluş tarihi olan 1982 yılından sonra kurulan Hükümet Programları incelemeye tabi tutulmuştur.

Öte yandan, bir kısmının “Seçim Hükümeti” niteliği taşıması, bir kısmının ise çok kısa süreli koalisyon hükümetleri olmaları nedeniyle, 23 Haziran 1991-20 Kasım 1991 tarihleri arasında görev yapan 48. Hükümet, 51. Hükümet (05-30 Ekim 1995), 52. Hükümet (30 Ekim 1995-06 Mart 1996) ve bir seçim hükümeti niteliği taşıyan 63. Hükümet (25 Ağustos-24 Kasım 2015) dışındaki diğer hükümetlerin programları ayrı ayrı incelenmiştir. Söz konusu Hükümet Programları’nın ayrıntıları için bkz **EK/4**. Hükümet Programları’nda Bağımsız Düzenleyici Kurullara yönelik kilometre taşları ise aşağıda özetlenmektedir.

45. Hükümet Programı’nda, ilk defa;

"ekonomik gelişmeyi hızlandırmak maksadıyla ekonomiyi düzenleyen kanunların bir paket halinde ele alınarak gerekli değişikliklerin yapılacağı ifade edilmekte olup, söz konusu kanunlar arasında Sermaye Piyasası Kanunu yer almaktadır."

9 Kasım 1989-23 Haziran 1991 arasında görev yapan 47. Hükümet Programı’nda ise, Türkiye’nin ilk Bağımsız Düzenleyici Kurulu olan Sermaye Piyasası Kurulu’nun kurulmuş olduğundan bahsedilerek,

"Menkul Kıymetler Borsası gibi modern sermaye piyasasını yakından ilgilendiren diğer kurumların kurulduğu"

belirtilmiştir.

21 Kasım 1991-25 Haziran 1993 arasında görevde bulunan 49. Hükümet Programı’nda, özelleştirme vurgusu yapılarak, ilk defa bir özerk kurumdan söz edilmektedir. 49. Hükümet Programı’nda bahsedilen söz konusu özerk kurum Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı’dır. Başbakan’a bağlı kamu tüzel kişiliğine sahip, özel bütçeli bir kurum olan Özelleştirme İdaresi Başkanlığı idari ve mali özerkliğe sahip bir Bağımsız Düzenleyici Kurul statüsünde olmaması nedeniyle, her ne kadar 49. Hükümet

Programı'nda "özerk kurum" olarak bahsedilse de, bu tez çalışması kapsamında ele alınmamaktadır.

25 Haziran 1993-05 Ekim 1995 tarihleri arasında görev yapan 50. Hükümet Programı'nda her ne kadar RTÜK'ün kuruluşundan doğrudan söz edilmese de;

"özel radyo ve televizyon yayınlarını düzenleyen mülga 3984 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun'un 1994 yılında yürürlüğe girdiği"

ifade edilerek, RTÜK'ün kuruluşundan bahsedilmektedir.

30 Haziran 1997-11 Ocak 1999 arasında görevde bulunan 55. Hükümet Programı'nda,

"Rekabet Kurulu'nun teşkilatlanmasının tamamlandığı ve gerekli ikincil mevzuat çalışmalarının süratle yerine getirilerek, Kurum'a işlerlik kazandırılacağı"

belirlenmektedir.

28 Mayıs 1999-18 Kasım 2002 arasında görevde bulunan 57. Hükümet Programı'nın, önceki dönemlerin Hükümet Programları ile kıyaslandığında, Bağımsız Düzenleyici Kurullara en fazla yer verilen; aynı zamanda da, Bağımsız Düzenleyici Kurulların özerkliğinin ve bağımsızlığının en çok vurgulandığı Hükümet Programı olduğu görülmektedir. Nitekim, söz konusu Hükümetin görev süresi sırasında BDDK'nın kurulmasına imkan veren 4389 sayılı Bankacılık Kanunu, EPDK'nın oluşturulmasına ilişkin 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu, KİK'in kuruluşunu öngören 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, BTK'nın kurulmasına imkan veren 4502 sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu, Şeker Kurumu'nun kuruluşunu sağlayan 4634 sayılı Şeker Kanunu ve TAPDK'nın kurulması hakkında 4733 sayılı Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun çıkarılmıştır.

Bu bağlamda, 57. Hükümet Programı'nda;

"özerk olarak oluşturulan Rekabet Kurulu, RTÜK ve benzeri kuruluşların bağımsızlığına ilişkin olarak uygulamadan doğan aksaklıkların giderilmesi için gerekli çalışmalar yapılacağı"

ifade edilerek açıkça özerklik vurgusu yapılmıştır.

BDDK'nın kuruluşuna ilişkin olarak ise;

"bankalar yasasının bankaların güçlü bir malî yapıya kavuşturulmalarını, bağımsız bir organ tarafından denetlenmelerini sağlayacak, uluslararası normlara uygun, halkın tasarruflarını koruyacak, iç ve dış piyasalara güven verecek şekilde çıkarılacağı"

belirilerek, özellikle bağımsızlığın altı çizilmiştir.

18 Kasım 2002-14 Mart 2003 arasında görevde bulunan 58. Hükümet Programı'na Bağımsız Düzenleyici Kurullar açısından bakıldığında, önceki Hükümet Programlarından farklı olarak, söz konusu kurumların oluşturulması, özerkliği ve bağımsızlığına vurgu yapılmaksızın;

"makro politikaları oluşturma yetkisinin hükümetlerde kalmak şartıyla, bağımsız ve özerk kurumlar ve kurulların düzenleme ve denetleme işlevini sürdüreceği; özerk kurumların kamuoyuna, hükümete ve TBMM'ye düzenli bilgi vermelerinin sağlanacağı"

ifade edilmektedir. Söz konusu ifadeler 58. Hükümet'ten itibaren gelen Hükümetlerin Bağımsız Düzenleyici Kurullara yönelik farklı bir yaklaşımı olacağı konusunda önemli bir ipucu niteliğindedir.

Diğer taraftan, Türkiye'de özellikle BTK, Şeker Kurumu ve TAPDK gibi bazı Bağımsız Düzenleyici Kurulların kurulmasında AB başta olmak üzere uluslararası kurumların yadsınamayacak etkileri olduğu dikkate alındığında, 58. Hükümet Programı'nda;

" AB'ye tam üyelik hedefinin öncelikli hedef olarak belirlenmiş olması, bu amaçla AB'nin sunduğu ekonomik ve demokratik standartların, yasal ve kurumsal düzenlemelerin, tam üyelik şartına bağlı olmaksızın destekleneceğinin belirtilmesi"

önem arz etmektedir.

14 Mart 2003-29 Ağustos 2007 arasında görevde bulunan 59. Hükümet Programı'nda 58. Hükümet Programı'na paralel olarak;

"makro politikaları oluşturma yetkisinin hükümetlerde kalması şartıyla, bağımsız ve özerk kurumların ve kurulların düzenleme ve denetleme işlevini sürdüreceğinin; özerk kurumların kamuoyuna, hükümete ve TBMM'ye düzenli bilgi vermelerinin sağlanacağının"

altı tekrar çizilmiştir. Ayrıca, bu kurum ve kuruluşların denetim işlevlerine de değinilerek, *"evrensel standartta denetim yapılacağı"* da belirtilmiştir. Buna ilaveten, *"AB'ye üye olma sürecini hızlandırmak ve sonuçlandırmak"*, 59. Hükümetin öncelikleri arasında yerini almış; *"bürokrasiyi azaltmak"* da başka bir öncelik olarak Program'da yerini almıştır.

29 Ağustos 2007-6 Temmuz 2011 arasında görevde bulunan 60. Hükümet Programı'nda, Bağımsız Düzenleyici Kurullara yönelik özel bir ifade bulunmamakla birlikte;

"rekabet ortamının iyileştirilmesindeki en önemli konulardan birisinin devletin ekonomik faaliyetlerden çekilmesi, düzenleme ve denetleme fonksiyonlarına ağırlık vermesi olduğu belirtilerek, bankacılık ve enerji gibi sektörlerde rekabet ortamının gelişmesi"

vurgulanmaktadır.

6 Temmuz 2011-28 Ağustos 2014 arasında görevde bulunan 61. Hükümet Programı'nda;

"2011 yılı Haziran ayında yapılan yasal düzenlemeyle Finansal İstikrar Komitesi'nin kurulduğu, oluşturulan bu komiteyle finans sektörüyle ilgili düzenleyici kamu kurumlarının eşgüdüm içerisinde çalışmasının, muhtemel küresel senaryolara karşı ülkemizi ve özel sektör kurumlarımızı hazırlıklı ve dayanıklı halde tutacak tedbirleri almasının sağlanacağı"

belirtilmektedir.

25 Kasım 2015'te kurulan 64. Hükümet Programı'na bakıldığında, Bağımsız Düzenleyici Kurullara ilişkin özel bir hükme yer verilmediği görülmektedir. Ancak, daha önceki Hükümet Programları'ndan farklı olarak, *"işlem maliyetleri"*nden söz edilmekte, *"mali piyasalara ve mali istikrara verilen önem"* vurgulandıktan sonra;

"işlem maliyetlerinin düşük olduğu, güçlü bir teknolojik ve beşeri altyapıya sahip, etkin bir biçimde denetlenen, yenilikçi ve daha şeffaf işleyen bir mali piyasa oluşturulmasının amaçlandığı"

ifade edilmektedir.

5.1.2.2. Türkiye’de Bağımsız Düzenleyici Kurulların Oluşum Sürecinde TBMM’de Yapılan Tartışmalar

Özel’e göre (2012:123), Bağımsız Düzenleyici Kurulların ortaya çıkışı, politik aktörlerin daha fazla bürokratikleşmesinin kendi yetkilerine olan bir tehdit olarak algılandıkları bir dönemde olmuştur. Bu nedenle, Bağımsız Düzenleyici Kurullar TBMM’de tartışılırken, bürokratların önemli sektörler üzerinde etki sahibi olması ve bunun karşılığında kamuya karşı herhangi bir siyasi sorumluluklarının bulunmaması ciddi bir tartışma konusu olmuştur.

TBMM’de özellikle Bağımsız Düzenleyici Kurulların kuruluş Kanunları’nın görüşüldüğü oturumlarda yapılan tartışmalarda getirilen eleştirilerin odaklandığı noktalar aşağıda özetlenmektedir.

Bankalar Kanunu Tasarısı’nın görüşüldüğü oturumda, bürokratların topluma karşı sorumlu olmaksızın bankacılık gibi önemli sektörlerde etkili oldukları, *“bürokratik, oligarşik adacıklar”* ve *“güç odağı”* haline geldikleri belirtilmiş; ayrıca, Kurul üyelerinin TBMM tarafından atanmaması eleştiri konusu edilmiştir.

Yine Bankalar Kanunu Tasarısı görüşmelerinde, Bağımsız Düzenleyici Kurullar “*adı özerk olan; ama şeklen paravan olan*”, “*denetim yetkisinde bulunmayan ve Meclise dahi hesap verme gereği duymayan bürokratik kurullar*” olarak nitelendirilmektedir.

Öte yandan, Bağımsız Düzenleyici Kurullara yeni gelir kaynakları yaratılması ve bunların Bağımsız Düzenleyici Kurulların kontrolü altına verilmesi ve Meclis denetiminin dışında kalması, eleştirilere maruz kalmıştır.

Bağımsız Düzenleyici Kurulların hesap ve işlemlerinin denetimi, hesapverebilirlikleri konusu da yoğun bir şekilde eleştirilmiş, Bağımsız Düzenleyici Kurullar “*devlet içinde devlet*” olarak nitelendirilmiştir.

TBMM’de Bankalar Kanunu Tasarısı görüşmeleri esnasında, tartışılan noktalardan biri de Bağımsız Düzenleyici Kurulların denetimi, İhale Kanunu ile Harcırah Kanunu gibi çeşitli Kanunlara tabi olmaması ve personelin ücret rejimi olmuştur. Bu nedenle, Bağımsız Düzenleyici Kurullar hakkında “*çifilik*”, “*arpalık*”, “*bürokrasi sultası*” gibi nitelendirmelere maruz kalmıştır.

Diğer taraftan, Elektrik Piyasası Kanunu Tasarısı kapsamında Elektrik Piyasası Düzenleme Kurumu’nun görüşüldüğü TBMM oturumunda, kurumun denetiminin Sayıştay’a verilmesinin yetersiz olduğu ve TBMM tarafından yapılması gerektiği belirtilerek, Bağımsız Düzenleyici Kurulların denetimi konusu eleştirilmiştir.

TBMM tutanaklarında Bağımsız Düzenleyici Kurullara ilişkin tartışmalardaki ayrıntılı ifadeler için bkz. **EK/5**.

5.1.2.3. AB’nin Türkiye’deki Bağımsız Düzenleyici Kurullara Bakış Açısı

Türkiye-AB ilişkilerinin tarihçesine göre;

"Avrupa Komisyonu, AB'ye adaylık statüsü kazanılmasıyla beraber hazırlanmaya başladığı İlerleme Raporları ile aday ülkenin müktesebata uyum alanında kaydettiği ilerlemeleri veya bu alanda gözlemlenen eksiklikleri yıllık bazda değerlendirmektedir.

17 Aralık 2004 tarihli Brüksel Zirvesi'nde, AB-Türkiye ilişkilerinde bir dönüm noktası yaşanmış ve Zirve'de Türkiye'nin siyasi kriterleri yeteri ölçüde karşıladığı

*belirtilerek 3 Ekim 2005'te müzakerelere başlanması kararı alınmıştır. 3 Ekim 2005 tarihinde Lüksemburg'da yapılan Hükümetlerarası Konferans ile Türkiye resmen AB'ye katılım müzakerelerine başlamıştır."*⁴¹

Bu çerçevede, uluslararası bir yapılanma ve Türkiye'ye dışarıdan bakan bir göz olarak AB'nin Türkiye'deki Bağımsız Düzenleyici Kurullara bakış açısını değerlendirmek amacıyla Türkiye'nin AB'ye katılım müzakerelerine resmen başladığı 2005 yılından itibaren AB'nin ilerleme raporları incelenmiştir. Söz konusu İlerleme Raporları'nın Bağımsız Düzenleyici Kurullar açısından ayrıntıları için bkz. **EK/6**.

İlk olarak, AB ilerleme Raporları'nda Bağımsız Düzenleyici Kurullar hakkında dile getirilen olumlu noktalar aşağıda özetlenmektedir:

- RK'nun "*idari ve operasyonel bağımsızlığı bulunduğu*" ve "*SPK'nın idari kapasitesinin oldukça gelişmiş*" olduğu,
- Özellikle RK'nın ve BDDK'nın "*personel eğitimine önem verdiği*",
- KİK'in "*özerkliğini sağlamlaştırmak, çıkar çatışmalarını engellemek ve inceleme ve düzenleme yetkilerini birbirinden ayırmak için yeniden yapılandığı*",
- BDDK'nın "*risk esaslı denetim rehberlerinin güncellenmesi ve taslak uygulama mevzuatına ilişkin düzenleyici etki analizi için araştırmalar başlatılması yoluyla denetleme ve uygulama kapasitesini daha fazla geliştirdiği*",
- BTK "*kararlarının internette yayımlanmasının şeffaflık ve hesap verebilirlik adına önemli bir gelişme olduğu*",
- KGK'nın "*Türkiye'nin denetim konusunda kaydettiği önemli bir ilerleme olduğu*",
- BDDK ve RK'nın "*aldığı birçok kararla uygulama sicilini güçlendirdiği*",

ifade edilmektedir.

AB İlerleme Raporları'nda Bağımsız Düzenleyici Kurullara çoğunluklu eleştirel bir bakış açısıyla yaklaşıldığı görülmekte olup, özetle;

⁴¹ bkz. <https://www.ab.gov.tr/111.html>

- RTÜK'ün "dokuz üyesinin siyasi partilerce seçilmesi ve bu gelişmenin sonucunda, RTÜK'ün siyasi bağımsızlığının zayıflayabileceği",
- EPDK, BDDK gibi "sektör düzenleyici kurumların, her birinin kendi düzenlenmiş pazarlarındaki rekabet bozulmalarını engellemek için RK ile etkin işbirliği sağlanmadığı",
- Bağımsız Düzenleyici Kurullar arasındaki "işbirliğinin düşük düzeyde seyrettiği, BDDK'nın idari ve kurumsal kapasitesinin daha da artırılması gerektiği ve BTK'nın bağımsızlığının güçlendirilmesi gerektiği",
- KİK'in "önemli idari kapasiteye sahip olduğu ancak, görevlerde uzmanlaşma ve personelin yetenekleri artırılması gerektiği ve kamu alımlarıyla ilgili tüm alanlarda tutarlı bir politika yürütülmesini sağlayabilecek durumda olmadığı",
- "Sağlık Bakanlığı ile TAPDK arasındaki sorumlulukların dağılımının belirli olmamasının, idari kapasiteyi etkilediği",
- BTK'nın "personel olarak iyi donatılmış olmasına ve kendi kendini finanse edebilmesine rağmen, özellikle yetkilendirme sürecinde yeterince bağımsız olmadığı ve karar alma sürecinin şeffaf olmadığı",
- EPDK'nın "bağımsızlığının ve kurumsal kapasitesinin güçlendirilmesine ihtiyaç bulunduğu",

belirlenmektedir.

Diğer taraftan, 2011 AB İlerleme Raporu'nda Bağımsız Düzenleyici Kurulların görevlerini yerine getirmedeki fiili bağımsızlıklarına ilişkin olarak, önceki yıllarda daha üstü kapalı ya da dolaylı olarak dile getirilen eleştirinin dozunun artırıldığı görülmektedir. 2012 yılı ilerleme raporunda da, "Bakanlıkların Bağımsız Düzenleyici Kurullar üzerindeki artan yetkilerinin devam ettiği" belirtilmiştir. Bu itibarla, getirilen eleştiriler aşağıda anahatlarıyla özetlenmektedir:

- SPK tarafından getirilen ilave kurumsal yönetim ilkelerinin, SPK'ya şirketleri kontrol etmesi için daha fazla yetki verdiği için "kurumsal yönetime devlet müdahalesini artırdığı",

- 2011'de çıkarılan iki KHK'nın RK'nın *"bağımsızlığını koruyabilmesi bakımından endişeleri artırdığı"*,
- *"RTÜK'ün bazı kararlarının, bazı yasal hükümlerin geniş bir biçimde yorumlandığı konusunda endişe uyandırmaya devam ettiği"*,
- *"Bakanlıkların, bağımsız düzenleyici kurumlar üzerindeki AB mevzuatına aykırılık oluşturan yetkilerinin devam ettiği"*,
- *"Yeni Sermaye Piyasası Kanunu ile SPK Kurul üyelerinin süreleri dolmadan görevden alınmalarının mümkün kılınması nedeniyle, Hükümete karar alma mekanizmasını yeniden şekillendirme imkânı tanıdığı"*,
- *"RTÜK'ün bağımsızlığının, siyasi yapısı nedeniyle uzun süredir endişe kaynağı olmaya devam ettiği"*,
- BDDK'ya ilişkin olarak, *"siyasi içerikli kararların alındığı algısının güçlendiği"*,
- KİK'e ilişkin olarak, *"kamu alımları politikasının koordinasyonu ve kamu ihaleleri üzerindeki muhtemel dış etkilerin endişe konusu olduğu"*,
- RTÜK ve BTK'nın *"siyasi baskı riskini azaltabilecek ve bağımsızlık algısını güçlendirebilecek bir unsur olarak, üyelerin seçim prosedüründe değişiklikler yapılması gerektiği"*,

belirtilmektedir.

Son olarak, AB ilerleme raporlarında Bağımsız Düzenleyici Kurullara yönelik olarak yapılan kritikler ele alındığında en sert eleştirilerin 2015 yılı Türkiye raporunda yer aldığını söylemek mümkündür. Bu çerçevede, AB Komisyonu tarafından, Türkiye'deki Bağımsız Düzenleyici Kurullara ilişkin olarak dile getirilen endişeler *"usulsüz siyasi müdahaleye maruz kalma"*, *"daha şeffaf hale gelme ihtiyacı"*, *"tam bağımsızlığın güvence altına alınması ihtiyacı"*, *"kurul üyelerinin bağımsızlığı ve tarafsızlığı, üye seçimlerine ilişkin usullerin iyileştirilmesi ve güçlendirilmesi gereği"* olarak sıralanabilir.

5.1.2.4. Türkiye’deki Bağımsız Düzenleyici Kurulların Yeni Gelir Kaynakları Yaratması ve Bunların Kontrolü

Anayasa’nın 127/5 ve 123/1-2 maddeleri uyarınca, ekonomik faaliyetler “*idarenin bütünlüğü sebebiyle uyum içinde*” yürütülmelidir. Bu prensipler doğrultusunda, bütün idari kurum ve kuruluşlar bakanlıklarla ilişkilendirilmekte ve böylelikle yürütme ayağının bürokrasi üzerindeki kontrolü sağlanarak merkeziyetçilik korunmaktadır. Söz konusu Anayasal kısıtın aşılması için bu kurumlar çeşitli bakanlıklarla “*ilgili*” hale getirilmiştir. Bu nedenle, Bağımsız Düzenleyici Kurulların Anayasal dayanağı sürekli olarak tartışılmış ve bu kurumların yetki ve ayrıcalıkları eleştirilmiştir (Aktaran: Özel 2012:122).

Avrupa Komisyonu’nun İlerleme Raporlarında çeşitli kereler ifade edildiği gibi, (örneğin 2010 İlerleme Raporu’nda) Bağımsız Düzenleyici Kurulların “*ilgili bakanlıkların uzantısı gibi çalıştıkları*” ifade edilmektedir.

Diğer taraftan, Özel’e göre (2012:122-123) düzenleyici kurumların yeni kaynaklar yaratması ve bu kaynakların politikacıların kontrolü dışında kalması önemli bir muhalefete yol açmıştır.

Konu hakkında, derinlemesine incelemeye tabi tutulan Bağımsız Düzenleyici Kurullardan ilki olan SPK’ya ilişkin olarak, 6362 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu’nun Kurulun bütçesi, harcama ve işlemlerinin denetimini düzenleyen 130. maddesinin 3. fıkrasında aşağıdaki ifade yer almaktadır.

“İhraççılar veya halka arz edenler, Kurul bütçesine gelir kaydedilmek üzere, satışı yapılacak sermaye piyasası araçlarının varsa nominal değerinden aşağı olmamak üzere ihraç değerinin binde üçü tutarında ücret yatırmak zorundadır. Yatırım fonlarının ve değişken sermayeli yatırım ortaklıklarının üçer aylık dönemlerin son iş gününde, net varlık değerlerinin yüz binde beşi tutarındaki ücret, izleyen on iş günü içinde Kurul hesabına yatırılır. Bu fıkra da belirtilen oranları aşmamak kaydıyla, sermaye piyasası aracının niteliği, vadesi veya ihraççısı dikkate alınmak suretiyle Kurul Karar Organı tarafından farklı oranlar belirlenebilir. Bakanlar Kurulu alınacak ücretleri kanuni oranlarının iki katını aşmamak üzere artırmaya veya kanuni oranlarına indirmeye yetkilidir.”

hükmü yer almaktadır. Söz konusu hüküm uyarınca, SPK’nın temel gelir kaynağı, sermaye piyasası araçlarını ihraç veya halka arz edenlerin satışını yapacakları sermaye piyasası araçlarının değeri üzerinden ödedikleri kayıt ücretinden oluşmaktadır.

Diğer taraftan, 6362 sayılı Kanun’un 130. maddesinin 4. fıkrasına göre;

“2015 yılı gelirlerinden başlamak üzere, Kurul tarafından düzenlenen ve denetlenen borsaların ve diğer teşkilatlanmış piyasaların, merkezî takas kurumlarının, merkezî saklama kurumlarının ve MKK’nın faiz gelirleri hariç tüm gelirleri üzerinden, Kurula 2014 yılı gelirleri üzerinden kaydedilmiş olan gelir tutarlarının her yıl, Türkiye İstatistik Kurumu tarafından Türkiye geneli için hesaplanan Tüketici Fiyat Endeksi ve Yurtiçi Üretici Fiyat Endeksinin, Aralık ayından bir önceki yılın Aralık ayına göre değişim oranlarının aritmetik ortalaması oranında artırılması suretiyle bulunacak tutarları Kurul bütçesine Kurul tarafından gelir olarak kaydedilir. Bu fıkranın yürürlüğe girdiği tarihten sonra kurulacak, fıkra kapsamındaki kurumların, kuruluşlarını takip eden yıldan başlamak üzere, faiz gelirleri hariç tüm gelirlerinin azami yüzde onu olmak üzere her takvim yılı için Kurulca belirlenecek oranı Kurul bütçesine Kurul tarafından gelir olarak kaydedilir...”

Bu kapsamda, anılan hüküm uyarınca 2015 yılından itibaren SPK’nın düzenlemesi ve denetimi altında bulunan borsalar, MKK, merkezi takas ve saklama kuruluşları gibi tüm piyasa altyapısı kuruluşlarının faiz gelirleri hariç tüm gelirleri üzerinden yıllık azami yüzde onu oranında SPK bütçesine yatırılması düzenlemesi yapılarak, SPK için yeni bir gelir kaynağı ihdas edilmiştir.

Gelir kaynaklarına BDDK açısından bakıldığında ise, BDDK’nın bütçesi, hesap ve harcamalarının denetimini düzenleyen 5411 sayılı Bankacılık Kanunu’nun 101. maddesinin 3. fıkrasında;

“Kurumun giderleri, bankalar, finansal kiralama şirketleri, faktoring şirketleri, finansman şirketleri, ödeme kuruluşları ile elektronik para kuruluşlarınca bütçenin yürürlüğe girmesinden önce katılma payı adı altında Kuruma yapılacak ödemelerle karşılanır. Giderlere katılma payı olarak tahsil olunacak tutar, söz konusu kuruluşların bir önceki yıl sonu bilanço toplamalarının on binde üçünü geçemez...”

ifadesi bulunmaktadır.

Söz konusu Kanun hükmü gereğince, BDDK’nın gelir kaynağının, bankalar, finansal kiralama şirketleri, faktoring şirketleri, finansman şirketleri, ödeme kuruluşları ile elektronik para kuruluşlarının yılsonu bilanço toplamalarının on binde üçünü geçmeyecek şekilde alınan katılma paylarından oluşmaktadır.

Yukarıda belirtilen Kanun hükümleri çerçevesinde, yıllar itibariyle SPK’nın temel gelir kaynağı olan sermaye piyasası araçları kayıt ücreti ile BDDK’nın temel gelir kaynağı olan bankalar ile denetim kapsamındaki diğer kuruluşlardan tahsil edilen katılma payı gelirleri aşağıda yer alan Tablo 7’de gösterilmektedir.

Tablo 7: 2006-2015 Döneminde SPK Kayıt Ücreti ve BDDK Katılma Payı		
Yıllar	SPK Kayıt ücreti (Bin TL)	BDDK katılma payı (Bin TL)
2006	50.553	78.453
2007	31.807	84.310
2008	44.983	78.195
2009	31.923	121.388
2010	54.542	152.179
2011	64.861	129.248
2012	108.137	156.202
2013	113.363	188.998
2014	129.327	212.771
2015	113.764	269.643

Kaynak: SPK Faaliyet Raporları 2006-2015
BDDK Yıllık Raporları 2006-2015

Tablo 7'nin incelenmesi neticesinde, BDDK katılma payının tüm yıllarda SPK kayıt ücretinden yüksek olduğu, bazı yıllarda bu farkın üç katına kadar çıktığı görülmektedir. Bunun temel nedeni bankacılık ve sermaye piyasalarının sektör büyüklükleridir. Şöyle ki, BDDK gözetimi kapsamına giren kuruluşlar (bankalar, faktöring şirketleri, finansman şirketleri, varlık yönetim şirketleri) finansal sektörün yaklaşık %65'ini kapsadığı, SPK gözetimine giren kuruluşların ise (borsa şirketleri, emeklilik yatırım fonları, yatırım fonları, menkul kıymet yatırım ortaklıkları, gayrimenkul yatırım ortaklıkları, girişim sermayesi yatırım ortaklıkları) finansal sektörün %24'ünü oluşturduğu görülmektedir.

Öte yandan, incelenen dönemde, her iki kurumun gelir kaynakları da birkaç istisnai yıl dışında sürekli olarak artış göstermektedir. Bu nedenle, Bağımsız Düzenleyici Kurulların sahip olduğu ve yeni oluşturdukları gelir kaynakları siyasilerin dikkatini çekmekte, özellikle de söz konusu kaynakların politikacıların kontrolü dışında kalması önemli bir faktör olarak karşımıza çıkmaktadır.

5.1.2.5. Türkiye’de Bağımsız Düzenleyici Kurullara Yetki Devrine İlişkin Müdahaleler

Bağımsız Düzenleyici Kurulların elektriğin fiyatından, telefon hizmetlerine kadar geniş bir yelpazede, yeni kaynaklar yaratması ve kontrol etmesi ve bu kaynakların politikacıların kontrollerinin ötesinde Bağımsız Düzenleyici Kurullara verileceği düşünüldüğünde büyük önem taşımaktadır (Aktaran: Özel, 2012:123).

Bu noktadan hareketle, ülkemizde Bağımsız Düzenleyici Kurullara yetki devredilmesine ilişkin müdahalelere bakıldığında, çeşitli KHK’lar yoluyla Bağımsız Düzenleyici Kurulların idari ve mali özerkliği ve denetimine ilişkin olarak müdahaleler yapıldığı görülmektedir.

Esasen olağanüstü durumlarda ve ekonomik bunalım dönemlerinde acil olarak alınması gereken önlemlerin kurallaştırılması ihtiyacını karşılamak için uygulanması gereken KHK kurumu, 24 Ocak Kararları, Türk Parasının Kıymetinin Korunması Hakkında 32 sayılı Karar gibi, ekonomi yönetiminin en önemli konularını düzenlemek için 1980’lerden bu yana uygulanagelmıştır. (Karahanoğulları 1998:41,42,51).

8 Haziran 2011 tarih ve 27958 Sayılı Mükerrer Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 643 sayılı KHK’da⁴² “Bağlılık değişikliği” başlığı ile yer alan 19/A maddesinde;

“Bakanlık bağlı ve ilgili kuruluşları (10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa ekli (III) sayılı cetvelde kalan kurumlar dahil) Başbakanın teklifi ve Cumhurbaşkanının onayı ile, Başbakanlıkla veya diğer bakanlıklarla ilgilendirilebilir. Söz konusu kuruluşların özel kanunlarında bağlı, ilgili ve ilişkili olunan bakanlığa ya da bakana verilen yetki ve görevler ilgilendirilen bakanlık veya bakan tarafından kullanılır ve yerine getirilir.”

denilmektedir.

5018 sayılı Kanun’un III sayılı cetveli düzenleyici ve denetleyici kurumları kapsamaktadır. Dolayısıyla, söz konusu KHK gereğince, Bağımsız Düzenleyici Kurullar da Başbakanın teklifi ve Cumhurbaşkanının onayı ile Başbakanlıkla veya diğer bakanlıklarla ilgilendirilebilecektir.

⁴² 3046 sayılı Kanun ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname

Özel'e göre (2012:120), söz konusu KHK ile başlayan süreç Bağımsız Düzenleyici Kurullara "yetki devretmeme"ye ilişkin bir dönüm noktası olmuş; Bağımsız Düzenleyici Kurulların bağımsızlığını sınırlandırmaya yönelik daha somut bir adım ise Ağustos 2011'de çıkarılan 649 sayılı KHK olmuştur.

17 Ağustos 2011 tarih ve 28028 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 649 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin⁴³ 45. maddesi uyarınca;

"27/9/1984 tarihli ve 3046 sayılı Kanunun⁴⁴ 19/A maddesinin birinci fıkrasına aşağıdaki cümle eklenmiştir.

Bakan, bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların (5018 sayılı Kanuna ekli (III) sayılı cetvelde yer alan kurumlar dâhil) her türlü faaliyet ve işlemlerini denetlemeye yetkilidir."

Böylelikle, 649 sayılı KHK ile ilgili Bakan'ın Bağımsız Düzenleyici Kurulların her türlü faaliyet ve işlemlerini denetlemesinin önü açılmıştır.

Özel (2012:120), "bu düzenlemelerle başlayan sürecin Bağımsız Düzenleyici Kurullara yönelik düzenlemeler ve Bağımsız Düzenleyici Kurulların işlemleri üzerindeki siyasi kontrolü artırdığını" belirtmektedir.

Ağırlıklı olarak KHK'lardan oluşan, Türkiye'deki Bağımsız Düzenleyici Kurullara müdahale etmeye yönelik yasal düzenlemeler aşağıdaki Tablo 8'de özetlenmektedir.

⁴³ "Avrupa Birliği Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname

⁴⁴ 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

Tablo 8: Türkiye'de Bağımsız Düzenleyici Kuruluşlara Yönelik Yapılan İkincil Düzenlemeler		
Yıl	Düzenleme	Bağımsız Düzenleyici Kurullar Üzerindeki Etkisi
2001	631 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Mali ve Sosyal Haklarında Düzenlemeler ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında KHK <i>13/7/2001 tarih ve 24461 sayılı Mükerrer Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.</i>	Bağımsız Düzenleyici Kurullar tarafından Kurul üyeleri dahil tüm personeli için; ilgili mevzuatları uyarınca belirlenen her türlü maaş, aylık, ücret, ek ücret, prim, zam, tazminat, ikramiye, fazla mesai, kar payı ve her ne ad altında olursa olsun yapılan diğer mali ödemeler ile sosyal hak kapsamında yapılan bütün ayni ve nakdi ödemelerin tümünün altı aylık net ortalaması toplamı (ortalama ücret toplamı), 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabi en yüksek Devlet memuruna her ne ad altında olursa olsun fiilen yapılan mali ve sosyal hak niteliğindeki her türlü ödemeler dahil bulunacak toplamının altı aylık net ortalamasını (ortalama kanuni ücret tavanı) geçemeyeceği hükme bağlanmıştır. Böylece, Bağımsız Düzenleyici Kurul çalışanlarının mali ve sosyal haklarını belirleme yetkisi ortadan kalkmıştır.
2002	4743 sayılı Malî Sektöre Olan Borçların Yeniden Yapılandırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 7. maddesi Anayasa'ya aykırılık iddiasıyla iptal edilmiştir. <i>31.01.2002 tarih ve 24657 (Mükerrer) sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.</i>	4743 sayılı Kanun'un "Denetim" başlıklı 7. maddesi Anayasa Mahkemesi'nin 25/6/2002 tarihli ve E.:2002/31, K.:2002/58 sayılı Kararı ile iptal edilmiştir. Söz konusu maddenin iptaliyle birlikte, 6245 sayılı Harcırar Kanunu, 1050 sayılı Muhasebe Umumiye Kanunu ve 832 sayılı Sayıştay Kanununa tâbi olmama gibi Bağımsız Düzenleyici Kurulların mali özerkliğine dair özel statüleri daraltılmaya başlanmıştır.
2005	5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu <i>24/12/2003 tarih ve 25326 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.</i> <i>Kanun esasen 2003 yılında kabul edilmekle birlikte 24.12.2005 tarih ve 26033 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 5436 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesiyle Bağımsız Düzenleyici Kurulların tabi olduğu maddeler artırılmıştır.</i>	Her ne kadar mali özerkliklerinin korunması amacıyla Bağımsız Düzenleyici Kurullar Kanun'un sadece belirli maddelerine tabi tutulmuş olsalar da, Bağımsız Düzenleyici Kurullar Sayıştay tarafından yapılacak harcama sonrası dış denetimin kapsamına alınmıştır. Diğer taraftan, 2005 tarihli 5436 sayılı Kanun'la yapılan değişiklikle, Bağımsız Düzenleyici Kurulların üçer aylık dönemler itibarıyla oluşacak gelir fazlalarının, her üç ayda bir izleyen ayın onbeşine kadar genel bütçeye aktarılması, söz konusu tutarların süresi içinde ödenmemesi halinde, ödenmeyen tutarların 6183 sayılı Kanuna ⁴⁵ göre gecikme zammı da uygulanmak suretiyle takip ve tahsil edilmesi düzenlenmiştir.
2007	58. Hükümet tarafından 18.01.2007 tarihinde çıkarılan 2007/3 sayılı Tasarruf Tedbirleri Genelgesi	Aralarında Bağımsız Düzenleyici Kurulların da bulunduğu kamu kurum ve kuruluşlarının giderlerinden tasarruf sağlanması ve resmi taşıtların etkin kullanımına ilişkin çeşitli tasarruf tedbirleri öngörülmüştür. Böylelikle, Bağımsız Düzenleyici Kurullar kendi bütçeleri veya tasarruflarındaki diğer kaynaklardan yapacakları yurt içi ve yurt dışı harcamaları ile resmi taşıtların kullanılmasında çeşitli kısıtlamalara tabi tutulmuşlardır.
2011	643 sayılı KHK <i>08.06.2011 tarih ve 27958 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.</i>	Bağımsız Düzenleyici Kurulların Başbakanın teklifi ve Cumhurbaşkanının onayı ile Başbakanlık veya diğer bakanlıklarla ilgilendirilebilmesini öngörmektedir.

⁴⁵ Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun

2011	649 sayılı KHK <i>17.08.2011 tarih ve 28028 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.</i>	İlgili Bakan’ın Bağımsız Düzenleyici Kurulların her türlü faaliyet ve işlemlerini denetlemesini öngörmektedir.
2011	Kamu Görevlilerinin Mali Haklarının Düzenlenmesi Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair 666 sayılı KHK <i>2.11.2011 tarih ve 28103 sayılı mükerrer Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.</i>	Söz konusu KHK ile Bağımsız Düzenleyici Kurullarda 14 Ocak 2012 tarihinden sonra göreve başlayan personelden “uzman” unvanlı kadrolarda bulunanlar hakkında uygulanan ücret sisteminin, bu kurullarda daha önce göreve başlamış olanlara göre farklı belirlenmesi öngörülmüştür. Böylece, 14 Ocak 2012 tarihinden önce göreve başlayanlar ile bu tarihten sonra göreve başlayanlar arasında ücret farkı oluşmuştur.

Kaynak: Özel, 2012: 125’te yer alan Tablo 2’den yararlanılmış olup, ayrıca ilavelerle geliştirilerek yeniden düzenlenmiştir.

Diğer taraftan, Bağımsız Düzenleyici Kurullara yönelik yukarıdaki düzenlemelerin yanı sıra, Kurul Başkan ve üyelerinin görevden alınmaları da Türkiye’de gerçekleşmiştir. Tez kapsamında derinlemesine inceleme konusu olan SPK ve BDDK’da da görevden almalar gerçekleşmiş olup, aşağıdaki tabloda özetlenmektedir.

Tablodan da görüleceği üzere, mali haklarda olduğu gibi Kurul Başkan ve üyelerinin de süreleri dolmadan yapılan düzenlemelerle görevden alınmaları Bağımsız Düzenleyici Kurullara üzerindeki siyasi kontrolün arttığının diğer bir göstergesidir.

Tablo 9: Türkiye’de Bağımsız Düzenleyici Kuruluşların Kurul Başkan ve Üyelerinin Görevden Alınmalarına Yönelik Yapılan İkincil Düzenlemeler		
Yıl	Düzenleme	Bağımsız Düzenleyici Kurullar Üzerindeki Etkisi
1999	18.06.1999 tarihinde kabul edilen, 23.06.1999 tarih ve 23734 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren ve BDDK’nın kuruluşunu öngören 4389 sayılı Bankalar Kanunu’nda 12.5.2001 tarihinde kabul ve 29.5.2001 tarih ve 4672 sayılı Kanunla yapılan değişiklikler	<i>“Bu Kanunun yayımlandığı tarihte görev yapan Kurul üyeleri için, Başkan hariç, Bakanlar Kurulu yeni atama yapar.”</i> şeklindeki geçici madde 3 ile BDDK’nın Başkan hariç tüm üyelerinin görevlerine son verilmiştir.
2012	6.12.2012 tarihinde kabul edilerek, 30.12.2012 tarih ve 28513 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan ve SPK’nın kuruluş Kanunu olan 2499 sayılı Kanun’u yürürlükten kaldıran 6362 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu’nda yer alan geçici madde 7	<i>“Bu Kanunun yayımı tarihinde görev yapmakta olan Kurul Başkan ve üyelerinin üyelikleri bu Kanunun yayımı tarihinde sona erer”</i> şeklinde yer alan hükme dayalı olarak mevcut Kurul Başkan ve üyelerinin görevlerine son verilmiştir. Ancak, daha önce BDDK’da gerçekleştirilen görevden alınmadan farklı olarak, geçici madde metnine eklenen <i>“Bunlar, atandıkları mevzuata göre kalan görev sürelerinin sonuna kadar görev yapmak üzere ekli (5) sayılı liste ile ihdas edilen Kurul Başkanlık Müşaviri kadrolarına hiçbir işleme gerek kalmaksızın atanmış sayılır ve Başkan tarafından belirlenen istişarî görevleri yürütür. Bu fıkra ile ihdas edilen Kurul Başkanlık Müşaviri kadroları, herhangi bir sebeple boşalması ve herhalde anılan kadrolara atanmış sayılan Başkan ve üyelerin atandıkları mevzuata göre kalan görev sürelerinin sona ermesi hâlinde hiçbir işleme gerek kalmaksızın iptal edilmiş sayılır. Bu fıkra göre Kurul Başkanlık Müşaviri Kadrolarına atanmış sayılanlara Başkan ve üye olarak mali ve sosyal haklar kapsamında yapılmakta olan ödemelere, atandıkları mevzuata göre kalan görev süreleri sonuna kadar ikinci fıkra çerçevesinde devam edilir.”</i> hükmü ile görev alınan Kurul Başkan ve üyelerinin görev süreleri dolana kadar unvanlarının, mali ve sosyal haklarının ne olacağı konusundaki belirsizlik giderilmeye çalışılmıştır.

5.1.3. TÜRKİYE’DE DÜZENLEYİCİ SÜREÇTE ORTAYA ÇIKAN İŞLEM MALİYETLERİ

Asil-vekil teorisi kapsamında, Türkiye’de asil durumundaki TBMM, vekil konumundaki Bağımsız Düzenleyici Kurulların çerçeve niteliğindeki Kanunlarını çıkarmakta ve piyasayı düzenlemeye yönelik ayrıntılı ikincil mevzuat düzenlemelerini yapma ve uygulama yetkisini Bağımsız Düzenleyici Kurullara devretmektedir. Düzenleyici süreçte ortaya çıkan işlem maliyetlerinin Türkiye’deki Bağımsız Düzenleyici Kurullara uyarlanması bağlamında, söz konusu maliyetler mevzuata uyum maliyetleri, bürokrasi maliyeti olarak ele alınabilir. Bağımsız Düzenleyici Kurullar ise, aldıkları söz konusu yetki çerçevesinde yaptıkları çeşitli düzenlemelerle piyasadaki işlem maliyetlerini etkileyen uygulamalar gerçekleştirmektedir.

Örneğin, BDDK, mali istikrarın korunması çerçevesinde, tüketici kredilerine erişim koşulları ve kredi kartı kullanımına ilişkin ihtiyati tedbirler uygulamaya koymaktadır. Benzer şekilde, SPK Şubat 2017’de yaptığı bir Tebliğ değişikliği ile foreks (kaldıraçlı alım satım) işlemlerine ilişkin azami kaldıraç oranını onda birine indirmiş ve bu işlemlere başlayabilmek için asgari 50.000 TL başlangıç teminatı bulundurma yükümlüğü getirmiştir. Bağımsız Düzenleyici Kurulların yaptığı bu gibi düzenlemeler düzenledikleri piyasa üzerinde köklü değişiklikler getirmekte ve işlem maliyetlerini doğrudan etkilemektedir.

5.1.3.1. Mevzuata Uyum Maliyetleri

Düzenleyici süreçteki temel ölçüt ve ölçümlerin bazını mevzuata uyum maliyetleri oluşturmaktadır. Bu maliyetler firmaların ve vatandaşların yasal mevzuata uyum için harcadıkları zaman ve diğer maliyetleri kapsamaktadır. Söz konusu maliyetler, bilgilendirme maliyetleri, faaliyet için gereken koşulların sağlanması veya koşullara uyum sağlanması için gereken maliyetler olabilir.

Mevzuata uyum maliyetlerinin hesaplanması için çeşitli uygulamalar mevcuttur. Örneğin, Almanya’da Ulusal Düzenleyici Kontrol Konseyi adlı bir Konsey kurulmuş olup, söz konusu Konsey’e hizmet vermek üzere Federal İstatistik Ofisi mevzuata uyum

maliyetlerinin ölçülmesiyle düzenlemeleri analiz etmekte ve sonuçlara bağlı olarak, mevzuatta yük getiren hususlar varsa bunların azaltılması için öneriler geliştirmektedir. Bu amaçla, Federal İstatistik Ofisi maliyetlerin ortaya çıktığı noktalar hakkında vatandaşlardan, işletmelerden, firmalardan ve otoritelerden bilgi toplamaktadır.⁴⁶

Mevzuat maliyetlerini hesaplamak amacıyla, her mevzuat değişikliği önerisi için, söz konusu düzenlemenin vatandaşlar, işletmeler, firmalar ve idare açısından uyum maliyetleri hesaplanmaktadır. Bu değerlendirmelerin ışığında, düzenleyici aktörler, belli bir düzenlemenin kabulünü ve söz konusu düzenlemenin kabulü halinde uyum maliyetlerini etkilerini dikkatle izleme ve değerlendirme imkanını bulmaktadır.

Almanya'da Bürokrasinin Azaltılması ve Daha İyi Düzenleme başlıklı bir program uygulanmakta olup, söz konusu program kapsamında mevzuata uyumdan kaynaklanan maliyetler azaltılarak, yeni maliyetler en aza indirgenmektedir.⁴⁷

Benzer şekilde ülkemizde de, daha iyi düzenleme çalışmaları gündeme gelmiş, OECD tarafından yapılan Düzenleme Reformu programına katılım sağlanmış ve bu çalışmaların yürütülmesi için Düzenlemelerde Reform Kurumlararası Koordinasyon Komitesi kurulmuş; gerek OECD gerekse de AB bünyesinde yürütülen çalışmaları takip etmek ve iyi mevzuat çalışmalarını koordine etmek amacıyla Kasım 2004'te Başbakanlık bünyesinde geçici bir iyi düzenleme kurulu kurulmuştur. Mevzuat yapım sürecinde düzenleyici etki analizinin kullanılmasının gündeme gelmesiyle birlikte, TBMM tarafından kabul edilen ancak yayımlanmayan 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması hakkında Kanun'da düzenleyici etki analizi yapılması öngörülmüş olmakla birlikte, anılan Kanun yürürlüğe girmediği için bu analizin mevzuat yapım sürecine dahil edilmesi 17/2/2006 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'le olmuştur (Bıçkıcı, 2007:139-140, Altun, 2011:89).

Anılan Yönetmeliği 24. maddesinde;

⁴⁶<https://www.destatis.de/EN/FactsFigures/Indicators/BureaucracyCosts/MissionMethodology/MissionMethodology.html>, Erişim Tarihi: 15.11.2016

⁴⁷https://www.bundesregierung.de/Content/EN/StatistischeSeiten/Buerokratieabbau_en/2015-07-28-better-regulation.html?nn=1404832 Erişim Tarihi: 15.11.2016

“Yürürlüğe konulması hâlinde etkisinin on milyon YTL’yi geçeceği tahmin edilen kanun ve kanun hükmünde kararname taslakları için düzenleyici etki analizi yapılması zorunludur. Bu miktar gerekli görülen hâllerde Başbakanlıkça yeniden belirlenebilir. Başbakanlık, etkisi on milyon YTL’nin altında kalan kanun ve kanun hükmünde kararnameler ile etki miktarına bakılmaksızın diğer düzenleyici işlemler için de düzenleyici etki analizi hazırlanmasını isteyebilir. Millî güvenliği ilgilendiren konular ile bütçe ve kesin hesap kanunu taslakları için düzenleyici etki analizi hazırlanmaz. Düzenleyici etki analizi teklif sahibi bakanlık veya kamu kurum ve kuruluşu tarafından hazırlanır.”

hükmü yer almakta olup; söz konusu maddenin 17/2/2007 tarihinden sonra yürürlüğe konulması öngörülmüş ise de; düzenleyici etki analizi uygulamasını asıl gösteren mevzuat, bu Yönetmelik'ten sonra çıkarılan 03.04.2007 tarih ve 2007/6 sayılı Başbakanlık Genelgesi olmuştur (Altun, 2011:71,89).

Ancak, söz konusu Genelge'nin yayımlanmasından sonra, Sağlık Bakanlığı, Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı gibi bazı kamu kurumları tarafından pilot DEA uygulamaları yapıldıysa da, mevcut durumda DEA ülkemizde mevzuat yapımı sürecinde aktif olarak uygulanmamaktadır.

5.1.3.2. Bürokrasinin Maliyeti

Bürokrasi maliyetleri mevzuata uyum maliyetlerinin bir kısmını oluşturmaktadır. Bilgi verme zorunluluklarına uyum sağlarken katlanılan maliyetleri kapsamaktadır. Söz konusu bilgi verme maliyetleri, raporlamalar, istatistikler, kayıtlar olmak üzere kısaca “kırtasiyecilik” maliyetleri olarak adlandırılabilir.

Bürokrasi maliyetini ölçmek için 2006’dan beri, uluslararası alanda denenmiş ve uygulanmış “Standart Maliyet Modeli” adlı bir metodoloji uygulanmaktadır. Aşağıda söz konusu modelin uygulanması ele alınmaktadır.

5.1.3.2.1. Standart Maliyetler Modeli

Standart Maliyetler Modeli'nde uygulanan faktörler mevzuata ya da kurallara uyum sağlamak için gereken zaman ve ek maliyetlerden oluşmaktadır. İşletmeler ve firmalar için zaman maliyeti saatlik ücretler dikkate alınarak hesaplanmaktadır. Böylece, bir firma için maliyet hesaplanarak, benzer tüm firmaların yıllık toplam maliyetinin hesaplanması suretiyle, düzenlemenin getirdiği yıllık toplam yük hesaplanmaktadır. Söz

konusu metodoloji, idari külfetleri doğrulanabilir veriler bazında değerlendirmektedir. Prosedür, uyum maliyetlerinden başlayarak, kırtasiyeciliğin azaltılması yönünde gerçekçi hedefler oluşturmayı hedeflemektedir.⁴⁸

Standart maliyetler modeli gözlemlenebilen ve ölçülebilen unsurlara odaklanmaya imkan sağlamaktadır. Söz konusu modelde tanımlanan şekliyle idari yük tüzel veya gerçek kişilerin bilgi yükümlülüklerine uymaları sonucunda ortaya çıkan maliyetler olmaktadır. Devlet tarafından vatandaşlardan, işletmelerden ve diğer idari birimlerden başvuru yapmalarını, form doldurmalarını ya da istatistiki veri toplamalarını istediği buna benzer her türlü durumu kapsamaktadır. Bir durumu kanıtlamak için belgelendirme yapmak da idari yükün bir parçasını oluşturmaktadır.⁴⁹

Standart maliyetler modeli öncelikle, mevzuatın bilgi yükümlülükleri bakımından tamamen gözden geçirilmesini gerektirmektedir. Gereksiz yükümlülüklerin tespit edilmesi halinde ise, bir sonraki aşamada bunların basitleştirilmesi mümkün olabilecektir.

Mevzuatın getirdiği yükümlülükler uyulmasının getirdiği fiili maliyetler, bu durumdan etkilenen şirketlerin sayısına, hangi sıklıkta bilgi gönderdiklerine ve söz konusu bilgiyi toplamak ve iletmek için ne kadar zamana ihtiyaç duyulduğuna bağlıdır.⁵⁰

5.1.3.2.2. Standart Maliyetler Modelinde Bilgi Yükümlülükleri

Bilgi yükümlülükleri; Kanun, tüzük, yönetmelik gibi devlet tarafından getirilen bir düzenleme ile ve soyut bir kurala dayalı olarak ortaya çıkmakta olup, yükümlülüğün konusunu oluşturan bilgi elektronik ortamda ya da yazılı olarak aktarılmakta ve saklanmaktadır. Yeni getirilen bilgi verme yükümlülükleri, ya da raporlama sıklığında bir artış olması da bilgi yükümlülüğü olarak kabul edilmektedir (Federal Statistical Office, 2006:170).

⁴⁸ https://www.bundesregierung.de/Content/EN/StatistischeSeiten/Buerokratieabbau_en/2015-07-28-better-regulation.html?nn=1404832 Erişim Tarihi: 15.11.2016

⁴⁹ https://www.bundesregierung.de/Content/EN/StatistischeSeiten/Buerokratieabbau_en/2015-07-28-better-regulation.html?nn=1404832 Erişim Tarihi: 15.11.2016

⁵⁰ https://www.bundesregierung.de/Content/EN/StatistischeSeiten/Buerokratieabbau_en/2015-07-28-better-regulation.html?nn=1404832 Erişim Tarihi: 15.11.2016

Standart maliyet modeli, maliyetlerin hesaplanmasına dayanmaktadır. Bu modele göre, bir yükümlülüğün yapılması için gereken iş “standart aktivitelere” ayrılmaktadır. Örneğin Hollanda’da bilgi yükümlülükleri 14 standart aktiviteye ayrılabilir (Federal Statistical Office, 2006:15).

Standart maliyet modelinin temel amacı her aktiviteyi kapsamak değil, normal veya tipik aktivitelerin bir resmini oluşturmaktır. Bir başka deyişle, söz konusu model idari süreçleri, aktivite ve maliyetleri incelerken, istisnai aktivitelere odaklanmak yerine olağan aktivite ve süreçleri incelemektedir. Böylece, standart maliyet modeli idari yüklerin tespit edilmesi için pragmatik bir ölçüm yaklaşımı olarak kullanılmaktadır. Modelin sonuçlarına göre yükün azaltılması için hedefler oluşturulabilir. Dolayısıyla, modelin kurumlar tarafından istikrarlı bir şekilde uygulanması gerekir (Federal Statistical Office, 2006:15,17).

5.1.3.2.3. Standart Maliyet Modelinin Türkiye’de Uygulanması

Standart Maliyet Modelinin ülkemizde tanıtılması amacıyla Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı tarafından 2007 yılında "Standart Maliyet Modelinin Türk Kamu Sektörüne Tanıtılması Projesi" hazırlanmış, bu proje 2008 yılında uygulanmaya başlanmış, Hollanda ile işbirliği yapılarak çeşitli kamu kurum ve kuruluşlarına Standart Maliyet Modeli ile ilgili bilgi verilmiş ve tanıtım yapılmıştır. Standart Maliyet Modelinin tanıtımının ardından uzmanlarla birlikte modelin uygulanmasını içeren iki pilot proje (İşyeri Açma ve Çalışma-Otel Ruhsatı Alınması ile Araç Tescili) üzerinde çalışılmıştır. Bu iki pilot projeye ek olarak TOBB ile Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı işbirliği çerçevesinde 2009 yılında üçüncü bir pilot proje gerçekleştirilmiştir. Ülkemizde gerçekleştirilen söz konusu pilot projeler ile Avrupa ve OECD ülkelerinde gerçekleştirilen Standart Maliyet Modeli Uygulamaları arasında bir takım farklılıklar bulunmaktadır. İlk olarak, Avrupa ve OECD ülkelerinde Standart Maliyet Modeli Uygulamaları bu işte uzmanlaşmış özel şirketler veya Ulusal İstatistik kurumları tarafından yapılmakta iken ülkemizdeki pilot projeler Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığının koordinasyonunda farklı kamu kurumlarının temsilcilerinin katılımıyla oluşturulan çalışma grupları aracılığıyla yapılmıştır. İkinci temel farklılık ise ülkemizdeki pilot projelerde Avrupa ve OECD ülkelerinde olduğu gibi çok ayrıntılı istatistiki

çalışma içine girilmemiş ve Standart Maliyet Modelinin uygulanmasında basit ama Modelin özünü esas alan bir yöntem izlenmiştir (Karaer, 2012).

Ancak, Standart Maliyet Modeli uygulamalarının ülkeden ülkeye değiştiği ve her ülkenin kendi yapısal özelliklerini dikkate alarak modeli yeniden şekillendirdiği hususu dikkate alındığında, söz konusu uygulama farklılıkları mümkün olabilmektedir (Karaer, 2012).

Söz konusu modelin uygulanması ve ilgili hesaplamaların yapılmasında aşağıdaki aşamalar izlenmektedir (Karaer, 2012):

- Bilgi yükümlülüklerinin belirlenmesi
- İdari faaliyetlerin belirlenmesi
- Miktar parametrelerinin belirlenmesi
- Fiyat parametrelerinin belirlenmesi

Öte yandan, mevzuat yapım sürecindeki çeşitli faydalarına rağmen, ülkemizde standart maliyetleri modeli uygulaması da DEA uygulamasında olduğu gibi bazı pilot uygulamalar dışında kamu kurumlarının genelinde uygulamaya konulamamıştır.

5.1.4. TÜRKİYE'DEKİ BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURULLARIN İŞLEYİŞ MALİYETLERİ

Türkiye'deki Bağımsız Düzenleyici Kurullara işleyiş (operasyonel) maliyetleri işlem maliyetlerinin önemli bir boyutunu oluşturmaktadır. Bu kapsamda, ilerleyen kısımlarda Bağımsız Düzenleyici Kurulların örgütsel yapıları, personel durumları, taraf oldukları davalar, Bağımsız Düzenleyici Kurullara yapılan yatırımcı şikayetleri ve bilgi edinme başvuruları, bütçeleri, gelir ve giderleri, merkezi yönetim bütçesi ve GSYİH içindeki payları gibi Bağımsız Düzenleyici Kurulların işleyişini doğrudan etkileyen ve operasyonel maliyetleri konusunda gösterge niteliğinde olan unsurlar ele alınmaktadır.

Ancak, işleyiş maliyetlerine geçmeden önce, çalışmanın sınırlılıkları, işlem maliyetlerini ölçmenin zorlukları ve kullanılan yöntemin açıklamasında yarar görülmektedir.

5.1.4.1. Çalışmanın Sınırlılıkları, İşlem Maliyetlerini Ölçmenin Zorlukları ve Kullanılan Yöntem

İşlem maliyetleri önemli bir kavram olarak kabul edilmekle birlikte, söz konusu kavram araştırmacılar ve akademisyenler tarafından üzerinde çalışılmaya ve tartışılmaya devam edilen ve hatta tanımlaması ölçülmesinden bile zor olan bir kavram olarak ortaya çıkmaktadır. Öyle ki, Coase (1937), Arrow (1969), Wallis ve North (1986) gibi akademisyenler işlem maliyetlerini fiyat mekanizmasını kullanmanın maliyeti, ya da ekonomik sistemi sürdürmenin maliyeti gibi genel kavramlarla tanımlarken, Williamson (1985), işlem boyutlarına odaklanmıştır. Bunun haricinde, işlem maliyetleri “*piyasaların gres yağı*”⁵¹ olarak değerlendirilmiş; ayrıca, işlem maliyetleri hakların transferi, el değişimi ya da korunması üzerinden de tanımlanmıştır (Polski, 2001:10).

İşlem maliyetlerinin fiziksel sistemlerdeki sürtünme gibi metaforik bir kavram olması nedeniyle tam olarak ölçülmesi de oldukça güçtür. Nitekim işlem maliyetleri kavramı önemli eleştirilere de maruz kalmaktadır. Söz konusu eleştiriler, kavramın haddinden fazla genel olması, özellikle bazı işlem maliyetlerini nicel olarak ölçmenin zorluğu ile dönüşüm ve işlem faaliyetlerinin çoğunlukla örtüşmesi nedeniyle bu maliyetlerin birbirinden ayırt edilmesinin zorluklarıdır (Polski, 2001:11).

Dolayısıyla, çalışmanın en önemli sınırlılığı, “*Bağımsız Düzenleyici Kurullara ait işlem maliyetlerinin tam olarak hesaplanması için kurullar ortaya çıkmadan önce piyasadaki işlem maliyetleri ile, Bağımsız Düzenleyici Kurullar ortaya çıktıktan sonra piyasalardaki işlem maliyetlerinin karşılaştırılmasının gerekmesi, bunun için de makro anlamda tek tek firmalar bazında araştırılmasının gerekmesi, ayrıca olası maliyet artışlarının sadece Bağımsız Düzenleyici Kurulların varlığından mı yoksa piyasaların ve ekonominin konjonktürel etkilerinden mi kaynaklandığının ayrıştırılmasının gerekmesi, ancak bunun mümkün olmaması*”dır.

Diğer taraftan, inceleme dönemine ilişkin bir sınırlama getirilmesi gerekmiş, bu nedenle inceleme dönemi 2006 yılından başlatılmıştır. Şöyle ki, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Kontrol Kanunu 2004 yılında yürürlüğe girmiştir. Söz konusu Kanun’un III sayılı cetvelinde, 24.12.2005 tarihli ve 5436 sayılı Kanun’la⁵² yapılan değişiklik

⁵¹ Bilgi alma, davanışları izleme, aracılara tazmin etme ve sözleşme yapma maliyetlerini kapsamaktadır.

⁵² Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun 24.12.2005 tarih ve 26033 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.

sonucunda Türkiye'deki Düzenleyici ve Denetleyici Kurullar SPK, RTÜK, BDDK, BTK, EPDK, TAPDK, KİK ve RK olarak belirlenmiştir. Anılan Kurullar bu Kanun'a tam anlamıyla 2006 yılında entegre olmuşlardır. Bu nedenle, bu Kurulların yıllar itibariyle bütçeleri incelenirken başlangıç tarihi olarak 2006 yılı esas alınmıştır. Analizin 2006 yılından başlatılmasının bir diğer nedeni de bu yıldan önce Bağımsız Düzenleyici Kurullarla ilgili toplu bilgi edinilemesidir.

Öte yandan, incelenen dönemin son yılı ise 2015 olarak belirlenmiştir. Bunun temel amacı öncelikle, tüm Bağımsız Düzenleyici Kurullar açısından verilere en fazla bu yıla kadar ulaşılabilmesi nedeniyle, karşılaştırmaların anlamlı bir şekilde yapılabilmesini sağlamaktır. Diğer nedeni ise, çalışmanın Altıncı Bölümü'nde yer alan uygulama örneği için kullanılan bankacılık sektörü verilerine 2015 yılından sonra toplu olarak ulaşılabilmesidir.

Diğer taraftan, tez çalışmasında derinlemesine incelemeye tabi tutulan Bağımsız Düzenleyici Kurullar, SPK ve BDDK olarak sınırlandırılmıştır. Bu şekilde bir sınırlama yapılmasının temel nedeni, düzenledikleri ve denetledikleri sektörler itibariyle, her iki Bağımsız Düzenleyici Kurulun da finansal sektör içinde yer alması ve dolayısıyla faaliyet alanı bakımından birbirine benzer ve kıyaslanabilir olmalarıdır. Söz konusu sınırlandırmanın ikinci ve daha önemli gerekçesi ise, finansal sektörün Türkiye ekonomisi içindeki yeridir.

BDDK'nın 2015 Yıllık Raporu verilerine göre, 2015 yılsonu itibarıyla Türk finansal sektörünün aktif toplamı, 3,6 trilyon TL, yaklaşık 1,2 trilyon ABD doları düzeyindedir. Söz konusu yılda finansal sektör GSYİH'nin yaklaşık 1,8 katına ulaşmıştır. Bu açıdan, finansal sektörün büyüklüğü ve finansal sektör tarafından gerçekleştirilen aracılık işlevi Türkiye ekonomisinin performansı, finansal istikrarın sürdürülmesi açısından büyük önem arz etmektedir.

Finansal sektörün dağılımına bakıldığında ise, BDDK gözetimi kapsamına giren kuruluşların (bankalar, faktoring şirketleri, finansman şirketleri, varlık yönetim şirketleri) finansal sektörün yaklaşık %65'ini kapsadığı, SPK gözetimine giren kuruluşların ise (borsa şirketleri, emeklilik yatırım fonları, yatırım fonları, menkul kıymet yatırım ortaklıkları, gayrimenkul yatırım ortaklıkları, girişim sermayesi yatırım ortaklıkları) finansal sektörün %24'ünü oluşturduğu görülmektedir. Dolayısıyla, gerek finansal sektörün Türkiye ekonomisi içerisindeki yeri ve önemi gerekse de BDDK ve

SPK'nın finansal sektördeki yeri dikkate alındığında, söz konusu iki Bağımsız Düzenleyici Kurul tez çalışmasının ana konusunu oluşturmaktadır.

Bu çalışmada, adı geçen kurulların toplam bütçelerinin yanısıra, toplam bütçe gelirleri ve giderleri, merkezi ödenekten aldıkları paylar esas alınmıştır. Ayrıca, Kurul bazında ulaşılabilen verilere de yer verilmiştir. Söz konusu bütçe rakamları 5018 sayılı Kanun gereğince, bu kurulların denetimini gerçekleştiren Sayıştay tarafından yıllık olarak hazırlanan Uygunluk Bildirimi Raporları'nda yer alan verilerden yola çıkılarak incelemeye tabi tutulmuştur.

Leblebici ve Kurban (2012) tarafından belirtildiği üzere:

“Kurulların görev zararları, hazine yardımları, kar amacı gütmeyen kuruluşlara yapılan transferler hane halkına yapılan transferler, yurt dışına yapılan transferler gibi ödemeleri içeren cari transfer harcamaları ve mal hizmet alımları gibi ödemeleri içeren cari transfer harcamaları ve mal ve hizmet alımları gibi kalemlerdeki artışlar ve bu artışların toplam bütçeye oranlarının değişmesini hükümetlerin değişen politika öncelikleri ile açıklanması olasıdır denilebilir. Fakat bütçe toplamlarında GSYİH'a oranları açısından meydana gelen değişiklikler tamamıyla hükümet politikalarına bağlanması mümkün görünmemektedir.”

Öte yandan, sözkonusu kurulların gelir ve giderlerindeki en önemli kalemler olan kayda alma ücreti, piyasadan aldıkları paylar, idari para cezaları, personel harcamaları, mal ve hizmet alımları gibi kalemlerin detaylarına bakılmıştır.

Diğer taraftan, işlem maliyetleri teorisinin temel analiz birimi olan işlemi incelemek üzere düzenleyici işlemlerle sınırlı tutulmuş; Bağımsız Düzenleyici Kurulların diğer önemli bir işlevi olan denetleyici işlemler kapsam dışında bırakılmıştır. Bunu yaparken, düzenleyici işlemlerin piyasa üzerindeki etkileri inceleme konusu yapılmıştır.

Öte yandan, bu kurulların “işleyiş” (operasyonel) maliyetlerini tespit etmek üzere, personel durumu, örgütsel yapı, taraf oldukları davalar, Bağımsız Düzenleyici Kurullara ilişkin yatırımcı şikayetleri ve bilgi edinme başvuruları, bütçeleri, gelir ve giderleri, merkezi yönetim bütçesi ve GSYİH içindeki yerleri gibi veriler analiz edilmiştir.

Ancak, bu çalışmanın amacı kurulların verimliliğini ölçmek değil, Bağımsız Düzenleyici Kurulların devletin ve piyasanın yükünü azaltıp azaltmadığı ya da düzenledikleri sektörlerdeki işlem maliyetlerini artırıp artırmadığı hususlarının sorgulanmasıdır.

5.1.4.2. Örgütsel Yapı

Aşağıdaki Tablo'da Türkiye'deki Bağımsız Düzenleyici Kurulların örgütsel yapısına ilişkin bilgiler yer almaktadır.

Tablo 10: Türkiye'deki Bağımsız Düzenleyici Kurulların Örgütsel Yapısına İlişkin Bilgiler							
BDK	Kamu Tüzel Kişiliği	Kamu Tüzel Kişiliğinin Dayanağı	Hiyerarşik Yapı (Yatay/Dikey Örgütlenme)	Teşkilat Yapısı	Daire Sayısı	Teşkilat Yönetmeliği	İmza Yetkisi ve Yetki Devri
SPK	Var	Mülga 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu ⁵³	Dikey	"SPK Kurul Başkanı ve Üyeleri ile Başkana bağlı olarak Kurul faaliyetlerini yürüten teşkilattan oluşur. Başkan ve Üyeler, Sermaye Piyasası Kurulu'nun karar organını oluştururlar. Kurul Başkanı, karar organının ve yürütme teşkilatının başıdır."	12	Sermaye Piyasası Kurulu Teşkilat, Görev ve Çalışma Esasları Yönetmeliği 24.6.1982, No: 17734 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.	"Kurul Başkanı adına temsil ve imzaya yetkili üst yönetim personelinin bu yetkilerinin kapsamı Karar Organı tarafından belirlenir."
RTÜK	Var	Mülga 3984 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun	Dikey	"Üst Kurul ile hizmet birimlerinin uyumlu, verimli, disiplinli ve düzenli bir biçimde çalışmasının en üst düzeyde organizasyonu ve koordinasyonunu sağlamak, hizmet birimleri arasında çıkabilecek görev ve yetki sorunlarını çözmek Başkanın görevleri arasında sayılmıştır. ⁵⁴ "	8	Radyo ve Televizyon Üst Kurulu Teşkilatı ile Hizmet Birimlerinin Görev, Yetki ve Sorumluluklarına Dair Yönetmelik 21.09.2011 tarih ve 28061 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.	"Üst Kurul, başkan tarafından, başkanın bulunmadığı hallerde, başkan vekili tarafından yönetilir ve temsil edilir. Başkan, Üst Kurula ilişkin olmayan görev ve yetkilerinden bir bölümünü, sınırlarını açıkça belirlemek ve yazılı olmak kaydıyla, alt kademelere devredebilir."

⁵³ 30.12.2012 tarih ve 6362 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu ile değiştirilmiştir.

⁵⁴ 3984 sayılı Kanun diğer Bağımsız Düzenleyici Kurulların kuruluş Kanunları ile kıyaslandığında teşkilat yapısına ilişkin daha fazla düzenleme içermemektedir.

RK	Var	4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun	Dikey	"Kurumun teşkilatı; Rekabet Kurulu, Başkanlık ve hizmet birimlerinden oluşur. Rekabet Kurulu, Kurumun karar organıdır. Rekabet Kurumunun hizmet birimleri; Daire Başkanlıkları şeklinde teşkilatlanmış ana hizmet birimleri, danışma birimleri ve yardımcı hizmet birimlerinden oluşur."	11	Rekabet Kurumu Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik 21.06.1997 ve 2306 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.	"Kurul Başkanı Kurumun en üst amiri olup, Kurumun genel yönetim ve temsilinden sorumludur. Başkanlık, Kurul Başkanı adına imzaya yetkili personelin görev ve yetki alanını belirler."
BDDK	Var	5411 sayılı Bankacılık Kanunu	Dikey	"Kurum, Başkan ve üyelerden müteşkil Kurul ile Başkana bağlı olarak faaliyetlerini yürüten Başkanlıktan oluşur. Kurul Başkanı Kurumun da Başkanı'dır."	18	Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu Teşkilat Yönetmeliği 16.03. 2014 tarih ve 28943 Sayılı Resmî Gazetede yayımlanmıştır	"Kurumun en üst yöneticisi olan Başkan, Kurumun genel yönetim ve temsilinden sorumludur. Sınırları açıkça belirtilmek şartıyla, Başkan ve Başkan yardımcıları yetkilerinin bir kısmını daha alt kademelere devredebilir. Yetki devrinin yapılmış olması, devreden sorumluluğunu ortadan kaldırmaz."
BTK	Var	2813 sayılı Telsiz Kanununda değişiklik yapan 4502 sayılı Kanun ⁵⁵	Dikey	"Kurum, Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurulu ile Başkanlık teşkilatından oluşur. Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurulu, Kurumun karar organıdır. Kurul Başkanı Kurumun da başkanıdır."	22	Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu Teşkilat Yönetmeliği 8.6.2011 tarih ve 27958 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.	"Kurul Başkanı Kurumun en üst idarî amiridir. Kurumun yönetim ve temsil yetkisi Başkana aittir. Başkan gerektiğinde temsil yetkisini yazılı olarak devredebilir."

⁵⁵ 2813 sayılı Telsiz Kanununda değişiklik yapan 27.01.2000 tarih ve 4502 sayılı Kanunla kurulan Telekomünikasyon Kurumu, 10.11.2008 tarih ve 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu ile yeni bir düzenlemeye tabi olmuş ve adı Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu olarak değiştirilmiştir.

EPDK	Var	4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu ⁵⁶	Dikey	"Kurumun teşkilatı; Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu, başkanlık ve hizmet birimlerinden oluşur. Kurul Başkanı, aynı zamanda Kurumun da başkanıdır."	10	Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Teşkilat Yönetmeliği 18/05/2014 tarihli ve 29004 sayılı Resmi Gazete' de yayımlanmıştır.	İmza yetkisi ve yetki devrine ilişkin bir düzenleme bulunmamaktadır.
ŞK	Var	4634 sayılı Şeker Kanunu	Dikey	"Kurul Başkanı, Kurumun da Başkanıdır. Kurumu, idare ve yargı mercilerinde ve üçüncü kişilere karşı Başkan temsil eder. Kurumun organları, Şeker Kurulu ve hizmet birimlerinden oluşur. Kurum, Şeker Kurulu tarafından yönetilir."	5 ⁵⁷	Şeker Kurumu Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik 14.02.2002 tarihli ve 24671 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.	İmza yetkisi ve yetki devrine ilişkin bir düzenleme bulunmamaktadır.
KİK	Var	4734 sayılı Kamu İhale Kanunu	Dikey	"Kurul Başkanı, Kurumun da başkanıdır. Kurumun hizmet birimleri, kurumun görev ve yetkilerinin gerektirdiği sayıda daire başkanlıkları şeklinde teşkilatlanmış ana hizmet birimleri, danışma birimleri ve yardımcı hizmet birimlerinden oluşur."	16	Kamu İhale Kurumu Teşkilatı ve Personelinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik İlk hali 01.12.2009 tarih ve 27419 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmış olup, son hali 07.03.2015 tarih ve 29288 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.	"Kurumun genel yönetim ve temsili ile Kurulca alınan kararların yürütülmesi başkana aittir." İmza yetkisi ve yetki devrine ilişkin bir düzenleme bulunmamaktadır.
TAPDK	Var	4733 sayılı Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kanunu	Dikey	"Kurumun organları, Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurulu ve hizmet birimleridir. Kurul, Kurumun karar organıdır."	13	Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu Teşkilat, Görev ve Çalışma Esasları Yönetmeliği 12.11.2008 tarihli ve 27052 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.	"Kurul Başkanı Kurumun en üst amiri olup, Kurumun genel yönetim ve temsilinden sorumludur." İmza yetkisi ve yetki devrine ilişkin bir düzenleme bulunmamaktadır.
KGK	Var	660 sayılı Kanu	Dikey	"Kurum; Kurul ve Başkanlıktan oluşur."	9	Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları	"Kurul Başkanı, Kurumun da Başkanı olup, Kurumun genel

⁵⁶ Bu Kanunun adı "Elektrik Piyasası Kanunu" iken, 14/3/2013 tarihli ve 6446 sayılı Kanunun 30 uncu maddesiyle "Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun" olarak değiştirilmiştir.

⁵⁷ Genel Sekreterlik ve Grup Başkanlıkları şeklinde örgütlenmiştir.

		Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK				Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Yönetmelik 08.07.2012 tarih ve 28347 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.	yönetim ve temsilinden sorumludur. Başkan, Kurula ilişkin olmayan görev ve yetkilerinden bir kısmını, sınırlarını açıkça belirlemek ve yazılı olmak kaydıyla, alt kademelere devredebilir. Başkan Yardımcıları görev ve yetkilerinden bir kısmını, sınırlarını açıkça belirlemek ve yazılı olmak kaydıyla, alt kademelere devredebilir."
KVKK	Var	6698 sayılı Kişisel Verilerin Korunması Kanunu	Dikey	"Kurum, Kurul ve Başkanlıktan oluşur. Kurumun karar organı Kurul'dur."	⁵⁸	Yayımlanmamıştır.	"Başkan, Kurul ve Kurumun başkanı sıfatıyla Kurumun en üst amiri olup Kurum hizmetlerini mevzuata, Kurumun amaç ve politikalarına, stratejik planına, performans ölçütlerine ve hizmet kalite standartlarına uygun olarak düzenler, yürütür ve hizmet birimleri arasında koordinasyonu sağlar. Başkan, Kurumun genel yönetim ve temsilinden sorumludur."

⁵⁸ Kurul Başkan ve Üyeleri atanmış olup, teşkilat henüz oluşturulmamıştır.

5.1.4.3. Personel Durumuna İlişkin Bilgiler

Bağımsız düzenleyici kurulların personellerinin durumu işleyiş maliyetlerinin değerlendirilmesi açısından önemli bir unsurdur. Bu itibarla, derinlemesine incelemeye tabi tutulan SPK ve BDDK'nın personel durumlarını değerlendirmek amacıyla personel sayıları, personelin öğrenim durumları ve personel giderleri aşağıda ele alınmaktadır.

Tablo 11: BDDK ve SPK'nın Personel Sayılarının Karşılaştırılması		
	BDDK	SPK
2002	325	427
2003	333	449
2004	364	441
2005	443	445
2006	514	465
2007	502	475
2008	499	486
2009	519	528
2010	531	543
2011	518	570
2012	517	576
2013	594	584
2014	598	613
2015	572	583

Kaynak: BDDK Faaliyet Raporları (2002-2015) ve SPK Faaliyet Raporları'nda (2002-2015) yer alan bilgilerden derlenerek hazırlanmıştır.

6362 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu'nun 127. maddesi gereğince;

"SPK'ya verilen görevlerin gerektirdiği sürekli görev ve hizmetler, meslek personeli, Kurul başkanlık danışmanları ve diğer kadrolarda görev yapan personelden oluşan Kurul personeli eliyle yürütülmekte olup; meslek personeli Kurul başkan yardımcısı, daire başkanı, daire başkan yardımcısı, sermaye piyasası başuzman, uzman ve uzman yardımcısı, başuzman hukukçu, uzman hukukçu ve uzman hukukçu yardımcısı ile bilişim başuzmanı, bilişim uzmanı ve uzman yardımcılarında oluşmaktadır."

Öte yandan, Bankacılık Kanunu'nun 92 nci maddesine göre;

"BDDK'ya verilen görevlerin gerektirdiği sürekli görev ve hizmetler bankalar yeminli murakıpları ve yardımcıları, bankacılık uzman ve yardımcıları, hukuk uzman ve yardımcıları, bilişim uzman ve yardımcıları ile BDDK uzman yardımcılarında oluşan meslek personeli ve idari personel eliyle yürütülmektedir."

Bu çerçevede, SPK ve BDDK'nın 2002-2015 dönemindeki personel sayıları yukarıdaki Tablo 11'de karşılaştırmalı olarak yer almaktadır. BDDK'nın 2000, SPK'nın ise 1982 yılında faaliyete geçtiği dikkate alındığında, 2002-2005 döneminde BDDK'nın personel sayısı Kurum'un ilk yılları olması nedeniyle, SPK'dan düşüktür. 2006-2008 döneminde ise, BDDK'nın personel sayısı SPK'yı geçmiştir. 2009-2012 döneminde, BDDK'nın personel sayısı yine SPK'nın gerisine düşmüş olup, her iki kurumun da personel sayılarının 2014 yılında azami düzeyine ulaştığı görülmektedir. Ancak, genel olarak bakıldığında, iki kurumun personel sayıları birbirleriyle paralellik göstermekte ve aralarında ciddi farklar bulunmamaktadır. Bu noktadan hareketle, bu kurumlarda personel hantallığı oluşmamış ve personel sayılarında gereksiz bir şişme olmamıştır.

5.1.4.3.1. Personelin Öğrenim Durumuna İlişkin Bilgiler

Tablo 12: BDDK ve SPK Personelinin Öğrenim Durumları								
	BDDK (%)				SPK (%)			
	Lisans	Y. Lisans	Doktora	Diğer	Lisans	Y. Lisans	Doktora	Diğer
2013	%65,0	%26,0	%2,0	%7,0	%39,04	%56,16	%5,47	%14,21
2014	%62,0	%29,0	%3,0	%4,0	%35,72	%43,88	%5,87	%14,51
2015	%61,0	%29,5	%3,5	%6,0	%59,69	%45,11	%6,00	%9,43

Kaynak: BDDK Faaliyet Raporları (2013-2015) ve SPK Faaliyet Raporları'nda (2013-2015) yer alan bilgilerden derlenerek hazırlanmıştır.

(*) Diğer kategorisine ön lisans da dahildir.

(**) Bazı personelin birden fazla akademik derecesinin bulunması sebebiyle bu kısmın toplamı, toplam personel sayısından farklı olabilmektedir.

Yukarıdaki tabloda, BDDK ve SPK personelinin öğrenim durumlarına ilişkin bilgiler yer almaktadır. Tablodan görüleceği üzere, söz konusu personelin öğrenim düzeyi oldukça yüksektir. Yüksek lisans ve doktora derecesine sahip personelin ise, SPK'da daha fazla bulunduğu görülmektedir. Dolayısıyla, söz konusu Bağımsız Düzenleyici Kurulların iyi eğitilmiş ve teknik bilgiye sahip insan kaynaklarının bulunduğu ve Bağımsız Düzenleyici Kurulların genel özelliklerinden biri olan teknokratlardan oluşan kurumlar olma özelliğinin gerçekleştiği görülmektedir.

5.1.4.3.2. Personel Giderlerine İlişkin Bilgiler

Tablo 13: BDDK ve SPK'nın Personel Giderleri		
	BDDK (Bin TL)	SPK (Bin TL)
2005	19.198	18.780
2006	24.838	21.618
2007	27.500	28.946
2008	30.748	29.121
2009	34.303	35.307
2010	37.991	39.024
2011	43.047	43.750
2012	47.185	51.397
2013	54.826	55.457
2014	60.122	68.464
2015	61.858	60.776

Kaynak: BDDK Faaliyet Raporları (2005-2015) ve SPK Faaliyet Raporları'nda (2005-2015) yer alan bilgilerden derlenerek hazırlanmıştır.

(*) Gerçekleşen personel gideri esas alınmış olup, Sosyal Güvenlik Kurumlarına ödenen devlet primi giderleri hariçtir.

BDDK ve SPK personelinin sayı olarak birbirleriyle paralellik gösterdiği ve aralarında ciddi farklar bulunmadığı, bu kurumlarda personel hantallığı oluşmadığı ve personel sayılarında gereksiz bir şişme görülmediği; ayrıca, insan kaynağının oldukça iyi eğitilmiş olduğu yukarıda ifade edilmiştir.

Bu noktada, söz konusu insan kaynağına ödenen maaşlar yukarıdaki Tablo 13'te yer almaktadır. Personel sayılarında görülen paralelliğin personel giderlerinde de aynı şekilde görüldüğü izlenmektedir. Dolayısıyla, her iki kurumun personel giderlerinde gereksiz bir şişme ya da dikkat çekici bir husus bulunmamaktadır.

5.1.4.4. Taraf Olunan Davalar

Bağımsız düzenleyici kurulların düzenledikleri alana dair verdikleri kararlar idari yargı denetimine tabidir. Bu bağlamda, Bağımsız Düzenleyici Kurulların taraf oldukları davalar işleyiş maliyetlerinin değerlendirilmesi açısından önemli bir unsurdur. Bu itibarla, derinlemesine incelemeye tabi tutulan SPK ve BDDK'nın yargı karşısındaki durumlarını değerlendirmek amacıyla, taraf oldukları dava sayıları ve türleri itibarıyla, karşılaştırmalı olarak aşağıda incelenmektedir.

5.1.4.4.1. SPK'nın Taraf Olduğu Davalar

6362 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu'nun 115 inci maddesi uyarınca;

"Söz konusu Kanunda tanımlanan veya atıfta bulunulan suçlardan dolayı soruşturma yapılması, SPK tarafından Cumhuriyet Başsavcılığı'na yazılı başvuruda bulunulmasına bağlıdır."

Diğer yandan, SPK'nın 2015 Faaliyet Raporu'nda⁵⁹ belirtildiğine göre (SPK,2015:46);

"SPK'nın idari işlemlerine karşı iptal davaları ve bu işlemler nedeniyle zarara uğranıldığı iddiasıyla tam yargı davaları açılmaktadır. Ayrıca münferiden ve az sayıda olmak üzere, yatırımcıların haklarının korunmasını teminen adli mahkemelerde tedbir istemiyle davalar da açılmaktadır."

Temel olarak, SPK'nın taraf olduğu davalar idari davalar, hukuk davaları ve ceza davaları olmak üzere 3 türdür. Yine söz konusu Faaliyet Raporu'nda ifade edildiği gibi (SPK,2015:46);

"İdari davalar, SPK'nın çeşitli karar ve idari işlemlerinin yürütülmesinin durdurulması ve/veya iptali ya da bu kararlara ilişkin tazminat (tam yargı) talebi ile açılmış olan davaları kapsamaktadır. Hukuk davaları ise, SPK'nın idari nitelikte olmayan eylem ve işlemleri aleyhine hukuk ve ticaret mahkemelerinde açılmış olan davalardır. İdari davalar ve hukuk davaları SPK'nın işlemlerine karşı açılmış olan davalardır."

Öte yandan, SPK tarafından açılan davalar, SPK'nın yaptığı inceleme ve denetimler sonucunda, mevzuata aykırı işlem ve eylemleri tespit edilmiş olan kişi ve kuruluşlar hakkında, Cumhuriyet Savcılıklarına yapılan suç duyuruları üzerine açılan ve SPK'nın müdahil sıfatıyla katıldığı ceza davalarından oluşmaktadır."

Bu çerçevede, SPK'nın taraf olduğu davalara ilişkin bilgiler aşağıdaki Tablo 14'te yer almaktadır. Tablo incelendiğinde, en fazla açılan dava türünün idari davalar olduğu, en az açılan dava türünün ise hukuk davaları olduğu görülmektedir. İdari davalar 2004 yılında 12.271 dava ile maksimum düzeyine ulaşmıştır. Bu artışın nedeni, BDDK'nın 03.07.2003 tarih ve 1085 sayılı Kararı ile bankacılık işlemleri yapma ve mevduat kabul etme izni kaldırılmış olan T. İmar Bankası T.A.Ş.'ne verilen Hazine bonosunun satışına ilişkin iptal kararı bulunmasına rağmen, söz konusu Banka'nın çeşitli gazetelerde hazine bonosuna ilişkin satış ilanlarının bulunması ve bu ilanlarla Hazine bonosu satışı gerçekleştirmesi; ancak, Hazine bonosunun bir sermaye piyasası aracı olması ve alım satımlarının aracılık faaliyeti kapsamında kalması nedeniyle, bu satışların yapılabilmesi için izin alınması gerektiği ancak izne yetkili kurum olan SPK'dan bu iznin alınmamış olması nedeniyle yatırımcılar tarafından açılan davalardır.

⁵⁹ bkz. <http://www.spk.gov.tr/Sayfa/Dosya/1224>

Tablo 14: SPK'nın Taraf Olduğu Davalara İlişkin Bilgiler				
	Toplam Dava Sayısı	İdari Davalar	Hukuk Davaları	Ceza Davaları
2002	323	282	1	40
2003	889	760	2	127
2004	12.397	12.271	29	97
2005	3.065	3.026	16	23
2006	1.034	1.003	3	28
2007	471	391	9	31
2008	302	245	7	50
2009	222	184	2	36
2010	133	80	5	48
2011	52	38	8	6
2012	48	27	2	19
2013	80	66	8	6
2014	156	121	10	25
2015	134	125	5	4

Kaynak:

SPK Faaliyet Raporları 2002-2015'ten derlenen bilgilerle hazırlanmıştır.

5.1.4.4.2. BDDK'nın Taraf Olduğu Davalar

BDDK 2015 Yıllık Raporu'na⁶⁰ göre (BDDK,2015:115);

"BDDK'nın taraf olduğu davaların yüzde 98,4'ünü idari davalar oluşturmaktadır. Bu durum, bankacılık işlemleri yapma ve mevduat kabul etme izni kaldırılan T. İmar Bankası T.A.Ş. tarafından gerçekleştirilen hazine bonosu satışı ve mevduat işlemleri nedeniyle uğranıldığı iddia edilen zararların tazmini talebiyle açılan tam yargı davaları ile Demirbank T.A.Ş. küçük hissedarlarının açmış olduğu davaların çok sayıda olmasından kaynaklanmaktadır. Bunlar dışında kalan idari davalar ise gerek bankacılık mevzuatı gerekse genel mevzuat uyarınca Kurul ve Kurum tarafından tesis edilen değişik türdeki idari işlemlere karşı açılmış iptal ve tam yargı davalarından oluşmaktadır. Öte yandan, Kurum tarafından yapılmış olan suç duyuruları neticesinde açılan ceza davaları ile Kurum aleyhine ya da Kurum tarafından açılmış olan hukuk davaları da takip edilmektedir."

BDDK'nın taraf olduğu davalara ilişkin bilgiler aşağıdaki Tablo 15'te yer almaktadır. Tablo incelendiğinde, en fazla açılan dava türünün idari davalar olduğu, en az açılan dava türünün ise ceza davaları olduğu görülmektedir. İdari davalar 2004 yılından itibaren ciddi bir artış göstermiş olup, 26.547 dava ile 2013 yılında maksimum düzeyine ulaşmıştır. Yukarıda da belirtildiği üzere, davalardaki yüksek rakamlar

⁶⁰ bkz. https://www.bddk.org.tr/WebSitesi/turkce/Kurum_Bilgileri/Yillik_Raporlar/15194yfr2015.pdf

Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'na devredilen İmarbank ve Demirbank'a ilişkin olarak küçük yatırımcıların ayrı ayrı dava açmalarından kaynaklanmaktadır.

Tablo 15: BDDK'nın Taraf Olduğu Davalara İlişkin Bilgiler				
	Toplam Dava Sayısı	İdari Davalar	Ceza Davaları	Hukuk Davaları
2003	1.560	1.295	108	146
2004	17.349	16.912	126	277
2005	24.846	24.302	154	356
2006	24.857	24.512	154	191
2007	26.523	26.151	162	210
2008	26.575	26.201	168	206
2009	25.686	25.306	171	209
2010	25.696	25.339	160	197
2011	25.719	25.335	165	199
2012	25.730	25.363	168	199
2013	26.975	26.547	216	212
2014	26.064	25.668	175	221
2015	26.541	26.126	188	227

Kaynak: BDDK Faaliyet Raporları 2002-2015'ten derlenen bilgilerle hazırlanmıştır.

5.1.4.4.3. BDDK ve SPK'nın Taraf Olduğu Davaların Karşılaştırılması

Tablo 16: BDDK ve SPK'nın Taraf Olduğu Dava Sayılarının Karşılaştırılması		
	BDDK	SPK
2003	1.560	889
2004	17.349	12.397
2005	24.846	3.065
2006	24.857	1.034
2007	26.523	471
2008	26.575	302
2009	25.686	222
2010	25.696	133
2011	25.719	52
2012	25.730	48
2013	26.975	80
2014	26.064	156
2015	26.541	134

Kaynak: BDDK Faaliyet Raporları (2003-2015) ve SPK Faaliyet Raporları (2002-2015)'nden elde edilen bilgilerden derlenerek hazırlanmıştır.

Yukarıda yer alan Tablo 16'da BDDK ve SPK'nın taraf olduğu toplam dava sayıları verilmektedir. SPK'nın taraf olduğu davaların tüm yıllarda BDDK'dan önemli ölçüde az

olduğu görülmektedir. Yukarıda da açıklandığı üzere, 2004 yılında her iki kurumun taraf olduğu idari dava sayılarındaki ani artışın nedeni, bankacılık işlemleri yapma ve mevduat kabul etme izni kaldırılan T. İmar Bankası T.A.Ş. tarafından gerçekleştirilen hazine bonosu satışı ve mevduat işlemleri nedeniyle uğranıldığı iddia edilen zararların tazmini talebiyle açılan tam yargı davalarıdır. Ancak, SPK açısından 2005 yılından itibaren dava sayıları radikal bir şekilde azalmasına rağmen, BDDK'nın taraf olduğu dava sayısı yüksekliğini korumaktadır.

5.1.4.5. Bilgi Edinme Başvuruları ve Yatırımcı Şikayetleri

Türkiye'deki Bağımsız Düzenleyici Kurulların işleyiş maliyetlerinin değerlendirilmesi bakımından, bu kurumların yaptıkları işlemlerin düzenledikleri piyasanın katılımcıları veya nihai tüketiciler üzerindeki doğrudan etkilerinin bir göstergesi olarak, Bağımsız Düzenleyici Kurullara gelen bilgi edinme başvuruları ile yatırımcı şikayetleri önemli bir gösterge niteliğindedir.

Öncelikle belirtmek gerekir ki, 09.04.2004 tarihinde yürürlüğe giren 4982 sayılı “Bilgi Edinme Hakkı Kanunu” ve ilgili Yönetmelik uyarınca, *"kamu kurum ve kuruluşlarınca bilgi edinme hakkının etkin olarak kullanılabilmesi ve bilgi veya belgelere erişimin zamanında sağlanabilmesi esastır."*

Diğer taraftan, BDDK 2015 Yıllık Raporu'nda belirtildiği üzere (BDDK,2015:100;

"28/11/2013 tarihli ve 28835 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 6502 sayılı Tüketicinin Korunması Hakkında Kanunu 28/05/2014 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Finansal tüketicinin korunmasına yönelik kamusal sorumluluk bankacılık, sermaye piyasaları, sigorta ve ödeme sistemleri çerçevesinde fonksiyonel bir dağılım göstermekte ve finansal tüketicinin korunmasına yönelik münhasır bir idari yapılanma bulunmamaktadır."

Söz konusu yasal çerçevede, tez çalışmasında derinlemesine incelemeye tabi tutulan SPK ve BDDK'ya gelen bilgi edinme başvuruları ve yatırımcı şikayetleri aşağıda incelenmektedir.

5.1.4.5.1. SPK'ya Gelen Bilgi Edinme Başvuruları ve Şikayetler

SPK 2015 Faaliyet Raporu'nda (SPK,2015:59) ifade edildiği üzere ;

"SPK Bilgi Edinme Birimi'ne ulaşan başvurular "şikayet, görüş ve öneriler" ile "bilgi edinme" olmak üzere iki bölümde ele alınmakta olup, bilgi edinme başvuruları "4982 Sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu" çerçevesinde 15 iş günü içinde cevaplanmaktadır. BİMER'den yönlendirilen başvurular da bilgi edinme birimi tarafından koordine edilmektedir."

Aşağıda yer alan Tablo 17'de SPK'ya yazılı ve elektronik olarak iletilen şikayet, görüş ve öneriler ile bilgi edinme başvurularının sayılarına ilişkin bilgiler verilmektedir.

Tablo 17: SPK'ya Gelen Bilgi Edinme Başvuruları ve Yatırımcı Şikayetleri			
	Şikayet, Görüş ve Öneriler	Bilgi Edinme Başvuruları	Toplam
2003	3.094	- (*)	3.094
2004	2.753	181	2.934
2005	2.972	511	3.493
2006	2.999	887	3.886
2007	2.127	904	3.031
2008	1.706	1.145	2.851
2009	1.472	822	2.294
2010	2.238	848	3.086
2011	5.801	2.025	7.826
2012	5.909	1.988	7.897
2013	2.209	5.124	7.333
2014	3.310	1.355	4.665
2015	1.920	755	2.675

Kaynak: SPK Faaliyet Raporları'nda (2003-2015) yer alan bilgilerden derlenerek hazırlanmıştır.

(*) 4982 sayılı "Bilgi Edinme Hakkı Kanunu"nın 09.04.2004 tarihinde yürürlüğe girmesi nedeniyle 2003 yılında bilgi edinme başvurusu bulunmamaktadır.

Tablo 17'deki verilerin incelenmesi neticesinde, şikayet, görüş ve önerilerin bilgi edinme başvurularından daha fazla olduğu, 2011 yılından itibaren ise, hem yatırımcı şikayetlerinde, hem de bilgi edinme başvurularında artış olduğu, 2012'de ise, en yüksek düzeyine ulaştıktan sonra 2014 yılından itibaren tekrar azaldığı görülmektedir.

5.1.4.5.2. BDDK'ya Gelen Bilgi Edinme Başvuruları ve Şikayetler

BDDK'nın 2015 Yıllık Raporu'nda belirtildiği gibi (BDDK,2015:102);

"BDDK tarafından, Bankacılık Kanunu kapsamına giren kuruluşlar ve konular hakkında Kuruma ulaşan ihbar ve şikâyetler ile bu kuruluşlarla üçüncü kişiler arasında özel hukuk ilişkileri dışında doğabilecek uyuşmazlıkların giderilmesine yönelik talep ve şikâyetlere ilişkin ilgili mevzuat çerçevesinde gerekli idari işlemlerin tesis edilmesine ilişkin faaliyetler yürütülmektedir."

Diğer taraftan, BDDK 2015 Yıllık Raporu'na göre (BDDK,2015:102);

"BDDK tarafından 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu hükümleri kapsamında bilgi edinme başvuruları da değerlendirilmekte olup, BDDK'ya intikal eden şikâyetlerin büyük kısmını oluşturan faiz, masraf ve komisyonlara ilişkin şikâyetler oluşturmaktadır. Bunu bireysel krediler, mevduat ve katılım fonu hesapları ile kredi kartlarına ilişkin şikâyetler izlemektedir."

Tablo 18: BDDK'ya Gelen Bilgi Edinme Başvuruları ve Yatırımcı Şikâyetleri

	İhbar ve Şikâyetler	Bilgi Edinme Başvuruları	Toplam
2004	1.024	- (*)	1.024
2005	1.387	1.691	3.078
2006	1.765	3.608	5.373
2007	1.838	4.334	6.172
2008	2.008	4.763	6.771
2009	6.329	7.637	13.966
2010	7.627	10.429	18.056
2011	9.904	5.915	15.819
2012	13.626	5.103	18.729
2013	16.870	6.869	23.739
2014	27.316	9.864	37.180
2015	35.070	3.319	38.389

Kaynak: BDDK Faaliyet Raporları'nda (2004-2015) yer alan verilerden derlenmiştir.

(*) 4982 sayılı "Bilgi Edinme Hakkı Kanunu"nun 09.04.2004 tarihinde yürürlüğe girmesi nedeniyle 2004 yılında bilgi edinme başvurusu bulunmamaktadır.

5.1.4.5.3. SPK ve BDDK'ya Gelen Bilgi Edinme Başvuruları ve Yatırımcı Şikâyetlerinin Karşılaştırılması

Tablo 19: SPK ve BDDK'ya Gelen Bilgi Edinme Başvuruları ve Yatırımcı Şikâyetlerinin Karşılaştırılması

	SPK'ya Gelen Bilgi Edinme Başvuruları ve Şikâyetler Toplamı	BDDK'ya Gelen Bilgi Edinme Başvuruları ve Şikâyetler Toplamı
2004	2.934	1.024
2005	3.493	3.078
2006	3.886	5.373
2007	3.031	6.172
2008	2.851	6.771
2009	2.294	13.966
2010	3.086	18.056
2011	7.826	15.819
2012	7.897	18.729
2013	7.333	23.739
2014	4.665	37.180
2015	2.675	38.389

Yukarıdaki tabloda SPK ve BDDK'ya gelen bilgi edinme başvuruları ve yatırımcı şikayetlerine ilişkin veriler yer almaktadır. BDDK'ya yapılan başvurular SPK ile kıyaslandığında oldukça fazladır. Özellikle, 2009 yılından itibaren BDDK'ya yapılan bilgi edinme başvuruları ve şikayetlerin sayısı ciddi miktarda artmıştır. Bu durum gerek yaygın şube ağı, gerek tarihinin daha eskilere dayanması ve toplumun yatırım alışkanlıkları gibi nedenlerle bankacılık hizmetlerinin toplumun çok daha büyük bir kısmı tarafından kullanılması ile ilişkilidir. Özellikle, BDDK'ya intikal eden şikâyetlerin büyük kısmının faiz, masraf ve komisyonlar, bireysel krediler, mevduat ve katılım fonu hesapları ile kredi kartlarına ilişkin şikayetlerden oluştuğu dikkate alındığında, BDDK'ya yapılan bilgi edinme başvuruları ve şikayetlerin miktarının yüksekliği anlaşılmaktadır.

5.1.4.6. Türkiye'de Bağımsız Düzenleyici Kurulların Bütçeleri, Gelir ve Giderleri

Türkiye'deki Bağımsız Düzenleyici Kurulların işleyiş maliyetlerinin incelenmesi için söz konusu kurumların bütçeleri, gelir ve giderlerinin değerlendirilmesi önemli bir kriterdir. Bu itibarla, ilerleyen kısımlarda öncelikle derinlemesine incelemeye tabi tutulan SPK ve BDDK'nın bütçeleri ayrıntılı olarak, daha sonra da tüm Bağımsız Düzenleyici Kurulların bütçe verileri toplulaştırılmış olarak ele alınmaktadır.

5.1.4.6.1. BDDK ve SPK Bütçelerinin Karşılaştırılması

Tablo 20: BDDK'nın Bütçesine İlişkin Bilgiler (Bin TL)			
	Gerçekleşen Gelirler Toplamı	Gerçekleşen Giderler Toplamı	Faaliyet Sonucu
2004	125.710	122.840	2.870
2005	87.452	84.608	2.844
2006	86.618	46.425	40.193
2007	94.886	51.264	43.622
2008	88.012	55.500	32.512
2009	153.491	157.202	-3.711
2010	155.824	141.759	14.065
2011	137.079	73.406	63.673
2012	167.092	83.193	83.899
2013	198.731	99.716	99.015
2014	228.584	103.190	125.394
2015	291.952	106.155	185.797

Kaynak: BDDK Faaliyet Raporları'nda (2004-2015) yer alan verilerden derlenerek hazırlanmıştır.

Yukarıdaki tabloda, BDDK'nın yıllar itibariyle gerçekleşen gelirleri, giderleri ve faaliyet sonucuna ilişkin bilgilere yer verilmektedir. Tablo incelendiğinde, 2004-2015 döneminde, 2009 hariç tüm yıllarda gerçekleşen gelirlerin giderlerden daha fazla olduğu dikkati çekmektedir. Söz konusu zararın 2008 global krizinin hemen akabinde ortaya çıkması nedeniyle söz konusu zararın global krizin etkisiyle ortaya çıktığını söylemek mümkündür.

Aşağıda yer alan Tablo 21'de ise, 2004-2015 yılları arasında SPK'nın gerçekleşen gelir ve giderleri ile faaliyet sonucuna ilişkin bilgiler verilmektedir. BDDK'ya benzer şekilde, 2009 yılında gider fazlası oluşmuştur. Buna ek olarak, 2011 yılında da faaliyet sonucu negatiftir. Bu durum 2008 yılında başlayan global krizin etkilerinin 2012'ye kadar devam etmesi ile açıklanabilir.

Tablo 21: SPK Bütçesine İlişkin Bilgiler (Bin TL)			
	Gerçekleşen Gelirler Toplamı	Gerçekleşen Giderler Toplamı	Faaliyet Sonucu
2004	46.752	28.267	18.486
2005	33.946	28.675	5.270
2006	58.865	32.809	26.056
2007	65.054	47.665	17.389
2008	75.905	53.512	22.393
2009	43.837	58.094	-14.258
2010	69.381	58.288	11.093
2011	153.344	155.210	-1.866
2012	111.664	78.543	33.121
2013	162.017	79.972	82.046
2014	226.073	86.963	139.111
2015	221.919	168.499	53.420

Kaynak: SPK Faaliyet Raporları'nda (2004-2015) yer alan verilerden derlenerek hazırlanmıştır.

Öte yandan, Bağımsız Düzenleyici Kurulların gelir fazlalarının 5018 sayılı Kanunun 78'inci maddesinin 2'nci fıkrası gereğince "*üçer aylık dönemlerle, dönemi takip eden ayın 15'ine kadar genel bütçeye aktarılması gerekmektedir.*" Bu nedenle, faaliyet sonucunda oluşan gelir fazlaları periyodik olarak genel bütçeye aktarılmaktadır.

5.1.4.6.2. Türkiye'de Bağımsız Düzenleyici Kurulların Gayrisafi Yurtiçi Hasıla İçindeki Yeri

Tablo 22: Türkiye’de Bağımsız Düzenleyici Kurulların Net Gelir Tahsilatı Toplamının Gayri Safi Yurt İçi Hasıla İçindeki Payı			
Yıl	BDK’ların Net Gelir Tahsilatı Toplamı (TL)	GSYİH (TL)	BDK’ların Net Gelir Tahsilatı Toplamının GSYİH’ye Oranı
2006	1.408.002.543,31	789.227.555.000	% 0,178
2007	1.585.185.634,00	880.460.879.000	% 0,180
2008	1.746.620.225,00	994.782.858.000	% 0,175
2009	1.811.075.522,94	999.191.848.000	% 0,181
2010	1.892.751.661,75	1.160.013.978.000	% 0,163
2011	1.892.505.000,00	1.394.477.166.000	% 0,135
2012	2.338.031.483,84	1.569.672.115.000	% 0,148
2013	2.678.061.379,63	1.809.713.087.000	% 0,147
2014	3.192.351.943,92	2.044.465.876.000	% 0,156
2015	3.529.411.145,27	2.337.529.940.000	% 0,150

(*) Şeker Kurumu hariçtir.

(**) KGK, 2013 yılından itibaren dahildir.

Kaynak: T.C. Sayıştay Başkanlığı Genel Uygunluk Bildirimi ve Uygulama Sonuçları Raporları (Genel Uygunluk Bildirimi Eki Raporlar) (Yıllar: 2006- 2015) <http://www.sayistay.gov.tr/rapor/UygunlukRapor.asp> Erişim: 16.04.2015; Türkiye İstatistik Kurumu Gayrisafi yurtiçi hasıla, harcama yöntemiyle cari fiyatlarla (değer, pay, değişim oranı), 1998-2015, www.tuik.gov.tr Erişim: 20.07.2017 adreslerinden edinilen bilgilerle hazırlanmıştır.

Yukarıdaki tabloda, Türkiye’deki Bağımsız Düzenleyici Kurulların net gelir tahsilatı toplamının Gayri Safi Yurt İçi Hasıla içindeki payına ilişkin bilgiler yer almaktadır. Söz konusu tablodaki verilerin incelenmesi neticesinde, Bağımsız Düzenleyici Kurulların gelirlerinin GSYİH’ya oranı 2006 yılında %0,178 iken 2009’da % 0,181 ile en yüksek düzeyine ulaşmış; 2010 yılından itibaren ise azalma eğilimine girerek 2015’te % 0,150 olarak gerçekleşmiştir. Böylece, Bağımsız Düzenleyici Kurulların toplam gelirlerinin GSYİH’a oranı 2006-2015 arasındaki 11 yıllık süreçte azalmıştır.

Tablo 23: Türkiye’de Bağımsız Düzenleyici Kurulların Toplam Bütçe Giderleri ve Gayri Safi Yurtiçi Hasıla İçindeki Payı

Yıl	BDK’ların Toplam Giderleri(*, **) (TL)	GSYİH (TL)	BDK’ların Toplam Giderlerinin GSYİH’ye Oranı
2006	1.150.574.838	789.227.555.000	% 0,145
2007	1.437.179.058	880.460.879.000	% 0,163
2008	1.728.388.441	994.782.858.000	% 0,173
2009	1.923.611.108	999.191.848.000	% 0,192
2010	1.949.287.082	1.160.013.978.000	% 0,168
2011	1.902.505.000	1.394.477.166.000	% 0,136
2012	2.027.897.000	1.569.672.115.000	% 0,129
2013	2.363.741.000	1.809.713.087.000	% 0,130
2014	3.003.844.000	2.044.465.876.000	% 0,146
2015	3.212.692.000	2.337.529.940.000	% 0,137

(*) Şeker Kurumu hariçtir.

(**) 2013 yılına kadar Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu hariçtir.

Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü “Merkezi Yönetim Bütçesine Dahil Kurumların Yıllar İtibariyle Ödenek (A) Cetveli İcmalleri (2006-2012) Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Ödenek (A) Cetveli İcmali

Türkiye İstatistik Kurumu Gayrisafi yurtiçi hasıla, harcama yöntemiyle cari fiyatlarla (değer, pay, değişim oranı), 1998-2015, www.tuik.gov.tr Erişim: 20.07.2017 adreslerinden edinilen bilgilerle hazırlanmıştır.

Yukarıdaki Tablo 23’te ise, Türkiye’deki Bağımsız Düzenleyici Kurulların toplam giderlerinin Gayri Safi Yurt İçi Hasıla içindeki payına ilişkin bilgiler yer almaktadır. Söz konusu tablodaki verilerin incelenmesi neticesinde, Bağımsız Düzenleyici Kurulların giderlerinin GSYİH’ya oranı 2006 yılında %0,145 iken 2007 ve 2008 yılları arasında artış göstermiş, 2010 yılından itibaren ise azalarak 2015’te % 0,137 olarak gerçekleşmiştir. Böylece, Bağımsız Düzenleyici Kurulların toplam giderleri 2006-2015 arasındaki 11 yıllık süreçte azalmıştır.

5.1.4.6.3. Türkiye'de Bağımsız Düzenleyici Kurulların Merkezi Yönetim Bütçesindeki Yeri

TABLO 24: Türkiye’de Bağımsız Düzenleyici Kurulların Gelirlerinin Merkezi Bütçe Gelirleri içindeki payı

	BDK’ların Net Bütçe Gelirleri Toplamı (TL)	Merkezî Yönetim Bütçe Gelirleri Toplamı (Net) (*)	BDK’ların Brüt Bütçe Gelirleri Toplamı içindeki payı
2006	1.407.021.755,52	181.449.887.938,57	% 0,775
2007	1.585.185.634,47	200.343.683.212,86	% 0,791
2008	1.746.620.225,00	220.898.459.881,38	% 0,790
2009	1.923.611.108,00	276.088.760.474,00	% 0,696
2010	1.949.287.082,00	301.656.587.292,00	% 0,646
2011	2.095.475.124,43	327.700.502.901,60	% 0,639
2012	2.338.031.483,84	376.098.335.304,13	% 0,621
2013	2.678.061.379,63	438.617.026.378,56	% 0,610
2014	2.283.938.701,91	425.382.786.362,31	% 0,536
2015	2.491.545.359,74	482.779.899.561,53	% 0,516

(*) Genel bütçe, özel bütçe ve BDK’ların net gelirlerinden oluşmaktadır.

(**) Şeker Kurumu hariçtir.

(**) KGK, 2013 yılından itibaren dahildir.

Kaynak: T.C. Sayıştay Başkanlığı Genel Uygunluk Bildirimi ve Uygulama Sonuçları Raporları (Genel Uygunluk Bildirimi Eki Raporlar) (Yıllar: 2006- 2015)
<http://www.sayistay.gov.tr/rapor/UygunlukRapor.asp> adresinden edinilen bilgilerle hazırlanmıştır. Erişim: 16.04.2015 ve 14.09.2017

Yukarıdaki tabloda, Türkiye’deki Bağımsız Düzenleyici Kurulların net bütçe gelirleri toplamının merkezi yönetim bütçe gelirleri toplamı içindeki payına ilişkin bilgiler yer almaktadır. Söz konusu tablodaki verilerin incelenmesi neticesinde, Bağımsız Düzenleyici Kurulların net bütçe gelirlerinin merkezi yönetim bütçe gelirleri toplamına oranı 2006 yılında % 0,775 iken 2007’de % 0,790 ile en yüksek düzeyine ulaşmış; 2008 yılından itibaren ise sürekli azalarak 2015’te % 0,516 olarak gerçekleşmiştir. Böylece, Bağımsız Düzenleyici Kurulların net bütçe gelirlerinin merkezi yönetim bütçe gelirlerine oranı 2006-2015 arasındaki 11 yıllık süreçte azalmıştır.

Tablo 25: Türkiye Bağımsız Düzenleyici Kurulların Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri içindeki payı

	BDK'ların Brüt Bütçe Giderleri Toplamı (*) TL	Merkezî Yönetim Bütçe Giderleri Toplamı (Brüt) (*)	BDK'ların Brüt Bütçe Giderleri Toplamı içindeki payı
2006	1.330.225.848,52	186.639.467.905,13	%0,712
2007	1.473.982.406,01	214.341.910.821,27	%0,687
2008	1.692.598.319,52	238.275.118.663,08	%0,710
2009	1.819.209.938,32	281.784.894.216,68	%0,645
2010	1.794.151.438,17	310.054.737.575,81	%0,578
2011	1.999.731.768,15	348.604.743.667,07	%0,573
2012	2.193.643.124,38	406.976.461.668,77	%0,539
2013	2.430.916.918,27	456.796.784.450,74	%0,532
2014	2.962.157.182,46	502.583.735.363,72	%0,589
2015	3.037.046.230,62	572.996.578.559,54	%0,530

(*) Genel bütçe, özel bütçe ve BDK'ların bütçe giderleri toplamı

(**) Şeker Kurumu hariçtir.

(**) KGK, 2013 yılından itibaren dahildir.

Kaynak: T.C. Sayıştay Başkanlığı Genel Uygunluk Bildirimi ve Uygulama Sonuçları Raporları (Genel Uygunluk Bildirimi Eki Raporlar) (Yıllar: 2006-2015)
<http://www.sayistay.gov.tr/rapor/UygunlukRapor.asp> adresinden edinilen bilgilerle hazırlanmıştır. Erişim: 05.05.2015

Diğer taraftan, yukarıda yer alan Tablo 25'te, Türkiye'deki Bağımsız Düzenleyici Kurulların brüt bütçe giderleri toplamının merkezi yönetim bütçe giderleri toplamı içindeki payına ilişkin bilgiler yer almaktadır. Söz konusu tablodaki verilerin incelenmesi neticesinde, Bağımsız Düzenleyici Kurulların brüt bütçe giderlerinin merkezi yönetim bütçe giderleri toplamına oranı 2006 yılında % 0,712 iken azalma eğilime girerek 2015'te % 0,530 olarak gerçekleşmiştir.

TABLO 26: Türkiye’de Bağımsız Düzenleyici Kurulların Toplam Bütçe Giderlerinin Yıllar İçindeki Artış Oranları

	BDK’ların Toplam Giderlerinin Değişim Oranı
2006	--
2007	% 24,91
2008	% 20,35
2009	% 11,21
2010	% 1,33
2011	% -2,40
2012	% 6,59
2013	% 16,56
2014	% 27,08
2015	% 6,95
2016	% 17,98

(*) Şeker Kurumu hariçtir.

(**) KGK, 2013 yılından itibaren dahildir.

Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü “Merkezi Yönetim Bütçesine Dahil Kurumların Yıllar İtibariyle Ödenek (A) Cetveli İcmalleri (2006-2015) Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Ödenek (A) Cetveli İcmali Erişim: 15.04.2015 adresinden edinilen bilgilerle hazırlanmıştır.

Yukarıdaki tabloda, Türkiye’de bağımsız düzenleyici kurulların toplam bütçe giderlerinin yıllar içindeki değişim oranları yer almaktadır. Söz konusu verilere genel olarak bakıldığında istikrarlı bir eğilim göstermediği dikkati çekmektedir. Bununla birlikte, en yüksek artış oranı %27,08 oranı ile 2014 yılında gerçekleşmiş, en düşük artış oranları ise 2010 ve 2011 yıllarında olmuştur. Özellikle 2011 yılında Bağımsız Düzenleyici Kurulların toplam giderleri azaldığı için değişim negatif olarak gerçekleşmiştir. Bu durum, 2007 yılından itibaren Bağımsız Düzenleyici Kurullar üzerinde uygulanan tasarruf tedbirlerinden kaynaklanmaktadır.

Tablo 27: Türkiye’de Bağımsız Düzenleyici Kurulların Ekonomik Sınıflandırma Bazında Giderleri (TL)

Yıl	Personel Giderleri	Sosyal Güvenlik Devlet Primi Giderleri	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	Faiz Giderleri	Cari Transfer	Sermaye Gideri	TOPLAM
2006	152.479.931	9.456.378	188.609.150	25.000	658.484.729	141.469.650	1.150.574.838
2007	175.124.235	37.772.358	235.953.014	24.000	810.721.351	177.584.100	1.437.179.058
2008	218.766.489	23.221.688	284.191.955	50.000	1.019.444.509	184.013.800	1.729.688.441
2009	217.234.699	14.298.823	251.186.964	30.000	1.250.196.362	190.664.260	1.923.611.108
2010	243.399.218	26.118.460	230.662.622	50.500	1.320.296.082	128.760.200	1.949.287.082
2011	276.153.600	25.684.000	248.029.400	30.000	1.143.768.000	208.840.000	1.902.505.000
2012	320.858.600	28.198.000	288.263.000	0	1.186.871.400	203.706.000	2.027.897.000
2013	386.276.000	34.298.000	408.670.000	0	1.283.034.000	251.463.000	2.363.741.000
2014	425.098.000	38.079.000	542.121.000	0	1.710.812.000	287.734.000	3.003.844.000
2015	485.756.000	51.044.000	524.696.000	0	1.650.089.000	501.107.000	3.212.692.000
2016	542.309.000	57.372.000	562.227.000	0	2.150.703.000	478.008.000	3.790.619.000

(*) Şeker Kurumu hariçtir.

(**) KGK 2013 yılından itibaren dahildir.

Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü “Merkezi Yönetim Bütçesine Dahil Kurumların Yıllar İtibariyle Ödenek (A) Cetveli İcmalleri (2006-2013) Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Ödenek (A) Cetveli İcmali <http://www.bumko.gov.tr/TR,167/merkezi-yonetim-butcesine-dahil-kurumlarin-yillar-itiba-.html> Erişim: 08.05.2015 ve 19.07.2017 adresinden edinilen bilgilerle hazırlanmıştır.

Türkiye’deki Bağımsız Düzenleyici Kurulların merkezi yönetim bütçesindeki giderlerinin ekonomik sınıflandırma bazında kategorizasyonuna ilişkin bilgiler yukarıdaki tabloda yer almaktadır. Buna göre, ilgili yıl içerisinde tüketilecek olan ve karşılıksız olarak devlet tarafından aktarılan bir tutarı ifade eden cari transferler en büyük gider kalemini oluşturmaktadır.

Cari transferleri ise büyüklüklerine göre sırasıyla, mal ve hizmet alım giderleri, personel giderleri, sermaye gideri, sosyal güvenlik devlet primi giderleri, faiz gideri⁶¹ ve sermaye transferi⁶² takip etmektedir.

Bağımsız Düzenleyici Kurulların merkezi yönetim bütçesi içerisindeki giderlerinin toplamına bakıldığında ise, 2006 yılından 2016 yılına kadar geçen 11 yıllık süre zarfında, toplam giderlerin 2,29 katına ulaştığı görülmektedir. Bu artışta, 2012 yılında KGK’nın kurulması ile birlikte, Bağımsız Düzenleyici Kurul sayısındaki 1 adet artışın da etkisi olduğu dikkate alınmalıdır.

Öte yandan, Türkiye’deki Bağımsız Düzenleyici Kurulların merkezi yönetim bütçesi içerisindeki fonksiyonel sınıflandırmasının incelenmesi bir diğer önemli gösterge olarak karşımıza çıkmaktadır. Söz konusu sınıflandırmaya ilişkin bilgiler aşağıdaki tabloda yer almaktadır.

⁶¹ Faiz gideri, 2012 yılından sonra bulunmamaktadır.

⁶² Sermaye transferi, 2006 yılından sonra bulunmadığı için tabloya dahil edilmemiştir.

Tablo 28: Türkiye’de Bağımsız Düzenleyici Kurulların Merkezi Yönetim Bütçesi İçindeki Fonksiyonel Sınıflandırmaları (TL)

Yıl	Genel Kamu Hizmetleri	Savunma Hizmetleri	Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri	Ekonomik İşler ve Hizmetler	Sağlık Hizmetleri	Dinlenme, Kültür ve Din Hizmetleri	TOPLAM
2006	181.476.667	1.176.579	2.496.000	897.030.692	19.000	68.375.900	1.150.574.838
2007	236.211.933	2.321.850	32.089.000	1.045.221.275	29.000	121.306.000	1.437.179.058
2008	333.239.588	2.451.720	35.083.000	1.308.019.633	0	50.894.500	1.729.688.441
2009	276.743.624	993.435	27.335.000	1.584.321.049	0	34.218.000	1.923.611.108
2010	274.122.590	1.410.000	34.764.760	1.610.153.732	0	28.836.000	1.949.287.082
2011	324.506.200	1.280.000	37.993.000	1.503.295.300	0	25.330.500	1.902.505.000
2013	377.459.000	35.000	101.495.000	1.849.400.000	0	35.352.000	2.363.741.000
2014	711.661.000	110.000	197.653.000	2.057.146.000	0	37.274.000	3.003.844.000
2015	543.679.000	100.000	170.176.000	2.457.288.000	0	41.449.000	3.212.692.000
2016	556.158.000	65.000	157.841.000	3.029.363.000	0	47.192.000	3.790.619.000

(*) 2012 verilerine ulaşılamamıştır.

(**) Şeker Kurumu hariçtir.

(***) 2013 yılına kadar Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu hariçtir.

Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü “Merkezi Yönetim Bütçesine Dahil Kurumların Yıllar İtibariyle Ödenek (A) Cetveli İcmalleri (2006-2013) Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Ödenek (A) Cetveli İcmali <http://www.bumko.gov.tr/TR,167/merkezi-yonetim-butcesine-dahil-kurumlarin-yillar-itiba-.html> Erişim: 08.05.2015 ve 20.07.2017 adresinden edinilen bilgilerle hazırlanmıştır.

Yukarıdaki tabloda da görüldüğü üzere, Türkiye’deki Bağımsız Düzenleyici Kurulların merkezi yönetim bütçesi içerisindeki fonksiyonel sınıflandırmasında, en büyük kalemi ekonomik işler ve hizmetler⁶³ oluşturmaktadır.

Ekonomik işler ve hizmetleri ise, büyüklüklerine göre sırasıyla, genel kamu hizmetleri⁶⁴, kamu düzeni ve güvenlik hizmetleri, dinlenme kültür ve din hizmetleri⁶⁵ ve savunma hizmetleri takip etmektedir.

Fonksiyonel sınıflandırmanın toplamına bakıldığında ise, 2006 yılından 2016 yılına kadar geçen süre zarfında, toplam rakamın 2,29 katına ulaştığı görülmektedir. Bu artışta, 2012 yılında KGK’nın kurulması ile birlikte, Bağımsız Düzenleyici Kurul sayısındaki 1 adet artışın da etkisi olduğu dikkate alınmalıdır.

TABLO 29: Türkiye’de Bağımsız Düzenleyici Kurulların Net Gelir Tahsilatları Toplamının Yıllar İçerisindeki Artış Oranları	
Yıl	BDK’ların Net Gelir Tahsilatları Toplamının Artış Oranı
2006	--
2007	% 7,99
2008	% 10,18
2009	% 3,69
2010	% 4,51
2011	% 5,51
2012	% 23,54
2013	% 14,54
2014	% 19,20
2015	% 10,55

(*) Şeker Kurumu hariçtir.

(**) KGK, 2013 yılından itibaren dahildir.

Kaynak: T.C. Sayıştay Başkanlığı Genel Uygunluk Bildirimi ve Uygulama Sonuçları Raporları (Genel Uygunluk Bildirimi Eki Raporlar) (Yıllar: 2006- 2015)
<http://www.sayistay.gov.tr/rapor/UygunlukRapor.asp> Erişim: 16.04.2015

Yukarıdaki tabloda, Türkiye’deki Bağımsız Düzenleyici Kurulların net gelir tahsilatı toplamının yıllara göre artış oranlarına ilişkin bilgiler yer almaktadır. Buna göre, en yüksek artış oranı % 23,54 ile 2012 yılında, en düşük artış oranı ise, % 3,69 ile 2009 yılında gerçekleşmiştir.

⁶³ RTÜK dışında tüm BDK’lar yer almaktadır.

⁶⁴ KGK dışında tüm BDK’lar yer almaktadır.

⁶⁵ Sadece RTÜK yer almaktadır.

Tablo 30: Türkiye’de Bağımsız Düzenleyici Kurulların Bütçe Gelirlerinin Artış Oranları ile Merkezi Yönetim Bütçe Gelirlerinin Artış Oranlarının Karşılaştırılması

	BDK’ların Bütçe Gelirleri Toplamının Artış Oranı	Merkezî Yönetim Bütçe Gelirlerinin Artış Oranı
2006	--	--
2007	% 7,99	% 10,41
2008	% 10,18	% 10,26
2009	% 3,69	% 24,98
2010	% 4,51	% 9,26
2011	% 5,51	% 8,63
2012	% 23,54	% 14,76
2013	% 14,54	% 16,62
2014	-%14,71	-% 3,01
2015	% 9,08	% 13,49

(*) Şeker Kurumu hariçtir.

(**) KKG, 2013 yılından itibaren dahildir.

Kaynak: T.C. Sayıştay Başkanlığı Genel Uygunluk Bildirimi ve Uygulama Sonuçları Raporları (Genel Uygunluk Bildirimi Eki Raporlar) (Yıllar: 2006- 2015)
<http://www.sayistay.gov.tr/rapor/UygunlukRapor.asp> Erişim: 16.04.2015

Yukarıdaki tabloda, Türkiye’deki Bağımsız Düzenleyici Kurulların bütçe gelirleri toplamının yıllara göre artış oranları ile merkezi yönetim bütçe gelirlerinin artış oranlarına ilişkin bilgiler yer almaktadır. Tablonun incelenmesinden, her iki artış oranlarının karşılaştırıldığında 2014 yılı dışında tüm yıllarda her iki oranın da arttığı, 2014 yılında ise hem Bağımsız Düzenleyici Kurul bütçe gelirlerinin hem de merkezi yönetim bütçe gelirlerinin azaldığı ancak Bağımsız Düzenleyici Kurul bütçe gelirlerindeki azalmanın merkezi yönetim bütçe gelirlerine oranla daha fazla olduğu dikkati çekmektedir. Her iki sütundaki artış oranlarına bakıldığında, oranların paralel bir seyir izlemediği, özellikle 2009, 2010, 2012 ve 2015 yıllarındaki artış oranlarının birbirinden oldukça farklı olduğu görülmektedir. Merkezi yönetim bütçe gelirlerindeki en yüksek artış oranı % 24,98 ile 2009 yılında, Bağımsız Düzenleyici Kurul bütçe gelirleri toplamındaki en yüksek artış oranı ise, % 23,54 ile 2012 yılında gerçekleşmiştir.

TABLO 31: Türkiye’de Bağımsız Düzenleyici Kurulların Bütçe Giderlerinin Artış Oranları ile Merkezi Yönetim Bütçe Giderlerinin Artış Oranlarının Karşılaştırılması

	BDK’ların Toplam Giderlerinin Artış Oranı	Merkezî Yönetim Bütçe Giderlerinin Artış Oranı
2006	--	--
2007	% 24,91	% 14,84
2008	% 20,35	% 8,78
2009	% 11,21	% 18,26
2010	% 1,33	% 10,03
2011	- % 2,40	% 12,43
2012	% 6,59	% 16,74
2013	% 16,56	% 12,24
2014	% 27,08	% 10,02
2015	% 6,95	% 14,01

(*) Şeker Kurumu hariçtir.

(**) KGK, 2013 yılından itibaren dahildir.

Kaynak: T.C. Sayıştay Başkanlığı Genel Uygunluk Bildirimi ve Uygulama Sonuçları Raporları (Genel Uygunluk Bildirimi Eki Raporlar) (Yıllar: 2006- 2015)
<http://www.sayistay.gov.tr/rapor/UygunlukRapor.asp> Erişim: 16.04.2015

Yukarıdaki tabloda, Türkiye’deki Bağımsız Düzenleyici Kurulların toplam giderlerinin yıllara göre artış oranları ile merkezi yönetim bütçe giderlerinin artış oranlarına ilişkin bilgiler yer almaktadır. Tablonun incelenmesinden, merkezi yönetim bütçe giderlerinin her yıl çeşitli oranlarda arttığı; 2011 yılında ise, Bağımsız Düzenleyici Kurulların toplam giderlerinin azalış gösterdiği görülmektedir. Her iki sütundaki artış oranlarına bakıldığında, gelir oranlarına benzer bir durum ortaya çıktığı ve giderlerdeki artış oranlarının paralel bir seyir izlemediği ve neredeyse tüm yıllarındaki artış oranlarının birbirinden oldukça farklı olduğu görülmektedir. Merkezi yönetim bütçe giderlerindeki en yüksek artış oranı % 18,26 ile 2009 yılında, Bağımsız Düzenleyici Kurul toplam giderlerindeki en yüksek artış oranı ise, % 27,08 ile 2014 yılında gerçekleşmiştir.

5.1.4.6.4. Türkiye'de Bağımsız Düzenleyici Kurulların Merkezi Yönetim Bütçe Ödenekleri İçindeki Yeri

TABLO 32: Türkiye’de Bağımsız Düzenleyici Kurulların Başlangıç Ödeneklerinin Merkezi Yönetim Bütçesi Başlangıç Ödenekleri içindeki payı

	BDK'ların Merkezi Yönetim Bütçesi Başlangıç Ödenekleri Toplamı (**) (TL)	Merkezî Yönetim Bütçesi Başlangıç Ödenekleri Toplamı (*) (TL)	BDK'ların Başlangıç Ödenekleri Toplamı içindeki payı
2006	1.150.574.838,00	182.610.338.251,00	% 0,630
2007	1.437.179.058,00	215.059.364.459,00	% 0,668
2008	1.729.688.441,00	233.956.370.463,00	% 0,739
2009	1.923.611.108,00	276.088.760.474,00	% 0,696
2010	1.949.287.082,00	286.981.303.810,00	% 0,646
2011	1.902.505.000,00	335.149.875.830,00	% 0,567
2012	2.027.897.000,00	385.485.625.921,00	% 0,526
2013	2.363.741.000,00	444.070.912.450,00	% 0,532
2014	3.003.844.000,00	480.047.818.000,00	% 0,625
2015	3.212.692.000,00	520.445.679.000,00	% 0,617

(*) Genel bütçe, özel bütçe ve BDK başlangıç bütçe ödenekleri toplamı

(**) Şeker Kurumu hariçtir.

(**) KGK, 2013 yılından itibaren dahildir.

Kaynak: T.C. Sayıştay Başkanlığı Genel Uygunluk Bildirimi ve Uygulama Sonuçları Raporları (Genel Uygunluk Bildirimi Eki Raporlar) (Yıllar: 2006- 2015)
<http://www.sayistay.gov.tr/rapor/UygunlukRapor.asp> Erişim: 16.04.2015 ve 14.09.2017 adresinden edinilen bilgilerle hazırlanmıştır.

Yukarıdaki tabloda, Türkiye’deki Bağımsız Düzenleyici Kurulların merkezi yönetim bütçesi içerisindeki başlangıç ödenekleri ile genel bütçeli idareler, özel bütçeli idareler ve Bağımsız Düzenleyici Kurulların başlangıç bütçe ödeneklerinden oluşan merkezi yönetim başlangıç bütçe ödeneğinin yıllara göre durumuna ilişkin bilgiler yer almaktadır. Tablonun incelenmesinden, hem Bağımsız Düzenleyici Kurulların hem de merkezi yönetimin başlangıç bütçe ödeneklerinin her yıl artış gösterdiği görülmektedir. Diğer taraftan, Bağımsız Düzenleyici Kurul başlangıç ödenekleri toplamının merkezi yönetim bütçesi başlangıç ödenekleri toplamı içindeki payına bakıldığında, en yüksek oranın % 0,739 ile 2008 yılında gerçekleştiği, bir başka ifadeyle Bağımsız Düzenleyici Kurullara en yüksek başlangıç ödeneğinin 2008 yılında ayrıldığı, en düşük başlangıç ödeneğinin ise % 0,526 oranı ile 2012 yılında ayrıldığı gözlenmektedir. Ancak, genel olarak Bağımsız Düzenleyici Kurullara merkezi yönetim başlangıç bütçesi içinde ayrılan pay genel bütçeli idareler ve özel bütçeli idarelere göre çok daha düşüktür.

Tablo 33: Türkiye’de Bağımsız Düzenleyici Kurulların Yılsonu Ödeneklerinin Merkezi Yönetim Bütçesi Yılsonu Ödenekleri içindeki payı

	BDK’ların Merkezi Yönetim Bütçesi Yıl Sonu Ödenekleri Toplamı (**) (TL)	Merkezî Yönetim Bütçesi Yıl Sonu Ödenekleri Toplamı (*)	BDK’ların Yıl Sonu Ödenekleri Toplamı içindeki payı
2006	1.456.405.760,09	194.137.070.690,33	% 0,750
2007	1.670.330.918,86	225.527.987.131,47	% 0,740
2008	1.896.890.198,00	251.556.910.542,38	% 0,754
2009	1.986.043.812,00	288.641.458.927,70	% 0,688
2010	2.054.367.082,00	317.140.873.394,17	% 0,647
2011	2.141.073.686,00	363.498.455.681,28	% 0,589
2012	2.347.637.000,00	414.646.040.196,09	% 0,566
2013	2.739.110.334,08	473.733.193.437,13	% 0,578
2014	3.598.171.784,26	519.851.067.170,64	% 0,692
2015	3.697.624.917,88	571.125.844.536,20	% 0,647

(*) Genel bütçe, özel bütçe ve BDK yıl sonu bütçe ödenekleri toplamı

(**) Şeker Kurumu hariçtir.

(**) KGK, 2013 yılından itibaren dahildir.

Kaynak: T.C. Sayıştay Başkanlığı Genel Uygunluk Bildirimi ve Uygulama Sonuçları Raporları (Genel Uygunluk Bildirimi Eki Raporlar) (Yıllar: 2006- 2015)
<http://www.sayistay.gov.tr/rapor/UygunlukRapor.asp> Erişim: 16.04.2015 ve 15.09.2017 adresinden edinilen bilgilerle hazırlanmıştır.

Yukarıdaki tabloda, Türkiye’deki Bağımsız Düzenleyici Kurulların merkezi yönetim bütçesi içerisindeki yılsonu ödenekleri ile genel bütçeli ve özel bütçeli idarelerin ve Bağımsız Düzenleyici Kurulların yılsonu bütçe ödeneklerinden oluşan merkezi yönetim yılsonu bütçe ödeneğinin yıllara göre durumuna ilişkin bilgiler yer almaktadır. Tablonun incelenmesinden, hem Bağımsız Düzenleyici Kurulların hem de merkezi yönetimin yılsonu bütçe ödeneklerinin her yıl artış gösterdiği görülmektedir. Diğer taraftan, Bağımsız Düzenleyici Kurul yılsonu ödenekleri toplamının merkezi yönetim bütçesi yılsonu ödenekleri toplamı içindeki payına bakıldığında, en yüksek oranın başlangıç bütçesinde olduğu gibi % 0,754 ile 2008 yılında gerçekleştiği, bir başka ifadeyle Bağımsız Düzenleyici Kurullara en yüksek yılsonu ödeneğinin 2008 yılında ayrıldığı, en düşük yılsonu ödeneğinin ise, başlangıç bütçesinde olduğu gibi, % 0,566 oranı ile 2012 yılında ayrıldığı gözlenmektedir. Ancak, genel olarak Bağımsız Düzenleyici Kurullara merkezi yönetim yılsonu bütçesi içinde ayrılan pay genel bütçeli idareler ve özel bütçeli idarelere göre çok daha düşüktür.

Tablo 34: Türkiye’de Bağımsız Düzenleyici Kurulların Ödenek Üstü Giderleri

Yıl	BDK'ların Ödenek Üstü Giderler Toplamı	Merkezî Yönetim Bütçesi Ödenek Üstü Giderler Toplamı (*)	Genel Bütçeli İdarelerin Ödenek Üstü Giderleri	Özel Bütçeli İdarelerin Ödenek Üstü Giderleri
2012	0,00	15.074.821.500,06	15.056.878.194,39	17.943.305,67
2013	0,00	9.343.628.610,39	9.284.415.318,31	59.213.292,08
2014	0,00	14.180.023.267,39	14.179.652.525,19	370.742,20
2015	0,00	31.207.674.496,12	31.207.551.183,33	123.312,79

(*) Genel bütçe, özel bütçe ve BDK ödenek üstü giderler toplamı

(**) Şeker Kurumu hariçtir.

(**) KGK, 2013 yılından itibaren dahildir.

Kaynak: T.C. Sayıştay Başkanlığı Genel Uygunluk Bildirimi ve Uygulama Sonuçları Raporları (Genel Uygunluk Bildirimi Eki Raporlar) (Yıllar: 2012- 2015)
<http://www.sayistay.gov.tr/rapor/UygunlukRapor.asp> adresinden edinilen bilgilerle hazırlanmıştır.
 Erişim: 16.04.2015 ve 15.09.2017

Yukarıdaki tabloda, Türkiye’deki Bağımsız Düzenleyici Kurulların, genel bütçeli idarelerin ve özel bütçeli idarelerin ödenek üstü giderleri ile merkezi yönetim bütçesi ödenek üstü giderler toplamına ilişkin bilgiler 2012-2015 yılları itibariyle yer almaktadır. Tablonun incelenmesinden, Bağımsız Düzenleyici Kurulların hiç ödenek üstü gider kullanmadığı görülmektedir. Öte yandan, hem genel bütçeli idareler, hem de özel bütçeli idareler her yıl ödenek üstü kullanmışlardır.

5.1.4.6.5. Türkiye’de Bağımsız Düzenleyici Kurulların Merkezi Yönetim Bütçe Dengesi İçindeki Yeri

Aşağıda yer alan Tablo 35’te Türkiye’de genel bütçeli idarelerin, özel bütçeli idarelerin ve Bağımsız Düzenleyici Kurulların 2006-2015 döneminde merkezi yönetim bütçe gelirleri ve giderleri ile gelir veya gider fazlaları yer almaktadır. Dikkati çeken ilk husus, incelenen dönemin tamamında, Bağımsız Düzenleyici Kurulların gelir fazlası elde etmesidir. İkinci olarak, genel bütçeli idarelerde dönemin tamamında gider fazlası görülmektedir. Özel bütçeli idareler açısından bakıldığında ise, durum değişiklik göstermekte olup, 2011, 2012, 2014 ve 2015 yıllarında gider fazlası, diğer yıllarda gelir fazlası bulunmaktadır. Bu doğrultuda, Bağımsız Düzenleyici Kurulların gelir fazlalarının da 5018 sayılı Kanun gereği 3 aylık dönemler itibariyle bütçeye aktarıldığı dikkate alındığında, Bağımsız Düzenleyici Kurulların merkezi bütçeye ilave bir yük getirmediği sonucuna ulaşmak mümkündür.

Tablo 35: Türkiye’de Yıllar İtibariyle Merkezi Yönetim Bütçe Dengesi

		Merkezi Yönetim Bütçe Gelirleri (TL)	Merkezî Yönetim Bütçe Giderleri (TL)	Fark (TL)	Açıklama
2006	Genel Bütçeli İdareler	169.315.824.704,10	175.084.120.528,92	-5.768.295.824,82	Bütçe gider fazlası
	Özel Bütçeli İdareler	10.727.041.478,95	10.225.121.527,69	501.919.951,26	Bütçe gelir fazlası
	BDK’lar	1.407.021.755,52	1.330.225.848,52	76.795.907,00	Bütçe gelir fazlası
2007	Genel Bütçeli İdareler	185.715.244.477,55	200.206.449.414,00	- 14.491.204.936,45	Bütçe gider fazlası
	Özel Bütçeli İdareler	13.043.253.100,84	12.661.479.001,26	381.774.099,58	Bütçe gelir fazlası
	BDK’lar	1.585.185.634,47	1.473.982.406,01	111.203.228,46	Bütçe gelir fazlası
2008	Genel Bütçeli İdareler	204.183.680.877,54	222.055.561.266,14	-17.871.880.388,60	Bütçe gider fazlası
	Özel Bütçeli İdareler	14.968.158.778,84	14.526.959.077,42	441.199.701,42	Bütçe gelir fazlası
	BDK’lar	1.746.620.225,00	1.692.598.319,52	54.021.905,48	Bütçe gelir fazlası
2009	Genel Bütçeli İdareler	209.484.497.597,67	262.597.514.551,99	-53.113.016.954,32	Bütçe gider fazlası
	Özel Bütçeli İdareler	18.495.925.775,29	17.368.169.726,37	1.127.756.048,92	Bütçe gelir fazlası
	BDK’lar	1.811.075.522,94	1.819.209.938,32	-8.134.415,38	Bütçe gider fazlası
2010	Genel Bütçeli İdareler	246.869.332.645,47	288.191.563.587,45	-41.322.230.941,98	Bütçe gider fazlası
	Özel Bütçeli İdareler	20.937.531.582,00	20.069.022.550,19	868.509.031,81	Bütçe gelir fazlası
	BDK’lar	1.892.751.661,75	1.794.151.438,17	98.600.223,58	Bütçe gelir fazlası
2011	Genel Bütçeli İdareler	288.103.107.802,31	307.039.341.688,16	-18.936.233.885,85	Bütçe gider fazlası
	Özel Bütçeli İdareler	37.501.919.974,86	39.566.670.210,76	-2.063.750.235,90	Bütçe gider fazlası
	BDK’lar	2.095.475.124,43	1.999.731.768,15	95.743.356,28	Bütçe gelir fazlası
2012	Genel Bütçeli İdareler	323.229.596.741,89	353.641.946.589,96	-30.412.349.848,07	Bütçe gider fazlası
	Özel Bütçeli İdareler	50.530.707.078,40	51.140.871.954,43	-610.164.876,03	Bütçe gider fazlası
	BDK’lar	2.338.031.483,84	2.193.643.124,38	144.388.359,46	Bütçe gelir fazlası
2013	Genel Bütçeli İdareler	377.342.211.000,76	397.275.131.828,49	-19.932.920.827,73	Bütçe gider fazlası
	Özel Bütçeli İdareler	58.596.753.998,17	57.090.735.703,98	1.506.018.294,19	Bütçe gelir fazlası
	BDK’lar	2.678.061.379,63	2.430.916.918,27	247.144.461,36	Bütçe gelir fazlası
2014	Genel Bütçeli İdareler	410.959.775.747,90	434.265.539.080,16	-23.305.763.332,26	Bütçe gider fazlası
	Özel Bütçeli İdareler	65.331.963.697,09	65.356.039.101,10	-24.075.404,01	Bütçe gider fazlası
	BDK’lar	3.192.351.943,92	2.962.157.182,46	230.194.761,46	Bütçe gelir fazlası
2015	Genel Bütçeli İdareler	466.679.074.745,44	491.864.454.769,49	-25.185.380.024,05	Bütçe gider fazlası
	Özel Bütçeli İdareler	72.280.086.613,73	78.095.077.559,43	-5.814.990.945,70	Bütçe gider fazlası
	BDK’lar	3.529.411.145,27	3.037.046.230,62	492.364.914,65	Bütçe gelir fazlası

Kaynak: T.C. Sayıştay Başkanlığı Genel Uygunluk Bildirimi ve Uygulama Sonuçları Raporları (Genel Uygunluk Bildirimi Eki Raporlar) (Yıllar: 2006-2015)
<http://www.sayistay.gov.tr/rapor/UygunlukRapor.asp> Erişim: 05.05.2015 adresinden edinilen bilgilerle hazırlanmıştır.

Son olarak, Bağımsız Düzenleyici Kurulların gelir fazlalarına daha yakından bakmakta yarar görülmektedir. Bu bağlamda, aşağıdaki tabloda, Türkiye’deki Bağımsız Düzenleyici Kurulların merkezi yönetim bütçesi içindeki gelir fazlalarının durumuna ilişkin bilgiler yer almaktadır. Buna göre, Bağımsız Düzenleyici Kurulların incelenen 2006-2015 döneminde her yıl gelir fazlası verdiği görülmektedir. Gelir fazlası miktarları yıllara göre değişkenlik göstermekle birlikte, 2006-2013 döneminde artış gösterdikten sonra, 2014’te 230.194.761,46 ile en düşük seviyesine indiği; ancak, 2015 yılında tekrar yükselerek 2.197.607.582,95 TL ile en yüksek seviyeye çıktığı anlaşılmaktadır.

Tablo 36: Türkiye’de Bağımsız Düzenleyici Kurulların Gelir Fazlası	
	BDK’ların Gelir Fazlası (TL)
2006	636.483.497,00
2007	794.504.986,00
2008	982.481.409,00
2009	1.213.861.154,00
2010	1.288.798.082,00
2011	1.312.215.773,07
2012	1.724.342.129,36
2013	1.781.646.919,59
2014	230.194.761,46
2015	2.197.607.582,95

(*) Genel bütçe, özel bütçe ve BDK ödeneklerinin iptal edilen ödeneklerinin toplamı

(**) Şeker Kurumu hariçtir.

(**) KGK, 2013 yılından itibaren dahildir.

Kaynak: T.C. Sayıştay Başkanlığı Genel Uygunluk Bildirimi ve Uygulama Sonuçları Raporları (Genel Uygunluk Bildirimi Eki Raporlar) (Yıllar: 2006-2015)
<http://www.sayistay.gov.tr/rapor/UygunlukRapor.asp> Erişim: 05.05.2015 adresinden edinilen bilgilerle hazırlanmıştır.

Yukarıda yer alan Tablo 36’da Türkiye’de bağımsız düzenleyici kurulların gelir fazlaları 2006-2015 dönemi için verilmektedir. Söz konusu dönemde Bağımsız Düzenleyici Kurulların hiç gider fazlası vermediği ve gelir fazlalarının 2009 yılından itibaren arttığı görülmektedir. 2013’e kadar yüksek devam eden gelir fazlaları 2014 yılında azalmış olmakla birlikte, 2015 yılında en yüksek düzeyine ulaşmıştır.

ALTINCI BÖLÜM

İŞLEM MALİYETLERİ AÇISINDAN BDDK ve BANKACILIK SEKTÖRÜ UYGULAMA ÖRNEĞİ

6.1. BANKACILIK SEKTÖRÜNDEKİ İŞLEM MALİYETLERİ

Bankalar ve diğer finans kurumları şirketlerin temel finansman kaynağı olmaları ve uluslararası sermaye akışında en büyük kaynak olmaları nedeniyle, işlem maliyetleri ekonomisini etkilemekte; ayrıca, ekonomik istikrarı sağlamaları açısından finansal sistem açısından kilit bir rol oynamaktadır (Georgescu, 2014:48-51).

Esasen, bankaların varlık sebebi, kredi verme ve risk yönetimindeki bilgi kirliliği nedeniyle piyasanın etkin olarak kredi tahsis edememesidir. Bu nedenle, bankalar kredi, faiz ve döviz kuru gibi riskleri üstlenerek, ekonomideki kredi tahsisinin yol açtığı yüksek işlem maliyetlerini bilgi toplamak ve bu bilgiyi işlemek suretiyle düşürmektedir (Georgescu, 2014:48-52). Bankacılık sektörünün kendine has bu yapısı nedeniyle Wallis ve North (1986) bankacılık sistemini "*özgün bir işlem maliyeti endüstrisi*" olarak tanımlamıştır.

Ekonomideki işlem maliyetlerinin ölçülmesine yönelik ilk çalışma Wallis ve North'un 1986 tarihli "*Amerikan ekonomisindeki işlem maliyetlerinin ölçülmesi, 1870-1970*" başlıklı çalışmasıdır. Söz konusu çalışmada, (Wallis ve North,1986:97), doğrudan bankaların işlem maliyetlerine yönelik bir girişim bulunmamakta, ancak bütün ekonomi dönüşüm (üretim) ve işlem olmak üzere iki kısma ayrılarak, işlem kısmında kullanılan toplam kaynakların değeri ölçülerek, ekonominin tamamındaki işlem maliyetlerinin toplam değeri bulunmaktadır.

Wallis ve North'un bu çalışmasından sonra, bankacılık sektöründeki işlem maliyetlerini ölçmeye yönelik ikinci çalışma ise, Polski'nin (2001) "*Amerikan ticari bankacılık sektöründe işlem maliyetlerinin ve örgütsel değişimin ölçülmesi*" başlıklı çalışmasıdır.

Polski'ye (2001:2) göre;

"Bankacılık sektörü işlem maliyetlerinin yoğun olduğu bir sektördür. Bu sektördeki işlem maliyetleri hakkında bir hesaplama yapılabilse de bu hesaplamanın mükemmel olacağını söylemek mümkün değildir."

Bankacılık sektöründe temel olarak iki tür işlem maliyeti bulunmaktadır. Bunlar politik ve ekonomik etkilere bağlı olup, aralarında ters bir ilişki vardır (Polski, 2001:2).

Bankacılık faaliyetleri genel olarak iki tür işlem maliyeti içermektedir. Bunlardan ilki faiz giderleri olup, bankacılık faaliyetlerinde kullanılan fonların maliyetini oluşturmaktadır. İkinci tür işlem maliyetlerini ise, faiz dışı giderler oluşturmakta olup, bilgi ve koordinasyon giderlerini kapsamaktadır (Polski, 2001:4).

Amerikan ticari bankacılık sektörü üzerinde yapılan bir çalışmada, zaman içerisindeki faiz ve faiz dışı giderlerin karşılaştırılması sonucunda, aralarında ters bir ilişki olduğu gözlenmiştir. Bir başka deyişle fon maliyetleri arttığında, bankalar bilgi ve koordinasyon giderlerini azaltmaktadırlar.

Diğer taraftan, Polski'nin belirttiğine göre (2001:4-5);

"Söz konusu çalışmanın ortaya çıkardığı temel sonuçlardan biri bankacılık sektöründe işlem maliyetlerinin ölçülebildiği fakat bu ölçümün mükemmel bir şekilde yapılamadığıdır."

Çalışmanın diğer önemli sonucu ise, işlem maliyetlerinin doğrusal olmayan bir yapı gösterdiği ve döngüsel etkilere maruz kaldığıdır. Bununla birlikte, işlem maliyetleri zaman içerisinde değişim gösterebilmektedir. Bir başka önemli sonuç, işlem maliyetlerinin siyasi ekonomik çevredeki değişimlere hassas olmasıdır. Öte yandan, anılan sonuçlar ve bunlara ilişkin dinamikler hakkında ilave çalışmaya gerek duyulduğu da belirtilmektedir (Polski, 2001:5).

Bankaların asıl var oluş sebebi borç verme ve risk yönetimindeki bilgi eksiklikleri nedeniyle, piyasaların kredi tahsisini etkin bir şekilde yapamamalarıdır. Bankalar, faiz oranı riski, kredi riski ve döviz kuru riskine ilişkin bilginin toplanması, birleştirilmesi ve işlenmesi yoluyla ekonomilerdeki yüksek işlem maliyetlerini düzeltmekte ve iyileştirmektedir (Polski, 2001:12). Bu nedenle, Wallis ve North (1986:101) *"bankacılığı tamamen aracılık veya işlem sektörü"* olarak tanımlamaktadır.

Bankacılık sektöründeki giderler, faiz giderleri, faiz dışı giderler, krediler için ayrılan karşılıklar, gelir vergisi ve diğer giderlerden oluşmaktadır. Krediler için ayrılan karşılıklar, gelir vergisi ve diğer giderler bankaların örgütlenme giderleri olup, tahmin edilmesi ve kontrol altına alınması güç olduğu için işlem maliyeti analizinde kapsam

dışında bırakılmaktadır. Ticari bankalar için geri kalan gider türleri olan faiz giderleri ve faiz dışı giderlerin toplam gelirlere oranı ise işlem maliyetlerindeki değişimi tahmin etmek üzere kullanılmıştır. Bankaların fon maliyetlerini ifade eden faiz giderleri bankaların faaliyetlerini nasıl organize ettikleri ve siyasi ekonomik ortamda nasıl konumlandıkları konusunda bir gösterge niteliğindedir. Faiz dışı giderler ise, personel giderleri, bina, ofis, mobilya vb. giderler ve diğer giderlerden oluşmaktadır. “Diğer giderler” kategorisine yöneticilere ve yönetim kurulu üyelerine ödenen ücretler, sigorta giderleri, yasal giderler, reklam ve halkla ilişkilerle ilgili giderler, denetim giderleri girmektedir (Polski, 2001:17).

Polski'nin çalışmasında (2001:19), ticari bankalarda işlem maliyetleri; faiz giderlerinin toplam gelirler içindeki oranı ile faiz dışı giderlerin toplam gelirler içindeki oranının toplamı olarak hesaplanmıştır.

6.1.1. Türk Bankacılık Sektöründeki İşlem Maliyetleri

Polski'nin Amerikan ticari bankacılık sektörü için yaptığı yukarıda anlatılan çalışma, tez kapsamında Türk bankacılık sektörüne uyarlanmıştır. Ancak, öncelikle belirtmek gerekir ki, Polski'nin de ifade ettiği gibi işlem maliyetlerinin yoğun olduğu bir sektör olan bankacılık sektörü için her ne kadar işlem maliyetlerine ilişkin bir hesaplama yapılabilse de, bu hesaplamanın mükemmel olacağını söylemek mümkün değildir. Çünkü Amerikan bankacılık sektöründe olduğu gibi Türk bankacılık sektöründe de işlem maliyetleri iç ve dış politik ve ekonomik etkilere karşı hassastır.

Ayrıca, bankacılık sektöründeki işlem maliyetlerinin döngüsel etkilere maruz kalan, bir başka deyişle zaman içerisinde değişiklik gösterebilen yapısı da Türk bankacılık sektöründeki işlem maliyetlerinin tam olarak hesaplanamamasının diğer bir nedenidir. Öte yandan, Türk bankacılık sektöründe hesaplanan işlem maliyetleri üzerindeki etkilerin ne kadarının BDDK'nın işlemleri ve düzenlemelerinden, ne kadarının iç ve dış siyasi ve ekonomik çevresel faktörler ile döngüsel etkilerden kaynaklandığını ayırtırmak olası değildir. Tüm bu kısıtlılıklarına ve ilave çalışmalarla geliştirilme potansiyeline rağmen, söz konusu çalışma Türk bankacılık sektörü açısından ilk olma özelliği taşıması bakımından önemlidir.

6.1.1.1. Türkiye’deki Bankalara İlişkin Bilgiler

Bankacılık Kanunu'nun 3. maddesi uyarınca, Türkiye’de faaliyette bulunan bankalar mevduat bankaları, katılım bankaları ve kalkınma ve yatırım bankaları olmak üzere üç türden oluşmaktadır.

Aynı maddenin devamına göre;

Mevduat bankası: ... kendi nam ve hesabına mevduat kabul etmek ve kredi kullandırmak esas olmak üzere faaliyet gösteren kuruluşlar ile yurt dışında kurulu bu nitelikteki kuruluşların Türkiye'deki şubelerini,
Katılım bankası:... özel cari ve katılma hesapları yoluyla fon toplamak ve kredi kullandırmak esas olmak üzere faaliyet gösteren kuruluşlar ile yurt dışında kurulu bu nitelikteki kuruluşların Türkiye'deki şubelerini,
Kalkınma ve yatırım bankası: ...mevduat veya katılım fonu kabul etme dışında; kredi kullandırmak esas olmak üzere faaliyet gösteren ve/veya özel kanunlarla kendilerine verilen görevleri yerine getiren kuruluşlar ile yurt dışında kurulu bu nitelikteki kuruluşların Türkiye'deki şubelerini,
ifade eder.”⁶⁶

Sermaye tiplerine göre ise bankalar, kamusal sermayeli, özel sermayeli ve yabancı sermayeli olabilmektedir. Diğer taraftan, Türkiye’de mevduat toplama yetkisine sahip bazı yabancı banka şubeleri de mevcuttur.

Mevcut durumda, Türkiye’de faaliyette bulunan 44 banka, mevduat toplama yetkisine sahip 6 yabancı banka şubesi ve Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu’na devredilen 2 banka bulunmakta olup, Türkiye’deki bankalara ilişkin ayrıntılı bilgiler için bkz. **EK/7**.

6.1.1.2. Türkiye’deki Bankaların İşlem Maliyetlerinin Hesaplanmasına İlişkin Metodoloji

Çalışmada, Türkiye’deki bankacılık sektörünün bütünü ve bu sektörün alt segmentleri olarak kamu sermayeli mevduat bankaları, özel sermayeli mevduat bankaları ile yabancı sermayeli mevduat bankalarının ayrı ayrı olarak 1990-2015 yılları arasındaki 25 yıllık dönemi alınmıştır.

⁶⁶ bkz.

https://www.bddk.org.tr/WebSitesi/turkce/Mevzuat/Bankacilik_Kanunu/15405411_sayili_bankacilik_kanunu.pdf,
 Erişim tarihi: 19.06.2018

Kalkınma ve yatırım bankalarının mevduat toplama yetkilerinin bulunmaması, katılım bankalarının ise, faizsizlik prensiplerine göre bankacılık faaliyetlerini gerçekleştirmeleri nedeniyle, söz konusu bankalar işlem maliyetleri analizinde kapsam dışında bırakılmıştır. Bu nedenle, analiz “ticari bankacılık” faaliyetleri gerçekleştiren bankalar üzerinden yapılmıştır.

Diğer taraftan, çalışmada özellikle 1990-2015 döneminin seçilmesinin sebebi BDDK’nın 23.06.1999 tarih ve 23734 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan mülga 4389 sayılı Bankalar Kanunu ile kurulması, faaliyetlerine ise 2000 yılı başında başlamasıdır. Bu nedenle, BDDK’nın faaliyete geçişinden önceki 1990-2000 arasındaki 10 yıllık dönem ve BDDK’nın faaliyette bulunduğu 2000-2015 arasındaki dönemin incelenmesi hedeflenmiştir. Çalışmada kullanılan veriler ise, Türkiye Bankalar Birliği’nin “Türkiye’de Bankacılık Sistemi 1959-2015. Haziran 2016” adlı istatistiki raporlamasından alınmıştır.

Çalışma yöntemi olarak, öncelikle faiz geliri ve faiz dışı gelirin toplamından oluşan toplam gelir elde edilmiştir. Faiz geliri, kredilerden alınan faizler, menkul değerlerden alınan faizler, bankalardan alınan faizler, para piyasası işlemlerinden alınan faizlerin toplamından oluşmaktadır. Öte yandan faiz dışı gelir, net ücret ve komisyon gelirleri ile diğer faaliyet gelirlerinin toplanması sonucunda hesaplanmıştır.

Faiz dışı gider, diğer faaliyet giderlerinden oluşmaktadır. Diğer faaliyet giderlerinin alt kırılımı ise temel olarak, personel giderleri, kıdem tazminatı karşılığı, maddi ve maddi olmayan duran varlıklara ilişkin giderler ve diğer işletme giderlerinden (kiralama, bakım onarım, ilan/reklam) oluşmaktadır.

Daha sonra ilk aşamada, faiz giderinin toplam gelire oranı hesaplanarak işlem maliyetlerinin faiz giderinden kaynaklanan kısmı bulunmuştur. Bu nedenle, faizden kaynaklanan işlem maliyetlerine kısaca “*fon maliyeti*” adı verilebilir. Polski’nin de belirttiği gibi, fon maliyeti, bankaların faaliyetlerini nasıl organize ettikleri ve siyasi, ekonomik anlamda nasıl konumlandıkları konusunda bir gösterge niteliğindedir.

İkinci aşama olarak ise, faiz dışı giderin toplam gelire oranı hesaplanmış böylece, işlem maliyetinin faiz dışı giderden kaynaklanan kısmı bulunmuştur. Bu nedenle, faiz dışı

giderden kaynaklanan işlem maliyetleri de kısaca *"yönetim, bilgi toplama ve koordinasyon maliyeti"* olarak adlandırılabilir.

Son olarak, faiz giderinden kaynaklanan işlem maliyeti ve faiz dışı giderden kaynaklanan işlem maliyetinin toplanması suretiyle, toplam işlem maliyetine ulaşılmıştır.



6.1.1.3. Türkiye'deki Kamu Sermayeli Mevduat Bankalarının İşlem Maliyetleri

TABLO 37: Ticari Bankaların İşlem Maliyetleri (Kamusal Sermayeli Mevduat Bankaları) (Bin TL)									
	I.	II.	III=I+II	IV	V=IV/III	VI	VII=VI/III	V+VII	
Yıl	Faiz Geliri(*)	Faiz Dışı Gelir (**)	Toplam Gelir	Faiz Gideri (***)	Faiz Giderinin Toplam Gelire Oranı	Faiz Dışı Gider (****)	Faiz Dışı Giderin Toplam Gelire Oranı		İşlem Maliyeti
1990	15.995	2.164	18.159	12.622	%69,50	4.540	%25,00		%94,50
1991	30.999	2.670	33.669	23.374	%69,42	9.382	%27,86		%97,28
1992	61.507	6.187	67.694	48.167	%71,15	16.850	%24,89		%96,04
1993	93.733	5.665	99.398	64.613	%65,00	28.458	%28,63		%93,63
1994	231.290	10.883	242.173	178.096	%73,54	50.001	%20,64		%94,18
1995	389.754	23.488	413.242	350.206	%84,74	70.481	%17,05		%101,79
1996	941.804	41.767	983.571	775.081	%78,80	218.560	%22,22		%101,02
1997	1.986.687	89.042	2.075.729	1.756.453	%84,61	268.152	%12,91		%97,52
1998	4.234.556	216.605	4.451.161	3.713.211	%83,42	558.922	%12,55		%95,97
1999	9.550.559	700.643	10.251.202	8.699.926	%84,86	995.639	%9,71		%94,57
2000	9.101.918	651.586	9.753.504	7.982.553	%81,84	1.645.841	%16,87		%98,71
2001	21.379.847	872.413	22.252.260	15.192.277	%68,27	4.502.586	%20,23		%88,50
2002	20.402.388	1.663.313	22.065.701	15.523.535	%70,35	2.730.019	%12,37		%82,72
2003	17.758.737	1.345.133	19.103.870	12.577.990	%65,84	2.726.452	%14,27		%80,11
2004	16.189.329	1.398.850	17.588.179	10.030.995	%57,03	2.615.518	%14,87		%71,90
2005	15.232.205	1.882.670	17.114.875	10.131.224	%59,19	2.705.961	%15,81		%75,00
2006	18.409.128	2.415.702	20.824.830	12.052.803	%57,87	3.073.710	%14,75		%72,62
2007	22.226.268	2.448.900	24.675.168	15.160.297	%61,43	3.336.953	%13,52		%74,95
2008	26.574.698	2.513.512	29.088.210	18.371.492	%63,15	4.045.938	%13,90		%77,05
2009	27.422.201	2.347.207	29.769.408	15.167.292	%50,94	4.621.438	%15,52		%66,46
2010	24.624.970	3.757.723	28.382.693	13.348.296	%47,02	5.434.743	%19,14		%66,16
2011	27.486.169	3.890.403	31.376.572	15.877.630	%50,60	6.289.070	%20,04		%70,64
2012	32.558.154	3.691.129	36.249.283	17.096.573	%47,16	7.187.171	%19,82		%66,98
2013	32.795.054	5.571.458	38.366.512	15.437.641	%40,23	8.946.239	%23,31		%63,54
2014	40.989.727	6.009.043	46.998.770	22.619.854	%48,12	10.192.587	%21,68		%69,80
2015	49.337.453	7.129.585	56.467.038	27.679.240	%49,01	12.307.052	%21,79		%70,80

(*) Faiz geliri, kredilerden alınan faizler, menkul değerlerden alınan faizler, bankalardan alınan faizler, para piyasası işlemlerinden alınan faizlerin toplamından oluşmaktadır.

(**) Faiz dışı gelir, net ücret ve komisyon gelirleri ile diğer faaliyet gelirlerinin toplamından oluşmaktadır.

(***) Faiz gideri, mevduata verilen faizler, kredilere verilen faizler ve diğer faiz giderlerinin toplamından oluşmaktadır.

(****) Faiz dışı gider, diğer faaliyet giderlerinden oluşmaktadır. Diğer faaliyet giderlerinin alt kırılımı ise temel olarak, personel giderleri, kıdem tazminatı karşılığı, maddi ve maddi olmayan duran varlıklara ilişkin giderler ve diğer işletme giderlerinden (kiralama, bakım onarım, ilan/reklam) oluşmaktadır.

Kaynak: Türkiye Bankalar Birliği'nin "Türkiye'de Bankacılık Sistemi 1959-2015. Haziran 2016" başlıklı istatistiki raporlamasından yararlanılarak hesaplanmıştır.

Türkiye’deki kamu sermayeli mevduat bankalarının işlem maliyetlerine ilişkin bilgiler yukarıdaki tabloda yer almaktadır. Söz konusu tablonun incelenmesinden, faiz giderinin toplam gelire oranı olarak ifade edilen işlem maliyetlerinin (fon maliyetinin) 1990 yılında %69,5 oranı ile başlayıp, 2000 yılına kadar yükselen bir eğilim göstererek %81,84 oranına ulaştıktan sonra, 2001 yılından itibaren sürekli azaldığı ve 2015 yılında %49,01 olarak gerçekleştiği görülmektedir.

Faiz dışı giderin toplam gelire oranı olarak ifade edilen işlem maliyetlerinin (yönetim, bilgi toplama ve koordinasyon maliyetinin) ise, 1990 yılında %25’lik bir orandan sonra 2010 yılına kadar birkaç istisnai yıl dışında azalarak %15,52’ye gerilediği; ancak, 2010’dan itibaren tekrar artışa geçerek 2015 yılında %21,79’a ulaştığı görülmektedir.

Öte yandan, faiz giderinden kaynaklanan işlem maliyetleri ve faiz dışı giderden kaynaklanan işlem maliyetlerinin toplamından oluşan toplam işlem maliyetleri, 1990 yılında %94,50 gibi oldukça yüksek bir oranla başladıktan sonra 2000 yılına kadar çok yüksek seyretmiş, hatta 1995 ve 1996 yıllarında sırasıyla %101,79 ve %101,02 olmak üzere maksimum düzeye ulaşmıştır. Ancak, 2000 yılından itibaren, azalma eğilimine girerek son olarak 2015 yılında %70,80 olarak gerçekleşmiştir.

Toplam işlem maliyetlerinin %100’ün üzerine çıktığı 1995 ve 1996 yıllarında kamu sermayeli mevduat bankalarının zararı bulunmamaktadır. İncelenen dönemde bazı yıllarda kamu bankalarının zararı olmakla birlikte, işlem maliyeti %100’ün altında kalmıştır. Dolayısıyla, toplam zarar açıklayıcı bir neden olarak karşımıza çıkmamaktadır. Öte yandan, bahse konu yıllarda, hem faiz giderinin toplam gelire oranı hem de faiz dışı giderin toplam gelire oranı yüksektir. Sonuç olarak ikisinin toplamı %101’e ulaşmıştır. 1995 yılında, faiz giderinden kaynaklanan işlem maliyetleri incelenen 25 yıllık dönemin en yüksek ikinci maliyetini oluşturmaktadır. Nitekim, 1995 yılında tasarruf mevduatı faiz oranı %92,32, TCMB reeskont faiz oranı %57 ve bankalararası gecelik faiz oranı %106,31 düzeyindedir.⁶⁷ 1996 yılındaki faiz oranları ise, tasarruf mevduatı için %93,77, TCMB reeskont faiz oranı %57 ve bankalararası

⁶⁷ bkz. http://www.ekodialog.com/istatistik/faiz_oranlar.html, Erişim tarihi: 25.06.2018

"Kaynak: TCMB - faiz oranları, yılın son ayında cari olan oranları yansıtmaktadır; tasarruf mevduatı faiz oranları için bir yıl vadeli tasarruf mevduatı faiz oranı, interbank (bankalararası) faiz oranı için, interbank gecelik faiz oranı aylık ortalama değerleri verilmektedir."

gecelik faiz oranı %74,33 olarak gerçekleşmiştir.⁶⁸ 1995 ve 1996 yıllarında gerçekleşen faiz oranları incelenen dönemin en yüksek oranlarıdır. 1996 yılında, faiz giderinden kaynaklanan işlem maliyetine ek olarak, faiz dışı giderden kaynaklanan işlem maliyeti de yüksek olduğu için toplamda %101 oranına ulaşılmıştır.

Bu durum, piyasanın başarısızlığından kaynaklanmaktadır. Şöyle ki; piyasa mekanizması, fiyat, rekabet ve tarafların mübadelelerinde hak ve sorumluluklarını düzenleyen sözleşmelere dayanmaktadır. Ancak, birçok nedenle piyasa koşulları işlemleri yönetmede her zaman etkili ve verimli olmamaktadır. Piyasa başarısızlığının temel nedeni esasen işlem maliyetlerinin bizatihi kendisidir. Piyasadaki dışsallıkların ölçülememesi, mülkiyet haklarının tam olarak belirlenememesi ve sözleşmenin müzakeresindeki teknik aksaklıklar gibi nedenler işlem maliyetlerine, dolayısıyla piyasa başarısızlığına yol açmaktadır.

Yukarıdaki bilgiler ışığında, faiz giderinden ve faiz dışı giderden kaynaklanan işlem maliyetlerinin zaman içerisindeki eğilimine bakıldığında 2000 yılına kadar, ters bir ilişki ortaya çıktığı gözlenmektedir. Şöyle ki, 2000 yılına kadar faiz giderinden kaynaklanan işlem maliyetleri (fon maliyeti) artarken, faiz dışı giderden kaynaklanan işlem maliyetleri (yönetim, bilgi toplama ve koordinasyon maliyeti) azalmaktadır. 2000 yılından sonra ise, her iki işlem maliyeti türü de azalmıştır.

Sonuç olarak, Türk kamu bankaları açısından, fon maliyeti ile yönetim, bilgi toplama ve koordinasyon maliyeti arasında 2000 yılına kadar ters, 2000'den sonra ise doğrusal ve azalan yönde bir ilişki olduğu görülmektedir. Bu durum, kamu bankaları açısından, 2000 yılında faaliyete geçen BDDK'nın işlem maliyetlerini artırma yönünde bir etkisi olmadığını ortaya koymaktadır.

Öte yandan, bankacılık sektörünün doğası gereği, Türk kamu bankalarının işlem maliyetlerinin iç ve dış politik ve ekonomik etkilere karşı hassas olması; ayrıca, bankacılık sektöründeki işlem maliyetlerinin zaman içerisinde değişiklik gösterebilen yapısı nedeniyle, kamu bankaları için hesaplanan işlem maliyetleri üzerindeki etkilerin ne kadarının BDDK'nın işlemleri ve düzenlemelerinden, ne kadarının iç ve dış siyasi ve ekonomik çevresel faktörler ile döngüsel etkilerden kaynaklandığını ayırtmak olası

⁶⁸ bkz. http://www.ekodialog.com/istatistik/faiz_oranlar.html

değildir. Bu nedenle, BDDK'nın işlem ve düzenlemelerinin Türk kamu bankalarının işlem maliyetlerini artırma yönünde bir etkisi olmadığı kesin olarak söylenebilirse de, azaltma yönünde bir etkisi olup olmadığını kesin olarak tespit etmek mümkün görünmemektedir.



6.1.1.4. Türkiye'deki Özel Sermayeli Mevduat Bankalarının İşlem Maliyetleri

	I.	II.	III=I+II	IV	V=IV/III	VI	VII=VI/III	V+VII
Yıl	Faiz Geliri(*)	Faiz Dışı Gelir (**)	Toplam Gelir	Faiz Gideri (***)	Faiz Giderinin Toplam Gelire Oranı	Faiz Dışı Gider (****)	Faiz Dışı Giderin Toplam Gelire Oranı	İşlem Maliyeti
1990	14.682	2.097	16.779	10.352	%61,69	4.900	%29,20	%90,89
1991	29.704	3.218	32.922	18.765	%56,99	8.263	%25,09	%82,08
1992	52.626	5.981	58.607	33.449	%57,07	15.005	%25,60	%82,67
1993	100.610	12.159	112.769	54.002	%47,88	27.299	%24,20	%72,08
1994	251.751	28.594	280.345	151.525	%54,04	56.258	%20,06	%74,10
1995	445.718	39.478	485.466	258.981	%53,34	113.480	%23,37	%76,71
1996	1.052.073	97.583	1.149.656	608.134	%52,89	233.362	%20,29	%73,18
1997	2.495.913	217.462	2.713.375	1.434.461	%52,86	496.823	%18,31	%71,17
1998	5.128.007	396.449	5.524.456	2.796.312	%50,61	1.087.668	%19,68	%70,29
1999	8.683.940	807.373	9.491.313	5.061.239	%53,32	1.924.450	%20,27	%73,59
2000	8.593.707	1.601.418	10.195.125	4.939.705	%48,45	3.811.580	%37,38	%85,83
2001	17.232.569	2.363.041	19.595.610	11.430.340	%58,33	6.412.845	%32,72	%91,05
2002	19.358.829	3.500.804	22.859.633	13.405.142	%58,64	5.293.578	%23,15	%81,79
2003	17.103.581	3.074.263	20.177.844	12.709.756	%62,98	6.542.932	%32,42	%95,40
2004	21.340.891	4.113.811	25.454.702	11.789.367	%46,31	7.204.326	%28,30	%74,61
2005	23.385.470	5.408.410	28.793.880	12.364.781	%42,94	10.245.989	%35,58	%78,52
2006	27.909.230	6.583.749	34.492.979	17.831.068	%51,69	8.210.960	%23,80	%75,49
2007	34.446.590	8.564.754	43.011.344	21.805.107	%50,69	9.510.800	%22,11	%72,80
2008	41.409.103	8.482.007	49.891.110	26.770.807	%53,65	11.451.528	%22,95	%76,60
2009	40.653.088	8.973.899	49.626.987	20.455.708	%41,21	11.273.995	%22,71	%63,92
2010	37.334.819	11.800.728	49.135.547	18.640.225	%37,93	12.923.457	%26,30	%64,23
2011	43.291.261	12.130.376	55.421.637	24.144.782	%43,56	14.217.602	%25,65	%69,21
2012	54.748.434	11.356.695	66.105.129	29.588.014	%44,75	16.680.539	%25,23	%69,98
2013	53.885.140	13.035.748	66.920.888	26.532.287	%39,64	18.938.079	%28,29	%67,93
2014	66.293.132	14.724.161	81.017.293	34.315.377	%42,35	21.455.421	%26,48	%68,83
2015	60.198.068	12.384.310	72.582.378	32.030.269	%44,12	18.906.821	%26,04	%70,16

(*) Faiz geliri, kredilerden alınan faizler, menkul değerlerden alınan faizler, bankalardan alınan faizler, para piyasası işlemlerinden alınan faizlerin toplamından oluşmaktadır.

(**) Faiz dışı gelir, net ücret ve komisyon gelirleri ile diğer faaliyet gelirlerinin toplamından oluşmaktadır.

(***) Faiz gideri, mevduata verilen faizler, kredilere verilen faizler ve diğer faiz giderlerinin toplamından oluşmaktadır.

(****) Faiz dışı gider, diğer faaliyet giderlerinden oluşmaktadır. Diğer faaliyet giderlerinin alt kırılımı ise temel olarak, personel giderleri, kıdem tazminatı karşılığı, maddi ve maddi olmayan duran varlıklara ilişkin giderler ve diğer işletme giderlerinden (kiralama, bakım onarım, ilan/reklam) oluşmaktadır.

Kaynak: Türkiye Bankalar Birliği'nin "Türkiye'de Bankacılık Sistemi 1959-2015. Haziran 2016" adlı istatistiki raporlamasından yararlanılarak hesaplanmıştır.

Türkiye’deki özel sermayeli mevduat bankalarının işlem maliyetlerine ilişkin bilgiler yukarıdaki tabloda yer almaktadır. Söz konusu tablonun incelenmesinden, faiz giderinin toplam gelire oranı olarak ifade edilen işlem maliyetlerinin (fon maliyetinin) 1990 yılında %61,69 oranı ile başlayıp, birkaç istisnai yıl dışında sürekli azalan bir eğilim gösterdiği ve son olarak 2015 yılında %44,12 olarak gerçekleştiği görülmektedir. Bu bağlamda, özel sermayeli bankaların fon maliyetleri kamu bankalarının işlem maliyetlerinden farklı bir eğilim göstererek sürekli olarak azalmıştır.

Faiz dışı giderin toplam gelire oranı olarak ifade edilen işlem maliyetlerinin (yönetim, bilgi toplama ve koordinasyon maliyeti) ise, 1990 yılında %29,20’lik bir orandan sonra 1999 yılına kadar azalarak %20,27’ye gerilediği; ancak, 2000-2005 yılları arasında artış gösterdiği ve 2006 yılından itibaren tekrar azalışa geçerek 2015 yılında %26,04 olarak gerçekleştiği görülmektedir.

Öte yandan, faiz giderinden kaynaklanan işlem maliyetleri ve faiz dışı giderden kaynaklanan işlem maliyetlerinin toplamından oluşan toplam işlem maliyetleri, 1990 yılında %90,89 gibi yüksek bir oranla başladıktan sonra sürekli olarak azalmış, istisnai olarak sadece 2001 ve 2003 yıllarında sırasıyla %91,05 ve %95,40 olmak üzere maksimum düzeye ulaşmıştır. Son olarak 2015 yılında %70,16 olarak gerçekleşmiştir.

Yukarıdaki bilgiler ışığında, faiz giderinden ve faiz dışı giderden kaynaklanan işlem maliyetlerinin zaman içerisindeki eğilimi karşılaştırıldığında, aralarında kamu bankalarının işlem maliyetleri arasındaki kadar net bir ilişki olmadığı görülmektedir. Şöyle ki, kamu bankalarında 2000 yılına kadar, ters bir ilişki ortaya çıkmakta; 2000 yılından sonra ise, her iki işlem maliyeti türünün de azalmaktadır.

Diğer taraftan, özel bankalar için, faiz giderinden ve faiz dışı giderden kaynaklanan işlem maliyetleri arasında daha doğrusal bir ilişki vardır. Faiz gideri 1990’dan itibaren birkaç istisna dışında istikrarlı bir şekilde azalmakta, faiz dışı giderden kaynaklanan işlem maliyetleri ise 1999’a kadar azalmakta, 2000-2005 arasında artmakta ve 2006 yılında tekrar artmaya başlamaktadır. Dolayısıyla, her iki işlem maliyeti türü de özel bankalar için azalma eğilimindedir. Bu durum, özel bankalar açısından, 2000 yılında faaliyete geçen BDDK’nın işlem maliyetlerini artırma yönünde bir etkisi olmadığını ortaya koymaktadır.

Sonuç olarak, Türkiye'deki özel bankalar açısından, fon maliyetleri ile yönetim, bilgi toplama ve koordinasyon maliyetleri arasında doğrusala yakın bir ilişki olup, yıllar içerisinde döngüsel etkilere maruz kalmaktadır.

Yukarıda belirtilenler ışığında, bankacılık sektörünün doğası gereği, Türk özel sermayeli mevduat bankalarının işlem maliyetlerinin iç ve dış politik ve ekonomik etkilere karşı hassas olması; ayrıca, bankacılık sektöründeki işlem maliyetlerinin zaman içerisinde değişiklik gösterebilen yapısı nedeniyle, özel bankalar için hesaplanan işlem maliyetleri üzerindeki etkilerin ne kadarının BDDK'nın işlemleri ve düzenlemelerinden, ne kadarının iç ve dış siyasi ve ekonomik çevresel faktörler ile döngüsel etkilerden kaynaklandığını ayırtırmak olası değildir. Bu nedenle, BDDK'nın işlem ve düzenlemelerinin Türk özel bankalarının işlem maliyetlerini artırma yönünde bir etkisi olmadığı kesin olarak söylenebilirse de, azaltma yönünde bir etkisi olup olmadığını kesin olarak tespit etmek mümkün görünmemektedir.

6.1.1.5. Türkiye'deki Yabancı Sermayeli Mevduat Bankalarının İşlem Maliyetleri

TABLO 39: Ticari Bankaların İşlem Maliyetleri (Yabancı Sermayeli Mevduat Bankaları) (Bin TL)									
	I.	II.	III=I+II	IV	V=IV/III	VI	VII=VI/III	V+VII	
Yıl	Faiz Geliri(*)	Faiz Dışı Gelir (**)	Toplam Gelir	Faiz Gideri (***)	Faiz Giderinin Toplam Gelire Oranı	Faiz Dışı Gider (****)	Faiz Dışı Giderin Toplam Gelire Oranı	İşlem Maliyeti	
1990	1.153	111	1.264	713	%56,40	366	%28,95	%85,35	
1991	2.401	222	2.623	1.999	%76,21	661	%25,20	%101,41	
1992	4.050	585	4.635	1.688	%36,41	1.238	%26,70	%63,11	
1993	6.905	475	7.380	2.238	%30,32	1.818	%24,63	%54,95	
1994	19.977	1.747	21.724	6.532	%30,06	5.419	%24,94	%55,00	
1995	28.529	2.345	30.874	12.534	%40,59	7.631	%24,71	%65,30	
1996	65.151	4.183	69.334	32.838	%47,36	15.397	%22,20	%69,56	
1997	231.408	11.742	243.150	102.365	%42,09	39.098	%16,07	%58,16	
1998	544.713	25.863	570.576	233.910	%40,99	95.540	%16,74	%57,73	
1999	898.881	55.033	953.914	511.233	%53,59	197.156	%20,66	%74,25	
2000	1.237.564	154.059	1.391.623	782.680	%56,24	455.553	%32,73	%88,97	
2001	1.151.719	115.840	1.267.559	571.186	%45,06	314.266	%24,79	%69,85	
2002	1.273.432	220.925	1.494.357	544.806	%36,45	515.526	%34,49	%70,94	
2003	1.009.364	261.360	1.270.724	375.273	%29,53	703.923	%55,39	%84,92	
2004	1.265.221	272.175	1.537.396	587.882	%38,23	805.287	%52,37	%90,60	
2005	2.458.542	468.063	2.926.605	1.280.078	%43,73	1.317.532	%45,01	%88,74	
2006	6.595.824	2.217.795	8.813.619	3.631.591	%41,20	2.852.361	%32,36	%73,56	
2007	10.821.994	1.957.569	12.790.384	6.079.607	%47,53	3.947.476	%30,86	%78,39	
2008	14.120.367	2.289.171	16.409.538	7.736.592	%47,14	4.743.290	%28,90	%76,04	
2009	13.596.753	2.475.439	16.072.192	5.754.855	%35,80	4.987.302	%31,03	%66,83	
2010	12.334.002	2.655.466	14.989.468	4.884.833	%32,58	5.605.704	%37,39	%69,97	
2011	13.555.430	3.199.464	16.754.894	6.474.038	%38,63	5.692.109	%33,97	%72,60	
2012	17.041.016	3.980.987	21.022.003	7.780.228	%37,00	6.618.661	%31,48	%68,48	
2013	18.041.611	4.048.852	22.090.463	7.993.054	%36,18	7.904.573	%35,78	%71,96	
2014	23.588.499	5.265.553	28.854.052	11.721.021	%40,62	8.915.955	%30,90	%71,52	
2015	44.818.165	9.094.286	53.912.451	21.876.342	%40,57	16.152.796	%29,96	%70,53	

(*) Faiz geliri, kredilerden alınan faizler, menkul değerlerden alınan faizler, bankalardan alınan faizler, para piyasası işlemlerinden alınan faizlerin toplamından oluşmaktadır.

(**) Faiz dışı gelir, net ücret ve komisyon gelirleri ile diğer faaliyet gelirlerinin toplamından oluşmaktadır.

(***) Faiz gideri, mevduata verilen faizler, kredilere verilen faizler ve diğer faiz giderlerinin toplamından oluşmaktadır.

(****) Faiz dışı gider, diğer faaliyet giderlerinden oluşmaktadır. Diğer faaliyet giderlerinin alt kırılımı ise temel olarak, personel giderleri, kıdem tazminatı karşılığı, maddi ve maddi olmayan duran varlıklara ilişkin giderler ve diğer işletme giderlerinden (kiralama, bakım onarım, ilan/reklam) oluşmaktadır.

Kaynak: Türkiye Bankalar Birliği'nin "Türkiye'de Bankacılık Sistemi 1959-2015. Haziran 2016" adlı istatistiki raporlamasından yararlanılarak hesaplanmıştır.

Türkiye'deki yabancı sermayeli mevduat bankalarının işlem maliyetlerine ilişkin bilgiler yukarıdaki Tablo 39'da yer almaktadır. Söz konusu tablo incelendiğinde, faiz giderinin toplam gelire oranı olarak ifade edilen işlem maliyetlerinin (fon maliyetinin) en yüksek düzeyi 1990 yılında %56,4 oranı ile gerçekleşmiştir. Daha sonra yıllar içerisinde azalma eğilimi gösterdiği ve 2015 yılında %40,57 olarak gerçekleştiği görülmektedir. Söz konusu işlem maliyetlerinin en düşük düzeyine %29,53 oranı ile 2003 yılında inmiştir.

Faiz dışı giderin toplam gelire oranı olarak ifade edilen işlem maliyetlerinin (yönetim, bilgi toplama ve koordinasyon maliyetinin) ise, 1990 yılında %28,95'lik bir orandan sonra birkaç istisnai yıl hariç olmak üzere 2002 yılına kadar gerilediği, bu yıldan itibaren artmasıyla birlikte 2003 yılında %55,39 olan en yüksek oranına ulaştığı, sonra tekrar azalarak 2015 yılında %29,96 olarak gerçekleştiği görülmektedir.

Öte yandan, faiz giderinden kaynaklanan işlem maliyetleri ve faiz dışı giderden kaynaklanan işlem maliyetlerinin toplamından oluşan toplam işlem maliyetlerinin, 1990 yılında %85,35'lik bir orandan sonra 1991 yılı hariç 2000 yılına kadar gerilediği, 2000 yılında %88,97 oranına ulaştığı, sonra tekrar azalarak 2004 yılında en yüksek düzeyi olan %90,60 olduğu ve yeniden azalarak 2015 yılında %70,53 olarak gerçekleştiği görülmektedir.

Tabloda dikkat çekici bir husus toplam işlem maliyetlerinin 1991 yılında %101,41'e ulaşmasıdır. Söz konusu yılda yabancı sermayeli mevduat bankalarının zararı bulunmakla birlikte, incelenen dönemde diğer bazı yıllarda da yabancı bankaların zararı bulunmasına rağmen, işlem maliyeti %100'ün altında kalmıştır. Dolayısıyla, toplam zarar açıklayıcı bir neden olarak karşımıza çıkmamaktadır. 1991 yılında, özellikle faiz giderinin toplam gelire oranı yüksektir. Bahse konu yılda, faiz giderinden kaynaklanan işlem maliyetleri incelenen 25 yıllık dönemin en yüksek maliyetini oluşturmaktadır. Nitekim, 1991 yılında tasarruf mevduatı faiz oranı %72,70, TCMB reeskont faiz oranı %54,50 ve bankalararası gecelik faiz oranı %59,87 düzeyindedir.⁶⁹ Her ne kadar faiz oranları 1993-1998 döneminde 1991'den daha yüksek olarak gerçekleşmişse de, 1991 yılındaki faiz giderinin toplam gelire oranının diğer yıllara göre daha yüksek olması

⁶⁹ bkz. http://www.ekodialog.com/istatistik/faiz_oranlar.html

nedeniyle, faiz giderinden kaynaklanan işlem maliyetleri yükselmiş, dolayısıyla, toplam işlem maliyetleri %100'ü geçmiştir.

Bu durum, piyasanın başarısızlığından kaynaklanmaktadır. Şöyle ki, piyasa mekanizması, fiyat, rekabet ve tarafların mübadelelerinde hak ve sorumluluklarını düzenleyen sözleşmelere dayanmaktadır. Ancak, birçok nedenle piyasa koşulları işlemleri yönetmede her zaman etkili ve verimli olmamaktadır. Piyasa başarısızlığının temel nedeni esasen işlem maliyetlerinin bizatihi kendisidir. Piyasadaki dışsallıkların ölçülememesi, mülkiyet haklarının tam olarak belirlenememesi ve sözleşmenin müzakeresindeki teknik aksaklıklar gibi nedenler işlem maliyetlerine, dolayısıyla piyasa başarısızlığına yol açmaktadır.

Yukarıdaki bilgiler ışığında, yabancı sermayeli mevduat bankaları açısından, faiz giderinden ve faiz dışı giderden kaynaklanan işlem maliyetlerinin zaman içerisindeki eğilimine bakıldığında aralarında belirgin bir ilişki bulunmadığı gözlenmektedir.

Sonuç olarak, Türkiye'deki yabancı sermayeli bankalar açısından fon maliyetleri ile yönetim, bilgi toplama ve koordinasyon maliyetleri arasında doğrusal ya da ters olarak adlandırılabilir net bir ilişki bulunmamaktadır. Ancak, her iki işlem maliyeti türü de kendi içerisinde döngüsel etkilere maruz kalmaktadır.

Söz konusu durum, yabancı sermayeli bankalar bakımından, 2000 yılında faaliyete geçen BDDK'nın işlem maliyetlerini artırma yönünde bir etkisi olmadığını ortaya koymaktadır.

Bu itibarla, bankacılık sektörünün doğası gereği, Türkiye'deki yabancı sermayeli mevduat bankalarının işlem maliyetlerinin iç ve dış politik ve ekonomik etkilere karşı hassas olması; ayrıca, bankacılık sektöründeki işlem maliyetlerinin zaman içerisinde değişiklik gösterebilen yapısı nedeniyle, yabancı bankalar için hesaplanan işlem maliyetleri üzerindeki etkilerin ne kadarının BDDK'nın işlemleri ve düzenlemelerinden, ne kadarının iç ve dış siyasi ve ekonomik çevresel faktörler ile döngüsel etkilerden kaynaklandığını ayırtmak olası değildir. Bu nedenle, BDDK'nın işlem ve düzenlemelerinin Türkiye'deki yabancı bankaların işlem maliyetlerini artırma yönünde bir etkisi olmadığı kesin olarak söylenebilirse de, azaltma yönünde bir etkisi olup olmadığını kesin olarak tespit etmek mümkün görünmemektedir.

6.1.1.6. Türkiye'deki Bankacılık Sektörünün Bütünü Açısından İşlem Maliyetleri

TABLO 40: Türkiye'deki Bankacılık Sektörünün Bütünü Açısından İşlem Maliyetleri (*****) (Bin TL)								
	I.	II.	III=I+II	IV	V=IV/III	VI	VII=VI/III	V+VII
Yıl	Faiz Geliri(*)	Faiz Dışı Gelir (**)	Toplam Gelir	Faiz Gideri (***)	Faiz Giderinin Toplam Gelire Oranı	Faiz Dışı Gider (****)	Faiz Dışı Giderin Toplam Gelire Oranı	İşlem Maliyeti
1990	33.903	4.691	38.594	25.028	%64,84	10.675	%27,65	%92,49
1991	66.421	6.523	72.944	45.662	%62,59	20.138	%27,60	%90,19
1992	124.753	13.348	138.101	87.104	%63,07	35.366	%25,60	%88,67
1993	213.249	19.734	232.983	127.396	%54,68	61.216	%26,27	%80,95
1994	528.851	44.120	572.971	351.378	%61,32	119.212	%20,80	%82,12
1995	900.355	69.813	970.168	641.791	%66,15	205.564	%21,18	%87,33
1996	2.130.255	152.938	2.283.193	1.446.720	%63,36	485.568	%21,26	%84,62
1997	4.845.314	334.374	5.179.688	3.354.311	%64,75	839.254	%16,20	%80,95
1998	10.723.286	689.744	11.413.030	7.254.769	%63,56	2.229.379	%19,53	%83,09
1999	21.014.333	1.853.601	22.867.934	16.221.510	%70,93	5.032.217	%22,00	%92,93
2000	20.725.643	3.072.040	23.797.683	16.225.070	%68,17	8.278.001	%34,78	%102,95
2001	41.911.581	3.677.211	45.588.792	28.863.890	%63,31	13.884.938	%30,45	%93,76
2002	44.338.494	6.187.163	50.525.657	31.539.480	%62,42	9.707.272	%19,21	%81,63
2003	38.816.595	5.498.831	44.315.426	27.560.602	%62,19	10.657.390	%24,04	%86,23
2004	40.409.287	6.344.279	46.753.566	22.731.413	%48,61	11.012.190	%23,55	%72,16
2005	42.287.797	8.114.288	50.402.085	23.993.079	%47,60	14.657.656	%29,08	%76,68
2006	54.391.624	11.803.207	66.194.831	33.813.000	%51,08	14.576.868	%22,02	%73,10
2007	69.224.847	13.293.775	82.518.622	43.477.026	%52,68	17.248.207	%20,90	%73,58
2008	84.129.795	13.518.051	97.647.846	53.277.397	%54,56	20.759.199	%21,25	%75,81
2009	83.609.797	14.103.373	97.713.170	41.791.628	%42,76	21.431.785	%21,93	%64,69
2010	75.920.935	18.628.941	94.549.876	37.176.325	%39,31	24.579.714	%25,99	%65,30
2011	86.297.491	19.715.946	106.013.437	46.940.387	%44,27	29.932.990	%28,23	%72,50
2012	107.116.040	19.482.871	126.598.911	55.199.218	%43,60	31.347.082	%24,76	%68,36
2013	107.735.940	23.280.503	131.016.443	50.769.739	%38,75	36.776.112	%28,06	%66,81
2014	134.785.734	26.862.870	161.648.604	69.895.098	%43,23	41.808.190	%25,86	%69,09
2015	159.266.552	29.411.212	188.677.764	76.039.063	%40,30	48.839.423	%25,88	%66,18

(*) Faiz geliri, kredilerden alınan faizler, menkul değerlerden alınan faizler, bankalardan alınan faizler, para piyasası işlemlerinden alınan faizlerin toplamından oluşmaktadır.

(**) Faiz dışı gelir, net ücret ve komisyon gelirleri ile diğer faaliyet gelirlerinin toplamından oluşmaktadır.

(***) Faiz gideri, mevduata verilen faizler, kredilere verilen faizler ve diğer faiz giderlerinin toplamından oluşmaktadır.

(****) Faiz dışı gider, diğer faaliyet giderlerinden oluşmaktadır. Diğer faaliyet giderlerinin alt kırılımı ise temel olarak, personel giderleri, kıdem tazminatı karşılığı, maddi ve maddi olmayan duran varlıklara ilişkin giderler ve diğer işletme giderlerinden (kiralama, bakım onarım, ilan/reklam) oluşmaktadır.

(****) Mevduat bankaları, TMSF'ye devredilen bankalar, kalkınma ve yatırım bankalarını kapsamaktadır.

Kaynak: Türkiye Bankalar Birliği'nin "Türkiye'de Bankacılık Sistemi 1959-2015. Haziran 2016" adlı istatistiki raporlamasından yararlanılarak hesaplanmıştır.

Türkiye’deki kamu, özel ve yabancı sermayeli mevduat bankalarının işlem maliyetlerine ilişkin bilgiler incelendikten sonra, bankacılık sektörünün bütünü açısından toplam işlem maliyetlerini incelemekte yarar görülmektedir. Bu kapsamda, yukarıdaki Tablo 40'ta Türk bankacılık sektörünün bütünü açısından işlem maliyetlerine ilişkin bilgiler yer almaktadır. Söz konusu tablo incelendiğinde, faiz giderinin toplam gelire oranı olarak ifade edilen işlem maliyetlerinin (fon maliyetinin) 1990 yılında %64,84 olarak gerçekleştiği, daha sonraki yıllarda azalma eğilimine girdiği, 1999 yılında tekrar yükselerek en yüksek düzeyi olan %70,93 oranına ulaştığı; ancak, bu yıldan sonra sürekli azaldığı ve 2015 yılında %40,30 düzeyine indiği görülmektedir.

Faiz dışı giderin toplam gelire oranı olarak ifade edilen işlem maliyetlerinin (yönetim, bilgi toplama ve koordinasyon maliyetlerinin) ise, faiz giderinden kaynaklanan işlem maliyetlerine göre genel olarak çok daha düşük olduğu; 1990 yılında %27,65’lik bir orandan sonra 2000 yılına kadar sürekli azaldığı, 2000'den sonra ise yine azalarak, 2015 yılında %25,88 olarak gerçekleştiği görülmektedir.

Öte yandan, faiz giderinden kaynaklanan işlem maliyetleri ve faiz dışı giderden kaynaklanan işlem maliyetlerinin toplamından oluşan toplam işlem maliyetlerinin, 1990 yılında %92,49 gibi oldukça yüksek bir oranla başladığı ve 2001 yılına kadar yüksek seyrettiği, 2001 yılından sonra ise, sürekli azalarak 2015 yılında %66,18 olarak gerçekleştiği görülmektedir.

Bu noktadan hareketle, Türkiye'deki bankacılık sektörünün bütünü açısından işlem maliyetlerinin ana kaynağının faiz gideri olduğu, faiz dışı giderlerden kaynaklanan işlem maliyetlerinin ise faiz giderinden kaynaklanan işlem maliyetlerinin yaklaşık yarısı kadar olduğu anlaşılmaktadır.

Tabloda dikkat çekici bir husus toplam işlem maliyetlerinin 2000 yılında %100’ün üzerine çıkmasıdır. 1999, 2000 ve 2001 yıllarında Türk bankacılık sektörünün zararı bulunmaktadır. Söz konusu yıllar 2001 krizi ve öncesindeki döneme işaret etmektedir. Zararın azami düzeye ulaştığı yıl ise, krizin patlak verdiği 2001 yılıdır. İncelenen dönemde bankacılık sektörü bahse konu 3 yılda da zarar etmesine rağmen işlem maliyeti 1999 ve 2001 yıllarında %100’ün altında kalmıştır. Dolayısıyla, bankacılık sektörünün zarar etmesi işlem maliyetlerini açıklayıcı bir neden değildir. 2000 yılında,

faiz dışı giderlerin toplam gelire oranı %34,78 ile incelenen 25 yıllık dönemin en yüksek düzeyine ulaşmıştır. Nitekim, 2000'de tasarruf mevduatı faiz oranı %45,60, TCMB reeskont faiz oranı %70 ve bankalararası gecelik faiz oranı %198,95 düzeyindedir.⁷⁰ Özellikle, bankalararası gecelik faiz oranı çok yüksek olup, incelenen dönemin en yüksek faiz oranıdır. Bu nedenle, faiz giderleri çok yükselmiş, böylece toplam işlem maliyeti %102,95'e ulaşmıştır.

Bu durum, piyasanın başarısızlığından kaynaklanmaktadır. Piyasa mekanizması, fiyat, rekabet ve tarafların mübadelelerinde hak ve sorumluluklarını düzenleyen sözleşmelere dayanmaktadır. Ancak, birçok nedenle piyasa koşulları işlemleri yönetmede her zaman etkili ve verimli olmamaktadır. Piyasa başarısızlığının temel nedeni esasen işlem maliyetlerinin bizzat kendisidir. Piyasadaki dışsallıkların ölçülememesi, mülkiyet haklarının tam olarak belirlenememesi ve sözleşmenin müzakeresindeki teknik aksaklıklar gibi nedenler işlem maliyetlerine, dolayısıyla piyasa başarısızlığına yol açmaktadır.

Yukarıdaki bilgiler ışığında, Türk bankacılık sektörü açısından, faiz giderinden ve faiz dışı giderden kaynaklanan işlem maliyetlerinin zaman içerisindeki eğilimine bakıldığında aralarında belirgin bir ilişki bulunmadığı gözlenmektedir. Bu durum, Türk bankacılık sektörünün bütünü bakımından, 2000 yılında faaliyete geçen BDDK'nın işlem maliyetlerini artırma yönünde bir etkisi olmadığını ortaya koymaktadır.

Bu çerçevede, bankacılık sektörünün doğası gereği, Türk bankacılık sektörünün bütünü açısından bakıldığında, işlem maliyetlerinin iç ve dış politik ve ekonomik etkilere karşı hassas olması; ayrıca, bankacılık sektöründeki işlem maliyetlerinin zaman içerisinde değişiklik gösterebilen yapısı nedeniyle, Türkiye'de faaliyet gösteren bankalar için hesaplanan işlem maliyetleri üzerindeki etkilerin ne kadarının BDDK'nın işlemleri ve düzenlemelerinden, ne kadarının iç ve dış siyasi ve ekonomik çevresel faktörler ile döngüsel etkilerden kaynaklandığını ayırtmak olası değildir. Bu nedenle, BDDK'nın işlem ve düzenlemelerinin Türkiye'deki bankaların işlem maliyetlerini artırma yönünde bir etkisi olmadığı kesin olarak söylenebilirse de, azaltma yönünde bir etkisi olup olmadığını kesin olarak tespit etmek mümkün görünmemektedir.

⁷⁰ bkz. http://www.ekodialog.com/istatistik/faiz_oranlar.html

6.1.1.7. Türkiye'deki Bankaların Alt Sektörlere Göre İşlem Maliyetlerinin Karşılaştırılması

Tablo 41: Türkiye'deki Bankaların Alt Sektörlere Göre İşlem Maliyetlerinin Karşılaştırılması									
	Kamu Bankalarının İşlem Maliyeti			Özel Bankaların İşlem Maliyeti			Yabancı Bankaların İşlem Maliyeti		
Yıl	Faiz giderinden kaynaklanan	Faiz dışı giderden kaynaklanan	Toplam işlem maliyeti	Faiz giderinden kaynaklanan	Faiz dışı giderden kaynaklanan	Toplam işlem maliyeti	Faiz giderinden kaynaklanan	Faiz dışı giderden kaynaklanan	Toplam işlem maliyeti
1990	%69,50	%25,00	%94,50	%61,69	%29,20	%90,89	%56,40	%28,95	%85,35
1991	%69,42	%27,86	%97,28	%56,99	%25,09	%82,08	%76,21	%25,20	%101,41
1992	%71,15	%24,89	%96,04	%57,07	%25,60	%82,67	%36,41	%26,70	%63,11
1993	%65,00	%28,63	%93,63	%47,88	%24,20	%72,08	%30,32	%24,63	%54,95
1994	%73,54	%20,64	%94,18	%54,04	%20,06	%74,10	%30,06	%24,94	%55,00
1995	%84,74	%17,05	%101,79	%53,34	%23,37	%76,71	%40,59	%24,71	%65,30
1996	%78,80	%22,22	%101,02	%52,89	%20,29	%73,18	%47,36	%22,20	%69,56
1997	%84,61	%12,91	%97,52	%52,86	%18,31	%71,17	%42,09	%16,07	%58,16
1998	%83,42	%12,55	%95,97	%50,61	%19,68	%70,29	%40,99	%16,74	%57,73
1999	%84,86	%9,71	%94,57	%53,32	%20,27	%73,59	%53,59	%20,66	%74,25
2000	%81,84	%16,87	%98,71	%48,45	%37,38	%85,83	%56,24	%32,73	%88,97
2001	%68,27	%20,23	%88,50	%58,33	%32,72	%91,05	%45,06	%24,79	%69,85
2002	%70,35	%12,37	%82,72	%58,64	%23,15	%81,79	%36,45	%34,49	%70,94
2003	%65,84	%14,27	%80,11	%62,98	%32,42	%95,40	%29,53	%55,39	%84,92
2004	%57,03	%14,87	%71,90	%46,31	%28,30	%74,61	%38,23	%52,37	%90,60
2005	%59,19	%15,81	%75,00	%42,94	%35,58	%78,52	%43,73	%45,01	%88,74
2006	%57,87	%14,75	%72,62	%51,69	%23,80	%75,49	%41,20	%32,36	%73,56
2007	%61,43	%13,52	%74,95	%50,69	%22,11	%72,80	%47,53	%30,86	%78,39
2008	%63,15	%13,90	%77,05	%53,65	%22,95	%76,60	%47,14	%28,90	%76,04
2009	%50,94	%15,52	%66,46	%41,21	%22,71	%63,92	%35,80	%31,03	%66,83
2010	%47,02	%19,14	%66,16	%37,93	%26,30	%64,23	%32,58	%37,39	%69,97
2011	%50,60	%20,04	%70,64	%43,56	%25,65	%69,21	%38,63	%33,97	%72,60
2012	%47,16	%19,82	%66,98	%44,75	%25,23	%69,98	%37,00	%31,48	%68,48
2013	%40,23	%23,31	%63,54	%39,64	%28,29	%67,93	%36,18	%35,78	%71,96

2014	%48,12	%21,68	%69,80	%42,35	%26,48	%68,83	%40,62	%30,90	%71,52
2015	%49,01	%21,79	%70,80	%44,12	%26,04	%70,16	%40,57	%29,96	%70,53
Ort.	%64,73	%18,43	%83,17	%50,30	%25,79	%75,88	%42,32	%30,70	%76,72

(*) Faiz geliri, kredilerden alınan faizler, menkul değerlerden alınan faizler, bankalardan alınan faizler, para piyasası işlemlerinden alınan faizlerin toplamından oluşmaktadır.

(**) Faiz dışı gelir, net ücret ve komisyon gelirleri ile diğer faaliyet gelirlerinin toplamından oluşmaktadır.

(***) Faiz gideri, mevduata verilen faizler, kredilere verilen faizler ve diğer faiz giderlerinin toplamından oluşmaktadır.

(****) Faiz dışı gider, diğer faaliyet giderlerinden oluşmaktadır. Diğer faaliyet giderlerinin alt kırılımı ise temel olarak, personel giderleri, kıdem tazminatı karşılığı, maddi ve maddi olmayan duran varlıklara ilişkin giderler ve diğer işletme giderlerinden (kiralama, bakım onarım, ilan/reklam) oluşmaktadır.

(*****) Mevduat bankaları, TMSF'ye devredilen bankalar, kalkınma ve yatırım bankalarını kapsamaktadır.

Kaynak: Türkiye Bankalar Birliği'nin "Türkiye'de Bankacılık Sistemi 1959-2015. Haziran 2016" adlı istatistiki raporlamasından yararlanılarak hesaplanmıştır.

Yukarıdaki tablonun incelenmesinden; mevduata verilen faizler, kredilere verilen faizler ve diğer faiz giderlerinin toplamından oluşan faiz giderlerinden kaynaklanan işlem maliyetleri (fon maliyetleri) açısından bakıldığında, kamu bankalarının %64,73 ile bu kategoride en yüksek gidere sahip olduğu, kamu bankalarını %50,30 ile özel bankaların izlediği ve yabancı bankaların %42,32 oranı ile en düşük fon maliyeti oranına sahip olduğu görülmektedir.

Personel giderleri, kıdem tazminatı karşılığı, maddi ve maddi olmayan duran varlıklara ilişkin giderler ve diğer işletme giderlerinden (kiralama, bakım onarım, ilan/reklam) oluşan faiz dışı giderden kaynaklanan işlem maliyetleri (yönetim, bilgi toplama ve koordinasyon maliyetleri) açısından bakıldığında ise, tam tersi bir durum olduğu gözlenmektedir. Bu bakımdan, %18,43 oranı ile kamu bankaları en düşük işlem maliyetine sahip olup, daha sonra sırasıyla %25,79 oranı ile özel bankalar ve %30,70 oranı ile yabancı bankalar gelmektedir.

Diğer taraftan, faiz giderlerinden kaynaklanan ve faiz dışı giderlerden kaynaklanan işlem maliyetlerinin toplamından oluşan toplam işlem maliyetleri açısından yukarıda yer alan tablodaki verilerin incelenmesi neticesinde, kamu bankalarının %83,17 oranı ile en yüksek işlem maliyetine sahip olduğu, yabancı bankaların toplam işlem maliyetlerinin %76,72 ile ikinci sırada olduğu ve özel bankaların toplam işlem maliyetlerinin %75,88 oranı ile en düşük olduğu gözlenmektedir. Ayrıca, özel bankalar ile yabancı bankaların toplam işlem maliyetlerinin birbirine çok yakın olduğu ve aralarındaki farkın %1'den daha az olduğu anlaşılmaktadır.

6.2. BDDK AÇISINDAN İŞLEM MALİYETLERİ

İşlem maliyetleri teorisine getirilen en temel eleştirilerden biri, teorisinin kuramsal çerçevesinin çok genel olup, uygulanmasının zorluğudur. Bu bakımından BDDK'ya birebir ve doğrudan uyarlanması mümkün görünmemektedir. Diğer taraftan, BDDK bankacılık piyasasının düzenleyecisi konumunda olması nedeniyle, bankacılık sektöründe ortaya çıkan işlem maliyetlerine dolaylı olarak da olsa müdahil olmakta; bu şekilde, bankacılık mekanizmasındaki piyasa aktörlerinin hak ve yükümlülüklerini belirleyen sözleşmelerin koşullarını da şekillendirmektedir. Dolayısıyla, bireyler, yatırımcılar, şirketler ve bankalardan oluşan piyasa aktörleri, piyasadaki alternatifler

arasında seçim yaparken işlemlerin yaratacağı maliyetleri dikkate alarak karar vermektedirler.

Bu kapsamda, Türk bankacılık sektöründeki işlem maliyetleri ve BDDK'nın olası etkileri konusu ele alınırken, konuya iki farklı bakış açısıyla yaklaşmak mümkündür. Birincisi, yukarıda 6.1. kısmında açıklandığı üzere, BDDK'nın işlemlerinin bankacılık sektörünün işlem maliyetleri üzerinde herhangi bir etkisinin olup olmadığı ve eğer varsa bu etkinin hangi yönde olduğunun incelenmesi; ikincisi ise BDDK'nın bir örgüt olarak değerlendirilip, bankacılık sistemine ilave bir yük getirip getirmediğinin ele alınmasıdır.

Yukarıda belirtilen birinci bakış açısında göre tez çalışmasının 6.1. bölümünde yapılan hesaplamalar ve elde edilen sonuçlar çerçevesinde, özetle hem Türk bankacılık sektörünün bütünü bakımından, hem de kamu bankaları, özel bankalar ve yabancı bankalar için ayrı ayrı ele alındığında, BDDK'nın işlem maliyetlerini artırma yönünde bir etkisi olmadığı, hatta azaltıcı bir etkisinin olduğunun söylenebileceği kanaatine ulaşılmıştır. Ancak, bankacılık sektörünün doğası gereği, işlem maliyetlerinin iç ve dış politik ve ekonomik etkilere karşı hassas olması; ayrıca, bankacılık sektöründeki işlem maliyetlerinin zaman içerisinde değişiklik gösterebilen yapısı nedeniyle, Türkiye'de faaliyet gösteren bankalar için hesaplanan işlem maliyetleri üzerindeki etkilerin ne kadarının BDDK'nın işlemleri ve düzenlemelerinden, ne kadarının iç ve dış siyasi ve ekonomik çevresel faktörler ile döngüsel etkilerden kaynaklandığını ayırtırmak olası değildir. Bu nedenle, BDDK'nın işlem ve düzenlemelerinin Türkiye'deki bankaların işlem maliyetlerini artırma yönünde bir etkisi olmadığı kesin olarak söylenebilirse de, azaltma yönünde bir etkisi olup olmadığını kesin olarak tespit etmek mümkün görünmemektedir.

Diğer taraftan, ikinci bakış açısı çerçevesinde, BDDK'nın bir örgüt olarak işlem maliyetleri teorisi çerçevesinde değerlendirilmesi, tez çalışmasının Beşinci Bölümü'nde ayrıntılı olarak ele alınmıştır. Bu Bölüm'de BDDK'nın bir örgüt olarak işlem maliyetlerine ilişkin olarak özetle; BDDK'da personel hantallığı oluşmadığı ve yıllar içerisinde personel sayılarında gereksiz bir şişme olmadığı, BDDK personelinin öğrenim düzeyinin oldukça yüksek olduğu; dolayısıyla, iyi eğitilmiş ve teknik bilgiye sahip insan kaynağının bulunduğu, söz konusu insan kaynağına ödenen maaşlar açısından ise, personel sayılarında görülen paralelliğin personel giderlerinde de aynı

şekilde görüldüğü, personel giderlerinde gereksiz bir şişme ya da dikkat çekici bir husus bulunmadığı, BDDK'nın taraf olduğu dava sayısının özellikle 2004 yılından itibaren yükseldiği ancak bunun nedeninin, bankacılık işlemleri yapma ve mevduat kabul etme izni kaldırılan T. İmar Bankası T.A.Ş. hakkından açılan tam yargı davaları olduğu, BDDK'ya yapılan bilgi edinme başvuruları ve yatırımcı şikayetlerinin yüksek olduğu ancak, bunun nedeninin yaygın şube ağı, tarihinin eskilere dayanması ve toplumun yatırım alışkanlıkları gibi nedenlerle bankacılık hizmetlerinin toplumun büyük bir kısmı tarafından kullanılması olduğu; BDDK bütçesinin inceleme dönemi olan 2004-2015 aralığında, yalnızca 2009 yılında gider fazlası verdiği, diğer tüm yıllarda ise gelir fazlası verdiği, 2009 yılında gider fazlası vermesinin 2008 yılındaki global krizin etkisi olduğu, BDDK'nın hiçbir yılda ödenek üstü gider kullanmadığı ve gelir fazlalarını 5018 sayılı Kanun gereğince üçer aylık dönemlerle genel bütçeye aktardığı, bu nedenle kendi kendini finanse ettiği ve merkezi bütçeye ilave bir yük getirmediği sonuçlarına ulaşılmıştır.

Bu doğrultuda, BDDK'nın hem bir örgüt olarak işlem maliyetleri hem de bankacılık sektöründeki işlem maliyetlerine olası etkileri birlikte değerlendirildiğinde, öncelikle finansal piyasaların bütününde olduğu gibi finansal piyasaları domine eden sektör olan bankacılığın ulusal sınırları aştığı ve global olarak entegre olduğu ayrıca uluslararası piyasalardan kopuk olarak işleminin imkansızlığı düşünüldüğünde, herşeyden önce BDDK'nın uluslararası piyasalar için bir güven unsuru olduğunu belirtmek mümkündür. BDDK'nın 2000 yılında faaliyete geçmesinden önce, Hazine Müsteşarlığı ve Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası tarafından yerine getirilen bankaların düzenlenmesi, denetimi ve gözetimi işlevi, BDDK'nın kuruluşu ile birlikte, dünyadaki trende de paralel olarak, en azından yasalar düzeyinde, bağımsız, özerk ve teknik uzmanlaşmaya sahip bir kuruluşa bırakılmıştır. Bu durum, özellikle 2008 yılında gerçekleşen global kriz sonrasında daha da önemli hale gelen finansal istikrarın sağlanması ve korunması açısından da önem arz etmekte ve uluslararası piyasalara olumlu sinyal vermektedir. Örneğin, bankaların sermaye yeterliliği rasyolarının önceki dönemlere göre çok daha yüksek olması ve erken uyarı mekanizmaları gibi araçlar sayesinde yurtdışı piyasalardan gelebilecek risklerin önüne geçilerek tampon mekanizmalar oluşması sonucunda, 2008 yılında tüm dünyayı etkisi altına alan kriz sırasında yurtdışı piyasalarda batan bankalar olmakla birlikte, Türkiye'de batan banka olmamıştır. Tüm bu olumlu yönler, BDDK'nın

kredibilitesini artıran ve başta siyasi işlem maliyetleri olmak üzere BDDK açısından işlem maliyetlerini azaltıcı faktörler olarak görülebilir.

Yukarıda açıklanan olumlu yönlerine rağmen, çalışmanın 6.1. Bölümü'nde de açıklandığı üzere, bankacılık piyasa koşullarının işlemleri yönetmede her zaman etkili ve verimli olmaması nedeniyle, işlem maliyetleri yükselmekte ve piyasa başarısızlığı ortaya çıkmaktadır. Esasen, bu noktada hem bir ikilem hem de kısır döngü ortaya çıkmaktadır. Şöyle ki, BDDK'nın kurulması ile birlikte bürokrasiye yeni bir katman eklenmesi ve daha fazla düzenlemenin gündeme gelmesi nedeniyle, işlem maliyetleri teorisinin işaret ettiği şekilde piyasa başarısızlığı daha fazla bürokrasiye yol açmaktadır.



SONUÇ

Bu tezin ulaştığı sonuçları dört ana kısımda özetlemek mümkündür. Öncelikle, bu çalışma literatürde dağınık bir şekilde ele alınmış olan işlem maliyetleri teorisini bir bütün olarak incelemiştir. İkinci olarak, bu teoriyi ilk kez Bağımsız Düzenleyici Kurullar perspektifinden irdlemiştir. Bu bağlamda, düzenleyici süreçte Bağımsız Düzenleyici Kurulların rolü ve Bağımsız Düzenleyici Kurullara yetki devrinin arkasında yatan işlevsel nedenler ele alınarak, teori Bağımsız Düzenleyici Kurullara uyarlanmaya çalışılmış ve Bağımsız Düzenleyici Kurullara özgü işlem maliyetleri ortaya konulmuştur. Üçüncü olarak, ülkemiz özelinde Bağımsız Düzenleyici Kurullar işlem maliyetleri teorisi çerçevesinde değerlendirilmiş ve Türkiye'de faaliyet gösteren Bağımsız Düzenleyici Kurullara ilişkin işlem maliyetlerinin boyutları analiz edilmiştir. Tezin bir diğer sonucu ise meseleyi daha somut bir şekilde ele almak üzere, işlem maliyetlerinin Türk bankacılık sektöründe yapılan uygulama örneğine dayanılarak, BDDK'nın bunun üzerindeki etkilerine ilişkin değerlendirme içermesidir. Biraz daha ayrıntılı olarak tezin ulaştığı sonuçları aşağıdaki gibi özetleyebiliriz.

1. Devletin ekonomideki rolünün azalması ve piyasa ekonomisi aktörlerinin aktif hale gelmesi sonucunda işletmecilik fonksiyonu piyasaya bırakılırken devletin düzenleyici ve denetleyici roller üstlenmesi ile birlikte, kamudaki işlem maliyetlerinin azaltılması ihtiyacı ve ekonomide siyasetin etkilerinin azaltılarak, piyasa mekanizmasının işlerliğinin sağlanması hedefi geleneksel kamu bürokrasisinin dışında bağımsız düzenleyici kurullar ortaya çıkmasındaki önemli etkenlerden biri olmuştur. Bu bağlamda, tüm dünyada olduğu gibi ülkemizde de, idari teşkilat tablosunun içinde özel bir kategori oluşturdukları kabul edilen Bağımsız Düzenleyici Kurullar ortaya çıkmıştır.

Öte yandan, Bağımsız Düzenleyici Kurulların neden kurulduğu ve sayılarının hızla arttığı, hangi ihtiyaçlar sonucunda ortaya çıktığı, kurulma amaçlarını ve kendilerinden beklenen faydayı sağlayıp sağlayamadıkları, oluşmalarında etkin olan faktörlerin ve kuramsal temellerin ne kadar geçerliliğini koruduğu, kuruluş Kanunlarında ifade edilen idari ve mali özerklikte ölçünün kaçıp kaçmadığı, gibi konular Türkiye gündeminde sürekli tartışılacakmış olup, halen de Bağımsız Düzenleyici Kurullarla ilgili kafa karışıklığı devam etmektedir.

Bu kurumlar her ne kadar hükümetler tarafından çokça eleştirilse ve çeşitli suçlamalara maruz kalsa da siyasi otoriteler Bağımsız Düzenleyici Kurulları kurmaya devam

etmekte; çeşitli müdahalelerle etkilemeye çalışsalar da varlıklarını sürdürmekte ve kağıt üzerinde de olsa bağımsızlıklarını korumaktadırlar.

2. Bağımsız Düzenleyici Kurullar düzenleyici yetkilerin devrinin en önemli örneğini oluşturmaktadır. Bağımsız Düzenleyici Kurullara yetki devrinin işlevsel nedenleri; düzenledikleri sektörlerle klasik bürokrasiden daha yakın ilişki içerisinde olmaları ve böylece düzenledikleri sektöre ilişkin gerekli bilgilere kolaylıkla ulaşabilmeleri, teknolojik değişimlere ve teknik bilgiye kolaylıkla adapte olabilmeleri ve istikrarlı ve öngörülebilir bir düzenleyici ortam sağlamalarıdır.

Ayrıca, Bağımsız Düzenleyici Kurullar karar alma süreçlerinin bakanlıklara göre daha açık ve şeffaf olmaları nedeniyle tüketicilerin/yatırımcıların çıkarlarına karşı daha hassas hareket edebilmekte ve Bağımsız Düzenleyici Kurullara politikacıların düzenlemeler kötü sonuçlar verdiğiğinde veya tüketicilerin/yatırımcıların/piyasa aktörlerinin hoşuna gitmeyen kararlar alınması halinde sorumluluğu Bağımsız Düzenleyici Kurullara yansıtmalarına imkan sağlamaktadır.

Yukarıdaki işlevsel nedenlerin yanı sıra, Bağımsız Düzenleyici Kurulların esneklik, yönetimsellik, şeffaflık ve sonuç odaklılık gibi bir anlayışa sahip olacakları düşüncesiyle, geleneksel bürokrasiden kaynaklanan kırtasiyecilik, katılık ve kapasite azlığı gibi şikayetlere karşılık bir çözüm olarak önerilmektedir.

Başka bir ifadeyle, Bağımsız Düzenleyici Kurulların en önemli işlevi siyasi işlem maliyetlerini azaltmak ve düzenleme sürecinde güvenilir bir taahhüt oluşturmaktır.

Ancak, bir kurumun belli amaçlar için kurulmuş olması bu amaçların gerçekleşeceği anlamına gelmemektedir.

Bu noktada, Bağımsız Düzenleyici Kurullar ortaya çıkmalarındaki amaçları karşılamakta ne ölçüde başarılı olduklarını değerlendirirken yalnızca işlevsel açıdan bakmak yeterli olmamakta ve konuyu daha somut bir biçimde ele almanın önemli bir boyutu da işlem maliyetleri olarak ortaya çıkmaktadır.

3. Nitekim, İşlem Maliyetleri Teorisi, örgütsel teoriyi ve sözleşme yasasını bir araya getirmeyi amaçlayan, disiplinler arası örgütsel ekonomi esaslarına dayalı bir yaklaşımdır. İşlem Maliyetleri Teorisi'nin özünde mal ve/veya hizmetlerin değişimi yer almaktadır. Teorinin temel odakları, işlemler ve bunlardan doğan maliyetlerdir. İşlem maliyetleri değişim sürecinde doğan maliyetleri tanımlamaktadır.

Diğer taraftan, uygulamada halen işlem maliyeti kavramı ciddi tartışmalara maruz kalmaktadır. Öncelikle, işlem maliyetleri önemli bir kavram olarak kabul edilmekle birlikte, söz konusu kavram araştırmacılar ve akademisyenler tarafından üzerinde çalışılmaya ve tartışılmaya devam edilen ve hatta tanımlaması ölçülmesinden bile zor olan bir kavram olarak ortaya çıkmaktadır. Öyle ki, işlem maliyetlerinin temelini atan Coase, üzerinde önemli çalışmaları bulunan Arrow, Wallis ve North ile teoriye bugünkü şeklini veren Williamson bile işlem maliyetlerini farklı şekilde tanımlamakta olup, işlem ve işlem maliyeti kavramlarının genel kabul görmüş bir tanımı bulunmamaktadır.

Öte yandan, işlem maliyetlerinin tanımlanması kadar ölçülmesi de oldukça güçtür. Nitekim işlem maliyetleri kavramı önemli eleştirilere de maruz kalmaktadır. Söz konusu eleştiriler arasında, kavramın haddinden fazla genel olması, özellikle bazı işlem maliyetlerini nicel olarak ölçmenin zorluğu, dönüşüm ve işlem faaliyetlerinin çoğunlukla örtüşmesi nedeniyle bu maliyetlerin birbirinden ayırt edilmesinin güçlüğü yer almaktadır.

Tüm bu zorlukların yanısıra, işlem maliyetlerinin ölçülmesine ilişkin ampirik çalışmalar ise çok değişkendir ve işlem maliyetlerinin uygulanmasında ve işlem maliyetlerinin ölçülmesine yönelik girişimlerde uzlaşısı bulunmamaktadır.

4. Diğer taraftan, ekonomik, siyasi ve sosyal sistemi oluşturan kurumlar ve örgütler işlem maliyetlerini ortadan kaldırmak üzere vardır. İşlem maliyetleri teorisine göre, firmalar, hükümetler ve Bağımsız Düzenleyici Kurullar gibi hiyerarşilerin bulunmasının sebebi işlem maliyetlerini azaltmaktır.

Bağımsız Düzenleyici Kurulların sahip olduğu işlevsel avantajlar bu kurumlara yetki devredilmesinin açıklanması ve analiz edilmesi için önemli gerekçeler olmakla birlikte yeterli görülmeyip, Bağımsız Düzenleyici Kurullara ilişkin işlem maliyetleri önemli bir gerekçe olarak ortaya çıkmaktadır.

Bu nedenle çalışmada, işlem maliyetleri teorisine Bağımsız Düzenleyici Kurullar perspektifinden bakılarak, Bağımsız Düzenleyici Kurulların kendine has özellikleri, bu kurumlara yapılan yetki devri ve klasik kamu kurumlarından farkları dikkate alınarak işlem maliyetleri ele alınmıştır. Bu anlamda, işlem maliyetleri teorisinin spesifik olarak Bağımsız Düzenleyici Kurullara özgü analizine odaklanan başkaca bir tez çalışmasına rastlanmamıştır.

Çalışmada, Bağımsız Düzenleyici Kurullara ilişkin işlem maliyetleri, kendilerine özgü yapılanmalarından dolayı, düzenleyici taahhütten kaynaklanan maliyetler, siyasi işlem maliyetleri, Bağımsız Düzenleyici Kurulların kuşatılması sonucunda ortaya çıkan işlem maliyetleri ve düzenleyici süreçte ortaya çıkan işlem maliyetleri olmak üzere alt kategorilere ayrılarak ele alınmıştır.

Yukarıda sayılan işlem maliyetlerinden özellikle siyasi işlem maliyetleri ve düzenleyici taahhüt Bağımsız Düzenleyici Kurullar açısından büyük önem arz etmektedir. Öyle ki, Bağımsız Düzenleyici Kurulların en önemli işlevi siyasi işlem maliyetlerini azaltmak ve düzenleme sürecinde güvenilir bir taahhüt oluşturmak olarak görülmektedir. Diğer taraftan, “siyasi süreçte faaliyet göstermenin maliyetleri” olarak tanımlanabilen siyasi işlem maliyetlerini nicel olarak ölçmek mümkün değildir. Düzenleyici taahhütün güvenilirliği ise, ekonomik aktörlerin ve piyasa katılımcılarının uzun vadeli plan ve yatırım yapma potansiyellerini doğrudan etkilemektedir.

Ayrıca, düzenleyici sürece bilinçli olarak hükümetler tarafından yapılan müdahaleler siyasi işlem maliyetlerini artırırken, düzenleyici taahhüdü azaltmaktadır. Sonuç olarak, düzenlemelerin kredibilitesi düşükse ve siyasi işlem maliyetleri önemli derecede yüksekse, ekonomik aktörler uzun vadeli plan yapmakta isteksiz davranmaktadır.

5. Bu çerçeveden yola çıkılarak, Türkiye özeline bakıldığında, ülkemizde halihazırda faaliyet gösteren Bağımsız Düzenleyici Kurullar⁷¹ işlem maliyetleri açısından mercek altına alınmıştır. Bu kapsamda, Türkiye'deki düzenleyici taahhüt sorunu, ülkemize özgü siyasi işlem maliyetleri, ülkemizde düzenleyici süreçte ortaya çıkan işlem maliyetleri ve Türkiye'deki Bağımsız Düzenleyici Kurulların işleyiş maliyetleri olmak üzere dört ana başlıkta inceleme yapılmıştır. Bu açıdan da, işlem maliyetleri teorisinin ülkemizde faaliyet gösteren Bağımsız Düzenleyici Kurullara spesifik olarak uyarlanması bakımından tez olarak yapılmış başka bir çalışma ile karşılaşılmamıştır. Söz konusu analizden çıkan sonuçlar aşağıda kısaca özetlenmektedir.

⁷¹ 24 Aralık 2017 tarih ve 30280 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 696 sayılı KHK ile, Şeker Kurumu ve Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu söz konusu tarihten itibaren başkaca bir işleme gerek kalmaksızın kapatılmıştır. Her iki Kurum ve Kurul'un görev ve yetkileri, personelleri ile her türlü taşınır, taşıt, araç, gereç ve malzeme, borç ve alacakları, hak ve yükümlülükleri, yazılı ve elektronik ortamdaki her türlü kayıtları ve dokümanları Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı'na devredilmiştir. Ancak, tez çalışmasında Bağımsız Düzenleyici Kurullara ilişkin olarak analiz edilen toplu veriler, 2006-2015 dönemini kapsadığından söz konusu iki kurum da içermektedir.

Düzenleyici taahhüt konusuna ilişkin olarak, Türkiye'de Bağımsız Düzenleyici Kurullara ilişkin Kanun değişikliklerinin ve Bakanlar Kurulu kararlarının yanı sıra, Tebliğ, Yönetmelik, Genelge, Kurul duyurusu, Kurul ilke kararı, Kurul kararı gibi çeşitli şekillerde düzenleme yapılmaktadır. Bu bağlamda, Bağımsız Düzenleyici Kurulların yaptıkları düzenlemelerin biçimlerinde bir yeknesaklık bulunmamakta ve her Bağımsız Düzenleyici Kurul farklı formatta düzenleme yapmaktadır. Derinlemesine incelemeye tabi tutulan iki Bağımsız Düzenleyici Kurul olan SPK ve BDDK için de aynı durum gözlenmektedir. Söz konusu düzenlemeler ve düzenleme türleri incelenen dönemde bazı yıllarda artış bazı yıllarda azalış göstermekle birlikte, yıllara göre düzenleme türlerindeki artışı açıklayacak herhangi bir istikrarlı neden bulunmamaktadır. Bu bağlamda, güvenilir bir düzenleyici taahhüt bulunduğunu söylemek olası değildir. Bu durum, ekonomik aktörlerin uzun vadeli plan yapmakta zorlanmalarına ve isteksiz davranmalarına yol açabilecektir.

Nicel olarak ölçülmesi mümkün olmayan siyasi işlem maliyetlerinin Türkiye'deki yansımaları somutlaştırmak amacıyla, Türkiye'de Hükümetlerin Bağımsız Düzenleyici Kurullara bakış açısını anlamak üzere Hükümet Programları, Bağımsız Düzenleyici Kurulların oluşum sürecinde TBMM'de yapılan tartışmaları incelemek için TBMM tutanakları, uluslararası bir kuruluşun Türkiye'deki Bağımsız Düzenleyici Kurullara ilişkin değerlendirmelerini içeren AB İlerleme Raporları, Türkiye'deki Bağımsız Düzenleyici Kurulların yarattığı yeni gelir kaynaklarının ne şekilde kontrol edilmek istendiği ve Türkiye'de Bağımsız Düzenleyici Kurullara yetki devrine ilişkin müdahalelerin nasıl gerçekleştirildiği ele alınmaktadır.

Hükümet Programlarında Bağımsız Düzenleyici Kurullara ilişkin kilometre taşlarından bahsedilecek olursa; Türkiye'de ilk defa Bağımsız Düzenleyici Kurullardan, SPK'nın kuruluşundan bahisle, Kasım 1989-Haziran 1991 arasında görev yapan 47. Hükümet Programı'nda söz edildiği; Kasım 1991-Haziran 1993 arasında görevde bulunan 49. Hükümet Programı'nda, ilk defa bir özerk kurumdan söz edildiği, 28 Mayıs 1999-18 Kasım 2002 arasında görevde bulunan 57. Hükümet Programı'nın, önceki dönemlerin Hükümet Programları ile kıyaslandığında, Bağımsız Düzenleyici Kurullara en fazla yer verilen; aynı zamanda da, Bağımsız Düzenleyici Kurulların özerkliğinin ve bağımsızlığının en çok vurgulandığı Hükümet Programı olduğu, nitekim, söz konusu Hükümetin görev süresi sırasında BDDK, EPDK, KİK, BTK, ŞK ve TAPDK'nın

kuruluş Kanun'larının çıkarıldığı ve açıkça özerklik ve bağımsızlık vurgusu yapıldığı, 18 Kasım 2002-14 Mart 2003 arasında görevde bulunan 58. Hükümet Programı'nda makro politikaları oluşturma yetkisinin hükümetlerde kalmak şartıyla, bağımsız ve özerk kurumlar ve kurulların düzenleme ve denetleme işlevini sürdüreceği; özerk kurumların kamuoyuna, hükümete ve TBMM'ye düzenli bilgi vermelerinin sağlanacağını ifade edildiği ve böylece 58. Hükümet'ten itibaren gelen Hükümetlerin önceki Hükümetlere göre, Bağımsız Düzenleyici Kurullara yönelik farklı bir yaklaşım sergilediği, 25 Kasım 2015'te kurulan 64. Hükümet Programı'nda ise işlem maliyetlerinden söz edilip, mali piyasalara ve mali istikrara verilen önem vurgulandıktan sonra, işlem maliyetlerinin düşük olduğu, güçlü bir teknolojik ve beşeri altyapıya sahip, etkin bir biçimde denetlenen, yenilikçi ve daha şeffaf işleyen bir mali piyasa oluşturulmasının amaçlandığı ifade edildiği görülmektedir.

Türkiye'deki siyasi işlem maliyetlerinin bir diğer göstergesi olarak Bağımsız Düzenleyici Kurulların ortaya çıkışında, TBMM'de yapılan tartışmaları gösteren tutanaklar incelenmiştir. Söz konusu tartışmalarda, Bağımsız Düzenleyici Kurullar *“bürokratik, oligarşik adacıklar”, “güç odağı”, “adı özerk olan; ama şeklen paravan olan”, “devlet içinde devlet, “çiftlik”, “aralık”, “bürokrasi sultanı”, “denetim yetkisinde bulunmayan ve Meclise dahi hesap verme gereği duymayan bürokratik kurullar”* olarak nitelendirilmiş; ayrıca, Kurul üyelerinin TBMM tarafından atanmaması, bürokratların önemli sektörler üzerinde etki sahibi olması ve bunun karşılığında kamuya karşı herhangi bir siyasi sorumluluklarının bulunmaması, Bağımsız Düzenleyici Kurullara yeni gelir kaynakları yaratılması ve bunların Bağımsız Düzenleyici Kurulların kontrolü altına verilerek Meclis denetiminin dışında kalması ve Bağımsız Düzenleyici Kurulların denetimi eleştiri konusu olmuştur.

Yine Türkiye'deki siyasi işlem maliyetleri açısından, uluslararası bir yapılanma olarak AB'nin Türkiye İlerleme raporları incelenmiş olup; söz konusu raporlarda RK'nın idari ve operasyonel bağımsızlığı, SPK'nın idari kapasitesinin gelişmişliği, BDDK ve RK'nın personel eğitimine önem vermesi, BDDK'nın denetim kapasitesini genişletmesi, KGK'nın denetim konusunda önemli bir ilerleme olması, BTK'nın şeffaflık ve hesap verebilirlik kapasitesinin artması gibi kurumlar bazında Bağımsız Düzenleyici Kurullar hakkında olumlu noktalar dile getirilmiş olsa da; AB İlerleme Raporları'nda Bağımsız

Düzenleyici Kurullara çoğunlukla eleştirel bir bakış açısıyla yaklaşıldığı görülmektedir. Söz konusu eleştiriler arasında, RTÜK üyelerinin siyasi partilerce seçilmesi, diğer Bağımsız Düzenleyici Kurulların RK ile etkin işbirliği sağlamadığı, KİK'in kamu alımlarıyla ilgili tüm alanlarda tutarlı bir politika yürütülmesini sağlayabilecek durumda olmadığı, BTK'nın yeterince bağımsız olmadığı ve karar alma sürecinin şeffaf olmadığı yer almakta olup; özellikle 2011 yılından itibaren Bağımsız Düzenleyici Kurulların görevlerini yerine getirmedeki fiili bağımsızlıklarına ilişkin olarak eleştiri dozunun artırıldığı, Bakanlıkların Bağımsız Düzenleyici Kurullar üzerindeki artan yetkilerinin devam ettiği belirtilmiştir. Kurul üyelerinin süreleri dolmadan görevden alınmalarının mümkün kılınması nedeniyle, *"Hükümete karar alma mekanizmasını yeniden şekillendirme imkânı tanıdığı"*, *"siyasi içerikli kararların alındığı algısının güçlendiği"*, RTÜK ve BTK'nın *"siyasi baskı riskini azaltabilecek ve bağımsızlık algısını güçlendirebilecek"* bir unsur olarak, *"üyelerin seçim prosedüründeki değişiklikler"* yapılması gerektiği belirtilmektedir. En sert eleştirilerin ise, 2015 yılı Türkiye raporunda yer aldığı, bu çerçevede, *"usulsüz siyasi müdahale"*ye maruz kalma, *"daha şeffaf hale gelme"* ihtiyacı, *"tam bağımsızlığın güvence altına alınması ihtiyacı"*, *"kurul üyelerinin bağımsızlığı ve tarafsızlığı, üye seçimlerine ilişkin usullerin iyileştirilmesi ve güçlendirilmesi gereği"* dile getirilmiştir.

Öte yandan, Türkiye'de Bağımsız Düzenleyici Kurulların elektriğin fiyatından, telefon hizmetlerine kadar geniş bir yelpazede yeni kaynaklar yaratması, her ne kadar bu kaynaklarla kendi kendilerini finanse etseler de, bu kaynakların politikacıların kontrolü dışında kalması önemli bir siyasi muhalefete yol açmıştır. Bu durumun bir göstergesi olarak, ülkemizde Bağımsız Düzenleyici Kurullara yetki devredilmesine ilişkin müdahalelere bakıldığında, çeşitli KHK'lar yoluyla Bağımsız Düzenleyici Kurulların idari ve mali özerkliği ve denetimine ilişkin olarak müdahaleler yapıldığı görülmektedir.

Yukarıda belirtilen Türkiye'de Bağımsız Düzenleyici Kurullara ilişkin siyasi işlem maliyetlerinin göstergeleri birlikte değerlendirildiğinde, Türkiye'de her ne kadar Bağımsız Düzenleyici Kurulların kağıt üzerinde idari ve mali özerkliği bulunsa da Hükümetler'in Bağımsız Düzenleyici Kurullara yetki delegasyonu konusunda bir direnç gösterdiği ve Bağımsız Düzenleyici Kurullara müdahale yoluna gidildiği görülmektedir.

6. Ayrıca, ülkemizde düzenleyici süreçte ortaya çıkan işlem maliyetleri ve Türkiye'deki Bağımsız Düzenleyici Kurulların işleyiş maliyetleri irdelenmiştir. Bu kapsamda, tez çalışmasında, düzenledikleri ve denetledikleri sektörlerin büyüklüğü ve önemi, söz konusu sektörlerin gayri safi milli hasıla içindeki payları, etki alanlarının genişliği ve piyasa ekonomisinin düzenlenmesi alanında faaliyet göstermeleri, ayrıca her ikisinin de mali sektörde düzenleme ve denetleme yapmaları nedeniyle karşılaştırılabilir olmaları nedeniyle BDDK ve SPK derinlemesine incelemeye tabi tutulmuş ve değerlendirilmiştir.

İşleyiş maliyetlerini somut bir şekilde ele alabilmek amacıyla, Türkiye'de halihazırda faaliyet gösteren Bağımsız Düzenleyici Kurulların örgütsel yapılarının genel görünümü verildikten sonra, BDDK ve SPK personelinin durumu ve personel giderleri, taraf olunan davalar, bilgi edinme başvuruları ve yatırımcı şikayetleri, bütçeleri, gelir ve giderleri karşılaştırmalı olarak incelenmiştir. Daha sonra, Türkiye'deki tüm Bağımsız Düzenleyici Kurullar için bütçe uygulama sonuçları ele alınmış olup, bu kapsamda, Bağımsız Düzenleyici Kurulların GSYİH ile merkezi yönetim bütçesindeki yeri incelenmiştir. Söz konusu analiz sonuçları aşağıda kısaca özetlenmektedir.

Örgütsel yapı analizine SPK, RTÜK, RK, BDDK, BTK, EPDK, ŞK, KİK, TAPDK, KGK ve son olarak Aralık 2016 itibarıyla faaliyete geçen KVKK olmak üzere 11 Bağımsız Düzenleyici Kurul dahil edilmiştir. Tüm kurumlar kamu tüzel kişiliğini haiz olup, KHK ile kurulan KGK hariç olmak üzere tamamı Kanun'la kurulmuştur ve hepsinde hiyerarşik yapılanma dikeydir. KVKK hariç, tüm Kurumların Teşkilat Yönetmeliği bulunmaktadır. Daire sayıları değişkenlik göstermektedir; en fazla Daire'ye sahip olan kurum BTK, en az Daire'ye sahip olan kurum ise Genel Sekreterlik ve Grup Başkanlıkları şeklinde örgütlenmiş olan ŞK'dır. Tüm kurumlarda, Kurul Başkanı Kurum'un da başı ve en üst amiridir. İmza ve yetki devrine ilişkin olarak ise, SPK, RTÜK, BDDK, BTK ve KGK'da Kurul Başkanı'nın alt kademelere yetki devri yapabileceği düzenlenmiş olmakla birlikte, RK, EPDK, ŞK, KİK, TAPDK ve KVKK'da imza ve yetki devri hususu açıkça düzenlenmemiştir.

Bağımsız Düzenleyici Kurulların personel durumu işleyiş maliyetlerinin değerlendirilmesi açısından önemli bir unsurdur. BDDK ve SPK'nın personel durumları karşılaştırıldığında, BDDK ve SPK personelinin sayı olarak birbirleriyle paralellik gösterdiği ve aralarında ciddi farklar bulunmadığı görülmektedir. Bu noktadan

hareketle, bu kurumlarda personel hantallığı oluşmamış ve personel sayılarında gereksiz bir şişme olmamıştır. Ayrıca, her iki kurum personelinin öğrenim düzeyi oldukça yüksektir. Dolayısıyla, söz konusu Bağımsız Düzenleyici Kurulların iyi eğitilmiş ve teknik bilgiye sahip insan kaynaklarının bulunduğu ve Bağımsız Düzenleyici Kurulların genel özelliklerinden biri olan teknokratlardan oluşan kurumlar olma özelliğinin gerçekleştiği görülmektedir. Söz konusu insan kaynağına ödenen maaşlar açısından ise, personel sayılarında görülen paralelliğin personel giderlerinde de aynı şekilde görüldüğü izlenmekte olup, her iki kurumun personel giderlerinde gereksiz bir şişme ya da dikkat çekici bir husus bulunmamaktadır.

Bağımsız düzenleyici kurulların düzenledikleri alana dair verdikleri kararlar idari yargı denetimine tabidir. Bu bağlamda, Bağımsız Düzenleyici Kurulların taraf oldukları davalar işleyiş maliyetlerinin değerlendirilmesi açısından önemlidir. Bu itibarla, SPK ve BDDK'nın yargı karşısındaki durumlarını değerlendirmek amacıyla, taraf oldukları dava sayıları ve türleri itibarıyla, karşılaştırmalı olarak incelenmiştir. Bağımsız Düzenleyici Kurulların taraf olduğu davalar idari davalar, hukuk davaları ve ceza davaları olmak üzere 3 türlü olup, idari davaların toplam dava sayısı içindeki oranı %90'ın üzerindedir. Daha sonra sırasıyla, hukuk davaları ve ceza davaları gelmektedir. BDDK ve SPK'nın taraf olduğu dava sayıları karşılaştırıldığında, SPK'nın taraf olduğu davaların tüm yıllarda BDDK'dan önemli ölçüde az olduğu görülmektedir. 2004 yılında her iki kurumun taraf olduğu idari dava sayılarındaki ani artışın nedeni, bankacılık işlemleri yapma ve mevduat kabul etme izni kaldırılan T. İmar Bankası T.A.Ş. tarafından gerçekleştirilen hazine bonosu satışı ve mevduat işlemleri nedeniyle uğranıldığı iddia edilen zararların tazmini talebiyle açılan tam yargı davalarıdır. Ancak, SPK açısından 2005 yılından itibaren dava sayıları radikal bir şekilde azalmasına rağmen, BDDK'nın taraf olduğu dava sayısı yüksekliğini korumaktadır.

Türkiye'deki Bağımsız Düzenleyici Kurulların işleyiş maliyetlerinin değerlendirilmesi bakımından, bu kurumların yaptıkları işlemlerin düzenledikleri piyasanın katılımcıları veya nihai tüketiciler üzerindeki doğrudan etkilerinin bir göstergesi olarak, Bağımsız Düzenleyici Kurullara gelen bilgi edinme başvuruları ile yatırımcı şikayetleri önemli bir gösterge niteliğindedir. SPK ve BDDK'ya gelen bilgi edinme başvuruları ve yatırımcı şikayetlerine ilişkin veriler incelendiğinde, BDDK'ya yapılan başvuruların SPK ile kıyaslandığında oldukça fazla olduğu izlenmektedir. Gerek dava sayısının yüksekliği,

gerek bilgi edinme başvuruları ve yatırımcı şikayetlerinin yoğunluğu, yaygın şube ağı, tarihinin daha eskilere dayanması ve toplumun yatırım alışkanlıkları gibi nedenlerle bankacılık hizmetlerinin toplumun çok daha büyük bir kısmı tarafından kullanılmasıdır.

SPK ve BDDK'nın personel durumları ve taraf oldukları davaların incelenmesinden sonra, bütçelerinin karşılaştırılması yapılmıştır. İnceleme dönemi olan 2004-2015 aralığında, BDDK bütçesinin yalnızca 2009 yılında gider fazlası verdiği, diğer tüm yıllarda ise gelir fazlası verdiği, SPK bütçesi faaliyet sonucunun ise, 2009 ve 2011 yıllarında negatif olduğu, diğer yıllarda ise gelir fazlası verdiği görülmektedir. 2009 yılında her iki kurumun da gider fazlası vermesinin 2008 yılındaki global krizin etkisi olduğunu ve bu kurumların genellikle gelir fazlası verdiğini, gider fazlası vermelerinin ise arızı bir durum olduğunu söylemek mümkündür. Öte yandan, Bağımsız Düzenleyici Kurulların gelir fazlalarının 5018 sayılı Kanunun 78'inci maddesinin 2'nci fıkrası gereğince üçer aylık dönemlerle, dönemi takip eden ayın 15'ine kadar genel bütçeye aktarılması gerekmektedir. Bu nedenle, faaliyet sonucunda oluşan gelir fazlaları periyodik olarak genel bütçeye aktarılmaktadır.

Tezin bu Bölüm'ünde son olarak, Bağımsız Düzenleyici Kurulların toplu verileri üzerinden GSYİH ve merkezi bütçe içindeki 2006-2015 dönemindeki durumları incelenmiştir. Söz konusu analizden çıkan sonuçlar şu şekilde özetlenebilir: Türkiye'deki Bağımsız Düzenleyici Kurulların net gelir tahsilatının GSYİH'ya oranı 2006 yılında %0,178 ile başlamış ve 2015'te % 0,150 olarak gerçekleşmiştir. Bağımsız Düzenleyici Kurulların giderlerinin GSYİH'ya oranı ise 2006 yılında %0,145 ile başlayarak 2015'te % 0,137 olarak gerçekleşmiştir. Dolayısıyla, Bağımsız Düzenleyici Kurulların hem gelirleri hem de giderlerinin GSYİH içindeki payı oldukça küçüktür.

Türkiye'deki Bağımsız Düzenleyici Kurulların net bütçe gelirleri toplamının merkezi yönetim bütçe gelirleri toplamı içindeki payı 2006 yılında % 0,775'ten, 2015'te % 0,516'e gerilemiştir. Benzer şekilde, Bağımsız Düzenleyici Kurulların brüt bütçe giderlerinin merkezi yönetim bütçe giderleri toplamına oranı da 2006 yılında % 0,712'dan % 0,530'a gerilemiştir. Bu itibarla, Bağımsız Düzenleyici Kurulların hem gelirleri hem de giderlerinin merkezi yönetim bütçesi içindeki payı oldukça küçüktür.

Türkiye'deki Bağımsız Düzenleyici Kurulların merkezi yönetim bütçesindeki giderlerinin ekonomik sınıflandırma bazında kategorizasyonuna bakıldığında, cari

transferlerin en büyük gider kalemini oluşturduğu, cari transferleri ise sırasıyla, mal ve hizmet alım giderleri, personel giderleri, sermaye gideri, sosyal güvenlik devlet primi giderleri, faiz gideri ve sermaye transferinin takip ettiği görülmektedir. Bağımsız Düzenleyici Kurullara ilişkin merkezi yönetim bütçesi içerisindeki fonksiyonel sınıflandırmaya göre ise, en büyük kalemi ekonomik işler ve hizmetler oluşturmaktadır. Ekonomik işler ve hizmetleri ise sırasıyla, genel kamu hizmetleri, kamu düzeni ve güvenlik hizmetleri, dinlenme kültür ve din hizmetleri ve savunma hizmetleri takip etmektedir. Diğer taraftan, Bağımsız Düzenleyici Kurulların merkezi yönetim bütçesi içerisindeki giderlerinin toplamının 2006 yılından 2016 yılına kadar geçen 11 yıllık süre zarfında, 2,29 katına ulaştığı görülmektedir.

Türkiye'deki Bağımsız Düzenleyici Kurulların bütçe gelirleri toplamının yıllara göre artış oranları ile merkezi yönetim bütçe gelirlerinin artış oranları karşılaştırılmıştır. Oranlar paralel bir seyir izlememekte olup, yıllar içindeki artış oranları birbirinden oldukça farklıdır. Bağımsız Düzenleyici Kurulların toplam giderlerinin yıllara göre artış oranları ile merkezi yönetim bütçe giderlerinin artış oranları karşılaştırıldığında ise, merkezi yönetim bütçe giderleri her yıl çeşitli oranlarda atarken, 2011 yılında, Bağımsız Düzenleyici Kurulların toplam giderlerinin azaldığı, gelirlere benzer şekilde giderlerdeki artış oranlarının da paralel bir seyir izlemediği ve neredeyse tüm yıllarındaki artış oranlarının birbirinden oldukça farklı olduğu görülmektedir.

Türkiye'deki Bağımsız Düzenleyici Kurulların merkezi yönetim bütçesindeki analizi çerçevesinde, bütçe ödenekleri karşısındaki durumu da ele alınmıştır. Hem Bağımsız Düzenleyici Kurulların hem de merkezi yönetimin başlangıç bütçe ödeneklerinin her yıl artış gösterdiği görülmektedir. Bağımsız Düzenleyici Kurullara merkezi yönetim başlangıç bütçesi içinde ayrılan pay genel bütçeli idareler ve özel bütçeli idarelere göre çok daha düşüktür. Yılsonu ödenekleri açısından da durum farklı olmayıp, Bağımsız Düzenleyici Kurullara merkezi yönetim yılsonu bütçesi içinde ayrılan pay genel bütçeli idareler ve özel bütçeli idarelere göre çok daha düşüktür. Öte yandan, hem genel bütçeli idareler, hem de özel bütçeli idareler her yıl ödenek üstü gider kullanmalarına rağmen, Bağımsız Düzenleyici Kurulların hiç ödenek üstü gider kullanmadığı görülmektedir.

Merkezi yönetim bütçe dengesi açısından ise, dikkati çeken ilk husus, incelenen 2006-2015 döneminin tamamında, Bağımsız Düzenleyici Kurulların gelir fazlası elde

etmesidir. İkinci olarak, genel bütçeli idarelerde dönemin tamamında gider fazlası görülmektedir. Özel bütçeli idareler açısından bakıldığında ise, durum değişkenlik göstermekte olup bazı yıllarda gider fazlası, diğer yıllarda gelir fazlası bulunmaktadır. Bu doğrultuda, Bağımsız Düzenleyici Kurulların gelir fazlalarının da 5018 sayılı Kanun gereği 3 aylık dönemler itibariyle bütçeye aktarıldığı dikkate alındığında, Bağımsız Düzenleyici Kurulların merkezi bütçeye ilave bir yük getirmediği sonucuna ulaşmak mümkündür.

7. Tezin son Bölümü'nde Türk bankacılık sektöründe işlem maliyetleri açısından BDDK uygulama örneği yer almaktadır. Bu Bölüm'de Polski'nin Amerikan ticari bankacılık sektörü için yaptığı çalışma, tez kapsamında Türk bankacılık sistemine uyarlanmıştır. Ancak, işlem maliyetlerinin yoğun olduğu bir sektör olan bankacılık sektörü için her ne kadar işlem maliyetlerine ilişkin bir hesaplama yapılabilse de, bu hesaplamanın mükemmel olacağını söylemek mümkün değildir. Çünkü Amerikan bankacılık sektöründe olduğu gibi Türk bankacılık sektöründe de işlem maliyetleri iç ve dış politik ve ekonomik etkilere karşı hassastır.

Ayrıca, bankacılık sektöründeki işlem maliyetlerinin döngüsel etkilere maruz kalan, bir başka deyişle zaman içerisinde değişiklik gösterebilen yapısı da Türk bankacılık sektöründeki işlem maliyetlerinin tam olarak hesaplanamamasının diğer bir nedenidir. Öte yandan, Türk bankacılık sektöründe hesaplanan işlem maliyetleri üzerindeki etkilerin ne kadarının BDDK'nın işlemleri ve düzenlemelerinden, ne kadarının iç ve dış siyasi ve ekonomik çevresel faktörler ile döngüsel etkilerden kaynaklandığını ayırtmak olası değildir. Tüm bu kısıtlılıklarına ve ilave çalışmalarla geliştirilme potansiyeline rağmen, söz konusu uygulama, bundan sonraki süreçte Bağımsız Düzenleyici Kurulların düzenledikleri sektörlerde işlem maliyetlerini hesaplamak ve sonuçlarını değerlendirmek üzere adapte edebilecekleri bir yol haritası örneği sunması bakımından önem taşımaktadır.

Çalışma kapsamında, Türk bankacılık sektörüne ait işlem maliyetleri 1990-2015 dönemi için hesaplanmıştır. Toplam işlem maliyetleri faiz giderlerinin toplam gelire oranı olarak ifade edilen işlem maliyetleri (fon maliyeti) ile faiz dışı giderin toplam gelire oranı olmak üzere hesaplanan işlem maliyetlerinin (yönetim, bilgi toplama ve koordinasyon) toplamından oluşmaktadır. Bu yöntem kullanılarak yapılan analiz

BDDK'nın faaliyete geçtiği 2000 yılı öncesi ve sonrasını kapsamı nedeniyle, BDDK'nın bankacılık sektörüne ilişkin işlem maliyetleri üzerinde herhangi bir etkisi bulunup bulunmadığını ve varsa, işlem maliyetlerini artırıcı veya azaltıcı yönde olup olmadığını tespit etmeye yöneliktir. Söz konusu uygulama sonuçları aşağıda özetlenmektedir.

Türkiye'deki kamu bankaları açısından bakıldığında, BDDK'nın faaliyete geçtiği 2000 yılına kadar faiz giderinden kaynaklanan işlem maliyetleri artarken, faiz dışı giderden kaynaklanan işlem maliyetleri azalmaktadır. 2000 yılından sonra ise, her iki işlem maliyeti türü de azalmıştır. Bu durum, kamu bankaları açısından, BDDK'nın işlem maliyetlerini artırma yönünde bir etkisi olmadığını ortaya koymaktadır.

Diğer taraftan, özel bankalar için, faiz giderinden ve faiz dışı giderden kaynaklanan işlem maliyetleri azalma eğilimindedir. Dolayısıyla, kamu bankalarına benzer şekilde, özel bankalar açısından, 2000 yılında faaliyete geçen BDDK'nın işlem maliyetlerini artırma yönünde bir etkisi olmadığı ortaya çıkmaktadır.

Yabancı sermayeli mevduat bankaları açısından, faiz giderinden ve faiz dışı giderden kaynaklanan işlem maliyetlerinin zaman içerisindeki eğilimine bakıldığında aralarında belirgin bir ilişki bulunmadığı gözlenmektedir. Bu durum, yabancı sermayeli bankalar bakımından da, BDDK'nın işlem maliyetlerini artırma yönünde bir etkisi olmadığını ortaya koymaktadır.

Türkiye'deki kamu, özel ve yabancı sermayeli mevduat bankalarının işlem maliyetlerine ilişkin bilgiler incelendikten sonra, bankacılık sektörünün bütünü açısından toplam işlem maliyetleri incelenmiştir. Faiz giderinin toplam gelire oranı olarak ifade edilen işlem maliyetlerinin (fon maliyetlerinin) 1990 yılında %64,84 olarak gerçekleştiği ve 2015 yılında %40,30 düzeyine indiği görülmektedir. Faiz dışı giderin toplam gelire oranı olarak ifade edilen işlem maliyetlerinin (yönetim, bilgi toplama ve koordinasyon maliyetlerinin) ise, fon maliyetlerine göre genel olarak çok daha düşük olduğu; 1990 yılında %27,65'lik bir orandan sonra 2015 yılında %25,88 olarak gerçekleştiği görülmektedir. Toplam işlem maliyetlerinin, 1990 yılında %92,49 gibi oldukça yüksek bir oranla başladığı ve 2001 yılına kadar yüksek seyrettiği, 2001 yılından sonra ise, sürekli azalarak 2015 yılında %66,18 olarak gerçekleştiği görülmektedir.

Bu noktadan hareketle, Türkiye'deki bankacılık sektörünün bütünü açısından işlem maliyetlerinin ana kaynağının faiz gideri olduğu, faiz dışı giderlerden kaynaklanan işlem maliyetlerinin ise faiz giderinden kaynaklanan işlem maliyetlerinin yaklaşık yarısı kadar olduğu anlaşılmaktadır. Sonuç olarak, Türk bankacılık sektörünün bütünü bakımından, 2000 yılında faaliyete geçen BDDK'nın işlem maliyetlerini artırma yönünde bir etkisi olmadığı ortaya çıkmaktadır.

Bu çerçevede, bankacılık sektörünün doğası gereği, Türkiye'deki bankaların işlem maliyetlerinin iç ve dış politik ve ekonomik etkilere karşı hassas olması; ayrıca, bankacılık sektöründeki işlem maliyetlerinin zaman içerisinde değişiklik gösterebilen yapısı nedeniyle, Türk bankacılık sektörü için hesaplanan işlem maliyetleri üzerindeki etkilerin ne kadarının BDDK'nın işlem ve düzenlemelerinden, ne kadarının iç ve dış siyasi ve ekonomik çevresel faktörler ile döngüsel etkilerden kaynaklandığını ayırtmak olası değildir. Bu nedenle, BDDK'nın işlem ve düzenlemelerinin Türkiye'deki bankaların işlem maliyetlerini artırma yönünde bir etkisi olmadığı kesin olarak söylenebilirse de, azaltma yönünde bir etkisi olup olmadığını kesin olarak tespit etmek mümkün görünmemektedir.

Tezin bu Bölümü'nde son olarak, Türkiye'deki kamu, özel ve yabancı bankaların işlem maliyetleri karşılaştırılmıştır. Faiz giderinden kaynaklanan işlem maliyetleri (fon maliyetleri) açısından bakıldığında kamu bankalarının %64,73 ile bu kategoride en yüksek gidere sahip olduğu, kamu bankalarını %50,30 ile özel bankaların izlediği ve yabancı bankaların %42,32 oranı ile en düşük fon maliyeti oranına sahip olduğu görülmektedir. Faiz giderleri mevduata verilen faizler, kredilere verilen faizler ve diğer faiz giderlerinin toplamından oluşmaktadır. Bu bağlamda, kamu bankalarının bu kategorideki giderlerinin toplam gelire oranla diğer banka türlerine göre en yüksek olduğu, kamu bankalarını özel bankaların izlediği ve bu giderlerin yabancı bankaların toplam geliri içinde en düşük orana sahip olduğu anlaşılmaktadır.

Faiz dışı giderden kaynaklanan işlem maliyetleri (yönetim, bilgi toplama ve koordinasyon maliyetleri) açısından bakıldığında ise, tam tersi bir durum olduğu gözlenmektedir. Bu bakımdan, %18,43 oranı ile kamu bankaları en düşük işlem maliyetine sahip olup, daha sonra sırasıyla %25,79 oranı ile özel bankalar ve %30,70 oranı ile yabancı bankalar gelmektedir. Faiz dışı giderlerin personel giderleri, kıdem

tazminatı karşılığı, maddi ve maddi olmayan duran varlıklara ilişkin giderler ve diğer işletme giderlerinden (kiralama, bakım onarım, ilan/reklam) oluştuğu dikkate alındığında; kamu bankalarının bu kategorideki giderlerinin toplam gelire oranla diğer banka türlerine göre en düşük olduğu, kamu bankalarını özel bankaların izlediği ve bu giderlerin yabancı bankaların toplam geliri içinde en yüksek orana sahip olduğu görülmektedir.

Diğer taraftan, faiz giderlerinden kaynaklanan ve faiz dışı giderlerden kaynaklanan işlem maliyetlerinin toplamından oluşan toplam işlem maliyetleri açısından, kamu bankalarının %83,17 oranı ile en yüksek işlem maliyetine sahip olduğu, yabancı bankaların toplam işlem maliyetlerinin %76,72 ile ikinci sırada olduğu ve özel bankaların toplam işlem maliyetlerinin %75,88 oranı ile en düşük olduğu gözlenmektedir. Ayrıca, özel bankalar ile yabancı bankaların toplam işlem maliyetlerinin birbirine çok yakın olduğu ve aralarındaki farkın %1'den daha az olduğu anlaşılmaktadır.

Öte yandan, kamu bankaları ve yabancı bankalar ile Türk bankacılık sektörünün tamamı açısından, toplam işlem maliyetleri bazı yıllarda %100'ün üzerine çıkmıştır. Özel bankalar için ise böyle bir durum söz konusu değildir. Örneğin, 1999, 2000 ve 2001 yıllarında Türk bankacılık sektörünün zararı bulunmaktadır. Söz konusu yıllar 2001 krizi ve öncesindeki döneme işaret etmektedir. Zararın azami düzeye ulaştığı yıl ise, krizin patlak verdiği 2001 yılıdır. İncelenen dönemde bankacılık sektörü bahse konu 3 yılda da zarar etmesine rağmen işlem maliyeti 1999 ve 2001 yıllarında %100'ün altında kalmıştır. Dolayısıyla, bankacılık sektörünün zarar etmesi işlem maliyetlerini açıklayıcı bir neden değildir. Ancak, 2000 yılında tasarruf mevduatı faiz oranı %45,60, TCMB reeskont faiz oranı %70 ve bankalararası gecelik faiz oranı %198,95 düzeyindedir. Özellikle, bankalararası gecelik faiz oranı çok yüksek olup, incelenen dönemin en yüksek faiz oranıdır. Bu nedenle, faiz giderleri çok yükselmiş, böylece toplam işlem maliyeti %100'ü geçmiştir.

Toplam işlem maliyetlerinin bazı yıllarda %100'ün üzerine çıkması piyasanın başarısızlığından kaynaklanmaktadır. Piyasa mekanizması, fiyat, rekabet ve tarafların mübadelelerinde hak ve sorumluluklarını düzenleyen sözleşmelere dayanmaktadır. Ancak, birçok nedenle piyasa koşulları işlemleri yönetmede her zaman etkili ve verimli

olmamaktadır. Piyasa başarısızlığının temel nedeni esasen işlem maliyetlerinin bizzat kendisidir. Piyasadaki dışsallıkların ölçülememesi, mülkiyet haklarının tam olarak belirlenememesi ve sözleşmenin müzakeresindeki teknik aksaklıklar gibi nedenler işlem maliyetlerine, dolayısıyla piyasa başarısızlığına yol açmaktadır.

Bu kapsamda, BDDK'nın hem bir örgüt olarak işlem maliyetleri hem de bankacılık sektöründeki işlem maliyetlerine olası etkileri birlikte değerlendirildiğinde, öncelikle finansal piyasaların bütününde olduğu gibi bankacılık sektörünün global olarak entegre olduğu ayrıca uluslararası piyasalardan kopuk olarak işleminin imkansızlığı düşünüldüğünde, herşeyden önce BDDK'nın uluslararası piyasalar için bir güven unsuru olduğunu belirtmek mümkündür. BDDK'nın 2000 yılında faaliyete geçmesinden önce, Hazine Müsteşarlığı ve Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası tarafından yerine getirilen bankaların düzenlenmesi, denetimi ve gözetimi işlevi, BDDK'nın kuruluşu ile birlikte, dünyadaki trende de paralel olarak, en azından yasalar düzeyinde, bağımsız, özerk ve teknik uzmanlaşmaya sahip bir kuruluşa bırakılmıştır. Bu durum, özellikle 2008 yılında gerçekleşen global kriz sonrasında daha da önemli hale gelen finansal istikrarın sağlanması ve korunması açısından da önem arz etmekte ve uluslararası piyasalara olumlu sinyal vermektedir. Örneğin, bankaların sermaye yeterliliği rasyolarının önceki dönemlere göre çok daha yüksek olması ve erken uyarı mekanizmaları gibi araçlar sayesinde yurtdışı piyasalardan gelebilecek risklerin önüne geçilerek tampon mekanizmalar oluşması sonucunda, 2008 yılında tüm dünyayı etkisi altına alan kriz sırasında yurtdışı piyasalarda batan bankalar olmakla birlikte, Türkiye'de batan banka olmamıştır. Tüm bu olumlu yönler, BDDK'nın kredibilitesini artıran ve başta siyasi işlem maliyetleri olmak üzere BDDK açısından işlem maliyetlerini azaltıcı faktörler olarak görülebilir.

Yukarıda açıklanan olumlu yönlerine rağmen, piyasa başarısızlığı nedeniyle, hem bir ikilem hem de kısır döngü ortaya çıkmaktadır. Şöyle ki, BDDK'nın kurulması ile birlikte bürokrasiye yeni bir katman eklenmesi ve daha fazla düzenlemenin gündeme gelmesi nedeniyle, işlem maliyetleri teorisinin işaret ettiği şekilde piyasa başarısızlığı daha fazla bürokrasiye yol açmaktadır.

8. Tüm bu sonuçlar birlikte değerlendirildiğinde, Türkiye'deki Bağımsız Düzenleyici Kurulların kağıt üzerindeki idari ve mali özerkliğinin tam anlamıyla uygulamaya yansıdığını söylemek mümkün değildir. Bunun temel nedeni, Hükümetlerin ikincil

düzenlemelerle Bağımsız Düzenleyici Kurullara yaptıkları müdahaleler, düzenleyici taahhüdün yeterince güvenilir olmayışı ve Türkiye'deki siyasi işlem maliyetlerinin yüksekliğidir. Öte yandan, Bağımsız Düzenleyici Kurulların varlığı bulundukları sektördeki işlem maliyetlerini artırıcı yönde bir etkiye sahip değildir. Çünkü, Bağımsız Düzenleyici Kurullarda bir personel hantallığı veya personel giderlerinde gereksiz bir şişme bulunmamakta; genel bütçeli ve özel bütçeli kurumların aksine, toplu olarak bakıldığında Bağımsız Düzenleyici Kurullar gider fazlası vermemekte, tek tek kurumlar bazında bakıldığında ise Bağımsız Düzenleyici Kurulların faaliyet sonuçları nadiren negatif olabilmekteyse de bu arızı bir durum olarak ortaya çıkmaktadır. Ayrıca, Bağımsız Düzenleyici Kurulların hem gelirleri hem de giderlerinin GSYİH ve merkezi yönetim bütçesi içindeki payı oldukça küçük olup, Bağımsız Düzenleyici Kurullara merkezi yönetim başlangıç ödeneği ve yılsonu ödeneği içinde ayrılan pay genel bütçeli idareler ve özel bütçeli idarelere göre çok daha düşük seyretmektedir. Bununla birlikte, hem genel bütçeli idareler, hem de özel bütçeli idareler her yıl ödenek üstü gider kullanmalarına rağmen, Bağımsız Düzenleyici Kurullar kendi kendilerini finanse ederek bütçeden ödenek üstü gider kullanmamakta, gelir fazlalarını merkezi bütçeye aktarmakta olup, bu nedenle Bağımsız Düzenleyici Kurulların merkezi bütçeye ilave bir yük getirmedikleri sonucuna ulaşmak mümkündür. Tezin sonunda bankacılık sektörü için yer alan işlem maliyetleri analizi ve buna ilişkin yöntem ise, bundan sonraki süreçte Bağımsız Düzenleyici Kurulların düzenledikleri sektörlerde işlem maliyetlerini hesaplamak ve sonuçlarını değerlendirmek üzere adapte edebilecekleri bir yol haritası örneği sunmaktadır.

9. Son olarak, SPK'nın faaliyete geçtiği 1982 yılından bu yana Türkiye gündeminde yaklaşık 40 yıldır yer alan Bağımsız Düzenleyici Kurulların ülkemizde geleceğinin nasıl olacağı konusunda net bir öngöründe bulunmak mümkün olmasa da; özellikle 2002 yılından itibaren makro politikaları belirleme yetkisinin Hükûmelerde kalacağının ve Bağımsız Düzenleyici Kurulların kamuoyuna, hükûmete ve TBMM'ne düzenli bilgi vermelerinin sağlanacağı belirtilmek suretiyle, Hükûmetlerin Bağımsız Düzenleyici Kurullara bakış açısının önceki dönemlere göre daha sertleştiği ve Aralık 2017'de ŞK ve TAPDK'nın kapatılarak görev ve yetkilerinin Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı'na devredildiği dikkate alındığında, yakın gelecekte, yeni Bağımsız Düzenleyici Kurulların kurulmayacağı düşünülmektedir. Konuya işlem maliyetleri teorisi çerçevesinde

bakıldığında ise, piyasa başarısızlığı nedeniyle, Bağımsız Düzenleyici Kurulların bürokrasiyi ve düzenlemeleri artırıcı etkisi, siyasi işlem maliyetlerinin yüksekliği, bu kurumlara tahsis edilen gelir kaynaklarının ve bunların kontrolünün, siyasi muhalefete yol açması, düzenleyici taahhüdün düşüklüğü gibi nedenlerle, mevcut bazı Bağımsız Düzenleyici Kurulların da birleştirilebileceği veya ŞK ve TAPDK örneğinde olduğu gibi bu kurumların yaptığı işlerin Bakanlık çatısı altına alınarak yeniden klasik bürokrasiye dahil edilebileceği değerlendirilmektedir. Ancak, özellikle bazı Bağımsız Düzenleyici Kurulların varlığına uluslararası piyasalar tarafından verilen önem nedeniyle, mevzuat düzeyinde de olsa bu kurumların önemli bir kısmının var olmaya devam edeceği düşünülmektedir.



KAYNAKÇA

- Acar, M., Bilge, A., Emek, U. ve Ulusoy, A. (2003) Değişen Dünya’da ve Türkiye’de Devlet, Bağımsız Düzenleyici Kurullar: Nereye?. *İşletme ve Finans*.Yıl 18. Sayı 206. Mayıs.
- Aksoy, Ş. (2003). Yeni Sağ ve Devletin Değişimi. *Türkiye’de Kamu Yönetimi*. Aykaç, B., Durgun, Ş., Yayman, H. (Ed.). (s.545-559). Yargı Yayınevi: Ankara.
- Aktan, C. C. (2008). *Yeni İktisat Okulları*. Seçkin Yayıncılık: Ankara.
- 6698 Sayılı Kişisel Verilerin Korunması Kanunu. (2016). *T.C. Resmi Gazete*. 29677. 7 Nisan 2016. Erişim Tarihi: 04.04.2017, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6698.pdf>
- 6446 Sayılı Elektrik Piyasası Kanunu. (2013). *T.C. Resmi Gazete*. 28603.30 Mart 2013. Erişim Tarihi: 04.01.2015, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/03/20130330-14.htm>
- 6446 Sayılı Elektrik Piyasası Kanunu Gerekçesi. (2013). Erişim Tarihi: 17.02.2015, <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem24/yil01/ss426.pdf>
- 6362 Sayılı Sermaye Piyasası Kanunu. (2012). *T.C. Resmi Gazete*. 28513. 30 Aralık 2012. Erişim Tarihi: 02.01.2014, <http://mevzuat.spk.gov.tr/>
- 6362 Sayılı Sermaye Piyasası Kanunu Gerekçesi. (2012). Erişim Tarihi: 21.07.2013, <http://mevzuat.spk.gov.tr/>
- 6112 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanun.(2011). *T.C. Resmi Gazete*. 27863. 3 Mart 2011. Erişim Tarihi: 18.06.2012, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6112.pdf>
- 660 Sayılı Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname. (2011). *T.C. Resmi Gazete*. 28103. 2 Kasım 2011. Erişim Tarihi: 02.08.2014, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/11/20111102-5.htm>
- 666 Sayılı Kamu Görevlilerinin Mali Haklarının Düzenlenmesi Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname. (2011). *T.C. Resmi Gazete*. 28103 (Mükerrer). 2 Kasım 2011. Erişim Tarihi: 16.07.2014, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/11/20111102M1-6.htm>

- 696 Sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname. (2017). *T.C. Resmi Gazete*. 30280. 24 Aralık 2017. Erişim Tarihi: 02.04.2018, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2017/12/20171224-22.htm>
- 649 Sayılı Avrupa Birliği Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname. (2011). *T.C. Resmi Gazete*. 28028. 17 Ağustos 2011. Erişim Tarihi: 26.12.2015, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/08/20110817-1.htm>
- 643 Sayılı 3046 Sayılı Kanun ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname. (2011). *T.C. Resmi Gazete*. 27958. 8 Haziran 2011. Erişim Tarihi: 05.04.2011, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/06/20110608m1.htm&main=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/06/20110608m1.htm>
- 631 Sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Mali ve Sosyal Haklarında Düzenlemeler ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname. (2001).). *T.C. Resmi Gazete*. 24461 (Mükerrer). 13 Temmuz 2011. Erişim Tarihi: 17.06.2015, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/4.5.631.pdf>
- Altun, T. (2011). Düzenleyici Etki Analizi. T.C. Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Yönetim Bilimleri Bilim Dalı Yüksek Lisans Tezi
- Ankerloo, D. (2006). New institutional Economics and Economic History. A Case of 'Economics Imperialism'. Paper For Historical Materialism Conference: "New Directions in Marxist Theory". London. 8-10 December 2006. Erişim Tarihi: 01.04.2018, <https://www.mah.se/pages/36980/Ankarloo.pdf>
- Arrow, K. (1969). The Organization of Economic Activity: Issues Pertinent to the Choice of Market versus Non-market Allocation. Paper published by the Joint Economic Committee of Congress in 1969. Erişim Tarihi: 08.07.2017, <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download;jsessionid=AF29FC7B75931723CA6195AC042958AF?doi=10.1.1.324.971&rep=rep1&type=pdf>

- Atay, E. (2006). Bağımsız İdari Otoriteler ve Türkiye Uygulaması. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* c. X. s.1. (s.259-293). Erişim Tarihi: 02.01.2018, http://webftp.gazi.edu.tr/hukuk/dergi/10_11.pdf
- Avrupa Komisyonu. (1999). *Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesine İlişkin Komisyon Düzenli Raporu*. Erişim Tarihi: 01.03.2016, https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_1999.pdf
- Avrupa Komisyonu. (1999). *Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesine İlişkin Komisyon Düzenli Raporu*. Erişim Tarihi: 01.10.2016, https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_1999.pdf
- Avrupa Komisyonu. (2000). *Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyon'un Düzenli Raporu*. Erişim Tarihi: 01.10.2016, https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2000.pdf
- Avrupa Komisyonu. (2005). *Türkiye 2005 İlerleme Raporu*. (COM(2005)561 nihai). Erişim Tarihi: 01.10.2016, https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2005.pdf
- Avrupa Komisyonu. (2006). *Türkiye 2006 İlerleme Raporu*. (COM(2006) 649 nihai). Erişim Tarihi: 01.10.2016, https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2006.pdf
- Avrupa Komisyonu. (2007). *Türkiye 2007 İlerleme Raporu*. (COM(2006) 663). Erişim Tarihi: 01.10.2016, https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2007.pdf
- Avrupa Komisyonu. (2008). *Türkiye 2008 İlerleme Raporu*. (COM(2008) 674). Erişim Tarihi: 01.10.2016, https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2008.pdf
- Avrupa Komisyonu. (2009). *2009 Yılı Türkiye İlerleme Raporu*. (COM(2009) 533). Erişim Tarihi: 01.10.2016, https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2009.pdf
- Avrupa Komisyonu. (2010). *Türkiye 2010 Yılı İlerleme Raporu*. (COM(2010) 660). Erişim Tarihi: 01.10.2016, https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/

[AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye ilerleme rap 2010.pdf](#)

Avrupa Komisyonu. (2011). *Türkiye 2011 Yılı İlerleme Raporu*. (COM(2011) 666).

Erişim Tarihi: 01.10.2016, https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/

[AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/2011 ilerleme raporu tr.pdf](#)

Avrupa Komisyonu. (2012). *Türkiye 2012 Yılı İlerleme Raporu*. (COM(2012) 600).

Erişim Tarihi: 01.10.2016, <https://www.ab.gov.tr/files/2012 ilerleme>

[raporu tr.pdf](#)

Avrupa Komisyonu. (2013). *Türkiye 2013 Yılı İlerleme Raporu*. (COM(2013) 700).

Erişim Tarihi: 01.10.2016, [https://www.ab.gov.tr/files/2013%20ilerleme%](https://www.ab.gov.tr/files/2013%20ilerleme%20raporu/2013 ilerleme raporu tr.pdf)

[20raporu/2013 ilerleme raporu tr.pdf](#)

Avrupa Komisyonu. (2014). *Türkiye 2014 Yılı İlerleme Raporu*. (COM(2014) 700).

Erişim Tarihi: 01.10.2016, <https://www.ab.gov.tr/files/ilerlemeRaporlari>

[TR/2014 ilerleme raporu tr.pdf](#)

Avrupa Komisyonu. (2015). *Türkiye 2015 Yılı İlerleme Raporu*. Erişim Tarihi:

14.05.2017, <https://www.ab.gov.tr/files/ilerlemeRaporlari TR/2014 ilerleme>

[raporu tr.pdf](#)

Bach, T. (2016). Administrative Autonomy of Public Organizations. Farazmand, A.

(Ed.). *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*. Springer. doi:10.1007/978-3-319-31816-5_143-1 (early view)

Erişim Tarihi: 20.11.2017, <https://www.researchgate.net/publication/309557155>

[Administrative Autonomy of Public Organizations](#)

Bahran, G. (2002). Özerk Kurumlar Hakkında Rapor. *Sayıştay Dergisi*, Sayı:46-47,

(s.113-140). Erişim Tarihi: 07.12.2012, [https://www.sayistay.gov.tr/tr/ Upload/](https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/95906369/files/dergi/pdf/der46-47m4.pdf)

[95906369/files/dergi/pdf/der46-47m4.pdf](#)

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu. (2002). *Yıllık Rapor*. Erişim Tarihi:

17.05.2016, https://www.bddk.org.tr/WebSitesi/turkce/Kurum_Bilgileri/Yillik_Raporlar/4785bddk_yillik_rapor_2002_kurum.pdf

[porlar/4785bddk_yillik_rapor_2002_kurum.pdf](#)

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu. (2003). *Yıllık Rapor*. Erişim Tarihi:

17.05.2016, [https://www.bddk.org.tr/WebSitesi/turkce/Kurum_Bilgileri/](https://www.bddk.org.tr/WebSitesi/turkce/Kurum_Bilgileri/Yillik_Raporlar/4787bddk_yillik_rapor_2003.pdf)

[Yillik_Raporlar/4787bddk_yillik_rapor_2003.pdf](#)

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu. (2004). *Yıllık Rapor*. Erişim Tarihi:

17.05.2016, https://www.bddk.org.tr/WebSitesi/turkce/Kurum_Bilgileri/

[Yillik Raporlar/4788bddk_yillik_rapor_2004.pdf](#)

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu. (2005). *Yıllık Rapor*. Erişim Tarihi: 17.05.2016, https://www.bddk.org.tr/WebSitesi/turkce/Kurum_Bilgileri/

[Yillik Raporlar/4789bddk_yillik_rapor_2005.pdf](#)

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu. (2006). *Yıllık Rapor*. Erişim Tarihi: 17.05.2016, https://www.bddk.org.tr/WebSitesi/turkce/Kurum_Bilgileri/

[Yillik Raporlar/4790bddk_yillik_rapor_2006.pdf](#)

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu. (2007). *Yıllık Rapor*. Erişim Tarihi: 17.05.2016, https://www.bddk.org.tr/WebSitesi/turkce/Kurum_Bilgileri/

[Yillik Raporlar/4791bddk_yillik_rapor_2007.pdf](#)

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu. (2008). *Yıllık Rapor*. Erişim Tarihi: 17.05.2016, https://www.bddk.org.tr/WebSitesi/turkce/Kurum_Bilgileri/

[Yillik Raporlar/6242YFR2008\(Internet\).pdf](#)

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu. (2009). *Yıllık Rapor*. Erişim Tarihi: 17.05.2016, https://www.bddk.org.tr/WebSitesi/turkce/Kurum_Bilgileri/

[Yillik Raporlar/7759BDDK_YFR_2009.pdf](#)

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu. (2010). *Yıllık Rapor*. Erişim Tarihi: 17.05.2016, https://www.bddk.org.tr/WebSitesi/turkce/Kurum_Bilgileri/

[Yillik Raporlar/9391yfr_2010_internet.pdf](#)

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu. (2011). *Yıllık Rapor*. Erişim Tarihi: 17.05.2016, https://www.bddk.org.tr/WebSitesi/turkce/Kurum_Bilgileri/

[Yillik Raporlar/10759yfr2011internet2.pdf](#)

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu. (2012). *Yıllık Rapor*. Erişim Tarihi: 17.05.2016, https://www.bddk.org.tr/WebSitesi/turkce/Kurum_Bilgileri/

[Yillik Raporlar/11922yfr2012internet22nisan.pdf](#)

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu. (2013). *Yıllık Rapor*. Erişim Tarihi: 17.05.2016, https://www.bddk.org.tr/WebSitesi/turkce/Kurum_Bilgileri/

[Yillik Raporlar/13028yfr2013internet.pdf](#)

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu. (2014). *Yıllık Rapor*. Erişim Tarihi: 17.05.2016, https://www.bddk.org.tr/WebSitesi/turkce/Kurum_Bilgileri/

[Yillik Raporlar/14190yfr2014nihai_internet.pdf](#)

- Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu. (2015). *Yıllık Rapor*. Erişim Tarihi: 07.12.2016, https://www.bddk.org.tr/WebSitesi/turkce/Kurum_Bilgileri/Yillik_Raporlar/15194yfr2015.pdf
- Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu Teşkilat Yönetmeliği. (2014). *T.C. Resmi Gazete*. 28943. 16 Mart 2014. Erişim Tarihi: 17.05.2015, https://www.bddk.org.tr/WebSitesi/turkce/Mevzuat/BDDKya_Iliskin_Duzenlemeler/1714bddk_teskilat_yonetmeliği.pdf
- Bayramoğlu, S. (2004). Yönetişim ve Demokrasi İlişkisinde Siyasal İktidar Sorunu: Türkiye'de Bağımsız Düzenleyici Kurumlar. T.C. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü. Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi (Siyaset Bilimi) Anabilim Dalı. Doktora Tezi. Erişim Tarihi: 27.10.2012, acikarsiv.ankara.edu.tr/browse/518/819.pdf
- Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu Teşkilat Yönetmeliği. (2011). *T.C. Resmi Gazete*. 27958. 8 Haziran 2011. Erişim Tarihi: 17.05.2015, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/3.5.20111688.pdf>
- 5411 Sayılı Bankacılık Kanunu. (2005). *T.C. Resmi Gazete*. 25983 (Mükerrer). 1 Kasım 2005. Erişim Tarihi: 08.10.2016, https://www.bddk.org.tr/websitesi/turkce/mevzuat/bankacilik_kanunu/15405411_sayili_bankacilik_kanunu.pdf
- 5015 Sayılı Petrol Piyasası Kanunu. (2003). *T.C. Resmi Gazete*. 25322. 20 Aralık 2003. Erişim Tarihi: 05.04.2014, <http://www.mevzuat.gov.tr/Metin1.Asp?MevzuatKod=1.5.5015&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=&Tur=1&Tertip=5&No=5015>
- 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu. (2003). *T.C. Resmi Gazete*. 25326. 24 Aralık 2003. Erişim Tarihi: 21.11.2014, <http://www.mevzuat.gov.tr/Metin1.Asp?MevzuatKod=1.5.5018&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch&Tur=1&Tertip=5&No=5018>
- 5436 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun. (2005). *T.C. Resmi Gazete*. 26033. 24 Aralık 2005. Erişim Tarihi: 29.08.2015, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5436.pdf>
- 5809 Sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu. (2008). *T.C. Resmi Gazete*. 27050 (Mükerrer). 10 Kasım 2008. Erişim Tarihi: 03.12.2015, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5809.pdf>

- 5307 Sayılı Sıvılaştırılmış Petrol Gazları (LPG) Piyasası Kanunu ve Elektrik Piyasası Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun. (2005). *T.C. Resmi Gazete*. 27754. 13 Mart 2005. Erişim Tarihi: 03.03.2015, <http://www.mevzuat.gov.tr/Metin1.Asp?MevzuatKod=1.5.5307&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=LPG&Tur=1&Tertip=5&No=5307>
- Bıçkıcı, M. (2007). Türkiye'de Mevzuat Yapım Süreci ve İyileştirme Çabaları, T.C. Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı. Yüksek Lisans Tezi.
- Biela, J. (2014). What deficit? Legitimacy and Accountability of Regulatory Agencies. Paper prepared for the 42nd ECPR Joint Sessions, Salamanca, 10-15 April 2014. Workshop: Administrative Organization and the Welfare State: Wicked Issues and the Challenges of Accountability, Legitimacy and Coordination. Erişim Tarihi: 06.03.2018, <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/c294ff37-abb7-4aff-8583-868a1fa3b227.pdf>
- Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu. (2016). *Faaliyet Raporu*. Erişim Tarihi: 31.08.2017, <https://www.btk.gov.tr/uploads/pages/slug/2016-faaliyetraporu-tr.pdf>
- Coase, R. H. (1937), The Nature of the Firm, *Economica N.S.*, 4, 386-405. Reprinted in Oliver E. Williamson and Sidney Winter, eds., 1991. *The Nature of the Firm: Origins, Evolution, Development*. New York: Oxford University Press, (s.18-33). ErişimTarihi:06.03.2014, <https://www.colorado.edu/ibs/es/alston/econ4504/readings/The%20Nature%20of%20the%20Firm%20by%20Coase.pdf>
- Collins, B. M. ve Fabozzi, F.J (1991). A methodology for measuring transaction costs. *Financial Analysts Journal* 47 (2): (s.27-36). Erişim Tarihi: 20.02.2016, https://faculty.fuqua.duke.edu/~charvey/Teaching/BA453_2006/Collins_A_metho_dology_for_1991.pdf
- Çelik, N. ve Bedük, A. (2014). Vekalet Teorisi Yaklaşımı ile İşlem Maliyeti Arasındaki İlişki. *Sakarya İktisat Dergisi*. Yıl 2014. Cilt 3. Sayı 1. (s. 43-67). Erişim Tarihi: 07.12.2017, <http://dergipark.gov.tr/download/article-file/319589>.
- Çetin, T. (2007). Türkiye’de Düzenleyici Sürecin Politik İktisadı. T.C. Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İktisat Anabilim Dalı, İktisat Teorisi Bilim Dalı Doktora Tezi.

- Çetin T., Sobacı, M.Z., Nargeleçekenler, M., Abdülhakimoğulları, E. (2010). The Political Economy of Independent Regulatory Agencies in Turkey. *Understanding the Process of Economic Change in Turkey: An Institutional Approach*, Çetin, T. Yılmaz, F. (Ed.) s. 229-250, Nova Science Publishers Inc., NY, 2010, USA, s. 229-250. Erişim Tarihi: 25.12.2013, <http://ssrn.com/abstract=1790646>
- Çetin T., Sobacı, M.Z., Nargeleçekenler, M. (2013). Independence and Accountability of Independent Regulatory Agencies: The Case of Turkey. *European Journal of Law and Economics*. Erişim Tarihi: 11.08.2015. http://www.researchgate.net/publication/271902138_Independence_and_accountability_of_independent_regulatory_agencies_the_case_of_Turkey
- 4634 Sayılı Şeker Kanunu. (2001). *T.C. Resmi Gazete*. 24378. 19 Nisan 2001. Erişim Tarihi: 17.01.2013, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4634.pdf>
- 4634 Sayılı Şeker Kanunu Gerekçesi. (2001). Erişim Tarihi: 17.02.2015, <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem21/yil01/ss636m.htm>
- 4646 Sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu (Elektrik Piyasası Kanununda Değişiklik Yapılması ve Doğal Gaz Piyasası Hakkında Kanun). (2001). *T.C. Resmi Gazete*. 24390. 2 Mayıs 2001. Erişim Tarihi: 10.10.2012, <http://www.mevzuat.gov.tr/Metin1.Asp?MevzuatKod=1.5.4646&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=&Tur=1&Tertip=5&No=4646>
- 4672 Sayılı Bankalar Kanununda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun. (2001). *T.C. Resmi Gazete*. 24416. 29 Mayıs 2001. Erişim Tarihi: 20.09.2011, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2001/05/20010529.htm>
- 4628 Sayılı Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun. (2001). *T.C. Resmi Gazete*. 24335 (Mükerrer). 20 Şubat 2001. Erişim Tarihi: 07.01.2017, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4628.pdf>
- 4502 Sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu. (2000). *T.C. Resmi Gazete*. 23948. 29 Aralık 2000. Erişim Tarihi: 17.06.2013, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4502.pdf>
- 4982 Sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu. (2003). *T.C. Resmi Gazete*. 25269. 24 Ekim 2003. Erişim Tarihi: 22.04.2017, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4982.pdf>

- 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun. (1994). *T.C. Resmi Gazete*. 22140. 13 Aralık 1994. Erişim Tarihi: 15.04.2011, <http://www.rekabet.gov.tr/tr/Sayfa/Mevzuat/4054-sayili-kanun>
- 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun Madde Gerekçeleri. (1994). Erişim Tarihi: 18.06.2017, [https://www.rekabet.gov.tr/\(X\(1\)S\(3z0wku3f4gcohd3tcqhd3ebu\)\)/tr/Sayfa/Mevzuat/4054-sayili-kanun/madde-gerekceleri?AspxAutoDetectCookieSupport=1](https://www.rekabet.gov.tr/(X(1)S(3z0wku3f4gcohd3tcqhd3ebu))/tr/Sayfa/Mevzuat/4054-sayili-kanun/madde-gerekceleri?AspxAutoDetectCookieSupport=1)
- 4743 Sayılı Mali Sektöre Olan Borçların Yeniden Yapılandırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun. (2002). *T.C. Resmi Gazete*. 24657 (Mükerrer). 31 Ocak 2002. Erişim Tarihi: 29.09.2011, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4743.pdf>
- 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu. (2002). *T.C. Resmi Gazete*. 24648. 22 Ocak 2002. Erişim Tarihi: 17.01.2013, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4734.pdf>
- 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu Gerekçesi. (2002). Erişim Tarihi: 18.06.2017, <http://www.kamuihalekurulu.com/kamuihalekanunu-gerekcesi.html>
- 4733 Sayılı Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun.(2002). *T.C. Resmi Gazete*. 24635. 9 Ocak 2002. Erişim Tarihi: 07.12.2012, <http://www.mevzuat.gov.tr/Metin1.Asp?MevzuatKod=1.5.4733&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=&Tur=1&Tertip=5&No=4733>
- Duran, L. (2003). Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler. *Türkiye’de Kamu Yönetimi*. Aykaç, B., Durgun, Ş., Yayman, H. (Ed.). (s.487-495). Yargı Yayınevi: Ankara.
- Eisenhardt, K.M. (1989). Agency Theory: An Assessment and Review. *Academy of Management Review*. 14(1). (s.57-74). Erişim Tarihi: 17.06.2017, <https://www.jstor.org/stable/pdf/258191.pdf>.
- Elgie, R. ve McMenamin, I. (2004). Credible Commitment, Political uncertainty, or Policy Complexity? Explaining Variations in the Independence of Non-majoritarian Institutions in France. Working Papers in International Studies. Centre for International Studies. Dublin City University. Working Paper 1 of 2004. Erişim Tarihi: 07.08.2014, <http://doras.dcu.ie/2123/1/2004-1.pdf>

- Emek, U. ve Acar, M. (2004). Düzenleyici Reformlar ve Kurumlar. *Çağdaş Kamu Yönetimi II*. Acar, M. ve Özgür, H. (Ed.). (s. 91-119). Nobel Yayın Dağıtım: Ankara.
- Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Teşkilat Yönetmeliği. (2014). *T.C. Resmi Gazete*. 29004. 18 Mayıs 2014. Erişim Tarihi: 08.08.2016, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/3.5.20146124.pdf>
- Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu. (2015). *Faaliyet Raporu*. Erişim Tarihi: 31.08.2017, <http://www.epdk.gov.tr/Detay/Icerik/3-2524/enerji-piyasasi-duzenleme-kurumu-2015-yili-faaliyet-raporu>
- Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu. (2016). *Faaliyet Raporu*. Erişim Tarihi: 31.08.2017, <http://www.epdk.org.tr/Detay/Icerik/3-2525/enerji-piyasasi-duzenleme-kurumu-2016-yili-faaliyet-raporu>
- Erdoğan, F. H. (2006). Bir Bağımsız Düzenleyici Kurum Olarak Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu. T.C. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü. Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi (Siyaset Bilimi) Anabilim Dalı.Yüksek Lisans Tezi. Erişim Tarihi: 04.04.2014, acikarsiv.ankara.edu.tr/browse/30469/fakir_erdogan.
- Estache, A. ve Martimort, D. (t.y.) Politics, Transaction Costs, and the Design of Regulatory Institutions. JEL Classification Nos.: D82, L51 Erişim Tarihi: 01.04.2018, <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Politics-Transaction-Costs-and-the-Design-of-Regulatory-Institutions.pdf>
- Federal Statistical Office. (2006). Federal Government Manual for the Identification and Reduction of Administrative Burdens Created by Federal Information Obligations, Introduction of the Standard Cost Model at Federal Level. Version 1.
- Follesdal, A. ve Hix, S. (2006). Why is There a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik JCMS 2006 Volume 44. Number 3. (s. 533–562). Erişim Tarihi: 05.07.2017, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/j.1468-5965.2006.00650.x>
- Foss, N. J. ve Klein, P. G. (2009). Critiques of transaction cost economics: An overview. Erişim Tarihi: 13.08.2015, <https://organizationsandmarkets.files.wordpress.com/2009/09/foss-and-klein-critiques-of-transaction-cost-economics-an-overview.pdf>

- Georgescu, C. E. (2014). Quantifying and Measuring Transaction Costs in the Banking System. *Revista Economică* 66:3. Ovidius University of Constanta. Constanta. Romania. Eriřim Tarihi: 04.02.2017, <https://web.b.ebscohost.com/abstract?direct=true&profile=ehost&scope=site&authtype=crawler&jrnl=15826260&AN=98707453&h=k13QxSzgt9q3yUHhQilIotLk8uSXlta0l6%2fYo61s3RDbKLh9H9e xsyLjiGhME%2fJoUrKxYc%2f6CzWiv%2feto355wQ%3d%3d&crl=f&resultNs=AdminWebAuth&resultLocal=ErrCrlNotAuth&crlhashurl=login.aspx%3fdirect%3dtrue%26profile%3dehost%26scope%3dsite%26authtype%3dcrawler%26jrnl%3d15826260%26AN%3d98707453>.
- Gilardi, F. (2001). Principal-Agent Models Go to Europe: Independent Regulatory Agencies as Ultimate Step of Delegation. Paper presented at the ECPR General Conference, Canterbury (UK), 6-8 September 2001 .Panel 11-8: Principal-Agency Institutional Relations. Erişim Tarihi: 17.01.2018, <https://pdfs.semanticscholar.org/f894/b32233ebf422432fa17c6d87389ab1a8e71b.pdf>
- Gilardi, F. (2008). Delegation in the Regulatory State Independent Regulatory Agencies in Western Europe. Edward Elgar Publishing. Northampton. Massachusetts. USA.
- Ghoshal, S. ve Moran, P. (1996) Bad for Practice: A Critique of the Transaction Cost Theory. *The Academy of Management Review*. Vol. 21, No. 1. (s.13-47). Erişim Tarihi: 12.08.2015, https://www.jstor.org/stable/258627?seq=1#page_scan_tab_contents
- Gökalp, M. F. ve Baldemir, E. (2006). “Kurumsal Yapı ve Ekonomik Büyüme İlişkisi”, *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*. Cilt 8, Sayı:1. Erişim tarihi: 06.08.2015; <http://www.sbe.deu.edu.tr/dergi/Cilt8.Sayi1/8.1%20gokalp-baldemir.pdf>,
- Güzelsarı, S. (2004). Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliğı ve Yönetişim Yaklaşımları. *Kamu Yönetimi Gelişimi ve Güncel Sorunlar*. Öktem, M.K. ve Ömürgönülşen, U. (Ed.). İmaj Yayınevi:Ankara.
- Hükümet Programı. (1983). 45. *Hükümet Programı*. Erişim Tarihi: 09.09.2016, <https://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/HP45.htm>
- Hükümet Programı. (1987). 46. *Hükümet Programı*. Erişim Tarihi: 09.09.2016, <https://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/HP46.htm>

- Hükümet Programı. (1989). 47. *Hükümet Programı*. Erişim Tarihi: 09.09.2016,
<https://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/HP47.htm>
- Hükümet Programı. (1991). 49. *Hükümet Programı*. Erişim Tarihi: 09.09.2016,
<https://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/HP49.htm>
- Hükümet Programı. (1993). 50. *Hükümet Programı*. Erişim Tarihi: 09.09.2016,
<https://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/HP50.htm>
- Hükümet Programı. (1996). 53. *Hükümet Programı*. Erişim Tarihi: 09.09.2016,
<https://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/HP53.htm>
- Hükümet Programı. (1996). 54. *Hükümet Programı*. Erişim Tarihi: 09.09.2016,
<https://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/HP54.htm>
- Hükümet Programı. (1997). 55. *Hükümet Programı*. Erişim Tarihi: 09.09.2016,
<https://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/HP55.htm>
- Hükümet Programı. (1999). 56. *Hükümet Programı*. Erişim Tarihi: 09.09.2016,
<https://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/HP56.htm>
- Hükümet Programı. (1999). 57. *Hükümet Programı*. Erişim Tarihi: 09.09.2016,
<https://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/HP57.htm>
- Hükümet Programı. (2002). 58. *Hükümet Programı*. Erişim Tarihi: 09.09.2016,
<https://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/HP58.htm>
- Hükümet Programı. (2003). 59. *Hükümet Programı*. Erişim Tarihi: 09.09.2016,
<https://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/HP59.htm>
- Hükümet Programı. (2007). 60. *Hükümet Programı*. Erişim Tarihi: 09.09.2016,
<https://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/HP60.htm>
- Hükümet Programı. (2011). 61. *Hükümet Programı*. Erişim Tarihi: 09.09.2016,
<https://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/HP61.htm>
- Hükümet Programı. (2014) 62. *Hükümet Programı*. Erişim Tarihi: 09.09.2016,
<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/09/20140907-1-1.pdf>
- Hükümet Programı. (2015). 64. *Hükümet Programı*. Erişim Tarihi: 09.08.2017,
http://www.basbakanlik.gov.tr/Forms/Global/Government/pg_GovernmentProgram.aspx
- 2005/9986 Sayılı Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik. (2006).
T.C. Resmi Gazete. 26083. 17 Şubat 2006. Erişim Tarihi: 30.05.2016,
<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/02/20060217-4.htm>

- 2813 Sayılı Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumun Kuruluşuna İlişkin Kanun. (1983). *T.C. Resmi Gazete*. 18011. 7 Nisan 1983. Erişim Tarihi: 15.06.2011, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2813.pdf>
- 2007/6 Sayılı Başbakanlık Düzenleyici Etki Analizi Çalışmaları Genelgesi. (2007). *T.C. Resmi Gazete*. 26482. 3 Nisan 2007. Erişim Tarihi: 02.01.2017, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2007/04/20070403-13.htm>
- 2007/3 Sayılı Başbakanlık Tasarruf Tedbirleri Genelgesi. (2007). *T.C. Resmi Gazete*. 26407. 18 Ocak 2007. Erişim Tarihi: 20.11.2015, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2007/01/20070118-13.htm>
- Jensen, M. ve Meckling, W. (1976). Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure. Erişim Tarihi: 01.03.2018, <https://www.sfu.ca/~wainwrig/Econ400/jensen-meckling.pdf>.
- Kalemci, R.A. (2012). İşlem Maliyeti Kuramı. *Örgüt Kuramları* Sözen, H.C. ve Basım, H.N. (Drl.). Beta Basım Yayın. İstanbul. (s.117-141).
- Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Yönetmelik. (2012). *T.C. Resmi Gazete*. 28347. 8 Temmuz 2012. Erişim Tarihi: 19.06.2016, <http://kgk.gov.tr/DynamicContentDetail/5136/Kamu-Go%CC%88zetimi-Muhasebe-ve-Denetim-Kurumunun-Tes%CC%A7kilat-ve-Go%CC%88revleri-Hakk%C4%B1nda-Yo%CC%88netmelik>
- Kamu Gözetimi Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu. (2015). *Faaliyet Raporu*. Erişim Tarihi: 11.11.2017, http://kgk.gov.tr/Portalv2Uploads/files/DynamicContentFiles/YillikFaaliyetRaporlari/KGK_Faaliyet_Raporu_2015.pdf
- Kamu İhale Kurumu Teşkilatı ve Personelinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik. (2015). *T.C. Resmi Gazete*. 29288. 7 Mart 2015. Erişim Tarihi: 21.08.2017, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2015/03/20150307-22.htm>
- Kamu İhale Kurumu. (2016). *Faaliyet Raporu*. Erişim Tarihi: 11.11.2017, http://dosyalar.kik.gov.tr/genel/IhaleGovTr/2016_Faaliyet_Raporu.pdf?1
- Karaer, A. (2012). Standart Maliyet Modeli Uygulama Örnekleri (Pilot Projeler) Erişim Tarihi: 20.12.2016, http://www.abdullahkaraer.com/FileUpload/ks253058/File/standart_maliyet_modeli_uygulama_ornekleri.pdf,

- Karahanogullari, O. (1998). “Kanun Hükmünde Kararnamenin Niteliği, Bir Öneri: Birlikte Yasama, *Amme İdaresi Dergisi*. Cilt 3, Sayı 2, Erişim Tarihi: 23.11.2015, [http://www.todaie.edu.tr/resimler/ekler/7531c3fda364f1c_ek.pdf?dergi=Amme İdaresi Dergisi](http://www.todaie.edu.tr/resimler/ekler/7531c3fda364f1c_ek.pdf?dergi=Amme%20Idaresi%20Dergisi)
- Kurban, A. (2012). Türkiye’de Bağımsız Düzenleyici Kurulların Fikri Temelleri. Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Kamu Yönetimi Bilim Dalı Yüksek Lisans Tezi.
- Kurnaz, H. (2003). Türkiye’de Üst Kurulların Çelişkili Gerçeği ve BDDK-I. *İktisat İşletme ve Finans Dergisi*. Yıl: 18. Sayı: 206. (s.81-91).
- Leblebici, D. N. ve Kurban, A. (2012). İşlem Maliyetleri Kuramının Bürokrasi Piyasa İkilinde Bağımsız Düzenleyici Kurulların Yeri. Erişim Tarihi: 01.12.2016, [http://www.academia.edu/6383370/%C4%B0%C5%9Flem Maliyeti Kuram%C4%B1n%C4%B1n B%C3%BCrokrasi Piyasa %C4%B0kileminde Ba%C4%9F%C4%B1ms%C4%B1z D%C3%BCzenleyici Kurullar%C4%B1n Yeri](http://www.academia.edu/6383370/%C4%B0%C5%9Flem_Maliyeti_Kuram%C4%B1n%C4%B1n_B%C3%BCrokrasi_Piyasa_%C4%B0kileminde_Ba%C4%9F%C4%B1ms%C4%B1z_D%C3%BCzenleyici_Kurullar%C4%B1n_Yeri)
- Levy, B. ve Spiller, P.T. (1994) Regulation, Institutions, and Commitment in Telecommunications: A Comparative Analysis of Five Country Studies. Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1993. World Bank. Washington D.C. Erişim Tarihi: 15.04.2014, <http://documents.worldbank.org/curated/en/860121468779131284/pdf/multi-page.pdf>
- Lodge, M.C. (2008). Regulation, the Regulatory State and European Politics. *West European Politics*. 31(1). January 2008. DOI: 10.1080/01402380701835074 · Erişim Tarihi: 18.08.2016, [https://www.researchgate.net/publication/29997665_Regulation the Regulatory State and European Politics](https://www.researchgate.net/publication/29997665_Regulation_the_Regulatory_State_and_European_Politics)
- Maggetti, M. (2010) Legitimacy and Accountability of Independent Regulatory Agencies: A Critical Review. Center for Comparative and International Studies. ETH Zurich and University of Zurich. Living Reviews in Democracy. Erişim Tarihi: 17.06.2017, [https://www.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/cis-dam/CIS DAM 2015/WorkingPapers/Living_Reviews Democracy/Maggetti.pdf](https://www.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/cis-dam/CIS_DAM_2015/WorkingPapers/Living_Reviews_Democracy/Maggetti.pdf)

- Martimort, D. (1999) The Life Cycle of Regulatory Agencies: Dynamic Capture and Transaction Costs. *The Review of Economic Studies*. Vol. 66. No.4. (s.929-947). Erişim Tarihi: 02.05.2016, https://www.jstor.org/stable/2566926?seq=1#page_scan_tab_contents
- Majone, G. (1994). The Rise of Regulatory State in Europe. *West European Politics*. 17(3). (s. 77-101).
- Majone, G. (1997). From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance. *Journal of Public Policy* 17(2): s. 139–67. Cambridge University Press. Erişim Tarihi: 04.01.2015, <https://www.darryljarvis.com/uploads/2/2/6/9/22690064/4007608.pdf>
- Majone, G. (1998). Europe's 'Democratic Deficit':The Question of Standards. *European Law Journal*, Vol. 4, No. 1, March 1998. (s.5–28). Erişim Tarihi: 17.12.2017, <https://pdfs.semanticscholar.org/6835/9f48ddd18838ac09002584182433885e184f.pdf>
- Meydan, C. H. ve etin, F. (2012). Vekalet Kuramı. *Örgüt Kuramları* Sözen, H.C. ve Basım, H.N. (Drl.). Beta Basım Yayın. İstanbul. (s.141-157).
- Mikami, M. (2011) Methodological Divergence between Coase and Williamson in the History of Transaction Cost Economics, *Economics Journal of Hokkaido University*, Vol.40 s.41-57, Erişim Tarihi: 10.08.2015, http://eprints.lib.hokudai.ac.jp/dspace/bitstream/2115/47727/1/EJHU_40_41.pdf,
- North, D.C. (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- North, D.C. (1992) The New Institutional Economics and Development. Washington University in St. Louis. Erişim Tarihi: 06.03.2018, <http://econwpa.repec.org/eps/eh/papers/9309/9309002.pdf>
- Nunes, R., Nunes, S.B. ve Rego, G. (2015) A New Governance Model for Independent Regulatory Agencies. *Theoretical Economics Letters*. 2015, 5, 4-13 Published Online February 2015 in SciRes. Erişim Tarihi: 25.02.2017, <http://www.scirp.org/journal/tel> <http://dx.doi.org/10.4236/tel.2015.51002>

- OECD (2005) Working Party on Regulatory Management and Reform Designing Independent and Accountable Regulatory Authorities for High Quality Regulation. Proceedings of an Expert Meeting in London. United Kingdom 10-11 January 2005. Erişim Tarihi: 16.01.2015, <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/35028836.pdf>
- Oğuz, F. (2010) Örgüt İktisadı: Ekonomi, Hukuk ve Örgüt İlişkileri. *Örgüt Kuramları* Sargut, A.S. ve Özen.Ş, (Drl.). (s.193-236). Ankara: İmge Kitabevi Ankara
- Özel, I. (2012) The Politics of De-delegation: Regulatory (In)dependence in Turkey. *Regulation&Governance* 6. (s.119-129). doi:10.1111/j.1748-5991.2012.01129.x.
- Özgen, H. (2002) İşlem Maliyetleri Teorisi: Sağlık Hizmetleri İşlemlerinde Sözleşme mi Yoksa Örgüt İçi Yapılanma mı?. *Amme İdaresi Dergisi*. 35(2): (s.49-59). Erişim Tarihi: 28.10.2014. [http://www.todaie.edu.tr/resimler/ekler/829517e12fd492f_ek.pdf?dergi=Amme İdaresi Dergisi](http://www.todaie.edu.tr/resimler/ekler/829517e12fd492f_ek.pdf?dergi=Amme%20Idaresi%20Dergisi)
- Pollack, M. (2006) Principal-Agent Analysis and Internationnal Delegation: Red Herrings, Theoretical Classifications, and Empirical Disputes. Paper prepared for presentation at the Workshop on Delegating Sovereignty, Duke University, 3-4 March 2006. <https://www.law.duke.edu/publiclaw/pdf/workshop06sp/pollack.pdf>. Erişim Tarihi: 20.11.2017
- Polski, M. M. (2001) Measuring Transaction Costs and Institutional Change in the US Commercial Banking Industry, Indiana University, Institute for Development Strategies Discussion Paper ISSN 01-3. January. Erişim Tarihi: 30.05.2016, <https://pdfs.semanticscholar.org/9bcf/06d8e73307bd2a2f918980d28b098aae8753.pdf>
- Porpora, M. S. (2014) The Introduction of Regulatory Impact Assessment in American Regulatory Commissions. I Paper dell'Osservatorio P 2/2014 ISSN 2280-8698, Erişim Tarihi: 29.12.2015, http://www.academia.edu/10287764/The_introduction_of_Regulatory_Impact_Assessment_in_American_Independent_Regulatory_Commissions
- Radyo ve Televizyon Üst Kurulu. (2015). *2015 Yılı Faaliyet Raporu*. Erişim Tarihi: 11.11.2017, <https://www.rtuk.gov.tr/faaliyet-raporlari/3696/890/yillik-faaliyet-raporlari.html>

- Radyo ve Televizyon Üst Kurulu Teşkilatı ile Hizmet Birimlerinin Görev, Yetki ve Sorumluluklarına Dair Yönetmelik. (2001). *T.C. Resmi Gazete*. 28061. 21 Eylül 2011. Erişim Tarihi: 07.07.2016, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/09/20110921-5.htm>
- Rekabet Kurumu Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik. (1997). *T.C. Resmi Gazete*. 23026. 21 Haziran 1997. Erişim Tarihi: 17.07.2015, <http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=7.5.8455&MevzuatIliski=0&sourceXMLSearch=>
- Ross, A.S. (1973). The Economic Theory of Agency: The Principal's Problem. *American Economic Review*. Vol. 63(2). (s.134-139). Erişim Tarihi: 25.02.2017, https://www.researchgate.net/publication/4721698_The_Economic_Theory_of_Agency_The_Principal%27s_Problem
- Sermaye Piyasası Kurulu. (2002). *Faaliyet Raporu*. Erişim Tarihi: 17.05.2016, <http://www.spk.gov.tr/Sayfa/Dosya/92>
- Sermaye Piyasası Kurulu. (2003). *Faaliyet Raporu*. Erişim Tarihi: 17.05.2016, <http://www.spk.gov.tr/Sayfa/Dosya/93>
- Sermaye Piyasası Kurulu. (2004). *Faaliyet Raporu*. Erişim Tarihi: 17.05.2016, <http://www.spk.gov.tr/Sayfa/Dosya/94>
- Sermaye Piyasası Kurulu. (2005). *Faaliyet Raporu*. Erişim Tarihi: 17.05.2016, <http://www.spk.gov.tr/Sayfa/Dosya/95>
- Sermaye Piyasası Kurulu. (2006a). 25. Yıla Girerken Sermaye Piyasası Kurulu. Ankara.
- Sermaye Piyasası Kurulu. (2006b). *Faaliyet Raporu*. Erişim Tarihi: 17.05.2016, <http://www.spk.gov.tr/Sayfa/Dosya/96>
- Sermaye Piyasası Kurulu. (2007). *Faaliyet Raporu*. Erişim Tarihi: 17.05.2016, <http://www.spk.gov.tr/Sayfa/Dosya/493>
- Sermaye Piyasası Kurulu. (2008). *Faaliyet Raporu*. Erişim Tarihi: 17.05.2016, <http://www.spk.gov.tr/Sayfa/Dosya/581>
- Sermaye Piyasası Kurulu. (2009). *Faaliyet Raporu*. Erişim Tarihi: 17.05.2016, <http://www.spk.gov.tr/Sayfa/Dosya/705>

- Sermaye Piyasası Kurulu. (2010). *Faaliyet Raporu*. Erişim Tarihi: 17.05.2016, <http://www.spk.gov.tr/Sayfa/Dosya/811>
- Sermaye Piyasası Kurulu. (2011). *Faaliyet Raporu*. Erişim Tarihi: 17.05.2016, <http://www.spk.gov.tr/Sayfa/Dosya/867>
- Sermaye Piyasası Kurulu. (2012). *Faaliyet Raporu*. Erişim Tarihi: 17.05.2016, <http://www.spk.gov.tr/Sayfa/Dosya/922>
- Sermaye Piyasası Kurulu. (2013). *Faaliyet Raporu*. Erişim Tarihi: 17.05.2016, <http://www.spk.gov.tr/Sayfa/Dosya/1085>
- Sermaye Piyasası Kurulu. (2014). *Faaliyet Raporu*. Erişim Tarihi: 17.05.2016, <http://www.spk.gov.tr/Sayfa/Dosya/1182>
- Sermaye Piyasası Kurulu. (2015). *Faaliyet Raporu*. Erişim Tarihi: 07.12.2016, <http://www.spk.gov.tr/Sayfa/Dosya/1224>
- Sermaye Piyasası Kurulu Teşkilat, Görev ve Çalışma Esasları Yönetmeliği. (1982). *T.C. Resmi Gazete*. 17734. 24 Haziran 1982. Erişim Tarihi: 07.07.2015, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/3.5.84644.pdf>
- Sever, Ç.D. (2015) Türkiye'de Düzenleyici Kurumların Yapısı İşlevi ve Dönüşümü. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*. 64 (1) 2015: 195-236. Erişim Tarihi: 04.04.2018, <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/38/1987/20757.pdf>
- Sezen, S. (2003). *Türk Kamu Yönetiminde Kurullar: Geleneksel Yapıdan Kopuş*. Ankara: TODAİE Yayınları.
- Sezen, S. (2007) Independent Regulatory Agencies in Turkey: Are They Really Autonomous? *Public Administration and Development*. Public Admin. Dev. 27, 319–332 (2007) Published online 13 April 2007 in Wiley InterScience (www.interscience.wiley.com) DOI: 10.1002/pad.448. Erişim Tarihi: 01.03.2018, https://www.researchgate.net/publication/229967637_Independent_Regulatory_Agencies_in_Turkey_Are_They_Really_Autonomous
- Sönmez, Ü. (2004) Independent Regulatory Agencies: The World Experience and the Turkish Case. *A Thesis Submitted to the Gradual School of Social Sciences of Middle East Technical University. In Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree of Master of Science in Political Science and Public Administration*.

- Sönmez, Ü. (2011) *Piyasanın İdaresi: Neoliberalizm ve Bağımsız Düzenleyici Kurumların Anatomisi*. İstanbul: İletişim Yayıncılık.
- Spiller, P. T. (2011). Transaction Cost Regulation. National Bureau of Economic Research Working Paper No. 16735. Erişim Tarihi: 28.02.2015, <https://core.ac.uk/download/pdf/6511035.pdf>
- Şeker Kurumu Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik. (2002). T. C. Resmi Gazete. 24671. 14 Şubat 2002. Erişim Tarihi: 01.10.2015, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2002/02/20020214.htm#7>
- Şeker Kurumu. (2016). *2016 Yılı Faaliyet Raporu*. Erişim Tarihi: 11.01.2018, http://www.ekonomiraporu.com/uploads/2017_07_19_15_12_40_diyezmedia_dokuman_Yeker_Kurumu_2016_YYIY_Faaliyet_Raporu_-_AralYk_201615e099ec2a03df5d84a2522424263b2b.pdf
- Tallberg, J. (2002). Delegation to Supranational Institutions: Why, How, and with What Consequences?. *West European Politics*. Vol. 25(1), (s. 23-46). Erişim Tarihi:01.10.2017, <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/713601584>
- Tan, T. (2002). Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurullar. *Amme İdaresi Dergisi*. Cilt 35. (s.11-37). Erişim Tarihi: 17.06.2013, http://www.todaie.edu.tr/resimler/ekler/9fc175a49c87ef0_ek.pdf?dergi=AmmeIdaresiDergisi,
- Tan, T. (2003). Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurullar. *Türkiye’de Kamu Yönetimi*. Aykaç, B., Durgun, Ş., Yayman, H. (Ed.). (s.497-523). Ankara: Yargı Yayınevi.
- TBMM. (1999a). *TBMM Genel Kurul Tutanağı. 21. Dönem. 1. Yasama Yılı. 17. Birleşim. 17 Haziran 1999*. Erişim Tarihi:15.05.2016, https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/Tutanak_B_SD.birlesim_baslangic?P4=913&P5=B&page1=91&page2=91
- TBMM. (1999b). *TBMM Genel Kurul Tutanağı. 21. Dönem 1. Yasama Yılı. 18. Birleşim. 18 Haziran 1999*. Erişim Tarihi: 21.01.2016, https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/Tutanak_B_SD.birlesim_baslangic?P4=914&P5=B&page1=36&page2=36
- TBMM. (2001). *TBMM Genel Kurul Tutanağı. 21. Dönem 3. Yasama Yılı. 59. Birleşim. 15 Şubat 2001*. Erişim:15.05.2016, <https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/>

[Tutanak B SD.birlesim baslangic?P4=4807&P5=B&page1=37&page2=37,](http://www.tccb.gov.tr/ddk/ddk45.pdf)

- T.C. Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu. (2010). Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Oluşumu, Teşkilatı, Yetki ve Görevleri, Denetlenmeleri ve Kurul Üyeleri ile Çalışanlarının Statüsüne İlişkin Hususların İrdelenmesi. Araştırma ve İnceleme Raporu. Rapor Sayısı: 2010/11. Erişim Tarihi: 01.12.2014
[http://www.tccb.gov.tr/ddk/ddk45.pdf,](http://www.tccb.gov.tr/ddk/ddk45.pdf)
- T.C. Sayıştay Başkanlığı. (2007a). *Genel Uygunluk Bildirimi. 2006 Yılı Merkezi Yönetim Bütçesi. Eylül 2007.* Erişim Tarihi: 16.04.2015,
<http://www.sayistay.gov.tr/rapor/UygunlukRapor.asp>
- T.C. Sayıştay Başkanlığı. (2007b). *Uygulama Sonuçları Raporu. 2006 Yılı Merkezi Yönetim Bütçesi. 2006 Yılı Genel Uygunluk Bildirimi Eki Rapor. Eylül 2007.* Erişim Tarihi: 16.04.2015, <http://www.sayistay.gov.tr/rapor/UygunlukRapor.asp>
- T.C. Sayıştay Başkanlığı. (2008a). *Genel Uygunluk Bildirimi. 2007 Yılı Merkezi Yönetim Bütçesi. Eylül 2008.* Erişim Tarihi: 16.04.2015,
<http://www.sayistay.gov.tr/rapor/UygunlukRapor.asp>
- T.C. Sayıştay Başkanlığı. (2008b). *Uygulama Sonuçları Raporu. 2007 Yılı Merkezi Yönetim Bütçesi. 2007 Yılı Genel Uygunluk Bildirimi Eki Rapor. Eylül 2008.* Erişim Tarihi: 16.04.2015, <http://www.sayistay.gov.tr/rapor/UygunlukRapor.asp>
- T.C. Sayıştay Başkanlığı. (2009a). *Genel Uygunluk Bildirimi. 2008 Yılı Merkezi Yönetim Bütçesi. Eylül 2009.* Erişim Tarihi: 16.04.2015,
<http://www.sayistay.gov.tr/rapor/UygunlukRapor.asp>
- T.C. Sayıştay Başkanlığı. (2009b). *Uygulama Sonuçları Raporu. 2008 Yılı Merkezi Yönetim Bütçesi. 2008 Yılı Genel Uygunluk Bildirimi Eki Rapor. Eylül 2009.* Erişim Tarihi: 16.04.2015, <http://www.sayistay.gov.tr/rapor/UygunlukRapor.asp>
- T.C. Sayıştay Başkanlığı. (2010a). *Genel Uygunluk Bildirimi. 2009 Yılı Merkezi Yönetim Bütçesi. Eylül 2010.* Erişim Tarihi: 16.04.2015,
<http://www.sayistay.gov.tr/rapor/UygunlukRapor.asp>
- T.C. Sayıştay Başkanlığı. (2010b). *Uygulama Sonuçları Raporu. 2009 Yılı Merkezi Yönetim Bütçesi. 2009 Yılı Genel Uygunluk Bildirimi Eki Rapor. Eylül 2010.* Erişim Tarihi: 16.04.2015, <http://www.sayistay.gov.tr/rapor/UygunlukRapor.asp>

- T.C. Sayıştay Başkanlığı. (2011). *Genel Uygunluk Bildirimi. 2010 Yılı Merkezi Yönetim Bütçesi. Eylül 2011.* Erişim Tarihi: 16.04.2015, <http://www.sayistay.gov.tr/rapor/UygunlukRapor.asp>
- T.C. Sayıştay Başkanlığı. (2012). *Genel Uygunluk Bildirimi. 2011 Yılı Merkezi Yönetim Bütçesi. Eylül 2012.* Erişim Tarihi: 16.04.2015, <http://www.sayistay.gov.tr/rapor/UygunlukRapor.asp>
- T.C. Sayıştay Başkanlığı. (2013). *Genel Uygunluk Bildirimi. 2012 Yılı Merkezi Yönetim Bütçesi. Eylül 2013.* Erişim Tarihi: 16.04.2015, https://sayistay.gov.tr/tr/Upload/62643830/files/raporlar/genel_uygunluk/2012GenelUygunluk.pdf
- T.C. Sayıştay Başkanlığı. (2014). *Genel Uygunluk Bildirimi. 2013 Yılı Merkezi Yönetim Bütçesi. Eylül 2014.* Erişim Tarihi: 16.04.2015, https://sayistay.gov.tr/tr/Upload/62643830/files/raporlar/genel_uygunluk/2013GenelUygunluk.pdf
- T.C. Sayıştay Başkanlığı. (2015). *Genel Uygunluk Bildirimi. 2014 Yılı Merkezi Yönetim Bütçesi. Eylül 2015.* Erişim Tarihi: 17.12.2016, https://sayistay.gov.tr/tr/Upload/62643830/files/raporlar/genel_uygunluk/2014GenelUygunluk.pdf
- Tekeli, İ. (2003). Yönetim Kavramı Yanısıra Yönetişim Kavramının Nedenleri Üzerine. *Türkiye’de Kamu Yönetimi.* Aykaç, B., Durgun, Ş., Yayman, H. (Ed.). (s.621-631). Ankara: Yargı Yayınevi.
- Thatcher, M. ve Stone Sweet, A. (2002). Theory and Practice of Delegation to Non-Majoritarian Institutions. *West European Politics.* Vol.25, No.1, (s.1–22). Erişim Tarihi:31.08.2017, http://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1073&context=fss_papers.
- Thatcher, M. (2002). Regulation after delegation: Independent Regulatory Agencies in Europe. *Journal of European Public Policy* 9:6 December 2002. (s.954–972). Erişim Tarihi: 03.03.2015, <https://eclass.uoa.gr/modules/document/file.php/PSPA113/THATCHER%201.pdf>
- Thatcher, M. (t.y.a). Delegation to Independent Regulatory Agencies in Western Europe. Erişim Tarihi: 01.05.2018, <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/995b4a43-0efc-4fbc-b7eb-b2d026f4c04e.pdf>.

- Thatcher, M. (t.y.b). Independent Regulatory Agencies in Europe. Erişim: 06.05.2018, <http://www.hec.fr/var/fre/storage/original/application/a6393481fc82570297a788ce8d955508.pdf>.
- Trillas, F. (2010). Independent Regulators: Theory, Evidence and Reform Proposals. Working Paper WP-860. IESE Business School University of Navarra. Erişim Tarihi: <https://www.iese.edu/research/pdfs/di-0860-e.pdf>
- Todorova, T. (2014). The Transaction Cost Roots of Market Failure, American University in Bulgaria. MPRA Paper No. 66757. Erişim Tarihi: 02.10.2017, <https://mpa.ub.uni-muenchen.de/66757>
- Türkiye Bankalar Birliği (2016). *Türkiye’de Bankacılık Sistemi 1959-2015. Haziran 2016*. Erişim Tarihi: 24.02.2017, <https://www.tbb.org.tr/tr/bankacilik/banka-ve-sektor-bilgileri/istatistiki-raporlar/58>
- TÜSİAD (2002). Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması. TÜSİAD Raporu (TÜSİAD-T/2002-12/349).
- Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu Teşkilat, Görev ve Çalışma Esasları Yönetmeliği. (2008). *T.C. Resmi Gazete*. 27052. 12 Kasım 2008. Erişim Tarihi: 21.08.2017, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2008/11/20081112-7.htm>
- Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu. (2015). *Faaliyet Raporu*. Erişim Tarihi: 11.01.2018, http://www.tapdk.gov.tr/kurumsal/faaliyet_raporlari/TAPDK_Faaliyet_2015.pdf
- Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu. (2016). *Faaliyet Raporu*. Erişim Tarihi: 11.01.2018, http://www.tapdk.gov.tr/kurumsal/faaliyet_raporlari/TAPDK_Faaliyet_2016.pdf
- Ulusoy, A. (1999). Bağımsız İdari Kurumlar. *Danıştay Dergisi*, Sayı: 100. Yıl:29.
- Ulusoy, A. (2003). *Bağımsız İdari Otoriteler*, Ankara: Turhan Kitabevi.
- Wallis J. J. ve North, D. (1986). Chapter Title: Measuring the Transaction Sector in the American Economy: 1870-1970, Volume Title: Long-Term Factors in American Economic Growth, Volume Author/Editor: Stanley L. Engerman and Robert E. Gallman, eds., Volume Publisher: University of Chicago Press, Volume ISBN: 0-226-20928-8, Volume URL. Erişim Tarihi: 13.06.2017, <http://www.nber.org/books/enge86-1>, <http://www.nber.org/chapters/c9679.pdf>,

- Wang, N. (2003). Measuring Transaction costs: An Incomplete Survey. Ronald Coase Institute Working Paper 2. Erişim Tarihi: 22.10.2013, <http://www.coase.org/w-wang2003measuringtransactioncosts.pdf>,
- Wang, N. (2007). Measuring Transaction Costs: Diverging Approaches, Contending Practices, Division of Labour and Transaction Costs, Vol. 2. No:2 111-146. World Scientific Publishing Company. Erişim Tarihi: 22.10.2013, <https://www.worldscientific.com/doi/abs/10.1142/S0219871107000324>
- Waterman, R.W. ve Meier, K. (1998). Principal-Agent Models:An Expansion? *Journal of Public Administration and Research Theory*. Volume 8. Issue 2. (s.173-202). Erişim Tarihi: 05.07.2015, <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.119.5487&rep=rep1&type=pdf>
- Williamson, O.E. (1975). Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications. New York: Free Press.
- Williamson, O. E. (1981). The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach. *American Journal of Sociology*. 87(3). (s.548-577). Erişim Tarihi: 01.02.2013, [https://www.researchgate.net/publication/235356934_The Economics of Organization The Transaction Cost Approach](https://www.researchgate.net/publication/235356934_The_Economics_of_Organization_The_Transaction_Cost_Approach).
- Williamson, O. E. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism*. The Free Press, a Division of Macmillan Inc. New York. First Free Press Paperback Edition 1987. (HB99.5.W55 1987).338.7.87-11901.ISBN 0-02-934821-8(pbk.)
- Williamson, O. E. (1993a). Opportunism and Its Critics. *Managerial and Decision Economics*. Vol:14.s. 97-107. Erişim Tarihi: 02.05.2017, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1002/mde.4090140203>,
- Williamson, O.E. (1993b). The Economic Analysis of Institutions and Organizations In General and With Respect to Country Studies. Organisation for Economic Cooperation and Development . Economics Department Working Paper No:133. General Distribution OCDE/GD93(158). Erişim Tarihi: 18.07.2017, [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=OCDE/GD\(93\)158&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=OCDE/GD(93)158&docLanguage=En)

- Williamson, O.E. (1999). Public and Private Bureaucracies: A Transaction Cost Economics Perspective. Oxford University Press. (s.306-342). Erişim Tarihi:18.11.2015, <https://eclass.uoa.gr/modules/document/file.php/LAW359/%CE%94%CE%B7%CE%BC%CF%8C%CF%83%CE%B9%CE%BF%20%CE%94%CE%AF%CE%BA%CE%B1%CE%B9%CE%BF%20%CE%BA%CE%B1%CE%B9%20%CE%9F%CE%B9%CE%BA%CE%BF%CE%BD%CE%BF%CE%BC%CE%B9%CE%BA%CE%AC/%5BWilliamson%201999%5D%20Public%20and%20Private%20Bureaucracies%20A%20Transaction%20Cost%20Economics%20Perspective.pdf>
- Williamson, O.E. (2002). The Theory of the Firm as Governance Structure: From Choice to Contract. *Journal of Economic Perspectives*. Erişim Tarihi:27.03.2018, https://www.researchgate.net/publication/4734059_The_Theory_of_the_Firm_as_Governance_Structure_From_Choice_to_Contract
- Verhoest K., Aubin, D., Matthys. J., Mathieu,E. (2014). Autonomy and Decision-Making Power of Independent Regulatory Agencies at Multi-Level Arrangements. D. Aubin et al. (Ed.). *Multi-Level Regulation in the Telecommunications Sector. Adaptive Regulatory Arrangements in Belgium, Ireland, the Netherlands and Switzerland*. (s.162-202). Erişim Tarihi: 31.08.2017, https://link.springer.com/chapter/10.1057/9781137004925_7
- Verkuil, P.R. (1988). The Purposes and Limits of Independent Agencies. *Duke Law Journal*. Volume:1988-257. (s.257-279). Erişim Tarihi: 31.01.2018, <https://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3032&context=dlj>
- Yiğit, D. (2014). Majone'nin "Düzenleyici Avrupa Devleti" Modeli ve Avrupa Birliğı'nde Demokrasi Açığı Tartışmalarına Etkisi. *Ege Akademik Bakış/Ege Academic Review*. Cilt 14. Sayı 3. (s.399-412). Erişim Tarihi: 27.03.2016, http://www.onlinedergi.com/makaledosyaları/51/pdf2014_3_6.pdf

EK/1

Anayasa Mahkemesi'nin Bağımsız Düzenleyici Kurullara İlişkin Örnek Kararları

AYM'nin 04.08.2006 tarih ve 26249 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan, 2002/100 Esas, 2004/109 Karar sayılı, 21.9.2004 tarihli Kararı'nda aşağıdaki ifadeler yer almaktadır:

“Yasa'da, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu özerk ve tarafsız bir kamu tüzelkişiliği olarak nitelendirilmekle birlikte, bu Kurulu, işlevi ve konumu itibarıyla tümüyle idareden ayrı ve idari vesayet dışında düşünmek olanaklı değildir.

Anayasa'nın 123. maddesine göre idare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir; idarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır. Anayasa'nın 126. maddesinde “Merkezi idare”ye 127. maddesinde de “Mahalli İdareler”e ilişkin esaslar belirlenmiştir. Bu bağlamda, Merkezi idareye ait olan yetkiler yürütülecek hizmetin özelliklerine göre yer yönünden yerinden yönetilen tüzel kişiler olan il özel idaresi, belediye veya köye bırakılabileceği gibi hizmet yönünden yerinden yönetilen kamu tüzelkişilerine de bırakılabilir. Ancak, merkezi idare bu kuruluşlar üzerinde, esas ve usullerini kanunun belirlediği vesayet yetkisine sahiptir. Merkezi idarenin kimi durumlarda atamayı da içeren bu yetkisini yerinden yönetim ilkeleriyle uyumlu olarak kullanılması gerektiğinde ise kuşku yoktur.

Yeni üst kurullar oluşturulmasının bunlar arasında iş bölümü yapılmasının, gerektiğinde varlıklarına son verilmesinin veya birleştirilmesinin, anayasal sınırlar içinde kalmak koşuluyla yasa koyucunun takdirinde olduğu kuşkusuzdur.”

AYM'nin 11.08.2004 tarih ve 25550 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan, 2002/32 Esas, 2003/100 Karar sayılı, 20.11.2003 tarihli Kararı'nda ise;

“Tütün, Tütün Mamulleri Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu, idarî ve malî özerkliğe sahip, kamu hizmeti görmek üzere Anayasa'nın 123. maddesine göre kurulmuş, denetim ve düzenleme görevi de üstlenebilen tüzel kişiliği haiz bir kamu kurumudur. Kurumun, Devlet Bakanlığı ile olan ilişkisi nedeniyle merkezi idareden tamamen bağımsız olmadığı, idarenin bütünlüğüne dahil edildiği anlaşılmaktadır.

Anayasa'nın 167. maddesi, piyasaların denetimi ve dış ticaretin düzenlenmesine ilişkin olup, Devlete para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemlerini sağlayıcı ve geliştirici önlem alma ve piyasalarda fiili veya anlaşma sonucu doğacak tekelleşme ve kartelleşmeyi önleme yükümlülüğü getiren bir düzenlemedir.

Anayasamız, mülkiyet hakkını, özel girişim özgürlüğünü kabul etmekte, aynı zamanda bütün çağdaş anayasalarda olduğu gibi kamu yararı amacıyla bunlara sınırlamalar getirilebilmesini ve özel teşebbüslerin millî ekonominin gereklerine ve sosyal amaçlara uygun yürümesini sağlayacak önlemlerin alınmasını

öngörmektedir. Anayasa'nın ... 5. maddesi, ... 48. maddesi, ...166. maddesi ve ...167. maddesi hükümleri, Devletin gerektiğinde ekonomik hayata müdahale edebileceğini göstermektedir.

Bu bağlamda tütün, Tütün Mamulleri Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu, Yasa'nın gösterdiği çerçevede tütün, tütün mamulleri ve alkollü içkiler piyasası ile ilgili düzenlemeler yapma yetkisine sahiptir. Ayrıca Kurulun, söz konusu piyasa ile ilgili kamu yararı amacıyla yaptığı düzenlemeler ve sınırlamalar ise yargı denetimine tabidir."

denilmektedir.

Öte yandan, AYM'nin 22.07.2014 tarih ve 29068 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan, 2013/24 Esas, 2013/133 Karar sayılı, 14.11.2013 tarihli Kararı'nda ise;

"Sermaye Piyasası Kurulunun da içinde yer aldığı düzenleyici ve denetleyici kurumlar, kanunla kurulmuş olan kamu tüzel kişileridir. Bunlar, Anayasa'nın 123. maddesinde ifade edildiği üzere, idarenin bütünlüğü içinde yer alırlar ve kanunla düzenlenmeleri gerekir.

Anayasa'nın 160. maddesinde de, merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını TBMM adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak görevi Sayıştaya verilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun ... 3. maddesinin (b) bendinde, merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin, 5018 sayılı Kanun'a ekli (I), (II) ve (III) sayılı cetvellerde yer alan kamu idarelerini, aynı maddenin (c) bendinde ise düzenleyici ve denetleyici kurumların, 5018 sayılı Kanun'a ekli (III) sayılı cetvelde yer alan kurumları ifade ettiği belirtilmiştir. Söz konusu Kanun'a ekli (III) sayılı cetvelin üçüncü sırasında ise Sermaye Piyasası Kuruluna yer verilmiştir. 5018 sayılı Kanun'a göre merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinden ve düzenleyici ve denetleyici kurumlardan olan Kurul, Anayasa'nın 160. maddesinin birinci fıkrası ile 6085 sayılı Kanun'un 4. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (a) bendi uyarınca da Sayıştay denetimi kapsamındadır.

Düzenleyici ve denetleyici kurumlar ve bu kapsamda Kurul, 5018 sayılı Kanun'un 2. maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca, bu Kanun'un sadece 3., 7., 8., 12., 15., 17., 18., 19., 25., 42., 43., 44., 47., 48., 49., 50., 51., 52., 53., 54., 68. ve 76., 78. maddelerine tâbi kılınmıştır. Kanun'un faaliyet raporuna ilişkin 9. ve 41. maddeleri ise Kurulun tâbi olduğu hükümler arasında değildir.

Kurul, Sayıştay denetimi kapsamındadır. Ancak, bu denetim kesin hesap kanunu ve genel uygunluk bildirimi şeklindeki uygulamalara tabi tutularak yapılmaktadır. Kanun koyucu, mali özerkliklerinin korunması amacıyla düzenleyici ve denetleyici kurumların dolayısıyla Kurulun 5018 sayılı Kanun'un sadece belirli maddelerine tâbi olmalarını hükme bağlamıştır."

ifadeleri yer almaktadır.

EK/2

**2006-2016 Döneminde Yapılan SPK Tebliğ ve Yönetmelik
Değişiklikleri**

SPK Düzenlemelerinin Değişim Sıklığı		
Düzenleme Adı	Değişiklik Tarihi	Değişim Sıklığı
<i>"Kıymetli Maden Standartları ve Rafinerileri Hakkında Tebliğ"</i>	18.11.2006	1
<i>"Yatırım Fonlarına İlişkin Esaslar Tebliği"</i>	21.01.2016 18.11.2006 22.09.2006 18.10.2007 25.05.2007 16.03.2007 11.06.2008 21.03.2008 14.11.2009 21.01.2009 07.08.2010 31.12.2011 01.11.2011 01.04.2011 24.11.2012 21.03.2012 30.12.2013 09.07.2013 26.02.2016 23.06.2016	20
<i>"Birleşme İşlemlerine İlişkin Esaslar Tebliği"</i>	03.03.2016 30.10.2006 19.12.2009 08.05.2010	4
<i>"Sermaye Piyasasında Derecelendirme Faaliyeti ve Derecelendirme Kuruluşlarına İlişkin Esaslar Tebliği"</i>	24.05.2006 15.09.2006 12.07.2007 15.04.2010 29.08.2013	5
<i>"Sermaye Piyasasında Değerleme Standartları Hakkında Tebliğ"</i>	06.03.2006 25.08.2006 30.05.2009	3
<i>"Sermaye Piyasasında Bağımsız Denetim Standartları Hakkında Tebliğ"</i>	12.06.2006 27.07.2006 09.03.2011 28.06.2013	4

<i>"Portföy Yöneticiliği Faaliyetine ve Bu Faaliyette Bulunacak Kurumlara İlişkin Esaslar Tebliği"</i>	18.07.2006 23.08.2007 25.05.2007 07.02.2008 02.07.2010 09.10.2011 28.07.2011 13.03.2012 31.12.2014 22.06.2014 21.01.2015	11
<i>"Gayrimenkul Yatırım Ortaklıklarına İlişkin Esaslar Tebliği"</i>	12.07.2006 27.07.2008 31.12.2009 30.03.2010 28.07.2011 12.05.2012 31.01.2012 28.05.2013 23.01.2014	9
<i>"Borsa Yatırım Fonlarına İlişkin Esaslar Tebliği"</i>	21.04.2006 27.11.2013	2
<i>"Sermaye Piyasasında Faaliyette Bulunanlar İçin Lisanslama ve Sicil Tutmaya İlişkin Esaslar Hakkında Tebliğ"</i>	03.03.2006 18.10.2007 11.07.2007 03.04.2008 13.10.2009 30.05.2009 26.02.2010 29.01.2011 14.08.2014 10.07.2015	10
<i>"Aracılık Faaliyetleri ve Aracı Kuruluşlara İlişkin Esaslar Hakkında Tebliğ"</i>	03.03.2006 06.04.2007 31.07.2008 04.03.2008 22.10.2009 16.01.2010 12.09.2011 27.08.2011 06.05.2011	9
<i>"İhraççıların Muafiyet Şartlarına ve Kurul Kaydından Çıkarılmalarına İlişkin Esaslar Tebliği"</i>	03.03.2006 08.03.2008 11.08.2009 01.11.2011 16.03.2011	5
<i>"Tahvillerin Kurul Kaydına Alınmasına İlişkin Esaslar Tebliği"</i>	03.03.2006	1
<i>"Hisse Senetlerinin Kurul Kaydına Alınmasına ve Satışına İlişkin Esaslar Tebliği"</i>	03.03.2006 19.12.2009	2

"Aracılık Faaliyetinde Belge ve Kayıt Düzeni Hakkında Tebliğ"	02.02.2006 28.06.2007 10.01.2007 02.12.2008 28.07.2009 18.03.2010	6
"Yatırım Ortaklıklarına İlişkin Esaslar Tebliği"	21.01.2006 20.12.2008 19.12.2009 09.10.2011 05.08.2011 27.05.2015	6
"Konut Finansmanı Fonlarına Ve İpoteğe Dayalı Menkul Kıymetlere İlişkin Esaslar Hakkında Tebliğ"	04.08.2007	1
"İpotek Teminatlı Menkul Kıymetlere İlişkin Esaslar Hakkında Tebliğ"	04.08.2007	1
"Aracı Kuruluşların Türev Araçların Alım Satımına Aracılık Faaliyetlerinde Düzenleyecekleri Belgeler ve Kayıt Düzeni Hakkında Tebliğ"	02.08.2007 02.12.2008	2
"Sermaye Piyasası Araçlarının Kredili Alım, Açığa Satış ve Ödünç Alma ve Verme İşlemleri Hakkında Tebliğ"	17.07.2007 18.03.2010	2
"Sermaye Piyasası Mevzuatı Çerçevesinde Değerleme Hizmeti Verecek Şirketlere ve Bu Şirketlerin Kurulca Listeye Alınmalarına İlişkin Esaslar Hakkında Tebliğ"	25.05.2007 02.08.2007 11.09.2008 24.12.2009	4
"Vadeli İşlemler Aracılık Şirketlerinin Kuruluş ve Faaliyet Esasları Hakkında Tebliğ"	06.04..2007 31.07.2008 27.08.2011	3
"Aracı Kurumlarda İç Denetim Sistemine İlişkin Esaslar Hakkında Tebliğ"	22.03.2007 01.11.2008 21.10.2008	3
"Yabancı Yatırım Fonu Paylarının Kurul Kaydına Alınmasına Ve Satışına İlişkin Esaslar Tebliği"	16.03.2007	1
"Aracı Kuruluşların Kamuyu Aydınlatma Esaslarına İlişkin Tebliğ "	14.10.2008	1
"Sermaye Piyasasında Bağımsız Denetim Standartları Hakkında Tebliğ"	27.08.2008 25.10.2009 26.03.2011	3
"Varlık Finansmanı Fonlarına ve Varlığa Dayalı Menkul Kıymetlere İlişkin Esaslar Hakkında Tebliğ"	27.08.2008 04.07.2012	2
"Aracı Kurumların Sermayelerine ve Sermaye Yeterliliğine İlişkin Esaslar Tebliği"	11.06.2008 27.08.2011 11.07.2013 20.03.2015	4
"Sermaye Piyasasında Finansal Raporlamaya İlişkin Esaslar Tebliği"	09.04.2008 09.03.2011 13.06.2013	3
"Sermaye Piyasası Kanunu'na Tabi Olan Anonim Ortaklıkların Uyacakları Esaslar Hakkında Tebliği"	19.03.2008 20.07.2011	3

	16.03.2011	
"Sermaye Piyasası Kanununa Tabi Olan Halka Açık Anonim Ortaklıkların Temettü ve Temettü Avansı Dağıtımında Uyacakları Esaslar Hakkında Tebliğ"	08.03.2008	1
"Sermaye Piyasasında Mali Tablo ve Raporlara İlişkin İlke ve Kurallar Hakkında Tebliğ"	08.03.2008	1
"Kayıtlı Sermaye Sistemine İlişkin Esaslar Tebliği"	23.01.2008 29.02.2012 25.12.2013	3
"Kâr ve Zarar Ortaklığı Belgelerinin Kurul Kaydına Alınmasına İlişkin Esaslar Tebliği"	19.12.2009	1
"Gayrimenkul Sertifikalarının Kurul Kaydına Alınmasına İlişkin Esaslar Tebliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Tebliğ"	19.12.2009	1
"Katılma İntifa Senetleri İhracına İlişkin Esaslar Tebliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Tebliğ"	19.12.2009	1
"Oydan Yoksun Paylara İlişkin Esaslar Tebliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Tebliğ"	19.12.2009 21.01.2009	2
"Aracı Kurumlar Tarafından Yatırılan Teminatların Kullanım Esasları Tebliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Tebliğ"	03.12.2009 14.04.2009 22.01.2011	3
"Borçlanma Araçlarının Kurul Kaydına Alınması Ve Satışına İlişkin Esaslar Hakkında Tebliğ"	25.11/2009 21.01.2009 23.10.2010 12.09.2010 18.03.2010 08.03.2011	6
"Kaydileştirilen Sermaye Piyasası Araçlarına İlişkin Kayıtların Tutulmasının Usul Ve Esasları Hakkında Tebliğ"	20.11.2009 21.05.2009 29.04.2009 13.11.2010 20.07.2011 13.12.2012 04.07.2013 07.08.2014	8
"Sermaye Piyasası Araçlarının Kredili Alım, Açığa Satış ve Ödünç Alma Ve Verme İşlemleri Hakkında Tebliğ"	20.10.2009 31.12.2012	2
"Çağrı Yoluyla Ortaklık Paylarının Toplanmasına İlişkin Esaslar Tebliği"	02.09.2009	1
"Aracı Kuruluş Varantlarının Kurul Kaydına Alınmasına ve Alım Satım İşlemlerine İlişkin Esaslar Tebliği"	21.07.2009 23.03.2010 21.07.2011	3
"Bilgi, Belge ve Açıklamaların Elektronik Ortamda İmzalanarak Kamuyu Aydınlatma Platformuna Gönderilmesine İlişkin Esaslar Hakkında Tebliğ"	30.05.2009 17.12.2010 01.04.2011	3
"İhraç Ettiği Sermaye Piyasası Araçları Bir Borsada İşlem Görmeyen Ortaklıkların Özel Durumlarının Kamuya Açıklanmasına İlişkin Esaslar Tebliği"	06.02.2009 23.10.2010	2
"Özel Durumların Kamuya Açıklanmasına İlişkin Esaslar"	06.02.2009 23.10.2010	2

<i>Tebliği"</i>		
<i>"Girişim Sermayesi Yatırım Ortaklıklarına İlişkin Esaslar Tebliği"</i>	21.01.2009 04.07.2010 09.10.2013	3
<i>"Ortaklık Varantlarının Kurul Kaydına Alınmasına ve Alım Satım İşlemlerine İlişkin Esaslar Tebliği"</i>	21.01.2009	1
<i>"Sermaye Piyasası Araçlarının Halka Arzında Satış Yöntemlerine İlişkin Esaslar Tebliği"</i>	23.10.2010 03.04.2010	1
<i>"Payların Kurul Kaydına Alınmasına Ve Satışına İlişkin Esaslar Tebliği"</i>	23.10.2010 03.04.2010 10.06.2011	3
<i>"Yabancı Sermaye Piyasası Araçlarının ve Depo Sertifikalarının Kurul Kaydına ve Satışına İlişkin Esaslar Tebliği"</i>	23.10.2010	1
<i>"Kira Sertifikalarına ve Varlık Kiralama Şirketlerine İlişkin Esaslar Hakkında Tebliğ"</i>	01.04.2010 30.06.2016	2
<i>"Menkul Kıymetlerin Geri Alma Veya Satma Taahhüdü İle Alım Satımı Hakkında Tebliğ"</i>	18.03.2010 12.05.2012	2
<i>"Aracı Kurum Hesap Planı ve Planın Kullanım Esasları Hakkında Tebliğ"</i>	16.01.2010 09.10.2011 13.07.2011	3
<i>"Kurumsal Yönetim İlkelerinin Belirlenmesine ve Uygulanmasına İlişkin Tebliğ"</i>	30.12.2011 13.09.2012 26.06.2012 11.03.2012 06.04.2013 22.02.2013 03.01.2014	7
<i>"Kaldıraçlı Alım Satım İşlemleri ve Bu İşlemleri Gerçekleştirebilecek Kurumlara İlişkin Esaslar Hakkında Tebliğ"</i>	27.08.2011	1
<i>"Varlık Teminatlı Menkul Kıymetlere İlişkin Esaslar Tebliği"</i>	20.07.2011	1
<i>"Payları Serbest İşlem Platformunda İşlem Görecek Halka Açık Anonim Ortaklıklara İlişkin Esaslar Tebliği"</i>	11.03.2012	1
<i>"Ortaklıkların Kanun Kapsamından Çıkarılması ve Paylarının Borsada İşlem Görmesi Zorunluluğuna İlişkin Esaslar Tebliği"</i>	30.12.2013	1
<i>"Birleşme ve Bölünme Tebliği"</i>	28.12.2013 27.02.2015	2
<i>"Kamuyu Aydınlatma Platformu Tebliği"</i>	27.12.2013	1
<i>"Önemli Nitelikteki İşlemlere İlişkin Ortak Esaslar ve Ayrılma Hakkı Tebliği"</i>	24.12.2013 27.02.2015	2
<i>"Vekaleten Oy Kullanılması ve Çağrı Yoluyla Vekalet Toplanması Tebliği"</i>	24.12.2013	1
<i>"Bireysel Portföylerin ve Kolektif Yatırım Kuruluşlarının Performans Sunumuna, Performansa Dayalı Ücretlendirilmesine ve Kolektif Yatırım Kuruluşlarını Notlandırma ve Sıralama Faaliyetlerine İlişkin Esaslar"</i>	17.12.2013	1

<i>Hakkında Tebliğ"</i>		
<i>"Yatırım Kuruluşlarının Kuruluş ve Faaliyet Esasları Hakkında Tebliğ"</i>	17.12.2013 14.01.2016	2
<i>"Yöneticilerin Net Alım Satım Kazançlarını İhraççılara Ödemeleri Hakkında Tebliğ"</i>	12.12.2013	1
<i>"Yabancı Sermaye Piyasası Araçları ve Depo Sertifikaları İle Yabancı Yatırım Fonu Payları Tebliği"</i>	23.10.2013 22.01.2015	2
<i>"Varant ve Yatırım Kuruluşu Sertifikaları Tebliği"</i>	10.09.2013	1
<i>"Menkul Kıymet Yatırım Ortaklıklarına İlişkin Esaslar Tebliği"</i>	29.08.2013	1
<i>"Yatırım Hizmetleri ve Faaliyetleri ile Yan Hizmetlere İlişkin Esaslar Hakkında Tebliğ"</i>	11.07.2013 01.08.2015 11.11.2015 14.01.2016	4
<i>"Gayrimenkul Sertifikaları Tebliği"</i>	05.07.2013	1
<i>"Portföy Saklama Hizmetine ve Bu Hizmette Bulunacak Kuruluşlara İlişkin Esaslar Tebliği"</i>	02.07.2013	1
<i>"Sermaye Piyasası Araçlarının Satışı Tebliği"</i>	02.07.2013	1
<i>"İzahname ve İhraç Belgesi Tebliği"</i>	22.06.2013	1
<i>"Pay Tebliği"</i>	22.06.2013 27.02.2015 30.06.2016	3
<i>"Borçlanma Araçları Tebliği"</i>	07.06.2013	1
<i>"Kira Sertifikaları Tebliği"</i>	07.06.2013	1
<i>"Gayrimenkul Yatırım Fonlarına İlişkin Esaslar Tebliği"</i>	31.12.2014 03.01.2014	2
<i>"Girişim Sermayesi Yatırım Fonlarına İlişkin Esaslar Tebliği"</i>	31.12.2014 02.01.2014	2
<i>"Ortaklıktan Çıkarma ve Satma Hakları Tebliği"</i>	12.11.2014 02.01.2014	2
<i>"Teminatlı Menkul Kıymetler Tebliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Tebliğ"</i>	05.09.2014 20.10.2015	2
<i>"İpotek Finansmanı Kuruluşlarına İlişkin Esaslar Hakkında Tebliğ"</i>	17.07.2014	1
<i>"Pay Alım Teklifi Tebliği"</i>	23.01.2014 27.02.2015	2
<i>"Kar Payı Tebliği"</i>	23.01.2014	1
<i>"Payları Borsada İşlem Görmeyen Ortaklıklara İlişkin Özel Durumlar Tebliği"</i>	23.01.2014	1
<i>"Özel Durumlar Tebliği"</i>	23.01.2014	1
<i>"Piyasa Bozucu Eylemler Tebliği"</i>	21.01.2014	1
<i>"Bilgi Suistimali veya Piyasa Dolandırıcılığı Suçları Hakkında Bildirim Yükümlülüğü Tebliği"</i>	21.01.2014	1

"Bilgi Suistimali ve Dolandırıcılığı İncelemelerinde Uygulanacak Tedbirler Tebliği"	21.01.2014	1
"Teminatlı Menkul Kıymetler Tebliği"	21.01.2014	1
"Varlığa veya İpoteğe Dayalı Menkul Kıymetler Tebliği"	09.01.2014	1
"Geri Alınan Paylar Tebliği"	03.01.2014	1
"Aracı Kurumlar Tarafından Yapılacak Repo ve Ters Repo İşlemlerine İlişkin Esaslar Hakkında Tebliğ"	06.12.2015	1
"Yatırımcıları Koruma Fonu Yönetmeliği"	29.12.2006	1
"İstanbul Menkul Kıymetler Borsası Kotasyon Yönetmeliği"	19.10.2006 28.12.2006 08.08.2007 12.08.2010 01.10.2010 21.09.2012 29.03.2014 17.12.2015	8
"Kıymetli Madenler Borsalarının Kuruluş ve Çalışma Esasları Hakkında Genel Yönetmelik"	04.11.2006 14.06.2007 26.03.2009 21.08.2009 13.11.2009 15.06.2010 10.07.2010 25.07.2012	8
"Bankaların Birleşme, Devir, Bölünme ve Hisse Değişimi Hakkında Yönetmelik"	01.11.2006	1
"İstanbul Menkul Kıymetler Borsası Yönetmeliği"	19.10.2006 08.08.2008 18.08.2009 16.02.2010 19.08.2011 28.02.2012	6
"İstanbul Menkul Kıymetler Borsası Hisse Senetleri Piyasası Yönetmeliği"	19.10.2006 22.03.2009 16.02.2010 12.08.2010 29.01.2011 19.08.2011 17.12.2015	7
"İstanbul Menkul Kıymetler Borsası Teşkilat, Görev ve Çalışma Esasları Yönetmeliği"	10.02.2006 19.10.2006 25.03.2009 18.08.2009 16.02.2010 12.08.2010 30.01.2011	7
"Borsa Dışı Teşkilatlanmış Menkul Kıymetler Piyasalarının Kuruluş ve Çalışma Esasları Hakkında Yönetmelik"	19.10.2007 08.12.2007	5

	01.08.2009 05.06.2010 16.09.2010	
"Kıymetli Madenler Borsası Aracı Kuruluşlarının Faaliyet Esasları İle Kıymetli Madenler Aracı Kurumlarının Kuruluşu Hakkında Yönetmelik"	21.05.2007 03.09.2008 26.08.2009 05.11.2009 14.09.2011	5
"İstanbul Altın Borsası Yönetmeliği"	25.01.2007 17.06.2010 19.08.2011 07.07.2012	4
"Emeklilik Yatırım Fonlarının Kuruluş ve Faaliyetlerine İlişkin Esaslar Hakkında Yönetmelik"	12.01.2008 27.12.2008 11.06.2010 13.03.2013	4
"Menkul Kıymetler Borsalarının Kuruluş ve Çalışma Esasları Hakkında Yönetmelik"	27.08.2008 16.07.2010	2
"İstanbul Menkul Kıymetler Borsası Tahvil ve Bono Piyasası Yönetmeliği"	08.08.2008 16.02.2010 12.08.2010	3
"Vadeli İşlem ve Opsiyon Borsalarının Kuruluş ve Çalışma Esasları Hakkında Yönetmelik"	09.07.2008 21.08.2009 13.11.2009 15.06.2010 02.10.2010 07.09.2012 06.02.2014	7
"Bireysel Emeklilik Sistemi Hakkında Yönetmelik"	09.04.2008 09.11.2012	2
"Emeklilik Şirketleri Kuruluş ve Çalışma Esaslarına İlişkin Yönetmelik"	08.01.2008 29.12.2012	2
"İstanbul Menkul Kıymetler Borsası Vadeli İşlem ve Opsiyon Piyasası Yönetmeliği"	17.11.2012	1
"Merkezi Kayıt Kuruluşunun Kuruluş, Faaliyet, Çalışma ve Denetim Esasları Hakkında Yönetmelik"	29.04.2009 15.10.2009 02.11.2010 07.08.2014	4
"Vadeli İşlem ve Opsiyon Borsası Yönetmeliği"	21.08.2009 07.09.2012	2
"İstanbul Menkul Kıymetler Borsası Gelişen İşletmeler Piyasası Yönetmeliği"	18.08.2009 16.02.2010 12.08.2010 01.10.2010 19.08.2011 28.02.2012 17.12.2015	7
"İstanbul Altın Borsası Teftiş Kurulu Yönetmeliği"	31.03.2009	1
"İstanbul Altın Borsası Teşkilat, Görev ve Çalışma Esasları Yönetmeliği"	31.03.2009 19.08.2011	2
"İstanbul Menkul Kıymetler Borsası Teftiş ve Gözetim Kurulu"	18.08.2010	1

Yönetmeliği"		
"Bireysel Emeklilik Sisteminde Devlet Katkısı Hakkında Yönetmelik"	29.12.2012	1
"Bireysel Emeklilik Aracıları Hakkında Yönetmelik"	29.12.2012	1
"İstanbul Menkul Kıymetler Borsası Vadeli İşlem ve Opsiyon Piyasası Yönetmeliği"	17.11.2012	1
"Şirketlerin Yıllık Faaliyet Raporunun Asgari İçeriğinin Belirlenmesi Hakkında Yönetmelik"	29.08.2012	1
"Anonim Şirketlerde Elektronik Ortamda Yapılacak Genel Kurullara İlişkin Yönetmelik"	29.08.2012	1
"Menkul Kıymet Borsalarının Kuruluş ve Organlarına İlişkin Yönetmelik"	26.04.2012	1
"Menkul Kıymetler Borsalarında Üyeliğe ve Kotasyona İlişkin Yönetmelik"	26.04.2012	1
"Özel Fon Malvarlığının Yönetimine ve Nemalandırılmasına İlişkin Yönetmelik"	06.12.2013	1
"Özel Fon Yönetmeliği"	09.11.2013	1
"Yatırımcı Tazmin Merkezi Yönetmeliği"	06.06.2013 08.10.2013 27.02.2015	3
"İstanbul Takas ve Saklama Bankası Anonim Şirketi Merkezi Karşı Taraf Yönetmeliği"	14.08.2013	1
"Borsalar ve Piyasa İşleticilerinin Kuruluş, Faaliyet, Çalışma ve Denetim Esasları Hakkında Yönetmelik"	19.07.2013 19.10.2014 28.08.2015	3
"İstanbul Takas ve Saklama Bankası Anonim Şirketi Merkezi Takas Yönetmeliği"	18.07.2013	1
"Merkezi Takas Kuruluşlarının Kuruluş ve Çalışma Esasları Hakkında Genel Yönetmelik"	30.05.2013	1
"Borsa İstanbul A.Ş. Kıymetli Madenler ve Kıymetli Taşlar ile İlgili Borsacılık Faaliyetlerine İlişkin Esaslar Yönetmeliği"	19.10.2014	1
"Borsa İstanbul A.Ş. Borsacılık Faaliyetlerine İlişkin Esaslar Yönetmeliği"	19.10.2014 28.08.2015	2
"Sermaye Piyasası Kurulu Bütçe Uygulaması ve Giderlerin Yapılması İle Satış ve Benzeri İşlemlere İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik"	06.05.2014	1
"Sermaye Piyasası Kurulu Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Yönetmeliği"	04.04.2014	1
"Sermaye Piyasası Kurulu Disiplin Amirleri Yönetmeliği"	01.04.2014	1
"Sermaye Piyasası Kurulu Üyeleri ve Personelinin Uyacakları Mesleki ve Etik İlkeler Hakkında Yönetmelik"	29.03.2014	1
"Yatırımcıların Tazmini ile Tedrici Tasfiye Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik"	29.03.2014	1
"Sermaye Piyasası Kurulu İç Denetim Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik"	31.01.2014	1
"Türkiye Sermaye Piyasaları Disiplin Yönetmeliği"	27.03.2015	1
"Borsa İstanbul Kotasyon Yönetmeliği"	17.12.2015	1

EK/3

**2005-2016 DÖNEMİNDE YAPILAN BDDK TEBLİĞ VE
YÖNETMELİK DEĞİŞİKLİKLERİ**

BDDK Düzenlemelerinin Değişim Sıklığı		
Düzenleme Adı	Değişiklik Tarihi	Değişim Sıklığı
"Bankacılık Kanunu"	19.10.2005 14.03.2006 08.05.2008 06.06.2008 25.02.2011 02.11.2011 10.05.2012 29.06.2012 05.07.2012 30.12.2012	10
"Bankaların Sermaye Yeterliliğinin Ölçülmesine ve Değerlendirilmesine İlişkin Yönetmelik"	23.10.2015	1
"Bankaların Özkaynaklarına İlişkin Yönetmelik"	05.09.2013 06.09.2014 23.10.2015 20.01.2016 22.06.2016	5
"Bankalarca Yapılacak Repo ve Ters Repo İşlemlerine İlişkin Esaslar Hakkında Yönetmelik"	06.12.2015	1
"Bankaların Likidite Karşılama Oranı Hesaplamasına İlişkin Yönetmelik"	21.03.2014 20.08.2015	2
"Bankaların İç Sistemleri ve İçsel Sermaye Yeterliliği Değerlendirme Süreci Hakkında Yönetmelik"	11.07.2014	1
"Sermaye Koruma ve Döngüsel Sermaye Tamponlarına İlişkin Yönetmelik"	05.11.2013	1
"Bankaların Kaldıraç Düzeyinin Ölçülmesine ve Değerlendirilmesine İlişkin Yönetmelik"	05.11.2013 21.03.2014	2
"Bankalarca Kredilerin ve Diğer Alacakların Niteliklerinin Belirlenmesi ve Bunlar için Ayrılacak Karşılıklara İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik"	01.11.2006 06.02.2008 23.01.2009 06.03.2010 09.04.2011 28.05.2011 18.06.2011 30.12.2011 21.09.2012 25.12.2012 08.10.2013 12.01.2014	15

	07.02.2014 14.02.2015 07.04.2016	
"Kredilerin Sınıflandırılması ve Bunlar için Ayrılacak Karşılıklara İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik"	22.06.2016	1
"Yabancı Para Net Genel Pozisyon/Özkaynak Standart Oranının Bankalarca Konsolide ve Konsolide Olmayan Bazda Hesaplanması ve Uygulanması Hakkında Yönetmelik"	01.11.2006 21.03.2014	2
"Bankacılık Hesaplarından Kaynaklanan Faiz Oranı Riskinin Standart Şok Yöntemiyle Ölçülmesine ve Değerlendirilmesine İlişkin Yönetmelik"	23.08.2011	1
"Bankaların Likidite Yeterliliğinin Ölçülmesine ve Değerlendirilmesine İlişkin Yönetmelik"	01.11.2006 09.01.2007 05.04.2008 23.01.2009 11.12.2009 16.07.2010 10.02.2012 31.12.2013 21.03.2014 10.03.2016	10
"Bankaların Kredi İşlemlerine İlişkin Yönetmelik"	02.02.2007 12.11.2008 13.11.2009 02.08.2010 30.04.2013 11.07.2013 31.12.2013	7
"Mevduat ve Katılım Fonunun Kabulüne, Çekilmesine ve Zamanaşımına Uğrayan Mevduat, Katılım Fonu, Emanet ve Alacaklara İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik"	01.11.2006 28.05.2011 01.11.2012	3
"Bankaların İzne Tabi İşlemleri ile Dolaylı Pay Sahipliğine İlişkin Yönetmelik"	01.11.2006 24.07.2007 05.04.2008 05.08.2008 23.01.2009 08.10.2010 04.02.2011	7
"Bankaların Muhasebe Uygulamalarına ve Belgelerin Saklanması İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik"	21.12.2008 31.12.2013 23.10.2015	3
"Bankaların Üst Yönetimine Atanacakların Bildirimi, Yemin ve Mal Beyanında Bulunulması ve Karar Defterlerinin Tutulmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik"	01.11.2006 24.07.2007 10.10.2007 14.01.2011 13.04.2011 19.10.2011	6
"Bankaların Bağımsız Denetimi Hakkında Yönetmelik"	02.04.2015	1
"Bankaların İradi Tasfiyeleri Hakkında Yönetmelik"	01.11.2006	1

"Bankaların Kıymetli Maden Alım Satımına ve Alacaklarından Dolayı Edindikleri Emtia ve Gayrimenkullerin Elden Çıkarılmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik"	01.11.2006 31.01.2013	2
"Bankaların Kıymetli Maden Alım Satımına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik"	22.06.2016	1
"Bankaların Birleşme, Devir, Bölünme ve Hisse Değişimi Hakkında Yönetmelik"	01.11.2006	1
"Bankaların Destek Hizmeti Almalarına İlişkin Yönetmelik"	05.11.2011	1
"Bankalar ve Konsolide Denetime Tabi Kuruluşlarca Yapılabilecek Bağış ve Yardımlara İlişkin Yönetmelik"	01.11.2006 09.06.2009	2
"Bankalara Değerleme Hizmeti Verecek Kuruluşların Yetkilendirilmesi ve Faaliyetleri Hakkında Yönetmelik"	01.11.2006 29.09.2007	2
"Varlık Yönetim Şirketlerinin Kuruluş ve Faaliyet Esasları Hakkında Yönetmelik"	01.11.2006	1
"Finansal Holding Şirketleri Hakkında Yönetmelik"	01.11.2006	1
"Bankaların Kurumsal Yönetim İlkelerine İlişkin Yönetmelik"	01.11.2006 09.06.2011	2
"Derecelendirme Kuruluşlarının Yetkilendirilmesine ve Faaliyetlerine İlişkin Esaslar Hakkında Yönetmelik"	17.04.2012	1
"Bankacılık Hizmetlerinin Erişilebilirliğine Dair Yönetmelik"	18.06.2016	1
"Bağımsız Denetim Kuruluşlarınca Gerçekleştirilecek Banka Bilgi Sistemleri ve Bankacılık Süreçlerinin Denetimi Hakkında Yönetmelik"	26.07.2011 28.01.2014	2
"Bankalarda Bilgi Sistemleri Yönetiminde Esas Alınacak İlkelerle İlişkin Tebliğ"	24.01.2009 01.06.2010	2
"Bağımsız Denetim Kuruluşlarınca Gerçekleştirilecek Banka Bilgi Sistemleri ve Bankacılık Süreçlerinin Denetimine İlişkin Rapor Hakkında Tebliğ"	28.01.2014	1
"Kredi Azaltım Tekniklerine İlişkin Tebliğ"	06.09.2014 23.10.2015 20.01.2016	3
"Kredi Riskine Esas Tutarın İçsel Derecelendirmeye Dayalı Yaklaşımlar ile Hesaplanmasına İlişkin Tebliğ"	23.10.2015	1
"Operasyonel Risk Esas Tutarın İleri Ölçüm Yaklaşımı ile Hesaplanmasına İlişkin Tebliğ"	06.09.2014 31.03.2016	2
"Menkul Kıymetleştirmeye İlişkin Risk Ağırlıklı Tutarların Hesaplanması Hakkında Tebliğ"	23.10.2015	1
"Risk Ölçüm Modelleri ile Piyasa Riskinin Hesaplanmasına ve Risk Ölçüm Modellerinin Değerlendirilmesine İlişkin Tebliğ"	28.06.2012	1
"Opsiyonlardan Kaynaklanan Piyasa Riski İçin Standart Metoda Göre Sermaye Yükümlülüğü Hesaplanmasına İlişkin Tebliğ"	28.06.2012	1
"Yapısal Pozisyona İlişkin Tebliğ"	28.06.2012	1
"Bilgi Alışverişi, Takas ve Mahsuplaşma Kuruluşlarında Bilgi Sistemleri Yönetiminde Esas Alınacak İlkeler ile İş Süreçleri ve Bilgi Sistemlerinin Denetimine İlişkin Tebliğ"	04.12.2013	1

"Banka Kartları ve Kredi Kartları Hakkında Yönetmelik"	10.03.2007 21.12.2008 01.08.2009 17.12.2010 14.01.2011 19.10.2011 08.10.2013 21.11.2013 31.12.2013 13.05.2014 22.10.2014 02.04.2015 25.11.2015	13
"Banka Kartları ve Kredi Kartları Kanunu"	23.02.2006 07.07.2009 02.08.2013	3
"Finansal Kiralama, Faktoring ve Finansman Şirketleri Kanunu"	13.12.2012	1
"Finansal Kiralama, Faktoring ve Finansman Şirketlerinin Kuruluş ve Faaliyet Esasları Hakkında Yönetmelik"	24.04.2013 31.12.2013 02.04.2015 26.06.2015 25.11.2015 02.06.2016	6
"Finansal Kiralama, Faktoring ve Finansman Şirketlerinin Muhasebe Uygulamaları ile Finansal Tabloları Hakkında Yönetmelik"	24.12.2013 07.02.2014 26.12.2015 08.01.2016	4
"Faktoring İşlemlerinde Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik"	04.02.2015	1
"Finansal Kiralama, Faktoring ve Finansman Şirketlerince Uygulanacak Tekdüzen Hesap Planı ve İzahnamesi Hakkında Tebliğ"	24.12.2013 07.02.2014	2
"Ödeme ve Menkul Kıymet Mutabakat Sistemleri, Ödeme Hizmetleri ve Elektronik Para Kuruluşları Hakkında Kanun"	27.06.2013	1
"Ödeme Hizmetleri ve Elektronik Para İhracı ile Ödeme Kuruluşları ve Elektronik Para Kuruluşları Hakkında Yönetmelik"	27.06.2014 02.04.2015 26.12.2015	3
"Ödeme Kuruluşları ve Elektronik Para Kuruluşlarının Bilgi Sistemlerinin Yönetimine ve Denetimine İlişkin Tebliğ"	27.06.2014	1
"Finansal Tüketicilerden Alınacak Ücretlere İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik"	03.10.2014	1

EK/4

TÜRKİYE'DE HÜKÜMET PROGRAMLARINDA BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURULLAR

45. Hükümet Programı

13 Aralık 1983- 21 Aralık 1987 arasında görev yapan 45. Hükümet (I. Özal Hükümeti) programında, Sermaye Piyasası Kurulu'nun kuruluşu açıkça zikredilmemiş olmakla birlikte, ilk defa Sermaye Piyasası Kanunu'nun çıkarılmasından söz edilmektedir. Söz konusu Hükümet Programı'nda;

"ekonomik yapıyı güçlendirme programı adıyla teşkilat ve mevzuat bakımından alınması düşünülen tedbirler arasında, yapılan bazı düzenlemelere rağmen karmaşık bir yapıya sahip olan iktisadi sistemin teşkilat açısından günün şartlarına uygun ve birbirleriyle ahenkli hale getirilmesinin bir zorunluluk olduğu"

belirtilmektedir.

Ayrıca,

"ekonomik gelişmeyi hızlandırmak maksadıyla ekonomiyi düzenleyen kanunların bir paket halinde ele alınarak gerekli değişikliklerin yapılacağı"

ifade edilmekte olup, söz konusu kanunlar arasında Sermaye Piyasası Kanunu yer almaktadır. Bu kapsamda, *"Türkiye'nin güçlü ve sağlıklı bir sermaye piyasasına kavuşturulmasının zaruri görüldüğü"* belirtilmektedir.⁷²

46. ve 47. Hükümet Programları

21 Aralık 1987 – 9 Kasım 1989 arasında görev yapan 46. Hükümet (II. Özal Hükümeti) ile 9 Kasım 1989-23 Haziran 1991 arasında görev yapan 47. Hükümet (Akbulut Hükümeti) programlarına bakıldığında;

"köprü, baraj gibi tesislerin gelir ortaklığı senetleri ile konut ve arsa sertifikası çıkarılarak gönüllü tasarrufların teşvik edilmesi ve sermaye piyasasının kurulduğu"

belirtilmiştir.

⁷² bkz. <https://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/HP45.htm>

Ayrıca, 47. Hükümet Programı'nda;

"Sermaye Piyasası Kurulu, Menkul Kıymetler Borsası, Bankalar Arası Para Piyasası, Bankalar Arası Döviz Piyasası, Hazine tahvil ve Bonoların artırma ile satış sistemi, faizlerin ve kurların serbest bırakılması, altın ve kıymetli taş ithal ve ihracının serbest bırakılması, yatırım fonlarının kurulması gibi modern sermaye piyasasını yakından ilgilendiren kurumlar kurulduğu"

belirtilmiştir.⁷³

49. Hükümet Programı

21 Kasım 1991-25 Haziran 1993 arasında görevde bulunan 49. Hükümet (VII. Demirel Hükümeti) Programı'nda, özelleştirme vurgusu yapılarak, ilk defa bir özerk kurumdan söz edilmektedir.

Bu kapsamda, KİT'lerin özerkleştirilerek özel bir statüye kavuşturulacağı belirtildikten sonra;

"Türkiye Cumhuriyeti' nin kalkınmasına ve Türk halkına hizmet amacına yönelik statüsü özerk bir kurum kurularak, KİT'lerin hisselerine sahip olacak holdinglerin hisse senetlerinin yüzde 5' inin bu kuruma devredileceği,

...

KİT reformu ile ilgili mevzuat düzenlemeleri, özerk kurumun kuruluşu, KİT'lerle ilgili organizasyonun 1992 yılının ilk yarısı içinde yapılacağı, oluşturulacak bu özerk kurumun; özelleştirme, birleştirme, yeniden mali yapılanma, ufaltma, yer değiştirme gibi tedbirleri alabileceği"

ifade edilmektedir.

49. Hükümet Programı'nda söz edilen özerk kurum Özelleştirme İdaresi Başkanlığı olup, Başbakan'a bağlı kamu tüzel kişiliğine sahip, özel bütçeli bir kurum olan Özelleştirme İdaresi Başkanlığı 27 Kasım 1994 tarih ve 4046 sayılı Kanun'la kurulmuştur. Ancak, söz konusu kurum idari ve mali özerkliğe sahip bir Bağımsız Düzenleyici Kurul olmaması nedeniyle, her ne kadar Hükümet Programı'nda "özerk kurum" olarak bahsedilse de, bu tez çalışması kapsamında ele alınmamaktadır.⁷⁴

50. Hükümet Programı

25 Haziran 1993-05 Ekim 1995 tarihleri arasında görev yapan 50. Hükümet'in (I. Çiller Hükümeti) görev süresi sırasında, 1994 yılında RTÜK kurulmuş ve 4054 sayılı

⁷³ bkz. <https://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/HP46.htm> ; <https://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/HP47.htm>

⁷⁴ bkz. <https://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/HP49.htm>

Rekabetin Korunması Hakkında Kanun çıkarılmıştır. Bu bağlamda, söz konusu Hükümet Programı özellikle, radyo ve televizyon yayıncılığı ve rekabetin korunması açısından incelemeye tabi tutulmuştur.

Programda;

"Çağdaş gelişmelere paralel bir basın özgürlüğü anlayışını kökleştirme anlayışı çerçevesinde, Anayasa'nın 133 üncü maddesinin değiştirilmesinden sonra Telsiz Yasasında gerekli değişiklikler ve eklerle Radyo ve Televizyon yayınları için frekans disiplinin sağlanarak, TRT Yasasında değişikliğe gidileceği ve özel radyo ve televizyonlar için yasa çıkarılacağı"

belirlenmektedir.

Her ne kadar Hükümet Programı'nda RTÜK'ün kuruluşundan doğrudan söz edilmese de, 1993 yılında Anayasa değişikliği yapılarak radyo ve televizyon yayınları üzerindeki kamu tekeli ortadan kaldırılmış, özel radyo ve televizyon yayınlarının yapılmasına olanak sağlanmıştır. Özel radyo ve televizyon yayınlarını düzenleyen ve 50. Hükümet Programı'nda bahsi geçen mülga 3984 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun'un 1994 yılında yürürlüğe girmesiyle, RTÜK kurulmuştur. Öte yandan, 50. Hükümet Programı'nda Rekabet Kurumu'nun kuruluşundan doğrudan bahsedilmemiş; yalnızca rekabetin çeşitli alanlarda korunmasına yönelik genel ifadeler yer verilmiştir.

Nitekim Rekabet Kanunu'nun kuruluşu 1994 yılında 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanunu kabul edilmesinin ardından 1997 yılında gerçekleşmiştir.⁷⁵

53. ve 54. Hükümet Programları

06 Mart 1996-28 Haziran 1996 arasında görevde bulunan 53. Hükümet (II. Yılmaz Hükümeti) Programı'nda ve 28 Haziran 1996-30 Haziran 1997 arasında görevde bulunan 54. Hükümet (Erbakan Hükümeti) Programı'nda finans sektörü konusunda benzer hususlara yer verilerek;

"bankacılık ve sigortacılık başta olmak üzere, finans sektöründe öncelikli yasal düzenlemelerin yapılacağı, bu sektörlerin yapılanması ve denetim mekanizmalarının yeniden düzenleneceği, şeffaf ve daha rekabetçi bir ortam içinde çalışmalarının temin edileceği"

belirlenmektedir.

⁷⁵ bkz. <https://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/HP50.htm>

Ayrıca, 54. Hükümet Programı'nda yukarıda belirtilen hususların yanı sıra, da benzer hususlara yer verilerek,

"rekabetin korunması ve ekonomik hayatımızda tekelleşmenin önlenmesi için mutlaka gerekli olan Rekabet Kurulu'nun en kısa sürede oluşturulacağı"

ifade edilmektedir.⁷⁶

55. Hükümet Programı

30 Haziran 1997-11 Ocak 1999 arasında görevde bulunan 55. Hükümet (III. Yılmaz Hükümeti) Programı'nda, rekabetin korunması hususuna ilişkin olarak;

"rekabetin korunması amacıyla kurulmuş bulunan Rekabet Kurulu'nun teşkilatlanmasının tamamlanması ve gerekli ikincil mevzuat çalışmalarının süratle yerine getirilerek, Kurum'a işlerlik kazandırılacağı"

belirtilmektedir.

Finansal sisteme ilişkin olarak ise bankacılığa odaklanılarak;

"bankacılık sistemindeki yapısal bozukluk ve hukuki boşluğun giderileceği, ayrıca bankalar denetiminde etkinlik sağlanacağı, kamu bankalarının ihtisas görevlerine uygun yönetim ve organizasyon yapılarına kavuşmaları sağlanacağı, kamu bankalarının kredi tahsislerinde politik etkilerden arındırılacağı ve gerekli kaynak belirlenmeden bankalara görev verilmesi uygulamasına son verileceği, kamu bankalarının özelleştirilmesi çalışmalarının hızlandırılacağı"

vurgulanmaktadır.⁷⁷

56. Hükümet Programı

11 Ocak 1999-28 Mayıs 1999 arasında görevde bulunan 56. Hükümet (IV. Ecevit Hükümeti) Programı'nda, finans sektörüne yönelik olarak;

"yasal boşlukları ortadan kaldıracak ve finans sektörünün gözetim ve denetim mekanizmalarının etkin şekilde işlemlerini sağlayacak olan Bankalar Yasası tasarısının bir an önce Mecliste görüşülüp yürürlüğe girmesinin alınacak zorunlu önlemlerden biri olduğu"

belirtilmiştir.⁷⁸

⁷⁶ bkz. <https://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/HP53.htm>; <https://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/HP54.htm>

⁷⁷ <https://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/HP55.htm>

⁷⁸ <https://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/HP56.htm>

57. Hükümet Programı

28 Mayıs 1999-18 Kasım 2002 arasında görevde bulunan 57. Hükümet (V. Ecevit Hükümeti) Programı'nın, önceki dönemlerin Hükümet Programları ile kıyaslandığında, Bağımsız Düzenleyici KurullarA en fazla yer verilen; aynı zamanda da, Bağımsız Düzenleyici Kurulların özerkliğinin ve bağımsızlığının en çok vurgulandığı Hükümet Programı olduğu görülmektedir.

Nitekim, söz konusu Hükümetin görev süresi sırasında BDDK'nın kurulmasına imkan veren 4389 sayılı Bankacılık Kanunu, EPDK'nın oluşturulmasına ilişkin 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu, KİK'in kuruluşunu öngören 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, BTK'nın kurulmasına imkan veren 4502 sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu, Şeker Kurumu'nun kuruluşunu sağlayan 4634 sayılı Şeker Kanunu ve TAPDK'nın kurulması hakkında 4733 sayılı Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun çıkarılmıştır.

Bu bağlamda, 57. Hükümet Programı'nda;

"özerk olarak oluşturulan Rekabet Kurulu, RTÜK ve benzeri kuruluşların bağımsızlığına.... ilişkin olarak uygulamadan doğan aksaklıkların giderilmesi için gerekli çalışmaların yapılacağı"

ifade edilmiş ve açıkça özerklik vurgusu yapılmıştır.

BDDK'nın kuruluşuna ilişkin olarak ise;

"bankalar yasının bankaların güçlü bir malî yapıya kavuşturulmalarını, bağımsız bir organ tarafından denetlenmelerini sağlayacak, uluslararası normlara uygun, halkın tasarruflarını koruyacak, iş ve dış piyasalara güven verecek şekilde çıkarılacağı"

belirilerek, özellikle bağımsızlığın altı çizilmiştir.

Öte yandan, EPDK'nın kuruluşundan doğrudan söz edilmese de;

"verimliliği ve rekabeti artırmak, şeffaflığı sağlamak amacıyla elektrik ve gaz sektörlerinin yeniden yapılandırılacağı, Petrol Kanununda gerekli değişikliklerin yapılacağı, elektrik piyasası kanununun çıkarılacağı"

belirtilmiştir.

Benzer şekilde, 57. Hükümet Programı'nda, KİK'in oluşturulmasından da bahsedilmemekle birlikte;

"kamu harcamalarında savurganlığı önleyecek, ihalelere gölge düşürmeyecek, yolsuzluklara olanak tanımayacak, kamudan haksız kaynak transferlerine yol açmayacak bir gider reformu yapılacağı, bu reform gerçekleştirilirken de, İhale Yasası'nın da çağdaş ilke ve uygulamalara göre düzenleneceği"

ifade edilmiştir.

Bununla birlikte söz konusu Hükümet Programı'nda BTK, Şeker Kurumu ve TAPDK'nın kuruluşundan söz edilmemiştir.⁷⁹

58. Hükümet Programı

18 Kasım 2002-14 Mart 2003 arasında görevde bulunan 58. Hükümet (Gül Hükümeti) Programı'na Bağımsız Düzenleyici Kurullar açısından bakıldığında, önceki Hükümet Programlarından farklı olarak, söz konusu kurumlarından oluşturulması, özerkliği ve bağımsızlığına vurgu yapılmaksızın;

"makro politikaları oluşturma yetkisi hükümetlerde kalmak şartıyla, bağımsız ve özerk kurumlar ve kurulların düzenleme ve denetleme işlevini sürdüreceği; özerk kurumların kamuoyuna, hükümete ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne düzenli bilgi vermelerinin sağlanacağı"

ifade edilmektedir. Söz konusu ifadeler 58. Hükümet'ten itibaren gelen Hükümetlerin Bağımsız Düzenleyici Kurullara yönelik farklı bir yaklaşımı olacağı konusunda önemli bir ipucu içerdiği değerlendirilebilir.

Diğer taraftan, Türkiye'de özellikle BTK, Şeker Kurumu ve TAPDK gibi bazı Bağımsız Düzenleyici Kurulların kurulmasında bu Avrupa Birliği başta olmak üzere uluslararası kurumların yadsınamayacak etkileri olduğu dikkate alındığında, 58. Hükümet Programı'nda;

"Avrupa Birliği'ne tam üyeliğin ekonomik ve demokratik gelişimin sağlanması bakımından öncelikli hedef olduğunun; öte yandan AB'nin sunduğu ekonomik ve demokratik standartların, yasal ve kurumsal düzenlemelerin, tam üyelik şartına bağlı olmaksızın destekleneceğinin"

belirtilmesi önem arz etmektedir.⁸⁰

59. Hükümet Programı

14 Mart 2003-29 Ağustos 2007 arasında görevde bulunan 59. Hükümet (I. Erdoğan Hükümeti) Programı'nda 58. Hükümet Programı'na paralel olarak;

"makro politikaları oluşturma yetkisinin hükümetlerde kalması şartıyla, bağımsız ve özerk kurumların ve kurulların düzenleme ve denetleme işlevini sürdüreceğinin; özerk kurumların kamuoyuna, hükümete ve Türkiye Büyük Millet Meclisine düzenli bilgi vermelerinin sağlanacağını altı tekrar çizilmiştir. Ayrıca, bu kurum ve

⁷⁹ bkz. <https://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/HP57.htm>

⁸⁰ bkz. <https://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/HP58.htm>

kuruluşların denetim işlevlerine de değinilerek, evrensel standartta denetim yapılacağı da"

belirtilmiştir.⁸¹

60. Hükümet Programı

29 Ağustos 2007-6 Temmuz 2011 arasında görevde bulunan 60. Hükümet (II. Erdoğan Hükümeti) Programı'nda, Bağımsız Düzenleyici Kurullara yönelik özel bir ifade bulunmamakla birlikte;

"rekabet ortamının iyileştirilmesindeki en önemli konulardan birisinin devletin ekonomik faaliyetlerden çekilmesi, düzenleme ve denetleme fonksiyonlarına ağırlık vermesi olduğu"

belirtilerek, bankacılık ve enerji gibi sektörlerde rekabet ortamının gelişmesi vurgulanmaktadır.

Yine enerji sektörüne yönelik olarak;

"düzenlenmiş işleyen piyasa yapısını oluşturmak için başlatılmış olan çalışmaların hızla tamamlanacağı, öngörülebilirlik sağlanacağı ve özel sektörün yatırım yapmasının önündeki engellerin kaldırılacağı"

ifade edilmektedir.⁸²

61. Hükümet Programı

6 Temmuz 2011-28 Ağustos 2014 arasında görevde bulunan 61. Hükümet (III.Erdoğan Hükümeti) Programı'nda finans sektöründeki düzenleme ve denetime değinilerek;

2011 yılı Haziran ayında yapılan yasal düzenlemeyle Finansal İstikrar Komitesi'nin kurulduğu; oluşturulan bu komiteyle finans sektörüyle ilgili düzenleyici kamu kurumlarının eşgüdüm içerisinde çalışmasının, muhtemel küresel senaryolara karşı ülkemizi ve özel sektör kurumlarımızı hazırlıklı ve dayanıklı halde tutacak tedbirleri almasının sağlanacağı"

belirtilmektedir.

Söz konusu Hükümet Programı'nda, diğer sektörlerdeki düzenleyici ve denetleyici kurumlara ilişkin olarak herhangi bir husus yer almamaktadır.⁸³

⁸¹ bkz. <https://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/HP59.htm>

⁸² bkz. <https://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/HP60.htm>

⁸³ bkz. <https://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/HP61.htm>

62. Hükümet Programı

29 Ağustos 2014 - 28 Ağustos 2015 arasında görevde bulunan 62. Hükümet (I. Davutoğlu Hükümeti) 7 Haziran 2015 genel seçimlerinin ardından, 9 Haziran 2015 tarihinde Cumhurbaşkanı'na istifasını sunarak, istifa'nın kabulü üzerine, 63. Hükümeti kurulana kadar görevine devam etmiştir.

61. Hükümet Programı'nda olduğu gibi, 62. Hükümet Programı'nda da, finans sektöründeki düzenleme ve denetime değinilmiş olup; ayrıca,

"2011 yılı Haziran ayında yapılan yasal düzenlemeyle Finansal İstikrar Komitesi'nin kurulduğu; oluşturulan bu komiteyle finans sektörüyle ilgili düzenleyici kamu kurumlarının eşgüdüm içerisinde çalışmasının, muhtemel küresel senaryolara karşı ülkemizi ve özel sektör kurumlarımızı hazırlıklı ve dayanıklı halde tutacak tedbirleri almasının sağlanacağı"

belirtilmektedir.

Söz konusu Hükümet Programı'nda, diğer sektörlerdeki düzenleyici ve denetleyici kurumlara ilişkin olarak herhangi bir husus yer almamaktadır.⁸⁴

64. Hükümet Programı

25 Kasım 2015'te kurulan 64. Hükümet (III. Davutoğlu Hükümeti), Programı'na bakıldığında, Bağımsız Düzenleyici Kurullara ilişkin özel bir hükme yer verilmediği görülmektedir. Ancak, daha önceki Hükümet Programları'ndan farklı olarak işlem maliyetlerinden söz edilmekte, mali piyasalara ve mali istikrara verilen önem vurgulandıktan sonra;

"işlem maliyetlerinin düşük olduğu, güçlü bir teknolojik ve beşeri altyapıya sahip, etkin bir biçimde denetlenen, yenilikçi ve daha şeffaf işleyen bir mali piyasa oluşturulmasının amaçlandığı",

ifade edilmektedir.⁸⁵

⁸⁴ bkz. <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/09/20140907-1-1.pdf>

⁸⁵ bkz. http://www.basbakanlik.gov.tr/docs/kurumsalhaberler/64.hukumet_programi.pdf

EK/5

TÜRKİYE’DE BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURULLARIN OLUŞUM SÜRECİNDE TBMM TUTANAKLARINDA YER ALAN TARTIŞMALAR

Bankalar Kanunu Tasarısı’nın görüşüldüğü oturumda;

“...Giderek, cumhuriyetimizde, bürokratik yapı yerine demokratik yapıyı oluşturma yerine, bu kurulla ... bürokratik oligarşik bir adacık haline geldi, bir güç odağı haline geldi. Özellikle, bu kurulun, Yüce Meclisimiz tarafından en son seçiminin yapıp atanmasına karşı çıkılması tarihî bir hatadır ve ekonomimizde fevkalade önemli zararları bünyesinde taşımaktadır. Bu kurul tamamen, bakanların tercihleri yönünde teklif edilecek bürokratlardan veyahut da dışarıdan uzman kişilerden, yine, o bakanların, Bakanlar Kuruluna arz ettiği şekilde kabul edilerek oluşacak ve denetlemeden de oldukça uzak kalacaktır. Oysa ki, Türkiye Büyük Millet Meclisinin seçimiyle bu atamalar yapılsaydı, Büyük Millet Meclisinin şahsında denetlemesi fevkalade daha güven verici olacaktı; hem uluslararası kurumlar arasında hem de ekonomik birimlerde güven duygusu sarsılmayacaktı...”⁸⁶

denilmektedir.

Öte yandan, Bağımsız Düzenleyici Kurullara yeni gelir kaynakları yaratılması ve bunların Bağımsız Düzenleyici Kurulların kontrolü altına verilmesi ve Meclis denetiminin dışında kalması;

“...Kabul edilen maddede,... onbinde 2’ye indirilmiş olan masraflar, verilen bir ara önergeyle onbinde 3’e çıkarıldı; ancak, burada, bir tuzak daha var: Arkadaşlarımız, geçici maddelere bakarlarsa, orada "ilk iki yıl için kurul bunu iki katına çıkarabilir" deniliyor; yani, bugün onbinde 3 olan bu masraf payının onbinde 6’ya çıkarılması iki yıl için mümkündür. Böyle iki yıllık bir geçici madde, hem de parasal bir konuda, inanılmaz bir şey... Nedir kuruluş masrafları; bu konuda ciddi tereddüt içerisindeyiz. ...bunun, başka bir kurum adı altında örgütlenmesi, milyonlarca dolar, onmilyonlarca dolar tutan bir rakama erişiyor...

Bakınız, bugünkü bilanço toplamalarının, yani 1998 yılı bilanço toplamalarının, bankaların 110 - 120 milyar doları bulan bilanço toplamalarının onbinde 3’ü 35 milyon dolar civarındadır. Bunu, arkadaki gizli geçici maddeye koyduğunuz zaman ...en az 50 - 60 milyon dolarlık bir rakam, bir yıl için, sadece memurlardan oluşturduğumuz bu bürokratik kurulun emrine verilecek ve Türkiye’deki en büyük harcama havuzu, Meclise denetime gelmeyen, Meclis denetimine tenezzül etmeyen, getirilmeyen, Meclisten kaçırılan, âdeta devlet içinde devlet olarak kendi elimizle yarattığımız bu kuruma teslim edilecektir. Meclisine güvenmeyen, ama, 6 - 7

⁸⁶ Ali Coşkun, 21. Dönem 1. Yasama Yılı, 18. Birleşim, 18 Haziran 1999, TBMM Genel Kurul Tutanağı https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/Tutanak_B_SD.birlesim_baslangic?P4=914&P5=B&page1=36&page2=36

bürokrattan oluşan bir kurula güvenen bir demokrasi, gerçekten benim içimi sızlatıyor.”⁸⁷

ifadeleriyle eleştirilere maruz kalmıştır.

Bağımsız Düzenleyici Kurulların hesap ve işlemlerinin denetimi, hesapverebilirlikleri konusu da yoğun bir şekilde eleştirilmiş, Bağımsız Düzenleyici Kurullar “devlet içinde devlet” olarak nitelendirilmiştir:

“Bu kurumun tüm hesap ve işlemleri, Yüce Meclise getirilmeli ve mutlak ve mutlak burada denetim altına alınmalıdır. Meclis, âdeta, denetleyemediği bir ejderha yaratmaktadır, devlet içinde devlet yaratmaktadır; siyasî irade kenara çekilmiş, sessizce seyretmektedir elinden yetkilerin gidişini ve "siyasetçiler bu işi bilemez, siyaset kötüdür, parlamenterlerin al birini vur ötekine" mantığıyla "bırakalım memurlar, kurullar yapsın" deniliyor. Yarın, bu kurullara devrederek, elinizden her türlü yetkiyi alacaklar. Biz Meclise niye geldik, milletten yetkiyi niye aldık, burada hükümete güvenoyunu niye verdik?...Senede 50 - 60 milyon dolar, yani 25 trilyon lira gibi bir parayı harcayacak bu kurumun denetimi Meclise gelmezse, biz neyi denetleyeceğiz halk adına, millet adına burada?... Bankalar Kanunu adı altında acaip bir kurul yaratılıyor, acaip bir bürokrasi yaratılıyor, bürokratik bir cumhuriyet yaratılıyor... Mecliste en ufak bir KİT'in bile hesaplarını denetlerken, nasıl olur da kendi elimizle yarattığımız bu kurumun hesaplarını denetlemeyiz; malî politikalara böyle yön verecek bir kurumu nasıl başıboş bırakırız...memura memuru atattırıp da Meclisi ve siyasî oteyeyi, Başbakanı, Cumhurbaşkanını bu atama zincirinin dışında bırakırız. Biz, başbakanımıza, Cumhurbaşkanımıza, Meclisin seçtiği hükümetlere güvenmeyeceğiz de, buradaki bürokrasiye her şeyi emanet edeceksek, gerçekten, demokrasimiz adına hüznü ve sıkıntılı bir duruma düşmüşüz demektir.”⁸⁸

TBMM’de Bankalar Kanunu Tasarısı görüşmeleri esnasında, tartışılan noktalardan biri de Bağımsız Düzenleyici Kurulların denetimi, İhale Kanunu ile Harcırah Kanunu gibi çeşitli Kanunlara tabi olmaması ve personelin ücret rejimi olmuştur. Bu nedenle, Bağımsız Düzenleyici Kurullar hakkında “çiflik”, “arpalık”, “bürokrasi sultası” gibi nitelendirmelere maruz kalmıştır.

Şöyle ki;

“...Bu kurulun harcamaları Sayıştay denetimine tabi olmayacak, KİT niteliğinde olmayacak, Devlet İhale Kanununa tabi olmayacak ve ayrıca da, burada çalışanlar Harcırah Kanununa tabi olmadan harcırah alacaklar...Değerli arkadaşlar, bu

⁸⁷ H. Ufuk Söylemez, 21. Dönem 1. Yasama Yılı, 17. Birleşim, 17 Haziran 1999, TBMM Genel Kurul Tutanağı https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/Tutanak_B_SD.birlesim_baslangic?P4=913&P5=B&page1=91&page2=91

⁸⁸ H.. Ufuk Söylemez, 21. Dönem 1. Yasama Yılı, 17. Birleşim, 17 Haziran 1999, TBMM Genel Kurul Tutanağı https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/Tutanak_B_SD.birlesim_baslangic?P4=913&P5=B&page1=53&page2=53

kadar büyük çiftliğe kim gitmez ki?.. Bu büyük çiftliği neye göre yönetecekler? Eğer, bir hukuk varsa; yani, Türkiye Cumhuriyeti Devleti bir hukuk devleti ise, bu hukuk devletinin ilkelerini her kuruma uygulamak zorundayız; yani, siz, lââyüsel bir müessese yaratıyorsunuz, siyasî iktidarın eline veriyorsunuz ve siyasî iktidar orayı arpalık olarak kullanıyor; harcamaları hiç tabi olmayacak, gidecek yandaşlara 1'e 10, 1'e 20, 1'e 30, hatta, 1'e 100 misli kârlarla ihaleler verecekler. Mensupları neye göre harcırah alacaklar?... "Yarın, bu kurul üyeleri "efendim, biz, milletvekilinin 10 misli maaş alacağız" dedikleri zaman önünü kim kesecek ?...Onun için, devlet içinde böyle lââyüsel kurumlar yaratarak devletin parasını heba etmeyelim. Bugün bunu çıkarırız, yarın başka müesseseler ayaklanacak "oraya verdiniz bana da verin" diyecek...Siyasî iradenin dışında hem de Türkiye Büyük Millet Meclisinin denetimi dışında yeni bir bürokrasi sultanı yaratıyorsunuz...Hiç olmazsa bu harcamaların Türkiye Büyük Millet Meclisinin denetimine tabi olması lazım; yani, KİT Komisyonunda bunların denetlenmesi lazım. Denetlemediğiniz zaman, o kadar büyük suiistimaller olur ki... Harcırah Kanununa göre, adam harcırahını belirlemeyecek de nasıl... Oradaki yönetim kurulu üyeleri alacaklar kendi adamlarını oraya; yani, çok astronomik rakamlar yapacaklar. Belki, harcamaları, Devlet İhale Kanununa ve Sayıştay denetimine tabi olmayan kurumlar var; ama, bir de Kamu İktisadî Teşebbüsleri ile Fonların Türkiye Büyük Millet Meclisince Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanuna da tabi olmayacaklar...büyük bir kaos yaratacağı inancıyla bunu vurgulamak istedim.”⁸⁹

Diğer taraftan, Elektrik Piyasası Kanunu Tasarısı kapsamında Elektrik Piyasası Düzenleme Kurumu’nun görüşüldüğü 15.02.2001 tarihli TBMM oturumunda,

“...Elektrik piyasası düzenleme kurulu...oluşturuluyor. Bunun denetimi Sayıştaya verilmektedir... bu da yetersizdir. Bu denetim konusunu, mutlaka, Türkiye Büyük Millet Meclisine bırakmak mecburiyetindeyiz.”⁹⁰

sözleriyle kurumun denetimi konusu eleştirilmiştir. Şöyle ki;

“...Kurulacak kurula her şey izafe ediliyor. Öyle süpermenlerden oluşan yedi kişilik bir kurul ki, elektriğin dağıtımı, iletimi, üretimi, ithalatı, ihracatı, toptan, perakende satışı, neyi varsa hepsini bu yedi kişi düzenleyecekler, kendi yönetmeliklerini hazırlayacaklar, bu işleri yapacak olan firmaların sermaye yapısını inceleyecekler, değişiklikleri inceleyecekler. Öyle bir kurul ki, âdeta, siyasetin bütün kurumlarıyla yapamadığını tek başına bu kurul ifa edecek. Böylesine geniş yetkilerle donatılmış bir kurumun denetimine geldiğimiz zaman da, sadece bir Sayıştay denetimi var. Aslında, bu tip kurumlarda, siyasî iradenin birtakım yetkileri bu kurumlara verildiği için, muhakkak surette, bu kurulların denetiminde Büyük Millet Meclisi de etkin olmalıdır; buna uygun bir şekilde bir denetim mekanizması gerçekleştirilmelidir. Bazı arkadaşlarımız, özerk bir kurul oluşturuyoruz, dolayısıyla da, elbette, bunun denetimi Sayıştayda olması gerekir, bu işlere Meclisin, siyasetin bulaşmaması gerekir gibi bir kanaatin ifadesindedirler. ...Biz, siyasîler olarak...kendimizden korkuyor muyuz; yoksa

⁸⁹ Kamer Genç, 21. Dönem 1. Yasama Yılı, 17. Birleşim, 17 Haziran 1999, TBMM Genel Kurul Tutanağı https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/Tutanak_B_SD.birlesim_baslangic?P4=913&P5=B&page1=47&page2=

⁹⁰ Veysel Candan, 21. Dönem 3. Yasama Yılı, 59. Birleşim, 15 Şubat 2001, TBMM Genel Kurul Tutanağı https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/Tutanak_B_SD.birlesim_baslangic?P4=4807&P5=B&page1=37&page2=37

yaptığımız işlerden kendimiz utanıyor muyuz ki, siyasetin bu kurumlara girmemesi için veya siyasetin denetiminde olmaması için böylesine bir çalışmanın içerisinde bulunuyoruz?! Anlaşıyor ki, iktidar, birtakım çevrelerin dayatmalarından ve etkisinden fazlasıyla etkilenmiş olacak ki, bu kurumların içerisindeki siyasî etkiyi ortadan kaldırmak için var gücüyle çalışıyor.

Millet iradesinin denetlemediği ve millet iradesine göre hareket ettiğini ifade eden kurumlar, millet iradesine hesap verme, onun gelecekteki denetimine tabi olmama, cezalandırma veya ödüllendirme gibi birtakım yaptırımlarla karşı karşıya olmayacağını anlayan kurumlar, sorun çözmek yerine sorun üretirler. Maalesef, Türkiye'deki birçok kurumun sorun üretmesinin temeli, millî iradenin denetiminin dışında olduğunu düşünmesi ve tek başına bir buyruk olarak "iktidar içerisinde iktidar, devlet içerisinde devlet" anlayışıyla hareket etmeleridir. Onun için, bu tip kurumlar oluşturulurken, muhakkak surette bir denetleme mekanizmasının geliştirilmesi gerekir.

Yedi kişiden oluşan bir heyet teşekkül ettirdik; bunlara bütün yetkileri devrettik. Şayet, hedefler gerçekleşmezse, plan doğrultusundaki hedefler tutturulmazsa, bunun hesabını kim verecek?...Siyasî partilerin programlarında, enerji politikasını nasıl yürütecekleri var. Âdeta, iktidar, enerji politikasını böyle bir kurula havale etmektedir....Onun için, iktidarların enerji politikalarını takip etme durumunda olan kurumların, muhakkak surette siyasetin ve Meclisin denetiminde olması, ödüllendirileceği veya cezalandırılacağı konusunda muhakkak bir durumun içerisinde bulunması gerekir. ...sadece, Elektrik Piyasası Düzenleme Kurulu diye bir kurulla,...IMF'nin talepleri doğrultusunda ...millî iradenin yetkileri birtakım kurullara, kurumlara devrediliyor...’’⁹¹

⁹¹ Yakup Budak, 21. Dönem 3. Yasama Yılı, 59. Birleşim, 15 Şubat 2001, TBMM Genel Kurul Tutanağı https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/Tutanak_B_SD.birlesim_baslangic?P4=4807&P5=B&page1=59&page2=59

EK/6

AB İLERLEME RAPORLARINA GÖRE TÜRKİYE'DEKİ BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURULLAR

2005 yılı AB İlerleme Raporu

2005 yılı AB İlerleme Raporu'nda (Avrupa Komisyonu,2005:88);

"Türk parlamentosu'nun, ulusal düzenleyici kurum olan Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (RTÜK) ile ilgili bir anayasa değişikliğini Haziran 2005'de kabul ettiği, Anayasanın 133. maddesinde yapılan bu değişikliğe göre, Üst Kurulun 9 yönetici üyesinin parlamentoda sahip oldukları sandalyenin sayısı ile orantılı olarak siyasi partilerce seçileceği; bu gelişmelerin sonucunda, geçmişte taraflılıkla eleştirilen RTÜK'ün siyasi bağımsızlığının zayıflayabileceği"

belirtilmiştir.

Öte yandan, Rekabet Kurumu'na ilişkin olumlu bir saptama olarak (Avrupa Komisyonu,2005:80) ;

"Rekabet Kurumu'nun idari ve operasyonel bağımsızlığı bulunduğu ve birleşme kontrolü ile anti-tröst uygulamalarının gerçekleştirilmesini sağlamak için yeterli idari kapasiteye sahip gözüktüğü"

belirtilmekle birlikte,

"Enerji Piyasaları Düzenleme Kurumu, Telekomünikasyon Kurumu, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu gibi sektör düzenleyici kurumların, her birinin kendi düzenlenmiş pazarlarındaki rekabet bozulmalarını engellemek için Rekabet Kurumuyla etkin işbirliğini ve danışma mekanizmalarının kullanılmasını henüz sağlamadıkları"

eleştirisinde bulunulmuştur(Avrupa Komisyonu,2005:80).

Ayrıca, mali sektördeki denetleyici kurumlara ilişkin olarak (Avrupa Komisyonu,2005:83) ;

"denetleyici kurumlar arasındaki işbirliğinin artırılmasına karşın halen düşük düzeyde seyrettiği, BDDK'nun idari ve kurumsal kapasitesinin daha da artırılması gerektiği ve Telekomünikasyon Kurumu'nun bağımsızlığının güçlendirilmesi gerektiği"

ifade edilmektedir.⁹²

⁹² bkz.

https://ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2005.pdf

2006 yılı AB İlerleme Raporu

RTÜK'ün bağımsızlığına ilişkin olarak;

"yakın dönemde Hükümet tarafından Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (RTÜK) üyelerinin atanma süreciyle ilgili olarak alınan kararların, medya düzenleyicisi kuruluşun bağımsızlığını zayıflatması bakımından endişe kaynağı oluşturduğu"

belirlenmektedir (Avrupa Komisyonu,2006:14).

Diğer taraftan, söz konusu Rapor'da özellikle Kamu İhale Kurumu'na yönelik önemli eleştiriler getirilmiştir. Bu kapsamda;

"KİK'in, kamu alımlarıyla ilgili tüm alanlarda tutarlı bir politika yürütülmesini sağlayabilecek durumda olmadığı, Kamu İhale Yasası'nın etkin bir şekilde uygulanmasını da sağlayamadığı ve idari kapasite konusunda, politika oluşturulması aşamasında mevcut olan yetersiz eşgüdümün, Kamu İhale Kurulunun etkinliğine hanel getirdiği"

ifade edilmektedir (Avrupa Komisyonu,2006:35).

Bir başka eleştiri ise,

"Sağlık Bakanlığı ile Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu arasındaki sorumlulukların dağılımının belirli olmamasının, idari kapasiteyi etkilediği"

hususudur (Avrupa Komisyonu,2006:68).

Öte yandan, *"farklı denetleme makamları arasındaki işbirliğinin az gelişmiş olduğu"* vurgulanmaktadır (Avrupa Komisyonu,2006:39) .

2006 İlerleme Raporu'nda Bağımsız Düzenleyici Kurullar hakkında olumlu bir nokta da ele alınarak;

"Türkiye'deki yatırım hizmetlerini ve menkul kıymetler piyasasını düzenleme ve denetleme makamı olan SPK'nın idari kapasitesinin oldukça gelişmiş olduğu"

belirtilmiştir (Avrupa Komisyonu,2006:39).

Yine olumlu olarak belirtilen bir husus ise;

"Rekabet Kurumu'nun idari ve işlevsel bağımsızlığının olduğu, anti-tröst kurallarının uygulanması ve şirket birleşmelerinin denetimi konusunda Rekabet Kurumu'nun yeterli idari kapasitesinin olduğuna"

ilişkin ifadeler olmuştur (Avrupa Komisyonu,2006:37).⁹³

2007 yılı AB İlerleme Raporu

2007 AB ilerleme raporunda, Bağımsız Düzenleyici Kurullara yönelik olarak eleştirel bir hususa rastlanmamakta olup, daha çok personel eğitimi gibi ve idari kapasitenin güçlendirilmesi gibi olumlu noktalar dile getirilmiştir.

Bu kapsamda;

"BDDK'nın, yönetsel ve denetsel kapasitesini iyileştirmek için, yeni hukuk, bilişim ve bankacılık uzmanlarını ve denetçilerini bünyesine aldığı, BDDK personelinin dışarıdan eğitim aldığı"

belirtilmiş (Avrupa Komisyonu,2007:41); ayrıca,

"personel eğitimi konusunda devam eden güçlü vurgunun, rekabet kurallarının etkin uygulanmasını temin etmek hususunda iyi bir seviyede bulunan Rekabet Kurumu'nun yüksek idari kapasitesine katkıda bulunduğu ve Rekabet Kurumu'nun bağımsızlık düzeyinin yeterli olduğu"

ifade edilmiştir (Avrupa Komisyonu,2007:40) .

Ayrıca, söz konusu Rapor'da (Avrupa Komisyonu,2007:27);

*"işleyen bir piyasa ekonomisinin mevcudiyeti hususunda, Hükümet'in, düzenleyici ve izleyici kuruluşların bağımsızlığını, bazı eksiklikler olmakla birlikte teyit ettiği belirtilmiştir."*⁹⁴

Türkiye 2008 İlerleme Raporu

AB'nin 2008 tarihli İlerleme Raporu'nda (Avrupa Komisyonu,2008:44), Bağımsız Düzenleyici Kurulların idari kapasiteleri hakkında değerlendirmeler yapılmış; bu bağlamda,

"Kamu İhale Kurumu'nun önemli idari kapasiteye sahip olduğu ancak, görevlerde uzmanlaşma ve personelin yetenekleri artırılması gerektiği"

belirtilmiştir.

⁹³bkz.

https://ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2006.pdf

⁹⁴ bkz.

https://ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2007.pdf

Öte yandan, Bağımsız Düzenleyici Kurulların bağımsızlığına ilişkin olarak;

"Rekabet Kurumu'nun idari ve işlevsel açıdan yeterli düzeyde bağımsız olduğu, Kurum'un çalışanlarını eğitime konusuna yaptığı vurgunun, rekabet kurallarının etkin bir şekilde uygulanabilmesinde belirleyici unsur olduğu"

değerlendirmesi yapılmıştır (Avrupa Komisyonu,2008:47).

Ayrıca,

"Rekabet Kurumu'nun idari olarak bağlı olduğu Sanayi ve Ticaret Bakanlığı dahil, tüm kamu kurumlarının, Kurum'un idari ve işlevsel bağımsızlığına saygı göstermek zorunda olduğu"

yorumuna yer verilmiştir (Avrupa Komisyonu,2008:47).

Bağımsız Düzenleyici Kurulların bağımsızlığına yönelik olarak yukarıda yapılan olumlu değerlendirmelerin yanı sıra, bu konuda o tarihteki adıyla Telekomünikasyon Kurumu'nun bağımsızlığı konusunda eleştiri getirilerek,

"söz konusu düzenleyici organın, personel olarak iyi donatılmış olmasına ve kendi kendini finanse edebilmesine rağmen, bu organın özellikle yetkilendirme sürecinde yeterince bağımsız olmadığı ve karar alma sürecinin şeffaf olmadığı"

ifade edilmiştir (Avrupa Komisyonu,2008:51).⁹⁵

Türkiye 2009 Yılı İlerleme Raporu

Türkiye 2009 yılı İlerleme raporunda, Bağımsız Düzenleyici Kurullarla ilgili olumlu bir değerlendirme olarak;

"düzenleyici ve denetleyici kurumların bağımsızlığının büyük ölçüde korunduğu, idari kapasite ile ilgili olarak iyi düzeyde ilerleme kaydedildiği"

belirtilmiştir (Avrupa Komisyonu,2009:38), .

Bunun haricinde, tek tek Bağımsız Düzenleyici Kurullar özelinde;

"Kamu İhale Kurumu'nun yeterli idari kapasiteye sahip olduğu ve bu kurumun özerkliğini sağlamlaştırmak, çıkar çatışmalarını engellemek ve inceleme ve düzenleme yetkilerini birbirinden ayırmak için yeniden yapılandığı"

ifade edilmiştir (Avrupa Komisyonu,2009:46).

⁹⁵ bkz.

https://ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2008.pdf

Öte yandan, "denetleme konusunda düzenleyici çerçevenin hâlâ hazırlanma aşamasında olduğu" belirtilmiş olup, KGK kastedilerek, "zorunlu denetim ve denetim firmalarına ilişkin kamu gözetim kurumunun henüz kurulmadığı" ifade edilmiştir (Avrupa Komisyonu, 2009:47).

Yine olumlu bir nokta olarak;

"Rekabet Kurumu'nun, personel eğitimine ciddi önem vermesi sonucunda ulaşılan tatmin edici idari ve işlevsel bağımsızlık seviyesinin Kurumun idari kapasitesine önemli katkılar sağladığı ve RK'nun idari ve operasyonel bağımsızlığının tatmin edici seviyede olduğu"

değerlendirilmiştir (Avrupa Komisyonu,2009:49).

Radyo ve Televizyon Üst Kurulu'na ilişkin olarak ise, "etkinliğinin güçlendirildiği" değerlendirmesi yapılmıştır (Avrupa Komisyonu,2009:52).⁹⁶

Türkiye 2010 Yılı İlerleme Raporu

2009 yılına ilişkin İlerleme Raporu'nda da, 2010 yılına benzer şekilde, Bağımsız Düzenleyici Kurullar hakkında genel olarak olumlu değerlendirmeler yer almakla birlikte, bazı noktalarda eleştiri de getirilmektedir.

Eleştirilen hususlar arasında;

"Kamu İhale Kurumu'nun gerekli idari kapasiteye sahip olduğu, BDDK'nın ise risk esaslı denetim rehberlerinin güncellenmesi ve taslak uygulama mevzuatına ilişkin düzenleyici etki analizi için araştırmalar başlatılması yoluyla denetleme ve uygulama kapasitesini daha fazla geliştirdiği"

belirtilmektedir (Avrupa Komisyonu,2010:55).

Diğer taraftan, "BTK kararlarının internette yayımlanması düzenleyici kurumun faaliyetlerinin şeffaflığı ve hesap verebilirliği adına önemli bir gelişme" olarak değerlendirilse de (Avrupa Komisyonu,2010:5), BTK'ya yönelik bir eleştiri olarak;

"yetkilendirme işlemlerinin düzenleyici kuruma, yasal belirsizliğe neden olabilecek bir takdir yetkisi tanıdığı, özellikle erişim koşullarında operatörlere ne zaman ve nasıl yükümlülükler yükleneceği konusundaki takdir yetkisi düzenleyici kuruma bırakıldığından, piyasa gözetimi sürecinin yetersiz bir biçimde oluşturulduğu;

⁹⁶ bkz.

https://ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2009.pdf

ayrıca, Çerçeve Kanun'un, BTK'nın şeffaflığının ve bağımsızlığının temin edilmesi için gereken koşulları ve ortamı sağlamadığı"

değerlendirilmektedir (Avrupa Komisyonu,2010:56).

Bağımsız Düzenleyici Kurulların bağımsızlığına ilişkin genel bir değerlendirme olarak;

"düzenleyici ve denetleyici kurumların bağımsızlığının büyük ölçüde korunduğu ve bağımsızlığın Hükümet tarafından teyit edildiği; ancak, düzenleyici çerçeveye rağmen, kamu otoritelerinin elektrik ve doğal gaz piyasaları ile kısmen telekomünikasyon ve başta demiryolu olmak üzere ulaştırma gibi bazı kilit alanlarda fiyatları belirlemeye devam etme eğiliminde olduğu, ayrıca, piyasaların serbestleştirilmesine ilişkin olarak, enerji sektöründeki fiyat mekanizmalarında bazı ilerlemeler kaydedilirken, tarım sektöründe bir gelişme olmadığı"

belirtilmiştir (Avrupa Komisyonu,2010:43).

Öte yandan, kurum bazında Bağımsız Düzenleyici Kurullar için yapılan değerlendirmeler çerçevesinde;

"Rekabet Kurumu'nun genel idari kapasitesinin yüksek olduğu, söz konusu Kurum'un, tatmin edici düzeyde idari ve operasyonel bağımsızlığa sahip olduğu ve personeli için yüksek seviyede eğitim düzenlemeyi amaç edindiği; ayrıca, rekabet kurallarının uygulanmasına yönelik olarak iyi bir uygulama geçmişine sahip olduğu"

belirtilmektedir (Avrupa Komisyonu,2010:54).

Diğer taraftan;

"elektronik haberleşme ve bilgi teknolojileri konusunda sektördeki rekabeti artırmak amacıyla, düzenleyici kurumlar olan RTÜK ve BTK'nın bağımsızlığının ve etkinliğinin güçlendirilmesi gerektiği"

ifade edilmektedir (Avrupa Komisyonu,2010:56).

Yine BTK'ya ilişkin olarak;

"yetkilendirme işlemlerinin, düzenleyici kuruma, yasal belirsizliğe neden olabilecek bir takdir yetkisi tanıdığı; ayrıca, Çerçeve Kanun'un, düzenleyici kurumun şeffaflığının ve bağımsızlığının temin edilmesi için gereken koşulları ve ortamı sağlamadığı"

belirtilmektedir (Avrupa Komisyonu,2010:56).⁹⁷

⁹⁷ bkz.

https://ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2010.pdf

Türkiye 2011 Yılı İlerleme Raporu

2011 yılına ait Türkiye İlerleme Raporunda;

“Ağustos 2011’de kabul edilen kanun hükmünde kararname ile, ilgili bakanlıklara, AB müktesebatından ya da uluslararası standartlardan doğan yükümlülükler doğrultusunda son yıllarda kurulan bağımsız düzenleyici kurumların her türlü faaliyet ve işlemlerini izleme ve denetleme yetkisi verilmektedir. Bu durum, rekabet, enerji ve bilgi toplumu gibi bazı politika alanlarında düzenleyici kurumların görevlerini yerine getirmedeki bağımsızlıklarına ilişkin endişelere sebep olmaktadır.”

denilmektedir (Avrupa Komisyonu,2011:5). Böylelikle, AB Komisyonu tarafından, Bağımsız Düzenleyici Kurulların görevlerini yerine getirmedeki fiili bağımsızlıklarına ilişkin olarak, önceki yıllarda daha üstü kapalı ya da dolaylı olarak dile getirilen endişe açıklıkla dile getirilmektedir.

Söz konusu genel değerlendirmenin yanısıra, kurumlar bazında Bağımsız Düzenleyici Kurullara ilişkin değerlendirmeler de yapılmıştır. Bu kapsamda, BTK’ya ilişkin olarak;

"düzenleyici kurumun faaliyetlerinin şeffaflığında ve hesap verebilirliğinde artış yaşandığı, anılan düzenleyici kurumun idari bağımsızlığı, görevleri ve yetkilerinin kanunda açıkça düzenlendiği; ancak, bağımsızlığa dair bazı veçhelerin açıklığa kavuşturulması ve karar alma sürecindeki şeffaflığın da daha fazla geliştirilerek, BTK’nın şeffaflığı ve bağımsızlığının güçlendirilmesine ihtiyaç bulunduğu"

belirtilmektedir (Avrupa Komisyonu,2011:64).

Öte yandan, BTK’ya ilişkin olumlu bir nokta olarak,

"elektronik haberleşme ve bilgi teknolojileri alanında, BTK’nın faaliyetlerinin şeffaflığında ve hesap verebilirliğinde artış yaşandığı"

belirtilmiştir (Avrupa Komisyonu,2011:64).

Benzer şekilde, "EPDK’nın da bağımsızlığının ve kapasitesinin daha fazla güçlendirilmesi gerektiği" belirtilmiştir (Avrupa Komisyonu,2011:74).

Olumlu bir değerlendirme olarak ise;

"Rekabet Kurumu’nun genel idari kapasitesinin yüksek olmayı sürdürdüğü, anılan Kurum’un, tatmin edici düzeyde idari ve operasyonel bağımsızlık sergilemeyi ve personeline yüksek seviyeli eğitim verme konusunda kararlılık göstermeyi sürdürdüğü, ayrıca RK’nın anti-tröst kurallarını tatmin edici düzeyde bir bağımsızlıkla, etkin bir şekilde uyguladığı"

ifade edilmektedir (Avrupa Komisyonu,2011:62).⁹⁸

Türkiye 2012 Yılı İlerleme Raporu

2012 yılı İlerleme Raporunda, Bağımsız Düzenleyici Kurullara ilişkin olarak;

“Ağustos 2011 tarihi itibarıyla, Bakanlıkların bağımsız düzenleyici kurumlar üzerindeki artan yetkileri aynı şekilde devam etmiştir ve örneğin bir durumda (Enerji Direktifine ilişkin) AB mevzuatına aykırılık oluşmuştur.”

denilerek, *"Bakanlıkların Bağımsız Düzenleyici Kurullar üzerindeki artan yetkilerinin devam ettiği"* belirtilmiştir (Avrupa Komisyonu,2012:13).

Öte yandan, kurum bazında yapılan değerlendirmelerle, EPDK'nın *"bağımsızlığının ve kurumsal kapasitesinin güçlendirilmesine ihtiyaç bulunduğu"* eleştirisi getirilmiş (Avrupa Komisyonu, 2012:77) , KİK'in de *"görevlerini icra etmek için gerekli kapasiteye sahip olduğu"* ifade edilmiştir (Avrupa Komisyonu,2012:61).

Bunun yanı sıra;

Sermaye Piyasası Kurulu (SPK) tarafından ilave kurumsal yönetim ilkelerine ilişkin bir tebliğ yayımlanmıştır ve ilkeler daha fazla sayıda şirkete uygulanabilir hale gelmiştir. Ancak, yeni kurumsal yönetim ilkeleri, SPK'ya şirketleri kontrol etmesi için daha fazla yetki verdiği için kurumsal yönetime devlet müdahalesini artırmaktadır.”

ifadesi ile, Bağımsız Düzenleyici Kurulların yaptıkları bazı düzenlemeler *“devletin müdahalesini artırmak”* olarak adlandırılmıştır (Avrupa Komisyonu,2012:62) .

Diğer taraftan, Kasım 2011’de kurulan ve Aralık 2011’de faaliyetlerine başlayan Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu *"Türkiye'nin denetim konusunda kaydettiği önemli bir ilerleme"* olarak değerlendirilmiştir. Ancak, *"KGK'nın kapasitesinin daha fazla güçlendirilmesi gerektiği"* belirtilmiştir (Avrupa Komisyonu, 2012:63).

Olumlu bir nokta olarak, *"BDDK ve RK'nun aldığı birçok kararla uygulama sicilini güçlendirdiği"* (Avrupa Komisyonu,2012:65), RK'nun;

⁹⁸bkz. https://ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/2011_ilerleme_raporu_tr.pdf

"genel idari kapasitesi yüksek olmayı sürdürdüğü, Kurum'un, tatmin edici düzeydeki idari ve operasyonel bağımsızlığını ve personeline yüksek seviyeli eğitim verme konusundaki kararlılığını sürdürdüğü"

belirtilmiştir (Avrupa Komisyonu,2012:65). Ancak;

"2011'in sonlarında çıkarılan bir kanun hükmünde kararname ile Rekabet Kurumu'nun başkan ve ikinci başkanın atanmasına ilişkin kurallarda değişiklik yapıldığı ve bu durumun, Kurumun bağımsızlığını koruyabilmesi bakımından, 2011'de ilgili bakana Rekabet Kurumunun faaliyetlerini izleme ve denetleme yetkisi veren bir kanun hükmünde kararname ile başlayan endişeleri artırdığı,

ifade edilmiştir (Avrupa Komisyonu,2012:65) .

Yine kritik edilen bir nokta olarak ise,

"RTÜK'ün bazı kararlarının, bazı yasal hükümlerin geniş bir biçimde yorumlandığı konusunda endişe uyandırmaya devam etmesi"

şeklinde belirtilmiştir (Avrupa Komisyonu,2012:68).⁹⁹

Türkiye 2013 Yılı İlerleme Raporu

Türkiye 2013 yılı İlerleme Raporuna göre, kamu yönetimi başlığı altında yer alan en önemli değerlendirmelerden bir tanesi,

"Bakanlıkların, bağımsız düzenleyici kurumlar üzerindeki AB mevzuatına aykırılık oluşturan yetkilerinin devam etmesi"

olarak ifade edilmiştir (Avrupa Komisyonu,2013:9).

Söz konusu değerlendirmelere ilave olarak, kurum bazında Bağımsız Düzenleyici Kurullar hakkında olumlu bulunan noktalar da dile getirilmiştir. Bu bağlamda, *"KGK'nın ve BDDK'nın kurumsal kapasitelerini daha da güçlendirdikleri"* belirtilmiştir (Avrupa Komisyonu,2013:28).

Ancak, Bağımsız Düzenleyici Kurullara yönelik eleştiriler de yer almaktadır.

"Yeni Sermaye Piyasası Kanunu'nun kabulünün AB müktesebatına daha fazla uyum sağlamak için kilit önemi haiz olduğu"

belirtmekle birlikte (Avrupa Komisyonu,2013:31), olumsuz bir gelişme olarak,

⁹⁹ bkz. https://ab.gov.tr/files/2012_ilerleme_raporu_tr.pdf

“Kanun’da, Sermaye Piyasası Kurulu üyelerinin süreleri dolmadan görevden alınmaları mümkün kılınmakta, böylelikle Hükümete karar alma mekanizmasını yeniden şekillendirme imkânı tanındığı”

ifade edilmiştir (Avrupa Komisyonu,2013:31).

Benzer şekilde RTÜK hakkında da eleştiriler dile getirilmiştir. Şöyle ki;

“Toplumun ulusal ve ahlaki değerleri, genel ahlak ve ailenin korunması ilkelerinin ihlaline ilişkin olarak RTÜK tarafından yürütülen yaptırımlar endişe uyandırmaya devam ettiği, RTÜK’ün bağımsızlığı, siyasi yapısı nedeniyle uzun süredir endişe kaynağı olmaya devam ettiği, üst Kurulun, TBMM’de sahip oldukları sandalye sayısı ile orantılı olarak siyasi partilerce aday gösterilenlerin arasından, 6 yıllık bir dönem için TBMM tarafından seçilen 9 üyesi bulunduğu”,

belirtilmiştir (Avrupa Komisyonu,2013:32).¹⁰⁰

Türkiye 2014 Yılı İlerleme Raporu

2014 yılı Türkiye ilerleme raporunda da özellikle 2011 yılından itibaren Bağımsız Düzenleyici Kurullara yönelik olarak yapılan eleştiriler artarak devam etmiştir. Bu bağlamda söz konusu Rapor’da, *“Bakanlıkların bağımsız düzenleyici otoriteler üzerindeki AB mevzuatına aykırı yetkileri devam etmektedir.”* ifadesi yer almaktadır (Avrupa Komisyonu,2014:10).

Bankalar ve mali gruplar alanında, BDDK’nın yayımladığı bazı düzenlemelerin, *“bankacılık sektöründeki rekabet koşullarını zedeleyebilecek nitelikte olduğu”* ve BDDK’nın aldığı bir karar dolayısıyla, *“uygunsuz borç verme uygulamalarına imkan sağlayabileceği”* belirtilmektedir (Avrupa Komisyonu,2014:31).

Özellikle de, BDDK’nın aldığı kararlar hakkında Rapor’da (Avrupa Komisyonu,2014:31) yer alan;

“Aralık 2013’de gündeme gelen yolsuzluk iddialarına verilen Hükümet tepkisi çerçevesinde, düzenleyici kurumun üst yönetiminde kapsamlı bir değişikliğe gidilmiştir. Siyasi içerikli kararların alındığı algısı güçlenmiştir.”

ifadesi BDDK’nın aldığı kararlara yönelik önemli bir eleştiri olarak göze çarpmakta olup, Rapor’un çeşitli yerlerinde tekrarlanmaktadır.

¹⁰⁰ bkz. https://ab.gov.tr/files/2013%20ilerleme%20raporu/2013_ilerleme_raporu_tr.pdf

Öte yandan, kamu ihaleleri ve kamu alımları konusuna ilişkin olarak;

“Kamu İhale Kurumu’nun yeterli operasyonel kapasiteye sahip olduğu, Kurumlar ve idari kapasite mevcut olsa da kamu alımları politikasının koordinasyonu ve kamu ihaleleri üzerindeki muhtemel dış etkiler endişe konusu olduğu”,

ifade edilerek, bu konudaki endişeler de dile getirilmiştir (Avrupa Komisyonu,2014:29).

Bağımsız Düzenleyici Kurulların bağımsızlığına ilişkin olarak yapılan bir diğer eleştiri ise;

*“BTK’nın bağımsızlığını, öngörülebilirliğini ve şeffaflığını sağlama konusunda çalışma yapılmasına ihtiyaç bulunması”*dır. RTÜK ve BTK’nın *“siyasi baskı riskini azaltabilecek ve bağımsızlık algısını güçlendirebilecek”* bir unsur ise, *“üyelerin seçim prosedüründeki değişiklikler”,*

olarak belirtilmiştir (Avrupa Komisyonu,2014:32-33).

Kurum bazında Bağımsız Düzenleyici Kurullara ilişkin olarak dile getirilen olumlu bir nokta ise;

“İlgili bakana Rekabet Kurumunun faaliyetlerini izleme ve denetleme yetkisi veren ve 2011 yılında kabul edilen kanun hükmünde kararnameye rağmen Kurum’un, idari ve operasyonel bağımsızlığını tatmin edici düzeyde tutmaya devam ettiği”,

belirtilmiştir(Avrupa Komisyonu,2014:31).¹⁰¹

2015 Yılı Türkiye Raporu

AB ilerleme raporlarında Bağımsız Düzenleyici Kurullara yönelik olarak yapılan kritikler ele alındığında en sert eleştirilerin 2015 yılı Türkiye raporunda yer aldığını söylemek mümkündür. Söz konusu eleştiriler aşağıda yer almaktadır. Bu çerçevede, AB Komisyonu tarafından, Türkiye’deki Bağımsız Düzenleyici Kurullara ilişkin olarak dile getirilen endişeler *“usulsüz siyasi müdahale”*ye maruz kalma, *“daha şeffaf hale gelme”*, *“tam bağımsızlığın güvence altına alınması ihtiyacı”*, *“kurul üyelerinin bağımsızlığı ve tarafsızlığı”* olarak sıralanabilir. Öte yandan, Rekabet Kurumu’nun *“tatmin edici seviyede idari ve operasyonel bağımsızlığı sürdürdüğü”* belirtilmektedir (Avrupa Komisyonu,2015:9,44,46,47).

¹⁰¹ bkz. https://ab.gov.tr/files/ilerlemeRaporlariTR/2014_ilerleme_raporu_tr.pdf

Diğer taraftan, Türkiye'deki Bağımsız Düzenleyici Kurulların bağımsızlığına ilişkin olarak, söz konusu Rapor'da aşağıdaki ifadeler yer almaktadır (Avrupa Komisyonu,2015:9,45,47):

“Yasal çerçeve, Türkiye'deki sekiz bağımsız düzenleyici kurumu, usulsüz siyasi müdahaleden korumada yetersizdir. Bu kurumların çalışmaları daha şeffaf hale getirilmelidir.

Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumunun (BTK) tam bağımsızlığının güvence altına alınmasına ihtiyaç bulunmaktadır.

...Bankacılık alanındaki kararların siyasi saiklerle alındığına dair devam eden algı düzenleyici ve denetleyici kurumların bağımsızlığının sorgulanmasına yol açmaktadır.

Gelecek yıl, Türkiye'nin özellikle, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu başta olmak üzere, düzenleyici ve denetleyici kurumların bağımsızlığına yönelik güvenin yeniden tesis edilmesi için tedbirler alması gerekmektedir.

...Radyo ve Televizyon Üst Kurulu... kurul üyelerinin bağımsızlığı ve tarafsızlığı, üye seçimlerine ilişkin usullerin iyileştirilmesiyle güçlendirilmelidir....Üyeleri, sivil toplum kuruluşlarının, meslek örgütlerinin ve diğer ilgili örgütlerin katılımı olmaksızın TBMM tarafından seçilen ve üyeler arasında bu örgütlerin temsilcilerinin yer almadığı Radyo ve Televizyon Üst Kurulunun (RTÜK) bağımsızlığı ve tarafsızlığı endişe konusu olmaya devam etmektedir....Ayrıca Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanun'un da, Radyo ve Televizyon Üst Kurulunun bağımsızlığını daha fazla güçlendirecek şekilde değiştirilmesi gerekmektedir.”

Diğer taraftan, 2015 yılı Türkiye ilerleme raporunda, Bağımsız Düzenleyici Kurullara yönelik bir olumlu nokta ise;

“Rekabet Kurumu görevlerini etkin bir şekilde yerine getirmeye devam etmektedir. Rekabet Kurumu, anti-tröst ve birleşmeler politikası konusunda...uygulama sicilini güçlendirmiştir...Rekabet Kurumu, korunması gereken, tatmin edici seviyedeki idari ve operasyonel bağımsızlığını sürdürmektedir.”

şeklinde ifade edilmiştir (Avrupa Komisyonu,2015:44).¹⁰²

¹⁰² bkz. https://ab.gov.tr/files/5%20Ekim/2015_ilerleme_raporu_tr.pdf

EK/7

TÜRKİYE'DEKİ BANKALARA İLİŞKİN BİLGİLER

I. Mevduat Bankaları
Kamusal Sermayeli Mevduat Bankaları
1. Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası A.Ş.
2. Türkiye Halk Bankası A.Ş.
3. Türkiye Vakıflar Bankası T.A.O.
Özel Sermayeli Mevduat Bankaları
1. Akbank T.A.Ş.
1. Anadolubank A.Ş.
2. Fibabanka A.Ş.
3. Şekerbank T.A.Ş.
4. Turkish Bank A.Ş.
5. Türk Ekonomi Bankası A.Ş.
6. Türkiye İş Bankası A.Ş.
7. Yapı ve Kredi Bankası A.Ş.
Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonuna Devredilen Bankalar
1. Birleşik Fon Bankası A.Ş.
2. Adabank A.Ş.
Yabancı Sermayeli Bankalar
Türkiye'de Kurulmuş Yabancı Sermayeli Mevduat Bankaları
1. Alternatifbank A.Ş.
2. Arap Türk Bankası A.Ş.
3. Bank of Tokyo-Mitsubishi UFJ Turkey A.Ş.
4. Burgan Bank A.Ş.
5. Citibank A.Ş.
6. Denizbank A.Ş.
7. Deutsche Bank A.Ş.
8. Finans Bank A.Ş.
8. HSBC Bank A.Ş.
9. ICBC Turkey Bank A.Ş.
10. ING Bank A.Ş.
11. Odea Bank A.Ş.
12. Rabobank A.Ş.
13. Turkland Bank A.Ş.
14. Türkiye Garanti Bankası A.Ş.
Mevduat Toplama Yetkisine Sahip Yabancı Banka Şubeleri
1. Bank Mellat
2. Habib Bank Limited
3. Intesa Sanpaolo S.p.A.
4. JPMorgan Chase Bank N.A.
5. Société Générale (SA)
6. The Royal Bank of Scotland Plc.
II. Kalkınma ve Yatırım Bankaları
Kamu Kalkınma ve Yatırım Bankaları
1. İller Bankası A.Ş.
2. Türk Eximbank
3. Türkiye Kalkınma Bankası A.Ş.
Özel Sermayeli Kalkınma ve Yatırım Bankaları

1. Aktif Yatırım Bankası A.Ş.
2. Diler Yatırım Bankası A.Ş.
3. GSD Yatırım Bankası A.Ş.
4. İstanbul Takas ve Saklama Bankası A.Ş.
5. Nurol Yatırım Bankası A.Ş.
6. Türkiye Sınai Kalkınma Bankası A.Ş.
Yabancı Sermayeli Kalkınma ve Yatırım Bankaları
1. BankPozitif Kredi ve Kalkınma Bankası A.Ş.
2. Merrill Lynch Yatırım Bank A.Ş.
3. Pasha Yatırım Bankası A.Ş.
4. Standard Chartered Yatırım Bankası Türk A.Ş.
III. Katılım Bankaları
Özel Sermayeli Katılım Bankaları
1. Albaraka Türk Katılım Bankası A.Ş.
2. Kuveyt Türk Katılım Bankası A.Ş.
3. Türkiye Finans Katılım Bankası A.Ş.
Kamu Katılım Bankaları
1. Ziraat Katılım Bankası A.Ş.
2. Vakıf Katılım Bankası A.Ş.
TOPLAM : 52

Kaynak: Türkiye Bankalar Birliği

https://www.tbb.org.tr/modules/banka-bilgileri/banka_Listesi

BDDK

<http://www.bddk.org.tr/WebSitesi/turkce/Kuruluslar/Bankalar/Bankalar.aspx>

ETİK KURUL MUAFİYETİ FORMU



HACETTEPE ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
TEZ ÇALIŞMASI ETİK KOMİSYON MUAFİYETİ FORMU

HACETTEPE ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI BAŞKANLIĞI'NA

Tarih: 04/7/2018

Tez Başlığı: **İŞLEM MALİYETLERİ TEORİSİ ÇERÇEVESİNDE TÜRKİYE'DE
BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURULLAR**

Yukarıda başlığı gösterilen tez çalışmam:

1. İnsan ve hayvan üzerinde deney niteliği taşımamaktadır,
2. Biyolojik materyal (kan, idrar vb. biyolojik sıvılar ve numuneler) kullanılmasını gerektirmemektedir.
3. Beden bütünlüğüne müdahale içermemektedir.
4. Gözlemsel ve betimsel araştırma (anket, mülakat, ölçek/skala çalışmaları, dosya taramaları, veri kaynakları taraması, sistem-model geliştirme çalışmaları) niteliğinde değildir.

Hacettepe Üniversitesi Etik Kurullar ve Komisyonlarının Yönergelerini inceledim ve bunlara göre tez çalışmamın yürütülebilmesi için herhangi bir Etik Kurul/Komisyon'dan izin alınmasına gerek olmadığını; aksi durumda doğabilecek her türlü hukuki sorumluluğu kabul ettiğimi ve yukarıda vermiş olduğum bilgilerin doğru olduğunu beyan ederim.

Gereğini saygılarımla arz ederim.

04/7/2018

Tarih ve İmza

Adı Soyadı: Özlem Eraslan Hızlı

Öğrenci No: N09147269

Anabilim Dalı: Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi

Programı: Kamu Yönetimi

Statüsü: ☐ Yüksek Lisans ☒ Doktora ☐ Bütünleşik Doktora**DANIŞMAN GÖRÜŞÜ VE ONAYI**

Uygundur.

Prof. Dr. Doğan Nadi Leblebici

(Unvan, Ad Soyad, İmza)

Detaylı Bilgi: <http://www.sosyalbilimler.hacettepe.edu.tr>

Telefon: 0-312-2976860

Faks: 0-3122992147

E-posta: sosyalbilimler@hacettepe.edu.tr

TEZ ÇALIŞMASI ORJİNALLİK RAPORU



HACETTEPE ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
DOKTORA TEZ ÇALIŞMASI ORJİNALLİK RAPORU

HACETTEPE ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI BAŞKANLIĞI'NA

Tarih: 04/7/2018

Tez Başlığı : **İŞLEM MALİYETLERİ TEORİSİ ÇERÇEVESİNDE TÜRKİYE'DE
BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURULLAR**

Yukarıda başlığı gösterilen tez çalışmamın a) Kapak sayfası, b) Giriş, c) Ana bölümler ve d) Sonuç kısımlarından oluşan toplam 273 sayfalık kısmına ilişkin, 04/7/2018 tarihinde tez danışmanım tarafından Turnitin adlı intihal tespit programından aşağıda işaretlenmiş filtrelemeler uygulanarak alınmış olan orijinallik raporuna göre, tezimin benzerlik oranı % 9'dur.

Uygulanan filtrelemeler:

- 1- ☒ Kabul/Onay ve Bildirim sayfaları hariç
- 2- ☒ Kaynakça hariç
- 3- ☒ Alıntılar hariç
- 4- ☐ Alıntılar dâhil
- 5- ☒ 5 kelimedenden daha az örtüşme içeren metin kısımları hariç

Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Çalışması Orijinallik Raporu Alınması ve Kullanılması Uygulama Esasları'nı inceledim ve bu Uygulama Esasları'nda belirtilen azami benzerlik oranlarına göre tez çalışmamın herhangi bir intihal içermediğini; aksinin tespit edileceği muhtemel durumda doğabilecek her türlü hukuki sorumluluğu kabul ettiğimi ve yukarıda vermiş olduğum bilgilerin doğru olduğunu beyan ederim.

Gereğini saygılarımla arz ederim.

Özlem Eraslan Hızlı
04/7/2018
Tarih ve İmza

Adı Soyadı: Özlem Eraslan Hızlı
Öğrenci No: N09147269
Anabilim Dalı: Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi
Programı: Kamu Yönetimi
Statüsü: ☒ Doktora ☐ Bütünleşik Dr.

DANIŞMAN ONAYI

UYGUNDUR.

Doğan Nadi Leblebici
Prof. Dr. Doğan Nadi Leblebici
(Unvan, Ad Soyad, İmza)